VG Ansbach, Urteil v. 17.11.2022 – AN 17 K 22.00280

Titel:

Verpflichtungsklage auf Abgabe einer Einstellungserklärung nach Art. 21 VwZVG

Normenketten:

VwZVG Art. 19 Abs. 1 Nr. 1, Art. 21 S. 2, Art. 31 Abs. 3 S. 3, Art. 36 Abs. 1 S. 2, Art. 38 Abs. 3
BayVwVfG Art. 35 Abs. 1, Art. 37 Abs. 1
BayBO Art. 7, Art. 14, Art. 81a Abs. 1
VwGO § 42 Abs. 1 Alt. 2, § 74 Abs. 1 S. 2, § 88, § 113 Abs. 5

Leitsätze:

1. Zur Abgabe einer Einstellungserklärung nach Art. 21 VwZVG, die einen Verwaltungsakt darstellt, ist eine Verpflichtungsklage zulässig. (Rn. 16) (redaktioneller Leitsatz)
2. Mit dem Verfahren nach Art. 21 VwZVG kann auch die Frage der Erfüllung der Verpflichtung geltend gemacht sowie die Frage der Bestimmtheit der Verpflichtung behandelt werden. (Rn. 17) (redaktioneller Leitsatz)
3. Im Verfahren nach Art. 21 VwZVG können nur noch solche Einwendungen geltend gemacht werden, die nach Erlass des zu vollstreckenden Bescheids entstanden sind und mit einem regulären förmlichen Rechtsbehelf gegen diesen Bescheid, dh mit der Anfechtungsklage gegen diesen, nicht mehr geltend gemacht werden können. (Rn. 21) (redaktioneller Leitsatz)
4. Die Unbestimmtheit einer Anordnung stellt einen Umstand dar, der auch im Vollstreckungsverfahren noch zu berücksichtigen ist, da unbestimmte Verwaltungsakte der Vollstreckung nicht fähig sind. (Rn. 23) (redaktioneller Leitsatz)
5. Einer gesonderten Festsetzung der Zwangsgelder nach Fristablauf bedarf es nach bayerischer Rechtslage nicht, da die Zwangsgeldandrohung selbst nach Fristablauf die Rechtsgrundlage für Beitreibung der aufschiebend bedingten Zahlungsverpflichtung darstellt (vgl. VGH München BeckRS 2019, 37212). (Rn. 29) (redaktioneller Leitsatz)
6. Die Vollstreckungsvoraussetzungen müssen bei Zwangsgeldern nicht erst im Zeitpunkt der Vollstreckung vollständig vorliegen, sondern bereits mit dem Beginn der Erfüllungsfrist gegebenen sein (vgl. VGH München BeckRS 2001, 22502). (Rn. 31) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Verpflichtungsklage auf Einstellung der Zwangsvollstreckung nach Art. 21 VwZVG, Bestimmtheit einer zu vollstreckenden bestandskräftigen Anordnung auch im Vollstreckungsverfahren noch zu prüfen, Bestimmtheit in Hinblick auf Verkehrssicherungspflicht, zu der Bescheid schweigt, Geltung von DIN-Normen, Erfüllungs- und Anlauffrist nach VGH, B.v. 11.7.2001 – 1 ZB 01.1255 (Vollstreckungsvoraussetzungen müssen mit Anlauf der Erfüllungsfrist vorliegen) im Fall einer bestandskräftigen kalendarisch bestimmte Frist ohne Sofortvollzugsanordnung und ohne Nennung einer Erfüllungsfrist, Verpflichtungsklage, Einstellung der Zwangsvollstreckung, bestandskräftige Anordnung, Verkehrssicherungspflicht, Anlauffrist, Vollstreckungsvoraussetzungen, Erfüllungsfrist, Frist ohne Sofortvollzugsanordnung, Nennung einer Erfüllungsfrist, Unbestimmtheit einer Anordnung, Bestimmtheitserfordernis, Festsetzung der Zwangsgelder, Zwangsgeldandrohung, Verkehrssicherheitserfordernisse, vollziehbare Duldungsanordnung

Fundstelle:

BeckRS 2022, 51252

Tenor

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens. Das Urteil ist insoweit vorläufig vollstreckbar.

3. Die Klägerin kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe der festgesetzten Kosten abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

1
Die Klägerin wendet sich gegen die von der beklagten Großen Kreisstadt eingeleitete Vollstreckung von Zwangsgeldern wegen der Nichterfüllung von sich aus der Baugenehmigung bzw. nachfolgenden Anordnungen ergebenden Verpflichtungen zur Errichtung von Kinderspielflächen.

2
Die Klägerin ist Bauträgerin und Bauherrin der Mehrfamilienhäuser … (FlNr. … der Gemarkung …12) und … (FlNr. … der …14) in … Mit Bescheid vom 21. Juli 2014 hatte die Klägerin von der Beklagten die Baugenehmigung zur Errichtung des Mehrfamilienhauses …14 (12 Wohneinheiten) und mit Bescheid vom 10. August 2015 die Baugenehmigungen zur Errichtung des Mehrfamilienwohnhauses …12 (12 Wohneinheiten) erhalten. Auf dem eingereichten Grundrissplan EG des Hauses Nr. 12 war in der Südwestecke ein Kinderspielbereich mit Geräten eingezeichnet. Unter Ziffer II. (Nebenbestimmungen) Nr. 8 des Bescheids vom 21. Juli 2014 (Haus Nr. 14) bzw. Nr. 10 des Bescheids vom 10. August 2015 (Haus Nr. 12) wurde festgelegt, dass auf dem Baugrundstück jeweils ein vorschriftsmäßiger Kinderspielplatz in geeigneter Lage anzulegen und zu unterhalten sei. Die Anlagen seien bis zur Bezugsfertigkeit der Wohnungen herzustellen und dürften nicht zweckfremd genutzt werden.

