

Nachschlagewerk: ja

BGHZ: nein

GG Art. 34; BGB § 839 Ca, Fe

Aus der Pflicht der Baugenehmigungsbehörde zu konsequentem Verhalten, die sich aus der Erteilung einer früheren Baugenehmigung ergibt, läßt sich keine Pflicht zur Genehmigung eines mit der materiellen Baurechtslage nicht in Einklang stehenden und auch vom überwirkenden Bestandsschutz nicht gedeckten Erweiterungsbaus herleiten.

BGH, Urt. v. 20. September 1984 - III ZR 58/83 - OLG Hamm
LG Arnsberg

BUNDESGERICHTSHOF

IM NAMEN DES VOLKES

III ZR 58/83

URTEIL

Verkündet am: 20. September 1984

Freitag, Justizobersekretär
als Urkundsbeamter
der Geschäftsstelle

in dem Rechtsstreit

der Stadt M [REDACTED],
vertreten durch den Stadtdirektor, Postfach [REDACTED], M [REDACTED],

Beklagten und Revisionsklägerin,

- Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Dr. [REDACTED] -

g e g e n

die Firma Jörg S c h [REDACTED] GmbH & Co. KG,
Fr [REDACTED]-Gl [REDACTED]-Straße [REDACTED], M [REDACTED],
vertreten durch die persönlich haftende Gesellschafterin
die Firma Jörg Sch [REDACTED] GmbH, diese wiederum vertreten
durch ihren Geschäftsführer Jörg Sch [REDACTED], ebenda,

Klägerin und Revisionsbeklagte,

- Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Dr. [REDACTED] -

Der III. Zivilsenat des Bundesgerichtshofs hat
auf die mündliche Verhandlung vom 20. September 1984
durch den Vorsitzenden Richter Dr. Krohn und die
Richter Kröner, Boujong, Dr. Engelhardt und
Dr. Halstenberg

für Recht erkannt:

Auf die Revision der Beklagten wird
das Urteil des 11. Zivilsenats des
Oberlandesgerichts Hamm vom 9. März
1983 im Kostenpunkt und insoweit auf-
gehoben, als der Berufung der Klägerin
stattgegeben worden ist.

Auch insoweit wird die Berufung gegen
das Urteil der 1. Zivilkammer des Land-
gerichts Arnsberg vom 13. März 1981
zurückgewiesen.

Die Klägerin hat die Kosten des Beru-
fungs- und des Revisionsrechtszuges
zu tragen.

Von Rechts wegen

Tatbestand

Die Klägerin nimmt die Beklagte auf Schadensersatz
und Entschädigung wegen verspäteter Erteilung eines
Schlußabnahmescheins und einer Nachtragsbaugenehmigung
in Anspruch.



Die Klägerin unterhält seit Ende der 60er Jahre auf ihrem Grundstück Fr[REDACTED]-Gl[REDACTED]-Straße [REDACTED] in der beklagten Stadt einen Galvanikbetrieb. Sie beantragte im Mai 1973 die Genehmigung für den "Neubau einer Lagerhalle" auf ihrem Betriebsgelände. Am 4. Juli 1973 erteilte die Beklagte ihr eine Teilbaugenehmigung für die Ausschachtungsarbeiten, die am 23. Juli 1973 auf die Aufstellung der Halle bis zum Rohbau erweitert wurde, und am 21. Dezember 1973 die Baugenehmigung sowie die Genehmigung für Kanalanschluß und Entwässerungsanlage. Die Klägerin überbaute mit der neuen Halle die alte Produktionshalle und ersetzte die alten Galvanisieranlagen durch eine automatische Anlage mit zwei Bäderstraßen, die etwa die Hälfte der neuen Halle einnimmt, während die andere Hälfte der Lagerung dient.

