

Titel:

Verdrängungsgefahr aufgrund atypischer Fallgestaltung - keine Zulassung der Berufung

Normenkette:

BauGB § 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 4, § 172 Abs. 4

DVWoR § 5

GG Art. 14 Abs. 1

VwGO § 124 Abs. 2 Nr. 2

Leitsatz:

Trotz Vorliegens eines Versagensgrunds besteht im Rahmen des § 172 Abs. 4 Satz 1 BauGB ein Ermessen der Behörde. (Rn. 5) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Erhaltungssatzung, Genehmigung der Begründung von Wohnungs- und Teileigentum, Ermessensentscheidung, atypischer Fall, Genehmigungsverfahren, Ermessensweg, atypisch, Wohnungseigentum, Prognoseentscheidung, Verdrängungsgefahr, Mieterschutzvorschrift

Vorinstanz:

VG München, Urteil vom 08.05.2017 – M 8 K 15.4772

Fundstelle:

BeckRS 2020, 6704

Tenor

I. Der Antrag auf Zulassung der Berufung wird abgelehnt.

II. Die Beklagte trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.

III. Der Streitwert für das Zulassungsverfahren wird auf 100.000,-- Euro festgesetzt.

Gründe

1

Der Antrag der Beklagten auf Zulassung der Berufung nach §§ 124, 124a Abs. 4 VwGO hat keinen Erfolg, weil die geltend gemachten Zulassungsgründe nicht vorliegen bzw. nicht hinreichend dargelegt wurden.

2

1. Das Urteil des Verwaltungsgerichts begegnet im Rahmen der dargelegten Zulassungsgründe keinen ernstlichen Zweifeln an seiner Richtigkeit (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO). Der Verwaltungsgerichtshof teilt im Ergebnis die Rechtsauffassung des Erstgerichts, dass die Verwaltungsstreitsache im Hinblick auf das von der Beklagten noch auszuübende Ermessen noch nicht spruchreif ist (§ 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO). Der Bescheid der Beklagten vom 22. September 2015 war daher aufzuheben und diese zur Neuverbescheidung zu verpflichten.

3

a) Der Senat geht vom Vorliegen einer „atypischen“ Fallkonstellation im Rahmen des § 172 Abs. 4 Satz 1 BauGB aus. In der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. U.v. 18.6.1997 - 4 C 2.97 - BVerwGE 105, 67; U.v. 30.6.2004 - 4 C 1.03 - BVerwGE 121, 169) ist anerkannt, dass auch bei Annahme einer Verdrängungsgefahr aufgrund atypischer Fallgestaltungen eine Erteilung der Genehmigung nach § 172 Abs. 4 Satz 1 BauGB im Ermessensweg in Betracht kommen kann.

4

Im vorliegenden Fall ist die Beklagte von einer gebundenen Entscheidung ausgegangen, ohne überhaupt das Vorliegen einer atypischen Fallgestaltung in Betracht zu ziehen. Zwar ist der Beklagten insoweit zuzustimmen, als es sich bei dem gesetzlichen Vorkaufsrecht nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BauGB und

dem Genehmigungsvorbehalt des § 172 Abs. 4 Satz 1 BauGB um selbständige Instrumente handelt. Dies erkennt auch das Erstgericht nicht. Vielmehr stellt es auf die Gesamtumstände des vorliegenden Falls ab. Die Klägerin bzw. ihre Rechtsvorgängerin hat sich mit Abwendungserklärung vom 30. Oktober 2003 für eine Dauer von zehn Jahren verpflichtet, kein Wohnungseigentum zu begründen. Die Beteiligten, also auch die Beklagte, gingen konkludent davon aus, dass danach eine Begründung von Wohnungseigentum möglich sein soll. Die damals gültige Erhaltungssatzung hatte lediglich eine Dauer von fünf Jahren (bis zum 11.5.2007) und wurde anschließend jeweils um weitere fünf Jahre verlängert. Zum Zeitpunkt der Abwendungserklärung wäre jedoch eine Begründung von weiterem Wohnungseigentum grundsätzlich nach der damaligen Rechtslage des § 172 BauGB möglich gewesen. Erst mit § 5 DVWoR mit § 1 Nr. 4 Verordnung zur Stärkung des städtebaulichen Milieuschutzes vom 4. Februar 2014 (GVBl. S. 39) trat zum 1. März 2014 ein Genehmigungsvorbehalt für die Begründung von Wohnungseigentum nach dem WEG im Bereich von Erhaltungssatzungen im Sinn von § 172 BauGB in Kraft. Dies war bei Abschluss der Abwendungserklärung für beide Beteiligte nicht vorhersehbar. Aufgrund dieser besonderen Konstellation ging das Erstgericht, auch wenn grundsätzlich kein Vertrauensschutz gegenüber der Änderung der Rechtslage besteht, von einem atypischen Ausnahmefall aus. Die Klägerin hat sich gegenüber der Beklagten zunächst auf zehn Jahre vertraglich verpflichtet und ist nun weiterhin durch die verlängerte Erhaltungssatzung bis heute gebunden. Die gesetzgeberische Wertung verlangt auch im Hinblick auf Art. 14 Abs. 1 GG eine Überprüfung des Genehmigungsvorbehalts nach § 172 Abs. 1 Satz 4 BauGB und zwar alle fünf Jahre. Im Hinblick auf die nunmehr seit 2003 bestehende Bindung, die lediglich für einen kurzen Zeitraum vom 1. November 2013 (Ablauf der Abwendungserklärung) bis zum 1. März 2014 (Inkrafttreten von § 5 DVWoR mit § 1 Nr. 4 Verordnung zur Stärkung des städtebaulichen Milieuschutzes) nicht bestand, sowie der Tatsache, dass für das Gesamtgebäude bereits eine Wohnungseigentümergeinschaft besteht und auch die Beklagte im Zeitraum der Bindung die im Dachgeschoss des Vordergebäudes neu entstandenen vier Wohnungen als Wohnungseigentum genehmigt hat, sowie der Tatsache, dass es vorliegend lediglich um die Umwandlung einer WEG-Einheit bestehend aus 14 abgeschlossenen Wohnungen in separate WEG-Einheiten geht, was für sich gesehen schon einen atypischen Fall darstellt, geht der Senat mit dem Erstgericht von dem Vorliegen einer atypischen Fallkonstellation aus. Das Vorliegen der Abwendungserklärung, auch wenn diese auf einer anderen Rechtsgrundlage beruhte aber ebenfalls eine Umwandlung in Wohnungseigentum nach dem WEG verhinderte, kann in diesem speziellen Sonderfall nicht völlig negiert werden, so wie es die Beklagte meint.

5

b) Entgegen der Auffassung der Beklagten besteht trotz Vorliegens eines Versagensgrunds ein Ermessen der Behörde im Rahmen des § 172 Abs. 4 Satz 1 BauGB. Dies erschließt sich aus den Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. U.v. 18.6.1997 - 4 C 2.97 - BVerwGE 105, 67; U.v. 30.6.2004 - 4 C 1.03 - BVerwGE 121, 169), wonach der Wortlaut der Bestimmung es nicht ausschließt, dass die Genehmigung trotz Vorliegens eines Versagensgrunds gleichwohl nach pflichtgemäßem Ermessen erteilt werden kann. Soll bei Vorliegen eines Versagensgrunds die Erteilung einer Genehmigung strikt ausgeschlossen sein (gebundene Entscheidung), so bringt das Gesetz das regelmäßig dadurch zum Ausdruck, dass die Genehmigung „zu versagen ist“. Auch bei der Formulierung „darf nur versagt werden, wenn“ kann sich aus dem Regelungszusammenhang ergeben, dass bei Vorliegen von Versagensgründen kein Ermessenspielraum mehr für die Erteilung der Genehmigung bestehen soll. Ein solcher für die zwingende Genehmigungsversagung sprechender Regelungszusammenhang ist indes bei § 172 Abs. 4 BauGB nicht in einer Weise eindeutig erkennbar, dass trotz des Wortlauts ein Ermessenspielraum ausscheiden müsste. Das Bundesverwaltungsgericht (vgl. U.v. 18.6.1997 - 4 C 2.97 - BVerwGE 105, 67) vermochte es nicht auszuschließen, dass es auch bei Annahme einer Verdrängungsgefahr im Einzelfall atypische Fallgestaltungen geben kann, die gleichwohl die Erteilung der Genehmigung im Ermessensweg rechtfertigen. Es lässt sich nicht erkennen, dass der Gesetzgeber auch in diesen Fällen eine strikte Regelung im Sinn der zwingenden Genehmigungsversagung normieren wollte (vgl. BVerwG, U.v. 18.6.1997 - 4 C 2.97 - BVerwGE 105, 67). Der Senat schließt sich dieser Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ausdrücklich an.

6

Dass hier eine solche atypische Fallgestaltung vorliegt, wurde unter Ziffer 1. a) ausgeführt. Dass die Beklagte kein Ermessen ausgeübt hat, wird von ihr nicht bestritten. Das Erstgericht nahm einen Ermessensausfall an.

7

c) Die Beklagte ist ferner der Auffassung, das Erstgericht sei fälschlicherweise davon ausgegangen, dass die Tatbestandsvoraussetzung der Verdrängungsgefahr nicht vorliege. Nach ihrer Auffassung liegt eine Verdrängungsgefahr vor. Auch sei in diesem Rahmen keine differenzierte Prognoseentscheidung unter Berücksichtigung der Zweistufigkeit des Genehmigungsverfahrens zu treffen.

8

Damit verkennt die Beklagte die vom Bundesverwaltungsgericht vorgegebene Systematik (vgl. BVerwG, U.v. 18.6.1997 - 4 C 2.97 - BVerwGE 105, 67), das ausdrücklich unterstellt, dass die Tatbestandsvoraussetzungen des § 172 Abs. 4 Satz 1 BauGB und damit auch die Verdrängungsgefahr vorliegen. Erst wenn die Tatbestandsvoraussetzungen vorliegen, ist zu prüfen, ob ausnahmsweise eine atypische Fallgestaltung vorliegt, die bei Ausübung pflichtgemäßen Ermessens dennoch zu einer Genehmigung führen kann. „Der Wortlaut der Bestimmung schließt es allerdings nicht aus, dass die Genehmigung trotz Vorliegens eines Versagensgrundes gleichwohl nach pflichtgemäßen Ermessen erteilt werden kann“ (vgl. BVerwG, U.v. 18.6.1997 - 4 C 2.97 - BVerwGE 105, 67).

9

Das Erstgericht lässt es im Ergebnis offen, ob ein Versagungsgrund nach § 174 Abs. 4 Satz 1 BauGB tatsächlich vorliegt, unterstellt dieses aber. Die Ausführungen unter Ziffer 2.2.1. des Urteils stellen in einem äußerst umfangreichen obiter dictum dar, was nach Auffassung des Erstgerichts zu prüfen wäre, um das Vorliegen eines Versagungsgrundes zu begründen. Diese Ausführungen sind jedoch gerade nicht entscheidungserheblich, auch wenn das Erstgericht zu dem Ergebnis kommt, dass - hätte die Beklagte die notwendige differenzierte Prognoseentscheidung unter Berücksichtigung der Zweistufigkeit des Genehmigungsverfahrens getroffen - nach dem bisher von der Beklagten vorgetragenen Sachverhalt kein Versagungsgrund nach § 172 Abs. 4 Satz 1 BauGB gegeben sein „dürfte“ (vgl. Ziffer 2.2.1., S. 18 des Urteilsendrucks). In der Folge macht das Erstgericht nicht entscheidungserhebliche Ausführungen, was nach seiner Auffassung im Rahmen der differenzierten Prognoseentscheidung wohl zu prüfen sein müsste. Da diese Ausführungen nicht tragend sind, erübrigen sich weitere Ausführungen zum Vortrag der Beklagten im Rahmen des Berufungszulassungsverfahrens.

10

Die dann allein entscheidungserheblichen Ausführungen zur Ermessensausübung unter Ziffer 2.2.2. des Erstgerichts (vgl. S. 29 / 30 des Urteilsendrucks) greift die Beklagte hingegen nicht weiter an.

11

2. Die Rechtssache weist keine besonderen tatsächlichen oder rechtlichen Schwierigkeiten auf (§ 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO), denn sie verursacht in tatsächlicher und in rechtlicher Hinsicht keine größeren, d.h. überdurchschnittlichen, das normale Maß nicht unerheblich übersteigenden Schwierigkeiten und es handelt sich auch nicht um einen besonders unübersichtlichen oder kontroversen Sachverhalt, bei dem noch nicht abzusehen ist, zu welchem Ergebnis ein künftiges Berufungsverfahren führen wird (vgl. BayVGh, B.v. 12.4.2000 - 23 ZB 00.642 - juris). Vielmehr ist der Rechtsstreit im tatsächlichen und rechtlichen Bereich überschaubar und die entscheidungserheblichen rechtlichen Fragen sind durch die Rechtsprechung hinreichend geklärt. Insoweit wird auf die Ausführungen unter Ziffer 1. verwiesen. Die bloße Tatsache einer umfangreichen Begründung des erstinstanzlichen Urteils führt nicht automatisch zur Annahme von besonderen tatsächlichen oder rechtlichen Schwierigkeiten. Dies gilt auch hinsichtlich der im Verfahren anzuwendenden Rechtsvorschriften, selbst wenn diese neben dem öffentlichen Recht aus dem Bereich des Zivilrechts stammen. Ebenso wenig spielt die aus der Sicht der Beklagten vorliegende, aber nicht näher dargelegte politische oder kommunalpolitische Brisanz eine Rolle. Die Beklagte verkennt in diesem Zusammenhang, dass das Erstgericht verschiedene im Rahmen der von der Beklagten vorzunehmenden differenzierten Prognoseentscheidung zum Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen zu berücksichtigende Punkte genannt hat, die jedoch nicht entscheidungserheblich sind. Dem Urteil des Erstgerichts kann insoweit nicht entnommen werden, dass aufgrund der bestehenden zivilrechtlichen Mieterschutzvorschriften der allgemeine Genehmigungstatbestand des § 172 Abs. 4 Satz 1 BauGB praktisch immer eingreife. Das Erstgericht hat vielmehr ausgeführt, dass es sich um eine zweistufige Prüfung handle. Zunächst sei im Hinblick auf die Verdrängungsgefahr diese abstrakt zu prüfen und dann der konkrete Fall. Weiterhin lassen sich auch mit den Beschlüssen des Senats vom 14. Juni 2017 (Az. 2 ZB 16.1558/1560/1561/1562 - n.v.) die besonderen rechtlichen Schwierigkeiten nicht begründen. Es handelte sich um Einstellungsbeschlüsse nach einer Hauptsacheerledigung. Eine Aussage zu § 172 Abs. 4 BauGB

findet sich in diesen nicht. Bei der Formulierung, dass sich mit angemessenem, vertretbarem Aufwand keine klare Aussage über den Ausgang des Verfahrens machen lässt, handelt es sich um eine Standardformulierung, die lediglich erkennen lässt, dass noch keine tiefergehende Befassung mit dem Verfahren erfolgt ist.

12

3. Die Rechtssache hat keine grundsätzliche Bedeutung (§ 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO). Der Begriff der grundsätzlichen Bedeutung erfordert, dass die im Zulassungsantrag dargelegte Rechts- oder Tatsachenfrage für die Entscheidung der Vorinstanz von Bedeutung war, auch für die Entscheidung im Berufungsverfahren erheblich wäre, diese höchststrichterlich oder - bei tatsächlichen Fragen oder nicht revisiblen Rechtsfragen - durch die Rechtsprechung des Berufungsgerichts nicht geklärt und über den zu entscheidenden Einzelfall hinaus bedeutsam ist (vgl. BayVGH, B.v. 12.10.2010 - 14 ZB 09.1289 - juris). Gemessen an diesen Anforderungen hat der Beklagte keine Frage von grundsätzlicher Bedeutung formuliert.

13

Die Beklagte hält es zunächst für grundsätzlich bedeutsam,

14

ob die abstrakte Betrachtungsweise im Gesetzesvollzug im Rahmen von § 172 Abs. 4 Satz 1 BauGB anzuwenden ist.

15

Diese Frage ist bereits durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. U.v. 18.6.1997 - 4 C 2.97 - BVerwGE 105, 67) hinreichend geklärt. Das Bundesverwaltungsgericht stellt ausdrücklich darauf ab, ob die „einzelne Maßnahme aufgrund ihrer Vorbildwirkung geeignet ist, eine Entwicklung in Gang zu setzen, die tendenziell die Veränderung der Zusammensetzung der vorhandenen Wohnbevölkerung nach sich zieht“. Damit wird eine Prognoseentscheidung erforderlich. Im Übrigen war die Frage des Vorliegens der Verdrängungsgefahr nicht entscheidungserheblich für die erstinstanzliche Entscheidung. Das Vorliegen wurde unterstellt. Die dazu erfolgten Ausführungen sind lediglich ein obiter dictum.

16

Ferner hält die Beklagte es für grundsätzlich bedeutsam, 17 ob die Verdrängungsgefahr und damit die Gefährdung der Zusammensetzung der Bevölkerung aus besonderen städtebaulichen Gründen im Sinn von § 172 Abs. 4 Satz 1 BauGB durch zivilrechtliche Mieterschutzvorschriften ausgeschlossen werden kann.

17

Auch diese Frage war nicht entscheidungserheblich für das Erstgericht. Es handelt sich vielmehr um Ausführungen im Rahmen des obiter dictums zum Vorliegen einer Verdrängungsgefahr. Das Erstgericht hat lediglich ergänzend ausgeführt, dass angesichts der wenigen betroffenen Mietparteien und des in zeitlicher Hinsicht weitergehenden zivilrechtlichen Mieterschutzes im Übrigen auch eine konkrete Verdrängungsgefahr in Bezug auf das streitgegenständliche Anwesen zu verneinen sein „dürfte“. Es stellt darauf ab, dass vorliegend nur 14 Wohnungen betroffen sind und diese durch den zivilrechtlichen Mieterschutz zudem besonderem Schutz unterliegen. Eine abschließende Entscheidung über das Vorliegen der Verdrängungsgefahr wird nicht getroffen. Dies ergibt sich bereits aus dem Obersatz in Ziffer 2.2.1.. Es wird auch keine Aussage dahingehend getroffen, dass eine Verdrängungsgefahr durch zivilrechtliche Mieterschutzvorschriften generell ausgeschlossen wäre. Vielmehr betont das Erstgericht die Besonderheit der hier vorliegenden Fallgestaltung, indem es in diesem Zusammenhang auch auf die Zahl der hier betroffenen Wohnungen abstellt.

18

4. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 2 VwGO.

19

Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 47, 52 Abs. 1 GKG.