

letzte Aktualisierung: 20.1.2017

VGH Hessen, Urt. v. 24.11.2016 - 3 B 2515/16

BauGB § 31 Abs. 2; HBO § 63

Bindungswirkung eines nachbarrechtlichen Rechtsverzichts gegenüber dem Rechtsnachfolger

1. Zur Wirksamkeit und Bindungswirkung einer Nachbarerklärung – Rechtsverzicht – des Rechtsvorgängers gegenüber dem Rechtsnachfolger zu einem Bauvorhaben auf dem angrenzenden Grundstück.
2. Zur Frage der Nichtigkeit einer Befreiung und – gegebenenfalls – die Auswirkungen einer darauf beruhenden Baugenehmigung.
3. Beeinträchtigung von Nachbarrechten durch die Umnutzung eines bestandskräftig genehmigten Bürogebäudes zu Wohnzwecken.

Verwaltungsgerichtshof Hessen
Beschl. v. 24.11.2016, Az.: 3 B 2515/16

Nachbarschutz und Abstandsflächenrecht bei der Umnutzung eines bestandsgeschützten Bürogebäudes in Wohnraum

Verfahrensgang:

vorgehend:

VG Frankfurt am Main - 06.09.2016 - AZ: 8 L 2684/16.F

Rechtsgrundlagen:

BauGB § 31 Abs. 2

HBO § 63

VwVfG § 44

VGH Hessen, 24.11.2016 - 3 B 2515/16

Leitsatz:

1.

Zur Wirksamkeit und Bindungswirkung einer Nachbarerklärung - Rechtsverzicht - des Rechtsvorgängers gegenüber dem Rechtsnachfolger zu einem Bauvorhaben auf dem angrenzenden Grundstück.

2.

Zur Frage der Nichtigkeit einer Befreiung und - gegebenenfalls - die Auswirkungen einer darauf beruhenden Baugenehmigung.

3.

Beeinträchtigung von Nachbarrechten durch die Umnutzung eines bestandskräftig genehmigten Bürogebäudes zu Wohnzwecken.

4.

Zum Abstandsflächenrecht bei einer Nutzungsänderung eines Bestandsgebäudes im Bauwich.

Tenor:

Die Beschwerde der Antragstellerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main vom 06. September 2016 - 8 L 2684/16.F - wird unter Abänderung der Streitwertfestsetzung zurückgewiesen.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für beide Instanzen auf 7.500,00 Euro festgesetzt.

Die Kosten des Beschwerdeverfahrens - einschließlich der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen, die für erstattungsfähig zu erklären sind - hat die Antragstellerin zu tragen.

Gründe

- 1 Die Beschwerde der Antragstellerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main vom 06. September 2016 - 8 L 2684/16.F -, über die der Berichterstatter im Einvernehmen der Beteiligten gemäß § 87a Absätze 2 und 3 VwGO anstelle des Senats entscheidet, ist statthaft. Sie hat jedoch - soweit die Sachentscheidung angegriffen wird - keinen Erfolg. Auf die Beschwerde ist hingegen die Streitwertfestsetzung in dem angefochtenen Beschluss abzuändern. Der Streitwert ist für beide Instanzen auf 7.500,00 Euro festzusetzen.
- 2 Die Beschwerde gegen die Sachentscheidung hat mit den dargelegten Gründen (§ 146 Abs. 4 Satz 3 VwGO), die der Prüfung allein zu Grunde zu legen sind (§ 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO), keinen Erfolg, denn der Antragstellerin steht ein nachbarliches Abwehrrecht gegen die der Beigeladenen erteilten Baugenehmigung zur Nutzungsänderung eines bestehenden Bürogebäudes in ein Mehrfamilienhaus mit neun Wohnungen, Rückbau des Dachgeschosses zu einem Staffelgeschoss, Anbau von Balkonanlagen, Herstellung einer Dachterrasse und den dafür erteilten Befreiungen, Ausnahmen und Abweichungen vom 13. Juni 2016 nicht zu.
- 3 Es kann dabei dahingestellt bleiben, ob dem Verwaltungsgericht darin zu folgen ist, dass der Eilantrag der Antragstellerin bereits wegen fehlenden Rechtschutzbedürfnisses unzulässig ist. Zwar hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof im Beschluss vom 27. April 1994 - 3 TH 20/94 - (juris) dazu ausgeführt, dass ein wirksamer Rechtsverzicht des Rechtsvorgängers auch für den Rechtsnachfolger verbindlich sei und dies zur Folge habe, dass dem Nachbarn das für Widerspruch und Eilantrag erforderliche Rechtsschutzinteresse fehle. Diese Entscheidung dürfte jedoch dahin auszulegen sein, dass der den Rechtsnachfolger bindende Rechtsverzicht des Vorgängers sich auf Rechtsbehelfe gegen das dem Rechtsverzicht zu Grunde liegende Bauvorhaben bezieht. Gegenstand des vorliegenden Eilverfahrens ist hingegen die Baugenehmigung vom 13. Juni 2016 - B - 2015/2116 - 4 - betreffend eine Nutzungsänderung des Bestandsgebäudes. Für einen dagegen eingelegten Rechtsbehelf kann dem Rechtsnachfolger das Rechtsschutzbedürfnis nach Jahren einer anderweitigen Nutzung des Bestandsgebäudes nicht abgesprochen werden.
- 4 Bindungswirkung entfaltet eine - wirksame - nachbarliche Zustimmung für den Rechtsnachfolger jedoch insoweit, als sie den Verzicht auf nachbarliche Abwehrrechte durch das der Verzichtserklärung zu Grunde liegende Bauvorhaben betrifft. Wegen der Grundstücksbezogenheit nachbarlicher Abwehrrechte ist an eine solche Zustimmung auch der Rechtsnachfolger im Grundeigentum - hier die Antragstellerin - gebunden (vgl. Senatsbeschluss vom -1.03.2012 - 3 A 1330/11.Z -, juris).
- 5 Dies ist hier der Fall. Die unter dem 23. November 1968 und 09. Dezember 1969 erklärte Zustimmung des damaligen Eigentümers des Grundstücks der Antragstellerin - M - zu dem mit Bauschein Nr. 91944 genehmigten sechsgeschossigen Bürohochhauses ist wirksam.
- 6 Die nachbarrechtliche Verzichtserklärung ist eine einseitige empfangsbedürftige Willenserklärung, die gegenüber der Bauaufsichtsbehörde abgegeben wird. Mit ihr wird auf Abwehrrechte gegenüber einem konkreten Bauvorhaben verzichtet. Wegen der Grundstücksbezogenheit bindet sie den Rechtsnachfolger. Bei der Ermittlung der Bindungswirkung ist grundsätzlich vom Wortlaut der Erklärung auszugehen und der ihm zu entnehmende objektiv erklärte Wille des Nachbarn zu berücksichtigen. Zu berücksichtigen sind jedoch auch der mit der Verzichtserklärung verfolgte Zweck, die Interessenslage der Beteiligten und die sonstigen Begleitumstände, die den Sinngehalt der Erklärung erhellen können. Maßgeblich ist dabei der Empfängerhorizont, nämlich wie die Bauaufsichtsbehörde die Erklärung nach Treu und Glauben unter Berücksichtigung der Verkehrssitte verstehen durfte (vgl. zu einseitigen empfangsbedürftigen Willenserklärungen BGH, Urteil vom 27.01.2010 - VIII ZR 58/09 -, juris). Danach besteht in der Zusammenschau der beiden vom Rechtsvorgänger M abgegebenen Erklärungen kein Zweifel daran, dass diese als nachbarliche Zustimmung zum mit Bauschein Nr. 91944 vom 06. Juli 1970 unter Erteilung einer Befreiung vom 29. Mai 1970 zur Errichtung eines Bürohauses mit Tiefgarage genehmigten und ausgeführten Bauvorhaben auf dem Grundstück in A-Stadt, A-Straße, zu werten ist. Denn beide Erklärungen sind zum im August 1969 unter der Nr. 91944 eingeleiteten

Baugenehmigungsverfahren abgegeben worden, das zunächst nachbarlichen Einwänden ausgesetzt war. Diese wurden im Laufe des Baugenehmigungsverfahrens auf Grund von Nachbarvereinbarungen zurückgenommen. Alle für das Bauvorhaben erheblichen und die Nachbarschaft betreffenden, maßgeblichen Rechtsvorgänge sind Gegenstand des Baugenehmigungsverfahrens 91944 gewesen, so dass eine dazu abgegebene nachbarliche Zustimmung des Rechtsvorgängers M, sich mit den Plänen des Herrn Architekten N "zum Bau eines Bürohauses von Herrn O auf dem Gelände J, A-Straße", einverstanden zu erklären, sich eindeutig und hinreichend bestimmt auf ein konkretes Bauvorhaben bezieht und damit den Wirksamkeitsanforderungen genügt (vgl. auch: Hess. VGH, Beschluss vom 27.04.1994 - 3 TH 20/94 -, juris).

- 7 An diese nachbarliche Zustimmung ist die Antragstellerin gebunden, so dass sie im streitigen Baugenehmigungsverfahren keine durch den Bestand des Gebäudes beeinträchtigten nachschützenden Abwehrrechte aufrufen kann.
- 8 Darüber hinaus liegt für das Gebäude und die ehemalige Nutzung eine bestandskräftige Baugenehmigung vor, die die nachbarschützenden Abwehrrechte der Antragstellerin gegen das streitgegenständliche Vorhaben der Beigeladenen ebenfalls einschränkt. Diese Baugenehmigung ist wirksam, wobei es nicht darauf ankommt, ob die ihr zu Grunde liegende Befreiung - wie die Antragstellerin meint - richtig ist. Denn aus der Richtigkeit einer Befreiung folgt nicht zwangsläufig auch die Richtigkeit der darauf beruhende Baugenehmigung (vgl. dazu Beschluss des Senats vom 01. März 2012 - 3 A 1330/11.Z -).
- 9 Kann dem Bevollmächtigten der Antragstellerin mithin bereits nicht darin gefolgt werden, dass die Richtigkeit eines Befreiungsbescheides zwangsläufig auch die Richtigkeit der darauf beruhenden Baugenehmigung zur Folge hat, ist auch nicht davon auszugehen, dass der Befreiungsbescheid vom 29. Mai 1970 richtig ist. Mit diesem Bescheid wurde von den Festsetzungen des Bebauungsplanes NW 21b Nr. 1 vom 20. November 1965, der allgemeines Wohngebiet bei einer GRZ von 0,3 und vier Vollgeschosse sowie eine Baulinie festsetzt, insoweit befreit, als eine sechsgeschossige Büronutzung und eine Baulinienüberschreitung zugelassen wurde. Weiterhin wurde hinsichtlich des Grenzabstandes eine bauordnungsrechtliche Abweichung von den damals erforderlichen 20,5 m auf 3,00 m erteilt.
- 10 Soweit die Antragstellerin meint, Bürogebäude seien in einem allgemeinen Wohngebiet nicht zulässig seien, so dass durch die erteilte Befreiung die Grundzüge der Planung nach § 31 Abs. 2 BauGB verletzt worden seien; die Bauaufsichtsbehörde habe dadurch einen Rechtssatz, der von der Stadtverordnetenversammlung aufgestellt worden sei, aufgehoben mit der Folge, dass über die Rechtswidrigkeit dieser Befreiungsentscheidung hinaus eine offensichtliche Richtigkeit vorliege, kann dem nicht gefolgt werden.
- 11 Zu Recht weist der Bevollmächtigte der Beigeladenen darauf hin, dass § 31 Abs. 2 BauGB auch eine Befreiung von der in einem Bebauungsplan festgesetzten Art der baulichen Nutzung zulässt. Mit § 31 Abs. 2 BauGB wurde den am Bau Beteiligten ein Instrument zur Verfügung gestellt, das trotz der Verbindlichkeit eines Bebauungsplanes im Interesse der Einzelfallgerechtigkeit unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit für Vorhaben, die den Festsetzungen zwar widersprechen, sich mit den planerischen Vorstellungen aber gleichwohl in Einklang bringen lassen, eine Flexibilität im Einzelfall gewährleistet. Durch das Erfordernis der Wahrung der Grundzüge der Planung wird sichergestellt, dass die Festsetzungen des Bebauungsplanes nicht beliebig durch Befreiungsbescheide außer Kraft gesetzt werden dürfen, denn die Änderung eines Bebauungsplanes obliegt - wie die Antragstellerin zu Recht vorträgt - den zuständigen parlamentarischen Gremien. Die Befreiung kann nicht als Vehikel dafür herhalten, die von der Gemeinde getroffene planerische Regelung beiseite zu schieben. Deshalb dürfen Befreiungen grundsätzlich nicht aus Gründen erteilt werden, die sich in einer Vielzahl gleichgelagerter Fälle oder gar für alle von einer bestimmten Festsetzung betroffenen Grundstücke anführen lassen mit der Folge, dass die Regelungen eines Bebauungsplanes durch eine großzügige Befreiungspraxis in einer mehrfachen Anzahl von Fällen aus den Angeln gehoben werden (BVerwG, Beschluss vom 05.03.1999 - 4 B 5/99 -, juris).
- 12 Es ist weder dargelegt noch sonst aus den Behördenvorgängen ersichtlich, dass diese

Voraussetzungen hier erfüllt sind. Selbst wenn ein Missbrauch des Instruments der Befreiung bezogen auf den Bebauungsplan NW 21b Nr. 1 der Antragsgegnerin angenommen werden müsste, würde dies allenfalls zur Rechtswidrigkeit des Befreiungsbescheides und nicht auch zur Nichtigkeit. Gemäß § 44 Abs. 1 HessVwVfG ist ein Verwaltungsakt nichtig, soweit er an einem besonders schwerwiegenden Fehler leidet und dies bei verständiger Würdigung aller in Betracht kommenden Umstände offenkundig ist. Die Rechtsfolge der Nichtigkeit eines Verwaltungsaktes stellt eine besondere Ausnahme von dem Grundsatz dar, dass ein Akt staatlicher Gewalt die Vermutung seiner Gültigkeit in sich trägt. Der dem Verwaltungsakt anhaftende Fehler muss diesen schlechterdings unerträglich, d.h. mit tragenden Verfassungsprinzipien oder der Rechtsordnung wesentlichen Wertvorstellungen unvereinbar erscheinen lassen. Der schwerwiegende Fehler muss darüber hinaus für einen verständigen Bürger offensichtlich sein. Nichtigkeit eines Verwaltungsaktes ist daher nur dann anzunehmen, wenn die an eine ordnungsgemäße Verwaltung zu stellenden Anforderungen in so erheblichem Maße verletzt werden, dass von niemanden erwartet werden kann, den Verwaltungsakt als verbindlich anzuerkennen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 11.05.2000 - 11 B 26/00 -, juris).

- 13 Diese Voraussetzungen liegen hier ersichtlich nicht vor, zumal alle Nachbarn dem Vorhaben zugestimmt haben und die Abweichungen von den Festsetzungen des Bebauungsplanes bezogen auf die Büronutzung keinen Umfang erreichen, der im krassen und im unvereinbaren Widerspruch zur im Bebauungsplan festgesetzten Wohnnutzung steht, wie der Bevollmächtigte der Beigeladenen zu Recht vorträgt.
- 14 Der Bauschein Nr. 91944 vom 06. Juli 1970 einschließlich der Befreiung vom 29. Mai 1970 sind mithin ebenso bestandskräftig geworden wie der das Bauvorhaben betreffende Bauschein Nr. 12074 vom 14. April 1972 und die Baugenehmigung vom 02. April 1998.
- 15 Die für das Bürogebäude erteilten Baugenehmigungen sind auch nicht durch Zeitablauf oder sonst wie untergegangen, so dass die Antragstellerin ihr Grundstück durch den auf dem Nachbargrundstück bestandskräftig genehmigten Gebäudebestand situationsbelastet erworben hat. Sie kann deshalb die durch den Gebäudebestand beeinträchtigten Nachbarrechte gegen die nunmehr streitige Baugenehmigung zur Nutzungsänderung von einem Bürogebäude in ein Mehrfamilienwohnhaus mit neun Wohnungen nicht mehr geltend machen.
- 16 Sie wird durch die beantragte Nutzungsänderung des Gebäudes von Büro- in Wohnnutzung auch nicht stärker beeinträchtigt als durch die vorhergehende bestandskräftig genehmigte Nutzung, zumal die Nutzungsänderung bauplanungsrechtlich nunmehr der Festsetzung WA (allgemeines Wohngebiet) des gültigen Bebauungsplanes der Antragsgegnerin entspricht.
- 17 Eine Nutzungsänderung eines Bestandsgebäudes ist auch nur dann abstandsflächenbeachtlich, wenn die neue Nutzung vom Bestandsschutz nicht mehr gedeckt ist und wenn sie - einschließlich der auf sie bezogenen baulichen Veränderungen am Gebäude - im Verhältnis zur bisherigen Nutzung zu nachteiligeren Auswirkungen auf die Nachbargrundstücke in durch die bauordnungsrechtlichen Abstandsvorschriften geschützten Belangen führt. Diese Beschränkung der abstandsrechtlichen Relevanz von Nutzungsänderungen dient dem sachgerechten Ausgleich der Interessen des Eigentümers, der sein Eigentum regelmäßig nur im Rahmen des Bestandsschutzes, d.h. im Rahmen der bisherigen Funktion nutzen darf, wenn es mit Rechtsvorschriften nicht mehr in Einklang steht und den Interessen der Nachbarn, die sich bisher nur auf bestimmte Auswirkungen des bestandsgeschützten Bauvorhabens einzurichten hatten (vgl. Beschluss des Senats vom 24.07.2014 - 3 B 835/14 -).
- 18 Die Antragstellerin hat insoweit nichts Substanzielles dafür vorgetragen, dass sie durch die beantragte Umnutzung des Bürogebäudes in ein Wohngebäude stärker als bisher in ihren nachbarschützenden Rechten verletzt ist. Es kann auch nicht angenommen werden, dass die Nutzungsänderung zu einer spürbaren Veränderung der durch das Abstandsflächenrecht geschützten Belange der Belichtung, der Besonnung, der Belüftung, des Brandschutzes oder des Wohlfriedens kommen kann.

- 19** Selbst wenn dies der Fall wäre, so könnte die Antragstellerin dagegen nur dann mit Erfolg vorgehen, wenn die Rechtsbeeinträchtigungen nicht aufgrund einer Abweichung, Ausnahme oder Befreiung hinzunehmen wären. Nach § 63 Abs. 1 Satz 1 HBO kann eine Abweichung zugelassen werden, wenn sie unter Berücksichtigung des Zweckes der jeweiligen Anforderung und unter Würdigung der öffentlich-rechtlich geschützten nachbarlichen Belange mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist. Insoweit sind die baurechtlichen Befreiungsvorschriften auch vor dem Hintergrund der eigentumsrechtlichen Gewährleistung einerseits und der Sozialpflichtigkeit des Eigentums andererseits auszulegen. Dabei darf die Anwendung des bauordnungsrechtlichen Abstandsflächenrechts auch auf die Umgestaltung und die Nutzungsänderung vorhandener Gebäude nicht dazu führen, dass die Nutzbarkeit einer bestandsgeschützten und verwertbaren Gebäudesubstanz künftig verhindert wird, wenn dem nicht berechtigte und mehr als geringfügige Belange entweder des Allgemeinwohls oder der Nachbarn entgegenstehen. Soll die Privatnützigkeit des Eigentumes - hier die Umnutzung eines bestandskräftig genehmigten und vorhandenen Gebäudebestandes - eingeschränkt werden, so muss die Gewichtigkeit der Belange des Nachbarn oder der Allgemeinheit dem Verwertungsinteresse am bestandsgeschützten Altbestand überwiegen (vgl. Beschluss des Senats vom 24.07.2014 - 3 B 835/14 -).
- 20** Es steht außer Frage, dass ein nachvollziehbares Verwertungsinteresse des Bauherrn an der Umnutzung nicht mehr benötigten Büraumes in Wohnraum gerade in Ballungsräumen wie A-Stadt besteht, das mit einem dringenden öffentlichen Bedürfnis an zusätzlichen Wohnraum einhergeht. Demgegenüber sind die nachbarlichen Interessen nicht so schwerwiegend, dass sie dieser privaten und öffentlichen Interessenlage entgegenstehen könnten. Dies gilt umso mehr, als nicht erkennbar ist, durch welche andere Nutzung die Nachbarschaft weniger beeinträchtigt werden könnte, als die Umnutzung eines Bürogebäudes zu Wohnzwecken. Ein Leerstand würde jedenfalls Bauruinen entstehen lassen und damit ein erhebliches städtebauliches und vermutlich auch ein nachbarschaftliches Konfliktpotential verursachen, dessen Vermeidung die Erteilung einer Abweichung oder Befreiung sogar als geboten erscheinen lassen könnte.
- 21** Die Beschwerde der Antragstellerin ist deshalb mit der Kostenfolge aus § 154 Abs. 2 VwGO zurückzuweisen. Die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen sind zu erstatten, da sie einen Antrag gestellt und sich damit auch am Prozesskostenrisiko beteiligt hat (§§ 162 Abs. 3, 154 Abs. 3 VwGO).
- 22** Der Streitwert ist unter Abänderung der erstinstanzlichen Entscheidung für beide Instanzen auf 7.500,00 Euro festzusetzen. Nach Ziffer 9.7.1 des Streitwertkataloges für die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist bei Klagen eines Drittetroffenen gegen eine Baugenehmigung von einem Streitwert zwischen 7.500,00 Euro und 15.000,00 Euro im Hauptsacheverfahren auszugehen. Unter Zugrundelegung eines Streitwertes in Höhe von 15.000,00 Euro ist gemäß Ziffer 1.5 des Streitwertkataloges im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes die Hälfte des Hauptsachestreitwertes und damit hier 7.500,00 Euro anzusetzen. Eine Anhebung des Eilverfahrenstreitwertes auf den Hauptsachestreitwert ist entgegen der Annahme des Verwaltungsgerichts nicht geboten, da im vorliegenden Rechtsschutzverfahren es nicht zur Aufhebung der angegriffenen Baugenehmigung, sondern allenfalls zu deren Aussetzung kommen kann.
- 23** Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).