

a) Beispiele:

- Die Gewerbebehörde schließt nach einer polizeilichen Razzia eine Gaststätte. Die Schließung könnte rückgängig gemacht werden. **12**
- Das Landesamt für Arbeitsschutz und technische Sicherheit sperrt eine Aufzugsanlage. Die Sperrung könnte beseitigt werden.
- Die Bauaufsichtsbehörde versiegelt eine Baustelle. Die Versiegelung könnte gelöst werden (vgl. *OVG Münster* B 27.12.1999 – 7 B 2016/99, *BauR* 2000, 1859 = BRS. 63 Nr. 215; *OVG Münster* B 25.11.1993 – 10 B 360/93 –; *NVwZ-RR* 1994, 549 = *BauR* 1994, 233 = *NWVBl.* 1994.154 = *NuR* 1995, 89 = BRS. 55 Nr. 207).
- Die Veterinäraufsichtsbehörde sperrt einen Stall. Die Sperre könnte aufgehoben werden.
- Die Gesundheitsaufsichtsbehörde schließt eine Schule. Der Schulbetrieb könnte wieder ermöglicht werden.
- Die Polizei nimmt einem Kraftfahrer den Führerschein weg. Sie könnte ihn zurückgeben.
- Die Polizei hat ein Kraftfahrzeug abgeschleppt. Es wird später wieder herausgegeben.

Ist der Grundverwaltungsakt schon vollzogen, kann das Gericht auf Antrag auch aussprechen, dass und wie die Verwaltungsbehörde die Vollziehung rückgängig zu machen hat, § 113 Abs. 1 S. 2 VwGO. Dies ist der klassische Fall des **Folgenbeseitigungsanspruchs**. Die Aufhebung der Vollziehung kann nach § 80 Abs. 5 S. 3 VwGO auch bereits im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes durchgesetzt werden.

b) Vollzugsbescheid. Hat die Behörde ein Zwangsmittel ohne vorausgehenden Verwaltungsakt angewendet, sollte sie grundsätzlich dem Betroffenen nachträglich einen Vollzugsbescheid mit Rechtsbehelfsbelehrung, einen **Bestätigungsbescheid**, erteilen. Darin unterrichtet die Behörde ihn davon, aus welchen Gründen sie zum sofortigen Eingriff gezwungen und befugt war. **13**

Das ist in Absatz 2 zwar nicht ausdrücklich gesagt. Doch ergibt sich die Pflicht zu einem solchen bestätigenden Vollzugsbescheid aus dem Gebot des Gesetzes, diesen sofortigen Zwang einem Verwaltungsakt gleichzustellen. Man könnte also diesen Vollzugsbescheid auch **gleichstellenden Verwaltungsakt** nennen. Nur auf diese Weise ist die in Art. 19 Abs. 4 GG garantierte umfassende Kontrolle der Gerichte über die Verwaltung gesichert.

Ein Vollzugsbescheid ist auf jeden Fall notwendig, wenn die Behörde den Verantwortlichen zum **Ersatz von Aufwendungen** auffordern muss. Das ist zum Beispiel bei Kosten für das Abschleppen oder Umsetzen eines Kraftfahrzeugs der Fall. **14**

Hier ist der **Vollzugsbescheid zugleich ein Leistungsbescheid** nach § 3 Abs. 2 Buchst. a.

c) Vorläufiger Rechtsschutz. Der Betroffene kann gemäß § 80 Abs. 5 S. 3 VwGO beantragen, die **Aufhebung des Vollzuges anzuordnen** (hierzu *Bader/Funke-Kaiser/Stuhlfauth/von Albedyll*, § 80 VwGO Rn. 119). Voraussetzung für die Zulässigkeit des Antrags ist nach § 80 Abs. 5 S. 2 VwGO der zuvor erhobene Widerspruch (Rn. 10; § 6 Rn. 208). **15**

In gleicher Weise gewährleistet auch § 113 Abs. 1 S. 2 VwGO im **Hauptsacheverfahren** Rechtsschutz. Hier ist ebenfalls ein Antrag notwendig (*BVerwG* B 6.7.1994 – 1 VR 20/93, *NVwZ* 1995, 590, 595; *VGH Mannheim* B 12.5.2005 – 13 S 195/05, *VBIBW* 2006, 116). **16**

2. Behörde schafft vollendete Tatsachen. § 18 Abs 2 garantiert den gleichen Rechtsschutz auch dann, wenn die Vollzugsbehörde nicht mehr zu ändernde, vollendete Tat- **17**

sachen geschaffen hat. Das fordert die verfassungsrechtliche Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes aus Art. 19 Abs. 4 GG.

a) Beispiele.

- 18** – Die Polizei hat sichergestellte Feuerwerkskörper vernichtet.
– Die Veterinäraufsichtsbehörde hat ein seuchenverdächtiges Tier getötet.
– Die Bauaufsichtsbehörde hat eine einsturzgefährdete Anlage abgerissen.
– Das Pflanzenschutzamt hat ein sichergestelltes gefährliches Pflanzenschutzmittel unschädlich gemacht.
– Die Umweltbehörde hat eine Ölverschmutzung auf dem Teltow-Kanal in Berlin beseitigt (*OVG Berlin* B 28.10.1999 – 2 N 9/99, NVwZ-RR 2000, 649).
– Die Naturschutzbehörde hat einen vom Blitz getroffenen Baum gefällt.
– Das Verwaltungsamt hat einen randalierenden Besucher aus dem Rathaus entfernt.
– Die Jugendbehörde hat unbeaufsichtigte Kinder aus einer Gaststätte gewiesen.
- 19** Auch in derartigen Fällen vollendeter Tatsachen erhält der Betroffene durch die transformatorische Regelung des Absatzes 2 vollen Rechtsschutz. Ihm stehen die Rechtsbehelfe des **Widerspruchs** und der **Anfechtungsklage** ebenfalls so zu, als hätte die Behörde zuvor einen Verwaltungsakt erlassen.

Eine Vollzugsfolgenbeseitigung gemäß § 113 Abs. 1 S. 2 VwGO kommt nicht in Betracht, wenn die Rückgängigmachung tatsächlich nicht möglich oder rechtlich unzulässig ist (Bader/Funke-Kaiser/*Stuhlfauth/von Albedyll*, § 113 Rn. 47). Lässt sich die Vollzugsfolge nicht rückgängig machen, ist das Begehren für eine Anfechtungsklage erledigt, so dass Fortsetzungsfeststellungsklage gemäß § 113 Abs. 1 S. 4 VwGO zu erheben ist.

- 20 b) Vollzugsbescheid.** Im Fall vollendeter Tatsachen sollte die Behörde ebenfalls grundsätzlich einen Vollzugsbescheid mit Rechtsbehelfsbelehrung erteilen. Sie muss das tun, wenn sie Kostenerstattung fordert (vgl. *OVG Berlin* B 28.10.1999 – 2 N 9/99, NVwZ-RR 2000, 649). Denn ihr Bestätigungsbescheid ist gleichzeitig ein Leistungsbescheid nach § 3 Abs. 2 Buchst. a (Rn. 14).
- 21** Bei Vorgängen vollendeter Tatsachen wird es aber vermehrt vorkommen, dass die Behörde von einer Bestätigung absieht. Das geschieht, wenn sie es für zweckmäßig hält, die Reaktion des Betroffenen abzuwarten. So wird die Behörde beispielsweise dem Geschäftsführer einer Gaststätte keinen Bescheid schicken, wenn der unhygienische Zustand seiner Küche bei Gästen zu Übelkeit geführt hat. Sie wird das auch bei dem Zuhälter unterlassen, dessen Kampfhund sie töten musste.
- 22** Ergibt ein Bescheid, unterbleibt aber die Rechtsbehelfsbelehrung, ist gemäß § 58 Abs. 2 VwGO der Rechtsbehelf innerhalb eines Jahres nach Kenntnis von dem Ereignis zulässig.
- 23 c) Widerspruch.** Bedeutsam ist für den Betroffenen die Zulässigkeit des Widerspruchs in der Form des Fortsetzungsfeststellungswiderspruchs. Denn im Vorverfahren prüft die Widerspruchsbehörde sowohl die **Rechtmäßigkeit** der Maßnahme als auch deren **Zweckmäßigkeit** nach. Dabei kann sie selbstständig an Stelle der Ausgangsbehörde eine eigene Ermessensentscheidung treffen. Im Gegensatz dazu überprüft das Gericht bei Ermessensentscheidungen die Sachumstände nur auf Ermessensfehler (§ 114 VwGO).

Für den Tenor der Widerspruchsentscheidung fehlt eine gesetzliche Vorgabe. Hier wird er lauten, dass der sofortige Vollzug „rechtmäßig“ oder „rechtswidrig“ war. 24

d) Anfechtungsklage. Als verwaltungsgerichtliche Klage lässt § 18 Abs. 2 nur die gegen belastende Verwaltungsakte statthafte Anfechtungsklage gemäß § 42 Abs. 1 VwGO zu. In Fällen vollendeter Tatsachen führt die Anfechtungsklage als Fortsetzungsfeststellungsklage gemäß § 113 Abs. 1 S. 4 VwGO bei positivem Ausgang zu der Feststellung des Gerichts, dass der Zwang rechtswidrig war. Anderenfalls weist das Gericht die Klage ab. 25

Ist dem Betroffenen durch den sofortigen Vollzug ein Schaden entstanden, stehen ihm Entschädigungsansprüche nach dem Bundespolizeirecht (§ 51 Abs. 2 Nr. 1 BPolG) und dem Ordnungsbehörden- und Polizeirecht der Länder zu, wenn die Vollzugsmaßnahme rechtswidrig war (z.B. § 39 Abs. 1b OBG NRW); auf ein Verschulden der Behörde kommt es nicht an. Hat die Behörde den Schaden rechtswidrig und schuldhaft herbeigeführt, kommt zudem ein Amtshaftungsanspruch aus § 829 BGB i.V.m. Art. 34 GG in Betracht. 26

3. Keine Anordnung der sofortigen Vollziehung. Der Vollzugsbescheid darf keine Anordnung der sofortigen Vollziehung enthalten. Diese ist nach § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 VwGO allein bei Verwaltungsakten zulässig und möglich. 27

Bei dem Zwang durch sofortigen Vollzug ist dagegen vorab kein Verwaltungsakt erlassen worden. Die in der Vergangenheit liegende Anwendung des Zwanges kann also als abgeschlossenes Ereignis nicht noch für die Zukunft vorzeitig vollziehbar gemacht werden. Das ist denkgesetzlich ausgeschlossen. Derartige Bescheide werden nicht selten irrtümlich oder in dem Bestreben erlassen, sich verfahrensrechtlich umfassend abzusichern. Hinsichtlich der Folgen ist zu unterscheiden:

Hat die Behörde durch den sofortigen Vollzug eine abänderbare Maßnahme getroffen, z.B. eine Baustelle versiegelt, ist der Rechtsfehler im Ergebnis unschädlich. Stellt nämlich der Betroffene bei dem Verwaltungsgericht den Antrag nach § 80 Abs. 5 S. 1 VwGO, die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs oder der Anfechtungsklage wiederherzustellen, legt das Gericht ihn gemäß § 86 VwGO entsprechend aus. Der Antrag gilt als Antrag i.S.d. § 80 Abs. 5 S. 3 VwGO, den Vollzug aufzuheben, also die Versiegelung wieder zu lösen. 28

Sollte die Behörde vollendete, nicht umkehrbare Tatsachen geschaffen haben, z.B. die Tötung eines Tieres, sind die Auswirkungen schädlich. Stellt der Betroffene in diesem Fall den Antrag nach § 80 Abs. 5 S. 1 VwGO, muss das Gericht ihn ablehnen. Eine Umdeutung in einen Vollzugsfolgenbeseitigungsantrag gemäß § 80 Abs. 5 S. 3 VwGO ist nicht möglich, weil die Vollziehung nicht aufgehoben werden kann. 29

Wegen des Verschuldens der Behörde werden ihr gemäß § 155 Abs. 4 VwGO die Kosten des Verfahrens auferlegt.

4. Grundsatz der Gleichbehandlung. § 18 Abs. 2 erklärt auf Maßnahmen im Sofortvollzug gemäß § 6 Abs. 2 die Rechtsmittel für zulässig, die gegen Verwaltungsakte gegeben sind. Ob der Gesetzgeber damit dem sofortigen Vollzug die Qualität eines Verwaltungsaktes i.S.d. § 35 S. 1 VwVfG zusprechen wollte, erscheint fraglich. Der Wortlaut lässt diese Auslegung zu, legt sie aber nicht nahe. Explizit handelt § 18 Abs. 2 nicht von der Rechtsqualität der Vollzugsmaßnahme, sondern von den hiergegen statt-

haften Rechtsbehelfen. Auch der Zweck der Regelung lässt nicht annehmen, dass der Gesetzgeber die Vollzugsmaßnahme als Verwaltungsakt fingieren wollte. § 18 Abs. 2 dient allein dem Zweck, für Maßnahmen des Sofortvollzuges den Verwaltungsgeweg zu öffnen (Rn. 8). Hierfür ist aber nicht erforderlich, die Vollzugsmaßnahme materiell-rechtlich zum Verwaltungsakt zu erklären, vielmehr genügt die Vorgabe, dass die Vollzugsmaßnahme prozess-rechtlich wie ein Verwaltungsakt zu behandeln ist. Insgesamt wird man § 18 Abs. 2 daher keine materiell-rechtliche Bedeutung zusprechen können.

- 31** In diesem Zusammenhang ist der Begriff „Rechtsmittel“ in § 18 Abs. 2 in einem weiten Sinne zu verstehen und als „Rechtsbehelf“ zu lesen (hierzu die Vorbemerkung zu § 18). § 18 Abs. 2 ebnet damit nicht nur den Weg zu den Verwaltungsgerichten, sondern erschließt dem Betroffenen auch die Möglichkeit, gegen eine Maßnahme des Sofortvollzuges Widerspruch nach § 68 VwVfG einzulegen. Das dies gerechtfertigt ist, zeigen auch die Fallbeispiele zu § 6 Rn. 254–257:

Ein Dach ist leicht schadhaft. Regen und Schneewasser dringen ein und verursachen Schäden in den Mietwohnungen. Gegen den Verwaltungsakt der Bauaufsichtsbehörde kann der Verantwortliche Widerspruch einlegen (§ 68 VwGO). Bleibt sein Widerspruch ohne Erfolg, kann er Anfechtungsklage erheben (§ 42 Abs. 1 VwGO). Als Adressat des Sofortvollzuges ist er nach der Adressatenformel auch klagebefugt gemäß § 42 Abs. 2 VwGO.

Durch den Orkan ist das bisher nur leicht schadhafte Dach plötzlich halb abgedeckt. Die Behörde greift im sofortigen Vollzug gemäß § 6 Abs. 2 ein. Sollte der Hauseigentümer hier nicht das Recht des Widerspruchs haben, nähme man ihm eine Rechtsbehelfsinstanz. Für den Betroffenen ist dies auch deshalb nachteilig, weil die Widerspruchsbehörde – anders als das Verwaltungsgericht – die Maßnahme des Sofortvollzuges nicht nur auf ihre Rechtmäßigkeit, sondern auch auf ihre Zweckmäßigkeit prüft (vgl. § 68 Abs. 1 S. 1 VwGO).

- 32** Hinzu kommt: Nimmt man dem Betroffenen die Widerspruchsinstanz, verweist man ihn unmittelbar auf die Fortsetzungsfeststellungsklage nach § 113 Abs. 1 S. 4 VwGO. Für deren Zulässigkeit muss der Kläger ein „berechtigtes Interesse“ an der begehrten Feststellung der Rechtswidrigkeit der behördlichen Tätigkeit nachweisen. Damit würde er, obwohl vom härtesten Vollstreckungseingriff getroffen, prozessual schlechter gestellt, als er stünde, wenn er sich gegen eine ihn weniger hart treffende Vollzugsmaßnahme im gestreckten Verfahren nach § 6 Abs. 1 zur Wehr setzte.
- 33** Ein solches Ergebnis erscheint mit dem allgemeinen Gleichbehandlungsgebot aus Art. 3 Abs. 1 GG schwerlich vereinbar.

Anhang:

Vergleichbares Landesrecht

- 34 (1) Bayern:** Art. 38 VwZVG. Art. 21 regelt Einwendungen gegen die Vollstreckung, die den zu vollstreckenden Anspruch betreffen.
- (2) Berlin:** § 8 VwVfG Berlin = § 18 VwVG.

