
Datum: 30.05.2025
Gericht: Verwaltungsgericht Düsseldorf
Spruchkörper: 25. Kammer
Entscheidungsart: Beschluss
Aktenzeichen: 25 L 1188/25
ECLI: ECLI:DE:VGD:2025:0530.25L1188.25.00

Tenor:

Der Antrag wird abgelehnt.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Antragstellerin.

Der Streitwert wird auf 15.000,00 € festgesetzt.

Gründe

- Der sinngemäße Antrag, 1
- 2
- die aufschiebende Wirkung der Klage 25 K 3644/25 gegen die mit Bescheid der 3
Antragsgegnerin vom 4. März 2025 (Az. N01) ergangene Nutzungsuntersagungsverfügung
wiederherzustellen und hinsichtlich der Zwangsgeldandrohung anzuordnen,
- hat keinen Erfolg. Er ist zulässig, insbesondere ist die Klage 25 K 3644/25 fristgerecht 4
erhoben worden. Der Antrag ist jedoch insgesamt unbegründet.
- A. Der Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage 25 K 3644/25 5
gegen die im Bescheid vom 4. März 2025 ergangene Nutzungsuntersagung, mit welcher die
Antragsgegnerin die Antragstellerin aufgefordert hat, die Nutzung der Räume in dem
Gebäude C.-straße N02, N03 K. auf dem Grundstück G01 zum Zwecke der Pflege oder
Betreuung von Personen mit Pflegebedürftigkeit oder Behinderung aufzugeben, ist
unbegründet.
- Nach § 80 Abs. 5 Satz 1 2. Alt. Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) kann das Gericht in den 6
Fällen, in denen – wie vorliegend hinsichtlich der Nutzungsuntersagung – die Behörde die
sofortige Vollziehung nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO angeordnet hat, die
aufschiebende Wirkung der Klage wiederherstellen, wenn die Anordnung der sofortigen
Vollziehung formell rechtswidrig ist und / oder nach Abwägung der betroffenen Interessen das

Interesse der Antragstellerin, von der Vollziehung einer Maßnahme vorläufig verschont zu bleiben, das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung überwiegt. Das ist der Fall, wenn nach der im Verfahren auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes gebotenen summarischen Prüfung der Rechtsbehelf der Hauptsache Aussicht auf Erfolg hat, mithin der angegriffene Verwaltungsakt rechtswidrig ist. Ist der angegriffene Verwaltungsakt rechtmäßig und besteht ein besonderes öffentliches Interesse an dessen sofortiger Vollziehung, überwiegt regelmäßig das öffentliche Interesse an dem Bestand der sofortigen Vollziehbarkeit.

I. Es bestehen zunächst keine Bedenken gegen die formelle Rechtmäßigkeit der Anordnung der sofortigen Vollziehung. 7

Die Begründung der Anordnung der sofortigen Vollziehung in der Ordnungsverfügung vom 4. März 2025 genügt den formalen Anforderungen des § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO. Die Antragsgegnerin hat ihre diesbezüglichen Erwägungen schlüssig, substantiiert und bezogen auf den konkreten Einzelfall, 8

vgl. OVG NRW, Beschluss vom 11. Juli 2011, 7 B 634/11, juris, Rn. 4, 9

dahingehend dargelegt, dass die sofortige Einstellung ungenehmigter Nutzungsänderungen im überwiegenden öffentlichen Interesse liege und dringende private Gründe, die eine andere Entscheidung rechtfertigen würden, nicht zu erkennen seien. Darüber hinaus hat sie angeführt, dass angesichts aktuell bestehender brandschutztechnischer Mängel des Gebäudes W.-straße N02, in dem die Antragstellerin das Alten- und Pflegeheim „Haus R.“ betreibt, eine Brandkatastrophe nicht ausgeschlossen werden könne und eine konkrete, nicht weiter hinnehmbare Gefahr für Leib, Leben und Gesundheit der Bewohner des Gebäudes bestehe. Auch wenn diese Gefahr der Begründung der Nutzungsuntersagung diene, begründet sie darüber hinaus die besondere Dringlichkeit der sofortigen Vollziehung. 10

II. Die in der Ordnungsverfügung vom 4. März 2025 ausgesprochene Nutzungsuntersagung ist auf der Grundlage des § 82 Abs. 1 Satz 2 der Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (BauO NRW) rechtmäßig ergangen. Hiernach kann die Nutzung untersagt werden, wenn Anlagen im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften genutzt werden. 11

