

### Leitsatz

**Zur Verhältnismäßigkeit der Androhung und Festsetzung eines Zwangsgelds in Höhe von 40.000 Euro zur Vollstreckung einer denkmalschutzrechtlichen Anordnung, mit der die Errichtung eines provisorischen Wetterschutzdaches (Notdach) über einer denkmalgeschützten Fabrikantenvilla angeordnet wird.**

Verwaltungsgericht Karlsruhe  
Beschluss vom 17.4.2019 – 12 K 11614/18  
Veröffentlicht in Juris, EzD

### Zum Sachverhalt

Bereits mit Verfügung vom 17.5.2018 hatte die Stadt W. (Ag.) der Eigentümerin der H. Mühle (ASt.) aufgegeben, bis zum 15.6.2018 ein provisorisches Dach für die zu dem Anwesen gehörende denkmalgeschützte Villa zu errichten und diese dauerhaft vor Vandalismus zu schützen. Diese Verfügung ist bestandskräftig und damit vollziehbar. Mit weiterer vollziehbarer Verfügung vom 22.8.2018 hatte die Ag. der ASt. ein Zwangsgeld i.H.v. 40.000 € angedroht, wenn die angeordneten, aber nicht fristgerecht durchgeführten Maßnahmen nicht bis zum 15.9.2018 umgesetzt würden. Da die ASt. die angeordneten Maßnahmen weiterhin nicht umsetzte, wurde mit weiterer Verfügung vom 17.12.2018 dieses Zwangsgeld festgesetzt, d.h. eine entsprechende Zahlungspflicht der ASt. begründet. Der hiergegen beim Regierungspräsidium Karlsruhe eingelegte Widerspruch der ASt. hat kraft Gesetzes keine aufschiebende Wirkung. Mit ihrem Eilantrag wollte die ASt. erreichen, dass die aufschiebende Wirkung angeordnet wird, sie also zumindest vorläufig das Zwangsgeld nicht bezahlen muss. Das VG hat den Eilantrag abgelehnt.

### Aus den Gründen

Der Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO ist statthaft und auch sonst zulässig. Der Zwangsgeldfestsetzung und -androhung kommt nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3, Satz 2 VwGO i. V. m. § 12 LVwVG keine aufschiebende Wirkung zu.

Der Antrag hat aber in der Sache keinen Erfolg.

Gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1 Var. 1, Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO kann das Gericht der Hauptsache die aufschiebende Wirkung ganz oder teilweise anordnen. Das Gericht trifft hierbei eine eigene Ermessensentscheidung. Bei seiner Entscheidung hat es zwischen dem öffentlichen Interesse an der sofortigen Vollziehung des Bescheids und dem Interesse des Antragstellers an der aufschiebenden Wirkung seines Rechtsbehelfs abzuwägen. Maßgebliche Bedeutung kommt dabei den Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs in der Hauptsache zu. Ergibt die im Rahmen des § 80 Abs. 5 VwGO allein mögliche, aber auch ausreichende summarische Prüfung der Sach- und Rechtslage, dass der Rechtsbehelf wahrscheinlich erfolglos bleiben wird, tritt das Interesse des Antragstellers regelmäßig zurück. Erweist sich der angefochtene Bescheid dagegen schon bei summarischer Prüfung als wahrscheinlich rechtswidrig, so besteht kein öffentliches Interesse an dessen sofortiger Vollziehung. Ist der Ausgang des Hauptsacheverfahrens nicht hinreichend absehbar, verbleibt es bei der Interessenabwägung.

1. Der Widerspruch der ASt. gegen die Zwangsgeldfestsetzung hat voraussichtlich keinen Erfolg.

Nach § 2 LVwVG können Verwaltungsakte vollstreckt werden, wenn sie unanfechtbar geworden sind (Nr. 1) oder wenn die aufschiebende Wirkung eines Rechtsbehelfs entfällt. Zwangsmittel sind u. a. Zwangsgeld und Zwangshaft (§ 19 Abs. 1 Nr. 1 LVwVG). Zwangsmittel sind vor ihrer Anwendung unter Fristsetzung – nach Art und ggf. Höhe bestimmt – schriftlich anzudrohen (§ 20 Abs. 1, Abs. 3 und 4 LVwVG).

Diese allgemeinen Vollstreckungsvoraussetzungen liegen vor. Die Verfügung vom 17.5.2018, mit der die ASt. zur Errichtung eines provisorischen Wetterschutzdaches über der sog. Fabrikantenvilla verpflichtet worden ist, ist bestandskräftig (§ 2 Nr. 1 LVwVG). Die Festsetzung des Zwangsgeldes ist mit Verfügung vom 22.8.2018 unter Fristsetzung in einer bestimmten Höhe schriftlich angedroht worden. Zwar hat die ASt. hiergegen Klage erhoben; diese hat jedoch keine aufschiebende Wirkung (§ 12 LVwVG). Die Zwangsgeldandrohung ist somit vollziehbar (§ 2 Nr. 2 LVwVG).

Entgegen dem Vorbringen der ASt. ist die Festsetzung des Zwangsgeldes nicht deshalb zu beanstanden, weil die der ASt. gesetzte Frist zu kurz bemessen wäre. Es kann dahinstehen, ob die Einhaltung der in der Zwangsgeldandrohung vom 22.8.2018 gesetzten Frist von vier Wochen für sich genommen möglich gewesen wäre. Der ASt. war nämlich nach Aktenlage spätestens seit November 2017 die denkmalschutzrechtliche Bedeutung des Anwesens und die Notwendigkeit eines Notdaches bekannt (vgl. E-Mail vom 30.11.2018, Behördenakte S. 1 ff.). Ihr wurden außerdem mit Schreiben vom 5.4.2018 und erneut mit Verfügung vom 17.5.2018 Fristen zur Errichtung des provisorischen Wetterschutzdaches gesetzt, so dass es sich im Rahmen der Zwangsgeldandrohung bereits um die dritte Fristsetzung handelt. Der ASt. musste daher bewusst sein, dass Eilbedürftigkeit gegeben ist. Die ASt. hat auch nicht dargetan, dass sie sich während der noch offenen Fristen vergeblich um die Beauftragung eines Unternehmers zur Errichtung des Notdaches bemüht hat. Entsprechende Angebote wurden vielmehr erst ab dem 2.10.2018 eingeholt. Die ASt. hat auch eingeräumt, dass sie bis zur Stellungnahme des Landesamts für Denkmalpflege vom 7.8.2018 davon ausging, dass die Denkmaleigenschaft entfallen würde. Auch im Hinblick auf den baulichen Zustand des Anwesens war ein weiteres Zuwarten durch eine länger bemessene Frist nicht angezeigt. Nicht zuletzt war die Fristsetzung im Zeitpunkt der Zwangsgeldfestsetzung durch Zeitablauf ohnehin überholt, weil die Ag. zuvor den Abschluss des Widerspruchsverfahrens abgewartet hat. Der ASt. wurde daher stillschweigend eine in jedem Fall ausreichende Frist zur Erfüllung ihrer Verpflichtung eingeräumt (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 7.2.1991 – 5 S 1452/90 – juris).

Die Festsetzung des Zwangsgeldes ist voraussichtlich auch nicht deshalb rechtswidrig, weil die Ag. die in § 19 Abs. 2 und 3 LVwVG festgelegten Grundsätze bei der Anwendung von Zwangsmitteln missachtet hat. Kommen mehrere Zwangsmittel in Betracht, hat die Vollstreckungsbehörde dasjenige Zwangsmittel anzuwenden, das den Pflichtigen und die Allgemeinheit

voraussichtlich am wenigsten belastet (§ 19 Abs. 2 LVwVG). Durch die Anwendung eines Zwangsmittels darf kein Nachteil herbeigeführt werden, der erkennbar außer Verhältnis zum Zweck der Vollstreckung steht (§ 19 Abs. 3 LVwVG).

