

Titel:

Durchsetzung der Verpflichtung zur Vorlage von Unterlagen im Baugenehmigungsverfahren

Normenkette:

BayVwZVG Art. 21a S. 1, Art. 29 Abs. 2 Nr. 1, Art. 31, Art. 36, Art. 38 Abs. 1

VwGO § 80 Abs. 5

Leitsätze:

1. Eine isolierte Zwangsgeldandrohung kann mit der Anfechtungsklage nur insoweit angegriffen werden, als eine Rechtsverletzung durch die Androhung selbst geltend gemacht wird. Einwendungen gegen den unanfechtbaren Grundverwaltungsakt sind ausgeschlossen. (Rn. 22) (redaktioneller Leitsatz)
2. Die Aufforderung, die Bauunterlagen zu komplettieren bzw. die erforderlichen Nachweise vorzulegen, ist das mildere Mittel gegenüber der alternativ drohenden Ablehnung des Bauantrags und ggf. der Untersagung der Nutzung der betreffenden Gebäude. (Rn. 24) (redaktioneller Leitsatz)
3. Die Pflicht zur Vorlage von Unterlagen stellt eine Pflicht zur Vornahme einer Handlung dar, so dass das Zwangsgeld das richtige und mildeste Zwangsmittel ist. (Rn. 23) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Vollstreckungsbescheid, bestandskräftige Anordnung, Bauvorlagen zu ergänzen bzw. Nachweise vorzulegen Frist, aufschiebende Wirkung, Zwangsgeldandrohung, Sofortvollzug, Baugenehmigungsverfahren, Nutzungsänderung, Vorlagepflicht, Bauantragsunterlagen, Verhältnismäßigkeit

Rechtsmittelinstanz:

VGH München, Beschluss vom 15.03.2021 – 9 CS 20.2928

Fundstelle:

BeckRS 2020, 33463

Tenor

1. Der Antrag wird abgelehnt.
2. Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens.
3. Der Streitwert wird auf 2.625,00 EUR festgesetzt.

Gründe

I.

1

Die Antragstellerin wendet sich gegen die Androhung von Zwangsgeldern nebst Nachfristsetzung zur Erfüllung der Verpflichtung zur Vorlage verschiedener Unterlagen im Zusammenhang mit einem Baugenehmigungsverfahren.

2

Am 5. Juli 2012 ging bei der Antragsgegnerin der Bauantrag der Antragstellerin für die Nutzungsänderung eines Gebäudes im Anwesen ... in ... ein.

3

Mit Schreiben vom 4. Juli 2012 wurde ergänzt, es würden Nutzungsänderungen für alle Gebäude eingereicht, zunächst werde eine Nutzungsänderung für Gebäude 1 sowie ein Rahmenplan für das gesamte Anwesen ... eingereicht.

4

Mit planungsrechtlicher Stellungnahme vom 6. Juli 2012 verweigerte die Antragsgegnerin die Erteilung des gemeindlichen Einvernehmens mit der Begründung, aufgrund der fehlenden Betriebsbeschreibungen und

der vermutlich großen Anzahl von nur ausnahmsweise oder gar nicht zulässigen Nutzungen könne das Vorhaben nur im Baugenehmigungsverfahren bearbeitet werden. Die von der Antragstellerin begehrte Behandlung im Genehmigungsverfahren sei nicht möglich.

5

Mit Schreiben vom 10. Juli 2017 wurde der Antragstellerin mitgeteilt, dass das Vorhaben genehmigungspflichtig sei und die Antragstellerin aufgefordert, den bis dahin unvollständigen Bauantrag zu ergänzen, insbesondere eine Betriebsbeschreibung vorzulegen.

6

Mit Schreiben vom 17. Juli 2012 teilte die Antragstellerin der Bauordnungsbehörde mit, die angegebenen Nutzungen seien bereits im Vorfeld vom Stadtplanungsamt geprüft und als genehmigungsfähig eingestuft worden. Anbei würden die geforderten Unterlagen ergänzend zur bereits abgegebenen Nutzungsänderung für Gebäude 1 vorgelegt werden, die eingereichte Nutzungsänderung weiche nicht von dem beim Stadtplanungsamt eingereichten Nutzungskonzept ab.

7

Mit Schreiben vom 9. März 2012 forderte die Antragsgegnerin die Antragstellerin auf, binnen zwei Monaten für die Nutzungsänderung nachträglich einen Bauantrag mit den erforderlichen Bauvorlagen einzureichen, es sei auch möglich, auf Basis des Rahmenkonzepts für jede einzelne Liegenschaft einen gesonderten Antrag vorzulegen.

