



27.07.2022

Wichtige neue Entscheidung

Bauordnungsrecht: Ermessen bei bauordnungsrechtlichem Einschreiten

§ 113 Abs. 1 Satz 1, § 114 Satz 1 VwGO, § 34 BauGB, § 6 BauNVO, Art. 55, Art. 57 Abs. 4, Art. 76 Satz 2 BayBO, Art. 37 Abs. 1, Art. 40, Art. 44 Abs. 1 BayVwVfG

Anfechtungsklage
Nutzungsuntersagung
Unbestimmtheit der Baugenehmigung
Nichtigkeit der Baugenehmigung
Ermessen bei bauordnungsrechtlichem Einschreiten
Intendiertes Ermessen
Besondere Umstände

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 08.07.2022, Az. 15 B 22.772

Orientierungssätze der LAB:

1. Ein rechtsfehlerhafter Gebrauch des Ermessens bei einer auf Art. 76 Satz 2 BayBO gestützten Nutzungsuntersagung kann dann vorliegen, wenn außergewöhnliche Umstände des Falles gegeben sind, die im Einzelfall trotz Baurechtswidrigkeit gegen eine Nutzungsuntersagung sprechen, diese aber im Rahmen des dann ausführlicher auszuübenden Ermessens nicht oder nicht mit dem gebotenen Gewicht berücksichtigt worden sind, obwohl sie der Behörde bekannt oder für diese zumindest erkennbar waren (Rn. 65).

Hinweis: Diese Entscheidung wird gleichzeitig auf unserer Internetseite sowie Twitter (@LA_Bayern) eingestellt.

2. Die Bauaufsichtsbehörde trägt gerade wegen der Erteilung einer Baugenehmigung ohne konkrete Nutzungsbeschränkung jedenfalls eine Mitverantwortung für eine entstandene „Grauzone“ an tatsächlich vom Kläger ausgeübten Nutzungen, von denen nicht sicher geklärt werden kann, ob diese unter die legalisierende Wirkung des Genehmigungsbescheids fallen oder nicht. Sie müsste sich auch eine Nichtigkeit (Art. 44 Abs. 1 BayVwVfG) der Baugenehmigung als mitverursacht zu rechnen lassen, weil sie durch deren Erlass auch dem Bauherrn gegenüber den Rechtsschein einer weiten „Variationsbreite“ einer Gestattung und damit der formellen Legalisierung eines entsprechend breiten Nutzungsspektrums gesetzt hat (Rn. 66).

Hinweise:

Das zuständige Landratsamt hat antragsgemäß eine Baugenehmigung für das Vorhaben „Lagerhalle mit Autopflegeraum und Ersatzteillager“ erteilt. Im Baugenehmigungsverfahren wurde keine Betriebsbeschreibung mit näherer Konkretisierung des Nutzungszwecks der Halle vorgelegt. Aufgrund einer Baukontrolle erließ dann das Landratsamt als zuständige Bauaufsichtsbehörde die streitgegenständliche, auf Art. 76 Satz 2 BayBO gestützte Nutzungsuntersagung, mit der dem Kläger die Nutzung des genehmigten Gebäudes für gewerbliche Tätigkeiten außerhalb der Autopflege untersagt wurde. In der Nutzungsuntersagung wurden exemplarisch die Nutzungen Reifenwechsel und -wuchten, Unfallinstandsetzung, Auto Glas Service, Chip-Tuning, Optisches Tuning, Reparaturen von Kraftfahrzeugen aufgeführt.

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (BayVGH) kam zu dem Ergebnis, dass die Baugenehmigung unbestimmt (Art. 37 BayVwVfG) ist und von der inhaltlich weitreichenden Nutzungsuntersagung auch Tätigkeiten umfasst sind, die sich noch im Rahmen der Variationsbreite der – gerade aufgrund ihrer inhaltlichen Unbestimmtheit – weit gefassten Baugenehmigung halten und daher nicht als formell illegal anzusehen sind (Rn. 57). Die Nutzungsuntersagung ist damit bereits teilweise nicht vom Tatbestand des Art. 76 Satz 2 BayBO gedeckt.

Offen gelassen hat der BayVGH letztlich, ob die Baugenehmigung nicht sogar nichtig (Art. 44 BayVwVfG) ist (Rn. 55-57).

Zudem leidet die Nutzungsuntersagung nach Auffassung des erkennenden Senats aus den folgenden Gründen an einem Ermessensfehler, der zu ihrer Gesamtrechtswidrigkeit führt (Rn. 60, 68):

Unabhängig von der Reichweite der Geltung der Grundsätze des sogenannten intendierten Ermessens sei der Bescheid schon deshalb ermessensfehlerhaft, weil er sich zur Rechtfertigung des bauordnungsrechtlichen Einschreitens auf unzutreffende materiell-rechtliche Erwägungen stützt. Die Grenzziehung zwischen formell legalen und formell illegalen Nutzungen sei falsch gezogen worden. Damit seien zum Teil Nutzungen untersagt worden, die formell legal sind, da beispielsweise der ebenfalls untersagte Reifenwechsel noch von der erteilten Baugenehmigung erfasst sein dürfte (Rn. 59, 63).

Ein Ermessensfehler sei zudem insbesondere darin zu sehen, dass der vorliegende Sachverhalt aufgrund besonderer, Vertrauensschutz begründender Umstände vom Standardfall eines bauordnungsrechtlichen Eingreifens abweicht, ohne dass sich die Bauaufsichtsbehörde mit diesen besonderen Umständen näher auseinandergesetzt habe (Rn. 64). Durch die Erteilung einer mit Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG nicht zu vereinbarenden Baugenehmigung habe das Landratsamt den bestehenden Zustand einer unklaren Genehmigungslage für ein gewerblich zu nutzendes Objekt – und damit auch eine unklare Rechtslage hinsichtlich der Abgrenzung der tatsächlich ausgeübten Nutzungen als formell illegal oder als noch von der Baugenehmigung gedeckt – mit zu verantworten (Rn. 66).

Vilgertshofer
Oberlandesanwältin

15 B 22.772
RO 7 K 16.284

*Großes Staats-
wappen*

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsstreitsache

***** *****,

***** * *****,

- ***** -

*****.

***** *****

***** *****,

***** ***, ***** *****,

gegen

Freistaat Bayern,

vertreten durch:

Landesrechtsanwaltschaft Bayern,
Ludwigstr. 23, 80539 München,

- Beklagter -

wegen

Nutzungsuntersagung,

hier: Berufung des Klägers gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts
Regensburg vom 17. November 2016,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 15. Senat,

durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Schmeichel,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Seidel,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Laser

aufgrund mündlicher Verhandlung vom **8. Juli 2022**
folgendes

Urteil:

- I. Das Urteil des Verwaltungsgerichts Regensburg vom 17. November 2016 (Az. RO 7 K 16.284) und der Bescheid des Landratsamts N***** **** * vom 27. Januar 2016 (Az. 43-2013-0465) werden aufgehoben.
- II. Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.
- III. Die Kostenentscheidung ist gegen Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags vorläufig vollstreckbar.
- IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

- 1 Der Kläger (vormals Kläger zu 1 im erstinstanzlichen Verfahren) wendet sich gegen eine bauordnungsrechtliche Nutzungsuntersagung.
- 2 Er beantragte im Jahr Mai 2013 eine Baugenehmigung für einen Anbau auf dem im Eigentum von A*** und P*** H*** (vormals Kläger zu 2 und 3 im erstinstanzlichen Verfahren) stehenden Baugrundstück FINr. ***/7 der Gemarkung O*****. Im Bauantrag wurde das Vorhaben als „Errichtung einer Anbaulagerhalle mit Autopflegeraum und Ersatzteillager“ bezeichnet. Nach der als Bestandteil der Bauvorlagen vorgelegten (und später mit Genehmigungsstempel versehen) Planzeichnung handelt es sich bei dem nördlich an die Garage eines Wohnhauses angrenzenden Anbau (auch hier als „Autopflegeraum / Ersatzteillager“ bezeichnet) um eine in den Außenmaßen 10 m x 8,74 m große, eingeschossige Halle mit 5 m breiten und 3 m hohen sog. Sektionaltoren

sowohl an der West- als auch an der Ostseite. Neben der technischen Baubeschreibung wurde vom Kläger im Baugenehmigungsverfahren keine Betriebsbeschreibung mit näherer Konkretisierung des Nutzungszwecks der Halle vorgelegt. Mit bestandskräftig gewordenem Bescheid vom 31. Juli 2013 erteilte das Landratsamt N***** dem Kläger antragsgemäß eine Baugenehmigung für das Vorhaben „Lagerhalle mit Autopflegeraum und Ersatzteillager“.

- 3 Im November 2013 führte das Landratsamt eine Baukontrolle durch. Laut Aktenvermerk und gefertigten Lichtbildern war in der errichteten Halle ein Kraftfahrzeug mit abmontierten Reifen auf einer Hebebühne aufgebockt. In der Halle und auf den Außenflächen des Grundstücks befanden sich aufgestapelte Reifen. Mit Schreiben vom 27. November 2013 forderte das Landratsamt den Kläger auf, eine detaillierte Betriebsbeschreibung vorzulegen; es habe Beschwerden wegen Lärms gegeben. Laut Aktenvermerk des Landratsamts teilte ein Nachbar am 8. Oktober 2015 mit, der Kläger führe in der Halle nicht nur Kfz-Pflegearbeiten durch, sondern regelmäßig auch Reparaturarbeiten, wie z.B. Bremsenaustausch oder Reifenwechsel. Das Landratsamt recherchierte, dass der Kläger im Internet als „Kfz Pflege H*** – Reparaturen aller PKWs – Reifendienst – Autohandel“ unter Angabe von Preislisten verschiedener Leistungen (Radmontagen, Auswuchten und Altreifenentsorgung) auftrat. Mit Anhörungsschreiben vom 2. November 2015 teilte das Landratsamt dem Kläger mit, dass eine Nutzungsuntersagung erwogen werde, soweit die tatsächliche Nutzung über die genehmigte Kfz-Pflege hinausgehe.
- 4 Mit dem streitgegenständlichen, auf Art. 76 Satz 2 BayBO gestützten Bescheid vom 27. Januar 2016 untersagte das Landratsamt gegenüber dem Kläger die Nutzung des mit Bescheid vom 31. Juli 2013 genehmigten Gebäudes für gewerbliche Tätigkeiten außerhalb der Autopflege ab dem Zeitpunkt der Zustellung (Nr. 1), wobei als untersagte Nutzungen exemplarisch („insbesondere“) Reifenwechsel und -wuchten, Unfallinstandsetzung, Auto Glas Service, Chip-Tuning, Optisches Tuning, Reparaturen von Kraftfahrzeugen aufgeführt wurden, und setzte für den Fall der Nichtbefolgung ein Zwangsgeld fest (Nr. 2). Unter Nr. 3 des Bescheids wurden die Eheleute P*** und A*** H*** (Eigentümer des Baugrundstücks) verpflichtet, die Nutzungsuntersagung gem. Nr. 1 zu dulden.

