

**Titel:**

**Erfolgreiche Klage gegen die Zwangsvollstreckung eines Baueinstellungsbescheids**

**Normenkette:**

VwZVG Art. 19, Art. 22, Art. 23, Art. 29, Art. 31, Art. 36, Art. 37, Art. 38

BayBO Art. 2 Abs. 1 S. 1, Art. 75

BayVwVfG Art. 37 Abs. 1

VwGO § 43

**Leitsätze:**

1. Im Hinblick auf die Fälligkeitsmitteilung ist die Feststellungsklage nach § 43 VwGO der statthafte Rechtsbehelf. Die Anfechtungsklage nach § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO ist nicht statthaft, weil es sich bei der Mitteilung nicht um einen Verwaltungsakt handelt, sondern nur um die deklaratorische Mitteilung eines Bedingungseintritts. Nach der Regelung in Art. 31 Abs. 3 S. 3 VwZVG ist bereits die Androhung eines Zwangsgeldes ein nach Maßgabe des Art. 23 Abs. 1 VwZVG vollstreckbarer Leistungsbescheid, weshalb die Vollstreckung von Zwangsgeldern nicht den Erlass weiterer Bescheide voraussetzt, sondern unmittelbar aufgrund der erfolgten Androhung in die Wege geleitet werden kann. (Rn. 22) (redaktioneller Leitsatz)

2. Die Bezugnahme auf eine mündliche Anordnung eines Bauamtsmitarbeiters, über die der Kläger nach seinen Angaben nicht informiert wurde, führt hier nicht zur Unbestimmtheit der Verwaltungsaktes. Etwaige Unklarheiten des gesprochenen Worts zu beseitigen ist gerade Zweck der Regelung, dass ein mündlicher Verwaltungsakt schriftlich zu bestätigen ist. Das Landratsamt hat der Möglichkeit des Eintretens etwaig streitiger Umstände gerade Rechnung getragen, indem es einen schriftlichen Baueinstellungsbescheid erließ und den Kläger unmissverständlich und nachweislich zur Einstellung der Bauarbeiten verpflichtete. (Rn. 35) (redaktioneller Leitsatz)

**Schlagworte:**

Zwangsweise Durchsetzung einer Baueinstellungsanordnung, Fälligkeit eines Zwangsgelds, Androhung eines erneuten Zwangsgelds, Bestimmtheit der Unterlassungspflicht, schriftliche Bestätigung einer mündlichen Baueinstellung, Zwangsvollstreckung, Beseitigungsanordnung, Baueinstellung, Zwangsgeld, reine Wetterabdeckung, bauliche Anlage, Fälligkeitsmitteilung, Vollstreckungsfähigkeit, mangelnde Bestimmtheit, Anordnung, Unterlassungspflicht, Zwangsgeldandrohung

**Fundstelle:**

BeckRS 2020, 29600

**Tatbestand**

1

Der Kläger wendet sich gegen die Zwangsvollstreckung eines Baueinstellungsbescheids durch den Beklagten.

2

Der Kläger ist Eigentümer des Grundstücks FINr. 570 Gem. ..., diesbezüglich der Beklagte unter dem 12. Oktober 2018 eine Beseitigungsanordnung erlassen hat. Gegenstand der Anordnung sind u.a. eine Planierung, das Aufstellen von Schiffscontainern, Baumaterialien und landwirtschaftlichen Geräten. Dieser Bescheid, dem der Kläger teilweise nachgekommen ist, ist Gegenstand des Verfahrens M 1 K 18.5695.

3

Ferner ist der Kläger Eigentümer des hier streitbefangenen Grundstücks FINr. 266 Gem. ..., das im planungsrechtlichen Außenbereich an der Staatsstraße ST\* ... liegt.

4

Auf Hinweis der Gemeinde führte das zuständige Landratsamt am 18. Juli 2019 eine Baukontrolle auf dem Grundstück FINr. 266 Gem. ... durch. Die Feststellungen, die in einem Protokoll unter Beifügung von Lichtbildern festgehalten wurden (Bl. 9 ff. d. Behördenakte - BA) ergaben, dass auf dem genannten

Grundstück eine Einfahrt von ca. 36 m Länge erstellt werde. An deren Ende bestehe laut Protokoll eine Fläche von 10 m x 16 m, auf der zum Verdichten bereits mehrere Kiesmulden abgeladen worden seien. Ferner findet sich folgender Vermerk im Protokoll: „Das Büro des Bauherrn wurde verständigt, Frau P. (Angestellte) wurde erklärt, dass [der Kläger] nicht über Handy erreichbar war. Frau P. wurde mündlich mitgeteilt, dass die Baumaßnahmen einzustellen sind. Diese will es [dem Kläger] mitteilen, der uns dann die Baueinstellung durch Rückruf bestätigen wird.“

## 5

Die Gemeinde teilte dem Landratsamt unter Vorlage weiterer Lichtbilder am 22. Juli 2019 mit, dass auf demselben Grundstück mittlerweile vier Container aufgestellt worden seien.