8

Mit weiterer planungsrechtlicher Stellungnahme vom 28. August 2012 erteilte das Stadtplanungsamt das gemeindliche Einvernehmen.

9

Nachdem die Antragstellerin einen Tekturantrag für das gegenständliche Vorhaben am 25. Februar 2013 bei der Stadt eingereicht hatte, forderte die Antragsgegnerin die Antragstellerin mit Schreiben vom 23. April 2013 auf, die Bildung des Baugrundstücks nachzuweisen, einen mit der Unteren Naturschutzbehörde abgestimmten Freiflächengestaltungsplan für das Gesamtgrundstück vorzulegen und die erforderlichen Stellplätze in einem Stellplatzplan kenntlich zu machen und weitere Unterlagen zur Heizungsanlage vorzulegen. In der Folge wurde zwischen den Parteien über die Zulässigkeit der geplanten Holzheizung sowie den Stellplatznachweis korrespondiert. Mit Schreiben vom 11. Juli 2013 beantragte die Antragstellerin, eine Abweichung von der Umsetzung der Stellplatzsatzung zu bewilligen und legte in der Anlage einen Rahmenplan/Freiflächengestaltungsplan vor.

10

Mit Schreiben vom 13. März 2014 teilte die nunmehr zuständige Sachbearbeiterin der Bauordnungsbehörde der Antragstellerin mit, Forderungen aus der Zwischennachricht vom 23. April 2013 seien bis heute nicht erfüllt, hinsichtlich des Freiflächengestaltungsplans werde um Zusendung der aktuellen Fassung in zweifacher und farbiger Ausführung gebeten. Mit Schreiben vom 9. Mai 2014 führte die Antragstellerin gegenüber der Antragsgegnerin aus, alle Flurnummern, die das ehemalige Geyerareal umfassten, seien im Besitz der Antragstellerin, eine Einzelveräußerung einzelner Flurnummern sei nicht vorgesehen, das Areal sei als Gesamtprojekt anzusehen und werde auch so bleiben. Hinsichtlich des Freiflächengestaltungsplans habe die Antragstellerin bereits dem Umweltamt am 24. Juni 2013 ein Schreiben zugesandt. Danach sei das Projekt als gesamtes zu sehen, der Gesamtstellplatznachweis des Areals sei erst nach Einreichung des letzten Gebäudeteils und seiner tatsächlichen Anzahl auszumachen, sinnvollerweise solle auch der Freiflächenplan erst dann eingereicht werden. Die geforderten Berechnungen seien aus der Anlage ersichtlich.

11

Mit Schreiben vom 6. Februar 2020 wurde die Antragstellerin von der Antragsgegnerin erneut aufgefordert, verschiedene Unterlagen im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens vorzulegen, insbesondere einen Stellplatznachweis und einen Freiflächengestaltungsplan. Da das Vorhaben bereits ausgeführt sei, wurde die Antragstellerin gebeten, umgehend die Baubeginnsanzeige, den Nachweis der Standsicherheit und der Feuerwiderstandsfähigkeit tragender Bauteile sowie die Anzeige der Nutzungsaufnahme vorzulegen und die noch offenen Forderungen innerhalb eines Monats zu erledigen, sonst müsste der Bauantrag abgelehnt und eventuell eine Nutzungsuntersagung ausgesprochen werden.

12

Mit Bescheid vom 11. Mai 2020 forderte die Antragsgegnerin die Antragstellerin auf, innerhalb einer Frist von einem Monat ab Unanfechtbarkeit folgende Unterlagen der Bauordnungsbehörde vorzulegen:

- Stellplatznachweis
- Freiflächengestaltungsplan, mit dem Umweltamt hinsichtlich der Begrünung abgestimmt und überarbeitet
- Baubeginnsanzeige
- Anzeige der Nutzungsaufnahme
- Standsicherheitsnachweis und Nachweis der Feuerwiderstandsfähigkeit tragender Bauteile

13

Zugleich wurde ein Zwangsgeld von insgesamt 3.500,00 EUR, aufgeschlüsselt auf die einzelnen Positionen, angedroht.

14

Nachdem die Antragstellerin nach Aktenlage auf diesen Bescheid nicht reagiert und auch keine Rechtsmittel gegen diesen eingelegt hatte, ordnete die Antragsgegnerin mit Bescheid vom 30. Juli 2020 jeweils eine Nachfrist von einem Monat ab Zustellung dieses Bescheids zur Erfüllung der einzelnen Anforderungen im bestandkräftigen Bescheid vom 11. Mai 2020 an, zugleich wurde für die Erfüllung der Aufforderungen ein weiteres Zwangsgeld von jeweils 750,00 EUR, hinsichtlich des Brandschutz- und des Standsicherheitsnachweises sowie hinsichtlich des Freiflächengestaltungsplans und des Stellplatznachweises von jeweils 1.500,00 EUR angedroht, insgesamt 5.250,00 EUR.

