

**Titel:**

**Gegen die Anpassung einer Zwangsgeldandrohung der Höhe nach**

**Normenketten:**

VwGO

BayVwZVG Art. 19, Art. 31, Art. 36

**Leitsatz:**

**Vollstreckungsvoraussetzung nach Ar. 19 Abs. 1 VwZVG ist die Vollziehbarkeit des Grundverwaltungsakts, nicht dessen Rechtmäßigkeit. (Rn. 24) (redaktioneller Leitsatz)**

**Schlagworte:**

Auslegung der Klageanträge, Klage gegen Anpassung einer Zwangsgeldandrohung der Höhe nach, Verwaltungsvollstreckung, Rechtmäßigkeit des Grundverwaltungsakts keine Vollstreckungsvoraussetzung, Zwangsgeld

**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 der Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

**Tatbestand**

**1**

Der Kläger wendet sich gegen den Bescheid des Beklagten vom 17. Oktober 2023, geändert durch Bescheid vom 30. November 2023, mit dem dieser die Zwangsgeldandrohung in Nr. 2 des Bescheids vom 29. Januar 2020 bezüglich der Höhe des angedrohten Zwangsgelds ändert. Nr. 1 des Bescheids vom 29. Januar 2020 enthält eine Beseitigungsanordnung bzgl. einer Unterstellhalle für landwirtschaftliche Geräte auf dem Grundstück Fl.-Nr. 1, Gemarkung B\* ...

**2**

Der Kläger ist Eigentümer des Grundstücks Fl.-Nr. 1, Gemarkung B\* ..., und betreibt einen landwirtschaftlichen Betrieb (Hopfenanbau). Auf dem Grundstück errichtete der Kläger seit November 2018 ein Gebäude mit einer Fläche von ca. 13,50 m x 10,16 m und einer Wandhöhe von ca. 4,50 m. Das Gebäude hat einen Abstand zu der Grundstücksgrenze des nordwestlich angrenzenden Grundstücks Fl.-Nr. 4, Gemarkung B\* ..., von ca. 1 m. Der Abstand zu dem nordöstlich angrenzenden Grundstück Fl.-Nr. 5, Gemarkung B\* ..., beträgt an der breitesten Stelle ca. 1 m und verringert sich im weiteren Verlauf des Gebäudes leicht.

**3**

Die Errichtung der Halle erfolgte unter Missachtung mehrerer Baueinstellungsverfügungen des Beklagten seit 26. November 2018. Es wurden Zwangsgelder in Höhe von insgesamt mehr als 15.000 Euro eingezogen. Das Gebäude ist inzwischen fertiggestellt.

**4**

Mit Bescheid vom 29. Januar 2020 ordnete der Beklagte die Beseitigung der Unterstellhalle bis spätestens sechs Monate nach Unanfechtbarkeit des Bescheids an (Nr. 1) und drohte ein Zwangsgeld in Höhe von 30.000 Euro an (Nr. 2). Eine gegen diesen Bescheid erhobene Klage zum Bayerischen Verwaltungsgericht München wurde mit Urteil vom 14. September 2022 abgewiesen (M 9 K 20.913). Auf entsprechenden Antrag des Klägers hin ließ der Bayerische Verwaltungsgerichtshof die Berufung hiergegen mit Beschluss vom 28. September 2023 hinsichtlich der Zwangsgeldandrohung zu (1 ZB 22.2568). Im Übrigen wurde der Antrag auf Zulassung der Berufung abgelehnt. Mit Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs

vom 6. Mai 2024 wurde die Berufung, soweit sie zugelassen war, verworfen und die Revision nicht zugelassen. Auf die beiden Beschlüsse des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs wird Bezug genommen. Hiergegen hat der Kläger eine Nichtzulassungsbeschwerde erhoben.

## 5

Die Höhe des in Nr. 2 des Bescheids vom 29. Januar 2020 angedrohten Zwangsgelds wurde mit Bescheid des Beklagten vom 17. Oktober 2023 von 30.000 Euro auf 5.000 Euro reduziert. Mit weiterem Bescheid vom 30. November 2023 erfolgte eine erneute Reduzierung auf nunmehr 4.000 Euro.

