

Titel:

Beweislast für Fälligkeit des Zwangsgelds

Normenkette:

BayVwZVG Art. 19 Abs. 2, Art. 31 Abs. 3 S. 3, Art. 37 Abs. 1 S. 1, Art. 38 Abs. 1 S. 3

KrWG § 3 Abs. 3

Leitsatz:

Die vollstreckende Behörde trägt die materielle Beweislast dafür, dass die in dem Leistungsbescheid nach Art. 36 Abs. 1 iVm Art. 31 Abs. 3 S. 3 BayVwZVG enthaltene Bedingung eingehalten und das angedrohte Zwangsgeld daher fällig geworden ist (ebenso BayVGH BeckRS 2007, 20893). (Rn. 25) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Immissionsschutzrecht (Zwangsgeldbewehrte Stilllegungsanordnung), Fälligkeit eines angedrohten Zwangsgelds, fehlender Nachweis eines Verstoßes des Pflichtigen gegen den Grundverwaltungsakt durch den Beklagten, Fälligkeit des Zwangsgelds, Vollstreckung, Beweislast

Fundstelle:

BeckRS 2020, 37431

Tenor

I. Es wird festgestellt, dass das in Ziffer 6. des Bescheids vom 4. Februar 2019 bezüglich der Lagerung von nicht gefährlichen Abfällen angedrohte und mit Schreiben vom 17. April 2019 für fällig erklärte Zwangsgeld in Höhe von 20.000,00 € nicht fällig wurde.

Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

II. Von den Kosten des Verfahrens hat der Beklagte 4/5 und die Klagepartei 1/5 zu tragen.

III. Die Kostenentscheidung ist gegen Sicherheitsleistung in Höhe des vollstreckbaren Betrags vorläufig vollstreckbar.

Tatbestand

1

Die Klagepartei wendet sich gegen die (erneute) Zwangsgeldandrohung und -fälligkeit in Folge einer Anordnung u.a. zur Einstellung der Lagerung und Behandlung von Abfällen.

2

Auf dem Grundstück FINr. 2501 (Gemarkung ...*) wurde ab den 1970er Jahren zunächst eine Kiesgrube betrieben. Das Grundstück wird seit einem bislang nicht exakt bestimmten Zeitpunkt von der Klagepartei zur Lagerung und Behandlung von Materialien, insbesondere Materialien, die beim Abriss von Gebäuden und der Freimachung und dem Aushub von Baugrundstücken anfallen, genutzt. Im von der Beklagten vorgelegten Behördenakt sind entsprechende Erkenntnisse und diesbezügliche Reaktionen des Beklagten seit dem Jahr 2014 dokumentiert. Eine behördliche Genehmigung für diese Nutzung des Grundstücks besteht - dies ist zwischen den Beteiligten unstrittig - nicht.

3

Am 26. November 2018 fand eine unangekündigte Ortseinsicht von Vertretern des Beklagten auf dem Grundstück statt. Ausweislich eines Aktenvermerks (Bl. 111 der Behördenakte) wurden die Lagerung von „mehreren 100 t“ Bauschutt, die aktuelle Anlieferung von Bauschutt und u.a. eine dort vorhandene Brechanlage für Bauschutt festgestellt. In der Folge fand am 6. Dezember 2018 eine Besprechung u.a. mit einem Vertreter der Klagepartei und Vertretern mehrerer Fachabteilungen des Landratsamts, des Wasserwirtschaftsamts und der Gemeinde statt. Festgehalten wurde u.a., dass für die aktuelle Nutzung des Grundstücks keine offensichtliche Genehmigungsfähigkeit bestehe.

4

Mit Schreiben des Landratsamts vom 28. Dezember 2018 wurde die Klagepartei zum beabsichtigten Erlass einer Stilllegungs- und Entsorgungsanordnung angehört. Hierzu äußerten sich die früheren Bevollmächtigten der Klagepartei mit Schriftsatz vom 14. Januar 2019.

