Dipl.-Jur. Hans Kromrey, Greifswald*

Zur Vollstreckung im Polizei- und Ordnungsrecht

Mit diesem Beitrag soll insbesondere fortgeschrittenen Studenten eine zitierfähige, kohärente Darstellung vor allem des Vollstreckungsverfahrens an die Hand gegeben werden, ohne dass dieser eine allumfassende Erklärung der Verwaltungsvollstreckung oder gar des Polizeirechts enthält. Die Darstellung erfolgt anhand der Rechtslage in Mecklenburg-Vorpommern, jedoch sind die Probleme bei der Handhabung der entsprechenden Regelungen in den übrigen Bundesländern meist dieselben.

I. Einleitung

Aufgabenstellungen zur Verwaltungsvollstreckung in Klausuren und Hausarbeiten, gerade die prozessuale Einkleidung in teilweise mehrfach inzidente Prüfungen i. R. e. Kostenbescheids, wirken beängstigend auf Studenten. Dabei stellt sich als besonders schwierig dar, Gelerntes an den richtigen Punkten der Prüfung zu verorten (z. B. den Gefahren- und Störerbegriff oder den Streit um die fragliche Rechtmäßigkeit einer Grundverfügung). Hinzu kommen die auf den ersten Blick unübersichtlichen Regelungen des Sicherheits- und Ordnungsgesetzes M-V (SOG M-V; und der sonstigen Landesgesetze) zum Vollstreckungsverfahrensrecht sowie terminologische und systematische Unklarheiten zum behördlichen Verfahren. Mit der kritischen Frage nach Sinn und Zweck der Regelungen und einigen grundlegenden gedanklichen Weichenstellungen vermag der Bearbeiter aber Licht in dieses

* *Hans Kromrey* ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Kriminologie *(Prof. Dr. Frieder Dünkel)* der Universität Greifswald.

Dickicht zu bringen und ein überzeugendes Gutachten zu fertigen.

II. Grundlagen

1. Begrifflichkeiten und Normen

Die Vollstreckung im verwaltungsrechtlichen Kontext meint die zwangsweise Durchsetzung öffentlich-rechtlicher Pflichten von Bürgern oder sonstigen Rechtssubjekten durch die Behörde in einem besonderen Verfahren.[1] Es ist zunächst zwischen der Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Geldforderungen (der sogenannten *Beitreibung*) und der Vollstreckung von Handlungen, Duldungen und Unterlassungen (dem sogenannten *Verwaltungszwang*) zu unterscheiden.[2]

Die *Beitreibung* ist dabei nicht zu verwechseln mit dem Verhängen eines Zwangsgeldes gem. § 88 SOG M-V[3], das ein Element des Verwaltungszwangs ist. Sie spielt im ersten und zweiten juristischen Examen keine Rolle[4] und findet daher in diesem Artikel keine Berücksichtigung.

Der *Verwaltungszwang* hingegen weist eine hohe Examensrelevanz auf,[5] ist jedoch in seiner Systematisierung umstritten und bildet den eigentlichen Kern dieses Beitrags. Dabei ist zunächst festzuhalten, dass in den verschiedenen Vollstreckungsverfahren durch den Einsatz von Vollstreckungsmitteln entweder eine Grundverfügung durchgesetzt oder der behördlich gewünschte Zustand auch ohne eine solche Verfügung hergestellt wird.

Die Ausübung von Verwaltungszwang der Polizei- und Ordnungsbehörden richtet sich nach den §§ 79–113, über die Verweisungen in § 79 Abs. 3 und § 110 VwVfG M-V gelten die §§ 79–100 auch für die Vollstreckung von befehlenden Verwaltungsakten aller anderen Behörden.

Entscheidend für das Verständnis des Verwaltungsvollstreckungsrechts ist die Unterscheidung zwischen den Vollstreckungs*mitteln* und den Vollstreckungs*verfahren*.

Unter *Vollstreckungsmitteln* versteht man die Instrumente, mit denen die Behörde ihr anvisiertes Vollstreckungsziel erreichen kann.[6] Davon kennt das SOG M-V einerseits das Zwangsgeld (und dazu die Ersatzzwangshaft, § 91), die Ersatzvornahme und den unmittelbaren Zwang (§ 86 jeweils i. V. m. den §§ 88–90);[7] andererseits die Mittel, die nach den sog. Standardmaßnahmen (§§ 25–67) ergriffen werden dürfen. Diese Aufzählung der Vollstreckungsmittel ist abschließend, so dass die Behörde keine anderen Maßnahmen ergreifen darf, um den Bürger oder das sonstige betroffene Rechtssubjekt zum erwünschten Verhalten zu bewegen.[8]

Die *Vollstreckungsverfahren* hingegen betreffen die Bedingungen, unter denen die Vollstreckungsmittel angewendet werden können. Bezüglich der Arten des Vollstreckungsverfahrens sind Systematisierung und Begrifflichkeiten umstritten. Die maßgeblichen landesrechtlichen Bestimmungen sind hierzu § 80 Abs. 1 und 2 sowie der sofortige Vollzug gem. § 81 und – zunächst unter Vorbehalt – die unmittelbare Ausführung gem. § 70a.

Hinzu kommen auch hier wiederum die Standardmaßnahmen gem. §§ 25–67. Wie oben bereits erkennbar, spielen diese Standardmaßnahmen eine Sonderrolle im Vollstreckungsrecht. Sie enthalten typisierte Anordnungs- und vor allem Handlungsbefugnisse, die auf bestimmte, häufig vorkommende Situationen zugeschnitten sind und daher gesondert geregelt wurden. Viele Standardmaßnahmen beinhalten dabei durch ihre genaue Abstimmung auf die jeweiligen Sachverhalte bereits Verfahren[9] und Mittel, um zwangsweise durchgesetzt zu werden. In den §§ 88–91 und §§ 80, 81 und 70a geht es hingegen um den Vollzug von (ggf. fiktiven) Verfügungen, die hauptsächlich aufgrund der polizeilichen Generalklausel §§ 13, 16 ergangen sind.[10] Handelt es sich also um einen Sachverhalt, auf den eine Standardmaßnahme angewandt wird, sind die §§ 79 ff. insoweit nicht relevant, wie die Standardmaßnahme eine eigene Vollstreckungsbefugnis enthält.[11] Die im Hinblick auf ihre Vollstreckung nur schwerlich systematisierbaren Standardmaßnahmen brauchen daher in diesem Beitrag keine weitere Beachtung zu finden.

Betrachtet man einerseits die Zwangsmittel und andererseits die Zwangsverfahren, so kommen diese in der Fallbearbeitung *nicht alternativ* zueinander zur Anwendung (also nicht Ersatzvornahme, § 89, *oder* sofortiger Vollzug, § 81), sondern sie sind miteinander zu kombinie-

1 Instruktiv zum Ganzen *Bodo Pieroth et al.,* Polizei- und Ordnungsrecht, 6. Aufl. 2010, § 24 Rn. 1; *Sascha Werner,* JA 2000, 902. Zu den folgenden Differenzierungen vgl. Schaubild 1.

2 *Steffen Detterbeck,* Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, 9. Aufl. 2011, Rn. 1013.

3 §§ ohne Gesetzesbezeichnung sind im Folgenden solche des Sicherheits- und Ordnungsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern.

4 *Werner* (Fn. 1), JA 2000, 902 (903).

5 So war just die Klausur Ö I im 1. Staatsexamen April 2011 in Mecklenburg-Vorpommern vollstreckungsrechtlich eingekleidet – und *nur* die Begründetheit des Rechtsmittels gefragt.

6 *Peter Selmer/Hubertus Gersdorf,* Verwaltungsvollstreckungsverfahren, 1996, S. 8.

