VG München, Urteil v. 08.04.2025 – M 1 K 21.3730

Titel:

Baueinstellungsverfügung hinsichtlich Terrassenerweiterung und Frage der Verfahrensfreiheit von Instandhaltungsarbeiten

Normenkette:

BayBO Art. 57 Abs. 1 Nr. 16 lit. g, Abs. 6, Art. 75 Abs. 1

Leitsätze:

1. Die Bauaufsichtsbehörde kann die Einstellung der Arbeiten anordnen, wenn Anlagen im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften errichtet, geändert oder beseitigt werden. Diese Voraussetzungen sind bereits dann gegeben, wenn das Vorhaben ohne Baugenehmigung – formell rechtswidrig – errichtet wird, weil es sich bei dem Vorhaben um eine gemäß Art. 55 Abs. 1 BayBO genehmigungspflichtige Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung von baulichen Anlagen handelt, die nicht gem. Art. 56 bis 58 BayBO verfahrensfrei ist. (Rn. 17) (redaktioneller Leitsatz)

2. Von verfahrensfreien Instandhaltungsarbeiten nach Art. 57 Abs. 6 BayBO sind solche Maßnahmen umfasst, die dazu dienen, die Gebrauchsfähigkeit und den Wert von Anlagen und Einrichtungen unter Belassung von Konstruktion und äußerer Gestalt zu erhalten und die weder Errichtung noch Änderung sind. Zur Instandhaltung gehört das Wiederrichten zerstörter und schadhafter Bauteile nur dann, wenn der bisherige Zustand im Wesentlichen unverändert gelassen wird (hier verneint bei Ersetzung und Erweiterung einer Terrasse). (Rn. 19) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Baueinstellung, Terrassenerweiterung bei nicht genehmigter Almwirtschaft, Keine Instandhaltungsmaßnahme, Anfechtungsklage, Bescheid, Vorhaben, Zwangsgeld, Hinterlegung, Kostenentscheidung, Ermessensfehler, Vollstreckung, Klage, Verfahren, Genehmigung, Sicherheitsleistung, Erlaubnis, Kosten des Verfahrens, bauliche Anlagen, keinen Erfolg, Baueinstellungsverfügung, Genehmigungspflicht, Instandhaltungsmaßnahmen, Ermessen der Behörde, Zwangsgeldandrohung, Bauaufsicht, formelle Rechtswidrigkeit, fehlende Baugenehmigung, verfahrensfreie Bauvorhaben, Instandhaltungsarbeiten, Terrassenerweiterung

Rechtsmittelinstanz:

VGH München, Beschluss vom 29.09.2026 – 1 ZB 25.1076

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 als Eigentümer des Grundstücks FlNr. 1763/4 Gem. … (Vorhabengrundstück) gegen eine ihm gegenüber ergangene Baueinstellung des Beklagten. Auf dem Vorhabengrundstück betreibt er aufgrund einer gaststättenrechtlichen Erlaubnis eine Berghütte.

2
Anfang April 2021 wurde festgestellt, dass der Kläger auf dem nach Süden und Westen stark abfallenden Gelände Betonsäulen für eine Terrassenerweiterung errichtet hatte. Mit formlosem Schreiben vom 7. April 2021 wurde der Kläger aufgefordert, die Säulen innerhalb von 4 Wochen zu beseitigen, um eine kostenpflichtige Anordnung zu vermeiden. Im Juni 2021 wurde festgestellt, dass die Arbeiten an der Terrasse fortgesetzt wurden. Der Beklagte erließ daraufhin am 14. Juni 2021 die streitgegenständliche, für

sofort vollziehbar erklärte Baueinstellung unter Zwangsgeldandrohung in Höhe von EUR 2.500,00. Das Vorhaben befinde sich im Außenbereich und sei daher genehmigungspflichtig, aber nicht genehmigungsfähig.

3
Bei einer Baukontrolle am 1. Oktober 2021 wurde festgestellt, dass die Terrasse zwischenzeitlich erweitert und bereits in Betrieb genommen worden war. Das fällig gewordene Zwangsgeld wurde vom Kläger bezahlt.

4
Der Beklagte erließ am 13. Dezember 2021 eine Rückbauanordnung für die errichtete Terrassenerweiterung, welche Verfahrensgegenstand im Verfahren M 1 K 22.321 ist und über das das Verwaltungsgericht München durch Urteil mit heutigem Datum entschieden hat.

5
Der Kläger hat am 14. Juli 2021 Klage gegen die Baueinstellung erhoben mit dem Antrag,

6
den Bescheid des Beklagten vom 14. Juni 2021 aufzuheben.

