

Titel:

Erfolgloser Eilantrag gegen eine – auslegungsbedürftige – Zwangsgeldandrohung

Normenketten:

VwGO § 80 Abs. 5, § 122 Abs. 2 S. 3, § 146 Abs. 4 S. 6

BayVwZVG Art. 19 Abs. 1, Abs. 2, Art. 21a S. 1

Leitsätze:

1. Maßgeblich für die Auslegung eines Verwaltungsakts ist der objektive Erklärungswert aus Sicht des Empfängerhorizonts. (Rn. 14) (redaktioneller Leitsatz)

2. Der Charakter des Zwangsgeldes als Beugemittel bedingt es, dass die angeforderten Maßnahmen objektiv erfüllbar sein müssen; ein Verschulden wird demgegenüber nicht vorausgesetzt. (Rn. 17) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Auslegung einer Zwangsgeldandrohung, Teilweise Bezugnahme auf rechtskräftige Unterlassungsverpflichtung, Eilrechtsschutz, Beschwerde, Zwangsgeldandrohung, Entwässerungseinrichtung, Einleitung von Abwässern, Auslegung Verwaltungsakt, Erfüllbarkeit angeforderter Maßnahmen, Verschulden, Interessenabwägung

Vorinstanz:

VG Augsburg, Beschluss vom 08.02.2023 – Au 7 S 22.1952 u.a.

Tenor

I. Die Beschwerde der Antragsteller gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Augsburg vom 8. Februar 2023 – Au 7 S 22.1396 und Au 7 S 22.1952 – wird zurückgewiesen.

II. Die Antragsteller tragen die Kosten des Beschwerdeverfahrens je zur Hälfte. Der Beigeladene trägt seine außergerichtlichen Kosten selbst.

III. Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 3.000,00 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1

Die Antragsteller wenden sich im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes gegen Zwangsgeldandrohungen der Antragsgegnerin.

2

1. Die Antragsteller sind Miteigentümer von Grundstücken (Fl.-Nr. ..., ..., ..., ..., ..., ... und ... der Gemarkung T...), auf denen ihre Mieterin – die –, eine Fabrik zur Herstellung von Sauerkonserven betreibt. Die Antragsgegnerin betreibt für ihr Gemeindegebiet eine öffentliche Entwässerungseinrichtung und ist zusammen mit zwei weiteren Gemeinden Mitglied des beigeladenen Zweckverbands zur Abwasserbeseitigung „...“. Für die Einleitung des behandelten Wassers in die Friedberger Ach wurde der Antragsgegnerin mit Bescheid vom 3. April 2008 eine gehobene wasserrechtliche Erlaubnis erteilt.

3

Ab dem Jahr 2002 wurde die Verbandskläranlage unter Berücksichtigung der Abwässer der Fabrik auf eine Kapazität von 18.500 EGW_{BSB5} ausgebaut. Für die Fabrik wurde ein Einleitungskontingent von 7.000 EGW_{BSB5} im Winterbetrieb (1.11. – 30.4.) und 14.000 EGW_{BSB5} im Sommerbetrieb (1.5. – 31.10.) eingeplant. Der Antragsteller zu 2 beteiligte sich am Ausbau und schloss mit der Antragsgegnerin eine schriftliche Sondervereinbarung vom 30. April 2003 über erweiterte Einleitungskapazitäten ab. Nach dieser beantragt und erhält der Antragsteller zu 2 als Grundstückseigentümer im Zuge des Kläranlagenausbaus des Zweckverbands eine Einleitungskapazität von 7.000 EGW_{BSB5} im Winterbetrieb bzw. 14.000 EGW_{BSB5}

im Sommerbetrieb. Nach Inbetriebnahme der erweiterten Verbandskläranlage änderte sich das Produktionsspektrum der Konservenfabrik. Dies führte erntebedingt zu einer Verschiebung der Abwasserspitze der Fabrik in die kalten Herbst- und Wintermonate. Eine Auswertung der Betriebsaufzeichnungen (Betriebstagebücher 2014 bis 2018) ergab für die belastungsstärkste Jahreszeit (Winter) eine maßgebliche Belastung der Kläranlage mit 29.000 EGW_{BSB5}. Auch die Schwankungen des pH-Werts waren ausgeprägt.

