

Titel:

Zulässige isolierte Anfechtung von Zwangsgeldandrohung unbegründet

Normenkette:

BayBO Art. 76 S. 1

BauGB § 35 Abs. 2

BGB § 242

VwZVG Art. 29 Abs. 3, Art. 36 Abs. 4, Abs. 6 S. 2, Art. 38 Abs. 1 S. 3 (idF bis zum 31.12.2022)

Leitsätze:

1. Ist der einer Androhung zugrundeliegende Verwaltungsakt unanfechtbar, ist die Androhung aufgrund der dann nach Art. 38 Abs. 1 S. 3 VwZVG eingetretenen Präklusion isoliert nur dann anfechtbar, wenn eine Rechtsverletzung durch diese selbst behauptet wird. (Rn. 32) (redaktioneller Leitsatz)

2. Mit dem Vorbringen der fehlerhaften Störerauswahl wird eine materiell rechtliche Einwendung gegen die unanfechtbare Beseitigungsanordnung geltend gemacht, die im Hinblick auf Art. 38 Abs. 1 S. 3 VwZVG unbeachtlich ist. (Rn. 36) (redaktioneller Leitsatz)

3. Aus Art. 29 Abs. 3 VwZVG folgt, dass sich die Höhe des Zwangsgeldes, bei welchem es sich um ein Beugemittel handelt, im Rahmen der Verhältnismäßigkeit auch nach der Dauer und der Intensität der Pflichtverletzung sowie dem öffentlichen Interesse an der Durchsetzung der Anordnung bewegt. (Rn. 43 – 46) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Isolierte Zwangsgeldandrohung, Beschränkte Anfechtbarkeit, Duldungsanordnung, Zwangsgeldhöhe, beschränkte Anfechtbarkeit, Erbgemeinschaft, Containerdienst

Rechtsmittelinstanz:

VGH München, Beschluss vom 20.10.2021 – 9 ZB 21.1749

Fundstelle:

BeckRS 2021, 11975

Tenor

1. Die Klage wird abgewiesen.
2. Der Kläger hat die Verfahrenskosten zu tragen.

Tatbestand

1

Der Kläger ist Miteigentümer der FINrn. ... und ... der Gemarkung ... Die Grundstücke stehen im Eigentum der Erbgemeinschaft ..., ...und ... Erblasser ist Herr ..., verstorben im Jahr 2013.

2

Der Kläger ist ferner Eigentümer der Grundstücke FINr. ... und ... der Gemarkung ... Der Kläger betreibt auf den angegebenen Flurnummern einen Containerdienst.

3

Nach einem Aktenvermerk des Landratsamts ... vom 22. April 2013 seien auf dem weitläufigen Gelände FINrn. ... und ... Teilfläche, Gemarkung ... eine Vielzahl von Containern, Anhängern und Maschinen abgestellt. Ein Austritt von gefährlichen Stoffen habe nicht festgestellt werden können.

4

Mit Schreiben vom 13. Dezember 2013 teilte der Kläger gegenüber dem Landratsamt mit, bei den beanstandeten auf den Grundstücken in ... Nr. ... und ... abgelagerten Restinhalten von Dispersions- und Lackfarben, Kanister und dem Heizöltank im Schuppen auf dem Gelände von Haus Nr ... handle es sich um Hinterlassenschaften von ehemaligen Mietern seines verstorbenen Bruders, sowie einer Bau- und

Pflasterbau-Firma, die bei seinem Bruder einen Lagerplatz gepachtet hatte. Das Material in der Halle und dem Schuppen von Haus Nr. ... habe nichts mit seiner betrieblichen Tätigkeit zu tun, es sei nicht von ihm abgelagert worden.

5

Für diese Gegenstände sei die gesamte Erbengemeinschaft nach ... zuständig, dies seien vier Personen (damals noch Mitglied der Erbengemeinschaft war auch ...).

6

Hierfür könne er nicht alleinig verantwortlich gemacht werden.

