VG München, Urteil v. 27.06.2023 – M 1 K 19.5842

Titel:

Zwangsgeldandrohung bezüglich Beseitigungsanordnung

Normenkette:

BayVwZVG Art. 31, Art. 36 Abs. 1 S. 2

Leitsatz:

Die Rechtmäßigkeit der Grundverfügung ist keine Vollstreckungsvoraussetzung. Gegen nachfolgende Akte der Verwaltungsvollstreckung ist der Pflichtige mit Einwendungen gegen den Grundverwaltungsakt ausgeschlossen. (Rn. 23) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Abbruchverpflichtung, Zwangsgeldandrohung, Vollstreckungsvoraussetzung, Rechtmäßigkeit der Grundverfügung

Rechtsmittelinstanz:

VGH München, Beschluss vom 14.12.2023 – 1 ZB 23.1342

Tenor

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Der Kläger hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht die Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

1
Die Beteiligten streiten über eine dem Kläger gegenüber verfügte Zwangsgeldandrohung hinsichtlich einer Beseitigungsanordnung.

2
Der Kläger ist Eigentümer des Grundstücks FlNr. 1237 Gem. …, das sich unmittelbar am Ufer des Inns und dessen Überschwemmungsgebiet befindet. Nördlich, nur getrennt durch den U.weg, liegt das Grundstück FlNr. 1234/6 Gem. …, das ebenfalls im Eigentum des Klägers steht.

3
Unter dem 4. April 2010 beantragte der Kläger die Erteilung einer Baugenehmigung zur Errichtung eines Wohnhauses mit Einliegerwohnung und Doppelgarage auf dem Grundstück FlNr. 1234/6. Mit notariellem Vertrag vom 1. Juli 2010 verpflichtete sich die Mutter des Klägers – damals Eigentümerin des Grundstücks FlNr. 1237 – gegenüber der Beklagten dazu, es ab Bezugsfertigkeit des Wohnhauses auf der FlNr. 1234/6 zu unterlassen, das Gebäude auf dem Grundstück FlNr. 1237 für Wohn- oder Lagerzwecke zu nutzen bzw. durch Dritte für Wohn- oder Lagerzwecke nutzen zu lassen (Nr. II.) und bestellte dafür eine beschränkte persönliche Dienstbarkeit zu Gunsten der Beklagten. Darüber hinaus verpflichtete sich der Kläger gegenüber der Beklagten dazu, spätestens ein Jahr nach Bezugsfertigkeit des Wohnhauses auf dem Grundstück FlNr. 1234/6 das Wohnhaus auf dem Grundstück FlNr. 1237 auf eigene Kosten abzubrechen (Nr. III.).

4
Mit Bescheid vom 9. Juli 2010 erteilte die Beklagte dem Kläger die begehrte Baugenehmigung, beauflagte (Nr. 40) die notarielle Unterlassungs- und Abbruchverpflichtung und erklärte den o.g. Notarvertrag zum Bestandteil der Baugenehmigung. Für den Fall der Zuwiderhandlung gegen Nr. 40 wurde ein Zwangsgeld in Höhe von 10.000 EUR angedroht (Nr. 41).

5

Unter dem 30. August 2010 zeigte der Kläger den Baubeginn für das Gebäude auf dem Grundstück FlNr. 1234/6 an.

6
Mit Schreiben vom 11. Oktober 2012 bat die Beklagte erstmals um Bescheinigung u.a. der Fertigstellung, der Nutzungsaufnahme sowie des Abbruchs des Gebäudes auf dem Grundstück FlNr. 1237. Daraufhin erwiderte der Kläger telefonisch, dass der Neubau noch nicht fertig sei und mit dem Bürgermeister der Beklagten vereinbart sei, dass der Abbruch des Gebäudes auf dem Grundstück FlNr. 1237 später erfolge. Mit Schreiben vom 14. Mai 2013 bat die Beklagte erneut um o.g. Bescheinigungen. Der Kläger teilte mit, dass das Bauvorhaben weiter noch nicht fertiggestellt sei, die Arbeiten fortlaufend durchgeführt würden und er die Maßnahme auf dem abzubrechenden Grundstück ausschließlich mit dem Bürgermeister bespreche. Mit Schreiben vom 5. April 2016 forderte die Beklagte erneut die o.g. Bescheinigungen an. Mit am 29. April 2016 bei der Beklagten eingegangenen Formblatt zeigte der Kläger die Nutzung des Gebäudes auf dem Grundstück FlNr. 1234/6 ab dem 1. Oktober 2011 an.

