

Gericht:	VG Minden 1. Kammer	Quelle:	
Entscheidungsdatum:	26.05.2014	Normen:	§ 55 Abs 1 VwVG NW, § 64 S 1 VwVG NW, § 63 Abs 1 BauO NRW
Aktenzeichen:	1 L 279/14	Zitiervorschlag:	VG Minden, Beschluss vom 26. Mai 2014 - 1 L 279/14 -, juris
Dokumenttyp:	Beschluss		

Bauordnungsrecht: Zwangsgeld wegen illegaler Nutzungsänderung (Unterbringung von Arbeitskräften statt Wohnnutzung)

Orientierungssatz

1. Die Festsetzung eines zuvor angedrohten Zwangsgeldes setzt voraus, dass der zwangsweise durchzusetzende Verwaltungsakt unanfechtbar ist oder dass ein dagegen gerichtetes Rechtsmittel keine aufschiebende Wirkung hat (§ 55 Abs. 1 VwVG NRW), und dass die Verpflichtung aus dieser Grundverfügung innerhalb der Frist, die dafür in der Androhung bestimmt worden ist, nicht erfüllt worden ist (§ 64 S. 1 VwVG NRW).(Rn.6)
2. Eine Wohnnutzung ist gekennzeichnet durch eine auf Dauer angelegte Häuslichkeit, die Eigengestaltung der Haushaltsführung und des häuslichen Wirkungskreises sowie die Freiwilligkeit des Aufenthalts. Maßgeblich ist im Übrigen das Nutzungskonzept und seine grundsätzliche Verwirklichung, nicht das individuelle und mehr oder weniger spontane Verhalten einzelner Bewohner, vgl. BVerwG, Beschluss vom 25. März 1996 - 4 B 302/95.(Rn.14)
3. Eine bloße Unterbringung von Arbeitskräften stellt keine Wohnnutzung dar.(Rn.16)
4. Eine Nutzungsänderung - Unterbringung statt genehmigter Wohnnutzung - ist formell illegal, wenn es an der nach § 63 Abs. 1 BauO NRW erforderlichen Baugenehmigung fehlt.(Rn.19)

Diese Entscheidung zitiert

Rechtsprechung

Vergleiche BVerwG 4. Senat, 25. März 1996, Az: 4 B 302/95

Tenor

1. Die aufschiebende Wirkung der Klage 1 K 867/14 wird, soweit sie sich gegen den Bescheid der Antragsgegnerin vom 31. März 2014 richtet, angeordnet.
2. Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.
3. Der Streitwert wird auf 4.375 EUR festgesetzt.

Gründe

- 1 Der sinngemäß gestellte Antrag,
- 2 die aufschiebende Wirkung der Klage 1 K 867/14, soweit sie gegen den Bescheid der Antragsgegnerin vom 31. März 2014 gerichtet ist, anzuordnen,
- 3 ist zulässig und begründet.
- 4 Gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) i.V.m. § 112 des Gesetzes über die Justiz im Land Nordrhein-Westfalen (JustG NRW) entfällt die aufschiebende Wirkung

bei Rechtsbehelfen, die sich - wie hier - gegen Maßnahmen der Verwaltungsvollstreckung richten. In einem solchen Fall kann das Gericht der Hauptsache gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO die aufschiebende Wirkung ganz oder teilweise anordnen.