5

Am 4. Februar 2019, erließ das Landratsamt F. einen Bescheid, der Gegenstand eines zeitgleich entschiedenen Klageverfahrens (M 28 K 19.930) ist. Darin wird angeordnet, dass die Klagepartei die Anlagen zur zeitweiligen Lagerung und Behandlung von nicht gefährlichen Abfällen auf dem Grundstück FINr. 2501 (Gemarkung ...*) unmittelbar mit Zustellung dieses Bescheids einzustellen hat (Ziffer 1. des Bescheids). Der ordnungsgemäße Zustand des Betriebsgeländes ist durch folgende Maßnahmen wiederherzustellen: Die Entfernung der Abfälle vom Anlagengrundstück sowie die Entsorgung der Abfälle im Zeitraum vom 1. Mai 2019 bis spätestens 30. September 2019 (Ziffer 2.a. des Bescheids) sowie die Vorlage eines Entsorgungskonzepts zur Sicherstellung der ordnungsgemäßen und schadlosen Entsorgung bis spätestens 15. April 2019. Bestandteil dieses Konzepts soll insbesondere der beabsichtigte Entsorgungsweg und die vorgenommenen Analysen sein (Ziffer 2.b. des Bescheids). Ziffer 3. des Bescheids trifft eine Duldungsanordnung gegenüber der Grundstückseigentümerin, Ziffer 5. des Bescheids ordnet insoweit die sofortige Vollziehung an und Ziffer 9. des Bescheids enthält insoweit eine Zwangsgeldandrohung. In Ziffer 4. des Bescheids wird die sofortige Vollziehung der Ziffern 1, 2.a. und 2.b. angeordnet. Sollte die aufschiebende Wirkung gegen die Ziffer 2.a. und/oder 2.b. angeordnet werden, ist die Pflicht aus der Ziffer 2.b. innerhalb von 3 Monaten ab Bestandskraft des Bescheids zu erfüllen. In diesem Fall ist die Pflicht aus der Ziffer 2.a. in dem auf die Vorlage des Entsorgungskonzepts folgenden Zeitraum von Ende März bis Ende September durchzuführen. Nach Ziffer 6. des Bescheids wird für den Fall der Zuwiderhandlung gegen die jeweilige Pflicht unter Ziffer 1. „jeweils gesondert“ ein Zwangsgeld in Höhe von 20.000,00 € zur Zahlung fällig. Nach Ziffer 7. des Bescheids wird bei Zuwiderhandlung hinsichtlich der Ziffer 2.a. „jeweils gesondert“ ein Zwangsgeld von 15.000,00 € zur Zahlung fällig, nach Ziffer 8. des Bescheids hinsichtlich der Ziffer 2.b. ein Zwangsgeld in Höhe von 5.000,00 €. Ziffer 10. des Bescheids trifft eine Regelung zu den Kosten des Verfahrens. Der Beklagte stützte die Anordnungen u.a. auf § 20 Abs. 2 Satz 1 BlmschG und auf Art. 31 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1, Art. 30 Abs. 1 BayAbfG, § 62 KrWG.

6

Am 8. Februar 2019 führten Vertreter des Landratsamts eine Ortseinsicht am Betriebsgrundstück durch. Festgestellt wurde u.a., dass eine Brechanlage für Bauschutt in Betrieb war. Eine weitere Ortseinsicht fand am 26. März 2019 durch eine Polizeibeamtin der PI Ne. bei F. statt. Ausweislich ihres Aktenvermerks (Bl. 252 der Behördenakte) lud ein Lkw Material ab, es habe sich hierbei „augenscheinlich um Humus“ gehandelt. Ein weiterer anliefernder Lkw habe „Kies“ auf dem Betriebsgrundstück abgeladen. Bei einer weiteren Ortseinsicht auch mit Vertretern des Landratsamts am 4. April 2019 dokumentierte die Polizeibeamtin (Bl. 254 der Behördenakte), dass ein anliefernder Lkw „augenscheinlich Kies“ auf dem Betriebsgrundstück abgeladen habe. An dem Auflieger des Lkws sei eine weiße Warntafel („A-Schild“) gemäß § 55 KrWG angebracht gewesen.

7

Mit Schreiben des Landratsamts F. vom 17. April 2019, der Klagepartei zugestellt am 23. April 2019, wurde festgestellt, dass die Anlage zur zeitweiligen Lagerung von nicht gefährlichen Abfällen entgegen der Anordnung vom 4. Februar 2019 weiter betrieben worden sei, da bei Ortseinsichten am 8. Februar 2019, 26. März 2019 und 4. April 2019 Abfälle durch Mitarbeiter der Klagepartei angeliefert worden seien und damit das angedrohte Zwangsgeld i.H.v. 20.000,00 € zur Zahlung fällig geworden sei. Ferner seien auch innerhalb der Frist zur Vorlage eines Entsorgungskonzepts keine Unterlagen beim Landratsamt eingegangen. Damit sei auch das angedrohte Zwangsgeld i.H.v. 5.000,00 € zur Zahlung fällig geworden. Zugleich wurde ein weiterer Bescheid erlassen: Danach wurde für den Fall, dass die in Ziffer 1. des Bescheids vom 4. Februar 2019 festgelegten Pflichten nicht eingehalten werden, „jeweils gesondert“ ein erneutes Zwangsgeld in Höhe von 40.000,00 € zur Zahlung fällig (Ziffer 1. des Bescheids), für den Fall, dass die in Ziffer 2.b. des Bescheids vom 4. Februar 2019 festgelegte Pflicht nicht bis spätestens 15. Juni 2019 vollständig erfüllt ist, ein erneutes Zwangsgeld i.H.v. 10.000,00 € zur Zahlung fällig (Ziffer 2. des Bescheids). Ziffer 3. des Bescheids regelt die Kosten des Verfahrens.

