
Datum: 23.06.2022
Gericht: Verwaltungsgericht Gelsenkirchen
Spruchkörper: 6. Kammer
Entscheidungsart: Gerichtsbescheid
Aktenzeichen: 6 K 5043/20
ECLI: ECLI:DE:VGGE:2022:0623.6K5043.20.00

Schlagworte: Ordnungsverfügung; Nutzungsuntersagung; formelle Illegalität; Kfz-Werkstatt
Normen: BauO NRW 2018 § 60; BauO NRW 2018 § 82

Tenor:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens trägt der Kläger.

Der Gerichtsbescheid ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Dem Kläger wird nachgelassen, die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abzuwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Tatbestand:

1

Der Kläger ist Mieter von Räumlichkeiten und Freiflächen auf dem Grundstück A.-----straße (H. V., G. ..., G1. ...) in V.. Das Grundstück ist mit einer größeren Halle bebaut. Es befindet sich im Geltungsbereich des Bebauungsplans ... „J.-----straße“ aus dem Jahre 2017, der hier ein Mischgebiet mit gewissen Einschränkungen betreffend die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten sowie von Speditionen, Fuhr- und Abschleppunternehmen etc. festsetzt.

2

Weitere Einzelheiten zeigt der nachfolgende Kartenausschnitt:

3

An dieser Stelle befindet sich in der Originalentscheidung eine Skizze.

4

5

Sowohl die Halle als auch die betreffenden Freiflächen wurden ursprünglich auf der Grundlage einer entsprechenden Baugenehmigung für den Betrieb einer Fleischfabrik genutzt. Heute befinden sich dort Räume eines Cateringservice (Erdgeschoss) sowie Wohn- und Abstellräume des Grundstückseigentümers.

Im Mai 2020 stellte die Beklagte fest, dass Räumlichkeiten am nordwestlichen Ende des Gebäudes sowie Freiflächen vor dem Gebäude durch den Kläger für den Betrieb eines Autohandels mit (kleiner) Kfz-Werkstatt genutzt werden. Zu diesem Zweck war ein rund 45 qm großer Werkstatttraum mit Hebebühne von den umliegenden Räumen abgetrennt worden. Neben dieser Werkstatt befanden sich ein Lagerraum und – in dem nordwestlichen Anbau der Halle – ein Büroraum. Die Aufnahme des Betriebes mit dem Gegenstand „Autohandel (Kauf und Verkauf von Fahrzeugen), Kleinservice (Reifenmontage, Ölwechsel, Fahrzeugaufbereitung)“ zum 1. Mai 2020 war durch den Kläger bei der Gewerbeaufsicht angezeigt worden. Eine Baugenehmigung war hingegen weder beantragt noch erteilt worden. 6

Unter dem 3. August 2020 hörte die Beklagte den Kläger unter Hinweis auf das Fehlen der Baugenehmigung zum Erlass einer Nutzungsuntersagungsverfügung an. Der Kläger antwortete darauf, nach Auskunft seines Vermieters werde ein entsprechender Bauantrag durch einen Architekten erarbeitet; die Voraussetzungen für eine Genehmigung seien erfüllt. 7

Mit Bescheid vom 2. Dezember 2020 forderte die Beklagte den Kläger auf, den betreffenden Teilbereich des Gebäudes und des Grundstücks binnen eines Monats nach Bestandskraft der Verfügung zu räumen und die Nutzung für einen Autohandel mit Kleinservice zu unterlassen. Zugleich drohte die Beklagte ein Zwangsgeld von 250,- € für den Fall der Zuwiderhandlung an. Zur Begründung führte die Behörde aus, es fehle an der für die Nutzungsänderung erforderlichen Baugenehmigung; die Nutzung sei daher „formell illegal“. Unter Abwägung aller Umstände sei eine Nutzungsuntersagung angezeigt. Als Inhaber der tatsächlichen Gewalt über die fraglichen Gebäude- bzw. Grundstücksteile sei der Kläger „Zustandsstörer“ und richtiger Adressat der Verfügung. 8

Am 31. Dezember 2020 hat der Kläger die vorliegende Klage erhoben, zu deren Begründung er ausführt: Sein Vermieter habe einen Architekten mit der Erarbeitung des Bauantrags beauftragt. Leider sei es dem Architekten nicht möglich gewesen, den Bauantrag zeitnah einzureichen. Wenn der inzwischen eingereichte Bauantrag unvollständig sei, habe nicht er dies zu verantworten. Die Nutzung entspreche den Festsetzungen des Bebauungsplans und sei daher genehmigungsfähig. Der Kfz-Betrieb sei die Grundlage seiner wirtschaftlichen Existenz. Die Räumung bedeute für ihn eine unbillige Härte. 9