7
Nach weiteren Gesprächen mit dem Kläger forderte die Beklagte den Kläger mit Schreiben vom 9. Juli 2018 zum Abbruch des Wohnhauses auf dem Grundstück FlNr. 1237 bis spätestens 15. Juli 2019 auf und kündigte die Vollstreckung des bereits fällig gewordenen Zwangsgelds bei erfolglosem Fristablauf an. Daraufhin erwiderte der Kläger, dass er von der Auflage Nr. 40 vom damaligen Bürgermeister befreit worden sei. Mit Schreiben vom 2. Juli 2019 verlängerte die Beklagte die Abbruchfrist letztmalig bis 15. August 2019.

8
Nach weiterem Schriftverkehr drohte die Beklagte sodann mit streitgegenständlichem Bescheid vom 4. November 2019 ein Zwangsgeld in Höhe von 10.000 EUR an, wenn das Wohnhaus auf dem Grundstück FlNr. 1237 nicht bis spätestens 15. April 2020 abgebrochen werde. Der Bescheid vom 9. Juli 2010 sei bestandskräftig. Die Nutzung des neuen Wohnhauses sei aufgenommen worden. Das alte Wohnhaus sei bislang nicht abgebrochen worden. Das damals angedrohte Zwangsgeld sei nie für fällig erklärt worden und könne nicht vollstreckt werden, sodass ein neues Zwangsgeld anzudrohen gewesen sei.

9
Mit Schriftsatz vom … November 2019 hat der Kläger, vertreten durch seinen Bevollmächtigten, Klage erhoben und beantragt zuletzt,

10
1. den Bescheid der Beklagten vom 04.11.2019 Az. … … * ersatzlos aufzuheben.

11
2. hilfsweise, falls dem Antrag zu 1 nicht stattgegeben wird, den Bescheid der Beklagten vom 04.11.2019 Az. … … * unter Ziffer 1. dahingehend abzuändern, dass die Abbruchfrist bis 01.01.2024 verlängert wird.

12
Das Grundstück FlNr. 1237 befinde sich in einem vom Hochwasser gefährdeten Gebiet und sei mehrfach überschwemmt worden. Auf Initiative des damaligen Bürgermeisters der Beklagten habe der Kläger auf dem Grundstück FlNr. 1234/6 ein neues Wohnhaus gebaut. Die Beklagte habe die Baugenehmigung für das Grundstück FlNr. 1234/6 von der Abbruchverpflichtung abhängig gemacht. Der Kläger habe sich auf diese Bedingungen der Beklagten eingelassen. Die Bedingung binde den Kläger jedoch nicht, weil die gesetzlichen Grundlagen für die Baugenehmigung eine solche Bedingung einer Genehmigungsbehörde nicht ermöglichten. Die Bedingung sei deshalb nichtig, sodass das Zwangsgeld rechtswidrig sei. Der von der Beklagten geforderte Abriss sei technisch nicht einfach möglich. Zwischenzeitlich eingeholte Stellungnahmen von Bau- bzw. Abrissunternehmen hätten ergeben, dass ein Abbruch des Hauses dazu führe, dass der gesamte Hang und damit voraussichtlich auch die darüber befindliche Straße abrutschten. Nach Auskunft der konsultierten Unternehmer sei im Zusammenhang mit einem Abbruch eine umfassende Sanierung der Straße erforderlich. Diese Kosten überschritten die Kosten des normalen Abbruchs bei weitem. Ein Abbruch binnen der im Bescheid gesetzten Frist sei nicht möglich, weil sämtliche Abbruchunternehmen signalisiert hätten, binnen dieser Frist keine derartigen Arbeiten beginnen zu können.