8

Am 17. Mai 2019 erhob die Klagepartei gegen den Bescheid vom 17. April 2019 Klage zum Verwaltungsgericht München. Beantragt wurde zuletzt,

9

den Bescheid vom 17. April 2019 in dessen Ziffern 2. und 3. aufzuheben und festzustellen, dass das in Ziffer 6. des Bescheids vom 4. Februar 2019 bezüglich der Lagerung nicht gefährlicher Abfälle angedrohte und mit Schreiben vom 17. April 2019 für fällig erklärte Zwangsgeld in Höhe von 20.000,00 € nicht fällig wurde.

10

Der Beklagte beantragte,

11

die Klage abzuweisen.

12

Beide Beteiligten äußerten sich inhaltlich vorrangig in Schriftsätzen im Parallelverfahren bezüglich des Bescheids vom 8. Februar 2019 (M 28 K 19.930).

13

Im zweiten Halbjahr 2019 und ersten Halbjahr 2020 führten die Beteiligten außergerichtlich Gespräche und Schriftwechsel über den Fortgang der Angelegenheit, auch zur Frage von Alternativstandorten für die Anlage der Klagepartei.

14

Am 14. September 2020 erging ein gerichtliches Hinweisschreiben, zu dem die Beteiligten jeweils mit Schriftsätzen vom 12. Oktober 2020 Stellung nahmen.

15

Am 21. Oktober 2020 fand eine mündliche Verhandlung statt. Die Vertreter des Beklagten hoben darin die Ziffer 1. des Bescheids vom 17. April 2019 auf.

16

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakte und die vorgelegte Behördenakte verwiesen (§ 117 Abs. 3 Satz 2 VwGO).

Entscheidungsgründe

17

Die Klage ist zulässig (insbesondere hinsichtlich der Frage der Fälligkeit des Zwangsgelds nach stRspr. auch als Feststellungsklage statthaft, vgl. z.B. VG Augsburg, U.v. 29.4.2020 - Au 4 K 19.1148 - juris Rn. 17 m.w.N.), aber nur zum Teil begründet.

18

Das mit Schreiben des Landratsamts vom 17. April 2019 für fällig erklärte Zwangsgeld in Höhe von 20.000,00 € wurde nicht fällig (nachfolgend I.). Der Bescheid des Landratsamts vom 17. April 2019 - in der Fassung der Erklärung des Beklagten vom 21. Oktober 2020 - ist rechtmäßig (nachfolgend II.).

I.

19

Das mit Schreiben des Landratsamts vom 17. April 2019 für fällig erklärte Zwangsgeld in Höhe von 20.000,00 € wurde nicht fällig, denn der Beklagte kann den hierfür erforderlichen Verstoß der Klagepartei gegen die zwangsgeldbewehrte Anordnung im Bescheid vom 4. Februar 2019 nicht ausreichend belegen (Art. 37 Abs. 1 Satz 1, Art. 31 Abs. 3 Satz 3, Art. 19 Abs. 2 BayVwZVG).

20

In Ziffer 1. des Bescheids des Landratsamts vom 4. Februar 2019 wird (unter gleichzeitiger Anordnung des Sofortvollzugs, Ziffer 4.) angeordnet, dass die Klagepartei die Anlagen zur zeitweiligen Lagerung und Behandlung von nicht gefährlichen Abfällen auf dem im Bescheid genannten Grundstück unmittelbar mit Zustellung dieses Bescheids einzustellen hat. Nach Ziffer 6. des Bescheids wird für den Fall der

Zu widerhandlung gegen die jeweilige Pflicht unter Ziffer 1. „jeweils gesondert“ ein Zwangsgeld in Höhe von 20.000,00 € zur Zahlung fällig.