(3) **Brandenburg** bestimmt in § 15 VwVGBbg zum Rechtsschutz allgemein und damit für jedes Vollstreckungsverfahren: Einwendungen gegen Entstehung oder Höhe der Verpflichtung, deren Erfüllung erzwungen werden soll, sind außerhalb des Vollstreckungsverfahrens mit den hierfür zugelassenen Rechtsmitteln zu verfolgen.

(4) **Hamburg:** § 29 HmbVwVG.

(5) **Hessen:** § 12 HessVwVG.

(6) **Mecklenburg-Vorpommern:** § 99 SOG M-V.

(7) **Rheinland-Pfalz:** § 16, § 66 Abs. 6 LVwVG. § 16 Abs. 2 regelt Einwendungen, die den Anspruch selbst betreffen (dazu *OVG Koblenz B 17.11.1981 – 1 B 60/81–: AS 17, 124 = NJW 1982, 2276 = DÖV 1982, 414 = BRS 39 Nr. 231*). Diese Präklusion gilt auch für den Rechtsnachfolger (*OVG Koblenz U 26.6.1983 – 8 A 62/83, AS. 18, 223*).

(8) **Thüringen:** § 46 Abs. 7 ThürVwZVG.

Andere Länder: In den übrigen Bundesländern, die keine dem § 18 Abs. 2 entsprechende Regelung erlassen haben, kann der Betroffene gegen die Vollstreckungsmaßnahme im Sofortvollzug vorbeugende Unterlassungsklage oder – wenn der Eingriff bereits erfolgt ist – Leistungsklage auf Rückgängigmachung der Vollstreckungsmaßnahme erheben. Ist eine Rückgängigmachung nicht möglich, ist die Feststellungsklage gemäß § 43 VwGO statthaft. Im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes ist an einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Verfügung gemäß § 123 Abs. 1 VwGO zu denken (*Vahle, DVP 2006, 89, 96*).

Dritter Abschnitt

Kosten

§ 19 Kosten

(1) ¹Für Amtshandlungen nach diesem Gesetz werden Kosten (Gebühren und Auslagen) gemäß § 337 Abs. 1, §§ 338 bis 346 der Abgabenordnung erhoben. ²Für die Gewährung einer Entschädigung an Auskunftspflichtige, Sachverständige und Treuhänder gelten §§ 107 und 318 Abs. 5 der Abgabenordnung.

(2) ¹Für die Mahnung nach § 3 Abs. 3 wird eine Mahngebühr erhoben. ²Sie beträgt ein halbes Prozent des Mahnbetrages, mindestens jedoch 5 Euro und höchstens 150 Euro. ³Die Mahngebühr wird auf volle Euro aufgerundet.

(3) Soweit die Bundespolizei nach diesem Gesetz tätig wird, werden Gebühren und Auslagen nach dem Bundesgebührengesetz erhoben.

Übersicht

	Rn		Rn
I. Zu Absatz 1	1	aa) Begriff	15
1. Amtshandlungen nach dem VwVG	1	bb) Festsetzung der Ersatzvornahme und Anforderung der Kosten	19
2. Kosten	3	cc) Erledigung der laufenden Ersatzvornahme	20
a) Gebühren	11		
b) Auslagen	15		

	Rn		Rn
dd) Anscheinsgefahr, Gefahrenverdacht	21	4. Geltendmachung des Kostenanspruchs	31
ee) Keine öffentlichen Kosten iSd § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 VwGO	22	5. Verjährung der Kostenforderung	32
ff) Weiterführende Literatur	26	II. Zu Absatz 2	54
3. Sonstige Kosten	27	III. Zu Absatz 3	55
		Anhang: Vergleichbares Landesrecht	56

I. Zu Absatz 1

- 1 1. Amtshandlungen nach dem VwVG.** Der Begriff „Amtshandlung“ ist weit zu fassen. Er umfasst jede öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit einer Behörde „nach diesem Gesetz“, wie es in § 19 Abs. 1 S. 1 heißt. Amtshandlungen sind nur solche, die **im Vollstreckungsverfahren vorgenommen** werden. Der Grundverwaltungsakt gehört folglich nicht dazu. Zu den Amtshandlungen zählt zunächst die Vollstreckung von Geldforderungen nach den §§ 1 bis 5. Sodann umfassen sie die Herausgabe von Sachen sowie die Erzwingung von Handlungen, Duldungen und Unterlassungen gemäß §§ 6 bis 18. Zu den Amtshandlungen gemäß §§ 6 bis 18 gehören die Androhung, Festsetzung und Anwendung eines Zwangsmittels. Die wichtigsten Kosten sind die Auslagen. Diese sind in § 344 Abs. 1 AO aufgeführt (Rn. 15, 16).

Die Vorschrift des § 19 VwVG enthält eine selbstständige und **abschließende Regelung** der Kosten. Deswegen kann das Verwaltungskostengesetz des Bundes im Verwaltungsvollstreckungsverfahren keine Anwendung finden. Das ergibt sich eindeutig aus dem Text des § 19 Abs. 1 S. 1 VwVG und des § 1 Abs. 1 VwKostG. Denn danach gelten beide Gesetze wörtlich übereinstimmend für jeweils verschiedene „Kosten (Gebühren und Auslagen)“ der Behörden.

- 2 Kosten** sind auch solche, die im Vollstreckungsverfahren zugunsten der öffentlichen Hand **nach § 169 VwGO** entstehen. Denn die Vollstreckung richtet sich gemäß § 169 Abs. 1 S. 1 VwGO nach dem Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz. Also gilt § 19. Herr des Verfahrens ist der Vorsitzende des Verwaltungsgerichts des ersten Rechtszuges. Er wird als Bundesvollstreckungsbehörde tätig (§ 4 Rn. 9). Als Vollstreckungsvoraussetzung erlässt der Vorsitzende einen Kostenfestsetzungsbeschluss (§ 168 Abs. 1 Nr. 4 VwGO). Damit ist die Beitreibung der Kosten zulässig.

Die Verweisung in § 169 Abs. 1 S. 1 VwGO ua auf § 19 VwVG i.V.m. § 337 Abs. 1, §§ 338 bis 346 AO erfasst nur Kosten, die durch Vollstreckungshelfer – eine andere Vollstreckungsbehörde oder den Gerichtsvollzieher – verursacht werden. Für gerichtliche Handlungen, die eine Gebührenpflicht des Vollstreckungsschuldners auslösen, gilt das Gerichtskostengesetz (Schoch/Schneider/Bier/Möller, § 169 Rn. 162).

- 3 2. Kosten.** Nach § 19 Abs. 1 S. 1 i.V.m. § 337 Abs. 1 AO fallen die Kosten der Vollstreckung dem **Vollstreckungsschuldner** (§ 2) zur Last. Im Übrigen sind die §§ 338 bis 346 AO anzuwenden. Dadurch wird das Bundesrecht vereinheitlicht.
- 4** Wesentliche Voraussetzung für die Vollstreckung von Kosten ist ein Leistungsbescheid nach § 3 Abs. 2 Buchst. a. Dieser muss **an den Vollstreckungsschuldner adressiert** sein. Richtet die Behörde den Bescheid irrtümlich an den Alteigentümer, obwohl dieser bei Entstehen der Zahlungspflicht bereits nicht mehr Eigentümer war, ist die Geltendmachung der Kostenforderung gegen den Neueigentümer als Vollstreckungsschuldner

nicht mehr möglich, wenn die Forderung in der Zwischenzeit erloschen ist. Eine andere Beurteilung kann geboten sein, wenn sich im Wege der Auslegung ergibt, dass der Leistungsbescheid an den jeweiligen Eigentümer gerichtet ist, so dass eine unzutreffende Adressierung gemäß § 42 VwVfG berichtigt werden könnte (vgl. *VGH München* U 15.12.1989 – 23 B 87.03459, juris Rn. 28 ff = BayVBl. 1990, 248 = NVwZ-RR 1990, 393). Hier gilt das Gleiche wie im Abgabenrecht (*BFH* U 27.11.1981 – II R 18/80, *BFHE* 134, 519 = BStBl. 11 1982, 276 = NVwZ 1982, 703).

Der Kostenbescheid muss, wie jeder Verwaltungsakt, gemäß § 37 Abs. 1 VwVfG hinreichend bestimmt sein. Das **Bestimmtheitsgebot** bezieht sich auch auf die **Adressierung**. In einem schriftlichen Verwaltungsakt müssen die Adressaten so genau bezeichnet werden, dass eine Verwechslung mit anderen Personen ausgeschlossen ist. Hierbei reicht aus, wenn sich die Person des Adressaten im Wege der Auslegung hinreichend genau bestimmen lässt; maßgebend ist der Empfängerhorizont. Bei Wohnungseigentümergeinschaften, Bauherrengemeinschaften und Erbengemeinschaften lässt die jüngere Rechtsprechung die Sammelbezeichnung „Wohnungseigentümergeinschaft XY“ oder „Erbengemeinschaft K“ genügen, weil und soweit sich die dazugehörenden Personen eindeutig identifizieren lassen (*Kopp/Ramsauer*, § 37 VwVfG Rn. 9d m.w.N.). An der erforderlichen Bestimmtheit fehlt es indes, wenn sich dem Bescheid nicht entnehmen lässt, ob jedes Mitglied der Wohnungseigentümergeinschaft nur entsprechend seinem Miteigentumsanteil oder als Gesamtschuldner mit dem gesamten Betrag herangezogen werden soll (*VG Koblenz* B 29.12.2004 – 7 L 3443/04, juris Rn. 4 = NVwZ-RR 2005, 762).

Ferner muss die Behörde ihren Leistungsbescheid an die **zutreffende Adresse** ihres Vollstreckungsschuldners richten. Verwendet die Behörde eine nicht mehr zutreffende Anschrift, die sie vor mehr als zehn Jahre letztmalig verwendet hatte, stellte die Absendung des Bescheides mit dieser Adresse lediglich einen (gescheiterten) Bekanntgaberversuch auf gut Glück dar (vgl. für das Abgabenrecht *BFH* U 20.9.2000 – II R 63/98, juris Rn. 13 = *BFHE* 193, 25 = BStBl. II 2001, 58 = NVwZ 2001, 358 = *NJW* 2001, 1744 L).

Spezielle, der allgemeinen Regelung des § 19 vorgehende **Kostenregelungen** enthalten die §§ **66, 67 AufenthG** für Kosten der Abschiebung, Zurückschiebung, Zurückweisung und räumlichen Beschränkung von Ausländern sowie für Kosten, für welche Beförderungsunternehmer haften. Die Kosten werden durch Leistungsbescheid erhoben (*BVerwG* U 14.6.2005 – 1 C 11/04, *BVerwGE* 123, 382 = *Buchholz* 402.240 § 83 Nr. 6 = *Polizei* 2005, 272 = *DÖV* 2006, 170 = NVwZ 2006, 94 = *DVBl.* 2006, 51; *BVerwG*, U.14.6.2005 – 1-C 15/04, *BVerwGE* 124, 1 = *Buchholz* 402.240 § 82 Nr. 2 = NVwZ 2005, 1433 = *InfAusIR* 2005, 480 = *DÖV* 2006, 172 = *DVBl.* 2006, 53; *VGH München* B 8.9.2006 – 24 ZB 06.1326, *DÖV* 2006, 1010 = *DVBl.* 2006, 1536 L; *OVG Saarlouis* B 21.12.2005 – 2 Q 5/05, NVwZ-RR 2006, 289 L)

Ein Ausländer und der ihn unerlaubt beschäftigende Arbeitgeber haften für die Kosten einer Abschiebung nach § 66 Abs. 4 *AufenthG* nur dann, wenn die Kosten auslösenden Amtshandlungen den Ausländer nicht in seinen Rechten verletzen. Insoweit trifft das Aufenthaltsrecht eine eigenständige und vorrangige Regelung gegenüber den Vorschriften des Verwaltungskostengesetzes. Die Inanspruchnahme für die Kosten der Abschiebehaft setzt daher die Rechtmäßigkeit dieser Haft voraus. Denn die Rechtsordnung kann keine Kostenerstattung für verselbstständigte rechtswidrige Eingriffs-

handlungen begründen, für die sie dem Ausländer zugleich einen Entschädigungs- oder Schadensersatzanspruch – etwa nach Art. 5 Abs. 5 EMRK – gewährt (*BVerwG* U 16.10.2012 – 10 C 6/12, juris Rn. 20 ff. = *BVerwGE* 144, 326 = *NVwZ* 2013, 277; *VGH Hessen* B 25.3.2015 – 5 A 45/14.Z, juris Rn. 4 = *AuAS*. 2015, 138 = *InfAusIR* 2015, 393; offen gelassen von *OVG Lüneburg* B 31.3.2010 – 8 PA 28/10, juris Rn. 7 = *DÖV* 2010, 571 = *InfAusIR* 2010, 317).

Die Kostentragungspflicht nach § 66 Abs. 1 AufenthG erfordert nicht, dass der Vorgang abgeschlossen und der Aufenthalt des Ausländers in der Bundesrepublik Deutschland tatsächlich beendet worden ist. Vielmehr reicht der Versuch aus (*OVG Lüneburg* B 31.3.2010 – 8 PA 28/10, juris Rn. 5 = *DÖV* 2010, 571 = *InfAusIR* 2010, 317).

Hinsichtlich der Berechnung der Personalkosten gelten die allgemeinen Grundsätze zur Berechnung von Personalkosten der öffentlichen Hand. Diese Rechtslage entspricht dem bisherigen Ausländerrecht (vgl. *BVerwG* U 29.6.2000 – 1 C 25/99, *BVerwGE* 111, 284 = *NVwZ* 2000, 1424 = *InfAusIR* 2000, 433 = *DÖV* 2001, 33 = *Buchholz* 402.240 § 83 *AuslG* Nr. 1 mit Nr. 2; *OVG Münster* U 18.6.2001 – 18 A 702/97, *NWVB.* 2002, 65 = *NVwZ-RR* 2002, 69; *VGH München* U 30.6.2003 – 24 BV 03.122, *NVwZ-Beilage* I 2004, 7).

Wird ein Ausländer auf dem Luftweg in sein Heimatland abgeschoben, ist er Schuldner der Abschiebungskosten. Dazu gehören die Kosten notwendiger Begleitpersonen, zum Beispiel Polizeibeamter (*OVG Lüneburg* B 23.3.2009 – 11 LA 490/07, *BeckRS* 2009, 32737 = *DÖV* 2009, 546 L = *NVwZ* 2009, 540 L).

Der Ausländer hat ferner für die Kosten einer Flugbegleitung durch ausländisches Sicherheitspersonal aufzukommen (*BVerwG* U 14.3.2006 – 1 C 5/05, *BVerwGE* 125, 101 = *NVwZ* 2006, 1182 = *DÖV* 2006, 782 = *DVB.* 2006, 1039).

Ein Luftfahrtunternehmen haftet für die Rückbeförderung eines illegal eingereisten Ausländers. Dazu gehören auch Dolmetscherkosten (*BVerwG* U 18.3.2003 – 1 C 9/02, *NVwZ* 2003, 1274 = *DÖV* 2003, 771 = *DVB.* 2003, 1276).

- 6 Auch § 89 des **Wasserhaushaltsgesetzes** enthält eine für die Praxis bedeutsame Kostenregelung. Hierbei handelt es sich allerdings nicht um eine spezialgesetzliche Regelung der Kostentragung für Maßnahmen der Verwaltungsvollstreckung, sondern um einen Schadensersatzanspruch bei unzulässiger Änderung der Wasserbeschaffenheit (vgl. *BGH* U 7.11.2002 – III ZR 147/02, *ZfW* 2003, 157 = *UPR* 2003, 272 = *DÖV* 2003, 336 = *NVwZ* 2003, 376 = *DVB.* 2003, 331). Wasser, das sich in einer Kläranlage befindet, fällt nicht unter den Gewässerbegriff des § 89 WHG (*OLG Hamm* U 14.12.2018 – I-11 U 10/18, 11 U 10/18, juris Rn. 40 ff.).
- 7 Bei der Gefahrenabwehr kommt es zwangsläufig vor, dass der **Name des Kostenschuldners** im Zeitpunkt der Amtshandlung **noch nicht bekannt** ist. Das trifft bei Notmaßnahmen der Vollzugsbehörde ohne vorausgehenden Verwaltungsakt durch **sofortigen Vollzug** nach § 6 Abs. 2 zu. Dadurch wird die Kostenerstattungspflicht des später festgestellten Schuldners nicht berührt. Dieser wird Adressat des Leistungsbescheides und unterliegt den Vollstreckungsregelungen des § 3.