7
Insbesondere im Winter 2020/2021 seien an der Terrasse witterungsbedingt Schäden eingetreten, der Kläger habe daraufhin Sanierungsarbeiten vorgenommen, die bereits am 29. Mai 2021 – vor Erlass der Baueinstellungsverfügung – abgeschlossen gewesen seien. Die Baueinstellung sei bereits formell rechtswidrig, da die Begründung nicht den Anforderungen des § 39 VwVfG entspreche. Denn der Bescheid beschränke sich darauf, auszuführen, dass bauliche Anlagen grundsätzlich im Außenbereich nur dann zulässig seien, wenn diese öffentliche Belange nicht beeinträchtigen. Er sei auch materiell rechtswidrig, da für die Terrasse infolge der Schneeschäden in den letzten drei Jahren aus Sicherheitsgründen ein neuer Unterbau zu schaffen gewesen sei.

8
Der Beklagte beantragt

9
die Klage abzuweisen.

10
Der Kläger verfüge zwar über eine Gaststättenerlaubnis. Es liege jedoch keine Baugenehmigung für die Berghütte vor. Eine solche habe weder vom Kläger vorgezeigt werden können, noch sei eine Genehmigung in den Aktenbeständen des Landratsamts und den Gemeinden U. und M. auffindbar. Der Kläger habe die Bauarbeiten trotz des Baueinstellungsbescheids fortgesetzt und die Terrasse erweitert. Mit der daraufhin erlassenen Rückbauanordnung habe sich die Baueinstellung erledigt. Der Baueinstellungsbescheid entfalte somit keine Rechtswirkungen mehr. Die Baueinstellung sei zudem auch ermessensgerecht ergangen. Die vom Kläger ausgeführten Arbeiten – Setzung der Betonpfähle und Erweiterung der Terrasse auf einer Länge von ca. 22 m, wobei die Terrasse die Stützmauerkonstruktion um ca. 1,80 m überrage – seien über reine Instandsetzungsmaßnahmen hinausgegangen und damit genehmigungspflichtig.

11
Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts wird ergänzend auf die Gerichtsakte, auch im Verfahren M 1 K 22.321, und die beigezogenen Behördenakten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

12
Die Anfechtungsklage hat keinen Erfolg. Die zulässige Klage ist unbegründet, weil der streitgegenständliche Bescheid vom 14. Juni 2021 rechtmäßig ist und den Kläger nicht in seinen Rechten verletzt, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

13
1. Die Klage ist zulässig. Das Gericht geht davon aus, dass sich die Baueinstellungsanordnung mit Erlass der Rückbauanordnung nicht erledigt hat. Ein Verwaltungsakt bleibt nach Art. 43 Abs. 2 BayVwVfG wirksam, solange und soweit er nicht zurückgenommen, widerrufen, anderweitig aufgehoben oder durch

Zeitablauf oder – worauf es hier ankommt – auf andere Weise erledigt ist. Die Annahme einer Erledigung auf andere Weise ist nur in eng begrenzten Ausnahmefällen gerechtfertigt, da das Gesetz den Wirksamkeitsverlust des Verwaltungsakts bei den übrigen in Art. 43 Abs. 2 BayVwVfG genannten Varianten entweder – wie in den Fällen der Rücknahme, des Widerrufs oder der anderweitigen Aufhebung – an ein formalisiertes Handeln der Behörde oder – wie im Fall des Zeitablaufs – an einen eindeutig bestimmbaren Sachverhalt knüpft (BVerwG, B.v. 6.10.2015 – 3 B 9.15 – juris Rn. 7). Eine Erledigung auf andere Weise ist auch deshalb nur in eng begrenzten Ausnahmefällen anzunehmen, um die Aufhebungsvoraussetzungen der Art. 48, 49 BayVwVfG nicht zu umgehen (vgl. Sachs in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 43 Rn. 209). Als eine der Fallgruppen, die eine Erledigung auf andere Weise im Sinne von Art. 43 Abs. 2 BayVwVfG bewirken können, ist in Rechtsprechung und Literatur der Wegfall des Regelungsobjekts anerkannt (BVerwG, B.v. 6.10.2015 – 3 B 9.15 – juris Rn. 7) oder wenn der Regelungszweck nicht mehr erreicht werden kann. Eine Baueinstellungsverfügung kann sich demnach erledigen, wenn die Arbeiten an der Anlage, eventuell auch unter Verstoß gegen die Baueinstellungsverfügung, abgeschlossen wurden (vgl. BayVGH, B.v. 29.3.1993 – 14 CE 93.434 – juris Rn. 23) oder wenn der Baubestand vollständig entfernt worden ist, denn dann sind weitere (unzulässige) Bauarbeiten regelmäßig nicht mehr zu befürchten (BayVGH, B.v. 8.7.2021 – 15 CS 21.1642 – juris Rn. 11). Solange das unvollendete Bauwerk aber noch vorhanden ist, besteht jederzeit die Möglichkeit, dass daran weitere Baumaßnahmen vorgenommen werden. Darüber hinaus zielen die Maßnahmen Baueinstellung und Beseitigung auf unterschiedliche Lebenssachverhalte und Pflichten. Mit der Baueinstellung wird vom Bauherrn ein Unterlassen des „Weiterbauens“ an einem unvollendeten Bauvorhaben verlangt, dem er durch bloßes Nichtstun Folge leisten kann. Mit der Beseitigungsanordnung wird demgegenüber ein aktives Tun, nämlich die Entfernung der vorhandenen Bausubstanz gefordert. Erst wenn weitere Bauarbeiten tatsächlich nicht mehr möglich sind, weil das Vorhaben entweder fertiggestellt oder beseitigt ist, kommt daher eine Erledigung der Baueinstellung nach Art. 43 Abs. 2 BayVwVfG in Betracht (BayVGH, B.v. 8.7.2021 – 15 CS 21.1642 – juris Rn. 11).

14
Vorliegend ist mangels Bauunterlagen nicht bekannt, wie das Vorhaben nach Abschluss der Arbeiten aussehen soll. Es ist auch nicht offensichtlich, dass das Vorhaben bereits komplett fertig gestellt ist. So kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Betonsäulen weiter verkleidet werden sollen, wie im Rahmen der Baukontrolle vom 1. Oktober 2021 angegeben wurde (Bl. 119 der Behördenakte) oder dass im Hinblick auf die vom Kläger beabsichtigte Nutzung des Überstands als Lagerstelle und Viehunterstand weitere bauliche Maßnahmen (etwa in Form einer Einhausung des unteren Teils) geplant sind. Im maßgeblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung ist deshalb davon auszugehen, dass die Baueinstellungsanordnung weiterhin Regelungswirkung entfaltet und die Anfechtungsklage somit weiterhin als zulässig anzusehen ist.

15
2. Die Klage ist unbegründet. Die mit Bescheid vom 14. Juni 2021 angeordnete Einstellung der Arbeiten ist rechtmäßig, da die Erweiterung der Terrasse einer Baugenehmigung bedarf, welche jedoch nicht vorliegt.

16
a. Die Baueinstellungsverfügung ist formell rechtmäßig, insbesondere wurde der Kläger vor Erlass mit Schreiben vom 7. April 2021 angehört, Art. 28 Abs. 1 BayVwVfG.

17
b. Die Baueinstellung ist auch materiell rechtmäßig. Rechtsgrundlage für die Baueinstellungsverfügung ist Art. 75 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. Diese Voraussetzungen sind bereits dann gegeben, wenn das Vorhaben ohne Baugenehmigung – formell rechtswidrig – errichtet wird, weil es sich bei dem Vorhaben um eine gemäß Art. 55 Abs. 1 BayBO genehmigungspflichtige Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung von baulichen Anlagen handelt, die nicht gem. Art. 56 bis 58 BayBO verfahrensfrei ist.

18
Es besteht keine Verfahrensfreiheit gemäß Art. 57 Abs. 1 Nr. 16 Buchst. g BayBO, wonach unbedeutende Anlagen oder unbedeutende Teile von Anlagen, wie u.a. Terrassen, verfahrensfrei sind. Für eine Einordnung als „unbedeutend“ darf die Anlage bzw. der Teil der Anlage in bauordnungs- und bauplanungsrechtlicher Hinsicht keine bzw. nur geringe Relevanz aufweisen (Weinmann in BeckOK,

BayBO, 32. Ed. 1.10.2024, Art. 57 Rn. 225). Dies ist jedenfalls bei Terrassen, die einem Gastronomiebetrieb zugeordnet sind und damit gewerblich genutzt werden – so wie vorliegend, auch noch in erheblicher Größe – zu verneinen (OVG MV, B.v. 16.3.2000 – 3 M 13.00 – juris Ls).

19
Auch handelt es sich nicht um verfahrensfreie Instandhaltungsarbeiten nach Art. 57 Abs. 6 BayBO. Davon sind solche Maßnahmen umfasst, die dazu dienen, die Gebrauchsfähigkeit und den Wert von Anlagen und Einrichtungen unter Belassung von Konstruktion und äußerer Gestalt zu erhalten und die weder Errichtung noch Änderung sind (BayVGH, B.v. 16.11.2000 – 2 CS 00.2127 – juris Rn. 15). Zur Instandhaltung gehört das Wiederrichten zerstörter und schadhafter Bauteile nur dann, wenn der bisherige Zustand im Wesentlichen unverändert gelassen wird (VG München, U.v. 14.2.2017 – M 1 K 16.4516 – juris Rn. 35). Daher muss bei Instandhaltungsarbeiten die Identität des Bauwerks gewahrt bleiben, das Volumen darf also nicht wesentlich erweitert werden (BVerwG, U.v. 17.1.1986 – 4 C 80.82 – juris Rn. 12). Die Abgrenzung der Instandhaltung von der Neuerrichtung oder Änderung einer baulichen Anlage ist für den Einzelfall im Rahmen einer Gesamtbetrachtung nach der Verkehrsauffassung zu entscheiden (BayVGH, B.v. 7.12.2009 – 15 CS 09.2755 – juris Rn. 19).

20
Unabhängig davon, ob eine Instandhaltung von nicht genehmigten Anlagen – wie der vorliegenden – überhaupt möglich ist (dagegen wohl BayVGH, B.v. 18.2.2000 – 2 ZS 00.371 – juris Rn. 3; dafür: BayVGH, B.v. 14.8.2012 – 1 CS 12.1489 – juris Ls, Rn. 7; VG München, U.v. 31.1.2013 – M 11 K 12.1688 – juris Rn. 25), liegen jedenfalls keine Instandhaltungsmaßnahmen vor. Es kann durchaus sein, dass die alte Terrasse witterungsbedingte Schäden aufgewiesen hat und der Kläger diese beseitigen wollte. Allerdings hat er es nicht bei einer Ausbesserung und Wiederherstellung der Gebrauchsfähigkeit belassen. Er hat vielmehr eine insgesamt neue Terrasse inklusive neuer Unterbaukonstruktion und neuer Holzbeplankung errichtet und dabei im Vergleich zur bisherigen Terrasse eine nicht unerhebliche Flächenerweiterung vorgenommen, sodass die Terrasse, ausgehend von der noch sichtbaren Natursteinwand als ehemalige Begrenzung (vgl. Bl. 53 f. der Behördenakte), ca. 1,80 m über die ehemalige Bestandsterrasse ragt. Die dadurch geschaffene Fläche bietet Platz für mehr als 1/3 der bisherigen Gästeanzahl. Somit ist diesbezüglich nicht mehr von einer Instandhaltung auszugehen, sondern vielmehr von einer genehmigungspflichtigen Änderung, für die jedoch keine Genehmigung vorliegt.

21
c. Die Anordnung erging auch ansonsten rechtmäßig, insbesondere weist der Bescheid keine Ermessensfehler auf, soweit diese gemäß § 114 Satz 1 VwGO überhaupt der gerichtlichen Überprüfung unterliegen. Die Anordnung setzt sich in knapper aber ausreichender Art und Weise mit den Umständen des Einzelfalls auseinander. Das durch Art. 75 Abs. 1 Satz 1 BayBO eröffnete Ermessen ist ein intendiertes Regelermessen. Bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen kann und soll regelmäßig eine Baueinstellungsverfügung ergehen (BayVGH, B.v. 29.10.2020 – 1 CS 20.1979 – juris Rn. 14). Ein atypischer Sachverhalt, der eine Abweichung vom Regelfall bedingen würde, ist nicht gegeben. Angesichts des Umstandes, dass es sich bei der Baueinstellung um einen verhältnismäßig geringfügig belastenden Eingriff handelt, können die Interessen des Bauherrn – so auch hier – an der Fortführung des Vorhabens nur ein geringes Gewicht haben (vgl. VG München, U.v. 14.2.2017 – M 1 K 16.4516 – juris Rn. 39).

22
Offenbleiben kann, ob die Baueinstellung in Fällen der offensichtlichen Genehmigungsfähigkeit der eingestellten Arbeiten an einem Ermessensfehler leidet (vgl. zum Streitstand Decker in: Busse/Kraus, BayBO, 156. EL Dezember 2024, Art. 75 Rn. 91), da die vorgenommenen Arbeiten in Anbetracht der Außenbereichslage nicht offensichtlich genehmigungsfähig sind, vgl. insoweit die Ausführungen in dem den Beteiligten bekannten Urteil im Verfahren gegen die Rückbauanordnung (M 1 K 22.321).

23
3. Gegen die Zwangsgeldandrohung und die Kostenentscheidung im angefochtenen Bescheid hat die Klagepartei keine spezifischen Einwände erhoben; sie begegnen im Übrigen auch keinen rechtlichen Bedenken.

24
4. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 1, 2 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.