Am 29. November 1974 stellte die Klägerin einen Nachtragsantrag auf eine Baugenehmigung für den "Ausbau der Lagerhalle (Nutzungsänderung)". Diesen Antrag lehnte die Beklagte nach ablehnender Stellungnahme des Gewerbeaufsichtsamts mit Bescheid vom 17. März 1975 ab, hob diesen Bescheid aber auf Empfehlung des Oberkreisdirektors des M[REDACTED] Kr[REDACTED] am 6. April 1976 wieder auf. Nachdem das Gewerbeaufsichtsamt mit Schreiben vom 5. August 1977 seine grundsätzlichen Bedenken gegen die Genehmigung der Nutzungsänderung aufrechterhalten hatte, legte die Beklagte den Vorgang weisungsgemäß dem Regierungspräsidenten in A[REDACTED] vor. Dieser wies die Beklagte nach mehrmaliger Erinnerung mit Verfügung vom 2. Juni 1978 an, das Vorhaben mit den vom Gewerbeaufsichtsamt geforderten Auflagen zu genehmigen. Die Beklagte erteilte die Nachtragsbaugenehmigung am 15. Dezember 1978.

Am 13. Februar 1979 fand die Rohbauabnahme statt; am 23. Februar 1979 erteilte die Beklagte den Rohbauabnahmeschein. Den Schlußabnahmeschein erteilte die Beklagte am 22. Oktober 1979.

Mit ihrer Klage hat die Klägerin zunächst Schadensersatz wegen eines behaupteten Zinsschadens in Höhe von 343.425 DM sowie Feststellung der Pflicht der Beklagten zum Ersatz ihres weiteren Schadens begehrt, der sich auf knapp 3 1/2 Mio. DM belaufen soll.

Das Landgericht hat die Klage abgewiesen, da eine Amtspflichtverletzung der Beklagten nicht festgestellt werden könne. Mit ihrer Berufung gegen dieses Urteil hat die Klägerin weiterhin Zahlung von 343.425 DM nebst Zinsen und wegen des behaupteten weiteren Schadens nunmehr ebenfalls Zahlung in Höhe von (weiteren) 500.000 DM nebst Zinsen begehrt.

Das Berufungsgericht hat den Klageanspruch insoweit dem Grunde nach für gerechtfertigt erklärt, als die Klägerin Schadensersatz deshalb begehrt, weil die Nachtragsbaugenehmigung vom 15. Dezember 1978 ihr nicht spätestens am 31. August 1977 und der Schlußabnahmeschein nicht spätestens am 31. Dezember 1977 erteilt worden ist, und die weitergehende Berufung zurückgewiesen.

Die Beklagte erstrebt mit der Revision die Wiederherstellung des landgerichtlichen Urteils.

Entscheidungsgründe

Auf die Revision der Beklagten ist das angefochtene Urteil teilweise aufzuheben und die Klage in vollem Umfang abzuweisen.

I.

Das Berufungsgericht geht davon aus, daß die Beklagte zunächst nicht verpflichtet gewesen sei, der Klägerin nach Fertigstellung der Halle den Schlußabnahmeschein zu erteilen; denn die ausgeführte bauliche Anlage habe nicht der erteilten Baugenehmigung entsprochen. Eine Amtspflichtverletzung von Bediensteten der Beklagten liege aber darin, daß diese der Klägerin die beantragte Nachtragsbaugenehmigung nicht spätestens am 31. August 1977 und den Schlußabnahmeschein nicht spätestens am 31. Dezember 1977 erteilt hätten. Zur Entscheidung über die Nachtragsbaugenehmigung sei die Beklagte allein zuständig gewesen, ohne an das Einvernehmen des Gewerbeaufsichtsamtes gebunden zu sein. Das Bauvorhaben der Klägerin sei zwar nicht unbedenklich im Sinne von § 34 BBauG gewesen; trotzdem sei die Beklagte ausnahmsweise verpflichtet gewesen, die Nachtragsbaugenehmigung zu erteilen. Auf die Grundsätze des Bestandsschutzes lasse sich der Genehmigungsanspruch zwar nicht stützen, denn es handele sich um eine Betriebserweiterung, die über eine Erhaltung bestandsgeschützter Betriebsteile erheblich hinausgehe; auf Grund ihrer Pflicht zu konsequentem Verhalten nach der Genehmigung des bestehenden Betriebes habe die Beklagte aber berücksichtigen müssen, daß von der neuen Anlage ausgehende Nachteile und erhebliche Belästigungen durch Auflagen vermieden werden konnten. Nach Eingang des Schreibens des

Gewerbeaufsichtsamt vom 5. August 1977 am 18. August 1977 hätte die Beklagte bis zum 31. August 1977 die beantragte Genehmigung und - unter Berücksichtigung von der Klägerin zur verantwortender Verzögerungen - bis zum 31. Dezember 1977 den Schlußabnahmeschein erteilen können und auch müssen.

Diese Ausführungen halten rechtlicher Nachprüfung nicht stand.

II.

Zuzustimmen ist dem Berufungsgericht allerdings in seinem Ausgangspunkt. Danach kann der Klägerin ein Schadensersatzanspruch wegen verzögerter Erteilung der Nachtragsbaugenehmigung und des Schlußabnahmescheins nur zustehen, wenn die Beklagte überhaupt verpflichtet war, ihr die beantragte Nachtragsbaugenehmigung zu erteilen. Von Rechtsirrtum beeinflußt ist dagegen die Annahme des Berufungsgerichts, die Beklagte sei zur Erteilung der Nachtragsbaugenehmigung verpflichtet gewesen.

1. Wenn die Beklagte den Antrag der Klägerin auf Erteilung einer Nachtragsbaugenehmigung für den (bereits vorgenommenen) "Ausbau der Lagerhalle (Nutzungsänderung)" hätte ablehnen müssen, kann die Klägerin auch aus einer verzögerlichen Behandlung ihres Antrages keine Schadensersatzansprüche herleiten. Denn in diesem Fall ist ihr durch die verzögerliche Entscheidung kein Schaden entstanden, der nicht auch bei rechtmäßiger Behandlung, d.h. zeitgerechter Ablehnung, ihres Antrages entstanden wäre.

Es sind zwar Fälle denkbar, in denen einem Antragsteller durch die materiell rechtmäßige, aber verspätete Ablehnung seines Antrages ein Schaden rechtswidrig zugefügt wird, weil er etwa durch die Verzögerung am anderweitigen Einsatz seiner Finanzmittel gehindert wird. Ein solcher Fall liegt hier aber nicht vor, weil die Klägerin bereits vor Stellung des Antrages die Arbeiten vorgenommen hatte, für die sie der beantragten Genehmigung bedurfte. Durch die Verzögerung der Entscheidung konnte ihr gegenüber einer endgültigen Ablehnung daher ein Schaden nicht mehr entstehen.

2. Zutreffend geht das Berufungsgericht auch davon aus, das Bauvorhaben der Klägerin stehe in einem bodenrechtlich relevanten Widerspruch zu der vorhandenen Bebauung und füge sich auch nicht in die Eigenschaft der näheren Umgebung ein (§ 34 BBauG). Diese Annahme wird von den Feststellungen getragen.

3. Rechtlich nicht zu beanstanden ist ferner die weitere Annahme des Berufungsgerichts, das Bauvorhaben der Klägerin werde nicht vom Bestandsschutz ihres bestehenden Betriebes umfaßt.

a) Der sog. Bestandsschutz, der aus Art. 14 Abs. 1 GG hergeleitet wird (Senatsurteil vom 28. Juni 1984 - III ZR 35/83 = VersR 1984, 939 = BauR 1984, 480 = UPR 1984, 331, zum Abdruck in BGHZ bestimmt; BVerwGE 42, 30, 39) und seine Rechtfertigung in der verfassungsrechtlich gebotenen "Sicherung des durch die Eigentumsausübung Geschaffenen" findet (BVerwGE 42, 8, 13), besteht darin, daß eine rechtmäßig errichtete bauliche Anlage rechtmäßig bleibt, auch wenn das maßgebliche Recht sich später ändert und die Anlage dem geänderten Recht nicht mehr entspricht (Ernst in

Ernst/Hoppe, Das ÖffBauBoR, 2. Aufl. 1981 Rn. 913 a). Der materiell oder wenigstens formell (Friauf DVBl 1971, 713, 722; Ziegler ZfBR 1982, 146, 147; vgl. auch BVerwG DÖV 1958, 80) rechtmäßig geschaffene Zustand und seine Nutzung können sich grundsätzlich in ihrer bisherigen Funktion auch gegenüber neuem Gesetzesrecht behaupten.

Seinem Wesen nach ist der Bestandsschutz "Schutz gegenüber einem behördlichen Beseitigungsverlangen" (Schlichter ZfBR 1979, 53, 55). Qualitativ wesentliche Veränderungen und auch quantitativ mehr als nur untergeordnete Erweiterungen des Bestandes oder der Nutzung deckt er nicht (Senatsurteil vom 28. Juni 1984 aaO; BVerwGE 50, 49, 58 f.; Krohn/Löwisch, Eigentumsgarantie Enteignung Entschädigung, 3. Aufl. 1984, Rn. 109). Ebenso erfaßt er grundsätzlich nicht solche Vorhaben, bei denen eine bestandsgeschützte Anlage beseitigt und durch eine mehr oder weniger gleichartige Anlage ersetzt werden soll (BVerwGE 25, 161; Krohn/Löwisch aaO Rn. 111; Friauf, Bestandsschutz bei gewerblichen Anlagen, in: Festg. BVerwG, 1978, S. 217 ff., 222 f.).

In Ausnahmefällen kann allerdings der Schutz, den eine vorhandene bauliche Anlage genießt, bewirken, daß ein damit zusammenhängendes weiteres bauliches Vorhaben, z.B. ein Ersatzbau, genehmigt werden muß (Ernst aaO). Dem "liegt die Überlegung zugrunde, daß der Bestandsschutz die Nutzung des Bestandes einschließt und diese von der Nutzung einer anderen Anlage, die erst auf Grund einer Änderung der Lebens- oder Betriebsbedürfnisse erforderlich wird, abhängig ist" (Ziegler ZfBR 1982, 146, 148). Ein solcher "überwirkender Bestandsschutz" kommt aber nur in Betracht,

wenn zwischen dem vorhandenen Bestand und den seinem Schutz dienenden Maßnahmen ein untrennbarer Funktionszusammenhang besteht und infolge dieses Funktionszusammenhanges der Schutz des gegebenen Bestandes ohne die Zubilligung der Änderungs- oder gar Erweiterungsmaßnahmen schlechterdings gegenstandslos würde (Senatsurteil vom 28. Juni 1984 aaO; BVerwGE 49, 365, 370; 50, 49, 58; Krohn/Löwisch aaO Rn. 115). Die "Identität der baulichen Anlage" muß erhalten bleiben (BVerwGE 47, 126, 128). In keinem Fall kann eine erhebliche Betriebserweiterung durch überwirkenden Bestandsschutz gedeckt werden (BVerwGE 50, 49, 58).

b) Von diesen Grundsätzen ausgehend, hat das Berufungsgericht es zutreffend abgelehnt, den Gesichtspunkt des überwirkenden Bestandsschutzes als tragfähige Grundlage für eine Genehmigung des Bauvorhabens der Klägerin anzusehen. Durch die Überbauung der alten Produktionshalle mit einer neuen Halle und die Ersetzung der alten Galvanisieranlage durch eine automatische Anlage mit zwei Bäderstraßen war die auch vom überwirkenden Bestandsschutz vorausgesetzte "Identität der baulichen Anlage" (BVerwGE 47, 126, 128) nicht mehr gegeben. Daß ohne diese Änderungsmaßnahmen der Schutz des bisher gegebenen Bestandes "schlechterdings gegenstandslos" geworden wäre (BVerwGE 49, 365, 370; 50, 49, 58; Krohn/Löwisch aaO Rn. 115), ist nicht festgestellt. Es bedarf daher auch keiner Entscheidung der Frage, ob die natürliche Alterung einer baulichen Anlage, die in ihrem Wesen begründet ist und ihrer Dauer eine Grenze setzt - die z.B. auch in den Abschreibungsregelungen des Steuerrechts ihren Niederschlag gefunden hat - einen überwirkenden Bestandsschutz und damit eine grundsätzlich unbegrenzte Verlängerung der Bestandsdauer rechtfertigen kann.

4. Bei dieser Rechtslage kann dem Berufungsgericht nicht in der Annahme gefolgt werden, ein Anspruch der Klägerin auf Erteilung der Nachtragsbaugenehmigung ergebe sich aus der Pflicht der Beklagten zu konsequentem Verhalten.

a) Wie der Senat mehrfach entschieden hat, haben alle Behörden und öffentlichen Dienststellen "die Pflicht, eine in bestimmter Weise geplante und begonnene Maßnahme auch entsprechend durchzuführen und sich nicht zu dem eigenen früheren Verhalten in Widerspruch zu setzen, wenn die gebotene Rücksichtnahme auf die Interessen der Betroffenen es gebietet, das von diesen in den Bestand der Maßnahme gesetzte Vertrauen zu schützen. Wenn eine Behörde durch ihre Maßnahmen einen Tatbestand geschaffen hat, mit dessen Bestand die von der Maßnahme Betroffenen nach Lage der Dinge rechnen dürfen, kann sich mithin daraus die Amtspflicht für die Behörde ergeben, künftig auf diesen einmal geschaffenen Tatbestand Rücksicht zu nehmen und ihr späteres Verhalten darauf einzurichten. Die Behörde muß daher - falls nicht ausnahmsweise besondere aus der Sache sich ergebende Gründe etwas anderes rechtfertigen - alle im Widerspruch zu dem früheren Verhalten stehenden Maßnahmen unterlassen, wenn ein Betroffener auf der Grundlage des früher geschaffenen Tatbestandes im Rahmen vernünftiger Erwägungen bestimmte Dispositionen getroffen hat und Treu und Glauben den Schutz des Vertrauens erheischen, das der betroffene Bürger in die Beständigkeit der behördlichen Maßnahmen gesetzt hat. Mit anderen Worten ist die Behörde insoweit zu einem 'konsequenten Verhalten' verpflichtet" (Senatsurteil vom 26. September 1960 - III ZR 125/59 = VersR 1960, 1047).

Der Grundsatz von der Pflicht zum konsequenten Verhalten verbietet es der Verwaltung allerdings nicht, ihre Maßnahmen nach Bedarf veränderten Situationen, Vorstellungen und Zielen anzupassen (Senatsurteile vom 21. Dezember 1961 - III ZR 165/60 = VersR 1962, 421 und vom 10. Januar 1963 - III ZR 124/61). "Trotzdem kann im Einzelfall der Verwaltung aus anderen Gründen eine solche Änderung versagt sein, insbesondere bei Anwendung des Grundsatzes von Treu und Glauben im öffentlichen Recht und infolge der sich daraus ergebenden Pflicht der Verwaltung zum konsequenten Verhalten oder kraft der aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit folgenden Pflicht der Verwaltung zum jederzeit rücksichtsvollen Verhalten". Dafür ist entscheidend, ob die Behörde einen Tatbestand geschaffen hat, auf dessen Fortbestand der Bürger nach Treu und Glauben vertrauen durfte und auf Grund dessen er vernünftigerweise vertretbare Maßnahmen getroffen oder eingeleitet hat (Senatsurteil vom 10. Januar 1963).

b) Der insoweit von der Beklagten durch Erteilung der früheren Baugenehmigung geschaffene Tatbestand verpflichtete sie indes nicht, eine Nutzungsänderung im Widerspruch zum geltenden Baurecht (hier: § 34 BBauG) und über den eigentumsrechtlichen Bestandsschutz hinaus zuzulassen. Der Bestandsschutz, der das durch die Eigentumsausübung Geschaffene auch gegen spätere Änderungen des Baurechts sichert, ist die dem Baurecht gemäße Rechtsfigur des eigentumsrechtlichen Vertrauensschutzes. Daneben ist für eine Pflicht der Baugenehmigungsbehörde zum "konsequenten Verhalten", die einen dem geltenden Baurecht widersprechenden Zustand schaffen und über die Grenzen des Bestandsschutzes hinausreichen würde, kein Raum.

5. Der Senat ist in der Lage, in der Sache selbst zu entscheiden (§ 565 Abs. 3 Nr. 1 ZPO). Das angefochtene Urteil ist nur wegen Gesetzesverletzung bei Anwendung des Gesetzes auf den festgestellten Sachverhalt aufzuheben. Auf Grund der nicht mit Verfahrensrügen angegriffenen Feststellungen ist die Sache zur Endentscheidung reif und die Klage in vollem Umfang abzuweisen.

Krohn

Kröner

Boujong

Engelhardt

Halstenberg