21

Zwar hat die Klagepartei in der Woche vom 4. Februar 2019 mit dem vom Beklagten festgestellten und dokumentierten (Bl. 189 ff. der Behördenakte) Betrieb eines Backenbrechers gegen das Verbot der Behandlung von nicht gefährlichen Abfällen verstoßen. Hierdurch wurde ein Zwangsgeld indes - auch aus Sicht des Beklagten - nicht fällig, weil sich die Feststellungen auf einen Zeitraum noch vor der Zustellung des Bescheids am 11. Februar 2019 beziehen.

22

Der Beklagte stützt die Fälligkeitsermittlung vom 17. April 2019 vielmehr (zuletzt) auf Verstöße gegen das Verbot der Lagerung nicht gefährlicher Abfälle, wobei insoweit (auch aus Sicht des Beklagten, vgl. Schriftsatz des Landratsamts vom 12. Oktober 2020 im Verfahren M 28 K 19.930) lediglich Abfälle im Rechtssinne erfasst werden. Tatsächliche Feststellungen hierzu können nur den Dokumentationen der beiden Ortseinsichten am 26. März 2019 und 4. April 2019 entnommen werden. Die Ortseinsicht am 26. März 2019 erfolgte durch eine Polizeibeamtin der PI Neufahrn bei F. Ausweislich ihres Aktenvermerks (Bl. 252, 267 der Behördenakte) lud ein Lkw Material ab, es habe sich hierbei „augenscheinlich um Humus“ gehandelt. Vom Fahrer sei ein Lieferschein vorgezeigt worden, auf dem als Ladung „Boden“ vermerkt gewesen sei. Ein weiterer anliefernder Lkw habe „Kies“ auf dem Betriebsgrundstück abgeladen. Bei einer weiteren Ortseinsicht auch mit Vertretern des Landratsamts am 4. April 2019 dokumentierte die Polizeibeamtin (Bl. 254, 269 der Behördenakte), dass ein anliefernder Lkw „augenscheinlich Kies“ auf dem Betriebsgrundstück abgeladen habe.

23

Auch unter Berücksichtigung der typischen Geschäftsfelder der Klagepartei (die Firmenhomepage benennt insoweit: Schüttguttransporte, Erdbewegungen, Abbrucharbeiten, Containerdienst, Baumaschinenvermietung, Lieferung von Kies, Sand, Erde) sowie weiter unter Berücksichtigung der Tatsache, dass - dies ist zwischen den Beteiligten im Parallelverfahren M 28 K 19.930 unstrittig - jedenfalls im Frühjahr 2019 auf dem Betriebsgrundstück noch ein Bestand von Haufwerken mit (nicht gefährlichem) Abfall lagerte, kann allein aus den konkret vorliegenden Feststellungen zu diesen Anliefervorgängen nicht hinreichend auf die Anlieferung von Abfall im Rechtssinne geschlossen werden, sondern erscheint genauso der - aus welchem Grund auch immer - schlichte Transport und die nachfolgende Ablagerung von „reinem“ Kies oder „reinem“ Humus, die als Stoffe weder tatsächlich noch rechtlich zwangsläufig Abfall im Rechtssinne darstellen oder die Vermutung des § 3 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 KrWG begründen, möglich. Auch die Tatsache, dass nach den Feststellungen der Polizeibeamtin an einem der anliefernden Lkws am 4. April 2019 eine weiße Warntafel („A-Schild“ gemäß § 55 KrWG) angebracht gewesen sei, überwindet dieses Defizit nicht; so ist das Führen eines die erleichterte Kontrolle illegaler Abfallverbringung ermöglichenden „A-Schildes“ bei Leerfahrten oder mit Ladungen, die keinen Abfall darstellen, nicht bußgeldbewehrt (vgl. Schomerus in Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, 4. Aufl. 2019, § 55 Rn. 7) und kann in der Praxis bei unterschiedlichen Ladungen im Laufe eines Arbeitstages auch nur der Bequemlichkeit des Fahrers entspringen.

24

Soweit der Beklagte auf den diesbezüglichen gerichtlichen Hinweis (mit Schriftsatz vom 12. Oktober 2020 im Verfahren M 28 K 19.930) und in der mündlichen Verhandlung geltend machte, das angelieferte Material sei bei Bauarbeiten (Baufeldfreimachung, Aushub-, Abriss- oder ähnlichen Arbeiten) angefallen, weshalb ein Wille zur Entledigung i.S.v. § 3 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 KrWG gegeben sei, erscheint dies zwar in tatsächlicher Hinsicht möglich, bleibt aber eine nicht weiter belegte Vermutung. Insoweit ist auch anzumerken, dass zwar - nur - anlässlich der Ortseinsicht am 4. April 2019 zahlreiche Fotoaufnahmen gefertigt wurden, die konkreten Ladungen der anliefernden Lkws darauf jedoch nicht dokumentiert wurden, so dass das angelieferte Material auch nicht auf diese Weise ergänzend bewertet werden kann (etwa dahingehend, dass es mit Bauschutt, Ziegelresten o.ä., „reinem“ Kies oder „reinem“ Humus entgegengesetzten Materialien durchsetzt gewesen wäre).

