

Sachgebiet:

BVerwGE: ja
Fachpresse: nein

Straßen- und Wegerecht

Rechtsquelle/n:

FStrG § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1

Titelzeile:

Fernstraßenrechtliches Anbauverbot

Leitsatz:

Ein Hochbau, der außerhalb der in § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 FStrG genannten Zone errichtet werden soll, unterliegt auch dann nicht dem gesetzlichen Anbauverbot, wenn die erforderliche Zufahrt auf einem Grundstücksteil innerhalb der Anbauverbotszone angelegt werden muss.

Urteil des 9. Senats vom 29. Januar 2020 - BVerwG 9 C 10.18

- I. VG Gelsenkirchen vom 28. Oktober 2016
Az: 14 K 1904/15
- II. OVG Münster vom 3. September 2018
Az: OVG 11 A 2511/16





Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 9 C 10.18
OVG 11 A 2511/16

Verkündet
am 29. Januar 2020

...
Justizhauptsekretärin
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 29. Januar 2020
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Bier,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Bick,
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Martini und Dr. Dieterich
sowie die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Sieveking

für Recht erkannt:

Die Revision des Beklagten gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 3. September 2018 wird zurückgewiesen.

Der Beklagte trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Beteiligten streiten über die Reichweite des fernstraßenrechtlichen Anbauverbots.

- 2 Die Klägerin beabsichtigt, auf dem in ihrem Eigentum stehenden Grundstück W. Straße ... in Dortmund (Gemarkung D., Flur ..., Flurstück ...) ein Zweifamilienhaus mit einer Garage zu errichten. Das Grundstück liegt nördlich der in Ost-West-Richtung verlaufenden Bundesautobahn A 40. Diese wurde im betreffenden Abschnitt bis zum Jahr 2012 sechsstreifig ausgebaut. Das zweigeschossige Gebäude ist - ebenso wie die nördlich anschließende Garage - außerhalb der 40 m breiten fernstraßenrechtlichen Anbauverbotszone geplant. Es soll über eine 5 m breite ebenerdige Zufahrt, die zum Teil innerhalb der Anbauverbotszone liegt, an die W. Straße angebunden werden.

3 Für dieses Vorhaben stellte die Klägerin bei der Bauaufsichtsbehörde der Stadt Dortmund einen Antrag auf Erteilung eines Vorbescheides. Sie beehrte die Klärung der bauordnungsrechtlichen Zulässigkeit des Vorhabens "insbesondere hinsichtlich des Erschließungsweges innerhalb der Straßenbau-Linien". Der Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen, der am Verfahren beteiligt worden war, stellte mit Bescheid vom 24. März 2015 "die erforderliche straßenrechtliche Ausnahmegenehmigung" nicht in Aussicht, weil sich die Zufahrt als ein wesentlicher Bestandteil des Bauvorhabens innerhalb der Anbauverbotszone befinde und die Voraussetzungen für eine Ausnahme vom Anbauverbot nicht vorlägen.

4 Mit der Klage hat die Klägerin geltend gemacht, die Zufahrt als solche sei kein dem Anbauverbot unterfallender Hochbau. Das Verwaltungsgericht hat antragsgemäß festgestellt, dass für das Bauvorhaben der Klägerin keine Ausnahmegenehmigung erforderlich und der Bescheid des Beklagten daher gegenstandslos sei. Das Oberverwaltungsgericht hat die Berufung des Beklagten zurückgewiesen.

5 Mit der - vom Oberverwaltungsgericht zugelassenen - Revision macht der Beklagte geltend, der Zweck des Anbauverbots, im Hinblick auf künftig etwa notwendige Straßenverbreiterungen wert- und damit entschädigungserhöhende Hochbauten längs der Fernstraßen zu verhindern, gebiete es, zusammengehörige Bauvorhaben einheitlich zu beurteilen. Das gelte jedenfalls dann, wenn es für notwendige Bestandteile eines Bauvorhabens, wie eine Zufahrt, keine Alternative auf dem Baugrundstück außerhalb der Anbauverbotszone gebe.

6 Der Beklagte beantragt,

das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 3. September 2018 zu ändern und die Klage abzuweisen.

7 Die Klägerin beantragt,

die Revision des Beklagten zurückzuweisen,

und verteidigt das angefochtene Urteil.

8 Der Vertreter des Bundesinteresses schließt sich der Auffassung des Beklagten an.

II

9 Die Revision des Beklagten ist zulässig, aber unbegründet. In Übereinstimmung mit Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 VwGO) hat das Oberverwaltungsgericht die Berufung des Beklagten gegen das erstinstanzliche Urteil zurückgewiesen. Die Vorinstanzen haben zutreffend festgestellt, dass die Klägerin für ihr Bauvorhaben keine Ausnahme von dem fernstraßenrechtlichen Anbauverbot benötigt.

10 1. Nach § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 FStrG dürfen Hochbauten jeder Art längs der Bundesautobahnen in einer Entfernung bis zu 40 Meter - vorbehaltlich einer Ausnahme im Einzelfall (§ 9 Abs. 8 FStrG) - nicht errichtet werden. Hochbau im Sinne des Gesetzes ist jede bauliche Anlage, die mit dem Erdboden verbunden ist und über die Erdgleiche hinausragt (BVerwG, Urteil vom 23. Mai 1986 - 4 C 59.84 - BVerwGE 74, 217 <218>).

11 Damit steht ohne Weiteres fest, dass es sich bei dem von der Klägerin geplanten Wohnhaus wie auch bei der Garage um Hochbauten handelt, die allerdings, für sich betrachtet, außerhalb der Verbotszone errichtet werden sollen. Für die Zufahrt als solche hat dagegen das Oberverwaltungsgericht unbeanstandet festgestellt, dass sie ebenerdig angelegt werden soll; danach erfüllt sie nicht die Merkmale eines Hochbaus.

12 2. Soll ein Hochbau außerhalb der 40-Meter-Zone errichtet werden, unterfällt er der Verbotsregelung auch dann nicht, wenn eine mit ihm notwendig verbundene, aber die Erdgleiche nicht übersteigende weitere Anlage innerhalb dieser Zone liegen soll. Das gilt jedenfalls dann, wenn diese Anlage - wie hier die umstrittene Zufahrt - technisch-konstruktiv von dem Hochbau unabhängig ist. Zu diesem Ergebnis führt eine Auslegung des Gesetzes anhand der üblichen Auslegungsmethoden.

- 13 a) Mit Rücksicht auf Art. 103 Abs. 2 GG, der für das Straf- wie für das Ordnungswidrigkeitenrecht gilt, kommt dem Wortlaut des Gesetzes bei der Auslegung des Anbauverbots nach § 9 Abs. 1 FStrG eine herausgehobene Bedeutung zu; denn der Verstoß ist gemäß § 23 Abs. 1 Nr. 7 FStrG als Bußgeldtatbestand ausgestaltet (vgl. auch BVerwG, Urteil vom 29. Februar 2012 - 9 C 8.11 - BVerwGE 142, 84 Rn. 12).
- 14 Der Gesetzeswortlaut streitet dafür, hinsichtlich der Lage innerhalb der Anbauverbotszone auf diejenigen Baulichkeiten abzustellen, die für sich genommen den Begriff des Hochbaus erfüllen. Denn das Gesetz spricht in diesem Zusammenhang (nur) von den "Hochbauten" als solchen und nicht von Bauvorhaben. Der Wortlaut der Norm stellt auch nicht darauf ab, ob über ein Bauvorhaben nach Maßgabe des Bauordnungsrechts in einem einheitlichen Baugenehmigungsverfahren zu entscheiden ist. Aus dem Wortlaut lässt sich ferner auch kein Anhaltspunkt für die Auffassung des Beklagten herleiten, Hochbauten und zugehörige Anlagen müssten straßenrechtlich jedenfalls dann einheitlich beurteilt werden, wenn letztere (bau-)rechtlich notwendig seien und es für sie keine zulässige Alternative auf dem Baugrundstück außerhalb der Anbauverbotszone gebe.
- 15 b) Systematische Gesichtspunkte stützen das Ergebnis der Wortlautinterpretation.
- 16 § 9 FStrG enthält ein System abgestufter Bindungen des Grundstückseigentümers (BVerwG, Urteil vom 15. Januar 1982 - 4 C 1.80 - Buchholz 407.4 § 9 FStrG Nr. 20 S. 4). Im Verhältnis von § 9 Abs. 1 zu § 9 Abs. 2 FStrG kommt diese Stufung nicht allein darin zum Ausdruck, dass erstere Regelung den Anbau in einer engeren Zone strikt - gemildert lediglich durch den Ausnahmeverbehalt des § 9 Abs. 8 FStrG - verbietet, während letztere ihn in einer weiter gefassten Zone nur durch ein besonderes Zustimmungserfordernis beschränkt. Vielmehr zeigt sich das Stufenverhältnis darüber hinaus auch darin, dass der Bezugspunkt des Anbauverbots in mehrfacher Hinsicht enger gefasst ist als derjenige der Anbaubeschränkung. Während sich nämlich § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 FStrG lediglich auf Hochbauten bezieht, und auch nur auf deren Errichtung,

also erstmalige Herstellung, gilt § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 FStrG allgemein für bauliche Anlagen und dabei nicht nur für deren Errichtung, sondern auch für ihre erhebliche Änderung oder Nutzungsänderung.

- 17 Das Gesetz unterscheidet also zwischen einem engen Kreis baulicher Maßnahmen, die die Belange des Fernstraßenbaus typischerweise gefährden und daher generell unterbunden werden (Abs. 1), und einem in mehrfacher Hinsicht deutlich weiteren Kreis solcher baulicher Maßnahmen, die jene Belange lediglich nach den Umständen des Einzelfalls gefährden können und deshalb zwar, aber eben auch nur einem Zustimmungserfordernis unterliegen (Abs. 2). Etwaige Schwierigkeiten der Straßenbaubehörde, hinsichtlich letzterer Regelung im Einzelnen nachzuweisen, dass die Zustimmung wegen der Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs, bestehender Ausbauabsichten oder der Straßenbaugestaltung versagt werden muss, hat der Gesetzgeber dabei in Kauf genommen (BVerwG, Urteil vom 15. Januar 1982 - 4 C 1.80 - Buchholz 407.4 § 9 FStrG Nr. 20 S. 4).
- 18 Vor diesem Hintergrund ist weiter zu berücksichtigen, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sogar für den weiteren Kreis der in § 9 Abs. 2 FStrG genannten Maßnahmen eine Einzel- und nicht etwa eine vorhabenbezogene Gesamtbetrachtung vorzunehmen ist. So ist bei einem auf mehrere bauliche Maßnahmen gerichteten Vorhaben eine gesonderte Prüfung für jede einzelne Maßnahme nach § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 FStrG auch dann erforderlich, wenn das Vorhaben Gegenstand eines einheitlichen Baugenehmigungsverfahrens sein kann. Betrifft eine seiner Einzelmaßnahmen keine bauliche Anlage im spezifischen Sinn dieser Vorschrift, so unterliegt sie dem Zustimmungserfordernis weder für sich selbst noch im Zusammenhang mit den übrigen Maßnahmen. Ist sie dagegen als solche zustimmungsbedürftig, gilt dies ohne Rücksicht darauf, ob sie unter anderen rechtlichen Gesichtspunkten oder nach einer wirtschaftlichen Betrachtungsweise zusammen mit den anderen Baumaßnahmen als ein einheitliches Vorhaben erscheint oder einem anderen Vorhaben als unselbständiger Teil zugeordnet ist (BVerwG, Urteil vom 7. Oktober 1977 - 4 C 47.75 - BVerwGE 54, 328 <335>). Dann aber wäre es in Anbetracht des oben dargestellten Stufenverhältnisses systematisch ungereimt, wenn für das gegenüber § 9 Abs. 2 FStrG an engere Voraussetzungen gebundene Regime des § 9 Abs. 1 FStrG etwas anderes gelten würde.

- 19 Soweit der Beklagte und ihm folgend der Vertreter des Bundesinteresses Hochbauten und zugehörige Anlagen jedenfalls dann einheitlich beurteilt wissen wollen, wenn letztere - wie etwa eine Feuerwehrezufahrt - bauordnungsrechtlich zwingend erforderlich sind und es für sie keine oder jedenfalls keine bauordnungsrechtlich zulässige Alternative außerhalb der Anbauverbotszone gibt, vermag auch dies systematisch nicht zu überzeugen. Denn die darin angelegte Differenzierung verkennt, dass es sich bei dem Begriff des Hochbaus (§ 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 FStrG) um einen eigenen bundesrechtlichen Begriff handelt, der ohne Bezugnahme auf das Bauordnungsrecht der Länder aus sich heraus auszulegen und anzuwenden ist (BVerwG, Urteil vom 27. Februar 1970 - 4 C 48.67 - Buchholz 407.4 § 9 FStrG Nr. 10 S. 5; vgl. auch Urteil vom 7. Oktober 1977 - 4 C 47.75 - BVerwGE 54, 328 <338>). Eine Unterscheidung nach Maßgabe der bauordnungsrechtlichen Notwendigkeit der zugehörigen Anlage verträgt sich damit nicht.
- 20 c) Der Beklagte und der Vertreter des Bundesinteresses stützen ihre Auslegung des § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 FStrG insbesondere auf den Schutzzweck der Norm. Auch damit vermögen sie nicht durchzudringen.
- 21 Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 23. Mai 1986 - 4 C 59.84 - BVerwGE 74, 217 <219 f.>) dient die Vorschrift zwar zunächst der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs; diesen Gesichtspunkt benennen die Gesetzesmaterialien (BT-Drs. 1/4248 S. 21; BT-Drs. 7/1265 S. 19) als einzigen tragenden Grund. Darüber hinaus soll die Norm nach der erwähnten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts aber auch der Möglichkeit einer künftig etwa erforderlichen Straßenerweiterung Rechnung tragen, indem sie durch neue Hochbauten veranlasste Werterhöhungen der betroffenen Grundstücke und demzufolge gesteigerte Entschädigungsansprüche der Grundstückseigentümer vermeidet. Schließlich kommt noch der Schutz vor übermäßigen Immissionsbelastungen im Nahbereich der Straße im Sinne des Trennungsgrundsatzes als weiterer Schutzzweck hinzu.

- 22 Diese Rechtsprechung zielt allerdings ausschließlich auf Hochbauten, die selbst innerhalb der Anbauverbotszone errichtet werden, nicht auf Fälle wie den vorliegenden, in denen sich die Hochbauten als solche außerhalb dieses Bereichs befinden und ihn lediglich für die Zuwegung in Anspruch nehmen. Nur auf diese Weise hält sich der Nebenzweck des Offenhaltens späterer Änderungen an der Bundesfernstraße innerhalb des durch den Primärzweck der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs vorgegebenen Rahmens. So kann zwar einer Anwendung des § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 FStrG auf Hochbauten innerhalb der Anbauverbotszone einer von Lärmschutzwänden eingefassten Straße mit Rücksicht auf den genannten Nebenzweck nicht entgegengehalten werden, die für die Autofahrer unsichtbaren Bauten könnten die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs von vornherein nicht gefährden (in diesem Sinne auch BVerwG, Urteil vom 23. Mai 1986 - 4 C 59.84 - BVerwGE 74, 217 <218 ff.>). Diese Überlegung rechtfertigt es aber nicht, das Anbauverbot über den Gesetzeswortlaut hinaus auf Hochbauten außerhalb der Verbotszone auszudehnen.
- 23 Gegen den weitergehenden Ansatz des Beklagten spricht, dass der objektive Zweck des § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 FStrG als einer Inhalts- und Schrankenbestimmung des Grundeigentums (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG) auf eine ausgewogene Gesamtregelung zielt, die die widerstreitenden Interessen der Straßenbauverwaltung und der Grundstückseigentümer zu einem angemessenen Ausgleich bringt. Sollten die Belange des Straßenbaus, wie der Beklagte meint, aufgrund veränderter Umstände in dem bestehenden gesetzlichen System abgestufter Bindungen nicht (mehr) hinreichend zum Tragen kommen, wäre es Aufgabe des Gesetzgebers, nicht der Rechtsprechung, etwa erforderliche Änderungen vorzunehmen.
- 24 3. Für das Bauvorhaben der Klägerin folgt daraus, dass es zwar der Zustimmung des Beklagten nach § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 FStrG bedarf, nicht aber dem gesetzlichen Anbauverbot nach § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 FStrG unterliegt. Als unselbständiger Teil des Baugenehmigungsverfahrens darf die Zustimmung nur unter den Voraussetzungen des § 9 Abs. 3 FStrG versagt oder mit Nebenbestimmungen versehen werden.

25 4. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Dr. Bier

Prof. Dr. Bick

Dr. Martini

Dr. Dieterich

Sieveking

B e s c h l u s s

Der Streitwert wird das Revisionsverfahren auf 20 000 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1, § 52 Abs. 1 GKG).

Dr. Bier

Dr. Martini

Dr. Dieterich