7

Aus einem Aktenvermerk des Landratsamts ... vom 9. August 2013 (Blatt 33 der Behördenakte) werden auf den Grundstücken und Gebäuden im Umfeld des Wohnhauses ... erhebliche Mengen an Abfällen (vorwiegend Metallabfälle) gelagert. Die Lagerung erfasse sowohl Freiflächen als auch mehrere dort vorhandene alte Scheunen und Garagen. Zum Teil seien einzelne Scheunen wegen Baufälligkeit nicht mehr begehbar. Die Lagerung erfasse sowohl die Grundstücke FINr. ..., ... als auch die FINrn. ... und ... Die Grundstücke befänden sich in einem desolaten und ungeordneten Zustand. Es sei nicht bekannt, inwieweit für die verstreuten Abfalllagerungen baurechtliche Genehmigungen als Lager- oder Containerabstellplätze vorliegen. Ein immissionsschutzrechtliches Abfalllager sei nicht genehmigt worden. Der Kläger besitze aber offensichtlich eine alte abfallrechtliche Transportgenehmigung als Containerdienst. Die größten Ablagerungsmengen seien an sich unproblematische Metallabfälle und alte Traktoren und Baumaschinen. Daneben seien aber auch in alten Containern noch hausmüllartiger Gewerbeabfall und große Mengen alter Reifen im Freien festzustellen. Man finde des Weiteren auch problembehaftete Fraktionen wie Computerbildschirme und EDV-Schrott sowie Batterien. Auch alte Kanister mit Restinhalten an Benzenen oder Ölen sowie Farbdosen sowohl im Freien als auch in baufälligen nicht mehr regengeschützten Scheunen und Garagenbereichen seien nachzuweisen. In alten offensichtlich seit vielen Jahren dort abgestellten und unbewegten alten Baumaschinen befänden sich noch vielfach die Kraftstoffe. Der Kläger erscheine fachlich mit der Räumung und Sortierung der Abfälle auf dem Grundstück überfordert.

8

Daraufhin forderte das Landratsamt ... die Mitglieder der Erbengemeinschaft jeweils auf, bis zum 1. Juni 2014 den Containerlagerplatz zu räumen.

9

Mit Schreiben vom 28. März 2014 teilte ... gegenüber dem Landratsamt mit, dass der Kläger auf den Grundstücken ... und ... der Gemarkung ... einen Containerdienst ohne Zustimmung der übrigen Mitglieder Erbengemeinschaft betreibe. Der Kläger lagere dort verschiedenste Materialien, unter anderem Bauschutt, Bauabfälle, Bauholz, Asbest, Betriebsstoffe und Metalle sowie Gegenstände unterschiedlichster Art. Außerdem werde die Fläche zur Zwischenlagerung sowie zur Sortierung von Sperrmüll genutzt. Auch die auf dem Grundstück befindlichen sogenannten Überseecontainer und verschiedene Gebäude würden vom Kläger zur Aufbewahrung von Elektronikschrott, Werkzeugen, Traktoren, KFZ- und NFZ-Bauteilen und weiteren Baumaschinen genutzt. Die Container und die Gebäudeteile würden ausschließlich durch den Kläger genutzt und betrieben. Er machte darauf aufmerksam, dass die Gebäude teilweise einsturzgefährdet seien. Auch Gebäude, die auf dem Grundstück des Klägers stünden, drohten auf das Grundstück ... zu stürzen (Blatt 64 der Behördenakte).

10

Mit Schreiben vom 15. Juni 2014 teilte der Kläger gegenüber dem Landratsamt mit, die durch Dritte auf seinen Grundstücken abgestellten Gegenstände befänden sich teilweise seit den 1970er Jahren dort. Auch landwirtschaftliche Anhänger und landwirtschaftliche Arbeitsgeräte seines Bruders befänden sich noch darunter. Das Abstellen der Container sei für ihn und seinen Betrieb überlebenswichtig. Er sei nicht der Auffassung, dass durch den Lagerplatz und die Container die natürliche Eigenart der Landschaft beeinträchtigt und das Landschaftsbild verunstaltet werde. Denn das angrenzende Industriegebiet der Stadt Altdorf beeinträchtige und störe das Landschaftsbild bereits in höchstem Maße.