Der Kläger beantragt sinngemäß, 10

die Ordnungsverfügung vom 2. Dezember 2020 aufzuheben. 11

Die Beklagte beantragt, 12

die Klage abzuweisen. 13

Sie bezieht sich auf die Begründung ihrer Ordnungsverfügung. 14

Der Grundstückseigentümer und Vermieter des Klägers hat am 31. Dezember 2020 einen Bauantrag für die „Umnutzung ehem. Fleischbetrieb zu einer Kfz-Werkstatt“ gestellt. In ihrer Eingangsbestätigung vom 14. Januar 2021 hat die Beklagte erklärt, dass der Bauantrag unvollständig sei, und eine Liste mit insgesamt zwölf Punkten beigefügt, hinsichtlich derer 15

zusätzliche Angaben bzw. Unterlagen erforderlich seien. In der Folgezeit sind Angaben und Unterlagen nachgereicht worden. Unter dem 9. Februar 2022 hat die Beklagte dem Grundstückseigentümer indes mitgeteilt, dass weiterhin einige Punkte aus der Eingangsbestätigung offen seien. Dies betrifft insbesondere die Qualität der eingezogenen Trennwände und die Veränderung des Rettungswegs der angrenzenden Nutzungseinheit im Obergeschoss durch die Werkstatt.

Wegen der sonstigen Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge ergänzend Bezug genommen. 16

Entscheidungsgründe: 17

Die Kammer entscheidet über die Klage gemäß § 84 Abs. 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) ohne mündliche Verhandlung durch Gerichtsbescheid, weil sie der Auffassung ist, dass die Sache keine besonderen Schwierigkeiten tatsächlicher oder rechtlicher Art aufweist und der Sachverhalt geklärt ist. Die Beteiligten sind dazu gehört worden. 18

Die Klage ist zulässig, aber unbegründet. 19

Die Ordnungsverfügung der Beklagten vom 2. Dezember 2020 ist rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO. 20

Ermächtigungsgrundlage für den Erlass der Ordnungsverfügung ist § 58 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. § 82 Abs. 1 Satz 2 Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (BauO NRW 2018). 21

In formeller Hinsicht begegnet die angegriffene Ordnungsverfügung keinen rechtlichen Bedenken, insbesondere wurde der Kläger vor ihrem Erlass – wie in § 28 Verwaltungsverfahrensgesetz Nordrhein-Westfalen (VwVfG NRW) vorgeschrieben – angehört. 22

Die angegriffene Ordnungsverfügung ist auch materiell rechtmäßig. Nach § 58 Abs. 2 Satz 2 BauO NRW 2018 haben die Bauaufsichtsbehörden im Rahmen ihrer Aufgabe, die Einhaltung der öffentlich-rechtlichen Vorschriften bei der Errichtung, der Änderung, der Nutzungsänderung und der Beseitigung sowie bei der Nutzung und Instandhaltung von Anlagen zu überwachen, nach pflichtgemäßem Ermessen die erforderlichen Maßnahmen zu treffen. § 82 Abs. 1 Satz 2 BauO NRW 2018 sieht insoweit vor, dass die Bauaufsichtsbehörde die Nutzung untersagen kann, wenn Anlagen im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften genutzt werden. Zu den öffentlich-rechtlichen Vorschriften in diesem Sinne gehören unter anderem die §§ 60 ff. BauO NRW 2018, denen zufolge bestimmte Vorhaben der Einholung einer Baugenehmigung bedürfen. Wird ein solches genehmigungsbedürftiges Vorhaben ohne die erforderliche Genehmigung durchgeführt, hat die Behörde ein Einschreiten zu erwägen. 23

Die Voraussetzungen für ein solches Einschreiten liegen hier vor. Der Kläger nutzt die von der Ordnungsverfügung erfassten Teilbereiche der in Rede stehenden Halle und des Grundstücks ohne die erforderliche Baugenehmigung. Denn die vorhandene Baugenehmigung für die ehemalige Fleischfabrik deckt weder die durch den Kläger aufgenommene Nutzung noch die dafür vorgenommenen baulichen Änderungen. 24

Gemäß § 60 Abs. 1 BauO NRW 2018 bedarf auch die Nutzungsänderung von bestehenden Anlagen grundsätzlich einer Baugenehmigung, soweit in den §§ 61 bis 63, 78 und 79 BauO NRW 2018 nichts anderes bestimmt ist. Von einer solchen Nutzungsänderung ist 25

auszugehen, wenn die einer genehmigten Nutzung eigene Variationsbreite verlassen wird und durch die Aufnahme der veränderten Nutzung bodenrechtliche Belange neu berührt werden können, so dass sich die Genehmigungsfrage neu stellt.