15

Gegen den der Antragstellerin am 4. August 2020 zugestellten Bescheid ließ diese durch ihre Prozessbevollmächtigten am 13. August 2020 Klage erheben und mit Schriftsätzen vom 10. September 2020 und 17. September 2020 sowie 21. September 2020 zur Begründung vortragen, die Antragsgegnerin habe den Bauantrag der Antragstellerin jahrelang nicht bearbeitet. Soweit mit Schreiben vom 4. Februar 2020 weitere Unterlagen angefordert und dann ein zwangsgeldbewehrter Bescheid am 14. Mai 2020 erlassen worden sei, sei dies im Hinblick auf die eigene Bearbeitungszeit der Antragsgegnerin sowie wegen der coronabedingt seit Monaten stark eingeschränkten Geschäfts- und Handlungsfähigkeit der Antragstellerin jedenfalls im Hinblick auf die kurze Fristsetzung von einem Monat rechtswidrig. Auch coronabedingt werde von der Antragstellerin zumindest eine Bearbeitungszeit von sechs Monaten benötigt. Rechtswidrig dürfte es auch sein, nach einem Zeitablauf von sieben Jahren eigener behördlicher Untätigkeit einen Bescheid mit nunmehr erhöhtem Zwangsgeld zu erlassen.

16

Die Antragstellerin beantragt sinngemäß,

die aufschiebende Wirkung der Klage nach § 80 Abs. 5 VwGO anzuordnen.

17

Die Antragsgegnerin beantragt mit Schriftsatz vom 30. September 2020,

den Antrag abzulehnen.

18

Zur Begründung wird der Hergang dargestellt und weiter ausgeführt, der Bescheid vom 11. Mai 2020 und die dort enthaltenen Anordnungen seien unanfechtbar geworden. Weder die Fristbestimmung noch die Höhe der angedrohten Zwangsgelder seien unverhältnismäßig. Auch die Verfahrensdauer rechtfertige keine längere Frist, denn es handle sich um ein bereits ausgeführtes und in Nutzung befindliches Vorhaben, so dass der Antragstellerin tatsächlich kein Nachteil aufgrund der Verfahrensdauer entstanden sei. Wegen der hohen Belastung habe sich die Nachforderung der fehlenden Unterlagen verzögert, allerdings hätten weder der Bauherr noch der Entwurfsverfasser in der gesamten Bearbeitungszeit Interesse an einer Baugenehmigung gezeigt noch Kontakt zur Sachbearbeiterin aufgenommen. Seit der Zwischennachricht im Februar seien mehr als sechs Monate vergangen, somit habe die Antragstellerin hinreichend Zeit gehabt, die fehlenden Unterlagen zu beschaffen. Aufgrund der Unvollständigkeit habe der Bauantrag bisher nicht bearbeitet werden können. Da die Antragstellerin gegen den Bescheid vom 11. Mai 2020 keine Rechtsmittel

eingelegt habe, könne sie im vorliegenden Verfahren nur eine Rechtsverletzung durch den Vollstreckungsbescheid selbst rügen.

19

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichts- und Behördenakten verwiesen.

II.

20

Der zulässige Antrag ist unbegründet.

21

Da der angefochtene Vollstreckungsbescheid vom 30. Juli 2020 kraft Gesetzes vollziehbar ist, ist der vorliegende Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung statthaft, auch die weiteren Zulässigkeitsvoraussetzungen liegen vor. Vorliegend kommt die Anordnung der aufschiebenden Wirkung der von der Antragstellerin erhobenen Klage nicht in Betracht. Nach der im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes nur möglichen, aber auch ausreichenden summarischen Prüfung begegnet die nach Art. 21a Satz 1 BayVwZVG sofort vollziehbare erneute Zwangsgeldandrohung keinen rechtlichen Bedenken, so dass die in der Hauptsache hiergegen erhobene Anfechtungsklage voraussichtlich ohne Erfolg bleiben wird. Auch sonst ist kein Grund für die begehrte Anordnung ersichtlich.

22

Der streitgegenständliche Bescheid enthält mehrere isolierte, nicht mit dem zugrundeliegenden, bereits unanfechtbaren Grundverwaltungsakt vom 11. Mai 2020 verbundene Androhungen erneuter Zwangsgelder für den Fall, dass die Antragstellerin den Anordnungen in diesem Bescheid nicht nachkommt. Eine derartige isolierte Zwangsgeldandrohung kann gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 3 BayVwZVG mit der Anfechtungsklage nur insoweit angegriffen werden, als eine Rechtsverletzung durch die Androhung selbst geltend gemacht wird. Einwendungen gegen den unanfechtbaren Grundverwaltungsakt sind ausgeschlossen (vgl. BayVerfGH E.v. 24.1.2007 - Vf.50-VI-05 - juris). Die Rechtmäßigkeit des Bescheids vom 11. Mai 2020 ist somit nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens.

23

Eine Rechtsverletzung der Antragstellerin durch die Zwangsgeldandrohung im angefochtenen Bescheid selbst ist im Wege summarischer Prüfung nicht erkennbar. So liegen insbesondere die Vollstreckungsvoraussetzungen für die erneute Zwangsgeldandrohung, die ihre Grundlage in Art. 29 Abs. 2 Nr. 1, 31 und 36 BayVwZVG findet, vor. Der der Vollstreckung zugrundeliegende Grundverwaltungsakt vom 11. Mai 2020 ist wirksam und bestandskräftig. Die Pflicht zur Vorlage der dort im Einzelnen bezeichneten Unterlagen stellt jeweils eine Pflicht zur Vornahme einer Handlung dar, so dass das Zwangsgeld gemäß Art. 31 Abs. 1 BayVwZVG das richtige und auch mildeste Zwangsmittel darstellt. Die Höhe des jeweils angedrohten Zwangsgeldes wird von der Antragstellerin nicht substantiiert angegriffen und ist rechtlich nicht zu beanstanden. Die Zwangsgeldhöhe bewegt sich mit 750,00 EUR pro vorzunehmender Handlung (die Androhung des Zwangsgeldes von 1.500,00 EUR Nr. 6 des Bescheids vom 30. Juli 2020 bezieht sich auf die Vorlage des Standsicherheitsnachweises sowie des Brandschutznachweises bzw. auf die Vorlage des Stellplatznachweises sowie des Freiflächengestaltungsplanes) im Rahmen des Art. 31 Abs. 2 Satz 1 BayVwZVG und erscheint als angemessen, die Erhöhung gegenüber dem Ausgangsbescheid ist rechtmäßig, da dieser gerade nicht zur Vornahme der vorzunehmenden Handlungen geführt hat.

24

Die gesetzte Frist begegnet ebenfalls keinen Bedenken, Art. 36 Abs. 1 BayVwZVG. Die Antragstellerin wurde bereits mit Schreiben vom 6. Februar 2020 aufgefordert, die fehlenden Unterlagen des Bauantrags einzureichen bzw. abzuändern. Auch auf den Anordnungsbescheid vom 11. Mai 2020 mit Fristsetzung von einem Monat nach Unanfechtbarkeit reagierte die Antragstellerin nicht, so dass der gegenständliche Bescheid vom 30. Juli 2020 erging, der wiederum eine Frist von einem Monat ab Zustellung des Bescheides bestimmte. Damit stand der Antragstellerin nach Auffassung der Kammer ein ausreichender Zeitraum zur Verfügung, um die erforderlichen Unterlagen beizubringen und vorzulegen. Dies gilt auch in der Zeit der durch die Corona-Pandemie erschwerten Tätigkeit, zumal die Antragstellerin selbst weder Anträge auf Fristverlängerung noch eine entsprechende Begründung hierfür bei der Antragsgegnerin eingereicht hat. Zudem ist zu bedenken, dass es sich bei den gegenständlichen Anforderungen um die Vervollständigung von Bauantragsunterlagen aus dem Jahr 2012/13 bzw. um die Vorlage von Nachweisen

im Baugenehmigungsverfahren handelt, die bis heute, soweit ersichtlich, nicht erfüllt sind, obwohl die Antragstellerin die entsprechenden Gebäude seit längerer Zeit nutzt. Weiter ist die Aufforderung an die Antragstellerin, die Bauvorlagen zu komplettieren bzw. die erforderlichen Nachweise vorzulegen, auch weiterhin das mildere Mittel gegenüber der alternativ dann drohenden Ablehnung des Bauantrags und gegebenenfalls Untersagung der Nutzung in den betreffenden Gebäuden. Damit entspricht das Vorgehen der Antragsgegnerin auch insoweit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

25

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

26

Der Streitwert wurde gemäß §§ 52 Abs. 1, 53 Abs. 2 Nr. 2 GKG festgesetzt, wobei der die wirtschaftliche Bedeutung der Sache im Klageverfahren für die Antragstellerin bedeutende Umfang der angedrohten Zwangsgelder im Eilverfahren halbiert wurde.