VG München, Urteil v. 27.04.2023 – M 8 K 21.6146

Titel:

Erfolglose Klage gegen eine zwangsgeldbewährte Aufforderung, für eine durchgeführte bauliche Änderung einen Bauantrag zu stellen

Normenketten:

VwGO § 101 Abs. 2, § 113 Abs. 1 S. 1
BayBO Art. 57 Abs. 4, Art. 76 S. 3

Leitsatz:

Die Bauaufsichtsbehörde ist grundsätzlich befugt zur Klärung, ob ein genehmigungspflichtiges Vorhaben vorliegt, die erforderlichen Informationen zu verlangen, dh, die Stellung eines Bauantrags darf auch verlangt werden, wenn erst mit seiner Hilfe geklärt werden kann, ob die Anlage der Baugenehmigungspflicht unterliegt oder verfahrensfrei ist. Nur dann, wenn die Genehmigungsfähigkeit offensichtlich nicht vorliegt, ist die Anforderung eines Bauantrags unzulässig, da ein solcher Bauantrag nur abgelehnt werden darf und somit vom Bauherrn unnützer Aufwand verlangt wird. (Rn. 25) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Aufforderung, einen Bauantrag zu stellen, Funktionale Nutzungseinheit, Intendiertes Ermessen, Baugenehmigung, Nutzungsänderung, Aufforderung, einen Bauantrag zu stellen, funktionale Nutzungseinheit, Anwaltskanzlei, Beratungsstelle, intendiertes Ermessen

Tenor

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Die Klägerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar.

Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht die Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

1
Die Klägerin wendet sich gegen eine zwangsgeldbewährte Aufforderung der Beklagten, einen Bauantrag zu stellen.

2
Die Klägerin ist Eigentümerin des Anwesens …-Str. 9, Fl.Nr. …, Gem. … …, welches gegenwärtig mit einem dreigeschossigen Gebäude mit ausgebautem Dachgeschoss (EG / Zwischen EG +II+ DG) bebaut ist. Das Gebäude wurde erstmalig als Zweifamilienhaus mit Bescheid vom 27. Januar 1902 (nach PlanNr. ...) genehmigt. Es ist in die Denkmalliste eingetragen.

3
Mit Schreiben vom 28. Juli 1978 wurde der Rechtsvorgänger der Klägerin von der Beklagten aufgefordert, für bei dem Anwesen durchgeführte bauliche und Nutzungsänderungen einen Bauantrag zu stellen. Dem kam der Rechtsvorgänger der Klägerin mit Bauantrag vom 20. Dezember 1979 (nach PlanNr. …) nach.

4
Mit Baugenehmigung vom 8. April 1981 nach PlanNr. … erteilte die Beklagte die bauaufsichtliche Erlaubnis zur „baulichen Änderung im KG, Nutzungsänderung im KG, EG u. 1.OG (teilweise); DG-Ausbau“. Die genehmigte Bauzeichnung weist im Erdgeschoss neben einem Bad und einem WC zwei Meditationsräume, ein Büro sowie zwei Therapieräume, im 1.OG zwei Wohnräume, eine Teeküche, ein Bad sowie zwei Therapieräume (Therapie/Meditation) aus. Über der planerischen Darstellung von EG und 1. OG findet sich die gemeinsame Beschreibung „Wohnung und psychotherapeutische Praxis“.

5

Am 18. Mai 2021 führte die Beklagte eine Ortskontrolle beim streitgegenständlichen Anwesen durch, bei der festgestellt wurde, dass im Erdgeschoss des Anwesens eine „psychosomatische Beratungsstelle“ und im 1.OG eine Rechtsanwaltskanzlei betrieben wird.