Vgl. Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (OVG NRW), Urteil vom 21. November 2005 - 10 A 1166/04 - und Beschluss vom 29. Juni 2021 - 2 B 499/21 -, juris (Rn. 8); Johlen, in: Gädtke u.a., BauO NRW, 13. Aufl. 2019, § 3 Rn. 107. 26

Die Aufnahme der Nutzung als Autohandel mit Kfz-Werkstatt stellt ausgehend von diesem Grundsatz eine genehmigungspflichtige Nutzungsänderung dar, weil sich die neue Nutzung wesentlich von der vorangegangenen genehmigten Nutzung als Fleischbetrieb unterscheidet. Der einschlägige Bebauungsplan ... setzt für die fragliche Fläche ein Mischgebiet mit gewissen Einschränkungen zugunsten der unter anderem an der A.-----straße vorhandenen Wohnbebauung fest. Ob ein Autohandel mit Kfz-Werkstatt hier bauplanungsrechtlich zulässig ist, bedarf der näheren Prüfung. Kfz-Werkstätten gehören nämlich zu den Betrieben, deren Mischgebietsverträglichkeit nicht bereits aufgrund einer typisierenden Betrachtung, sondern nur unter Berücksichtigung der näheren Umstände des Einzelfalls beurteilt werden kann. 27

Vgl. nur OVG NRW, Beschluss vom 18. Juni 2010 - 7 A 896/09 -, juris, mit weiteren Nachweisen. 28

Auch die Einhaltung von § 15 Abs. 1 Baunutzungsverordnung und des darin enthaltenen Rücksichtnahmegebots bedürfen nicht zuletzt mit Blick auf die von einem Autohandel und einer Kfz-Werkstatt ausgehenden Immissionen und die in unmittelbarer Nähe vorhandene Wohnbebauung der Prüfung. 29

Die vorgenommenen baulichen Änderungen schließlich dürften ebenfalls gemäß § 60 Abs. 1 BauO NRW 2018 der Genehmigungspflicht unterliegen. 30

Ob die durch den Kläger ausgeübte Nutzung materiell rechtmäßig, also genehmigungsfähig ist, spielt für das vorliegende Verfahren keine Rolle. Denn die Beklagte hat sich in ermessensfehlerfreier Weise auf die Prüfung der formellen Baurechtswidrigkeit beschränkt. Die Nutzungsuntersagung dient hier dem Zweck, die Einhaltung der baurechtlichen Verfahrensvorschriften und somit die Ordnungsfunktion des Baurechts zu sichern. Die Prüfung, ob eine Nutzung in materieller Hinsicht gesetzeskonform und damit genehmigungsfähig ist, muss regelmäßig allein dem Baugenehmigungsverfahren vorbehalten bleiben. Denn andernfalls würde sich der die Nutzung ohne Baugenehmigung Aufnehmende in unzulässiger Weise über das Erfordernis der Baugenehmigungserteilung hinwegsetzen und sich so einen Vorteil verschaffen. 31

Das Nutzungsverbot ist auch nicht unverhältnismäßig. Der Gesetzgeber hat durch das Erfordernis der Baugenehmigung dem öffentlichen Interesse an einer vor Aufnahme der Nutzung erfolgenden Überprüfung des Vorhabens den Vorrang vor dem Interesse des Bauherrn an der sofortigen Aufnahme einer genehmigungsbedürftigen Nutzung gegeben. Durch die Untersagung einer formell illegalen Nutzung wird lediglich dieser Wertung des Gesetzgebers Rechnung getragen, ohne dass dem Kläger für den Fall, dass sich in einem Genehmigungsverfahren die materielle Rechtmäßigkeit der Nutzung ergeben sollte, unbeabsichtigte Nachteile entstehen. Der Nachteil, der dadurch entsteht, dass das Genehmigungsverfahren abgewartet werden muss, ist durch die gesetzliche Regelung vorgegeben und regelmäßig in Kauf zu nehmen. 32

Eine Nutzungsänderung ist allerdings ausnahmsweise dann unverhältnismäßig und kommt nicht in Betracht, wenn der entsprechende Bauantrag bereits gestellt und auch nach Auffassung der Baugenehmigungsbehörde genehmigungsfähig ist und der Baugenehmigung keine sonstigen Hindernisse entgegenstehen. Denn dann könnte die Baugenehmigungsbehörde die Störung durch die formelle Illegalität sofort beseitigen, indem sie die fehlende Baugenehmigung erteilt.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 14. Februar 2014 - 2 A 1181/13 -; VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 17. August 2018 - 6 L 1403/18 -, jeweils juris. 34

Ein solcher Ausnahmefall liegt hier indes nicht vor. Im Zeitpunkt des Erlasses der Ordnungsverfügung war ein Bauantrag noch nicht einmal gestellt. Inzwischen liegt zwar ein Bauantrag vor. Dass dieser Antrag nach Auffassung der Baugenehmigungsbehörde genehmigungsfähig ist, lässt sich aber nicht feststellen. Die Behörde hält den Bauantrag vielmehr nach wie vor für unvollständig. 35

Der Einwand des Klägers, er habe auf das Betreiben des von seinem Vermieter eingeleiteten Baugenehmigungsverfahrens keinen Einfluss, ist unerheblich. Abgesehen davon, dass es dem Kläger zu jedem Zeitpunkt freigestanden hat, selbst einen Bauantrag zu stellen, dient die streitgegenständliche Ordnungsverfügung nicht der Sanktionierung von schuldhaftem persönlichem Fehlverhalten, sondern sie soll schlicht der gesetzlichen Vorgabe, dass vor Erteilung der Baugenehmigung das Vorhaben nicht verwirklicht werden darf (§ 74 Abs. 7 BauO NRW 2018), zur Durchsetzung verhelfen. 36

Sonstige Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit der Ordnungsverfügung bestehen nicht. Insbesondere ist der Kläger als Mieter und Nutzer der betreffenden Teil-Flächen, also als Inhaber der tatsächlichen Gewalt, in rechtmäßiger Weise zum Adressaten der Nutzungsuntersagung gemacht worden. 37

Vgl. zur Störerauswahl in derartigen Fällen VG Gelsenkirchen, Beschlüsse vom 26. März 2015 - 6 L 1780/14 -, juris (Rn. 18 ff.), vom 25. Januar 2021 - 6 L 86/21 -, juris (Rn. 18), und vom 21. Mai 2021 - 6 L 469/21 -, juris (Rn. 16). 38

Die Androhung der Zwangsgelder findet ihre Grundlage in §§ 55 Abs. 1, 57 Abs. 1 Nr. 2, 60, 63 Verwaltungsvollstreckungsgesetz NRW und ist nach Lage der Dinge nicht zu beanstanden. 39

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. 40

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO in Verbindung mit §§ 708 Nr. 11, 711 Zivilprozessordnung. 41

Rechtsmittelbelehrung: 42

Gegen diesen Gerichtsbescheid können die Beteiligten die Zulassung der Berufung oder mündliche Verhandlung beantragen; wird von beiden Rechtsbehelfen Gebrauch gemacht, findet mündliche Verhandlung statt. 43

Belehrung für den Fall, dass die Zulassung der Berufung beantragt wird: 44

Die Zulassung der Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des Gerichtsbescheids schriftlich bei dem Verwaltungsgericht Gelsenkirchen, Bahnhofsvorplatz 3, 45879 Gelsenkirchen, zu beantragen. Über den Antrag, der den angefochtenen 45

Gerichtsbescheid bezeichnen muss, entscheidet das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen. Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des Gerichtsbescheides sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Aegidiikirchplatz 5, 48143 Münster, schriftlich einzureichen.

Die Berufung ist nur zuzulassen, wenn 46

1. ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Gerichtsbescheids bestehen, 47
2. die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist, 48
3. die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat, 49
4. der Gerichtsbescheid von einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts, des gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht oder 50
5. ein der Beurteilung des Berufungsgerichts unterliegender Verfahrensmangel geltend gemacht wird und vorliegt, auf dem die Entscheidung beruhen kann. 51

Auf die unter anderem für Rechtsanwälte, Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts geltende Pflicht zur Übermittlung von Schriftstücken als elektronisches Dokument nach Maßgabe der §§ 55a, 55d Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV –) wird hingewiesen. 52

Im Berufungsverfahren muss sich jeder Beteiligte durch einen Prozessbevollmächtigten vertreten lassen. Dies gilt auch für den Antrag auf Zulassung der Berufung. Der Kreis der als Prozessbevollmächtigte zugelassenen Personen und Organisationen bestimmt sich nach § 67 Abs. 4 VwGO. 53

Belehrung für den Fall, dass mündliche Verhandlung beantragt wird: 54

Der Antrag auf mündliche Verhandlung ist bei dem Verwaltungsgericht Gelsenkirchen, Bahnhofsvorplatz 3, 45879 Gelsenkirchen, innerhalb eines Monats nach Zustellung des Gerichtsbescheids schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle zu stellen. Wird der Antrag rechtzeitig gestellt, gilt der Gerichtsbescheid als nicht ergangen; sonst wirkt er als rechtskräftiges Urteil. 55

Auf die unter anderem für Rechtsanwälte, Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts geltende Pflicht zur Übermittlung von Schriftstücken als elektronisches Dokument nach Maßgabe der §§ 55a, 55d Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV –) wird hingewiesen. 56
