VG Regensburg, Urteil v. 23.09.2025 – RN 6 K 23.424

Titel:

Bestimmtheit einer Baueinstellungsverfügung und Fälligkeit des Zwangsgelds bei Verstoß gegen auferlegte Pflichten

Normenketten:

VwGO § 43
VwZVG Art. 23 Abs. 1, Art. 31 Abs. 3
BayBO Art. 75 Abs. 1
BGB § 133, § 157 analog

Leitsätze:

1. Eine kraft Gesetzes fällig angedrohte Zwangsgeldforderung wird (Art. 31 Abs. 3 S. 3 VwZVG) nicht fällig, wenn nicht zweifelsfrei feststeht, dass der Adressat einer bestandskräftigen Verpflichtung zuwider gehandelt wurde (vgl. hierzu Ls. 2 der Entscheidung VGH München BeckRS 2026, 9520). (Rn. 19) (redaktioneller Leitsatz)
2. Die Vollstreckungsfähigkeit einer Baueinstellungsverfügung setzt voraus, dass ihr Inhalt hinreichend bestimmt ist. Hierfür genügt es, wenn sich durch eine an dem Grundsatz der §§ 133 und 157 BGB angelehnten Auslegung nach dem objektiven Empfängerhorizont unter Heranziehung von Tenor, Betreff, Begründung und bekannten Umständen hinreichende Klarheit über die geforderte Unterlassung gewinnen lässt. (Rn. 20) (redaktioneller Leitsatz)
3. Eine Baueinstellungsverfügung erschöpft sich regelmäßig in dem Befehl, begonnene Bauarbeiten nicht fortzusetzen; sie untersagt damit solche Maßnahmen, die der Verwirklichung des untersagten Bauvorhabens dienen, um eine Verfestigung des Bauzustands zu verhindern (vgl. hierzu Ls. 2 der Entscheidung VGH München BeckRS 2026, 9520, der zusätzlich klarstellt, dass, soweit nicht anders angeordnet, ein Rückbau weder untersagt noch verlangt ist). (Rn. 22) (redaktioneller Leitsatz)
4. Arbeiten, die nach Ablehnung der Baugenehmigung vorgenommenen wurden – insbesondere das Einebnen des Erdwalls und das Verteilen des Erdreichs – stellen keinen Verstoß gegen die Baueinstellungsverfügung dar, da sie nicht der Fortführung des untersagten Bauvorhabens, sondern der Rückgängigmachung des Zustands dienen. (Rn. 23) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Feststellungsklage, Zwangsgeldandrohung, Fälligkeit, Baueinstellung, Rückbau, Vollstreckungsfähigkeit, Baueinstellungsverfügung, Weiterbau, Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes

Rechtsmittelinstanz:

VGH München, Beschluss vom 29.04.2026 – 15 ZB 26.73

Tenor

I. Es wird festgestellt, dass das mit Bescheid des Beklagten vom 21. März 2022 angedrohte Zwangsgeld in Höhe von 5.000,00 EUR nicht gemäß Schreiben des Beklagten vom 8. Februar 2023 fällig geworden ist.

II. Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

III. Das Urteil ist im Kostenpunkt vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht der Kläger zuvor Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

1
Der Kläger begehrt die Feststellung, dass ein angedrohtes Zwangsgeld nicht fällig wurde.

2

Im Februar 2022 erhielt der Beklagte Kenntnis, dass der Kläger auf dem Grundstück FlNr. 1* …, Gemarkung B* …, Gemeinde C* … (C* …, B* … 1* …*) eine bestehende Waldfläche gerodet, Erde abgetragen und einen Erdwall errichtet habe und plane, dort einen Lagerplatz für Baumaterialien zu errichten. Am 25.02.2022 wurde anlässlich eines Anrufs bei der Firma des Klägers telefonisch ein Baustopp ausgesprochen. Bei einer Ortsbesichtigung am 17.03.2022 stellte das Landratsamt fest, dass das ehemals bewaldete Grundstück Großteils abgeholzt, der Oberboden abgetragen und auf der Nordseite des Grundstücks zu einem Wall aufgeschüttet worden sei. Die Fläche sei mittels Frostschutzkies aufgefüllt worden und solle vermutlich mit dem vor Ort gelagerten Bruchmaterial befestigt werden. Auf dem Gelände befänden sich zwischen den noch stehenden Bäumen eine große Menge an Baugerüst und Vliesrollen. Die Zufahrts straße zu dem Grundstück sei neu befestigt worden.

3
Mit Bescheid des Landratsamtes A* … vom 21.03.2022 wurde dem Kläger unter der Bezugszeile „Errichtung eines Erdwalls, Rodung und geplante Errichtung eines Lagerplatzes für Baumaterialien“ aufgegeben, weitere Bautätigkeiten auf der genannten Flurnummer (im Betreff genannt: Bauort C* …, D* …, B* … 1* …*) ab sofort zu unterlassen (Ziffer 1). Die sofortige Vollziehung der Nummer 1 des Bescheids werde angeordnet (Ziffer 2). Für den Fall der Nichtbeachtung der in Nummer 1 festgelegten Pflicht werde ein Zwangsgeld in Höhe von 5.000 EUR zur Zahlung fällig (Ziffer 3). Auf eine vorherige Anhörung sei verzichtet worden, da eine sofortige Entscheidung im öffentlichen Interessen notwendig sei, um den illegalen Weiterbau und damit einen möglicherweise nicht mehr rückgängig zu machenden Verstoß gegen die Rechtsordnung zu verhindern. Für die Bautätigkeiten liege keine Baugenehmigung vor. Im Übrigen wird auf die Begründung des Bescheids Bezug genommen. Der Bescheid wurde dem Kläger am 22.03.2022 mittels Postzustellungsurkunde durch Einlegung des Schriftstücks in den zur Wohnung gehörenden Briefkasten zugestellt.

4
In der Folge stellte der Kläger einen Bauantrag. Mit Schreiben vom 20.05.2022 wurde dem Kläger mitgeteilt, dass für das Bauvorhaben keine Genehmigung erteilt werden könne. Eine Rücknahme des Bauantrags werde anheimgestellt. Mit Bescheid vom 12.12.2022 wurde der Bauantrag abgelehnt. Bei einer Baukontrolle am 10.11.2022 wurden keine Veränderungen vor Ort festgestellt, am 02.02.2023 ergaben sich Veränderungen seit der vorgenannten letzten Kontrolle. Der auf dem Areal vorhandene Kieshaufen sei soweit ersichtlich eingeebnet worden, ebenso der Erdwall entlang der nordöstlichen Grundstücksgrenze. Hierzu sei zum Teil der bewaldete Teil bis ca. 1,50 m aufgefüllt worden. Der bestehende Baustopp werde nicht eingehalten.

5
Mit Schreiben vom 08.02.2023 wurde dem Kläger mitgeteilt, dass festgestellt worden sei, dass trotz eines verhängten Baustopps Veränderungen vor Ort vorgenommen worden seien. Der bestehende Baustopp sei somit nicht eingehalten. Da die in Nummer 1 des Bescheids vom 21.03.2022 festgelegte Pflicht nicht erfüllt worden sei, sei das angedrohte Zwangsgeld in Höhe von 5.000 EUR fällig geworden (Art. 31 Abs. 3 Satz 3 VwZVG) und könne nun eingezogen und beigetrieben werden (Art. 37 Abs. 1 Satz 1 VwZVG).

6
In einem weiteren Schreiben vom 08.02.2023 wurde dem Kläger mitgeteilt, dass sich die Frage stelle, wie er gedenke, wieder rechtmäßige Zustände herzustellen. Gegebenenfalls solle er sich im Hinblick auf eine Wieder- bzw. Ersatzaufforstung mit dem Forstamt in Verbindung setzen. Es werde ihm Gelegenheit zur Äußerung bis 15.03.2023 gegeben. Sollte eine Äußerung bis dahin nicht vorliegen, werde das Landratsamt nach Akten entscheiden und gegebenenfalls eine Rückbauanordnung aussprechen.