3
Nachdem die Klägerin der Verpflichtung zu Errichtung der Kinderspielplätze nicht nachgekommen war, bot die Beklagte der Klägerin erstmals im Mai 2018 an, einen Ablösevertrag mit einer Ablösesumme von insgesamt 12.000,00 EUR (500,00 EUR je Wohneinheit) zu schließen und einen Kinderspielplatz in der Nähe durch die Beklagte selbst zu errichten. Das Angebot wurde in der Folge mehrmals wiederholt und Angaben zur Mindestgröße und Ausstattung der Spielplätze bei Eigenerrichtung gemacht. Mit Schreiben vom 4. September 2019 teilte die Klägerin mit, dass sie den Ablösebetrag für nicht verhältnismäßig erachte und zunächst eine Abstimmung mit der Eigentümergemeinschaft erfolgen werde. Mit Schreiben vom 23. Januar 2020 wurde der Klägerin eine letzte Antwortfrist bis zum 7. Februar 2020 gesetzt und eine kostenpflichtige Anordnung angedroht. Mit Schreiben vom 24. Februar 2020 teilte die Geschäftsführung der Klägerin ihre grundsätzliche Bereitschaft zur Umsetzung der Festsetzungen des Bebauungsplans mit. Nach weiterer Untätigkeit setzte die Beklagte mit Schreiben vom 4. Mai 2021 eine Frist bis 31. Mai 2020 zur Errichtung des Spielplatzes. Die schließlich festgesetzten Ortstermine für den 20. Oktober 2020 und 19. November 2020 wurden von der Klägerseite nicht wahrgenommen. Telefonisch teilte die Geschäftsführung am 24. November 2020 mit, dass mit einer Ablöse in Höhe von 5.000,00 EUR und Ratenzahlung Einverständnis bestünde, aber ein Bescheid gewünscht werde.

4
Mit getrennten Bescheiden vom 11. Januar 2021, der Klägerin jeweils zugestellt am 13. Januar 2021, gab die Beklagte der Klägerin auf, auf den Grundstücken FlNrn. … und … jeweils die in den Baugenehmigungsbescheiden geforderten Kinderspielplätze in der Gestalt herzustellen, dass je 25 m² Wohnfläche 1,5 m², mindestens jedoch 60 m² Kinderspielplatzfläche ausgewiesen werden (Ziffern I). Für das Haus Nr. 14 wurde dabei auf den Erdgeschossplan vom 28. April 2014 Bezug genommen. Zur Erfüllung wurde jeweils eine Frist bis zum 31. Mai 2021 gesetzt (Ziffern II) und jeweils ein Zwangsgeld von 1.000,00 EUR angedroht für den Fall, dass der Pflicht nicht bis zu diesem Datum nachgekommen werde (Ziffern III). Die Eigentümergemeinschaft wurde jeweils zur Duldung der Anordnung verpflichtet (Ziffern IV). Die Kosten der Verfahren wurden der Klägerin auferlegt, jeweils eine Gebühr von je 100,00 EUR festgesetzt und Auslagen von 3,50 EUR benannt (Ziffern V).

5
In den Gründen der Bescheide ist ausgeführt, dass die Maßnahme auf Art. 54 Abs. 2 Satz 1 BayBO gestützt werde, mit dem einer Abweichung des Vorhabens von den genehmigten Plänen begegnet werden könne. Für die beiden Häuser könne eine gemeinsame Anlage von 120 m² angelegt und durch Grunddienstbarkeit gesichert werden. Für das Haus Nr. 12 ergäben sich bei 849 m² Grundstücksgröße rechnerisch 34 m² Spielplatzfläche, für das Haus Nr. 14 bei 835 m² eine Fläche von 33 m² und damit eine Mindestgröße von je 60 m². Der jeweilige Kinderspielplatz sei so anzulegen, dass Kinder diesen ohne Gefährdung erreichen

können. Als Mindestausstattung müssen ein Sandspielbereich, ortsfeste Spieleinrichtungen oder -geräte wie z.B. Schaukeln, Klettergerüste, Rutschen oder dergleichen vorhanden sein. Auch sei eine ortsfeste Sitzeinrichtung vorzusehen. Aufgrund des Zeitablaufs und des Angebots einer Ablöse seien die Anordnungen verhältnismäßig. Es wurde darauf hingewiesen, dass das Zwangsgeld ohne erneuten Verwaltungsakt beigetrieben werden könne, wenn es fällig werde.