Beispiele:

- Sofortige Beseitigung von Öl aus einem gesunkenen Wasserfahrzeug (*OVG Hamburg U 15.11.2000 – 5 Bf 41/96, NVwZ 2001, 1295 = NordÖR 2001, 268*).
- Abbruch eines einsturzgefährdeten Gebäudes (*OVG Münster U 1.12.1980 – 11 A 2347/79, OVG Münster 35, 153 = BRS 36 Nr. 218*).
- Eilbedürftige Beisetzung eines Verstorbenen (*BVerwG B 19.8.1994 – 1 B 149/94, NVwZ-RR 1995, 283 = Buchholz 408.1 Bestattungsrecht Nr. 2; VGH Mannheim B 9.9.1999 – 1 S 1306/99, DVBl. 1999, 1733 = NVwZ-RR 2000, 189 = ZKF 2000, 38 = KKZ 2000, 205; OVG Münster B 19.4.1994 – 19 A 2644/92 – NWVBl. 1995, 394; OVG Münster B 15.10.2001 – 19 A 571/00, OVG Münster 48, 228 = NVwZ 2002, 996; OVG Lüneburg B 9.12.2002 – 8 LA 158/02, NdsVBl. 2003, 109 = NJW 2003, 1268 L*). Dabei hat die Behörde ein Auswahlermessen zwischen Erd- und Feuerbestattung. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebietet es nicht, allein auf die kostengünstigste Bestattungsart abzustellen (ausführlich *VGH Mannheim U 25.9.2001 – 1 S 974/01, NVwZ 2002, 995 = ZKF 2002, 182*).

Kosten für Amtshandlungen nach dem Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz können nach § 19 nur erhoben werden, wenn das **Verwaltungszwangsverfahren rechtmäßig** war. Für rechtswidriges Verhalten trägt die Behörde die Kosten. Denn gemäß § 346 Abs. 1 AO sind Kosten, die bei richtiger Behandlung der Sache nicht entstanden wären, nicht zu erheben. Als Folge davon muss die Vollzugsbehörde Kosten für eine Maßnahme tragen, zu deren Durchführung der Verantwortliche verpflichtet war. Denn der Rechtsmangel kann nach Durchführung der Maßnahme nicht mehr mit helfender Wirkung behoben werden. 8

Beispiele:

- Die Ersatzvornahme war rechtswidrig, weil die Behörde die Vollstreckung ausgesetzt hatte (*VGH Mannheim U 27.6.1990 – 5 S 2180/89, VBIBW 1991, 17 = NVwZ 1991, 686 = NuR 1992, 233*).
- Die Behörde ordnete im Rahmen einer Ersatzvornahme überflüssige Arbeiten an. Deshalb muss sie sich einen entsprechenden Kostenabzug gefallen lassen (*OVG Berlin U 30.1.1981 – 2 B 75/78, NJW 1981, 2484 = DVBl. 1981, 788 = BRS 38 Nr. 210*).
- Die Behörde führte eine Ersatzvornahme in völlig anderer Form als der angedrohten durch (*VG Wiesbaden U 23.9.1981 – VII/V E 209/80, KStZ 1982, 119*). Hier gilt: Was de facto keine Ersatzvornahme ist, kann auch de jure keine sein.
- Das Bau- und Wohnungsaufsichtsamt ließ eine Ersatzvornahme im sofortigen Vollzug nach § 6 Abs. 2 VwVG durchführen, obwohl es den Zweck der Maßnahme mit einem vorausgehenden Verwaltungsakt und Anordnung der sofortigen Vollziehung gemäß § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 VwGO hätte erreichen können (*OVG Berlin U 3.10.1980 – 2 B 4/79, DVBl. 1980, 1053 = GrundE 1980, 1110*). Diese Rechtslage gilt allgemein (vgl. *OVG Münster U 25.10.1977 – 4 A 734/76, OVG Münster 33, 155 = NPA 721, Ersatzvornahme, 8; OVG Münster B 9.4.2008 – 11 A 1386/05, NVwZ-RR 2008, 437 = DVBl. 2008, 803 L*).
- Das Wasser- und Schifffahrtsamt führte eine strompolizeiliche Maßnahme im sofortigen Vollzug nach § 6 Abs. 2 VwVG durch, obwohl sie einen vorausgehenden Verwaltungsakt als strompolizeiliche Verfügung gemäß § 28 Abs. 1 des Bundeswasserstraßengesetzes hätte erlassen können (*BVerwG U 21.11.1980 – 4 C 60/77, ZfW 1981, 90 = NJW 1981, 1571 = RdL 1981, 110 = DÖV 1981, 798 = DRsp 549, 432 = Buchholz 445.5 § 28 WaStrG Nr. 1*).
- Die Behörde ließ eine Bestattung durch Ersatzvornahme im Wege des sofortigen Vollzuges vornehmen. Dafür konnte sie von den später ermittelten bestattungsunwilligen Kindern des Verstorbenen nur die Kosten für einen Mindeststandard ohne aufwendige Beerdigungsfeierlichkeiten verlangen (*OVG Münster B 4.3.1996 – 19 A 194/96, NWVBl. 1996, 380*).

- Die Behörde trifft eine ermessensfehlerhafte, nämlich eine offenbar unbillige Auswahlentscheidung im Rahmen der Heranziehung zu den Kosten einer Ersatzvornahme bei mehreren gesamtschuldnerisch haftenden Veranlassern grundwassergefährdender Bodenverunreinigungen (*VGH München* U 1.7.1998 – 22 B 98.198, BayVBl. 1999, 180 = NVwZ-RR 1999, 99).
- Eine „Ersatzvornahme“ war zur Mängelbeseitigung ungeeignet (*OVG Berlin* U 7.9.1990 – 5 B 39/89, OVG Berlin 19, 20).
- Die Anordnung zur anderweitigen Unterbringung erheblich vernachlässigter Tiere war nicht sofort vollziehbar (*OVG Münster* U 18.10.1979, 4 A 2512/78, OVG Münster 34, 240 = AgrarR 1980, 111 = RdL 1980, 49).
- Die notwendige Festsetzung der Ersatzvornahme fehlte (*OVG Koblenz* U 18.3.1993 – 1 A 10570/92, NVwZ 1994, 715).
- Die Vollstreckungsvoraussetzungen für die Ersatzvornahme lagen nicht vor (*OVG Lüneburg* B 25.1.2010 – 7 LA 130/09, NJW 2010, 2453).
- Rechtswidrige Ersatzvornahme im Beispiel § 6 Rn. 111.

9 Die **Kostenpflicht** setzt kein Verschulden, d.h. kein vorsätzliches oder fahrlässiges (§ 276 Abs. 2 BGB) Verhalten des Betroffenen voraus. Auch ist grundsätzlich unerheblich, ob er die Gefahr verursacht hat. Die Kostenpflicht erstreckt sich sogar auf Katastrophenfälle und Naturereignisse (vgl. *OVG Münster* B 8.3.1955 – 7 A 315/54, MDR 1955, 762 = BRS 4 S. 136). Entscheidend ist allein, dass die Amtshandlung im Vollstreckungsverfahren notwendig war und auch im Übrigen rechtmäßig erfolgte. Das gilt besonders für die Abwehr einer konkreten Gefahr, die von einer Person verursacht wird oder die vom Zustand einer Sache ausgeht.

Beispiele:

- Ein Auto wird gestohlen. Damit ist der Eigentümer und Halter nicht mehr zustandsverantwortlich, weil der Dieb die tatsächliche Gewalt ohne den Willen des Halters ausgeübt. Die Polizei ergreift den Dieb und nimmt ihm das Fahrzeug weg. Dadurch wird der Halter wieder zustandspflichtig. Die Polizei stellt das Auto sicher, schleppt es ab und nimmt es in amtliche Verwahrung (§ 10 Rn. 29). Dafür muss der Halter die Kosten tragen, so „ungerecht“ das auch erscheinen mag (vgl. *OVG Koblenz* U 20.9.1988 – 7 A 22/88, DÖV 1989, 173 = NVwZ-RR 1989, 300 = DVBl. 1989, 1011 = *Polizei* 1989, 225). Der Fahrzeughalter ist für sein Fahrzeug sofort wieder verantwortlich, wenn der Inhaber der tatsächlichen Gewalt, die er ohne den Willen des Eigentümers ausgeübt hat (der Dieb), die Sachherrschaft aufgibt; auf seinen Herrschaftswillen kommt es dabei nicht an (*VG Berlin* U 12.10.1999 – 27 A 403/98, NJW 2000, 603 = NVwZ 2000, 461 L). Ein Fahrzeug befindet sich auch dann nicht mehr in der Herrschaftsgewalt des Diebes, wenn dieser es über einen längeren Zeitraum (11:30 bis 11:58 Uhr) im eingeschränkten Haltverbot geparkt hat. Hierdurch ist die im Falle einer unberechtigten Nutzung eines Fahrzeugs durch einen Dritten vorübergehend entfallene Verantwortlichkeit wieder auf den Halter zurückgefallen; ein besonderer Besitzbegründungsakt des Eigentümers ist nicht erforderlich. Somit kann dieser durch Leistungsbescheid für die Abschleppkosten herangezogen werden (*VG Berlin* U 17.10.2014 – 14 K 118.14, juris Rn. 17 = LKV 2014, 571).
- Ein Haus wird gegen den erklärten Willen des Eigentümers besetzt. Dadurch verliert er die tatsächliche Gewalt über die Sache und ist nicht mehr zustandspflichtig. Die Besetzer richten schwere Schäden am Gebäude an. Auf Bitten des Eigentümers räumt die Polizei das Gebäude. Dadurch wird der Eigentümer wieder polizeipflichtig. Die Bauordnungsbehörde führt danach eine Ersatzvornahme durch. Obwohl der Eigentümer die Gebäudeschäden weder verschuldet noch verursacht hat, muss er die Kosten erstatten. Die Kostenpflicht entsteht allein dadurch, dass der Zustand des Hauses eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellte.

- Neben dem Hauseigentümer als Zustandsverantwortlichen sind die Hausbesetzer als Verhaltensverantwortliche polizeipflichtig, denn sie haben die Gebäudeschäden, deretwegen die Vollzugsbehörde eine Ersatzvornahme durchführen musste, durch ihr Verhalten verursacht. Ob die Vollstreckungskosten gegen den Eigentümer oder gegen die Hausbesetzer geltend zu machen sind, entscheidet die Vollzugsbehörde nach pflichtgemäßem Auswahlermessen. Dabei kann der Verhaltensstörer vor dem Zustandsstörer herangezogen werden; entscheidend sind aber die Umstände des Einzelfalles. Dabei darf die Behörde auch auf die finanzielle Leistungsfähigkeit abstellen (vgl. *OVG Lüneburg U 10.6.1989, NVwZ 1990, 786*).

Die objektive **Kostenpflicht** des öffentlichen Rechts ist grundsätzlich **unabhängig von den Vorschriften des bürgerlichen Rechts**. So ist z.B. die öffentlich-rechtliche Pflicht, für die Beerdigung eines Verstorbenen zu sorgen, nicht mit der zivilrechtlichen Pflicht identisch, die Bestattungskosten zu tragen. Die notwendigen Kosten einer im Wege der Ersatzvornahme veranlassten Bestattung können deshalb von den nach öffentlichem Recht bestattungspflichtigen Angehörigen auch dann erhoben werden, wenn diese nicht Erben sind (*VG Gießen U 5.4.2000 – 8 E 1777/98, NVwZ-RR 2000, 795 = HessVGRspr 2001, 13*).

Die Heranziehung eines öffentlich-rechtlichen Bestattungspflichtigen zu den Bestattungskosten kann jedoch unverhältnismäßig sein in Fällen, in denen die Familienverhältnisse so nachhaltig gestört sind, dass die Übernahme der Bestattungskosten für den Pflichtigen als grob unbillig anzusehen wäre (*VGH Hessen U 26.10.2011 – 5 A 1245/11, juris Rn. 32 = BeckRS 2011, 56407 = LKRZ 2012, 56 = NVwZ-RR 2012, 212 L*). In solchen Fällen kann die Beitreibung der Bestattungskosten eine sachlich begründete **unbillige Härte** (i.S.d. § 14 Abs. 2 KostO NRW) bedeuten. Zur Interpretation dieses Begriffs greift die Rechtsprechung in Fällen nachhaltig gestörter Familienverhältnisse auf die zivilrechtlichen Bestimmungen zurück, nach denen die Unterhaltspflicht sowohl des geschiedenen Ehegatten (§ 1579 BGB) als auch von Verwandten in gerader Linie (§ 1611 BGB) wegen grober Unbilligkeit eingeschränkt ist oder vollständig entfällt (*OVG NRW U 30.7.2009 – 19 A 448/07, juris Rn. 49 = NWVBl. 2010, 186*).

Kann die Vollzugsbehörde die Vollstreckungskosten gemäß § 19 gegen mehrere Kostenschuldner geltend machen, ist sie im Rahmen ihres Auswahlermessens, von wem sie die Kosten einfordert, nicht gehindert, auch darauf abzustellen, wer im Verhältnis der Kostenschuldner die Kosten zivilrechtlich letzten Endes zu tragen hat.

a) Gebühren. Gebühren sind **Vergütungen für Verwaltungshandlungen**. Im Vollstreckungsverfahren werden gemäß § 19 Abs. 2 Mahngebühren sowie gemäß § 338 AO Pfändungsgebühren (§ 339 AO), Wegnahmegebühren (§ 340 AO) und Verwertungsgebühren (§ 341 AO) erhoben. **11**

Wenn gegen mehrere Schuldner vollstreckt wird, sind die Gebühren von jedem Vollstreckungsschuldner zu erheben (§ 342 Abs. 1 AO). Wird gegen Gesamtschuldner wegen der Gesamtschuld bei derselben Gelegenheit vollstreckt, so werden die Gebühren nur einmal erhoben (§ 342 Abs. 2 AO). Zum Wesen der Gebühren wird verwiesen auf *BVerfG B 11.8.1998 – 1 BvR 1270/94, DVBl. 1998, 1220 = NVwZ 1999, 176; BVerwG U 3.3.1994 – 4 C 1/93, BVerwGE 95, 188 = NVwZ 1994, 1102 = ZLW 1995, 232 = Buchholz 442.40 § 32 LuftVG Nr. 7*.

Außer den in § 19 und in der Abgabenordnung ausgewiesenen Gebühren sind nach Bundesrecht **keine weiteren** zu entrichten. Sollten dementgegen in einer Verwaltungs- **12**

gebührenordnung zusätzliche Gebühren für die Durchführung der Ersatzvornahme und des unmittelbaren Zwanges vorgesehen sein, wäre das rechtswidrig. Insoweit fehlt eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage.

- 13 Ebenso kommt ein **Zuschlag für die reinen Kosten der Verwaltungstätigkeit nicht** in Betracht. Zum Beispiel kann die Behörde in einem Leistungsbescheid neben den Kosten der Ersatzvornahme nicht auch noch Gebühren als Ersatz für Gehälter ihrer eingesetzten Bediensteten anfordern. Denn dafür müsste es eine gesetzliche Grundlage geben. Eine solche existiert jedoch nicht (so schon *OVG Hamburg* U 21.9.1951 – Bf 259/51–; MDR 1952, 189).

Auch Personalkosten der Vollzugsbehörde gehören nicht zu den erstattungspflichtigen Vollstreckungskosten (*BVerwG* U 14.3.2006 – 1 C 5/05, BVerwGE 125, 101 = DÖV 2006, 782 – NVwZ 2006, 1182 = DVBl. 2006, 1039). So können Lohnkosten für Mitarbeiter, die das Stadtgebiet durchstreifen, um Standorte von Altkleidercontainern festzustellen, im Zusammenhang mit der Beseitigung eines illegal aufgestellten Containers nicht als Kosten der Ersatzvornahme geltend gemacht werden. Vielmehr handelt es sich um Maßnahmen und Kosten, die im Vorfeld einer Räumung stehen, jedoch nicht um Kosten der Ersatzvornahme selbst. Dazu gehören nur Kosten, die im direkten Zusammenhang mit der Räumung stehen. Die Mitarbeiterkosten gehören zum allgemeinen Verwaltungsaufwand der Behörde, bei dem festgestellt wird, ob überhaupt eine illegale Altkleidercontaineraufstellung vorliegt. Sie fallen bei der Behörde immer an, unabhängig davon, ob eine Ersatzvornahme durchgeführt wird oder nicht. Diese Kosten stehen in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit der konkreten Räumung und sind daher nicht den Kosten der Ersatzvornahme zuzurechnen (*VG Leipzig* U 1.7.2015 – 1 K 2319/14, juris Rn. 66).