13
Die Beklagte beantragt,

14
die Klage abzuweisen.

15
Die Klage sei bereits unzulässig. Der Anfechtungsklage fehle das Rechtschutzbedürfnis. Durch die Klage gegen die erneute Androhung des Zwangsgelds könne der Kläger seine Rechtsstellung nicht verbessern, weil er bereits durch eine wirksame Zwangsgeldandrohung im Bescheid vom 9. Juli 2010 bedroht worden sei. Das zum 1. Oktober 2012, ein Jahr nach Bezugsfertigkeit, fällig gewordene Zwangsgeld sei nicht gemäß Art. 71 Abs. 1 AGBGB erloschen. Das Erlöschen sei in entsprechender Anwendung von § 205 BGB im Hinblick auf die erfolgte Aussetzung der Beitreibung gehemmt. Die Beklagte habe die Vollstreckung ausgesetzt und Fristverlängerungen gewährt. Die Verjährung der Zwangsgeldforderung sei bis heute gehemmt. Die Anfechtungsklage sei auch unbegründet. Der Bescheid habe die isolierte Zwangsgeldandrohung zum Gegenstand. Eine derartige Androhung könne nur insoweit angegriffen werden, als eine Rechtsverletzung durch die Androhung selbst behauptet werde. Soweit der Kläger ausführe, dass der Abbruch tatsächlich oder wirtschaftlich unmöglich sei, handle es sich um Vorbringen, das die Rechtmäßigkeit des bestandskräftigen Grundverwaltungsakts vom 9. Juli 2010 betreffe. Ohne dass es darauf ankäme, sei dem Kläger von der Beklagten zugesagt worden, eine Stützwand zur Stabilisierung der Straße bzw. deren Böschung stehen lassen zu dürfen. Gegen die Höhe des Zwangsgelds sei nichts zu erinnern. Die Frist könne in Anbetracht der seit 2012 bestehenden Abbruchverpflichtung nicht als zu kurz angesehen werden. Die hilfsweise erhobene Verpflichtungsklage sei ebenfalls unbegründet. Die Frist sei, wie ausgeführt, nicht zu kurz. Die Beklagte hätte auch die Ersatzvornahme verfügen können, die erneute Androhung eines Zwangsgelds sei für den Kläger rein begünstigend.

16
Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Gerichts- und Behördenakte sowie der Niederschrift über die mündliche Verhandlung am 27. Juni 2023 verwiesen.

Entscheidungsgründe

17
Die zulässige Klage hat in der Sache keinen Erfolg.

18
I. Die Klage ist zulässig. Der Klage fehlt insbesondere nicht das Rechtschutzbedürfnis, weil der Kläger nach Ansicht der Beklagten aufgrund der bereits mit Bescheid vom 9. Juli 2010 verfügten Zwangsgeldandrohung seine Rechtstellung nicht verbessern könne. Die mit dem streitgegenständlichen Bescheid vom 4. November 2019 erneut erlassene Zwangsgeldandrohung mitsamt Fristsetzung stellt einen eigenständigen Verwaltungsakt dar, durch den der Kläger als Adressat in seinen Rechten verletzt sein kann, § 42 Abs. 2 VwGO. Die Beklagte hat durch Erlass des streitgegenständlichen Bescheids bekundet, an der ursprünglichen Zwangsgeldandrohung nicht mehr festzuhalten.

19
II. Die Klage in Ziffer 1. ist unbegründet. Der Bescheid der Beklagten vom 4. November 2019 ist rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

20
1. Rechtsgrundlage der Zwangsgeldandrohung ist Art. 29 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 1, Art. 31, Art. 36 VwZVG. Danach kann die Vollstreckungsbehörde denjenigen, der eine Pflicht zu einer Handlung nicht erfüllt, durch ein Zwangsgeld zur Erfüllung anhalten, Art. 31 Abs. 1 VwZVG.

21
2. Die allgemeinen und besonderen Vollstreckungsvoraussetzungen liegen vor.

