VG München, Urteil v. 17.09.2024 – M 1 K 21.1278

Titel:

Erfolglose Klage gegen Baueinstellung für Errichtung eines Parkplatzes mit Schrankenanlage

Normenketten:

BayBO Art. 2 Abs. 1, Art. 55 Abs. 1, Art. 57, Art. 75 Abs. 1 S. 1
KG Art. 5
VwGO § 113 Abs. 1 S. 1

Leitsatz:

Die Betonierung einer Bodenplatte mit Sockel sowie die Montage einer doppelarmigen Schrankenanlage stellt eine bauliche Erweiterung des Parkplatzes dar, durch die sich die Identität des Vorhabens ändert. Dadurch wird die Genehmigungsbedürftigkeit des Gesamtvorhabens in seiner geänderten Gestalt (Errichtung eines Parkplatzes mit doppelarmiger Schrankenanlage) ausgelöst. Dieses Vorhaben ist auch nicht nach Art. 57 BayBO oder Art. 58 BayBO verfahrens- bzw. genehmigungsfrei. (Rn. 21) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Klage gegen Baueinstellung für Errichtung eines Parkplatzes mit Schrankenanlage (abgewiesen), Baugenehmigung, bauliche Anlage, Genehmigungspflicht, Bauaufsichtsbehörde, Baueinstellung, Bestandsschutz, Instandhaltungsarbeiten, Stellplätze, Zwangsgeldandrohung

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 Betrages abwenden, wenn nicht der Beklagte Sicherheit in Höhe des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Tatbestand

1
Der Kläger wendet sich gegen den Bescheid des Beklagten vom ... Februar 2021, durch den die Einstellung von Bauarbeiten angeordnet und der Kläger zur Bauantragstellung aufgefordert worden ist.

2
Der Kläger ist Eigentümer der Grundstücke FlNr. ... und ..., jeweils Gemarkung N… Er betreibt dort u.a. einen Skilift.

3
Bei einer Baukontrolle am ... Februar 2021 stellte der Beklagte fest, dass auf dem Grundstück FlNr. ... Bauarbeiten für die Errichtung einer Schrankenanlage im Gange waren. Eine Betonplatte war bereits fertig gestellt, ebenso die Schalung für einen Betonsockel, auf dem die Schrankenanlage montiert werden sollte. Zudem war ein Parkplatz mit ca. 2.000 m^2 abgeschoben und Teilflächen mit Teerfräsgut aufgeschüttet worden. Auf dem gegenüberliegenden Grundstück FlNr. --- war ein Parkplatz mit ca. 1.600 m^2 abgeschoben worden. Der Baukontrolleur ordnete gegenüber dem Kläger mündlich die sofortige Einstellung der Bauarbeiten an; lediglich Verkehrssicherungsmaßnahmen dürften noch ausgeführt werden.

4
Mit Bescheid vom ... Februar 2021, dem Kläger am … Februar 2021 durch Einlegung in den zur Wohnung gehörenden Briefkasten gegen Postzustellungsurkunde zugestellt, bestätigte der Beklagte die mündlich angeordnete Einstellung der Bauarbeiten; die weiteren Bauarbeiten blieben eingestellt (Ziffer 1). Die sofortige Vollziehung der Ziffer 1 wurde angeordnet (Ziffer 5) und für den Fall der unerlaubten Fortsetzung der Bauarbeiten ein Zwangsgeld in Höhe von 2.000 EUR angedroht (Ziffer 3). Daneben wurde der Kläger unter Androhung eines Zwangsgelds in Höhe von 1.000 EUR (Ziffer 4) zur Stellung eines Bauantrags

binnen vier Wochen nach Unanfechtbarkeit des Bescheids aufgefordert (Ziffer 2). Zur Begründung stützte sich der Beklagte in tatsächlicher Hinsicht auf die Feststellungen der Baukontrolle vom ... Februar 2021. In rechtlicher Hinsicht führte der Beklagte aus: Das Bauvorhaben bedürfe einer Baugenehmigung, die nicht vorliege. Darin liege ein Verstoß gegen öffentlich-rechtliche Vorschriften, sodass nach Art. 75 Satz 1 BayBO die Einstellung der Bauarbeiten angeordnet werden dürfe. Dies entspreche auch pflichtgemäßem Ermessen, denn nur so könne die Errichtung baulicher Anlagen verhindert werden, deren Vereinbarkeit mit öffentlichen-rechtlichen Vorschriften nicht ausreichend geprüft worden sei. Eine solche Prüfung sei nur aufgrund eines Bauantrags möglich, zu dessen Einreichung der Kläger nach Art. 76 Satz 3 BayBO aufgefordert werden dürfe. Die sofortige Vollziehung der Baueinstellung werde im überwiegenden öffentlichen Interesse angeordnet. Nur so könne die Verwirklichung rechtswidriger Bauvorhaben verhindert werden. Es könne nicht hingenommen werden, dass der Bauherr das Bauvorhaben während des Rechtsbehelfsverfahrens fortsetze und womöglich vollende, sich aber am Ende herausstelle, dass es baurechtswidrig und wieder zu beseitigen sei. Die Höhe der angedrohten Zwangsgelder orientiere sich am wirtschaftlichen Interesse des Klägers.