7 Zur anschaulichen Erläuterung dieser Zwangsmittel vgl. *Pieroth et al.,* POR (Fn. 1), § 24 Rn. 8–17, zum Standardproblem der Abgrenzung von Ersatzvornahme und unmittelbarem Zwang insbes. Rn. 14 f.; *Werner* (Fn. 1), JA 2000, 902 (905).

8 Vgl. *Pieroth et al.,* POR (Fn. 1), § 24 Rn. 8 f.: Einem renitenten Bürger darf nicht der Gashahn zugedreht werden, um ihn zum Umparken seines Autos zu bewegen.

9 *Frederik Rachor,* in: Hans Lisken/Ehrhard Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl. 2007, Kapitel F, Rn. 56. Einige Standardmaßnahmen enthalten aber auch *kein eigenes Vollstreckungsverfahren,* so dass sie per Verfügung – gestützt auf die Generalklausel und damit auch nach den §§ 79 ff. – vollstreckt werden, vgl. *Selmer/Gersdorf* (Fn. 6), S. 28 f. Aufschlussreich auch *Thorsten Finger,* Polizeiliche Standardmaßnahmen und ihre zwangsweise Durchsetzung, JuS 2005, 116 ff.

10 Aber auch andere Ermächtigungsgrundlagen außerhalb des SOG M-V sind denkbar. Häufiges Beispiel ist der Vollzug von Halte- und Parkverboten, die von entsprechenden Verkehrsschildern (nach h. M. Allgemeinverfügungen, vgl. BVerwGE 1978, 656; *Wolf-Rüdiger Schenke,* Polizei- und Ordnungsrecht, 6. Aufl. 2009, Rn. 714) ausgehen.

11 Es sei denn eine Begleitverfügung zur Unterstützung der Umsetzung der Standardmaßnahme ist notwendig, obwohl diese *ein eigenes Vollstreckungsverfahren* enthält. Eine solche Begleitverfügung wiederum stützt sich auf die polizeiliche Generalklausel, die nach den §§ 79 ff. vollstreckt würde. Vgl. zu dieser Problematik *Selmer/Gersdorf* (Fn. 6), S. 26 ff.

ren. Die Behörde wählt also z. B. von den Zwangsmitteln die Ersatzvornahme aus, und muss zu deren Umsetzung je nach Sachlage z. B. die Voraussetzungen des sofortigen Vollzugs berücksichtigen. Ermächtigungsgrundlage der Vollstreckungsmaßnahme ist dabei die Norm des jeweiligen Zwangsmittels, also die §§ 88–90.[12]

2. Die Titelfunktion des Verwaltungsaktes

Eine für das Verständnis der Materie maßgebliche Besonderheit des Verwaltungsvollstreckungsrechts liegt darin, dass der Staat – anders als der Bürger oder jedes andere Rechtssubjekt – aufgrund der sog. *Titelfunktion* des Verwaltungsaktes (VA) grundsätzlich nicht auf Gerichte und weitere Vollstreckungsorgane zur Durchsetzung seiner Rechte zurückgreifen muss, sondern sich seinen Titel selbst beschaffen kann, aus dem er anschließend auch selbst vollstreckt.[13] Umgekehrt bedeutet das, dass die Behörde nur dann zur Verwaltungsvollstreckung greifen darf, wenn sie die Materie ebenfalls durch einen VA regeln dürfte. In allen anderen Fällen muss auch die Verwaltung die Gerichte anrufen.[14]

Dieses Recht zur Selbsttitulierung und -vollstreckung durch den VA bedeutet also eine wesentliche Erleichterung für Behörden, Grundrechtseingriffe (denn um solche handelt es sich regelmäßig beim Vollzug belastender VA) umzusetzen und stellt somit ein scharfes Schwert dar, das rechtsstaatlicher Beschränkung bedarf. Daher ist das Vollstreckungsverfahren im SOG M-V bzw. in den jeweils einschlägigen Normen der Länder und des Bundes mehr oder weniger streng reglementiert. Wichtig ist es, sich klar zu machen, dass diese Verfahrensregelungen zur Vollstreckung *Beschränkungen* für die Behörden auf dem Weg zu dem von ihnen jeweils bezweckten Ergebnis darstellen. Dies geschieht, um die Rechte des Pflichtigen, in die eingegriffen wird, weitestgehend zu schützen.

III. Systematisierung der Verfahrensarten

Einigkeit besteht darüber, dass die vollziehende Behörde eine bereits erlassene Grundverfügung vollstrecken können muss. Zudem muss sie aber auch ohne den regelmäßig zeitraubenden Erlass einer Grundverfügung in Akutsituationen Vollstreckungshandlungen vornehmen dürfen. Daran macht sich für die Falllösung an dieser Stelle bereits die erste Differenzierung fest: Hat die Behörde zuvor eine Grundverfügung erlassen, die es nunmehr zu vollziehen gilt, spricht man wegen dieser (mindestens zwei) Schritte vom sog. *mehraktigen Verfahren*. Dem gegenüber stehen die sog. *Sofortmaßnahmen,* bei denen die Behörde keinen Grund-VA erlassen hat und sofort zur Vollstreckung schreiten darf.[15]

1. Die mehraktigen Verfahren

Wird zum Erreichen eines behördlich gewünschten Zustands oder Geschehens zunächst eine Grundverfügung erlassen, so ist dies aus rechtsstaatlicher Perspektive für den Bürger vorteilhafter, als wenn dies unterbliebe: Die Anhörungs- und Begründungspflicht der Behörde (§ 28 bzw. § 39 VwVfG M-V) für belastende VA beschränken den Staat in der Ausübung seiner hoheitlichen Befugnisse und schonen den Freiheitsraum des Bürgers so weitgehend wie möglich.[16]

a) Das gestreckte Verfahren, § 80 Abs. 1

Liegt wegen der erlassenen Grundverfügung also ein mehraktiges Verfahren vor, ist sodann bei deren Vollzug wiederum diese freiheitsschonende Überlegung maßgeblich: Die Grundverfügung mit ihrem Ge- oder Verbot wurde dem Rechtssubjekt zur Befolgung aufgegeben. Schreitet die Behörde letztlich selbst zur Tat, bedeutet dies einen größeren Grundrechtseingriff, als würde der Bürger dem staatlichen Verlangen selbst nachkommen.[17]

Dem grundgesetzlich im Rechtsstaatsprinzip[18] in Art. 20 Abs. 3 GG verankerten und in § 15 einfachgesetzlich normierten Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, genauer der gebotenen Erforderlichkeit, entspricht es folglich, dem Rechtssubjekt zunächst die eigenständige Befolgung – als milderes Mittel – einzuräumen (so geschehen durch die Grundverfügung), und ihm auch weiterhin vor dem Hintergrund eines voranschreitenden Bedrohungsszenarios „die Hand zu reichen“[19], auf dass er dem geforderten Verhalten noch nachkomme.[20] Diese Funktion erfüllt das sog. *gestreckte Verfahren* gem. § 80 Abs. 1, indem es nach dem Erlass der Grundverfügung neben

12 Etwas anderes gilt ggf. für § 70a, vgl. unten bei III. 2. b).

13 *Hans-Detlef Horn,* Verwaltungsvollstreckung (I), JURA 2004, 447; *Pieroth et al.,* POR (Fn. 1), § 24 Rn. 2. Freilich muss es sich dabei um eine befehlende Verfügung handeln, da sich an rechtsgestaltende und feststellende VA keine weiteren Handlungs- oder Unterlassungspflichten anschließen, die vollstreckt werden könnten, vgl. *Pieroth et al.,* POR (Fn. 1), § 24 Rn. 29.

14 Vgl. *Hartmut Maurer,* Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Aufl. 2009, § 20 Rn. 2 mit Konstellationen, in denen dies der Fall wäre.

