



Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG: 1 B 320/21

VG: 1 V 767/21

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

des Herrn

– Antragsteller und Beschwerdeführer –

Prozessbevollmächtigter:

g e g e n

die Stadtgemeinde Bremen, vertreten durch die Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau,
Contrescarpe 72, 28195 Bremen,

– Antragsgegnerin und Beschwerdegegnerin –

Prozessbevollmächtigter:

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Senat - durch den Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Prof. Sperlich, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Dr. K. Koch und die Richterin am Oberverwaltungsgericht Dr. N. Koch am 18. Oktober 2021 beschlossen:

Die Beschwerde des Antragstellers gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen - 1. Kammer - vom 08. Juli 2021 wird zurückgewiesen.

Der Antragsteller trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Streitwert des Beschwerdeverfahrens wird auf 2.500 Euro festgesetzt.

Gründe

I. Der Antragsteller wendet sich im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzes gegen eine planungsrechtliche Bewertung der Antragsgegnerin, die mit einem Übergangwohnheim bebaute Grundstücksfläche entgegen ihrer vorherigen Einschätzung nicht mehr dem Außen-, sondern dem Innenbereich zuzuordnen.

Der Antragsteller ist Eigentümer des Grundstücks A 10 in Bremen ... Auf dem Grundstück A 4 und 6 wurde aufgrund einer befristeten Baugenehmigung vom 13.04.2016 ein Übergangwohnheim errichtet. Die Nutzung wurde auf fünf Jahre befristet. Nach Ablauf des Zeitraums sollte die Anlage zurückgebaut werden.

In einem Schreiben vom 18.01.2021 teilte die Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau dem Ortsamt ... mit, dass man für die planungsrechtliche Zulässigkeit bei Erteilung der Baugenehmigung zunächst von einer Außenbereichslage nach § 35 BauGB ausgegangen sei. Deshalb sei nach § 246 Abs. 9 BauGB nur eine befristete Baugenehmigung erteilt worden. Nach einer Ortsbesichtigung am 21.07.2020 habe das Bauamt Bremen-Nord die Grundstücksfläche in einem Ergebnisvermerk nunmehr als Innenbereichslage nach § 34 Abs. 1 BauGB eingestuft. Dies habe zur Folge, dass kein Rückbau und für die Sicherung des Weiterbetriebs keine kurzfristige Bauleitplanung erforderlich sei. Zwischenzeitlich habe Immobilien Bremen als Bauherrin eine Verlängerung der befristeten Baugenehmigung beantragt. Der planungsrechtlichen Stellungnahme des Bauamtes Bremen-Nord werde zugestimmt. Im Rahmen der Gemengelage nach § 34 Abs. 1 BauGB füge sich das Vorhaben nach der Art der Nutzung in die heterogen gestaltete nähere Umgebung ein.

Im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht hat der Antragsteller geltend gemacht, dass die erfolgte „Umwandlung eines § 35 - Bereichs in einen § 34 - Bereich“ ihn als Anlieger in seinen nachbarschaftlichen Belangen betreffe. Der Eilantrag sei auch zulässig, da die Umwandlung einen Verwaltungsakt darstelle. Weil der Widerspruch gegen die Umwandlung keine aufschiebende Wirkung entfalte, sei der Eilantrag geboten.

Das Verwaltungsgericht hat den Eilantrag als unzulässig abgelehnt. Die planungsrechtliche Würdigung stelle keinen Verwaltungsakt dar. Sie sei weder auf die Herbeiführung einer

verbindlichen Rechtsfolge gerichtet noch komme ihr Außenwirkung zu. Die planungsrechtliche Würdigung sei daher auch nicht geeignet, Nachbarrechte des Antragstellers zu berühren. Der Antrag sei auch einer anderen Auslegung nicht zugänglich. Auf die gerichtliche Nachfrage zu einem möglichen einstweiligen Rechtsschutzantrag auf Verpflichtung der Antragsgegnerin zu einem bauaufsichtlichen Einschreiten gegen die momentane Nutzung des streitgegenständlichen Vorhabens habe der Antragsteller ausdrücklich erklärt, dass er sich mit dem vorliegenden Verfahren ausschließlich gegen die aus seiner Sicht rechtswidrige Umwidmung des Außenbereichs in einen Innenbereich wende. Der Antrag sei somit keiner anderen Auslegung mehr zugänglich.