7
Mit Bescheid des Beklagten vom 20.02.2023 wurde dem Kläger in Ziffer 1 angedroht, dass, falls er die in Nummer 1 des Bescheids vom 21.03.2022 festgelegte Pflicht zur Unterlassung weiterer Bautätigkeiten auf der oben genannten Flurnummer nicht ab sofort vollständig erfülle, ein Zwangsgeld in Höhe von 7.500 EUR zur Zahlung fällig werde. Eine neue Androhung des Zwangsgelds sei zulässig, weil die vorausgegangene Zwangsgeldandrohung erfolglos geblieben sei. Eine hiergegen erhobene Klage wird unter dem Aktenzeichen RN 6 K 23.465 geführt.

8

Mit Schreiben vom 27.02.2023 teilte der Bevollmächtigte des Klägers dem Beklagten mit, dass er bereits mit Schreiben vom 01.09.2022 die anwaltliche Vertretung des Klägers angezeigt habe. Dem Kläger seien persönlich und ohne Beachtung der anwaltlichen Vertretung zwei Schreiben zugestellt worden. Weder die Zwangsgeldfälligstellung vom 08.02.2023 noch diejenige vom 20.02.2023 seien gerechtfertigt und begründet. Sein Mandant habe die Kiesauffüllung sowie den bestehenden Wall beseitigt. Der Kies sei zum größten Teil weggefahren und der aus dem Oberboden bestehende Wall eingeebnet worden. Auf dem Grundstück sei wieder eine ebene Fläche hergestellt worden. Er erwarte eine Bestätigung, dass weder das Zwangsgeld in Höhe von 5.000 EUR laut Fälligstellung und Kostenrechnung vollstreckt werde noch das Zwangsgeld in Höhe von 7.500 EUR laut Schreiben vom 20.02.2023. Hinsichtlich der Wiederherstellung rechtmäßiger Zustände sei darauf hinzuweisen, dass das Gelände wieder eingeebnet und in einen Oberflächenzustand versetzt worden sei, der für eine Wiederaufforstung tauglich sei. Der Kläger wolle Kirschbäume anpflanzen und einen Bienenwagen aufstellen. Er bitte um Mitteilung, ob damit Einverständnis bestehe. Mit Schreiben des Beklagten vom 06.03.2023 wurde dem Bevollmächtigten mitgeteilt, dass die Vollmacht ausdrücklich in Sachen „… wegen Baugenehmigung“ erteilt worden sei. Die Baueinstellungsverfügung vom 21.03.2022 sei nicht beachtet worden. Die Fälligstellung des angedrohten weiteren Zwangsgelds in Höhe von 7.500 EUR erfolge erst, wenn der Baueinstellungsverfügung erneut nicht Folge geleistet worden sei. Eine Aufhebung des Baustopps sei zu keiner Zeit erfolgt.

9
Mit Schriftsatz vom 14.03.2023, eingegangen am gleichen Tag, hat der Kläger gegen die Fälligstellung des Zwangsgelds eine Feststellungsklage gemäß § 43 VwGO zum Verwaltungsgericht Regensburg erheben lassen.