- 5 Der Kläger erhob gegen Nr. 1 und 2 sowie P*** und A*** H*** (vormalige / erstinstanzliche Kläger zu 2 und 3) erhoben gegen Nr. 3 des Bescheids vom 27. Januar 2016 Anfechtungsklage. Mit Urteil vom 17. November 2016 wies das Verwaltungsgericht Regensburg die Klage ab und stellte das Verfahren hinsichtlich der Klage von P*** und A*** H*** (vormals Kläger zu 2 und 3) nach übereinstimmender Erledigungserklärung ein. Zu dem – im Berufungsverfahren weiterhin streitgegenständlichen – klageabweisenden Teil führte das Verwaltungsgericht aus, die Nutzungsuntersagung finde ihre Rechtsgrundlage in Art. 76 Satz 2 BayBO. Soweit der Kläger die Anbaulagerhalle im Rahmen eines gewerblichen Betriebs außerhalb der Autopflege und insbesondere für die ausdrücklich im Bescheid aufgezählten Tätigkeiten nutze, erfolge dies in Widerspruch zu Art. 55 Abs. 1 BayBO. Die für die Nutzungen „Autopflege und Ersatzteillager“ erteilte Baugenehmigung decke diese Tätigkeiten nicht ab, der Kläger habe den durch die Baugenehmigung gesetzten Nutzungsrahmen verlassen und eine genehmigungspflichtige Nutzungsänderung durchgeführt. Der sich weder aus dem Bauantrag noch aus der Baugenehmigung ergebende Begriff der „Autopflege“ sei nach allgemeinen Grundsätzen dahingehend auszulegen, dass er alles das umfasse, was auf Fahrzeugteile zur Aufrechterhaltung ihrer Lebensdauer oder zur Verschönerung einwirke, ohne wesentliche Veränderungen an den Fahrzeugteilen (z.B. in Form einer Reparatur oder des Einbaus von Teilen) vorzunehmen und ohne diese auszutauschen. Typische Beispiele hierfür seien Innenraumreinigung, Außen-, Unterboden- oder Motorwäsche, Versiegelungen oder Polituren. Die im streitgegenständlichen Bescheid exemplarisch aufgeführten Tätigkeiten fielen nicht hierunter, weil sie mit einem Austausch von Teilen, einer wesentlichen Veränderung von Teilen bzw. einer Reparatur verbunden seien, ohne sich allein auf die Aufrechterhaltung der Lebensdauer oder Verschönerung der Fahrzeuge zu beschränken. Es liege auch keine gem. Art. 57 Abs. 4 Nr. 1 BayBO verfahrensfreie Nutzungsänderung vor, weil die untersagten Tätigkeiten mit Lärmmissionen verbunden seien, die sich in dieser Form bei der reinen Autopflege so nicht stellten. Es sei auch nicht evident von einer völligen Unerheblichkeit des Lärms auszugehen, wenn Fahrzeugteile unter Einsatz von Werkzeugen und / oder Maschinen, wie sie der Kläger vorhalte, ein- oder ausgebaut werden. Ermessensfehler seien nicht ersichtlich. Es sei von den Grundsätzen des sog. intendierten Ermessens auszugehen. Die Untersagung der gewerblichen Hallennutzung außerhalb der Autopflege sei auch nicht unter dem Gesichtspunkt des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit wegen evidenter Genehmigungsfähigkeit einer solchen Nutzung rechtswidrig. Denn es sei schon der bauplanungsrechtliche Maßstab – § 34 Abs. 2 BauGB i.V. mit §§ 2 ff. BauNVO

(faktisches Misch-, Dorf oder allgemeines Wohngebiet?), § 34 Abs. 1 BauGB (Gemeingelage?) oder § 35 BauGB (Splittersiedlung im Außenbereich?) – nicht auf den ersten Blick völlig klar. Zudem könnte der gewerbliche Betrieb außerhalb der Autopflege aufgrund seines Lärmpotenzials mit den bauplanungsrechtlichen Anforderungen unvereinbar sein. Dies könne erst im Zuge einer (immissionsschutz-) rechtlichen Beurteilung auf der Basis einer detaillierten Betriebsbeschreibung geklärt werden. Hinsichtlich des erledigten Teils (Anfechtung der Duldungsverfügung gegenüber den Klägern zu 2 und 3) nahm das Verwaltungsgericht nach billigem Ermessen an, dass den Beklagten insoweit die Kostentragungspflicht treffe, weil im Falle einer Nutzungsuntersagung eine Duldungsverfügung an den / die Eigentümer nicht notwendig und daher rechtswidrig sei und die Klage der Kläger zu 2 und 3 daher ohne die Erledigungserklärungen voraussichtlich erfolgreich gewesen wäre. Auf Basis des festgesetzten Streitwertes i.H. von 5.500 Euro – auf den nach der Begründung des Streitwertbeschlusses 500,- Euro auf den erledigten Teil (Anfechtung der Duldungsverfügung gegenüber den Klägern zu 2 und 3) fielen – errechnete das Erstgericht eine so auch tenorierte Verteilung der Kosten des Rechtsstreits auf den Kläger zu 1 von 10/11 und auf den Beklagten von 1/11.

6 Mit Bescheid vom 27. April 2018 lehnte das Landratsamt einen Antrag des Klägers auf Erteilung einer (nachträglichen) Baugenehmigung für die Nutzungsänderung des genehmigten Autopflegeraums / Ersatzteillagers in eine Kfz-Werkstatt ab, nachdem auch die Standortgemeinde ihr Einvernehmen hierzu verweigert hatte. Der Kläger hatte im Baugenehmigungsverfahren eine gutachterliche Stellungnahme eines Sachverständigenbüros vom 20. Februar 2017 sowie eine ergänzende Stellungnahme desselben Ingenieurbüros vom 14. April 2018 vorgelegt, wonach die mit dem Vorhaben zu prognostizierenden Schallimmissionen die Immissionsrichtwerte und Spitzenpegel der TA Lärm für Mischgebiete einhielten. Laut einem dem Baugenehmigungsverfahren zugrundeliegenden Anwaltsschreiben sollte die beantragte Baugenehmigung folgende Nutzungen umfassen:

- 7 „1. Reparaturen aller Art, Instandsetzung, insbesondere Unfallinstandsetzung von Personenkraftwagen, Lastkraftwagen bis 3,5 T., Motorrädern, Wohnmobilen, Anhängern und Fahrrädern;
- 8 2. Reifenwechsel -und wuchten, Reifenhandel;
- 9 3. Auto-Glas Service: Reparatur und Instandsetzung der Verglasung von Personenkraftwagen, Lastkraftwagen bis 3,5 T., Motorräder und Wohnmobilen;

- 10 4. Tuning:
11 - Motor-Tuning (mechanisch, elektronisch; für Fahrzeuge aller Art, auch für im Motorsport verwendete Fahrzeuge);
12 - Chip-Tuning;
13 - optisches Tuning;
- 14 5. Waschen von Personenkraftwagen, Lastkraftwagen bis 3,5 Tonnen, Motorrädern, Wohnmobilen, Anhängern;
- 15 6. Wartung und Instandsetzung von Klimaanlage in Personenkraftwagen, Lastkraftwagen bis 3,5 t. und Wohnmobilen;
- 16 7. Handel von Einzelteilen für Personenkraftwagen, Lastkraftwagen bis 3,5 T., Motorräder, Wohnmobile, Anhänger und Fahrräder sowie Einbau dieser Einzelteile;
- 17 8. Kfz-, Motorrad -sowie Fahrradhandel, insbesondere:
18 - Vermittlung von Kundenaufträgen;
19 - Ankauf von Neu- und Gebrauchtfahrzeugen;
20 - Verkauf von Neu- und Gebrauchtfahrzeugen;
- 21 9. Fahrzeuginstandsetzung / Fahrzeugreparatur nach Kauf, danach Veräußerung mit gewerblicher Garantieübernahme;
- 22 10. Entsorgung von Altfahrzeugen;
- 23 11. Moderne Fehlerdiagnose (Bsp.: Parameter prüfen, Fehlerspeicher lesen) ggf. mit anschließender Instandsetzung;
- 24 12. Kommunikation mit Gutachtern, Versicherungen, Rechtsanwälten bei Abwicklung von Verkehrsunfällen;
- 25 13. Metallbearbeitung im Zusammenhang mit Reparatur/ Instandsetzung von Personenkraftwagen, Lastkraftwagen bis 3,5 T., Motorrädern, Wohnmobilen, Anhängern und Fahrrädern;
- 26 14. Holzbearbeitung (insbesondere Hobeln, Fräsen, Zuschneiden) im Zusammenhang mit Reparatur / Instandsetzung von Personenkraftwagen, Lastkraftwagen bis 3,5 T., Motorrädern, Wohnmobilen und Anhängern;
- 27 15. Kleine Ausbesserungen der Lackschicht an Personenkraftwagen, Lastkraftwagen bis 3,5 T., Motorrädern, Wohnmobilen, Anhängern, Fahrrädern (sog. Smart Repair, Bsp. Kratzer, kleinere Schäden bei Befestigung von Einzelteilen);
- 28 16. Vertretung bei folgenden Aufträgen für Kunden:
29 - TÜV;
30 - AU;
31 - Gasprüfung;
32 - Erstellung von Unfallgutachten, Wertgutachten, Ermittlung von Fahrzeugwert für Versicherungen;
33 - Sondereintragungen jeder Art;

- 34 17. Die Genehmigungen unter Ziff. 1 bis 16 erstrecken sich sowohl auf Fahrzeuge Dritter, als auch auf die im Eigentum vom Herrn R***** H***, Herrn P*** H*** sowie Frau A*** H*** stehenden Fahrzeuge.“
- 35 Nach der Begründung des Ablehnungsbescheids stelle sich das beantragte Vorhaben nicht mehr als ein – in einem faktischen Mischgebiet bauplanungsrechtlich zulässiger – das Wohnen nicht wesentlich störender Betrieb dar. Zwar sei es durch eine Vielzahl von einzelnen Maßnahmen wohl möglich, Spitzenpegelüberschreitungen theoretisch zu vermeiden und die Einhaltung der Beurteilungspegel an den Immissionsorten zu prognostizieren. Allerdings sei bereits die hier gegebene Notwendigkeit, stark beschränkende Auflagen festzusetzen, ein Indiz dafür, dass der Standort des Vorhabens grundsätzlich nicht für das geplante Gewerbe geeignet sei. Auch mit Blick auf die Nachbarschaft erscheine es für eine Kfz-Werkstätte nur sinnvoll, sich in einem Gewerbegebiet (GE) anzusiedeln. Der Gesetzgeber habe ebenfalls berücksichtigt, dass derartige gewerbliche Tätigkeiten ein zu großes Konfliktpotential gegenüber der in einem Mischgebiet ebenfalls zulässigen privaten Wohnnutzung besäßen.
- 36 Mit Urteil vom 16. September 2021 wies das Verwaltungsgericht Regensburg die vom Kläger erhobene Verpflichtungsklage mit dem Antrag, den Beklagten unter Aufhebung des Ablehnungsbescheids vom 27. April 2018 zu verpflichten, ihm die versagte Baugenehmigung zu erteilen, ab (Az. RO 7 K 18.858). Der Kläger habe – so die Entscheidungsgründe – keinen Anspruch auf die beantragte Baugenehmigung, weil keine vollständigen bzw. hinreichend bestimmten Bauantragsunterlagen vorgelegen hätten. Verschiedene zur Genehmigung gestellte Tätigkeiten seien unbestimmt geblieben. Dies betreffe etwa die „Entsorgung von Altfahrzeugen“, den „Fahrzeughandel, An- und Verkauf von Gebrauchtwagen, Veräußerung von gekauften und instandgesetzten bzw. reparierten Fahrzeugen mit Garantieübernahme“, den „Ersatzteile- und Reifenhandel“, das „Waschen von Fahrzeugen“, die angegebenen Tätigkeiten „TÜV, Gasprüfungen und AU“, die Öffnungszeiten des Betriebs oder den Umfang des Kundenverkehrs. Es sei Aufgabe des Bauherrn, im behördlichen Verfahren prüffähige Bauunterlagen vorzulegen. Den hiergegen gestellten Antrag des Klägers auf Zulassung der Berufung lehnte der Senat mit Beschluss vom 11. Januar 2022 ab (15 ZB 21.2598).
- 37 Der Kläger verfolgt mit der vom Senat zugelassenen Berufung sein Rechtsschutzbegehren auf Aufhebung der Nutzungsuntersagungsverfügung vom 27. Januar 2016 weiter. Unter Einbeziehung seiner Schriftsätze aus dem Berufungszulassungsverfahren, auf die er in seiner Berufungsbegründung ergänzend Bezug nimmt, trägt er vor, dass

er die Anlage nicht im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften nutze. Das Verwaltungsgericht habe den Begriff der „Autopflege“ zu eng definiert. Wie in der Gesundheitspflege umfasse dieser auch im Kfz-Bereich nicht nur bloße kosmetische Maßnahmen. Zudem habe das Verwaltungsgericht zu Unrecht eine verfahrensfreie Nutzungsänderung i.S. von Art. 57 Abs. 4 BayBO verneint. Der Begriff „Autopflege“ sei auslegungsfähig, sodass die vorliegende bestandskräftige Baugenehmigung hinreichend bestimmt sei. Die Voraussetzungen des Art. 44 Abs. 1 BayVwVfG für eine Nichtigkeit der Baugenehmigung lägen nicht vor, sodass keine umfassende formelle Illegalität aller vom Kläger ausgeübten Nutzungen vorliege. Entgegen der Auffassung des Erstgerichts seien zumindest Reparaturen kleinerer Fahrzeugschäden sowie Serviceleistungen wie z.B. Reifenwechsel, Reifenauswuchten, Ölwechsel und das Auswechseln von Verschleißteilen von der Variationsbreite der Baugenehmigung vom 31. März 2013 umfasst. Im Genehmigungsbescheid sei klar definiert, dass bestimmte Lärmwerte nicht überschritten werden dürften. Im Übrigen ergebe sich aus den genehmigten Bauunterlagen, dass er eine kleine Werkstatt habe betreiben wollen. Soweit es als unklar angesehen werde, welche Tätigkeiten nach der bestehenden Genehmigung ausgeführt werden dürften und welche nicht, habe der Beklagte nicht darauf geachtet, dass die Baugenehmigung deutlicher gefasst worden sei. Die hiermit verbundenen Risiken dürften nicht auf ihn als juristischen Laien abgewälzt werden. Sollte der Senat die Baugenehmigung als zu unbestimmt ansehen, würden hierdurch Nachbarbelange nicht beeinträchtigt. Soweit man vom strengen Begriff der Autopflege im Sinne der Auslegung des Verwaltungsgerichts ausgehe, wirkten sich die Unterschiede zu der von ihm wahrgenommenen Werkstattnutzung nur „hinter der geschlossenen Tür“ der schallisolierten Werkstatt aus. Hierdurch würden aber Interessen der Nachbarn nicht berührt, zumal seine Nachbarn ohne Beanstandung durch das Landratsamt zu jeder Tageszeit Groß-Lastkraftwagen im Freien laufen ließen, was deutlich mehr Lärm verursache als die von ihm durchgeführten Reparaturen für Klein-Lastkraftwagen mit leiseren Bremsanlagen. Sollte die bereits erteilte rechtskräftige Baugenehmigung die ausgeübte Nutzung als Werkstatt nicht abdecken, so wäre diese Nutzung jedenfalls offensichtlich genehmigungsfähig. Sein Betrieb füge sich in die nähere Umgebung ein, zumal die Anforderungen der TA Lärm erfüllt würden. In unmittelbarer Nachbarschaft befänden sich weitere gewerbliche Betriebe, durch die die Umgebung geprägt sei. Von der Autobahn gehe mehr Lärm aus als von seinem Betrieb. Aus dem vorgelegten Schallgutachten ergebe sich, dass die von ihm ausgeübte Werkstattnutzung immissionsschutzrechtlich unbedenklich sei. Die für Immissionsschutz zuständige Stelle des

Landratsamts habe Lärm ausschließlich im Zufahrtbereich der Werkstatt beanstandet, nicht hingegen hinsichtlich der Arbeiten in der schallisolierten Werkstatt. Im Zufahrtbereich mache es keinen Unterschied, ob das Kundenfahrzeug in die Werkstatt zur Versiegelung oder zur Unfallinstandsetzung gebracht werde. Der Beklagte habe nach wie vor keinen einzigen Verstoß gegen genehmigte Immissionswerte festgestellt, obwohl die Werkstatt seit Jahren „in Vollzeit“ betrieben werde. Tatsächlich würden in seiner Werkstatt ausschließlich Lastkraftwagen bis 3,5 t repariert, die im Gegensatz zu schwereren Lastkraftwagen über leisere hydraulische Bremsanlagen verfügten. Dass Lastkraftwagen bis 3,5 t keinen Lärmpegel von 90 dB(A) verursachen könnten, ergebe sich bereits aus ihren Fahrzeugscheinen. Dem Beklagten sei im April 2018 durch Vorlage von 10 Zeugenaussagen nachgewiesen worden, dass die vom Landratsamt befürchteten Brems-, Rangier- und Zurücksetzungsgeräusche nicht aufträten, weil bei grundsätzlich geschlossenem Zufahrtstor die Kunden ihre Fahrzeuge gar nicht selbst in die Werkstatt brächten. Die Nutzungsuntersagung sei u.a. wegen wirtschaftlicher Existenzgefährdung auch unverhältnismäßig. Schließlich sei die Kostenentscheidung des Verwaltungsgerichts fehlerhaft; auch im Fall des Unterliegens mit seinem eigenen Klagebegehren sei die auf die Beklagten fallende Quote mit 1/11 im erstinstanzlichem Urteil zu niedrig angesetzt worden.

38 Der Kläger beantragt,

39 das Urteil des Verwaltungsgerichts Regensburg vom 17. November 2016 (RO 7 K 16.284) sowie den Bescheid vom 27. Januar 2016 (Az. 43-2013-0465) aufzuheben.

40 Der Beklagte beantragt,

41 die Berufung zurückzuweisen.

42 Er hält dem klägerischen Rechtsschutzbegehren entgegen, das Verwaltungsgericht habe den Begriff „Autopflege“ zutreffend eng ausgelegt. Es entspreche dem allgemeinen Sprachgebrauch, hierunter in Abgrenzung von Tätigkeiten, die der Aufrechterhaltung der Betriebsfähigkeit (z.B. auch Reifenwechsel), der Reparatur von Schäden oder einer sonstigen erheblichen Änderung der technischen Merkmale diene, ausschließlich die im angegriffenen Urteil genannten Tätigkeiten zu verstehen. Definitionen aus dem Bereich der medizinischen Körperpflege könnten auf den Bereich des Automobilwesens nicht übertragen werden, zumal es sich bei Übertragung der medizinischen

Terminologie bei den im Betrieb des Klägers angebotenen Reparaturleistungen weniger um pflegerische, sondern eher um „chirurgische“ Tätigkeiten handele. Die Behauptung, der Betrieb eines Unternehmens nur zur Autopflege im engeren Sinn sei wirtschaftlich nicht tragfähig, sei für die rechtliche Beurteilung irrelevant. Es wäre Sache des Klägers gewesen, die durchzuführenden Arbeiten im Bauantrag im Einzelnen zu beschreiben. Nach wie vor bestehe neben der Baugenehmigung vom 31. Juli 2013 für eine „Lagerhalle mit Autopflegeraum und Ersatzteillager“ keinerlei Genehmigung für einen darüberhinausgehenden Kfz-Werkstattbetrieb. Eine offensichtliche Genehmigungsfähigkeit der vom Kläger ausgeübten Nutzung sei auch unter Berücksichtigung der vorgelegten gutachterlichen Äußerungen zur Lärmbelastung nicht gegeben, zumal am Vorliegen eines atypischen Betriebs, der im Mischgebiet nach einer Einzelfallprüfung zugelassen werden könnte, Zweifel bestünden und der Kläger auch nach der rechtskräftigen Abweisung der Verpflichtungsklage auf Baugenehmigungserteilung den aktuellen Betriebsumfang der von ihm betriebenen Kfz-Werkstatt nicht hinreichend konkret dargelegt habe. Auch für den Fall, dass ein neuer Bauantrag mit einer dem Bestimmtheitsgebot entsprechenden Betriebsbeschreibung eingereicht würde, sei offen, wie die Standortgemeinde zu einem neuen, detaillierteren Bauantrag entscheide bzw. ob sie hier z.B. von ihrem Planungsrecht Gebrauch mache. Immerhin bestehe im Umgriff des Baugrundstücks viel private Wohnbebauung, bei der es durch die Zulassung eines klassischen Kfz-Werkstattbetriebs zu Nutzungskonflikten kommen könne. Überdies bedürfe ein neuer Bauantrag einer fundierten Prüfung durch das Sachgebiet Umweltschutz am Landratsamt. Mit Blick auf Maßnahmen des Landratsamts seit November 2013 sei kein Vertrauenstatbestand dahingehend gesetzt worden, dass die tatsächliche Nutzung behördlicherseits als genehmigungskonform angesehen werde. Die Nutzungsuntersagung erweise sich auch nicht im Übrigen als unverhältnismäßig. Zwischenzeitlich seien auch den Nachbarn des Klägers (FINr. ***) gewisse Nutzungen untersagt worden.

- 43 Das vorliegende Berufungsverfahren war zwischenzeitlich auf Antrag der Parteien über einen längeren Zeitraum bis zum rechtskräftigen Abschluss des Verpflichtungsklageverfahrens (RO 7 K 18.858, 15 ZB 21.2598) ruhend gestellt. Wegen der weiteren Einzelheiten zum Sach- und Streitstand wird auf die Gerichtsakten beider Instanzen und der Verfahren 15 ZB 21.2598 (Senat), RO 7 K 18.858 (Verwaltungsgericht Regensburg), auf die beigezogenen Verwaltungsakten sowie auf das Protokoll über die mündliche Verhandlung des Senats vom 8. Juli 2022 Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

- 44 Die zulässige Berufung des Klägers hat Erfolg.
- 45 Die gegen den streitgegenständlichen Nutzungsuntersagungsbescheid des Beklagten vom 27. Januar 2016 erhobene Anfechtungsklage ist nicht nur zulässig, sondern entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts auch begründet. Der angefochtene Bescheid vom 27. Januar 2016 ist für den Fall der Wirksamkeit der Baugenehmigung vom 31. Juli 2013 hinsichtlich der Reichweite der untersagten Nutzungen teilweise vom Tatbestand des Art. 76 Satz 2 BayBO nicht gedeckt und im Übrigen am Maßstab von Art. 40 BayVwVfG ermessensfehlerhaft (§ 113 Abs. 1 Satz 1, § 114 Satz 1 VwGO).
- 46 1. Die streitgegenständliche Nutzungsuntersagungsverfügung ist für den Fall, dass der – inhaltlich unbestimmte und daher gegen Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG verstoßende – Baugenehmigungsbescheid vom 31. Juli 2023 nicht gem. Art. 44 Abs. 1 BayVwVfG nichtig, sondern wirksam (sowie bestandskräftig geworden) ist, hinsichtlich der Reichweite der untersagten Nutzungen allenfalls teilweise von Art. 76 Satz 2 BayBO als Befugnisnorm gedeckt.
- 47 a) Gemäß Art. 76 Satz 2 BayBO kann das Landratsamt N***** **** * als sachlich und örtlich zuständige Bauaufsichtsbehörde (Art. 53 Abs. 1 S. 1 BayBO, Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 BayVwVfG) die Nutzung einer baulichen Anlage im Landkreis untersagen, wenn diese im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften genutzt wird. Bei einem gem. Art. 55 Abs. 1 BayBO genehmigungspflichtigen Vorhaben genügt hierfür die sog. formelle Illegalität, wenn also eine Nutzung(sänderung) 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 – BayVBI 2012, 86 = juris Rn. 31; B.v. 10.6.2010 – 1 ZB 09.1971 – juris Rn. 15; B.v. 18.9.2017 – 15 CS 17.1675 – juris Rn. 14, 25 f.; B.v. 7.1.2020 – 15 ZB 19.1642 – juris Rn. 6; B.v. 23.3.2021 – 15 ZB 20.2906 – juris Rn. 7; OVG Berlin-Bbg, B.v. 30.5.2016 – OVG 10 S 34.15 – NVwZ-RR 2016, 650 = juris Rn. 4; OVG NW, U.v. 7.5.2019 – 2 A 2995/17 – NVwZ-RR 2020, 94 = juris Rn. 59 ff.; Decker, BayVBI. 2011, 517/524 f.). Umgekehrt würde die untersagte Nutzung dann nicht im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften erfolgen, wenn diese von der bestehenden Baugenehmigung aus dem Jahr 2013 abgedeckt wäre. Denn eine wirksame, eine Nutzung als zulässig

erklärende Baugenehmigung vermittelt – solange sie nicht gem. Art. 48, 49 BayVwVfG aufgehoben wird – eine der Nutzungsuntersagung entgegenstehende Legalisierungswirkung, soweit ihre Feststellungswirkung reicht (vgl. z.B. BayVGH, B.v. 26.9.2016 – 15 ZB 16.1365 – juris Rn. 13; OVG Berlin-Bbg, U.v. 8.11.2018 – OVG 2 B 4/17 – NVwZ-RR 2019, 355 = juris Rn. 21; Decker in Busse/Kraus, BayBO, Stand: September 2021, Art. 76 Rn. 286; Lindner DÖV 2014, 313/316 f.; im Fall einer Beseitigungsanordnung vgl. auch BayVGH, U.v. 2.11.2020 – 15 B 19.2210 – NVwZ 2021, 1637 = juris Rn. 13). Insofern kommt es dann nicht darauf an, ob die genehmigte Nutzung mit den materiellen Vorgaben des Prüfprogramms, das vom einschlägigen Baugenehmigungsverfahren (hier Art. 59 BayBO) abgedeckt ist, tatsächlich übereinstimmt.

48 b) Geht man von der – vorliegend nicht unproblematischen – Wirksamkeit des Baugenehmigungsbescheids vom 31. Juli 2013 aus, überdehnt der Beklagte den von ihm im Untersagungsbescheid vom 27. Januar 2016 zugrunde gelegten Bereich von formell illegalen, von der Feststellungs- / Legalisierungswirkung der Baugenehmigung nicht mehr gedeckten Nutzungen [unten cc)]. Dies hängt mit der begrifflichen Weite des mit dem Baugenehmigungsbescheid vom 31. Juli 2013 genehmigten Vorhabens „Errichtung einer Anbaulagerhalle mit Autopflegeraum und Ersatzteillager“ und einer bescheidsintern fehlenden Konkretisierung zusammen, wonach sich die Variationsbreite der Baugenehmigung und damit auch die von dieser gedeckten Nutzungen nicht eindeutig fassen lassen. Die Baugenehmigung ist daher in einer Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG widersprechenden Weise unbestimmt [im Folgenden aa)]. Es ist sogar in Erwägung zu ziehen, ob sie aufgrund des Grads ihrer Unbestimmtheit als nichtig zu qualifizieren ist, Art. 44 Abs. 1 BayVwVfG [unten bb)]. In diesem Fall wäre die Baugenehmigung allerdings auch ohne Aufhebung (Art. 48, 49 BayVwVfG) eo ipso unwirksam und könnte dann sämtlichen ausgeübten Nutzungen der Halle, die dann umfassend als formell illegal einzustufen wären, keine Legalisierungswirkung vermitteln. Aber auch in diesem Fall ist der angefochtene Bescheid vom 27. Januar 2016 wegen eines Ermessensfehlers (Verstoß gegen Art. 40 BayVwVfG) gem. § 113 Abs. 1 Satz 1 i.V. mit § 114 Satz 1 VwGO aufzuheben [unten c)]

49 aa) Wie jeder Verwaltungsakt muss auch eine Baugenehmigung hinreichend bestimmt sein (Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG). Sie muss – gegebenenfalls nach Auslegung – das genehmigte Vorhaben, insbesondere Inhalt, Reichweite und Umfang der genehmigten Nutzung, eindeutig erkennen lassen, damit die am Verfahren Beteiligten (vgl. Art. 13 Abs. 1 BayVwVfG) die mit dem Genehmigungsbescheid getroffenen Regelungen

nachvollziehen können. Es muss zweifelsfrei feststellbar sein, welche Nutzungen genau genehmigt wurden resp. von der Gestattungs- sowie Feststellungs- / Legalisierungswirkung umfasst sind und ob und in welchem Umfang diese möglicherweise andere (insbes. Nachbarn) in subjektiven Rechten betreffen. Maßgebend sind die Umstände des Einzelfalls. Was Gegenstand der Baugenehmigung sein soll, bestimmt der Bauherr durch seinen Bauantrag. Der Inhalt der (erlassenen) Baugenehmigung ergibt sich aus der Bezeichnung, den Regelungen und der Begründung im Baugenehmigungsbescheid, der konkretisiert wird durch in Bezug genommene Bauvorlagen und sonstige Unterlagen. Dem Bestimmtheitserfordernis kann genügt werden, wenn in der Baugenehmigung auf bestimmte Antragsunterlagen (z.B. eine Betriebsbeschreibung) verwiesen wird und die in Bezug genommenen Unterlagen ihrerseits hinreichend bestimmt sind. Eine Unbestimmtheit insbesondere in Bezug auf betroffene Nachbarrechte liegt etwa vor, wenn wegen Fehlens oder Unvollständigkeit der Bauvorlagen bzw. mangels konkretisierender Inhalts- oder Nebenbestimmungen der Gegenstand und / oder der Umfang der Baugenehmigung und damit des nachbarlichen Störpotenzials bei deren Umsetzung nicht eindeutig festgestellt und aus diesem Grund eine Verletzung von Nachbarrechten nicht eindeutig ausgeschlossen werden kann (vgl. z.B. BayVGh, B.v. 11.1.2022 – 15 CS 21.2913 – juris Rn. 23 m.w.N.).

- 50 Diesen Anforderungen an die Bestimmtheit wird die Baugenehmigung vom 31. Juli 2013 nicht gerecht. Sie wurde vorliegend für das nicht umfassend selbsterklärende Vorhaben „Lagerhalle mit Autopflegeraum und Ersatzteillager“ erteilt, ohne dass vom Kläger als Bauherrn eine konkretisierende Betriebsbeschreibung (vgl. § 3 Nr. 3, § 9 BauVorIV) mit der Darstellung der einzelnen Nutzungen und des betrieblichen Gesamtkonzepts vorgelegt wurde, die zum Gegenstand der Baugenehmigung hätte erklärt werden können, und ohne dass der Baugenehmigungsbescheid sonstige Regelungen (Nebestimmungen, Inhaltbestimmungen) zur Begrenzung des Betriebs und insbesondere zur Konturierung des genehmigten Inhalts enthält. Auch in der Begründung der Baugenehmigung finden sich keine näheren Aussagen, was unter einem „Autopflegeraum mit Ersatzteillager“ zu verstehen sein soll. Der im Bescheid bezeichnete Genehmigungsgegenstand „Lagerhalle mit Autopflegeraum mit Ersatzteillager“ eröffnet einen letztlich nicht abschließend fassbaren Spielraum an denkbaren Tätigkeiten zur „Autopflege“.
- 51 Einerseits sind aus dem vom Kläger ausgeübten Nutzungsspektrum, wie es sich aus dem Bauantrag ergibt, der Gegenstand der abgeschlossenen Verfahren RO 7 K

18.858 (VG Regensburg) und 15 ZB 21.2598 (Senat) war, jedenfalls „Kfz-, Motorrad - sowie Fahrradhandel“ sowie die „Entsorgung von Altfahrzeugen“ eindeutig nicht mehr von einem auch weit verstandenen Begriff der genehmigten „Autopflege“ umfasst.

52 Andererseits verbleiben auch nach Auslegung der Baugenehmigung nicht auszuräumende Zweifel, ob und welche Reparaturmaßnahmen von der Variationsbreite einer Baugenehmigung der vorliegenden Art erfasst sind. Zwar ergibt sich aus der Wortwahl des Genehmigungsbezugs, dass keine herkömmliche Kfz-Werkstatt mit allen dort anfallenden (lautstarken) Reparaturtätigkeiten gestattet werden sollte. Damit dürften z.B. solche Leistungen, die hinsichtlich ihrer Art typischerweise für sich als „das Wohnen wesentlich störend“ anzusehen sind und deshalb etwa in einem faktischen Mischgebiet gem. § 34 Abs. 2 BauGB i.V. mit § 6 Abs. 1 BauNVO unzulässig sind, von der Baugenehmigung nicht umfasst werden. Kraftfahrzeugreparaturwerkstätten rechnen allerdings zu einer Branche, bei der die üblichen Betriebsformen hinsichtlich des Störgrads vom nicht wesentlich störenden bis zum störenden oder gar bis zum erheblich belästigenden Betrieb reichen. Hier ist im jeweiligen Einzelfall auf den konkreten Typ der Werkstatt abzustellen (vgl. BVerwG, B.v. 11.4.1975 – IV B 37.75 – BauR 1975, 396 = juris Rn. 3 f.; U.v. 7.2.1986 – 4 C 49.82 – NVwZ 1986, 642 = juris Rn. 21; BayVGh, B.v. 28.7.2021 – 9 ZB 20.3160 – KommJur 2021, 410 = juris Rn. 8; U.v. 27.9.2021 – 15 B 20.828 – juris Rn. 35 f. m.w.N.). Hierüber lassen sich mithin eindeutig nur „wesentlich störende“ Einzelleistungen – wie z.B. typischerweise mit erheblichem Lärm verbundene Karosseriearbeiten sowie kompressorunterstützte Lackierarbeiten (vgl. BayVGh, U.v. 27.9.2021 a.a.O. Rn. 36) – als Gegenstand der Baugenehmigung sicher ausschließen. Insofern dürften z.B. vor allem Leistungen der „Metallbearbeitung im Zusammenhang mit Reparatur/ Instandsetzung“ sowie der „Holzbearbeitung (insbesondere Hobeln, Fräsen, Zuschneiden) im Zusammenhang mit Reparatur / Instandsetzung“ von Kraftfahrzeugen jedenfalls nicht umfänglich von einer auch weit verstandenen Baugenehmigung für „Autopflege“ abgedeckt sein. Im Übrigen hängt auch die Einstufung als wesentlich oder nicht wesentlich störender Betrieb von den konkreten Betriebsabläufen ab, wozu es gerade (hier unterbliebener) inhaltlicher Konkretisierungen im Bescheid selbst oder in einer zum Inhalt des Bescheids erklärten Betriebsbeschreibung bedarf.

53 Zudem ist nicht ersichtlich, dass sich im deutschen Sprachgebrauch ein einheitlicher, klar abgrenzbarer Begriff der „Autopflege“ herausgebildet hat. Dies zeigt sich auch an

Treffern im Internet, die man unter Eingabe des Begriffs „Autopflege“ über Suchmaschinen für einzelne Dienstleistungserbringer erhält, die mit diesem Begriff in ihrem Betriebsnamen firmieren. Einerseits finden sich hier Betriebe, die sich auf Reinigungsleistungen des Innenraums, der Karosserie und des Motors sowie auf äußerliche Schutzmaßnahmen wie z.B. Versiegelungen, Polituren begrenzen. Andererseits lassen sich aber „Autopflege“-Firmen recherchieren, die darüber hinaus sog. Smart-Reparaturen im Innen- und Außenraum (z.B. inklusive Entfernen von Kratzern und kleineren Beulen) bis hin zu umfassenderen Inspektions- und Wartungsarbeiten (z.T. unter Einschluss von Reifenwechseln, Ölwechseln, Verschleißteilaustausch) anbieten. Das Stammwort „Pflege“ umfasst zudem vom Wortsinn u.a. auch eine „Behandlung mit den erforderlichen Maßnahmen zur Erhaltung eines guten Zustands“ (vgl. <https://www.duden.de/rechtschreibung/Pflege>), sodass sich auch im allgemeinen Sprachgebrauch der Begriff „Pflege“ nicht notwendigerweise auf rein äußerliche reinigende oder kosmetische Maßnahmen begrenzt. Auch z.B. Reifen- oder Ölwechsel bzw. der Austausch von kleineren Verschleißteilen stellen regelmäßig wiederkehrende Maßnahmen dar, die der Aufrechterhaltung eines fahrbereiten bzw. verkehrssicheren Zustands eines Kraftfahrzeugs dienen. Dass von der Baugenehmigung keinerlei Leistungen umfasst sein sollen, die über reine „kosmetische“ Maßnahmen (Innen- und Außenreinigung, Aufbringung von Lackschutz o.ä.) hinausgehen, ergibt sich auch nicht aus den sonstigen Umständen des vorliegenden Einzelfalls. Vielmehr spricht die – auch in der Planzeichnung erfolgte – Kennzeichnung der Hallennutzung auch als „Ersatzteillager“ dafür, dass in der Halle gelagerte Ersatzteile dort auch eingebaut werden sollen. Denn allein das Lagern von Ersatzteilen in einer als „Autopflegeraum“ bezeichneten Anlage macht wenig Sinn, wenn diese dort nicht auch eingebaut werden können. Zudem vermittelt die mit Genehmigungsstempel vom 31. Juli 2013 versehene zeichnerische Darstellung des Vorhabens mit den östlichen und westlichen Sektionaltoren auch optisch den typischen Eindruck einer kleineren Kfz-Werkstätte.

- 54 Aufgrund der nicht abschließend fassbaren Weite des Begriffs „Autopflege“ sowie mangels hinreichender Anhaltspunkte für eine Konkretisierung im Baugenehmigungsbescheid verbleibt damit eine „Grauzone“ an Werk- resp. Reparaturleistungen, die zwischen eindeutig das Wohnen wesentlich störenden Tätigkeiten (s.o.: wie z.B. Karosseriearbeiten sowie kompressorunterstützte Lackierarbeiten) und rein „kosmetischen“ Arbeiten liegen und bei denen auch nach Auslegung des Bescheids vom 31. Juli 2013 keine hinreichend sicherere Einordnung möglich ist, ob diese noch von der Variationsbreite der Baugenehmigung umfasst bzw. auch ohne ergänzende Genehmigung gem.

Art. 57 Abs. 4 Nr. 1 BayBO rechtmäßig sind oder ob diese außerhalb dieser Bereiche liegen und deshalb als formell rechtswidrig einzustufen sind.

- 55 bb) Die Unbestimmtheit der Baugenehmigung erreicht vorliegend einen Grad, bei dem sogar ihre Nichtigkeit gem. Art. 44 Abs. 1 BayVwVfG in Erwägung zu ziehen ist. Die Unbestimmtheit der erteilten Baugenehmigung vom 31. Juli 2013 betrifft (anders als der unbestimmte Bauantrag, der dem rechtskräftig abgeschlossenen Verpflichtungsverfahren vor dem Verwaltungsgericht – RO 7 K 18.858 – und dem anschließenden Berufungszulassungsverfahren vor dem Senat – 15 ZB 21.2598 – zugrunde lag) nicht nur einzelne Modalitäten der Leistungsangebote und des Betriebsablaufs, die für die genaue Reichweite einer potenziellen Nachbarrechtsverletzung von Bedeutung sein können, sondern den eigentlichen Kerngegenstand des von der Baugenehmigung gestatteten Vorhabens selbst. Damit verbleibt nicht nur für Nachbarn – etwa mit Blick auf das bauplanungsrechtliche Gebot der Rücksichtnahme oder (sollte vorliegend von einem faktischen Mischgebiet gem. § 34 Abs. 2 BauGB i.V. mit § 6 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 4 BauNVO auszugehen sein) auf den sog. Gebietserhaltungsanspruch (vgl. BVerwG, U.v. 16.9.1993 – 4 C 28.91 – BVerwGE 94, 151 = juris Rn. 11 ff.; B.v. 18.12.2007 – 4 B 55.07 – NVwZ 2008, 427 = juris Rn. 5; BayVGh, B.v. 24.2.2020 – 15 ZB 19.1505 – juris Rn. 6 m.w.N.) – sondern auch für den Genehmigungsadressaten selbst unklar, welche Nutzungen ihm insbesondere im Zusammenhang mit reparierenden Tätigkeiten grundsätzlich gestattet sind und welche nicht.
- 56 Nach Art. 44 Abs. 1 BayVwVfG ist ein Verwaltungsakt allerdings nur nichtig, soweit er an einem besonders schwerwiegenden Fehler leidet und dies bei verständiger Würdigung aller in Betracht kommenden Umstände offenkundig ist. Mit Blick auf die rechtsstaatliche Bedeutung des Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG (vgl. BVerwG, B.v. 9.7.2019 – 9 B 29.18 – NVwZ-RR 2019, 924 = juris Rn. 9) können nach einer jeweiligen Bewertung im Einzelfall auch Bestimmtheitsmängel einer Baugenehmigung ausnahmsweise deren Nichtigkeit zur Folge haben (vgl. BayVGh, U.v. 19.6.1986 – 2 B 85 A.1489 – nicht veröffentlicht; B.v. 18.3.2021 – 1 CS 20.2788 – juris Rn. 14; OVG NW, B.v. 20.11.1987 – 7 B 2871/87 – NVwZ 1989, 379 = juris Rn. 6; B.v. 23.9.1988 – 11 B 1739/88 – NVwZ-RR 1989, 344 = juris Rn. 6 ff.; U.v. 30.1.1991 – 10 A 751/89 – juris Rn. 26; B.v. 26.9.1991 – 11 A 1604/89 – BRS 52 Nr 144 = juris Rn 46; B.v. 20.5.2014 – 2 A 1690/13 – juris Rn. 14 ff.; HessVGh, B.v. 1.8.1985 – 3 TH 1267/85 – NVwZ 1986, 57 = juris Rn. 26 ff.; Laser in Schwarzer/König, BayBO, 5. Aufl. 2022, Art. 68 Rn. 56; Decker in Busse/Kraus, BayBO, Stand: Sept. 2021, Art. 68 Rn. 253; Sachs, in Stelkens/Bonk/

Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 44 Rn. 113). Greift der Ausnahmetatbestand des Art. 44 Abs. 1 BayVwVfG nicht, ist der dann bestandskräftig gewordene Baugenehmigungsbescheid trotz Verstoßes gegen Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG wirksam, wobei bei nachträglicher Erkenntnis der Rechtswidrigkeit für die Behörde (evtl. gegen Ersetzung eines Vermögensnachteils, Art. 48 Abs. 3 BayVwVfG) ggf. die Möglichkeit der Korrektur durch Rücknahme (Art. 48 BayVwVfG) verbleibt.

57 cc) Sollte – wie im gesetzlich vorgesehenen Regelfall (BayVGH, B.v. 18.3.2021 – 1 CS 20.2788 – juris Rn. 14) – Art. 44 Abs. 1 BayVwVfG nicht greifen und die dann bestandskräftig gewordene Baugenehmigung vom 31. Juli 2013 trotz ihrer Unbestimmtheit wirksam sein, wären von der inhaltlich weitreichenden Nutzungsuntersagung vom 27. Januar 2016 Tätigkeiten umfasst, die sich noch im Rahmen der Variationsbreite der – gerade aufgrund ihrer inhaltlichen Unbestimmtheit – weit gefassten Baugenehmigung halten und daher nicht als formell illegal anzusehen sind.

58 Das Landratsamt N***** legt im streitgegenständlichen Eingriffsbescheid vom 27. Januar 2016 einen zu engen Begriff der mit Bescheid vom 31. Juli 2013 genehmigten Nutzung „Autopflege“ zugrunde und untersagt dem Kläger als formell illegal (da von der Baugenehmigung nicht gedeckt) alle darüberhinausgehenden Kfz-Leistungen. Das Landratsamt führt dabei im angefochtenen Bescheid exemplarisch zu untersagende Nutzungen auf (Reifenwechsel und -wuchten, Unfallinstandsetzung, Auto Glas Service, Chip-Tuning, optisches Tuning, Reparaturen von Kfz). Die Untersagung bezieht sich aber übergeordnet auf alle „gewerblichen Tätigkeiten außerhalb der Autopflege“. Zwar ist dieser Begriff für sich nur schwer fassbar (s.o.), das Landratsamt hat ihn aber – anders als in der unbestimmten Baugenehmigung – in den Gründen des Bescheids vom 27. Januar 2016 dahingehend konkretisiert, dass von ihm „insbesondere Innenraumreinigung, Motorraumreinigung, Felgenreinigung, (Unterboden-) Wäsche, Geruchsbehandlung, Polituren, Versiegelungen o.ä.“ umfasst seien. Bei Auslegung nach dem objektiven Empfängerhorizont ergibt sich hieraus für die streitgegenständliche Nutzungsuntersagung hinreichend bestimmt (Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG), dass durch die Verfügung alle Werk- resp. Reparatur- und Einbauleistungen an Kraftfahrzeugen untersagt sind, die den „kosmetischen“ Bereich innerer und äußerer Fahrzeugreinigung und des Auftragens von Schutzmitteln verlassen.

- 59 Berücksichtigt man, dass das Stammwort „Pfleger“ allgemein auf „Maßnahmen zur Erhaltung eines guten Zustands“ ausgerichtet ist (s.o.) und dass insbesondere im vorliegenden Fall ein „Ersatzteillager“ mitgenehmigt wurde, ergibt die Auslegung der bestandskräftigen Baugenehmigung – sollte diese trotz ihrer Unbestimmtheit wirksam, d.h. nicht nichtig sein –, dass einerseits nach Abzug typischer wesentlich störender Werkstatteleistungen (s.o.) sowie einer aufgrund der Unbestimmtheit nicht eindeutig dem Genehmigungsgegenstand zuzuordnenden „Grauzone“ an „größeren“ Kfz-Reparaturleistungen und andererseits über rein kosmetische und säubernde Maßnahmen hinaus jedenfalls rein wartende, turnusmäßig wiederkehrend erforderliche Tätigkeiten zur Erhaltung der technischen und verkehrssicheren Gebrauchstauglichkeit eines Kraftfahrzeugs – wie z.B. Prüfungsmaßnahmen (z.B. Füllstandcheck für den Fahrtrieb notwendiger Flüssigkeiten, Luftdruckprüfung), Ölwechsel, Reifenwechsel, Wechsel kleinerer Verschleißteile (ohne Motorzerlegung) –, die etwa im Rahmen eines „Ein-Personen-Betriebs“ bei Beachtung bestimmter Betriebsabläufe gem. § 6 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 4 BauNVO regelmäßig mischgebietsverträglich wären, noch von der Variationsbreite der vom Wortlaut weit gesteckten Baugenehmigung erfasst sein dürften. Aufgrund der von dieser ausgehenden Legalisierungswirkung wären diese (aber dennoch von der Untersagung umfassten) wartenden Leistungen des Klägers keine „im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften“ stehenden Nutzungen i.S. des Tatbestands der Befugnisnorm, solange die Baugenehmigung nicht gem. Art. 48 oder Art. 49 BayVwVfG aufgehoben wird. Es lässt sich damit als Zwischenfazit festhalten, dass die Nutzungsuntersagung jedenfalls schon für einen größeren Bereich der vorgenannten wiederkehrenden Wartungstätigkeiten für den Fall der Wirksamkeit der begrifflich weit gefassten Baugenehmigung schon nicht vom Tatbestand der Befugnisnorm gedeckt ist und sich jedenfalls diesbezüglich nicht auf Art. 76 Satz 2 BayBO stützen lässt.
- 60 c) Die streitgegenständliche Nutzungsuntersagungsverfügung leidet an Ermessensfehlern, verletzt gleichzeitig subjektive Rechte des Klägers und ist folglich unabhängig von der Reichweite der tatbestandlichen Eingriffsbefugnis gemäß Art. 76 Satz 2 BayBO jedenfalls deswegen gem. § 113 Abs. 1 Satz 1, § 114 Satz 1 VwGO im Ganzen aufzuheben.
- 61 Es kann vorliegend offenbleiben, ob und ggf. welche weiteren Reparaturtätigkeiten, die über die oben unter b) cc) beschriebenen Wartungstätigkeiten hinausgehen, womöglich noch von der Variationsbreite der (weiten) Baugenehmigung (sollte diese wirksam sein) gedeckt sein könnten bzw. zwar die Variationsbreite der Baugenehmigung

verlassen, aber in der gegebenen planungsrechtlichen Situation gem. Art. 57 Abs. 4 BayBO auch ohne Nutzungsänderungsgenehmigung formell rechtmäßig wären. Denn unabhängig hiervon ist der Nutzungsuntersagungsbescheid aufgrund der folgenden Erwägungen im Ganzen als ermessensfehlerhaft anzusehen und deshalb am Maßstab von Art. 40 BayVwVfG auch im Ganzen als rechtswidrig einzustufen. Ebenso kann dahingestellt bleiben, ob der Baugenehmigungsbescheid vom 31. Juli 2013 als wirksam (wenngleich unbestimmt) oder als nichtig einzustufen ist. Zwar wären im Fall der Nichtigkeit der Baugenehmigung vom 31. Juli 2013 alle in der Autohalle durchgeführten Nutzungen und damit automatisch auch alle mit dem streitgegenständlichen Bescheid vom 27. Januar 2016 untersagten Tätigkeiten formell illegal und damit an sich ohne Weiteres vom Eingriffstatbestand der Befugnisnorm des Art. 76 Satz 2 BayBO erfasst. Weil der Nutzungsuntersagungsbescheid aber in jedem Falle – d.h. sowohl bei schlichtem Rechtsverstoß der Baugenehmigung gegen Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG als auch bei deren Nichtigkeit Art. 44 BayVwVfG – wegen Ermessensfehler gem. § 113 Abs. 1 Satz 1 i.V. mit § 114 Satz 1 VwGO vollumfänglich aufzuheben ist, kommt es auf die diesbezügliche Abgrenzung im Ergebnis nicht an.

- 62 aa) Soweit das Landratsamt in den Gründen des Bescheids zum Ermessen neben knappen Erwägungen zum Übermaßgebot ausführt, dass ein Einschreiten geboten gewesen sei, weil gegen einen baurechtswidrigen Zustand vorgegangen worden sei, wobei ein bauordnungsrechtliches Einschreiten zu diesem Zweck „den Regelfall der hier zu treffenden Ermessensentscheidung“ darstelle, liegt es allgemein für den – hier allerdings nicht anzunehmenden – Regelfall eines bauordnungsrechtlichen Einschreitens grundsätzlich richtig. Das der Bauaufsichtsbehörde eingeräumte Eingriffsermessen wird in erster Linie entsprechend dem mit der Befugnisnorm verfolgten Ziel, rechtmäßige Zustände herzustellen, bestimmt. Liegen die tatbestandlichen Voraussetzungen für den Erlass einer Nutzungsuntersagung vor, muss nach den Grundsätzen des sog. intendierten Ermessens daher grundsätzlich nicht näher begründet werden, weshalb von der Eingriffsbefugnis Gebrauch gemacht wird (BayVGH, B.v. 28.12.2016 – 15 CS 16.1774 – juris Rn. 35; B.v. 18.9.2017 – 15 CS 17.1675 – juris Rn. 29; B.v. 7.1.2020 – 15 ZB 19.1642 – juris Rn. 16; B.v. 2.11.2020 – 1 ZB 20.597 – juris Rn. 4; B.v. 5.11.2020 – 1 ZB 20.598 – juris Rn. 5; B.v. 23.3.2021 – 15 ZB 20.2906 – juris Rn. 24; OVG Berlin-Bbg, B.v. 30.5.2016 – OVG 10 S 34.15 – NVwZ-RR 2016, 650 = juris Rn. 10). Entgegen der Ansicht des Klägers liegt kein Fall einer offensichtlichen Genehmigungsfähigkeit vor, bei der sich aufgrund des Übermaßverbots Besonderheiten für die Ermessensausübung ergeben (vgl. hierzu BayVGH B.v. 19.5.2016 – 15 CS

16.300 – juris Rn. 21; B.v. 28.12.2016 a.a.O.; B.v. 27.2.2017 – 15 CS 16.2253 – juris Rn. 33; B.v. 18.9.2017 a.a.O. Rn. 13; B.v. 7.1.2020 a.a.O. Rn. 13; B.v. 2.11.2020 a.a.O.; B.v. 5.11.2020 a.a.O.; B.v. 8.1.2021 – 9 CS 20.2376 – juris Rn. 13; B.v. 23.3.2021 a.a.O. Rn. 7). Aufgrund der diesbezüglichen Erwägungen der Beklagten im vorliegenden Rechtsstreit und insbesondere aufgrund des Erfordernisses einer Konkretisierung des Genehmigungsinhalts durch Vorlage einer Betriebsbeschreibung (s.o., vgl. auch das Urteil des Verwaltungsgericht vom 16.9.2021 – RO 7 K 18.858 und den Beschluss des Senats vom 11.1.2022 – 15 ZB 21.2598) drängt sich die Übereinstimmung der vom Kläger ausgeübten Nutzungen mit den Vorschriften des materiellen Baurechts nicht derart auf, dass jegliche nähere Prüfung von vornherein entbehrlich erscheint.

- 63 bb) Unabhängig von der Reichweite der Geltung der Grundsätze des intendierten Ermessens ist der Bescheid vorliegend aber schon deshalb unter Verstoß gegen Art. 40 BayVwVfG ermessensfehlerhaft und damit rechtswidrig, weil er sich zur Rechtfertigung des bauordnungsrechtlichen Einschreitens auf unzutreffende materiell-rechtliche Erwägungen stützt (BayVGH, U.v. 22.9.2015 – 1 B 14.1652 – NVwZ-RR 2016, 135 = juris Rn. 32 f.; OVG NW, B.v. 23.9.1988 – 11 B 1739/88 – NVwZ-RR 1989, 344 = juris Rn. 5; Weber in Schwarzer/König, BayBO, 5. Aufl. 2022, Art. 76 Rn. 37; Decker in Busse/Kraus, BayBO, Stand: September 2021, Art. 76 Rn. 304). Im Fall der **W i r k s a m k e i t** der Baugenehmigung (trotz Unbestimmtheit gem. Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG) hat der Beklagte die Grenzziehung zwischen formell legalen und formell illegalen Nutzungen falsch gezogen und damit zum Teil Nutzungen untersagt, die entgegen der Begründung des Bescheids formell legal sind. Dadurch, dass mit dem Bescheid diverse Nutzungen untersagt werden, obwohl hierfür schon der Tatbestand der Befugnisnorm nicht eröffnet ist, liegt gleichzeitig für den Bescheid im Ganzen – d.h. unter Einschluss der formell illegalen Nutzungen, wie auch immer diese anhand des unbestimmten Genehmigungsbescheids von den noch formell legalen Nutzungen abzugrenzen sind – ein Ermessensfehler vor, weil es für den Beklagten unter Rekurs auf die von ihm als einschlägig angesehenen Grundsätze des intendierten Ermessens maßgebliches Ermessenskriterium war, zur Herstellung rechtmäßiger Zustände gerade die Nutzungen des Klägers zu untersagen, die nicht mehr von der Variationsbreite der Baugenehmigung vom 31. Juli 2013 gedeckt sind. Dieses Bescheidsziel ist aufgrund einer fehlerhaft vorgenommenen Abgrenzung, welche Maßnahmen von der Baugenehmigung gedeckt sind und welche nicht, nicht erreicht worden. Auch im Fall

der N i c h t i g k e i t der Baugenehmigung (Art. 44 Abs. 1 BayVwVfG) hat der Beklagte das bauordnungsrechtliche Einschreiten auf unzutreffende materiell-rechtliche Erwägungen zur konkreten Reichweite der formellen Illegalität der vom Kläger durchgeführten und untersagten Nutzungen gestützt, gerade weil er rechtsirrtümlich von einer wirksamen Baugenehmigung ausgegangen wäre, über deren Inhalt er von dieser angeblich abgedeckte (legalisierte) Nutzungen und nicht mehr abgedeckte Nutzungen abgegrenzt hätte, ohne zu erkennen, dass der von ihm selbst erteilten Baugenehmigung keinerlei Legalisierungswirkung zukäme und damit die vorgenommene Grenzziehung ins Leere ginge, weil letztlich ohnehin a l l e vom Kläger durchgeführten gewerblichen Nutzungen formell rechtswidrig wären.

- 64 cc) Unabhängig von der Frage, ob der Baugenehmigungsbescheid vom 31. Juli 2013 lediglich unter Verstoß gegen Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG unbestimmt (aber bestandskräftig und wirksam) ist oder ob von dessen Nichtigkeit auszugehen ist, ist ein Ermessensfehler zudem insbesondere darin zu sehen, dass der vorliegende Sachverhalt aufgrund besonderer, Vertrauensschutz begründender Umstände vom Standardfall eines bauordnungsrechtlichen Eingreifens abweicht, ohne dass sich das Landratsamts als Bauaufsichtsbehörde mit diesen besonderen Umständen näher auseinandergesetzt hat.
- 65 Sind bei Anwendung einer Eingriffsnorm mit intendiertem Ermessen außergewöhnliche Umstände gegeben, die eine andere Entscheidung als die Regelentscheidung zugunsten des Bescheidadressaten möglich erscheinen lassen, müssen diese für eine gem. § 40 BayVwVfG ermessensfehlerfreie Entscheidung erwogen werden; sie sind dann auch in der Begründung des Bescheids kenntlich zu machen (vgl. BVerwG, U.v. 23.5.1996 – 3 C 13.94 – Buchholz 451.513 Sonst. Marktordnungsrecht Nr. 1 = juris Rn. 51; U.v. 16.6.1997 – 3 C 22.96 – BVerwGE 105, 55 = juris Rn 14; U.v. 10.12.2003 – 3 C 22.02 – NVwZ-RR 2004, 413 = juris Rn. 36; BayVGH, U.v. 15.10.2008 – 22 B 06.986 – BayVBl. 2009, 754 = juris Rn. 32). Ein rechtsfehlerhafter Gebrauch des Ermessens kann im Rahmen der Anwendung einer bauordnungsrechtlichen Eingriffsnorm – hier Art. 76 Satz 2 BayBO – mithin dann vorliegen, wenn außergewöhnliche Umstände des Falles gegeben sind, die im Einzelfall trotz Baurechtswidrigkeit gegen eine Nutzungsuntersagung sprechen, diese aber im Rahmen des dann ausführlicher auszuübenden Ermessens nicht oder nicht mit dem gebotenen Gewicht berücksichtigt worden sind, obwohl sie der Behörde bekannt oder für diese zumindest erkennbar waren.

66 Besondere, im Rahmen des Ermessens zugunsten des Bescheidadressaten (Störers) zu berücksichtigende Umstände liegen im Fall einer bauordnungsrechtlichen Nutzungsuntersagung vor, wenn die Behörde hinsichtlich des Fortbestands einer Nutzung einen besonderen Vertrauenstatbestand gesetzt hat (im Zusammenhang mit einer jahrelangen „faktischen“ Duldung einer illegalen Nutzung seitens der Bauaufsichtsbehörde vgl. BayVGH, B.v. 28.12.2016 – 15 CS 16.1774 – juris Rn. 35; B.v. 7.1.2020 – 15 ZB 19.1642 – juris Rn. 17; B.v. 2.11.2020 – 1 ZB 20.597 – juris Rn. 4; B.v. 5.11.2020 – 1 ZB 20.598 – juris Rn. 5; Nds.OVG, B.v. 18.2.1994 – 1 M 5097/93 – NVwZ-RR 1995, 7 = juris Rn. 7; OVG NW, U.v. 27.4.1998 – 7 A 3818/96 – BauR 1999, 383 = juris Rn. 38 f.; Decker in Busse/Kraus, BayBO, Stand: September 2021, Art. 76 Rn. 305). Ein maßgeblicher Faktor, der in der Ermessensausübung als Besonderheit der vorliegenden Fallgestaltung näher hätte berücksichtigt werden müssen, ist – unabhängig von der Frage eines schlichten Rechtsverstößes gegen Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG oder einer Nichtigkeit gem. Art. 44 Abs. 1 BayVwVfG – die Weite und Unbestimmtheit der Baugenehmigung vom 31. Juli 2013. Mit Blick auf die Wertungen aus Art. 12 Abs. 1 GG geht es hier nicht nur darum, dass der Kläger durch die weitreichende Nutzungsuntersagung starke Einbußen hinsichtlich des Erwerbs seines Lebensunterhalts zu verzeichnen haben wird (das allein würde für eine „Verschärfung“ der Ermessensanforderungen wohl nicht genügen, vgl. BayVGH, B.v. 30.8.2007 – 1 CS 07.1253 – juris Rn. 26, 28). Vielmehr ist von darüberhinausgehender Relevanz, dass das Landratsamt durch die Erteilung einer mit Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG nicht zu vereinbarenden Baugenehmigung den bestehenden Zustand einer unklaren Genehmigungslage für ein gewerblich zu nutzendes Objekt – und damit auch eine unklare Rechtslage hinsichtlich der Abgrenzung der tatsächlich ausgeübten Nutzungen als formell illegal oder als noch von der Baugenehmigung gedeckt – mit zu verantworten hat. Eine Baugenehmigung soll mit ihrer einerseits gestaltenden / gestattenden, andererseits feststellenden / legalisierenden Regelungswirkung (vgl. hierzu Laser in Schwarzer/König, BayBO, 5. Aufl. 2022, Art. 68 Rn. 6 f.) dem Bauherrn – hier dem Kläger – Rechtssicherheit verschaffen. Anstatt eine am Maßstab von Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG problematische Baugenehmigung zu erteilen, hätte das Landratsamt z.B. im Genehmigungsverfahren auch die Instrumentarien des Art. 65 Abs. 2 BayBO einsetzen können. Auch wenn nicht behebbare Zweifel über die Auslegung von Baugenehmigungen den Verantwortungsbereich des Bauherrn betreffen, weil dieser mit seinem Bauantrag den Genehmigungsgegenstand grundsätzlich zu konkretisieren hat (vgl. VGH BW,

U.v. 6.8.1988 – 3 S 2088/87 – BauR 1988, 704/706), trägt vorliegend auch die Bauaufsichtsbehörde gerade wegen der Erteilung einer Baugenehmigung ohne konkrete Nutzungsbeschränkung jedenfalls eine Mitverantwortung für eine entstandene „Grauzone“ an tatsächlich vom Kläger ausgeübten Nutzungen, von denen nicht sicher geklärt werden kann, ob diese unter die legalisierende Wirkung des Genehmigungsbescheids fallen oder nicht. Auch eine Nichtigkeit (Art. 44 Abs. 1 BayVwVfG) der Baugenehmigung müsste sich die Baugenehmigungsbehörde als mitverursacht zurechnen lassen, weil sie durch deren Erlass auch dem Bauherrn gegenüber den Rechtsschein einer weiten „Variationsbereite“ einer Gestattung und damit der formellen Legalisierung eines entsprechend breiten Nutzungsspektrums gesetzt hat. Schon weil in den Bescheidgründen diese Mitverantwortung nicht im Ansatz erwogen würde, ist der Bescheid aufgrund eines Ermessensdefizits ermessensfehlerhaft.

- 67 Im Übrigen dürfte es angesichts der behördlichen Mitverantwortung durch Erteilung einer unbestimmten (ggf. sogar nichtigen) Baugenehmigung, unter Berücksichtigung der Grundrechtsbetroffenheit des Klägers (Art. 12 GG) sowie der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und des Vertrauensschutzes für den ermessensgerechten Erlass einer Nutzungsuntersagung in der vorliegenden Sonderkonstellation geboten sein, dem Kläger vorher im Rahmen eines – auch von Seiten der Behörde – transparenten Verfahrens die Möglichkeit zu geben, hinsichtlich ausgeübter und genehmigungsfähiger Nutzungen, von denen angesichts der Unbestimmtheit der Baugenehmigung nicht sicher beurteilt werden kann, ob diese noch von deren Variationsbreite erfasst werden oder nicht bzw. ob ergänzend ggf. Art. 57 Abs. 4 BayBO greifen könnte, über die Stellung eines Bauantrags rechtmäßige Zustände herzustellen. Es dürfte ferner geboten sein, vor Erlass einer weitreichenden Nutzungsuntersagung hinsichtlich solcher Nutzungen, für die auch nach Ausschöpfung der Regeln der Auslegung nicht eindeutig geklärt werden kann, ob diese noch der Variationsbreite der (unbestimmten) Baugenehmigung zugeordnet werden können oder nicht, den Rechtsschein der Gestattung und Legalisierung zu beseitigen, soweit dies rechtlich möglich ist. Eine Möglichkeit hierfür wäre es ggf., in das an sich bestandskräftig abgeschlossene Baugenehmigungsverfahren, das zum Erlass des unbestimmten Bescheids vom 31. Juli 2013 geführt hat, im Sinne eines „Wiederaufgreifens im weiteren Sinn“ (vgl. BVerwG, U.v. 22.10.2009 – 1 C 26.08 – BVerwGE 135, 137 = juris Rn. 19; Sachs in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 51 Rn. 16 m.w.N.) gem. Art. 48 Abs. 5 BayVwVfG erneut einzusteigen, um entweder eine ersetzende, konkretisierte Baugenehmigung zu erlassen oder – sollte dies an der mangelnden Mitwirkung des Klägers

(z.B. an der mangelnden Vorlage einer geforderten konkreten Betriebsbeschreibung) scheitern – den gegen Art. 37 Abs. 1 BauGB verstoßenden Baugenehmigungsbescheid in Anwendung von Art. 48 BayVwVfG zurückzunehmen. Hierbei wäre es Sache der Baugenehmigungsbehörde, den Bauherrn ordnungsgemäß und rechtlich / inhaltlich korrekt darüber aufzuklären, welche von ihm ausgeübte Nutzungen, die jedenfalls in einem weiteren Sinn von der unbestimmten und womöglich sogar nichtigen Baugenehmigung umfasst sein könnten, unter ggf. welchen zusätzlichen Voraussetzungen gem. Art. 68 Abs. 1 Satz 1 BayBO genehmigungsfähig sind. Auf diese Weise kann dem Kläger auch unter Berücksichtigung des o.g. Mitverantwortungsbeitrags des Beklagten eine Gelegenheit gegeben werden, angesichts der möglichen Nichtigkeit bzw. der drohenden Aufhebung der bestehenden Baugenehmigung gem. Art. 48 BayVwVfG seinen Baugenehmigungsantrag konkret auf das Genehmigungsfähige anzupassen und sodann über eine konkretisierte Baugenehmigung Rechtssicherheit für die Zukunft zu erhalten. Diesen Anforderungen ist das Landratsamt im Rahmen des zwischenzeitlichen, allein vom Kläger in Reaktion auf den Erlass der angeordneten Nutzungsuntersagung selbst initiierten weiteren Genehmigungsverfahrens, das Thema der abgeschlossenen gerichtlichen Verfahren RO 7 K 18.858 (Verwaltungsgericht Regensburg) und 15 ZB 21.2598 (Senat) war, in dieser Art und Weise nicht gerecht geworden.

- 68 dd) Aufgrund der voranstehenden Erwägungen zu bb) und cc) unterlag die Bauordnungsbehörde einer Fehleinschätzung der Grundlagen ihrer Ermessensausübung (BayVGH, U.v. 22.9.2015 – 1 B 14.1652 – NVwZ-RR 2016, 135 = juris Rn. 33). Die festgestellten Ermessensfehler betreffen mithin den gesamten Bescheid, also auch die Untersagung von Nutzungen, die selbst bei Annahme der Wirksamkeit der Baugenehmigung vom 31. Juli 2013 tatsächlich nicht von dieser bzw. deren Variationsbreite gedeckt sind, soweit aufgrund der Unbestimmtheit der Baugenehmigung eine Abgrenzung von den von der Baugenehmigung nicht mehr gedeckten Nutzungen überhaupt möglich ist. Es ist zudem nicht auszuschließen, dass die Bauaufsichtsbehörde bei Zugrundelegung der richtigen rechtlichen Maßstäbe in Ausübung ihres Ermessens von einem Einschreiten in der Form der Nutzungsuntersagung abgesehen hätte (vgl. Decker in Busse/Kraus, BayBO, Stand: September 2021, Art. 76 Rn. 304) oder aber nur unter gewissen weiteren Bedingungen bauordnungsrechtlich eingeschritten wäre. Eine bloße Teilaufhebung gem. § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO („soweit der Verwaltungsakt rechtswidrig ist“) kommt daher nicht in Betracht.

- 69 2. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Da der Beklagte insgesamt die Gesamtkosten zu tragen hat, d.h. auch für das erstinstanzliche Verfahren in Bezug auf alle drei vormaligen Kläger, bedarf es keiner weiteren Entscheidung hinsichtlich der Korrektur der Kostenverteilungsquote im erstinstanzlichen Urteil (vgl. Seite 9 des Schriftsatzes der Klägerseite vom 13. Februar 2017 im Berufungszulassungsverfahren sowie S. 6 f. des Zulassungsbeschlusses des Senats vom 14. Mai 2018). Der Senat geht mit Blick auf den diesbezüglichen Vortrag im Berufungszulassungsverfahren aufgrund der Interessenlage sowie des ansonsten fehlenden diesbezüglichen Rechtsschutzinteresses davon aus, dass der Kläger eine Neuverteilung der Kostenquoten des erstinstanzlichen Verfahrens nur unter der Bedingung (also hilfsweise für den Fall) beantragt hat, dass er selbst aufgrund eines (teilweise) Unterliegens im Berufungsverfahren Kosten auch für das erstinstanzliche Verfahren zu tragen hätte.
- 70 3. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung stützt sich auf § 167 VwGO i.V. mit §§ 708 ff. ZPO.
- 71 4. Gründe für die Zulassung der Revision liegen nicht vor (§ 132 Abs. 2 VwGO).

Rechtsmittelbelehrung

Nach § 133 VwGO kann die Nichtzulassung der Revision durch Beschwerde zum Bundesverwaltungsgericht in Leipzig angefochten werden. Die Beschwerde ist beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (in München Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 34 01 48, 80098 München; in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach) innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Beschwerde muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen. In der Beschwerdebegründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte zugelassen sind neben Rechtsanwälten und Rechtslehrern an den in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt nur die in § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und in §§ 3, 5 RDGEG

bezeichneten Personen. Für die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Angelegenheiten (u.a. Verfahren mit Bezügen zu Dienst- und Arbeitsverhältnissen) sind auch die dort bezeichneten Organisationen und juristischen Personen als Bevollmächtigte zugelassen. Sie müssen in Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

Eine Übermittlung elektronischer Dokumente ist unter den Voraussetzungen des § 55a VwGO i.V.m. der ERVV möglich. Für die in § 55d VwGO Genannten gilt unter den dort genannten Voraussetzungen die Pflicht zur elektronischen Übermittlung. Eine einfache E-Mail genügt nicht.

Schmeichel

Dr. Seidel

Laser

Beschluss:

Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird auf 5.000 Euro festgesetzt.

Gründe:

Die Streitwertfestsetzung für das Berufungsverfahren beruht auf § 52 Abs. 1 GKG. Sie folgt dem Streitwertansatz für das in der Berufungsinstanz rechtshängig verbliebene streitige Rechtsverhältnis zwischen dem Kläger und dem Beklagten (ohne Ansatz des in erster Instanz erledigten streitigen Rechtsverhältnisse zwischen den vormaligen Klägern zu 2 und 3 und dem Beklagten) und orientiert sich an vergleichbaren Entscheidungen (vgl. BayVGH, B.v. 18.9.2017 – 15 CS 17.1675 – juris; B.v. 5.11.2020 – 1 ZB 20.598 – juris; B.v. 8.1.2021 – 9 CS 20.2376 – juris ; B.v. 28.7.2021 – 9 CS 21.1408 – juris). Einen höheren Streitwert in Orientierung an Nr. 9.4 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013 (abgedruckt als Anhang in Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019) vermochte der Senat nicht festzusetzen, weil die Beteiligten keine nachvollziehbaren Berechnungsunterlagen für die Annahme eines höheren Schadens vorgelegt haben. Da sich aufgrund des vollständigen Unterliegens des Beklagten die Überprüfung einer Kostenquotenkorrektur unter Einbeziehung des

erledigten Streitverhältnisses der ehemaligen Kläger zu 2 und zu 3 mit dem Beklagten erübrigt (vgl. oben die Erwägungen unter 2. der Entscheidungsgründe), ist für das Berufungsverfahren keine Streitwerterhöhung um 500 Euro (= Gesamtstreitwert des erstinstanzlichen Verfahrens) veranlasst.

Schmeichel

Dr. Seidel

Laser