Allerdings gibt es spezialgesetzliche Bestimmungen über Kosten und Gebühren. Solche sind zum Beispiel in den §§ 63 bis 70 AufenthG enthalten (s auch Rn. 5).

- 14 Die Gebühren gehören zu den **öffentlichen Abgaben**. Ein Rechtsbehelf gegen den Leistungsbescheid hat deshalb gemäß § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 VwGO keine aufschiebende Wirkung.

Dagegen gehören die **Auslagen** der Vollzugsbehörde **nicht zu den öffentlichen Kosten** des § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 VwGO (Rn. 22).

- 15 **b) Auslagen. – aa) Begriff.** Auslagen sind Kosten, welche die zuständige Behörde im Verwaltungsvollstreckungsverfahren **aufgewendet** hat. Gemäß § 344 Abs. 1 AO gehören zu den Auslagen:

1. Schreibauslagen für nicht von Amts wegen zu erteilende oder per Telefax übermittelte Abschriften; die Schreibauslagen betragen für jede Seite unabhängig von der Art der Herstellung 0,50 Euro. Werden anstelle von Abschriften elektronisch gespeicherte Dateien überlassen, betragen die Auslagen 2,50 Euro je Datei.
2. Entgelte für Post- und Telekommunikationsdienstleistungen, ausgenommen die Entgelte für Telefondienstleistungen im Orts- und Nahbereich,
3. Kosten für Zustellungen durch die Post mit Zustellungsurkunde und für Nachnahmen; wird durch die Behörde zugestellt (§ 5 des Verwaltungszustellungsgesetzes), so werden 7,50 Euro erhoben,
4. Kosten, die durch öffentliche Bekanntmachung entstehen,

5. Entschädigungen der zum Öffnen von Türen oder Behältnissen sowie zur Durchsichtung von Vollstreckungsschuldern zugezogenen Personen,
6. Kosten der Beförderung, Verwahrung und Beaufsichtigung gepfändeter Sachen, Kosten der Aberntung gepfändeter Früchte und Kosten der Verwahrung, Fütterung und Pflege gepfändeter Tiere,
7. Beträge, die als Entschädigung an Zeugen, Auskunftspersonen und Sachverständige (§ 107 AO) sowie an Treuhänder (§ 318 Abs. 5 AO) zu zahlen sind,
- 7a. Kosten, die von einem Kreditinstitut erhoben werden, weil ein Scheck des Vollstreckungsschuldners nicht eingelöst wurde,
- 7b. Kosten für die Umschreibung eines auf einen Namen lautenden Wertpapiers oder für die Wiederinkurssetzung eines Inhaberpapiers,
8. andere Beträge, die auf Grund von Vollstreckungsmaßnahmen an Dritte zu zahlen sind, insbesondere Beträge, die bei der Ersatzvornahme oder beim unmittelbaren Zwang an Beauftragte und an Hilfspersonen gezahlt werden und sonstige durch Ausführung des unmittelbaren Zwanges oder Anwendung der Ersatzzwangshaft entstandenen Kosten.

Dieser Katalog zählt in den Nummern 1 bis 7b die Auslagen abschließend auf. **In Nummer 8** ist das nicht der Fall. Diese Bestimmung enthält **zwei Regelungen**: Erstens werden als Auslagen Beträge erhoben, welche die Vollzugsbehörde auf Grund von Vollstreckungsmaßnahmen an Dritte zu zahlen hat. Zweitens werden als Auslagen Kosten erhoben, welche der Vollzugsbehörde durch Ausführung des unmittelbaren Zwanges oder Anwendung der Ersatzzwangshaft entstanden sind. **16**

Erster Regelungsinhalt: Bei **Zahlungen an Dritte** ist durch das Wort „insbesondere“ zum Ausdruck gebracht, dass es sich nur um **Regelbeispiele** handelt. Hier könnten weitere Kosten etwa bei der **Ersatzvornahme** durch Fotoaufnahmen, Beaufsichtigung der Ersatzvornahme (Engelhardt/App/Schlatmann/Mosbacher, § 10 VwVG Rn. 13a), aufwändige statische Berechnungen oder Maßnahmen zum Schutz des Grundwassers entstehen. Auch sie muss der Verantwortliche erstatten. Die Bilddokumentation zur Beweissicherung spielt in der Praxis eine große Rolle (vgl. *VGH München* B 21.12.1999 – 20 B 99.2073, juris Rn. 16 = NVwZ-RR 2000, 343 = UPR 2000, 468 = NuR 2000, 516 = BayVBl. 2000, 407 = BRS 62 Nr. 213). **17**

Entsprechend § 344 Abs. 1 Nr. 8 AO können Aufwendungen der Behörde in einem Landesgesetz und in einer Gebührenordnung konkretisiert sein. Dabei handelt es sich hauptsächlich um Gebühren, die im Zusammenhang mit dem **Abschleppen oder Umsetzen von Kraftfahrzeugen** durch die Polizei erhoben werden. Die Kosten erstrecken sich auch auf Leerfahrten (*OVG Hamburg U* 22.2.2005 – 3 Bf 25/02, NJW 2005, 2247; *OVG Hamburg B* 18.12.2006 – 3 Bs 218/05, NVwZ-RR 2007, 364 = DÖV 2007, 392 = NVwZ 2006, 850 L).

Der Rechtmäßigkeit der Erstattungsforderung steht nicht entgegen, dass der Abschleppvorgang nicht mehr zur Vollendung gelangt ist, sondern abgebrochen wurde, weil Fahrer bei seinem Fahrzeug erschien und es wegfuhr, so dass es nicht mehr umgesetzt werden musste. Auch Kosten solcher abgebrochenen Ersatzvornahmen sind „Kosten der Ersatzvornahme“. Demnach sind auch abgebrochene Vorgänge kostenpflichtig (*VG Aachen U* 15.4.2011 – 7 K 2213/09, BeckRS. 2011, 50240).

Das aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit abgeleitete **Äquivalenzprinzip** gebietet, dass auch bei Fremdleistungen – wie Abschleppvorgänge – kein Missverhältnis

zwischen Leistung und Entgelt bestehen darf. Diesbezüglich ist aber nicht zu beanstanden, dass für abgebrochene Abschleppvorgänge ein Entgelt vom Abschleppunternehmer bereits verlangt werden kann, sobald sich ein angefordertes Abschleppfahrzeug auf dem Weg zum Bestimmungsort befindet (*OVG Hamburg* U 6.5.2008 – 3 Bf 105/05, juris Rn. 34 = VRS 115, 315). Abschleppkosten können auch bereits bei Beauftragung des Unternehmens entstehen. Ob sich das Abschleppfahrzeug bereits zum Abschlepport in Bewegung gesetzt hat oder nicht, ist dann ohne rechtliche Bedeutung (*OVG Berlin* U 12.3.1992 – 5 B 68/91, *OVGE Berlin* 20, 22; *OVG Berlin* U 10.3.1982 – 1 B 69/80, *OVGE Berlin* 16, 70 = *VerkMitt.* 1982, 64 Nr. 66 = *NPA* 321, 15; *VGH Mannheim* U 27.6.2002 – 1 S. 1531/01, *ESVGH* 52, 232 = *DÖV* 2002, 1002 = *DAR* 2002, 473 = *VerkMitt.* 2002, Nr. 82 = *Polizei* 2005, 149 L; *VG Berlin* U 25.11.1992 – 11 A 477/92, *NZV* 1993, 368).

Wird eine **Abschleppmaßnahme abgebrochen**, ist die Behörde nicht verpflichtet zu prüfen, ob in der unmittelbaren Nachbarschaft zu dem verbotswidrig abgestellten Fahrzeug andere Fahrzeuge hätten aufgegriffen werden können, um die Kostenbelastung für den Betroffenen zu reduzieren. Die Annahme, dass zumindest auf der gesamten Wegstrecke zwischen dem Betriebshof des Abschleppunternehmers und dem Ort der abgebrochenen Abschleppmaßnahme nach alternativen Abschleppmöglichkeiten hätte gesucht werden müssen, ist überzogen (*OVG Saarland* B 2.8.2018 – 1 A 709/17, juris Rn. 12).

Eine auf Gesetz beruhende Regelung, die es erlaubt, den Eigentümer eines Fahrzeugs mit Abschleppkosten zu belasten, wird durch Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG gedeckt (*BVerwG* B 19.11.1991 – 8 B 137/91, *NJW* 1992, 1908 = *Buchholz* 402.41 Nr. 54). Denn es handelt sich nicht um eine Enteignung gemäß Art. 14 Abs. 3 GG, sondern nur um die Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums. Das ist laut Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG, wie hier, zulässig (siehe auch § 15 Rn. 90).

Es verstößt auch nicht gegen den Gleichheitssatz, wenn die Behörde für sog. **Leerfahrten** dieselbe Regelgebühr wie für „normale“ Abschleppmaßnahmen erhebt. Die Behörde darf grundsätzlich bei der Gebührenbemessung für typische Fallgruppen Regelgebührentarife bilden. Es ist ihr gestattet, Regelfälle eines Sachbereichs zu erfassen und sie als so genannte typische Fälle gleichartig zu behandeln. Eine solche Typisierung ist aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung und der Gewährleistung gleichartiger Bewertungsmaßstäbe gerechtfertigt. Sie kommt insbesondere bei häufig vorkommenden und gleichartigen Vorgängen – wie etwa dem Abschleppen von Fahrzeugen – in Betracht. Betroffene, die wegen der Typisierung ungleich behandelt werden, weil die Umstände ihres Einzelfalles nicht denen der Typenfälle entsprechen, können sich nicht auf eine Verletzung des Gleichheitssatzes berufen (*OVG Münster* U 28.11.2000 – 5 A 2625/00, juris Rn. 24 = *OVGE Münster* 48, 152 = *NWVBl.* 2002, 181 = *NJW* 2001, 2035 = *DÖV* 2001, 647 = *JuS* 2001, 1131 = *NVwZ* 2001, 934 L = *VRS* 100 Nr. 86).

Für Kosten bei Abschleppen eines Kraftfahrzeugs nach **Aufstellung eines mobilen Halteverbotschildes** gilt Folgendes: Ein zunächst erlaubt abgestelltes Kraftfahrzeug kann ab dem vierten Tag nach dem Aufstellen eines mobilen Halteverbotschildes auf Kosten des Halters abgeschleppt werden. Wird die Änderung der Verkehrsführung mit einem geringeren zeitlichen Vorlauf angekündigt, ist eine Kostenbelastung nur gerechtfertigt, wenn die bevorstehende Änderung sich für den Verkehrsteilnehmer

deutlich erkennbar als unmittelbar bevorstehend abzeichnet. Das entspricht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (*BVerwG* U 24.5.2018 – 3 C 25/16, juris Rn. 23 ff. = NJW 2018, 2910 = ZfSch 2018, 534 = DV 2018, 159 = NWVBl. 2018, 409 = VRS 134, 198; *BVerwG* U 11.12.1996 – 11 C 15/95, BVerwGE 102, 316, 320 = DAR 1997, 119 = JZ 1997, 780 = NZV 1997, 246 = NJW 1997, 1021 = DÖV 1997, 506 = BayVBl. 1997, 377 = SächsVBl. 1997, 134 = ThürVBl. 1997, 161 = NJ 1997, 379 = DVBl. 1998, 93 = VRS 93 Nr. 60; *VGH Mannheim* U 13.2.2007 – 1 S 822/05, NJW 2007, 2058 = NVwZ 2008, 237 L; *VGH München* U 17.4.2008 – 10 B 08.449, DÖV 2008, 732 = DVBl. 2008, 999 L; *OVG Hamburg* U 7.10.2008 – 3 Bf 116/08, DVBl. 2009, 135 L; *OVG Bautzen* U 23.3.2009 – 3 B 891/06, NJW 2009, 2551 = DÖV 2010, 370 L).

Eine Minderung der Abschleppkosten würde sich in folgendem Fall ergeben: Der Kostenschuldner stellt sein Kraftfahrzeug mit fünf anderen Fahrzeugen auf dem Radweg einer verkehrsreichen Straße ab. Die Behörde beauftragt ein Abschleppunternehmen mit dem Beiseiteräumen der Fahrzeuge. Bevor das Kfz des Verantwortlichen an der Reihe ist, erscheint dieser und entfernt es. An Stelle seines Fahrzeugs wird nun ein anderes abgeschleppt. In diesem Fall ist die Anfahrt dem Fahrer des tatsächlich abgeschleppten Fahrzeugs zugutegekommen und in Rechnung gestellt worden und darf deshalb nicht ein weiteres Mal als erstattungsfähiger Aufwand für einen abgebrochenen Abschleppvorgang betrachtet werden. Das womöglich erforderlich gewordene geringfügige Vorziehen oder Zurücksetzen des Abschleppwagens bis zum tatsächlich abgeschleppten Fahrzeug ist als auch sonst gelegentlich erforderliches Rangieren zu vernachlässigen. Dasselbe gilt in Bezug auf ein etwaiges Aus- und Wiedereinsteigen des Fahrers. Der hiermit verbundene, allenfalls in Sekunden zu bemessende Aufwand ist jedenfalls so gering, dass er die Forderung eines pauschalierten Entgeltes für einen abgebrochenen Abschleppvorgang nicht rechtfertigen kann. Leistung und Entgelt stünden dann offenkundig in einem gröblichen Missverhältnis zueinander und verstießen damit gegen das Äquivalenzprinzip (*OVG Hamburg* U 28.3.2000 – 3 Bf 215/98, juris Rn. 45 = NordÖR 2000.456 = NJW 2001, 168 = NZV 2001, 52 = DAR 2001, 41 L = NVwZ 2001, 223 L = VRS 99 Nr. 137).

Ist das Abschleppen zur Gefahrenabwehr notwendig, richtet sich die Maßnahme auch gegen den Inhaber einer **Anwohnerparkberechtigung**. Denn diese befreit lediglich von der Entrichtung von Parkgebühren. Das ergibt sich aus § 46 Abs. 1 Nr. 4a StVO. Ein weiteres Vorrecht besteht nicht (*VGH Mannheim* B 19.8.2003 – 1 S. 2659/02, NJW 2003, 3363 = Polizei 2005, 149 L; *VG Hamburg* U 23.8.2004 – 5 K 5211/02, NVwZ-RR 2005, 37; *OVG Münster* B 27.8.2009 – 5 A 1430/09, DÖV 2009, 1011 L = DVBl. 2009, 1399 L = Polizei 2009, 335 L).

Abschleppkosten sind auch zu erstatten, wenn ein Kraftfahrzeug auf einem **Schwerbehindertenparkplatz** abgestellt, der Parkausweis aber nicht sichtbar ausgelegt wird. In diesem Fall ist das Abschleppen rechtmäßig (*OVG Koblenz* U 25.1.2005 – 7 A 11726/04, NVwZ-RR 2005, 577 = DÖV 2005, 528 L = Polizei 2005, 147). Gleiches gilt, wenn ein ausgelegter Parkausweis für Behinderte abgelaufen war (*OVG Hamburg* U 16.11.2011 – 5 Bf 292/10, DÖV 2012, 285 L = DVP 2013, 124).

Abschleppkosten werden mit der Bekanntgabe des Leistungsbescheides an den Kostenschuldner fällig und vollstreckbar. Das ergibt sich aus § 3 Abs. 2 (vgl. *VG Gelsenkirchen* U 27.9.2001 – 16 K 779/00, NWVBl. 2002, 160).

Die Vollzugsbehörde hat wegen der Kosten, die ihr bei dem Abschleppen eines Fahrzeugs entstehen, ein Zurückbehaltungsrecht am Fahrzeug (§ 10 Rn. 29).

Dem abgebrochenen Abschleppvorgang vergleichbar ist der Fall, dass angeordnete **Schornsteinfegerarbeiten im Wege der Ersatzvornahme** aufgrund eines Defektes an der Heizungsanlage **nicht durchgeführt** werden können. Auch hier können dem Verpflichteten alle Kosten auferlegt werden, welche die Behörde an den mit der Durchführung der Ersatzvornahme beauftragten Schornsteinfeger zahlen muss. Dazu gehören auch die Kosten einer fehlgeschlagenen bzw. abgebrochenen Ersatzvornahme (VG Saarland U 11.3.2016 – 6 K 2111/14, juris Rn. 20).