15 Gleichzeitig findet sich hier schon die erste terminologische Unterscheidung: *Pieroth et al.,* POR (Fn. 1), § 24 Rn. 5, 7 verwenden – ohne an dieser Stelle inhaltlich etwas anderes zu meinen – die Begriffe „gestrecktes“ und „gekürztes“ Verfahren, denen aber nach der hier vertretenen Auffassung eine andere Bedeutung zukommt, vgl. das Folgende und das Schaubild 1.

16 *Selmer/Gersdorf* (Fn. 6), S. 14; *Gerhard Sadler,* Unmittelbare Ausführung einer Maßnahme durch sofortigen Vollzug, DVBl 2009, 292 (295): Eingriffe ohne vorausgehenden VA seien „weitaus schärfer“.

17 Dies kann zum einen an den damit verbundenen höheren Kosten liegen, wenn der Bürger seine Dachziegel vor drohendem Herunterfallen (selbst) befestigen soll, und die Behörde stattdessen einen Dachdecker engagiert. Zum anderen stellt es für die meisten bspw. eine geringere Beeinträchtigung dar, vor Polizisten die eigenen Hosentaschen (selbst) zu entleeren, als wenn diese Hosentaschen von den Beamten durchsucht werden.

18 *Maurer,* VwR AT (Fn. 14), § 10 Rn. 17.

19 *Selmer/Gersdorf* (Fn. 6), S. 12.

20 *Rachor,* in: Lisken/Denninger (Fn. 9), Kapitel F, Rn. 929. Als weiterer Vorteil können außerdem die einzelnen Zwischenschritte mit Rechtsmitteln angegriffen werden.

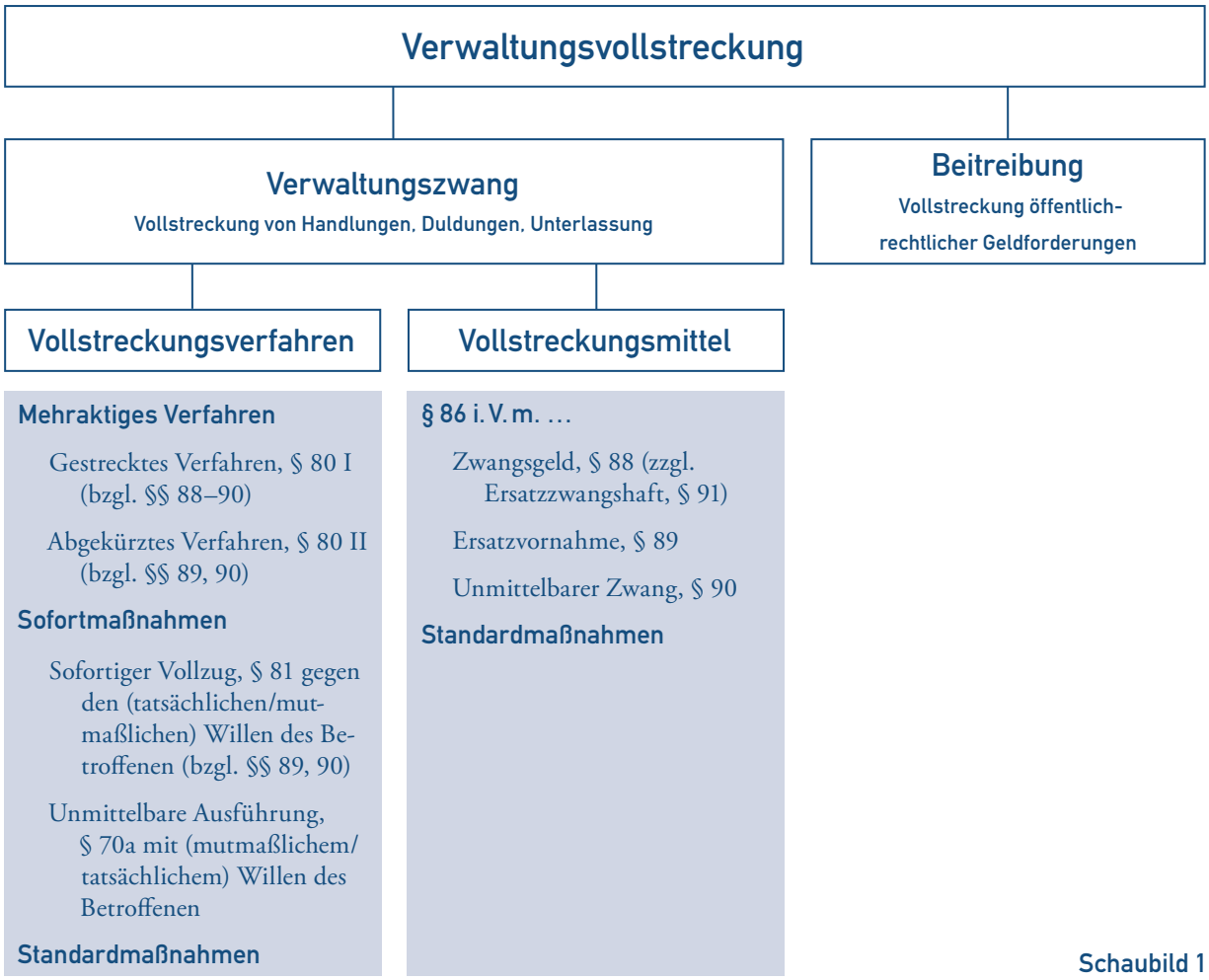

Schaubild 1

deren Wirksamkeit auch noch die Vollstreckbarkeit[21] sowie die *Androhung*[22] und *Festsetzung* des Zwangsmittels vorschreibt,[23] bevor es zu dessen tatsächlicher Anwendung kommt.[24] Als Zwangsmittel kommen dabei dann eben die bereits genannten ins Spiel, also Zwangsgeld[25], Ersatzvornahme oder unmittelbarer Zwang.

Da es all diese Zwischenschritte enthält, schützt und sichert das gestreckte Verfahren die Freiheitsrechte des Einzelnen bestmöglich und stellt daher den „Regeltypus" des Verwaltungsvollstreckungsrechts dar.[26] Dementsprechend bedarf es besonderer Rechtfertigungen, wenn in den anderen Verfahrensarten einzelne dieser Schritte übersprungen oder ausgelassen werden und so Freiheitsräume des Adressaten eingeschränkt werden.[27]

b) Das abgekürzte Verfahren, § 80 Abs. 2

Eine effektive Gefahrenabwehr kann es aber auch gebieten, ohne den Erlass einer Grundverfügung (dazu sogleich unter 2.) oder nach deren Erlass ohne weitere Verzögerung[28] tätig zu werden. Für einen solchen Fall steht § 80 Abs. 2 bereit, der im sog. *abgekürzten Verfahren*[29] sowohl gem. § 80 Abs. 2 Hs. 1 a. E. i. V. m. Abs. 1 auf die An-

21 Vollstreckbarkeit tritt ein bei Unanfechtbarkeit oder wenn ein Rechtsmittel keine aufschiebende Wirkung hat, vgl. § 80 Abs. 1 sowie *Werner* (Fn. 1), JA 2000, 902 (903).

22 Bzgl. der einzelnen Anforderungen an die Androhung vgl. *Pieroth et al.,* POR (Fn. 1), § 24 Rn. 24 f.

23 Der Dreiklang der Vollstreckung lautet grundsätzlich also Androhung – Festsetzung – Anwendung, vgl. *Volkmar Götz,* Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 14. Aufl. 2008, § 13 Rn. 10.

24 Zum Standardstreit, ob diese Grundverfügung auch rechtmäßig sein muss, siehe sogleich unter IV. Von der h. M. wird die Rechtmäßigkeit grds. nicht vorausgesetzt.

