



► **Nr. VO/2025/14700**  
**öffentlich**

**Lübeck, 12.11.2025**

**Bearbeitung: Yvonne Boller (E-Mail: [yvonne.boller@luebeck.de](mailto:yvonne.boller@luebeck.de) Telefon: 122-7101)**

**Bereich 3.390 - Umwelt-, Natur- und Verbraucherschutz - Bericht  
über die Prüfung der Zwangsmittel**

Beratung, Erörterung und ggf. Empfehlung zum o. g. Bericht im Zuge der Erstbehandlung.



# Bereich 3.390 – Umwelt-, Natur- und Verbraucherschutz

## Bericht über die Prüfung der Zwangsmittel

Rechnungsprüfungsamt

November 2025





## Impressum

Herausgeber:

Hansestadt Lübeck

Der Bürgermeister

Rechnungsprüfungsamt

Rechnungsprüfer: Lars Boller

Layout: Yvonne Boller



## Inhalt:

	Seite
Abkürzungsverzeichnis.....	4
1 Prüfungsgegenstand, -auftrag und -ablauf.....	5
2 Zwangsmittel .....	5
2.1 Zwangsgeld und Ersatzvornahme .....	6
2.2 Fristsetzung.....	6
3 Prüfungsumfang .....	6
4 Prüfergebnisse .....	7
4.1 Qualität, Form und Inhalt der Akten.....	7
4.2 Langer Zeitraum bis zur Durchsetzung.....	8
4.3 Fehlende Unterlagen.....	8
4.4 Vorzeitiges Aktenende .....	9
4.5 Gebührenbemessung.....	9
4.6 Rückforderung von Auslagen .....	10
5 Zusammenfassung .....	10



---

## Abkürzungsverzeichnis

HL	-	Hansestadt Lübeck
LVwG	-	Landesverwaltungsgesetz Schleswig-Holstein
RPA	-	Rechnungsprüfungsamt
UNV	-	Bereich Umwelt-, Natur- und Verbraucherschutz
VA	-	Verwaltungsakt



# 1 Prüfungsgegenstand, -auftrag und -ablauf

Das Rechnungsprüfungsamt (RPA) der Hansestadt Lübeck (HL) hat gemäß Nr. 2.1.4 der Rechnungsprüfungsordnung sowie gemäß § 116 Abs. 1 Nr. 4 der Gemeindeordnung Schleswig-Holstein die Prüfung der Verwaltung, der Eigenbetriebe und der anderen Sondervermögen auf Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit wahrzunehmen.

Das RPA hat mit der Sonderprüfung der Zwangsmittel im Bereich 3.390 – Umwelt-, Natur- und Verbraucherschutz (UNV) seine o. g. gesetzliche Prüfaufgabe umgesetzt. Die Prüfung entspricht Nr. 3.2.2 des Prüfplanes 2025.

Mit der Prüfungsankündigung vom 21.05.2025 wurden die ersten Unterlagen durch das RPA angefragt. Die Unterlagen wurden dem RPA am 03.06.2025 zugesandt.

Am 05.06.2025 fand das Eröffnungsgespräch zu dieser Prüfung statt. Die anschließende Prüfung dauerte bis zum 07.08.2025.

Ansprechpartnerin war die Teamleiterin des internen Service des geprüften Bereiches. Die Zusammenarbeit mit dem RPA während der Prüfung war kooperativ. Fragen wurden unverzüglich beantwortet, die Unterlagen wurden jedoch teilweise mit großer Zeitverzögerung oder konnten gar nicht zur Verfügung gestellt werden.

