
Datum: 03.02.2025
Gericht: Verwaltungsgericht Gelsenkirchen
Spruchkörper: 6. Kammer
Entscheidungsart: Gerichtsbescheid
Aktenzeichen: 6 K 1997/24
ECLI: ECLI:DE:VGGE:2025:0203.6K1997.24.00

Schlagworte: Nutzungsuntersagung Ordnungsverfügung formelle Illegalität
Normen: BauO NRW § 82

Tenor:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Klägerin.

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

Tatbestand

1

Die Klägerin ist Mieterin von Räumlichkeiten in dem Gebäude S.-straße N01 (Gemarkung Q., Flur N02, Flurstück N03) in Q.. Das Grundstück ist mit einem länglichen, überwiegend zweigeschossigen Gebäude mit Pultdach sowie einer Halle bebaut. Es liegt im Geltungsbereich des Bebauungsplans UN-09 „F.-straße“, der hier teilweise Mischgebiet, teilweise Allgemeines Wohngebiet festgesetzt.

2

Weitere Einzelheiten zeigt der nachfolgende Kartenausschnitt:

3

[Bild Darstellung wurde entfernt]

4

Das von der Klägerin genutzte längliche Gebäude ist im Kern bereits seit Jahrzehnten vorhanden. Seine jetzige Gestalt hat es auf der Grundlage einer Baugenehmigung für

5

„Erweiterung und Umbau des Lagergebäudes“ vom 13. März 2009 (0169/07) erhalten. Die zugehörige Betriebsbeschreibung weist das Gebäude als „Lagerhalle“ aus und benennt den Handel mit Gartenbaugeräten als Geschäftsgegenstand. Die einzelnen Räume werden in den Grundrissen als „Lager 1“, „Lager 2“ und „Lager 3“ (Erdgeschoss) sowie „Lager 4“ und „Lager 5“ (Obergeschoss) bezeichnet. Neben diesen Räumen gibt es in dem genehmigten Gebäude lediglich einen „Hausanschlussraum“ und einen Treppenraum.

Aufgrund einer Nachbarbeschwerde nahm die Beklagte das Grundstück am 2. März 2023 und am 15. Juni 2023 in Augenschein und stellte fest, dass sich im Erdgeschoss des streitgegenständlichen, inzwischen ganz überwiegend durch die Klägerin genutzten Gebäudes zwei Hebebühnen zur Montage von Autofelgen, eine Dreh- und Fräsmaschine, eine Lackierkabine, ein Ofen zur Pulverbeschichtung und ein Büroraum befanden. Mehrere Räume im Obergeschoss wurden durch die Klägerin, ein weiterer offenbar durch den Grundstückseigentümer als Lager benutzt. Der Inhaber der Klägerin teilte mit, die Lackierarbeiten an diesem Standort sollten in Kürze eingestellt werden und es sei ein Antrag auf Nutzungsänderung gestellt. Bei einem weiteren Ortstermin am 19. Juni 2023 wurde die Nutzung des Gebäudes für Lackierarbeiten mündlich untersagt und auf die Dringlichkeit eines Nutzungsänderungsantrages hingewiesen, der bislang nicht vorliege. Bei einem weiteren Ortstermin am 22. Juni 2023 stellte die Beklagte fest, dass die Lackieranlage teilweise zurückgebaut war und keine Lackierarbeiten mehr stattfanden.

Mit Schreiben vom 30. Juni 2023 hörte die Beklagte die Klägerin zum Erlass einer Nutzungsuntersagungsverfügung wegen der ungenehmigten Nutzung an. Der Inhaber der Klägerin erklärte daraufhin, zu Beginn des Mietverhältnisses im Oktober 2022 sei noch nicht ganz klar gewesen, welche Räume wie genutzt werden sollen. Eine Nutzungsänderungsgenehmigung habe immer beantragt werden sollen. Er sei davon ausgegangen, dass das über seinen Vermieter läuft. Derzeit gebe es Kapazitätsprobleme bei dem Architekten, ein Bauantrag solle aber in Kürze gestellt werden.

Mit Ordnungsverfügung vom 24. Juli 2023 forderte die Beklagte die Klägerin auf, die von ihr genutzten Flächen im Gebäude zu räumen und in Zukunft nicht mehr zu nutzen. Dagegen erhob die Klägerin Klage bei dem erkennenden Gericht (6 K 3650/23).

