

1. Eine prozessuale Verwirkung setzt voraus, dass sich die Behörde auch tatsächlich in einer Weise auf das Untätigbleiben des betroffenen Bürgers eingerichtet hat, dass für sie eine Klage, sollte sie sich als begründet erweisen, mit nicht mehr zumutbaren Nachteilen verbunden wäre. Dafür reicht eine aus einem Erfolg der Klage resultierende reguläre Verwaltungstätigkeit normalen Umfangs regelmäßig nicht aus.

2. Ein zur Nichtigkeit führender, besonders schwerwiegender und offenkundiger Fehler eines Verwaltungsakts kann auch vorliegen, wenn dessen Inhalt völlig unbestimmt ist.

3. Die Eintragung einer Baulast muss im Einzelfall Inhalt und Umfang der für das belastete Grundstück zu übernehmenden Verpflichtung eindeutig erkennen lassen.

BGB § 242
GG Art. 14 Abs. 1
BauO NRW § 85
VwVfG NRW § 44

OVG NRW, Urteil vom 23.11.2023 - 10 A 450/22 -;
I. Instanz: VG Düsseldorf - 4 K 4943/20 -.

Die Klägerin beehrte von der Beklagten, eine Ende der 1960er Jahre zu Lasten ihres Grundstücks eingetragene, aber nie umgesetzte Stellplatzbaulast zu Gunsten eines anderen Grundstücks zu löschen. Das VG gab der Klage statt. Die Baulasteintragung sei unter anderem wegen völliger Unbestimmtheit nichtig. Das OVG wies die hiergegen gerichtete Berufung der Beklagten zurück.

Aus den Gründen:

Die zulässige Berufung der Beklagten hat keinen Erfolg. Das VG hat der Klage zu Recht stattgegeben.

I. Die Klage ist zulässig.

1. Der Klageantrag ist als Antrag auf Verpflichtung der Beklagten zur begehrten Löschung der Baulast auszulegen. Die Verpflichtungsklage ist statthaft, da die Löschung einer Baulast nach der Rechtsprechung des erkennenden Gerichts ebenso wie die Eintragung ein Verwaltungsakt ist.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 8.8.2013
- 7 A 3001/11 -, juris Rn. 27 f., m. w. N.

2. Der Eintritt der heutigen Klägerin in den Prozess ist als zulässige Klageänderung anzusehen, da die Beklagte und die Beigeladene sich hierauf jedenfalls rückgelos im Sinne von § 91 Abs. 2 VwGO eingelassen haben.

Vgl. hierzu OVG NRW, Beschluss vom 29.5.2006
- 13 A 807/03 -, juris Rn. 28; Peters/Kujath, in:
Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 91 Rn. 19
und 50.

3. Die Klage ist auch fristgerecht erhoben. Denn weder der E-Mail der Beklagten vom 28.4.2020 noch dem weiteren Schreiben vom 6.5.2020, die beide Verwaltungsakte im Sinne von § 35 Satz 1 VwVfG NRW darstellen, war eine Rechtsbehelfsbelehrung beigefügt, so dass gemäß § 58 Abs. 2 VwGO für die Einlegung des Rechtsbehelfs die Jahresfrist galt, die hier angesichts der Klageerhebung am 20.8.2020 gewahrt ist.

4. Das Klagerecht ist auch nicht verwirkt.

Eine prozessuale Verwirkung ist anzunehmen, wenn seit der Möglichkeit der Geltendmachung des Rechts längere Zeit verstrichen ist (Zeitmoment) und besondere Umstände hinzutreten, die die verspätete Geltendmachung als Verstoß gegen Treu und Glauben erscheinen lassen (Umstandsmoment). Das ist insbesondere der Fall, wenn der Verpflichtete infolge eines bestimmten Verhaltens des Berechtigten darauf vertrauen durfte, dass dieser das Recht nach so langer Zeit nicht mehr geltend machen würde. Die Klageerhebung verstößt dann gegen Treu und Glauben, wenn der Berechtigte trotz vorhandener Kenntnis oder der ihm zu-

zurechnenden Möglichkeit der Kenntnisnahme erst zu einem Zeitpunkt Klage erhebt, zu dem die beklagte Behörde nicht mehr mit einer solchen Klageerhebung hat rechnen müssen. Eine Behörde rechnet dann nicht mehr mit einer Klageerhebung gegen ein bestimmtes Verwaltungshandeln, wenn ein dadurch nachteilig betroffener Bürger ihr gegenüber untätig bleibt, obwohl in Ansehung der Umstände jedermann vernünftigerweise etwas zur Wahrung seiner Rechte unternommen hätte. Durch das Untätigbleiben des nachteilig betroffenen Bürgers in einer solchen Situation entsteht eine tatsächliche Lage, auf die die Behörde vertrauen, sich einstellen und einrichten darf. Zudem muss sich die Behörde auch tatsächlich in einer Weise auf das Untätigbleiben des nachteilig betroffenen Bürgers eingerichtet haben, dass für sie eine Klage, sollte sie sich als begründet erweisen, mit nicht mehr zumutbaren Nachteilen verbunden wäre.

Vgl. etwa BVerwG, Beschlüsse vom 31.1.2019 - 4 B 31.18 -, juris Rn. 5, und vom 20.1.2017 - 8 B 23.16 -, juris Rn. 14, sowie Urteil vom 10.8.2000 - 4 A 11.99 -, juris Rn. 16, jeweils m. w. N.; OVG NRW, Urteil vom 30.5.2022 - 10 A 262/20 -, juris Rn. 36 ff., und Beschluss vom 21.12.2017 - 2 B 1493/17 -, juris Rn. 7, jeweils m. w. N.

Ausgehend hiervon fehlt es an dem für die Verwirkung erforderlichen Umstandsmoment.

Die Beklagte hat schon nicht darauf vertraut und sich darauf eingerichtet, dass die Baulast Bestand haben werde. Weder hat sie im Rahmen der seinerzeitigen Bauabnahme deren Umsetzung überprüft noch wurde die Baulast in den 1980er Jahren nach Beanstandung der Hofbebauung auf den in Rede stehenden Flächen durchgesetzt.

Vgl. für Vertrauensschutz in eine Zufahrtsbaulast, die jahrzehntelang befolgt wurde: OVG NRW, Urteil vom 30.5.2022 - 10 A 262/20 -, juris Rn. 38.

Überdies ist nicht erkennbar, dass der Beklagten durch die Klageerhebung in deren Erfolgsfall unzumutbare Nachteile entstehen würden. Eine aus einem Erfolg

der Klage resultierende reguläre Verwaltungstätigkeit normalen Umfangs vermag solche Nachteile regelmäßig nicht zu begründen

Die Beklagte hätte im Erfolgsfall der Klage die Baulast zu löschen. Ein erheblicher wirtschaftlicher, personeller oder zeitlicher Aufwand wäre damit nicht verbunden. Ein solcher würde auch nicht entstehen, soweit sie nachgelagert (bau-)rechtliche Konsequenzen für die von ihr im Jahr 1969 erteilte Baugenehmigung für das Grundstück der Beigeladenen zu prüfen hätte, deren Nebenbestimmung zur Stellplatzpflicht dann nicht mehr erfüllt wäre.

Auf etwaige Nachteile für die Beigeladene kommt es in diesem Zusammenhang hingegen nicht an, weil die Baulast allein ein Rechtsverhältnis zwischen dem Baulastgeber und der Behörde begründet und dem Baulastbegünstigten weder zivilrechtliche Nutzungsansprüche noch subjektiv-öffentliche Rechte vermittelt. Die Baulast dient allein öffentlichen Interessen, die Begünstigung des Eigentümers ist lediglich ein Rechtsreflex.

Vgl. OVG NRW, Urteile vom 20.12.2022 - 10 A 1459/20 -, juris Rn. 48 ff., und vom 28.1.1997- 10 A 3465/95 -, juris Rn. 6 ff., m. w. N.

II. Die Klage ist auch begründet.

Die Klägerin hat einen Anspruch auf Löschung der in Rede stehenden Baulast aus dem Baulastenverzeichnis der Beklagten.

Derjenige, der durch die unrichtige Eintragung einer Baulast im Baulastenverzeichnis in seinen Rechten verletzt ist, kann einen unmittelbaren Anspruch auf Löschung der Eintragung geltend machen.

Vgl. OVG NRW, Urteile vom 28.10.2021 - 10 A 244/19 -, juris Rn. 37 ff., und vom 19.7.2017 - 7 A 1835/14 -, juris Rn. 21, sowie Beschluss vom 30.10.2013 - 2 A 2554/12 -, juris Rn. 9, m. w. N.

Ein unmittelbarer Löschungsanspruch der Klägerin setzt hier voraus, dass die Baulast gemessen an § 44 VwVfG NRW nichtig ist, denn sie ist dem Grundstückseigentümer im Jahr 1969 und damit auch ihr gegenüber als dessen Rechtsnachfolgerin bestandskräftig geworden. Die Rechtswidrigkeit der Eintragung allein genügt für eine Löschung nach Bestandskraft nicht.

Vgl. OVG NRW, Urteile vom 28.10.2021 - 10 A 244/19 -, juris Rn. 41, und vom 19.7.2017 - 7 A 1835/14 -, juris Rn. 25; siehe auch Nds. OVG, Urteil vom 8.7.2004 - 1 LB 48/04 -, juris Rn. 54.

Nichtig ist ein Verwaltungsakt gemäß § 44 Abs. 1 VwVfG NRW, soweit er an einem besonders schwerwiegenden Fehler leidet und dies bei verständiger Würdigung aller in Betracht kommenden Umstände offensichtlich ist.

In der Rechtsprechung des BVerwG ist geklärt, dass die Rechtsfolge der Nichtigkeit eines Verwaltungsaktes eine besondere Ausnahme darstellt und grundsätzlich von der Gültigkeit von Akten der staatlichen Gewalt auszugehen ist. Der einem Verwaltungsakt anhaftende Fehler muss diesen schlechterdings unerträglich, das heißt mit tragenden Verfassungsprinzipien oder der Rechtsordnung immanenten wesentlichen Wertvorstellungen unvereinbar, erscheinen lassen, wobei der Fehler für einen verständigen Bürger offensichtlich sein muss. Ob ein solcher besonders schwerwiegender Fehler vorliegt, hängt von einer Würdigung der Umstände des Einzelfalls ab.

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 24.6.2022 - 10 B 16.21 -, juris Rn. 5, m. w. N.

Ein besonders schwerwiegender und offenkundiger Fehler eines Verwaltungsakts kann auch vorliegen, wenn dessen Inhalt völlig unbestimmt ist.

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 26.9.1991 - 11 A 1604/89 -, juris Rn. 46 (zur Nichtigkeit einer Baugenehmigung wegen fehlender Bestimmtheit); OVG S.-A., Urteil vom 17.6.2021 - 2 L 104/19 -, juris Rn. 66, m. w. N.; OVG Saarl., Urteil vom 31.5.2005 - 1 R 29/04 -, juris Rn. 82; siehe auch

BVerwG, Urteil vom 26.10.2017 - 8 C 14.16 -, juris Rn. 12.

Hinreichend bestimmt im Sinne von § 37 Abs. 1 VwVfG NRW ist ein Verwaltungsakt, wenn der Adressat erkennen kann, was von ihm gefordert wird, und wenn der Verwaltungsakt geeignet ist, Grundlage für Maßnahmen zu seiner zwangsweisen Durchsetzung zu sein. Im Einzelnen richten sich die Anforderungen an die notwendige Bestimmtheit eines Verwaltungsakts nach den Besonderheiten des jeweils anzuwendenden und mit dem Verwaltungsakt umzusetzenden materiellen Rechts. Der Regelungsgehalt eines Verwaltungsakts ist durch Auslegung nach Treu und Glauben unter Berücksichtigung des Empfängerhorizontes und der speziellen Sachkunde des adressierten Fachkreises in entsprechender Anwendung der §§ 133, 157 BGB zu ermitteln. Der Regelungsgehalt kann sich aus seinem gesamten Inhalt, insbesondere aus seiner Begründung, sowie aus den weiteren, den Beteiligten bekannten oder ohne Weiteres erkennbaren Umständen ergeben.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 26.10.2017 - 8 C 14.16 -, juris Rn. 12 ff., m. w. N.

Danach muss die Eintragung einer Baulast, soll sie hinreichend bestimmt sein, Inhalt und Umfang der für das belastete Grundstück zu übernehmenden Verpflichtung eindeutig erkennen lassen. Dabei ist entscheidend, wie der Inhalt der für das Grundstück konkret übernommenen Baulast bei verständiger Würdigung zu verstehen ist. Je nachdem, welche Verpflichtung als Baulast übernommen werden soll, können die Möglichkeiten und auch die Notwendigkeit, die Verpflichtung zu konkretisieren, unterschiedlich sein.

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 19.7.2017 - 7 A 1835/14 -, juris Rn. 27, und Beschluss vom 30.10.2013 - 2 A 2554/12 -, juris Rn. 15, jeweils m. w. N.; siehe zur Auslegung von Baulasten auch: Nds. OVG, Urteil vom 8.7.2004 - 1 LB 48/04 -, juris Rn. 60 ff.

Maßgeblich für die Bestimmung des Inhalts der Baulast ist in erster Linie der Wortlaut der Eintragung und ein gegebenenfalls dort in Bezug genommener Lageplan. Daneben kann die Baulast- bzw. Verpflichtungserklärung zur Auslegung herangezogen werden.

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 28.10. 2021 - 10 A 244/19 -, juris Rn. 58, sowie Beschluss vom 29.3.2010 - 7 A 663/10 - juris Rn. 7 ff., m. w. N.

Nach diesen Maßgaben ist im vorliegenden Einzelfall ein zur Nichtigkeit führender Bestimmtheitsmangel gegeben.

Die Baulasteintragung mit dem Inhalt, zu Lasten des Grundstücks D.-straße 0 zwölf Kfz-Stellplätze zu Gunsten des Grundstücks Y.-straße 01 bereitzuhalten, ist auch bei der gebotenen Auslegung als völlig unbestimmt anzusehen. Die Lage der Stellplatzflächen auf dem Grundstück D.-straße 0 ist hier weder durch eine textliche Beschreibung noch durch eine zeichnerische Darstellung konkretisiert worden. Aus dem Wortlaut der Eintragung in das Baulastenverzeichnis, in der ebenso wenig auf einen Lageplan Bezug genommen wird wie in der Verpflichtungserklärung vom 16.5.1969, folgt lediglich, dass auf dem belasteten Grundstück zwölf Kfz-Stellplätze bereitzuhalten sind. Dies lässt weder Inhalt noch genauen Umfang der Belastung des Grundstücks eindeutig erkennen. Vielmehr bleibt gänzlich offen, inwieweit der Verpflichtete hier die Inanspruchnahme seines Grundeigentums dulden muss.

Der Baulasteintragung kann - unabhängig von der jeweiligen rechtlichen Zulässigkeit - nicht entnommen werden, ob das ganze Grundstück belastet ist, ob die bebauten Flächen ausgenommen sind, ob dem Baulastgeber bei angenommener Belastung des gesamten Grundstücks die Entscheidung über die Anordnung von zwölf Stellplätzen überantwortet ist oder ob die Belastung allein in der Fläche der einzelnen Stellplätze besteht.

Selbst wenn man - insoweit übereinstimmend mit der Beklagten - annimmt, es könne nur die letztgenannte Variante ernsthaft in Betracht kommen, bleibt die Baulast gänzlich unbestimmt, weil deren konkrete Lage nicht feststünde.

Unabhängig davon, ob die beiden weder in der Baulasteintragung noch in der Verpflichtungserklärung in Bezug genommenen, in der Hausakte befindlichen Lagepläne aus dem Jahr 1969 für deren Auslegung überhaupt herangezogen werden können, lässt sich auch mit ihnen die konkrete Lage der Stellplatzflächen und damit der Inhalt der Baulast in keiner Weise bestimmen. Denn die beiden Pläne weichen, wie das VG zutreffend ausgeführt hat, hinsichtlich der Darstellungen der Stellplatzflächen voneinander ab. Abgesehen davon, dass diese im Lageplan 2 im Vergleich zueinander schon unterschiedlich groß sind - im hinteren Grundstücksbereich sind die dritte, fünfte und sechste Stellplatzfläche schon auf den ersten Blick schmaler als die übrigen -, sind die Flächen im Lageplan 2 zudem rechteckig, während im Lageplan 1 alle Stellplatzfläche abgerundete Ecken aufweisen. Auch die Anordnung der Stellplätze unterscheidet sich. Während im Lageplan 1 auch die Stellplätze 3 bis 6 nicht bündig zur nördlichen Grundstücksgrenze, sondern in verschiedenen Winkeln schräg verlaufen, verlaufen jedenfalls die Stellplatzflächen 3 bis 5 im Lageplan 2 gerade. Es fehlen auch jegliche Anhaltspunkte dafür, dass nur einer (und welcher) der beiden Pläne für die Bestimmung der Baulast maßgeblich sein könnte.

Inwieweit die in der Hausakte des belasteten Grundstücks befindliche Verfügung vom 28.4.1969, mit der die Eintragung der Baulast vorbereitet wurde, aufgrund ihres rein verwaltungsinternen Charakters überhaupt für die Auslegung des Inhalts der Baulast herangezogen werden kann, kann dahinstehen. Denn diese deutet allenfalls aufgrund ihres Wortlauts „Lageplan des zu belastenden Grundstückes mit dargestellter Belastung, Stellplätze 1 bis 12“ darauf hin, dass nur die einzelnen Stellplatzflächen belastet werden sollten, gibt aber weder für deren Lage noch für die Frage, welcher Lageplan maßgeblich sein soll, weiteres her. Zwar liegt es nahe, dass der dort erwähnte Lageplan der Lageplan 1 ist, der kurz vor der Verfügung, am 9.4.1969, erstellt wurde und zudem die einzelnen Stellplätze mit den Ziffern 1 bis 12 kennzeichnet. Ob dieser aber auch für die erst

mehrere Wochen später, am 16.5.1969, eingetragene Baulast maßgeblich sein sollte, bleibt schon deshalb unklar, weil kurz vor der Eintragung der weitere Lageplan 2 vom 12.5.1969 zur Akte gelangt sein dürfte.

Auch aus der weiteren internen Mitteilung vom 30.5.1969 über die Eintragung der Baulast lässt sich für die Auslegung ihres Inhalts nichts entnehmen.

Der gegebene Bestimmtheitsmangel führt zur (Gesamt-) Nichtigkeit der Stellplatzbaulast, weil er aus den zuvor ausgeführten Gründen im vorliegenden Einzelfall als schwer und offenkundig im Sinne von § 44 Abs. 1 VwVfG NRW anzusehen ist und alle Stellplätze gleichermaßen betrifft.

Nach alledem kommt es auf die Frage, ob die Errichtung der in Rede stehenden Stellplätze auf dem klägerischen Grundstück bei Baulasteintragung mit der Nichtigkeitsfolge gemäß § 44 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG NRW objektiv unmöglich war oder ob mit Blick darauf gegebenenfalls lediglich eine Teilnichtigkeit der Stellplatzbaulast in Betracht käme, ebenso wenig an wie darauf, ob allein eine möglicherweise zu große Entfernung der beiden Grundstücke voneinander einen schweren und offenkundigen Fehler der Baulasteintragung begründen könnte.