VGH München, Beschluss v. 08.07.2021 – 15 CS 21.1642

Titel:

Androhung eines Zwangsgelds zur Durchsetzung einer Baueinstellungsverfügung

Normenketten:

BayVwVfG Art. 43 Abs. 2

BayVwZVG Art. 21, Art. 36 Abs. 1 S. 2, Art. 38 Abs. 1 S. 3

Leitsatz:

Eine Baueinstellungsverfügung erledigt sich nicht durch den Erlass einer Baubeseitigungsanordnung. (Rn. 11)

Schlagworte:

Sofortvollzug, Zwangsgeldandrohung, Erledigung auf andere Weise, Baueinstellung, Baubeseitigung, Konsumtion, Beseitigungsanordnung

Vorinstanz:

VG Regensburg, Beschluss vom 19.05.2021 – 6 S 20.3192

Fundstellen:

BayVBl 2022, 341

NVwZ-RR 2021, 1047

LSK 2021, 20922

Tenor

I. Die Beschwerde wird zurückgewiesen.

II. Der Antragsteller trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

III. Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 5.000,- Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1
Der Antragsteller wendet sich gegen die sofortige Vollziehbarkeit der Androhung eines Zwangsgelds zur Durchsetzung einer bestandskräftig gewordenen Baueinstellungsverfügung.

2
Er ist Eigentümer des Grundstücks FlNr. …2, Gemarkung D* …, das mit einem sanierungsbedürftigen Wohnhaus bebaut ist. Mit Bescheid vom 2. Juli 2019 erteilte ihm das Landratsamt Regen (im Folgenden: Landratsamt) eine Baugenehmigung zur Sanierung des Gebäudes. Die Baugenehmigung stand unter der auflösenden Bedingung, dass das beigefügte Sanierungskonzept eingehalten wird.

3
Nachdem das Landratsamt bei einer Baukontrolle festgestellt hatte, dass das Sanierungskonzept nicht eingehalten worden war, stellte es am 24. September 2019 mündlich und mit Bescheid vom 25. September 2019 unter Androhung eines Zwangsgelds i.H.v. 2.500,- Euro die Bauarbeiten ein. Rechtsmittel gegen diesen Bescheid hat der Antragsteller nicht eingelegt. Mit Bescheid vom 22. April 2020 drohte das Landratsamt ein weiteres Zwangsgeld i.H.v. 5.000,- Euro an, da weitere Bauarbeiten festgestellt wurden und stellte das Zwangsgeld i.H.v. 2.500,- Euro fällig.

4
Mit Bescheid vom 14. Mai 2020 verpflichtete das Landratsamt den Antragsteller, das Wohngebäude und den Carport sowie die entsprechenden Bodenversiegelungen und die Stützwände aus Findlingssteinen zu beseitigen. Ein Sofortvollzug wurde nicht angeordnet. Der Antragsteller hat Klage gegen diesen Bescheid

erhoben (Az. RN 6 K 20.977), über die das Verwaltungsgericht Regensburg nach Aktenlage noch nicht entschieden hat.

5
Am 10. Dezember 2020 stellte das Landratsamt das Zwangsgeld i.H.v. 5.000,- Euro fällig und drohte für den Fall der Nichtbefolgung des Baueinstellungsbescheids ein weiteres Zwangsgeld i.H.v. 10.000,- Euro an, da gemäß einer Baukontrolle weitere Bauarbeiten vorgenommen worden seien. Es seien alle vorhandenen Fenster entfernt und Fenster- und Türöffnungen vergrößert worden. Der Innen- und Außenputz sei abgeschlagen worden. In der Garage seien Granitplatten verlegt und die Garagenzufahrt gepflastert worden. Zudem seien eine Außentreppe mit Granitblockstufen ausgebildet sowie drei Außenleuchten und ein Brunnen aufgestellt worden.

6
Gegen den Bescheid vom 10. Dezember 2020 hat der Antragsteller Klage (RN 6 K 21.50) und einen Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO erhoben. Mit Beschluss vom 19. Mai 2021 hat das Verwaltungsgericht Regensburg den Antrag abgelehnt. Die Androhung des weiteren Zwangsgeldes sei rechtmäßig. Die Vollstreckungsvoraussetzungen würden vorliegen, da der Baueinstellungsbescheid vom 25. September 2019 bestandskräftig geworden sei. Dieser Bescheid sei weder nichtig noch habe er sich durch den Erlass der Beseitigungsanordnung erledigt. Es spreche viel dafür, dass die Baueinstellungsverfügung nicht durch die Beseitigungsanordnung überholt sei. Aus der Perspektive des objektiven Empfängerhorizonts werde eine Baueinstellung nicht von einer Beseitigungsanordnung konsumiert, denn es lägen unterschiedliche Regelungsinhalte vor.

7
Dagegen wendet sich der Antragsteller mit seiner Beschwerde, der der Antragsgegner entgegentritt. Der Antragsteller macht geltend, der durchzusetzende Grundverwaltungsakt habe sich durch Konsumtion erledigt. Davon gehe auch der Antragsgegner selbst aus. Eine Baueinstellung sei nach ihrem Sinn und Zweck nur eine vorläufige Regelung. Diese sei durch die abschließende Sachentscheidung nunmehr überholt. Auf die Auslegung der konkreten Bescheide komme es hier nicht an, da die Erledigung bereits aufgrund des Typs des Verwaltungsakts feststehe. Zudem werde nicht klar, ob das Verwaltungsgericht die Bescheide aus der Perspektive des objektiven Empfängerhorizonts oder aus seiner eigenen Sicht ausgelegt habe. Zweifel bei der Auslegung müssten zumindest zu Lasten der Behörde gehen. Im Zweifel sei daher eine Erledigung der Baueinstellungsverfügung anzunehmen. Bei der Auslegung durch das Verwaltungsgericht werde auch nicht klar, welchen Bescheid das Gericht ausgelegt habe. Warum die Sachlage nicht mit der Situation vergleichbar sei, wenn nachfolgend eine Baugenehmigung erteilt werde, erschließe sich aus der Begründung des Verwaltungsgerichts nicht. Der Behörde entstehe dadurch auch kein Nachteil, da die Beseitigungsverfügung später unabhängig davon vollstreckt werden könne, ob der Bauherr weiterbaue. Es bestehe daher kein Bedarf mehr für eine Baueinstellungsverfügung. Zudem sei die Fristsetzung rechtswidrig. Zwar sei bei reinen Unterlassungs- und Duldungsverpflichtungen eine Fristsetzung ausnahmsweise entbehrlich, vorliegend seien aber noch aktive Handlungen erforderlich, nämlich Anweisungen an Handwerksbetriebe, die Bauarbeiten nicht fortzusetzen. Im Übrigen fehle es an einer Ermessensbetätigung. Angesichts der Baubeseitigungsverfügung bestehe keinerlei Vollzugsinteresse an der Baueinstellungsanordnung mehr und das Aussetzungsinteresse des Antragstellers überwiege daher in der Interessenabwägung.

8
Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakten beider Instanzen und die vorgelegten Behördenakten Bezug genommen.

II.

9
Die zulässige Beschwerde hat keinen Erfolg. Aus den im Beschwerdeverfahren vorgetragenen Gründen, auf deren Prüfung der Verwaltungsgerichtshof beschränkt ist (§ 146 Abs. 4 Sätze 1 und 6 VwGO), ergibt sich nicht, dass der Beschluss des Verwaltungsgerichts aufzuheben oder abzuändern wäre.

10
1. Es kann dabei offenbleiben, ob die mögliche Erledigung eines Verwaltungsakts auf andere Weise i.S.d. Art. 43 Abs. 2 BayVwVfG eine nachträglich entstandene Einwendung gegen den zu vollstreckenden

Anspruch gemäß Art. 21 Satz 1 und 2 VwZVG darstellt, über die die Anordnungsbehörde vorab zu entscheiden hat und die ggf. in Form einer Verpflichtungsklage, gerichtet auf Verpflichtung der Anordnungsbehörde, die Vollstreckung aus der Baueinstellungsverfügung für unzulässig zu erklären, geltend gemacht werden kann (vgl. Wernsmann, Bayerisches Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetz, 1. Auflage 2020, Art. 21 Rn. 19 ff.) oder ob damit eine Vollstreckungsvoraussetzung des Art. 19 VwZVG (wirksamer Verwaltungsakt) entfällt, die im Rahmen der Rechtmäßigkeit einer Vollstreckungsmaßnahme zu prüfen ist. Es spricht dabei aber wohl einiges dafür, auch die Erledigung auf andere Weise i.S.d. Art. 43 Abs. 2 BayVwVfG als rechtsvernichtende Einwendung gemäß Art. 21 VwZVG anzusehen, denn taugliche Einwendungen sind auch die anderen Alternativen des Art. 43 Abs. 2 BayVwVfG (vgl. Wernsmann a.a.O. Rn. 4).

11
2. Die Beschwerde kann jedenfalls keinen Erfolg haben, da der Antragsteller die Auffassung des Verwaltungsgerichts, die Baueinstellungsverfügung habe sich durch den Erlass der Beseitigungsanordnung nicht nach Art. 43 Abs. 2 BayVwVfG erledigt, nicht substantiiert in Zweifel ziehen konnte. In der Rechtsprechung ist geklärt, dass die Annahme einer Erledigung auf sonstige Weise nur in eng begrenzten Ausnahmefällen gerechtfertigt ist, da das Gesetz den Wirksamkeitsverlust des Verwaltungsakts bei den übrigen in Art. 43 Abs. 2 BayVwVfG genannten Varianten entweder - wie in den Fällen der Rücknahme, des Widerrufs oder der anderweitigen Aufhebung - an ein formalisiertes Handeln der Behörde oder - wie im Fall des Zeitablaufs - an einen eindeutig bestimmbaren Sachverhalt knüpft (BVerwG, B.v. 6.10.2015 - 3 B 9.15 - NVwZ-RR 2016, 128 = juris Rn. 7). Eine Erledigung auf andere Weise ist auch deshalb nur in eng begrenzten Ausnahmefällen anzunehmen, um die Aufhebungsvoraussetzungen der Art. 48, 49 BayVwVfG nicht zu umgehen (vgl. Sachs in Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Auflage 2018, § 43 Rn. 209). Als eine der Fallgruppen, die eine Erledigung auf andere Weise im Sinne von Art. 43 Abs. 2 BayVwVfG bewirken können, ist in Rechtsprechung und Literatur der Wegfall des Regelungsobjekts anerkannt (BVerwG a.a.O.; Sachs a.a.O Rn. 209b) oder wenn der Regelungszweck nicht mehr erreicht werden kann (Sachs a.a.O. Rn. 212). Eine Baueinstellungsverfügung kann sich z.B. erledigen, wenn die Arbeiten an der Anlage, eventuell auch unter Verstoß gegen die Baueinstellungsverfügung, abgeschlossen wurden (vgl. BayVGH. B.v. 29.3.1993 - 14 CE 93.434 - juris; B.v. 14.11.2001 - 20 ZB 01.2648 - juris) oder wenn der Baubestand vollständig entfernt worden ist, denn dann sind weitere (unzulässige) Bauarbeiten regelmäßig nicht mehr zu befürchten. Solange das unvollendete Bauwerk aber noch vorhanden ist, besteht jederzeit die Möglichkeit, dass daran weitere Baumaßnahmen vorgenommen werden. Darüber hinaus zielen die beiden Maßnahmen auch auf unterschiedliche Lebenssachverhalte und Pflichten. Mit der Baueinstellung wird vom Bauherrn ein Unterlassen des „Weiterbauens“ an einem unvollendeten Bauvorhaben verlangt, dem er durch bloßes Nichtstun Folge leisten kann. Mit der Baubeseitigungsanordnung wird demgegenüber ein aktives Tun, nämlich die Entfernung der vorhandenen Bausubstanz gefordert. Erst wenn weitere Bauarbeiten tatsächlich nicht mehr möglich sind, weil das Vorhaben entweder fertiggestellt oder beseitigt ist, kommt daher eine Erledigung der Baueinstellung nach Art. 43 Abs. 2 BayVwVfG in Betracht. Einer Auslegung der Bescheide bedarf es zu diesen Feststellungen nicht, denn diese ergeben sich zwangsläufig aus der Rechtsnatur der beiden Anordnungen. Es ist daher nicht ersichtlich, dass sich durch den Erlass einer Beseitigungsanordnung der Regelungsgehalt einer Baueinstellungsanordnung erledigt haben könnte.

12
Allenfalls könnte im Fall der sofortigen Vollziehbarkeit einer Beseitigungsanordnung in der Ermessensausübung hinsichtlich der Vollstreckung aus der Baueinstellungsverfügung zu berücksichtigten sein, dass auch die Möglichkeit einer Vollstreckung aus der Beseitigungsanordnung besteht. Ein solcher Fall liegt hier aber nicht vor, denn der Antragsteller hat gegen die Beseitigungsanordnung Klage erhoben, die mangels Anordnung des Sofortvollzugs aufschiebende Wirkung hat. Eine Vollstreckung aus der Beseitigungsverfügung ist daher derzeit nicht möglich.

13
3. Der Antragsteller konnte auch die Auffassung des Verwaltungsgerichts, bei der verfügten reinen Unterlassungspflicht bedürfe es keiner Fristsetzung nach Art. 36 Abs. 1 Satz 2 VwZVG, nicht erschüttern. Die Beschwerdebegründung gesteht selbst zu, dass eine solche Fristsetzung bei Unterlassungspflichten grundsätzlich nicht erforderlich ist, meint aber, bei einer Baueinstellung müssten noch Anweisungen und Absprachen mit den Bauunternehmern ermöglicht werden. Selbst wenn eine solche (kurze) Frist unter Umständen gelegentlich erforderlich sein sollte, ist nicht substantiiert dargelegt, aus welchen Gründen eine

solche Frist bei der dritten Zwangsgeldandrohung hier noch hätte gewährt werden müssen. Die Baueinstellung wurde am 24. September 2019 mündlich ausgesprochen, am 25. September 2019 schriftlich bestätigt und ist im Oktober 2019 bestandskräftig geworden. Es ist mit der Beschwerdebegründung nicht nachvollziehbar begründet, weshalb der Antragsteller über ein Jahr nach dem Erlass der Baueinstellung zum Zeitpunkt des Erlasses des streitgegenständlichen Bescheids im Dezember 2020 noch mit Handwerkern kommunizieren musste. Der Umstand, dass er nach den Feststellungen des Antragsgegners gegen die Baueinstellungsverfügung verstoßen hat und weiterhin Handwerker für ihn tätig geworden sind, kann jedenfalls nicht dazu führen, dass ihm noch eine Schonfrist, z.B. zur Durchführung von Sicherungsmaßnahmen, einzuräumen gewesen wäre.

14
4. Die Rüge des Antragstellers, das Verwaltungsgericht habe sich nicht mit der Frage der ordnungsgemäßen Ermessensbetätigung auseinandergesetzt, greift ebenfalls nicht durch. Das Verwaltungsgericht hat festgestellt, dass das Ermessen hinsichtlich der Höhe des Zwangsgelds ordnungsgemäß ausgeübt worden ist (vgl. S. 16 des Beschlussabdrucks). Welche weiteren Ermessenserwägungen angesichts der fortgesetzten und erheblichen Zuwiderhandlungen gegen die bestandskräftige Baueinstellungsverfügung erforderlich gewesen sein sollten, ist weder dargelegt noch ersichtlich.

15
Die Auffassung des Antragstellers, angesichts der verfügten Baubeseitigungsanordnung bestehe kein Interesse mehr an der Vollstreckung der Baueinstellungsverfügung geht fehl. Es trifft zwar zu, dass die Baubeseitigung im Falle der Bestandskraft der Verfügung unabhängig vom Ausbauzustand des Gebäudes durchgesetzt werden kann, und es nicht die Aufgabe der Baubehörde ist, sinnlose Aufwendungen des Bauherrn zu verhindern. Je weiter der Bau fortgeschritten ist, desto höher werden aber möglicherweise die Kosten für die Beseitigung, die ggf. im Rahmen einer Ersatzvornahme von der öffentlichen Hand zumindest teilweise vorgestreckt werden müssen und vom Betreffenden im ungünstigsten Fall nicht (mehr) aufgebracht werden können. Es besteht daher ein gesteigertes öffentliches Interesse daran, dass unzulässige Baumaßnahmen nicht weiter fortgesetzt werden, damit ein Rückbau oder eine Beseitigung der rechtswidrigen Bausubstanz möglichst kostengünstig und reibungslos durchgeführt werden können.

16
5. Soweit der Antragsteller meint, die Interessenabwägung müsse gleichwohl zu seinen Gunsten ausfallen, da seine privaten Interessen das öffentliche Interesse am Sofortvollzug der Zwangsgeldandrohung überwiegen würden, kann dem nicht gefolgt werden. Maßnahmen in der Verwaltungsvollstreckung sind nach Art. 21a VwZVG von Gesetzes wegen sofort vollziehbar. Diese gesetzliche Wertung muss bei der gerichtlichen Entscheidung Berücksichtigung finden (Hoppe in Eyermann, Verwaltungsgerichtsordnung, 15. Auflage 2019, § 80 Rn. 87). Liegen die allgemeinen Vollstreckungsvoraussetzungen vor, so überwiegt grundsätzlich das öffentliche Interesse an der Durchsetzung das Interesse des Vollstreckungsschuldners an der Verhinderung der Vollstreckung, weil nur so Anordnungen effektiv durchgesetzt werden können (vgl. Wernsmann a.a.O. Art. 21a Rn. 4). Bei einer isolierten Zwangsgeldandrohung sind Einwendungen gegen den zu vollstreckenden Verwaltungsakt nach Art. 21, Art. 38 Abs. 1 Satz 3 VwZVG ausgeschlossen. Gewichtige Einwendungen gegen die Androhung eines weiteren Zwangsgelds nach Art. 31, 36 VwZVG vom 10. Dezember 2020 sind weder vorgebracht noch ersichtlich.

17
Die Beschwerde ist daher mit der Kostenfolge des § 154 Abs. 2 VwGO zurückzuweisen.

18
Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 1 Satz 1, § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 2 GKG i.V.m. den Empfehlungen in Nrn. 1.5 Satz 1 und 1.7.1 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013 (abgedruckt in Kopp/Schenke, VwGO, 25. Auflage 2019, Anh. § 164 Rn. 14) und entspricht der Festsetzung des Streitwerts durch das Verwaltungsgericht, gegen die keine Einwände erhoben worden sind.

19
Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).