11

Mit Schreiben vom 1. August 2014 wurde der Kläger unter Fristsetzung zum 30. September 2014 aufgefordert, die auf den Grundstücken ... und ... in ... gelagerten Gegenstände zu beseitigen.

12

Mit Bescheid vom 9. Juni 2015 erließ das Landratsamt einen Bescheid, mit dem der Kläger verpflichtet wurde, den auf den Grundstücken FINr. ... und ... der Gemarkung ...errichteten Lager- und Müllplatz vollständig zu beseitigen. Für den Fall der Nichterfüllung der Verpflichtung bis zum 30. November 2015 wurde dem Kläger ein Zwangsgeld in Höhe von 1.500,00 EUR angedroht.

13

Der Bescheid wurde bestandskräftig.

14

Am 29. Februar 2016 wurde das angedrohte Zwangsgeld fällig gestellt.

15

Mit weiterem Bescheid vom 3. März 2016 wurde dem Kläger für den Fall, dass er der Aufforderung zur vollständigen Beseitigung des Lager- und Müllplatzes nicht bis spätestens 1. September 2016 nachkomme, ein Zwangsgeld von 3.000,00 EUR angedroht.

16

Mit Schreiben vom 10. August 2016 teilte das Landratsamt ...auf dessen Anfrage hin mit, dass Gründe, die eine schnelle Räumung des Geländes erfordern würden, nicht vorlägen. Aus Sicht des Abfall- und Bodenschutzrechtes werde im vorliegenden Fall eher ein optisches Problem gesehen. Nach dem Ergebnis der vorgenannten Überprüfung bestehe aus Sicht des Baurechts gegenwärtig keine Veranlassung, statt dem Regelzwangsmittel „Zwangsgeld“ ein anderes Zwangsmittel anzuwenden. Es wurde darauf hingewiesen, sollten Zwangsgeldandrohungen nach deutlicher Erhöhung des Zwangsgeldes weiterhin erfolglos bleiben bzw. sich zeigen, dass die Anordnung gegen den Handlungsstörer (hier: Betreiber des Lagerplatzes) keine Aussicht auf Erfolg erwarten lasse und erforderlich werdende Beitreibungsversuche erfolglos verlaufen sollten, sich möglicherweise die Frage stelle, ob man sich hinsichtlich der Störerauswahl anders orientieren müsse. Mehrere verantwortliche Personen im Sinne des Sicherheitsrechts könnten wahlweise in Anspruch genommen werden. Diese hätten grundsätzlich die Pflicht, die öffentliche Sicherheit und Ordnung aufrecht zu erhalten. Die Eigentümer bzw. Miteigentümer der Grundstücke stünden Kraft des Rechts am Grundstück dem ordnungswidrigen Zustand am Grundstück immer noch näher als die öffentliche Hand.

17

Am 28. Oktober 2016 wurde das Zwangsgeld über 3.000,00 EUR zur Zahlung fällig gestellt.

18

Mit Bescheiden vom 28. Oktober 2016 bzw. vom 29. Oktober 2018 drohte das Landratsamt dem Kläger für den Fall, dass die Tenorziffer 1 des Bescheides vom 9. Juni 2015 nicht bis zum 31. Dezember 2016 bzw. 21. Dezember 2018 erfüllt werde, ein Zwangsgeld in Höhe von 10.000,00 EUR bzw. 15.000,00 EUR an.

19

Die gegen diese Bescheide erhobenen Klagen wurden jeweils in der mündlichen Verhandlung zurückgenommen (AN 3 K 16.02326; AN 3 K 18.02329).