6
Mit Schreiben vom 28. Mai 2021 teilte die Klägerin mit, dass der Verpflichtung für die Objekte …12 und 14 nachgekommen worden sei. Eine Nachschau der Beklagten vom 8. Juni 2021 ergab, dass auf der Nordseite des Grundstücks des Hauses Nr. 12 ein Einzelgerät (Kombispielgerät) errichtet worden ist. Die Fundamentierung und Bauweise lasse nach Auffassung der Beklagten auf ein für einen Privatgarten ausgelegtes Spielgerät schließen. Das Gerät sei mit Trassierband abgesperrt und lasse erahnen, dass es nicht sicher sei. Die Hausverwaltung der Häuser teilte unter Vorlage von Fotos mit Schreiben vom 8. Juni 2021 der Klägerin und der Beklagten mit, dass die Größe und Qualität der Spielgeräte nicht den Vorgaben entspreche, die Verkehrssicherungspflicht abgelehnt werde und die Spieltürme vorsorglich abgesperrt würden. Die gefertigten Fotos zeigen Holzspieltürme mit einer Leiter, einer Rutsche und einer Schaukel. Die Füße der Längshölzer ruhen teilweise auf Unterleghölzern. Das Hersteller- bzw. Prüfschild enthält den Hinweis „Only for domestic use“.

7
Mit Schreiben vom 15. Juni 2021 wies die Beklagte die Klägerin darauf hin, dass die Vorgaben aus den Bescheiden vom 11. Januar 2021 nicht erfüllt seien – insbesondere ergäben sich keine 60 m² und sei kein Sandkasten vorhanden –, setzte Nachfrist bis 30. Juni 2021 und verwies auf das sonst fällig werdende Zwangsgeld. Nachdem auch nach Fristverlängerung bis 30. Juli 2021 (erteilt am 1. Juli 2021 per E-Mail) keine Änderungen vor Ort erfolgten, teilte die Beklagte der Klägerin mit getrennten Schreiben vom 4. August 2021, jeweils zugestellt am 5. August 2021, mit, dass die verfügten Zwangsgelder von je 1.000,00 EUR zur Zahlung fällig seien und beigetrieben würden.

8
Mit Schreiben vom 11. August 2021 teilte die Klägerin der Beklagten unter Berufung auf Erfüllung mit, „Beschwerde“ einzulegen. Mit Schreiben vom 25. August 2021 verwies die Klägerin darauf, dass den Anforderungen an eine private Kinderspielmöglichkeit Genüge getan worden sei und auch ein großes Grundstück z.B. zum Fußballspielen zur Verfügung stünde. Die Beklagte berief sich mit Schreiben vom 28. September 2021 darauf, dass die DIN EN 1176 maßgeblich und zu erfüllen sei.

9
Die Stadtkasse der Beklagten leitete mit der Anmahnung der Zwangsgelder am 16. August 2021 die Zwangsvollstreckung ein und erteilte am 28. Oktober 2021 einen Vollstreckungsauftrag an den Gerichtsvollzieher. Mit einer E-Mail an den Gerichtsvollzieher vom 17. November 2021 widersprach die Klägerin der Zwangsvollstreckung und verwies auf ihre „Beschwerde“ vom 11. August 2021.

10
Am 25. November 2021 stellte die Klägerin beim Verwaltungsgericht Bayreuth „Antrag auf Vollstreckungsabwehrklage“ und berief sich auf Erfüllung ihrer Verpflichtungen. Das Verwaltungsgericht Bayreuth legte die Klage als Klage auf Verpflichtung zur Einstellung der Vollstreckung nach Art. 21, Art. 22 VwZVG aus und verwies das Verfahren mit Beschluss vom 1. Februar 2022 an das Verwaltungsgericht Ansbach. Die Klägerin stellte am 25. November 2021 außerdem einen auf die Einstellung der Zwangsvollstreckung gerichteten Antrag beim Amtsgericht Bayreuth, der dort als Antrag nach § 765a ZPO behandelt und mit Beschluss vom 11. Februar 2022 zurückgewiesen wurde.

11
Gegenüber dem Verwaltungsgericht Ansbach verzichteten die Parteien mit Schriftsätzen vom 12. Oktober bzw. 14. Oktober 2022 auf mündliche Verhandlung und teilten mit, dass der Sachstand unverändert sei. Die Beklagte verwies darauf, dass die Anforderungen an einen öffentlichen, nicht an einen privaten Spielplatz einzuhalten seien.

12
Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts wird auf die beigezogenen Behördenakten einschließlich der Baugenehmigungsakten und der Behördenakte zum Vollstreckungsverfahren beim

Amtsgericht Bayreuth und die Gerichtsakte, insbesondere die Schriftsätze vom 25. November 2021, 20. Dezember 2021, 14. Oktober 2022 und 7. und 15. November 2022 Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

13
Nachdem die Parteien sich übereinstimmend mit einer Entscheidung ohne mündlichen Verhandlung einverstanden erklärt haben, konnte gemäß § 101 Abs. 2 VwGO im schriftlichen Verfahren entschieden werden.

14
Die Klage ist als Verpflichtungsklage auf Abgabe einer Erklärung, dass die Zwangsvollstreckung der beiden Zwangsgelder in Höhe von je 1.000,00 EUR nach Art. 21 Bayerisches Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetz (VwZVG) eingestellt wird bzw. unzulässig ist, jedoch unbegründet und deshalb abzuweisen. Ein Anspruch auf Einstellung der Zwangsvollstreckung hat die Klägerin nicht, vielmehr sind die Zwangsvollstreckungsvoraussetzungen, soweit diesbezüglich im Verfahren nach Art. 21 VwZVG Einwendungen noch geltend gemacht werden können, gegeben und stellt die Fortsetzung des Zwangsvollstreckungsverfahren damit keine Rechtsverletzung für die Klägerin dar, § 113 Abs. 5 VwGO.