II. Die Beschwerde ist unbegründet. Die vom Antragsteller gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts vorgebrachten Einwendungen, auf deren Prüfung das Oberverwaltungsgericht nach § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO beschränkt ist, greifen nicht durch. Das Verwaltungsgericht ist in seiner Entscheidung zu Recht davon ausgegangen, dass das vom Antragsteller ausdrücklich geltend gemachte und auch auf gerichtliche Nachfrage aufrechterhaltenes Antragsbegehren unzulässig ist.

1. Der Antragsteller wendet sich mit seinem Eilrechtsschutzbegehren im Rahmen eines Antrags nach § 80 Abs. 5 VwGO gegen die aus seiner Sicht zu Unrecht erfolgte planungsrechtliche „Umwidmung“ des mit einem Übergangswohnheim bebaubeten Grundstücks in seiner Nachbarschaft. Diesen Eilantrag hat das Verwaltungsgericht zutreffend als unstatthaft angesehen, denn entgegen der Auffassung des Antragstellers stellt die von ihm so bezeichnete „Umwidmung“ keinen Verwaltungsakt dar, gegen den die aufschiebende Wirkung eines Rechtsbehelfs geltend gemacht werden könnte.

Ein Verwaltungsakt ist nach § 35 BremVwVfG jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist. Ob nach dieser Begriffsbestimmung tatsächlich ein Verwaltungsakt vorliegt, ist durch Auslegung zu ermitteln. Anknüpfend an den objektiven Erklärungsinhalt der Handlung ist zu fragen wie ein verständiger Empfänger unter Berücksichtigung aller ihm bekannten Umstände nach Treu und Glauben die Maßnahme verstehen durfte.

Nach ihrem objektiven Erklärungsinhalt kommen weder dem Ergebnisvermerk des Bauamtes Bremen-Nord vom 09.12.2020 noch dem an das Ortsamt ... gerichtete Schreiben der Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau vom

18.01.2021 Verwaltungsaktsqualität zu. Sie sind weder auf unmittelbare Herbeiführung einer Rechtsfolge gegenüber dem Antragsteller gerichtet noch kommt ihnen überhaupt eine Außenwirkung zu. Für den Ergebnisvermerk des Bauamtes Bremen-Nord gilt das schon deshalb, weil es sich um einen rein internen Aktenvermerk handelt, der nicht an eine außerhalb der Verwaltung stehende Person adressiert worden ist. Auch das Schreiben der senatorischen Behörde vom 18.01.2021 ist allein an das Ortsamt ... und damit an ein anderes Organ innerhalb der Stadtgemeinde Bremen gerichtet. Eine Rechtswirkung gegenüber dem Antragsteller tritt hierdurch nicht ein.

Mit der planungsrechtlichen Würdigung der senatorischen Behörde wurde ein durch die Dienstanweisung Nr. 443 festgelegtes Einigungsverfahren zum Abschluss gebracht, das bei unterschiedlichen Auffassungen zwischen Fachbehörden und Beiräten vor dem in § 11 Abs. 1 des Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter vorgesehenen Verfahren zur Anwendung kommt. Mit der planungsrechtlichen Würdigung wurde die Rechtsauffassung der senatorischen Behörde im Rahmen eines innerhalb der Verwaltung bestehenden Meinungsstreits abschließend mitgeteilt. Dadurch tritt weder gegenüber dem Grundstückseigentümer der Übergangswohneinrichtung noch gegenüber den Nachbarn dieses Grundstücks eine verbindliche Rechtsfolge ein. Die planungsrechtliche Würdigung ist weder Bestandteil eines Bauvorbescheides noch einer baurechtlichen Genehmigung geworden. Damit kann sie auch dem Antragsteller gegenüber keine rechtliche Bindungswirkung entfalten.

Der rechtlichen Bewertung der Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau kann auch sonst keine Rechtswirkung beigemessen werden. Eine „Umwidmung“, wie sie im Recht der öffentlichen Sachen, insbesondere im Straßenrecht oder im Hafenrecht als Allgemeinverfügung in Hinblick auf die öffentlich-rechtlichen Eigenschaften einer Sache erfolgen kann (vgl. § 35 Satz 2 BremVwVfG), gibt es im Bauplanungsrecht nicht. Ob ein Gebiet als Außenbereich oder Innenbereich anzusehen ist, ist allein anhand der rechtlichen Kriterien des Baugesetzbuches zu beurteilen, kann aber nicht von der Antragsgegnerin durch Verwaltungsakt bestimmt werden.