- 5 Die danach gebotene Interessenabwägung zwischen dem Vollzugsinteresse der Behörde und dem Aufschubinteresse des jeweiligen Antragstellers fällt vorliegend zu Gunsten der Antragstellerin aus. Denn nach summarischer Prüfung spricht Überwiegendes dafür, dass die Antragsgegnerin auf der Grundlage der §§ 55 Abs. 1, 57 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 und 3, 60, 63, 64 Satz 1 des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (VwVG NRW) nicht (mehr) berechtigt war, gegen die Antragstellerin ein weiteres Zwangsgeld in Höhe von 5.000 EUR festzusetzen und für den Fall einer erneuten Zuwiderhandlung ein Zwangsgeld von 7.500 EUR anzudrohen. Die unter anderem hiergegen gerichtete Klage der Antragstellerin 1 K 867/14 wird sich voraussichtlich nicht nur als zulässig, sondern auch als begründet erweisen.
- 6 1. Die Festsetzung eines zuvor angedrohten Zwangsgeldes setzt voraus, dass der zwangsweise durchzusetzende Verwaltungsakt unanfechtbar ist oder dass ein dagegen gerichtetes Rechtsmittel keine aufschiebende Wirkung hat (§ 55 Abs. 1 VwVG NRW), und dass die Verpflichtung aus dieser Grundverfügung innerhalb der Frist, die dafür in der Androhung bestimmt worden ist, nicht erfüllt worden ist (§ 64 S. 1 VwVG NRW).
- 7 Diese Voraussetzungen sind nur teilweise erfüllt. Die Antragstellerin hat die Ordnungsverfügung der Antragsgegnerin vom 21. Juni 2013 mit ihrer am 11. Juli 2013 erhobenen Klage (1 K 2442/13), über die bislang noch nicht entschieden worden ist, angefochten, sodass dieser Bescheid auch hinsichtlich der hier maßgeblichen Regelung unter Ziff. 1 nicht bestandskräftig geworden ist. Diese Klage entfaltet keinen Suspensiveffekt, weil die Kammer mit Beschluss vom 24. Juli 2013 - 1 L 415/13 - den Antrag der Antragstellerin unter anderem auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage gegen diese für sofort vollziehbar erklärte Regelung abgelehnt hat. Es dürfte jedoch davon auszugehen sein, dass es an einer Zuwiderhandlung der Antragstellerin gegen die ihr mit der Grundverfügung vom 21. Juni 2013 unter Nr. 1 auferlegte Unterlassungspflicht innerhalb der mit Bescheid vom 06. Januar 2014, mit dem das Zwangsgeld in Höhe von 5.000 EUR angedroht wurde, gesetzten Frist von vier Wochen nach Zustellung dieses Bescheides fehlt.
- 8 Mit der angegriffenen Ordnungsverfügung vom 21. Juni 2013 wurde der Antragstellerin unter Ziff. 1 aufgegeben, die Nutzung des auf dem Grundstück I., G.-weg 25 (Gemarkung I., Flurstück 329) befindlichen Wohngebäudes als Unterkunft für ausländische Arbeitnehmer einzustellen und ruhen zu lassen. Weiterhin heißt es, dieses Gebot schließe die Überlassung des Wohngebäudes an Dritte zur Nutzung als Unterkunft für ausländische Arbeitnehmer mit ein. Dabei geht die Kammer nach Auslegung dieses Bescheides angesichts der Begründung davon aus, dass die verfügte Nutzungsuntersagung - anders, als es der Wortlaut der Regelung zu 1. nahelegt - nicht an den Status der Bewohner als Ausländer und/oder Arbeitnehmer anknüpft, sondern an eine Überbelegung des Gebäudes durch damals 17 Personen, die nach Auffassung der Antragsgegnerin ungeachtet der Frage, ob das Gebäude mit Bauschein vom 19. November 1968 als Ein- oder Zweifamilienhaus genehmigt worden sei, jedenfalls von der genehmigten Nutzungsart als "Wohnhaus" nicht mehr gedeckt sei.
- 9 Dazu hat die Kammer in ihrem Beschluss vom 24. Juli 2013 - 1 L 415/13 - seinerzeit Folgendes ausgeführt:
- 10 " ... Rechtsgrundlage für die Anordnung, die Nutzung des Wohnhauses G.-weg 25 in Delbrück-I. als Unterkunft für ausländische Arbeitnehmer einzustellen, ist § 61 Abs. 1 BauO NRW. Danach haben die Bauaufsichtsbehörden u. a. bei der Nutzung baulicher Anlagen darüber zu wachen, dass die öffentlich-rechtlichen Vorschriften eingehalten werden. Nach § 61 Abs. 1 Satz 2 BauO NRW haben sie in Wahrnehmung dieser Aufgaben nach pflichtgemäßem Ermessen die erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Hierzu gehört insbesondere auch die Nutzungsuntersagung, die regelmäßig bereits bei formeller Illegalität der Nutzung ausgesprochen werden kann.
- 11 Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 06.07.2009 - 10 B 617/09 -, m. w. N., BauR 2009, 719 und bei juris; Gädtke/Temme/Heintz/Czepuck, BauO NRW, 11. Aufl. 2008, § 61 Rdnr. 64 m. w. N.