25

Die vom Beklagten weiter angeführte Tatsache, dass die Unbedenklichkeit des Materials und dessen Herkunft von der Klagepartei nicht nachgewiesen worden seien, vermag möglicherweise Relevanz bei der

immissionsschutz-, abfall-, wasserrechtlichen o.ä. Bewertung des Zustands des Betriebsgeländes Relevanz erlangen, entbindet den Beklagten aber nicht von der ihn treffenden Verpflichtung, die Voraussetzungen für die Fälligkeit des angedrohten Zwangsgelds zu belegen (vgl. BayVGH, B.v. 21.12.2006 - 22 ZB 06.2682, 22 ZB 06.2683 - juris Rn. 20: „...dass gerade in einem eingriffsintensiven und rechtsstaatlich sensiblen Bereich wie dem Verwaltungsvollstreckungsrecht die vollstreckende Behörde die materielle Beweislast dafür trägt, dass die in dem Leistungsbescheid nach Art. 36 Abs. 1, Art. 31 Abs. 3 Satz 2 BayVwZVG enthaltene aufschiebende Bedingung eingetreten und das angedrohte Zwangsgeld daher fällig geworden ist...“; ebenso: BayVGH, B.v. 27.9.2010 - 1 CS 10.1389 - juris Rn. 17; VG Augsburg, U.v. 29.9.2011 - Au 5 K 10.1874, Au 5 K 11.105 - juris Rn. 44 - 46). Deshalb helfen dem Beklagten schließlich auch seine Erkenntnisse (Bl. 256 f. der Behördenakte), dass von einem der anliefernden Lkw-Fahrer am 26. März 2019 - aus welchem Grund auch immer - der Polizeibeamtin ein unzutreffender Lieferschein vorgezeigt wurde, nicht weiter.

II.

26

Der Bescheid des Landratsamts vom 17. April 2019 in der Fassung der Erklärung des Beklagten vom 21. Oktober 2020, insbesondere also die (erneute) isolierte Zwangsgeldandrohung bezüglich der Anordnung in Ziffer 2.b. des Bescheids vom 4. Februar 2019, ist rechtmäßig.

27

Die Klagepartei hat bezüglich der Rechtmäßigkeit der Ziffern 2. und 3. des Bescheids vom 17. April 2019 schon keine substantiierten Einwände erhoben. Gemessen an dem durch Art. 38 Abs. 1 Satz 3 BayVwZVG für eine isolierte, nicht mit dem zugrundeliegenden Verwaltungsakt verbundene (erneute) Zwangsgeldandrohung vorgegebenen Prüfungsmaßstabs einer Rechtsverletzung durch die Androhung selbst sind rechtliche Bedenken auch nicht veranlasst. Die Voraussetzungen einer rechtmäßigen (erneuten) Zwangsgeldandrohung nach Art. 18, Art. 19 Abs. 1 Nr. 3, Art. 29, Art. 31, Art. 36 Abs. 1, 3, 5 und 7 BayVwZVG sind erfüllt. Insbesondere blieb auch die vorausgegangene Androhung eines Zwangsmittels erfolglos (Art. 36 Abs. 6 Satz 2 BayVwZVG), da die Klagepartei ihre Verpflichtung zur Vorlage eines Entsorgungskonzepts i.S.d. Ziffer 2.b. des Bescheids vom 4. Februar 2019 unstreitig nicht bis 15. April 2019 erfüllte und damit das in Ziffer 8. dieses Bescheids in Höhe von 5.000,00 € angedrohte (erste) Zwangsgeld bereits fällig wurde. Beim Landratsamt ging diesbezüglich erst am 29. Mai 2019 ein Dokument ein (vgl. Bl. 481 f. der Behördenakte), das im Übrigen auch dann inhaltlich zweifelsfrei nicht ausreichend war, die Anordnung zu erfüllen.

28

Der Klage war deshalb mit der Kostenfolge des § 155 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 VwGO überwiegend stattzugeben.

29

Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. § 709 ZPO.

30

Die Berufung war nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen des § 124 Abs. 2 Nrn. 3 oder 4 VwGO nicht vorliegen (§ 124 a Abs. 1 Satz 1 VwGO).