Ferner kann eine landesrechtliche Kehr- und Überprüfungsordnung Anspruchsgrundlage für Kosten des Verwaltungszwanges sein. Das trifft zu, wenn für die Behörde dadurch Aufwendungen entstehen, dass die Berufsfeuerwehr im Wege der Ersatzvornahme zwangsweise Türen öffnen muss, um dem Bezirksschornsteinfegermeister den Zutritt zu ermöglichen (VGH Kassel U 22.5.1990 – 11 UE 627/89, BBauBl. 1991, 242).

- 18 Zweiter Regelungsinhalt:** Des Weiteren sind nach § 344 Abs. 1 Nr. 8 AO als Auslagen Kosten der Vollzugsbehörde zu erheben, die ihr bei Ausführung des unmittelbaren Zwanges oder Anwendung der Ersatzzwangshaft entstanden sind. Hierbei handelt es sich um unmittelbar eigene Kosten der Behörde.

Zunächst ist der **unmittelbare Zwang** des § 12 zur Durchsetzung eines Verwaltungsaktes im gestreckten Verfahren nach § 6 Abs. 1 betroffen. Sodann dient der unmittelbare Zwang als Zwangsmittel bei der Anwendung des Verwaltungszwanges ohne vorausgehenden Verwaltungsakt im sofortigen Vollzug gemäß § 6 Abs. 2 (§ 6 Rn. 246, 265; vgl. VG Gelsenkirchen U 20.3.2007 – 14 K 2505/05, NVwZ-RR 2007, 576).

Mehrere Bundesländer bezeichnen den unmittelbaren Zwang im Wege der Selbstvornahme als Ersatzvornahme (§ 10 Rn. 3, 44; § 12 Rn. 1, 56). Auch in diesen Fällen sind die Kosten zu erstatten (vgl. OVG Hamburg U 29.5.1986 – Bf II 6/86, DÖV 1987, 257 = VRS. 72 Nr. 82).

Unter die Kostenregelung der Nummer 8 fällt auch die **unmittelbare Ausführung einer Maßnahme** (§ 6 Rn. 279 ff.). Die Handlungsform der unmittelbaren Ausführung vermittelt der Behörde das Recht, eine Maßnahme selbst oder durch Beauftragte unmittelbar auszuführen, wenn der Zweck der Maßnahme durch Inanspruchnahme der Verantwortlichen nicht oder nicht rechtzeitig erreicht werden kann (§ 5a MEPolG). Die unmittelbare Ausführung einer Maßnahme steht im Zusammenhang mit der Ordnungspflicht. Ihrer systematischen Stellung nach gehört sie nicht zum Vollstreckungsrecht, entspricht in ihrer Funktion jedoch weitgehend der sofortigen Vollziehung gemäß § 6 Abs. 2. Der Sache nach handelt es sich um eine Ersatzvornahme im sofortigen Vollzug (hierzu Sadler, Unmittelbare Ausführung einer Maßnahme durch sofortigen Vollzug, DVBl. 2009 S. 292–299; Polizei 2009 S. 125–131). Wird eine Maßnahme durch einen Beauftragten ausgeführt, so bestehen die Kosten in dem Betrag, der an den Beauftragten zu zahlen ist. Wird eine Maßnahme durch die Ordnungsbehörde oder die Polizei selbst ausgeführt, so bestehen die Kosten in ihren durch die Maßnahme unmittelbar entstehenden zusätzlichen personellen und sächlichen Aufwendungen (vgl. § 15 Abs. 3 ASOG Berlin).

Ferner sind Auslagen nach § 344 Abs. 1 Nr. 8 AO die Kosten für die Vollstreckung der **Ersatzzwangshaft** durch die Justizverwaltung (§ 16 Rn. 39). Kostenvorschrift ist § 3 Abs. 2 des Gerichtskostengesetzes.

bb) Festsetzung der Ersatzvornahme und Anforderung der Kosten. In der Verwaltungspraxis werden die vorläufig veranschlagten **Kosten der Ersatzvornahme** häufig bereits in dem Bescheid über die Festsetzung der Ersatzvornahme, soweit diese gesetzlich vorgeschrieben ist (vgl. § 14 Rn.28), angefordert. Das erscheint nicht zweckmäßig: 19

Vielmehr sollte die Behörde den Schuldner durch **gesonderten Leistungsbescheid** gemäß der betreffenden landesrechtlichen Vorschrift zur Zahlung der Kosten auffordern. Da die Anfechtung des Leistungsbescheides idR aufschiebende Wirkung hat, die Anfechtung der Festsetzung dagegen nach Landesrecht nicht, sollten diese Vorgänge getrennt werden. Zwar eröffnet der Gesetzgeber in beiden Fällen die gleichen Rechtsbehelfe. Aber Widerspruch und Anfechtungsklage haben in dem einen Fall aufschiebende Wirkung, in dem anderen nicht. Im vorläufigen Rechtsschutzverfahren nach § 80 Abs. 5 bis 8 VwGO würde es deshalb zum einen um die Wiederherstellung, zum anderen um die Anordnung der aufschiebenden Wirkung gehen. Dies geht in den Verwaltungsakten bisweilen durcheinander, was sich durch einen gesonderten Leistungsbescheid vermeiden lässt.

In einigen Bundesländern ist die aufschiebende Wirkung von Rechtsbehelfen gegen Leistungsbescheide, mit denen die Kosten der Ersatzvornahme festgesetzt werden, ausdrücklich ausgeschlossen (so § 13 Abs. 2 S. 3 VwVG Hamburg, § 24 Abs. 3 S. 2 VwVG Sachsen, § 50 Abs. 5 VwZVG Thüringen).

cc) Erledigung der laufenden Ersatzvornahme. Sollte der Verantwortliche im Falle der **Ersatzvornahme** seiner Verpflichtung erst nach deren Einleitung nachkommen, muss die Behörde den Werkvertrag mit dem Ersatzunternehmer kündigen. Gemäß § 649 BGB ist sie dazu jederzeit berechtigt, jedoch gleichzeitig zur Zahlung der entsprechenden Vergütung an den Unternehmer verpflichtet. Der Vollzug wird gemäß § 15 Abs. 3 eingestellt. Die Einstellung ändert nichts an der gesetzlichen Kostenschuld. Der Schuldner hat die der Behörde bis dahin entstandenen Kosten zu erstatten. Dazu gehören zB Kosten für Leerfahrten (Rn. 17) oder Verdienstaussfall des Ersatzunternehmers. Denn er hat wegen seiner Untätigkeit die Behörde zu Eingriffsmaßnahmen veranlasst und dadurch die Kosten verursacht. Die Aufwendungen der Behörde sind also „**Kosten des Pflichtigen**“ nach § 10. 20

Die Kostenpflicht des Betroffenen bleibt auch unberührt, wenn er während der Ersatzvornahme auf das **Eigentum** an den ihm gehörenden Sachen oder seinem Grundstück **verzichtet** (*VGH Mannheim* B 2.6.1997 – 8 S 577/97, *ESVGH* 47, 251 = *NJW* 1997, 3259 = *NuR* 1998, 100 = *UPR* 1998, 77 = *VBIBW* 1998, 19). Zur Aufgabe des Eigentums (Dereliktion) wird auf § 15 Rn. 66, 71 hingewiesen.

Im Übrigen befreien fiskalische Interessen die Vollzugsbehörde nicht von ihrer Pflicht, notwendige Maßnahmen zur Gefahrenabwehr zu treffen. Sie kann im Falle einer konkreten Gefahr den Verantwortlichen nicht auf den Zivilrechtsweg mit einem weiteren Verantwortlichen, zum Beispiel Nachbar, verweisen, um der Kostenlast einer gebotenen Ersatzvornahme zu entgehen (*OVG Saarlouis*, 21.8.2012 – 2 B 178/12, *BeckRS*.2012, 58342 = *NVwZ-RR* 2013, 17 L).

dd) Anscheinsgefahr, Gefahrenverdacht. Eine **Anscheinsgefahr** (hierzu bereits § 6 Rn. 273) liegt vor, wenn der handelnde Beamte bei pflichtgemäßer Sachverhaltsaufklärung und verständiger Einschätzung der vorliegenden Anhaltspunkte im Zeitpunkt 21

des Eingreifens eine Gefahrensituation annehmen musste, die – im Nachhinein gesehen – objektiv aber nicht vorlag (grundlegend *preuß. OVG* OVG 77, 333, 338). Geht der Beamte davon aus, dass eine Gefahr vorliegt, wird er in aller Regel Gefahrenabwehrmaßnahmen treffen, wobei es sich zumeist um eine im sofortigen Vollzug durchgeführte Ersatzvornahme oder um eine unmittelbare Ausführung handeln wird. Wenn diese Maßnahmen Kosten verursacht haben, stellt sich die Frage, ob der vermeintlich Pflichtige die Kosten der sich im Nachhinein als überflüssig erweisenden Maßnahme tragen muss.

Durfte der handelnde Beamte bei pflichtgemäßem Verhalten von einer Gefahrenlage ausgehen, sind die zur Abwehr der Gefahr geeignet, erforderlich und angemessen erscheinenden Maßnahmen rechtmäßig (allg. Meinung, vgl. nur *VG Gelsenkirchen U* 21.2.2017 – 14 K 3390/13, juris Rn. 86 m.w.N.). Nimmt der pflichtgemäß handelnde Beamte eine Gefahr wahr, muss er in der gegebenen Situation sofort die gebotenen Maßnahmen zur Gefahrenabwehr treffen können. Dies rechtfertigt, für die Beurteilung der Gefahr auf die ex-ante-Perspektive des pflichtbewußten Beamten abzustellen und eine Anscheinsgefahr als Gefahr gelten zu lassen. Bei der Entscheidung über die **Kostenpflicht** besteht keine Notwendigkeit, zum Zwecke der effektiven Gefahrenabwehr eine ex-ante-Betrachtung zugrunde zu legen. Möglich und geboten ist vielmehr eine **ex-post-Beurteilung** des tatsächlichen Sachverhaltes. Aus dieser Perspektive erscheint es unbillig, den vermeintlichen Störer zu den Kosten für die Abwehr einer Gefahr heranzuziehen, die objektiv nicht bestand (allg. Meinung, vgl. nur *Thiel*, § 15 Rn. 7).

Beispiel: Alarmiert ein besorgter Bürger die Feuerwehr, weil er dichten Rauch aus einem Haus aufsteigen sieht und irrtümlich einen Hausbrand vermutet, liegt aus Sicht der Feuerwehr eine Gefahr vor. Rückt sie aus, um vor Ort festzustellen, dass der Hauseigentümer auf der Hausterrasse grillt, können die Kosten des objektiv unnötigen Einsatzes dem Bürger nicht auferlegt werden.

Eine andere Beurteilung ist geboten, wenn der **vermeintliche Störer** die Umstände, die **den Anschein einer Gefahr** begründen, **zu verantworten** hat (*Möller/Warg*, Rn. 244 mwN).

Beispiel: Hat der Bürger die Feuerwehr im vorgenannten Beispiel alarmiert, weil er sich darüber ärgerte, dass sein Nachbar beim Grillen störenden Rauch verursachte, sind ihm die Kosten, die durch den vorsätzlichen Fehllarm entstanden sind, aufzuerlegen. Dies sollte im Interesse einer rechtzeitigen Information der Feuerwehr (oder der Polizei) aber nur bei Vorsatz und grober Fahrlässigkeit geschehen (vgl. *OVG Lüneburg B* 27.11.2012 – 11 PA 299/12, juris Rn. 2 = *NVwZ-RR* 2013, 145). Grobe Fahrlässigkeit liegt vor, wenn die verkehrserforderliche Sorgfalt in besonders schwerem Maße verletzt wird, schon einfachste, ganz naheliegende Überlegungen nicht angestellt werden und das nicht beachtet wird, was im gegebenen Fall jedem einleuchten musste. Im Gegensatz zur einfachen Fahrlässigkeit muss es sich bei einem grob fahrlässigen Verhalten um ein auch in subjektiver Hinsicht unentschuldbares Fehlverhalten handeln, das ein gewöhnliches Maß erheblich übersteigt (st. Rspr., vgl. *BGH U* 8.7.1992 – IV ZR 223/91, *BGHZ* 119, 147). Eine entsprechende Haftungsbeschränkung erscheint geboten, weil der Informant im Interesse der Allgemeinheit handelt, so dass der Grundgedanke, welcher der beschränkten Haftung der Beamten gemäß § 48 S.1 *BeamtStG* zugrunde liegt, auch auf ihn zutrifft (*Lisken/Denninger/Buchberger/Sailer*, M Rn. 254).

Ergibt sich nach Durchführung der behördlichen Maßnahme zur Abwehr der vermeintlichen Gefahr, dass nicht der vermeintliche Anscheinstörer, sondern ein Dritter die Umstände, die den Anschein einer Gefahr begründet haben, zu verantworten hat, können die Kosten auch diesem „ex post“ zu Tage tretenden Verursacher der Anscheinsgefahr auferlegt werden (*Thiel*, § 15 Rn. 8 m.w.N.).

Bei Vorliegen einer Anscheinsgefahr folgt die Kostentragungspflicht des Verantwortlichen teilweise aus Spezialgesetzen, zB bei Einsätzen zum Brandschutz, Rettungsdienst oder Katastrophenschutz (vgl. zum Feuerwehreinsatz *OVG Bautzen B 16.3.2009 – 5 A 758/08*, DÖV 2010, 368 L).

Gleiches gilt für den **Gefahrenverdacht** (hierzu bereits § 6 Rn. 274). Ein solcher liegt vor, wenn der pflichtgemäß handelnde Beamte trotz vorliegender Anhaltspunkte für eine Gefahr nicht abschließend beurteilen kann, ob eine Gefahr besteht (*Möller/Warg*, Rn. 106 m.w.N.). Ergeben Gefahrforschungsmaßnahmen, dass eine Gefahr vorliegt, wird man die Kosten für diese Maßnahme dem Adressaten der nachfolgenden Gefahrenabwehrmaßnahmen auferlegen können. Erweist sich, dass objektiv keine Gefahr vorliegt, fallen die Kosten für den Gefahrforschungseingriff der Behörde zur Last. Nach der Rechtsprechung hat die Behörde die Kosten für von ihr veranlasste Gefahrforschungsmaßnahmen zu tragen, wenn der Gefahrenverdacht später widerlegt wird (§ 6 Rn. 275); dies allerdings nur, wenn der Verdachtsstörer die den Verdacht begründenden Umstände nicht zu verantworten hat (*OVG NRW B 17.4.2012 – 5 A 2125/10*, juris Rn. 5 = DVBl 2012, 720 L = DVP 2013, 530 L).

ee) Keine öffentlichen Kosten iSd § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 VwGO. Die **Auslagen** der Vollzugsbehörde gehören nach überwiegender Ansicht **nicht zu den öffentlichen Kosten** iSd § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 VwGO. Widerspruch und Anfechtungsklage gegen den Leistungsbescheid haben **aufschiebende Wirkung**. 22

Dieser Ansicht sind:

- *OVG Thüringen B 12.3.2008 – 3 EO 283/07*, juris Rn. 16 = ThürVGRspr 2009, 183;
- *OVG Hamburg B 4.5.2000 – 3 Bs 422/98*, DÖV 2000, 780 = NVwZ-Beilage I 2000, 146;
- *VGH München B 25.2.2009 – 2 CS 07.1702*, juris Rn. 17 = NVwZ-RR 2009, 787 = BayVBl 2010, 51 = DÖV 2009, 872 L;
- *OVG Berlin B 13.4.1995 – 2 S 3/95*, OVGE Berlin 21, 218 = NVwZ-RR 1995, 575 = MDR 1995, 957 = KKZ 1996, 72;
- *OVG Bautzen B 26.10.1995 – 3 S 387/95*, SächsVBl. 1996, 70;
- *OVG Bautzen B 20.5.1996 – 3 S 563/95*, SächsVBl. 1996, 258;
- *OVG Koblenz B 28.7.1998 – 1 B 11553/98*, NVwZ-RR 1999, 27 = DVBl. 1999, 116 = KKZ 1999, 189 = BRS 60 Nr. 172;
- *VGH Mannheim B 16.1.1991 – 6 S 34/91*, VBIBW 1991, 215 = NVwZ-RR 1991, 512 = KKZ 1992, 38.

So auch App/*Wettlaufer/Klomfaß*, Kap. 41 Rn. 59; Bader/*Funke-Kaiser/Stuhlfauth/von Albedyll*, § 80 VwGO Rn. 33; Engelhardt/App/*Schlatmann/Stammberger*, § 19 Rn. 5; Kopp/*Schenke*, § 80 VwGO Rn. 63.