25 Ordnet die Behörde ein Zwangsgeld an, schreibt § 88 Abs. 2 nach der Androhung und vor der Anwendung noch die Festsetzung als weiteren Verfahrensschritt vor, der dem Adressaten den Ernst der Lage vor Augen führen soll. Eine Festsetzung kann nach teilweise vertretener Ansicht auch bei Ersatzvornahme und unmittelbarem Zwang im Einzelfall wegen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit staatlichen Handelns geboten sein, vgl. *Pieroth et al.,* POR (Fn. 1), § 24 Rn. 26; *Bertrand Malmendier,* Zwangsmittelfestsetzung in der Verwaltungsvollstreckung des Bundes und der Länder, VerwArch 94 (2003), 25 (42 f.).

26 *Selmer/Gersdorf* (Fn. 6), S. 13.

27 *Selmer/Gersdorf* (Fn. 6), S. 13.

28 Insbesondere das Abwarten des Eintritts der Vollstreckbarkeit und des Ablaufens der mit der Androhung gesetzten Frist.

29 *Kai Habermehl,* Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Aufl. 1993, Rn. 749; *Selmer/Gersdorf* (Fn. 6), S. 18; *Götz,* POR (Fn. 23), § 13 Rn. 13. *Erk-Volkmar Heyen,* Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, in: Hans-Joachim Schütz/Claus-Dieter Classen (Hrsg.): Landesrecht Mecklenburg-Vorpommern, 2. Aufl. 2010, Rn. 168,

forderung der Vollstreckbarkeit als auch gem. § 87 Abs. 1 S. 2 auf die weiteren Verfahrensschritte zwischen Erlass des Grund-VA und der Anwendung des Zwangsmittels verzichtet. Die besondere Rechtfertigung dieses Verzichts auf die im Interesse des Adressaten liegenden Zwischenschritte erfolgt, indem eine nicht anders abwendbare, gegenwärtige Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung (Nr. 1) oder eine rechtswidrige Tat oder mit Geldbuße bedrohte Handlung gefordert wird, die nicht anders verhindert werden kann (Nr. 2). Gegenüber dem gestreckten Verfahren bleibt im abgekürzten Verfahren nach § 80 Abs. 2 folglich nach Erlass des Grund-VA allein die Anwendung eines der Zwangsmittel übrig. Zu beachten ist, dass die Anwendung des § 80 Abs. 2 sich ausweislich seines Wortlauts auf die Ersatzvornahme (§ 89) und den unmittelbaren Zwang (§ 90) beschränkt. Beim Zwangsgeld fehlt es nämlich regelmäßig an der für § 80 Abs. 2 erforderlichen Eilbedürftigkeit.

Liegen nach dem Erlass einer Grundverfügung weder die Voraussetzungen des § 80 Abs. 2 noch des § 80 Abs. 1 vor, so ist es zwar grundsätzlich denkbar, trotz des Grund-VA mittels des sofortigen Vollzug gem. § 81 vorzugehen. Allerdings müsste dann die Grundverfügung zumindest hinzugedacht werden und als Fiktion auch rechtmäßig statt nur wirksam sein (dazu sogleich unter III. 2.). Zudem setzt § 81 wie § 80 Abs. 2 Nr. 1 eine *gegenwärtige Gefahr* voraus. Im Gegensatz zu § 80 Abs. 2 ist zwar die öffentliche Sicherheit oder Ordnung hier nicht explizit benannt, jedoch ergibt sich aus § 3 Abs. 3 Nr. 2, dass in § 81 eine Gefahr für eben diese Rechtsgüter gemeint sein muss, so dass § 81 nicht einschlägig sein kann, wenn schon § 80 Abs. 2 abgelehnt werden musste.

2. Die Sofortmaßnahmen

Eilt das Eingreifen der Behörde, muss sie notfalls auch ohne vorhergehenden Erlass einer Grundverfügung aktiv werden dürfen, insbesondere wenn bei Abwesenheit des Betroffenen eine Verfügung diesem gegenüber mangels Bekanntgabe (§ 41 VwVfG M-V) gem. § 43 Abs. 1 S. 1 VwVfG M-V nicht wirksam werden kann. Denkbar ist auch, dass der Verantwortliche selbst nicht dem erforderlichen Verhalten nachkommen kann und eine Verfügung an ihn aussichtslos[30] oder sein Mitwirken gerade kontraproduktiv wäre.[31] Dafür stellt das SOG M-V den sofortigen Vollzug gem. § 81 und die unmittelbare Ausführung gem. § 70a zur Verfügung.[32]

Hat die Behörde zuvor keinen Grund-VA erlassen, sondern fallen diese Verfügung und die weiteren Verfahrensschritte bis hin zur Anwendung des Zwangs – fiktiv – zusammen in einen einzelnen Akt,[33] werden diese Sofortmaßnahmen auch als *einaktiges Verfahren* bezeichnet.[34] Darüber hinaus umfassen die Sofortmaßnahmen in den Bundesländern, denen eine Regelung wie § 80 Abs. 2 fehlt, die Situation, dass der Grund-VA erlassen wurde, gleichwohl aber die Zeit zur Einhaltung aller Verfahrensschritte nicht gegeben ist und die Behörde kurzfristig einschreiten können muss. „Einaktiges Verfahren" ist also mit „Sofortmaßnahmen" nicht kongruent, sondern beschreibt nur einen Teil von dem, was unter den Sofortmaßnahmen zu verstehen ist.[35]

Nach allgemeiner Ansicht ist für die Rechtmäßigkeit der Sofortmaßnahmen die formelle und materielle Rechtmäßigkeit eines (hinzu gedachten) Grund-VA zwingende Voraussetzung.[36] Für § 81 ergibt sich das direkt aus dessen Wortlaut („innerhalb ihrer gesetzlichen Befugnisse"), wird aber auch für die unmittelbare Ausführung, also § 70a vorausgesetzt. Es reicht hier folglich nicht mehr – wie bei den mehraktigen Verfahren[37] – aus, dass der Grund-VA zumindest wirksam und (bei § 80 Abs. 1) vollstreckbar ist, sondern die Verfügung (deren Erlass die Behörde unterlassen darf) ist zu fingieren und sogar auf ihre Rechtmäßigkeit hin zu überprüfen. Die *ratio* dessen erschließt sich schnell: Durch den vorherigen Erlass einer Grundverfügung würde dem Adressaten zunächst die Möglichkeit eingeräumt, das seitens der Behörde bezweckte Ergebnis selbst herbeizuführen.[38] Wenn die Behörde auf die Einräumung dieser Möglichkeit verzichten und stattdessen sofort selbst tätig werden darf, werden die Rechte des Adressaten gegenüber dem Idealfall der Verwaltungsvollstreckung (siehe oben) also regelmäßig er-

177 verzichtet auf eine eigene Terminologie für das Verfahren nach § 80 Abs. 2, systematisiert aber wie *Selmer/Gersdorf.*
Anders hingegen die Einordnung bei *Pieroth et al.,* POR (Fn. 1), § 24 Rn. 23, 36, die als „gekürztes Verfahren" die Sofortmaßnahmen (also § 81 und § 70a) bezeichnen. Offen bleibt dann aber, welche Funktion und Stellung das in § 80 Abs. 2 normierte Verfahren haben soll. Dieses findet nämlich keine Erwähnung, obwohl es in fast allen Landesgesetzen (vgl. die Aufzählung bei *Selmer/Gersdorf* (Fn. 6), S. 35 f.) enthalten ist und in diesen offensichtlich eine eigenständige Position innehat. Vorzugswürdig, da vollständig, widerspruchsfrei und keine Fragen offenlassend erscheint daher allein die in Schaubild 1 zusammengefasste Systematisierung.
Eine noch andere Systematisierung erfolgt durch *Hans-Detlef Horn,* Verwaltungsvollstreckung (II), JURA 2004, 597 (598): Danach soll es neben dem gestreckten Verfahren noch das gekürzte Verfahren (gemeint ist der sofortige Vollzug, § 81) und die unmittelbare Ausführung geben; das Verfahren nach § 80 Abs. 2 wird auch hier gar nicht eingeordnet.

