



03.12.2015

Wichtige neue Entscheidung

Baurecht und Verfahrensrecht: Bindungswirkung einer bestandkräftigen Beseitigungsanordnung für ein Baugenehmigungsverfahren

Art. 76 Satz 1 BayBO, Art. 43 Abs. 2 Alt. 5, Art. 51 BayVwVfG, § 86 Abs. 1 VwGO

Bestandskräftige Beseitigungsanordnung
Feststellung der materiellen Illegalität der zu beseitigenden Anlage
Nachträglich gestellter Bauantrag
Fehlendes Sachbescheidungsinteresse
Kein Anspruch auf Wiederaufgreifen

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 23.11.2015, Az. 1 ZB 15.1978

Leitsatz:

Da mit einer Beseitigungsanordnung verbindlich festgestellt wird, dass die betroffene Anlage materiell rechtswidrig ist, kann die Anordnung nach Eintritt der Bestandskraft bei gleichbleibender Sach- und Rechtslage durch einen nachträglich gestellten Bauantrag nicht in Frage gestellt werden.

Hinweis:

Hinweis: Diese Entscheidung wird gleichzeitig auf unserer Internetseite eingestellt.

www.landesanwaltschaft.bayern.de

Der Entscheidung des 1. Senat des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs lag folgender Sachverhalt zugrunde: Der Kläger hatte eine landwirtschaftliche Bergehalle deutlich größer als genehmigt errichtet. Die daraufhin ergangene Teil-Beseitigungsanordnung hatte er bestandskräftig werden lassen, versuchte nun aber, mit Hilfe neuerlicher Gutachten den Bedarf an der überschießend gebauten Hallenfläche zu begründen und die Genehmigung entsprechend tektieren zu lassen.

Im Rahmen seiner gegen die Versagung der Tekturgenehmigung erhobenen Verpflichtungsklage sah der Senat allerdings keinen Anlass, die Genehmigungsfähigkeit der zu groß gebauten Halle erneut in der Sache zu prüfen. Vielmehr sei mit der bestandskräftig gewordenen Beseitigungsanordnung verbindlich darüber entschieden, dass die zu groß gebaute Halle materiell rechtswidrig und damit nicht genehmigungsfähig sei. Die Beseitigungsanordnung habe im Hinblick auf die materielle Baurechtswidrigkeit bei gleichbleibender Sach- und Rechtslage Feststellungswirkung (Rn. 5).

Nachfolgend (Rn. 6) setzt sich die Entscheidung mit der schon älteren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Frage der Bindungswirkung der Ablehnung eines Bauantrags (U.v. 6.8.1975 - BVerwG 4 C 15.73 – juris) auseinander und legt dar, warum diese vor dem Hintergrund der sog. „Nassauskiesungsentscheidung“ des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1997 nicht tragfähig erscheine.

Konsequenterweise prüft die Entscheidung abschließend, ob der Tekturantrag vor diesem Hintergrund als Wiederaufnahmeantrag gegen die bestandskräftige Beseitigungsanordnung Erfolg verspräche.

Der 1. Senat gibt damit eine entsprechende Auslegung des Art. 76 Satz 1 der Bayerischen Bauordnung verbindlich vor. Da die Entscheidung im Nichtzulassungsverfahren ergangen

ist, handelt es sich nach der Rechtauffassung des Senats wohl um eine nichtrevisible Frage des Landesrechts.

Steiner
Oberlandesanwältin

1 ZB 15.1978

*Großes Staats-
wappen*

M 1 K 15.795

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

In der Verwaltungsstreitsache

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

- ***** -

*****.

** *****

** *** ***** * *****

gegen

Freistaat Bayern,

vertreten durch die Landesrechtsanwaltschaft Bayern,

Ludwigstr. 23, 80539 München,

- Beklagter -

beigefügt:

Gemeinde *****

vertreten durch den ersten Bürgermeister,

***** ** ** ** *

bevollmächtigt:

Rechtsanwalt * ***** *******

***** ** ** ** *

wegen

Verpflichtung zur Erteilung einer Tekturgenehmigung für eine landwirtschaftliche Halle
(FINr. 2722 Gemarkung *****);

hier: Antrag des Klägers auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Bayerischen
Verwaltungsgerichts München vom 28. Juli 2015,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 1. Senat,

durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Dhom,

den Richter am Verwaltungsgerichtshof Lorenz,

den Richter am Verwaltungsgerichtshof Bergmüller

ohne mündliche Verhandlung am **23. November 2015**

folgenden

Beschluss:

- I. Der Antrag auf Zulassung der Berufung wird abgelehnt.
- II. Der Kläger trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens einschließlich der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen.
- III. Der Streitwert wird für das Zulassungsverfahren auf 5.000,- Euro festgesetzt.

Gründe:

- 1 Der Antrag auf Zulassung der Berufung hat keinen Erfolg, weil die geltend gemachten Zulassungsgründe nicht vorliegen (§ 124a Abs. 5 Satz 2 VwGO).
- 2 1. Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des angefochtenen Urteils bestehen nicht (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO).
- 3 Das Verwaltungsgericht hat die Klage auf Erteilung der beantragten und mit Bescheid vom 30. Januar 2015 abgelehnten Tekturbaugenehmigung zu Recht abgewiesen. Dies folgt bereits daraus, dass aufgrund der bestandskräftigen Rückbauanordnung vom 17. Oktober 2013 feststeht, dass der abweichend von der Baugenehmigung vom 5. April 2012 errichtete Teil der landwirtschaftlichen Halle des Klägers, der nun nachträglich genehmigt werden soll, materiell rechtswidrig ist.

- 4 Während die sog. Tatbestandswirkung nur die durch den Verwaltungsakt getroffene Regelung als solche erfasst, ist ausnahmsweise mit manchen Verwaltungsakten aufgrund und nach Maßgabe des materiellen Rechts eine sog. Feststellungswirkung verbunden, die auch der eigentlichen Entscheidung vorausliegende Elemente wie die Beurteilung vorgreiflicher Inzidentfragen mit in die Bindungswirkung einbezieht (vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, 15. Aufl. 2014, § 43 Rn. 26 m.w.N.). Ob eine aufgrund von Art. 76 Satz 1 BayBO ergangene Beseitigungsanordnung die Feststellung einschließt, dass die zu beseitigende Anlage materiell rechtswidrig ist, ist daher eine Frage, die durch Auslegung der genannten landesrechtlichen Vorschrift zu beantworten ist (vgl. BVerwG, U.v. 17.10.1989 – 1 C 18.87 – DVBl 1990, 206 zur Bedeutung eines ablehnenden Baubescheids für das gaststättenrechtliche Erlaubnisverfahren).
- 5 Eine Beseitigungsanordnung nach Art. 76 Satz 1 BayBO setzt voraus, dass die Anlage im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften errichtet oder geändert worden ist und nicht auf andere Weise rechtmäßige Zustände hergestellt werden können. Zentraler Bestandteil des Beseitigungsverfahrens ist daher die umfassende und abschließende Prüfung, ob die betroffene Anlage materiell rechtswidrig ist. Eine Beseitigungsanordnung als gravierendste Form bauaufsichtlichen Einschreitens darf nur erlassen werden, wenn diese Prüfung die materielle Illegalität der Anlage ergeben hat. Im Interesse der Rechtssicherheit und zur Vermeidung von Doppelprüfungen ist Art. 76 Satz 1 BayBO deshalb dahingehend auszulegen, dass die Beseitigungsanordnung die materielle Illegalität der betroffenen Anlage verbindlich feststellt, so dass die Anordnung bei gleichbleibender Sach- und Rechtslage durch einen später gestellten Bauantrag nicht in Frage gestellt werden kann (vgl. BayVGH, U.v. 25.11.2014 – 9 B 13.1401 – BayVBl 2015, 382; Jäde in Jäde/Dirnberger/Bauer/ Weiss, Die neue Bayerische Bauordnung, Stand Juli 2008, Art. 76 Rn. 58; Molodovsky in Molodovsky/Famers/Kraus, Bayerische Bauordnung, Art. 76 Rn. 115 f.; OVG Berlin, U.v. 21.11.1969 BRS 22, 284 zum berliner Landesrecht).
- 6 Allerdings hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts abweichend von der Rechtsprechung des früher für das Baurecht zuständigen 1. Senats (vgl. U.v. 31.7.1964 – I C 132.59 – DVBl 1965, 280 mit kritischer Anmerkung von Weyreuther) unter Berufung auf Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG wiederholt die Auffassung vertreten, dass – anders als bei einem rechtskräftigen verwaltungsgerichtlichen Urteil – ein Anspruch auf Erteilung einer Baugenehmigung durch die Bestandskraft eines zuvor ablehnenden Bescheids selbst bei unveränderter Sach- und Rechtslage nicht ausgeschlossen werde (vgl. BVerwG, U.v. 6.6.1975 – IV C 15.73 – BVerwGE 48, 271 m.w.N.; B.v. 9.3.1990 – 4 B 145.88 – juris Rn. 32; zustimmend Kopp/Ramsauer, VwVfG, 15. Aufl. 2014, § 51 Rn. 7a; im Ergebnis zustimmend Mampel, Formelle und materielle Illegalität, BauR 1996, 13 ff.). Bei Zugrundelegung dieser Auffassung wäre wohl auch die hier vertretene Auslegung des Art. 76 Satz 1 BayBO zur

materiellen Feststellungswirkung einer Beseitigungsanordnung nicht mit Art. 14 GG vereinbar. Das in den genannten Entscheidungen zum Ausdruck kommende Verständnis des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG ist jedoch mit der sog. Nassauskiesungsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht zu vereinbaren (vgl. BVerfG, B.v. 15.7.1981 – 1 BvL 77.78 – BVerfGE 58, 300). Demnach wird der Inhalt des Eigentums nicht ausschließlich von Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG bestimmt, so dass sich allein aus dieser Verfassungsnorm auch kein Anspruch auf Erteilung einer Baugenehmigung ergeben kann. Vielmehr hat das Grundgesetz in Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG dem Gesetzgeber die Aufgabe übertragen, den Inhalt (und die Schranken) des Eigentums zu bestimmen. Erst der Gesetzgeber schafft damit diejenigen Rechtssätze, die die Rechtsstellung des Eigentümers begründen und ausformen (vgl. BVerfG, B.v. 15.7.1981 a.a.O. S. 330, juris Rn. 118). Zudem wird sowohl das Wesen und die Funktion der Bestandskraft von Verwaltungsakten als auch die Verbindlichkeit als wesentliches Element des Verwaltungsaktsbegriffs verkannt (zutreffend Kopp/Ramsauer, VwVfG, 15. Aufl. 2014, § 43 Rn. 20; Schenke in Achterberg/Püttner, Besonderes Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2000, S. 830). Das Argument, dem Bauherrn müsse gewährleistet sein, die materielle Rechtmäßigkeit wenigstens einmal in einem mit allen rechtsstaatlichen Garantien ausgestatteten gerichtlichen Verfahren zur Prüfung stellen zu können, überzeugt nicht. Für die Gewährung effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) genügt es, dass der Bauherr die Möglichkeit hat, den Verwaltungsrechtsweg in Anspruch zu nehmen. Macht er davon keinen Gebrauch, so ist nicht nachvollziehbar, warum dies nicht zu seinen Lasten gehen sollte (vgl. Jäde in Jäde/Dirnberger/ Bauer/Weiss, Die neue Bayerische Bauordnung, Stand Juli 2008, Art. 76 Rn. 56). Ähnlich wie klageabweisende Urteile, bei denen der Umfang der Rechtskraft ohne Heranziehung des Tatbestands und der Entscheidungsgründe nicht bestimmbar wäre (vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 21. Aufl. 2015, § 121 Rn. 18 m.w.N.), sind Ablehnungsbescheide zur näheren Bestimmung dessen, was durch sie geregelt wird, unter Heranziehung der tragenden Gründe auszulegen (Kopp/Ramsauer a.a.O. § 43 Rn. 15). Ein bestandskräftiger Bescheid, mit dem die Erteilung einer Baugenehmigung abgelehnt wurde, beinhaltet daher die verbindliche Feststellung, dass dem Bauvorhaben öffentlich-rechtliche Vorschriften entgegenstehen, die im bauaufsichtlichen Verfahren zu prüfen sind (vgl. Art. 68 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 1 BayBO). Dies stimmt mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts überein, wonach die (positive) bauaufsichtliche Genehmigung nach dem Bauordnungsrecht der Länder nicht nur die Baufreigabe regelt, sondern auch die umfassende Feststellung der Vereinbarkeit des Bauvorhabens einschließlich der ihm zugedachten Nutzung mit den öffentlich-rechtlichen Vorschriften beinhaltet, soweit sie für die baurechtliche Prüfung einschlägig sind (vgl. BVerwG, U.v. 17.10.1989 – 1 C 18.87 – DVBl 1990, 206/207).

- 7 Steht die materielle Feststellungswirkung eines ablehnenden Baubescheids nach Auffassung des Senats nicht mit Art. 14 GG in Widerspruch, so gilt dies auch für die Beseitigungsanordnung. Nach alledem stehen sowohl ein bestandskräftiger Ablehnungsbescheid

als auch eine bestandskräftige Beseitigungsanordnung bei unveränderter Sach- und Rechtslage der positiven Verbescheidung eines erneuten Bauantrags in gleicher Sache entgegen.

8 Hält man deshalb ein Wiederaufgreifen des Beseitigungsverfahrens für erforderlich, um zu einer für den Kläger günstigen Entscheidung kommen zu können, so ist der Tekturantrag so auszulegen, dass er auch einen Antrag nach Art. 51 BayVwVfG auf Aufhebung der Rückbauanordnung beinhaltet. Die Voraussetzungen des Art. 51 Abs. 1 und 2 BayVwVfG liegen jedoch nicht vor. Dafür, dass sich die Sach- oder Rechtslage seit dem Erlass der bestandskräftigen Rückbauanordnung vom 17. Oktober 2013 zu Gunsten des Klägers geändert hätte, ist weder etwas vorgetragen noch ersichtlich (vgl. Art. 51 Abs. 1 Nr. 1 BayVwVfG). Gutachterliche Einschätzungen, wie sie der Kläger unter dem 1. April 2014 und 18. März 2015 vorgelegt hat, sind von vornherein nicht geeignet, die maßgebliche Sachlage zu ändern, sondern führen allenfalls zu einer anderen Bewertung dieser Sachlage. Selbst wenn man die beiden gutachterlichen Einschätzungen als „neue Beweismittel“ im Sinn von Art. 51 Abs. 1 Nr. 2 BayVwVfG werten würde, käme eine für den Kläger positive Entscheidung über den Tekturantrag nicht in Betracht, weil entsprechende Stellungnahmen bereits vor Erlass der Rückbauanordnung vom 17. Oktober 2013 ohne weiteres möglich gewesen wären (vgl. Art. 51 Abs. 2 BayVwVfG).

9 Geht man dagegen davon aus, dass es der Durchführung eines Verfahrens nach Art. 51 BayVwVfG nicht bedarf, weil sich selbst eine bestandskräftige Beseitigungsanordnung durch eine nachträglich erteilte Baugenehmigung ungeachtet deren Rechtmäßigkeit „auf andere Weise“ erledigen kann (vgl. Art. 43 Abs. 2 Alt. 5 BayVwVfG), fehlt dem Tekturantrag, der dann seinem Wortlaut entsprechend (nur) auf die Einleitung eines Baugenehmigungsverfahrens gerichtet ist, bereits das Sachbescheidungsinteresse. Denn aufgrund der bestandskräftigen Rückbauanordnung vom 17. Oktober 2013, seit deren Erlass die Sach- und Rechtslage wie dargelegt unverändert geblieben ist, steht fest, dass der Teil der landwirtschaftlichen Halle des Klägers, der nun nachträglich genehmigt werden soll, materiell rechtswidrig ist. Das Landratsamt hat somit den Ablehnungsbescheid vom 30. Januar 2015 zu Recht auf das fehlende Sachbescheidungsinteresse gestützt. Dass es vorsorglich noch zusätzlich die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit der Tektur geprüft und verneint hat, macht diesen Bescheid noch nicht zu einem sog. Zweitbescheid und eröffnet deshalb den Rechtsweg in der Sache nicht neu.

10 2. Die geltend gemachten Verfahrensmängel liegen nicht vor (§ 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO).

- 11 Dadurch dass das Verwaltungsgericht von einem Augenschein und von der Einholung eines Sachverständigengutachtens zum Flächenbedarf bei der vom Kläger errichteten Rundbogenhalle abgesehen hat, hat es seine Aufklärungspflicht (§ 86 Abs. 1 VwGO) nicht verletzt. Da der anwaltlich vertretene Kläger in der mündlichen Verhandlung diesbezüglich keine Beweisanträge gestellt hat, kann er sich, weil sich eine Beweiserhebung jedenfalls nicht aufgedrängt hat, nicht mit Erfolg auf einen Verstoß gegen die gerichtliche Aufklärungspflicht berufen (vgl. BVerwG, U.v. 25.2.1993 – 2 C 14.91 – DVBl 1993, 955). Abgesehen davon hat das Verwaltungsgericht maßgeblich darauf abgestellt, dass sich ein vernünftiger Landwirt wegen der Besonderheiten einer Rundbogenhalle nicht für deren Errichtung entscheiden würde, weil deren Konstruktion die zu versiegelnde Fläche auf Grund von für die Lagerung nicht geeigneter Flächen gegenüber einer in konventioneller Bauweise errichteten Halle unverhältnismäßig vergrößere. Von diesem Rechtsstandpunkt aus bestand für das Verwaltungsgericht mangels Entscheidungserheblichkeit keine Veranlassung, den lediglich schriftsätzlich gestellten Beweisanträgen des Klägers stattzugeben.
- 12 3. Der Kläger hat die Kosten des Zulassungsverfahrens zu tragen, weil sein Rechtsmittel erfolglos geblieben ist (§ 154 Abs. 2 VwGO). Es erscheint billig, dass er auch die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen trägt, weil sich diese substantiiert zu dem Zulassungsantrag geäußert hat (§ 162 Abs. 3 VwGO).

13 Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47 Abs. 3 und Abs. 1 Satz 1 sowie § 52 Abs. 1 GKG. Sie orientiert sich an Nr. 9.1.2.6 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit (NVwZ Heft 23/2013 Beilage 2).

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

15 Dhom

Lorenz

Bergmüller