VGH München, Beschluss v. 04.01.2023 – 1 CS 22.1971

Titel:

Bauaufsichtliche Untersagung der formell illegalen Nutzung eines grenzständigen Nebengebäudes als Büroräume

Normenkette:

BayBO Art. 67 S. 2

Leitsätze:

1. Werden Anlagen im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften genutzt, so kann diese Nutzung untersagt werden (Art. 76 S. 2 BayBO). Bei einem gemäß Art. 55 Abs. 1 BayBO genehmigungspflichtigen Vorhaben genügt hierfür die sogenannte formelle Illegalität, wenn also eine Nutzung bzw. Nutzungsänderung vorliegt, die die Variationsbreite einer vorliegenden Baugenehmigung verlässt, und die Voraussetzungen des Art. 57 Abs. 4 BayBO nicht vorliegen (hier Nutzung eines grenzständigen Nebengebäudes als Büroräume). (Rn. 9) (redaktioneller Leitsatz)

2. Es entspricht regelmäßig pflichtgemäßer Ermessensausübung, wenn die Bauaufsichtsbehörde eine formell illegale Nutzung durch den Erlass einer Nutzungsuntersagung unterbindet. Sie darf aus Gründen der Verhältnismäßigkeit nur dann nicht untersagt werden, wenn sie offensichtlich genehmigungsfähig ist. Dies ist nur der Fall, wenn ohne eine ins Einzelne gehende Prüfung beurteilt werden kann, ob die geänderte Nutzung zulässig ist. Die baurechtliche Prüfung in einem Genehmigungsverfahren ist grundsätzlich nicht vorwegzunehmen. (Rn. 9) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Nutzungsuntersagung, Nutzung eines Nebengebäudes als Büro, Keine offensichtliche Genehmigungsfähigkeit, Anordnung der sofortigen Vollziehung, Bauaufsicht, formelle Illegalität, Ermessensausübung, keine offensichtliche Genehmigungsfähigkeit

Vorinstanz:

VG München, Beschluss vom 08.08.2022 – M 11 S 22.2976

Tenor

I. Die Beschwerde wird zurückgewiesen.

II. Die Antragsteller tragen die Kosten des Beschwerdeverfahrens als Gesamtschuldner.

III. Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 2.500 Euro festgesetzt.

Gründe

1
Die Antragsteller wenden sich gegen die sofort vollziehbare Nutzungsuntersagung, das an der östlichen Grundstücksgrenze auf ihrem Grundstück befindliche Nebengebäude als Büro zu nutzen.

2
Mit Bescheid vom 22. März 2004 erteilte das Landratsamt der vormaligen Eigentümerin des Vorhabengrundstücks eine Baugenehmigung für den Neubau eines Einfamilienhauses mit Garage; mit Bescheid vom 25. August 2004 wurde eine Tekturgenehmigung erteilt, die für das grenzständige Nebengebäude eine geänderte Raumaufteilung - eine direkt an der Grundstücksgrenze liegende Garage mit Kipptor sowie eine daran nach Westen anschließende und als Lager/Büro/Abstellfläche (mit WC) gekennzeichnete Nutzungseinheit mit eigenem Eingang im westlichen Bereich - vorsah. Anlässlich von Baukontrollen seit Februar 2020 wurden abweichende Nutzungen des Nebengebäudes von den erteilten Genehmigungen festgestellt. Mit Bescheid vom 26. April 2022 wurde den Antragstellern als neuen Eigentümern auferlegt, das Nebengebäude innerhalb von zwei Monaten ab Bestandskraft des Bescheides so zurückzubauen, dass es den genehmigten Plänen entspricht. Gleichzeitig untersagte der Antragsgegner den Antragstellern die Nutzung des Nebengebäudes als Büro. Die Antragsteller ließen gegen den Bescheid

des Antragsgegners vom 26. April 2022 Anfechtungsklage erheben (Az. M 11 K 22.2963), über die noch nicht entschieden wurde.

3
Den Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage hat das Verwaltungsgericht mit Beschluss vom 8. August 2022 abgelehnt. Die Begründung der Vollzugsanordnung sei nicht zu beanstanden. Die Nutzungsuntersagung sei voraussichtlich rechtmäßig. Die ausgeübte Nutzung des Nebengebäudes sei genehmigungspflichtig, aber von der Tekturgenehmigung für das Nebengebäude, die voneinander getrennte „Nutzungseinheiten“ vorsehe, nicht umfasst. Die vorhandene Raumaufteilung des Gebäudes weiche davon so erheblich ab, dass sich das Gebäude insgesamt als „aliud“ darstelle. Das Gebäude mit nur einem Eingang unmittelbar an der Grundstücksgrenze erscheine als Nutzungseinheit, die für eine Büronutzung mit Nebenräumen konzipiert sei. Weder gebe es einen Raum, der annähernd die Funktionalität einer Garage besitze und die Unterstellung eines PKW ermöglichen würde noch sei eine Trennung zwischen dem als Garage genehmigten und dem auch eine Aufenthaltsnutzung erlaubenden weiteren Gebäudeteil vorhanden. Ermessensfehler seien nicht ersichtlich. Die Nutzung sei mit dem Abstandsflächenrecht nicht ohne weiteres vereinbar, da das Gebäude eindeutig weder als „Garage“ noch als „Gebäude ohne Aufenthaltsräume“ qualifiziert werden könne. Ein Befreiungsanspruch dränge sich nicht auf, auch nicht im Hinblick auf eine mögliche Verletzung von Abstandsflächenrecht durch den östlich gelegenen Nachbarn.

4
Mit der Beschwerde wird geltend gemacht, dass die Anordnung des Sofortvollzugs ermessensfehlerhaft sei. Das Ermessen bei bauaufsichtlichem Einschreiten sei aufgrund der Abstandsflächenrechtsverstöße auf dem östlich gelegenen Nachbargrundstück auf Null reduziert. Der Nachbar könne sich nach dem Grundsatz von Treu und Glauben nicht mehr auf die Einhaltung der Abstandsflächen ihm gegenüber berufen. Die Anordnung des Sofortvollzugs, die auf die privaten Interessen der Nachbarn abstelle, sei unzumutbar, da das Büro intensiv und professionell genutzt werde.

5
Der Antragsgegner beantragt die Zurückweisung

der Beschwerde und teilte ergänzend mit, dass der Rückbau des baurechtswidrigen Zustands auf dem Nachbargrundstück auf ein abstandsflächenrechtlich konformes Maß vom Landratsamt bereits mit Schreiben vom 16. August 2022 nach einer Baukontrolle gefordert worden sei.

6
Ergänzend wird auf die Gerichtsakten und die vorgelegten Behördenakten verwiesen.

II.

7
Die im Hinblick auf die Anforderungen des § 146 Abs. 4 Satz 3 VwGO (noch) zulässige Beschwerde hat keinen Erfolg.

8
Das Verwaltungsgericht hat den Antrag der Antragsteller auf vorläufigen Rechtsschutz zu Recht abgelehnt. Nach der im Eilverfahren gebotenen summarischen Prüfung wird die Klage gegen die Untersagung der Nutzung des Nebengebäudes als Büro bei Beurteilung der Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Entscheidung des Senats - bei der Nutzungsuntersagung handelt es sich um einen Dauerverwaltungsakt (vgl. BayVGH, U.v. 16.2.2015 - 1 B 13.648 - NVwZ-RR 2015, 607) - im Hauptsacheverfahren voraussichtlich erfolglos bleiben, sodass das Interesse der Antragsteller an der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage gegenüber dem Vollzugsinteresse des Antragsgegners nachrangig ist.

9
Werden Anlagen im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften genutzt, so kann diese Nutzung untersagt werden (Art. 76 Satz 2 BayBO). Bei einem gemäß Art. 55 Abs. 1 BayBO genehmigungspflichtigen Vorhaben genügt hierfür die sogenannte formelle Illegalität, wenn also eine Nutzung bzw. Nutzungsänderung vorliegt, die die Variationsbreite einer vorliegenden Baugenehmigung verlässt, und die Voraussetzungen des Art. 57 Abs. 4 BayBO nicht vorliegen (vgl. BayVGH, U.v. 19.5.2011 - 2 B 11.353 - BayVBl 2012, 86). Es entspricht regelmäßig pflichtgemäßer Ermessensausübung, wenn die

Bauaufsichtsbehörde eine formell illegale Nutzung durch den Erlass einer Nutzungsuntersagung unterbindet. Sie darf aus Gründen der Verhältnismäßigkeit nur dann nicht untersagt werden, wenn sie offensichtlich genehmigungsfähig ist (vgl. BayVGH, B.v. 27.7.2021 - 1 CS 21.153 - juris Rn. 10; B.v. 27.5.2020 - 1 ZB 19.2258 - juris Rn. 7). Dies ist nur der Fall, wenn ohne eine ins Einzelne gehende Prüfung beurteilt werden kann, ob die geänderte Nutzung zulässig ist (vgl. OVG Berlin-Bbg, B.v. 15.5.2020 - OVG 2 S 17/20 - juris Rn. 5; BayVGH, U.v. 19.5.2011 - 2 B 11.353 - BayVBl 2012, 86). Die baurechtliche Prüfung in einem Genehmigungsverfahren ist grundsätzlich nicht vorwegzunehmen.

10
Die Annahme des Verwaltungsgerichts, dass die Nutzung des grenzständigen Nebengebäudes als Büroräume formell illegal ist, da sie genehmigungspflichtig ist, jedoch von der vorliegenden Tekturgenehmigung nicht umfasst wird (BA S. 15 f.), stellen die Antragsteller nicht substantiiert in Frage. Darlegung im Sinn des § 146 Abs. 4 Satz 3 VwGO erfordert eine Prüfung, Sichtung und rechtliche Durchdringung des Streitstoffs und damit eine sachliche Auseinandersetzung mit den Gründen des angefochtenen Beschlusses (vgl. BayVGH, B.v. 30.11.2022 - 11 CS 22.2195 - juris Rn. 14; Happ in Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 146 Rn. 22a f.). Die bloße Wiedergabe der eigenen Rechtsauffassung und Behauptung, nach „Beobachtungen [der Baukontrolle] vor Ort“ hielten die Büroräume 3 m Abstand zur Grundstücksgrenze ein und zwischen „Bürotrakt und Garage“ würde sich eine feuerhemmende Wand befinden, reicht im Hinblick auf die umfangreichen Ausführungen des Verwaltungsgerichts nicht aus. Auch die Behauptung der Antragsteller, dass nur der östlich angrenzende Nachbar einen „Schwarzbau“ errichtet habe und von dem Nebengebäude keine Beeinträchtigungen ausgingen, vermag daran nichts zu ändern.

11
Ohne Erfolg wenden sich die Antragsteller gegen die Überprüfung der Ermessensausübung des Landratsamts durch das Verwaltungsgericht im Rahmen des § 114 Satz 1 VwGO. Das dem Antragsgegner eingeräumte Eingriffsermessen wird in erster Linie entsprechend dem mit der Befugnisnorm verfolgten Ziel, rechtmäßige Zustände herzustellen, durch Zweckmäßigkeitsgesichtspunkte bestimmt. Die Bauaufsichtsbehörde muss in einer Weise vorgehen, mit der die ihr obliegende Aufgabe, für die Einhaltung der öffentlich-rechtlichen Vorschriften zu sorgen, möglichst effektiv erfüllt wird. Liegen die tatbestandlichen Voraussetzungen für den Erlass einer Nutzungsuntersagung vor, muss im Regelfall daher nicht näher begründet werden, weshalb von der Eingriffsbefugnis Gebrauch gemacht wird (sog. intendiertes Ermessen). Allerdings dürfen insbesondere mit Blick auf das Übermaßverbot keine Besonderheiten vorliegen, die ausnahmsweise ein Absehen von der Untersagung erfordern. Eine formell rechtswidrige Nutzung darf daher grundsätzlich nicht untersagt werden, wenn sie offensichtlich genehmigungsfähig ist bzw. unter Bestandsschutz steht. Auch wäre es unverhältnismäßig, eine offensichtlich materiell rechtmäßige Nutzung zu untersagen, ohne den Bauherrn vorher vergeblich aufgefordert zu haben, einen Bauantrag zu stellen. Es entspricht zudem gefestigter Erkenntnis, dass die bloße Duldung einer rechtswidrigen baulichen Anlage über längere Zeiträume hinweg im Sinn des schlichten Unterlassens des bauaufsichtlichen Einschreitens auch bei Kenntnis der Bauaufsichtsbehörde den späteren Erlass einer Beseitigungsanordnung nicht ausschließt. Etwas anderes gilt nur dann, wenn die Bauaufsichtsbehörde aufgrund des Hinzutretens besonderer Umstände einen Vertrauenstatbestand geschaffen hat (vgl. BayVGH, B.v. 28.12.2016 - 15 CS 16.1774 - juris Rn. 35).

12
Gemessen an diesen Maßstäben lässt die Nutzungsuntersagungsanordnung Ermessensfehler nicht erkennen. Die Ermessensentscheidung wurde (ausschließlich) mit dem Interesse der Allgemeinheit an der Herstellung rechtmäßiger Zustände, insbesondere der Vermeidung der Benachteiligung rechtstreuer Bürger gegenüber dem rechtswidrig Handelnden, begründet. Die Nutzung ist auch nicht offensichtlich genehmigungsfähig. Denn das unmittelbar an der Grundstücksgrenze situierte Gebäude lässt sich mit seiner gegenwärtigen Raumaufteilung (Büro (mit und ohne Teeküche), Lager) eindeutig weder als „Garage“ noch als „Gebäude ohne Aufenthaltsraum“ im Sinn des Art. 6 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 BayBO qualifizieren. Das Verwaltungsgericht hat zu Recht darauf abgestellt, dass die gegenwärtige Nutzung nach den vorliegenden Unterlagen, insbesondere der Fotodokumentation und dem bei der Baukontrolle gefertigten Grundrissplan (S. 52 der Bauakten) so stark von der genehmigten Nutzung als Garage/Lager/Büro/Abstellraum abweicht, dass das Gebäude als „aliud“ erscheint. Auch insoweit fehlt es an der nötigen inhaltlichen Auseinandersetzung mit der angefochtenen Entscheidung. Die Einnahme eines Augenscheins durch das Verwaltungsgericht war im Eilverfahren nicht veranlasst.

