

BVerwG: Nachbarklage gegen Befreiungsbeschuß NJW 1969, 2162

BBauG § 34; GG Art. 14

- a) § 34 BBauG hat keine nachbarschützende Funktion.
- b) Durch eine gegen § 34 BBauG verstoßende Baugenehmigung kann ein Dritter in seinem Eigentumsrecht verletzt sein, wenn die Genehmigung bzw. ihre Ausnutzung die vorgegebene Grundstückssituation nachhaltig verändert und dadurch den Nachbarn schwer und unerträglich trifft.

BVerwG, Urteil vom 13. 6. 1969 - IV C 234/65 (Koblenz)

Zu Nr. 30 und Nr. 31. Anmerkung:

1. Die beiden Urteile liegen in der Linie einer Rechtsprechung, die sich neuerdings mit bemerkenswerter Unbekümmertheit aus den Fesseln überkommener Vorstellungen befreit.

Verwaltungsrecht ist heute im Gegensatz zum 19. Jahrhundert nicht durch punktuelle Bezüge zwischen Staat und Individuum, sondern durch „ein Geflecht von Rechten und Pflichten zwischen Verwaltung und Einzelnen, das zumeist auch Dritte ... einbezieht“ (so Scheuner, DÖV 69, 586) gekennzeichnet. Sowohl Rechtslehre wie Rechtsprechung haben Mühe, dieser veränderten Situation gerecht zu werden. Bis vor kurzem war der gesamte Problemkreis des Betroffenseins Dritter fast ausschließlich unter dem prozessualen Aspekt des Rechtsschutzbedürfnisses bei der Verfassungsbeschwerde und der Klagebefugnis bei der Verwaltungsklage (§ 42 Abs. 2 VwGO) diskutiert worden (vgl. demgegenüber aber Bernhardt, JZ 63, 302 ff. und R. Schmidt, NJW 67, 1635 ff.). Eine weitere Verengung des Blickwinkels und damit eine Stagnation der gesamten Entwicklung brachte die Konzentration auf den Schutzzweck der jeweiligen Norm mit sich. Konnte aus der Norm kein Recht des Dritten (Nichtadressaten) herausdestilliert werden, dann war dieser in der Regel klaglos gestellt. Die Frage, ob sich aus einem anderen als aus dem jeweiligen speziellen Normengebiet (z.B. Gaststättengesetz, Bauordnungen, Personenbeförderungsgesetz usw.) ein Anspruch ergeben könnte, wurde vielfach gar nicht gestellt oder als Schritt zur Popularklage (so z.B. Menger, VerwArch. 51 [1960], 385) abgetan. Eine entscheidende Wendung nahm die Rechtsprechung erst mit dem Organschaftsurteil des BVerfG (BVerfGE 18, 1 = NJW 64, 1315), in dem die Verfassungsbeschwerde eines von einer Begünstigung Ausgeschlossenen dann für zulässig gehalten wird, wenn die Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit gegenüber dem Begünstigten schlüssig dargelegt werden kann. Für den wichtigen speziellen Fall des Ausschlusses Dritter von Subventionen hat das BVerwG neuerdings entschieden: der Dritte, für den die Einbeziehung in die Begünstigung schließlich häufig Existenzfrage ist, scheidet nicht mehr an der Klagebefugnis des § 42 Abs. 2 VwGO (BVerwGE 30, 191 = NJW 69, 522 mit Anm. Scholz, NJW 69, 1044 und Anm. Selmer, NJW 69, 1266 = DVBl. 69, 366 mit Anm. Friauf = BB 69, 652 mit Anm. R. Schmidt). 2. Neben der Fallgruppe, bei der der Dritte aus Wettbewerbsgründen die Einbeziehung in eine begünstigende Regelung erstrebt oder die Begünstigung eines anderen angreift (Konkurrentenklage) und die aufgrund der neuen Rechtsprechung zumindest die Zulässigkeithürde genommen hat, sind Fallgestaltungen aus dem Nachbar- und aus dem Enteignungsrecht von praktischer Relevanz.

Für das Nachbarrecht bringen die beiden Urteile des BVerwG insofern eine neue Wendung, als zunächst nach der nachbarschützenden Funktion des § 34 BBauG gefragt, und nach deren Verneinung die Verletzung der Eigentumsgarantie durch eine gegen § 34 BBauG verstoßende Baugenehmigung diskutiert wird.

Die Ablehnung der nachbarschützenden Funktion des § 34 BBauG überzeugt. Die dehnbare Formulierung dieser Bestimmung erlaubt keine praktikable Abgrenzung eines berechtigten Personenkreises. Das in § 34 BBauG geregelte Gebiet, also dasjenige, für das noch kein Bebauungsplan aufgestellt wurde, oder für das kein Bebauungsplan erforderlich ist, läßt sich nicht mit den konkreten Festsetzungen eines Bebauungsplans, für die die Möglichkeit von Nachbarberechtigungen anerkannt ist (BVerwGE 27, 29 = NJW 67, 1770), vergleichen. Der Reihe von Gründen, die dem BVerwG zur Unterstützung seiner Ansicht dienen, hat die Gegenmeinung, wie sie neuerdings wieder vom VGH Mannheim vertreten wurde (Urt. v. 23. 4. 1969 = DÖV 69, 646 mit weiteren Nachw. aus der Rspr.), nur wenig entgegenzusetzen: § 34 BBauG sei insoweit nachbarschützend, als es auf die aus dem Charakter einzelner Baugebiete folgende Art der baulichen Nutzung ankomme.

Diese konkrete Betrachtungsweise berücksichtigt die grundsätzliche Unvergleichbarkeit der durch § 34 BBauG erfaßten Ortsteile mit einem konkreten Plangebiet zu wenig. Die Verklarungsfunktion des Bebauungsplans fehlt dem § 34 BBauG, der „eine allgemein geltende Vorschrift ohne Bezug auf örtliche Besonderheiten“ ist (so OVG Lüneburg, Urt. v. 31. 5. 1967 = DVBl. 68, 43 [47]). 3. Die eigentliche Bedeutung der beiden Urteile des BVerwG liegt weniger in der Präzisierung der Auslegung des § 34 BBauG als in der Aufgabe des üblichen Schutzzweckdenkens. Nach Ablehnung der nachbarschützenden Funktion des § 34 BBauG wird nämlich die Verletzung des Nachbarn in seinem auf Art. 14 Abs. 1 GG beruhenden Eigentumsrecht geprüft. Dies erstaunt, weil bisher das Recht des Dritten in vergleichbaren Fällen im einfachen Gesetzesrecht, nicht aber in den Grundrechten gesucht wurde (anders aber BVerwGE 10, 91 = NJW 60, 1361 zu Art. 4 Abs. 2 GG).

Die entscheidende Wende in der Rechtsprechung des BVerwG, die sich mit dem unter Ziff. 1 erwähnten Urteil zur Subventionierung von Winzergenossenschaften (BVerwGE 30, 191 = NJW 69, 522) anbahnte, wurde nunmehr für alle Fälle vollzogen, in denen der Nichtadressat eines Verwaltungsakts geltend macht, durch diesen in einem Grundrecht verletzt zu werden. Mit der veralteten Vorstellung, daß nur derjenige ein Recht gegenüber der Verwaltung hat, der gegen sie klagen kann, wurde aufgeräumt. Ein wesentlicher Schritt zur Befreiung des subjektiven öffentlichen Rechts von allen prozessualen Elementen ist damit getan (vgl. hierzu Henke, Das subjektive öffentliche Recht, 1968, S. 130 ff.). Das Schwergewicht der Probleme wird sich in Zukunft auf die inhaltliche Bestimmung des in Frage stehenden Rechts verlagern. Für den konkreten Fall hat das BVerwG unter Anwendung der Schweretheorie eine praktikable Faustregel entwickelt: Eine rechtswidrige Genehmigung aufgrund des § 34 BBauG verletzt das Eigentum des Nachbarn nur dann, wenn sie bzw. ihre Ausnutzung die vorgegebene Grundstückssituation nachhaltig verändert und dadurch den Nachbarn schwer und unerträglich trifft.

Assessor Dr. Reiner Schmidt, Lehrbeauftragter an der Universität Würzburg