22
a) Die allgemeinen Vollstreckungsvoraussetzungen, Art. 19 VwZVG, liegen vor. Die mit Bescheid vom 9. Juli 2010 verfügte Abbruchverpflichtung (Auflage Nr. 40) ist ein wirksamer und vollstreckbarer Verwaltungsakt mit vollstreckungsfähigem Inhalt. Die Verfügung ist vollstreckbar, weil sie nicht mehr mit einem förmlichen Rechtsbehelf angefochten werden kann, Art. 19 Abs. 1 Nr. 1 VwZVG.

23

Dass die Beklagte die notariell beurkundete Auflage zum Gegenstand der Baugenehmigung gemacht hat, begegnet entgegen der Auffassung der Klagepartei keinen Bedenken. Die Auflage beruht auf Art. 36 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 4 BayVwVfG, wonach ein Verwaltungsakt nach pflichtgemäßem Ermessen mit einer Bestimmung, durch die dem Begünstigten ein Tun, Dulden oder Unterlassen vorgeschrieben wird, verbunden werden darf. Bei der Genehmigung eines Ersatzbaus hat die Behörde auf die Beseitigung des zu ersetzenden Gebäudes hinzuwirken. Dass die Auflage unverhältnismäßig ist, ist nicht ersichtlich, zumal der Kläger die Abbruchverpflichtung selbst notariell beurkunden ließ. Im Übrigen kann dies ohnehin dahinstehen, weil die Rechtmäßigkeit der Grundverfügung keine Vollstreckungsvoraussetzung ist. Gegen die nachfolgenden Akte der Verwaltungsvollstreckung ist der Pflichtige mit Einwendungen gegen den Grundverwaltungsakt ausgeschlossen (Deusch/Burr in BeckOK VwVfG, Bader/Ronellenfisch, 59. Edition 2022, § 6 VwVG Rn. 20 m.w.N.).

24
Der Kläger wurde auch nicht wirksam von seiner Abbruchverpflichtung befreit. Soweit die Klagepartei ausführt, dass dem Kläger vom (damaligen) Bürgermeister zugesichert worden sei, dass er das Gebäude auf dem Grundstück FlNr. 1237 Gem. … trotz Abbruchverpflichtung nicht oder erst zu einem späteren Zeitpunkt abzureißen habe, führt dies nicht zur Rechtswidrigkeit der Zwangsgeldandrohung. Die Klagepartei hat lediglich pauschal behauptet, dass dies ihr gegenüber erklärt worden sei. Eine irgendwie geartete schriftliche Zusicherung gemäß Art. 38 BayVwVfG wurde weder vorgelegt, noch ist das Bestehen einer solchen anhand der vorgelegten Behördenakten erkennbar.

25
Der Kläger ist seiner Verpflichtung trotz technischer und rechtlicher Möglichkeit nicht rechtzeitig nachgekommen. Er war spätestens ein Jahr nach Bezugsfertigkeit des neu errichteten Wohngebäudes auf dem Grundstück FlNr. 1234/6 Gem. … zum Abbruch des Gebäudes auf dem Grundstück FlNr. 1237 verpflichtet. Der Kläger hat mit am 29. April 2016 bei der Beklagten eingegangenen Formblatt die Nutzung des Gebäudes auf dem Grundstück FlNr. 1234/6 Gem. … ab dem 1. Oktober 2011 angezeigt, sodass die Abbruchverpflichtung im Oktober 2012 entstand. Die Verpflichtung ist dem Kläger als Eigentümer auch rechtlich und im Übrigen tatsächlich möglich. Soweit er vorträgt, dass jedenfalls das Erdgeschoss des Gebäudes auf dem Grundstück FlNr. 1237 in Hanglage gebaut sei und bei einem Abbruch des Gebäudes der nördlich gelegene U.weg abrutsche, hat die Beklagte dem Kläger zur Abrutschsicherung die Möglichkeit eingeräumt, eine Stützmauer stehen zu lassen. Im Übrigen betreffen die Gefahr des Abrutsches der Straße und die damit verbundenen Wiederherstellungskosten selbiger – denen sich der Kläger ausweislich seiner Ausführungen in der mündlichen Verhandlung bereits jetzt widersetzt – das Risiko des Klägers, dem er sich mit Abschluss der notariellen Verpflichtung und dem Stellen eines Bauantrags für einen Ersatzbau selbst ausgesetzt hat. Ohnehin betrifft auch dies letztlich die Frage der Verhältnismäßigkeit der Abbruchverpflichtung und damit die Rechtmäßigkeit der Grundverfügung, die im Rahmen der Verwaltungsvollstreckung unbeachtlich ist (s.o.).