## 6

Unter dem 23. Juli 2019 erließ das Landratsamt gegenüber dem Kläger einen Bescheid. Im Bescheidskopf ist das Bauvorhaben als Abtragung des Mutterbodens und Erstellen einer Aufschüttung ohne Genehmigung benannt. Ziffer 1. des Bescheides lautet: „Die am 18. Juli 2019 mündlich gegenüber Ihrer Angestellten Frau P. angeordnete Baueinstellung wird hiermit bestätigt. Die weiteren Bauarbeiten bleiben eingestellt.“ Ferner wurde ein Zwangsgeld in Höhe von 2.500 EUR für den Fall der Zuwiderhandlung angedroht (Ziffer 2) und der Sofortvollzug der Ziffer 1 angeordnet (Ziffer 3), eine Kostenentscheidung zu Lasten des Klägers getroffen (Ziffer 4) und die Kostenhöhe festgesetzt (Ziffer 5). Dem Bescheid war eine Rechtsbehelfsbelehrung angefügt. Begründet wurde der Bescheid damit, dass das Bauvorhaben genehmigungspflichtig sei. Die Baueinstellung sei erforderlich, weil nur auf diese Weise verhindert werden könne, dass ohne ausreichende Prüfung der Vereinbarkeit der Baumaßnahmen mit den öffentlich-rechtlichen Vorschriften eventuell baurechtswidrige Anlagen errichtet würden. Ausweislich der Postzustellungsurkunde wurde der Bescheid erst am 24. September 2019 zugestellt.

## 7

Bei einer weiteren Baukontrolle am 19. August 2019 wurde festgestellt (Bl. 26 ff. BA), dass Container, die ehemals auf dem Grundstück FINr. 570 Gem. ... gestanden hätten, auf dem streitgegenständlichen Grundstück am Wochenende (20. bis 22. Juli 2019) aufgebaut worden seien. Es befänden sich vier Schiffscontainer, ein Traktor, verschiedene landwirtschaftliche Geräte sowie ein Zweiachsenanhänger auf den mit Quetschkies befestigten Flächen.

## 8

Ein daraufhin mit Schreiben vom 29. August 2019 fällig gestelltes Zwangsgeld in Höhe von 2.500 EUR und die gleichzeitige Androhung eines weiteren Zwangsgelds von 5.000 EUR für den Fall, dass der Kläger der Anordnung vom 23. Juli 2019 weiterhin nicht nachkommt, wurde vom Kläger im Klagewege angefochten (M 1 K 19.4946). Dieser Bescheid wurde unter dem 23. Oktober 2019 zurückgenommen, weil ausweislich der Begründung dem Landratsamt noch nicht bekannt gewesen war, dass der Baueinstellungsbescheid vom 23. Juli 2019 erst am 24. September 2019 zugestellt worden war. Das gerichtliche Verfahren wurde aufgrund übereinstimmender Erledigungserklärungen daraufhin eingestellt.

## 9

Unter dem 21. November 2019 übersandte die Gemeinde von ihr als aktuell bezeichnete Fotos des streitgegenständlichen Grundstücks, auf denen u.a. die Schiffscontainer zu sehen sind, die teilweise mit einer Plane überdeckt sind. Unter dem 4. Dezember 2019 übersandte die Gemeinde weitere, von ihr als die „neuesten Fotos“ bezeichnete Lichtbilder, auf denen u.a. eine zwischen den Containern aufragende Tonnenkonstruktion sichtbar ist.