Anderer Ansicht sind:

- *VGH München B 15.11.1993 – 22 CS 93.1481*, BayVBl. 1994, 371 = GewArch 1994, 233 = UPR 1994, 155 = NVwZ-RR 1994, 471 = KKZ 1995, 101;

- *VGH München* B 27.6.1994 – 20 CS 94.1270, NVwZ-RR 1994, 618 = DÖV 1994, 1013 = BayVBl. 1995, 694.

Auslagen können ihrem Wesen nach nicht zu den öffentlichen Abgaben und Kosten des § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 VwGO gehören. Denn Auslagen sind Geldbeträge, die der Staat nicht als feste Posten in seinen Haushalt einplant und damit zur Grundlage seiner Finanzwirtschaft macht. Auslagen sind vielmehr die notgedrungene Folge eines Fehlverhaltens des Pflichtigen.

- 25 In **Baden-Württemberg** sind nach der Rechtsprechung des *VGH Mannheim* Kosten für die Anwendung unmittelbaren Zwanges durch die Polizei öffentliche Kosten i.S.d. § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 VwGO (B 26.3.1984 – 14 S. 2640/83, ESVGH 34, 222 = VBIBW 1984, 245 = DÖV 1984, 517 = NVwZ 1985, 202). Die Kostenpflicht des § 31 LVwVG diene dazu, den öffentlichen Finanzbedarf abgabenrechtlich zu decken. Folglich hätten Rechtsbehelfe keine aufschiebende Wirkung.

Eine solche Rechtslage widerspricht dem beugerechtlichen Wesen der Verwaltungsvollstreckung und der herrschenden Meinung. Der Staat sollte nicht Kosten zur Grundlage seines Finanzbedarfs erklären, die er im Grunde doch gar nicht wünschen kann und notgedrungen nur deshalb geltend macht, weil der Verantwortliche sich nicht rechtstreu verhält.

- 26 **ff) Weiterführende Literatur.** Wegen der Einzelheiten des Vollstreckungs- und Beitreibungsverfahrens der Hauptzollämter oder (bei landesrechtlichen Forderungen) der Finanzämter wird auf die Literatur zur Abgabenordnung verwiesen.

- 27 **3. Sonstige Kosten.** Gemäß § 337 Abs. 1 und § 344 Abs. 1 Nr. 7 AO hat der Vollstreckungsschuldner auch folgende Kosten zu tragen:

- 28 In § 107 AO ist bestimmt, dass **Auskunftspflichtige und Sachverständige**, welche die Behörde zu Beweis Zwecken herangezogen hat, auf Antrag in entsprechender Anwendung des Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetzes entschädigt werden.

- 29 Einen **Sachverständigen** muss die Behörde beauftragen, wenn sie fachlich und technisch selbst nicht weiterkommt, also unabweislich auf ihn angewiesen ist. Das kann zB folgende Bereiche betreffen: Nutzung der Kernenergie, Immissionsschutz, technische Sicherheit, Feuersicherheit, Bauaufsicht, Wasserschutz. Der Einsatz des Sachverständigen ist ein Bestandteil des Verwaltungszwangsverfahrens. Dass sich durch die Bestellung eines Sachverständigen die Vollstreckungskosten in dem entsprechenden Verhältnis erhöhen, ist ohne Bedeutung. Denn die Behörde zieht ihn nur aus Not zu Rate, weil der Verantwortliche es nicht selber macht.

- 30 Nach § 318 Abs. 5 AO erhält der **Treuhänder** auf Antrag eine Entschädigung, die nicht höher als die eines Zwangsverwalters sein darf.

- 31 **4. Geltendmachung des Kostenanspruchs.** § 19 Abs. 1 und die danach anzuwendenden Vorschriften der Abgabenordnung schreiben der Behörde vor, den Kostenanspruch geltend zu machen. Kosten der Vollstreckung sind nach § 19 Abs. 1 VwVG i.V.m. § 337 Abs. 1 AO Gebühren und Auslagen. Sie „werden erhoben“. Das ist in § 338 AO für Gebühren und in § 344 Abs. 1 AO für Auslagen zwingend bestimmt. Der Behörde steht kein Ermessen zu. Sie muss versuchen, den Kostenanspruch auch durchzusetzen.

Im **Fachrecht** ist die Geltendmachung der Kosten **teilweise** in das **Ermessen** der Vollzugsbehörde gestellt, etwa in § 28 Abs. 3 S. 3 des Bundeswasserstraßengesetzes. Hier nach kann das Wasserstraßen- und Schifffahrtsamt die notwendige Maßnahme ausführen, wenn der Verantwortliche nicht oder nicht rechtzeitig zu erreichen ist. „Entstehen durch die Maßnahme Kosten, können sie ihm auferlegt werden.“

Ein Ermessen wird regelmäßig auf „Null“ schrumpfen. Denn es ist durch das Haushaltsrecht eingeschränkt. Maßgeblich ist das Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder vom 19.8.1969 (BGBl. I S. 1273). Nach dessen § 6 Abs. 1 sind bei der Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. In den Landeshaushaltsordnungen aller Bundesländer gibt es mit dem Bundesrecht übereinstimmende wortgleiche Vorschriften. Das hat ermessenlenkende Bedeutung in dem Sinne, dass auf Kosten grundsätzlich nicht verzichtet werden darf. Zur ermessenlenkenden Bedeutung des Haushaltsrechts vgl. *BVerwG* U 16.6.1997 – 3 C 22/96, *BVerwGE* 105, 55 = *DÖV* 1997, 1006 = *RdL* 1997, 307 = *NJW* 1998, 2233 = *DVBl.* 1998, 145 = *AgrarR* 1998, 434 = *BayVBl.* 1998, 27; *OVG Weimar* U 18.2.1999 – 2 KO 61/96, *NVwZ-RR* 1999, 435 = *NuR* 2000, 112.

5. Verjährung der Kostenforderung. Die Verjährung ist in § 19 Abs. 1 nicht ausdrücklich geregelt. Sie richtet sich nach Bestimmungen der **Abgabenordnung**, des **Verwaltungsverfahrensgesetzes** und des **Bürgerlichen Gesetzbuchs**. Nach § 19 Abs. 1 ist zunächst von der Abgabenordnung auszugehen. 32

Für die Anforderung der Kosten bei dem Schuldner ist § 346 Abs. 2 AO einschlägig. Er setzt eine verhältnismäßig kurze Frist: Die Frist für den Ansatz der Kosten sowie für die Aufhebung und Änderung des Kostenansatzes beträgt **ein Jahr**. Sie beginnt mit Ablauf des Kalenderjahres, in dem die Kosten entstanden sind. 33

Die Gläubigerbehörde hat ihre Kosten durch Verwaltungsakt festzusetzen und bei dem Schuldner anzufordern. Das ist ein **Leistungsbescheid** iSv § 3 Abs. 2 Buchst. a VwVG. Nur auf diese Weise kann § 346 Abs. 2 AO praktisch verwirklicht werden.

Allerdings sagt § 346 Abs. 2 AO nichts darüber aus, wann die Kosten entstanden sind und die Frist für ihre Anforderung bei dem Schuldner zu laufen beginnt. Insoweit ist eine Klärung für die **Ersatzvornahme** notwendig. Denn der Lauf der Verjährungsfrist kann nur beginnen, wenn die Ersatzvornahme abgeschlossen ist. Wann das der Fall ist, kann zweifelhaft sein. 34

Die Ersatzvornahme ist an dem Tag abgeschlossen, an welchem die Vollzugsbehörde von dem Ersatzunternehmer die **Schlussrechnung** erhält. Geschieht das z.B. im November 2018, dann muss die Behörde die Kosten spätestens bis zum 31.12.2019 geltend machen. Sonst ist die Forderung am 1.1.2020 verjährt.

Ein Kostenbescheid ergeht nicht, wenn der Fahrer eines abgeschleppten Fahrzeugs die Abschleppkosten an das Abschleppunternehmen zahlt, um wieder in den Besitz seines Wagens zu gelangen. Hierdurch hat der Fahrer im Rechtssinne eine Leistung an die Behörde, nicht an das Abschleppunternehmen erbracht. Denn das Unternehmen tritt als Inkassostelle für die Begleichung der Forderung der Behörde, die das Abschleppen veranlasst hatte, auf (vgl. *BGH* U 26.01.2006 – I ZR 83/03, *NVwZ* 2006, 964, 965). Unbeachtlich ist demgegenüber, dass das Abschleppunternehmen den vereinnahmten Betrag intern gegenüber der Behörde mit einer ihm zustehenden werkvertraglichen Forderung verrechnet. Die Behörde erlangt den Geldbetrag auch nicht

ohne Rechtsgrund und ist folglich nicht zur Herausgabe verpflichtet. Denn der Fahrer ist gegenüber der Behörde nach vollstreckungsrechtlichen Vorschriften (vgl. § 19 Abs. 1) zur Kostentragung verpflichtet. Das Recht zum Behaltendürfen der Leistung setzt schließlich nicht voraus, dass dieser nach den gesetzlichen Vorschriften entstandene Kostenanspruch durch den Erlass eines konkretisierenden Kostenbescheids fällig geworden ist (*VGH Mannheim* U 20.1.2010 – 1 S 484/09, juris Rn. 15 = NJW 2010, 1998 = DÖV 2010, 451 L).

- 35 Da § 19 nicht auf die Verjährungsvorschriften der Abgabenordnung in §§ 228 ff. AO verweist, richtet sich die Verjährung der Kostenforderung nach den Bestimmungen des VwVfG, soweit keine spezialgesetzlichen Verjährungsvorschriften einschlägig sind.

Als spezielle Vorschrift sieht § 70 AufenthG eine Verjährungsfrist von sechs Jahren vor. Umstritten war, ob für die Festsetzung der in den §§ 66 ff. AufenthG genannten Kosten der Abschiebung, Zurückschiebung, Zurückweisung und räumlichen Beschränkung von Ausländern die sechsjährige Verjährungsfrist des § 70 AufenthG oder die allgemeine Verjährungsfrist des § 20 Abs. 1 S. 1 VwKostG gelten soll. Das Bundesverwaltungsgericht hat § 70 AufenthG für allein maßgeblich erklärt (*BVerwG* U 8.5.2014 – 1 C 3/13, juris Rn. 9 ff. = BVerwGE 149, 320 = NVwZ-RR 2014, 781 = Buchholz 402.242 § 82 AufenthG Nr. 1; hierzu kritisch *Kopp/Ramsauer*, § 53 VwVfG Rn. 20).

- 36 Gemäß § 53 Abs. 1 S. 1 VwVfG hemmt der **Leistungsbescheid**, durch den die Behörde den Schuldner zur Zahlung der Kosten auffordert (§ 3 Abs. 2 Bst. a), die **Verjährung**. Nach § 53 Abs. 2 VwVfG verjährt der Anspruch einer Behörde **dreißig Jahre** nach Unanfechtbarkeit des Leistungsbescheides. Hier gilt die gleiche Frist wie für den rechtskräftig festgestellten Anspruch gemäß § 197 Abs. 1 Nr. 3 BGB.
- 37 Im **Landesrecht** finden sich abweichende Regelungen zur Verjährung. So sehen manche Bundesländer für die Zustellung des Leistungsbescheides eine längere Frist als § 346 Abs. 2 AO vor. Sie kann, wie z.B. in Hamburg gemäß § 76 Abs. 4 VwVG zwei Jahre (vgl. *OVG Hamburg* B 8.1.2004 – 3 Bf 407/01, NVwZ-RR 2005, 224) und in Baden-Württemberg nach § 31 Abs. 5 LVwVG drei Jahre laufen (vgl. *VGH Mannheim* U 28.11.1988 – 5 S 2755/87, BWVPr. 1989, 110 = NVwZ-RR 1989, 454 = NuR 1989, 350). Ebenfalls drei Jahre sind in Bayern nach der kostengesetzlichen Regelung des Art. 41 VwZVG vorgeschrieben (vgl. *VGH München* B 21.12.1999 – 20 B 99.2073, NVwZ-RR 2000, 343 = UPR 2000, 468 = NuR 2000, 516 = BayVBl. 2000, 407 = BRS. 62 Nr. 213).
- 38 Die Verjährung der Kostenforderung bei einer **Ersatzvornahme** tritt nach Eingang der **Schlussrechnung** des Ersatzunternehmers auf jeden Fall ein, sofern sie nicht durch Erlass eines Leistungsbescheides gemäß § 3 Abs. 2 Buchst. a VwVG nach § 53 Abs. 1 VwVfG gehemmt wird (Rn. 36). Bei der Vollstreckung zugunsten der öffentlichen Hand erlässt der Vorsitzende des Gerichts des ersten Rechtszuges als Vollstreckungsbehörde nach § 169 Abs. 1 VwGO einen Kostenfestsetzungsbescheid.
- 39 Nach Ansicht des Oberverwaltungsgerichts Münster wird die Festsetzungsfrist des § 346 Abs. 2 AO durch die Ablaufhemmung gemäß § 171 Abs. 3 AO verlängert. § 171 Abs. 3 AO sei „jedenfalls entsprechend auf die Frist des § 346 Abs. 2 AO anzuwenden“ (*OVG Münster* B 2.6.2000 – 10 E 163/00, juris Rn. 8 = NVwZ-RR 2001, 188 = NWVBl. 2001, 65; ebenso *VGH Kassel* B 26.3.2004 – 3 TM 1626/03, NVwZ-RR 2004, 524).

Dagegen bestehen Bedenken: § 171 AO ist in den Bestimmungen der Abgabenordnung, die gemäß § 19 Abs. 1 VwVG für die Kosten der Vollstreckung gelten, nicht enthalten. Gleiches trifft auf § 5 Abs. 1 VwVG zu. Auch dort fehlt § 171 AO bei den anzuwendenden Bestimmungen der Abgabenordnung. Dass der Gesetzgeber versehentlich nicht auf § 171 AO verwiesen hätte, ist nicht erkennbar. Daher fehlt es an einer ungewollten Regelungslücke als Voraussetzung für einen Analogieschluss und ein entsprechende Anwendung des § 171 AO. Deshalb kann diese Vorschrift bei der Verjährungsfrist des § 19 Abs. 1 VwVG i.V.m. § 346 Abs. 2 AO nicht berücksichtigt werden.

Die Verjährung der Forderung von Kosten für die Durchführung einer Ersatzvornahme tritt unabhängig davon ein, ob der **Grundverwaltungsakt** sich nach Durchführung der Ersatzvornahme **erledigt** hat. Der zwangsweise Vollzug eines Verwaltungsakts führt nicht stets zu seiner Erledigung. So sind Vollstreckungsmaßnahmen, die sich rückgängig machen lassen, nicht als Erledigungsgrund im Sinne des § 43 Abs. 2 VwVG anzuerkennen. Demgemäß erledigt sich eine bauordnungsrechtliche Beseitigungsverfügung nicht, wenn Sachen, die im Zuge der zwangsweisen Durchsetzung der Verfügung vom Grundstück des Klägers entfernt wurden, auf dem städtischen Bauhof gelagert werden. Werden durch die Vollstreckung keine irreversiblen Verhältnisse geschaffen, so dauert die regelnde Wirkung schon deshalb fort, weil die Behörde anderenfalls nicht in der Lage wäre, Folgenbeseitigungsansprüche abzuwehren (*BVerwG B 17.11.1998 – 4 B 100/98*, juris Rn. 9 = *BauR 1999*, 733 = *BRS. 60 Nr. 164*; *VG Magdeburg U 24.4.2018 – 1 A 94/15*, juris Rn. 14).

Das etwaige Fortwirken des Grundverwaltungsaktes nach Beendigung der Ersatzvornahme ist für die Verjährung ohne Bedeutung. **Wesentlich ist allein, dass die Ersatzvornahme abgeschlossen** ist. Nur sie steht mit der Verjährung in einem unmittelbaren Zusammenhang. Denn die zu vollstreckenden Kosten, die verjähren können, sind durch die Ersatzvornahme verursacht worden und nicht bei dem Grundverwaltungsakt entstanden.

Mit Ablauf der Verjährungsfrist verjährt der Anspruch der Behörde auch dann, wenn im Leistungsbescheid der **Schuldner unzutreffend bezeichnet** und somit an den falschen Adressaten gerichtet ist. Der Bescheid kann nicht durch Auswechslung der Schuldnerbezeichnung mit heilender Wirkung berichtigt werden (*VGH München U 15.12.1989 – 23 B 87.03459*, BayVBl. 1990, 248 = *NVwZ-RR 1990*, 393).