4

Mit Bescheiden jeweils vom 13. Februar 2020 untersagte die Antragsgegnerin unter Vollzug ihrer Entwässerungssatzung vom 18. Oktober 2016 den Antragstellern, vom Grundstück Fl.Nr. ... der Gemarkung T... Abwasser, das mehr als 7.000 EGW_{BSB5} im Winterbetrieb (1.11.-30.4.) oder 14.000 EGW_{BSB5} im Sommerbetrieb (1.5.-31.10.) aufweist, in das gemeindliche Entwässerungssystem einzuleiten (Nr. 1 Satz 1). Ferner wurde den Antragstellern untersagt, vom Grundstück Fl.-Nr. ... der Gemarkung T... Abwasser mit einem pH-Wert von unter 6,5 oder über 9,5 in das gemeindliche Entwässerungssystem einzuleiten (Nr. 1 Satz 2). Es wurde die sofortige Vollziehung von Nr. 1 des Bescheids angeordnet (Nr. 2). Zudem wurde geregelt, dass die Verpflichtungen aus Nr. 1 des Bescheids innerhalb von vier Tagen nach Bescheidszustellung zu erfüllen seien (Nr. 3 Satz 1). Für den Fall der Nichterfüllung der Verpflichtungen innerhalb der gesetzten Frist wurde jeweils ein Zwangsgeld i.H.v. EUR 3.000 angedroht (Nr. 3 Satz 2).

5

Mit weiteren Bescheiden vom 19. November 2020 forderte die Antragsgegnerin die Antragsteller auf, spätestens bis zum 3. Dezember 2020 geeignete Maßnahmen zu ergreifen, durch die sichergestellt sei, dass nicht mehr als 7.000 EGW_{BSB5} von dem Grundstück Fl.-Nr. ... der Gemarkung T... in das gemeindliche Entwässerungssystem eingeleitet werden und damit der Pflicht aus dem Untersagungsbescheid vom 13. Februar 2020 nachzukommen. Für den Fall, dass ab dem 4. Dezember 2020 mehr als 7.000 EGW_{BSB5} von dem Grundstück Fl.-Nr. ... der Gemarkung T... in das gemeindliche Entwässerungssystem eingeleitet werden, wurde jeweils die Festsetzung eines Zwangsgelds i.H.v. EUR 3.000 angedroht (Nr. 1). Eine vergleichbare Anordnung und Zwangsgeldandrohung erfolgte für die Einleitung von Abwässern im pH-Bereich unter 6,5 oder über 9,5 (Nr. 2). Zur Begründung wurde ausgeführt, Messungen der Abwässer vom 16. und 20. Oktober 2020 hätten EGW_{BSB5}-Werte von 19.096 und 18.444 ergeben; der pH-Wert habe bei einer Messung am 5. November 2020 lediglich 6,4 betragen.

6

Gegen die Bescheide vom 13. Februar 2020 erhoben die Antragsteller am 25. Februar 2020 jeweils Klage, über die noch nicht entschieden ist (Az. Au 7 K 20.336 und Au 7 K 20.338). Auf die diesbezüglichen Eilanträge der Antragsteller hin ordnete das Verwaltungsgericht mit Beschlüssen jeweils vom 21. Januar 2021 (Az. Au 7 S 20.337, Au 7 S 20.339) die aufschiebende Wirkung ihrer jeweiligen Klagen an, soweit es die in Nr. 3 Satz 2 der Untersagungsbescheide der Antragsgegnerin vom 13. Februar 2020 enthaltenen Zwangsgeldandrohungen betrifft. Im Übrigen lehnte es die Eilanträge ab. Die Beschwerden der Antragsteller hiergegen wurden mit Beschluss des Senats vom 30. Mai 2022 (Az. 4 CS 21.533, 4 CS 21.537) zurückgewiesen.

7

Gegen die Bescheide vom 19. November 2020 erhoben die Antragsteller am 26. November 2020 Klage, über die ebenfalls noch nicht entschieden ist, und beantragten am 3. Dezember 2020 sinngemäß, die aufschiebende Wirkung dieser Klagen hinsichtlich der Nr. 1 und 2 der jeweiligen Bescheide anzuordnen. Mit Beschluss vom 8. Februar 2023 verband das Verwaltungsgericht die Verfahren des Antragstellers zu 1) und zu 2) zur gemeinsamen Entscheidung und lehnte die Eilanträge ab. Die Zwangsgeldandrohungen seien nach summarischer Prüfung rechtmäßig und verletzen die Antragsteller nicht in ihren Rechten.

8

Dagegen wenden sich die Antragsteller mit ihrer Beschwerde. Sie beantragen,

9

unter Aufhebung des Beschlusses des Bayerischen Verwaltungsgerichts Augsburg vom 8. Februar 2023 (Az. Au 7 S 22.1396 und Au 7 S 22.1952) die aufschiebende Wirkung der unter dem 26. November 2020 erhobenen Klagen gegen die Bescheide der Gemeinde T... vom 19. November 2020 (Az. CA/1) betreffend die jeweils in Ziffer 1 und Ziffer 2 der vorgenannten Bescheide enthaltene Zwangsgeldandrohung anzuordnen.

10

Die Antragsgegnerin tritt der Beschwerde entgegen und beantragt,

11

die Beschwerde zurückzuweisen.

12

Wegen weiterer Einzelheiten wird auf die Gerichts- und Behördenakten verwiesen.

II.

13

1. Die Beschwerde, die der Senat anhand der fristgerecht dargelegten Gründe prüft (§ 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO), hat keinen Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat zutreffend entschieden, dass die Androhungen von Zwangsgeldern in Ziff. 1 und 2 der angefochtenen Bescheide vom 19. November 2020, die nach Art. 21a Satz 1 VwZVG kraft Gesetzes sofort vollziehbar sind, bei summarischer Prüfung formell und materiell rechtmäßig erfolgt sind. Bei der in Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes nach § 80 Abs. 5 VwGO erforderlichen Interessenabwägung überwiegt daher das öffentliche Vollzugsinteresse das Aussetzungsinteresse der Antragsteller.

14

Ohne Erfolg rügen die Antragsteller, die allgemeinen Vollstreckungsvoraussetzungen (Art. 19 Abs. 1 VwZVG) lägen nicht vor. Wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausführt, beziehen sich die Zwangsgeldandrohungen in den Bescheiden vom 19. November 2020 auf die für sofort vollziehbar erklärten Verpflichtungen der Bescheide vom 13. Februar 2020. Maßgeblich für die Auslegung eines Verwaltungsakts ist der objektive Erklärungswert aus Sicht des Empfängerhorizonts (BVerwG, U.v. 19.3.2023 – 5 C 16.12 – NJW 2013, 1832 Rn. 10; U.v. 27.6.2012 – NVwZ 2012, 1413 Rn. 18). Das Verwaltungsgericht hat bei der Auslegung zu Recht maßgeblich darauf abgestellt, dass die Bescheide in ihrem Tenor ausdrücklich auf die Bescheide vom 13. Februar 2020 Bezug nehmen („Wir fordern Sie auf, spätestens bis zum 3.12.2020 geeignete Maßnahmen zu ergreifen, ... und damit der Pflicht aus dem Untersagungsbescheid vom 13.2.2020 nachzukommen.“), und daraus geschlossen, dass es allein um die Erfüllung der dort unter Nr. 1 enthaltenen Unterlassungspflichten ging. Die Beschwerdeschrift hält dem letztlich nur entgegen, die Zwangsgeldandrohungen vom 19. November 2020 enthielten keine Differenzierung zwischen Winter- und Sommerbetrieb und stellen sich daher als inhaltliche Abweichung dar, die den bisherigen Regelungsgehalt der Bescheide vom 13. Februar 2020 ersetze. Für ein derartiges Verständnis liefert die Beschwerdeschrift aber keine weiteren Anhaltspunkte. Umgekehrt spricht gerade der Umstand, dass der Bescheidstenor nur den Wintergrenzwert referenziert, gegen eine neue – strengere – inhaltliche Regelung, die sowohl nach der Begründung des Bescheids als auch der vorgehenden Kommunikation zwischen Antragsteller und Antragsgegnerin jeder (fachlichen) Grundlage entbehren würde (vgl. BA S. 6 f.). Das Verwaltungsgericht hat die Bezugnahme (nur) auf den Wintergrenzwert außerdem mit dem Zeitpunkt des Bescheids begründet. In fachlicher Hinsicht ist eine Beschränkung der Zwangsgeldandrohung auf den Winterbetrieb im Übrigen nachvollziehbar, weil nach der Umstellung der Produktion des Mieters mit der höchsten Last nunmehr im Winter zu rechnen war. Die Regelung ist nach dem objektiven Empfängerhorizont folglich dahingehend auszulegen, dass ein Zwangsgeld ausschließlich für den Zeitraum des Winterbetriebs auf Basis der differenzierenden Grundverfügung vom 13. Februar 2020 angedroht wurde. Etwaige Streitigkeiten zwischen Antragsstellern und Antragsgegnerin über den Bedingungseintritt können im Wege einer Feststellungsklage geklärt werden, ohne dass die Antragsteller in ihren Rechtsschutzmöglichkeiten eingeschränkt wären. Ins Leere geht daher auch der weitere Einwand der Antragsteller, das Gericht habe die erheblichen betrieblichen Aufwände unberücksichtigt gelassen, die bei einer Anpassung des Sommerbetriebs an den „Wintergrenzwert“ entstehen würden, für die die gesetzte Frist („Reaktionszeit“; vgl. BayVGH, B.v. 24.4.2013 – 22 CS 13.590 – juris Rn. 14 m.w.N.) zu kurz gewesen sei. Solche Umstellungen werden den Antragstellern gerade nicht abverlangt.

15

Auch das Vorbringen der Antragsteller, das Verwaltungsgericht habe vor dem Hintergrund der seinerzeitigen Bitte des Senats im ersten Beschwerdeverfahren, von Vollstreckungsmaßnahmen bis zur Entscheidung abzusehen, zu Unrecht die Voraussetzungen des Art. 19 Abs. 2 VwZVG bejaht, führt zu keiner anderen Beurteilung. Das Verwaltungsgericht hat mit Verweis auf Probeentnahmen im Oktober 2020 zutreffend ausgeführt, dass die im Bescheid genannten Grenzwerte z.T. deutlich überschritten worden

seien. Von der für sofort vollziehbar erklärten Unterlassungsverpflichtung waren die Antragsteller zu keinem Zeitpunkt – sei es durch einen Schiebebeschluss oder einen erfolgreichen Eilantrag – dispensiert. Zum Zeitpunkt der erneuten Zwangsgeldandrohung vom 19. November 2020 befand sich das Verfahren außerdem noch vor dem Verwaltungsgericht, so dass die Antragsteller schon aus diesem Grund keinen auf die Bitte des Senats im Rahmen des ersten Beschwerdeverfahrens gestützten „Vertrauensschutz“ geltend machen können, der einer erneuten Zwangsgeldandrohung entgegenstehen könnte.

16

Für die Zwangsgeldandrohungen zur Durchsetzung der pH-Korridors (Nr. 2 der angegriffenen Bescheide) ergibt sich keine andere Einschätzung. Entgegen der Ansicht der Beschwerde enthält auch die in der Zwangsgeldandrohung enthaltene Aufforderung, geeignete Maßnahmen zur Einhaltung des Korridors zu ergreifen, keine eigenständige vollstreckbare Handlungsverpflichtung. Korrespondierend dazu bezieht sich die Zwangsgeldandrohung gerade nicht auf (unbestimmte) noch zu ergreifende Maßnahmen, sondern auf einen Verstoß gegen die Unterlassungsverpflichtung in Form der Einleitung von Abwässern mit einem pH-Wert unter 6,5 oder über 9,5.

17

Auch mit der Rüge, die Antragsteller unterlägen der Zwangsgeldandrohung auch für den Fall, dass es unabhängig von betrieblichen Abläufen und in ihrer Einflussosphäre liegenden Umständen („Starkregen“) zu einem Verstoß gegen die Unterlassungspflicht komme, kann die Beschwerde nicht durchdringen. Zutreffend ist zwar, dass der Charakter des Zwangsgeldes als Beugemittel es bedingt, dass die angeforderten Maßnahmen – hier das Unterlassen der Einleitung bestimmter Abwässer – objektiv erfüllbar sein müssen; ein Verschulden wird demgegenüber nicht vorausgesetzt (vgl. Giehl/Adolph/Käß, Verwaltungsverfahrensrecht in Bayern, Stand: April 2023, Art. 31 VwZVG – I 1. S. 2). Dass ein solcher Fall entgegen der Annahme des Verwaltungsgerichts vorliegt, hat die Beschwerdebegründung indes nicht ausreichend dargelegt. Ihr ist nur zu entnehmen, dass ein Starkregenereignis am 19. August 2022 ursächlich für die Abweichung des pH-Wertes war. Inwiefern dieses Ereignis zwangsläufig und ohne Einflussmöglichkeit der Antragsteller zu einer bescheidswidrigen Einleitung von Abwässern führen musste, bleibt nach dem Vortrag aber offen. Selbstverständlich ist ein solcher Sachverhalt schon deshalb nicht, weil die Beschwerde im Rahmen der Überschreitung des EGW_{BSB}-Wertes selbst angibt, Maßnahmen wie das Abfahren von Abwässern seien „kurzfristig betrachtet“ geeignet, Vollstreckungsmaßnahmen zu vermeiden.

18

Hat die Klage damit in der Hauptsache voraussichtlich keine Aussicht auf Erfolg, ist das Ergebnis der Interessenabwägung, wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausführt, vorgezeichnet. Auf die ergänzende Erwägung des Verwaltungsgerichts, wegen der erheblichen Grenzwertüberschreitungen liege außerdem die Gefährdung der öffentlichen Entwässerungseinrichtung nahe, kommt es daher nicht mehr entscheidungserheblich an. Es kann damit offenbleiben, ob der Einwand der Beschwerde zutrifft, wegen veränderter Berechnungsvorgaben werde bei der anstehenden Verlängerung der wasserrechtlichen Erlaubnis von einer höheren Kapazität der Kläranlage auszugehen sein.

19

2. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 2, § 159 Abs. 1 VwGO, § 100 Abs. 1 ZPO. Es entspricht der Billigkeit, dass der Beigeladene seine außergerichtlichen Kosten selbst trägt, weil er keinen Antrag gestellt und sich damit keinem Kostenrisiko ausgesetzt hat (vgl. § 154 Abs. 3, § 162 Abs. 3 VwGO).

20

3. Die Entscheidung zum Streitwert folgt aus § 47 i. V. m. § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 1 GKG i. V. m. Nr. 1.7.1 Satz 2 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Zur weiteren Begründung wird insoweit auf die Beschlüsse des Verwaltungsgerichts verwiesen (§ 122 Abs. 2 Satz 3 VwGO).

21

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