## 10

Mit Schreiben vom 5. Dezember 2019 stellte das Landratsamt ein Zwangsgeld in Höhe von 2.500 EUR fällig. Dies wurde damit begründet, dass der Kläger der Forderung der Baueinstellung, die ihm mit Bescheid vom 23. Juli 2019 bestätigt und mit dem die weiteren Bauarbeiten eingestellt worden seien, nicht nachgekommen sei. Trotz der schriftlichen Baueinstellung habe er die Bauarbeiten fortgeführt. Nach Zustellung der Baueinstellung habe er zusätzlich ein Tonnengewölbe aus Folie und einen landwirtschaftlichen Anhänger aufgestellt bzw. abgestellt. Ferner wurde in Ziffer 1 desselben Schreibens dem Kläger ein erneutes Zwangsgeld in Höhe von 5.000 EUR für den Fall, dass er der angeordneten Baueinstellung gemäß der Ziffer 1 des Bescheids vom 23. Juli 2019 nicht nachkomme, angedroht. In Ziffer 2 und 3 finden sich Kostenentscheidungen zu Lasten des Klägers. Auf die weitere Begründung wird Bezug genommen. Das Schreiben wurde dem Kläger am 11. Dezember 2019 zugestellt.

## 11

Am 16. Dezember 2019 führte das Landratsamt eine erneute Baukontrolle durch; auf den gefertigten Lichtbildern (S. 88 ff. BA) ist weiterhin ein Tonnengewölbe zu sehen, das mit ca. 5,80 m Höhe durch den Baukontrolleur vermaßt wurde.

## 12

Für das streitgegenständliche Grundstück reichte der Kläger am ... Juli 2019 einen Bauantrag vom 18. Juli 2019 ein, über den noch nicht entschieden ist. Mittlerweile wird das Vorhaben bezeichnet als Errichtung eines temporären Lebensmittelladens mit Lagerraum für landwirtschaftliche Gerätschaften und Raum für Pilzzucht in Containerbauweise für 60 Monate. U.a. sollen dort Honig, Honigartikel, Öle, Essige und Pilze hergestellt und veräußert werden. Die Gemeinde verweigerte mit Beschluss vom 17. September 2019 ihr Einvernehmen hierzu. Im Verfahren beteiligte das Landratsamt das Amt für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (AELF). Dieses hatte bereits unter dem 2. Januar 2019 mitgeteilt, dass der Kläger nur über 0,8 ha Wald verfüge und damit keinen privilegierten Forstbetrieb inne habe. Mit Schreiben vom 8. Juni 2020 forderte das AELF den Kläger unter Bezugnahme auf ein erstes Anforderungsschreiben vom 24. Oktober 2019 zur Vorlage eines Betriebskonzepts auf. Es könne nicht festgestellt werden, ob die geplanten Maßnahmen einem noch zu gründenden gartenbaulichen Betrieb im Sinne des § 35 Abs. 1 BauGB dienen. Ein Eingang ist nicht zu verzeichnen.

## 13

Der Kläger hat durch seinen Bevollmächtigten am Montag, dem ... Januar 2020, Klage zum Verwaltungsgericht München erhoben und beantragt zuletzt,

## 14

1. Es wird festgestellt, dass das Zwangsgeld i.H.v. 2.500,-- EUR gemäß der Mitteilung von 5. Dezember 2019 nicht fällig geworden ist.

## 15

2. Der Bescheid vom 5. Dezember 2019 wird aufgehoben.

## 16

Begründet wird dies im Wesentlichen damit, dass die im Bescheid genannte Frau P. weder im Lager des Klägers stehe, noch diese dem Kläger Informationen weiterleite. Bereits der Grundbescheid sei nicht geeignet, das streitige Zwangsgeld zu begründen. Es werde darin auf eine mündliche Aussage gegenüber einer Frau P. Bezug genommen. Dem Kläger sei unbekannt, was Frau P. gesagt worden sei; diese habe ihm nie etwas ausgerichtet. Der Umfang der „weiterhin“ bleibenden Einstellung gemäß der Bescheidsziffer 1 sei nicht mitgeteilt worden, sondern es werde lediglich Bezug genommen auf eine mündlich geäußerte Anordnung gegenüber Frau P., deren Inhalt dem Kläger unbekannt sei. Es ergebe sich aus dem Bescheid nicht, was befolgt werden könne, lediglich könne man vermuten, dass der Kläger bestimmte Bauarbeiten nicht mehr ausführen dürfe, welche dies sein sollten, sei jedoch unklar. Die vorgenommenen Bauarbeiten seien alle vor Zustellung des Grundbescheides erfolgt. Nach Kenntnis des Bescheids habe der Kläger keine Bauarbeiten mehr durchgeführt. Die monierten Bauarbeiten hätten zuletzt am 25. September 2019 stattgefunden. Im Übrigen handele es sich beim Abstellen eines landwirtschaftlichen Anhängers weder um ein Bauwerk, noch um eine „Bauarbeit“. Der Anhänger werde genutzt und stehe regelmäßig andernorts. In der Klageerwidlung schweige der Beklagte auch über den abgestellten Anhänger. Das „Tonnengewölbe aus Folie“ sei lediglich eine Wetterabdeckung der darunter gelagerten landwirtschaftlichen Geräte. Tatsächlich habe der Kläger eine Folie zwischen zwei Containern gespannt; diese sei selbst nicht mit dem Boden verbunden, in wenigen Handgriffen beseitigt und daher auch keine „Bauarbeit“. Bei dem Gerüst handele es sich um Metallstangen, die auf den beiden Containern allein in der Luft und nicht bodengebunden, ferner ohne Verankerung abgelegt worden seien. Der Beklagte habe auch nicht geprüft, ob das Verfahren genehmigungsfähig sei. Die Gegenstände dienten der landwirtschaftlichen Nutzung. Die Verkiesung sei nicht Gegenstand des streitgegenständlichen Bescheids vom 5. Dezember 2019 gewesen und werde erstmals in der Klageerwidlung vorgetragen. In dem Beseitigungsverfahren (M 1 K 18.5695) sei der Kläger aufgefordert worden, Gegenstände, die sich im Naturschutzgebiet befänden, von dort wegzubringen. Während er dabei gewesen sei, diese Gegenstände auf das streitgegenständliche Grundstück zu verbringen, belaste das Landratsamt ihn fortwährend mit Bescheiden. Es sei kontraproduktiv, dass das Landratsamt nicht die Verständigungsgespräche des Klägers mit dem AELF abwarte.

**17**

Der Beklagte verteidigt seinen Bescheid und beantragt

**18**

Klageabweisung.

**19**

Begründet wird dies unter Verweis auf die bestandskräftige Baueinstellung. Aus dieser ergebe sich die klare Unterlassungspflicht des Klägers, keine weiteren Maßnahmen am Grundstück vorzunehmen. Dazu gehöre auch die Nutzung als Lagerplatz und die Aufstellung des Gewölbes. Eine Verfahrensfreiheit sei mangels nachgewiesener Privilegierung nicht gegeben. Es könne dahingestellt bleiben, was Inhalt des Gesprächs mit Frau P. gewesen sei. Eine einzig im Vollstreckungsverfahren zu prüfende selbständige Rechtsverletzung sei nicht erkennbar. Der Kläger habe gegen die Unterlassungspflicht verstoßen, indem er das runde bzw. tonnenförmige Metallgerüst zwischen den Containern aufgespannt habe. Der unter der Folie befindliche Metall- oder Holzständer spreche gegen eine reine Wetterabdeckung; es handele sich um eine bauliche Anlage im Rechtssinne.

**20**

Das Gericht hat am 14. Juli 2020 mündlich zur Sache verhandelt. Zum Inhalt und Verlauf der mündlichen Verhandlung wird auf die Niederschrift, für die weiteren Einzelheiten auf den Inhalt der Gerichts- und Behördenakten Bezug genommen.

## **Entscheidungsgründe**

**21**

Die Klagen sind zulässig, jedoch unbegründet.

**22**

1. Im Hinblick auf die mit Schreiben vom 5. Dezember 2019 erlassene Fälligkeitsmitteilung ist die Feststellungsklage nach § 43 VwGO der statthafte Rechtsbehelf, sodass der zuletzt in der mündlichen Verhandlung gestellte Antrag dem Begehren des Klägers Rechnung trägt. Die Anfechtungsklage nach § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO ist nicht statthaft, weil es sich bei der Mitteilung nicht um einen Verwaltungsakt handelt, sondern nur um die deklaratorische Mitteilung eines Bedingungseintritts. Nach der Regelung in Art. 31 Abs. 3 Satz 3 VwZVG ist bereits die Androhung eines Zwangsgeldes ein nach Maßgabe des Art. 23 Abs. 1 VwZVG vollstreckbarer Leistungsbescheid, weshalb die Vollstreckung von Zwangsgeldern nicht den Erlass weiterer Bescheide voraussetzt, sondern unmittelbar aufgrund der erfolgten Androhung in die Wege geleitet werden kann. (vgl. zum Ganzen: BayVerfGH, E.v. 24.1.2007 - Vf. 50-VI-05 - juris Rn. 46; BayVGh, B.v. 21.1.2015 - 1 CE 14.2460, 1 CE 14.2520 - juris Rn. 10).

**23**

Soweit die Klage auf Feststellung gerichtet ist, dass das mit Bescheid vom 23. Juli 2019 angedrohte und mit Mitteilung vom 5. Dezember 2019 fällig gestellte Zwangsgeld in Höhe von 2.500 EUR nicht fällig geworden ist, ist die Klage unbegründet. Das angedrohte Zwangsgeld wurde von Seiten des Beklagten zu Recht fällig gestellt.