6
Mit Schreiben vom 21. Mai 2021 wurde die Klägerin zum Erlass einer kostenpflichtigen Verfügung – Aufforderung einen ordnungsgemäßen Bauantrag für die Änderungen einzureichen – angehört. Die Klägerin äußerte sich mit Schreiben vom 24. Juni 2021 und stellte die ihr bekannte Nutzungshistorie des Anwesens dar. Die Räumlichkeiten im Erdgeschoss seien seit 1976 durchgehend als „psychotherapeutische Beratungsstelle“ genutzt worden. Herr Dr. … … habe zunächst eine „psychosomatische Initiative“ gegründet, die ab 1982 als „psychosomatische Beratungsstelle“ firmiert habe. Die Räume im 1.OG seien von 1957-1966 gewerblich und anschließend als Büros genutzt worden. Ab 1976 habe Herr Dr. … … auch diese Räume für seine Praxis genutzt. Im Jahr 1985 seien die Räume für eine psychotherapeutische Praxis übernommen und zum 1. Dezember 2020 an zwei Rechtsanwälte auf fünf Jahre vermietet worden. Auf den sich anschließenden Schriftwechsel wird verwiesen.

7
Mit Bescheid vom 22. Oktober 2021, der Klägerin zugestellt am 26. Oktober 2021, forderte die Beklagte die Klägerin auf, für die Nutzungsänderung im 1.OG von Wohnung mit Praxis zu Büro sowie der Nutzungsänderung im Erdgeschoss von einer Praxis hin zu einer psychosomatischen Beratungsstelle auf dem streitgegenständlichen Grundstück einen ordnungsgemäßen Bauantrag mit den entsprechenden Bauvorlagen einzureichen (Ziffer 1). Für den Fall, dass die Klägerin der Anordnung unter Ziffer 1 nicht unverzüglich, spätestens innerhalb einer Frist von drei Wochen nach Unanfechtbarkeit der Verfügung Folge leiste, werde ein Zwangsgeld in Höhe von 850,- EUR angedroht (Ziffer 2). Zur baurechtlichen Beurteilung der widerrechtlich bereits durchgeführten Maßnahme sei die Vorlage eines Bauantrags notwendig. Rechtsgrundlage sei Art. 76 Satz 3 BayBO. Die Beklagte handele auch im pflichtgemäßen Ermessen. Das öffentliche Interesse an der Herstellung ordnungsgemäßer baulicher Zustände überwiege gegenüber dem privaten Interesse. Die Zwangsgeldandrohung stützt sich auf Art. 29 ff. VwZVG. Unter Berücksichtigung des erforderlichen Aufwandes könne der Pflichtigen die Erfüllung der Verpflichtung innerhalb der festgesetzten Frist billigerweise zugemutet werden.

8
Mit Schriftsatz vom 25. November 2021, bei Gericht eingegangen am selben Tag, erhob der Bevollmächtigte der Klägerin für diese Klage zum Bayerischen Verwaltungsgericht München „gegen die der Klägerin am 26.10.2021 zugestellte Verfügung der Beklagten vom 22.10.2021, Az. …“.

9
Die Beklagte beantragt,

10
die Klage abzuweisen.

11
Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, dass die vorgenommenen Änderungen nicht verfahrensfrei seien. Es sei gegenüber der Genehmigungssituation vom 8. April 1981 eine Änderung der Nutzung erfolgt. Die tatsächlich vorhandene Nutzung sei auch nicht von der Genehmigung umfasst. Die formelle Rechtswidrigkeit sei ausreichend, um zur Stellung eines Bauantrags aufzufordern.

12
Mit Beschluss vom 20. Dezember 2022 ist der Rechtsstreit zur Entscheidung auf den Einzelrichter übertragen worden.

13
Das Gericht hat am 23. Januar 2023 eine mündliche Verhandlung durchgeführt, in der die Beteiligten auf weitere mündliche Verhandlung verzichtet haben. Auf das Protokoll wird verwiesen.

14
Bezüglich der weiteren Einzelheiten wird auf die vorgelegten Behördenakten sowie die Gerichtsakten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

15
Gemäß § 101 Abs. 2 VwGO kann über die Klage ohne mündliche Verhandlung entschieden werden, da die Beteiligten ihr Einverständnis erklärt haben.

