Titel:

Nutzungsuntersagung wegen nicht ordnungsgemäßer Niederschlagswasserbeseitigung

Normenkette:

BayBO Art. 76 S. 2, Art. 78 Abs. 2 S. 1

BayVwVfG Art. 37 Abs. 1

Leitsatz:

Aus einer Baugenehmigung ergibt sich nicht, dass das Niederschlagswasser genehmigungsfrei versickert werden darf, wenn in ihr zu der Ableitung und Versickerung von Niederschlagswasser von wasserundurchlässig befestigten Freiflächen, die mittlerweile wohl fast das gesamte Grundstück bedecken, keine Regelungen enthalten sind, sondern auf die Durchführung eines wasserrechtlichen Verfahrens verwiesen wird, wenn die Niederschlagswasserfreistellungsverordnung nicht eingehalten werden kann. (Rn. 12) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Nutzungsuntersagung, Fehlende Erschließung, Niederschlagswasserentsorgung, Bestimmtheit

Vorinstanz:

VG Regensburg, Beschluss vom 26.05.2020 – RO 2 S 20.444

Fundstelle:

BeckRS 2020, 20549

Tenor

- I. Die Beschwerde wird zurückgewiesen.
- II. Die Antragstellerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.
- III. Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 2.500,- Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1

Die Antragstellerin wendet sich gegen die sofortige Vollziehbarkeit der Untersagung der Nutzung auf FINrn. ..., ..., ... Gemarkung R ..., Gemeinde M ... (Vorhabensgrundstück). Das Vorhabensgrundstück liegt im Geltungsbereich des Bebauungsplans „Gewerbe- und Industriegebiet R ... Nordwest (2. Änderung)“ der Gemeinde M ..., der dort ein Gewerbegebiet festsetzt. Nach Nr. 2.9 der textlichen Festsetzungen ist die Einleitung von Niederschlagswasser in das Kanalnetz unzulässig, sondern das Wasser ist auf dem Grundstück zurückzuhalten, ggf. zu reinigen und schadlos zu versickern. Sollte dafür eine wasserrechtliche Erlaubnis notwendig werden, ist diese auf Kosten des Bauwerbers einzuholen.

2

Mit Bescheiden vom 20. Juli 2015 und 5. Januar 2016 genehmigte das Landratsamt R ... (im Folgenden: Landratsamt) der Antragstellerin die Errichtung von zwei Lagerhallen für einen Entsorgungsbetrieb auf dem Vorhabensgrundstück sowie die Aufschüttung des Grundstücks. Nach der Betriebsbeschreibung vom 15. April 2015 sollen in der Halle Nord eine Kanalballempresse für Papier/Pappe/Kartonagen und Kunststofffolien betrieben sowie Abfälle (Altpapier, Gewerbeabfall, Kunststofffolien, Altholz, Altmetall, Gipskarton und Bauschutt) gelagert und behandelt werden. Gemäß den Nebenbestimmungen zur Baugenehmigung kann das gesammelte Niederschlagswasser von den Dachflächen der beiden Hallen unter Beachtung der Niederschlagswasserfreistellungsverordnung (NWFreiV) sowie den dazu erlassenen Technischen Regeln (TRENGW) versickert werden. Sollte die NWFreiV und die TRENGW nicht eingehalten werden können, muss eine wasserrechtliche Erlaubnis für die Einleitung des Niederschlagswassers in ein Gewässer beantragt werden. Gemäß der Tekturgenehmigung vom 5. Januar 2016 soll im Umgriff der

nördlichen Halle eine Fläche von ca. 690 m² asphaltiert und teilweise zur Lagerung von Altpapierballen genutzt werden. Nach den diesbezüglichen Plänen sei die Flutmuldendimensionierung in der Entwässerungsplanung dargelegt. Eine solche Planung liegt den Bauakten nicht bei. Die wasserwirtschaftliche Vorprüfung des Wasserwirtschaftsamts Regensburg vom 2. Oktober 2017 ergab, dass die Antragsunterlagen vom 16. September 2015 zum Teilbereich Niederschlagswasser nicht ausreichend und deshalb zu überarbeiten waren. Weitere Unterlagen zur Entwässerungsplanung finden sich nicht in den Behördenakten.

3

Nach Erteilung der Baugenehmigung wurde zuerst die nördliche Halle und die asphaltierte Fläche errichtet und zur Lagerung und Behandlung von Abfällen genutzt. Dabei kam es wiederholt zu massiven Beschwerden durch die benachbarten Gewerbebetriebe und die Gemeinde M ... wegen starker Geruchsentwicklung, einer Rattenplage und verwehten Plastikfolien. Das Landratsamt führte mehrere Kontrollen durch, die zu verschiedenen Beanstandungen führten. Vom Wasserwirtschaftsamt entnommene Proben ergaben z.B. eine Verunreinigung des Niederschlagswassers. Im Jahr 2019 wurde auch die südliche Halle errichtet und es wurden weitere Flächen befestigt.

4

Mit Bescheid vom 13. Februar 2020 untersagte das Landratsamt die mit Baugenehmigung vom 20. Juli 2015 sowie Änderungsbescheid vom 5. Januar 2016 genehmigte Nutzung des Vorhabensgrundstücks und ordnete unter Androhung eines Zwangsgelds die sofortige Vollziehung an. Zur Begründung führt das Landratsamt aus, bereits bei Nutzungsaufnahme sei festgestellt worden, dass die Niederschlagswasserentsorgung nicht entsprechend der Planung gebaut worden sei und die NWFreiV für die befestigten Flächen keine Anwendung finden könne. Die Antragstellerin sei daher verpflichtet worden, einen Antrag auf eine beschränkte wasserrechtliche Erlaubnis zu stellen. Aufgrund unvollständiger Unterlagen habe eine solche Erlaubnis noch nicht erteilt werden können. Auch ein Entwässerungsplan für die Schmutzwasserbeseitigung sei noch nicht eingereicht worden. Bei den Ortseinsichten seien wiederholt Überschreitungen der zulässigen Lagermengen und eine unzulässige Lagerung der Abfälle im Freien festgestellt worden. Außerhalb der als Lagerflächen gekennzeichneten Bereiche seien auch zahlreiche Container mit verschiedenen Abfällen abgestellt gewesen, die teilweise nicht ausreichend abgedichtet gewesen seien und auf den Flächen für die Niederschlagswasserversickerung gestanden hätten. Durch das Wasserwirtschaftsamt seien schon Verunreinigungen festgestellt worden. Mehrere Aufforderungen, ordnungsgemäße Zustände herzustellen, seien erfolglos geblieben. Die Nutzung des Betriebsgeländes sei zu untersagen, da keine ausreichende Erschließung vorliege. Dazu gehöre auch die schadlose Abwasserbeseitigung von Schmutz- und Niederschlagswasser. Zudem verstoße der Betrieb gegen die Auflagen aus den Baugenehmigungsbescheiden. Die Anordnung entspreche auch pflichtgemäßer Ermessensausübung, da die Mängel wiederholt mitgeteilt worden seien und die Verstöße eine Störung der öffentlichen Ordnung darstellten.

5

Über die Klage gegen den Bescheid vom 13. Februar 2020 hat das Verwaltungsgericht Regensburg noch nicht entschieden (RO 2 K 20.445). Den Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage hat das Verwaltungsgericht mit Beschluss vom 25. Mai 2020 abgelehnt. Der Bescheid sei bei summarischer Prüfung hinreichend bestimmt, da im Tenor zwar von der genehmigten Nutzung gesprochen werde, davon aber die derzeitige, nicht der Baugenehmigung entsprechende Nutzung ausreichend klar umfasst sei. Dies habe die Antragstellerin auch so verstanden und nur inhaltliche Einwendungen gegen die Nutzungsuntersagung erhoben. Die derzeitige Nutzung verstoße jedenfalls mangels ordnungsgemäßer Niederschlagswasserbeseitigung gegen Art. 78 Abs. 2 Satz 3 BayBO und könne daher nach Art. 76 Satz 2 BayBO untersagt werden. Die Untersagung sei auch verhältnismäßig und Ermessensfehler seien nicht ersichtlich. Eine beschränkte Untersagung nur für bestimmte Gebäude, Gebäudeteile oder Freiflächen komme nicht in Betracht, da die Abwasserbeseitigung nicht nur geringfügig, sondern großflächig nicht ausreichend vorhanden und benutzbar sei.

6

Dagegen wendet sich die Antragstellerin mit ihrer Beschwerde, der der Antragsgegner entgegentritt. Sie macht geltend, die Untersagung sei schon formell rechtswidrig, da zu unbestimmt oder zumindest widersprüchlich. Ein mehrfach privilegierter Hoheitsträger müsse sich so klar ausdrücken, dass die Macht, die er sich selbst einräume, auch begrenzt werde. Die Auslegung des Verwaltungsgerichts höhle den

Rechtsstaat aus, denn danach wäre es besser gewesen, die Antragstellerin hätte sich nicht gegen den Bescheid gewehrt, sondern sich auf den Standpunkt gestellt, der Bescheid betreffe die derzeitige Nutzung gar nicht. Die Versickerung auf dem eigenen Grundstück sei in die Baugenehmigung aufgenommen worden. Es sei daher unzutreffend, nunmehr an den Voraussetzungen der Niederschlagswasserfreistellungsverordnung und deren Anwendbarkeit zu zweifeln. Der Sachverhalt sei auch nicht hinreichend geklärt, denn das Verwaltungsgericht räume selbst ein, dass zwei der drei ursprünglich vorgesehenen Versickerungsflächen möglicherweise bereits errichtet worden seien. Es sei daher offen, ob die Niederschlagswasserbeseitigung derart im Argen liege, wie das Verwaltungsgericht annehme. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sei nicht gewahrt, da der Betrieb der Antragstellerin durch die Nutzungsuntersagung in seiner Existenz gefährdet sei. Es hätte nahegelegen, allenfalls einen Teil stillzulegen. Es sei auch nicht klar, welche Stoffe gemeint seien, die bei unterstellter Lagerung von nunmehr lediglich Altpapier und Kunststofffolien umweltschädliche Verunreinigungen hervorrufen könnten. Die Ermessensprüfung sei unklar. Das Verwaltungsgericht berücksichtige vor allem die seiner Meinung nach mangelhafte Niederschlagswasserbeseitigung. Die weiteren Gründe im Bescheid, z.B. den Rattenbefall, den es aber schon lange nicht mehr gebe, nehme das Verwaltungsgericht nicht in den Blick, andererseits sollen diese ergänzend herangezogenen Gründe aber doch die Notwendigkeit des behördlichen Handelns untermauern.

7

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakten beider Instanzen und die vorgelegten Behördenakten Bezug genommen.

II.

8

Die zulässige Beschwerde ist unbegründet. Aus den im Beschwerdeverfahren vorgetragene Gründe, auf deren Prüfung der Verwaltungsgerichtshof beschränkt ist (§ 146 Abs. 4 Sätze 1 und 6 VwGO), ergibt sich nicht, dass der Beschluss des Verwaltungsgerichts aufzuheben oder abzuändern wäre. Nach der im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes nur möglichen, aber auch ausreichenden summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage hat das Verwaltungsgericht den Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der erhobenen Anfechtungsklage zu Recht abgelehnt.

9

1. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit des Dauerverwaltungsakts Nutzungsuntersagung ist im Hauptsacheverfahren die letzte mündliche Verhandlung (BayVGh, U.v. 13.2.2015 - 1 B 13.646 - juris Rn. 27 m.w.N.), im Beschlussverfahren dementsprechend der Tag, an dem der Beschluss erlassen wird (vgl. BayVGh, B.v. 29.6.2016 - 15 CS 15.44). Auch unter Berücksichtigung des Vorbringens der Antragstellerin im Beschwerdeverfahren kommt eine ihren Anträgen entsprechende Entscheidung jedoch nicht in Betracht.

10

2. Soweit die Antragstellerin vorträgt, der Verwaltungsakt sei nicht hinreichend bestimmt, kann dem nicht gefolgt werden. Nach Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG muss für den Adressaten der Inhalt der getroffenen Regelung, d.h. der Entscheidungssatz, gegebenenfalls im Zusammenhang mit den Gründen und den sonstigen bekannten oder ohne Weiteres erkennbaren Umständen, so vollständig, klar und unzweideutig erkennbar sein, dass er sein Verhalten danach ausrichten kann (Schönenbroicher in Mann/Sennekamp/Uechtritz, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 2. Auflage 2019, § 37 Rn. 14). Dabei reicht es aus, dass der Inhalt bestimmbar ist (vgl. Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 9. Aufl. 2018, § 37 Rn. 5). Erst wenn auch unter Anwendung der anerkannten Auslegungsgrundsätze keine Klarheit über den Behördenwillen geschaffen werden kann bzw. Widersprüchlichkeiten nicht beseitigt werden können, ist Unbestimmtheit anzunehmen (vgl. Stelkens a.a.O. Rn. 7). Zweifel und inhaltliche Unklarheiten gehen zulasten der Behörde (Schönenbroicher a.a.O. Rn. 22). Das Verwaltungsgericht ist unter Berücksichtigung dieser Maßgaben und mit ausführlicher Begründung davon ausgegangen, dass der angefochtene Bescheid hinreichend bestimmt ist und mit ihm die derzeitige, nicht der Baugenehmigung entsprechende Nutzung des Vorhabensgrundstücks durch die Antragstellerin untersagt werden soll. Mit der diesbezüglichen Argumentation des Verwaltungsgerichts setzt sich die Antragsbegründung nicht auseinander, sondern stellt nur allgemeine Erwägungen dazu an, aus welchen Gründen Verwaltungsakte hinreichend bestimmt sein müssen. Nachdem Art. 76 Satz 2 BayBO eine Nutzungsuntersagung nur bei

einer im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften stehenden Nutzung vorsieht, hätte es aber einer vertieften Auseinandersetzung damit bedurft, aus welchen Gründen der Bescheid so zu verstehen sein sollte, dass damit außerhalb des Anwendungsbereichs des Art. 76 Satz 2 BayBO eine den Vorschriften entsprechende Nutzung, die auf dem Vorhabensgrundstück nicht stattfindet, untersagt werden soll.

11

3. Nach Art. 76 Satz 2 BayBO kann die Nutzung von Anlagen untersagt werden, die im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften stattfindet. Das Vorliegen dieser Voraussetzungen hat das Verwaltungsgericht zutreffend bejaht.

12

Die Auffassung des Verwaltungsgerichts, das Vorhabensgrundstück sei nicht hinreichend erschlossen i.S.d. Art. 78 Abs. 2 Satz 1 BayBO, da es an einer ordnungsgemäßen Niederschlagswasserbeseitigung fehle, konnte die Antragstellerin nicht erschüttern. Das Verwaltungsgericht ist davon ausgegangen, es könne offenbleiben, ob die Niederschlagswasserfreistellungsverordnung überhaupt anwendbar sei, da die vom Wasserwirtschaftsamt entnommenen Wasserproben hochgradige Verunreinigungen mit Metallen und organischen Substanzen enthalten hätten. Es spiele auch keine Rolle, ob die zwei möglicherweise schon errichteten Flutmulden den Anforderungen der TRENGW entsprechen würden, denn selbst dann lägen voraussichtlich die Voraussetzungen für ein erlaubnisfreies Versickern des gesammelten Niederschlagswassers nicht vor. An eine Versickerungsanlage dürften höchstens 1.000 m² befestigte Fläche angeschlossen werden. Nunmehr sei aber auch die befestigte, ursprünglich als Schotterfläche geplante Freifläche zwischen den Gebäuden angeschlossen, was insgesamt deutlich mehr als 3.000 m² ergebe. Zudem sei ohnehin fraglich, ob das Niederschlagswasser von dieser Fläche zu den Flutmulden gelange, oder einfach am Rand der Befestigung versickere. Die Antragstellerin habe auch eine wasserrechtliche Erlaubnis beantragt und nunmehr ein Angebot einer Firma für die Erstellung eines Antrags auf wasserrechtliche Genehmigung vorgelegt. Eine solche Erlaubnis sei aber unstrittig noch nicht erteilt. Demgegenüber macht die Antragstellerin schon selbst nicht geltend, dass mittlerweile eine ordnungsgemäße Niederschlagswasserentsorgung eingerichtet worden sei, sondern sie behauptet, aus der Baugenehmigung ergebe sich, dass das Niederschlagswasser genehmigungsfrei versickert werden dürfe. Dies trifft offensichtlich nicht zu, denn in Nr. 13 der Nebenbestimmungen zum Bescheid vom 20. Juli 2015 ist nur geregelt, dass das Niederschlagswasser von den Dachflächen der beiden Hallen antragsgemäß auf dem eigenen Grundstück versickert werden kann. Zu der Ableitung und Versickerung von Niederschlagswasser von wasserundurchlässig befestigten Freiflächen, die mittlerweile wohl fast das gesamte Grundstück bedecken, sind keine Regelungen enthalten, sondern es wird auf die Durchführung eines wasserrechtlichen Verfahrens verwiesen, wenn die Niederschlagswasserfreistellungsverordnung nicht eingehalten werden kann.

13

3. Die Antragstellerin konnte auch nicht in Zweifel ziehen, dass die Untersagung der Nutzung verhältnismäßig und ermessensgerecht ist. Soweit sie vorträgt, eine teilweise Untersagung der Nutzung sei ausreichend gewesen, ist nicht ersichtlich, auf welchen Teil des Betriebsgeländes die Nutzungsuntersagung hätte beschränkt werden können, um den Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften zu beseitigen. Die Antragstellerin hat nicht dargelegt, auf welchem Teil des Betriebsgeländes mittlerweile eine ordnungsgemäße Niederschlagswasserentsorgung erfolgt und wie sichergestellt werden kann, dass die übrigen Teile nicht genutzt werden. Es ist nicht Aufgabe des Verwaltungsgerichts, zu erforschen, welche Möglichkeiten zur Herstellung rechtmäßiger Zustände bestehen (vgl. Decker in Simon/Busse, Bayerische Bauordnung, Stand Januar 2020, Art. 76 Rn. 448). Im Übrigen führen auch existenzgefährdende Folgen einer Nutzungsuntersagung nicht zu einer Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, wenn z.B. erhebliche Belange der Wasserwirtschaft betroffen sind (vgl. Decker a.a.O. Rn. 307). Auch die Ermessenserwägungen sind nicht zu beanstanden. Das Verwaltungsgericht ist davon ausgegangen, dass es sich bei Art. 76 Satz 2 BayBO um ein sogenanntes intendiertes Ermessen handelt (vgl. Decker a.a.O. Rn. 301), da das Einschreiten im öffentlichen Interesse grundsätzlich bereits aufgrund der baurechtswidrigen Zustände geboten ist und nur im Ausnahmefall davon abgesehen werden kann. Dagegen hat die Antragstellerin keine durchgreifenden Bedenken geäußert und auch nicht dargelegt, dass hier ein Ausnahmefall vorliegt, nach dessen konkreten Umständen ein Absehen vom an sich gebotenen Einschreiten erfolgen müsste.

14

4. Die Beschwerde ist daher mit der Kostenfolge des § 154 Abs. 2 VwGO zurückzuweisen. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 1 Satz 1, § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 2 GKG i.V.m. den Empfehlungen in Nr. 1.5 Satz 1 und 9.4 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013 (abgedruckt in Kopp/Schenke, VwGO, 25. Auflage 2019, Anh. § 164 Rn. 14) und entspricht der Streitwertfestsetzung in erster Instanz, gegen die keine Einwände erhoben worden sind.

15

5. Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).