Am 2. Oktober 2023 beantragte der Grundstückseigentümer die Erteilung der Baugenehmigung für die Nutzungsänderung „von Lagerhalle zu Gewerbe“ (Az. 0314/23). Die Beklagte forderte ihn unter dem 13. November 2023 auf, fehlende Unterlagen nachzureichen und erklärte, andernfalls gelte der Bauantrag als zurückgenommen. Eine Nachreichung von Unterlagen erfolgte offenbar nicht. Unter dem 22. Februar 2024 wurde aber erneut ein Bauantrag für die Nutzungsänderung eingereicht (Az. 0056/24).

Mit Bescheid vom 15. April 2024 nahm die Beklagte die Ordnungsverfügung vom 24. Juli 2023 zurück, nachdem das erkennende Gericht Bedenken hinsichtlich der Bestimmtheit und Widerspruchsfreiheit des Tenors geäußert hatte. Das Klageverfahren 6 K 3650/23 wurde übereinstimmend für in der Hauptsache erledigt erklärt.

Mit Ordnungsverfügung vom 17. April 2024 forderte die Beklagte die Klägerin erneut auf, die von ihr genutzten Flächen innerhalb eines Monats nach Bestandskraft zu räumen und die Nutzung der Flächen im Erd- und Obergeschoss von diesem Zeitpunkt an zu unterlassen. Zugleich drohte die Behörde die Festsetzung eines Zwangsgeldes bei Zuwiderhandlung an. Zur Begründung führte die Beklagte aus, die Änderung der Nutzung sei genehmigungspflichtig gewesen. Eine entsprechende Baugenehmigung sei aber bislang nicht erteilt worden. Die Nutzung sei daher formell illegal. Die Räumung sei angezeigt, weil in der

Belassung der Gegenstände in den Räumlichkeiten die rechtswidrige Nutzung der Lagehalle fortbestehen würde. Die Klägerin sei als Mieterin Inhaberin der tatsächlichen Gewalt und Zustandsstörerin. Die Nutzungsuntersagung gegen sie entspreche pflichtgemäßem Ermessen.

Die Klägerin hat am 30. April 2024 Klage erhoben. 12

Zur Begründung trägt sie vor: In der Ordnungsverfügung werde ausgeführt, dass in der Halle weiterhin Lackierarbeiten durchgeführt werden. Dies treffe nicht zu; es würden lediglich Felgen pulverbeschichtet. Der Bauaufsicht liege ein vollständiger Bauantrag für die Nutzungsänderung vor. Dass über ihn noch nicht entschieden worden sei, liege nicht in ihrem Verantwortungsbereich. Es gebe auch kein Grund, die Genehmigung der Nutzungsänderung zu versagen. In unmittelbarer Nähe befinde sich das Betriebsgrundstück der Fa. N. Kondensatorenfabrik, für das jüngst mit Billigung der Beklagten eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung erteilt worden sei. 13

Die Klägerin beantragt (schriftsätzlich), 14

die Ordnungsverfügung der Beklagten vom 17. April 2024 (Az. 0069/23) aufzuheben. 15

Die Beklagte beantragt (schriftsätzlich), 16

die Klage abzuweisen. 17

Sie trägt vor, dass in dem Gebäude keine Lackierarbeiten mehr ausgeführt würden, sei ihr bekannt und auch die Ordnungsverfügung beruhe nicht auf einer entsprechenden Annahme. Dennoch handele es sich um eine ungenehmigte Nutzung. 18

Wegen der sonstigen Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge ergänzend Bezug genommen. 19

Entscheidungsgründe 20

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. 21

Die Klage ist zulässig, aber unbegründet. 22

Die Ordnungsverfügung der Beklagten vom 17. April 2024 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO. 23

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). 24

In formeller Hinsicht begegnet die angegriffene Ordnungsverfügung keinen rechtlichen Bedenken, insbesondere wurde die Klägerin vor ihrem Erlass – wie in § 28 Verwaltungsverfahrensgesetz Nordrhein-Westfalen (VwVfG NRW) vorgeschrieben – angehört. 25

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 26

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.

