

Titel:

Erstreckung der Abstandsfläche auf eine öffentliche Grünanlage, Tatbestandswirkung der Widmung, Abstandsflächenrecht, Konkludente Zustimmung, Bestandskraft der Widmung

Normenkette:

BayBO Art. 6 Abs. 2 S. 2

Schlagworte:

Erstreckung der Abstandsfläche auf eine öffentliche Grünanlage, Tatbestandswirkung der Widmung, Abstandsflächenrecht, Konkludente Zustimmung, Bestandskraft der Widmung

Vorinstanz:

VG München, Urteil vom 19.05.2025 – 8 K 23.3057

Tenor

- I. Der Antrag wird abgelehnt.
- II. Die Klägerin hat die Kosten des Berufungszulassungsverfahrens zu tragen.
- III. Der Streitwert wird auf 10.000,-- Euro festgesetzt.

Gründe

1

Der Antrag der Klägerin auf Zulassung der Berufung hat keinen Erfolg.

2

1. Das Urteil des Verwaltungsgerichts begegnet im Rahmen der dargelegten Zulassungsgründe keinen ernstlichen Zweifel an seiner Richtigkeit (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO). Der Senat teilt die Auffassung des Verwaltungsgerichts, dass die streitgegenständliche Baugenehmigung vom 22. Mai 2023 nicht gegen öffentlichrechtliche Vorschriften verstößt, die im vereinfachten Genehmigungsverfahren nach Art. 68 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 i.V.m. Art. 59 Satz 1 BayBO zu prüfen sind (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

3

Nach Ansicht des Verwaltungsgerichts verstößt die streitgegenständliche Baugenehmigung insbesondere nicht gegen die Vorschriften des Abstandsflächenrechts (Art. 59 Satz 1 Nr. 1 Buchst. b BayBO i.V.m. Art. 6 BayBO), weil die von der nordwestlichen Gebäudeaußenwand des Bauvorhabens ausgelöste Abstandsfläche sich nach Art. 6 Abs. 2 Satz 2 BayBO auf das klägerische Grundstück und den dort gelegenen sog. K. erstrecken dürfe. Der auf dem Nachbargrundstück liegende K. stelle eine öffentliche Grünanlage im Sinne des § 1 Abs. 2 der auf der Grundlage der Art. 23, 24 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 GO erlassenen Grünanlagensatzung der Beklagten i.V.m. dessen Anlage 1 dar. Nach den tatsächlichen und rechtlichen Gegebenheiten bestehe vorliegend auch die Gewähr, dass der K. als Grünfläche auf Dauer erhalten bleibe. Aufgrund der vertraglichen und über eine beschränkte persönliche Dienstbarkeit auch dinglich abgesicherten Vereinbarungen sei die durch die Widmung zum Ausdruck kommende Zweckbestimmung des K. bzw. dessen Zugänglichkeit für die Öffentlichkeit nachhaltig gesichert. Die vertraglichen Regelungen räumten der Beklagten die erforderliche Verfügungsgewalt ein. Angesichts der Widmung als Grünfläche, der zivilrechtlichen Bindungen sowie der Bauleitplanung und deren städtebaulichen Grundlagen seien damit die Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 2 Satz 2 BayBO erfüllt.

4

Diese Annahmen vermag die Klägerin mit ihrer Zulassungsschrift nicht ernsthaft in Zweifel zu ziehen.

5

1.1. Das Verwaltungsgericht ist zutreffend davon ausgegangen, dass der sog. K. als eine öffentliche Grünfläche im Sinne des Art. 6 Abs. 2 Satz 2 BayBO gewidmet wurde und als solche derzeit auch tatsächlich genutzt wird. Es hat zu Recht ausgeführt, dass eine Fläche im dortigen Sinn öffentlich ist, die für

eine Nutzung durch die Allgemeinheit gewidmet oder in anderer Weise rechtlich für die genannten öffentlichen Zwecke dauerhaft gesichert ist (UA Rn. 78; vgl. Schönfeld in BeckOK Bauordnungsrecht Bayern, 32. Edition 1.2.2025, Art. 6 Rn. 94; Laser in Schwarzer/König, Bayerische Bauordnung, 5. Auflage 2022, Art. 6 Rn. 59; Waldmann in Molodovsky/Famers/Waldmann, Bayerische Bauordnung, Stand Januar 2025, Art. 6 Rn. 104).