20

Nachdem anlässlich einer Kontrolle am 4. Juni 2020 seitens des Landratsamts festgestellt wurde, dass der Lagerplatz noch vorhanden ist, wurde dem Kläger mit Bescheid vom 6. Juli 2020 ein weiteres Zwangsgeld in Höhe von 2.000,00 EUR angedroht für den Fall, dass Tenorziffer 1 des Bescheides vom 9. Juni 2015 nicht bis zum 31. August 2020 erfüllt wird.

21

Dagegen ließ der Kläger mit Schriftsatz vom 31. Juli 2020 Klage erheben.

22

Zur Begründung wird unter anderem ausgeführt, die Beseitigung nach Art. 76 Satz 1 BayBO hätte nicht angeordnet werden dürfen, da der Müll- und Lagerplatz nicht im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften errichtet worden sei. Es erscheine höchst fraglich, ob der Lagerplatz gegen materielles Baurecht verstoße. Die Errichtung des Lagerplatzes sei genehmigungsfähig gewesen, da der Lagerplatz bauplanungsrechtlich zulässig sei. Die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit sei nach § 35 Abs. 2 BauGB zu beurteilen. Der Lagerplatz beeinträchtige die natürliche Eigenart der Landschaft nicht. In der näheren

Umgebung der streitgegenständlichen Grundstücke befänden sich Gebäude und ein im Wachstum befindliches Gewerbegebiet, so dass nicht von einer unberührten Natur gesprochen werden könne. Der Lagerplatz stelle keinen Fremdkörper in der Umgebung dar. Eine verunstaltende Wirkung des Lagerplatzes sei insbesondere deshalb nicht gegeben, da der Kläger bereits Aufräumarbeiten vorgenommen habe. Auch entstehe durch den Lagerplatz keine Splittersiedlung. Durch einen Lagerplatz könne eine solche nicht entstehen.

23

Außerdem sei sehr in Frage zu stellen, ob das Landratsamt den Kläger zu Recht als Adressat der Beseitigungsanordnung herangezogen habe. Der Kläger habe den Lagerplatz nicht errichtet und es seien vier Grundstückseigentümer vorhanden. Jeder von ihnen hätte deshalb als Zustandsstörer herangezogen werden können. Selbst wenn man den Kläger als Betreiber des Lagerplatzes als unmittelbar Verantwortlichen und Handlungsstörer betrachte, hätte das Landratsamt nach der zweiten erfolglosen Zwangsgeldandrohung einen anderen Störer in Anspruch nehmen müssen. Es habe die Wahl gehabt zwischen mehreren verantwortlichen Personen, so dass der Kläger die Last der Störungsbeseitigung nicht alleine tragen müsse. Im vorliegenden Fall hätte deshalb auf den Grundsatz Zustandsvor Handlungsstörer zurückgegriffen werden müssen. Auch sei ein Teil des gelagerten Bauschutts vor dem Erbfall auf dem Grundstück des Erblassers durch die Firmen ...gelagert worden. Zweifelhaft sei außerdem, ob das Landratsamt sein Ermessen richtig ausgeübt habe. Die behördliche Befugnis zum Erlass einer Beseitigungsanordnung sei gemäß § 242 BGB analog verwirkt. Das Landratsamt sei jahrelang nicht eingeschritten und nicht gegen den Lagerplatz vorgegangen, sondern habe diesen geduldet. Es sei somit nie der Eindruck erweckt worden, dass gegen den Lagerplatz vorgegangen werden solle. Deshalb habe der Kläger darauf vertraut, dass er auch künftig den Lagerplatz nutzen könne. Außerdem habe das Landratsamt den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht gewahrt. Es habe in seiner Abwägung nicht bedacht, dass der Kläger den Lagerplatz nicht errichtet habe. Das Risiko einer baurechtswidrigen Ausführung könne ihm deswegen nicht angelastet werden. Außerdem würde die Beseitigung des Lagerplatzes den Kläger in berufliche und finanzielle Schwierigkeiten führen. Der zu erwartende Schaden des Klägers sei nicht unbedeutend, so dass die privaten Belange des Klägers am Erhalt des Lagerplatzes schwerer wögen als die öffentlichen Belange. Auch gingen vom Lagerplatz keine erheblichen Gefahren aus. Mögliche Problemstoffe bzw. -abfälle lägen nicht vor. Eine wahrnehmbare mengenmäßige Reduzierung von Abfällen habe stattgefunden. Es bestehe keine Gefahr der Kontaminierung von Boden und Grundwasser.

24

Auch sei der Bescheid unbestimmt und das angedrohte Zwangsgeld unverhältnismäßig.

25

Der Kläger beantragt,

den Bescheid des Beklagten vom 8. Juli 2020 aufzuheben.

26

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

27

Auf die Begründung wird Bezug genommen. Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Akten, wegen der mündlichen Verhandlung auf deren Niederschrift Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

28

Streitgegenstand vorliegender Klage ist der Bescheid des Landratsamtes ... vom 6. Juli 2020, mit welchem dem Kläger zur Durchsetzung der ihm aus dem unanfechtbaren Bescheid des Landratsamtes ... vom 9. Juni 2015 obliegenden Verpflichtung ein weiteres Zwangsgeld in Höhe von 20.000,00 EUR angedroht worden ist.

29

Der Klage ist kein Erfolg bescheiden.

30

Der streitgegenständliche Bescheid ist rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

31

Eine - wie vorliegend gegebene - erneute, d.h. isolierte und nicht mit dem Grundverwaltungsakt verbundene Zwangsgeldandrohung kann gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 3 VwZVG nur in beschränktem Umfang überprüft werden.

32

Nach der in dieser Vorschrift normierten gesetzlichen Präklusion ist sie nur insoweit anfechtbar, als eine Rechtsverletzung durch die Androhung selbst behauptet wird. Einwendungen gegen den unanfechtbaren Grundverwaltungsakt sind damit ausdrücklich ausgeschlossen (vgl. z.B. BayVerfGH vom 24.1.2007, Vf-50-VI-05 - juris; BayVGH vom 26.5.2009, 4 CS 09.109 - juris).

33

Zulässig sind demnach nur noch Rügen von Rechtsverletzungen die gesetzlichen Voraussetzungen in der Zwangsmittelandrohung als solche betreffend (z.B. Art. 19, 29, 31, 36 VwZVG).

34

So ist eine erneute Zwangsgeldandrohung nur dann rechtmäßiger Weise zu erlassen, wenn die vorausgegangene Androhung erfolglos geblieben ist (Art. 36 Abs. 4 VwZVG). Gemäß Art. 37 Abs. 1 Satz 2 können Zwangsmittel so lange und so oft angewendet werden, bis die Verpflichtung erfüllt ist.

35

Diese beschränkte Anfechtbarkeit beruht auf der strikten Trennung von Erkenntnis- und Vollstreckungsverfahren. So ergibt sich bereits aus Art. 19 Abs. 1 VwZVG der tragende Grundsatz des Vollstreckungsrechts, dass die Zulässigkeit der Vollstreckung keinen rechtmäßigen, sondern nur einen wirksamen unanfechtbaren (bzw. sofort vollziehbaren) Verwaltungsakt voraussetzt (vgl. z.B. BayVGH vom 4.9.2000, 2 ZS 00.2544 - juris).

36

Mit dem Vorbringen der fehlerhaften Störerauswahl macht der Kläger ausschließlich materiell rechtliche Einwendungen gegen die unanfechtbare Beseitigungsanordnung geltend. Dies ist, wie oben ausgeführt, für vorliegendes Verfahren im Hinblick auf Art. 38 Abs. 1 Satz 3 VwZVG unbeachtlich. Gleiches gilt bezüglich der im Übrigen hinsichtlich der Rechtmäßigkeit des Grundverwaltungsaktes geltend gemachten Bedenken.

