

**Titel:**

**Nutzungsuntersagung nach Rücknahme der Baugenehmigung**

**Normenkette:**

BayBO Art. 76 S. 2

GG Art. 12 Abs. 1

**Leitsatz:**

**Falls die tatbestandlichen Voraussetzungen für den Erlass einer Nutzungsuntersagung vorliegen, muss im Regelfall nicht näher begründet werden, weshalb von der Eingriffsbefugnis Gebrauch gemacht wird. (Rn. 21) (redaktioneller Leitsatz)**

**Schlagworte:**

Nutzungsuntersagung bei nicht genehmigter gewerblicher Nutzung eines Grundstücks,  
Nutzungsuntersagung, Ermessen

**Rechtsmittelinstanz:**

VGH München, Beschluss vom 08.05.2024 – 9 ZB 22.2206

**Tenor**

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Die Klägerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen einschließlich der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen zu 1) bis 3) und 6).

III. Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht der jeweilige Kostengläubiger vorher in gleicher Höhe Sicherheit leistet.

**Tatbestand**

**1**

Die Klägerin wendet sich im vorliegenden Verfahren gegen eine vom Landratsamt M. erlassene Nutzungsuntersagung.

**2**

Mit Bescheid vom 18. November 2014 erteilte das Landratsamt M. der Klägerin eine Baugenehmigung für die „Einzäunung des Trainingsgeländes für Hundeschule, Hundepension und Assistenzhunde-Ausbildung“ auf dem Grundstück Fl.Nr. ...7/2 der Gemarkung G. Mit weiterem Bescheid vom 25. April 2018 ergänzte das Landratsamt den ursprünglichen Baugenehmigungsbescheid vom 18. November 2014 dahingehend, dass Trainingszeiten auf Montag bis Samstag von 15:00 Uhr bis maximal 19:00 Uhr festgesetzt wurden und die Größe der Trainingsgruppe auf vier Hunde begrenzt wurde.

**3**

Die hiergegen von der Klägerin erhobene Klage war erfolgreich. Das Verwaltungsgericht hob mit Urteil vom 6. November 2018 unter dem Az. W 4 K 18.705 den Bescheid des Landratsamts M. vom 25. April 2018 auf. Zur Begründung wurde insbesondere dargelegt, dass der Bescheid vom 25. April 2018 schon deshalb rechtswidrig sei, weil die zugrundeliegende Baugenehmigung vom 18. November 2014 als Hauptverwaltungsakt ihrerseits mangels hinreichender Bestimmtheit rechtswidrig sei. Der Genehmigung vom 18. November 2014 lasse sich auch i.V.m. den zugrundeliegenden Unterlagen nicht entnehmen, was überhaupt genehmigt worden sei. Es sei nicht erkennbar, ob lediglich die Einzäunung oder aber auch der Betrieb der Hundeschule genehmigt sei. Auch hinsichtlich der Hundepension und der Assistenzhunde-Ausbildung sei die Lage unklar. Damit regle die Baugenehmigung nicht mit der erforderlichen Bestimmtheit den Genehmigungsinhalt, womit u.a. die von der Anlage ausgehenden Umweltauswirkungen nicht ermittelbar seien, was nicht zuletzt auch im Hinblick auf die Nachbarrechte problematisch erscheine.

**4**

Bereits unter dem 18. Februar 2018 hatte die Klägerin die Erteilung einer Baugenehmigung für die Errichtung eines Hundetherapiezentrum auf den Grundstücken Fl.Nrn. ...7/5, ...7/2, ...6/2 und ...6/1 der Gemarkung G. beantragt. Mit Beschluss vom 13. November 2018 verweigerte der Markt G. sein gemeindliches Einvernehmen zu diesem Bauantrag.

**5**

Unter dem 14. August 2019 lehnte das Landratsamt M. den Antrag der Klägerin auf Erteilung einer Baugenehmigung für die Errichtung eines Hundetherapiezentrum ab (Ziffer 1). Die mit Bescheid des Landratsamts M. vom 18. November 2014 erteilte Baugenehmigung für die Einzäunung des Trainingsgeländes für Hundeschule, Hundepension und Assistenzhunde-Ausbildung auf dem Grundstück Fl.Nr. ...7/2 der Gemarkung G. wurde mit Wirkung für die Zukunft zurückgenommen (Ziffer 2). Die Klägerin wurde verpflichtet, innerhalb von drei Monaten ab Bestandskraft der Verpflichtung aus Ziffer 2 des Bescheids die Nutzung aus der Baugenehmigung vom 18. November 2014 einzustellen und sämtliche in Ausnutzung der Baugenehmigung vom 18. November 2014 errichteten baulichen Anlagen zu beseitigen. Dies betreffe vor allem die vorhandene Einzäunung des Trainingsgeländes sowie die errichtete Flutlichtanlage (Ziffer 3). Falls die Klägerin die Verpflichtung aus der Ziffer 3 des Bescheids nicht fristgemäß erfülle, werde ein Zwangsgeld in Höhe von 5.000,00 EUR zur Zahlung fällig (Ziffer 4).

**6**

Zur Begründung wurde ausgeführt, dass der Antrag auf Erteilung einer Baugenehmigung für die Errichtung eines Hundetherapiezentrum abgelehnt werde, da sich die Zulässigkeit des Vorhabens nach § 35 Abs. 2 BauGB richte. Das Vorhaben beeinträchtige allerdings öffentliche Belange, wie die natürliche Eigenart der Landschaft. Schließlich sei die Entstehung, Verfestigung oder Erweiterung einer Splittersiedlung zu befürchten. Die Rücknahme der Baugenehmigung basiere auf Art. 48 Abs. 1 BayVwVfG, die Nutzungsuntersagung und die Beseitigungsanordnung auf Art. 76 Sätze 1 und 2 BayBO.

**7**

Unter dem 19. September 2019 ließ die Klägerin hiergegen Klage erheben und beantragte im vorliegenden Verfahren sinngemäß,

die in Ziffer III. des streitgegenständlichen Bescheids vom 14. August 2019 angeordnete Nutzungsuntersagung aufzuheben.

**8**

Zur Begründung wurde ausgeführt, die mit Bescheid vom 18. November 2014 erteilte Baugenehmigung gelte fort bzw. der Beklagte sei verpflichtet, der Klägerin die mit Antrag vom 18. Februar 2018 beantragte Baugenehmigung zu erteilen. Es fehle deshalb ein baurechtswidriger Zustand, aufgrund dessen es rechtsfehlerfrei und ermessensfehlerfrei wäre, der Klägerin die Nutzung des Vorhabens zu untersagen.

**9**

Mit Schriftsatz vom 20. Mai 2021 beantragte der Beklagte,

die Klage abzuweisen.

**10**

Zur Begründung wurde ausgeführt, es sei bereits unklar, ob die Nutzung der Hundeschule überhaupt von der Baugenehmigung vom 18. November 2014 erfasst sei. Diese Baugenehmigung sei jedenfalls mit Bescheid vom 14. August 2019 erfolgreich zurückgenommen und der Bauantrag vom 18. Februar 2018 abgelehnt worden. Es liege deshalb formelle Illegalität vor. Das Landratsamt habe auch von seinem Ermessen Gebrauch gemacht.

**11**

Bereits mit Schreiben vom 9. Oktober 2020 beantragte der Beigeladenenvertreter zu 1) bis 3) und 6),

die Klage abzuweisen.

**12**

Am 22. März 2022 hat die Kammer einen Augenschein durchgeführt. Auf das Protokoll und die in diesem Zusammenhang gefertigten Bilder wird Bezug genommen.

**13**

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der beigezogenen Behördenakten Bezug genommen.

## **Entscheidungsgründe**

**14**

1. Die Klage, über die ohne mündliche Verhandlung entschieden werden konnte, da die Beteiligten auf deren Durchführung verzichtet haben (§ 101 Abs. 2 VwGO), hat keinen Erfolg.

**15**

2. Streitgegenstand im vorliegenden Verfahren ist, nach Abtrennung der weiteren Anordnungen, die in Ziffer III. des Bescheids des Landratsamts M. vom 14. August 2019 verfügte Nutzungsuntersagung. Mit dieser wurde die Klägerin verpflichtet, die Nutzung aus der Baugenehmigung vom 18. November 2014 einzustellen. Die Klägerin begehrt die Aufhebung dieser Anordnung.