5
Gegen diesen Bescheid hat der Kläger mit Schriftsatz vom 5. März 2021, bei Gericht per Post eingegangen am 9. März 2021, Klage erhoben. Diese Klage hat der Kläger schriftsätzlich nicht ausdrücklich begründet. Er hat jedoch in den unter den Az. M 1 K 21.1279, M 1 E 21.2100, M 1 K 21.1293, M 1 S 21.1294 und M 1 S7 21.6696 geführten, mit diesem Verfahren zusammenhängenden Verfahren sowie in der mündlichen Verhandlung am 17. September 2024 im Wesentlichen folgendes ausgeführt: Er betreibe die Parkplätze bereits seit Jahrzehnten. Der im Lauf der Zeit zunehmende Fahrverkehr habe kontrolliert werden müssen. In der „Corona“-Pandemie sei die Kontrolle und Einhebung der Parkgebühren persönlich nicht mehr zumutbar gewesen, weshalb er eine Schrankenanlage installiert habe. Dabei handle es sich schon nicht um eine bauliche Anlage. Zudem habe er die Parkplätze nicht errichtet; die Flächen seien vielmehr schon da gewesen und schlicht zum Abstellen von PKW genutzt worden. Er halte sie nur instand. Damit werde den vom Landratsamt Miesbach im Rahmen der Genehmigung des vom Kläger betrieben Skilifts formulierten Anordnungen aus dem Jahr 1985 sowie den Ausführungen der Regierung von Oberbayern in einem Schreiben an den Kläger aus dem Jahr 1983 Genüge getan. Einer Baugenehmigung bedürfe es nicht. Ferner hat er Zweifel an der Bestimmtheit von Ziffer 1 des Bescheids geäußert.

6
Der Kläger beantragt,

den Bescheid des Landratsamts Rosenheim vom …02.2021, zugestellt am …02.2021 – BT-2021- … – aufzuheben.

7
Der Beklagte beantragt

Klageabweisung.

8
Er führt aus, das Vorhaben sei formell illegal und auch nicht offensichtlich genehmigungsfähig. Eine Instandhaltung gebe es nur bei genehmigten Vorhaben. Jedenfalls aber liege eine genehmigungspflichtige Änderung vor, denn es sei von einem Gesamtvorhaben mit Schrankenanlage samt Podest und einer entsprechenden Zufahrtsregelung auszugehen. Selbst wenn man mit dem Kläger annehmen wolle, dass dieser die Stellplätze nicht errichtet habe, so liege in der Nutzung bislang nicht gewerblich genutzter Flächen als gewerbliche Parkflächen jedenfalls eine genehmigungsbedürftige Nutzungsänderung.

9
Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf das Protokoll der mündlichen Verhandlung vom 17. September 2024, die beigezogene Behördenakte sowie auf die Gerichtsakten, auch in den Verfahren M 1 K 21.1279, M 1 E 21.2100, M 1 K 21.1293, M 1 S 21.1294 sowie M 1 S7 21.6696 Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

10

Die Klage ist zulässig, aber unbegründet. Der angefochtene Bescheid vom ... Februar 2021 ist rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

I.

11
Ziffer 1 des Bescheids vom ... Februar 2021, durch welche die gegenüber dem Kläger mündlich angeordnete Einstellung der Bauarbeiten auf den Grundstücken FlNr. ... und ... bestätigt und die Einstellung der weiteren Bauarbeiten angeordnet wurde, ist rechtmäßig.

12
Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage ist dabei der Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung, denn bei der hier streitgegenständlichen Baueinstellung handelt es sich um einen Verwaltungsakt mit Dauerwirkung, der fortlaufend der Rechtfertigung bedarf. Die Verlagerung des maßgeblichen Zeitpunktes von der behördlichen zur gerichtlichen Entscheidung soll aus materiellen Gründen sicherstellen, dass das Gericht eine realitätsnahe und möglichst abschließende Entscheidung treffen und damit weitere Verfahren vermeiden kann (st.Rspr., siehe nur BayVGH, B.v. 23.7.2018 – 15 ZB 17.1094 – juris Rn. 21 m.w.N.).