30 *Detterbeck,* VwR AT (Fn. 2), Rn. 1041; *Selmer/Gersdorf* (Fn. 6), S. 8.

31 Z. B. wenn die Wohnungstür aufgebrochen werden soll, um den Wohnungsinsassen festzunehmen, vgl. *Rachor,* in: Lisken/Denninger (Fn. 9), Kapitel F, Rn. 57.

32 In einigen Bundesländern ist nur der sofortige Vollzug *oder* die unmittelbare Ausführung geregelt. Dort erfüllt nach h. M. das jeweilige Institut die Funktion beider, vgl. *Rachor,* in: Lisken/Denninger (Fn. 9), Kapitel F, Rn. 883; *Schenke,* POR (Fn. 10), Rn. 564.

33 Vgl. *Maurer,* VwR AT (Fn. 14), § 20 Rn. 26. Dieser „Akt" wird nach der mittlerweile h. M. als Realakt eingestuft, insbesondere um nicht einen adressatenlosen VA konstruieren zu müssen, vgl. dazu neben *Maurer* a. a. O. auch *Schenke,* POR (Fn. 10), Rn. 566 f.

34 *Selmer/Gersdorf* (Fn. 6), S. 26.

35 *Selmer/Gersdorf* (Fn. 6), S. 26. Da es den § 80 Abs. 2 gibt, erübrigt sich die Unterscheidung für das Landesrecht M-V, so dass beide Begriffe verwendet werden können.

36 Vgl. statt vieler *Pieroth et al.,* POR (Fn. 1), § 24 Rn. 38.

37 *Heyen,* in: Schütz/Classen (Fn. 29), Rn. 154; vgl. dazu auch unten bei IV.

38 So auch *Hubertus Gersdorf,* Die Subsidiaritätsklausel des Instituts der unmittelbaren Ausführung, NVwZ 1995, 1086. Dort finden sich zudem anschauliche Ausführungen zu dem Problem, inwieweit die Wendung in § 70a „der nach den §§ 69 oder 70 Verantwortliche" greift, wenn es mehrere Störer gibt.

heblich beschnitten. Möchte die Behörde diesen Vorteil nutzen, muss sie sich als „Ausgleich" dafür aber an strengeren Maßstäben messen lassen: Die reine Wirksamkeit des VA reicht nicht aus, er hätte nun auch noch rechtmäßig sein müssen.

a) Sofortiger Vollzug, § 81

In Ländern wie Mecklenburg-Vorpommern, die beide Institute der Sofortmaßnahme geregelt haben, erfolgt die Abgrenzung danach, dass § 81 die Fälle erfasst, in denen ohne oder gegen den (tatsächlichen oder mutmaßlichen) Willen des Betroffenen gehandelt wird. § 70a hingegen erfasst das Tätigwerden mit (tatsächlichem oder mutmaßlichem) Willen des Betroffenen.[39] Begründen lässt sich dies v. a. mit Wortlaut („Zwang" nur in § 81) und Systematik (§ 70a ist außerhalb des 8. Abschnitts normiert) der Regelungen.[40] § 81 dient also als ein Beugemittel, während § 70a eine gesetzliche Ausformung der öffentlich-rechtlichen Geschäftsführung ohne Auftrag darstellt.[41]

§ 87 Abs. 1 S. 1 verweist außer auf § 80 Abs. 2 auch auf § 81, so dass neben der Grundverfügung auch auf die weiteren Verfahrensschritte des gestreckten Verfahrens verzichtet werden kann. Zu beachten ist, dass sich die Anwendung des § 81 wie schon die des § 80 Abs. 2 auf die Ersatzvornahme (§ 89) und den unmittelbaren Zwang (§ 90) beschränkt.[42]

Der sofortige Vollzug gem. § 81 darf i. Ü. nicht mit der Anordnung der sofortigen Vollziehung nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO verwechselt werden. Des Weiteren hat § 81 über die Verweisung in § 79 Abs. 3 auch Bedeutung für das allgemeine Verwaltungsvollzugsrecht, während § 70a nur für die Handlungen nach § 13 gilt.

b) Unmittelbare Ausführung, § 70a

Funktional betrachtet handelt es sich bei der unmittelbaren Ausführung gem. § 70a nicht um einen Fall des Vollstreckungsrechts,[43] da es an dessen Kernelement des Beugens eines entgegenstehenden Willens fehlt.[44] Dies erklärt auch, dass die Regelung außerhalb der §§ 79 ff. platziert ist. Stattdessen ist die unmittelbare Ausführung als öffentlich-rechtliche GoA[45] Teil des materiellen POR.[46]

Dass § 70a nicht der Verwaltungsvollstreckung zuzuzählen ist,[47] hat aber gem. § 79 Abs. 1, 2 auch zur Folge, dass die Vollstreckungsmittel der §§ 88–91 keine Anwendung finden[48] und dementsprechend auch nicht die vom Bearbeiter aufzufindende Ermächtigungsgrundlage bilden können.

Fraglich ist daher die Rechtsnatur des § 70a, insbesondere ob er selbst eine Ermächtigungsgrundlage ist. Dies wird in der Literatur bezüglich der verschiedenen landesrechtlichen Regelungen der unmittelbaren Ausführung abgelehnt.[49] Zu berücksichtigen ist aber, dass der § 70a im Vergleich mit den entsprechenden Normen der anderen Landesgesetze durch seine Ausgestaltung als öffentlich-rechtliche GoA eine Sonderstellung einnimmt[50] und daher nicht pauschal mit jenen gleichgesetzt werden kann. Anhand des Wortlauts steht § 70a („*können […] ausführen*") den anderen Ermächtigungsgrundlagen §§ 89 und 90 („*so kann […] ausführen*" bzw. „*kann […] selbst vornehmen oder […] zwingen*") gleich, statt den Verfahrensnormen §§ 80 Abs. 1, 2 und 81 („*Vollzug […] ist […] zulässig*" bzw. den Verweis in § 80 Abs. 2 auf Abs. 1).[51] Zwar wird teilweise § 13 als Ermächtigungsgrundlage für die Fälle des § 70a betrachtet.[52] Gegen eine Anwendung des § 13 spricht aber dessen – bzgl. des Ergreifens von Maßnahmen – sehr ähnlich, aber weiter gefasster Wortlaut, der als Generalklausel jegliche Maßnahme ermöglichen

39 *Detterbeck,* VwR AT (Fn. 2), Rn. 1045. Im Jahr 2001 wurde von BVerwG, VRS 101, 239 (240) sogar bejaht, dass das Abschleppen eines PKW im Interesse des Bürgers liegt. Das Abschleppen erfolge mit mutmaßlichem Willen des Betroffenen, es sei darauf abzustellen, dass der Betroffene bei Anwesenheit auf entsprechende Anordnung den PKW selbst entfernt hätte.

40 Vgl. *Selmer/Gersdorf* (Fn. 6), S. 54 f. Zwar wurde der § 70a erst nach 1996 ins SOG M-V aufgenommen, jedoch beziehen sich *Selmer* und *Gersdorf* auf dessen Vorbild, den § 5a MEPolG, der wie alle ihm nachempfundenen landesrechtlichen Regelungen zur unmittelbaren Ausführung nicht im Abschnitt über die Vollstreckung geregelt ist.

41 *Rachor,* in: Lisken/Denninger (Fn. 9), Kapitel F, Rn. 58.

42 Zur Begründung vgl. oben III. 1. b).

43 Daher sollte bei der Prüfung des § 70a auch nicht von „Vollstreckung" gesprochen werden.

44 *Selmer/Gersdorf* (Fn. 6), S. 61; speziell zu § 70a SOG M-V *Rachor,* in: Lisken/Denninger (Fn. 9), Kapitel F, Rn. 885; a. A. *Pieroth et al.,* POR (Fn. 1), § 24 Rn. 41, ohne indes Argumente zu nennen.

