

**Titel:**

**Fälligkeitsmitteilung, Fälligkeit eines angedrohten Zwangsgelds, Fortsetzen von Bauarbeiten nach Baueinstellungsverfügung, Aufhebung des Grundverwaltungsaktes mit Wirkung ex nunc, Vollstreckungshindernis (verneint)**

**Normenketten:**

VwZVG Art. 23 Abs. 1 Nr. 2

VwZVG Art. 19 Abs. 1

VwZVG Art. 22 S. 1

VwZVG Art. 37 Abs. 4

VwZVG Art. 38 Abs. 3

VwZVG Art. 31 Abs. 3 S. 3

**Schlagworte:**

Fälligkeitsmitteilung, Fälligkeit eines angedrohten Zwangsgelds, Fortsetzen von Bauarbeiten nach Baueinstellungsverfügung, Aufhebung des Grundverwaltungsaktes mit Wirkung ex nunc, Vollstreckungshindernis (verneint)

**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**

Der Kläger wendet sich gegen die Fälligstellung eines Zwangsgeldes in Höhe von EUR 17.500,-.

**2**

Der Kläger ist Miteigentümer der Grundstücke mit den Flurnummern ...9, ...10, ...11 jeweils Gemarkung ..., W\* ...str. 177 bzw. B\* ...str. 2 (insgesamt im Folgenden: Baugrundstück), auf denen er einen Autohandel betreibt. Im November 2021 führte der Kläger Bauarbeiten zur Errichtung von Abstellplätzen für Kraftfahrzeuge auf dem Baugrundstück durch, ohne dafür eine Baugenehmigung besessen oder einen Bauantrag gestellt zu haben.

**3**

Nachdem die Beklagte von den stattfindenden Bauarbeiten Kenntnis erlangt hatte, erließ diese zunächst fermündlich eine Baueinstellungsverfügung und drohte dem Kläger ein Zwangsgeld über EUR 17.500,- für den Fall an, dass er die Bauarbeiten nicht einstelle. Diese Verfügung bestätigte die Beklagte anschließend schriftlich mit Bescheid vom 17. November 2021.

**4**

Am 25. November 2021 führte die Beklagte eine Ortsermittlung auf dem Baugrundstück durch. Dabei stellte sie fest, dass der Kläger die Bauarbeiten fortgesetzt hatte. Vor Ort traf sie einen Bauarbeiter an, der gerade beschäftigt war in einem Bereich des Baugrundstücks Pflastersteine zu verlegen.

**5**

Daraufhin teilte die Beklagte dem Kläger mit Schreiben vom 25. November 2025 mit, dass das mit Bescheid vom 17. November 2025 angedrohte Zwangsgeld über EUR 17.500,- fällig geworden sei.

**6**

Mit Schriftsatz vom 20. Dezember 2021 erhob der Kläger Klage gegen den Bescheid der Beklagten vom 17. November 2021 und beantragte zugleich die Anordnung bzw. Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seiner Klage. Das Verfahren in der Hauptsache wurde bei dem erkennenden Gericht unter dem Aktenzeichen M 8 K 21.6564, das Verfahren im vorläufigen Rechtsschutz unter dem Aktenzeichen M 8 S 21.6568 geführt. Mit Schriftsatz vom 27. Dezember 2021 erhob der Kläger eine Anfechtungsklage, mit der er sich gegen die Fälligkeitsmitteilung vom 25. November 2021 wandte. Zudem stellte er einen Antrag auf Anordnung bzw. Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seiner Klage vom 27. Dezember 2021. Das Verfahren in der Hauptsache wurde bei dem erkennenden Gericht unter dem Aktenzeichen M 8 K 21.6676, das Verfahren im vorläufigen Rechtsschutz unter dem Aktenzeichen M S 21.6677 geführt.

**7**

Mit Schriftsatz vom 6. April 2022 erklärte die Beklagte in den damaligen Verfahren folgendes:

**8**

„(...) heben wir die Baueinstellungsverfügung vom 17.11.2021 auf, weil die untersagten Bauarbeiten mittlerweile abgeschlossen wurden. Die Klage hat sich somit in der Hauptsache erledigt.

**9**

Die Kosten des Klage- und der Eilverfahrens sind der Klägerin aufzuerlegen. Die Klage gegen die Baueinstellung vom 17.11.2021 wäre unbegründet gewesen. Die Voraussetzungen für die Baueinstellung nach Art. 75 Abs. 1 BayBO lagen vor. Ermessensfehler oder eine mangelnde Bestimmtheit der Anordnung sind nicht ersichtlich.

**10**

Wir werden den Kläger demnächst zu einer etwaigen Beseitigungsanordnung anhören.“

**11**

In der Folge wurden sämtliche damalige Verfahren durch übereinstimmende Erledigungserklärungen beendet und durch Beschluss eingestellt.

**12**

Mit Schriftsatz vom 4. März 2024 ließ der Kläger durch seinen Bevollmächtigten im vorliegenden Verfahren Klage erheben.

**13**

Der Kläger beantragt,

**14**

Es wird festgestellt, dass entgegen der Feststellung im Schreiben der Beklagten vom 25.11.2021 Az\*\* ... (Fälligkeitsmitteilung eines Zwangsgeldes) das gegen den Kläger festgesetzte Zwangsgeld in Höhe von 17.500,- EUR aus der Verfügung vom 17.11.2021 nicht fällig geworden ist.

**15**

Das Zwangsgeld über EUR 17.500,- sei nicht fällig geworden. Die Baueinstellungsverfügung vom 17. November 2021 habe schon nicht ergehen dürfen, da es sich bei den vorgenommenen Bauarbeiten nicht um Arbeiten zur Errichtung einer genehmigungspflichtigen baulichen Anlage gehandelt habe. Vielmehr sei die Errichtung von Stellplätzen verfahrensfrei nach Art. 57 BayBO. Zudem sei die Verfügung aus dem gleichen Grund inhaltlich unbestimmt, da sie nicht erkennen lasse, welche genehmigungspflichtigen Arbeiten von dem Kläger zu unterlassen seien. Der Kläger habe in der Folge keine genehmigungspflichtigen Bauarbeiten fortgesetzt. Zuletzt dürfe auch aufgrund der Aufhebung des Grundverwaltungsaktes kein Zwangsmittel mehr angewendet werden. Es handle sich um eine Aufhebung mit Wirkung „ex tunc“.

**16**

Die Beklagte beantragt

**17**

Klageabweisung.

**18**

Die Fälligkeitsmitteilung sei nicht zu beanstanden. Der Kläger habe gegen die ihm auferlegte Pflicht weitere Bauarbeiten zu unterlassen, verstoßen. Dass sich die Grundverfügung infolge der Vollendung der

Bauarbeiten erledigt habe und aufzuheben gewesen sei, stehe einer Vollstreckung des bereits fällig gestellten Zwangsgeldes nicht entgegen. Andernfalls könne eine Zwangsgeldandrohung zur Durchsetzung einer Baueinstellungsverfügung wirkungslos bleiben, wenn der Verpflichtete die untersagten Arbeiten schnell abschließe und eine Erledigung der Baueinstellungsverfügung herbeiführe. Hinsichtlich der von dem Klägerbevollmächtigten aufgeworfenen Fragen zur Grundverfügung seien diese bereits in dem Beschluss der Kammer vom 28. Juni 2022 hinreichend geklärt. Die Voraussetzungen für eine Baueinstellungsverfügung hätten vorgelegen und auch die Adressatenauswahl begegne keinen Bedenken.

## 19

Hinsichtlich des weiteren Vortrags der Beteiligten und der Einzelheiten des Sachverhalts wird auf die vorgelegten Behördenakten sowie auf die Gerichtsakten in diesem Verfahren und den Verfahren M 8 E 24.1243, M 8 K 21.6564, M 8 S 21.6568, M 8 K 21.6676 und M 8 S 21.6677 Bezug genommen.

## Entscheidungsgründe

### 20

Die zulässige Klage ist unbegründet.

### 21

1. Die Feststellungsklage ist zulässig. Die Mitteilung der Zwangsgeldfälligkeit stellt – weil das Zwangsgeld mit Bedingungseintritt entsteht und fällig wird – es hierzu also keiner weiteren Maßnahme der Behörde bedarf (Art. 31 Abs. 3 Satz 3 VwZVG) – keinen Verwaltungsakt dar, sondern lediglich eine behördliche Information über den nach deren Auffassung erfolgten Bedingungseintritt und kann folglich auch nicht mit der Anfechtungsklage angegriffen werden. Statthaft ist insoweit die Feststellungsklage nach § 43 VwGO (vgl. BayVerfGH, E.v. 24.1.2007 – Vf. 50-VI-05 – juris Rn. 46; BayVGh, B.v. 17.2.2023 – 12 ZB 22.2541 – juris Rn. 16).

### 22

2. Die zulässige Klage ist jedoch nicht begründet, da das unter Ziff. 2 des Bescheids vom 17. November 2021 angedrohte und mit Schreiben vom 25. November 2021 für fällig erklärte Zwangsgeld in Höhe von EUR 17.500,- fällig geworden ist.

### 23

Fällig im Sinne von Art. 23 Abs. 1 Nr. 2 VwZVG wird ein angedrohtes Zwangsgeld, wenn während der Erfüllungsfrist im Sinne von Art. 36 Abs. 1 Satz 2 VwZVG bzw., sofern es eine solche nicht gibt, bereits bei Erlass der Zwangsgeldandrohung alle Vollstreckungsvoraussetzungen vorliegen und bei Ablauf der Erfüllungsfrist die durch die Grundverfügung auferlegte Pflicht nicht oder nicht vollständig erfüllt ist (Art. 31 Abs. 3 Satz 3 i.V.m. Abs. 1 VwZVG; vgl. BayVGh, B.v. 11.7.2001 – 1 ZB 01.1255 – juris Rn. 14 und 15; B.v. 24.2.2005 – 1 ZB 04.276 – juris Rn. 42; VG München, U.v. 19.9.2022 – M 8 K 21.2670 – juris Rn. 30).

### 24

Vorliegend lagen die Vollstreckungsvoraussetzungen vor (2.1) und der Kläger hat auch gegen die ihm auferlegte Pflicht zum Unterlassen weiterer Bauarbeiten auf dem Baugrundstück verstoßen (2.2).

### 25

2.1 Die Vollstreckungsvoraussetzungen waren gegeben. Es lag ein vollstreckbarer Grundverwaltungsakt gemäß Art. 19 Abs. 1 VwZVG vor und es bestanden keine Vollstreckungshindernisse.

### 26

2.1.1 Mit der Baueinstellungsverfügung vom 17. November 2021 lag ein nach Art. 19 Abs. 1 VwZVG vollstreckbarer Grundverwaltungsakt vor. Gemäß Art. 19 Abs. 1 VwZVG ist ein Verwaltungsakt vollstreckbar, wenn er nicht mehr mit einem förmlichen Rechtsbehelf angefochten werden kann (§ 74 VwGO), wenn der förmliche Rechtsbehelf keine aufschiebende Wirkung hat (§ 80 Abs. 2 Satz 1 VwGO) oder wenn die sofortige Vollziehung (§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO) angeordnet ist. Vorliegend war die sofortige Vollziehbarkeit der Baueinstellungsverfügung unter Ziff. 3. des Bescheids vom 17. November 2021 angeordnet.

### 27

2.1.2 Die Baueinstellungsverfügung hatte zum Zeitpunkt des Eintritts der Fälligkeit am 25. November 2021 auch noch Bestand. Sie ist nicht durch die Aufhebung seitens der Beklagten mit Schriftsatz vom 6. April 2022 rückwirkend entfallen.

## 28

Die Aufhebung ist im Wege der Auslegung analog § 133 BGB so zu verstehen, dass ihr ausschließlich eine Wirkung für die Zukunft („ex nunc“) zukommt, nicht hingegen eine auf den Erlasszeitpunkt zurückwirkende („ex tunc“). Mithin war zum Zeitpunkt der Fälligkeit am 25. November 2021 die Baueinstellungsverfügung noch wirksam. Für dieses Verständnis sprechen sowohl die Umstände der Aufhebung als auch die Formulierungen in dem Schreiben vom 6. April 2022. Maßgeblicher Umstand für die Aufhebung war die Fertigstellung der untersagten Bauarbeiten durch den Kläger, wodurch dieser eine nachträgliche Erledigung der Baueinstellungsverfügung herbeigeführt hat. Das betont die Beklagte auch in dem Schreiben vom 6. April 2022, indem sie darin erklärt, dass sie die Baueinstellungsverfügung aufhebe, „weil die untersagten Bauarbeiten mittlerweile abgeschlossen wurden“. Dadurch macht die Beklagte deutlich, dass Sie lediglich auf die durch den Kläger durch Fertigstellung der untersagten Bauarbeiten herbeigeführte geänderte Sachlage reagieren wollte, nicht aber ihre Haltung zu dem Bescheid grundsätzlich überdacht hat. Vielmehr ging – und geht – die Beklagte weiterhin von der ursprünglichen Rechtmäßigkeit der Baueinstellungsverfügung aus. Das zeigt sich daran, dass sie im Schreiben vom 6. April 2022 in den Ausführungen zur Kostentragung dargelegt hat, dass nach ihrer Ansicht die Voraussetzungen für den Erlass einer Baueinstellungsverfügung vorgelegen haben und sowohl hinsichtlich der Ermessensausübung als auch hinsichtlich der Bestimmtheit der Anordnung keine Fehler erkennbar seien. Zuletzt hat die Beklagte in dem damaligen Schreiben auch angekündigt, den Erlass einer etwaigen Baubeseitigungsanordnung prüfen zu wollen. Insgesamt ist daher erkennbar, dass gerade keine Wirkung „ex tunc“ auch für die Vergangenheit seitens der Beklagten gewollt war, sondern lediglich angesichts der geänderten Sachlage eine Wirkung für die Zukunft herbeigeführt werden sollte.

## 29

2.1.3 Die Vollstreckung war nicht nach Art. 22 Nr. 1 bis Nr. 4 VwZVG oder Art. 37 Abs. 4 Satz 1 VwZVG einzustellen. Vollstreckungsmaßnahmen sind gemäß Art. 22 VwZG einzustellen, wenn und soweit sie für unzulässig erklärt werden (Nr. 1), der zu vollstreckende Verwaltungsakt rechtskräftig aufgehoben wird (Nr. 2), die Verpflichtung offensichtlich erloschen ist (Nr. 3) oder die Anordnungsbehörde aus sonstigen Gründen um die Einstellung ersucht (Nr. 4). Nach Art. 37 Abs. 4 Satz 1 VwZVG ist die Anwendung der Zwangsmittel einzustellen, sobald der Pflichtige seiner Verpflichtung nachkommt.

## 30

Ein Fall des Art. 22 Nr. 1 oder 4 VwZVG ist ersichtlich nicht gegeben. Auch liegt kein Fall des Art. 22 Nr. 2 VwZVG vor. Aufgrund des eindeutigen Wortlauts der Vorschrift erfasst diese ausschließlich rechtskräftige, mithin gerichtliche Aufhebungen, nicht aber die Aufhebung des Grundverwaltungsaktes durch die Behörde (Zeiser in: Wernsmann, Bayerisches Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetz, 1. Auflage 2020, Art. 22 Rn. 15, 16). Denn nur gerichtliche Entscheidungen sind der Rechtskraft fähig und binden die Beteiligten, § 121 VwGO.

## 31

Weiterhin ist die dem Kläger auferlegte Unterlassenspflicht nicht nach Art. 22 Nr. 3 VwZVG offensichtlich erloschen. Erlöschen ist die Verpflichtung aus dem zu vollstreckenden Grundverwaltungsakt dann, wenn sie erlassen oder erfüllt wurde (Zeiser in: Wernsmann, Bayerisches Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetz: VwZVG, 1. Auflage 2020, Art. 22 Rn. 20). Ein offensichtliches Erlöschen ist gegeben, wenn ohne Weiteres erkennbar ist, dass der Vollstreckungsschuldner der ihm in dem Grundverwaltungsakt auferlegten Verpflichtung Genüge getan hat (Zeiser in: Wernsmann, Bayerisches Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetz: VwZVG, 1. Auflage 2020, Art. 22 Rn. 21). Vorliegend hat der Kläger die Anordnung nicht erfüllt, sondern ihr vielmehr zuwidergehandelt, indem er die Bauarbeiten trotz der Untersagung fortgesetzt hat. Von einem offensichtlichen Erlöschen kann daher keine Rede sein. Aus dem gleichen Grund ist auch kein Fall des Art. 37 Abs. 4 Satz 1 VwZVG gegeben. Das angedrohte Zwangsgeld kann gem. Art. 37 Abs. 4 Satz 2 VwZVG begetrieben werden.

## 32

2.2 Der Kläger hat der Unterlassungsverpflichtung aus der Baueinstellungsverfügung auch zuwidergehandelt, indem er die Bauarbeiten zur Errichtung der Kfz-Abstellplätze fortgesetzt hat. Wie die

Beklagte bei der Ortsermittlung vom 25. November 2025 festgestellt hat, hat der Kläger nach Erlass der Baueinstellungsverfügung Flächen auf dem Baugrundstück gepflastert und dort Abstellplätze errichtet. Das geht aus den in den Behördenakten befindlichen, bei der Ortsermittlung angefertigten Lichtbildern und dem Bericht über die Ortsermittlung hervor. Der Kläger bestreitet die Fortsetzung der Bauarbeiten auf dem Baugrundstück auch nicht grundsätzlich. Er ist lediglich der Meinung, es habe sich nicht um Bauarbeiten zur Errichtung einer genehmigungspflichtigen baulichen Anlage gehandelt, da die Errichtung der Abstellplätze nach Art. 57 BayBO verfahrensfrei sei. Damit kann der Kläger jedoch nicht durchdringen.

### **33**

Dem Kläger wurde mit der Baueinstellungsverfügung die Fortsetzung sämtlicher Bauarbeiten zur Errichtung der Kfz-Stellplätze auf dem Baugrundstück untersagt. Mit seinem Vortrag, die Arbeiten seien nicht baugenehmigungspflichtig gewesen, bezweifelt der Kläger das Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 75 Abs. 1 BayBO und stellt die Rechtmäßigkeit der Baueinstellungsverfügung in Frage. Die materielle Rechtmäßigkeit der Baueinstellungsverfügung kann der Kläger im vorliegenden Verfahren jedoch nicht mehr mit Erfolg geltend machen. Gemäß Art. 38 Abs. 3 VwZVG sind förmliche Rechtsbehelfe gegen Maßnahmen der Vollstreckungsbehörde bei der Anwendung eines Zwangsmittels indes (nur) insoweit zulässig, als geltend gemacht werden kann, dass diese Maßnahmen eine selbstständige Rechtsverletzung darstellen. Das Fälligwerden ist Teil der Anwendung des Zwangsmittels Zwangsgeld (vgl. Art. 31 Abs. 3 Satz 3, Art. 37 Abs. 1 Satz 1 VwZVG; vgl. BayVGH, B.v. 17.2.2023 – 12 ZB 22.2541 – juris Rn. 17; B.v. 28.10.2021 – 12 BV 20.1153 – juris Rn. 39; B.v. 12.4.2010 – 10 ZB 09.2097 – juris Rn. 7; B.v. 24.1.2011 – 2 ZB 10.2365 – juris Rn. 3). Als selbstständige Rechtsverletzung im Sinne von Art. 38 Abs. 3 VwZVG kommen somit nur Umstände im Zusammenhang mit dem Eintritt der Bedingung nach Art. 31 Abs. 3 Satz 3 VwZVG in Betracht (BayVGH, B.v. 17.2.2023 – 12 ZB 22.2541 – juris Rn. 17; B.v. 28.10.2021- 12 BV 20.1153 – juris Rn. 39). Einwendungen zur materiellen Rechtslage als Vorfrage der Fälligkeitsmitteilung sind nach Art. 38 Abs. 3 VwZVG ausgeschlossen (vgl. BayVerfGH E.v. 24.1.2007 – Vf. 50-VI-05 – juris Rn. 48).

### **34**

3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

### **35**

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. § 708 ff ZPO.