VGH München, Beschluss v. 24.07.2026 – 1 ZB 24.1982

Titel:

Teilanfechtung eines Urteils, Einheitliche Zwangsgeldandrohung, Zwangsgeldandrohung, Fälligkeitsmitteilung, Baukontrolle, Feststellungsklage, Anfechtungsklage, Klagehäufung

Normenkette:

VwZVG Art. 31

Schlagworte:

Teilanfechtung eines Urteils, Einheitliche Zwangsgeldandrohung, Zwangsgeldandrohung, Fälligkeitsmitteilung, Baukontrolle, Feststellungsklage, Anfechtungsklage, Klagehäufung

Tenor

I. Der Antrag auf Zulassung der Berufung wird abgelehnt.

II. Der Kläger hat die Kosten des Zulassungsverfahrens zu tragen.

III. Der Streitwert für das Zulassungsverfahren wird auf 2.000,00 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1
Mit seinem Antrag auf Zulassung der Berufung verfolgt der Kläger seine in erster Instanz erfolglose Klage weiter, soweit sich diese gegen die Mitteilung der Fälligkeit eines angedrohten Zwangsgeldes richtet.

2
Bei einer Baukontrolle am 8. Februar 2021 stellte das Landratsamt R. (im Folgenden: Landratsamt) fest, dass auf den klägerischen, als Parkplatz genutzten Grundstücken FlNr. … und … (Gemarkung N. *) Bauarbeiten zur Errichtung einer Schrankenanlage sowie Erdarbeiten stattfanden. Die vom Baukontrolleur vor Ort angeordnete sofortige Einstellung der Bauarbeiten wurde mit Bescheid vom 9. Februar 2021 bestätigt, in dem darüber hinaus für den Fall der unerlaubten Fortsetzung der Bauarbeiten ein Zwangsgeld in Höhe von 2.000,00 Euro angedroht wurde. Eine erneute Baukontrolle am 22. Februar 2021 ergab, dass die Baueinstellung für die Schrankenanlage nicht eingehalten worden war. Laut Aktenvermerk war mittlerweile die doppelseitige Schrankenanlage auf dem Grundstück FlNr. … montiert und elektrisch angeschlossen worden. Die Anlage war zudem mit einem Ticketautomaten versehen worden. Auf dem gegenüberliegenden Grundstück (FlNr. …*) habe „aufgrund der Schneeschmelze“ – „entgegen der letzten Baukontrolle“ – festgestellt werden können, dass Teerfräsgut gelagert werde und dass eine Abfahrt zu weiteren Parkplätzen errichtet werden solle. An einem nahegelegenen Mast habe sich außerdem „ein Schild zum Parken“ befunden.

3
Das Landratsamt teilte daraufhin dem Kläger mit streitgegenständlichem Schreiben vom 23. Februar 2021 mit, dass das angedrohte Zwangsgeld in Höhe von 2.000,00 Euro fällig geworden sei. Darüber hinaus wurde im selben Schreiben in Bescheidsform ein weiteres Zwangsgeld in Höhe von 5.000,00 Euro für den Fall der unerlaubten Fortsetzung der Bauarbeiten angedroht.

4
Das Verwaltungsgericht hat mit Urteil vom 17. September 2024 die Klage gegen die Fälligkeitsmitteilung sowie gegen die erneute Zwangsgeldandrohung im Bescheid vom 23. Februar 2021 abgewiesen. Das angedrohte Zwangsgeld in Höhe von 2.000,00 Euro sei auf Grund von Bauarbeiten auf dem Grundstück FlNr. … fällig geworden, sodass die Feststellungsklage hinsichtlich der Fälligkeitsmitteilung unbegründet sei. Die wiederholte Zwangsgeldandrohung sei rechtmäßig, so dass auch die Anfechtungsklage in der Sache keinen Erfolg habe.