Es ist rechtlich nicht zu beanstanden, dass die Ag. von der Anwendung der ursprünglich angedrohten Ersatzvornahme abgesehen und stattdessen zunächst ein Zwangsgeld angedroht und festgesetzt hat. Ebenso wie die Entscheidung, ob ein Verwaltungsakt mit Zwangsmitteln durchgesetzt werden soll, erfolgt auch die Auswahl der Zwangsmittel nach pflichtgemäßem Ermessen der Vollstreckungsbehörde, das gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbar ist. So hat die Behörde bei der Vollstreckung eines Verwaltungsakts, der zu einer Handlung (ausgenommen einer Geldleistung), einer Duldung oder einer Unterlassung verpflichtet, nach pflichtgemäßem Ermessen zwischen den Zwangsmitteln Zwangsgeld und Zwangshaft, Ersatzvornahme und unmittelbarer Zwang (vgl. §§ 19 Abs. 1, 23 bis 26 LVwVG) zu wählen. Geht es um vertretbare Handlungen, kommen in erster Linie Zwangsgeld und Ersatzvornahme in Betracht. Dabei besteht in Baden-Württemberg kein gesetzlicher Vorrang des Zwangsmittels der Ersatzvornahme vor dem des Zwangsgeldes. Die von der Behörde getroffene Ermessensentscheidung ist gerichtlich nur daraufhin zu überprüfen, ob die gesetzlichen Grenzen des Ermessens eingehalten wurden und ob von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung entsprechenden Weise Gebrauch gemacht wurde (§ 114 Satz 1 VwGO). Ein beachtlicher Ermessensfehler liegt insbesondere vor, wenn das Gebot der Verhältnismäßigkeit nicht hinreichend beachtet wurde. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, der in § 19 Abs. 2 und 3 LVwVG aufgenommen und konkretisiert ist, bedeutet in Bezug auf die Auswahl des Zwangsmittels zunächst, dass das gewählte Zwangsmittel geeignet sein muss, den Pflichtigen dazu anzuhalten, die ihm obliegende Handlung, Duldung oder Unterlassung zu erfüllen. Weiter muss es erforderlich sein, das heißt es ist zu prüfen, ob von mehreren geeigneten Zwangsmitteln nicht ein milderes, gleich geeignetes Mittel gewählt werden kann. Schließlich muss der eingesetzte Zwang in einem angemessenen Verhältnis zum erstrebten Erfolg stehen, sog. Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne (vgl. zum Ganzen VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 4.12.2003 – 5 S 2781/02 –, juris).

Nach diesen Grundsätzen dürfte sich die Entscheidung der Ag. voraussichtlich als ermessensfehlerfrei erweisen. In der Verfügung vom 22.8.2018 hat die Ag. zutreffend ausgeführt, dass eine Ersatzvornahme, die mit voraussichtlichen Kosten in Höhe von ca. 95.000 € veranschlagt worden war, sowohl die Allgemeinheit als auch die ASt. mehr belastet als das letztlich gewählte Zwangsmittel (vgl. § 19 Abs. 2 LVwVG). Die Kosten der Ersatzvornahme hätten die Allgemeinheit wirtschaftlich stark belastet. Im Hinblick auf die ASt. hätten die Kosten der Ersatzvornahme die Höhe des angedrohten und festgesetzten Zwangsgeldes deutlich überschritten; darüber hinaus wäre der ASt. bei einer Ersatzvornahme die Möglichkeit genommen worden, die kostengünstigste und aus ihrer Sicht sachgerechteste Lösung zu wählen. Es war im Zeitpunkt der Androhung auch nicht ersichtlich, dass das Zwangsgeld von vornherein nicht geeignet war, die ASt. zur Erfüllung der ihr obliegenden Verpflichtung zur Errichtung eines Wetterschutzdaches anzuhalten.

Das Zwangsgeld ist auch der Höhe nach nicht zu beanstanden. Ein Zwangsgeld wird auf mindestens zehn und höchstens 50.000 € festgesetzt (§ 23 LVwVG). Das angedrohte und nunmehr festgesetzte Zwangsgeld in Höhe von 40.000 € hält sich mithin im gesetzlichen Rahmen. Bei der Bemessung des Zwangsgeldes innerhalb dieses Rahmens hat die Behörde ein weites Ermessen. Unter Beachtung des Zwecks der Ermächtigung und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ist ein Betrag zu wählen, der den Pflichtigen voraussichtlich veranlassen wird, seine Pflicht zu erfüllen; dabei wird auch die finanzielle Leistungsfähigkeit eine Rolle spielen. Maßgeblich sind die erkennbaren Umstände des Einzelfalles, zu denen auch die Dringlichkeit und Bedeutung der Angelegenheit und das bisherige Verhalten des Pflichtigen gehören können (vgl. zum Ganzen VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 25.3.2003 – 1 S 190/03 – juris m. w. N.).

Wie im Widerspruchsbescheid eingehend und zutreffend ausgeführt wird, handelt es sich bei den noch erhaltenen, seit ca. 120 Jahren bestehenden Gebäuden der (...), einem vermutlich seit dem 11. Jahrhundert bestehenden Mühlenstandort, um eines der wichtigsten Kulturdenkmale und ein stadtbildprägendes Wahrzeichen der Ag. Als bedeutendste und fortschrittlichste Großmühle Süddeutschlands, als Zeugnis der industriellen Entwicklung Baden-Württembergs von der handwerklich geprägten Handelsmüllerei zur Großindustrie und als technisch und baukünstlerisch anspruchsvolles Architekturensemble hat die ... aus heimatgeschichtlichen, wissenschaftlichen und künstlerischen Gründen einen hohen Denkmalwert (vgl. Stellungnahme des Landesamts für Denkmalpflege vom 23.11.2015, Behördenakte S. 79 ff.). Die historische Bausubstanz ist nach Aktenlage durch Witterungseinflüsse, Vernachlässigung und ggf. Vandalismus in hohem Maße gefährdet; insbesondere droht auch der Verlust der denkmalwürdigen Eigenschaften. Im Hinblick auf das gewichtige Allgemeininteresse an der Sicherung der historischen Denkmalsubstanz und die Schwere der witterungsbedingt drohenden Schäden einerseits und die bisherige Untätigkeit der ASt. andererseits ist ein Zwangsgeld in Höhe von 40.000 € geeignet, erforderlich und angemessen, um die ASt. zur Erfüllung ihrer denkmalrechtlich Pflichten zur Erhaltung der Originalsubstanz anzuhalten. Dieser Verpflichtung ist umso mehr Nachdruck zu verschaffen, als der ASt. die sich aus der Eigenschaft als Kulturdenkmal ergebenden Verpflichtungen seit nunmehr über einem Jahr bekannt sind und sie nach eigenem Vortrag offensichtlich davon ausging, dass die Denkmaleigenschaft verloren gehen wird, sei es durch die genehmigten Baumaßnahmen, sei es durch Vernachlässigung. Im Hinblick darauf, dass die ASt. durch Untätigkeit den Verlust der Denkmaleigenschaft herbeiführen könnte, ist das festgesetzte Zwangsgeld angemessen, zumal es der Höhe nach voraussichtlich nur etwa zwei Monatsmieten eines Notdaches entspricht. Hinzu kommt, dass es sich um die erstmalige Festsetzung eines Zwangsgeldes handelt und die ASt. es in der Hand hat, der Beitreibung zu entgehen, indem sie entweder die Verpflichtung zur Errichtung eines Wetterschutzdaches erfüllt oder von den nach wie vor gültigen Baugenehmigungen Gebrauch macht. Sie hat auch nicht glaubhaft gemacht, dass ihre wirtschaftliche Existenz gerade infolge der Festsetzung des Zwangsgeldes gefährdet ist. Wenn sie u. a. auf die Schwierigkeiten der Handwerkergerinnung, die statische Problematik und die hohen Kosten für die Errichtung und Anmietung des Wetterschutzdaches hinweist, erhebt sie in der Sache Einwendungen gegen die bestandskräftige Grundverfügung. Der von der ASt. angeführte Vergleichsfall, in dem ein deutlich niedrigeres Zwangsgeld festgesetzt worden sei, betrifft eine grundlegend andere rechtliche Konstellation.

2. Auch die Androhung eines weiteren Zwangsgeldes in Höhe von 40.000 € ist nicht zu beanstanden. Zwangsmittel dürfen wiederholt und solange angewendet werden, bis der Verwaltungsakt vollzogen oder auf andere Weise erledigt ist (§ 19 Abs. 4 LVwVG). Die Fortsetzung der Vollstreckung ist rechtlich nicht zu beanstanden, insbesondere bestehen auch insoweit keine Bedenken im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Die Zwangsgelder bleiben auch in der Summe noch hinter den ursprünglich geschätzten Kosten für die Ersatzvornahme zurück. Es kann auch nicht davon ausgegangen werden, dass die Androhung eines weiteren Zwangsgeldes in Anbetracht des bisherigen, zunächst wenig einsichtigen Verhaltens der ASt. von

vornherein als ungeeignet anzusehen ist, und dass die Bekl. schon deshalb zum Zwangsmittel der Ersatzvornahme hätte übergehen müssen. Vielmehr hat die ASt. begonnen, Angebote von geeigneten Unternehmern einzuholen. Es ist daher in dem für das Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes maßgeblichen Zeitpunkt der Entscheidung des Gerichts nicht erkennbar, dass sie sich auch durch eine weitere Zwangsgeldandrohung auf jeden Fall unbeeindruckt zeigen würde.  
(...)