26
b) Die besonderen Vollstreckungsvoraussetzungen, Art. 29 ff. VwZVG, liegen ebenfalls vor.

27
Das Zwangsgeld ist ein zulässiges Zwangsmittel zur Vollstreckung eines Verwaltungsakts, mit dem eine Handlung oder Unterlassung gefordert wird, Art. 29 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1, Art. 31 Abs. 1 VwZVG. Im Bescheid vom 14. November 2019 wurde ein bestimmtes Zwangsmittel, Art. 36 Abs. 3 Satz 1 VwZVG, – das Zwangsgeld – in bestimmter Höhe, Art. 36 Abs. 5 VwZVG, hier 10.000 EUR, angedroht.

28
Die Frist bis 15. April 2020 und damit von ca. fünf Monaten zur Erfüllung der Verpflichtung begegnet ebenfalls keinen Bedenken. Gemäß Art. 36 Abs. 1 Satz 2 VwZVG ist für die Erfüllung der Verpflichtung eine Frist zu bestimmen, innerhalb welcher dem Pflichtigen der Vollzug billigerweise zugemutet werden kann. Vor dem Hintergrund, dass der Kläger bereits im Jahr 2010 mit einer Zwangsgeldandrohung beschwert wurde und die Abbruchverpflichtung seit spätestens Oktober 2012 besteht, ist die bemessene Frist nicht zu kurz, sondern angemessen. Sie verpflichtet zumutbar zum Abbruch des Gebäudes auf dem Grundstück FlNr. 1237 Gem. …, zumal das Gebäude aufgrund der notariell beurkundeten Pflicht zum Unterlassen von Wohn- und Lagernutzung bereits seit längerem unbewohnt ist. Der übrige Vortrag der Klagepartei, dass sämtliche Abbruchunternehmen signalisiert hätten, binnen dieser Frist keine derartigen Arbeiten beginnen

zu können, führt zu keinem anderen Ergebnis. Dies wurde lediglich pauschal behauptet und auch im Rahmen der mündlichen Verhandlung nicht weiter verfolgt. Unter Berücksichtigung der Dringlichkeit des Vollzugs und der Kenntnis des Klägers über die seit Jahren bestehende Abbruchverpflichtung steht dem Kläger ein ausreichender Zeitraum zur Erfüllung seiner Verpflichtung zur Verfügung.

29
Gegen die Höhe des angedrohten Zwangsgelds von 10.000 EUR bestehen ebenfalls keine Bedenken und wurden auch nicht erhoben. Die Höhe des Zwangsgelds orientiert sich am wirtschaftlichen Interesse, Art. 31 Abs. 2 Satz 2 VwZVG. Mit 10.000 EUR liegt es noch im unteren Bereich des zur Verfügung stehenden Rahmens von 15,- bis 50.000,- EUR, Art. 31 Abs. 2 Satz 1 VwZVG, und die Höhe ist mit Blick darauf, dass bereits 2010 ein Zwangsgeld von 10.000 EUR angedroht wurde, angemessen.

30
III. Die hilfsweise in Ziffer 2. erhobene Klage ist ebenfalls unbegründet. Die mit dem streitgegenständlichen Bescheid verfügte Frist zum Abbruch binnen ca. fünf Monaten seit Bescheidserlass ist nicht zu beanstanden (s.o.). Der Bescheid war deshalb nicht antragsgemäß dahingehend abzuändern, dass die Frist ein weiteres Mal bis 1. Januar 2024 verlängert wird.

31
IV. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

32
V. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.