1. In formeller Hinsicht bestehen keine Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit der Nutzungsuntersagung. Dies gilt insbesondere auch im Hinblick auf die in § 28 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (VwVfG NRW) normierte Pflicht, einem Beteiligten Gelegenheit zu geben, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern, bevor ein Verwaltungsakt erlassen wird, der in seine Rechte eingreift. Es kann dabei dahingestellt bleiben, ob die von der Antragsgegnerin in Bezug genommene E-Mail vom 19. September 2024, in der lediglich angeführt wird, es werde „voraussichtlich zu einer Nutzungsuntersagung kommen“, in der darum gebeten wird „die Bearbeitung vorerst abzuwarten“ und die zudem nicht an die Antragstellerin, sondern an das von ihr beauftragte Ingenieurbüro Zerbe gerichtet war, den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Anhörung im Sinne des § 28 Abs. 1 VwVfG NRW genügt. Ebenso kann dahinstehen, ob vom Vorliegen der Voraussetzungen des § 28 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG NRW auszugehen ist, wofür einiges sprechen dürfte. Selbst eine rechtswidrig unterlassene Anhörung führt nicht zum Erfolg des vorliegenden Antrags. Nach § 45 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 VwVfG NRW ist die Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften, die – wie hier – den Verwaltungsakt nicht nach § 44 VwVfG NRW nichtig machen, unbeachtlich, wenn die erforderliche Anhörung eines Beteiligten bis zum Abschluss der ersten Instanz eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens nachgeholt wird. Unabhängig von der Frage, ob eine solche Heilung bereits erfolgt ist, ist 12

jedenfalls in die Beurteilung der Erfolgsaussichten der Klage zu Lasten der Antragstellerin einzustellen, dass eine fehlende Anhörung bis zum Abschluss des erstinstanzlichen Klageverfahrens noch nachgeholt werden kann. Denn es gibt keinen Grundsatz, dass allein die formelle Rechtswidrigkeit eines Verwaltungsaktes die Aussetzung der Vollziehung gebietet, wenn absehbar ist, dass der Verwaltungsakt im Ergebnis nicht aufzuheben sein wird, weil der formelle Fehler geheilt werden kann,	
Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 24. Juli 2013, 16 B 718/13, juris, Rn. 4.	13
2. Die gegenüber der Antragstellerin ergangene Nutzungsuntersagung, welche die Antragsgegnerin nach sachgerechter Auslegung – allein – auf die formelle Illegalität der vorgefundenen Nutzung gestützt hat, ist bei summarischer Prüfung auch materiell rechtmäßig.	14
Die Voraussetzungen einer Nutzungsuntersagung aufgrund formeller Illegalität liegen nach summarischer Prüfung vor.	15
Nach ständiger Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen (OVG NRW) kann ein Nutzungsverbot grundsätzlich allein auf die formelle Illegalität der ausgeübten Nutzung gestützt werden; eine Ausnahme kommt unter dem Aspekt der Verhältnismäßigkeit lediglich dann in Betracht, wenn der erforderliche Bauantrag gestellt und auch nach Auffassung der Behörde genehmigungsfähig ist und der Erteilung der Baugenehmigung auch sonst nichts im Wege steht.	16
vgl. OVG NRW Beschlüsse vom 24. Januar 2006, 10 B 2159/05, juris, Rn. 7 f., vom 6. Juli 2009, 10 B 617/09, juris, Rn. 5, 17, vom 14. Februar 2014, 2 A 1181/13, juris, Rn. 9 ff., vom 25. Juni 2015, 7 B 583/15, juris, Rn. 4, vom 3. September 2018, 10 B 1126/18, juris, Rn. 7, vom 8. Mai 2020, 2 B 461/20, juris, Rn 8 und zuletzt Beschluss vom 17. Januar 2025, 10 B 1174/24, juris, Rn. 23; jeweils m.w.N.	17
a) Auf das Fehlen der erforderlichen Baugenehmigung, mithin auf die formelle Illegalität, hat die Antragsgegnerin die streitgegenständliche Nutzungsuntersagungsverfügung auch maßgeblich gestützt (vgl. Seite 9, 1. Absatz des Bescheides). Ihre Ausführungen zum Vorliegen konkreter Gefahren für Leib und Leben der Bewohner wegen brandschutzrechtlicher Mängel dienen ersichtlich lediglich zur Begründung der Erforderlichkeit eines sofortigen Eingreifens sowie zur Ablehnung einer offensichtlichen Genehmigungsfähigkeit einer Nutzungsänderung.	18
Die untersagte Nutzung ist nach summarischer Prüfung formell illegal.	19
Eine Nutzung ist formell illegal, wenn sie ohne die nach § 60 Abs. 1 BauO NRW erforderliche baurechtliche Genehmigung betrieben wird.	20
Die aktuelle, durch die angefochtene Ordnungsverfügung untersagte Nutzung der Räumlichkeiten unter der Anschrift C.-straße N02, N03 K. (G01) stellt sich wie folgt dar: Die Räumlichkeiten werden für den Betrieb eines Alten- und Pflegeheim genutzt. Dort sind aktuell zehn pflegebedürftige Personen stationär untergebracht, von denen mindestens fünf Personen demenziell erkrankt, mindestens eine Person auf einen Rollstuhl angewiesen ist und zwei Personen bettlägerig sind. Diese Personen sind in zwei Zwei-Bett-Zimmern und sechs Ein-Bett-Zimmern untergebracht, wovon sich zwei Bewohnerzimmer jeweils mit angeschlossenem Bad im Erdgeschoss und vier Bewohnerzimmer sowie ein Badezimmer im Obergeschoss befinden. Zusätzlich wird ein Zimmer im Dachgeschoss als Notfall- bzw.	21

Krisenzimmer (wohl für Sterbefälle) genutzt. Die Versorgung der Bewohner erfolgt 24 Stunden am Tag, wobei in der Nacht eine Pflegekraft anwesend ist. Die einzige Küche und ein gemeinschaftlich genutzter Aufenthaltsraum befinden sich im Erdgeschoss, ein Dienstraum für die Pflegekräfte und Waschkeller im Kellergeschoss.

Für diese Nutzung fehlt es an einer gem. §§ 60 Abs. 1, 65 BauO NRW erforderlichen Baugenehmigung. 22

aa) Die untersagte Nutzung wird nicht durch die der Antragstellerin erteilte Baugenehmigung vom 12. November 1991 (Bauschein Nr. N04) zur Umnutzung eines Kinderheims in eine Altenpflegeeinrichtung, die eine Nutzung als Alten- und Pflegeheim mit einer Belegung von insgesamt fünf Pflegepersonen, verteilt auf drei „Pflegezimmer“ im Dachgeschoss, und zwei „Pflegezimmer“ im Obergeschoss, mit einem Gemeinschaftsraum im Obergeschoss sowie zusätzlich eine Eigentümer-Wohnung im Erdgeschoss vorsah, legalisiert. 23

Ein baurechtlich relevanter Unterschied zwischen der ursprünglich genehmigten und der abgewandelten Nutzung ist immer dann anzunehmen, wenn sich für die abgewandelte Nutzung die Frage der Genehmigungsfähigkeit wegen geänderter tatsächlicher oder rechtlicher Voraussetzungen neu stellt, das heißt, diese geänderten Voraussetzungen eine erneute Überprüfung der materiellen Zulässigkeitskriterien erfordern. Dies folgt aus dem Zweck der Baugenehmigung, die sicherstellen soll, dass nur solche Bauvorhaben ausgeführt werden, deren Vereinbarkeit mit den öffentlich-rechtlichen Vorschriften von der Bauaufsichtsbehörde festgestellt worden ist. 24

Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 19. April 2023, 10 B 1240/22, juris, Rn. 5 und vom 21. Dezember 2020, 10 B 944/20, juris, Rn. 5, m.w.N.; 25

Eine bloße Nutzungsintensivierung ohne bauliche Veränderungen und / oder eine geänderte Nutzungsweise stellt dagegen keine Nutzungsänderung dar und führt nicht zum Erlöschen der Baugenehmigung. 26

Ausgehend hiervon liegt hier einer Nutzungsänderung vor. Die aktuelle Nutzung des „Hauses R.“ als Alten- und Pflegeheim mit zehn Pflegeplätzen überschreitet die Variationsbreite der ursprünglich genehmigten Nutzung als Alten- und Pflegeheim mit lediglich fünf Pflegeplätzen. Es handelt sich um einen großen Sonderbau nach § 50 Abs. 2 Nr. 8 BauO NRW. 27

Das nordrhein-westfälische Bauordnungsrecht unterwirft besondere Ausprägungen des Wohnens bzw. des Betriebs von Pflegeeinrichtungen erhöhten Anforderungen, insbesondere in Bezug auf die brandschutztechnischen und –organisatorischen Vorkehrungen. § 47 Abs. 5 BauO NRW regelt, dass an Nutzungseinheiten zum Zwecke der Pflege oder Betreuung von Personen mit Pflegebedürftigkeit oder Behinderung, deren Selbstrettungsfähigkeit eingeschränkt ist, keine Anforderungen wie an Sonderbauten (§ 50 BauO NRW) zu stellen sind, wenn die Nutzungseinheiten 1. einzeln für weniger als sechs Personen, 2. nicht für Personen mit Intensivpflegebedarf bestimmt sind oder 3. einen gemeinsamen Rettungsweg haben und für insgesamt weniger als zwölf Personen bestimmt sind. Ausdrücklich große Sonderbauten sind nach § 50 Abs. 2 Nr. 8 BauO NRW Gebäude mit Nutzungseinheiten zum Zwecke der Pflege oder Betreuung von Personen mit Pflegebedürftigkeit oder Behinderung, deren Selbstrettungsfähigkeit eingeschränkt ist, wenn die Nutzungseinheiten a) einzeln für mehr als sechs Personen oder b) für Personen mit Intensivpflegebedarf bestimmt sind, oder c) einen gemeinsamen Rettungsweg haben und für insgesamt mehr als zwölf Personen bestimmt sind. Für sie ist das – umfassende – Baugenehmigungsverfahren nach § 65 BauO NRW durchzuführen. 28