15
1. Die Klage ist zulässig.

16
a) Die erhobene Klage enthält keinen ausdrücklichen Klageantrag und ist ohne rechtsanwaltliche Vertretung erhoben worden. Sie ist damit nach dem erkennbaren Rechtsbegehren des Klägers gem. § 88 VwGO auszulegen und innerhalb der Auslegungsgrenzen im Zweifelsfall klägerfreundlich als möglichst umfassenden Rechtschutz zu behandeln. Damit ergibt sich die Erhebung einer Verpflichtungsklage nach § 42 Abs. 1 Alt. 2 VwGO auf Abgabe einer Einstellungserklärung nach Art. 21 VwZVG, die einen Verwaltungsakt nach Art. 35 Abs. 1 BayVwVfG darstellt (Wernsmann, Bayerisches Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetz 2020, Art. 21 Rn. 15 und 19 ff.). Diese Auslegung entspricht auch am ehesten der von der Klägerin gewählten Bezeichnung als „Vollstreckungsabwehrklage“, die in verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten regelmäßig nicht und auch hier nicht in Betracht kommt, weil sie die Existenz eines Urteils voraussetzt, vgl. § 767 Abs. 1 ZPO (ebenso VG Bayreuth im Verweisungsbeschluss vom 1. Februar 2022), nicht aber an Exekutiv-Akte anknüpft.

17
Als verwaltungsgerichtliche Klagemöglichkeit stünde grundsätzlich zwar auch eine Feststellungsklage nach § 43 VwGO auf Feststellung, dass die streitigen Zwangsgelder nicht fällig geworden sind, zur Verfügung. Beide Klagemöglichkeiten stehen jedoch in keinem Rangverhältnis zueinander, sondern alternativ nebeneinander (BayVerfGH, U.v. 24.1.2007 – Vf. 50-VI-05 – juris; VG Ansbach, U.v. 7.3.2022 – AN 3 K 21.01172 – juris), wobei die Verpflichtungsklage nach Art. 21 VwZVG, mit der – eingeschränkt – Einwendungen gegen den Grundverwaltungsakt geltend gemacht werden können, gegenüber der Feststellungsklage, die im Wesentlichen über die Frage der Fälligkeit nach § 31 Abs. 3 Satz 3 VwZVG entscheidet (VG Ansbach, U.v. 7.3.2022 – AN 3 K 21.01172 – juris Rn. 37), und dem Rechtschutzziel der Klägerin eher entspricht. Mit dem Verfahren nach Art. 21 VwZVG kann auch die hier inmitten stehende Frage der Erfüllung der Verpflichtung geltend gemacht werden (Wernsmann, Art. 21 Rn. 4) sowie die Frage der Bestimmtheit der Verpflichtung (insoweit jedenfalls analoge Anwendung, vgl. Wernsmann, Art. 19 Rn. 19, Art. 21 Rn. 13) behandelt werden.

18
b) Der Zulässigkeit der Verpflichtungsklage steht auch nicht entgegen, dass die Klägerin vor der Klageerhebung keinen ausdrücklichen Antrag bei der Beklagten auf Einstellung der Zwangsvollstreckung gestellt hat. Ein gerichtliches Verpflichtungsbegehren verlangt zwar grundsätzlich, dass sich der Rechtschutzsuchende vor Klageerhebung zunächst mit seinem Begehren an den Beklagten wendet (Kopp/Schenke, VwGO 25. Aufl., § 75 Rn. 7, vor § 40 Rn. 11, § 42 Rn. 6), andernfalls fehlt es der Klage am Rechtschutzbedürfnis. Vorliegend hat die Klägerin die Beklagte mit ihrem Begehren vorab ausreichend befasst. Mit Schreiben vom 11. August 2021 hat die Klägerin „Beschwerde“ gegen das festgesetzte Zwangsgeld eingelegt, was zwar kein statthaftes Rechtsmittel darstellt, aber ihre Einwände gegen die Vollstreckung und ihr Ziel, die Vollstreckung zu stoppen, klar und damit ausreichend zum Ausdruck bringt.

Auch in einer E-Mail an den Gerichtsvollzieher vom 17. November 2021, die von diesem der Beklagten weitergereicht wurde, wendete sich die Klägerin nochmals vorab gegen die Vollstreckung und verwies auf ihr Schreiben vom 11. August 2021. Das Rechtschutzbedürfnis kann damit nicht abgesprochen werden.