16
Bei verständiger Würdigung des Klageziels der Klägerin gem. § 88 VwGO begehrt diese die Aufhebung des Bescheids der Beklagten vom 22. Oktober 2021. Die so verstandene Klage ist zulässig, hat aber in der Sache keinen Erfolg. Der Bescheid der Beklagten vom 22. Oktober 2021 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

17
1. Die Beklagte hat die Klägerin rechtmäßig verpflichtet, für die gegenwärtige Nutzung des EG und 1.OG des Anwesens …-Str. 9 einen ordnungsgemäßen Bauantrag zu stellen.

18
1.1. Gemäß Art. 76 Satz. 3 BayBO i.V.m. Art. 76 Satz. 1 BayBO kann die Bauaufsichtsbehörde verlangen, dass ein Bauantrag gestellt wird, wenn Anlagen im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften errichtet oder geändert werden.

19
Diese Vorschrift gibt der Behörde die Möglichkeit, sicherzustellen, dass bei der Errichtung, Änderung, dem Abbruch und der Nutzung baulicher Anlagen sowohl die materiell-rechtlichen Vorschriften als auch die Baugenehmigungspflicht beachtet werden. Für die aus Art. 76 Satz 3 BayBO folgende Verpflichtung ist es bereits ausreichend, dass die bauliche Anlage formell rechtswidrig ist (VG München, U.v. 26.1.2010 – M 1 K 09.3379 – juris Rn. 20 m.w.N.).

20
Eine genehmigungsbedürftige Anlage ist formell rechtswidrig, wenn sie ohne die erforderliche Baugenehmigung errichtet, geändert oder genutzt wird. Beim Wechsel von der einen (genehmigten) Nutzung zu einer neuen (nicht genehmigten) Nutzung ist entscheidend, ob sich die neue Nutzung innerhalb der jeder Nutzung eigenen Variationsbreite der früheren Nutzung hält oder nicht. Nur wenn es an einer Nutzungsänderung fehlt, wird die „neue“ Nutzung vom Bestandsschutz der alten erfasst und gedeckt (Decker in: Busse/Kraus, Bayerische Bauordnung, Stand: 149. EL Januar 2023, Art. 76 Rn. 289). Eine Nutzungsänderung im bauplanungsrechtlichen Sinn liegt vor, wenn durch die Verwirklichung eines Vorhabens die einer genehmigten Nutzung eigene Variationsbreite verlassen wird und durch die Aufnahme dieser veränderten Nutzung bodenrechtliche Belange neu berührt werden können, so dass sich die Genehmigungsfrage unter bodenrechtlichem Aspekt neu stellt (BVerwG, U.v. 18.11.2010 – 4 C 10/09 – juris Rn. 12 m.w.N.).

21
1.2. Die gegenwärtige Nutzung ist nicht von der Baugenehmigung vom 8. April 1981 gedeckt. Die Nutzung als „psychotherapeutische Beratungsstelle“ und „Rechtsanwaltskanzlei“ liegt nicht innerhalb der Variationsbreite der genehmigten Nutzung „Wohnung und psychotherapeutische Praxis“.

22
In der Baugenehmigung vom 8. April 1981 wurden – wie anhand der genehmigten Bauzeichnungen ohne weiteres auszumachen ist – die Einheiten im 1.OG und EG zu der funktionalen Nutzungseinheit „Wohnung und psychotherapeutische Praxis“ zusammengefasst und einheitlich genehmigt. Diese Auslegung deckt sich auch mit den Angaben der Klägerin im Schreiben vom 24. Juni 2021, wonach sowohl die Räumlichkeiten im EG als auch im 1.OG von 1976 bis 1985 (also auch zum Genehmigungszeitpunkt) von Herrn Dr. … … genutzt worden seien. Es gibt keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass die Baugenehmigung nicht wie beantragt umgesetzt wurde, zumal die Einreichung des Bauantrags der Legalisierung eines damals im Rahmen einer Baukontrolle aufgegriffenen Zustands diente.

23
Aufgrund der Genehmigung als funktionale Einheit ist eine Gesamtbetrachtung vorzunehmen. Die vorgenommenen Änderungen sind nicht mehr von der Variationsbreite der genehmigten Nutzung umfasst,

dies ist insbesondere für die Nutzung als Rechtsanwaltskanzlei im Gegensatz zu „Wohnung und psychotherapeutische Praxis“ bzw. „Wohn- und Therapie/Meditationsräume“ offensichtlich.