45 Durch diese Neugestaltung als GoA sind die Bedenken von *Wehser* obsolet, der § 70a und § 81 nach der Rechtslage bis 2001 für nicht abgrenzbar hielt; vgl. *Eckart Wehser,* Sofortiger Vollzug und unmittelbare Ausführung nach dem Sicherheits- und Ordnungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern – auch eine „unendliche Geschichte", LKV 2001, 293 (296 f).

46 *Selmer/Gersdorf* (Fn. 6), S. 61.

47 So die h. M. zu den landesgesetzlichen Regelungen der unmittelbaren Ausführung, vgl. statt vieler *Karl-Hermann Kästner,* Unmittelbare Maßnahmen der Gefahrenabwehr, JuS 1994, 361 (364); a. A. *Christoph Gusy,* Polizei- und Ordnungsrecht, 7. Aufl. 2009, Rn. 440. Aufgrund der Gestaltung des § 70a als öffentlich-rechtliche GoA nimmt dieser aber jedenfalls eine Sonderstellung ein, so dass er (i. S. d. h. M.) noch „weniger" zur Vollstreckung zu zählen ist.

48 Sie brauchen hier auch keine Anwendung finden. Wie oben festgestellt, wird die Behörde i. R. d. Verwaltungszwangs im Interesse des Bürgers auf den Maßnahmenkatalog der §§ 88–91 gesetzlich beschränkt, die Behörde soll nicht mit sachfremden Mitteln gegen ihn vorgehen können. Wenn sie aber i. R. d. § 70a sowieso im (mutmaßlichen) Interesse des Betroffenen vorgeht, dann bedarf es dieser „Fessel" für die Behörde nicht – sie kann und soll sogar quasi „aus dem Vollen schöpfen" und was immer nötig ist anwenden, um das erwünschte, dem Betroffenen zugutekommende Ergebnis zu erreichen.

49 *Götz,* POR (Fn. 23), § 12 Rn. 15. *Sadler* (Fn. 16), DVBl 2009, 292 (295). Teilweise wird dabei sogar vertreten, die Zwangsmittel der §§ 88–90 seien doch bei § 70a anwendbar und damit deren jeweilige Norm auch die EGL. Dagegen spricht aber schon das oben erwähnte systematische Argument.

50 *Rachor,* in: Lisken/Denninger (Fn. 9), Kapitel F, Rn. 885.

51 Zwar enthält auch § 88 das „Zwangsgeld ist zulässig", jedoch steht weder der EGL-Charakter des § 88 noch der Verfahrensnormcharakter der § 80 Abs. 1, 2, § 81 in Frage.

52 So wohl *Heyen,* in: Schütz/Classen (Fn. 29), Rn. 177, so dass § 70a daneben nur eine Verfahrensnorm wäre.

könnte. Es bedürfte des § 70a als Verfahrensbeschleunigung nicht, würde § 13 auf die Fälle des § 70a anwendbar sein, da dann § 13 die Verfahrensbeschleunigung selbst schon ermöglichen würde. In Anbetracht des Wortlaut, der systematischen Stellung und des Zwecks als öffentlich-rechtliche GoA bietet sich also vielmehr der Schluss an, *§ 70a selbst*[53] bilde (also als einzige Verfahrensnorm, im Gegensatz zu §§ 80 Abs. 1, 2 oder 81) die Ermächtigungsgrundlage.[54]

IV. Prüfungsaufbau

In Klausuren zur Verwaltungsvollstreckung sind mehrfach inzidente Prüfungen[55] der Regelfall. Je nach Fragestellung sind einzeln oder miteinander kombiniert die Rechtmäßigkeit der Grundverfügung, der Vollstreckungshandlung und ggf. sogar des Kostenbescheids zu prüfen, mit dem die Kosten der Vollstreckung beim Bürger eingetrieben werden sollen. Das folgende Prüfungsschema ist unter diesem Aspekt zu lesen: Es vereint die drei möglichen Stufen (Grund-VA, Vollstreckungshandlung, Kostenbescheid) des Vorgehens der Verwaltung. Abhängig von der Fallfrage sind dann eine oder mehrere Ebenen für das Gutachten heranzuziehen.

[Rechtmäßigkeit des Kostenbescheids]

A. Ermächtigungsgrundlage (des Kostenbescheids)

P! Abgrenzung zwischen den Zwangsmitteln, Standardmaßnahmen oder § 70a

B. Formelle Rechtmäßigkeit (des Kostenbescheids)

I. Zuständigkeit

II. Verfahren
– insb. Anhörung (§ 28 VwVfG M-V)

III. Form
– insb. Begründung (§ 39 VwVfG M-V)

C. Materielle Rechtmäßigkeit (des Kostenbescheids)

I. Rechtmäßigkeit der Vollstreckungshandlung (z. B. der Ersatzvornahme)

[Rechtmäßigkeit der Vollstreckungshandlung]

1. Ermächtigungsgrundlage (der Vollstreckungshandlung)
2. Formelle Rechtmäßigkeit (der Vollstreckungshandlung)
   a) Zuständigkeit
   – richtet sich nach dem Zwangsmittel
   b) Verfahren
   P! Abgrenzung zwischen den Verfahren
   c) Form
   nur beim Zwangsgeld vorgeschrieben, § 111 I VwVfG M-V i. V. m. VwVG des Bundes
3. Materielle Rechtmäßigkeit (der Vollstreckungshandlung)

wenn gem. § 80 I *oder* II:

a) Grundverfügung
b) Wirksamkeit der Grundverfügung, §§ 43, 44 VwVfG M-V
c) Vollstreckbarkeit der Grundverfügung, § 80 I Nr. 1 o. 2 (entfällt bei § 80 II, wenn dessen Voraussetzungen vorliegen)
d) **P!** Rechtmäßigkeit der Grundverfügung erforderlich?
e) Keine Vollstreckungshindernisse, § 92
f) Richtiges Zwangsmittel, dessen tatbestandliche Voraussetzungen (§§ 88, 89, 90)
g) Pflichtigkeit des Betroffenen, § 83
h) Ermessen, inkl. VHMK bzgl. Vornahme der Vollstreckungshandlung

wenn gem. § 81 *oder* § 70a:

a) Rechtmäßigkeit eines fiktiven Grund-VA

[Rechtmäßigkeit der Grundverfügung]

aa) Ermächtigungsgrundlage (des fiktiven Grund-VA)
bb) Formelle Rechtmäßigkeit (des fiktiven Grund-VA)
(1) Zuständigkeit
(2) Verfahren
(3) Form
cc) Materielle Rechtmäßigkeit (des fiktiven Grund-VA)
(1) Tatbestandliche Voraussetzungen (i. d. R. Gefahr für öff. Sicherheit oder Ordnung)
(2) Störerauswahl
(3) Tatbestandlich vorgesehene Rechtsfolge, insbes. Ermessensfehlerfreiheit

b) Notwendigkeit sofortiger Gefahrenabwehr
c) Fehlen von Vollstreckungshindernissen
d) Wenn § 81: richtiges Zwangsmittel und dessen tatbestandliche Voraussetzungen (§§ 88, 89, 90)
e) Ermessen, inkl. Verhältnismäßigkeit

---

53 So auch *Selmer/Gersdorf* (Fn. 6), S. 50, 61, die darauf hinweisen, dass wegen des häufig fehlenden Eingriffscharakters von Maßnahmen im Interesse des Betroffenen unter dem Gesichtspunkt des Vorbehalts des Gesetzes auf eine spezialgesetzliche Regelung hätte verzichtet werden können. Dass Maßnahmen im Interesse des Betroffenen *nie* grundrechtsverkürzende Wirkung haben, erscheint zwar zweifelhaft. Die Autoren weisen aber darauf hin, dass § 70a jedenfalls für die Kostentragung Relevanz erhalte. Für den EGL-Charakter wohl ebenso *Kästner* (Fn. 47), JuS 1994, 361 (364). Im Sinne des EGL-Charakters des § 70a auch *Professor Dr. Hubertus Gersdorf* am 25.08.2011 auf persönliche Anfrage des Autors hin. A. A. *Pieroth et al.,* POR (Fn. 1), § 24 Rn. 44, ohne aber eine andere Ermächtigungsgrundlage zu benennen, sondern wenig nachvollziehbar auf die Ermächtigungsgrundlage für die fiktive Grundverfügung verweisend; noch a. A. ist *Sadler* (Fn. 16), DVBl 2009, 292 (295 f.), der in § 70a keine ausdrückliche Zwangsbefugnis sehen mag und stattdessen wohl § 70a immer i. V. m. § 81 anwenden will.

54 Dies betrifft selbstredend aber nur die EGL für die Umsetzungshandlung der Behörde. Die EGL für den inzident zu prüfenden fiktiven Grund-VA sind §§ 13, 16 SOG M-V.

55 Zu Beschränkungen der inzidenten Überprüfbarkeit der Rechtmäßigkeit der Grundverfügung i. R. d. gerichtlichen Überprüfung eines eventuellen Kostenbescheids nach neuerer Rechtsprechung des BVerwG vgl. *Christoph Enders,* Der Verwaltungsakt als Titel für die Anforderung der Kosten seiner Vollstreckung, NVwZ 2009, 958 ff.

II. Voraussetzungen des Kostentatbestandes

III. Ermessen, inkl. Verhältnismäßigkeit (bzgl. Erlass des Kostenbescheids)[56]

D. Endergebnis

Bereits im ersten Prüfungspunkt zur EGL des Kostenbescheids stellt sich die Frage nach der EGL der eigentlich erst später inzident zu prüfenden Vollstreckungshandlung, da § 114 Abs. 1, 2 i. V. m. den (jeweils aufzufindenden) Bestimmungen des VwKostG M-V und/oder der VwVKO M-V i. V. m. der EGL der konkret gegebenen Vollstreckungsmaßnahme (also §§ 88–90 oder § 70a oder eine Bestimmung der §§ 25–67 zu den Standardmaßnahmen) zu bilden ist.[57] Ist nur nach der Rechtmäßigkeit der Vollstreckungshandlung gefragt (so dass die obigen Prüfungspunkte zur Rechtmäßigkeit des Bescheids entfallen), hat die Abgrenzung logischerweise im Prüfungspunkt „Ermächtigungsgrundlage (der Vollstreckungshandlung)" zu erfolgen.

Zu prüfen ist also bereits an dieser Stelle, ob eine Standardmaßnahme einschlägig sowie ob ein Grund-VA gegeben ist. Darüber wird hier § 70a von den §§ 88–90 abgegrenzt – denn noch einmal: Ermächtigungsgrundlage ist jeweils nicht die Verfahrensnorm, sondern das konkrete Vollstreckungsmittel. Die Ausnahme ist § 70a (siehe oben). Neben dem Vorliegen eines Grund-VA stellt sich hier noch die Frage nach der Abgrenzung der Zwangsmittel,[58] um nicht pauschal auf §§ 88–90 als Ermächtigungsgrundlage zu verweisen.

Anschließend hängt die zuständige Behörde der Vollstreckungshandlung vom jeweiligen Zwangsmittel ab: Beim Zwangsgeld ist § 111 Abs. 2 VwVfG M-V i. V. m. VwVKO M-V maßgeblich, bei der Ersatzvornahme § 82, beim unmittelbaren Zwang §§ 82, 82a, 103; bei § 70a ist es die für den Erlass des fiktiven Grund-VA aufgrund von §§ 13, 16 zuständige Behörde.

Die Frage nach dem Einhalten der verschiedenen Verfahrensschritte (Androhung, ggf. Festsetzung, Anwendung) ist ebenfalls innerhalb der formellen Rechtmäßigkeit der Vollstreckungsmaßnahme zu prüfen. Wenn vorher also nicht schon § 70a bejaht wurde, erfolgt jetzt die weitere Abgrenzung zwischen den § 80 Abs. 1 und 2 und § 81. Liegt *kein* Grund-VA vor, so ist gem. § 87 Abs. 1 S. 2 i. V. m. § 81 Abs. 1 S. 1 kein besonderes Verfahren[59] beim Vollzug des Zwangsmittels einzuhalten. Da es sich bei § 87 Abs. 1 S. 2 um eine „Kann-Bestimmung" handelt, ist bestenfalls zu fragen, ob die Behörde ermessensfehlerfrei auf die sonstigen Verfahrensschritte verzichtete. Ist hingegen ein Grund-VA *gegeben,* so liegt ein mehraktiges Verfahren vor und § 80 Abs. 1 bzw. 2 entscheide darüber, ob die Behörde noch androhen (und beim Zwangsgeld zusätzlich festsetzen, § 88 Abs. 2) muss, bevor sie anwendet, vgl. § 87 Abs. 1 S. 2 (das „kann" ist auch hier zu beachten!).

Die materielle Rechtmäßigkeit der Vollstreckungshandlung richtet sich wiederum nach dem jeweiligen hinter dem Vollstreckungsmittel im konkreten Fall stehenden Vollstreckungsverfahren. Die Verfahren nach § 80 Abs. 1 oder 2 werden anders geprüft als diejenigen nach § 81 oder § 70a. Bei § 80 muss eine wirksame Grundverfügung gegeben sein. Von deren grundsätzlich gebotener Vollstreckbarkeit macht aber § 80 Abs. 2 eine Ausnahme. Da § 80 Abs. 2 wiederum eine „Kann-Bestimmung" ist, muss die Behörde bei Auslassen der Verfahrensschritte ermessensfehlerfrei § 80 Abs. 2 Nr. 1 oder 2 bejaht haben.

Hiernach stellt sich auch das Standardproblem, ob im mehraktigen Verfahren der Grund-VA rechtmäßig sein muss.[60] Nach allgemeiner Ansicht gilt das jedenfalls nicht, wenn der Verwaltungsakt unanfechtbar geworden ist. Da in einem Rechtsstaat dessen Vollzugsorgane nicht sehenden Auges Unrecht tun dürfen, ist die Vollstreckung der Behörde aber verboten, wenn sie von der Rechtswidrigkeit des VA weiß.[61] Der eigentliche Streit wird über die Konstellation geführt, dass die Verfügung noch nicht unanfechtbar, aber schon vollstreckbar ist, insbesondere wenn die aufschiebende Wirkung von Rechtsmitteln gem. § 80 Abs. 2 VwGO entfällt. Aus einem „Konnexitätsgrundsatz" wird von der Rechtswidrigkeit der Grundverfügung auf die Rechtswidrigkeit der Vollstreckung geschlossen.[62] Außerdem sei im Rechtsstaat die Vollstreckung rechtswidriger VA verboten.[63] Dagegen spricht aber schon der Wortlaut des § 80 Abs. 1, der eben gerade nicht mehr als einen vollstreckbaren VA verlangt. Des Weiteren schreibt zumindest der § 81 die Rechtmäßigkeit seiner fiktiven Grundverfügung mit „innerhalb ihrer gesetzlichen Befugnisse" explizit vor. Zudem kann der Betroffene sich mit einem Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO gegen das Entfallen der aufschiebenden Wirkung und damit gegen die Vollstreckbarkeit zur Wehr setzen. Weiterhin ist es gerade ein Grundsatz des Verwaltungsrechts, dass im Interesse der Rechtssicherheit für behördliches Handeln rechtswidrige, aber nicht nichtige VA ihre Rechtseffekte erzeugen.[64]

Es dürfen keine Vollstreckungshindernisse bestehen. Dazu zählen v. a. materielle Einwände gegen den Voll-

56 Detailliert zur Frage der hier mehrfachen Ermessensprüfungen: *Dominik Richers,* Flashmob – Verantwortlichkeit von Blitzmeuten, GreifRecht 2010, 59 (64 f.).