Eine unzutreffende Bezeichnung des richtigen Adressaten im Anschriftenfeld des Bescheides ist jedoch unschädlich, wenn sich der Adressat aus dem Bescheidinhalt insgesamt oder den beigelegten Anlagen entnehmen lässt. Auch vorangegangene Bescheide und Schreiben zwischen den Beteiligten sowie die sonstigen den Betroffenen bekannten oder für sie ohne Weiteres erkennbaren Umstände sind bei der Auslegung heranzuziehen (*VGH Baden-Württemberg U 28.4.2010 – 2 S. 2312/09*, juris Rn. 27 = *DVB 2010*, 1583 L = *DÖV 2010*, 782; *BVerwG U 27.6.2012 – 9 C 7/11*, juris Rn. 15 = *BVerwGE 143*, 222 = *NVwZ 2012*, 1413).

Gemäß § 169 VwGO ist der **Vorsitzende des Gerichts** des ersten Rechtszuges für eine **Ersatzvornahme** zuständig, die durch einen gerichtlichen Titel nach § 168 VwGO begründet wurde (vgl. *VGH Mannheim B 12.3.1993 – 5 S 285/93*, *NVwZ-RR 1994*, 120). Auch hierbei ist die Ersatzvornahme an dem Tag abgeschlossen, an welchem der Vorsitzende die Schlussrechnung erhält (wie Rn. 34). In diesem Zeitpunkt entsteht folglich bereits der Anspruch auf Erstattung der Kosten.

- 43 Der Gerichtsvorsitzende ist als Bundesvollstreckungsbehörde Herr des Vollstreckungsverfahrens. Er kann dabei die Gläubigerbehörde und die Vollstreckungsgläubigerin in Anspruch nehmen (§ 7 Rn. 27). Diese beauftragt ihrerseits einen Ersatzunternehmer, die Maßnahme durchzuführen. Fraglich ist, wann in einem solchen Fall die Verjährungsfrist zu laufen beginnt.

Die beauftragte Firma legt ihre Schlussrechnung der Gläubigerbehörde vor. Denn mit dieser hat sie den Werkvertrag nach § 631 BGB geschlossen. Damit ist jedoch (im Gegensatz zu der oben behandelten Ersatzvornahme einer Behörde) die Ersatzvornahme des Gerichtsvorsitzenden noch nicht abgeschlossen. Die beauftragte Gläubigerbehörde ist nämlich nur eine Zwischenstation innerhalb der Zuständigkeit des Vorsitzenden.

Daraus folgt, dass die Gläubigerbehörde dem Gerichtsvorsitzenden ihre prüffähigen Unterlagen einschließlich der Schlussrechnung des Ersatzunternehmers mit der Bitte um Erstattung ihrer Auslagen vorzulegen hat. Sobald dieser Antrag bei dem Gerichtsvorsitzenden eingegangen ist, beginnt die Verjährungsfrist zu laufen (vgl. *OVG Lüneburg* B 18.10.1990 – 9 O 36/90, juris Rn. 9 ff. = DÖV 1991, 565 = KKZ 1991, 238 = NVwZ-RR 1991, 387). Der Vorsitzende hat deswegen innerhalb dieser Frist die Kosten durch einen **Kostenfestsetzungsbescheid** anzufordern. Die Ersatzvornahme ist nicht etwa erst mit der Beitreibung der Kosten abgeschlossen (so aber *OVG Münster* B 2.6.2000 – 10 E 163/00, juris Rn. 3 = NVwZ-RR 2001, 188 = NWVBl. 2001, 65). Den Kostenfestsetzungsbescheid kann nur der Vorsitzende, nicht aber der Urkundsbeamte erlassen (*OVG Münster* B 2.6.2000, vorstehend).

- 44 § 53 VwVfG regelt die „Hemmung der Verjährung durch Verwaltungsakt“. Über die **Folgen der Verjährung** sagt er nichts.

Früher trug § 53 VwVfG die Überschrift „Unterbrechung der Verjährung durch Verwaltungsakt“. Ursprung der Änderung in „Hemmung“ ist das Schuldrechtsmodernisierungsgesetz vom 26.11.2001 (BGBl. I S. 3118). Dieses Gesetz regelt die Verjährung allgemein neu. Darauf wurde § 53 VwVfG entsprechend geändert durch das Hüttenknappschaftliche Zusatzversicherungsneuregelungsgesetz vom 21.6.2002 (BGBl. I S. 1237). Insoweit entspricht das Verwaltungsrecht dem bürgerlichen Recht.

- 45 § 19 Abs. 1 VwVG verweist nicht auf § 232 AO. Dieser lautet: „Durch die Verjährung erlöschen der Anspruch aus dem Steuerschuldverhältnis und die von ihm abhängenden Zinsen.“ Die Verjährung wird durch die §§ 47, 229 AO konkretisiert. Dass § 232 AO in § 19 Abs. 1 VwVG fehlt, ist kein redaktionelles Versehen des Gesetzgebers. Er schließt § 232 AO durch Nichterwähnung aus.

Auch die Vorschriften der §§ 169 ff. AO zur Festsetzungsverjährung finden nach § 19 VwVG keine Anwendung. Im Abgabenrecht stellt sich die Festsetzungsverjährung nicht als frei erklärbare Einrede der Verjährung, sondern als von Amts wegen zu prüfende rechtsvernichtende Einwendung dar (*OVG Greifswald* B 1.10.2003 – 1 M 130/03, juris Rn. 29 = NVwZ-RR 2004, 370 = KStZ 2004, 58).

- 46 Da § 19 auf die vorgenannten Bestimmungen der AO, die ein Erlöschen des Anspruchs zur Folge haben, nicht verweist, ist davon auszugehen, dass die **Kostenforderung** der Behörde mit Ablauf der Verjährungsfrist **nicht erlischt**. Der Anspruch besteht weiter. Das ergibt sich aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Bürgerlichen Gesetzbuchs, die für alle Rechtsgebiete gelten (s auch Rn. 44).

Ausgangspunkt ist die **Legaldefinition des Anspruchs**, um den es bei der Kostenforderung der Behörde geht. Sie ist in § 194 Abs. 1 BGB enthalten: „Das Recht, von einem anderen ein Tun oder Unterlassen zu verlangen (Anspruch), unterliegt der Verjährung.“ Dass die Verjährung aber, im Gegensatz zu § 232 AO, nicht zum Untergang des Anspruchs führt, besagt § 214 Abs. 1 BGB: „Nach Eintritt der Verjährung ist der Schuldner berechtigt, die Leistung zu verweigern.“ Zusätzlich heißt es in § 214 Abs. 2 S. 1 BGB: „Das zur Befriedigung eines verjährten Anspruchs Geleistete kann nicht zurückgefordert werden, auch wenn in Unkenntnis der Verjährung geleistet worden ist.“ 47

Im Zusammenhang mit der Verjährung ist der **Einwand der unzulässigen Rechtsausübung**, der in § 242 BGB rechtlichen Niederschlag gefunden hat, zu beachten. 48

Zur Ausfüllung des Treuwidrigkeitstatbestandes kann auf die Wertungen allgemeiner Verjährungsvorschriften zurückgegriffen werden. Zu denken ist etwa an die Regelung in § 53 Abs. 2 VwVfG, wonach eine Verjährungsfrist von 30 Jahren zu laufen beginnt, wenn ein Verwaltungsakt zur Feststellung oder Durchsetzung des Anspruchs eines öffentlich-rechtlichen Rechtsträgers unanfechtbar wird. Die Erhebung von Kosten ist damit generell ausgeschlossen, wenn mehr als 30 Jahre vergangen sind. Aber auch vor Erreichen dieser zeitlichen Höchstgrenze kann die Erhebung nach den jeweiligen Umständen des Einzelfalls treuwidrig und deshalb als Rechtsausübung unzulässig sein. Der Einwand der unzulässigen Rechtsausübung ist dabei eine von Amts wegen zu berücksichtigende Einwendung. Er steht der Erhebung sanierungsrechtlicher Ausgleichsbeträge auch entgegen, wenn sich der Betroffene hierauf nicht beruft (*BVerwG U 20.3.2014 – 4 C 11/13*, juris Rn. 34 = *BVerwGE* 149, 211 = *NVwZ* 2014, 1671 = *NWVBl.* 2014, 463).

Jedoch wird der Schuldner sich nicht darauf berufen können, dass die Behörde die Kosten nicht innerhalb der Jahresfrist des § 19 Abs. 1 i.V.m. § 346 Abs. 2 AO angefordert hat, wenn er selbst die Behörde davon abgehalten hat. 49

Im Übrigen ist die Verjährung gemäß § 53 Abs. 2 VwVfG nach herrschender Meinung nur auf Einrede des Pflichtigen hin zu beachten. Die Behörde muss sie daher nur berücksichtigen, wenn der Betroffene sich darauf beruft (*Kopp/Ramsauer*, § 53 Rn. 4 m.w.N.). 50

Diese Rechtsauffassung kann vergleichend auch auf § 5 Abs. 3 S. 1 des Gerichtskostengesetzes gestützt werden. Dort heißt es: „Auf die Verjährung sind die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs anzuwenden; die Verjährung wird nicht von Amts wegen berücksichtigt.“ Hier wird also ebenfalls trotz Verjährung erwartet, dass der Schuldner seiner Zahlungspflicht nachkommt. Jedenfalls soll er nicht von Amts wegen darauf hingewiesen werden, dass er die Einrede der Verjährung erheben kann. 51

Insoweit gilt in **Hamburg** und **Bayern** vom Bundesrecht **abweichendes Recht**. 52

Nach § 39 Abs. 4 HmbVwVG gilt § 22 des Gebührengesetzes für Kosten nach dem Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz entsprechend. § 22 Abs. 1 S. 2 GebG Hamburg schreibt für die Festsetzung von Gebühren, Zinsen und Auslagen eine Frist vier Jahren vor. Ein festgesetzter Anspruch erlischt gemäß § 22 Abs. 3 GebG Hamburg durch Verjährung; die Verjährungsfrist beträgt fünf Jahre.

Art. 41 Abs. 1 S. 1 VwZVG Bayern verweist auf das Kostengesetz (KG) v. 20.2.1998 (GVBl S. 43). Gemäß § 13 S. 2 KG Bayern beträgt die Festsetzungsfrist vier Jahre, die Frist für die Zahlungsverjährung nach § 19 Abs. 1 S. 1 KG Bayern fünf Jahre.

- 53 Das Recht der **übrigen Bundesländer** stimmt mit dem Recht des Bundes überein. Ein Erlöschen des Anspruchs durch Verjährung ist nicht vorgeschrieben.

II. Zu Absatz 2

- 54 Die **Mahngebühr** wird **mit dem Hauptanspruch beigetrieben**. Eines weiteren Leistungsbescheides bedarf es für die Mahngebühr nicht. Das ergibt sich aus § 5 Abs. 1 VwVG i.V.m. § 254 Abs. 2 AO.

Der ursprüngliche, seit 1970 nicht mehr angepasste Gebührenrahmen von 1,50 Deutsche Mark bis 100 Deutsche Mark wurde durch das Sechste Gesetz zur Änderung des Verwaltungs-Vollstreckungsgesetzes v. 25.11.2014 (BGBl. I S. 1770) unter Berücksichtigung des Verbraucherpreisindizes und der entsprechenden Regelungen in den Verwaltungsvollstreckungsgesetzen der Länder aktualisiert. Gleichzeitig wurde § 19 Abs. 2 auf Euro-Beträge umgestellt. Zur Erleichterung der Festsetzung im Einzelfall sind glatte Euro-Beträge vorgesehen.

Im **Steuerrecht** werden im Mahnverfahren gemäß § 337 Abs. 2 AO **keine Kosten** erhoben. Der Vollstreckungsschuldner hat allerdings die Kosten zu tragen, die durch einen Postnachnahmeauftrag (§ 259 S. 2 AO) entstehen.

In **Sachsen** bestimmt § 12 Abs. 2 Nr. 1 VwVG ausdrücklich, dass die **Kosten** der Mahnung mit der Hauptforderung beigetrieben werden können.

III. Zu Absatz 3

- 55 § 19 Abs. 3 wurde durch Art. 3 des Gesetzes zur Einbeziehung der Bundespolizei in den Anwendungsbereich des Bundesgebührengesetzes v. 10.3.2017 (BGBl. I 2017, S. 417) eingefügt. Die Regelung ist nach Art. 7 des Einbeziehungsgesetzes am 1.10.2019 in Kraft getreten.

Nach Inkrafttreten der Strukturreform des Gebührenrechts des Bundes v. 7.8.2013 (BGBl. I S. 3154) sollten auch die Gebühren und Auslagen der Bundespolizei in den Anwendungsbereich des Bundesgebührengesetzes einbezogen werden.

Mit der Einbeziehung der Bundespolizei in den Anwendungsbereich des Bundesgebührengesetzes stellte sich auch die Frage der Gebührenerhebung für Zwangsmittel zur Durchsetzung bundespolizeilicher Verwaltungsakte. Um auch für diesen Bereich das Gebührenrecht der Bundespolizei einheitlich auf Grundlage des Bundesgebührengesetzes zu regeln, musste die allgemeine Kostenregelung für Vollstreckungsmaßnahmen in § 19 geändert werden. Bis dahin fand für die Erhebung von Gebühren und Auslagen im Bereich der Verwaltungsvollstreckung durch die Bundespolizei § 19 Anwendung, soweit nicht vollstreckungsrechtliche Kostenregelungen des Bundespolizeigesetzes (z.B. unmittelbare Ausführung nach § 19 BPolG) vorgingen. § 19 war nach § 2 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 BGebG vom Anwendungsbereich des Bundesgebührengesetzes ausgenommen, da die Norm auf die Kostenregelungen der Abgabenordnung (AO) verweist.

Die Fortführung dieser Rechtslage nach Inkrafttreten dieses Gesetzes hätte dazu geführt, dass die Gebühren für Vollstreckungsmaßnahmen der Bundespolizei teils nach dem Bundesgebührengesetz, teils nach der Abgabenordnung zu erheben gewesen wären. Dies wäre den Zielsetzungen der Strukturreform des Gebührenrechts des Bundes zuwidergelaufen, das Verwaltungsgebührenrecht zu vereinheitlichen und ressortbezogen in besonderen Gebührenverordnungen zusammenzufassen sowie die Gebührensätze nach einheitlichen am Grundsatz der Kostendeckung ausgerichteten Prinzipien zu regeln.

Deshalb wurde § 19 durch Gebührenregelungen in der Besonderen Gebührenverordnung des Bundesministeriums des Innern abgelöst. Mit der Schaffung eines **einheitlichen in der Besonderen Gebührenverordnung des Bundesministeriums des Innern geregelten Gebührenrechts für die Bundespolizei** (Besondere Gebührenordnung BMI – BMIBGebV v. 2.9.2019 [BGBl. I S. 1359]) wurden zudem Unstimmigkeiten und innere Widersprüche vermieden, die bei der Geltung des § 19 für die Bundespolizei ab Inkrafttreten der Änderung des Bundespolizeigesetzes nach Art. 2 des Gesetzes zur Einbeziehung der Bundespolizei in den Anwendungsbereich des Bundesgebührengesetzes aufgetreten wären. So hätte die Beibehaltung der bisherigen Rechtslage in Bezug auf Zwangsmittel zur Durchsetzung bundespolizeilicher Verwaltungsakte zur Folge gehabt, dass bspw für die Gebührenerhebung einer Ersatzvornahme § 19 anwendbar wäre und damit nach § 338 AO keine Gebühren erhoben würden, während für die unmittelbare Ausführung nach § 19 BPolG eine Gebührenerhebung nach der Besonderen Gebührenverordnung des Bundesministeriums des Innern zu erfolgen gehabt hätte.

Vor diesem Hintergrund wurde für die Erhebung von Gebühren und Auslagen für Vollstreckungsmaßnahmen der Bundespolizei bestimmt, dass unabhängig von der Rechtsgrundlage der jeweiligen Vollstreckungsmaßnahme das Bundesgebührengesetz sowie die Allgemeine Gebührenverordnung und die Besondere Gebührenverordnung des Bundesministeriums des Innern Anwendung finden. Dies ermöglicht auch für diesen Bereich eine Gebührenerhebung nach einheitlichen an der Kostenstruktur der Bundespolizei ausgerichteten Maßstäben. Zu diesem Zweck ist vorgesehen, in der Besonderen Gebührenverordnung des Bundesministeriums des Innern die Gebührenatbestände der Bundespolizei sowohl nach dem Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz als auch nach dem Bundespolizeigesetz zu bestimmen (Begründung der Bundesregierung zum Entwurf eines Gesetzes zur Einbeziehung der Bundespolizei in den Anwendungsbereich des Bundesgebührengesetzes v. 12.8.2016, BR-Drucks. 413/16, S. 15 f.).