13
Gründe dafür, weshalb der Antragsgegner von der Nutzungsuntersagung hätte absehen müssen, sind nicht ersichtlich. Insoweit verkennen die Antragsteller bereits, dass vorliegend kein Anspruch der Nachbarn auf bauaufsichtliches Einschreiten geltend gemacht wird, sondern die Behörde selbst tätig geworden ist. Auf welche Weise die Baubehörde Kenntnis von dem baurechtswidrigen Zustand erlangt hat, ist unerheblich. Der Vortrag in der Beschwerdebegründung, das Verwaltungsgericht hätte die geltend gemachten Abstandsflächenrechtsverstöße auf dem östlich angrenzenden Nachbargrundstück berücksichtigen müssen, führt zu keinem anderen Ergebnis. Denn das Verwaltungsgericht ist auch in Anbetracht dieser Umstände nicht von einer offensichtlichen Genehmigungsfähigkeit ausgegangen (BA S. 18).

14
Soweit geltend gemacht wird, dass bei der Begründung der Anordnung des sofortigen Vollzuges nur auf die privaten Interessen der Nachbarn abgestellt worden sei, ist die Behörde der aus § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO folgenden formellen Pflicht, das besondere Interesse an der Vollziehung des Verwaltungsakts schriftlich zu begründen, nachgekommen. § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO normiert nur eine formelle und keine materielle Rechtmäßigkeitsvoraussetzung, sodass es insoweit auf die inhaltliche Richtigkeit oder Tragfähigkeit der Begründung des Sofortvollzugs nicht ankommt (vgl. BayVGH, B.v. 13.10.2022 - 11 CS 22.1897 - juris Rn. 11).

15
Die im Rahmen des Verfahrens nach § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 2 VwGO gebotene Interessenabwägung geht zu Lasten der Antragsteller. Das Verwaltungsgericht trifft im Verfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO eine eigenständige Interessenabwägung, die sich vorrangig an der Frage orientiert, ob sich bei der gebotenen summarischen Überprüfung die Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit des angefochtenen Bescheids offensichtlich erkennen lässt (vgl. BVerfG, stattgebender Kammerbeschluss vom 20.9.2019 - 2 BvR 880/19 - NVwZ 2019, 1827). Ist der angefochtene Bescheid - wie hier - voraussichtlich rechtmäßig, ist für eine Vollzugsfolgenabwägung kein Raum.

16
Das Beschwerdevorbringen zeigt im Übrigen auch nicht auf, dass durch die Untersagung der Nutzung des Nebengebäudes als Büroräume ein wirtschaftlicher Schaden zu erwarten ist, der zu ihren Gunsten hätte berücksichtigt werden müssen. Die unterstellte Nutzung der Büroräume für private Zwecke resultiert auf den Angaben der Antragsteller. Die erstmals im Beschwerdeverfahren geltend gemachte intensive Nutzung der für eine professionelle Nutzung geplanten Büroräume durch den Antragsteller zu 1 für dessen berufliche Tätigkeit als Geschäftsführer einer privaten Medienanstalt - auch im Homeoffice - vermag daran nichts zu ändern. Denn unabhängig davon, dass sich dieser Vortrag nur schwer mit den ursprünglichen Angaben der Antragsteller vereinbaren lässt, wonach eine unternehmerische Nutzung ausgeschlossen wurde, legen die Antragsteller nicht substantiiert dar, weshalb eine Verlegung der Nutzung in das Wohngebäude nicht möglich sein soll, zumal dieses eine Grundfläche von rd. 140 m² aufweist und nach den genehmigten Plänen neben den Räumen im Obergeschoss für eine vierköpfige Familie auch ein (zusätzliches) Arbeitszimmer vorgesehen ist. Der behaupteten Unverhältnismäßigkeit steht auch das öffentliche Interesse entgegen, dass die präventive Kontrolle der Bauaufsicht auch in anderen Fällen unterlaufen werden könnte.

17
Die Antragsteller haben die Kosten des Beschwerdeverfahrens als Gesamtschuldner zu tragen, weil ihr Rechtsmittel erfolglos geblieben ist (§ 154 Abs. 2, § 159 Satz 2 VwGO). Die Streitwertfestsetzung für das Beschwerdeverfahren beruht auf § 47 Abs. 1 Satz 1, § 52 Abs. 1, § 53 Abs. 2 Nr. 2 und § 63 Abs. 2 Satz 1 GKG.