Soweit der Antragsteller mit der Beschwerde geltend macht, dass er eine „unmittelbare Außenwirkung“ tagtäglich durch die Wirkung des Baukörpers, der Licht- und Geräuschimmissionen sowie der Geruchsbelästigungen erfahre, werden damit Beeinträchtigungen durch die tatsächliche Nutzung des in Rede stehenden Grundstücks geltend gemacht. Eine Rechtswirkung gegenüber dem Antragsteller begründen sie nicht.

2. Der Antragsteller geht auch fehl in der Annahme, dass das Verhalten der Antragsgegnerin einer gerichtlichen Überprüfung gänzlich entzogen würde, wenn die planungsrechtliche Würdigung im Schreiben vom 18.01.2021 nicht als Verwaltungsakt angesehen werde.

Dem Antragsteller ist es unbenommen, gegen die noch ausstehende Baugenehmigung für das Übergangswohnheim vorzugehen und in diesem Zusammenhang seine nachbarlichen Belange geltend zu machen. Sofern seinem Widerspruch gegen die Baugenehmigung gem. § 212a BauGB keine aufschiebende Wirkung zukommt, kann er die Anordnung der aufschiebenden Wirkung nach § 80a Abs. 3 VwGO beim Verwaltungsgericht beantragen.

Dem Antragsteller ist es auch grundsätzlich zuzumuten, den Erlass der Baugenehmigung abzuwarten. Die Inanspruchnahme vorbeugenden Rechtsschutzes erfordert wegen seines Ausnahmecharakters ein qualifiziertes Rechtsschutzbedürfnis. Die Regelerwartung der Verwaltungsprozessordnung geht dahin, dass der zur Verfügung gestellte nachgängige, repressive Rechtsschutz ausreicht. Das gilt insbesondere in Hinblick auf einen bevorstehenden Verwaltungsakt. Dessen Erlass ist grundsätzlich abzuwarten. Nur wenn ohne die Inanspruchnahme vorbeugenden Rechtsschutzes die Gefahr bestünde, dass vollendete, nicht mehr rückgängig zu machende Tatsachen geschaffen würden oder wenn ein nicht mehr wiedergutmachender Schaden entstünde, ist ein qualifiziertes Rechtsschutzbedürfnis ausnahmsweise zu bejahen (vgl. BayVGH, Beschl. v. 28.11.2019 - 10 CE 19.2234, juris Rn. 5 m.w.N.; Wysk, in: derselbe, VwGO, 3. Aufl. 2020, § 42 Rn. 77 ff.). Solche Nachteile liegen für den Antragsteller nicht vor.

Soweit der Antragsteller geltend macht, dass die befristete Genehmigung bereits am 13.04.2021 abgelaufen sei und die weitere Nutzung als Übergangswohneinrichtung ihn deshalb rechtswidrig in seinem Grundrecht auf Eigentum beeinträchtige, steht es ihm frei, einen Antrag auf Einschreiten der Bauaufsichtsbehörde zu stellen und diesen ggf. mit einem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung vor dem Verwaltungsgericht weiterzuverfolgen. Allerdings wird auch hier für den Antragsteller zu berücksichtigen sein, dass ein bauaufsichtliches Einschreiten im Ermessen der Behörde steht. Ein Anspruch des Antragstellers kann daher nur bestehen, wenn die Beeinträchtigungen des Antragstellers ein Ausmaß erreichen, das zu einer Ermessensreduzierung auf Null für die Bauaufsichtsbehörde führt. Dafür ist dem bisherigen Vorbringen des Antragstellers nichts zu entnehmen. Allein die Fortführung eines baurechtswidrigen Zustandes vermag einen diesbezüglichen Anspruch noch nicht zu begründen.

3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 52 Abs. 2, § 53 Abs. 2 GKG i.V.m. Ziffer 1.5 Satz 1 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013.

Hinweis:

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5 i.V.m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez. Prof. Sperlich

gez. Dr. K. Koch

gez. Dr. N. Koch