24
1.3. Die Nutzungsänderung ist auch nicht offensichtlich verfahrensfrei, Art. 57 Abs. 4 BayBO.

25
Die Anordnung, einen Bauantrag zu stellen, kommt bei nach Art. 57 BayBO verfahrensfreien Vorhaben grundsätzlich nicht in Betracht (Decker in: Busse/Kraus, Bayerische Bauordnung, Stand: 149. EL Januar 2023, Art. 76 Rn. 318). Allerdings ist die Bauaufsichtsbehörde zur Klärung, ob ein genehmigungspflichtiges Vorhaben vorliegt, grundsätzlich nach Art. 76 Satz 3 BayBO befugt, die erforderlichen Informationen zu verlangen (BayVGH, B.v. 11.6.2014 – 1 ZB 11.2826 – juris Rn. 3 m.w.N.), d.h. die Stellung eines Bauantrags darf auch verlangt werden, wenn erst mit seiner Hilfe geklärt werden kann, ob die Anlage der Baugenehmigungspflicht unterliegt oder verfahrensfrei ist (BayVGH, B.v. 26.3.2012 – 9 ZB 09.942 – juris Rn. 8). Nur dann, wenn die Genehmigungsfähigkeit offensichtlich nicht vorliegt, ist die Anforderung eines Bauantrags unzulässig, da ein solcher Bauantrag nur abgelehnt werden darf und somit vom Bauherrn unnützer Aufwand verlangt wird (BayVGH, B.v. 24.1.1996 – 15 B 93.1602 – BeckRS 1996, 16909).

26
So liegt die Sache hier jedoch nicht. Nach Art. 57 Abs. 4 BayBO ist die Änderung der Nutzung von Anlagen verfahrensfrei, wenn für die neue Nutzung keine anderen öffentlich-rechtlichen Anforderungen nach Art. 60 Satz 1 BayBO und Art. 62 bis 62b BayBO als für die bisherige Nutzung in Betracht kommen. Vorliegend kommen neben bauplanungsrechtlichen Fragen z.B. sowohl andere Anforderungen in Bezug auf die Satzung der Beklagten über die Ermittlung und den Nachweis von notwendigen Stellplätzen für Kraftfahrzeuge (Stellplatzsatzung – StPlS) als auch hinsichtlich der Barrierefreiheit, Art. 48 BayBO in Betracht.

27
Die Klägerin kann mit der Einlassung, dass sich die Nutzung im Erdgeschoss nicht geändert habe, nicht durchdringen. Eine Aufspaltung eines einheitlichen Vorhabens in verfahrensfreie und genehmigungspflichtige Teile kommt nicht in Betracht. Die Änderung einer Einheit insgesamt ist auch dann genehmigungspflichtig, wenn nur ein Teil der Änderungen der Genehmigungspflicht unterfällt, denn Art. 57 BayBO stellt weniger bedeutsame Vorhaben nur als Einzelvorhaben von der Baugenehmigungspflicht frei, wenn sie nicht im räumlichen, zeitlichen und funktionellen Zusammenhang mit einem anderen (Gesamt-)Vorhaben stehen (vgl. BayVGH, B.v. 24.4.2018 – 1 CS 18.308 – juris Rn. 9).

28
1.4. Selbst wenn man dem nicht folgen und von zwei unabhängigen Einheiten (EG und 1.OG) ausgehen wollte, ist die Bauaufsichtsbehörde – wie bereits ausgeführt – im Streitfall auch berechtigt, einen Bauantrag zu verlangen, wenn erst mit seiner Hilfe geklärt werden kann, ob die Anlage der Baugenehmigungspflicht unterliegt oder verfahrensfrei ist. Gleiches gilt für die Frage, ob eine vorgenommene Änderung innerhalb der Variationsbreite der genehmigten Nutzung liegt. Ohne Betriebsbeschreibung ist diese Beurteilung vorliegend für die Bauaufsichtsbehörde nicht möglich. Hinsichtlich der Nutzung im EG ist zur baurechtlichen Einordnung und Beurteilung dieser Frage ein Bauantrag mit einer entsprechenden Betriebsbeschreibung mit Angaben etwa zu den Betriebszeiten, Veranstaltungen, Beschäftigten und Anzahl der Nutzer erforderlich.