**24**

Die Zwangsgeldforderung wird fällig (Art. 23 Abs. 1 Nr. 2 VwZVG), wenn die durch Grundverwaltungsakt auferlegte Pflicht nach Art. 31 Abs. 1 VwZVG nicht erfüllt ist (Art. 31 Abs. 3 Satz 3 VwZVG). Weiter müssen die allgemeinen (Art. 19 VwZVG) und die besonderen (Art. 29 ff. VwZVG) Vollstreckungsvoraussetzungen gegeben sein, und es darf kein Vollstreckungshindernis nach Art. 22 VwZVG vorliegen (vgl. BayVGh, B.v. 4.7.2012 - 22 ZB 12.204 - juris Rn. 12; B.v. 11.7.2001 - 1 ZB 01.1255 - juris Rn. 14 f.). Die allgemeinen (vgl. unten a)) und besonderen (b)) Vollstreckungsvoraussetzungen liegen vor, Vollstreckungshindernisse bestehen keine, und der Kläger hat die ihm auferlegte Verpflichtung im Bescheid vom 23. Juli 2019 nicht erfüllt (c)).

**25**

a) Die allgemeinen Vollstreckungsvoraussetzungen (Art. 19 VwZVG) liegen vor. Die mit Bescheid vom 23. Juli 2019 verfügte Baueinstellung ist ein wirksamer und vollstreckbarer Verwaltungsakt mit vollstreckungsfähigem Inhalt. Die Vollstreckungsfähigkeit scheidet insbesondere nicht an der mangelnden Bestimmtheit.

## 26

aa) Die Verfügung ist vollstreckbar, weil der Baueinstellungsbescheid vom 23. Juli 2019 dem Kläger am 24. September 2019 zugestellt wurde und zum Zeitpunkt des Ergehens der Fälligkeitsmitteilung vom 5. Dezember 2019 bestandskräftig war (vgl. Art. 19 Abs. 1 Nr. 1 VwZVG), im Übrigen aber auch nach Ziffer 3 die sofortige Vollziehung der unter Ziffer 1 verfügten Baueinstellung gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO angeordnet wurde (vgl. Art. 19 Abs. 1 Nr. 2 VwZVG). Die Grundverfügung hat einen vollstreckungsfähigen Inhalt in Gestalt einer Unterlassenspflicht des Klägers, die im Wege des Verwaltungszwangs vollstreckungsfähig ist (vgl. Art. 18 Abs. 1, Art. 29 Abs. 1 VwZVG).

## 27

bb) Diese Verpflichtung ist entgegen der Ansicht der Klagepartei auch inhaltlich hinreichend bestimmt i.S.d. Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG.

## 28

Ein inhaltlich nicht hinreichend bestimmter Verwaltungsakt ist auch bei Unanfechtbarkeit nicht vollstreckungsfähig (vgl. Lemke in Fehling/Kastner/Störmer, Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2016, § 6 VwVG Rn. 33). Wird dem Adressaten durch den Verwaltungsakt ein Handeln, Dulden oder Unterlassen aufgegeben, muss der Inhalt des Verwaltungsakts so klar, vollständig und unzweideutig erkennbar sein, dass er sein Verhalten danach ausrichten kann. Der Adressat muss in der Lage sein zu erkennen, was von ihm gefordert wird, und zwar in dem Sinne, dass der behördliche Wille keiner unterschiedlichen subjektiven Bewertung zugänglich ist; zum anderen folgt daraus, dass der Verwaltungsakt Grundlage für Maßnahmen zu seiner zwangsweisen Durchsetzung sein kann (vgl. z.B. BVerwG, U.v. 2.7.2008 - 7 C 38/07 - BVerwGE 131, 259 - juris Rn. 11).

## 29

Für eine hinreichende Bestimmtheit eines Verwaltungsakts genügt es, wenn im Wege einer an den Grundsätzen des § 133 BGB und des § 157 BGB orientierten Auslegung Klarheit gewonnen werden kann, wobei der objektive Erklärungswert der behördlichen Regelung zu ermitteln ist, wie er sich aus der Sicht des Adressaten verständigerweise ergibt. Abzustellen ist dabei darauf, ob aus dem gesamten Inhalt des Bescheids und aus dem Gesamtzusammenhang, vor allem auch aus der von der Behörde gegebenen Begründung der Regelung sowie aus den den Beteiligten bekannten näheren Umständen des Falls hinreichende Klarheit gewonnen werden kann (vgl. BayVGH, B.v. 13.8.2009 - 22 ZB 07.1835 - juris Rn. 7).

## 30

Die Verfügung vom 23. Juli 2019 genügt den Anforderungen an die hinreichende Bestimmtheit gemäß Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG.

## 31

(1) Gegenstand der rechtlichen Beurteilung ist die schriftliche Anordnung vom 23. Juli 2019, die weiteren Bauarbeiten einzustellen.

## 32

Der Anordnung war eine mündliche Baueinstellung vorangegangen, die am 18. Juli 2019 einer Frau P. gegenüber ausgesprochen worden war. Grundsätzlich handelt es sich bei der schriftlichen Bestätigung eines mündlichen Verwaltungsakts (vgl. Art. 37 Abs. 2 Satz 2 BayVwVfG) nicht um einen Neuerlass und auch nicht um einen Zweitbescheid (vgl. Ramsauer in Kopp/Ramsauer, VwVfG, 19. Aufl. 2018, § 37 Rn. 23; König in Schwarzer/König, BayBO, 4. Aufl. 2012, Art. 75 Rn. 9). Es handelt sich dabei um eine rechtliche Einheit in Form eines zweiteiligen Verwaltungsakts (vgl. Decker in Simon/Busse, BayBO, 136. EL Jan. 2020, Art. 75 Rn. 28 f.). Doch nachdem sich der Kläger dahingehend äußert, dass er keine Kenntnis vom Inhalt des Gesprächs des Bauamtsmitarbeiters mit Frau P. habe, diese nicht in seinem Lager stünde und ihm im übrigen auch nichts ausrichte, ist angesichts gegenteiliger Anhaltspunkte zu unterstellen, dass die gegenüber Frau P. zulasten des Klägers ausgesprochene Baueinstellungsverfügung nicht zugegangen ist und damit nicht wirksam ist. In diesem Fall stellt der schriftliche Anordnungsbescheid einen selbständigen Verwaltungsakt dar. Denn wenn schon eine schriftliche Bestätigung über die mündliche Anordnung hinausgeht und es sich dann bei der schriftlichen Baueinstellung um einen selbständigen Verwaltungsakt handelt (vgl. Decker in Simon/Busse, BayBO, 136. EL Jan. 2020, Art. 75 Rn. 29), muss dies erst recht gelten, wenn die mündliche Anordnung wie hier ins Leere ging.

## 33

(2) Der Bescheid lässt keine Zweifel darüber zu, was Gegenstand der Verpflichtung des Klägers ist: Der Kläger hat die Vornahme weiterer Bauarbeiten auf dem Grundstück FINr. 266 Gem. ... zu unterlassen.

### 34

Der Bescheid ist auch nicht deswegen unbestimmt, weil im Bescheidstenor (Ziffer I. Satz 1) auf die Anordnung des Bauamtsmitarbeiters gegenüber Frau P. Bezug genommen wird und der Kläger angibt, von Frau P. nicht über den Inhalt des Gesprächs informiert worden zu sein. Zum Verständnis des Bescheids ist dies nicht erforderlich. Denn zum einen ergibt sich aus dem weiteren schriftlichen Bescheidstenor, was Gegenstand der Verpflichtung des Klägers ist, nämlich: „Die weiteren Bauarbeiten bleiben eingestellt.“ Zum anderen ist in den Bescheidsgründen (vgl. Gründe I. letzter Absatz) bezeichnet, was Inhalt des Gesprächs mit Frau P. gewesen ist. Dieser sei mündlich mitgeteilt worden, dass die Baumaßnahmen auf dem betreffenden Grundstück einzustellen seien.

### 35

Etwaige Unklarheiten des gesprochenen Worts zu beseitigen ist gerade Zweck der Regelung, dass ein mündlicher Verwaltungsakt schriftlich zu bestätigen ist (vgl. Art. 37 Abs. 2 Satz 2 BayVwVfG; siehe auch König in Schwarzer/König, BayBO, 4. Aufl. 2012, Art. 75 Rn. 9). Neben dem Umstand, dass die Anordnung auf schriftlichem Wege mit einer Rechtsbehelfsbelehrung: mit Blick auf den Eintritt der Bestandskraft ergänzt werden kann, dürfte dies der Hauptzweck der schriftlichen Bestätigung sein. Davon umfasst ist nach Auffassung des Gerichts auch ein etwaig streitiger Zugang einer mündlich verhängten Baueinstellung. Das Landratsamt hat der Möglichkeit des Eintretens etwaig streitiger Umstände gerade Rechnung getragen, indem es einen schriftlichen Baueinstellungsbescheid erließ und den Kläger unmissverständlich und nachweislich zur Einstellung der Bauarbeiten verpflichtete.

### 36

b) Die besonderen Vollstreckungsvoraussetzungen (Art. 29 ff. VwZVG) sind ebenfalls gegeben. Das Zwangsgeld ist ein zulässiges Zwangsmittel zur Vollstreckung eines Verwaltungsakts, mit dem eine Handlung oder Unterlassung gefordert wird (Art. 29 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1, Art. 31 Abs. 1 VwZVG). Zusammen mit dem schriftlichen Baueinstellungsbescheid vom 23. Juli 2019 wurde ein bestimmtes Zwangsmittel (Art. 36 Abs. 3 Satz 1 VwZVG) - das Zwangsgeld - in bestimmter Höhe (Art. 36 Abs. 5 VwZVG), hier 2.500 EUR, angedroht. Im Falle einer in Rede stehenden Unterlassungspflicht ist eine Fristsetzung zur Erfüllung (Art. 36 Abs. 1 Satz 2 VwZVG) der Natur der Sache nach nicht erforderlich (vgl. Troidl in Engelhardt/App/Schlatmann, VwVG, 11. Aufl. 2017, § 13 Rn. 3).

### 37

c) Der Kläger hat seiner Unterlassungspflicht, die weiteren Bauarbeiten einzustellen, zuwider gehandelt (vgl. Art. 31 Abs. 3 Satz 3 VwZVG). Am 4. Dezember 2019 befand sich, wie aus den im Behördenakt befindlichen Lichtbildern (S. 75 ff.) erkennbar, auf dem maßgeblichen Grundstück die Konstruktion eines Tonnengewölbes über den dort befindlichen Seecontainern, woraufhin der Beklagte unter dem 5. Dezember 2019 die Fälligkeitsmitteilung erstellte. Es ist davon auszugehen, dass die Gewölbekonstruktion nach Zustellung des Bescheids vom 23. Juli 2019, die am 24. September 2019 erfolgte, errichtet wurde. Denn aus den Lichtbildern einer Baukontrolle am 25. Oktober 2019 (S. 44 BA) waren die Container lediglich plan mit einer Folie abgedeckt; ein Gewölbe war zu diesem Zeitpunkt noch nicht vorhanden.

### 38

Die Errichtung des Tonnengewölbes erfüllt den Tatbestand der Bauarbeiten, die von der Unterlassungsverfügung erfasst sind. Gegenstand einer Baueinstellung nach Art. 75 BayBO können zwar nicht nur „Bauarbeiten“, sondern allgemein „Arbeiten“ sein und damit auch die kraft gesetzlicher Fiktion als bauliche Anlagen geltende Anlagen (Art. 2 Abs. 1 Satz 3 BayBO) erfassen (vgl. König in Schwarzer/König, BayBO, 4. Aufl. 2012, Art. 75 Rn. 2). Hier verwendet der Bescheidstenor ausdrücklich den Begriff der „Bauarbeiten“ und dürfte damit den umfassenderen Begriff der „Arbeiten“ nicht einschließen. Bei dem Tonnengewölbe, die nach der Einlassung der Klagepartei aus Metallstangen besteht und mit einer Plane verkleidet ist, handelt es sich um eine bauliche Anlage im Sinne des Art. 2 Abs. 1 Satz 1 BayBO, und bei der Errichtung desselben um Bauarbeiten. Denn es ist eine aus Bauprodukten hergestellte und - wenngleich nur mittelbar über die Container - mit dem Erdboden verbundene Anlage. Bei Betrachtung der gesamten Konstruktion wird offenbar, dass Container und das Gewölbe bereits die Bestandteile des Gesamtbauvorhabens darstellen, die der Kläger als Lebensmittelladen mit Lagerraum und Raum für Pilzzucht in Containerbauweise für 60 Monate bezeichnet, für den er einen Bauantrag gestellt hat und über

dessen Genehmigungsfähigkeit noch nicht entschieden ist. Am Vorliegen einer baulichen Anlage bestehen daher keine vernünftigen Zweifel.

#### **39**

Auf die Genehmigungsfähigkeit kommt es, anders als die Klagepartei meint, nicht an. Denn die Baueinstellung soll gerade ermöglichen, die Genehmigungsfähigkeit - die hier auch nicht offensichtlich gegeben ist - vorab in einem ordnungsgemäßen Verfahren zu prüfen und damit verhindern, dass vollendete Tatsachen geschaffen werden.

#### **40**

Ob der Kläger mit weiteren Maßnahmen, die er auf dem Grundstück vorgenommen hat, gegen die Unterlassenspflicht verstieß und daher die Fälligkeit des angedrohten Zwangsgeldes auslöste, bedarf daher keiner weiteren Erörterung.

#### **41**

Das mit Bescheid des Beklagten vom 23. Juli 2019 angedrohte Zwangsgeld konnte demnach gegen den Kläger fällig gestellt werden, die Feststellungsklage bleibt daher ohne Erfolg.

#### **42**

2. Die Androhung eines erhöhten Zwangsgeldes im mit der Klage angegriffenen Bescheid des Beklagten vom 5. Dezember 2019 über einen Betrag von 5.000 EUR ist rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten (vgl. § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

#### **43**

a) Da es sich um eine isolierte, nicht mit dem Grundverwaltungsakt verbundene Androhung eines Zwangsgeldes handelt, ist die Anfechtbarkeit möglich, aber gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 3 VwZVG eingeschränkt. Die Zwangsgeldandrohung kann nur insoweit angefochten werden, als eine Rechtsverletzung durch die Androhung selbst behauptet wird. Einwendungen gegen den unanfechtbaren Grundverwaltungsakt sind damit ausdrücklich ausgeschlossen (vgl. BayVerfGH, B.v. 24.1.2007 - Vf. 50-VI-05 - juris Rn. 53). Möglich ist nur noch die Rüge von Rechtsverletzungen, die die gesetzlichen Voraussetzungen der Zwangsmittelandrohung als solche betreffen.

#### **44**

b) Die erneute Zwangsgeldandrohung findet ihre Rechtsgrundlage in Art. 29 Abs. 2 Nr. 1, Art. 31 und Art. 36 VwZVG. Es liegen sowohl die allgemeinen (Art. 18 ff. VwZVG) als auch die besonderen (Art. 29 ff. VwZVG) Vollstreckungsvoraussetzungen vor. Der der Vollstreckung zugrundeliegende Grundverwaltungsakt, die Baueinstellung vom 23. Juli 2019, war zum maßgeblichen Zeitpunkt der behördlichen Entscheidung aufgrund Unanfechtbarkeit und auch aufgrund der Anordnung des Sofortvollzugs vollstreckbar (vgl. Art. 19 Abs. 1 Nr. 2 und 3 VwZVG). Die Pflicht zur Befolgung der Baueinstellung stellt sich als eine Pflicht zu einem Unterlassen im Sinne des Art. 29 Abs. 1 VwZVG dar, zu deren Erfüllung das Zwangsgeld gemäß Art. 31 Abs. 1 VwZVG das richtige und auch das mildeste Zwangsmittel darstellt. Auch die Höhe des angedrohten Zwangsgeldes in Höhe von 5.000 EUR ist im Hinblick auf Art. 31 Abs. 2 Satz 2 und Satz 4 VwZVG nicht zu beanstanden. Im Falle einer Unterlassungspflicht ist eine Fristsetzung zur Erfüllung (Art. 36 Abs. 1 Satz 2 VwZVG) der Natur der Sache nach nicht erforderlich (vgl. Troidl in Engelhardt/App/Schlatmann, VwVG, 11. Aufl. 2017, § 13 Rn. 3).

#### **45**

Gemäß Art. 37 Abs. 1 Satz 2 VwZVG können Zwangsmittel solange und so oft angewendet werden, bis die Verpflichtung erfüllt ist. Gemäß Art. 36 Abs. 6 Satz 2 VwZVG ist eine erneute Androhung eines Zwangsmittels erst dann zulässig, wenn die vorausgegangene Androhung des Zwangsmittels erfolglos geblieben ist. Diese Voraussetzungen liegen hier vor. Die in Art. 36 Abs. 6 Satz 2 VwZVG geforderte Erfolglosigkeit der ersten Zwangsgeldandrohung meint nicht, dass vor erneuter Androhung das zuvor angedrohte Zwangsgeld erfolgreich beigetrieben werden muss (vgl. BayVerfGH, B.v. 12.1.2012 - 10 ZB 10.2439 - juris Rn. 12).

#### **46**

Für das Vorliegen von Ermessensfehlern bei der Auswahl des Zwangsmittels und dessen Höhe ist nichts ersichtlich.

#### **47**

Die Klagen waren daher mit der Kostenfolge aus § 154 Abs. 1 VwGO abzuweisen.

**48**

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung folgt aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.