Vgl. dazu bereits VG Düsseldorf, Beschlüsse vom 14. August 2000, 25 L 1251/20, n.v., vom 10. November 2021, 25 L 1817/21, juris, Rn.61 ff. sowie vom 28. Oktober 2022, 25 L 1945/22, n.v. 29

Bei dem Vorhaben der Antragstellerin handelt es sich um einen solchen großen Sonderbau. 30

Die Räumlichkeiten des „Hauses R.“ in der C.-straße N02 stellen eine Nutzungseinheit zum Zwecke der Pflege oder Betreuung von Personen mit Pflegebedürftigkeit oder Behinderung, deren Selbstrettungsfähigkeit eingeschränkt ist, im Sinne der §§ 47 Abs. 5, § 50 Abs. 2 Nr. 8 BauO NRW dar. Die Räumlichkeiten werden gemeinsam als eine Nutzungseinheit genutzt, wobei sich aktuell die gemeinschaftlich genutzten Räume im Erdgeschoss, die Bewohnerzimmer im Erd- und im Obergeschoss, ein Krisenzimmer im Dachgeschoss und ein Personalraum und Waschkeller im Kellergeschoss befinden. Das für alle Bewohner zuständige Pflegepersonal ist sowohl tagsüber als auch nachts auf dieser gesamten Nutzungsfläche tätig. Die Ebenen sind über eine innenliegende Treppe miteinander verbunden. Die Räumlichkeiten im „Haus R.“ dienen auch dem Zweck der Pflege oder Betreuung von Personen mit Pflegebedürftigkeit, deren Selbstrettungsfähigkeit eingeschränkt ist. Denn das Nutzungskonzept ist nach den Angaben der Antragstellerin und ausweislich des Internetauftritts des „Hauses R.“ insbesondere auf die Pflege und Betreuung von demenziell erkrankten und betagten Pflegebedürftigen ausgerichtet, die schon allein wegen ihrer Erkrankung in Gefahrensituationen nicht angemessen reagieren können, besonders hilfsbedürftig und damit in ihrer Selbstrettungsfähigkeit eingeschränkt sind. Eine andere Einschätzung ergibt sich auch nicht daraus, dass einige der zehn pflegebedürftigen Bewohner – von denen nach den Erkenntnissen der Antragsgegnerin derzeit jedenfalls eine Person den Pflegegrad 5 und sechs Personen den Pflegegrad 4 besitzen - aktuell wohl (noch) mobil sind, worauf die Antragstellerin mehrfach hingewiesen hat. Denn es ist entscheidend auf das verfolgte Nutzungskonzept abzustellen und nicht auf die aktuelle Konstitution einzelner pflegebedürftiger Bewohner, die naturgemäß eine Momentaufnahme darstellt und sich jederzeit ändern kann. Hinzu kommt, dass die Mobilität einer Person, insbesondere bei demenziellen Erkrankungen, keine zwingenden Rückschlüsse auf ihre Selbstrettungsfähigkeit zulässt. Da die Einrichtung unstreitig für zehn Personen ausgelegt und aktuell auch entsprechend belegt ist, ist der vorgenannte Schwellenwert der §§ 47 Abs. 5 Nr. 1, 50 Abs. 2 Nr. 8 lit. a) BauO NRW zum großen Sonderbau überschritten. 31

Vgl. so bereits in vergleichbaren Fallkonstellationen VG Düsseldorf, Beschlüsse vom 14. August 2000, 25 L 1251/20, n.v. (Intensivpflegeeinrichtung), vom 10. November 2021, 25 L 1817/21, juris, Rn.61 ff. („Demenz-WG“) sowie vom 28. Oktober 2022, 25 L 1945/22, n.v. („Demenz-WG“) sowie Beschluss vom 6. Dezember 2017, 25 L 5283/17, juris, bestätigt durch OVG NRW, Beschluss vom 15. Februar 2018, 10 B 1635/17, juris. 32

Unabhängig davon stellt auch die vollzogene Nutzungsänderung der in der Baugenehmigung vom 12. November 1991 im Erdgeschoss vorgesehenen „Eigentümerwohnung“ in Pflegezimmer bzw. Gemeinschaftsräume eine wesentliche, genehmigungsbedürftige Nutzungsänderung dar. 33

Mit Blick auf die aktuell, wohl bereits seit 2008 ausgeübte Nutzung dürfte die Baugenehmigung vom 12. November 1991 (Bauschein Nr. N04) auch erloschen sein. Denn der tatsächliche Beginn einer anderen Nutzung, die außerhalb der Variationsbreite der bisherigen Nutzungsart liegt und erkennbar nicht nur vorübergehend ausgeübt werden soll, unterbricht den Zusammenhang und lässt den Bestandsschutz, der lediglich die Fortsetzung der bisherigen, einmal rechtmäßig ausgeübten Nutzung gewährleisten soll, entfallen. 34

OVG NRW, Beschlüsse vom 21 Juli 2022, 7 A 1153/21, juris, Rn. 5, vom 15. Februar 2021, 7 B 1708/20, juris, Rn. 8, und vom 17. September 2020, 7 B 912/20, juris, m.w.N.

bb) Soweit die Antragstellerin sich darauf beruft, die untersagte Nutzung sei bestandsgeschützt, weil die im Jahre 2008 erfolgte Erhöhung der Anzahl der Pflegepersonen auf zehn bei der Antragsgegnerin seit Jahren bekannt sei und erstmals im Rahmen der Stellung des Bauantrags für das geplante Erweiterungs- und Umbauvorhaben beanstandet worden sei, dringt sie damit nicht durch. 36

Die von der Antragstellerin in diesem Zusammenhang in Bezug genommenen Schreiben der Antragsgegnerin (Abstimmungsbescheinigung vom 5. August 2008, Feststellungsbescheid vom 6. August 2008, Bewilligungsschreiben vom 6. August 2008, Schreiben vom 10. November 2011) stammen allesamt von dem Stadtdienst Soziales - Investitionskostenförderung teilstationär u. ambulant, Beratung nach dem Landespflegegesetz, Geschäftsstelle Pflegekonferenz – bzw. sind an diesen adressiert (Schreiben des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen vom 14. Juli 2008). Sie stehen in keinem erkennbaren Zusammenhang mit einer bauordnungsrechtlichen Prüfung bzw. einem Baugenehmigungsverfahren, sondern betreffen pflege-, förder- und heimrechtliche Fragestellungen und stammen gerade nicht von der Bauaufsicht der Antragsgegnerin. Etwas Anderes ergibt sich auch nicht aus dem Vortrag der Antragstellerin, der Stadtdienst Bauaufsicht sei in das damalige (heimrechtliche) Genehmigungsverfahren betreffend die Erweiterung des Seniorenheims involviert gewesen; es habe insbesondere ein Gespräch in den Räumen der Bauaufsicht stattgefunden, ohne dass es dabei Beanstandungen gegeben habe oder auf eine (baurechtliche) Genehmigungsbedürftigkeit hingewiesen worden sei. Unabhängig davon, dass schon unklar ist, ob an diesem Gespräch überhaupt ein Mitarbeiter der Bauaufsicht teilgenommen hat, ist nichts dafür ersichtlich, dass die dafür zuständige Bauaufsicht der Antragsgegnerin zu diesem Zeitpunkt überhaupt eine bauplanungs- und bauordnungsrechtliche Prüfung durchgeführt hat. Überdies besteht weder eine Pflicht der Baubehörde, auf eine baurechtliche Genehmigungsbedürftigkeit einer Nutzungsänderung hinzuweisen, noch kann aus dem jahrelangen Nichteinschreiten der Bauordnungsbehörde ein Bestandschutz für die untersagte Nutzung hergeleitet werden. 37

b) Selbst, wenn man die Nutzungsuntersagung in dem Sinne verstehen würde, dass die Antragsgegnerin sie neben der formellen auch auf die materielle Illegalität der Nutzung gestützt hat, so wäre auch hiergegen bei summarischer Prüfung nichts einzuwenden. 38

Die untersagte Nutzung verstößt bei summarischer Prüfung gegen Vorgaben des Brandschutzes. Ohne dass die Kammer die Frage des Verhältnisses von § 47 Abs. 5 BauO NRW und dem Anwendungsbereich der als besondere Verwaltungsvorschrift zu § 54 BauO NRW a.F. erlassenen Richtlinie über bauaufsichtliche Anforderungen an den Bau und Betrieb von Einrichtungen mit Pflege- und Betreuungsleistungen vom 17. März 2011 (Pflege- und Betreuungsrichtlinie) vertiefen muss, ist in Bezug auf die streitgegenständliche Nutzung jedenfalls auch der Anwendungsbereich dieser Richtlinie eröffnet und sind deren Vorgaben einzuhalten. Denn die Einrichtung in der C.-straße N02 ist unstreitig größer als 200 m² und unterfällt damit dem Anwendungsbereich der Pflege- und Betreuungsrichtlinie gemäß deren Ziffer 1. 39

Nach Ziffer 4.1 der Richtlinie müssen für jeden nicht zu ebener Erde liegenden Aufenthaltsraum in jedem Geschoss mindestens zwei voneinander unabhängige, möglichst entgegengesetzt liegende, bauliche Rettungswege ins Freie zu öffentlichen Verkehrsflächen, gegebenenfalls über für Rettungskräfte zugängliche Flächen, führen (vgl. zum Erfordernis 40

des zweiten Rettungsweges auch § 33 BauO NRW). Diese Voraussetzung ist jedenfalls aktuell – vor der geplanten Umbau- und Erweiterungsmaßnahme – bei der allein gebotenen summarischen Prüfung nicht erfüllt. Weder aus dem im 1. Obergeschoss noch aus dem im Dachgeschoss liegenden Bereich ist aktuell ein zweiter Rettungsweg gegeben, was auch die Antragstellerin nicht in Zweifel gezogen hat. Hinzu kommt, dass derzeit auch nicht nachgewiesen ist, dass die bestehende, als erster Rettungsweg dienende Holzterasse im Brandfall sicher begehbar ist. Dies zumal sie nicht aus überwiegend nichtbrennbaren Baustoffen bestehen dürfte und lediglich eine Breite von 0,92 bis 0,95 Metern statt der in Ziffer 4.2 der Pflege- und Betreuungsrichtlinie geforderten nutzbaren Laufbreite von mindestens 1,25 Metern aufweist. Auch unterliegt die vorgefundene Nutzung schon keinem erkennbaren, zumal auch nur ansatzweise verschriftlichten Brandschutzkonzept, wie es sowohl mit der Einordnung als großer Sonderbau zwingend zu fordern ist (vgl. § 70 Abs. 2 Satz 3 BauO NRW), als auch nach der Pflege- und Betreuungsrichtlinie vorgesehen ist. Die zuletzt vorgelegten Brandschutzkonzepte vom 12. März 2025 und vom 15. Mai 2025 betreffen gerade nicht die – hier streitgegenständliche - aktuelle bauliche Situation, sondern beziehen sich auf das geplante Erweiterungs- und Umbauvorhaben bzw. die geplante Interimslösung (dazu unten). Erst aus einem solchen – hier für die aktuelle bauliche Situation fehlenden – Brandschutzkonzept kann sich jedoch ergeben, auf welche Weise brandschutztechnische und –rechtliche Maßnahmen im Brandfall eingesetzt werden sollen, um die materielle Rechtmäßigkeit einer Nutzung zu gewährleisten.

3. Die Antragsgegnerin hat sich auch in nicht zu beanstandender Weise dazu entschlossen, die Nutzungsuntersagung an die Antragstellerin zu richten. Als Eigentümerin und Betreiberin des „Hauses R.“ ist sie sowohl Handlungs- als auch Zustandsverantwortliche gem. §§ 17 Abs. 1, 18 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden NRW (OBG NRW). 41

4. Die an die Antragstellerin ergangene Nutzungsuntersagung erweist sich weiter als ermessensfehlerfrei, insbesondere als verhältnismäßig. 42

Wie ausgeführt, hat in der Regel bereits die formelle Illegalität einer Nutzung die umfassende Untersagung dieser Nutzung zur Folge, denn anderenfalls würde der Vorteil, nicht zugelassene Nutzungen bis zum Eintritt der Bestandskraft einer sie untersagenden Ordnungsverfügung wegen der aufschiebenden Wirkung der dagegen gerichteten Klage aufnehmen und fortführen zu können, einen erheblichen Anreiz bieten, dies auch tatsächlich zu tun. 43

Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 24. Januar 2006, 10 B 2159/05, juris, Rn. 7, vom 10. Juli 2019, 10 B 789/19, juris, sowie vom 11. Juli 2011, 7 B 634/11, juris. 44

Soweit eine Ausnahme unter dem Aspekt der Verhältnismäßigkeit dann in Betracht kommt, wenn der erforderliche Bauantrag gestellt und auch nach Auffassung der Behörde genehmigungsfähig ist und der Erteilung der Baugenehmigung auch sonst nichts im Wege steht, ist nichts dafür ersichtlich oder vorgetragen, dass die Antragstellerin überhaupt eine nachträgliche Legalisierung der aktuellen baulichen Situation herbeiführen will. Die von der Antragstellerin gestellten Bauanträge vom 22. Dezember 2022 und vom 6. März 2024 (Aktenzeichen N05 bzw. N06) haben allein die Errichtung eines Anbaus und Aufzugs, die Errichtung eines zweiten Rettungswegs und den Ausbau eines zusätzlichen Bewohnerzimmers bzw. eine Nutzungsänderung in einem Bewohnerzimmer im Rahmen des geplanten Erweiterungs- und Umbauvorhabens zum Gegenstand. 45

Bedenken gegen die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme bestehen schließlich auch nicht vor dem Hintergrund der von der Antragstellerin angedachten Interimslösung, die unter anderem eine Räumung der Bewohnerzimmer im Obergeschoss und die Aufstellung von fünf Containern im rückwärtigen Grundstücksteil zur zeitweiligen Unterbringung von fünf Bewohnern während der Bauphase vorsieht und einen Umzug der Bewohner in andere Pflegeeinrichtungen verhindern soll. Die Interimslösung stellt insbesondere kein milderes, zur Abwendung der im Brandfall bestehenden erheblichen Gefahr für Leib und Leben der Bewohner gleich geeignetes Mittel dar. Denn es ist nach wie vor völlig unklar, ob und in welchem zeitlichen Rahmen eine solche Interimslösung überhaupt konkret umgesetzt werden kann. Eine abschließende Bewertung im Sinne einer offensichtlichen Genehmigungsfähigkeit ist angesichts der Unklarheiten nicht möglich. Zwar hat die Antragstellerin dazu zuletzt eine Stellungnahme des Brandschutzsachverständigen F. vom 15. Mai 2025 vorgelegt. Es steht aber weiterhin nicht konkret fest, ob und wann geeignete Container beschafft werden können. Die Antragstellerin hat zuletzt selbst vorgetragen, die Verfügbarkeit der Container ändere sich täglich, weshalb keine verbindlichen Angaben gemacht werden könnten; die Verfügbarkeit schwanke zwischen zehn Tagen und vier Wochen. Selbst wenn geeignete Container nunmehr kurzfristig zur Verfügung stehen würden, bleibt weiter offen, wann sie in Betrieb genommen werden könnten. Insbesondere ist nicht dargelegt, in welchem zeitlichen Rahmen die erforderlichen Vorbereitungsmaßnahmen (z.B. Egalisierung der Rasenfläche, Entfernung des vorhandenen Teiches, Anschluss der Container an die Kanalisation sowie das Strom- und Wassernetz, Einholung der Zustimmung des Eigentümers des Nachbargrundstücks G02) erfolgen können.

Die Kammer übersieht dabei nicht, dass eine vorübergehende Unterbringung, insbesondere für die demenzten Bewohner des „Hause R.“ in anderen Pflegeeinrichtungen besonders belastend ist. Mit dem Fehlen des erforderlichen (zweiten) Rettungswegs ist im Brandfall jedoch eine erhebliche Gefahr für Leben bzw. Gesundheit für die Bewohner gegeben, die es - auch unter Berücksichtigung der mit einem Umzug verbundenen, ggf. durch ärztliche oder pflegerische Begleitung zu minimierenden, gesundheitlichen Beeinträchtigungen - zuvörderst abzuwenden gilt. Dass es bislang noch nicht zu einem Brand gekommen ist, rechtfertigt nicht die Annahme, dass eine entsprechende Gefahr nicht besteht. Der Umstand, dass es bisher nicht zu einem Brand gekommen ist, stellt lediglich einen Glücksfall dar, mit dessen Ende jederzeit gerechnet werden muss. 47

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 11. November 2014, 7 B 1312/14, juris, Rn. 6. 48

Lediglich ergänzend sei angemerkt, dass der von der Antragstellerin im Rahmen der vorgeschlagenen Interimslösung beabsichtigte Weiterbetrieb des Pflegeheims während der Umbauphase, - u.a. wegen des zu erwartenden Baustellenlärm, des beabsichtigten Umzugs in Container sowie die mit einer Baustelle einhergehende generelle Unruhe – ebenfalls mit negativen Auswirkungen auf die Gesundheit der Bewohner einhergehen dürfte. Dies zumal das Planungsbüro Zerbe eine nicht unerhebliche Bauzeit von 23 Wochen bzw. ca. sechs Monaten für die Umbauphase veranschlagt hat. 49

Bedenken gegen die Verhältnismäßigkeit bestehen auch nicht im Hinblick darauf, dass die Nutzung der Räume in ihrer Gesamtheit, also auch die Nutzung der im Erdgeschoss liegenden Räume untersagt worden ist. Unabhängig davon, ob diese Räume wegen des vorhandenen Gefälles – mit Blick auf die Erforderlichkeit eines zweiten Rettungswegs - überhaupt zu ebener Erde im Sinne des § 33 Abs. 2 BauO NRW liegen, bestehen für eine Teilnutzung des Erdgeschosses jedenfalls weitere, von der Antragsgegnerin im Einzelnen aufgezeigte Brandschutzbedenken. 50

Soweit die Antragstellerin die für sie nachteiligen wirtschaftlichen Folgen der Nutzungsuntersagung anführt, müssen diese - worauf die Antragsgegnerin zu Recht hingewiesen hat - angesichts der im Brandfall bestehenden Gefahr für Leib und Leben der Bewohner im Wege der Abwägung zurücktreten. 51

Schließlich begegnet insbesondere unter Berücksichtigung der sich aus dem Fehlen des zweiten Rettungsweges ergebenden Gefahr für die Bewohner im Falle eines Brandes auch die für die Nutzungsuntersagung der Antragstellerin aufgegebene Frist, die ohnehin schon lange abgelaufen ist, keinen Bedenken. 52

B. Der Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage hinsichtlich der Androhung eines Zwangsgeldes in Höhe von 15.000,00 Euro in dem angefochtenen Bescheid vom 4. März 2025 (§ 80 Abs. 5 Satz 1 1. Alt., Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO i.V.m. § 112 JustG NRW) ist ebenfalls unbegründet. 53

Diese findet ihre Rechtsgrundlage in §§ 55 Abs. 1, 60, 63 des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes NRW (VwVG NRW) und erweist sich als rechtmäßig. Auch der Höhe nach ist das angedrohte Zwangsgeld rechtlich nicht zu beanstanden. Es sind auch keine Vollstreckungshindernisse ersichtlich. Insbesondere hat die Antragsgegnerin unter dem 27. Mai 2025 jeweils eine Duldungsverfügung gegen die zehn Bewohner des „Hauses R.“ erlassen und gegen Zustellungsurkunde zugestellt. Zudem hat sie mitgeteilt, dass ausreichend Ersatzplätze in K. und ggf. umliegenden Kommunen zur Verfügung stehen und die dortige Heimaufsicht der Antragstellerin bzw. den Betreuern der Heimbewohner bei der Suche von Ersatzplätzen beratend und unterstützend zur Seite stehen kann. Soweit die Antragstellerin demgegenüber darauf verweist, dass in K. eine ausreichende Anzahl an Heimplätzen nicht zur Verfügung stehe und in diesem Zusammenhang auf ihr Rechercheergebnis bei auf der Website „„Zitat wurde entfernt““ und ein Gespräch mit der Geschäftsführerin der in K. ansässigen N. Seniorenresidenz, wonach Pflegeplätze dort nicht in ausreichenden Maße vorhanden seien, verweist, übersieht sie, dass eine Unterbringung nicht nur in K. in Betracht kommt, sondern erforderlichenfalls auch in einer Nachbarkommune. Laut der benannten Website „„Zitat wurde entfernt““ waren - jedenfalls bei Aufruf der Website am 30. Mai 2025 - acht Kurzzeitpflegeplätze und sieben Langzeitpflegeplätze in A. Einrichtungen sowie weitere Plätze in umliegenden Kommunen verfügbar. 54

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. 55

Die Streitwertfestsetzung folgt aus §§ 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 1 GKG, wobei aufgrund der mit dieser Eilentscheidung einhergehenden, faktischen Vorwegnahme der Hauptsache von einer Halbierung des im Hauptsacheverfahren vorläufig mit 15.000,00 Euro festgesetzten Streitwertes abgesehen wird. 56

Rechtsmittelbelehrung 57

Gegen die Entscheidung über den Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes kann innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe der Entscheidung bei dem Verwaltungsgericht Düsseldorf (Bastionstraße N02, 40213 Düsseldorf oder Postfach 20 08 60, 40105 Düsseldorf) schriftlich Beschwerde eingelegt werden, über die das Obergerverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster entscheidet. Die Beschwerdefrist ist auch gewahrt, wenn die Beschwerde innerhalb der Frist eingeht bei dem Obergerverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Aegidiikirchplatz 5, 48143 Münster oder Postfach 6309, 48033 Münster. Die Beschwerde ist innerhalb eines 58

Monats nach Bekanntgabe der Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht bereits mit der Beschwerde vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht schriftlich einzureichen. Sie muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern oder aufzuheben ist, und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinander setzen.

Die Beschwerde ist einzulegen und zu begründen durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, oder eine diesen gleichgestellte Person als Bevollmächtigten. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich auch durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen. Auf die besonderen Regelungen in § 67 Abs. 4 Sätze 7 und 8 VwGO wird hingewiesen. 59

Die Entscheidung über die Kosten des Verfahrens ist nicht selbstständig anfechtbar. 60

Gegen die Festsetzung des Streitwerts kann innerhalb von sechs Monaten, nachdem diese Entscheidung Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, bei dem Verwaltungsgericht Düsseldorf (Bastionstraße N02, 40213 Düsseldorf oder Postfach 20 08 60, 40105 Düsseldorf) schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle Beschwerde eingelegt werden, über die das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster entscheidet, falls das Verwaltungsgericht ihr nicht abhilft. Hierfür besteht kein Vertretungszwang. Ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, kann die Beschwerde innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden. Die Beschwerde ist nur zulässig, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes zweihundert Euro übersteigt. Die Beschwerde findet auch statt, wenn sie das Gericht, das die Entscheidung erlassen hat, wegen der grundsätzlichen Bedeutung der zur Entscheidung stehenden Frage zulässt. 61