10
Gegenüber dem Kläger seien Bautätigkeiten auf dem Grundstück eingestellt worden. Nach Ablehnung eines entsprechenden Bauantrags habe der Kläger einen anderweitigen Lagerplatz für sein Baugeschäft gefunden. Im Januar 2023, bei passender Witterung habe er begonnen, den im Bescheid vom 21.03.2022 beanstandeten Erdwall zu beseitigen. Dieser habe aus dem Oberboden des Grundstücks, dessen Abtragung im Bescheid vom 21.03.2022 ebenfalls beanstandet worden sei, bestanden. Er habe das Material mittels eines Baggers gleichmäßig auf dem Grundstück verteilt, sodass der ursprüngliche Zustand vor Abtragung des Oberbodens und Aufschüttung des Erdwalls bestmöglich wiederhergestellt worden sei. Eine kleine Mulde sei eingeebnet worden. Der auf dem Grundstück noch lagernde Kies sei fast vollständig abgefahren worden, eine kleine Menge Kies sei an Ort und Stelle verblieben. Der Kläger habe nicht gegen die Unterlassungspflicht gemäß Bescheid vom 21.03.2022 verstoßen. Es fehle die Vollstreckungsvoraussetzung des Art. 19 Abs. 1 VwZVG. Die Fälligstellung des Zwangsgelds sei rechtswidrig. Soweit die Auffüllung der Mulde von ca. 4 × 10 m eine Aufschüttung im Sinne von Art. 2 Abs. 1 BayBO darstellen sollte, sei diese jedenfalls verfahrensfrei. In der Anlage werde eine eidesstattliche Erklärung der Angestellten Frau … vorgelegt, wonach der klägerische Vortrag zutreffend sei. Soweit Oberboden in den übrigen Restwald geschoben worden sei, handle es sich weder um die Errichtung eines Erdwalls noch um Rodung noch um Arbeiten, die etwas mit der geplanten Errichtung eines Lagerplatzes für Baumaterialien zu tun hätten. Ausschließlich auf derartige Tätigkeiten beziehe sich die Baueinstellung im Bescheid des Landratsamts vom 21.03.2022. Der Umstand, dass der Kläger das zur Vorbereitung der Errichtung eines Lagerplatzes ursprünglich abgeschobene Oberbodenmaterial auf dem Gelände wieder verteilt habe und das teilweise auch im Wald, könne daher weder eine Zwangsgeldfälligstellung noch eine Zwangsgeldandrohung rechtfertigen. Bauschuttanteile habe der Kläger nach der Baueinstellung weder zusammen mit hiesigem Fremdmaterial noch sonst wie im Bereich des ursprünglich geplanten Lagerplatzes einplaniert. Der Haufen mit den Bauschuttanteilen sei nach der Baueinstellung gerade nicht eingeebnet, sondern abgefahren und entsorgt worden. Soweit jetzt noch Bauschuttanteile auf der noch nicht wieder mit dem Oberboden versehenen Fläche vorhanden seien, seien diese im Zeitpunkt der Baueinstellung schon vorhanden gewesen. Es wäre die Aufgabe der Behörde gewesen, nach Zustellung des Ablehnungsbescheids für die Baugenehmigung dem Kläger mitzuteilen, in welchem Umfang und wie er das Gelände wiederherrichten solle. Dafür wäre auch noch Zeit gewesen, nachdem der Kläger selbst mit dem Abschub des Erdwalls und der Verteilung des Erdreichs begonnen habe. Der Kläger hätte dann gewusst, was er auf dem Grundstück noch zu tun bzw. zu unterlassen habe. Auch wenn der Kläger einen Teil des vom Landratsamt zu Recht beanstandeten Erdwalls aus fruchtbaren Oberbodenmaterial dergestalt beseitigt habe, dass er ihn auch zwischen den noch stehenden Bäumen verteilt habe, begründe das keinen Verstoß gegen den Baustopp mit der Zwangsgeldandrohung und auch nicht gegen den Verdacht einer Fortsetzung

der (zurecht) untersagten Arbeiten zwecks Errichtung eines Lagerplatzes im Außenbereich. Dem Unterzeichner seien auch noch keine Vorschläge vorgelegt worden, wie die fragliche Fläche vom Kläger wieder hergerichtet werden solle. Der Kläger habe das Material teilweise auf Lagerflächen im Gewerbegebiet E* … verbracht. Dort sei das Material zu besichtigen, welches der Kläger entgegen den Annahmen des Landratsamts nach dem Baustopp nicht in D* … verteilt und eingeebnet habe, sondern nach F* … abgefahren und dort gelagert habe. Der Kläger habe zwischen den Baukontrollen vom 10.11.2022 und 02.02.2023 nicht „die auf dem Areal vorhandenen Kieshaufen augenscheinlich eingeebnet“. Tatsächlich seien die auf dem Areal vorhandenen Kieshaufen im Januar 2022 mit dem Radlader auf einen Pritschenwagen mit Kippfunktion aufgeladen und auf den vom Kläger zwischenzeitlich erworbenen Lagerplatz in F* … gefahren worden. Es habe sich um ca. 5 Fuhren gehandelt. Der Kieshaufen, der jetzt noch zu besichtigen sei, stamme aus den ursprünglichen Bauarbeiten, die vor dem Baustopp am 21.03.2022 stattgefunden hätten. Bei den Arbeiten im Januar 2023 sei der ursprüngliche Zustand des Grundstücks nicht vollständig wiederhergestellt worden. Die auf Foto 4 gezeigten alten Bretter und altes Rundholz im Wald seien bereits auf dem Grundstück gewesen, als es der Kläger gekauft habe. Auch die auf dem Foto zu sehende Pumpe habe bereits auf dem Grundstück gestanden. Gleiches gelte für den Bauwagen.

11
Der Kläger lässt beantragen,

Es wird festgestellt, dass das mit Bescheid des Beklagten vom 21.03.2022 angedrohte Zwangsgeld i. H. v. 5.000 EUR nicht gemäß Schreiben des Beklagten vom 08.02.2023 fällig geworden ist.

12
Der Beklagte beantragt,

Die Klage wird abgewiesen.

13
Der Kläger habe innerhalb kürzester Zeit ein bestehendes Baugrundstück nahezu vollständig gerodet, den Humus zu einem ca. 3 m hohen Wall aufgeworfen und die abgezogene Fläche mit Frostschutzkies befüllt und verdichtet, damit in den nächsten Tagen eine Deckschicht aus Schotter aufgebracht werden könne. Zum Entscheidungszeitpunkt hätten als Eingriffs/Umbaumaßnahmen vorgelegen: Rodung, Beseitigung der bestehenden belebten Bodenschicht, Einbringung einer Schutzfolie, Veränderung des Bodens durch Aufbringen von Frostschutzkies, Verdichtung des Bodens, Ablagerungen und Aufbringen vom Fremdmaterial (auch Bauschutt), Einzäunung des Areals. Der Kläger sei mit Bescheid vom 21.03.2022 verpflichtet worden ab sofort weitere Bautätigkeiten auf dem genannten Grundstück zu unterlassen. Bei einer weiteren Ortseinsicht am 02.02.2023 sei festgestellt worden, dass ohne vorherige Absprache mit der unteren Bauaufsichtsbehörde Maßnahmen durchgeführt worden seien. Vom Kläger sei vorab nicht die Art, der Umfang und die notwendigen Anforderungen an die Bauausführung zum Schutz der Natur, insbesondere der Bodenstruktur, abgeklärt worden. Nach Ablehnung des Bauantrags und vor Aufbringen des Oberbodens wäre die Abstimmung zu Art und Umfang der Entfernung des Fremdmaterials, Ausbau des Frostschutzvlieses und Art und Umfang des Wiederaufbaus einer ordnungsgemäßen, nicht verdichteten Bodenschicht erforderlich gewesen. Das Grundstück mit seinem Baumbestand unterliege den Regelungen des Bayerischen Waldgesetzes. Ein Auf- und Einbringen von Material im Wald sei nach § 12 Abs. 8 der Bundesbodenschutz- und Altlastenverordnung ausgeschlossen. Daher seien keine „Wiederherstellungsmaßnahmen“ ausgeführt worden. Die Feststellungsklage sei wegen Eintritts der Fälligkeit des Zwangsgelds unbegründet. Das Belassen des Fremdmaterials sei forstwirtschaftlich unzulässig. Das Gelände des Waldgrundstücks sei nicht wieder eingeebnet, sondern aufgefüllt worden. Das eingebaute Fremdmaterial sei weiterhin zu beseitigen. Das Kiesmaterial auf der Rodungsfläche sei für eine Wiederaufforstung ungeeignet. Die Aufgabe des Klägers wäre es gewesen, wenn ihm nach Zustellung des Ablehnungsbescheids an einer sofortigen zeitnahen Wiederherstellung gelegen wäre, mit der Bauaufsicht vorher die Arbeiten abzusprechen. Die tatsächlichen Arbeiten, die nicht mit einer Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands in Zusammenhang gebracht werden könnten, belegten, dass der Kläger andere Fakten geschaffen habe. Der Kläger habe sogar noch ein Rohr, dessen Funktion offen sei, in die Auffüllung im Restwald eingebaut. Baurechtliche Zwangsgeldverfahren hätten das Ziel, dafür Sorge zu tragen, dass die zu beachtenden Vorschriften eingehalten würden. Im konkreten Fall sei durch Arbeiten sicherzustellen, dass die ursprünglich vorhandene Funktion des Naturhaushaltes nicht verschlechtert, sondern

wiederhergestellt werde. Für die Frage der Fälligkeit eines Zwangsgelds allein sei maßgeblich, ob die Verpflichtung aus dem bestandskräftigen Bescheid erfüllt worden sei oder nicht. Vom Kläger seien nachweislich Arbeiten trotz deren Verbot durchgeführt worden. Dies werde auch von Klägerseite bestätigt. Die Motive seien zur Klageentscheidung unerheblich. Insoweit werde auf einen Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 30.05.2023,15 ZB 23.574 Bezug genommen. Das Verbot sei im Rahmen folgender Tätigkeiten ausgesprochen worden: Errichtung eines Erdwalls, Stopp der Rodung, geplante Errichtung eines Lagerplatzes für Baumaterialien. Es handle sich um die Mitteilung eines Bedingungseintritts. Es liege ein Verbotsverstoß und nicht ein Verstoß gegen eine zielerreichende Handlungsauflage vor. Es sei anerkannt, dass mit der Einstellung auch weitere Arbeiten untersagt werden könnten, damit die Vorortsituation geklärt werden könne. Solange gelte ein Veränderungsverbot der begonnenen baulichen Arbeitsergebnisse. Die festgestellten Arbeiten verstießen gegen das Veränderungsverbot am Erdwall und des begonnenen Lagerplatzes. Unerheblich seien auch die früheren Ausführungen des Beklagten zum Vlies. Der Lagerplatz sei bereits ohne dieses im Grundaufbau errichtet. Eine Veränderung sei verboten und mit Zwangsgeld bewährt. Der eigenständige Erdwall sei bereits errichtet. Es bestehe keine Grundlage dafür, dass die die Anordnung erlassende Stelle verpflichtet wäre, nicht konkret bestimmbare Handlungen, die zu einem Verstoß des Verbotes führten, nochmals durch neue Anordnung zu unterbinden. Im Ausgangsbescheid vom 21.03.2022 sei eine zielgerichtete Formulierung auf die im Betreff genannten Vorhaben ausgewählt worden. Auch die Formulierung selbst, da sie eindeutig sei („weitere Bautätigkeiten = zusätzlich zu bisherigen Bautätigkeiten, also Arbeiten hiermit planiert Raupen und Lkw; unterlassen = dürfen nicht begonnen werden“), sei nicht mehr auslegbar. Es sei gerade nicht die Formulierung, zum Beispiel die begonnenen Bauarbeiten seien einzustellen, gewählt worden. Dem Gericht sei nur noch eine Tatsachenprüfung möglich, ob solche Arbeiten durchgeführt worden seien. Irrelevant sei die klägerische Motivlage. Gegenstand sei allein die Feststellung des bestrittenen Bedingungseintritts.

14
Ein Eilantrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gemäß § 123 VwGO (RN 6 E 23.423) wurde übereinstimmend für erledigt erklärt, da von einer Vollstreckung bis zu Ende des Hauptsacheverfahrens abgesehen wurde (RN 6 K 23.424). Am 21.03.2023 hat der Kläger Klage gegen die erneute Zwangsgeldandrohung vom 20.02.2023 erheben lassen (RN 6 K 23.465).

15
Im Übrigen wird auf den Inhalt der beigezogenen Behördenakte, der gewechselten Schriftsätze, der beigezogenen Akten der Verfahren RN 6 E 23.423 und RN 6 K 23.465 sowie des Protokolls über die mündliche Verhandlung am 23.09.2025 Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

16
Die zulässige Feststellungsklage ist begründet.

17
Die Feststellungsklage gem. § 43 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) ist zulässig. Die Statthaftigkeit der Feststellungsklage setzt voraus, dass ein Kläger seine Rechte nicht durch Gestaltungs- oder Leistungsklage verfolgen kann oder hätte verfolgen können (§ 43 Abs. 2 VwGO). Art. 31 Abs. 3 Satz 2 des Bayerischen Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetzes (VwZVG) definiert die Androhung eines Zwangsgelds als aufschiebend bedingten Leistungsbescheid i.S.d. Art. 23 Abs. 1 VwZVG, weil bereits mit der Androhung für den Fall der nicht rechtzeitigen Erfüllung bzw. Nichterfüllung der Handlungspflicht eine Geldleistung gefordert wird. Aufgrund der Qualität der Androhung des Zwangsgelds als ein nach Maßgabe des Art. 23 Abs. 1 VwZVG vollstreckbarer Leistungsbescheid bedarf es für die Vollstreckung von Zwangsgeldern nicht des Erlasses eines weiteren Bescheids, sondern sie kann unmittelbar aufgrund der Androhung in die Wege geleitet werden. Die bloße Fälligkeitsmitteilung ist daher kein selbständig mittels Klage anfechtbarer Verwaltungsakt. Bestreitet der Pflichtige den Eintritt der Bedingung, so bestreitet er die Geldforderung der öffentlichen Hand und kann damit ein Feststellungsinteresse am Nichtbestehen der Zwangsgeldforderung geltend machen.

18
Die Klage ist begründet.

19

Das Zwangsgeld in Höhe von 5.000 EUR ist nicht fällig geworden, da die Voraussetzungen für die Vollstreckung des Leistungsbescheids nicht vorliegen (Art. 23 Abs. 1 Nr. 2 VwZVG). Die angedrohte Zwangsgeldforderung wird kraft Gesetzes nur fällig (Art. 31 Abs. 3 Satz 3 VwZVG), wenn ein Pflichtiger die ihm auferlegte Pflicht nicht bzw. nicht rechtzeitig erfüllt. Steht nicht zweifelsfrei fest, dass einer bestandskräftigen Verpflichtung zuwider gehandelt wurde, tritt die Fälligkeit nicht ein und die diesbezügliche Feststellungsklage ist begründet.

20
Die mit Bescheid vom 21.03.2022 in Ziffer 1 verfügte Baueinstellung ist ein wirksamer und vollstreckbarer Verwaltungsakt mit vollstreckungsfähigem Inhalt. Die Vollstreckungsfähigkeit scheitert nach Auffassung der Kammer insbesondere nicht an der mangelnden Bestimmtheit. Wird dem Adressaten durch den Verwaltungsakt ein Handeln, Dulden oder Unterlassen aufgegeben, muss der Inhalt des Verwaltungsakts so klar, vollständig und unzweideutig erkennbar sein, dass er sein Verhalten danach ausrichten kann. Der Adressat muss in der Lage sein zu erkennen, was von ihm gefordert wird und zwar in dem Sinn, dass der behördliche Wille keiner unterschiedlichen subjektiven Bewertung zugänglich ist; zum anderen folgt daraus, dass der Verwaltungsakt Grundlage für Maßnahmen zu seiner zwangsweisen Durchsetzung sein kann. Für eine hinreichende Bestimmtheit eines Verwaltungsakts genügt es, wenn im Wege einer an den Grundsatz des § 133 BGB und § 157 BGB orientierten Auslegung Klarheit gewonnen werden kann, wobei der objektive Erklärungswert der behördlichen Regelung zu ermitteln ist, wie es sich aus der Sicht des Adressaten verständigerweise ergibt. Abzustellen ist dabei darauf, ob aus dem gesamten Inhalt des Bescheids und aus dem Gesamtzusammenhang vor allem auch aus der von der Behörde abgegebenen Begründung der Regelung sowie aus den den Beteiligten bekannten näheren Umständen des Falls hinreichende Klarheit gewonnen werden kann (BayVGH, B. v.13.08.2009 – 22 ZB 07.1835 juris).