Anhang:

Vergleichbares Landesrecht

(1) Baden-Württemberg: § 31 LVwVG. Verordnung des Innenministeriums über die Erhebung von Kosten der Vollstreckung nach dem Verwaltungsvollstreckungsgesetz für Baden-Württemberg. **56**

(2) Bayern: Art. 41 Abs. 1 S. 1 VwZVG Bayern verweist auf das Landeskostengesetz (KG). Gemäß § 13 S. 2 KG Bayern beträgt die Festsetzungsfrist vier Jahre. Die Frist für die Zahlungsverjährung nach § 19 Abs. 1 S. 1 KG Bayern beträgt fünf Jahre. Gemäß Art. 41a ist der Kostenbetrag einer Ersatzvornahme ab Fälligkeit zu verzinsen. Von der Erhebung geringfügiger Zinsen kann abgesehen werden.

- (3) **Berlin:** § 8 VwVfG Berlin = § 19 VwVG.
- (4) **Brandenburg:** §§ 37–39 VwVGBbg. Kostenordnung zum Verwaltungsvollstreckungsgesetz für das Land Brandenburg.
- (5) **Bremen:** § 1 Abs. 1, § 5a BremGVG. Verordnung über die Erstattung von Vollstreckungskosten.
- (6) **Hamburg:** §§ 39, 40 HmbVwVG. Nach § 39 Abs. 4 HmbVwVG gilt § 22 des GebG entsprechend. Die Festsetzungsfrist beträgt nach § 22 Abs. 1 S. 2 GebG Hamburg vier Jahre; Zahlungsverjährung tritt gemäß § 22 Abs. 3 GebG Hamburg nach fünf Jahren ein.
- (7) **Hessen:** § 80 HessVwVG. Vollstreckungskostenordnung zum Hessischen Verwaltungsvollstreckungsgesetz (GVBl I 1966 S. 327 v. 28.12.1966; zuletzt geändert durch Art. 2 G v. 21.11.2012 (GVBl S. 430).
- (8) **Mecklenburg-Vorpommern:** § 111 VwVfG M-V i.V.m. § 19 VwVG; § 114 SOG M-V.
- (9) **Niedersachsen:** § 67, § 73 NVwVG. Verordnung über die Kosten des Verwaltungszwangsverfahrens zur Vollstreckung von Leistungsbescheiden und von Geldforderungen.
- (10) **Nordrhein-Westfalen:** § 77 VwVG NRW i.V.m. der Verordnung zur Ausführung des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes (Ausführungsverordnung VwVG – VO VwVG NRW) v. 8.12.2009 (GVBl S. 791). Gemäß § 59 Abs. 3 VwVG NRW sind Verzugszinsen für die Kosten der Ersatzvornahme zu zahlen. Liegt der Gesamtbetrag der Zinsen unter 50 Euro, ist von der Erhebung abzusehen.
- (11) **Rheinland-Pfalz:** § 83 LVwVG. Kostenordnung zum Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz.
- (12) **Saarland:** § 77, § 78 SVwVG. Kostenordnung zum Saarländischen Verwaltungsvollstreckungsgesetz.
- (13) **Sachsen:** § 4 Abs. 1 S. 3 SächsVwVG. Verwaltungskostengesetz des Freistaates Sachsen. Gemäß § 20 Abs. 3, 4 sind Verzugszinsen für die Kosten der Ersatzvornahme und die voraussichtlich entstehenden Kosten der Ersatzvornahme zu zahlen.
- (14) **Sachsen-Anhalt:** §§ 74–74b VwVG LSA. Verwaltungskostengesetz des Landes Sachsen-Anhalt. Verordnung über die Kosten im Verwaltungszwangsverfahren.
- (15) **Schleswig-Holstein:** § 249, § 322 Abs. 2, 3 LVwG. Landesverordnung über die Kosten im Vollzugs- und Vollstreckungsverfahren.
- (16) **Thüringen:** § 56 ThürVwZVG. Gemäß § 50 Abs. 4 sind Verzugszinsen für die Kosten der Ersatzvornahme und die voraussichtlich entstehenden Kosten der Ersatzvornahme zu zahlen. Von der Erhebung geringfügiger Zinsen kann abgesehen werden.

§ 19a Vollstreckungspauschale, Verordnungsermächtigung

(1) ¹Bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts, die den Vollstreckungsbehörden der Bundesfinanzverwaltung nach § 4 Buchstabe b Vollstreckungsanordnungen übermitteln, sind verpflichtet, für jede ab dem 1. Juli 2014 übermittelte Vollstreckungsanordnung einen Pauschalbetrag für bei den Vollstreckungsschuldnern uneinbringliche Gebühren und Auslagen (Vollstreckungspauschale)

zu zahlen. ²Dies gilt nicht für Vollstreckungsanordnungen wegen Geldforderungen nach dem Bundeskindergeldgesetz.

(2) Die Vollstreckungspauschale bemisst sich nach dem Gesamtbetrag der im Berechnungszeitraum aufgrund von Vollstreckungsanordnungen der juristischen Personen nach Absatz 1 festgesetzten Gebühren und Auslagen, die bei den Vollstreckungsschuldnern nicht beigetrieben werden konnten, geteilt durch die Anzahl aller in diesem Zeitraum von diesen Anordnungsbehörden übermittelten Vollstreckungsanordnungen.

(3) Das Bundesministerium der Finanzen wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und dem Bundesministerium für Gesundheit durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, die Höhe der Vollstreckungspauschale zu bestimmen sowie den Berechnungszeitraum, die Entstehung und die Fälligkeit der Vollstreckungspauschale, den Abrechnungszeitraum, das Abrechnungsverfahren und die abrechnende Stelle zu regeln.

(4) Die Höhe der Vollstreckungspauschale ist durch das Bundesministerium der Finanzen nach Maßgabe des Absatzes 2 alle drei Jahre zu überprüfen und durch Rechtsverordnung nach Absatz 3 anzupassen, wenn die nach Maßgabe des Absatzes 2 berechnete Vollstreckungspauschale um mehr als 20 Prozent von der Vollstreckungspauschale in der geltenden Fassung abweicht.

(5) Die juristischen Personen nach Absatz 1 sind nicht berechtigt, den Vollstreckungsschuldner mit der Vollstreckungspauschale zu belasten.

		Übersicht	
		Rn	Rn
I.	Allgemeines zur Norm	1	d) Vollstreckungspauschale für jede Vollstreckungsanordnung
1.	Ausgangslage und wesentlicher Inhalt	2	
2.	Entstehungsgeschichte	5	e) Geldforderungen nach dem Bundeskindergeldgesetz
3.	Sinn und Zweck	7	
II.	Die einzelnen Regelungen	10	2. Bemessung der Vollstreckungspauschale (Abs. 2)
1.	Zahlung der Vollstreckungspauschale (Abs. 1)	10	3. Vollstreckungspauschalen-Verordnung (Abs. 3)
a)	Bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts	10	4. Überprüfung der Vollstreckungspauschale (Abs. 4)
b)	Einheitliche Vollstreckungspauschale	16	5. Keine Belastung des Vollstreckungsschuldners (Abs. 5)
c)	Verpflichtung zur Zahlung der Vollstreckungspauschale	19	Anhang: Vergleichbares Landesrecht

I. Allgemeines zur Norm

§ 19a ist durch das 6. Änderungsgesetz v. 25.11.2014 in das Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz aufgenommen worden und zum 1.7.2014 rückwirkend in Kraft getreten (BGBl I S. 1770 f.). Der Gesetzgeber hat die rückwirkende Einführung der Vollstreckungspauschale zum 1.7.2014 vor dem Hintergrund der seit Jahren wachsenden Zahl von Vollstreckungsanordnungen auf zuletzt mehr als 4 Mio. Euro/Jahr als dringend erforderlich angesehen, um der weiter steigenden Belastung der Vollstreckungsstellen entgegenzuwirken (BT-Drucks. 18/2337, S. 14).

Die Bestimmung regelt den **Zahlungsausgleich zwischen den Anordnungsbehörden**, die der Bundesfinanzverwaltung Vollstreckungsanordnungen übermitteln, und den Hauptzollämtern als **Vollstreckungsbehörden** der Bundesfinanzverwaltung.

Der Bundesgesetzgeber folgt damit dem Beispiel einiger Bundesländer, die in ihren landesgesetzlichen Vorschriften in unterschiedlicher Form eine Beteiligung der Anordnungsbehörden an den Kosten der Vollstreckungsbehörden vorsehen.

- 2 **1. Ausgangslage und wesentlicher Inhalt.** Die Behörden der Bundesfinanzverwaltung sind nach § 4 Buchst. b Vollstreckungsbehörden für die öffentlich-rechtlichen Geldforderungen des Bundes und der bundesunmittelbaren Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts, sofern keine Vollstreckungsbehörde nach § 4 Buchst. a bestimmt wurde. Neben Vollstreckungen in zolleigenen Angelegenheiten befassen sich dabei die zuständigen Hauptzollämter (§ 4 Rn. 7) zu über 90 % mit Vollstreckungsanordnungen von ca. 800 anderen Behörden und Stellen wie etwa der Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See mit der Minijob-Zentrale, der gesetzlichen Krankenkassen (z.B. BARMER GEK, Techniker Krankenkasse und DAK-Gesundheit), den Betriebskrankenkassen und der Bundesagentur für Arbeit.
- 3 Nach dem bis zum 30.6.2014 geltenden Recht **vollstreckten die Hauptzollämter diese zollfremden Forderungen, ohne** dass hierfür von diesen eine **Kostenbeteiligung** gefordert wurde. Im Rahmen der Vollstreckung entstanden für Pfändungen, Wegnahmen und Verwertungen Gebühren und Auslagen nach den §§ 337 ff. der Abgabenordnung (AO), die den Vollstreckungsbehörden zustehen (§ 19 Rn. 11 ff.). Diese Gebühren und Auslagen sind ausschließlich vom Vollstreckungsschuldner zu tragen. In Fällen, in denen die Gebühren und Auslagen bei den Vollstreckungsschuldnern nicht beigetrieben werden konnten, gingen die Einnahmeverluste zu Lasten des Haushalts der Bundesfinanzverwaltung. So lag die durchschnittliche Beitreibungsquote bei den Forderungen der betroffenen Anordnungsbehörden bei nur ca. 25 % (bei den Sozialversicherungsträgern, den gesetzlichen Krankenkassen über 40 %, bei der Bundesagentur für Arbeit bei etwa 10 %). Auf Grund der Vielzahl der zollfremden Fälle und der oftmals nicht vorhandenen Werthaltigkeit, insbesondere der sozialrechtlichen Forderungen, konnten entstehende Vollstreckungskosten regelmäßig nicht gedeckt werden. Der dadurch entstehende Fehlbetrag belief sich im Jahr 2013 auf 36 Mio. Euro (BT-Drucks. 18/2337, S. 7). Da die Beitreibungsquote auf die Schuldnerstruktur zurückzuführen ist, lässt sie sich erfahrungsgemäß auch nicht maßgeblich erhöhen.
- 4 Mit § 19a wurde für die Bundesfinanzverwaltung in den Fällen der Vollstreckung von Forderungen der bundesunmittelbaren Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts (zollfremde Forderungen) die Möglichkeit geschaffen, bei den Anordnungsbehörden, die der Bundesfinanzverwaltung Vollstreckungsanordnungen übermitteln, eine Vollstreckungspauschale zum Ausgleich der beim Vollstreckungsschuldner uneinbringlichen Gebühren und Auslagen zu erheben (BT-Drucks. 18/2337, S. 9 f.).
- 5 **2. Entstehungsgeschichte.** § 19a geht auf eine **Forderung des Bundesrechnungshofes** zurück. Dieser hatte darauf aufmerksam gemacht, dass der Haushalt der Bundesfinanzverwaltung durch die Vollstreckung zollfremder Forderungen mit den Kosten für Vollstreckungsanordnungen von zum großen Teil beitragsfinanzierten Sozialversicherungsträgern belastet wird. Unter dem Gesichtspunkt verursachungsgerechter Zuordnung von Behördenkosten und -leistungen und mit Hinweis auf die wettbewerbliche Besserstellung von bestimmten Versicherern hatte der Bundesrechnungshof eine

gesetzliche Regelung gefordert, die dieser Stellen an den bislang allein von der Bundesfinanzverwaltung zu tragenden Kosten beteiligt (BT-Drucks. 17/3650, S. 137).

Daraufhin brachte der Bundesgesetzgeber im Jahr 2014 das 6. Gesetz zur Änderung des VwVG auf den Weg. Den Gesetzentwurf der Bundesregierung (BT-Drucks. 18/2337 v.13.8.2014; BR-Drucks. 225/14 v. 30.5.2014) nahm der Bundestag auf Empfehlung des Innenausschusses (BT-Drucks. 18/2640 v. 24.9.2014) am 9.10.2014 in dritter Lesung ohne Änderungen an (BT-Plenarprot. 18/57, S. 5282 A). Der Bundesrat hatte ebenfalls keine Änderungen beantragt (BR-Plenarprot. 924, S. 228 D; 927, S. 345 B) und den Vermittlungsausschuss nicht angerufen (BR-Plenarprot. 927, S. 363 D). 6

3. Sinn und Zweck. Die Verlagerung der uneinbringlichen Gebühren und Auslagen auf die Anordnungsbehörden entspricht dem **Verursacherprinzip**, wonach die Kosten dort veranschlagt werden, wo sie verursacht worden sind. Zudem wird hierdurch die Ressourcenverantwortung dieser Anordnungsbehörden gestärkt, indem ein **Anreiz für ein effizienteres Verwaltungshandeln** bei diesen geschaffen wird. Des Weiteren wird durch die Vollstreckungspauschale die **Kostentransparenz** verbessert. 7

Darüber hinaus hatten die bundesunmittelbaren Krankenkassen vor der Einführung des § 19a auf Grund der Vollstreckung durch die Bundesfinanzverwaltung gegenüber den landesunmittelbaren Krankenkassen, die entweder über einen eigenen Vollstreckungsdienst verfügen (z.B. Allgemeine Ortskrankenkassen – AOK) oder sich Gerichtsvollziehern gegen Kostenerstattung bedienen müssen, einen Wettbewerbsvorteil. Dieser ungerechtfertigte **Wettbewerbsvorteil der bundesunmittelbaren Krankenkassen** gegenüber den landesunmittelbaren Krankenkassen sollte durch die Erhebung einer Vollstreckungspauschale vermindert werden. 8

Die Aufnahme einer Regelung in die **Abgabenordnung kam nicht in Betracht**, da es sich bei der Vollstreckung zollfremder Forderungen nicht um Steuerrecht handelt. Die Anwendbarkeit der Abgabenordnung in einzelnen Teilen ergibt sich hier vielmehr allein aus einem Verweis in den §§ 5 und 19. Der Vorteil einer Regelung im Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz zeigt sich zudem darin, dass alle Verwaltungsgesetze, nach denen die Hauptzollämter für andere juristische Personen des öffentlichen Rechts vollstrecken, z.B. § 66 Abs. 1 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch (SGB X), eine Rechtsgrundverweisung auf das Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz enthalten (BT-Drucks. 18/2337, S. 10). 9

II. Die einzelnen Regelungen

1. Zahlung der Vollstreckungspauschale (Abs. 1). – a) Bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts. Nach § 19a Abs. 1 S. 1 sind die **bundesunmittelbaren Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts** an den beim Vollstreckungsschuldner uneinbringlichen Gebühren und Auslagen nach den §§ 337 ff. AO durch einen pauschalen Ausgleichsbetrag (Vollstreckungspauschale) zu beteiligen. Die bundesunmittelbaren **Stiftungen des öffentlichen Rechts** sind **ausgenommen**, weil für diese die Inanspruchnahme der Bundesfinanzverwaltung zur Vollstreckung ihrer Ansprüche keine praktische Relevanz hat. 10

§ 19a Abs. 1 S. 1 greift die in § 1 Abs. 1 vorgenommene Differenzierung zwischen Bund und bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts auf. Bei den von Satz 1 erfassten bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen 11