## 2 Zwangsmittel

Zwangsmittel sind nach § 235 ff Landesverwaltungsgesetz Schleswig-Holstein (LVwG) Instrumente der Verwaltungsvollstreckung, die dazu dienen, eine geforderte Handlung durchzusetzen. Wenn ein Verwaltungsakt (VA) eine Handlung, Duldung oder Unterlassung vorsieht und der Empfänger diesen VA nicht beachtet, darf die zuständige Behörde Zwangsmittel zur Durchsetzung ihrer Ansprüche einsetzen. Allerdings ist zu beachten, dass solche Mittel nicht zur Geldbeschaffung eingesetzt werden können. Zwangsmittel können auch neben einer Strafe oder Geldbuße angewandt und solange wiederholt sowie gewechselt werden, bis der Verwaltungsakt befolgt worden oder auf andere Weise erledigt ist (§ 235 Abs. 2 LVwG).

Es gibt drei verschiedene Zwangsmittel:

- Ersatzvornahme
- Zwangsgeld
- unmittelbaren Zwang.

Der unmittelbare Zwang ist ein Zwangsmittel, bei dem die Behörde physische Gewalt anwendet oder anwenden lässt, um die geforderte Handlung, Duldung oder Unterlassung durchzusetzen. Dies kann beispielsweise die Räumung eines Grundstücks oder die Beschlagnahme von Gegenständen umfassen. Der unmittelbare Zwang wurde im Bereich 3.390 – Umwelt-, Natur- und Verbraucherschutz nicht angewendet.

Zwangsmittel sind nach pflichtgemäßem Ermessen anzuwenden. Sie müssen geeignet, erforderlich und angemessen sein.

## **2.1 Zwangsgeld und Ersatzvornahme**

Das Zwangsgeld nach § 237 LVwG ist ein Zwangsmittel in Form einer Geldforderung, die von der Behörde festgesetzt und eingefordert wird, um den Pflichtigen zur Erfüllung der geforderten Handlung, Duldung oder Unterlassung zu bewegen. Das Zwangsgeld ist kein Ersatz für die Erfüllung der eigentlichen Verpflichtung, sondern dient lediglich als Druckmittel.

„Das Zwangsgeld dient zur Durchsetzung unvertretbarer Handlungen sowie von Duldungs- und Unterlassungspflichten. Aber auch bei vertretbaren Handlungen ist Zwangsgeld nicht ausgeschlossen, wenn aus besonderen Gründen Ersatzvornahme untunlich ist.“<sup>1</sup>

Die Ersatzvornahme nach § 238 LVwG ist ein Zwangsmittel, bei dem die Behörde die geforderte Handlung selbst oder durch einen beauftragten Dritten ausführt, wenn der Pflichtige untätig bleibt. Die entstehenden Kosten werden dem Pflichtigen in Rechnung gestellt. „Die Ersatzvornahme kommt nur in Betracht, wenn der VA auf Vornahme einer vertretbaren Handlung gerichtet ist, d. h. eine solche, die auch durch einen Dritten vorgenommen werden kann, und bei der es gleichgültig ist, ob der Pflichtige sie vornimmt oder ein anderer.“<sup>2</sup>

## **2.2 Fristsetzung**

Dem Pflichtigen ist in der Androhung bei Handlungspflichten eine Frist zur Erfüllung der Anordnung zu setzen, die ihm unter Würdigung aller objektiven Umstände, aber auch seiner persönlichen Verhältnisse zumutbar ist. Selbstverständlich muss sie der Bedeutung der Handlung angepasst sein. Wenn diese Verhältnisse es gestatten, empfiehlt sich im Zweifel eher eine längere Frist. Dies ist besser, als mit Nachfristen abzuweichen. Nach Fristablauf ist dann aber konsequent vorzugehen.<sup>3</sup>

## **3 Prüfungsumfang**

Das RPA hat vom Bereich UNV eine Liste mit Zwangsgeldfestsetzungen und eine Liste mit Ersatzvornahmen bekommen. Aus diesen Listen wurden sechs Zwangsgeldfälle und zwei Ersatzvornahmefälle ausgewählt. Eine weitere Zwangsgeldakte wurde vom RPA nachgefordert.

---

<sup>1</sup> Foerster/Friedersen/Rohde, Kommentar LVwG, Ziff. 2.1, S. 510

<sup>2</sup> Foerster/Friedersen/Rohde, Kommentar LVwG, Ziff. 2.2, S. 510

<sup>3</sup> Vgl. Foerster/Friedersen/Rohde, Kommentar LVwG, Ziff. 3, S. 514

## 4 Prüfergebnisse

Im Folgenden wird beschrieben, welche Auffälligkeiten während der Prüfung festzustellen waren.

### 4.1 Qualität, Form und Inhalt der Akten

Gesetzliche Pflicht der öffentlichen Verwaltung ist es, das Verwaltungshandeln zu dokumentieren. Das Instrument, mit dem diese Dokumentationspflicht gewährleistet wird, ist die Akte. Die Pflicht der Behörde zur objektiven Dokumentation des bisherigen wesentlichen sachbezogenen Geschehensablaufs folgt aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 des Grundgesetzes), da nur eine geordnete Aktenführung einen rechtsstaatlichen Verwaltungsvollzug mit der Möglichkeit einer Rechtskontrolle durch Gerichte und Aufsichtsbehörden ermöglicht.

Am 10.06.2025 wurden acht Akten vom Bereich UNV angefordert, von denen am 24.06.2025 sieben zur Verfügung gestellt werden konnten. Eine weitere Akte wurde vom RPA angefordert, die am 02.07.2025 bereitgestellt werden konnte. Gleichzeitig wurde vom Bereich UNV versucht, die fehlende Akte zu rekonstruieren, so dass am 02.07.2025 insgesamt neun Akten vorhanden waren.

Die Aktenordnung für die Verwaltung der HL enthält u. a. die Grundsätze über Ordnung und Führung des Schriftgutes. Sie gilt für alle im Verwaltungsgliederungsplan aufgeführten Ämter und Einrichtungen, ausgenommen die Stadtwerke (§ 1 Abs. 1 Aktenordnung der HL).

Gemäß § 11 Abs. 1 der Aktenordnung sollen alle Akten den tatsächlichen chronologischen Verwaltungsablauf wiedergeben und müssen daher von vorn nach hinten wie ein Buch zu lesen sein (Behördenheftung). Diese Chronologie wurde in drei von neun untersuchten Akten nicht eingehalten.

Nach § 9 der Aktenordnung der HL sind Akten einheitlich mit dem Aktenzeichen zu versehen. Sie sollen daneben die Kurzbezeichnung des Sachinhalts tragen. Die vorgelegten Akten des Bereiches Umwelt-, Natur- und Verbraucherschutz waren größtenteils nur unzureichend beschriftet. Aktenzeichen fehlten oder waren unvollständig. Die Hinweise auf den Inhalt der Akte waren unzureichend.

Verfügungspunkte waren sehr oft nicht zu finden oder wurden nicht ausgeführt. Das Mittel der Wiedervorlage wurde oft nicht genutzt oder nicht dokumentiert. Ab-Vermerke fehlten häufig. Einige Akten sind nicht vollständig.

Insgesamt gesehen ist die Dokumentation in den Akten lückenhaft. Der Sachverhalt ist nicht immer nachvollziehbar. Fehlende Verfügungspunkte lassen unklar, wer von dem Sachverhalt Kenntnis erlangt hat bzw. welche weiteren Schritte geplant sind.

Diese Punkte wurden bereits in dem Bericht zur Sonderprüfung (Prüfung der Gebühren, April 2023<sup>4</sup>) im Bereich Umwelt-, Natur- und Verbraucherschutz (UNV) deutlich angesprochen. Eine

---

<sup>4</sup> Vorlagennummer VO/2023/12294

Besserung war nun bei der Prüfung der Zwangsmittel nicht zu erkennen. Die Dokumentation ist auch in dieser Prüfung als nicht ausreichend festzustellen.

Das RPA bittet um Stellungnahme, wie und wann die Führung der Akten künftig verbessert werden soll.

## **4.2 Langer Zeitraum bis zur Durchsetzung**

In einem Fall wurde erst ein Jahr nach Fälligkeit der Vorlage einer Bescheinigung für die turnusmäßig technische Untersuchung eine Anhörung veranlasst. Nach Ablauf der Frist dauerte es nochmal über ein halbes Jahr bis eine Ordnungsverfügung ergangen ist und ein Zwangsgeld angedroht wurde.

In einem anderen Fall wurde ein Zwangsgeld angedroht mit einer Fristsetzung, bis wann eine Handlung zu erfolgen hat. Das Zwangsgeld wurde erst fünf Monate nach Ablauf dieser Frist festgesetzt.

Ein dritter Fall zieht sich mittlerweile über sieben Jahre hin. Es handelt sich um eine Person, die unter dem Messie-Syndrom litt und inzwischen verstorben ist. Das Grundstück war vermüllt und es war von Rattenbefall die Rede. Von der ersten Kenntnismahme des Zustands des Grundstückes bis zur Ersatzvornahme wurden insgesamt 28 Ortsbesichtigungen durchgeführt. Bei allem Verständnis für die Gesundheit des Zustandsstörers und auch unter Berücksichtigung der Coronazeit wäre hier aus Sicht des RPA mehr Konsequenz nötig gewesen, um das Grundstück in einem nachvollziehbaren Zeitraum in einen ordnungsgemäßen Zustand zu bringen. Die Forderung für die Ersatzvornahme ist weiterhin offen.

Der Bereich wird gebeten, die Fälle mit mehr Nachdruck zu bearbeiten. Außerdem wird um Stellungnahme gebeten, wie und wann der Bereich UNV künftig erreichen möchte, dass Zwangsmittelverfahren beschleunigt werden.

## **4.3 Fehlende Unterlagen**

In einem Fall wurde ein Zwangsgeld festgesetzt. Kurz darauf entfiel der Grund für die Zwangsmaßnahme, weil der Störer der Aufforderung der Behörde nachgekommen ist. Nach § 241 Abs. 1 Ziff. 4 LVwVG hätte der Vollzug mit einem weiteren Bescheid eingestellt werden müssen mit dem Hinweis, dass die Gebühr für den Zwangsgeldfestsetzungsbescheid trotzdem zu entrichten ist, wie es in einem anderen Fall auch geschehen ist. Aus der Akte geht nicht hervor, dass der Vollzug eingestellt wurde. Einen Monat nach Erledigung des Grundes für die Zwangsgeldfestsetzung hat der Störer das Zwangsgeld gezahlt. Das RPA bittet den Bereich UNV daher das gezahlte Zwangsgeld zu erstatten.

Bei einem anderen Fall wurde fristgerecht Widerspruch gegen eine Ordnungsverfügung nebst Zwangsgeldandrohung eingelegt. In der Akte ist weder die Rücknahme des Bescheides noch ein

Widerspruchsbescheid enthalten. Einen Vermerk darüber, was aus dem Widerspruch geworden ist, sucht man ebenfalls vergeblich.

#### 4.4 Vorzeitiges Aktenende

In einem Fall war die Akte nicht auffindbar. Es wurde versucht, die Akte zu rekonstruieren. Allerdings fehlen einige Dokumente. Die Akte endet mit einer Email, dass eine Vollstreckungssperre bis zum 10.01.2024 eingerichtet wurde.

Bei einem weiteren Fall endet die Akte mit einer Zwangsgeldfestsetzung am 16.08.2024.

Eine dritte Akte endet mit einem Aktenstück vom Juli 2020, obwohl im Jahr 2024 zu diesem Fall Buchungen getätigt wurden.

Das RPA bittet dringend darum, die Mitarbeitenden dazu anzuhalten, aktenrelevante Dinge auch in die Akten zu bringen.

#### 4.5 Gebührenbemessung

Richtigerweise wird in den Kostenentscheidungen der Ordnungsverfügungen und Zwangsgeldfestsetzungen darauf verwiesen, dass Gebühren zu erheben sind. Es wird sogar der Gebührenrahmen genannt (z.B. 60 bis 1.000 EUR). Meist wird dann allerdings die geringste Gebühr verlangt, ohne dies näher zu begründen. Auch in der Akte findet sich nur in einem Fall ein Hinweis darauf, wie die Höhe der Gebühr zustande kam. Die Gebühr muss nach dem Äquivalenzprinzip in einem angemessenen Verhältnis zur Verwaltungsleistung stehen.<sup>5</sup> Es ist also jeweils der Verwaltungsaufwand zu ermitteln.

Bei der Bemessung der Gebühr für die Zwangsgeldfestsetzungen wurde sich teilweise auf die Vollzugs- und Vollstreckungskostenordnung Schleswig-Holstein (VVKO) bezogen. Diese ist jedoch bereits im Oktober 2007 außer Kraft getreten.<sup>6</sup> Das bedeutet, dass seit über 17 Jahren die falschen (nämlich zu niedrige) Gebühren erhoben wurden. Hierauf wurde bereits im letzten Sonderprüfungsbericht vom April 2023 hingewiesen. Die Mitarbeitenden des Bereiches UNV sind unverzüglich darüber zu informieren, dass die Vollzugs- und Vollstreckungskostenverordnung Schleswig-Holstein (VVKVO) Gültigkeit hat und anzuwenden ist.

Künftige Bescheide sind nach den aktuell geltenden Vorschriften zu erstellen. Der Verwaltungsaufwand ist bei der Bemessung einer Vollstreckungskostengebühr zu ermitteln und bei Rahmengebühren ist der Rahmen nach pflichtgemäßem Ermessen zu nutzen. Das RPA bittet um Stellungnahme, wann und wie der Bereich UNV künftig auf die richtige Berechnung der Gebühren hinwirken will.

---

<sup>5</sup> Foerster/Friedersen/Rohde, Kommentar LVwG, Ziff. 5, S. 553

<sup>6</sup> Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein, 2007, S. 448

## 4.6 Rückforderung von Auslagen

Im Zuge einer Ersatzvornahme beauftragte der Bereich UNV als untere Wasserbehörde eine Firma zur Beseitigung einer Störung. Vier Rechnungen wurden bezahlt. Vom Störer zurückgefordert wurde allerdings nur die Summe von drei Rechnungen, so dass eine Rechnung in Höhe von 454,58 EUR nicht erstattet wurde.

Das RPA bittet um Stellungnahme, warum diese Rechnung nicht in die Kostenaufstellung gegenüber dem Störer aufgenommen wurde.

## 5 Zusammenfassung

Zwangsmittelfälle sollten mit mehr Nachdruck bearbeitet werden.

Das RPA bittet dringend darum, die Mitarbeitenden dazu anzuhalten, aktenrelevante Dinge auch in die Akten zu bringen und darauf zu achten, dass Verfügungen auch mit Verfügungspunkten ausgestattet werden.

Künftige Bescheide sind nach den aktuell geltenden Vorschriften zu erstellen.

Das RPA bittet darum, den Verwaltungsaufwand bei der Bemessung einer Vollstreckungskostengebühr zu ermitteln, zu dokumentieren und bei Rahmengebühren den Rahmen auch nach pflichtgemäßem Ermessen zu nutzen.

Die wesentlichen Prüfungsfeststellungen wurden mit dem Bereich UNV besprochen. Das RPA bittet um Stellungnahme zu den folgenden Themen:

Tz.	Bezeichnung	Seite
4.1	Qualität, Form und Inhalt der Akten	7-8
4.2	Langer Zeitraum bis zur Durchsetzung	8
4.5	Gebührenbemessung	9
4.6	Rückforderung von Auslagen	10

Unabhängig davon wird anheimgestellt, sich darüber hinausgehend zu äußern. Es ist geplant, den Bericht nebst Stellungnahme in dem Rechnungsprüfungsausschuss am 03.12.2025 beraten zu lassen. Deshalb bittet das RPA um Stellungnahme bis zum 25.11.2025.

Lübeck, 04.11.2025  
14.3.390.07.15.02

Dr. Katja Schur

Lars Boller