**16**

3. Die von ihr aus diesem Grund erhobene Anfechtungsklage ist zwar zulässig, aber unbegründet. Die vom Landratsamt M. mit Bescheid vom 14. August 2019 ausgesprochene Nutzungsuntersagung ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

**17**

4. Ausgangspunkt der rechtlichen Beurteilung ist Art. 76 Satz 2 BayBO. Nach dieser Vorschrift kann die Nutzung einer Anlage untersagt werden, wenn sie öffentlich-rechtlichen Vorschriften widerspricht. Ein Rechtsverstoß i.S.d. Bestimmung, der den Erlass einer Nutzungsuntersagung rechtfertigt, liegt bei einem genehmigungspflichtigen Vorhaben schon dann vor, wenn dieses ohne Baugenehmigung ausgeführt wird. Da die Nutzungsuntersagung - insofern der Baueinstellung (Art. 75 Abs. 1 BayBO) vergleichbar - in erster Linie die Funktion hat, den Bauherrn auf das Genehmigungsverfahren zu verweisen, kommt es insoweit nicht darauf an, ob das Vorhaben auch gegen materielles Recht verstößt. Allerdings darf eine wegen eines Verstoßes gegen die Vorschriften über die Genehmigungspflicht formell rechtswidrige Nutzung aus Gründen der Verhältnismäßigkeit grundsätzlich nicht untersagt werden, wenn sie offensichtlich genehmigungsfähig ist (vgl. BayVGH, B.v. 27.2.2017 - 15 CS 16.2253 - juris Rn. 33; B.v. 19.5.2016 - 15 CS 16.300 - juris Rn. 21, m.w.N.).

**18**

Unter Berücksichtigung dieser allgemeinen Ausführungen ist die verfügte Nutzungsuntersagung zunächst formell rechtmäßig ergangen. Insbesondere wurde die Klägerin vorher ordnungsgemäß gemäß Art. 28 Abs. 1 BayVwVfG angehört.

**19**

Die Nutzungsuntersagung ist auch materiell rechtmäßig. Die tatbestandlichen Voraussetzungen für den Erlass einer Nutzungsuntersagung liegen vor, denn die Klägerin nutzt das Grundstück mit der Fl.Nr. ...7/2 der Gemarkung G. (K., ... G.) formell baurechtswidrig und betreibt damit die Hundeschule auch formell illegal. Dabei kann offenbleiben, ob die derzeitige Nutzung als Hundeschule überhaupt von der Baugenehmigung vom 18. November 2014 erfasst war, jedenfalls hat der Beklagte mit Bescheid vom 14. August 2019 den Baugenehmigungsbescheid vom 18. November 2014 zurückgenommen, die erforderliche Genehmigung ist damit entfallen.

**20**

Wie das Verwaltungsgericht in seinem Urteil vom 22. Juni 2022 im Verfahren W 4 K 22.1051 ausführlich dargelegt hat, erfolgte die Zurücknahme der Baugenehmigung durch den Beklagten auch zu Recht, so dass die von ihm verfügte Nutzungsuntersagung auch insoweit nicht zu beanstanden ist.

**21**

Der Beklagte hat auch das ihm eingeräumte Ermessen rechtsfehlerfrei innerhalb der gesetzlichen Grenzen und unter Berücksichtigung des Zwecks der Eingriffsermächtigung ausgeübt (§ 114 Satz 1 VwGO). Falls wie hier, die tatbestandlichen Voraussetzungen für den Erlass einer Nutzungsuntersagung vorliegen, muss im Regelfall nicht näher begründet werden (Art. 39 Abs. 1 Satz 3 BayVwVfG), weshalb von der Eingriffsbefugnis Gebrauch gemacht wird. Eine weitergehende Begründung der Ermessenserwägung ist somit grundsätzlich entbehrlich, da es sich bei dem durch Art. 76 Satz 2 BayBO eingeräumten

Entschließungsermessen um ein sogenanntes intendiertes Ermessen handelt. Unabhängig davon sind vorliegend Ermessensfehler nicht ersichtlich. Die Nutzungsuntersagung wurde in nicht zu beanstandender Weise gegen die Klägerin als Handlungsstörerin gerichtet und ist in der Sache verhältnismäßig, insbesondere da die Nutzung als Hundeschule, wie das Verwaltungsgericht im Verfahren W 4 K 21.1146 dargelegt hat, nicht genehmigungsfähig ist.

## **22**

Schließlich erweist sich die Nutzungsuntersagung auch nicht deswegen als unverhältnismäßig, wie der Klägervertreter meint, weil dies zur beruflichen Existenzgefährdung der Klägerin führen würde, was wiederum einen Verstoß gegen Art. 12 Abs. 1 GG darstellen würde. Aus Art. 12 Abs. 1 GG ergibt sich schon vom Grundsatz her kein Recht auf die Ausübung oder Aufrechterhaltung einer baurechtlich illegalen Nutzung. Dies folgt schon aus der schlichten Überlegung, dass ansonsten die Anordnung einer Nutzungsuntersagung in den meisten Fällen unzulässig und ein effizienter Vollzug des Baurechts in einem wesentlichen Bereich kaum noch möglich wäre. Es darf nicht aus den Augen verloren werden, dass gerade bei baurechtlichen Nutzungen das Zeitelement eine wesentliche Rolle spielt. Mit der über einen längeren Zeitraum aufrechterhaltenen illegalen Nutzung erreicht der Nutzer ungeachtet entgegenstehender gesetzlicher Vorschriften unter Umständen sein wirtschaftliches Ziel. Die präventive Kontrolle in einem Genehmigungsverfahren soll demgegenüber ein Unterlaufen der Vorschriften gerade verhindern (zum Ganzen vgl. BayVGH, B.v. 15.1.2013 - 9 CS 12.551 - juris Rn. 15). Jedenfalls wäre mangels objektiver und subjektiver Berufszugangsregelungen hinsichtlich Art. 12 Abs. 1 GG allenfalls die Stufe der Berufsausübung betroffen. Diesbezügliche Regelungen sind ohne weiteres zulässig, wenn sie durch hinreichende Gründe des Allgemeinwohls gerechtfertigt sind, wenn das gewählte Mittel zur Erreichung des verfolgten Zwecks geeignet und auch erforderlich ist und wenn bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt ist (vgl. BVerwG, U.v. 13.12.2000 - 1 BvR 335/97 - juris Rn. 26; BVerfG, U.v. 10.6.2009 - 1 BvR 706/08 - BVerfGE 123, 186 ff. = juris Rn. 165).

## **23**

Hiervon ist aufgrund der vorstehenden Überlegungen auszugehen. Die wirtschaftlichen Belange der Klägerin sind im Übrigen im Rahmen des vom Landratsamt ausgeübten Ermessens hinreichend berücksichtigt worden. Im Bescheid wird insoweit ausgeführt, dass einem etwaigen berechtigten Vertrauen durch eine finanzielle Entschädigung hinreichend Rechnung getragen werden kann.

## **24**

Schließlich steht der von der Klägerin behaupteten Unverhältnismäßigkeit der Nutzungsuntersagung auch das öffentliche Interesse entgegen, dass gegebenenfalls ein weiteres Unterlassen bauordnungsrechtliche Eingriffsinstrumentarien aufgrund einer negativen Vorbildfunktion von anderen Gewerbetreibenden zum Anlass genommen werden könnte, ebenfalls die präventive Kontrolle der Bauaufsicht zu unterlaufen. Die Vorbildwirkung einer illegalen Nutzung lässt immer eine Nachahmung und Verfestigung baurechtswidriger Zustände befürchten. Vor diesem Hintergrund ist die vom Beklagten angeordnete Nutzungsuntersagung weder unverhältnismäßig noch aus einem anderen Grund ermessensfehlerhaft.

## **25**

Nach alledem ist die in Ziffer III. des streitgegenständlichen Bescheids vom 14. August 2019 verfügte Nutzungsuntersagung rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten.

## **26**

5. Dementsprechend war die Klage mit der Kostenfolge aus § 154 Abs. 1, § 162 Abs. 3 VwGO abzuweisen. Es entsprach der Billigkeit der Klägerin die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen zu 1) bis 3) und 6) aufzuerlegen, da diese sich durch Antragstellung an dem sich aus der Durchführung des Verfahrens ergebenden Kostenrisiko beteiligt haben.

## **27**

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.