Die Voraussetzungen für ein solches Einschreiten liegen hier vor. Die Klägerin nutzt die von der Ordnungsverfügung erfassten Teilbereiche des in Rede stehenden Gebäudes ohne die erforderliche Baugenehmigung. Denn die vorhandene Baugenehmigung für die „Lagerhalle“ aus dem Jahre 2009 deckt die durch die Klägerin aufgenommene Nutzung nicht. 27

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 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. 28

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, 15. Aufl. 2024, § 3 Rn. 75. 29

Die Aufnahme der Nutzung als Vertrieb von Autofelgen mit Werkstatt, Hebebühnen, Pulverbeschichtungsanlage etc. stellt ausgehend von diesem Grundsatz eine genehmigungspflichtige Nutzungsänderung dar, weil sich die neue Nutzung wesentlich von der genehmigten Nutzung als reine Lagerhalle unterscheidet. Der einschlägige Bebauungsplan UN-09 setzt für die fragliche Fläche offenbar teilweise die Gebietsart „Mischgebiet“, teilweise die Gebietsart „Allgemeines Wohngebiet“ fest. Kfz-Werkstätten gehören zu den Betrieben, deren Mischgebietsverträglichkeit nicht bereits aufgrund einer typisierenden Betrachtung, sondern nur unter Berücksichtigung der näheren Umstände des Einzelfalls beurteilt werden kann. 30

Vgl. nur OVG NRW, Beschluss vom 18. Juni 2010 - 7 A 896/09 -, juris; VG Gelsenkirchen, Gerichtsbescheid vom 23. Juni 2022 - 6 K 5043/20 -, juris. 31

Ob der Betrieb der Klägerin, der einer Kfz-Werkstatt zumindest ähnelt, bauplanungsrechtlich zulässig ist, bedarf daher der näheren Prüfung. Auch die Einhaltung von § 15 Abs. 1 Baunutzungsverordnung und des darin enthaltenen Rücksichtnahmegebots bedürfen nicht zuletzt mit Blick auf die von einem Kfz-Zubehör-Betrieb ausgehenden Immissionen und die in unmittelbarer Nähe vorhandene Wohnbebauung der Prüfung. 32

Ob die durch die Klägerin 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 33

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.

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. 34

Eine Nutzungsuntersagung 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. 35

Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 14. Februar 2014 - 2 A 1181/13 -, juris, und vom 17. Januar 2025 - 10 B 1174/24 -, juris Rn. 23. 36

Ein solcher Ausnahmefall ist hier indes nicht gegeben. Inzwischen liegt zwar ein Bauantrag vor. Dass dieser Antrag nach Auffassung der Baugenehmigungsbehörde genehmigungsfähig ist, lässt sich aber nicht feststellen. 37

Der Einwand der Klägerin, die Verzögerung des Baugenehmigungsverfahrens liege nicht in ihrer „Verschuldenssphäre“, ist unerheblich. Die streitgegenständliche Ordnungsverfügung dient 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. 38

Soweit die Klägerin die Ermessensausübung der Beklagten mit dem Einwand angreift, die Behörde sei zu Unrecht davon ausgegangen, dass weiterhin Lackierarbeiten ausgeführt werden, geht ihr Vortrag fehl. In der Begründung der Ordnungsverfügung heißt es ausdrücklich, eine Ortsbesichtigung am 22. Juni 2023 habe ergeben, dass die Verrohrung zur Absaugung der Lackierdämpfe zurückgebaut und die Lackierarbeiten eingestellt worden seien. 39

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. 40

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). 41

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.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. 43

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO in Verbindung mit §§ 708 Nr. 11, 711 Zivilprozessordnung. 44

Rechtsmittelbelehrung 45

Innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Gerichtsbescheides kann bei dem Verwaltungsgesicht Gelsenkirchen schriftlich beantragt werden, dass das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster die Berufung zulässt. Der Antrag muss den angefochtenen Gerichtsbescheid bezeichnen. 46

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 in Münster schriftlich einzureichen. 47

Der Antrag ist zu stellen 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. 48

Wahlweise kann innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Gerichtsbescheides bei dem Verwaltungsgesicht Gelsenkirchen schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle Antrag auf mündliche Verhandlung gestellt werden; hierfür besteht kein Vertretungszwang. 49