

Rechtsquellen:

BBodSchG § 9 Abs. 2 Satz 1, § 24 Abs. 2 Satz 1  
VwVfG § 43 Abs. 1 und 2,  
VwVG § 6 Abs. 1  
LVwVfG BW § 43 Abs. 1 und 2,  
LVwVG § 2, 18

Stichworte:

Verwaltungsvollstreckung; Ersatzvornahme; Grundverwaltungsakt; Vollziehung; Erledigung; Titelfunktion; Kostenerstattung; Einwendungen gegen Grundbescheid; Einwendungen gegen Kostenerstattungsbescheid; Vollzugsfolgenbeseitigung.

Leitsatz:

Die Vollstreckung eines Verwaltungsaktes durch Ersatzvornahme führt nicht zu dessen Erledigung, weil von dem Grundverwaltungsakt weiterhin Rechtswirkungen für das Vollstreckungsverfahren ausgehen. Auch die irreversible Vollstreckung steht deshalb dem Eintritt der Bestandskraft des Grundverwaltungsakts nicht entgegen; Einwendungen gegen dessen Rechtmäßigkeit sind dann im Anfechtungsverfahren gegen den Kostenerstattungsbescheid unbeachtlich.

Urteil des 7. Senats vom 25. September 2008 - BVerwG 7 C 5.08

I. VG Stuttgart vom 15.12.2006 - Az.: VG 18 K 3260/06 -  
II. VGH Mannheim vom 08.01.2008 - Az.: VGH 10 S 2350/07 -



## **BUNDESV ERWALTUNGSGERICHT**

**IM NAMEN DES VOLKES**

### **URTEIL**

BVerwG 7 C 5.08  
VGH 10 S 2350/07

Verkündet  
am 25. September 2008  
Ende

als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 25. September 2008  
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Sailer  
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Krauß, Neumann, Guttenberger  
und die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Schipper

für Recht erkannt:

Die Revision des Klägers gegen das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 8. Januar 2008 wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

#### G r ü n d e :

##### I

- 1 Der Kläger begehrt die Aufhebung eines Kostenerstattungsbescheides, mit dem er zu den Kosten für die Durchführung einer Ersatzvornahme herangezogen worden ist.
- 2 Der Kläger ist Eigentümer eines in St. gelegenen, bebauten Grundstücks, auf dem von drei verschiedenen Pächtern im Zeitraum von 1972 bis 1981 eine chemische Reinigung betrieben worden ist. Der erste Pächter wurde nach 1972 vom Landratsamt B. (Landratsamt) wiederholt aufgefordert, wegen der geänderten Nutzung Planunterlagen zur Durchführung eines Baugenehmigungsverfahrens vorzulegen. Erst im Dezember 1977 wurde diesem Pächter - nach zwischenzeitlicher Festsetzung von Zwangsgeldern - die bauaufsichtliche Genehmigung für die Nutzungsänderung im Erdgeschoß des Anwesens erteilt.
- 3 Im Zuge der Erhebung altlastenverdächtiger Flächen wurde das Grundstück des Klägers als potentielle Verdachtsfläche eingestuft. Die im Sommer 2002 vorgenommenen Untersuchungen bestätigten erhöhte Schadstoffkonzentrationen in der Bodenluft.

- 4 Mit für sofort vollziehbar erklärtem Bescheid vom 14. März 2003 gab das Landratsamt dem Kläger unter gleichzeitiger Androhung der Ersatzvornahme die Durchführung verschiedener Erkundungsmaßnahmen auf. Gegen diesen Bescheid ließ der Kläger Widerspruch erheben. In der Folgezeit kam er der Ordnungsverfügung im Wesentlichen nach; lediglich die Niederbringung einer Grundwassermessstelle verweigerte er. Das Landratsamt richtete die Grundwassermessstelle sodann im März 2004 im Wege der Ersatzvornahme mit einem Kostenaufwand von 7 722,53 E ein.
- 5 Der Widerspruchsbescheid des Regierungspräsidiums S. vom 14. Mai 2004 stellte die Erledigung des Widerspruchs fest, soweit die geforderten Erkundungsmaßnahmen vom Kläger durchgeführt worden sind. Der Kläger nahm darauf hin den Widerspruch auch im Übrigen zurück, weil sich durch die Niederbringung der Grundwassermessstelle und die Durchführung diesbezüglicher Maßnahmen der Widerspruch auch insoweit erledigt habe. Gegen die Übernahme der Kosten der Ersatzvornahme verwahrte sich der Kläger.
- 6 Das Landratsamt forderte vom Kläger mit Bescheid vom 22. September 2004 die Kosten der Ersatzvornahme. Die nach erfolglos durchgeführtem Widerspruchsverfahren erhobene Klage hat das Verwaltungsgericht abgewiesen.
- 7 Der Verwaltungsgerichtshof hat die Berufung hiergegen zurückgewiesen. Eine inhaltliche Überprüfung der Rechtmäßigkeit des Bescheides vom 14. März 2003 in Hinblick auf eine fehlerhafte Inanspruchnahme des Klägers als Zustandsstörer und auf ein schuldhaftes Untätigbleiben der Behörde in den 1970er Jahren scheidet aus. Eine implizite Überprüfung der Rechtmäßigkeit dieses Bescheides finde im Rahmen der Anfechtung des Kostenerstattungsbescheides nicht statt. Auch wenn die Vollziehung nicht rückgängig gemacht werden könne, habe sich der Grundbescheid nicht erledigt. Dessen Fortwirkung sei unverzichtbare Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit der anschließenden Vollstreckungsmaßnahme, die ihrerseits wiederum unentbehrliche Grundlage für die Anforderung der Vollstreckungskosten sei. Erst die Aufhebung des Grundverwaltungsaktes führe zur Rechtswidrigkeit der Vollstreckungsmaßnahme und

zum Entfallen des Kostenerstattungsanspruchs. Die Ausdehnung der Titelfunktion des Grundbescheides auf den Kostenerstattungsbescheid führe nicht zu prozessualen Unzuträglichkeiten. Dieser müsse stets angefochten werden, weil einem Folgenbeseitigungsanspruch gemäß § 113 Abs. 1 Satz 2 VwGO andernfalls die Unanfechtbarkeit des Kostenerstattungsbescheides entgegen stehen würde.

- 8 Gegen dieses Urteil hat der Kläger die vom Verwaltungsgerichtshof zugelassene Revision eingelegt: Das Berufungsgericht habe es zu Unrecht abgelehnt, die Rechtmäßigkeit des Grundverwaltungsaktes zu überprüfen. Sämtliche durch den Grundbescheid aufgegebenen Maßnahmen seien im Zeitpunkt der Rücknahme des Widerspruchs bereits erledigt gewesen. Könne die Vollziehung nicht rückgängig gemacht werden, komme der Grundanordnung keine Rechtswirkung mehr zu, so dass der Widerspruch nachträglich unzulässig werde. Damit gehe auch eine Rücknahme des Widerspruchs ins Leere. Dies müsse zur Folge haben, dass im Verfahren gegen den Kostenerstattungsbescheid auch die Rechtmäßigkeit des Grundbescheides geprüft werde. Der Verwaltungsgerichtshof hätte somit die Fehlerhaftigkeit der Störerauswahl ebenso berücksichtigen müssen, wie das zögerliche Verhalten des Landratsamtes im Baugenehmigungsverfahren, das den Schadenseintritt erst ermöglicht habe.
- 9 Der Beklagte tritt der Revision entgegen und verteidigt das angegriffene Urteil.

## II

- 10 Die Revision ist unbegründet. Das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs beruht auf keiner Verletzung der mit § 43 Abs. 2 VwVfG übereinstimmenden und damit revisiblen (§ 137 Abs. 1 Nr. 2 VwGO) Regelung des § 43 Abs. 2 LVwVfG über die Erledigung eines Verwaltungsaktes.

- 11 Der Verwaltungsgerichtshof ist zu Recht davon ausgegangen, dass die Rechtmäßigkeit der ordnungsbehördlichen Grundverfügung nicht Gegenstand des Anfechtungsverfahrens gegen den Kostenerstattungsbescheid ist (1.). Zutreffend ist auch die Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs, dass dies für den Pflichtigen nicht zu prozessualen Unzuträglichkeiten führt (2.).
- 12 1. Nach dem Verwaltungsvollstreckungsrecht des Bundes (§ 6 Abs. 1 VwVG), und der Länder (vgl. hier §§ 2, 18 LVwVG) kann ein Verwaltungsakt, der auf die Vornahme einer Handlung gerichtet ist, mit Zwangsmitteln durchgesetzt werden, wenn er unanfechtbar geworden ist oder sein sofortiger Vollzug angeordnet bzw. dem Rechtsmittel keine aufschiebende Wirkung beigelegt ist. Dem entspricht, dass unabdingbare Grundlage einer rechtmäßigen Verwaltungsvollstreckung allein die Wirksamkeit, nicht aber die Rechtmäßigkeit der Grundverfügung ist (stRspr, BVerfG, Beschluss vom 7. Dezember 1998 - 1 BvR 831/89 - NVwZ 1999, 290 <292>; Urteil vom 13. April 1984 - BVerwG 4 C 31.81 - Buchholz 345 § 10 VwVG Nr. 4).
- 13 Ein Verwaltungsakt bleibt gemäß § 43 Abs. 2 LVwVfG wirksam, solange er nicht erledigt ist. Allein der Vollzug eines Handlungspflichten auferlegenden Verwaltungsaktes muss nicht bereits zu dessen Erledigung führen und zwar auch dann nicht, wenn hiermit irreversible Tatsachen geschaffen werden. Die Erledigung eines Verwaltungsaktes tritt vielmehr erst ein, wenn dieser nicht mehr geeignet ist, rechtliche Wirkungen zu erzeugen oder wenn die Steuerungsfunktion, die ihm ursprünglich innewohnte, nachträglich entfallen ist (Beschluss vom 17. November 1998 - 4 B 100.98 - Buchholz 316 § 43 VwVfG Nr. 11; Urteil vom 27. März 1998 - BVerwG 4 C 11.97 - Buchholz 316 § 43 VwVfG Nr. 10). Daran gemessen hatte sich die Ordnungsverfügung vom 14. März 2003 bei Rücknahme des Widerspruchs noch nicht erledigt. Vielmehr gehen von einem Verwaltungsakt, mit dem Handlungspflichten auferlegt werden, die im Wege der Ersatzvornahme vollstreckt wurden, auch weiterhin rechtliche Wirkungen für das Vollstreckungsverfahren aus. Denn der Grundverwaltungsakt bildet zugleich die Grundlage für den Kostenbescheid. Diese Titelfunktion des Grundverwaltungsaktes dauert an.

- 14 2. Dass die Rechtmäßigkeit der Grundverfügung im Anfechtungsverfahren gegen den Kostenbescheid regelmäßig nicht geprüft wird, ist auch in Hinblick auf das Gebot effektiven Rechtsschutzes unbedenklich. Der Kläger hat sich die Klärung seiner Einwendungen gegen die Rechtmäßigkeit der Grundverfügung durch die Rücknahme seines Widerspruchs abgeschnitten.
- 15 Zudem steht ihm ein vor den Zivilgerichten zu verfolgender Ausgleichsanspruch nach § 24 Abs. 2 Satz 1 BBodSchG zur Seite. Mit dieser Regelung hat der Gesetzgeber dem Umstand Rechnung getragen, dass die Anforderungen an das ordnungsbehördliche Auswahlermessen nicht überspannt werden dürfen. Umfangreiche und im Ergebnis oft unzulängliche behördliche Ermittlungen zur Person des Schadensverursachers und zu dessen (anteiligen) Schadensbeitrag sind vielfach untunlich, weil zeitnah eingeschritten werden muss.
- 16 3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Sailer

Krauß

Neumann

Guttenberger

Schipper