57 Bspw. also §§ 70a i. V. m. 114 Abs. 1, 2 S. 2 SOG M-V i. V. m. § 10 Abs. 1 Nr. 1 VwVKO M-V i. V. m. § 10 Abs. 1 S. 1, 2 Nr. 8 VwKostG M-V, wenn es um das Abschleppen eines Autos geht und das betreffende Halteverbotsschild erst nach dem Abstellen des Autos errichtet wurde (so dass die Allgemeinverfügung dem Fahrer nicht bekannt wurde, also kein Grund-VA vorliegt). Vgl. zur Bildung der Kette der EGL auch die Ausführung im Beispielsfall von *Richers* (Fn. 56), GreifRecht 2010, 59 (62).

58 Vgl. oben Fn. 7, und auch nur, wenn es nicht um § 70a geht.

59 Nach *Heyen,* in: Schütz/Classen (Fn. 29), Rn. 82 lassen die Verpflichtungen zur unverzüglichen Benachrichtigung in §§ 70a Abs. 1 S. 2, 81 Abs. 2 die Rechtmäßigkeit der Maßnahme unberührt und stellen somit keine für die Fallfrage nach der Rechtmäßigkeit relevante Verfahrensvorschrift dar.

60 Vgl. zum Folgenden *Götz,* POR (Fn. 23), § 13 Rn. 8 f.; v. a. zur h. M. statt vieler *Pieroth et al.,* POR (Fn. 1), § 24 Rn. 32 f. m. w. N.

61 BVerwG, NJW 1984, 2591 (2592).

62 *Franz-Ludwig Knemeyer,* Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Aufl. 2007, Rn. 356, 358.

63 *Pieroth et al.,* POR (Fn. 1), § 24 Rn. 32.

64 *Heyen,* in: Schütz/Classen (Fn. 29), Rn. 158 mit Verweis auf § 43 Abs. 2, 3 VwVfG M-V und § 99 SOG M-V.

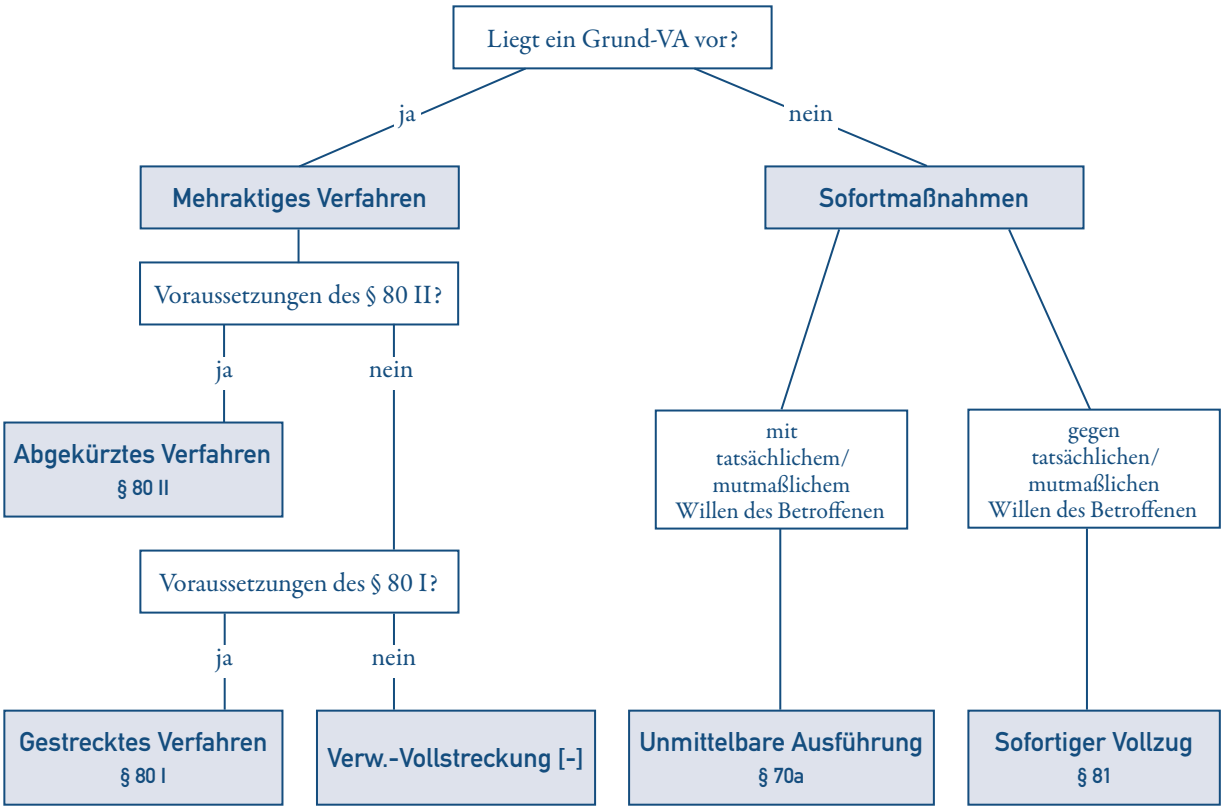

Schaubild 2

streckungstitel oder dass die Befolgung der Grundverfügung dem Adressaten aus rechtlichen (z. B. wegen entgegenstehender Rechte Dritter) oder tatsächlichen Gründen unmöglich war.[65]

Beim Vollzug von § 81 oder § 70a ist wie ausgeführt ein Grund-VA zu fingieren, der rechtmäßig sein müsste. Die Anforderungen sind also strenger als die an die Grundverfügung im Verfahren nach § 80. Anschließend ist die Notwendigkeit sofortiger Gefahrenabwehr, wie sie von den Tatbeständen der §§ 81, 70a gefordert wird, zu bejahen. Wird § 81 geprüft, sind noch die tatbestandlichen Voraussetzungen des jeweiligen Zwangsmittels zu prüfen, also von § 89 oder § 90.

Wird dies alles bejaht, so sind die Gliederungsebenen auch wieder zu „schließen" und auf der Ebene der materiellen Rechtmäßigkeit des Kostenbescheids noch die Voraussetzungen des Kostentatbestands (also nach den Bestimmungen des VwKostG/der VwVKO M-V) und die Ermessensfehlerfreiheit des Erlasses des Kostenbescheids festzustellen.

V. Fazit

Im Verwaltungsvollstreckungsrecht wird von dem Studenten ein vertieftes Verständnis eines zum Teil sehr verschachtelten Grundgerüsts verlangt. In dieses Grundgerüst sind die bekannten Standardprobleme einzuordnen. Die eigentliche Hürde stellt dabei die Systematisierung der verschiedenen Vollstreckungsvorschriften dar. Die vorgestellte Verortung der Vollstreckungsverfahren ist nicht unumstritten. Welcher Systematisierung gefolgt wird, bleibt jedem Studenten selbst überlassen, vertretbar ist wie so häufig vieles. Leiten lassen sollte man sich von dem persönlich überzeugendsten Konzept, das die Normen in ein stimmiges Gesamtgefüge einordnet. Obacht ist daher aber jedenfalls beim Lernen aus verschiedenen Quellen geboten, da die Begrifflichkeiten entsprechend unterschiedlich verwendet werden.

Die Flut der Informationen und inhaltlichen Querverbindungen kann einschüchternd wirken. Statt sie stumpf auswendig zu lernen, sind – wie sonst auch bei juristischen Problemen – Kontrollüberlegungen des Bearbeiters zu Sinn und Zweck einer Regelung in diesem Kontext sehr hilfreich und schaffen das erforderliche Verständnis der Materie.

65 Vgl. dazu *Horn* (Fn. 29), JURA 2004, 597 (599).