## 6

Zu Begründung des Bescheids vom 17. Oktober 2023 wurde im Wesentlichen ausgeführt, in dem Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 28. September 2023 sei ausgeführt worden, dass hinsichtlich der Ermessensausübung bzgl. der ursprünglichen Zwangsgeldandrohung ernstliche Zweifel bestünden. Aus diesem Grunde werde das Zwangsgeld zur Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes reduziert.

## 7

Zu Begründung des Bescheids vom 30. November 2023 wurde im Wesentlichen ausgeführt, gegen den ursprünglichen Änderungsbescheid vom 17. Oktober 2023 sei Klage erhoben worden mit der Begründung, dass noch immer Zweifel an der Ermessensausübung bestünden. Das Ermessen werde pflichtgemäß ausgeübt. Das Zwangsgeld bewege sich nunmehr im unteren Bereich des gesetzlichen Rahmens und berücksichtige das wirtschaftliche Interesse des Klägers an dem Unterbleiben der Rückbaumaßnahme. Die vorgelegten Unterlagen zur gesundheitlichen Situation des Klägers, die damals eingeschränkte Einsichtsfähigkeit und die zu seinen Lasten erfolgten Zwangsversteigerungen würden ebenfalls berücksichtigt. Auf der anderen Seite bestehe ein hohes öffentliches Interesse an der Durchsetzung der Anordnung. Auf beide Bescheide wird im Übrigen Bezug genommen.

## 8

Der Kläger ließ durch seinen Bevollmächtigten mit Schriftsatz vom 20. November 2023, eingegangen bei Gericht am selben Tag, zunächst gegen den ersten Änderungsbescheid Klage zum Bayerischen Verwaltungsgericht München erheben. Die Klage wurde nach Erlass des zweiten Änderungsbescheids mit Schriftsatz vom 14. Dezember 2023, eingegangen bei Gericht am 19. Dezember 2023, auf diesen erweitert. Die Klagepartei beantragt zuletzt

## 9

1. Der Änderungsbescheid des Landratsamts Eichstätt vom 17.10.2023 zu Az.: ... .. wird aufgehoben.

## 10

2. Der Änderungsbescheid des Landratsamts Eichstätt vom 30.11.2023 zu Aktenzeichen ... .. wird aufgehoben.

## 11

Zur Begründung wird mit Schriftsatz vom 11. März 2024 im Wesentlichen ausgeführt, es bestünden ernstliche Zweifel an der ordnungsgemäßen Ermessensausübung. Beide Bescheide seien ermessenfehlerhaft, da kein Eingehen auf bereits geleistete Zwangsgeldzahlungen erfolge. Es seien nach Mitteilung des Klägers bereits mindestens 17.000 Euro bezahlt worden. Weiter werde der zwischenzeitlich eingereichte Bauantrag verkannt. Die Lagerhalle sei bis auf einen Abstand von einem Meter an den Grenzanbau des Nachbarn herangeführt worden, dessen Gebäulichkeiten sich auf einer Gesamtlänge von 30 m unmittelbar an der Grenze zum Klägergrundstück befänden, während der Kläger im Zuge der Errichtung der Lagerhalle einen Abstand von 1 m eingehalten habe, um im Notfall, etwa bei Eintritt eines Brandes, eine Zugangsmöglichkeit für Brandschutzmaßnahmen der Feuerwehr sowohl für das Klägeranwesen, als auch das Nachbaranwesen zu gewährleisten. Ein hohes öffentliches Interesse an der Durchsetzung und Wahrung des nachbarschützenden Abstandsflächenrechts sei nicht erkennbar. Insbesondere habe ein Nachbar selbst an die Grenze gebaut. Auch im Hinblick auf das andere Nachbaranwesen seien keine Beeinträchtigungen nachbarlicher Belange erkennbar. Die Lagerhalle befände sich nicht unmittelbar an der Grundstücksgrenze, eine Bebauung des Nachbaranwesens sei nicht vorhanden und auch nicht vorgesehen. Zudem werde der unmittelbar anliegende Nachbarschaftsbereich dieses Grundstücks zum Klägeranwesen zur Ablagerung einer Vielzahl von unzulässigen Gegenständen wie Altfreien, Gerümpel u.a. verwendet. Damit sei davon auszugehen, dass sich dieser Nachbar ebenfalls

nicht nachbarschaftskonform verhalte. Weiter sei im gesamten Ortsbereich von B\* ... eine Vielzahl von Gebäuden und Baulichkeiten, bei denen die Einhaltung der Abstandsflächen unterschritten werde, vorhanden. Mit weiterem Schriftsatz vom 23. März 2024 wurden mehrere Fotos vorgelegt, die die Bebauungssituation auf dem klägerischen Grundstück sowie darum herum und im übrigen Ortsteil veranschaulichen sollen. Zugleich bat der Klägerbevollmächtigte mehrfach um Erklärung durch den Beklagten, ob sich der erste Änderungsbescheid durch den zweiten erledigt habe. Auf die Schriftsätze und die Anlagen wird im Übrigen Bezug genommen.

**12**

Der Beklagte beantragt

**13**

Klageabweisung,

**14**

legte mit Schriftsatz vom 22. Mai 2024 ein Schreiben des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 7. März 2024 vor, auf das Bezug genommen wird, und führt zur Begründung des Klageabweisungsantrags mit Schriftsatz vom 23. Mai 2024 im Wesentlichen aus, der Bescheid in der geänderten Fassung sei rechtmäßig. Der Klägerbevollmächtigte führe aus, dass bereits bezahlte Zwangsgelder keine Berücksichtigung gefunden hätten. Allerdings hätten sich die mit Datum vom 12. März 2019, 17. April 2019, 3. Juli 2019 und 10. Juli 2019 fällig gestellten Zwangsgelder allesamt auf die Baueinstellung vom 26. November 2018 bezogen und hätten daher hier nicht berücksichtigt werden dürfen. Die Ausführungen des Klägerbevollmächtigten zu den Abstandsflächen seien für das vorliegende Verfahren ohne Belang, da die Rechtmäßigkeit der Beseitigungsanordnung gerichtlich unanfechtbar geklärt sei. Bezüglich der Bitte um Mitteilung zur Erledigung werde mitgeteilt, dass die Zwangsgeldandrohung von 5.000 Euro nicht mehr fällig gestellt werden könne, da sie auf 4.000 Euro geändert worden sei. Auf die Schriftsätze wird im Übrigen Bezug genommen.

**15**

Mit weiterem Schriftsatz vom 27. Juni 2024 wies der Klägerbevollmächtigte erneut darauf hin, dass schon Zwangsgelder bezahlt worden seien und legte entsprechende Mahnungen vor. Auf den Schriftsatz nebst Anlagen wird im Übrigen Bezug genommen.

**16**

Mit weiterem Schriftsatz vom 16. Juli 2024 rügte der Klägerbevollmächtigte erneut Ermessens Fehlgebrauch und führte insbesondere zur gesundheitlichen Situation des Klägers aus. Dabei wurden zwei medizinische Gutachten, eine Verfügung des Amtsgerichts Ingolstadt sowie das Protokoll über den Augenschein und die mündliche Verhandlung des Gerichts im Verfahren M 9 K 20.913 vorgelegt. Auf den Schriftsatz nebst Anlagen wird Bezug genommen.

**17**

Ebenso wird auf die weiteren schriftsätzlichen Äußerungen der Beteiligten, auf das Protokoll der mündlichen Verhandlung vom 17. Juli 2024, auf die vorgelegte Behördenakte sowie auf die Gerichtsakte – auch im beigezogenen Verfahren M 9 K 20.913 – Bezug genommen.

## **Entscheidungsgründe**

**18**

Die sich nach Auslegung (I.) gegen den Bescheid des Beklagten vom 17. Oktober 2023 in Gestalt des Bescheids vom 30. November 2023 richtende Klage bleibt ohne Erfolg, da sie unbegründet ist. Der Bescheid in Gestalt des Änderungsbescheids ist rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO (II.).

I.

**19**

Die Klageanträge sind ausgehend von dem Begehren des Klägers (§ 88 VwGO) sachgerecht dahingehend auszulegen, dass sich die Klage gegen den Bescheid des Beklagten vom 17. Oktober 2023 in der Form, den dieser durch den Bescheid des Beklagten vom 30. November 2023 erhielt, richtet. Es entspricht nicht dem klägerischen Begehren, beide Bescheide separat anzufechten, da der zweite Bescheid den ersten

Bescheid ändert und damit beide gemeinsam einen einheitlichen Regelungsgehalt haben. Dem entspricht eine einheitliche Anfechtung des Bescheids vom 17. Oktober 2023 in Gestalt des Bescheids vom 30. November 2023.

## 20

Klägergünstig und im Sinne effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG ist davon auszugehen, dass sich der Kläger damit in der Sache gegen die Zwangsgeldandrohung in Höhe von nunmehr 4.000 Euro wendet. Diese klägergünstige und am Grundsatz der Gewährung effektiven Rechtsschutzes orientierte Auslegung kann auch darüber hinweg helfen, dass die hier klägerseits zum Streitgegenstand gemachten Bescheide in der Sache nur eine den Kläger im Ausgangspunkt nicht beschwerende Reduzierung der Höhe einer bereits bestehenden Zwangsgeldandrohung enthalten und überdies wohl auch keinen eigenen Streitgegenstand bilden, sondern nur einen bereits den Streitgegenstand eines anderen Verfahrens darstellenden Verwaltungsakts modifizieren – nämlich Nr. 2 des Bescheids vom 29. Januar 2020 – und daher eigentlich in dieses Verfahren hätten einbezogen werden müssen (a.A. zu letzterem Punkt wohl BayVGH, B.v. 6.5.2024 – 1 B 23.1739 – Rn. 8, wonach die ursprüngliche Zwangsgeldandrohung mit den Änderungsbescheiden vom 17.10.2023 und 30.11.2023 aufgehoben worden sei, daher nicht mehr bestehe und dem Berufungsverfahren dadurch die Grundlage entzogen worden sei; weiter käme eine Einführung der Änderungsbescheide in das Berufungsverfahren nicht mehr in Betracht, da insoweit bereits Klageverfahren beim Verwaltungsgericht anhängig seien. Allerdings wurde schon ausweislich des Wortlauts der Änderungsbescheide die Nr. 2 des Ausgangsbescheids jedoch nicht aufgehoben, sondern nur „geändert“, mithin neu gefasst; eine Einbeziehung erscheint deshalb jedenfalls nicht von vornherein ausgeschlossen, sie müsste wohl ggf. auf Ebene der doppelten Rechtshängigkeit bzw. Rechtskraft betrachtet werden). Die hier gewählte Auslegung erscheint – auch vor dem Hintergrund der zitierten obergerichtlichen Auffassung – geboten, um dem Kläger nicht von vornherein den Rechtsschutz gegen die Änderung (Herabsetzung) der Höhe des angedrohten Zwangsgelds zu verwehren.

II.

## 21

Die so auszulegende Klage ist unbegründet, da in der Sache keine rechtlichen Bedenken gegen die Zwangsgeldandrohung in der geänderten Form, also mit einer Höhe des angedrohten Zwangsgelds von 4.000 Euro, und insbesondere die damit verbundene behördliche Ermessensausübung bestehen.

## 22

1. Zunächst bestehen keine Bedenken dahingehend, dass die beiden hier streitgegenständlichen Bescheide dem Kläger wirksam bekanntgegeben worden sind. Unabhängig davon, dass beide hier gegenständliche Bescheide dem auch im Verwaltungsverfahren bestellten hiesigen Klägerbevollmächtigten und nicht dem Kläger persönlich bekanntgegeben wurden, betreffen selbst die klägerseits geltend gemachten gesundheitlichen Einschränkungen jedenfalls nicht den Zeitraum der Bekanntgabe der hier gegenständlichen Bescheide (Oktober und November 2023), sondern nach übereinstimmender Aussage des Klägers und seines Bevollmächtigten in der mündlichen Verhandlung allenfalls den Zeitraum ab Baubeginn der Halle Ende 2018 bis zum Herbst 2022. Soweit der Klägerbevollmächtigte daneben oder zugleich in der mündlichen Verhandlung anführt, es sei – ebenfalls wegen der damaligen gesundheitlichen Situation des Klägers – dessen „Zwangsgeldfähigkeit“ durch das Gericht zu prüfen, kann dies der Klage schon deshalb nicht zum Erfolg verhelfen, da auch insoweit die Zeitpunkte des Erlasses der beiden hier gegenständlichen Bescheide nicht in den Zeitraum der geltend gemachten gesundheitlichen Einschränkungen fallen.

## 23

2. Die Zwangsgeldandrohung kann sich auf Art. 19, 29, 31, 36 VwZVG stützen. Es handelt sich um ein gesetzlich vorgesehenes Zwangsmittel. Der gesetzliche Rahmen der Zwangsgeldhöhe nach Art. 31 Abs. 2 Satz 1 VwZVG von mindestens 15,- und höchstens 50.000,- Euro ist eingehalten. Ermessensfehler sind nicht erkennbar. Der Beklagte hat – jedenfalls im Rahmen des letzten Änderungsbescheids – umfangreiche Ermessenserwägungen angestellt, die vor allem auch die gesundheitliche Situation und dabei besonders die vorgetragenen psychischen Einschränkungen einbeziehen. Das Landratsamt stützt sich bezüglich der Zwangsgeldhöhe nunmehr nicht mehr auf einen Vergleich zu den zuvor in dem Verfahren betreffend die Baueinstellung angedrohten und fällig gestellten Zwangsgeldern. Es findet auch keine zwangsläufige

Erhöhung mehr statt. Vielmehr wird nun – maßgeblich wegen der jetzt erfolgenden Berücksichtigung der gesundheitlichen Situation des Klägers – eine deutlich geringere Höhe des angedrohten Zwangsgeldes (4.000 Euro im Vergleich zu ursprünglich 30.000 Euro) gewählt. Dieses Ergebnis und die sich in dem Bescheid niederschlagenden Erwägungen machen mehr als deutlich, dass sich das Landratsamt nunmehr ausführlich mit der gesundheitlichen Situation des Klägers auseinandersetzt, nachdem diese dem Landratsamt jedenfalls in der mündlichen Verhandlung im Verfahren M 9 K 20.913 am 14. September 2022 bekannt wurde. Zugleich erkennt das Landratsamt nun, dass eine zwangsläufige Erhöhung im Vergleich zum Verfahren betreffend die Baueinstellung nicht angezeigt ist, und legt die Höhe des anzudrohenden Zwangsgeldes nun ermessensfehlerfrei eigens und angemessen für den nun vorliegenden Fall und Sachstand fest.

#### **24**

Ebenfalls berücksichtigt wurde – wie gesetzlich in Art. 31 Abs. 2 Satz 2 VwZVG vorgesehen – das wirtschaftliche Interesse, das der Pflichtige an der Vornahme oder am Unterbleiben der Handlung hat, hier also das wirtschaftliche Interesse an dem Fortbestand der landwirtschaftlichen Halle. Dem wurden in rechtlich nicht zu beanstandender Weise die Interessen des Beklagten und Dritter an der Herstellung baurechtmäßiger Zustände gegenübergestellt. Unschädlich ist, dass bereits im Rahmen der erfolgten und missachteten Baueinstellungsverfügung bezahlte Zwangsgelder nicht berücksichtigt wurden, da es sich insoweit um Zwangsgelder zur Vollstreckung eines anderen Verwaltungsaktes handelt. Ebenso nicht von Belang ist die Frage, wie sich die baurechtliche Lage bezüglich der Halle materiell darstellt, weil Vollstreckungsvoraussetzung nach Art. 19 Abs. 1 VwZVG die Vollziehbarkeit des Grundverwaltungsaktes, nicht dessen Rechtmäßigkeit ist. Im Übrigen ist durch insoweit rechtskräftiges Urteil festgestellt, dass die Beseitigungsanordnung rechtmäßig ist. Sie ist wegen des rechtskräftigen Abschlusses des Klageverfahrens auch vollziehbar. Aus denselben Erwägungen ist auch das Stellen eines Bauantrags nicht relevant für die Rechtmäßigkeit der aktuellen Zwangsgeldandrohung. Schließlich bestehen auch insgesamt bei einer Gesamtbetrachtung aller Umstände des Einzelfalls bezüglich der Verhältnismäßigkeit der Zwangsgeldandrohung bei einer Höhe von 4.000 Euro keinerlei rechtliche Bedenken. Die Androhung eines Zwangsgeldes in dieser Höhe erscheint im vorliegenden Fall geeignet, erforderlich und angemessen, um die bestandskräftige Beseitigungsanordnung zu vollstrecken.

#### **25**

Die Klage wird daher abgewiesen.

III.

#### **26**

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 1, 2 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.