6

Die Beklagte hat bereits in den 70er Jahren jedenfalls konkludent eine gemeindliche öffentliche Einrichtung i.S.d. Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GO dadurch geschaffen, dass sie den K. der Allgemeinheit in seinem heutigem Umfang zur unentgeltlichen Nutzung für Erholungs- und Freizeit Zwecke zur Verfügung gestellt und unterhalten hat. Eine öffentliche Einrichtung der Gemeinde i.S.d. Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GO ist jede Einrichtung, die von der Gemeinde im öffentlichen Interesse unterhalten und durch einen gemeindlichen Widmungsakt der allgemeinen Benutzung durch Gemeindeangehörige und ortsansässige Vereinigungen zugänglich gemacht wird (vgl. BayVGh, B.v. 3.7.2018 – 4 CE 18.1224 – BayVBI 2019, 50, juris Rn. 13; B.v. 15.6.2020 – 4 ZB 20.159 – juris Rn. 14; Widmann/Grasser/Glaser, Bayerische Gemeindeordnung, 35. Aufl. 2025, Art. 21 Rn. 4). Dabei sind an den gemeindlichen Widmungsakt keine förmlichen Voraussetzungen zu stellen; es genügt – wie hier – auch konkludentes Handeln, aus dem der Wille der Gemeinde hervorgeht, die Einrichtung der Allgemeinheit zur Benutzung zur Verfügung zu stellen (vgl. BayVGh, B.v. 21.1.1988 – 4 CE 87.03883 – BayVBI 1988, 497/498; B.v. 6.4.2004 – 8 CE 04.464 – BayVBI 2005, 23, juris Rn. 9; B.v. 3.7.2018 – 4 CE 18.1224 – BayVBI 2019, 50, juris Rn. 13). Darüber hinaus ist mit der Aufnahme des K. in die Anlage 1 der Grünanlagensatzung der Beklagten vom 15. Juni 2012 (MüABl Nr. 19 v. 10.7.2012, S. 197 f.), dem sog. Grünanlagenverzeichnis, dieser ausdrücklich als öffentliche Grünanlage gem. Art. 23 und Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 GO gewidmet worden. Weder aus der Aktenlage noch aus dem Parteivortrag ergibt sich eine Anfechtung dieser Widmung; sie ist daher bestandskräftig und entfaltet grundsätzlich Tatbestandswirkung.

7

1.2. Offensichtliche besonders schwerwiegende Fehler, die zur Nichtigkeit der Widmung führen, sind nicht erkennbar. Soweit die Klägerin sich auf die fehlende Verfügungsgewalt der Beklagten über die in ihrem Eigentum stehende Fläche beruft, dringt sie nicht durch.

8

1.2.1. Das Verwaltungsgericht hat insoweit zutreffend ausgeführt (UA Rn. 78), dass sich aus Art. 6 Abs. 2 Satz 2 BayBO nicht ergibt, dass die öffentliche Grünanlage im Eigentum der Gemeinde stehen muss. Gleiches ergibt sich aus Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 GO, wonach die Gemeinden in den Satzungen insbesondere die Benutzung ihres Eigentums und ihrer öffentlichen Einrichtungen regeln können. Allerdings ist die Widmung von Privateigentum für öffentliche Zwecke nur dann mit Art. 14 GG vereinbar, wenn die Widmung der öffentlichen Einrichtung auf den privaten Grundstücken des jeweiligen Eigentümers mit dessen Zustimmung erfolgt, da die Widmung ein öffentlichrechtliches Nutzungsregime begründet, das der private Eigentümer gegen sich gelten lassen muss (vgl. Axer, NVwZ 1996, S. 117). Soweit die Gemeinde daher nicht das dingliche Recht hat, über das dienende Grundstück zu verfügen, bedarf es der Zustimmung des Eigentümers zur Widmung. Bei einem Fehlen der Zustimmung leidet die Widmung an einem besonders schwerwiegenden Mangel, weil sie über das verfassungsmäßig geschützte Selbstbestimmungsrecht des Eigentümers (Art. 14 Abs. 1 GG) hinweggeht und die Widmung in gesetzeswidriger Weise zu einem der Enteignung nahe kommenden Eingriff macht. Die Zustimmung des Eigentümers stellt folglich eine Wirksamkeitsvoraussetzung für die Widmung dar (vgl. SächsOVG, B.v. 10.2.2017 – 4 B 157/16 – juris Rn. 14; U.v. 3.9.2015 – 5 A 795/13 – juris Rn. 40). Dabei genügt eine konkludente Zustimmung (vgl. SächsOVG, B.v. 24.9.2004 – 5 BS 119/04 – juris Rn. 25).

9

1.2.2. Eine solche Zustimmung zur Widmung des gesamten K. als öffentliche Grünfläche liegt hier vor. Die von der Klägerin angeführten Gründe für eine fehlende Zustimmung überzeugen nicht.

10

Nach Aktenlage haben die Voreigentümer der Klägerin der Widmung des Grundstücks zugestimmt. Zwar kann allein aus dem Umstand, dass ein Eigentümer der Nutzung seines Grundstückes durch die Gemeinde nicht ausdrücklich widersprochen und die damit verbundene Einwirkung auf sein Grundstück über längere Zeit hinweg geduldet hat, keine konkludente Zustimmung abgeleitet werden (vgl. BayVGh, U.v. 11.8.2005 –

4 B 03.1278 – juris Rn. 24 m.w.N.; B.v. 18.9.2017 – 4 ZB 17.836 – juris Rn. 15). Denn Schweigen ist im Rechtsverkehr weder Zustimmung noch Ablehnung (vgl. OLG Frankfurt, U.v. 25.5.2011 – 7 U 268/08 – juris Rn. 54). Ein Rechtsbindungswille kann sich jedoch aus dem Hinzutreten besonderer Umstände ergeben (vgl. BayVGH, U.v. 11.8.2005 – 4 B 03.1278 – juris Rn. 24; OLG Frankfurt, U.v. 25.5.2011 – 7 U 268/08 – juris Rn. 54). Solche liegen hier vor:

11

Sowohl aus der Begründung zum Bebauungsplan Nr. ... und Nr. ... als auch aus dem notariellen Vertrag vom, der zwischen den damaligen Eigentümern des Grundstückes, auf dem sich der K. befindet, und der Beklagten geschlossen worden ist, lässt sich entnehmen, dass die Rechtsvorgänger der Klägerin der Nutzung des gesamten K. als öffentliche Grünfläche zugestimmt haben. Hintergrund des Abschlusses des notariellen Vertrages war, dass die Beklagte den Rechtsvorgänger der Klägerin im östlichen Bereich des Grundstückes eine Baugenehmigung für eine Wohnbebauung in Aussicht gestellt hat, deren Nutzungsmaß die in § 17 Abs. 1 BauNVO festgelegten Obergrenzen deutlich überschritten hat. Dieses hohe Nutzungsmaß wurde deswegen „gewährt“, weil sich die damaligen Eigentümer dazu „bereit erklärt (haben), den K. für die Allgemeinheit zu öffnen und durch die Stadt Fußwege und Spieleinrichtungen herstellen zu lassen“ (vgl. Begründung zum Bebauungsplan Nr. ..., S. 10 bzw. Nr. 939, S. 6). In der Begründung zum Bebauungsplan Nr. ... (S. 9) wurde folglich die im Bebauungsplan festgelegte dichte Wohnbebauung damit gerechtfertigt, dass „durch die im allgemeinen Wohngebiet WA 1 vorhandene große Freifläche („K.“) sichergestellt ist, dass die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse nicht beeinträchtigt sind“. Der Begründung des Bebauungsplans Nr. ... (S. 8) lässt sich zudem entnehmen, dass erst nachdem die damaligen Eigentümer einer entschädigungslosen Baurechtsminderung um ca. 27.500 m² (dies entspricht in etwa der Größe des K. , vgl. Anlage zur Grünanlagensatzung) zugestimmt haben, die ursprüngliche Absicht, hier teilweise Wohnnutzung festzusetzen, wieder aufgegriffen werden konnte, nachdem dies ursprünglich wegen des vorhandenen hohen Baurechts und des Verkehrsaufkommens bei der Aufstellung des Bebauungsplans nicht für möglich erachtet worden war. Aus Ziffer VI des notariellen Vertrages vom ergibt sich ebenfalls deutlich der Zusammenhang zwischen der Zurverfügungstellung der Fläche des heutigen K. für öffentliche Zwecke (öffentliche Grünfläche) durch die damaligen Eigentümer und der von der Beklagten im Gegenzug hierzu „gestatteten“ Überschreitung der Obergrenze des Nutzungsmaßes. So war die Beklagte schuldrechtlich berechtigt, vom Vertrag zurückzutreten, wenn der Stadtrat den Bebauungsplan im Ganzen oder die hinsichtlich der in Ziffer II Nr. 1 bezeichneten Fläche (26.000 m² umfassende Fläche, im Entwurf des Bebauungsplans Nr. ..., der Bestandteil und Anlage des Vertrages ist, grün schraffiert) geplanten Festsetzungen ablehnt oder die Genehmigung für einen von der Beklagten als Satzung beschlossenen Bebauungsplan durch die Rechtsaufsichtsbehörde endgültig versagt wird (Ziffer VI Nr. 1). Die damaligen Eigentümer waren im Gegenzug schuldrechtlich berechtigt, von dem Vertrag zurückzutreten, wenn die Beklagte nicht bis zum 31. Oktober 1975 einen Bebauungsplan beschlossen hat, der für den in Ziffer I bezeichneten Grundbesitz eine Gesamtgeschossfläche von 205.300 m² mit einer Grundflächenzahl von 0,8 für kerngebietsmäßige Nutzung festsetzt oder die Genehmigung für einen derart von der Stadt beschlossenen Bebauungsplan durch die Rechtsaufsichtsbehörde endgültig versagt wird (Ziffer VI Nr. 2). Es kann danach dem notariellen Vertrag hinreichend deutlich entnommen werden, dass der gesamte K. für die Allgemeinheit geöffnet und insofern als öffentliche Grünfläche gewidmet werden sollte und dies auch dem Willen der damaligen Eigentümer entsprach. Dies ergibt sich im Übrigen auch aus Ziffer II Nr. 4 des Vertrages. In diesem ist geregelt, dass die Stadt berechtigt ist, die Wege in Anzahl, Umfang und Lage bzw. den öffentlichen Spielbereich in Umfang und Lage von dem Plan des Baureferats-Stadtgartendirektion vom 10.12.1974 abweichend anzulegen (Satz 1). Nach dessen Satz 2 verpflichteten sich die Eigentümer für diesen Fall, alle zur entsprechenden Änderung der Dienstbarkeit erforderlichen Erklärungen im grundbuchmäßiger Form abzugeben. Diese Regelung macht deutlich, dass die genaue Lage der Wege und Spielbereiche nicht zwingend festgeschrieben werden sollte, sondern die damaligen Eigentümer die Fläche des gesamten Parks der Beklagten zur Herstellung einer öffentlichen Grünfläche zur Verfügung stellen wollten.

12

Soweit die Klägerin einwendet, es sei in der notariellen Urkunde nicht definiert, wo genau die öffentliche Grünfläche liegen soll, sodass offenbleibe, ob die von den Abstandsflächen betroffenen Flächen davon erfasst werden, ergibt sich nichts Anderes. In der dem notariellen Vertrag beigelegten Anlage, dem zur Aufstellung geplante Bebauungsplan Nr. ..., ist eine ca. 26.000 m² umfassende Fläche grün schraffiert und als nicht überbaubare Grundstücksfläche ausgewiesen worden (Ziffer II Nr. 1 des Vertrages). Diese

Quadratmeterangabe stimmt im Wesentlichen mit der Größe des K. überein (vgl. Anlage der Grünanlagensatzung: ... m²). Es war daher zwischen den damaligen Parteien offenbar unstreitig, dass diese in Ziffer II Nr. 1 genannte Fläche diejenige ist, die als Ausgleich für die massive Überbaubarkeit des östlichen Teiles des Grundstückes von den Eigentümern zur Verfügung gestellt worden ist, um dort eine öffentliche Grünfläche herzustellen. Auch wenn daher in dem notariellen Vertrag keine ausdrückliche Widmung der Fläche für die Öffentlichkeit geregelt wurde, ergeben sich dies sowie der Umgriff des Parks doch unzweifelhaft aus den Gesamtumständen.

13

Unabhängig davon wird die Annahme, dass die Rechtsvorgänger der Klägerin der Widmung der Fläche als öffentliche Grünfläche zugestimmt haben, auch dadurch gestützt, dass diese gegen die im Jahr 2012 öffentlich bekannt gemachte Grünanlagensatzung der Beklagten nicht rechtlich vorgegangen sind, obgleich der K. in deren Anlage 1 als öffentliche Grünfläche aufgeführt wird. Zudem haben sie auch keine Rechtsbehelfe gegen den Bebauungsplan Nr. ... eingelegt.

14

1.3. Ergibt sich aus alledem, dass eine offensichtliche Unwirksamkeit der Widmung der Grünanlage als öffentliche Einrichtung nicht vorliegt, kommt es auf die weiteren Einwendungen der Klägerin und insbesondere auf die Frage, ob sie an die Zustimmung zur Widmung durch ihre Rechtsvorgänger gebunden ist, im hiesigen Verfahren nicht an. Die Widmung hat insoweit Tatbestandswirkung, so dass von dem Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzung des Art. 6 Abs. 2 Satz 2 BayBO – dem Vorhandensein einer öffentlichen Grünanlage – auszugehen ist. Dafür, dass die Beklagte in der Zukunft die Widmung des K. als öffentliche Grünanlage aufheben wird, liegen weder Anhaltspunkte vor, wie das Verwaltungsgericht zutreffend festgestellt hat (UA Rn. 79), noch ist dies vorgetragen. Das Gegenteil ist der Fall. Mit Beschluss vom ... hat der Bezirksausschuss des entsprechenden Stadtbezirkes beschlossen, von einer baulichen Verdichtung des K. abzusehen und den Park weiterhin in Gänze für die Bevölkerung als Erholungsort zur Verfügung zu stellen. Es sei, so die Begründung des Beschlusses, das Ziel der Beklagten, den K. als Park für alle zu erhalten. Diesem komme u.a. eine hohe Bedeutung für die Freiflächenversorgung in einer immer dichter werdenden Stadt zu; er diene der Erholung, dem Stadtbild und der Stadtgliederung sowie dem Arten- und Biotopschutz und biete ein überaus vielfältiges Angebot für alle Alters- und Nutzergruppen und habe eine Klimafunktion. Für die Dauerhaftigkeit des Parks spricht darüber hinaus, dass dessen Fläche in der Biotopkartierung des Bayerischen Landesamt für Umwelt aufgenommen ist. Auch ist weder vorgetragen noch ersichtlich, dass ein Verfahren mit dem Ziel, die Beklagte zur Aufhebung der Widmung zu zwingen, angestrengt worden ist, geschweige denn, dass ein solches Verfahren Aussicht auf Erfolg hätte. Im Übrigen sprechen für die Dauerhaftigkeit des Parks die für die Beklagte im Grundbuch eingetragenen beschränkt persönlichen Dienstbarkeiten, wie sie im notariellen Vertrag vom ... vereinbart worden sind. Aufgrund derer ist der jeweilige Eigentümer verpflichtet, die Anlage von öffentlichen Fußwegen sowie eines öffentlichen Spielbereiches innerhalb der im vorgenannten Plan des Baureferats-Stadtgartendirektion vom 10.12.1974 schraffierten Flächen, die Einrichtung der Beleuchtung (einschließlich des Auslegens von Erdkabeln und des Aufstellens von Laternen), die Errichtung der für einen öffentlichen Spielbereich in Betracht kommenden Einrichtungen, die Errichtung von Hinweis- und sonstigen Schildern und der Unterhalt und die Reinigung durch die Stadt zu dulden. Die Wege und Spielbereiche sind im gesamten Park verteilt.

15

2. Der von der Klägerin geltend gemachte Zulassungsgrund einer grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache (§ 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO) liegt nicht vor. 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 Einzelfall hinaus bedeutsam ist (vgl. BayVGh, B.v. 12.11.2025 – 2 ZB 24.638 – juris Rn. 6). Zur Darlegung dieses Zulassungsgrundes ist eine Frage auszuformulieren und substantiiert anzuführen, warum sie für klärungsbedürftig sowie entscheidungserheblich gehalten und aus welchen Gründen ihr eine allgemeine, über den Einzelfall hinausreichende Bedeutung zugemessen wird (vgl. BayVGh, B.v. 20.11.2018 – 9 ZB 16.2323 – juris Rn. 24).

16

Soweit die Klägerin die Frage für grundsätzlich klärungsbedürftig hält, was unter einer „öffentlichen Grünfläche“ im Sinne von Art. 6 Abs. 2 S. 2 BayBO zu verstehen ist, führt dies nicht zur Zulassung der Berufung. Vorliegend ist nicht der Begriff der öffentlichen Grünfläche an sich umstritten, sondern die Frage, ob die verfahrensgegenständliche Fläche als eine solche öffentliche Grünfläche gewidmet worden ist (s.o.). Diese Frage ist nicht grundsätzlich klärungsfähig, sondern betrifft den hiesigen Einzelfall.

17

3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

18

Die Streitwertentscheidung folgt aus §§ 47, 52 Abs. 1 GKG und entspricht der nicht angegriffenen erstinstanzlichen Festsetzung.

19

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO). Mit der Ablehnung des Antrags auf Zulassung der Berufung wird das angefochtene Urteil rechtskräftig (§ 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO).