

Titel:

Zwangsgeldandrohung für den Fall der Nichterfüllung der Verpflichtung zur Beseitigung des Bauwagens

Normenketten:

VwGO § 101 Abs. 2, § 113 Abs. 1 S. 1

BayVwZVG Art. 18 Abs. 1, Art. 29 Abs. 1, Art. 31 Abs. 2 S. 1, Art. 36 Abs. 5, Abs. 6 S. 2, Art. 37 Abs. 1 S. 2, Art. 38 Abs. 1 S. 1, S. 3

BauGB § 35 Abs. 1 Nr. 1

BayBO Art. 2 Abs. 1, Art. 76 S. 1

Leitsätze:

1. Die Verwaltungs-Vollstreckung setzt nur einen wirksamen, keinen rechtmäßigen Grundverwaltungsakt voraus. (Rn. 26) (redaktioneller Leitsatz)

2. Die Androhung eines Zwangsgeldes ist bereits dann i.S.v. Art. 36 Abs. 6 Satz 2 BayVwZVG erfolglos, wenn das zunächst angedrohte Zwangsgeld fällig geworden und die frühere Androhung ohne Erfolg geblieben ist. Es ist nicht erforderlich, dass das angedrohten Zwangsgeld zunächst beigetrieben oder zumindest ein Beitreibungsversuch unternommen worden ist. (Rn. 28) (redaktioneller Leitsatz)

2. Die Zahlung eines Zwangsgeldes führt so lange nicht zum „Erfolg“ einer Zwangsgeldandrohung, wie der (Grund-) Anordnung nicht fristgerecht nachgekommen wird. (Rn. 28) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Erneute, isolierte Zwangsgeldandrohung, U. a. Störerauswahl nicht mehr rügbar, Verhältnis zur Stellung als Pflichtiger, Höhe des Zwangsgelds., wiederholte Zwangsgeldandrohung, Grundverfügung, Bestandskraft, Störerauswahl, Vollstreckungsvoraussetzungen, erfolglose Androhung, Zwangsgeldhöhe

Fundstelle:

BeckRS 2019, 17199

Tenor

I. Ziff. 1 des Bescheids vom 3. Juli 2017 wird hinsichtlich der Androhung eines Zwangsgelds in Höhe von 600,- EUR für den Fall der Nichterfüllung der Verpflichtung zur Beseitigung des Bauwagens aufgehoben. Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

II. Von den Kosten des Verfahrens haben der Kläger 60%, der Beklagte 40% zu tragen.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar.

Der jeweilige Kostenschuldner darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht der jeweilige Kostengläubiger vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

1

Der Kläger wendet sich gegen einen vollstreckungsrechtlichen Folgebescheid.

2

Beschreibungsgegenstände sind die FINrn. 1170 und 1171, Gemarkung O. (i. F.: Vorhabengrundstücke), die beide - mittlerweile - im Eigentum des Klägers stehen und im Außenbereich liegen.

3

Der Folgebescheid fußt auf einem nicht streitgegenständlichen, bauaufsichtlichen Grundbescheid vom 8. August 2012, Gz. 7.1.2 - 0269/11/BK (Bl. 206 ff. d. Behördenakts - i. F.: BA -), der dem Kläger - und seinem Vater - in Ziff. 1 aufgab, bis spätestens einen Monat nach Unanfechtbarkeit die beiden Gebäude (Schafstall und Lagergebäude) sowie die Einfriedung auf den Vorhabengrundstücken zu beseitigen. Ziff. 2 beschäftigte

sich mit einer weiteren FINr., Flurstück 1007, Gemarkung O. und sah u. a. die Verpflichtung vor, einen dort aufgestellten Bauwagen zu beseitigen. Ziff. 4 drohte widrigenfalls pro Person ein Zwangsgeld in Höhe von 100,- EUR pro Einfriedung und in Höhe von 150,- EUR pro Gebäude bzw. Bauwagen an. Zur Begründung führte das Landratsamt München (i. F.: Landratsamt) aus: Die Beseitigungsanordnung werde auf Art. 76 Satz 1 BayBO gestützt, da die baulichen Anlagen im Außenbereich formell und materiell rechtswidrig seien. Auch der Bauwagen und die Einfriedung seien ortsfest i. S. d. Art. 2 Abs. 1 BayBO. Eine Privilegierung als Landwirtschaft nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB liege nicht vor und sei in der Umgebung der hier verfahrensgegenständlichen Grundstücke auch nicht möglich. Sowohl der Kläger als auch sein Vater seien keine Landwirte und hätten auch nicht die erforderliche Ausbildung für die Gründung eines Betriebes. Es fehle an Flächen für eine nachhaltige Gründung einer Landwirtschaft. Die baulichen Anlagen zur Schafhaltung seien nach § 35 Abs. 2 BauGB zu beurteilen. Einem solchen Vorhaben stünden die Belange des § 35 Abs. 3 Nrn. 1, 5 und 7 BauGB entgegen. Die Beseitigung habe nach pflichtgemäßem Ermessen angeordnet werden können, da Präzedenzfälle vermieden werden sollten und ein milderer Mittel nicht zur Verfügung stehe. Der Kläger und sein Vater seien als Betreiber der Schafzucht, wie im Betriebsplan genannt, Handlungsstörer i. S. d. Art. 9 Abs. 1 Satz 1 LStVG. Auf die Bescheidbegründung im Übrigen wird Bezug genommen.

4

Dem Grundbescheid gingen voran bzw. lagen u. a. Baukontrollen vom 10. November 2011, vom 9. November 2012, vom 24. Mai 2012 und vom 13. Juni 2012 und Stellungnahmen des Amtes für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 28. Juli 2011 und vom 27. Februar 2012 zugrunde.

5

Die vom Kläger gegen den Grundbescheid geführte Klage wies die Kammer mit Urteil vom 27. Februar 2013 (Az. M 9 K 12.4249) ab. Die Anlagen seien formell und materiell rechtswidrig. Weder der Kläger noch sein Vater seien Landwirte, es handele sich auch nicht um einen landwirtschaftlichen Betrieb in Gründung. Gegen die Beseitigungsanordnung bestünden auch im Übrigen, § 114 VwGO, keine rechtlichen Bedenken. Auf die Urteilsgründe wird Bezug genommen.

6

Die Entscheidung ist nach Bestätigung durch den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (B.v. 8.7.2014 - 2 ZB 13.616 -) rechts- und der Grundbescheid bestandskräftig.

7

Das Landratsamt führte stetig und so auch im Folgenden - exemplarisch wird auf die Dokumentation der Ortseinsicht vom 9. März 2016 (Bl. 642 ff. d. BA) verwiesen - weitere Ortstermine durch. Auf die Behördenakten wird Bezug genommen.

8

Gegen separate Fälligkeitmitteilungen und erneute Zwangsgeldandrohungen, jeweils vom 31. März 2016 und mit Bezug auf Ziff. 1 (Bl. 686 ff. d. BA) bzw. auf Ziff. 2 (Bl. 672 ff. d. BA) des Grundbescheids, ging der Kläger nicht vor (vgl. die Aufstellung auf Bl. 75 d. Gerichtsakts). Der auf Ziff. 1 des Grundbescheids bezogene Folgebescheid vom 31. März 2016 enthielt erneute Zwangsgeldandrohungen in Höhe von 200,- EUR für die Einfriedung und in Höhe von 300,- EUR für den Schafstall.

9

Der Beklagte kontrollierte die Vorhabengrundstücke im Folgenden erneut; auf die Dokumentation der Ortseinsicht vom 28. Juni 2017 (Bl. 852 ff. d. BA) wird verwiesen.

10

Mit streitgegenständlichem Bescheid vom 3. Juli 2017, Gz. 4.1-0269/11/BK (Bl. 935 ff. d. BA), dem Kläger gegen Postzustellungsurkunde am 7. Juli 2017 zugestellt (Bl. 941 d. BA), drohte das Landratsamt dem Kläger ein erneutes Zwangsgeld in Höhe von 400,- EUR für die Einfriedung, in Höhe von 600,- EUR für den Schafstall und in Höhe von 600,- EUR „für den Bauwagen“ an für den Fall der Nichterfüllung von Ziff. 1 des Bescheids vom 8. August 2012 bis spätestens 15. August 2017. Bei der Ortseinsicht vom 28. Juni 2017 sei festgestellt worden, dass der Schafstall, die Einfriedung sowie der aufgestellte Bauwagen nicht beseitigt worden seien. Da der Kläger der Grundverpflichtung nicht nachgekommen sei, da das bisher angedrohte Zwangsgeld erfolglos geblieben sei und da weitere Zuwiderhandlungen nicht ausgeschlossen werden

könnten, werde ein erneutes und höheres Zwangsgeld innerhalb des vorgegebenen gesetzlichen Rahmens angedroht (Art. 36 Abs. 1 Satz 1, Abs. 6 Satz 2, Art. 31 Abs. 2 VwZVG).

11

Der Kläger persönlich hat gegen den Bescheid vom 3. Juli 2017 mit Schriftsatz vom 6. August 2017, bei Gericht eingegangen am selben Tag, Klage erhoben. Er - und im Anschluss hieran auch seine Bevollmächtigte - beantragt,

12

den Bescheid aufzuheben.

13

Der streitgegenständliche Bescheid sei bereits wegen unrichtiger Störerauswahl rechtswidrig. Der Kläger sei nicht Handlungsstörer. Allein der Vater des Klägers betreibe die Schafzucht. Der Kläger selbst führe keinen Schafzuchtbetrieb. Er helfe seinem Vater nur gelegentlich bei anfallenden Verwaltungsaufgaben und beabsichtige, den Schafzuchtbetrieb in Zukunft zu übernehmen. Dies weise auch der in Bezug genommene Betriebsplan so aus. Auf fehlende Kenntnis hiervon könne sich der Beklagte nicht berufen. Im Bereich der Eingriffsverwaltung liege es grundsätzlich im Verantwortungsbereich der Behörde, den richtigen Adressaten eines belastenden Bescheids zu bestimmen. Auch eine Inanspruchnahme als Grundstückseigentümer scheide aus. Das Flurstück 1171 halte der Kläger erst seit Dezember 2012. Die vorrangige Inanspruchnahme des Zustandsstörers sei unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit unzulässig, da vorliegend die Inanspruchnahme des Verhaltensstörers ohne Effektivitätsverlust möglich sei. Der Kläger könne schließlich auch nicht als Nichtverantwortlicher gemäß Art. 9 Abs. 3 LStVG in Anspruch genommen werden. Ferner sei die erneute Zwangsgeldandrohung mangels Vorliegens der Vollstreckungsvoraussetzungen rechtswidrig. Die Voraussetzungen des Art. 36 Abs. 6 Satz 2 VwZVG seien insofern nicht gegeben, als die Grundverfügung keine Pflicht zur Beseitigung eines Bauwagens enthalte. Mithin sei die vorausgegangene Zwangsgeldandrohung insoweit nicht erfolglos geblieben, da überhaupt keine Verpflichtung zur Beseitigung des Bauwagens bestanden habe. Auch sei die Höhe des Zwangsgeldes nicht angemessen. Die Verdoppelung der Zwangsgeldhöhe entspreche üblicher Verwaltungspraxis, hier sei das angedrohte Zwangsgeld aber vervierfacht worden und das zusätzlich nur in Bezug auf Ziff. 1 des Grundbescheids.

14

Der Beklagte beantragt,

15

die Klage abzuweisen.

16

Auf das Vorbringen wird Bezug genommen.

17

Gegen die ebenfalls unter dem 3. Juli 2017 herausgegebene Fälligkeitsmitteilung (Bl. 928 f. d. BA) wandte sich der Kläger nicht.

18

Nach telefonischer Mitteilung des Beklagten vom 23. Juli 2019 sind alle Zwangsgelder und sämtliche Gebühren - mit Ausnahme eines Säumniszuschlags - gezahlt.

19

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird ergänzend Bezug genommen auf die Gerichtsakten in den Verfahren M 9 K 17.3663, M 9 K 18.920, M 9 K 18.1718, M 9 K 18.3464, M 9 K 18.4721 und M 9 K 19.899 sowie auf die beigezogenen Behördenakten.

Entscheidungsgründe

20

Es konnte auf Basis von § 101 Abs. 2 VwGO entschieden werden, da alle Beteiligten ausdrücklich auf eine mündliche Verhandlung verzichtet haben.

21

Die Klage hat in dem aus dem Tenor ersichtlichen Ausmaß Erfolg.

22

Der Folgebescheid ist insoweit rechtswidrig, als ein Zwangsgeld in Höhe von 600,- EUR für den Fall der Nichterfüllung der Verpflichtung zur Beseitigung des Bauwagens angedroht wurde (1.); im Übrigen ist er rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in subjektiv-öffentlichen Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO (2.).

23

1. Hinsichtlich der Zwangsgeldandrohung für den Fall der Nichterfüllung der Verpflichtung zur Beseitigung des Bauwagens fehlt es bezüglich der Vorhabengrundstücke an einem Grundverwaltungsakt i. S. v. Art. 18 Abs. 1, Art. 29 Abs. 1 VwZVG und damit an einer allgemeinen Vollstreckungsvoraussetzung. Ein Bauwagen wurde nachweislich nur auf FINr. 1007, Gemarkung O., aufgestellt. Dieser war Gegenstand eigener Grund- und Folgebescheide. Die Zwangsgeldandrohung - als eigenständiger, anfechtbarer Verwaltungsakt, Art. 38 Abs. 1 Satz 1 VwZVG - war insoweit antragsgemäß aufzuheben, weil die Beseitigungsanordnung in Ziff. 1 des Bescheids vom 8. August 2012 insoweit nicht Grundlage von Verwaltungszwang sein kann (BeckOK VwVfG, Stand: 43. Ed. 1.4.2019, VwVG § 18 Rn. 6; Engelhardt u. a., VwVG, Stand: 11. Auflage 2017, § 18 Rn. 6).

24

2. Im Übrigen ist die Zwangsgeldandrohung rechtmäßig.

25

a) Die allgemeinen Vollstreckungsvoraussetzungen, Art. 18 f. VwZVG, waren bei Erlass der streitgegenständlichen Zwangsgeldandrohung und, was der Vollständigkeit halber ausgeführt wird, auch während des Laufs der Erfüllungsfrist, Art. 36 Abs. 1 Satz 2 VwZVG (vgl. BayVGH, B.v. 11.7.2001 - 1 ZB 01.1255 - NVwZ-RR 2002, 608), und durchgehend bis zum Abschluss der Zwangsmaßnahme gegeben. Die bestimmte und vollstreckungsfähige Grundverfügung war (und ist) auf ein Handeln - Beseitigung - gerichtet, Art. 18 Abs. 1 VwZVG; sie wurde mit Entscheidung des BayVGH (B.v. 8.7.2014 - 2 ZB 13.616 -) bestandskräftig, Art. 19 Abs. 1 Nr. 1 VwZVG. Der Kläger kam seiner Verpflichtung zuvor auch nicht nach, Art. 19 Abs. 2, Art. 22 Nr. 3, Art. 37 Abs. 4 Satz 1 VwZVG greifen nicht ein.

26

*Der Einwand einer inkorrekten Störerauswahl als Frage der Rechtmäßigkeit der (bestandskräftigen) Grundverfügung kann mit einem Rechtsbehelf gegen einen Folgebescheid nicht (mehr) vorgebracht werden, Art. 38 Abs. 1 Satz 3 VwZVG; die Vollstreckung setzt nur einen wirksamen, keinen rechtmäßigen Grundverwaltungsakt voraus (allgemein BayVerfGH, E.v. 24.01.2007 - Vf. 50-VI-05 - juris; speziell zur Störerauswahl BayVGH, B.v. 20.9.2016 - 12 CS 16.1401 - Umdruck; VG München, U.v. 1.8.2018 - M 9 K 18.2949 - juris; VG Würzburg, U.v. 3.1.2008 - W 5 K 07.1313 - juris). Auch könnten die Erwägungen - wie ohnehin nicht geschehen - auch nicht gleichsam durch die Hintertür insofern fruchtbar gemacht werden, als sie es erlaubten, anzuzweifeln, dass der Kläger zu Recht als Pflichtiger i. S. v. Art. 31 Abs. 2 Satz 2, Art. 36 Abs. 1 Satz 2 VwZVG herangezogen wurde - mithin: dass die besonderen Vollstreckungsvoraussetzungen insofern nicht vorlagen -, soweit sie sich, wie vorliegend, nur auf Umstände beziehen, die im Rahmen des Angriffs auf den Grundbescheid hätten vorgebracht werden können, Art. 21 Satz 2 VwZVG. Es bleibt bei dem Grundsatz, dass Pflichtiger im o. g. Sinn derjenige ist, der durch die Grundverfügung, die durch die Verhängung des Zwangsmittels durchgesetzt werden soll, verpflichtet worden ist (BeckOK VwVfG, Stand: 43. Ed. 1.4.2019, VwVG § 6 Rn. 4).

27

Unabhängig von alledem ergibt sich die Richtigkeit der Störerauswahl, worauf nur ergänzend hingewiesen wird, völlig unzweifelhaft aus dem gesamten Verwaltungsvorgang (exemplarisch wird auf Bl. 296, 697, 721 d. BA verwiesen).

28

b) Auch die besonderen Vollstreckungsvoraussetzungen, Art. 31, Art. 36 VwZVG, lagen vor. Das Zwangsgeld wurde in bestimmter Höhe angedroht, Art. 36 Abs. 5 VwZVG, die Beträge hielten sich im Rahmen des Art. 31 Abs. 2 Satz 1 VwZVG. Die Beträge wurden ohnehin nur verdoppelt, die Klägerseite übersieht insofern den Bescheid vom 31. März 2016. Der Zwangsgeldbetrag stellt sich somit selbst nach ihrer Argumentation als angemessen dar, auch im Übrigen ist für eine Unverhältnismäßigkeit nichts ersichtlich. Mit der erneuten Androhung wurde zugewartet, bis feststand, dass die vorausgegangene

Androhung erfolglos geblieben war, Art. 36 Abs. 6 Satz 2 VwZVG. „Erfolglos“ bedeutet dabei nicht, dass ein weiteres Zwangsgeld erst dann angedroht werden darf, wenn das zunächst festgesetzte Zwangsgeld beigetrieben oder zumindest ein Beitreibungsversuch unternommen worden ist. Die Behörde muss vielmehr nur abwarten, dass das zunächst angedrohte Zwangsgeld fällig geworden und die frühere Androhung ohne Erfolg geblieben ist (BayVGh, B.v. 7.6.2016 - 12 ZB 16.874 - Umdruck; VG München, U.v. 1.8.2018 - M 9 K 18.2949 - juris; B.v. 30.5.2016 - M 9 S 16.1261 - juris; U.v. 24.2.2016 - M 9 K 15.3083 - juris). Unabhängig davon wurde das Zwangsgeld nach Angabe des Beklagten zwischenzeitlich gezahlt. Dies ändert umgekehrt wiederum nichts an der Erfolglosigkeit im vorgenannten Sinn, da die Zahlung eines Zwangsgeldes so lange nicht zum „Erfolg“ einer Zwangsgeldandrohung führt, wie der (Grund-) Anordnung nicht fristgerecht nachgekommen wird. Die Behörde darf Zwangsmittel in derartigen Fällen so lange und so oft anwenden, bis die Verpflichtung erfüllt wird, vgl. Art. 37 Abs. 1 Satz 2 VwZVG.

29

Die Kostenentscheidung fußt auf § 154 Abs. 1, § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Bezogen auf den Gebührenstreitwert ergibt sich eine Kostenquotelung von 60/40, da die Klägerseite nur in Höhe von 300,- EUR obsiegt, vgl. Ziff. 1.7.1 Satz 2 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit i. d. F. der am 31. Mai/1. Juni 2012 und am 18. Juli 2013 beschlossenen Änderungen ($300/800 \approx 0,4$). Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 1 VwGO i. V. m. §§ 708 ff. ZPO.