19
c) Die Verpflichtungsklage konnte ungeachtet einer Klagefrist eingelegt werden. Dem – sinngemäßen (vgl. obenstehende Ausführungen) – Einstellungsbegehren im Schreiben vom 11. August 2021 trat die Beklagte mit Schreiben vom 23. August 2021 zwar entgegen, eine klare Ablehnung des speziellen Begehrens auf Einstellung der Zwangsvollstreckung nach Art. 21 VwVZG liegt darin jedoch nicht, da das Schreiben sinngemäß nur auf die Bestandskraft der Bescheide vom 11. Januar 2021 hinweist und sich mit Art. 21 VwVZG nicht auseinandersetzt. Eine Klagefrist nach § 74 Abs. 2, Abs. 1 Satz 2 VwGO setzte das Schreiben damit nicht in Gang. Jedenfalls wäre es wegen fehlender Rechtsbehelfsbelehrungnur zum Anlauf der Jahresfrist nach § 58 Abs. 2 VwGO gekommen, die im Zeitpunkt der Klageerhebung am 25. November 2021 noch nicht abgelaufen war. Die Verpflichtungsklage konnte somit am 25. November 2021 zulässig als Untätigkeitsklage nach §§ 42 Abs. 1 Alt. 3, 75 VwGO erhoben werden; die regelmäßig abzuwartende Frist von drei Monaten, § 75 Satz 2 VwGO, war bereits im Zeitpunkt der Klageerhebung abgelaufen, im Zeitpunkt der Entscheidung über die Klage, auf den es maßgeblich ankommt (Kopp/Schenke, VwGO, § 75 Rn. 11), war die Zulässigkeit der Klage in jedem Fall gegeben.

20
2. Die Klage ist jedoch unbegründet. Die Klägerin hat damit keinen Anspruch auf Einstellung der Zwangsvollstreckung nach Art. 21 VwZVG.

21
Im Verfahren nach Art. 21 VwZVG können nur noch solche Einwendungen geltend gemacht werden, die nach Erlass des zu vollstreckenden Bescheids entstanden sind und mit einem regulären förmlichen Rechtsbehelf gegen diesen Bescheid, d.h. mit der Anfechtungsklage gegen diesen, nicht mehr geltend gemacht werden können (Art. 21 Satz 2 VwZVG; vgl. auch Wernsmann, Art. 21 Rn. 7 ff.). Die Rechtmäßigkeit des Grundverwaltungsaktes und der Zwangsgeldandrohung ist im Vollstreckungsverfahren grundsätzlich nicht zu prüfen.

22
Die hier der Vollstreckung zugrundeliegenden Bescheide vom 11. Januar 2021 sind bestandskräftig geworden und deshalb inhaltlich bindend und nach Art. 19 Abs. 1 Nr. 1 VwZVG vollstreckbar. Die Zustellung der Bescheide am 13. Januar 2021 setzte die Klagefrist von einem Monat nach § 74 Abs. 1 Satz 2 VwGO in Gang, die – nach Verschiebung aufgrund des Wochenendes, Art. 36 Abs. 7 Satz 1 VwZVG, § 57 Abs. 1, Abs. 2 VwGO, § 222 Abs. 2 ZPO – am Montag, 15. Februars 2021 ablief. Unerheblich und nicht zu entscheiden ist im vorliegenden Fall deshalb, ob Art. 54 Abs. 2 Satz 2 BayBO eine ausreichende Rechtsgrundlage für die Bescheide vom 11. Januar 2021 dargestellt hat, um die Nebenbestimmungen aus den Baugenehmigungen umzusetzen und die Anordnungen verhältnismäßig und ermessensgerecht und gegenüber dem richtigen Adressaten ergingen.

23
a) Wenngleich die Bestimmtheit einer Anordnung nach Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG bereits Rechtmäßigkeitsvoraussetzung für den Grundverwaltungsakt ist, stellt die Unbestimmtheit einer Anordnung aber einen Umstand dar, der auch im Vollstreckungsverfahren noch zu berücksichtigen ist; unbestimmte Verwaltungsakte sind der Vollstreckung nicht fähig (Wernsmann, VwZVG, Art. 19 Rn. 17 f. m.w.N.; BayVGH, B.v. 7.11.2017 – 20 ZB 16.991, BeckRS 2017, 132571 Rn. 22). Bei einer bestandskräftigen, aber unbestimmten Verpflichtung wäre der Klage nach Art. 21 VwZVG stattzugeben. Jedenfalls im Wege einer analogen Anwendung des Art. 21 VwZVG kann die Unbestimmtheit des Grundverwaltungsaktes im Vollstreckungsverfahren noch geltend gemacht werden (Wernsmann, Art.19 Rn. 24, Art. 21 Rn. 13).

24
Eine solche Unbestimmtheit der Verpflichtungen unter Ziffer I der Bescheide liegt indes nicht vor. Dies wurde von der Klägerin auch nicht geltend gemacht. Aus den Ziffern I des jeweiligen Tenors der Bescheide vom 11. Januar 2021 ergibt sich in Verbindung mit der Bescheidsbegründung klar die Verpflichtung zur Errichtung einer Kinderspielplatzfläche von 60 m² für jedes der beiden Mehrfamilienhäuser. Dass die Entscheidungssätze für sich genommen die Größe der Flächen noch nicht klar erkennen lassen, sondern nur die Berechnungsgrundlage 1,5 m² pro 25 m², maximal aber 60 m² darlegen, begegnet, da jedenfalls die