37

Vorliegend ist - nicht zuletzt auch bestätigt durch die sich in den Verfahrensakten befindlichen Bilder vom Ortsaugenschein des Landratsamtes am 4. Juni 2020 und vom Oktober 2020 - davon auszugehen, dass die aus dem Bescheid vom 9. Juni 2015 resultierende Pflicht zur Beseitigung (an deren hinreichende Bestimmtheit nicht zuletzt in Verbindung des Bescheidtenors mit den Bescheidgründen kein Zweifel besteht) des Lager- und Müllplatzes bis zum heutigen Zeitpunkt nicht erfüllt wurde.

38

Auch ist nicht etwa ein Vollstreckungshindernis im Unterbleiben des Erlasses von Duldungsanordnungen gegenüber den Miterben zu sehen. Zwar ist eine solche Duldungsanordnung grundsätzlich nötig, wenn eine öffentlich-rechtliche Verpflichtung, hier die Beseitigung des Lager- und Müllplatzes - nur unter Eingriff in ein privates Recht eines Dritten erfüllt werden kann.

39

Bei Fehlen einer erforderlichen Duldungsanordnung wird zwar die Grundverfügung dadurch nicht rechtswidrig, aber ihre Vollstreckung gehindert (vgl. z.B. BayVGH vom 24.10.2005, 9 CS 05.1840 - juris).

40

Eine an sich nötige Duldungsanordnung bleibt jedoch dann entbehrlich, wenn der Dritte mit der angeordneten Maßnahme einverstanden ist, wobei es genügt, dass sich solch Einverständnis aus den Umständen ergibt (vgl. z.B. BayVGH vom 14.8.2003, 22 ZB 03.1601 - juris).

41

Im vorliegenden Fall hatten die Miterben durch das an sie gerichtete Anhörungsschreiben des Landratsamtes ... vom 25. Februar 2014 Kenntnis vom beabsichtigten Erlass einer Beseitigungsanordnung.

Aus dem Schreiben des ... vom 28. März 2014 und der Mail des ... an den Landrat des Landratsamtes ... vom 18. Juli 2016 ergibt sich deutlich, dass beide mit der dem Kläger angedrohten Beseitigung (mehr als) einverstanden waren, beide wollten die Grundstücksräumung.

42

Unter Zugrundelegung dieses Sachverhaltes waren Duldungsanordnungen an die Miterben nicht nötig.

43

Auch eine Rechtsverletzung bezüglich der Höhe des angedrohten Zwangsgeldes ist nicht zu erkennen.

44

Nach Art. 31 Abs. 2 Satz 1 VwZVG bewegt sich die Zwangsgeldhöhe innerhalb des Rahmens von mindestens 15,00 EUR und höchstens 50.000,00 EUR.

45

Zu berücksichtigen ist dabei vorliegend, dass bereits vier vorherige Zwangsgeldandrohungen erfolglos geblieben sind. Nach Art. 29 Abs. 3 VwZVG müssen Zwangsmittel in angemessenem Verhältnis zu ihrem Zweck stehen. Daraus folgt, dass sich die Höhe des Zwangsgeldes, bei welchem es sich um ein Beugemittel handelt, im Rahmen der Verhältnismäßigkeit auch nach der Dauer und der Intensität der Pflichtverletzung sowie dem öffentlichen Interesse an der Durchsetzung der Anordnung bewegt (vgl. z.B. BayVGH vom 14.9.2006 - 15 ZB 06.2079 - juris).

46

Unter Zugrundelegung dieser Gesichtspunkte ist vorliegend das nunmehr streitgegenständlich angedrohte Zwangsgeld in Höhe von 20.000,00 EUR als verhältnismäßig zu werten.

47

Nachdem sonstige zur Rechtswidrigkeit der Zwangsgeldandrohung führende Vollstreckungshindernisse weder vorgetragen noch sonst ersichtlich sind, war die Klage abzuweisen.

48

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.