5

Mit seinem Antrag auf Zulassung der Berufung wendet sich der Kläger gegen das Urteil hinsichtlich der Fälligstellung des Zwangsgeldes und begehrt dessen Reduzierung. In Bezug auf die Arbeiten auf dem Grundstück FlNr. … werde die Einschätzung des Verwaltungsgerichts hingenommen. Es habe jedoch verkannt, dass das Landratsamt die Fälligstellung des Zwangsgeldes zu Unrecht auch auf Zuwiderhandlungen auf dem Grundstück FlNr. … gestützt habe. Der Kläger habe belegt, dass er hinsichtlich dieser Grundstücksfläche nicht gegen die Baueinstellungsverfügung verstoßen habe. Denke man die behaupteten Baurechtsverstöße auf dem zweiten Grundstück weg, reduziere sich das Zwangsgeld um die Hälfte.

6
Der Beklagte tritt dem Zulassungsantrag entgegen.

7
Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakten beider Rechtszüge sowie die vorgelegte Behördenakte Bezug genommen.

II.

8
Der Antrag auf Zulassung der Berufung hat keinen Erfolg. Der ausschließlich geltend gemachte Zulassungsgrund der ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) liegt nicht vor bzw. wurde nicht dargelegt (§ 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO).

9
1. Die ausdrückliche Beschränkung des Zulassungsantrags des Klägers auf die Feststellungsklage ist zulässig, weil es sich im Verhältnis zur Anfechtungsklage (gegen die erneute Zwangsgeldandrohung) um einen selbständigen Streitgegenstand handelt. Etwas Anderes gilt, soweit er sich lediglich gegen einen Teilbetrag des Zwangsgelds wendet; der Antrag auf Zulassung der Berufung ist insoweit als unbeschränkt eingelegt anzusehen.

10
Die Beschränkung eines Zulassungsantrags auf einen Teil des Streitstoffs ist möglich, sofern es sich um mehrere selbstständige Ansprüche bzw. Streitgegenstände oder zumindest um selbständig abtrennbare Teile eines Anspruchs oder Streitgegenstands handelt (vgl. BVerwG, U.v. 27.11.2019 – 9 C 4.19 – BVerwGE 167, 137 – juris Rn. 30 ff.; U.v. 10.9.1993 – Buchholz 436.61 § 18 SchwbG Nr. 6 – juris Rn. 12 ff.; Seibert in Sodan/Ziekow, VwGO, 6. Aufl. 2025, § 124a Rn. 268, 271 m.w.N.). Dies ist hinsichtlich der auf die Fälligkeitsmitteilung bezogenen Feststellungsklage und der gegen die erneute Zwangsgeldandrohung vom 23. Februar 2021 gerichteten Anfechtungsklage der Fall. Insofern handelt es sich um eine objektive Klagehäufung. Dagegen kann die Feststellungsklage selbst nicht nach einzelnen Geldbeträgen aufgeteilt werden. Bei dem vom Kläger beanstandeten Betrag in Höhe von 1.000,00 Euro handelt es sich um keinen rechtlich abtrennbaren Teil des angefochtenen Urteils, der einer selbständigen Prüfung und Entscheidung fähig wäre, was Voraussetzung für die Teilbarkeit ist (vgl. BVerwG, U.v. 2.12.1970 – I WD 7.70 – BVerwGE 43, 147/148 – BeckRS 1970, 104490; Kautz in Fehling/Kastner/Störmer, Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2021, VwGO § 124 Rn. 14). Das Zwangsgeld wurde im Bescheid vom 9. Februar 2021 einheitlich in einer Höhe von 2.000,00 Euro für den Fall der unerlaubten Fortsetzung der Bauarbeiten, ohne Unterscheidung nach dem Ort oder der Art und Weise der Ausführung, angedroht und am 23. Februar 2021 in dieser Höhe fällig gestellt. Dem entsprechend hat auch das Verwaltungsgericht die Fälligkeit in der Gesamthöhe festgestellt. Es erfolgte zu Recht keine Prüfung und Entscheidung über einzelne Teilbeträge, weil bei einer einheitlichen Zwangsgeldandrohung, die nicht zwischen einzelnen Pflichten differenziert, bereits bei einem einzigen Verstoß das gesamte Zwangsgeld fällig wird (vgl. BayVGH, U.v. 24.11.1976 – 272 II 74 – BayVBl 1977, 180 – juris Rn. 20). Etwas Anderes gilt dann, wenn gesonderte Zwangsgelder angedroht werden, was aber im Rahmen der Zwangsgeldandrohung ausdrücklich formuliert werden muss. Dies war hier nicht der Fall.

11
2. Die Berufung gegen die Abweisung der Feststellungsklage ist nicht wegen ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit des Urteils zuzulassen. Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des erstinstanzlichen Urteils sind zu bejahen, wenn ein einzelner tragender Rechtssatz oder eine einzelne erhebliche Tatsachenfeststellung des Verwaltungsgerichts mit schlüssigen Argumenten in Frage gestellt wird (vgl. BVerfG, B.v. 8.5.2019 – 2 BvR 657/19 – juris Rn. 33; B.v. 20.12.2010 – 1 BvR 2011/10 – NVwZ 2011, 546 – juris Rn. 17) und die Zweifel

an der Richtigkeit einzelner Begründungselemente auf das Ergebnis durchschlagen (vgl. BVerwG, B.v. 10.3.2004 – 7 AV 4.03 – DVBl 2004, 838 – juris Rn. 9). Der Rechtsmittelführer muss hierfür nach § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO konkret darlegen, warum die angegriffene Entscheidung aus seiner Sicht im Ergebnis mit überwiegender Wahrscheinlichkeit falsch ist (vgl. BayVGH, B.v. 11.7.2023 – 1 ZB 23.548 – juris Rn. 9; Happ/Käß in Eyermann, VwGO, 17. Aufl. 2026, § 124a Rn. 62 f.).

12
2.1 Das Verwaltungsgericht hat die Fälligkeit des Zwangsgeldes bejaht und die Feststellungsklage, die darauf gerichtet war, dass das im Bescheid vom 9. Februar 2021 angedrohte Zwangsgeld in Höhe von 2.000,00 Euro nicht fällig geworden sei und nicht durchgesetzt werden könne, abgewiesen. Zur Begründung seiner Entscheidung hat es ausgeführt, dass die Fälligkeitsbedingung eingetreten sei. Im Bescheid vom 9. Februar 2021 sei bei verständiger Auslegung die unerlaubte Fortsetzung jeglicher Bauarbeiten an den Parkplätzen auf den Grundstücken FlNr. … und … als Bedingung für den Fälligkeitseintritt formuliert worden. Durch die Arbeiten auf dem Grundstück FlNr. … sei gegen die Baueinstellungsverfügung verstoßen worden. Auf die Frage, ob auf dem Grundstück FlNr. … ebenfalls Bauarbeiten stattgefunden hätten (etwa eine Ablagerung von Teerfräsgut) und wann das Parkplatzschild angebracht worden sei, komme es daher nicht an.

13
2.2 Der Kläger wendet sich hiergegen insoweit, als die Fälligkeit eines Zwangsgeldes über 1.000,00 Euro festgestellt wurde. Zur Begründung führt er aus, dass das Verwaltungsgericht das Zwangsgeld hätte hälftig reduzieren müssen, weil es lediglich einen Verstoß gegen die Baueinstellung auf dem Grundstück FlNr. … festgestellt habe. Der Kläger habe im Verfahren unwiderlegt ausgeführt, dass er auf dem Grundstück FlNr. … nach der Baueinstellung keine Arbeiten mehr vorgenommen habe. Es fehle an tatsächlichen Anhaltspunkten für die Annahme, dass es auf diese behaupteten Verstöße nicht ankomme. Das Verwaltungsgericht hätte das Zwangsgeld nur in Höhe von 1.000,00 Euro unbeanstandet lassen dürfen. Auch aus den Rechtsgedanken des Art. 22 Nr. 3 VwZVG und des Art. 37 Abs. 4 VwZVG ergebe sich nicht, dass die Verwaltungsbehörde das angedrohte Zwangsgeld hätte zwingend in der Höhe der Androhung festsetzen müssen.

14
2.3 Das Vorbringen des Klägers im Zulassungsverfahren begründet keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des erstinstanzlichen Urteils. Die klägerische Argumentation ist bereits inkonsequent, soweit einerseits anerkannt wird, dass die Fälligkeitsmitteilung keinen Verwaltungsakt darstellt, andererseits aber davon die Rede ist, dass „die Verwaltungsbehörde das angedrohte Zwangsgeld“ nicht hätte „zwingend in der Höhe der Androhung festsetzen“ müssen. Die Androhung eines Zwangsgelds gemäß Art. 31 Abs. 3 Satz 2 VwZVG stellt einen aufschiebend bedingten Leistungsbescheid (Art. 23 Abs. 1 VwZVG) dar. Die Zwangsgeldforderung wird nach Art. 31 Abs. 3 Satz 3 VwZVG in der angedrohten Höhe fällig (Art. 23 Abs. 1 Nr. 2 VwZVG), wenn die Verpflichtung nicht bis zum Ablauf der gesetzten Frist (vollständig) erfüllt wird. Dies ist bei einer Unterlassungsanordnung bereits dann der Fall, wenn eine Handlung vorgenommen wird, die gegen die (Unterlassungs-)Verpflichtung verstößt. Eine daraufhin ergehende Fälligkeitsmitteilung ist kein mittels Anfechtungsklage angreifbarer Verwaltungsakt, der etwa eine Zahlungsverpflichtung erst begründet oder die Höhe einer Forderung erst festsetzt, sondern nur die Mitteilung des Bedingungseintritts (vgl. BayVGH, B.v. 28.10.2021 – 12 BV 20.1243 – juris Rn. 36 m.w.N.). Der vom Kläger angezweifelte „Automatismus“ liegt den Regelungen des (bayerischen) Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetzes (VwZVG) daher gerade zu Grunde (vgl. zur grundlegend anderen Regelungssystematik im Vollstreckungsrecht des Bundes Tillmanns in: Sadler/Tillmanns, VwVG/VwZG, 11. Aufl. 2024, § 14 VwVG Rn. 1, 28). Gegen die Fälligkeitsmitteilung, die zur Anwendung des Zwangsmittels Zwangsgeld gehört (Art. 31 Abs. 3 Satz 3, Art. 37 Abs. 1 Satz 1 VwZVG), kann sich ein Betroffener dem entsprechend mit einer Feststellungsklage nach § 43 VwGO zur Wehr setzen und gerichtlich klären lassen, ob der Verwaltungsakt schon oder im Hinblick auf eine eventuelle rechtzeitige Erfüllung noch vollstreckbar ist (vgl. BayVerfGH, B.v. 24.1.2007 – Vf. 50-VI-05 – juris Rn. 46; BayVGH, B.v. 24.1.2011 – 2 ZB 10.2365 – juris Rn. 3; Adolph in Giehl/Adolph/Fabisch, Verwaltungsverfahrensrecht in Bayern, Stand März 2026, Art. 31 VwZVG, Rn. 76). Bei Unanfechtbarkeit der zugrunde liegenden Anordnung sind dabei im Übrigen Einwendungen zur materiellen Rechtslage als Vorfrage der Fälligkeitsmitteilung ausgeschlossen (vgl. dazu BayVerfGH, B.v. 24.1.2007, a.a.O. Rn. 48; BayVGH, B.v. 24.1.2011, a.a.O. Rn. 4); ein Betroffener kann

sich dann nicht mit Erfolg darauf berufen, dass kein einheitliches Zwangsgeld hätte angedroht werden dürfen oder dass eine nach einzelnen Grundstücken differenzierte Androhung erforderlich gewesen wäre.

15
Soweit der Kläger in Abrede stellt, dass das Zwangsgeld in voller Höhe allein aufgrund der von ihm eingeräumten Fortsetzung der Bauarbeiten auf FlNr. … fällig geworden sei und es auf weitere Verstöße auf dem Grundstück FlNr. … nicht mehr ankommen kann, überzeugt dies nicht. Nach den Feststellungen im streitgegenständlichem Urteil wurde mit bestandskräftigem Bescheid vom 9. Februar 2021 unter Ziffer 1 die Einstellung der Bauarbeiten auf beiden Grundstücken (FlNr. … und …*) verfügt und unter Ziffer 3 ein einheitliches Zwangsgeld in Höhe von 2.000,00 Euro bei unerlaubter Fortsetzung der Bauarbeiten angedroht. Das Verwaltungsgericht hat diese Zwangsgeldandrohung nachvollziehbar so ausgelegt, dass die Bedingung bei jeglichem Verstoß gegen die Unterlassenspflicht – egal ob auf dem Grundstück FlNr. … oder FlNr. … – eintritt. Die Ansicht, dass das Zwangsgeld der Höhe nach auf Zuwiderhandlungen hinsichtlich der beiden Grundstücke aufgeteilt werden müsste, findet dagegen weder im Wortlaut des Bescheids vom 9. Februar 2021 noch in der dargelegten Regelungssystematik des VwZVG eine Stütze. Woraus der Kläger entnehmen will, dass das Zwangsgeld nur dann in voller Höhe fällig werde, wenn Verstöße vorliegen, die beide Grundstücke betreffen, erschließt sich ebenso wenig wie die Behauptung, die Pflichtverletzung auf einem Grundstück müsse „derart gravierend“ sein, dass die Verstöße auf dem anderen Grundstück „vernachlässigt werden“ könnten.

16
Auch aus den Rechtsgedanken der Art. 22 Nr. 3 und Art. 37 Abs. 4 Satz 2 VwZVG lässt sich nichts ableiten, was für die geforderte Halbierung des Zwangsgeldes sprechen könnte. Diese Regelungen haben nicht die Fälligkeit, sondern die Einstellung von Vollstreckungsmaßnahem und die Einstellung der Anwendung bestimmter Zwangsmittel zum Gegenstand, sobald der Pflichtige seiner Verpflichtung nachkommt (vgl. Adolph in Giehl/Adolph/Fabisch, Art. 22 VwZVG Rn. 1 ff., Art. 37 VwZVG Rn. 42 ff.). Sollte sich der Kläger mit diesem Zulassungsvorbringen auch gegen die Vollstreckung des fällig gewordenen Zwangsgeldes wenden wollen, fehlt es an der Darlegung, dass die Voraussetzungen des Art. 22 Nr. 3 VwZVG oder des Art. 37 Abs. 4 VwZVG vorliegen. Im Übrigen enthält Art. 37 Abs. 4 Satz 2 Halbs. 1 VwZVG für Zwangsgelder gegen Unterlassungspflichten eine Ausnahmeregelung. Ein angedrohtes Zwangsgeld ist danach beizutreiben, wenn einer Duldungs- oder Unterlassungspflicht zuwidergehandelt worden ist, deren Erfüllung durch die Androhung des Zwangsgeldes erreicht werden sollte (vgl. Adolph in Giehl/Adolph/Fabisch, Verwaltungsverfahrensrecht in Bayern, Art. 37 VwZVG Rn. 45), wobei Halbsatz 2 eine Härtefallregelung vorsieht.

17
Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47 Abs. 1 und 3, § 52 Abs. 1 GKG in Verbindung mit Nr. 1.3, 1.7.1 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Der Streitwert entspricht dem hinsichtlich der Fälligkeitsmitteilung vom Verwaltungsgericht festgesetzten Streitwert, gegen dessen Höhe die Beteiligten keine Einwände erhoben haben. Eine weitere Reduzierung auf Grund der im Zulassungsverfahren ausschließlich noch geltend gemachten Einwände hinsichtlich des den Betrag von 1.000,00 Euro übersteigenden Zwangsgeldes war hingegen nicht angezeigt. Aus den genannten Gründen scheidet eine Aufteilung des angedrohten Zwangsgeld aus, so dass die Zulassung der Berufung nicht nur für eine Teilbetrag beantragt werden kann (vgl. oben 1.).

18
Mit der Ablehnung des Zulassungsantrags wird das Urteil des Verwaltungsgerichts rechtskräftig (§ 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO).