VGH München, Beschluss v. 13.04.2026 – 1 ZB 24.2026

Titel:

Genehmigungspflichtige Nutzungsänderung bei Erweiterung eines Drogeriemarktes durch Einbeziehung vormals anders genutzter Flächen – Anforderungen an Bauantragstellung und Verfahrensfreiheit nach BayBO

Normenkette:

BayBO Art. 55 Abs. 1, Art. 57 Abs. 4 Nr. 1, Art. 76 S. 3

Leitsätze:

1. Die Einbeziehung von zuvor als Optikerladen und Textilgeschäft genutzter Flächen zur Erweiterung eines bestehenden Drogeriemarktes stellt eine genehmigungspflichtige Nutzungsänderung iSv Art. 55 Abs. 1 BayBO dar. Dies gilt insbesondere dann, wenn dadurch bodenrechtliche oder sonstige öffentlich-rechtliche Belange neu berührt werden. (Rn. 10 – 12) (redaktioneller Leitsatz)

2. Eine Verfahrensfreiheit nach Art. 57 Abs. 4 Nr. 1 BayBO für Nutzungsänderungen besteht nicht, wenn durch die Änderung bauordnungsrechtliche Anforderungen, wie etwa die Zahl der Stellplätze oder der Brandschutz, neu zu prüfen sind. (Rn. 12 und 14) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Aufforderung zur Vorlage eines Bauantrags, Nutzungsänderung durch Hinzunahme von gewerblichen Flächen, Störerauswahl, Bauantrag, Stellplätze, Stellplatznachweis, Brandschutz, Nutzungsänderung, Erweiterung, Flächenänderung, Verfahrensfreiheit

Vorinstanz:

VG München, Urteil vom 24.07.2024 – M 29 K 21.5424

Tenor

I. Der Antrag auf Zulassung der Berufung wird abgelehnt.

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

III. Unter Abänderung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts vom 24. Juli 2024 wird der Streitwert für das Klageverfahren und das Zulassungsverfahren auf jeweils 5.000,00 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1
Die Klägerin wendet sich gegen die Aufforderung der Beklagten, nachträglich einen Bauantrag für die Erweiterung des von ihr auf dem Grundstück FlNr. …, Gemarkung W. … (Vorhabengrundstück), in gemieteten Räumlichkeiten betriebenen Drogeriemarktes zu stellen. Das Vorhabengrundstück liegt in einem beplanten Kerngebiet (§ 7 BauNVO).

2
Mit Bescheid vom 24. März 1980 hatte das Landratsamt dem Eigentümer für das Vorhabengrundstück eine Baugenehmigung für den Neubau eines Wohn- und Geschäftshauses mit Tiefgarage erteilt. Für nachfolgende bauliche Änderungen, u.a. für die teilweise Einbeziehung von Ladenflächen des bestehenden Drogeriemarkts im 1. Obergeschoss des Gebäudes und für den Umbau und die weitere Erweiterung von Ladenflächen, die zunächst durch den Eigentümer, anschließend durch die Klägerin beantragt wurden, erteilte das Landratsamt mit Bescheiden vom 21. August 1986 und 3. Dezember 1993 Tekturgenehmigungen. Bei einer Baukontrolle am 19. August 2021 wurde festgestellt, dass die vormals im Erdgeschoss des Gebäudes bestehenden Nutzungseinheiten „Raumausstattung K. …“ und „Optik F. …“ nicht mehr existierten, die Türöffnungen in der Außenfassade verschlossen sowie die bestehenden Trennwände entfernt worden waren und der Drogeriemarkt der Klägerin die gesamte Fläche als zusätzliche

Verkaufsfläche nutzte. Mit Bescheid vom 10. September 2021 wurde die Klägerin zur Stellung eines Bauantrags für die Erweiterung des bestehenden Drogeriemarktes verpflichtet.

3
Die dagegen gerichtete Klage hat das Verwaltungsgericht mit Urteil vom 24. Juli 2024 abgewiesen. Die Forderung nach Einreichung eines Bauantrags (Art. 76 Satz 3 BayBO) sei nicht zu beanstanden. Die Hinzunahme der als Optikerladen und Textilgeschäft genehmigten Räumlichkeiten stelle eine genehmigungspflichtige Nutzungsänderung im Sinn von Art. 55 Abs. 1 BayBO dar. Die beabsichtigte neue Nutzung dieser Flächen als Drogeriemarkt verlasse den durch die bisher genehmigte Nutzung vorgegebenen Rahmen und werfe die Genehmigungsfrage neu auf. Dabei sei auf die Möglichkeit der bauleitplanerischen Einflussnahme abzustellen. Ein Drogeriemarkt wirke sich insbesondere auf die Belange der Wirtschaft anders aus als ein Textilgeschäft bzw. ein Optikerladen, bei dem es sich zudem um einen Handwerksbetrieb handle, weil sich die Warenangebote und der angesprochene Kundenkreis wesentlich unterscheiden würden. Eine Verfahrensfreiheit nach Art. 57 Abs. 4 Nr. 1 BayBO liege nicht vor. Durch die Vergrößerung der Verkaufsfläche komme auch eine Veränderung bei der Anzahl der erforderlichen Stellplätze in Betracht. Nach der Satzung der Beklagten über die Herstellung und Ablösung von Stellplätzen für Kraftfahrzeuge und Abstellplätzen für Fahrräder sei für die Berechnung der erforderlichen Stellplätze auf die Größe der Verkaufsnutzfläche abzustellen, die sich offensichtlich geändert habe. Aufgrund der Entfernung von Trennwänden komme auch eine Änderung der brandschutzrechtlichen Anforderungen in Betracht. Ermessensfehler, auch im Hinblick auf die Störerauswahl, seien nicht erkennbar.

4
Mit dem Zulassungsantrag verfolgt die Klägerin ihr Rechtsschutzziel weiter und wendet sich insbesondere gegen die Annahme einer Nutzungsänderung nach § 29 Abs. 1 BauGB. Das Verwaltungsgericht habe übersehen, dass der Drogeriemarkt bereits vor der Erweiterung der Nutzungsfläche großflächige Einzelhandelsflächen aufgewiesen habe und bodenrechtliche Belange nicht neu berührt würden. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts kämen auch keine anderen öffentlichrechtlichen Anforderungen in Betracht. Ob die nunmehr erforderliche Anzahl von Stellplätzen bereits vor Aufnahme der Nutzungsänderung – wie hier – nachweisbar gewesen sei, ergebe sich weiterhin nach der Satzung der Beklagten. Ein danach erforderlicher zusätzlicher Bedarf sei nicht zu erwarten, weil die Einzelhandelsfläche durch die Zusammenlegung insgesamt nicht erweitert worden sei. Auch sei ein Brandschutzgutachten eingeholt worden. Als bloße Nutzerin der Räumlichkeiten sei die ihr gegenüber erlassene Anordnung zur Einreichung eines Bauantrags ermessensfehlerhaft.

5
Die Beklagte tritt dem Zulassungsvorbringen entgegen und vertieft ihren bisherigen Vortrag.

6
Ergänzend wird auf die Gerichtsakten und die vorgelegten Behördenakten Bezug genommen.

II.

7
Der Antrag auf Zulassung der Berufung hat keinen Erfolg. Die geltend gemachten Zulassungsgründe der ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO), der Divergenz (§ 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO) und des Vorliegens von Verfahrensmängeln (§ 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO i.V.m. § 138 Nr. 3 VwGO) liegen nicht vor bzw. werden nicht dargelegt (§ 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO).

8
1. Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des erstinstanzlichen Urteils, die die Zulassung der Berufung rechtfertigen, sind zu bejahen, wenn ein einzelner tragender Rechtssatz oder eine einzelne erhebliche Tatsachenfeststellung des Verwaltungsgerichts mit schlüssigen Argumenten in Frage gestellt wird (vgl. BVerfG, B.v. 8.5.2019 – 2 BvR 657/19 – juris Rn. 33; B.v. 20.12.2010 – 1 BvR 2011/10 – NVwZ 2011, 546 – juris Rn. 17) und die Zweifel an der Richtigkeit einzelner Begründungselemente auf das Ergebnis durchschlagen (vgl. BVerwG, B.v. 10.3.2004 – 7 AV 4.03 – DVBl 2004, 838 – juris Rn. 9). Das ist vorliegend nicht der Fall. Das Zulassungsvorbringen zeigt keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit der Annahme des Verwaltungsgerichts auf, dass der angefochtene Bescheid die Klägerin nicht in ihren Rechten verletzt (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

9

1.1. Nach Art. 76 Satz 3 BayBO kann die Bauaufsichtsbehörde verlangen, dass ein Bauantrag gestellt wird. Für eine solche Anordnung muss – ebenso wie für eine Baueinstellung – kein Verstoß gegen formelles (oder auch materielles) Baurecht tatsächlich verwirklicht sein. Der Erlass einer solchen Anordnung setzt nur voraus, dass (aus objektiver exante Sicht) konkrete Anhaltspunkte vorliegen, die es hinreichend wahrscheinlich erscheinen lassen, dass ein dem öffentlichen Recht widersprechender Zustand geschaffen wird oder bereits besteht, nicht aber die tatsächliche Bestätigung dieser Einschätzung (vgl. BayVGH, B.v. 4.8.2023 – 9 ZB 22.1997 – juris Rn. 6 m.w.N. für den Fall einer Baueinstellung; B.v. 12.12.2018 – 1 ZB 17.936 – juris Rn. 3 m.w.N.). Dies ist auch dann der Fall, wenn – wie hier – aus Sicht der Behörde ein genehmigungspflichtiges Vorhaben (Art. 55 BayBO) ohne die erforderliche Genehmigung verwirklicht wurde (formelle Illegalität). Stellt die Bauaufsichtsbehörde fest, dass an einem Gebäude genehmigungsbedürftige bauliche Veränderungen vorgenommen worden sind, bleibt ihr in der Regel zur Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit bzw. zur Prüfung etwa erforderlicher bauordnungsrechtlicher Auflagen nur die Möglichkeit der Anforderung eines Bauantrags mit entsprechenden Plänen. Erst wenn sich aus Sicht der Behörde anhand der Gesamtumstände feststellen lässt, dass die Voraussetzungen des Art. 55 Abs. 1 Halbs. 1 BayBO nicht gegeben sind, weil das Vorhaben etwa verfahrensfrei ist, fehlt es an den erforderlichen objektiven, konkreten Anhaltspunkten für eine formelle Illegalität (vgl. Decker in Busse/Kraus, BayBO, Stand Dezember 2025, Art. 76 Rn. 318).

10
Das Verwaltungsgericht hat diese Maßstäbe seiner Entscheidung zugrunde gelegt und ausgeführt, dass die Hinzunahme der als Optikerladen und Textilgeschäft genehmigten Räumlichkeiten in dem Wohn- und Geschäftsgebäude durch den von der Klägerin betriebenen Drogeriemarkt eine genehmigungspflichtige Nutzungsänderung im Sinn des Art. 55 Abs. 1 Halbs. 1 BayBO darstellt und eine Verfahrensfreiheit nach Art. 57 Abs. 4 Nr. 1 BayBO nicht gegeben ist. Das ist im Ergebnis nicht zu beanstanden. Vorliegend kann eine Verfahrensfreiheit, wie das Verwaltungsgericht ausgeführt hat, weder daraus abgeleitet werden, dass der Nutzung der (aufgegebenen) Ladengeschäfte für den bestehenden Drogeriemarkt die bodenrechtliche Relevanz im Sinn von § 29 BauGB fehlt, sodass eine formelle Illegalität hinreichend wahrscheinlich erscheint (1.1.1.), noch daraus, dass – zugunsten der Klägerin – bei Einbeziehung von Art. 57 Abs. 4 Nr. 1 BayBO in der Fassung des Ersten Modernisierungsgesetzes Bayern vom 23. Dezember 2024, in Kraft getreten am 1. Januar 2025 (GVBl. S. 605), Nutzungsänderungen stets verfahrensfrei gestellt werden, wenn die neue Nutzung gebietstypisch im jeweiligen Baugebiet nach den Vorschriften der Baunutzungsverordnung allgemein zulässig ist, sofern kein Sonderbau vorliegt (1.1.2.), weil sich die Erweiterung des bisherigen Verfahrensfreiheitstatbestands des Art. 57 Abs. 4 Nr. 1 BayBO für Nutzungsänderungen ausweislich der Gesetzesbegründung (nur) auf die bauplanerische Zulässigkeit des Vorhabens beschränkt (vgl. LT-Drs. 19/3023, S. 31; Lechner in Busse/Kraus, BayBO, Art. 57 Rn. 411; Weinmann in Spannowsky/Manssen, BeckOK BayBO, Stand 1.2.2026, Art. 57 Rn. 268a ff; zur Berücksichtigung nach materiellem Recht entscheidungserheblicher und innerhalb der Antragsfrist vorgetragener Rechtsänderungen vgl. BVerwG, B.v. 15.12.2003 – 7 AV 2.03 – NVwZ 2004, 744 – juris Rn. 9; Decker in Busse/Kraus, BayBO, Art. 76 Rn. 317).

11
1.1.1. 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. Entscheidend ist der Vergleich von Art und Umfang der bisher genehmigten Nutzung mit der geplanten Nutzung (vgl. BVerwG, U.v. 18.11.2010 – 4 C 10.09 – BVerwGE 138, 166 – juris Rn. 12; U.v. 18.5.1990 – 4 C 49.89 – NVwZ 1991, 264 – juris Rn. 19). Die neue beabsichtigte Nutzung der einbezogenen Ladenflächen in den Drogeriemarkt verlässt den durch die bisher genehmigte Nutzung als Optikerladen und Textilgeschäft vorgegebenen Rahmen und kann die in § 1 Abs. 6 Nr. 8 Buchst. a BauGB genannten städtebaulichen Belange der Wirtschaft berühren, da sich ein Drogeriemarkt auf den genannten Belang aufgrund der unterschiedlichen Warenangebote und Kundenkreise anders auswirkt als ein Optikerladen oder ein Textilgeschäft, sodass sich die Genehmigungsfrage bereits durch die andere Zweckbestimmung der bisherigen Ladenflächen stellt. Darüber hinaus erfolgte die Nutzung des ehemaligen Optikerladens, wie das Verwaltungsgericht ebenfalls ausgeführt hat, anders als der Drogeriemarkt der Klägerin, bei dem es sich um einen Laden bzw. Einzelhandelsbetrieb handelt, als Handwerksbetrieb, sodass eine andere Begriffskategorie der Baunutzungsverordnung betroffen ist (vgl. Stock in König/Roeser/Stock, BauNVO, 6. Aufl. 2025, § 4 Rn. 21

und 22; Stock in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand August 2025, § 4 BauNVO Rn. 48 f.). Mit diesen wesentlichen Aspekten setzt sich das Zulassungsvorbringen in keiner Weise auseinander. Der pauschale Vortrag der Klägerin, dass eine Nutzungsänderung nicht vorliege, weil das Verwaltungsgericht nicht berücksichtigt habe, dass es sich bei dem Drogeriemarkt bereits vor der Erweiterung der Nutzungsfläche um einen großflächigen Einzelhandelsbetrieb gehandelt habe, der in dem überplanten Kerngebiet (weiterhin) zulässig sei, sodass die Erweiterung keine die Zulässigkeit regelnde Bauleitplanung hervorrufe und bodenrechtliche Belange nicht neu berührt würden, vermag keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des angegriffenen Urteils aufzuzeigen. Denn die Klägerin beschränkt sich insoweit hinsichtlich der durch die Nutzungsänderung möglicherweise betroffenen bodenrechtlichen Belange allein auf den Drogeriemarkt und stellt nur auf den bereits vorhandenen großflächigen Einzelhandelsbetrieb ab, ohne dabei die ursprünglichen Nutzungen der von ihr einbezogenen kleineren Läden in den Blick zu nehmen. Damit besteht abstrakt die Möglichkeit, dass die Änderung der Zweckbestimmung baurechtliche oder sonstige öffentlichrechtliche Vorschriften im Sinn von Art. 57 Abs. 4 Nr. 1 BayBO berühren kann (vgl. BayVGH, U.v. 9.7.1985 – 1 B 84 A.2138 – BayVBl 1086, 275). Ob die genannten Belange aufgrund der beabsichtigten neuen Nutzung durch das klägerische Vorhaben auch tatsächlich berührt werden, spielt insoweit keine Rolle, da diese Frage im Baugenehmigungsverfahren zu klären ist (vgl. BVerwG, U.v. 16.5.1991 – 4 C 17.90 – BVerwGE 88, 191 – juris Rn. 17). Wie bei der Baueinstellung genügt es, wenn bei objektiver Betrachtung konkrete Anhaltspunkte für das Vorliegen eines solchen Sachverhalts bestehen (vgl. Decker in Busse/Kraus, BayBO, Art. 76 Rn. 451; Weber in Schwarzer/König, BayBO, 5. Aufl. 2022, Art. 76 Rn. 44).

12
Darüber hinaus hat das Verwaltungsgericht zu Recht ausgeführt, dass sich durch die Vergrößerung der Verkaufsfläche auch bauordnungsrechtliche Fragen neu stellen, u.a. in Bezug auf die Anzahl der erforderlichen Stellplätze, sodass eine Verfahrensfreiheit nach Art. 57 Abs. 4 Satz 1 BayBO auch aus diesem Grund ausscheidet, wobei es insofern bereits ausreicht, wenn andere öffentlicherechtliche Anforderungen in Betracht kommen. Der Vortrag der Klägerin, für die neue Nutzung sei zu berücksichtigen, dass sie die erforderliche Anzahl von Stellplätzen bereits vor Aufnahme der Nutzungsänderung habe nachweisen können, weil die neue und die bisherige Nutzung der gleichen Regelung unterliege, ist nicht geeignet, ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des angegriffenen Urteils zu begründen. Denn bei einer genehmigungspflichtigen Nutzungsänderung, die auch dann vorliegt, wenn sich die Zulässigkeit der neuen Nutzung nach derselben Regelung bestimmt, aber nach dieser Vorschrift anders zu beurteilen ist als die frühere Nutzung (vgl. BVerwG, U.v. 14.1.1993 – 4 C 19.90 – BauR 1993, 445 – juris Rn. 27), ist das geänderte Vorhaben erneut an allen öffentlichrechtlichen Bestimmungen zu messen, wenn eine isolierte Beurteilung nicht möglich ist (vgl. BVerwG, B.v. 4.2.2000 – 4 B 106.99 – BauR 2000, 1041 – juris Rn. 2; BayVGH, U.v. 5.10.1992 – 15 B 90.1 – juris Rn. 47; OVG RhPf, U.v. 19.7.2023 – 8 A 11061/22.OVG – BauR 2024, 82 – juris Rn. 69 ff). Bei der danach erforderlichen Gesamtbetrachtung des Vorhabens ist nach der Satzung der Beklagten über die Herstellung und Ablösung von Stellplätzen für Kraftfahrzeuge und Abstellplätzen für Fahrräder (Stellplatzsatzung) vom 15. Juli 2025 für die Verpflichtung zur Herstellung von Stellplätzen gemäß § 2 Spiegelstriche 1 und 2 i.V.m. Nr. 3.2 der Anlage zu § 3 entsprechend auf die Errichtung einer baulichen Anlage abzustellen, weil sich die Größe der Verkaufsnutzfläche (des Drogeriemarktes) durch die Hinzunahme von Flächen der aufgegebenen Läden offensichtlich geändert hat. Letzteres bestreitet auch die Klägerin nicht. Dagegen kommt es im Rahmen der Anordnung nach Art. 76 Satz 3 BayBO nicht auf die Größe der Einzelhandelsfläche des gesamten Wohn- und Geschäftsgebäudes an. Gleichermaßen ist es unerheblich, ob die anderen öffentlichrechtlichen Anforderungen, wie hier die Anzahl der Stellplätze, bereits erfüllt werden, weil die nach Art. 55 Abs. 1, Art. 57 BayBO vorgeschriebene Genehmigungspflicht beachtet werden muss. Die Genehmigungspflicht besteht nämlich auch dann, wenn die bauliche Anlage bereits vor der Nutzungsänderung den rechtlichen Anforderungen genügt, denen sie nach der Nutzungsänderung entsprechen muss, da die tatsächliche Klärung in dem anschließenden bauaufsichtlichen Verfahren erfolgt mit der Folge, dass die Klägerin gegebenenfalls einen Anspruch auf Erteilung der Genehmigung der Nutzungsänderung hat. Dieser mögliche Anspruch entbindet sie aber nicht von der Pflicht, für ein genehmigungspflichtiges Vorhaben einen entsprechenden Bauantrag zu stellen (vgl. BayVGH, B.v. 28.5.2015 – 9 ZB 15.136 – juris Rn. 16 m.w.N.).

13
Auf eine mögliche Änderung der brandschutzrechtlichen Anforderungen, z.B. aufgrund des Wegfalls der feuerbeständigen Trennwände zwischen den bisher getrennten Nutzungseinheiten, kommt es ungeachtet

des im Zulassungsverfahren vorgelegten Brandschutzgutachtens vom 4. Februar 2021, das jedenfalls teilweise noch zu beantragende genehmigungspflichtige Abweichungen anführt (S. 21 und 23) sowie notwendige Überprüfungen und Nachbesserungen (S. 27 und 28), daher nicht mehr an.

14
1.1.2. Selbst bei Einbeziehung der Rechtsänderung in Art. 57 Abs. 4 Nr. 1 BayBO in der Fassung des Ersten Modernisierungsgesetzes Bayern vom 23. Dezember 2024 (GVBl. S. 605) kann hier für die Nutzungsänderung jedenfalls keine Verfahrensfreiheit abgeleitet werden. Denn soweit etwaige nach materiellem Recht entscheidungserhebliche Rechtsänderungen, die im Zulassungsverfahren rechtzeitig dargelegt wurden, zu berücksichtigen sind und für die Rechtmäßigkeit der Anordnung auf den Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung – hier die Entscheidung des Senats über den Zulassungsantrag der Klägerin – abzustellen ist (vgl. BVerwG, B.v. 15.12.2003 – 7 AV 2.03 – NvwZ 2004, 744 – juris Rn. 11; B.v. 23.1.1989 – 4 B 132.88 – juris Rn. 4 für eine Nutzungsuntersagung und Abbruchverfügung; Happ in Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 124 Rn. 24 m.w.N. zum Meinungsstreit und zu der Frage der zeitlichen Begrenzung einer Rechtsänderung; Decker in Busse/Kraus, BayBO, Art. 76 Rn. 317), fehlt es bereits an einem entsprechenden Zulassungsvorbringen zu einer solchen Rechtsänderung und deren Auswirkungen auf das Verfahren innerhalb der Frist des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO. Hinzu kommt, dass die der Klägerin gegenüber erlassene Anordnung auch bei unterstellter Anwendbarkeit von Art. 57 Abs. 4 Nr. 1 BayBO in der Fassung des Ersten Modernisierungsgesetzes Bayern vom 23. Dezember 2024 (weiterhin) rechtmäßig ist. Denn der Verfahrensfreiheitstatbestand des Art. 57 Abs. 4 Nr. 1 BayBO beschränkt sich für Nutzungsänderungen (nur) auf die bauplanerische Zulässigkeit des Vorhabens. Vorliegend stellen sich jedoch auch bei Annahme der bauplanerischen Zulässigkeit der Nutzungsänderung zu prüfende bauordnungsrechtliche Fragen neu. Dazu wird auf die vorstehenden Ausführungen unter 1.1.1. verwiesen.

15
1.2. Auch die aus exante-Sicht zu treffende Störerauswahl ist nicht zu beanstanden. Das Verwaltungsgericht hat zwar knapp, aber zutreffend ausgeführt, dass die Klägerin, wie in den Gründen des angefochtenen Bescheids dargelegt, als Betreiberfirma und Handlungsstörerin in Anspruch genommen werden konnte. Bei einer Auswahl zwischen mehreren Störern besteht grundsätzlich ein Auswahlermessen, dessen Ausübung die Behörde auch tatsächlich zum Ausdruck bringen muss; die Bauaufsichtsbehörde ist prinzipiell befugt, entweder alle oder einzelne Störer oder nur einen einzelnen Verantwortlichen heranzuziehen (vgl. BayVGH, B.v. 24.7.2015 – 9 ZB 14.1291 – juris Rn. 10; U.v. 28.11.2007 – 22 BV 02.1560 – juris Rn. 53 f.). Die Heranziehung der Klägerin als Handlungsstörerin entspricht nach den vorliegenden Umständen dem Gebot der effektiven Gefahrenabwehr (vgl. Decker in Busse/Kraus, BayBO, Art. 76 Rn. 160), ein Vorrang des Eigentümers als vermeintlicher Handlungsstörer ergibt sich im konkreten Fall nicht. Die von der Beklagten nach Aktenlage durchgeführten Nachfragen bei der Klägerin und dem Eigentümer anlässlich der aufgrund der Baukontrolle angeforderten Vorlage eines Bauantrags blieben auch nach Hinweis der Beklagten, dass neben der Klägerin auch der Eigentümer kontaktiert wurde und eine Nutzung ohne Baugenehmigung nicht über einen längeren Zeitraum geduldet werde, weitgehend erfolglos (vgl. Bauakte, E-Mails vom 21. Juni, 20. und 22. Juli 2021). Die Beklagte hat im gerichtlichen Verfahren ihre in den Bauakten dokumentierten Ermessenserwägungen ergänzt (§ 114 Satz 2 VwGO) und insbesondere zur Auswahl der Klägerin als Störerin ausgeführt, dass sie mit Schreiben vom 10. Mai 2021 über einen geplanten Verkauf des Vorhabengrundstücks informiert worden sei, der neue Eigentümer mit den vorangegangenen Maßnahmen jedoch nichts zu tun gehabt habe. Die Klägerin sei zudem bei der letzten Erweiterung ihres Drogeriemarktes durch Einbeziehung von Ladenflächen gegenüber der Bauaufsichtsbehörde offiziell als Bauherrin aufgetreten. In Anbetracht dessen und der zugrunde liegenden streitigen Frage, ob eine verfahrensfreie Nutzungsänderung vorliegt, ist es nicht ermessensfehlerhaft, wenn die Behörde eine Anordnung gegen denjenigen richtet, der sich bereits als der maßgebliche Verfügungsberechtigte gerierte, hier zuletzt durch einen weiteren Bauantrag für Werbeanlagen, sodass die Behörde den Eindruck gewinnen konnte, durch die Maßnahmen ihm gegenüber würde – gerade auch im Hinblick auf eine etwaige Nutzungsuntersagung bei fortbestehender fehlender Prüfbarkeit der Genehmigungsfähigkeit – die öffentliche Sicherheit und Ordnung am wirksamsten wiederhergestellt. Auf die Frage, ob die Klägerin Bauherrin war, wenn in Wahrheit das Vorhaben nicht in ihrem Auftrag und auf ihre Rechnung ausgeführt wurde oder werden soll, kommt es dagegen nicht an. Die Klägerin zeigt auch nicht auf, dass ihre Inanspruchnahme nicht erforderlich gewesen wäre, um eine Klärung der Genehmigungsfähigkeit des Vorhabens zu erreichen. Der erstmals im gerichtlichen Verfahren erhobene

Einwand, der Beklagten sei bekannt gewesen, dass sie weder Bauherrin noch Eigentümerin sei und daher keinen Bauantrag stellen könne, geht daher ins Leere.

16
2. Die Berufung ist auch nicht wegen einer Divergenz nach § 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO zuzulassen.

17
Dieser Zulassungsgrund setzt voraus, dass das angegriffene Urteil mit einem seine Entscheidung tragenden, abstrakten Rechtssatz von einem eben solchen Rechtssatz eines in der Vorschrift genannten Gerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht. Im Zulassungsantrag muss ein abstrakter Rechtssatz des angegriffenen Urteils herausgearbeitet werden und einem Rechtssatz des anderen Gerichts unter Darlegung der Abweichung gegenübergestellt werden (vgl. BVerwG, B.v. 9.2.2022 – 8 B 56.21 – juris Rn. 3; B.v. 26.11.2014 – 10 B 50.14 – juris Rn. 23). Daran fehlt es hier.

18
Das Zulassungsvorbringen arbeitet – ungeachtet der Benennung einer konkreten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts – weder im Hinblick auf das angegriffene Urteil noch in Bezug auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts abstrakte Rechtssätze heraus, die es im Anschluss gegenüberstellt. Soweit die Zulassungsbegründung sich darauf beschränkt, dem Verwaltungsgericht eine unzureichende Berücksichtigung des angeführten Urteils des Bundesverwaltungsgericht in Bezug auf die Frage der Genehmigungsfähigkeit unter bodenrechtlichen Aspekten vorzuhalten, wird damit die Tatsachenwürdigung und Rechtsanwendung im Einzelfall angegriffen. Mit dieser kann eine Divergenzrüge nicht begründet werden.

19
3. Die geltend gemachten Verfahrensmängel nach § 124 Abs. 2 Nr. 5 i.V.m. § 138 Nr. 3 VwGO liegen ebenfalls nicht vor.

20
Das Zulassungsvorbringen stützt die Rüge der Verletzung rechtlichen Gehörs (§ 108 Abs. 2 VwGO i.V.m. Art. 103 Abs. 1 GG) auf eine unterbliebene Befassung der Entscheidungsgründe des angegriffenen Urteils mit den klägerischen Ausführungen, dass das Vorhabengrundstück in einem Kerngebiet liege. Damit wird kein Gehörsverstoß aufgezeigt. Der Anspruch auf Gewährung rechtlichen Gehörs gibt einem Prozessbeteiligten das Recht, alles aus seiner Sicht Wesentliche vortragen zu können. Das Gebot verpflichtet das Gericht dazu, die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten zur Kenntnis zu nehmen und bei seiner Entscheidung zu berücksichtigen (vgl. BVerfG, B.v. 29.10.2015 – 2 BvR 1493/11 – NVwZ 2016, 238 – juris Rn. 45; BVerwG, U.v. 20.11.1995 – 4 C 10.95 – NVwZ 1996, 378 – juris Rn. 13), jedoch nicht, ihnen in der Sache zu folgen. Der Gehörsanspruch verlangt nicht, dass das Gericht das gesamte Vorbringen der Beteiligten in den Urteilsgründen ausführlich wiederzugeben und zu jedem einzelnen Gesichtspunkt Stellung zu nehmen hat. Vielmehr sind in dem Urteil nur diejenigen Gründe anzugeben, die für die richterliche Überzeugung leitend gewesen sind. Das Gericht kann sich daher auf die Darstellung und Würdigung derjenigen tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte beschränken, auf die es nach seinem Rechtsstandpunkt entscheidungserheblich ankommt (§ 108 Abs. 1 Satz 2 VwGO). Es ist grundsätzlich davon auszugehen, dass ein Gericht das von ihm entgegengenommene Beteiligtenvorbringen auch zur Kenntnis genommen und in seine Erwägungen einbezogen hat (vgl. BVerwG, B.v. 14.12.2016 – 3 B 65.16 – juris Rn. 2). Besondere Umstände, die den eindeutigen Schluss zulassen, dass es die Ausführungen des Klägers entweder überhaupt nicht zur Kenntnis genommen oder bei der Entscheidung nicht erwogen hat, lässt das Zulassungsvorbringen nicht erkennen. Zu der Lage des Vorhabengrundstücks in einem Kerngebiet und zum Vorliegen eines großflächigen Einzelhandelsbetriebs hatte die Klägerin im erstinstanzlichen Verfahren schriftsätzlich vorgetragen (vgl. Schriftsatz vom 12. Oktober 2021); dass das Gericht diese Tatsachen nicht entscheidungserheblich für eine Rechtsverletzung ansieht, verletzt nicht den Anspruch der Klägerin auf rechtliches Gehör.

21
Im Übrigen wendet sich das Zulassungsvorbringen damit sowie mit der weiteren Rüge, das Verwaltungsgericht habe fehlerhaft die Inanspruchnahme der Klägerin für die Einreichung einer Baugenehmigung als ermessensfehlerfrei angesehen, weil die dafür angeführte Kommentierung in einem Kommentar zur Bayerischen Bauordnung (Decker in Busse/Kraus, BayBO, Art. 76 Rn. 320) das genaue Gegenteil besage bzw. das Gericht auf eine (noch nicht) erlassene Nutzungsuntersagung abgestellt habe,

im Kern gegen die Begründung des Verwaltungsgerichts für die Annahme einer Nutzungsänderung nach § 29 Abs. 1 BauGB und macht geltend, dass die Inanspruchnahme der Klägerin inhaltlich fehlerhaft sei. Eine bloß unvollständige, unrichtige oder oberflächliche Entscheidung erfüllt jedoch die Voraussetzungen des für § 138 Nr. 6 VwGO erforderlichen groben Formmangels nicht (vgl. BVerwG, B.v. 4.12.1998 – 8 B 187.98 – NVwZ-RR 2000, 257).

22
Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47 Abs. 1 und 3, § 52 Abs. 1 GKG, die Abänderungsbefugnis für die Streitwertfestsetzung des Verwaltungsgerichts ergibt sich aus § 63 Abs. 3 GKG. Es handelt sich vorliegend um die Aufforderung zur Einreichung eines (ordnungsgemäßen) Bauantrags mit den entsprechenden Bauvorlagen gemäß Art. 76 Satz 3 BayBO. Mangels gegenteiliger Anhaltspunkte für einen höheren Streitwert spricht daher Einiges dafür, dass ein Streitwert von 5.000,00 Euro die Bedeutung der Sache für die Klägerin angemessen wiedergibt (vgl. BayVGH, B.v. 20.6.2025 – 1 ZB 24.633 – juris Rn. 10; B.v. 4.8.2023 – 9 ZB 22.1957 – juris Rn. 9; B.v. 24.6.2019 – 2 C 19.1019 – juris Rn. 3).

23
Mit der Ablehnung des Zulassungsantrags wird das Urteil des Verwaltungsgerichts rechtskräftig (§ 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO).