

ÖFFENTLICHES RECHT

Problem: Grenzüberschreitender Nutzungskonflikt

Einordnung: Baurecht

OVG Lüneburg, Beschluss vom 07.02.2023

1 ME 107/22

EINLEITUNG

Wohnbebauung und gewerbliche Bauwerke in unmittelbarer Nachbarschaft vertragen sich häufig nicht miteinander und können schwierige baurechtliche Fragen aufwerfen, wie der nachfolgend dargestellte Beschluss des OVG Lüneburg beweist.

SACHVERHALT

A ist Eigentümerin eines Grundstücks in der Stadt S, auf dem sie eine Ziegelei betreibt. Das Grundstück liegt im unbeplanten Innenbereich gem. § 34 BauGB. Westlich von diesem Grundstück, nur getrennt durch eine Straße, befindet sich das Grundstück des B, das im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplans liegt. Der Bebauungsplan weist den gegenüber der Ziegelei liegenden Teil des Plangebiets als Mischgebiet und größere Flächen nördlich und westlich als Allgemeines Wohngebiet aus. Das Mischgebiet besteht nur aus fünf Grundstücken, die ausschließlich mit Einfamilienhäusern bebaut sind. In der Begründung des Bebauungsplans ist ausgeführt, dass das Allgemeine Wohngebiet nicht bis an die Grenze des Mischgebiets herangeführt wird, sondern eine Trennung durch eine Grünfläche erfolgt, um den Bestand der Ziegelei nicht zu gefährden und ihr noch Freiräume für Betriebsveränderungen zu belassen.

Auf seinen Antrag erhält B von der zuständigen Behörde eine Baugenehmigung für die Errichtung eines Mehrfamilienhauses mit acht Wohneinheiten auf seinem Grundstück. Im Anschluss daran reißt B das bisher auf dem Grundstück stehende Einfamilienhaus ab, um Platz für den geplanten Neubau zu schaffen. A sieht sich durch dieses Bauvorhaben in ihren baurechtlichen Nachbarrechten verletzt, sie rügt insbesondere einen Verstoß gegen § 15 I 1 BauNVO. Dem hält die Behörde entgegen, dass A sich gar nicht auf die Festsetzungen des Bebauungsplans berufen könne, weil ihr Grundstück nicht in dessen Geltungsbereich liege. Ferner sei der Bebauungsplan durch die vollständige Belegung des Gebiets mit Wohnhäusern funktionslos geworden, könne A also keinen Schutzanspruch vermitteln. Im Übrigen führe das Bauvorhaben des B nicht dazu, dass die Abweichung des tatsächlichen vom planerisch angestrebten Charakter des Mischgebiets erstmals bewirkt oder verschärft wird, da ohnehin schon alle Grundstücke im Mischgebiet zum Wohnen genutzt würden.

Verletzt die Baugenehmigung die baurechtlichen Nachbarrechte der A?

LÖSUNG

Die Baugenehmigung verletzt die baurechtlichen Nachbarrechte der A, wenn ihr ein subjektiv-öffentliches Recht aus dem Bereich des Baurechts zusteht, gegen das die Baugenehmigung verstößt.

LEITSÄTZE

1. Emittierende Betriebe in der Nachbarschaft eines Mischgebiets haben einen Anspruch auf Erhalt des Gebietscharakters, wenn das Mischgebiet gerade auch in ihrem Interesse als Puffer zu nahegelegener Wohnbebauung festgesetzt wurde.
2. Neue Wohnbauvorhaben sind in einem Mischgebiet, in dem eine gleichwertige Durchmischung von Wohnen und das Wohnen nicht wesentlich störendem Gewerbe fehlt, auch dann nach § 15 Abs. 1 S. 1 BauNVO unzulässig, wenn sie lediglich ein bestehendes Wohngebäude ersetzen.
3. Eine für ein relativ kleines Gebiet getroffene Mischgebietsfestsetzung wird durch eine vollständige Ausnutzung des Gebiets durch Wohnhäuser nicht zwangsläufig funktionslos.

Obersatz

Problem: Drittanfechtung
→ drittschützende Norm erforderlich

Entscheidend: Schutznormtheorie

Mögliche drittschützende Normen

Herleitung der drittschützenden Wirkung der §§ 2-14 BauNVO (vgl. Pecher, JuS 1996, 887, 888).

Stichwörter: Bodenrechtliche Schicksalsgemeinschaft / gegenseitiges Abhängigkeitsverhältnis / Gebiets-erhaltungsanspruch

Drittschützende Wirkung des § 15 I 1 BauNVO (vgl. BVerwG, NVwZ 2002, 1384; VGH Mannheim, NVwZ-RR 2010, 45, 45 f.).

Problem: Grenzüberschreitender Nutzungskonflikt

Grundsatz: Festsetzungen des B-Plans schützen nur die Eigentümer von Grundstücken im Geltungsbereich des B-Plans.

Ausnahme: Begründung des B-Plans ist zu entnehmen, dass grenzüberschreitender Drittschutz gewollt ist (vgl. Kopp/Schenke, VwGO, § 42, Rn 99).

Hier: Grenzüberschreitender Drittschutz ausnahmsweise (+)

I. Subjektiv-öffentliches Recht der A

Da **A nicht die Adressatin** der umstrittenen **Baugenehmigung** ist, kann sie sich nur dann erfolgreich gegen diesen Verwaltungsakt zur Wehr setzen, wenn ihr eine **drittschützende Norm** zu Verfügung steht. Das richtet sich nach der **Schutznormtheorie**, wonach eine Vorschrift ein subjektiv-öffentliches Recht vermittelt, wenn sie zumindest auch dem Schutz von Individualinteressen dient und A zum geschützten Personenkreis gehört.

1. Drittschutz aus § 30 I BauGB i.V.m. § 1 III 1, 2 BauNVO i.V.m. § 6 BauNVO und § 15 I 1 BauNVO

Hier kommt ein Verstoß gegen die Festsetzungen des Bebauungsplans bzgl. der **Art der baulichen Nutzung** in Gestalt des § 30 I BauGB i.V.m. § 1 III 1, 2 BauNVO i.V.m. § 6 BauNVO und des § 15 I 1 BauNVO in Betracht. Fraglich ist, ob diese Vorschriften drittschützend sind. Generell ordnen die §§ 2-14 BauNVO den verschiedenen Baugebieten bestimmte Funktionen zu. Diese Funktionen sind letztlich das Ergebnis der bodenrechtlichen Abwägung nach § 1 VI, VII BauGB. Auf die Bestimmungen der BauNVO können sich daher auch die betroffenen Grundstückseigentümer berufen, weil gerade ihre privaten Belange in die Abwägung eingeflossen sind. Die **Planunterworfenen** werden dadurch nämlich zu einer **bodenrechtlichen Schicksalsgemeinschaft** verbunden, in der jeder einen **Anspruch auf Erhaltung des Gebietscharakters** des betroffenen Plangebiets geltend machen kann. Wegen dieser Ausgleichsfunktion werden die Festsetzungen über die Art der baulichen Nutzung, also auch § 6 BauNVO, als drittschützend angesehen, zumal sie wechselseitige Bezüge zwischen den betroffenen Grundstücken und damit ein **gegenseitiges Abhängigkeitsverhältnis** schaffen. **§ 15 I 1 BauNVO knüpft an** den aus §§ 2-14 BauNVO folgenden **Gebietserhaltungsanspruch an** und ist wie diese Normen **ebenfalls drittschützend**.

Da das **Grundstück der A** jedoch **nicht im Geltungsbereich des Bebauungsplans** liegt, sondern im angrenzenden unbeplanten Innenbereich, ist sie nicht Teil der beschriebenen bodenrechtlichen Schicksalsgemeinschaft.

„Zutreffend hat das Verwaltungsgericht dargelegt, dass der Antragstellerin als Planaußenliegerin ein aus einer bodenrechtlichen Schicksalsgemeinschaft abgeleiteter Anspruch auf Einhaltung der Mischgebietsfestsetzung nicht zukomme, diese mithin zu ihren Gunsten nur dann drittschützend sein könne, wenn hinreichende Anhaltspunkte dafür bestünden, dass die planende Gemeinde mit der Festsetzung gerade auch Interessen der Antragstellerin habe schützen wollen. Seiner Einschätzung, derartige Anhaltspunkte bestünden nicht, folgt der Senat bei der im Verfahren vorläufigen Rechtsschutzes allein gebotenen summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage indes nicht. Zu Recht weist die Antragstellerin in diesem Zusammenhang auf Seite 11 unten der Planbegründung hin, wo zwar nicht explizit die Festsetzung eines Mischgebiets, wohl aber der Verzicht, das westlich des Mischgebiets gelegene Allgemeine Wohngebiet bis an die Grenze des Mischgebiets heran zu führen, und dessen Trennung von diesem durch eine Grünfläche begründet wird. Erfolgte dieser Verzicht ausweislich der Begründung explizit, „um den Bestand der Ziegelei nicht zu gefährden“ und ihr noch Freiräume für Betriebsveränderungen zu belassen, so spricht ein **Erst-Recht-Schluss dafür, dass auch und gerade die Festsetzung des Mischgebiets anstelle eines Wohngebiets von dieser Absicht zumindest mitgetragen wird [...].“**

Demnach sind § 30 I BauGB i.V.m. § 1 III 1, 2 BauNVO i.V.m. § 6 BauNVO und § 15 I 1 BauNVO für A drittschützend.

2. Funktionslosigkeit des Bebauungsplans

Etwas anderes könnte sich jedoch aus dem behördlichen Vorbringen ergeben, der Bebauungsplan sei durch die vollständige Belegung des Gebiets mit Wohnhäusern funktionslos geworden, könne A also keinen Schutzanspruch vermitteln.

„[...] **Dies setzte voraus, dass die Abweichung der Bebauungs- und Nutzungssituation von der Mischgebietsfestsetzung einen Zustand erreicht hätten, der eine Verwirklichung der Festsetzung auf unabsehbare Zeit ausschliesse und die Erkennbarkeit dieser Tatsache einen Grad erreicht hätte, der einem etwa dennoch in die Fortgeltung der Festsetzung gesetzten Vertrauen die Schutzwürdigkeit nähme.** Das mag zwar beim vollständigen Verschwinden einer der Hauptnutzungen aus einem Misch-, Dorf- oder Kerngebiet durchaus denkbar und ab einer gewissen Größe sogar die Regel sein. Umfasst das Gebiet jedoch, wie hier, nur fünf Grundstücke, so können schon Nutzungsänderungen auf einem oder zweien dieser Grundstücke den planerisch gewollten Zustand herstellen. Dies gälte umso mehr, wenn man [...] davon ausginge, dass in einem bewusst als „Puffer“ geplanten Mischgebiet auch eine eher untergeordnete gewerbliche Nutzung möglicherweise schon den angestrebten Gebietscharakter herstellen würde.“

Strenge Voraussetzungen für Funktionslosigkeit eines B-Plans (vgl. BVerwG, Beschluss vom 29.05.2001, 4 B 33.01, juris Rn 5 m.w.N.)

Hier: Funktionslosigkeit (-)

Kritisch zu dieser Argumentation: Kaiser, JuS 2023, 895, 896

Somit haben die Festsetzungen des Bebauungsplans ihre steuernde Wirkung nicht verloren, sind folglich nicht funktionslos geworden und können A damit Drittschutz vermitteln.

II. Verstoß gegen drittschützende Norm

Weiterhin muss die Streitgegenständliche Baugenehmigung gegen die aufgezählten drittschützenden Normen verstoßen.

1. Verstoß gegen § 30 I BauGB i.V.m. § 1 III 1, 2 BauNVO i.V.m. § 6 BauNVO und § 15 I 1 BauNVO

Da **§ 6 II Nr. 1 BauNVO** die Errichtung von Wohngebäuden in einem Mischgebiet generell für zulässig erklärt, scheidet ein Verstoß gegen § 30 I BauGB i.V.m. § 1 III 1, 2 BauNVO i.V.m. § 6 BauNVO aus. Möglicherweise ist aber **§ 15 I 1 BauNVO** nicht beachtet worden.

Regelbebauung gem. § 6 II Nr. 1 BauNVO (+)

Problem: § 15 I 1 BauNVO

„[...] danach sind die in den §§ 2 bis 14 BauNVO aufgeführten Anlagen im Einzelfall unzulässig, wenn sie nach Anzahl, Lage, Umfang oder Zweckbestimmung der Eigenart des Baugebiets widersprechen. **Im Falle eines Mischgebiets** ist das nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts der Fall, **wenn eine der jeweils gebietsprägenden Nutzungen** - Wohnen und das Wohnen nicht wesentlich störendes Gewerbe - **derart überwiegt, dass von einer quantitativ und qualitativ gleichwertigen Durchmischung des Gebiets nicht mehr gesprochen werden kann.** Es mag sein, dass in Fällen, in denen ein nur aus wenigen Baugrundstücken bestehendes, bereits bei seiner Entstehung überwiegend dem Wohnen dienendes Mischgebiet im Wesentlichen als „Puffer“ zwischen Wohn- und Gewerbeflächen festgesetzt ist, mit Blick auf die konkrete Eigenart des Baugebiets Abstriche bei der Gleichgewichtigkeit

BVerwG, Urteil vom 04.05.1988, 4 C 34.86, juris Rn 18

Voraussetzungen für Verstoß gegen § 15 I 1 BauNVO bei einem Mischgebiet.

Hier: Verstoß (+)

der Nutzungen denkbar sind. Steht in einem Mischgebiet indes, wie hier, **überhaupt kein Raum mehr für eine gewerbliche Nutzung** zur Verfügung, so dürfte der Gebietscharakter auch in einem solchen Fall verletzt sein. [...]“

Somit ist die drittschützende Bestimmung des § 15 I 1 BauNVO verletzt.

2. Bestehender planwidriger Zustand

Problem: Es besteht schon jetzt ein planwidriger Zustand

Ein Verstoß gegen § 15 I 1 BauNVO könnte aber möglicherweise dennoch im Ergebnis abzulehnen sein, wenn die Argumentation der Behörde überzeugt, das Bauvorhaben führe nicht dazu, dass die Abweichung des tatsächlichen vom planerisch angestrebten Charakter des Mischgebiets erstmals bewirkt oder verschärft wird, da ohnehin schon alle Grundstücke im Mischgebiet zum Wohnen genutzt würden.

Unzulässiger Einwand (a.A. jedoch OVG Münster, Beschluss vom 17.11.2021, 10 B 1663/21, juris Rn 7)

„Der Umstand, dass zum Zeitpunkt der Genehmigungserteilung alle im Mischgebiet vorhandenen Baugrundstücke einschließlich des Vorhabengrundstücks zum Wohnen genutzt wurden, das Vorhaben mithin die Abweichung des tatsächlichen vom planerisch angestrebten Gebietscharakter weder erstmalig bewirkt noch verschärft, **führt nicht zur Zulässigkeit des Vorhabens**. Zwar ist entgegen der Auffassung der Antragstellerin der spätere Abriss des Vorgängerhauses hier unbeachtlich; im **Drittanfechtungsverfahren ist maßgeblicher Zeitpunkt** für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage grundsätzlich der **Genehmigungszeitpunkt, nachträgliche Änderungen sind nur beachtlich**, soweit sie **zugunsten des Bauherrn** wirken. Allerdings dürfte bei der Frage, ob ein Vorhaben seiner Art nach in einem Baugebiet zulässig ist, das **Argument, in dem Baugebiet bestehe auch bislang kein baurechtskonformer Zustand, nicht statthaft** sein; **anderes gilt nur**, soweit der **Vorgängerbau** dem zu beurteilenden Vorhaben **Bestandsschutz vermittelt**. Das ist hier ersichtlich nicht der Fall. Der Senat verkennt nicht, dass dies in einem Baugebiet, in dem eine Störung des von § 6 Abs. 1 BauNVO geforderten Mischungsverhältnisses bereits vorliegt, zu einer Blockade jeglicher über den Bestandsschutz hinausgehenden Veränderungen im Bereich der dominierenden Nutzung und zu einer Art **„umgekehrtem Windhundrennen“** führt. Dies ist jedoch in der Konstruktion des § 15 Abs. 1 Satz 1 BauNVO, der über die Merkmale der Zahl und Häufung die Zulässigkeit von Vorhaben vom Umfang der sonst vorhandenen Bebauung abhängig macht, ebenso angelegt wie das **„echte Windhundrennen“**, das besteht, solange das Mischgebiet - noch - gleichgewichtig ausgenutzt werden kann.“

Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage

Ausnahme: Vorgängerbau vermittelt Bestandsschutz

Hier: Bestandsschutz (-), da das geplante Mehrfamilienhaus nicht identisch ist mit dem früheren Einfamilienhaus.

Konsequenz der Ansicht des OVG Lüneburg: „Windhundrennen“

Daher verfährt das Argument der Behörde nicht, der bereits existierende planwidrige Zustand schließt also eine Berufung der A auf eine Verletzung des § 15 I 1 BauNVO nicht aus.

3. Verwirkung

Problem: A hat das Entstehen der durchgehenden Wohnbebauung im Mischgebiet nicht verhindert

„Schließlich sieht der Senat auch keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür, dass die Antragstellerin ihr Recht, sich auf die Mischgebietsfestsetzung zu berufen, verwirkt haben könnte. **Allein der Umstand, dass sie es unterlassen hat, in der Vergangenheit das Überhandnehmen der Wohnbebauung in dem Gebiet zu verhindern, dürfte hierfür nicht**

ausreichen. Dass sie, etwa durch Umnutzung eines zuvor gewerblich genutzten Grundstücks zu oder anderweitige Neuerrichtung von Wohnraum für ihre Betriebsangehörigen oder -eigner aktiv dazu beigetragen haben könnte, die Einengung der Nutzungsmöglichkeiten des Beigeladenengrundstücks herbeizuführen, ist aus den Akten bei der im Eilverfahren allein möglichen summarischen Beurteilung nicht erkennbar.“

Aber: Pflicht zur Durchsetzung der Mischgebietsfestsetzungen, notfalls vor Gericht, dürfte die Anforderungen an A wohl überspannen.

Mithin verletzt die Baugenehmigung das baurechtliche Nachbarrecht der A aus § 15 I 1 BauNVO.



FAZIT

Es handelt sich um eine anspruchsvolle Drittanfechtungskonstellation aus dem Bereich des Baurechts. Für die Prüfungen besonders bedeutsam sind die Herleitung des Drittschutzes im Geltungsbereich eines Bebauungsplans und der grenzüberschreitende Nutzungskonflikt, der erfahrungsgemäß in den Prüfungen große Schwierigkeiten verursacht. Weiterhin relevant, und zwar über das Baurecht hinaus, ist der maßgebliche Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage.

Besonders schwierig und damit prüfungstauglich wird der Beschluss des OVG Lüneburg durch das eher unbekanntes Problem der Funktionslosigkeit eines Bebauungsplans und die Prüfung des § 15 I 1 BauNVO. Darüber hinaus ist die vom Gericht erörterte Verwirkung nur schwer zu erkennen.

Insgesamt gesehen ist der Beschluss damit sehr gut als Vorlage für eine anspruchsvolle Examensklausur geeignet.