13
1. Rechtsgrundlage der Einstellung der weiteren Bauarbeiten ist Art. 75 Abs. 1 Satz 1 BayBO. Danach kann die Bauaufsichtsbehörde die Einstellung der Arbeiten anordnen, wenn Anlagen im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften errichtet, geändert oder beseitigt werden. Ein Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften liegt dabei schon dann vor, wenn ein nach Art. 55 Abs. 1 BayBO genehmigungsbedürftiges Vorhaben ohne die erforderliche Baugenehmigung ausgeführt wird (sog. formelle Illegalität).

14
a) Die Bauarbeiten auf den Vorhabengrundstücken widersprechen öffentlich-rechtlichen Vorschriften. Sie dienen der Errichtung bzw. Änderung genehmigungsbedürftiger Anlagen (aa). Es handelt sich nicht um verfahrensfreie Instandhaltungsarbeiten (bb). Die demnach erforderliche Baugenehmigung liegt nicht vor (cc).

15
aa) Die Errichtung oder Änderung eines gewerblich genutzten, befestigten Parkplatzes mit doppelarmiger Schrankenanlage auf dem Grundstück FlNr. ... durch den Kläger ist ebenso genehmigungsbedürftig wie die Errichtung eines befestigten Parkplatzes auf dem Grundstück FlNr. ...

16
(1) Nach Art. 55 Abs. 1 BayBO bedürfen die Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung von baulichen Anlagen einer Genehmigung, soweit in Art. 56 bis 58, 72 und 73 BayBO nichts anderes bestimmt ist. Dabei gilt: Ist ein aus mehreren Baumaßnahmen bestehendes Gesamtvorhaben als Einheit, z.B. planerisch, technisch oder funktionell zu behandeln, unterliegt es insgesamt der Genehmigungspflicht, auch wenn einzelne Teile für sich allein genehmigungsfrei wären. Es ist nicht zulässig, ein einheitliches Vorhaben künstlich in einen genehmigungspflichtigen und einen genehmigungsfreien Teil aufzuspalten (Decker in Busse/Kraus, BayBO, 153. EL Januar 2024, Art. 55 Rn. 33). Das gilt nicht nur für das Baugenehmigungsverfahren, sondern auch, soweit sich die Genehmigungsfrage – wie hier – im repressiven bauaufsichtlichen Verfahren stellt (vgl. BayVGH, B.v. 10.11.2021 – 15 ZB 21.1329 – juris Rn. 9; B.v. 18.10.2021 – 15 CS 21.1990 – juris Rn. 48; B.v. 20.9.2000 – 2 CS 00.808 – juris Rn. 17).

17
(2) Bei den Parkflächen auf den Vorhabengrundstücken handelt es sich jedenfalls um Stellplätze im Sinne des Art. 2 Abs. 8 Satz 1 BayBO, die gem. Art. 2 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 BayBO als bauliche Anlagen gelten und damit grundsätzlich der Genehmigungspflicht nach Art. 55 Abs. 1 BayBO unterfallen. Die Errichtung ist nicht genehmigungsfrei.

18
Unter Stellplätzen im Sinne des Art. 2 Abs. 8 Satz 1 BayBO sind Flächen zu verstehen, die dem Abstellen von Kraftfahrzeugen außerhalb der öffentlichen Verkehrsfläche dienen. Eine bauliche Verfestigung des Untergrundes ist nicht notwendig (Dirnberger in Busse/Kraus, BayBO, 153. EL Januar 2024, Art. 2 Rn. 689;

vgl. SaarlOVG Saarland, B.v. 8.12.2010 – 2 B 277/20 – juris Rn. 25). Von Art. 2 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 BayBO werden dabei insbesondere unbefestigte Stellplätze wie z.B. Wiesen erfasst, während mit Kies u.ä. befestigte Stellplätze bereits unter den Begriff der baulichen Anlage in Art. 2 Abs. 1 Satz 1 BayBO fallen. Vor diesem Hintergrund spielt es auch keine Rolle, ob als Grünflächen genutzte Abstellflächen Teil der naturgegebenen Landschaft sind oder nicht. Die Vorhabengrundstücke werden nach dem eigenen Vortrag des Klägers bereits seit Jahren als Abstellflächen für Kraftfahrzeuge genutzt, sodass das Vorliegen von Stellplätzen i.S.v. Art. 2 Abs. 8 Satz 1 BayBO zu bejahen ist, die gem. Art. 2 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 BayBO als bauliche Anlage gelten. Soweit diese nach den in der Behördenakte befindlichen Lichtbildern und den eigenen Ausführungen des Klägers mit Teerfräsgut befestigt worden sind, stellen diese Stellplätze sogar bauliche Anlagen i.S.d. Art. 2 Abs. 1 Satz 1 BayBO dar.

19
(3) Die Errichtung dieser Anlagen ist nicht verfahrensfrei. Art. 57 Abs. 1 Nr. 15 Buchst. b BayBO, wonach Stellplätze mit einer Fläche bis zu 300 m^2 und deren Zufahrten verfahrensfrei sind, sofern sie nicht im Außenbereich liegen, greift nicht. Die Parkflächen auf jedem der beiden Vorhabengrundstücke weisen eine Fläche von deutlich über 300 m^2 auf. Zudem liegen sie im Außenbereich (§ 35 BauGB). Auch Art. 57 Abs. 1 Nr. 8 BayBO ist hier nicht einschlägig, da Art. 57 Abs. 1 Nr. 15 Buchst. b BayBO für nicht überdachte Stellplätze als speziellere Vorschrift vorgeht (Lechner/Busse in Busse/Kraus, BayBO, 153. EL Januar 2024, Art. 57 Rn. 243). Schon deshalb, weil die Stellplätze nicht überdacht sind, scheiden Art. 57 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. b und Abs. 2 Nr. 1 BayBO ebenfalls aus.

20
bb) Weder im Hinblick auf das Grundstück FlNr. ... noch auf das Grundstück FlNr. ... kann sich der Kläger mit Erfolg auf die Verfahrensfreiheit von Instandhaltungsarbeiten nach Art. 57 Abs. 6 BayBO berufen.

21
(1) Soweit es um die Errichtung der Schrankenanlage auf dem Vorhabengrundstück FlNr. ... geht, liegt jedenfalls eine genehmigungspflichtige Änderung i.S.d. Art. 55 Abs. 1 BayBO vor. Eine Änderung in diesem Sinne ist gegeben, wenn eine (vorhandene) bauliche Anlage in ihrer Substanz baulich umgestaltet wird, z.B. in Gestalt von Umbau, Ausbau oder Erweiterung. Abzugrenzen ist die Änderung von bloßen Instandhaltungsarbeiten. Das sind bauliche Maßnahmen, die der Erhaltung der Gebrauchsfähigkeit und der baulichen Substanz einer Anlage dienen, ohne deren Identität zu verändern (siehe nur Decker in Busse/Kraus, BayBO, 153. EL Januar 2024, Art. 55 Rn. 27). Die Betonierung einer Bodenplatte mit Sockel sowie die Montage einer doppelarmigen Schrankenanlage stellt eine bauliche Erweiterung des Parkplatzes dar, durch die sich die Identität des Vorhabens ändert. Dadurch wird die Genehmigungsbedürftigkeit des Gesamtvorhabens in seiner geänderten Gestalt (Errichtung eines Parkplatzes mit doppelarmiger Schrankenanlage) ausgelöst (vgl. Decker in Busse/Kraus, BayBO, 153. EL Januar 2024, Art. 55 Rn. 26). Dieses Vorhaben ist auch nicht nach Art. 57 BayBO oder Art. 58 BayBO verfahrens- bzw. genehmigungsfrei.

22
(2) Soweit es um das Grundstück FlNr. ... geht, liegen ebenfalls keine verfahrensfreien Instandhaltungsarbeiten nach Art. 57 Abs. 6 BayBO vor. Instandhaltung sind alle Maßnahmen, die dazu dienen, Gebrauchsfähigkeit und Wert von Anlagen unter Belassung von Konstruktion und äußerer Gestalt zu erhalten (vgl. BayLT-Drs. 12/13482, S. 39). Ob Instandhaltungsarbeiten in diesem Sinne nur dann vorliegen, wenn die Anlage Bestandsschutz genießt, ist in der Rspr. des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs nicht abschließend geklärt. Während dies in der früheren Rechtsprechung ohne Weiteres angenommen wurde (so zu Art. 63 Abs. 5 BayBO a.F. BayVGH, B.v. 18.2.2000 – 2 ZS 00.371 – juris Rn. 3), hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof in jüngerer Zeit die Auffassung vertreten, dass die Annahme verfahrensfreier Instandhaltungsarbeiten i.S.d. Art. 57 Abs. 6 BayBO unabhängig von der Frage des Bestandsschutzes zu beantworten sei (BayVGH, B.v. 20.1.2020 – 1 ZB 18.933 – juris Rn. 13; B.v. 14.8.2012 – 1 CS 12.1489 – juris Rn. 7 ff.). Ob dem zu folgen ist, kann hier offenbleiben, denn wenn ein Bauherr – wie hier der Kläger – Parkflächen zunächst nicht befestigt, sondern als Parkflächen nutzt und die im Gefolge auftretenden Bodenschäden durch Aufschüttungen mit Bauprodukten (hier: Teerfräsgut) ausbessert, überführt er eine fingierte bauliche Anlage i.S.v. Art. 2 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 BayBO in eine (echte) bauliche Anlage i.S.v. Art. 2 Abs. 1 Satz 1 BayBO. Dadurch kommt es nicht nur zu einer baulichen Erweiterung, sondern auch zu einer Änderung der Identität des Vorhabens, sodass sich solche Arbeiten nicht im Rahmen von Instandhaltungsarbeiten halten. Andernfalls könnte ein Bauherr in einem solchen Fall

im Sinne einer „Salamitaktik“ baurechtswidrige Zustände schaffen, ohne dass die Bauaufsichtsbehörde hiergegen einschreiten könnte. Art. 75 Abs. 1 Satz 1 BayBO würde insoweit leerlaufen.

23
cc) Die somit erforderliche Baugenehmigung liegt nicht vor.

24
Soweit der Kläger sich auf Äußerungen des Landratsamts Miesbach und der Regierung von Oberbayern aus den 1980er Jahren beruft, kann er damit nicht durchdringen. Dabei handelt es sich nicht um Baugenehmigungen. Diese Äußerungen bewirken keinen Bestandsschutz, zumal wohl weder die Regierung von Oberbayern noch das Landratsamt Miesbach für die Genehmigung der streitgegenständlichen Parkplätze sachlich bzw. örtlich zuständig wären.

25
Auch die vom Kläger angeführte Gaststättenerlaubnis gewährt keinen Bestandsschutz. Gaststättenerlaubnisse sind für die baurechtliche Beurteilung belanglos. Zwar hat die Baugenehmigung für eine Gaststätte im gaststättenrechtlichen Erlaubnisverfahren Bindungswirkung (vgl. BVerwG, U.v. 4.10.1988 – 1 C 72.86 – juris Rn. 31; B.v. 14.6.2011 – 4 B 3/11 – juris Rn. 5). Daraus kann aber nicht gefolgert werden, dass auch umgekehrt eine Bindungswirkung für die Baugenehmigungsbehörde eintritt (vgl. BayVGH, B.v. 28.2.2019 – 9 ZB 17.911 – juris Rn. 11; B.v. 29.10.1987 – 20 B 85 A 1481 – NVwZ 1988, 1140; s.a. HessVGH, B.v. 23.12.1988 – 4 TZ 4362/88 – NVwZ 1990, 583; VG Freiburg, B.v. 23.12.1982 – 6 K 324/82 – NVwZ 1983, 697; Metzner/Thiel, GastG, 7. Aufl. 2023, § 2 Rn. 14). Denn die Bindungswirkung der erteilten Baugenehmigung für das gaststättenrechtliche Verfahren beruht auf der Überlegung, dass die Gaststättenbehörde bei der Beurteilung der baurechtlichen Zulässigkeit einer Gaststätte nicht von der Entscheidung der sachlich zuständigen Baugenehmigungsbehörde abweichen darf. Dagegen wäre es nicht sachgerecht, wenn die sachnähere Bauaufsichtsbehörde durch die Inzidentbeurteilung der Gaststättenbehörde bei der Prüfung der Versagungsgründe nach § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 3 GastG in ihren späteren baurechtlichen Entscheidungen gebunden wäre (VG Freiburg, B.v. 23.12.1982 – 6 K 324/82 – NVwZ 1983, 697).

26
Eine Baugenehmigung hat der Kläger nicht vorgelegt. Sie ist auch in den vorgelegten Behördenakten nicht enthalten. Auch im Übrigen ist für Bestandsschutz nichts ersichtlich. Dies geht zu Lasten des Klägers. Nach ständiger Rechtsprechung ist für das Vorliegen einer Baugenehmigung der Bürger beweispflichtig, wenn er sich gegenüber einer bauaufsichtlichen Anordnung darauf beruft, dass eine Baugenehmigung vorliege und daher eine bauliche Anlage formell rechtmäßig sei (vgl. BVerwG, U.v. 23.2.1979 – IV C 86.76 – juris Rn. 14; B.v. 19.2.1988 – 4 B 33/88 – juris Rn. 3; BayVGH, B.v. 10.11.2021 – 15 ZB 21.1329 – juris Rn. 10; B.v. 11.10.2022 – 15 ZB 22.867 – juris Rn. 30 m.w.N.).

27
b) Ziffer 1 des Bescheids vom ... Februar 2021 genügt auch den Bestimmtheitsanforderungen des Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG. Danach muss der Adressat zum einen in die Lage versetzt werden, zu erkennen, was von ihm gefordert wird. Zum anderen muss der Verwaltungsakt geeignete Grundlage für Maßnahmen zu seiner zwangsweisen Durchsetzung sein können. Im Einzelnen richten sich die Anforderungen an die notwendige Bestimmtheit eines Verwaltungsakts nach den Besonderheiten des jeweils anzuwendenden und mit dem Verwaltungsakt umzusetzenden materiellen Rechts. (BVerwG, U.v. 15.2.1990 – 4 C 41/87 – juris Rn. 29). Nach diesen Maßstäben ist Ziffer 1 des streitgegenständlichen Bescheids nicht unbestimmt: Jedenfalls die Anordnung in Ziffer 1 des Bescheids vom ... Februar 2021: „Die weiteren Bauarbeiten bleiben eingestellt.“, macht unzweifelhaft deutlich, dass von dem Kläger die Einstellung sämtlicher Bauarbeiten an den Parkplätzen auf den Grundstücken FlNr. ... und ... gefordert war. Eine Aufzählung sämtlicher Arbeitsschritte war weder erforderlich noch möglich und wäre mit dem hinter Art. 75 Abs. 1 Satz 1 BayBO stehenden öffentlichen Interesse an einem effektiven Einschreiten gegen im Entstehen begriffene, möglicherweise baurechtswidrige Zustände nicht zu vereinbaren (vgl. insoweit auch die hier in Bezug genommenen Gründe des Beschlusses der Kammer vom 25. November 2021, Az. M 1 E 21.2100).

28
2. Der Beklagte hat auch das ihm durch Art. 75 Abs. 1 Satz 1 BayBO eingeräumte Ermessen fehlerfrei ausgeübt.

29
Liegen die tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 75 Abs. 1 Satz 1 BayBO vor, so ist der Bauaufsichtsbehörde auf Rechtsfolgenseite Ermessen eingeräumt, das die Behörde gem. Art. 40 BayVwVfG entsprechend dem Zweck der Ermächtigung und in den gesetzlichen Grenzen des Ermessen auszuüben hat. Aus dem Zweck des Art. 75 Abs. 1 Satz 1 BayBO, bereits die Entstehung baurechtswidriger Zustände durch rechtzeitiges und wirksames Einschreiten zu verhindern, folgt nach ständiger Rechtsprechung (siehe nur BayVGH, B.v. 11.9.2017 – 1 ZB 16.2186 – juris Rn. 5; B. v. 2.8.2000 – 1 ZB 97.2669 – juris Rn. 5), dass bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen regelmäßig eine Baueinstellung ergehen kann (sog. intendiertes Ermessen). Etwas anderes gilt nur dann, wenn im Einzelfall besondere Gründe vorliegen, die eine andere Entscheidung rechtfertigen.

30
Nach diesen Maßstäben liegen keine im verwaltungsgerichtlichen Verfahren nach § 114 Satz 1 VwGO beachtlichen Ermessenfehler vor: Der Beklagte hat das ihm eingeräumte Ermessen ausweislich der Begründung des Bescheids vom ... Februar 2021 erkannt und entsprechend dem Zweck der Ermächtigung ausgeübt. Besondere Umstände, die eine Baueinstellung als ermessenfehlerhaft erscheinen lassen, sind nicht ersichtlich. Insbesondere die vom Kläger angeführte „Corona“-Pandemie ist insoweit unbeachtlich: Es ist nicht zu erkennen, weshalb es dem Kläger in Zeiten der „Corona“-Pandemie nicht zumutbar gewesen sein sollte, vor Baubeginn eine Baugenehmigung für das von ihm geplante Vorhaben zu beantragen. Vor diesem Hintergrund erscheint auch die von dem Beklagten gegebene, knapp und allgemein gehaltene Begründung ausreichend (vgl. hierzu grundlegend BVerwG, U.v. 16.6.1997 – 3 C 22/96 – juris Rn. 14).

31
3. Nicht zu beanstanden ist schließlich auch die Inanspruchnahme des Klägers, der als Bauherr Verhaltensstörer bzw. als Grundstückseigentümer jedenfalls Zustandsstörer i.S.d. Art. 9 LStVG ist.

32
4. Schließlich bestehen auch hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit der Baueinstellung (Art. 8 Abs. 1 LStVG) keine Bedenken. Die Baueinstellung ist geeignet, die Entstehung baurechtswidriger Zustände zu verhindern. Selbst wenn man die Aufforderung nach Art. 76 Satz 3 BayBO, einen Bauantrag zu stellen, als milderes Mittel ansehen wollte, so wäre dieses jedenfalls nicht gleichermaßen effektiv, denn durch die Aufforderung zur Bauantragstellung könnte die Fortsetzung möglicherweise rechtswidriger Bauarbeiten nicht unterbunden werden.

II.

33
Ziffer 2 des Bescheides vom ... Februar 2021 ist ebenfalls formell und materiell rechtmäßig. Rechtsgrundlage für das Verlangen der Bauantragstellung ist Art. 76 Satz 3 BayBO. Diese Aufforderung hat sich noch nicht i.S.v. Art. 43 Abs. 2 BayVwVfG erledigt. Zwar hat der Beklagte in der mündlichen Verhandlung darauf hingewiesen, dass der Kläger inzwischen einen Bauantrag gestellt habe. Dieser sei jedoch noch nicht vollständig, denn es fehle an einer Betriebsbeschreibung. Solange der Pflichtige keinen vollständigen Bauantrag gestellt hat, ist der Regelungsgehalt einer Aufforderung nach Art. 76 Satz 3 BayBO nicht erschöpft, sodass keine Erledigung nach Art. 43 Abs. 2 BayVwVfG eintritt. Im Übrigen gelten hinsichtlich der tatbestandlichen Voraussetzungen, der Ermessensausübung, der Maßnahmenrichtung und der Verhältnismäßigkeit die Ausführungen unter I. entsprechend.

III.

34
Auch Ziffer 3 des Bescheides vom … Februar 2021, durch die für den Fall der Fortsetzung der Bauarbeiten ein Zwangsgeld in Höhe von 2.000,00 EUR angedroht wurde, ist formell und materiell rechtmäßig

35
Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage ist auch hier der Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung. Denn eine Zwangsmittelandrohung entfaltet – jedenfalls vor dem hier nicht erfolgten Abschluss des Vollstreckungsverfahrens – fortdauernde Rechtswirkung, sodass ihre Rechtmäßigkeit deshalb nicht im Erlasszeitpunkt, sondern im Zeitpunkt des Schlusses der letzten mündlichen Verhandlung zu beurteilen ist (vgl. zur Zwangsgeldandrohung nach § 74 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 AuslG: BVerwG, U.v. 16.12.2004 – 1 C 30.03 – juris Rn. 23; U. v. 14.3.2006 – 1 C 11/05 – juris Rn. 8).

36
Rechtsgrundlage der Zwangsgeldandrohung sind Art. 29 Abs. 2 Nr. 1, 31 Abs. 1 und Abs. 3 Satz 2, 36 VwZVG. Die allgemeinen Vollstreckungsvoraussetzungen nach Art. 18 Abs. 1, 19 Abs. 1 Nr. 3 VwZVG liegen vor: Bei der Baueinstellungsverfügung in Ziffer 1 des Bescheids handelt es sich um einen nach Art. 43 Abs. 1 BayVwVfG wirksamen Verwaltungsakt mit vollstreckungsfähigem, insb. hinreichend bestimmtem (s.o. I.1.b) Inhalt, dessen sofortige Vollziehung in Ziffer 5 des angefochtenen Bescheids vom 9. Februar 2021 gem. § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4, Abs. 3 VwGO behördlich angeordnet worden ist. Auch die besonderen Vollstreckungsvoraussetzungen liegen vor: Durch die Baueinstellungsverfügung wird der Pflichtige zu einem Unterlassen verpflichtet, sodass das Zwangsgeld gem. Art. 29 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 1, Art. 31 Abs. 1 VwZVG ein zulässiges Zwangsmittel ist. Die Zwangsmittelandrohung entspricht auch den Anforderungen der Art. 36, 31 VwZVG: Durch Androhung von Zwangsgeld in Höhe von 2.000,00 EUR wurde Art. 36 Abs. 3 Satz 1 und Abs. 5 VwZVG Genüge getan. Das Zwangsgeld bewegt sich in dem durch Art. 31 Abs. 2 Satz 1 VwZVG festgelegten Rahmen und erscheint nicht zuletzt angesichts des Umstandes, dass der Kläger die streitgegenständlichen Parkplätze gegen Entgelt zur Verfügung stellt bzw. stellen möchte, angemessen. Dass dem Kläger keine Frist i.S.d. Art. 36 Abs. 1 Satz 2 VwZVG gesetzt worden ist, sondern dieser die Bauarbeiten sofort zu unterlassen hatte, ist unschädlich. Denn nach allgemeiner Ansicht bedarf es bei einer Unterlassungsverpflichtung im Regelfall – und so auch hier – keiner Fristsetzung (vgl. etwa BayVGH, B.v. 15.6.2000 – 4 B 98.775 – juris Rn. 21). Für Ermessenfehler bei der Entscheidung, ob und ggf. welche Zwangsmittel angedroht werden, ist im Übrigen nichts ersichtlich.

IV.

37
Nicht zu beanstanden ist ferner Ziffer 4 des Bescheids vom ... Februar 2021, durch die für den Fall, dass der nach Ziffer 2 zu stellende Bauantrag nicht rechtzeitig eingereicht werde, ein Zwangsgeld in Höhe von 1.000,00 EUR angedroht wurde. Insbesondere am Vorliegen der allgemeinen Vollstreckungsvoraussetzungen im maßgeblichen Zeitpunkt bestehen keine Zweifel: Wenn die Zwangsmittelandrohung wie hier gemäß Art. 36 Abs. 2 Satz 1 VwZVG mit dem Grundverwaltungsakt verbunden wird, müssen die allgemeinen Vollstreckungsvoraussetzungen zwar nicht im Zeitpunkt des Erlasses der Androhung (vgl. BayVGH, U.v. 30.3.1977 – 367 II 74 – juris Rn. 17), wohl aber im Zeitpunkt des Beginns der bei Handlungspflichten nach Art. 36 Abs. 1 Satz 2 VwZVG regelmäßig zu bestimmenden Frist vorliegen (BayVGH, B.v. 11.7.2021 – 1 ZB 01.1255 – juris Rn. 12). Hinsichtlich Ziffer 2 des Bescheids vom … Februar 2021 hat der Beklagte die sofortige Vollziehung nicht angeordnet. Für die Einreichung des Bauantrags wurde jedoch eine Frist von vier Wochen ab Unanfechtbarkeit des Bescheids vom … Februar 2021 gesetzt, sodass der Grundverwaltungsakt während der gesamten Dauer der vierwöchigen Handlungsfrist nach Art. 19 Abs. 1 Nr. 1 VwZVG vollstreckbar ist. Auch die besonderen Vollstreckungsvoraussetzungen sind gegeben. Insbesondere erscheint die Handlungsfrist (Art. 36 Abs. 1 Satz 2 VwZVG) von vier Wochen ab Unanfechtbarkeit angemessen.

V.

38
Gegen Ziffern 6 und 7 bestehen schließlich ebenfalls keine Bedenken. Die Inanspruchnahme des Klägers als Kostenschuldner ist dem Grunde nach rechtmäßig, da er als Bauherr die kostenpflichtige Amtshandlung (hier: Baukontrolle und Erlass des streitgegenständlichen Bescheids) i.S.v. Art. 2 Abs. 1 Satz 1, Art. 1 Abs. 1 Satz 1 VwZVG veranlasst hat. Kostenfreiheit nach Art. 3 oder 4 KG besteht nicht. Auch Art. 16 Abs. 5 KG steht der Kostenerhebung nicht entgegen, da er Bescheid vom … Februar 2021 rechtmäßig ist. Auch der Höhe nach sind die erhobenen Kosten rechtmäßig. Nach Art. 6 Abs. 1 Satz 1 KG bemisst sich die Höhe der Gebühren nach dem auf Grundlage von Art. 5 KG erlassenen Kostenverzeichnis (Anlage zur Verordnung über den Erlass des Kostenverzeichnisses zum Kostengesetz vom 12. Oktober 2001, GVBl. S. 766), wobei die Gebühr gemäß Art. 7 Abs. 1 KG für jede Amtshandlung erhoben wird, auch wenn sie mit anderen zusammen vorgenommen wird. Die hier erhobenen Gebühren bewegen sich im unteren Bereich des durch die Tarif-Nrn. 2.I.1/1.45 (25 bis 2.500 EUR) und 2.I.1./1.38.2 (25 bis 1.250 EUR) gezogenen Rahmens. Auslagen in Höhe von 3,45 EUR durften gem. Art. 10 Abs. 1 Nr. 2 KG für den Postzustellungsauftrag erhoben werden.

VI.

39

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

VII.

40
Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711, 709 Satz 2 ZPO.