

§ 34 BauGB; LBauO

Keine negative Vorbildwirkung eines singulären Ersatzbaus

OVG NRW, Urt. v. 02.12.2014 – 2 A 1675/13

Fall

E ist Eigentümerin eines Grundstücks in der kreisfreien Stadt B im Land L. Das Grundstück liegt innerhalb eines Straßengevierts mit etwa 180 m Seitenlänge. Das Geviert in einem dicht besiedelten Stadtteil ist heute nahezu geschlossen mehrgeschossig straßennah mit Wohnhäusern bebaut. Der Blockinnenbereich mit einer Ausdehnung von rund 25.000 m² wird vor allem hausgärtnerisch und als Grünfläche genutzt. Außerdem gibt es dort zwei Garagenanlagen mit 10 und 15 Einzelgaragen, die über Wegeparzellen angefahren werden können. Ein Bebauungsplan (BPlan) existiert für den Bereich nicht.

Vor 150 Jahren lag das Grundstück der E im Außenbereich und wurde als Hofstelle genutzt. Bebaut war es bis vor zehn Jahren mit einem großen Haupthaus. Das Haupthaus lag etwa 30 m tief von der vorderen A-Straße entfernt im Blockinnenbereich (Hinterland). Im Laufe der Jahrzehnte bildete sich die heutige Straßenrandbebauung und „umschloss“ das ehemalige Haupthaus.

Im Jahr 2004 zog der letzte Bewohner des Hauses aus Altersgründen aus. 2011 erwarb E das Grundstück mit dem renovierungsbedürftigen Haus. B erteilte als zuständige Bauaufsichtsbehörde der E ebenfalls 2011 die nach der LBauO erforderliche Baugenehmigung zum Umbau und zur Sanierung des ehemaligen Haupthauses, nach der das Haus im Wesentlichen bestehen bleiben sollte, insbesondere Dach und Außenwände. E baute jedoch ab 2013 abweichend von der Genehmigung. Er errichtete alle Außenwände und Decken sowie das Dach neu.

Als der Rohbau 2014 fertiggestellt war, wurde B auf den faktischen Neubau des Hauses aufmerksam. E stellte den Weiterbau zunächst ein. B gab der E nach Anhörung schließlich am 15.02.2015 den Abriss des Hauses innerhalb von sechs Monaten nach Eintritt der Bestandskraft der Verfügung auf. B berief sich darauf, dass nach dem Abriss und Neubau des 150 Jahre alten Haupthauses jeder Bestandsschutz erloschen sei. Die frühere Nutzung sei 2004 aufgegeben und zehn Jahre lang nicht wieder aufgenommen worden, sodass das Gebäude keine prägende Nachwirkung mehr entfalten könne. Der Neubau sei wegen abweichender Bauausführung von der Genehmigung des Jahres 2011 nicht gedeckt. Der Neubau füge sich als Hinterlandbebauung nicht ein, weil er ein negatives Vorbild für weitere Hinterlandwohnbebauungen im Blockinnenbereich darstellen werde. Der große Blockinnenbereich stelle eine Außenbereichsinsel im Innenbereich dar, die nur mit Außenbereichsvorhaben bebaut werden dürfe. Wohnhäuser wie das der E zählten nicht dazu. Der Baukörper stelle einen Fremdkörper in der geschlossenen Straßenrandbebauung dar.

E beruft sich in seiner am 28.02.2015 beim zuständigen Verwaltungsgericht erhobenen Klage darauf, dass Außenwände, Decken und Dach aus statisch zwingenden Gründen hätten erneuert werden müssen. Der Neubau sei von der Baugenehmigung gedeckt, weil er dem Haupthaus in seinen Ausmaßen und im Zweck entspreche. Negative Vorbildwirkung habe er nicht.

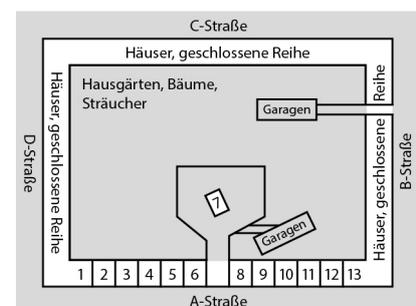
Wie wird das Verwaltungsgericht entscheiden?

Hinweis: Im Land L ist von der Ermächtigung des § 68 Abs. 1 S. 2 VwGO Gebrauch gemacht worden, von den Ermächtigungen in §§ 61 Nr. 3, 78 Abs. 1 Nr. 2 VwGO nicht.

Leitsätze

1. Nach Nutzungsaufgabe bzw. Beseitigung der Bausubstanz kann eine ursprünglich vorhandene Prägung der näheren Umgebung noch für eine gewisse Zeit nachwirken. Sie entfällt nur, wenn die bauliche Nutzung endgültig aufgegeben worden ist und nach der Verkehrsauffassung mit einer alsbaldigen Wiederaufnahme nicht (mehr) gerechnet werden kann.
2. Die Prägungswirkung kann auch von dem inzwischen beseitigten Vorgängergebäude des jetzigen Bauvorhabens ausgehen.
3. Die Wiederrichtung eines einzigen Wohngebäudes im Hinterland eines Blockinnenbereichs kann sich i.S.v. § 34 Abs. 1 BauGB einfügen, wenn die Wohnnutzung in der näheren Umgebung singulär ist und deswegen nicht als Vorbild für weitere Hinterlandgebäude dienen kann.

(Leitsätze des Bearbeiters)



Lösung

Das Verwaltungsgericht gibt der Klage statt, soweit sie zulässig und begründet ist.

A. Zulässigkeit der Klage

I. Mangels aufdrängender Spezialzuweisung richtet sich die Eröffnung des **Verwaltungsrechtswegs** nach § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO. Streitscheidend sind die öffentlich-rechtlichen Vorschriften der LBauO und des BauGB, sodass eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art vorliegt, die auch keinem anderen Gericht zugewiesen ist.

II. Statthafte Klageart ist die Anfechtungsklage gemäß § 42 Abs. 1 Fall 1 VwGO, gerichtet auf die Aufhebung des mit Bescheid vom 15.02.2015 angeordneten Abrisses des Rohbaus der E. Der Bescheid ist nach Inhalt und äußerer Form ein Verwaltungsakt i.S.v. § 35 S. 1 VwVfG.

III. Die nach § 42 Abs. 2 VwGO erforderliche **Klagebefugnis** folgt daraus, dass E als Adressatin eines belastenden Verwaltungsakts geltend machen kann, zumindest in ihrem Grundrecht aus Art. 14 Abs. 1 GG verletzt zu sein („Adressatentheorie“).

IV. Nach landesgesetzlicher Ausnahme gemäß § 68 Abs. 2 S. 1 Hs. 1 VwGO findet kein **Vorverfahren** statt.

V. Die **Klagefrist** des § 74 Abs. 1 S. 2 VwGO von einem Monat nach Bekanntgabe des Bescheids ist eingehalten.

VI. Richtige Klagegegnerin ist gemäß § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO die Stadt B, deren Behörde die angefochtene Verfügung erlassen hat.

VII. Die **Beteiligtenfähigkeit** der E als natürliche Person ergibt sich aus § 61 Nr. 1 Fall 1 VwGO, die der Stadt B als juristische Person des öffentlichen Rechts aus § 61 Nr. 1 Fall 2 VwGO. E ist nach § 62 Abs. 1 Nr. 1 VwGO prozessfähig, für B handelt nach § 62 Abs. 3 VwGO ihr Oberbürgermeister als gesetzlicher Vertreter.

Die Klage ist zulässig.

B. Begründetheit der Klage

Die Klage ist begründet, soweit die angefochtene Abrissverfügung rechtswidrig und E dadurch in ihren Rechten verletzt ist (§ 113 Abs. 1 S. 1 VwGO).

I. Die nach dem Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes notwendige **Ermächtigungsgrundlage** ist die jeweilige Vorschrift der LBauO für eine Abriss- bzw. Beseitigungsverfügung.

II. An der **formellen Rechtmäßigkeit** des Bescheids bestehen keine Zweifel. B ist die **zuständige** Bauaufsichtsbehörde, sie hat E vor dem Erlass der Abrissverfügung nach § 28 Abs. 1 VwVfG **angehört** und durch den schriftlichen Bescheid evtl. **Formerfordernissen** genügt.

III. In **materieller** Hinsicht setzt eine Abrissverfügung als Verstoß gegen baurechtliche Vorschriften die **formelle und materielle Illegalität** (Baurechtswidrigkeit) des Vorhabens (Gebäudes) voraus.

„[36] Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer baurechtlichen Beseitigungsverfügung ist regelmäßig – wie auch hier – der Zeitpunkt der letzten behördlichen Entscheidung.“

1. Ein Vorhaben ist **formell baurechtswidrig**, wenn es nicht durch eine nach der LBauO erforderliche Baugenehmigung gedeckt ist.

a) B hat der E im Jahr 2011 die nach der LBauO erforderliche **Baugenehmigung erteilt**.

Zum Landesrecht vgl. § 65 S. 1 LBO BW; Art. 76 S. 1 BayBO; § 79 S. 1 BauO Bln; § 74 BbgBO; § 79 Abs. 1 S. 1 BauO Bre; § 76 Abs. 1 S. 1 HBauO; § 72 Abs. 1 S. 1 HBO; § 80 Abs. 1 LBauO M-V; § 79 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 NBauO; § 61 Abs. 1 S. 2 BauO NRW; § 81 S. 1 LBauO RP; § 82 Abs. 1 LBO SL; § 80 S. 1 SächsBO; § 79 S. 1 BauO LSA; § 59 Abs. 2 Nr. 3 LBO SH; § 79 Abs. 1 S. 1 ThürBO.

b) Die Baugenehmigung entfaltet jedoch nur dann ihre **Legalisierungswirkung** (= formeller Bestandsschutz), wenn der errichtete Rohbau von der Baugenehmigung gedeckt ist. Eine Baugenehmigung rechtfertigt die Errichtung eines Baukörpers nur in dem von ihr gesteckten Rahmen, weil Regelungsgegenstand der Genehmigung das einheitliche Ganze ist und sie auf einer Prüfung aller baurechtlich erheblichen Fragen einheitlich für das gesamte zur Genehmigung gestellte Vorhaben beruht. Die Baugenehmigung erledigt sich wegen **abweichender Bauausführung** von den genehmigten Bauvorlagen, wenn die Abweichung so erheblich ist, dass das ausgeführte Vorhaben im Verhältnis zum genehmigten als ein „aliud“ zu werten ist.

„[39] ... Der streitige Rohbau ist formell illegal errichtet worden. Eine legalisierende Baugenehmigung liegt nicht vor. Auf formellen Bestandsschutz des Altgebäudes kann sich die Klägerin ebenso wenig berufen wie auf die ihr erteilte Genehmigung für den Umbau und die Sanierung des Altgebäudes. Denn das Altgebäude ist ... im Zuge der Erstellung des Rohbaus insgesamt abgerissen worden. Damit endete ein gegebener Bestandsschutz und fand die der Klägerin erteilte Baugenehmigung ihre Erledigung ...“

c) Da die für den abweichenden Bau erforderliche Baugenehmigung weder beantragt noch erteilt wurde, ist das Vorhaben **formell baurechtswidrig**.

2. Der Rohbau muss weiterhin auch **materiell baurechtswidrig** sein. Ein Vorhaben ist materiell baurechtswidrig, wenn das Gebäude seit seiner Errichtung ununterbrochen gegen öffentlich-rechtliche Bauvorschriften verstößt. Fraglich ist hier allein die bauplanerische Zulässigkeit.

a) Bei dem fertiggestellten Rohbau handelt es sich um die **Errichtung einer baulichen Anlage** i.S.v. § 29 Abs. 1 BauGB, sodass die §§ 30 ff. BauGB anwendbar sind. Das Grundstück liegt nicht innerhalb eines **BPlans**, sodass § 30 BauGB nicht einschlägig ist.

b) Die planungsrechtliche Zulässigkeit richtet sich nach § 34 BauGB (**unbeplanter Innenbereich**), wenn dessen Voraussetzungen erfüllt sind.

aa) Dazu muss das Grundstück des E innerhalb eines **im Zusammenhang bebauten Ortsteils** liegen.

(1) Im Zusammenhang bebaut ist jede tatsächlich aufeinander folgende Bebauung, die den Eindruck der Geschlossenheit (= Zusammengehörigkeit) vermittelt. Einen **Ortsteil** bildet jeder Bebauungszusammenhang (Häuser) im Gemeindegebiet, der nach der Zahl der vorhandenen Bauten ein gewisses Gewicht besitzt und Ausdruck einer organischen Siedlungsstruktur ist.

(2) An dem erforderlichen Bebauungszusammenhang würde es fehlen, wenn das hausgärtnerisch und als Grünfläche genutzte Innere des Blocks als **Außenbereich** i.S.v. § 35 BauGB anzusehen ist. Zum Außenbereich gehören diejenigen Gebiete, die weder innerhalb des räumlichen Geltungsbereichs eines BPlans i.S.d. § 30 Abs. 1 oder 2 BauGB, noch innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile (§ 34 Abs. 1 S. 1 BauGB) liegen. Eine ringsum von Bebauung umgebene Freifläche, die so groß ist, dass sich ihre Bebauung nicht mehr als zwanglose Fortsetzung der vorhandenen Bebauung aufdrängt und die deshalb nicht als Baulücke erscheint, liegt daher nicht innerhalb eines Bebauungszusammenhangs i.S.d. § 34 BauGB; sie ist bebauungsrechtlich Außenbereich (**Außenbereich im Innenbereich**). Daran fehlt es hier, weil an der Stelle des Rohbaus bereits vor mehr als 150 Jahren ein Wohnhaus stand, an das die Bebauung nur herangerückt ist.

„[44] Das Vorhabengrundstück nimmt ... an dem Bebauungszusammenhang teil, der sich in dem ... Straßengeviert maßgeblich straßennah ausgebildet hat. ...“

Genehmigungswegfall durch abweichende Bauausführung.

Vgl. AS-Skript Öffentliches Baurecht [2015], Rn. 92 f.

Vgl. AS-Skript Öffentliches Baurecht [2015], Rn. 124.

In Klausuren sollten Sie sich – anders als hier – möglichst für ein Baugebiet nach BauNVO entscheiden, z.B. Allgemeines Wohngebiet (§ 4 BauNVO).

Wenn eine konkrete/aktuelle „bodenrechtliche Spannung“ oder „Unruhe“ durch das geplante Vorhaben entstünde, muss ein BPlan erlassen werden, der diese Konflikte planerisch löst. Vorher kann nicht gebaut werden.

Faustregel: Fehlt ein Vorbildgebäude, löst das erste Vorhaben bodenrechtliche Spannungen aus.

bb) Das Vorhaben des E muss sich i.S.v. § 34 Abs. 1 S. 1 BauGB **einfügen**.

(1) Entspricht die Eigenart der näheren Umgebung einem der Baugebiete der Baunutzungsverordnung, beurteilt sich die Zulässigkeit des Vorhabens seiner **Art** nach allein danach, ob es nach dieser Verordnung in dem Baugebiet allgemein zulässig wäre, § 34 Abs. 2 BauGB.

„[46] ... eine Wohnnutzung, welche die Klägerin mit dem streitgegenständlichen Gebäude in erster Linie verfolgt, [fügt sich] ihrer Art nach gemäß § 34 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 BauGB in die nähere Umgebung ein. ... Diese [ist] durch die das Vorhaben-Grundstück umgebende umfängliche Wohnnutzung (mit-)geprägt, ohne dass abschließend zu entscheiden wäre, wie weit insoweit der Rahmen der näheren Umgebung nach § 34 Abs. 1 S. 1 BauGB reicht und ob die Eigenart derselben einem Baugebiet der Baunutzungsverordnung entspricht und wenn ja welchem.“

(2) Weiterhin muss sich das Vorhaben nach der **Grundstücksfläche, die überbaut werden soll**, mithin auch der Lage des Gebäudes auf dem Baugrundstück, einfügen. Hieran können Zweifel bestehen, weil es sich im Gegensatz zu der umgebenden Straßenrandbebauung bei dem Gebäude der E um eine sog. **„Hinterlandbebauung“** handelt.

„[49] Ein Vorhaben fügt sich im Sinne des § 34 Abs. 1 S. 1 BauGB in die Eigenart der näheren Umgebung ein, wenn es bezogen auf die in dieser Vorschrift genannten Kriterien den seiner Umgebung ableitbaren Rahmen einhält, indem es dort ein ‚Vorbild‘ oder eine ‚Entsprechung‘ findet, es sei denn, es würde es an der gebotenen Rücksichtnahme auf die Umgebungsbebauung fehlen lassen. Das Erfordernis des ‚Einfügens‘ hindert indes nicht schlechthin daran, den vorgegebenen Rahmen zu überschreiten. Ist letzteres der Fall, fügt es sich in seine Umgebung gleichwohl ein, wenn das Vorhaben weder selbst noch infolge einer Vorbildwirkung geeignet ist, bodenrechtlich beachtliche und erst noch ausgleichsbedürftige Spannungen zu begründen oder vorhandene Spannungen zu erhöhen.“

Wann solche Spannungen auftreten, ist stets einzelfallabhängig.

„[51] Ausgeschlossen ist danach ein Vorhaben (nur), wenn es die vorhandene Situation in bauplanungsrechtlich relevanter Weise verschlechtert, stört oder belastet. ... Dagegen fügt sich ein Vorhaben nicht in die Eigenart der näheren Umgebung ein, wenn es die Gefahr heraufbeschwört, dass der gegebene Zustand in negativer Richtung in Bewegung gebracht wird. Davon ist regelmäßig auszugehen, wenn der **von der Bebauung bisher eingehaltene Rahmen überschritten** wird, ohne dass dies durch irgendeine Besonderheit begründet wäre, durch die sich das Baugrundstück von den Nachbargrundstücken unterscheidet. ...“

Für eine **Hinterlandbebauung** gilt nichts anderes. Sie ist nicht per se städtebaulich unerwünscht. Spannungen entstehen nur, wenn eine im Hinterland tatsächlich vorhandene „Ruhelage“ gestört wird.

„[56] Die für die Beurteilung des Einfügens eines Bauvorhabens maßgebliche ‚nähere Umgebung‘ wird dadurch ermittelt, dass in zwei Richtungen, nämlich in Richtung vom Vorhaben auf die Umgebung und in Richtung von der Umgebung auf das Vorhaben geprüft wird, wie weit die jeweiligen Auswirkungen reichen. Dabei ist die nähere Umgebung für jedes der in § 34 Abs. 1 S. 1 BauGB aufgeführten Bezugsmerkmale gesondert zu ermitteln, weil sie jeweils eine Prägung mit ganz unterschiedlicher Reichweite und Gewichtung entfalten können. ...“

Abzustellen ist auf das, was in der näheren Umgebung **tatsächlich vorhanden** ist. Auszusondern sind die unwesentlichen baulichen Anlagen, die nach ihrer quantitativen Erscheinung keine Prägekraft besitzen. Auszuscheiden sind auch **Fremdkörper**, die aus dem Umgebungsrahmen herausfallen. Danach findet sich innerhalb des Gevierts keine bauliche Anlage mit ausreichendem Gewicht, die als Vorbild für den Rohbau dienen könnte, weil sie ebenfalls

im Hinterland errichtet ist. Die Garagen sind qualitativ zu geringgewichtig, um als Vorbild zu dienen.

(3) In Betracht kommt jedoch, dass das 150 Jahre bis ins Jahr 2013 vorhanden gewesene **ehemalige Haupthaus** an gleicher Stelle noch Prägestärke entfaltet.

„[62] Als prägend ist regelmäßig zwar nur die tatsächlich vorhandene Bebauung und deren Nutzung – auch die auf dem Vorhabengrundstück selbst – in den Blick zu nehmen. Nach Aufgabe der baulichen Nutzung kann eine ursprünglich vorhandene (Mit-)Prägung der näheren Umgebung allerdings noch **für eine gewisse Zeit nachwirken**. Das gilt namentlich, wenn – wie hier – der Abriss des Altbestands im tatsächlichen Zusammenhang mit einer beabsichtigten Wiederbebauung eines Gebäudes steht. Sie entfällt nur, wenn die bauliche Nutzung endgültig aufgegeben worden ist und nach der Verkehrsauffassung mit einer alsbaldigen Wiederaufnahme nicht (mehr) gerechnet werden kann.“

Nach der **Verkehrsauffassung** musste mit einer Wiederaufnahme der Wohnnutzung im Hinterland gerechnet werden. Der letzte Bewohner zog nur aus Altersgründen aus. Das Haus war lediglich renovierungsbedürftig. E hatte keinen Willen manifestiert, die Wohnnutzung als solche endgültig aufzugeben. Im Ergebnis prägt das (ersetzte) Altgebäude die nähere Umgebung noch maßgeblich mit, sodass sich das Ersatzgebäude **hinsichtlich der überbaubaren Grundstücksfläche** (Hinterlandbebauung) **einfügt**.

(4) Selbst wenn das ehemalige Haupthaus **keine prägende Wirkung** mehr entfalten sollte, könnte sich das Ersatzgebäude der E einfügen, wenn es aus anderen Gründen **keine bodenrechtlich beachtliche Spannung** nach sich zieht. Das kommt in Betracht, wenn es im Blockinnenbereich des Viertels **kein Vorbild** für eine weitere Wohnbebauung sein kann.

„[69] ... das Vorhabengrundstück [befindet sich] in einer singulären städtebaulichen Lage. Prägende Hauptnutzungen finden sich außerhalb des Vorhabengrundstücks nur in straßennahen Gebäuden nebst Anbauten. Eine vorbildwirkende Ausstrahlung der – insoweit im Hinblick auf den Standort fremdkörperhaft wirkenden – Wohnnutzung auf das im Wesentlichen gärtnerisch bzw. für Nebenanlagen genutzte Umfeld scheidet danach aus. ...“

Die Vorbildwirkung beruht auf dem **Gleichbehandlungsgrundsatz**.

„[69] ... Für eine planungsrechtlich zu missbilligende ... Vorbildwirkung reicht es nicht aus, wenn (erst) die Folgebebauung eine einen potentiellen Planungsbedarf auslösende Spannung erzeugt; vielmehr setzt die bodenrechtliche Spannung begründende ‚Unruhe‘ zusätzlich voraus, dass die Differenzierung zwischen der beantragten und der Folgebebauung durch Genehmigung im einen und Versagung der Genehmigung im anderen Fall zu missbilligen ist, weil sie zur Bevorzugung des einen Baubewerbers führen würde, obgleich sich sein Grundstück und sein Vorhaben von den Grundstücken und Vorhaben anderer Eigentümer nicht wesentlich unterscheidet.“

Ein solcher wesentlicher Unterschied ist hier gegeben, weil nur auf dem Grundstück des E seit 150 Jahren eine (singuläre) Wohnnutzung nebst Versiegelung bestand.

cc) Aus demselben Grund ist das aus § 34 Abs. 1 u. 2 BauGB und § 15 Abs. 1 BauNVO folgende **Rücksichtnahmegebot** eingehalten.

Ergebnis: Das noch im Rohbau befindliche Bauvorhaben der E ist materiell baurechtmäßig. Die Abrissverfügung ist rechtswidrig. Das Verwaltungsgericht hebt sie auf.

Dr. Martin Stuttmann

Hier liegt die entscheidende Weichenstellung des Falles, auf die man erst einmal kommen muss.

Vgl. AS-Skript Öffentliches Baurecht [2015], Rn. 95 (Nutzungsaufgabe) und BVerwG BRS 60 Nr. 83 (Beseitigung der Bausubstanz).

Die Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision blieb ohne Erfolg, BVerwG, Beschl. v. 18.03.2015 – BVerwG 4 B 11.15.