29
Überdies steht neben der Nutzungsänderung noch eine bauliche Änderung im Raum. Nach Feststellung der Beklagten anhand eines zwischenzeitlich nicht mehr zugänglichen Internetauftritts der „psychosomatischen Beratungsstelle“ wurde – gegenüber der Darstellung in den genehmigten Bauzeichnungen vom 8. April 1981 – im EG die sich zwischen den Meditationsräumen befindliche Trennwand entfernt (vgl. Schreiben vom 5. Juli 2021). Die Klägerin trat dem nicht substantiiert entgegen. Die Änderung tragender oder aussteifender Bauteile ist grundsätzlich baugenehmigungspflichtig, sofern – wie hier – die Privilegierung solcher Bauteile innerhalb von Wohngebäuden (Art. 57 Abs. 1 Nr. 11 b BayBO) nicht greift. Ferner kommt eine denkmalrechtliche Erlaubnispflicht für die Veränderung des Grundrisses in Betracht, Art. 6 BayDSchG.

30

1.5. Ob vom Bauherren das Einreichen eines Bauantrags verlangt wird, liegt im Ermessen der Bauaufsichtsbehörde, Art. 76 Satz 3 BayBO. Das der Beklagten eingeräumte Eingriffsermessen wird im Rahmen der Bauaufsicht in erster Linie durch Zweckmäßigkeitsgesichtspunkte bestimmt. Die Bauaufsichtsbehörde muss in einer Weise vorgehen, mit der die ihr obliegende Aufgabe, für die Einhaltung der öffentlichrechtlichen Vorschriften zu sorgen, möglichst effektiv erfüllt wird. Liegen die tatbestandlichen Voraussetzen für den Erlass einer bauaufsichtlichen Eingriffsmaßnahme vor, muss daher im Regelfall nicht mehr begründet werden, weshalb von der Eingriffsbefugnis Gebrauch gemacht wird (sogenanntes intendiertes Ermessen, vgl. BayVGH, B.v. 19.5.2016 – 15 CS 16.300 – juris Rn. 37 m.w.N.). Da der Behörde zur Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit bzw. der Prüfung etwa erforderlicher bauordnungsrechtlicher Auflagen regelmäßig nur die Möglichkeit bleibt, einen Bauantrag zu verlangen, entspricht es regelmäßig pflichtgemäßer Ermessensausübung, den Bauherrn zur Einreichung eines Bauantrags aufzufordern (vgl. BayVGH, B.v. 28.1.1999 – 2 ZB 99.234 – BeckRS 1999, 23489). So liegt der Fall hier. Ermessensfehler sind nicht gerügt und (im Rahmen der nur eingeschränkten gerichtlichen Prüfung) nicht ersichtlich, § 114 VwGO. Es liegen insbesondere keinerlei Anhaltspunkte dafür vor, dass die ausgeübte Nutzung nicht genehmigungsfähig wäre (vgl. zur Ermessensfehlerhaftigkeit in diesem Fall: BayVGH, B.v. 13.5.2020 – 15 ZB 19.1028 – juris Rn. 24; Decker in: Busse/Kraus, Bayerische Bauordnung, Stand: 149. EL Januar 2023).

31
2. Hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der Zwangsgeldandrohung (Ziffer 2 des Bescheids) bestehen keine Bedenken. Insbesondere sind weder die Höhe des Zwangsgelds, welches sich mit 850,- EUR im unteren Rahmen bewegt (Art. 31 Abs. 2 Satz 1 VwZVG), noch die gesetzte Frist – drei Wochen nach Unanfechtbarkeit der Verfügung – (Art. 36 Abs. 1 Satz 2 VwZVG) zu beanstanden.

32
3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

33
Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung erfolgt gemäß § 167 VwGO in Verbindung mit §§ 708 ff. ZPO.