Bescheidsgründe die relevante Mindestgröße von je 60 m² eindeutig benennen, keinen Bedenken. Dem Bestimmtheitserfordernis wird Genüge getan, wenn es dem Betroffenen ohne weiteres möglich ist, das von ihm geforderte Tun zu erfassen. Die Bescheidsgründe können dabei zur Auslegung herangezogenen werden (VGH Kassel, U.v. 29.11.2013 – 6 A 2210/12, BeckRS 2014, 46008 Rn. 24 m.w.N.). Der Umfang der Verpflichtung kann sich auch aus den Gründen des Bescheids allein ergeben (BayVGH, B.v. 7.11.2017 – 20 ZB 16.991, BeckRS 2017, 132571 Rn. 22). Durch die Bezugnahme in Ziffer I des das Haus …14 (FlNr. …*) betreffenden Bescheids auf den vorausgegangenen Baugenehmigungsbescheid steht für dieses auch die Lage der Spielplatzfläche auf dem Grundstück fest. In den genehmigten Bauplänen ist die Spielplatzfläche im südwestlichen Grundstückseck eingezeichnet und damit dort festgesetzt worden. Für das Haus …12 (FlNr. …*) ist dies nicht der Fall, so dass insoweit keine Einschränkung besteht. Die Ausführungen in den Bescheiden vom 11. Januar 2021 machen aber klar, dass die Beklagte auch eine gemeinsame Spielplatzfläche von mind. 120 m² und damit in diesem Fall auch eine andere Lage der Spielplatzfläche für das Grundstück FlNr. … als Erfüllung der Verpflichtung ansehen würde. Diese fehlende räumliche Festlegung für das Grundstück FlNr. … und die Möglichkeit der Abweichung für das Grundstück FlNr. … machen die Verpflichtung jedoch nicht unbestimmt, sondern erweitern lediglich den Handlungsspielraum der Klägerin. Art und Umfang der Verpflichtung sind für die Klägerin klar erkennbar.

25
Erst in den Bescheidsgründen wird die Mindestausgestaltung der Spielplätze mit einer ortsfesten Sitzeinrichtung, einem Sandspielbereich und einer ortsfesten Spieleinrichtung festgelegt und die Spieleinrichtung weiter mit Beispielen („z. B. Schaukeln, Klettergerüste, Rutschen und dergleichen“) näher erläutert. Diese Ausgestaltung genügt dem Bestimmtheitserfordernis ebenfalls. Bei einer Verpflichtung, die nicht nur eine einzelne klar umrissende Handlung umfasst, sondern ein Maßnahmebündel bzw. die sich auf mehrere Einzelkomponenten erstreckt, genügt – wenn der objektiven Erklärungswert keine vernünftigen Zweifel über den Umfang der Verpflichtung lässt – eine zusammenfassende Formulierung (BayVGH, B.v. 7.11.2017 – 20 ZB 16.991, BeckRS 2017, 132571 Rn. 22), gegebenenfalls – wie hier – mit weiterer Erläuterung und Nennung von Beispielen.

26
Das Bestimmtheitserfordernis erfordert auch nicht generell, den genauen Sicherheits- oder Qualitätsstandard einer Maßnahme, etwa nach DIN-Vorschriften oder nach sonstigen technischen Regelwerken zu benennen. Dass bauliche Anlagen und Verkehrsflächen verkehrssicher sein müssen, ergibt sich bereits aus Art. 14 BayBO; aus Art. 10 BayBO ergibt sich die Notwendigkeit der Standsicherheit. Beide Regelungen gelten auch für Kinderspielplätze nach Art. 7 BayBO (Busse/Kraus, Bayerische Bauordnung, Stand Mai 2022, Art. 7 Rn. 146). Über Art. 81a Abs. 1 BayBO gelten bestimmte bautechnische Bestimmungen auch ohne ausdrückliche Nennung im Anordnungsbescheid unmittelbar, nämlich bei öffentlicher Bekanntmachung durch das Bayerische Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr (Art. 81a Abs. 1 Satz 1 BayBO) oder als allgemein anerkannte Regeln der Baukunst und Technik (Art. 81a Abs. 1 Satz 3 BayBO). Ob die Geltung der – nunmehr – im Streit stehenden DIN-Norm EN 1176 über diesen Weg hier angeordnet ist oder nicht (vgl. zur Entwicklung in der zivilrechtlichen Rechtsprechung in Haftungsfragen Busse/Kraus, Art. 7 Rn. 147 und Art. 81 a Rn. 68 ff., der eine über diesen Weg angeordneten Geltung von technischen Regeln eher skeptisch sieht), kann hier jedoch dahinstehen.

27
Das Fehlen einer Festlegung des präzisen Qualitätsstandards in den Bescheiden vom 11. Januar 2021 macht die Anordnungen nicht unbestimmt. Es kann und muss von der Anordnungsbehörde nicht jede theoretisch entstehbare – und regelmäßig erst im Nachhinein entstehende – Uneinigkeit über den genauen Inhalt einer Anordnung vorweggedacht und Vorsorge für einen Streit hierzu getroffen werden. Objektiv nicht absehbare und sich erst später ergebende Streitpunkte in Nebenpunkten wie hier über die Anwendung eines bestimmten Sicherheitsstandards nach einer bestimmten DIN-Norm, berühren die Bestimmtheit der Anordnung dann nicht, wenn Streit hierzu im Zeitpunkt des Bescheidserlasses nicht bestand und auch nicht zu erwarten war (was etwa dann der Fall wäre, wenn in vergleichbaren Angelegenheiten regelmäßig Streit über diese Frage entsteht). Eine sich erst im Nachhinein stellende Frage kann gegebenenfalls noch im Vollstreckungsverfahren im Wege der Auslegung der Anordnung unter Anwendung der allgemeinen juristischen Auslegungskriterien geklärt werden. Die grundsätzliche Formenstrenge des Vollstreckungsrecht steht dem nicht entgegen. Andernfalls wäre einerseits die öffentliche Verwaltung in ihrer Handlungsfähigkeit unzumutbar eingeschränkt und könnte sie ihrer Aufgabe, die öffentliche Sicherung und Ordnung effektiv und

innerhalb der gebotenen Zeit zu gewährleisten, nur schwer nachkommen. Andererseits wären den Verpflichteten die „Flucht in die Unbestimmtheit“ regelmäßig eröffnet und rechtsuntreues Verhalten unangemessen erleichtert. Die hier aufgekommene Frage der Geltung der DIN-Norm EN 1176 ist damit (nur) eine Frage der Erfüllung der Anordnung, nicht aber ihrer Bestimmtheit.

28
b) Die in den Bescheiden von 11. Januar 2021 angedrohten Zwangsgelder sind auch hinsichtlich der gesetzten Frist bis zum 31. Mai 2021 bindend und durch den fruchtlosen Ablauf dieser Frist bzw. der bis 31. Juli 2021 verlängerten Frist fällig und vollstreckbar. Der Frage, ob die Beklagte eine nach Art. 36 Abs. 1 Satz 2 VwZVG angemessene Frist gesetzt hat, ist im Verfahren nach Art. 21 VwZVG nicht mehr nachzugehen; dies hätte mit Anfechtungsklagen gegen die Bescheide vom 11. Januar 2021 geltend gemacht werden können und müssen (vgl. Art. 21 Satz 2, Art. 38 Abs. 3 VwZVG).

29
Einer gesonderten Festsetzung der Zwangsgelder nach Fristablauf bedarf es nach bayerischer Rechtslage nicht (Wernsmann, VwZVG, Art. 31 Rn. 23). Die Zwangsgeldandrohung selbst stellt nach Fristablauf vielmehr die Rechtsgrundlage für Beitreibung der aufschiebend bedingten Zahlungsverpflichtung dar, Art. 31 Abs. 3 Satz 2 VwZVG (BayVGH, U.v. 17.12.2019 – 10 B 19.1297 – BeckRS 2019, 37212 Rn. 22; B.v. 11.7.2011 – 1 ZB 01.1255 – juris).

30
Bei der vorliegend bestehenden Konstellation mit einer kalendarisch gesetzten Frist ohne gleichzeitige Anordnung des Sofortvollzugs besteht zwar die Gefahr des Fristablaufs vor Eintritt der Bestandskraft und damit vor Eintritt der Vollstreckbarkeit des Bescheids. Diese Gefahr hat sich vorliegend jedoch nicht realisiert. Dadurch, dass die Klägerin die Bescheide vom 11. Januar 2021 nicht angefochten hat, sind sie bestandskräftig und vollstreckbar geworden.

31
Der Klägerin verblieb durch den Eintritt der Bestandskraft mit Ablauf des 15. Februar 2021 auch die vorgesehene Erfüllungsfrist. Die Fristgestaltung genügt nach Ansicht der Kammer auch der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshof, wonach die Vollstreckungsvoraussetzungen bei Zwangsgeldern nicht erst im Zeitpunkt der Vollstreckung vollständig vorliegen müssen, sondern bereits mit dem Beginn der Erfüllungsfrist gegebenen sein müssen (BayVGH, B.v. 11.7.2001 – 1 ZB 01.1255 – juris Rn. 14; Wernsmann, VwZVG, Art. 31 Rn. 25 f.). Zu den Vollstreckungsvoraussetzungen gehört dabei grundsätzlich auch, dass eine wirksame und vollziehbare Duldungsanordnung gegenüber anderen dinglich Berechtigten vorliegt.

32
Derartige Duldungsanordnungen gegenüber den Wohnungseigentümergemeinschaften waren in den Bescheiden vom 11. Januar 2021 (dort Ziffern IV) aufgenommen. An der Bekanntgabe der Bescheide gegenüber den Wohnungseigentümergemeinschaften bestehen dabei keine ernstlichen Zweifel, wenn auch förmliche Zustellungen nicht erfolgt sind. Es kann im Übrigen von einem Einverständnis der Wohnungseigentümergemeinschaften mit der Errichtung der Kinderspielplätze ausgegangen werden, die eine Duldungsanordnung wohl auch entbehrlich gemacht haben. Ein Vollstreckungshindernis bestand demnach seit Eintritt der Bestandskraft der Bescheide nicht mehr.

33
In der hier bestehenden Fallgestaltung einer kalendarisch bestimmten Frist, die nicht, auch nicht in den Gründen, zwischen Anlauf- und Erfüllungsfrist unterscheidet, sondern eine Gesamtfrist aus Rechtsmittel- und Erfüllungsfrist setzt, ist zwar unklar, wie und ob die Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs, nach der im Zeitpunkt des Anlaufs der Erfüllungsfrist alle Vollstreckungsvoraussetzungen gegeben sein müssen (BayVGH, B.v. 11.7.2001 – 1 ZB 01.1255 – juris), anzuwenden ist, auf welchen Zeitpunkt für die Prüfung abzustellen ist. Vorliegend lagen die Vollstreckungsvoraussetzungen, insbesondere wirksame Duldungsanordnungen, ab dem Zeitpunkt der Bestandskraft der Bescheide gegenüber der Klägerin bis zum Ablauf der gesetzten Gesamtfrist am 31. Mai 2021 (bzw. der später bis zum 31. Juli 2021 verlängerten Frist) aber ununterbrochen vor, so dass die Frage dahinstehen kann, da zu allen denkbaren Zeitpunkten die Voraussetzung erfüllt war und weiter ist. Es bestand durch den Eintritt der Bestandskraft faktisch eine Erfüllungsfrist von 3 ½ bzw. – verlängert – von 5 ½ Monaten. Eine längere Erfüllungsfrist hat die Beklagte keinesfalls setzen wollen. Für angemessen bzw.

notwendig gehalten hat die Beklagte vielmehr eine deutlich kürzere Erfüllungsfrist, nämlich wohl eine von ca. vier Wochen. Dies ergibt aus dem Schreiben vom 4. Mai 2020, in der im Anhörungsverfahren zunächst eine Frist bis 31. Mai 2020 gesetzt wurde. Auch das Schreiben mit der Forderung nach Nachbesserung vom 15. Juni 2021, in dem eine weitere Frist bis 30. Juni 2021 gesetzt wurde und die Fristverlängerung vom 1. Juli 2021 bis 30. Juli 2021, sprechen für eine kalkulierte Erfüllungsfrist von nur ca. einem Monat. Legt man diese kürzere Erfüllungsfrist zugrunde und erachtet die restliche Zeitspanne der gesetzten Gesamtfrist in den Bescheiden als Puffer bzw. kalkulierte Anlauffrist, ist die Voraussetzung nach der o. g. Rechtsprechung erst recht erfüllt, da auch zu diesem späteren Zeitpunkt sämtliche Vollstreckungsvoraussetzungen gemeinsam vorlagen.

34
Aufgrund der Erfüllung dieser Vollstreckungsvoraussetzung, kann letztlich auch offenbleiben, ob diese Frage im Verfahren nach Art. 21 VwZVG überhaupt und gegebenenfalls (wie etwa die Frage der Bestimmtheit des Vollstreckungstitels, vgl. Wernsmann, Art. 19 Rn. 24) in analoger Anwendung noch zu prüfen ist oder bereits im Wege der Anfechtungsklage gegen die Bescheide vom 11.Januar 2021 hätte geltend gemacht werden müssen. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat in seiner grundlegenden Entscheidung vom 11. Juli 2001 (1 ZB 01.1255 – juris) die Rechtsfrage jedenfalls im Vollstreckungsverfahren (allerdings im Rahmen einer Klage auf Feststellung, dass ein Zwangsgeld nicht fällig geworden ist) noch aufgeworfen und offenbar nicht für präkludiert gehalten.

35
Mit dem Ablauf der nachträglich gewährten Fristverlängerung bis 31. Juli 2021 bzw. des bis dahin gewährten Vollstreckungsaufschubs sind die Zwangsgelder nach Art. 31 Abs. 3 Satz 3 VwZVG aufgrund der Nichterfüllung der Verpflichtung (vgl. hierzu c)) auch fällig worden.

36
c) Der Kläger ist seiner Verpflichtung bis dato nicht, jedenfalls nicht vollständig nachgekommen. Die Vollstreckung ist damit auch nicht nach Art. 37 Abs. 4 VwZVG einzustellen.

37
Die Zwangsgeldandrohungen wurden klar so gestaltet, dass nur die vollständige Erfüllung der Verpflichtungen unter der jeweiligen Ziffer I der Bescheide die Fälligkeit und Einziehung der Zwangsgelder hindern, eine teilweise Erfüllungen lässt diese nicht entfallen. Damit kann auch dahinstehen, ob die aufgestellten Spieltürme die DIN EN 1176 erfüllen bzw. die Vorgaben der DIN EN 1176 zu erfüllen sind (oder dies ausdrücklich und eindeutig hätte angeordnet werden müssen, vgl. Ausführungen oben unter 2b)). Auch kann dahinstehen, ob die Spieltürme den allgemeinen Verkehrssicherheitserfordernissen nach Art. 14 BayBO genügen, die ohne Rückgriff auf eine DIN-Norm einzuhalten sind. Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass die Fotos in der Akte Unterleghölzer zeigen, die jedenfalls ohne stabile Verankerung im Untergrund im Hinblick auf die Standsicherheit äußert problematisch sein dürften.

38
Die Zwangsgelder sind jedenfalls deshalb vollstreckbar, weil die weiteren, in den Gründen der Bescheide vom 11. Januar 2021 näher dargelegten Anforderungen an die Spielplätze offensichtlich nicht erfüllt sind. Weder wurde ein Sitzplatzbereich an den Spielflächen errichtet, noch erreichen die Spielflächen auch nur annähernd die Mindestgröße von je 60 m². Ebenso ist ein Sandkasten- oder ein vergleichbarer Spielbereich für Kleinkinder nicht vorhanden. Auch unter Einbeziehung eventueller Bolzplatzflächen in der Nähe sind diese Anforderungen nicht erfüllt. Anhand der Aktenlage nicht klar erkennbar ist, ob für das Anwesen …14 die örtliche Festlegung des Spielbereichs auf die südwestliche Grundstücksecke eingehalten ist. Auch dies kann angesichts der klaren Verstöße hinsichtlich Sitzplatzbereich, Sandkastenfläche und Mindestgröße für die Einziehung der Zwangsgelder aber dahinstehen.

39
Die Klage ist damit abzuweisen.

40
3. Die Kostenentscheidung beruht auf §§ 154 Abs. 1, 161 Abs. 1 VwGO, die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.