- 12 Dieser Auffassung folgt die erkennende Kammer, da nur so dem Sinn und Zweck der auf präventive Gefahrenabwehr ausgerichteten bauordnungsrechtlichen Vorschriften Rechnung getragen wird.
- 13 Nach derzeitigem Sach- und Streitstand stellt sich die aktuelle Nutzung des Wohnhauses als formell illegal dar. Gemäß § 63 Abs. 1 Satz 1 BauO NRW bedarf u.a. die Nutzungsänderung baulicher Anlagen der Baugenehmigung, soweit nicht ausnahmsweise - was hier allerdings nicht der Fall ist - in den §§ 65 bis 66, 79 und 80 BauO NRW etwas anderes bestimmt ist.
- 14 Die derzeitige Nutzung des mit Bauschein vom 19.11.1968 genehmigten Wohnhauses erfüllt den Tatbestand einer Nutzungsänderung, weil sie nach Auffassung der Kammer nicht mehr der Bandbreite der vom Begriff des Wohnens umfassten Nutzungsformen unterfällt. Die Rechtsprechung hat zur Beurteilung der Frage, ob eine Wohnnutzung gegeben ist, Kriterien entwickelt, um das Wohnen von anderen Nutzungsformen abzugrenzen, wie etwa der Unterbringung, des Verwahrens unter gleichzeitiger Betreuung, der bloßen Schlafstätte oder anderer Einrichtungen, die dann nicht als Wohngebäude, sondern als soziale Einrichtung einzustufen sind. Danach wird die Wohnnutzung gekennzeichnet durch eine auf Dauer angelegte Häuslichkeit, die Eigengestaltung der Haushaltsführung und des häuslichen Wirkungskreises sowie die Freiwilligkeit des Aufenthalts. Maßgeblich ist im Übrigen das Nutzungskonzept und seine grundsätzliche Verwirklichung, nicht das individuelle und mehr oder weniger spontane Verhalten einzelner Bewohner.
- 15 Vgl. BVerwG, Beschluss vom 25.03.1996 - 4 B 302.95 -, BRS 58 Nr. 56; OVG NRW, Beschlüsse vom 28.04.1999 - 11 B 238/99 - und vom 04.08.2006 - 7 B 1397/06 -.
- 16 Nach diesen Grundsätzen spricht derzeit Überwiegendes dafür, dass die Nutzung des Wohnhauses nicht mehr der dem Begriff der Wohnnutzung eigenen Variationsbreite zugeordnet werden kann, es sich vielmehr um eine bloße Unterbringung von Arbeitskräften handelt. Denn es fehlt jedenfalls an einer hinreichenden Eigengestaltung der Haushaltsführung. Die Antragstellerin hat das Wohnhaus eigenen Angaben zufolge "zu Wohnzwecken für Mitarbeiter" an die I1. GmbH & Co. KG in G1. - deren Internet-Auftritt zufolge ein Unternehmen der Fleischzerlegungsbranche, das auch Arbeitnehmer an andere überlässt - vermietet. Diese hat dort aktuell 16 Erwachsene und 1 Kind untergebracht. Angesichts des beschränkten Raumangebots des Wohnhauses, das nach den genehmigten Bauvorlagen im Erdgeschoss über drei und im Obergeschoss über vier Wohnräume zwischen 9,5 und 21 m² verfügt, ist nicht erkennbar, wie die Belegung der Räume so organisiert werden kann, dass für alle dort untergebrachten Personen die Möglichkeit besteht, sich außerhalb der Arbeitszeit zurückziehen zu können, um sich zu erholen, zu zerstreuen und eine private Atmosphäre aufzubauen, wie es für das "Wohnen" typisch ist. Der Bedarf nach Schaffung einer solchen privaten Atmosphäre ist umso größer, je weiter die privaten Beziehungen unter den Bewohnern auseinander gehen.
- 17 Vgl. VG Minden, Beschluss vom 19.06.2006 - 1 L 327/06 -.
- 18 Nach Angaben der Antragstellerin lebt dort derzeit zwar eine Familie bestehend aus Großeltern, Tochter mit Lebensgefährte und einem Enkelkind. Für die weiteren zwölf Personen sind private Bindungen, die beengtere Wohnverhältnisse akzeptabel erscheinen ließen, aber nicht bekannt. Ein Nutzungskonzept, das die Möglichkeit zur Eigengestaltung der Haushaltsführung für jede der dort untergebrachten Personen hinreichend sicherstellt, liegt nicht vor.
- 19 Die danach vorliegende Nutzungsänderung ist formell illegal, weil es an der nach § 63 Abs. 1 BauO NRW erforderlichen Baugenehmigung fehlt. ... "
- 20 Nach Ergehen dieses Beschlusses, der in Rechtskraft erwuchs, ist jedoch eine Änderung der Situation eingetreten, die nach Auffassung der Kammer zu einer anderen rechtlichen Bewertung führt: Die Antragstellerin und Frau I2. U. kündigten als "Eigentümergeinschaft G.-weg 25" mit Schreiben vom 03. August 2013 den mit der in G1. ansässigen I1. GmbH und Co. KG geschlossenen Mietvertrag außerordentlich mit einer Auslauffrist zum 18. August 2013. Zudem wurde laut Vertrag vom 17. August 2013 die teilmöblierte Wohnung im Obergeschoss des Hauses mit einer Wohnfläche von circa 75,5 qm bestehend aus 4 Zimmern, 1 Küche, 1 Korridor/Diele, 1 Toilette mit Bad/Dusche, 1 Balkon und 1 Kellerraum zur Mitbenutzung ab dem 18. August 2013 an die Eheleute D. und N. H. vermietet. Die Gesamtzahl der Personen wurde auf 6 festgelegt. Mit einem weiteren Vertrag vom 18. August 2013 erfolgte die Vermietung der demnach gleich großen, ebenfalls teilweise möblierten Erdgeschosswohnung (3 Zimmer, 1 Küche, 1 Korridor/Die-

le, 1 Bad, 1 Toilette mit Bad/Dusche, 2 Kellerräume zur Mitbenutzung) an das Ehepaar O. und N1. W. ; insoweit wurde die Personengesamtzahl auf 7 begrenzt. Dazu hat die Antragstellerin ergänzend vorgetragen, dass sich seit der Neuvermietung der beiden Wohnungen an jeweils eine Familie im August 2013 maximal nur noch 13 Personen in dem Gebäude aufhielten. Darunter sei das Kind B. T. , das bei seiner Mutter und den Großeltern in einer Wohnung lebe und mittlerweile in Q. eingeschult worden sei. Mit diesem Vorbringen zur mittlerweile deutlich reduzierten Anzahl der im Haus lebenden Personen korrespondierend geht aus dem streitgegenständlichen Bescheid der Antragsgegnerin vom 31. März 2014 hervor, dass nach deren Feststellungen vom selben Tag in dem Gebäude 12 Personen ausländischer Herkunft gemeldet gewesen seien. Vor diesem Hintergrund nimmt die Kammer daher mangels anderweitiger Erkenntnisse an, dass sich in dem auf dem Grundstück E. -I. , G.-weg 25 befindlichen Wohnhaus seit etwa Mitte August 2013 bis heute außer den in den Mietverträgen aufgeführten Eheleuten H. und W. nur noch 7 weitere Erwachsene und das am 20. Juli 2005 geborene Kind B. -D. T. aufhalten.

- 21 Soweit die Antragsgegnerin in dem Bescheid vom 31. März 2014 weiterhin ausführte, die 12 gemeldeten Personen bildeten keinen einheitlichen Familienverband - verwandtschaftliche Beziehungen im Einzelfall seien bei der Gesamtbetrachtung ohne Belang - und deshalb liege unverändert eine illegale Nutzungsänderung vor, ist diese Darstellung ungeachtet der Frage, ob dieser rechtliche Ansatz richtig ist, bereits nicht nachvollziehbar. Denn die Antragsgegnerin hat trotz der gerichtlichen Verfügungen vom 07. April und 06. Mai 2014 weder eine Antragserwidernung noch aktualisierte Verwaltungsvorgänge vorgelegt, sodass dem Gericht nicht bekannt ist, von welchen Personen sie konkret ausgeht und worauf sie ihre Einschätzung zu vorhandenen bzw. fehlenden familiären Beziehungen im Einzelnen stützt. Unabhängig von dieser Sachverhaltsunsicherheit kann nach Ansicht der Kammer bei der derzeitigen vertragsgemäßen Belegung der Erd- und Obergeschosswohnung mit jeweils 6 oder mit 7 und 5 Personen - darunter jeweils eine Familie - auch im Hinblick auf die Raumanzahl und den Zuschnitt der Wohnungen nicht mehr ohne Weiteres von einer bloßen Unterbringung der Bewohner ausgegangen werden. Vielmehr spricht Überwiegendes dafür, dass seit der Neuvermietung der beiden Wohnungen zwar bescheidene, aber dennoch im rechtlichen Sinne ausreichende Möglichkeiten für die dort lebenden Arbeitnehmer und das Schulkind bestehen, sich in der Freizeit eine gewisse private Atmosphäre zur Zerstreuung und Erholung zu schaffen. Eine hinreichende Eigengestaltung der Haushaltsführung dürfte nunmehr zu bejahen sein. Da somit nach summarischer Prüfung die seit geraumer Zeit stattfindende Nutzung des Gebäudes durch nur noch 12 Personen einschließlich zweier Familien eine genehmigungskonforme Wohnnutzung darstellt, ist von einer Erfüllung der Verpflichtung aus der Grundverfügung unter Nr. 1 vom 21. Juni 2013 durch die Antragstellerin seit etwa Mitte August 2013 auszugehen, sodass sich die Festsetzung eines Zwangsgeldes in Höhe von 5.000 EUR mit Bescheid vom 31. März 2014 als rechtswidrig erweist.
- 22 Zu demselben Ergebnis führt die Anwendung des am 30. April 2014 in Kraft getretenen Wohnungsaufsichtsgesetzes (WAG NRW) vom 10. April 2014 (GV. NRW. 2014, 269). Dieses Gesetz ist anzuwenden, weil der Wohnraum nicht selbst genutzt wird, vgl. § 2 Abs. 4 WAG NRW. Nach § 3 Nr. 1 WAG NRW ist unter Wohnraum umbauter Raum zu verstehen, der tatsächlich und rechtlich zur dauernden Wohnnutzung geeignet und vom Verfügungsberechtigten dazu bestimmt ist. Hierbei kann es sich um Wohngebäude, Wohnungen oder einzelne Wohnräume handeln. Gemäß § 9 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes darf Wohnraum nur überlassen oder benutzt werden, wenn für jede Bewohnerin oder jeden Bewohner eine Wohnfläche von mindestens 9 qm, für jedes Kind bis sechs Jahren eine Wohnfläche von mindestens 6 qm vorhanden ist. Dabei ist die Wohnfläche entsprechend der Wohnflächenverordnung (nachfolgend: WoFIV) vom 25. November 2003 (BGBl. I S. 2346) in der jeweils geltenden Fassung zu berechnen, vgl. § 9 Abs. 1 Satz 2 WAG NRW. Diese Verordnung sieht in § 1 Abs. 2 vor, dass zur Berechnung der Wohnfläche die nach § 2 zur Wohnfläche gehörenden Grundflächen nach § 3 zu ermitteln und nach § 4 auf die Wohnfläche anzurechnen sind, wobei die Grundflächen von Räumen und Raumteilen mit einer lichten Höhe von mindestens zwei Metern vollständig anzurechnen sind (§ 4 Nr. 1 WoFIV). Nach § 9 Abs. 2 WAG NRW sind Wohnräume überbelegt, wenn die Wohnfläche im Zeitpunkt des Räumungsverlangens (der zuständigen Gemeinde) den nach Absatz 1 geltenden Maßstab nicht erreicht.
- 23 Daran gemessen genügt der von der Antragstellerin und der Miteigentümerin U. an zwei Familien vermietete Wohnraum im Erd- und Obergeschoss des Hauses mit einer lichten Höhe von jeweils 2,75 m (vgl. Bl. 32 der Bauakte) von je circa 75 qm auch den sich aus dem WAG NRW ergebenden Anforderungen. Bei einer unterstellten Belegung der beiden Wohnungen mit jeweils 6 Personen stehen etwa 12,50 qm pro Person zur Verfügung. Gleiches gilt, wenn in der Erdgeschosswohnung - wie laut Mietvertrag vom 18. August 2013 erlaubt - 7 Personen leben; dies er-

gibt dann eine nach dem WAG NRW ebenfalls noch als unbedenklich einzustufende Wohnfläche von 10,71 qm pro Person.

- 24 2. Vor diesem Hintergrund begegnet auch die gleichzeitig mit dem streitgegenständlichen Bescheid vom 31. März 2014 ausgesprochene Androhung eines weiteren Zwangsgeldes in Höhe von 7.500 Euro für den Fall der erneuten Nichtbefolgung der mit der Grundverfügung vom 21. Juni 2013 auferlegten Unterlassungspflicht voraussichtlich ebenfalls durchgreifenden rechtlichen Bedenken, sodass auch insoweit das Aufschubinteresse der Antragstellerin überwiegt.
- 25 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 53 Abs. 2 Nr. 2 i.V.m. § 52 Abs. 1 des Gerichtskostengesetzes (GKG). Dabei ist vom vollen Wert des festgesetzten Zwangsgeldes zuzüglich des halben Wertes des angedrohten Zwangsgeldes auszugehen. Der sich ergebende Betrag von 8.750 Euro ist wegen des nur vorläufigen Charakters der begehrten Entscheidung zu halbieren (vgl. den Streitwertkatalog der Bausenats des OVG NRW, BauR 2003, 1883).

© juris GmbH