21
Diesen Anforderungen genügt die Anordnung. Neben dem Tenor sind regelmäßig bei der Auslegung der Betreff und die Begründung einer Anordnung heranzuziehen. Der Kläger ist nach Ziffer 1 des bestandskräftigen Bescheids vom 21.03.2022 dazu verpflichtet, weitere Bautätigkeiten auf „oben genannter“ Flurnummer (in der Bezugszeile wird auf den „Bauort C* …, D* …“ und das Baugrundstück „B* … 1* …“ Bezug genommen) ab sofort zu unterlassen. In der Bezugszeile wird das Vorhaben: „Errichtung eines Erdwalls, Rodung und geplante Errichtung eines Lagerplatzes für Baumaterialien“ genannt. Unter Gründe wird im Bescheid vom 21.03.2022 ausgeführt, dass das Waldgrundstück nahezu vollständig gerodet worden sei und mit Bautätigkeiten begonnen worden sei, obwohl hierfür keine Baugenehmigung vorliege. Eine sofortige Entscheidung sei im öffentlichen Interesse notwendig, um den illegalen Weiterbau und damit einen möglicherweise nicht mehr rückgängig zu machenden Verstoß gegen die Rechtsordnung zu verhindern. Die Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 75 Abs. 1 BayBO seien erfüllt, da keine Baugenehmigung für die vorgenommenen Bautätigkeiten auf dem Grundstück vorliege. Es entspreche regelmäßig dem Grundsatz pflichtgemäßen Ermessens zu verhindern, dass rechtswidrige Arbeiten fortgeführt würden. Der Inhalt einer Baueinstellung erschöpft sich somit ersichtlich in dem behördlichen Befehl, die begonnenen Bauarbeiten nicht fortzusetzen. Für das weitere behördliche Vorgehen bedeutet dies in der Konsequenz, entweder mit einer entsprechenden Genehmigung oder mit einer Beseitigungsanordnung den baurechtlichen Vorschriften Rechnung zu tragen (BayVGH, B.v. 14.11.2001 – 20 ZB 01.2648 BeckRS 2001, 24988). Für diese Sichtweise spricht auch, dass sich eine Baueinstellung mit Fertigstellung der Bauarbeiten – sei es auch unter Verstoß gegen die Anordnung – erledigt. Etwas anderes kann der Anordnung in Zusammenschau mit der Begründung – anders als der Beklagte in der mündlichen Verhandlung ausgeführt hat – nicht entnommen werden. Dass auf Grund des sensiblen Naturhaushalts auch ein etwaiger Rückbau von der Anordnung umfasst sein sollte, ist für den objektiven Betrachter nicht erkennbar, zumal eine Baueinstellung und eine etwaige Rückbauanordnung unterschiedliche Ziele verfolgen und sich daher die Baueinstellung auch nicht durch eine nachfolgende Beseitigungsanordnung erledigt.

22
Demnach ist davon auszugehen, dass nach der bestandskräftigen Anordnung alle Bauarbeiten unzulässig sind, die der Verwirklichung des Vorhabens dienen, auch solche die für sich allein betrachtet nicht genehmigungspflichtig werden. Dies deckt sich auch mit dem Ziel der Baueinstellung, die Verfestigung durch weitere Baumaßnahmen zu verhindern. Dass dem Kläger nach Ablehnung der Baugenehmigung auch künftig erforderliche Arbeiten zur Rückgängigmachung des geschaffenen Zustands verboten sind, ergibt sich aus der bestandskräftigen Anordnung gerade nicht. In der Gesamtheit ist der Bescheid

dahingehend zu verstehen, dass der Kläger verpflichtet ist, Bauarbeiten zum Zweck der Fortführung der im Betreff genannten Bauarbeiten zu unterlassen. Es sind alle Maßnahmen untersagt, die der Verwirklichung des Bauvorhabens dienen. Aus den Gründen des Bescheids ergibt sich gerade nicht, dass auch Arbeiten bezüglich eines Rückbaus von der Unterlassungspflicht umfasst sind, auch wenn deren vorherige Abstimmung sinnvoll und zweckmäßig ist. Gleichermaßen ist für den Bedingungseintritt auch ohne Belang, ob die Handlungen des Klägers zu einem Verstoß gegen gesetzliche Regelungen beispielsweise des Bayerischen Waldgesetzes führen.

23
Vorliegend hat der Kläger unstreitig nach Erhalt der ablehnenden Baugenehmigung den Erdwall (teilweise) wieder eingeebnet und das Erdreich auch in den bewaldeten Teil des Grundstücks hinein aufgefüllt. Diese Maßnahmen stellen keinen Weiterbau zur Verwirklichung des Vorhabens und damit auch keinen Verstoß gegen die Anordnung im oben ausgelegten Sinn dar.

24
Da demnach gegen die auferlegte Pflicht nicht verstoßen wurde, ist das angedrohte Zwangsgeld nicht fällig geworden. Der Klage ist daher stattzugeben.

25
Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 VwGO.

26
Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf den §§ 167 Abs. 2 VwGO, 708 ff. ZPO.