

Orientierungssätze:

1. Art. 54 Abs. 2 Satz 2 BayBO enthält eine Rechtsgrundlage für das Verlangen der Rückgängigmachung einer dem § 19 Abs. 2 BauGB widersprechenden und damit rechtswidrigen Grundstücksteilung (Rn. 32¹).
2. Die Anordnung muss sich zur Rückgängigmachung einer rechtswidrigen Teilung primär auf den rechtlichen Teil der grundbuchrechtlichen Rückabwicklung beziehen und gegebenenfalls dem Adressaten vorschreiben, ob nur eine Vereinigung oder auch eine Verschmelzung der Grundstücke grundbuchrechtlich erforderlich ist (Rn. 44).

Hinweis:

Die Entscheidung betrifft die Frage, wie eine rechtswidrige Teilungsgenehmigung (§ 19 Abs. 2 BauGB) rückgängig gemacht werden kann, um wieder Bebauungsplan konforme Zustände zu erreichen. Der Bayer. Verwaltungsgerichtshof bezieht erstmals Stellung, ob und auf welcher Grundlage rechtsaufsichtlich eingeschritten werden kann. Er stellt lehrbuchartig die in Betracht kommenden Möglichkeiten dar (Rn. 32 bis 35).

Der VGH sieht in Art. 54 Abs. 2 Satz 2 BayBO eine ausreichende Rechtsgrundlage für eine bauaufsichtliche Anordnung. Diese muss sich zur Rückgängigmachung einer rechtswidrigen Teilung primär auf den rechtlichen Teil der grundbuchrechtlichen Rückabwicklung beziehen und gegebenenfalls dem Adressaten vorschreiben, ob nur eine Vereinigung oder auch eine Verschmelzung der Grundstücke grundbuchrechtlich erforderlich ist (Rn. 44). Der Bescheid muss unter dem Gesichtspunkt der Bestimmtheit des Bescheids (Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG) für den Adressaten hinreichend erkennbar machen, wie die Rückabwicklung zu erfolgen hat.

Die die Thematik sehr umfassend aufbereitende Entscheidung macht deutlich, dass der Wegfall der Teilungsgenehmigung die Behörden vor erhebliche praktische Voll-

¹ Die angeführten Randnummern beziehen sich auf die Entscheidung 2 BV 12.760.

2 BV 12.760
M 9 K 11.1459

*Großes Staats-
wappen*

Verkündet am 28.11.2013
Herborn-Ziegler
als stellvertretende Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsstreitsache

* . ***** ,
**** * . * * , *****_**** ,
* . ***** ,
** ***** * , ***** ,

- ***** -

***** * * * * .
***** & ***** ,
*****_****_** . ** , ***** ,

gegen

Freistaat Bayern,

vertreten durch:
Landesanwaltschaft Bayern,
Ludwigstr. 23, 80539 München,

- Beklagter -

beigeladen:
Gemeinde S***,**
vertreten durch den ersten Bürgermeister,
***** ** *****

bevollmächtigt:
Rechtsanwälte *****
***** ** *****

wegen

bauaufsichtlichen Einschreitens, FINr. 28 u. a. Gemarkung S*****,
hier: Berufung der Kläger gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts
München vom 15. Februar 2012,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 2. Senat,
durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Dösing,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Bauer,
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Winkler

aufgrund mündlicher Verhandlung vom 20. November 2013

am **28. November 2013**

folgendes

Urteil:

- I. Unter Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts München vom 15. Februar 2012 wird der Bescheid des Landratsamts E***** vom 18. Februar 2011 aufgehoben.
- II. Die Kosten des Verfahrens tragen in beiden Rechtszügen der Beklagte und die Beigeladene je zur Hälfte.
- III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Vollstreckungsschuldner darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsgläubiger vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.
- IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

- 1 Die Kläger wenden sich gegen den Bescheid der Beklagten vom 18. Februar 2011, mit welchem die rechtswidrig durchgeführte Teilung des Grundstücks FINr. 28 der Gemarkung S***** in fünf Einzelgrundstücke zur Wiederherstellung Bebauungsplan konformer Zustände rückgängig gemacht werden sollte.
- 2 Die Kläger waren Miteigentümer zu je $\frac{1}{2}$ des früheren, ungeteilten Grundstücks FINr. 28 der Gemarkung S*****. Das Grundstück liegt im Geltungsbereich des „einfachen Bebauungsplans zur Steuerung des Maßes der baulichen Nutzung bei der Bebauung im unbeplanten Ortsbereich“ in der Gebietskategorie 1 (rechtsverbindlich seit dem 30. Juni 1993). In der Gebietskategorie 1 setzt der Bebauungsplan eine Mindestgrundstücksgröße von 200 qm je Wohnung bei Geschoßwohnungsbau fest. Außerdem wird eine GRZ von 0,4 sowie eine GFZ von 0,5 festgesetzt. Vorgaben bezüglich der Anzahl der Vollgeschosse oder der Anrechnung von Flächen von Aufenthaltsräumen, die sich nicht in Vollgeschossen befinden, wurden nicht getroffen.
- 3 Mit Bescheiden vom 17. Dezember 1998 und 12. März 1999 erhielten die Kläger jeweils eine Baugenehmigung zur Errichtung eines Dreifamilienwohnhauses mit Garagen auf dem ungeteilten Grundstück. Beide – im Wesentlichen identische – Eingabepläne enthalten beim Dachgeschoß den ausdrücklichen Vermerk „kein Vollgeschoß“. Auch das jeweilige Beiblatt zum Bauantrag zur Geschoßflächenberechnung enthält den Hinweis „DG + KG ist kein Vollgeschoß“, so dass beide Geschosse bei der Berechnung der Geschoßfläche unberücksichtigt blieben. Bei einer Baukontrolle am 21. Oktober 1999 wurde festgestellt, dass die Dachgauben abweichend von den genehmigten Plänen mit einer Breite von 2,00 m statt 1,50 m errichtet wurden.
- 4 Der Bebauungsplan wurde im Jahr 2000, rechtsverbindlich seit 15. Dezember 2000, geändert. Nunmehr waren maximal zwei Vollgeschosse zulässig. Weiterhin wurde festgesetzt, dass auch Aufenthaltsräume, welche sich nicht in Vollgeschossen befinden, zur Geschoßfläche hinzugerechnet werden müssen. Für vorhandene Überschreitungen wurde Bestandsschutz gewährt. Im Übrigen blieben die Festsetzungen unverändert. Mit Bescheid vom 9. August 2004 erhielten die Kläger eine weitere Baugenehmigung für die Errichtung eines dritten Dreifamilienhauses mit Garagen und Stellplätzen. Die Eingabepläne entsprechen denen der ersten beiden Gebäude.

Auch hier wurde das Dachgeschoß im Eingabeplan mit „kein Vollgeschoß“ gekennzeichnet und bei der Geschoßflächenberechnung nicht berücksichtigt.

- 5 In einem Aktenvermerk vom 30. März 2005 hielt das Landratsamt fest, dass bei allen drei Gebäuden das Dachgeschoß als Vollgeschoß zu behandeln sei. Die Angaben des Bauantrags seien im Baugenehmigungsverfahren nicht weiter geprüft worden, da von deren Richtigkeit grundsätzlich auszugehen sei. Ein weiterer Bauantrag für ein viertes Dreifamilienhaus wurde im Jahr 2007 mit der Begründung abgelehnt, dass die GFZ überschritten sei. Nach einem gerichtlichen Augenschein nahmen die Kläger die gegen den ablehnenden Bescheid gerichtete Klage zurück (VG München, Einstellungsbeschluss vom 15. Oktober 2007, M 9 K 07.1232).
- 6 Mit Formblatt vom 29. Januar 2008 beantragten die Kläger die Zerlegung und Neuvermessung des Grundstücks FINr. 28 beim zuständigen Vermessungsamt in fünf Teilgrundstücke, die heutigen Grundstücke FINrn.
- 7 28 (453 qm, unbebaut),
8 28/2 (454 qm, unbebaut),
9 28/3 (661 qm, W*****straße 2, Baugenehmigung vom 9. August 2004),
10 28/4 (642 qm, W*****straße 4, Baugenehmigung vom 12. März 1999) und
11 28/5 (677 qm, W*****straße 6, Baugenehmigung vom 17. Dezember 1998).
- 12 Dabei sind heute Eigentümer des Grundstücks FINr. 28 der Kläger zu 1), des Grundstücks FINr. 28/2 der Kläger zu 2), des Grundstücks FINr. 28/3 (Wohnungseigentümergeinschaft) die Kläger sowie der Kläger im Parallelverfahren, Aktenzeichen 2 BV 12.761, des Grundstücks FINr. 28/4 (Wohnungseigentümergeinschaft) der Kläger zu 1) sowie des Grundstücks FINr. 28/5 (Wohnungseigentümergeinschaft) der Kläger zu 2).
- 13 Mit Schreiben vom 8. Februar 2008 teilte das Landratsamt dem Vermessungsamt mit, dass im Fall der Durchführung der Teilung Grundstücke entstünden, die aufgrund der bereits vorhandenen Bebauung den Festsetzungen des Bebauungsplans im Hinblick auf die Überschreitung der maximal zulässigen GFZ widersprechen würden. Mit Bescheid vom 14. Februar 2008 lehnte daher das Vermessungsamt zunächst die Teilung gegenüber den Klägern ab. Im anschließenden Klageverfahren (Aktenzeichen M 23 K 08.1308) wies das Bayerische Landesamt für Vermessung

das Vermessungsamt an, die Teilung durchzuführen. Das Landratsamt wies die Kläger mit Schreiben vom 3. Juni 2008 darauf hin, dass die Teilung nicht zu dem Bebauungsplan widersprechenden Verhältnissen führen dürfe und gegebenenfalls mit einer Aufforderung gerechnet werden müsse, die Teilung soweit rückgängig zu machen, dass kein Verstoß gegen den Bebauungsplan mehr vorliege. Die Neuvermessung wurde im Juni 2008 durchgeführt und die Zerlegung am 10. Juli 2008 im Grundbuch vorgetragen. Das Landratsamt fragte mit Schreiben vom 13. Januar 2009 bei der beigeladenen Gemeinde an, ob hinsichtlich der bebauten Grundstücke FINrn. 28/3, 28/4 und 28/5 im Hinblick auf die Überschreitung der zulässigen GFZ sowie der Zahl der Vollgeschosse das Einvernehmen zu einer Befreiung von den Festsetzungen des einfachen Bebauungsplans erteilt werde. Die Beigeladene verweigerte das Einvernehmen mit Gemeinderatsbeschluss vom 5. Februar 2009.

- 14 Mit Bescheid vom 18. Februar 2011 verpflichtete das Landratsamt die Kläger sowie den Kläger im Parallelverfahren, Aktenzeichen 2 BV 12.761, die rechtswidrig durchgeführte Teilung des Stammgrundstücks FINr. 28 in die nunmehrigen Einzelgrundstücke rückgängig zu machen. Die Rückvermessung habe so zu erfolgen, dass das Stammgrundstück FINr. 28 soweit hergestellt werde, dass die aufgrund der bereits durchgeführten Bebauung entsprechend dem einfachen Bebauungsplan zur Steuerung des Maßes der baulichen Nutzung bei der Bebauung von Grundstücken im unbeplanten Ortsbereich der Gemeinde S***** – Gebietskategorie 1 – vorgeschriebene GFZ von 0,5 bzw. GRZ von 0,4 eingehalten werde (Ziffer 1.). Die entsprechenden Vermessungsanträge seien so zu stellen, dass die Vermessung bzw. der grundbuchamtliche Vollzug fünf Monate nach Unanfechtbarkeit des Bescheids durchgeführt sei (Ziffer 2.). Für den Fall der Nichtbefolgung der Forderungen Nr. 1 und 2 des Bescheids wurde ein Zwangsgeld in Höhe von 2000,-- Euro je Eigentümer bzw. Miteigentümer der Einzelgrundstücke bzw. Gesamteigentümer (FINr. 28/3) angedroht (Ziffer 3.). Die Kosten des Verfahrens hätten die Kläger und der Kläger im Parallelverfahren, Aktenzeichen 2 BV 12.761, als Eigentümer bzw. Miteigentümer der Grundstücke und Veranlasser zu tragen (Ziffer 4.). Die Gebühr für den Bescheid wurde in Höhe von 200,-- Euro je Eigentümer festgesetzt (Ziffer 5.).
- 15 Die mit Schreiben vom 18. März 2011 erhobene Klage wies das Verwaltungsgericht München mit Urteil vom 15. Februar 2012 ab und lies die Berufung zu. Die Anordnung lasse sich auf Art. 54 Abs. 2 Satz 2 BayBO stützen. Zur Herstellung rechtmäßiger Zustände könne die Rückgängigmachung der Teilung verlangt werden, da ein

Verstoß gegen § 19 Abs. 2 BauGB vorliege und die Erteilung von Befreiungen nicht in Betracht komme. Art. 54 Abs. 2 BayBO stelle eine umfassende Befugnisnorm zur Sicherung der Einhaltung öffentlich-rechtlicher Vorschriften dar. Nach dem Wegfall der Teilungsgenehmigung sei nur noch eine nachträgliche Korrektur möglich. Dabei sei die Rückgängigmachung der Teilung das mildere Mittel im Vergleich zum Widerruf der Baugenehmigung und einer anschließenden Beseitigungsanordnung. Durch die Teilung sei auf allen bebauten Grundstücken die GFZ und auf der FINr. 28/4 auch die GRZ überschritten. Die GFZ sei unter Zugrundelegung des aktuell gültigen Bebauungsplans unter Einbeziehung der Dachgeschoßflächen zu berechnen. Nach der Änderung des Bebauungsplans im Jahr 2000 seien zudem die Dachgeschoßflächen unabhängig von der Frage, ob es sich um ein Vollgeschoß handelt, anzurechnen. Das Grundstück FINr. 28/5 weise eine GFZ von 0,67, das Grundstück FINr. 28/4 eine GFZ von 0,71 und das Grundstück FINr. 28/3 eine GFZ von 0,78 auf. Der Widerspruch zum Bebauungsplan sei erst durch die Teilung entstanden. Die Anordnung sei ermessensfehlerfrei und verhältnismäßig. Die Kläger könnten sich auch nicht auf Bestandsschutz berufen, da bei der Änderung des Bebauungsplans im Jahr 2000 noch keine Überschreitungen der GFZ und GRZ vorgelegen hätten. Auch ein Vertrauensschutz bestünde nicht im Hinblick auf die Nichtanrechnung der Dachgeschosse. Die Kläger hätten die Fehlerhaftigkeit der Pläne selbst zu verantworten. Zudem seien die Dachgauben nicht plankonform errichtet worden. Die Ziffer 2. des Bescheids sei dahingehend auslegbar, dass die gesamte Rückabwicklung der Teilung bestehend aus der Rückvermessung und dem grundbuchrechtlichen Vollzug innerhalb von fünf Monaten nach Bestandskraft zu erfolgen habe.

16 Mit der mit Schreiben vom 2. April 2012 eingelegten Berufung **beantragen** die Kläger,

17 das Urteil des Verwaltungsgerichts München vom 15. Februar 2012 und den Bescheid des Landratsamts E***** vom 18. Februar 2011 aufzuheben.

18 Zur Begründung führen sie aus, die Anordnung der Rückvermessung sei nicht von der Befugnisnorm des Art. 54 Abs. 2 BayBO gedeckt. Dessen tatbestandliche Voraussetzungen lägen bei einer Grundstücksteilung nicht vor. Der Tatbestand betreffe lediglich Anlagen im Sinn des Art. 2 Abs. 1 Satz 4 BayBO i.V.m. Art. 1 Abs. 1 BayBO, also bauliche Anlagen sowie andere Anlagen und Einrichtungen. Nicht genannt seien

jedoch Grundstücke als solche. Auch die Voraussetzungen des Art. 7 Abs. 2 LStVG seien nicht erfüllt, da der Verstoß gegen § 19 Abs. 2 BauGB keine Ordnungswidrigkeit darstelle. Der Landesgesetzgeber habe es versäumt, eine entsprechende Eingriffsbefugnis zu schaffen. Die Ziffer 2. des Bescheids sei zudem nicht hinreichend bestimmt. Das Erstgericht gehe lediglich davon aus, dass der Bescheid auslegungsfähig sei, begründe dies aber nicht. Aus der Formulierung „Vermessung bzw. der grundbuchamtliche Vollzug“ lasse sich nicht erkennen, welche Maßnahme innerhalb der angeordneten Frist erfolgen müsse. Im Hinblick auf den Vertrauensschutz habe das Erstgericht nicht berücksichtigt, dass ab der Änderung des Bebauungsplans im Jahr 2000 lediglich zwei Vollgeschosse zulässig gewesen seien. Dennoch habe das Landratsamt die Baugenehmigung für das dritte Gebäude erteilt. Es sei daher ein Vertrauen insoweit gesetzt worden, als das Landratsamt nicht gegen die Ausbildung eines dritten Vollgeschosses bauaufsichtlich vorgegangen sei. Entsprechend seien auch eventuelle Eingriffsbefugnisse gegen die Teilung verwirkt, da die Überschreitung der GFZ nur auf der Anrechnung des Dachgeschosses als Vollgeschoß beruhe. Zudem seien zwischen der Feststellung der Verstöße gegen die Festsetzungen des Bebauungsplans bis zum Erlass des Bescheids 30 Monate verstrichen. Auch aus diesem Grund habe die Beklagte ihr Recht auf bauaufsichtliches Einschreiten verwirkt.

19 Der Beklagte **beantragt**,

20 die Berufung zurückzuweisen.

21 Es könne dahinstehen, ob sich die Rechtsgrundlage aus Art. 54 Abs. 2 Satz 2 BayBO oder aus Art 76 BayBO als Minus gegenüber einer Beseitigungsanordnung ergebe. Werde nicht die Bausubstanz, wohl aber das Grundstück in einer gegen öffentlich-rechtliche Vorschriften verstoßenden Weise verändert, sei die Bausubstanz in der neuen Grundstückssituation von dem formellen Bestandsschutz, den ihr die Baugenehmigung ursprünglich vermittelt habe, nicht mehr gedeckt, so dass es eines Widerrufs oder einer Rücknahme der Baugenehmigung nicht bedürfe, bevor bauaufsichtlich eingeschritten werden könne. Die Baugenehmigung stelle nicht nur die Übereinstimmung einer bestimmten Bausubstanz mit dem jeweils maßgeblichen öffentlichen Recht fest, sondern auch dieser konkreten Bausubstanz in einer konkreten Lage auf einem konkreten Grundstück. Die Anordnung der Rückvermessung stelle das mildere Mittel im Verhältnis zu einer Beseitigungsanordnung dar. Die Zif-

fer 2. sei vom Erstgericht richtig ausgelegt worden. Die Kläger könnten sich weder auf einen Vertrauensschutz noch auf eine Verwirkung berufen. Erst nach Errichtung der Gebäude habe das Landratsamt erstmals am 30. März 2005 festgestellt, dass es sich entgegen den Eingabeplänen und Geschoßflächenberechnungen bei den Dachgeschossen um Vollgeschosse handle. Maßgeblich für das jetzige Einschreiten sei die Grundstücksteilung gewesen. Die GFZ sei vor der Teilung auch unter Einbeziehung der Dachgeschosse eingehalten gewesen. Erst durch die Teilung seien die rechtswidrigen Zustände entstanden.

22 Die Beigeladene **beantragt**,

23 die Berufung zurückzuweisen.

24 Art. 54 Abs. 2 Satz 2 BayBO stelle nach der Rechtsprechung des Senats eine umfassende Befugnis der Bauaufsichtsbehörde dar, um die Einhaltung öffentlich-rechtlicher Vorschriften zu sichern und gewähre eine allgemeine Rechtsgrundlage zum Einschreiten. Hier gehe es zudem um die Nutzung von baulichen Anlagen auf den betroffenen Grundstücken, nämlich die Nutzung der Gebäude auf den Grundstücken FINrn. 28/3, 28/4 und 28/5. Die Ziffer 2. sei unter dem Maßstab des objektiven Empfängerhorizonts auszulegen. Die Formulierung „bzw.“ bedeute nach dem allgemeinen Sprachgebrauch „genauer ausgedrückt“. Die alleinige Vermessungsdurchführung reiche gerade nicht aus, sondern der Verpflichtete müsse auch alles getan haben, um den grundbuchrechtlichen Vollzug zu sichern. Die Kläger könnten sich nicht auf einen Vertrauensschutz berufen, da sie die Baugenehmigungen durch falsche Angaben erwirkt hätten. Sie seien daher selbst im Fall einer Rücknahme nicht schutzwürdig, auch wenn die Behörde mitverantwortlich sei. Zudem sei der rechtswidrige Zustand erst mit der Teilung des Grundstücks entstanden. Hinsichtlich einer Verwirkung fehle es zudem an dem nötigen Umstandsmoment. Auch der zeitliche Rahmen von 30 Monaten reiche für das erforderliche Zeitmoment noch nicht aus.

25 Auf die Gerichtsakten beider Instanzen, die vorgelegten Behördenakten, die Gerichtsakten im beigezogenen Verfahren 2 BV 12.761 sowie die Niederschrift über die mündliche Verhandlung vom 20. November 2013 wird Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

- 26 Die zulässige Berufung (§ 124 Abs. 1 VwGO) der Kläger ist begründet.
- 27 Das Verwaltungsgericht hat die Anfechtungsklage der Kläger gegen den Bescheid des Landratsamts E***** vom 18. Februar 2011 zu Unrecht abgewiesen. Der Bescheid ist im Wesentlichen bereits wegen nicht ausreichender Bestimmtheit der Anordnungen rechtswidrig und verletzt die Rechte der Kläger (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).
- 28 1. Eine Rechtsgrundlage für den Erlass eines Bescheids mit dem Ziel der Rückgängigmachung einer dem § 19 Abs. 2 BauGB widersprechenden und damit rechtswidrigen Grundstücksteilung kann grundsätzlich Art. 54 Abs. 2 Satz 2 BayBO darstellen.
- 29 a) Die Bayerische Bauordnung enthielt bis zum 31. Mai 1994 im früheren Art. 11 BayBO eine Regelung zur Teilung von Grundstücken, welche durch die 4. Novelle zur Bayerischen Bauordnung 1982 neu gefasst wurde und neben der damals ebenfalls bestehenden bodenverkehrsrechtlichen Teilungsgenehmigung nach den früheren §§ 19 ff. BauGB auch eine bauordnungsrechtliche Genehmigungspflicht für Grundstücksteilungen einführte (Art. 11 Abs. 1 BayBO 1982, Viertes Gesetz zur Änderung der BayBO vom 21.6.1982, GVBl. S. 232, Neubekanntmachung vom 2.7.1982, GVBl. S. 419). Gleichzeitig enthielt Art. 11 Abs. 3 BayBO eine Eingriffsbefugnis für den Fall, dass durch rechtsgeschäftliche Veränderungen der Grenzen oder durch Teilung bebauter Grundstücke Verhältnisse geschaffen werden, die den Vorschriften dieses Gesetzes oder Vorschriften aufgrund dieses Gesetzes zuwiderlaufen. Die Bauaufsichtsbehörde konnte in diesem Fall zur Abwendung erheblicher Gefahren oder Nachteile verlangen, dass ein baurechtsmäßiger Zustand der Gebäude oder Gebäudeteile hergestellt wird. Mit dem Gesetz zur Vereinfachung und Beschleunigung bau- und wasserrechtlicher Verfahren vom 12.4.1994 (GVBl. S. 210, Neubekanntmachung vom 18.4.1994 GVBl. S. 251) entfiel die bauordnungsrechtliche Teilungsgenehmigung wieder. Nach der Begründung des Gesetzes (LT-Drs. 12/13482 S. 43) wurde die Vorschrift aufgrund der Änderung der höchstrichterlichen Rechtsprechung als überflüssig betrachtet, da die bodenverkehrsrechtliche Teilungsgenehmigung nach letzterer nunmehr auch dann zu versagen war, wenn die Teilung den vorhandenen Baubestand aus anderen als den in § 20 Abs. 1 BauGB (a.F.) genannten (planungsrechtlichen) Gründen unzulässig machen würde (vgl.

BVerwG, U.v. 24.10.1980 – 4 C 3.78 – BVerwGE 61, 128; U.v. 9.10.1981 – 4 C 42.78 – NJW 1982, 1061). Eine Regelung entsprechend § 7 der Musterbauordnung (Fassung vom November 2002), welcher in Absatz 1 festlegt, dass durch die Teilung eines Grundstücks, das bebaut oder dessen Bebauung genehmigt ist, keine Verhältnisse geschaffen werden dürfen, die Vorschriften dieses Gesetzes oder aufgrund dieses Gesetzes widersprechen, sowie in Absatz 2 auf die Möglichkeit der Erteilung einer Abweichung verweist, enthält die Bayerische Bauordnung im Gegensatz zu den meisten Bauordnungen der anderen Länder nicht mehr. Nach § 4 Abs. 3 Satz 2 BbgBO darf beispielsweise eine die Teilung vorbereitende Liegenchaftsvermessung nur vorgenommen werden, wenn die erforderliche Abweichung bei Verstößen gegen das Bauordnungsrecht oder die erforderliche Befreiung bei Verstößen gegen § 19 Abs. 2 BauGB erteilt ist. § 9 Abs. 3 LBO Saarland enthält sogar eine ausdrückliche Befugnisnorm für den Fall einer rechtswidrigen Teilung.

- 30 Mit dem Inkrafttreten des Europarechtsanpassungsgesetzes Bau – EAG Bau 2004 zum 20. Juli 2004 (Gesetz vom 24.6.2004 BGBl. I S. 1359) entfiel jedoch auch die bodenverkehrsrechtliche Teilungsgenehmigung in den §§ 19 ff. BauGB gänzlich. § 19 Abs. 2 BauGB stellt seitdem lediglich eine materiell-rechtliche Regelung dar, mit der sichergestellt werden soll, dass durch Grundstücksteilungen die Festsetzungen des Bebauungsplans nicht unterlaufen werden (vgl. Begründung zum Regierungsentwurf BT-Drs. 15/2250 S. 52). Der im Regierungsentwurf noch vorgesehene Absatz 3 der Vorschrift, der eine Regelung enthalten sollte, wonach bei der Beurteilung der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit eines Vorhabens von dem Grundstück vor der Teilung auszugehen ist, wenn durch die Grundstücksteilung mit dem Bebauungsplan unvereinbare Verhältnisse entstanden sind, ist im Lauf des Gesetzgebungsverfahrens hingegen entfallen (so aber VG München, U.v. 14.7.2008 – M 8 K 07.5350 – juris; anders BVerwG, U.v. 14.2.1991 – 4 C 51/87 – BVerwGE 88, 24, das gerade bei der Teilung für ein Abgehen vom grundbuchrechtlichen Grundstücksbegriff keinen Anlass sieht). Der Bundesrat geht in seiner Begründung (vgl. BT-Drs. 15/2250 S. 80) davon aus, dass § 19 Abs. 2 BauGB nicht als gesetzliches Verbot im Sinn von § 134 BGB zu verstehen ist und daher kein Hindernis für Grundbuchverfügungen darstellt. Das Verbot ist allein durch die Bauaufsichtsbehörden im Bereich des präventiven oder repressiven Handelns durchzusetzen.
- 31 Das präventive oder repressive Handeln der Bauaufsichtsbehörden bei einer gegen § 19 Abs. 2 BauGB verstoßenden Teilung setzt jedoch nach allgemeiner Auffassung

eine landesrechtliche Rechtsgrundlage voraus (vgl. Söfker in Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, Stand Juni 2013, § 19 Rn. 44; Rieger in Schrödter, BauGB, 7. Aufl. 2006, § 19 Rn. 7; Grziwotz in Spannowsky/Uechtritz, BauGB, 2009, § 19 Rn. 16; Dürr in Brügelmann, BauGB, Stand Juni 2013, § 19 Rn. 22).

- 32 b) Für Bayern ist eine Rechtsgrundlage für das Verlangen der Rückgängigmachung einer dem § 19 Abs. 2 BauGB widersprechenden und damit rechtswidrigen Grundstücksteilung in Art. 54 Abs. 2 Satz 2 BayBO enthalten (vgl. Molodovsky in Koch/Molodovsky/Farmers, BayBO, Stand Oktober 2013, Art. 54 Rn. 20b und 39 sowie Art. 4 Rn. 59; Jäde in Jäde/Dirnberger/Bauer/Weiß, BayBO, Stand Mai 2013, Art. 54 Rn. 74; Dirnberger in Simon/Busse, BayBO, Stand Juli 2013, Art. 54 Rn. 29; Rieger in Schrödter, BauGB, 7. Aufl. 2006, § 19 Rn. 7).
- 33 Nach Art. 54 Abs. 2 Satz 2 BayBO können die Bauaufsichtsbehörden zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Sinn des Art. 54 Abs. 2 Satz 1 BayBO die erforderlichen Maßnahmen treffen. Art. 54 Abs. 2 Satz 2 BayBO gibt dabei den Bauaufsichtsbehörden eine allgemeine Rechtsgrundlage zum Einschreiten. Sie ermächtigt als umfassende Befugnisnorm die Bauaufsichtsbehörden, die Einhaltung der öffentlich-rechtlichen Vorschriften zu sichern (vgl. BayVGH, U.v. 19.5.2011 – 2 B 11.354 – BayVBl 2012, 89; Molodovsky in Koch/Molodovsky/Farmers, BayBO, Stand Oktober 2013, Art. 54 Rn. 28). Die allgemeine Überwachungsaufgabe betrifft nach Art. 54 Abs. 2 Satz 1 BayBO grundsätzlich alle Anlagen. Darunter sind nicht nur bauliche Anlagen nach Art. 1 Abs. 1 Satz 1, Art. 2 Abs. 1 Sätze 1 bis 3 BayBO zu verstehen, sondern auch sonstige Anlagen nach Art. 1 Abs. 1 Satz 2, Art. 2 Abs. 1 Satz 4 BayBO. In die allgemeine Überwachungsaufgabe sind zudem entsprechend Art. 3 Abs. 3 BayBO Baugrundstücke einzubeziehen (s.a. Art. 1 Abs. 1 Satz 2 BayBO), denn diese sind den Anlagen gleichgestellt (vgl. Molodovsky in Koch/Molodovsky/Farmers, BayBO, Stand Oktober 2013, Art. 54 Rn. 19 und 20b; Schwarzer/König, BayBO, 4. Aufl. 2012, Art. 54 Rn. 5). Im Fall eines bereits bebauten Grundstücks liegt ohnehin eine bauliche Anlage im Sinn von Art. 2 Abs. 1 Satz 1 BauGB vor, deren weitere Nutzung einen Verstoß gegen das Bauplanungsrecht begründet, da die Baugenehmigung nicht nur eine bestimmte Bausubstanz mit einer bestimmten Nutzung, sondern auch diese konkrete Bausubstanz in einer konkreten Lage auf einem konkreten Grundstück zulässt.

- 34 Zum Teil wird auch die Auffassung vertreten, dass für die Anordnung der Rückgängigmachung einer dem § 19 Abs. 2 BauGB widersprechenden und damit rechtswidrigen Grundstücksteilung auf die gegenüber Art. 54 Abs. 2 Satz 2 BayBO speziellere Befugnisnorm der Beseitigungsanordnung nach Art. 76 Satz 1 BayBO zurückgegriffen werden könne. Die Anordnung der Rückgängigmachung der Teilung soll insoweit ein Minus und milderer Mittel gegenüber der eigentlich anzuordnenden Beseitigung darstellen (so Jäde in Jäde/Dirnberger/Weiss, BauGB, 7. Aufl. 2013, § 19 Rn. 8; Upmeier, BauR 2008, 413). Die Beseitigungsanordnung setzt jedoch sowohl die formelle als auch die materielle Rechtswidrigkeit einer erteilten Baugenehmigung voraus. Die materielle Rechtswidrigkeit ergibt sich unmittelbar aus dem Verstoß gegen § 19 Abs. 2 BauGB. Die formelle Rechtswidrigkeit läge jedoch nur dann vor, wenn davon ausgegangen werden könnte, dass die wesentlichen Grundlagen der Baugenehmigung entfallen sind und diese daher durch Erledigung auf andere Weise nach Art. 43 Abs. 2 BayVwVfG erlischt (so Upmeier, BauR 2008, 413; Mampel, BauR 2008, 1080; Schwarzer/König, BayBO, 4. Aufl. 2012, Art. 69 Rn. 18; wohl auch Jäde in Jäde/Dirnberger/Bauer/Weiß, BayBO, Stand Mai 2013, Art. 54 Rn. 73 und 74, der andererseits aber Art. 54 Abs. 2 Satz 2 BayBO als Rechtsgrundlage für das mildere Mittel der Rückgängigmachung der Teilung nennt). Zwar ist davon auszugehen, dass mit der Baugenehmigung nicht nur eine bestimmte Bausubstanz mit einer bestimmten Nutzung genehmigt wird sondern auch diese konkrete Bausubstanz in einer konkreten Lage auf einem konkreten Grundstück. Wird nicht die Bausubstanz sondern das Grundstück verändert, so kann die Baugenehmigung nach Art. 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 BayVwVfG daher widerrufen werden (so auch BVerwG, U.v. 24.10.1980 – 4 C 3.78 – BVerwGE 61, 128; Molodovsky in Koch/Molodovsky/Farmers, BayBO, Stand Oktober 2013, Art. 69 Rn. 9; Grziwotz in Spannowsky/Uechtritz, BauGB, 2009, § 19 Rn. 15; Kraft in Berliner Kommentar zum BauGB, 3. Aufl. Stand Juni 2013, § 19 Rn. 20). Der Gegenstand der Baugenehmigung fällt durch die nachträgliche Grundstücksteilung aber nicht weg. Erst nach Widerruf der Baugenehmigung besteht für die Bauaufsichtsbehörde die Möglichkeit, auch im Weg der Beseitigungsanordnung einzuschreiten und gegebenenfalls den Rückbau oder teilweisen Rückbau eines bestehenden Gebäudes zu verlangen.
- 35 Im Ergebnis stehen damit zwar die Möglichkeit der Anordnung der Rückgängigmachung der Teilung nach Art. 54 Abs. 2 Satz 2 BayBO und der Widerruf der Baugenehmigung nach Art. 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 BayVwVfG mit anschließender (Teil-) Beseitigungsanordnung nach Art. 76 Satz 1 BayBO grundsätzlich nebeneinander. Je

nach Fallgestaltung können sie aber auch in einem Stufenverhältnis stehen, wenn davon ausgegangen wird, dass die Anordnung der Rückgängigmachung der Teilung ein milderer Mittel im Verhältnis zum Widerruf der Baugenehmigung mit anschließender (Teil-) Beseitigung darstellt. Die Rechtsgrundlage des Art. 76 Satz 1 BayBO enthält aber nicht als Minus oder milderer Mittel bereits die Möglichkeit zur Anordnung der Rückgängigmachung der Grundstücksteilung. Vor Anwendung des Art. 76 Satz 1 BayBO müsste zunächst die Baugenehmigung widerrufen werden. Zudem setzt diese Rechtsgrundlage ein aufgrund einer Baugenehmigung bebauter Grundstück voraus. Eine Grundstücksteilung kann aber auch bei einem noch unbebauten Grundstück gegen § 19 Abs. 2 BauGB verstoßen, wenn beispielsweise der Bebauungsplan Mindestgrundstücksgrößen festsetzt, die nach der Teilung nicht mehr eingehalten wären. Im Fall eines noch unbebauten Baugrundstücks verbleibt daher nur die Rechtsgrundlage des Art. 54 Abs. 2 Satz 1 BayBO.

- 36 2. Den im Bescheid vom 18. Februar 2011 getroffenen Anordnungen in Ziffern 1. und 2. fehlt es jedoch an der erforderlichen Bestimmtheit gemäß Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG.
- 37 Nach dem Grundsatz der Bestimmtheit (Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG) müssen Verwaltungsakte – als Voraussetzung ihrer Rechtmäßigkeit – inhaltlich hinreichend bestimmt sein, sie müssen vollständig, klar, verständlich und in sich widerspruchsfrei sein (vgl. Molodovsky in Koch/Molodovsky/Farmers, BayBO, Stand Oktober 2013, Art. 54 Rn. 93; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 13. Aufl. 2012, § 37 Rn. 12). Die bauaufsichtliche Anordnung ist dabei so zu fassen, dass der Adressat erkennen kann, was von ihm verlangt wird (vgl. BVerwG, U.v. 26.1.1990 – 8 C 69/87 – BayVBI 1991, 251; BayVGh, U.v. 19.5.2011 – 2 B 11.353 – BayVBI 2012, 86). Der Wille der Behörde muss vollständig zum Ausdruck kommen und unzweideutig erkennbar sein (vgl. BayVGh, U.v. 19.5.2011 – 2 B 11.353 – BayVBI 2012, 86). Allerdings reicht es grundsätzlich auch aus, wenn sich der Inhalt des Verwaltungsakts anhand seiner Begründung und unter Heranziehung den Beteiligten bekannter Umstände durch Auslegung gemäß § 133 BGB bestimmen lässt (vgl. BayVGh, U.v. 19.5.2011 – 2 B 11.353 – BayVBI 2012, 86; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 13. Aufl. 2012, § 37 Rn. 6; Schwarzer/König, BayBO, 4. Aufl. 2012, Art. 54 Rn. 24). Die Anordnung muss zudem einen vollstreckungsfähigen Inhalt haben (vgl. BVerwG, U.v. 15.2.1990 – 4 C 41/87 – BVerwGE 84, 335; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 13. Aufl. 2012, § 37 Rn. 12; Molodovsky

in Koch/Molodovsky/Farmers, BayBO, Stand Oktober 2013, Art. 54 Rn. 93; Schwarzer/König, BayBO, 4. Aufl. 2012, Art. 54 Rn. 24).

38 Die Ziffer 1. des Bescheids vom 18. Februar 2011 lautet wie folgt:

39 „Die rechtswidrig durchgeführte Teilung des Stammgrundstückes Fl.Nr. 28 in die Einzelgrundstücke Fl.Nr. 28, 28/2, 28/3, 28/4 und 28/5 der Gemarkung S***** ist rückgängig zu machen. Die Rückvermessung hat so zu erfolgen, dass das Stammgrundstück Fl.Nr. 28 der Gemarkung S***** soweit hergestellt wird, dass die aufgrund der bereits durchgeführten Bebauung entsprechend dem einfachen Bebauungsplan zur Steuerung des Maßes der Nutzung bei der Bebauung von Grundstücken im unbeplanten Ortsbereich der Gemeinde S***** - Gebietskategorie 1 – vorgeschriebene GFZ von 0,5 bzw. 0,4 GRZ eingehalten wird.“

40 Die Ziffer 2. des Bescheids vom 18. Februar 2011 lautet:

41 „Die entsprechenden Vermessungsanträge sind so zu stellen, dass die Vermessung bzw. der grundbuchamtliche Vollzug 5 Monate nach Unanfechtbarkeit dieses Bescheides durchgeführt ist.“

42 § 19 Abs. 1 BauGB definiert den Begriff der Teilung eines Grundstücks als die dem Grundbuchamt gegenüber abgegebene oder sonst wie erkennbar gemachte Erklärung des Eigentümers, dass ein Grundstücksteil grundbuchmäßig abgeschrieben und als selbständiges Grundstück oder als ein Grundstück zusammen mit anderen Grundstücken oder mit Teilen anderer Grundstücke eingetragen werden soll. Insofern knüpft § 19 Abs. 1 BauGB an die sachenrechtliche Begriffsbestimmung und die grundbuchrechtlichen Begrifflichkeiten an (vgl. Söfker in Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, Stand Juni 2013, § 19 Rn. 25 und 26). Davon getrennt zu sehen ist der tatsächliche Vorgang der Vermessung. Das Ergebnis der Vermessung kann Grundlage für die grundbuchrechtliche Zerlegung eines Grundstücks bilden. Grundsätzlich weist das Liegenschaftskataster als amtliches Verzeichnis der Grundstücke im Sinn von § 2 Abs. 2 GBO (Art. 5 Abs. 2 VermKatG) jedoch nur den Eigentümer der im Grundbuch eingetragenen Grundstücke in Übereinstimmung mit dem Grundbuch nach (Art. 6 Abs. 1 Satz 1 VermKatG). Der Nachweis im Liegenschaftskataster über Gestalt, Größe und örtliche Lage der Liegenschaften sowie über die Art und Abgrenzung der Nutzungsarten beruht auf dem Ergebnis von Vermessungen (Katastervermessung), örtlichen Erhebungen und sonstigen Geodaten öffentlicher Stellen (Art. 6 Abs. 3 VermKatG). Die Katastervermessung dient der Festlegung und Sicherung der

Eigentumsgrenzen (vgl. Art. 8 Abs. 1 Satz 1 VermKatG). Bei Veränderungen an Grundstücken erfolgt eine Fortführungsvermessung (Art. 8 Abs. 2 VermKatG). Aus Art. 8 Abs. 6 VermKatG ergibt sich zudem, dass die Fortführungsvermessung eine vorbereitende Maßnahme für die rechtliche Teilung eines Grundstücks darstellen kann.

- 43 Die Formulierung im ersten Satz der Ziffer 1. des angefochtenen Bescheids könnte mit Hilfe von § 19 Abs. 1 BauGB für sich gesehen noch dahingehend ausgelegt werden, dass es dem Landratsamt auf die Rückgängigmachung der rechtlichen Teilung des Grundstücks ankam. Der zweite Satz der Ziffer 1. soll aber offensichtlich den ersten Satz konkretisieren und bezieht sich inhaltlich allein auf den Vermessungsvorgang. Auch in der Begründung des Bescheids finden sich lediglich Hinweise auf eine erforderliche „Rückvermessung“ (z.B. unter „Abwägung“ auf Seite 4 des Bescheids). Unter „Rechtsentscheidungsgrund“ auf Seite 4 am Ende findet sich die Aussage: „Die Abwägung der öffentlichen Belange gegen die privaten Belange kann nur dazu führen, dass die Rückvermessung gefordert wird. Dies ist die einzige Möglichkeit, rechtmäßige Zustände herstellen zu können.“ Ein Hinweis auf die Rückabwicklung der Abschreibung und Zerlegung im grundbuchrechtlichen Sinn findet sich hier hingegen nicht. Dies wäre jedoch die einzige rechtliche Möglichkeit, um wieder rechtmäßige Zustände herzustellen, und nicht die bloße tatsächliche Vermessung. Der Begriff der „Rückvermessung“ ist zudem in diesem Zusammenhang unklar, denn eine Rückvermessung wäre nach Art. 8 Abs. 5 VermKatG die Rückgängigmachung der Vermessung, wenn ein Jahr nach einer Fortführungsvermessung die mit ihr beabsichtigte Rechtsänderung im Grundbuch noch nicht vollzogen ist. Dies ist hier aber wohl nicht gemeint. Lediglich im zweiten Teil der Ziffer 2. findet sich ein Hinweis darauf, dass wohl auch der grundbuchamtliche Vollzug angedacht war. Allerdings ist die primäre Aussage in der Ziffer 2., dass die entsprechenden Vermessungsanträge rechtzeitig zu stellen sind. Insoweit gehört aber die Fristsetzung zur Zwangsmittelandrohung im Sinn von Art. 36 Abs. 1 Satz 2 VwZVG. Entscheidend für die Rückgängigmachung der Teilung ist jedoch die grundbuchrechtliche Seite, sprich die Rückgängigmachung der erfolgten Zerlegung und Abschreibung im Grundbuch. Dies kann im Weg der Vereinigung der neu entstandenen Grundstücke erfolgen (§ 890 Abs. 1 BGB, § 5 GBO). In diesem Fall werden die unterschiedlichen Flurnummern wieder auf einem Grundbuchblatt als ein Grundstück vorgetragen. Weiter ginge die Verschmelzung, bei welcher die Grundstücke auch wieder unter einer Flurnummer im Grundbuch vorgetragen würden. Dazu findet sich im Bescheid vom

18. Februar 2011 keine Aussage. Ob für die Rückgängigmachung der Zerlegung und Abschreibung im vorliegenden Fall überhaupt eine (Neu-) Vermessung erforderlich ist, bleibt zudem fraglich. Denn grundbuchrechtlich stellt es grundsätzlich kein Problem dar, die neu entstandenen Grundstücke wieder auf einem Grundbuchblatt zu vereinigen und gegebenenfalls auch zu verschmelzen. Ein Vermessungsvorgang ist hierzu vorher wohl nicht erforderlich, da lediglich die bereits vermessenen Einzelgrundstücke wieder zu einem Grundstück zusammengefasst würden.

44 Eine entsprechende Anordnung nach Art. 54 Abs. 2 Satz 2 BayBO müsste zur Rückgängigmachung einer rechtswidrigen Teilung sich jedoch primär auf den rechtlichen Teil der grundbuchrechtlichen Rückabwicklung beziehen und gegebenenfalls dem Adressaten vorschreiben, ob nur eine Vereinigung oder auch eine Verschmelzung der Grundstücke grundbuchrechtlich erforderlich ist. Im vorliegenden Fall ist jedoch weder aufgrund des Tenors noch der Begründung für den Adressaten eindeutig und klar erkennbar, was er machen muss. Der Bescheid erweckt den Eindruck, dass lediglich eine Vermessung verlangt wird. Dazu kommt die Verwendung rechtlicher Begriffe in einem falschen Zusammenhang („Rückvermessung“). Anders als im Fall des Obergerichtspräsidenten Berlin-Brandenburg (B.v. 25.6.2007 – OVG 10 S 9.07 – juris Rn. 1), in dem der Adressatin ausdrücklich aufgegeben wurde, „die grundbuchrechtliche Abschreibung ... wieder rückabzuwickeln und die Flurstücke wieder auf einem Grundbuchblatt im Bestandsverzeichnis unter einer laufenden Nummer zu vereinigen“, ist bei der hier vorliegenden Formulierung weder klar erkennbar, dass auch die rechtliche Teilung rückabgewickelt werden soll noch wie dies erfolgen soll. Entsprechend dürfte sich auch eine Vollstreckung dieses Tenors als unmöglich erweisen.

45 An dieser Unbestimmtheit ändert auch der zweite Teil der Ziffer 2. des Bescheids vom 18. Februar 2011 nichts, der den „grundbuchamtlichen Vollzug“ zwar erwähnt. Aber auch hier wird nicht erkennbar, wie dieser grundbuchamtlich Vollzug erfolgen soll, durch Vereinigung oder Verschmelzung. Außerdem ist die zentrale Aussage dieser Ziffer 2., dass die Vermessungsanträge rechtzeitig zu stellen sind, um die angedrohte Vollstreckung abzuwenden (Art. 36 Abs. 1 VwZVG). Zudem ist die Ziffer 2. des Bescheids für sich gesehen bereits zu unbestimmt. Durch die Verwendung des Kürzels „bzw.“ bleibt unklar, ob die angeordnete Frist von fünf Monaten sich nur auf die rechtzeitige Durchführung der Vermessung oder auch auf den grundbuchamtlichen Vollzug beziehen soll. Das Wort „beziehungsweise“ ist im allgemeinen Sprach-

gebrauch als „oder“, „oder auch“ zu verstehen (vgl. A.M. Textor, Sag es treffender, Hamburg 2000, Rn. 1206), nicht aber generell als „und“ oder gar „genauer ausgedrückt“. Letzteres wäre in diesem Zusammenhang auch nicht schlüssig, da es sich bei der Vermessung und dem grundbuchamtlichen Vollzug um zwei verschiedene Vorgänge, einen tatsächlichen sowie einen rechtlichen, handelt, so dass der grundbuchamtliche Vollzug gerade nicht den Begriff der Vermessung „genauer“ ausdrückt.

- 46 3. Die Ziffer 3. des Bescheids vom 18. Februar 2011 (Zwangsgeldandrohung für den Fall der Nichtbefolgung der Ziffern 1. und 2. des Bescheids) verstößt für sich gesehen bereits gegen Art. 36 Abs. 1 Satz 2 VwZVG. Danach ist bei der Androhung eines Zwangsmittels für die Erfüllung der Verpflichtung eine Frist zu bestimmen, innerhalb welcher dem Pflichtigen der Vollzug billigerweise zugemutet werden kann.
- 47 Eine solche Frist findet sich aber allenfalls in Ziffer 2. des Bescheids für die Stellung der Vermessungsanträge, nicht jedoch in Ziffer 1. Für die Ziffer 1. des Bescheids, die aber ausdrücklich in der Zwangsgeldandrohung genannt ist, fehlt es daher von vornherein an einer Frist. Zudem wäre eine Frist von fünf Monaten wohl nicht billig. Um die Abschreibung der Grundstücke grundbuchrechtlich rückgängig machen zu können, müssten zunächst die zugrundeliegenden zivilrechtlichen Verträge rückabgewickelt werden. Die Kläger zu 1) und 2) haben zunächst das Stammgrundstück zerlegt (im Grundbuch vorgetragen am 10. Juli 2008), dann abgeschrieben (eingetragen am 8. Januar 2009). Im Zug der Abschreibung wurden für die drei bebauten Grundstücke zudem Wohnungseigentümergeinschaften gebildet (Teilung nach § 3 WEG aufgrund Einigung am 14. Oktober 2008) und entsprechend für jedes Sondereigentum an den Wohnungen ein eigenes Grundbuchblatt angelegt (Eintragung am 8. Januar 2009). Der Kläger im Parallelverfahren, Aktenzeichen 2 BV 12.761, wurde am 24. März 2009 als Sondereigentümer einer Wohneinheit im Grundbuch eingetragen (Auflassung vom 20. Dezember 2008). Es müssten also der Kaufvertrag mit dem Kläger im Parallelverfahren, Aktenzeichen 2 BV 12.761, und insbesondere auch die Teilung nach dem Wohnungseigentumsgesetz zunächst rückabgewickelt werden, bevor die Abschreibung im Grundbuch rückgängig gemacht werden könnte. Die Frist in Ziffer 2. des Bescheids läuft zudem wohl ins Leere, da diese für die Stellung des Vermessungsantrags bestimmt wurde, der hier für die Rückgängigmachung der Teilung vermutlich nicht erforderlich ist.

- 48 Zudem ist die Androhung des Zwangsgelds auch hinsichtlich des Adressaten zu unbestimmt, denn es bleibt bei der Formulierung „Eigentümer bzw. Miteigentümer der Einzelgrundstücke bzw. Gesamteigentümer (Fl.Nr. 28/3)“ unklar, wer genau gemeint ist. Der Begriff des „Gesamteigentümers“ ist dem Zivilrecht unbekannt. Vorliegend gibt es zwei Einzeleigentümer (die Kläger zu 1) und 2) betreffend die beiden unbebauten Grundstücke) sowie drei Wohnungseigentümergeinschaften (hinsichtlich je eines der bebauten Grundstücke) mit unterschiedlichen Eigentumsverhältnissen.
- 49 In diesem Zusammenhang ist zudem darauf hinzuweisen, dass eine eventuelle neue Anordnung lediglich mittels eines Zwangsgelds vollstreckbar wäre. Die Abgabe einer Willenserklärung gegenüber dem Grundbuchamt kann als nicht vertretbare Handlung kaum anderweitig im Weg der Vollstreckung durchgesetzt werden. Entsprechend weist die Kommentarliteratur auch durchgängig darauf hin, dass die Anordnung der Rückgängigmachung einer rechtswidrigen Teilung wohl kaum vollstreckbar sei (vgl. Jäde in Jäde/Dirnberger/Weiss, BauGB, 7. Aufl. 2013, § 19 Rn. 8; Grziwotz in Spannkowsky/Uechtritz, BauGB, 2009, § 19 Rn. 16).
- 50 4. Ebenfalls zu unbestimmt ist die Kostentragungspflicht in Ziffer 4. des Bescheids vom 18. Februar 2011 gefasst. Danach tragen „die Herren Z. und Herr A. als Eigentümer bzw. Miteigentümer der Grundstücke und Veranlasser“ die Kosten. Es fehlt eine klare Kostenaufteilung. Hier wird nicht klar, ob die drei Adressaten des Bescheids zu gleichen Teilen oder doch entsprechend ihrer Anteile am früheren Gesamtgrundstück verpflichtet sind. Für den Ausspruch im Kostenpunkt ist es jedoch notwendig, den Kostenschuldner eindeutig zu bestimmen (vgl. Rott/Stengel, Verwaltungskostenrecht, Stand: Oktober 2012, Art. 2 Erl. 10f.).
- 51 5. Weiterhin zu unbestimmt gefasst ist die Festsetzung der Bescheidsgebühr in Ziffer 5. des Bescheids vom 18. Februar 2011. Danach wird „eine Gebühr in Höhe von 200,00 € je Eigentümer“ festgesetzt. Da es vorliegend jedoch zwei Einzeleigentümer für die unbebauten Grundstücke sowie drei Wohnungseigentümergeinschaften für die bebauten Grundstücke gibt, bleibt unklar, ob die Gebühr nun insgesamt 1.000,-- Euro (für jedes Grundstück 200,-- Euro) oder insgesamt 600,-- Euro (für jede der beteiligten Personen 200,-- Euro) betragen soll.

- 52 6. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 und 3 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit ergibt sich aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.
- 53 Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen nach § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.

Rechtsmittelbelehrung

Nach § 133 VwGO kann die Nichtzulassung der Revision durch Beschwerde zum Bundesverwaltungsgericht in Leipzig angefochten werden. Die Beschwerde ist beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (in München Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 34 01 48, 80098 München; in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach) innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung schriftlich einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Beschwerde muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen. In der Beschwerdebegründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfefverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte zugelassen sind neben Rechtsanwälten und Rechtslehrern an den in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt nur die in § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen. Für die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Angelegenheiten (u.a. Verfahren mit Bezügen zu Dienst- und Arbeitsverhältnissen) sind auch die dort bezeichneten Organisationen und juristischen Personen als Bevollmächtigte zugelassen. Sie müssen in Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

57

Beschluss:

Der Streitwert wird auf 30.000,-- Euro festgesetzt (§§ 47, 52 Abs. 1 GKG).

Dösing

Dr. Bauer

Winkler

2 BV 12.761
M 9 K 11.1425

*Großes Staats-
wappen*

Verkündet am 28.11.2013
Herborn-Ziegler
als stellvertretende Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsstreitsache

*** *****
.

***** . * , ***** *****
.

- ***** -

*****.
.

***** ** . ***** _*****
.

***** . * , ***** *****
.

gegen

Freistaat Bayern,

vertreten durch:

Landesanwaltschaft Bayern,
Ludwigstr. 23, 80539 München,

- Beklagter -

beigeladen:

Gemeinde S***,**

vertreten durch den ersten Bürgermeister,

***** ** ***** *****

bevollmächtigt:

Rechtsanwälte ***** *****

***** ** ***** *****

wegen

bauaufsichtlichen Einschreitens, FINr. 28 u.a. Gemarkung S*****,
hier: Berufung des Klägers gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts
München vom 15. Februar 2012,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 2. Senat,
durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Dösing,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Bauer,
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Winkler

aufgrund mündlicher Verhandlung vom 20. November 2013

am **28. November 2013**

folgendes

Urteil:

- I. Unter Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts München vom 15. Februar 2012 wird der Bescheid des Landratsamts E***** vom 18. Februar 2011 aufgehoben.
- II. Die Kosten des Verfahrens tragen in beiden Rechtszügen der Beklagte und die Beigeladene je zur Hälfte.
- III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Vollstreckungsschuldner darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, wenn nicht der Vollstreckungsgläubiger vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.
- IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

- 1 Der Kläger wendet sich gegen den Bescheid der Beklagten vom 18. Februar 2011, mit welchem die rechtswidrig durchgeführte Teilung des Grundstücks FINr. 28 der Gemarkung S***** in fünf Einzelgrundstücke zur Wiederherstellung Bebauungsplan konformer Zustände rückgängig gemacht werden sollte.

- 2 Die Kläger im Parallelverfahren Aktenzeichen 2 BV 12.760 waren Miteigentümer zu je ½ des früheren, ungeteilten Grundstücks FINr. 28 der Gemarkung S*****. Das Grundstück liegt im Geltungsbereich des „einfachen Bebauungsplans zur Steuerung des Maßes der baulichen Nutzung bei der Bebauung im unbeplanten Ortsbereich“ in der Gebietskategorie 1 (rechtsverbindlich seit dem 30. Juni 1993). In der Gebietskategorie 1 setzt der Bebauungsplan eine Mindestgrundstücksgröße von 200 qm je Wohnung bei Geschößwohnungsbau fest. Außerdem wird eine GRZ von 0,4 sowie eine GFZ von 0,5 festgesetzt. Vorgaben bezüglich der Anzahl der Vollgeschosse oder der Anrechnung von Flächen von Aufenthaltsräumen, die sich nicht in Vollgeschossen befinden, wurden nicht getroffen.

- 3 Mit Bescheiden vom 17. Dezember 1998 und 12. März 1999 erhielten die Kläger des Parallelverfahrens jeweils eine Baugenehmigung zur Errichtung eines Dreifamilienwohnhauses mit Garagen auf dem ungeteilten Grundstück. Beide – im Wesentlichen identische – Eingabepäne enthalten beim Dachgeschoß den ausdrücklichen Vermerk „kein Vollgeschoß“. Auch das jeweilige Beiblatt zum Bauantrag zur Geschoßflächenberechnung enthält den Hinweis „DG + KG ist kein Vollgeschoß“, so dass beide Geschosse bei der Berechnung der Geschoßfläche unberücksichtigt blieben. Bei einer Baukontrolle am 21. Oktober 1999 wurde festgestellt, dass die Dachgauben abweichend von den genehmigten Plänen mit einer Breite von 2,00 m statt 1,50 m errichtet wurden.

- 4 Der Bebauungsplan wurde im Jahr 2000, rechtsverbindlich seit 15. Dezember 2000, geändert. Nunmehr waren maximal zwei Vollgeschosse zulässig. Weiterhin wurde festgesetzt, dass auch Aufenthaltsräume, welche sich nicht in Vollgeschossen befinden, zur Geschoßfläche hinzugerechnet werden müssen. Für vorhandene Überschreitungen wurde Bestandsschutz gewährt. Im Übrigen blieben die Festsetzungen unverändert. Mit Bescheid vom 9. August 2004 erhielten die Kläger des Parallelverfahrens eine weitere Baugenehmigung für die Errichtung eines dritten Dreifamilien-

hauses mit Garagen und Stellplätzen. Die Eingabepläne entsprechen denen der ersten beiden Gebäude. Auch hier wurde das Dachgeschoß im Eingabeplan mit „kein Vollgeschoß“ gekennzeichnet und bei der Geschoßflächenberechnung nicht berücksichtigt.

5 In einem Aktenvermerk vom 30. März 2005 hielt das Landratsamt fest, dass bei allen drei Gebäuden das Dachgeschoß als Vollgeschoß zu behandeln sei. Die Angaben des Bauantrags seien im Baugenehmigungsverfahren nicht weiter geprüft worden, da von deren Richtigkeit grundsätzlich auszugehen sei. Ein weiterer Bauantrag für ein viertes Dreifamilienhaus wurde im Jahr 2007 mit der Begründung abgelehnt, dass die GFZ überschritten sei. Nach einem gerichtlichen Augenschein nahmen die Kläger des Parallelverfahrens die gegen den ablehnenden Bescheid gerichtete Klage zurück (VG München, Einstellungsbeschluss vom 15. Oktober 2007, M 9 K 07.1232).

6 Mit Formblatt vom 29. Januar 2008 beantragten die Kläger des Parallelverfahrens die Zerlegung und Neuvermessung des Grundstücks FINr. 28 beim zuständigen Vermessungsamt in fünf Teilgrundstücke, die heutigen Grundstücke FINrn.

7 28 (453 qm, unbebaut),

8 28/2 (454 qm, unbebaut),

9 28/3 (661 qm, W*****straße 2, Baugenehmigung vom 9. August 2004),

10 28/4 (642 qm, W*****straße 4, Baugenehmigung vom 12. März 1999) und

11 28/5 (677 qm, W*****straße 6, Baugenehmigung vom 17. Dezember 1998).

12 Dabei sind heute Eigentümer des Grundstücks FINr. 28 der Kläger zu 1) im Parallelverfahren, Aktenzeichen 2 BV 12.760, des Grundstücks FINr. 28/2 der Kläger zu 2) im Parallelverfahren, Aktenzeichen 2 BV 12.760, des Grundstücks FINr. 28/3 (Wohnungseigentümergeinschaft) die Kläger zu 1) und 2) im Parallelverfahren, Aktenzeichen 2 BV 12.760, sowie der Kläger, des Grundstücks FINr. 28/4 (Wohnungseigentümergeinschaft) der Kläger zu 1) im Parallelverfahren, Aktenzeichen 2 BV 12.760, sowie des Grundstücks FINr. 28/5 (Wohnungseigentümergeinschaft) der Kläger zu 2) im Parallelverfahren, Aktenzeichen 2 BV 12.760.

13 Mit Schreiben vom 8. Februar 2008 teilte das Landratsamt dem Vermessungsamt mit, dass im Fall der Durchführung der Teilung Grundstücke entstünden, die aufgrund der bereits vorhandenen Bebauung den Festsetzungen des Bebauungsplans

im Hinblick auf die Überschreitung der maximal zulässigen GFZ widersprechen würden. Mit Bescheid vom 14. Februar 2008 lehnte daher das Vermessungsamt zunächst die Teilung gegenüber den Klägern des Parallelverfahrens ab. Im anschließenden Klageverfahren (Aktenzeichen M 23 K 08.1308) wies das Bayerische Landesamt für Vermessung das Vermessungsamt an, die Teilung durchzuführen. Das Landratsamt wies die Kläger des Parallelverfahrens mit Schreiben vom 3. Juni 2008 darauf hin, dass die Teilung nicht zu dem Bebauungsplan widersprechenden Verhältnissen führen dürfe und gegebenenfalls mit einer Aufforderung gerechnet werden müsse, die Teilung soweit rückgängig zu machen, dass kein Verstoß gegen den Bebauungsplan mehr vorliege. Die Neuvermessung wurde im Juni 2008 durchgeführt und die Zerlegung am 10. Juli 2008 im Grundbuch vorgetragen. Das Landratsamt fragte mit Schreiben vom 13. Januar 2009 bei der beigeladenen Gemeinde an, ob hinsichtlich der bebauten Grundstücke FINrn. 28/3, 28/4 und 28/5 im Hinblick auf die Überschreitung der zulässigen GFZ sowie der Zahl der Vollgeschosse das Einvernehmen zu einer Befreiung von den Festsetzungen des einfachen Bebauungsplans erteilt werde. Die Beigeladene verweigerte das Einvernehmen mit Gemeinderatsbeschluss vom 5. Februar 2009.

- 14 Mit Bescheid vom 18. Februar 2011 verpflichtete das Landratsamt die Kläger im Parallelverfahren, Aktenzeichen 2 BV 12.760, sowie den hiesigen Kläger die rechtswidrig durchgeführte Teilung des Stammgrundstücks FINr. 28 in die nunmehrigen Einzelgrundstücke rückgängig zu machen. Die Rückvermessung habe so zu erfolgen, dass das Stammgrundstück FINr. 28 soweit hergestellt werde, dass die aufgrund der bereits durchgeführten Bebauung entsprechend dem einfachen Bebauungsplan zur Steuerung des Maßes der baulichen Nutzung bei der Bebauung von Grundstücken im unbeplanten Ortsbereich der Gemeinde S***** – Gebietskategorie 1 – vorgeschriebene GFZ von 0,5 bzw. GRZ von 0,4 eingehalten werde (Ziffer 1.). Die entsprechenden Vermessungsanträge seien so zu stellen, dass die Vermessung bzw. der grundbuchamtliche Vollzug fünf Monate nach Unanfechtbarkeit des Bescheids durchgeführt sei (Ziffer 2.). Für den Fall der Nichtbefolgung der Forderungen Nr. 1 und 2 des Bescheids wurde ein Zwangsgeld in Höhe von 2000,-- Euro je Eigentümer bzw. Miteigentümer der Einzelgrundstücke bzw. Gesamteigentümer (FINr. 28/3) angedroht (Ziffer 3.). Die Kosten des Verfahrens hätten die Kläger im Parallelverfahren, Aktenzeichen 2 BV 12.760, und der hiesige Kläger als Eigentümer bzw. Miteigentümer der Grundstücke und Veranlasser zu tragen (Ziffer 4.). Die Gebühr für den Bescheid wurde in Höhe von 200,-- Euro je Eigentümer festgesetzt (Ziffer 5.).

- 15 Die mit Schreiben vom 18. März 2011 erhobene Klage wies das Verwaltungsgericht München mit Urteil vom 15. Februar 2012 ab und lies die Berufung zu. Die Anordnung lasse sich auf Art. 54 Abs. 2 Satz 2 BayBO stützen. Zur Herstellung rechtmäßiger Zustände könne die Rückgängigmachung der Teilung verlangt werden, da ein Verstoß gegen § 19 Abs. 2 BauGB vorliege und die Erteilung von Befreiungen nicht in Betracht komme. Art. 54 Abs. 2 BayBO stelle eine umfassende Befugnisnorm zur Sicherung der Einhaltung öffentlich-rechtlicher Vorschriften dar. Nach dem Wegfall der Teilungsgenehmigung sei nur noch eine nachträgliche Korrektur möglich. Dabei sei die Rückgängigmachung der Teilung das mildere Mittel im Vergleich zum Widerruf der Baugenehmigung und einer anschließenden Beseitigungsanordnung. Durch die Teilung sei auf allen bebauten Grundstücken die GFZ und auf der FINr. 28/4 auch die GRZ überschritten. Die GFZ sei unter Zugrundelegung des aktuell gültigen Bebauungsplans unter Einbeziehung der Dachgeschoßflächen zu berechnen. Nach der Änderung des Bebauungsplans im Jahr 2000 seien zudem die Dachgeschoßflächen unabhängig von der Frage, ob es sich um ein Vollgeschoß handelt, anzurechnen. Das Grundstück FINr. 28/5 weise eine GFZ von 0,67, das Grundstück FINr. 28/4 eine GFZ von 0,71 und das Grundstück FINr. 28/3 eine GFZ von 0,78 auf. Der Widerspruch zum Bebauungsplan sei erst durch die Teilung entstanden. Die Anordnung sei ermessensfehlerfrei und verhältnismäßig. Der Kläger könne sich auch nicht auf Bestandsschutz berufen, da bei der Änderung des Bebauungsplans im Jahr 2000 noch keine Überschreitungen der GFZ und GRZ vorgelegen hätten. Auch ein Vertrauensschutz bestünde nicht im Hinblick auf die Nichtanrechnung der Dachgeschosse. Der Kläger hätte die Fehlerhaftigkeit der Pläne selbst zu verantworten. Zudem seien die Dachgauben nicht plankonform errichtet worden. Die Ziffer 2. des Bescheids sei dahingehend auslegbar, dass die gesamte Rückabwicklung der Teilung bestehend aus der Rückvermessung und dem grundbuchrechtlichen Vollzug innerhalb von fünf Monaten nach Bestandskraft zu erfolgen habe.
- 16 Mit der mit Schreiben vom 4. April 2012 eingelegten Berufung **beantragt** der Kläger,
- 17 das Urteil des Verwaltungsgerichts München vom 15. Februar 2012 und den Bescheid des Landratsamts E***** vom 18. Februar 2011 aufzuheben.

18 Zur Begründung führt er aus, die Anordnung der Rückvermessung sei nicht von der Befugnisnorm des Art. 54 Abs. 2 BayBO gedeckt. Dessen tatbestandliche Voraussetzungen lägen bei einer Grundstücksteilung nicht vor. Der Tatbestand betreffe lediglich Anlagen im Sinn des Art. 2 Abs. 1 Satz 4 BayBO i.V.m. Art. 1 Abs. 1 BayBO, also bauliche Anlagen sowie andere Anlagen und Einrichtungen. Nicht genannt seien jedoch Grundstücke als solche. Auch die Voraussetzungen des Art. 7 Abs. 2 LStVG seien nicht erfüllt, da der Verstoß gegen § 19 Abs. 2 BauGB keine Ordnungswidrigkeit darstelle. Der Landesgesetzgeber habe es versäumt, eine entsprechende Eingriffsbefugnis zu schaffen. Die Ziffer 2. des Bescheids sei zudem nicht hinreichend bestimmt. Das Erstgericht gehe lediglich davon aus, dass der Bescheid auslegungsfähig sei, begründe dies aber nicht. Aus der Formulierung „Vermessung bzw. der grundbuchamtliche Vollzug“ lasse sich nicht erkennen, welche Maßnahme innerhalb der angeordneten Frist erfolgen müsse. Im Hinblick auf den Vertrauensschutz habe das Erstgericht nicht berücksichtigt, dass ab der Änderung des Bebauungsplans im Jahr 2000 lediglich zwei Vollgeschosse zulässig gewesen seien. Dennoch habe das Landratsamt die Baugenehmigung für das dritte Gebäude erteilt. Es sei daher ein Vertrauen insoweit gesetzt worden, als das Landratsamt nicht gegen die Ausbildung eines dritten Vollgeschosses bauaufsichtlich vorgegangen sei. Entsprechend seien auch eventuelle Eingriffsbefugnisse gegen die Teilung verwirkt, da die Überschreitung der GFZ nur auf der Anrechnung des Dachgeschosses als Vollgeschosß beruhe. Zudem seien zwischen der Feststellung der Verstöße gegen die Festsetzungen des Bebauungsplans bis zum Erlass des Bescheids 30 Monate verstrichen. Auch aus diesem Grund habe die Beklagte ihr Recht auf bauaufsichtliches Einschreiten verwirkt.

19 Der Beklagte **beantragt**,

20 die Berufung zurückzuweisen.

21 Es könne dahinstehen, ob sich die Rechtsgrundlage aus Art. 54 Abs. 2 Satz 2 BayBO oder aus Art 76 BayBO als Minus gegenüber einer Beseitigungsanordnung ergebe. Werde nicht die Bausubstanz, wohl aber das Grundstück in einer gegen öffentlich-rechtliche Vorschriften verstoßenden Weise verändert, sei die Bausubstanz in der neuen Grundstückssituation von dem formellen Bestandsschutz, den ihr die Baugenehmigung ursprünglich vermittelt habe, nicht mehr gedeckt, so dass es eines Widerrufs oder einer Rücknahme der Baugenehmigung nicht bedürfe, bevor

bauaufsichtlich eingeschritten werden könne. Die Baugenehmigung stelle nicht nur die Übereinstimmung einer bestimmten Bausubstanz mit dem jeweils maßgeblichen öffentlichen Recht fest, sondern auch dieser konkreten Bausubstanz in einer konkreten Lage auf einem konkreten Grundstück. Die Anordnung der Rückvermessung stelle das mildere Mittel im Verhältnis zu einer Beseitigungsanordnung dar. Die Ziffer 2. sei vom Erstgericht richtig ausgelegt worden. Die Kläger könnten sich weder auf einen Vertrauensschutz noch auf eine Verwirkung berufen. Erst nach Errichtung der Gebäude habe das Landratsamt erstmals am 30. März 2005 festgestellt, dass es sich entgegen den Eingabeplänen und Geschoßflächenberechnungen bei den Dachgeschossen um Vollgeschosse handle. Maßgeblich für das jetzige Einschreiten sei die Grundstücksteilung gewesen. Die GFZ sei vor der Teilung auch unter Einbeziehung der Dachgeschosse eingehalten gewesen. Erst durch die Teilung seien die rechtswidrigen Zustände entstanden.

22 Die Beigeladene **beantragt**,

23 die Berufung zurückzuweisen.

24 Art. 54 Abs. 2 Satz 2 BayBO stelle nach der Rechtsprechung des Senats eine umfassende Befugnis der Bauaufsichtsbehörde dar, um die Einhaltung öffentlich-rechtlicher Vorschriften zu sichern und gewähre eine allgemeine Rechtsgrundlage zum Einschreiten. Hier gehe es zudem um die Nutzung von baulichen Anlagen auf den betroffenen Grundstücken, nämlich die Nutzung der Gebäude auf den Grundstücken FINrn. 28/3, 28/4 und 28/5. Die Ziffer 2. sei unter dem Maßstab des objektiven Empfängerhorizonts auszulegen. Die Formulierung „bzw.“ bedeute nach dem allgemeinen Sprachgebrauch „genauer ausgedrückt“. Die alleinige Vermessungsdurchführung reiche gerade nicht aus, sondern der Verpflichtete müsse auch alles getan haben, um den grundbuchrechtlichen Vollzug zu sichern. Der Kläger könne sich nicht auf einen Vertrauensschutz berufen, da die Baugenehmigungen durch falsche Angaben erwirkt worden seien. Er sei daher selbst im Fall einer Rücknahme nicht schutzwürdig, auch wenn die Behörde mitverantwortlich sei. Zudem sei der rechtswidrige Zustand erst mit der Teilung des Grundstücks entstanden. Hinsichtlich einer Verwirkung fehle es zudem an dem nötigen Umstandsmoment. Auch der zeitliche Rahmen von 30 Monaten reiche für das erforderliche Zeitmoment noch nicht aus.

- 25 Auf die Gerichtsakten beider Instanzen, die vorgelegten Behördenakten, die Gerichtsakten im beigezogenen Verfahren 2 BV 12.760 sowie die Niederschrift über die mündliche Verhandlung vom 20. November 2013 wird Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

- 26 Die zulässige Berufung (§ 124 Abs. 1 VwGO) des Klägers ist begründet.
- 27 Das Verwaltungsgericht hat die Anfechtungsklage des Klägers gegen den Bescheid des Landratsamts E***** vom 18. Februar 2011 zu Unrecht abgewiesen. Der Bescheid ist im Wesentlichen bereits wegen nicht ausreichender Bestimmtheit der Anordnungen rechtswidrig und verletzt die Rechte des Klägers (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).
- 28 1. Eine Rechtsgrundlage für den Erlass eines Bescheids mit dem Ziel der Rückgängigmachung einer dem § 19 Abs. 2 BauGB widersprechenden und damit rechtswidrigen Grundstücksteilung kann grundsätzlich Art. 54 Abs. 2 Satz 2 BayBO darstellen.
- 29 a) Die Bayerische Bauordnung enthielt bis zum 31. Mai 1994 im früheren Art. 11 BayBO eine Regelung zur Teilung von Grundstücken, welche durch die 4. Novelle zur Bayerischen Bauordnung 1982 neu gefasst wurde und neben der damals ebenfalls bestehenden bodenverkehrsrechtlichen Teilungsgenehmigung nach den früheren §§ 19 ff. BauGB auch eine bauordnungsrechtliche Genehmigungspflicht für Grundstücksteilungen einführte (Art. 11 Abs. 1 BayBO 1982, Viertes Gesetz zur Änderung der BayBO vom 21.6.1982, GVBl. S. 232, Neubekanntmachung vom 2.7.1982, GVBl. S. 419). Gleichzeitig enthielt Art. 11 Abs. 3 BayBO eine Eingriffsbefugnis für den Fall, dass durch rechtsgeschäftliche Veränderungen der Grenzen oder durch Teilung bebauter Grundstücke Verhältnisse geschaffen werden, die den Vorschriften dieses Gesetzes oder Vorschriften aufgrund dieses Gesetzes zuwiderlaufen. Die Bauaufsichtsbehörde konnte in diesem Fall zur Abwendung erheblicher Gefahren oder Nachteile verlangen, dass ein baurechtsmäßiger Zustand der Gebäude oder Gebäudeteile hergestellt wird. Mit dem Gesetz zur Vereinfachung und Beschleunigung bau- und wasserrechtlicher Verfahren vom 12.4.1994 (GVBl. S. 210, Neubekanntmachung vom 18.4.1994 GVBl. S. 251) entfiel die bauordnungsrechtliche Teilungsgenehmigung wieder. Nach der Begründung des Gesetzes (LT-Drs. 12/13482 S. 43) wurde die Vorschrift aufgrund der Änderung der höchstrichterli-

chen Rechtsprechung als überflüssig betrachtet, da die bodenverkehrsrechtliche Teilungsgenehmigung nach letzterer nunmehr auch dann zu versagen war, wenn die Teilung den vorhandenen Baubestand aus anderen als den in § 20 Abs. 1 BauGB (a.F.) genannten (planungsrechtlichen) Gründen unzulässig machen würde (vgl. BVerwG, U.v. 24.10.1980 – 4 C 3.78 – BVerwGE 61, 128; U.v. 9.10.1981 – 4 C 42.78 – NJW 1982, 1061). Eine Regelung entsprechend § 7 der Musterbauordnung (Fassung vom November 2002), welcher in Absatz 1 festlegt, dass durch die Teilung eines Grundstücks, das bebaut oder dessen Bebauung genehmigt ist, keine Verhältnisse geschaffen werden dürfen, die Vorschriften dieses Gesetzes oder aufgrund dieses Gesetzes widersprechen, sowie in Absatz 2 auf die Möglichkeit der Erteilung einer Abweichung verweist, enthält die Bayerische Bauordnung im Gegensatz zu den meisten Bauordnungen der anderen Länder nicht mehr. Nach § 4 Abs. 3 Satz 2 BbgBO darf beispielsweise eine die Teilung vorbereitende Liegenschaftsvermessung nur vorgenommen werden, wenn die erforderliche Abweichung bei Verstößen gegen das Bauordnungsrecht oder die erforderliche Befreiung bei Verstößen gegen § 19 Abs. 2 BauGB erteilt ist. § 9 Abs. 3 LBO Saarland enthält sogar eine ausdrückliche Befugnisnorm für den Fall einer rechtswidrigen Teilung.

- 30 Mit dem Inkrafttreten des Europarechtsanpassungsgesetzes Bau – EAG Bau 2004 zum 20. Juli 2004 (Gesetz vom 24.6.2004 BGBl. I S. 1359) entfiel jedoch auch die bodenverkehrsrechtliche Teilungsgenehmigung in den §§ 19 ff. BauGB gänzlich. § 19 Abs. 2 BauGB stellt seitdem lediglich eine materiell-rechtliche Regelung dar, mit der sichergestellt werden soll, dass durch Grundstücksteilungen die Festsetzungen des Bebauungsplans nicht unterlaufen werden (vgl. Begründung zum Regierungsentwurf BT-Drs. 15/2250 S. 52). Der im Regierungsentwurf noch vorgesehene Absatz 3 der Vorschrift, der eine Regelung enthalten sollte, wonach bei der Beurteilung der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit eines Vorhabens von dem Grundstück vor der Teilung auszugehen ist, wenn durch die Grundstücksteilung mit dem Bebauungsplan unvereinbare Verhältnisse entstanden sind, ist im Lauf des Gesetzgebungsverfahrens hingegen entfallen (so aber VG München, U.v. 14.7.2008 – M 8 K 07.5350 – juris; anders BVerwG, U.v. 14.2.1991 – 4 C 51/87 – BVerwGE 88, 24, das gerade bei der Teilung für ein Abgehen vom grundbuchrechtlichen Grundstücksbegriff keinen Anlass sieht). Der Bundesrat geht in seiner Begründung (vgl. BT-Drs. 15/2250 S. 80) davon aus, dass § 19 Abs. 2 BauGB nicht als gesetzliches Verbot im Sinn von § 134 BGB zu verstehen ist und daher kein Hindernis für Grund-

buchverfügungen darstellt. Das Verbot ist allein durch die Bauaufsichtsbehörden im Bereich des präventiven oder repressiven Handelns durchzusetzen.

- 31 Das präventive oder repressive Handeln der Bauaufsichtsbehörden bei einer gegen § 19 Abs. 2 BauGB verstoßenden Teilung setzt jedoch nach allgemeiner Auffassung eine landesrechtliche Rechtsgrundlage voraus (vgl. Söfker in Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, Stand Juni 2013, § 19 Rn. 44; Rieger in Schrödter, BauGB, 7. Aufl. 2006, § 19 Rn. 7; Grziwotz in Spannowsky/Uechtritz, BauGB, 2009, § 19 Rn. 16; Dürr in Brügelmann, BauGB, Stand Juni 2013, § 19 Rn. 22).
- 32 b) Für Bayern ist eine Rechtsgrundlage für das Verlangen der Rückgängigmachung einer dem § 19 Abs. 2 BauGB widersprechenden und damit rechtswidrigen Grundstücksteilung in Art. 54 Abs. 2 Satz 2 BayBO enthalten (vgl. Molodovsky in Koch/Molodovsky/Farmers, BayBO, Stand Oktober 2013, Art. 54 Rn. 20b und 39 sowie Art. 4 Rn. 59; Jäde in Jäde/Dirnberger/Bauer/Weiß, BayBO, Stand Mai 2013, Art. 54 Rn. 74; Dirnberger in Simon/Busse, BayBO, Stand Juli 2013, Art. 54 Rn. 29; Rieger in Schrödter, BauGB, 7. Aufl. 2006, § 19 Rn. 7).
- 33 Nach Art. 54 Abs. 2 Satz 2 BayBO können die Bauaufsichtsbehörden zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Sinn des Art. 54 Abs. 2 Satz 1 BayBO die erforderlichen Maßnahmen treffen. Art. 54 Abs. 2 Satz 2 BayBO gibt dabei den Bauaufsichtsbehörden eine allgemeine Rechtsgrundlage zum Einschreiten. Sie ermächtigt als umfassende Befugnisnorm die Bauaufsichtsbehörden, die Einhaltung der öffentlich-rechtlichen Vorschriften zu sichern (vgl. BayVGH, U.v. 19.5.2011 – 2 B 11.354 – BayVBl 2012, 89; Molodovsky in Koch/Molodovsky/Farmers, BayBO, Stand Oktober 2013, Art. 54 Rn. 28). Die allgemeine Überwachungsaufgabe betrifft nach Art. 54 Abs. 2 Satz 1 BayBO grundsätzlich alle Anlagen. Darunter sind nicht nur bauliche Anlagen nach Art. 1 Abs. 1 Satz 1, Art. 2 Abs. 1 Sätze 1 bis 3 BayBO zu verstehen, sondern auch sonstige Anlagen nach Art. 1 Abs. 1 Satz 2, Art. 2 Abs. 1 Satz 4 BayBO. In die allgemeine Überwachungsaufgabe sind zudem entsprechend Art. 3 Abs. 3 BayBO Baugrundstücke einzubeziehen (s.a. Art. 1 Abs. 1 Satz 2 BayBO), denn diese sind den Anlagen gleichgestellt (vgl. Molodovsky in Koch/Molodovsky/Farmers, BayBO, Stand Oktober 2013, Art. 54 Rn. 19 und 20b; Schwarzer/König, BayBO, 4. Aufl. 2012, Art. 54 Rn. 5). Im Fall eines bereits bebauten Grundstücks liegt ohnehin eine bauliche Anlage im Sinn von Art. 2 Abs. 1 Satz 1 BauGB vor, deren weitere Nutzung einen Verstoß gegen das Bauplanungs-

recht begründet, da die Baugenehmigung nicht nur eine bestimmte Bausubstanz mit einer bestimmten Nutzung, sondern auch diese konkrete Bausubstanz in einer konkreten Lage auf einem konkreten Grundstück zulässt.

- 34 Zum Teil wird auch die Auffassung vertreten, dass für die Anordnung der Rückgängigmachung einer dem § 19 Abs. 2 BauGB widersprechenden und damit rechtswidrigen Grundstücksteilung auf die gegenüber Art. 54 Abs. 2 Satz 2 BayBO speziellere Befugnisnorm der Beseitigungsanordnung nach Art. 76 Satz 1 BayBO zurückgegriffen werden könne. Die Anordnung der Rückgängigmachung der Teilung soll insoweit ein Minus und milderer Mittel gegenüber der eigentlich anzuordnenden Beseitigung darstellen (so Jäde in Jäde/Dirnberger/Weiss, BauGB, 7. Aufl. 2013, § 19 Rn. 8; Upmeier, BauR 2008, 413). Die Beseitigungsanordnung setzt jedoch sowohl die formelle als auch die materielle Rechtswidrigkeit einer erteilten Baugenehmigung voraus. Die materielle Rechtswidrigkeit ergibt sich unmittelbar aus dem Verstoß gegen § 19 Abs. 2 BauGB. Die formelle Rechtswidrigkeit läge jedoch nur dann vor, wenn davon ausgegangen werden könnte, dass die wesentlichen Grundlagen der Baugenehmigung entfallen sind und diese daher durch Erledigung auf andere Weise nach Art. 43 Abs. 2 BayVwVfG erlischt (so Upmeier, BauR 2008, 413; Mampel, BauR 2008, 1080; Schwarzer/König, BayBO, 4. Aufl. 2012, Art. 69 Rn. 18; wohl auch Jäde in Jäde/Dirnberger/Bauer/Weiß, BayBO, Stand Mai 2013, Art. 54 Rn. 73 und 74, der andererseits aber Art. 54 Abs. 2 Satz 2 BayBO als Rechtsgrundlage für das mildere Mittel der Rückgängigmachung der Teilung nennt). Zwar ist davon auszugehen, dass mit der Baugenehmigung nicht nur eine bestimmte Bausubstanz mit einer bestimmten Nutzung genehmigt wird sondern auch diese konkrete Bausubstanz in einer konkreten Lage auf einem konkreten Grundstück. Wird nicht die Bausubstanz sondern das Grundstück verändert, so kann die Baugenehmigung nach Art. 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 BayVwVfG daher widerrufen werden (so auch BVerwG, U.v. 24.10.1980 – 4 C 3.78 – BVerwGE 61, 128; Molodovsky in Koch/Molodovsky/Farmers, BayBO, Stand Oktober 2013, Art. 69 Rn. 9; Grziwotz in Spannowsky/Uechtritz, BauGB, 2009, § 19 Rn. 15; Kraft in Berliner Kommentar zum BauGB, 3. Aufl. Stand Juni 2013, § 19 Rn. 20). Der Gegenstand der Baugenehmigung fällt durch die nachträgliche Grundstücksteilung aber nicht weg. Erst nach Widerruf der Baugenehmigung besteht für die Bauaufsichtsbehörde die Möglichkeit, auch im Weg der Beseitigungsanordnung einzuschreiten und gegebenenfalls den Rückbau oder teilweisen Rückbau eines bestehenden Gebäudes zu verlangen.

- 35 Im Ergebnis stehen damit zwar die Möglichkeit der Anordnung der Rückgängigmachung der Teilung nach Art. 54 Abs. 2 Satz 2 BayBO und der Widerruf der Baugenehmigung nach Art. 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 BayVwVfG mit anschließender (Teil-) Beseitigungsanordnung nach Art. 76 Satz 1 BayBO grundsätzlich nebeneinander. Je nach Fallgestaltung können sie aber auch in einem Stufenverhältnis stehen, wenn davon ausgegangen wird, dass die Anordnung der Rückgängigmachung der Teilung ein milderer Mittel im Verhältnis zum Widerruf der Baugenehmigung mit anschließender (Teil-) Beseitigung darstellt. Die Rechtsgrundlage des Art. 76 Satz 1 BayBO enthält aber nicht als Minus oder milderer Mittel bereits die Möglichkeit zur Anordnung der Rückgängigmachung der Grundstücksteilung. Vor Anwendung des Art. 76 Satz 1 BayBO müsste zunächst die Baugenehmigung widerrufen werden. Zudem setzt diese Rechtsgrundlage ein aufgrund einer Baugenehmigung bebautes Grundstück voraus. Eine Grundstücksteilung kann aber auch bei einem noch unbebauten Grundstück gegen § 19 Abs. 2 BauGB verstoßen, wenn beispielsweise der Bebauungsplan Mindestgrundstücksgrößen festsetzt, die nach der Teilung nicht mehr eingehalten wären. Im Fall eines noch unbebauten Baugrundstücks verbleibt daher nur die Rechtsgrundlage des Art. 54 Abs. 2 Satz 1 BayBO.
- 36 2. Den im Bescheid vom 18. Februar 2011 getroffenen Anordnungen in Ziffern 1. und 2. fehlt es jedoch an der erforderlichen Bestimmtheit gemäß Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG.
- 37 Nach dem Grundsatz der Bestimmtheit (Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG) müssen Verwaltungsakte – als Voraussetzung ihrer Rechtmäßigkeit – inhaltlich hinreichend bestimmt sein, sie müssen vollständig, klar, verständlich und in sich widerspruchsfrei sein (vgl. Molodovsky in Koch/Molodovsky/Farmers, BayBO, Stand Oktober 2013, Art. 54 Rn. 93; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 13. Aufl. 2012, § 37 Rn. 12). Die bauaufsichtliche Anordnung ist dabei so zu fassen, dass der Adressat erkennen kann, was von ihm verlangt wird (vgl. BVerwG, U.v. 26.1.1990 – 8 C 69/87 – BayVBI 1991, 251; BayVGh, U.v. 19.5.2011 – 2 B 11.353 – BayVBI 2012, 86). Der Wille der Behörde muss vollständig zum Ausdruck kommen und unzweideutig erkennbar sein (vgl. BayVGh, U.v. 19.5.2011 – 2 B 11.353 – BayVBI 2012, 86). Allerdings reicht es grundsätzlich auch aus, wenn sich der Inhalt des Verwaltungsakts anhand seiner Begründung und unter Heranziehung den Beteiligten bekannter Umstände durch Auslegung gemäß § 133 BGB bestimmen lässt (vgl. BayVGh, U.v. 19.5.2011 – 2 B 11.353 – BayVBI 2012, 86; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 13. Aufl. 2012, § 37 Rn. 6;

Schwarzer/König, BayBO, 4. Aufl. 2012, Art. 54 Rn. 24). Die Anordnung muss zudem einen vollstreckungsfähigen Inhalt haben (vgl. BVerwG, U.v. 15.2.1990 – 4 C 41/87 – BVerwGE 84, 335; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 13. Aufl. 2012, § 37 Rn. 12; Molodovsky in Koch/Molodovsky/Farmers, BayBO, Stand Oktober 2013, Art. 54 Rn. 93; Schwarzer/König, BayBO, 4. Aufl. 2012, Art. 54 Rn. 24).

38 Die Ziffer 1. des Bescheids vom 18. Februar 2011 lautet wie folgt:

39 „Die rechtswidrig durchgeführte Teilung des Stammgrundstückes FI.Nr. 28 in die Einzelgrundstücke FI.Nr. 28, 28/2, 28/3, 28/4 und 28/5 der Gemarkung S***** ist rückgängig zu machen. Die Rückvermessung hat so zu erfolgen, dass das Stammgrundstück FI.Nr. 28 der Gemarkung S***** soweit hergestellt wird, dass die aufgrund der bereits durchgeführten Bebauung entsprechend dem einfachen Bebauungsplan zur Steuerung des Maßes der Nutzung bei der Bebauung von Grundstücken im unbeplanten Ortsbereich der Gemeinde S***** - Gebietskategorie 1 – vorgeschriebene GFZ von 0,5 bzw. 0,4 GRZ eingehalten wird.“

40 Die Ziffer 2. des Bescheids vom 18. Februar 2011 lautet:

41 „Die entsprechenden Vermessungsanträge sind so zu stellen, dass die Vermessung bzw. der grundbuchamtliche Vollzug 5 Monate nach Unanfechtbarkeit dieses Bescheides durchgeführt ist.“

42 § 19 Abs. 1 BauGB definiert den Begriff der Teilung eines Grundstücks als die dem Grundbuchamt gegenüber abgegebene oder sonst wie erkennbar gemachte Erklärung des Eigentümers, dass ein Grundstücksteil grundbuchmäßig abgeschrieben und als selbständiges Grundstück oder als ein Grundstück zusammen mit anderen Grundstücken oder mit Teilen anderer Grundstücke eingetragen werden soll. Insofern knüpft § 19 Abs. 1 BauGB an die sachenrechtliche Begriffsbestimmung und die grundbuchrechtlichen Begrifflichkeiten an (vgl. Söfker in Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, Stand Juni 2013, § 19 Rn. 25 und 26). Davon getrennt zu sehen ist der tatsächliche Vorgang der Vermessung. Das Ergebnis der Vermessung kann Grundlage für die grundbuchrechtliche Zerlegung eines Grundstücks bilden. Grundsätzlich weist das Liegenschaftskataster als amtliches Verzeichnis der Grundstücke im Sinn von § 2 Abs. 2 GBO (Art. 5 Abs. 2 VermKatG) jedoch nur den Eigentümer der im Grundbuch eingetragenen Grundstücke in Übereinstimmung mit dem Grundbuch nach (Art. 6 Abs. 1 Satz 1 VermKatG). Der Nachweis im Liegenschaftskataster über Gestalt, Größe und örtliche Lage der Liegenschaften sowie über die Art und Abgren-

zung der Nutzungsarten beruht auf dem Ergebnis von Vermessungen (Katastervermessung), örtlichen Erhebungen und sonstigen Geodaten öffentlicher Stellen (Art. 6 Abs. 3 VermKatG). Die Katastervermessung dient der Festlegung und Sicherung der Eigentumsgrenzen (vgl. Art. 8 Abs. 1 Satz 1 VermKatG). Bei Veränderungen an Grundstücken erfolgt eine Fortführungsvermessung (Art. 8 Abs. 2 VermKatG). Aus Art. 8 Abs. 6 VermKatG ergibt sich zudem, dass die Fortführungsvermessung eine vorbereitende Maßnahme für die rechtliche Teilung eines Grundstücks darstellen kann.

- 43 Die Formulierung im ersten Satz der Ziffer 1. des angefochtenen Bescheids könnte mit Hilfe von § 19 Abs. 1 BauGB für sich gesehen noch dahingehend ausgelegt werden, dass es dem Landratsamt auf die Rückgängigmachung der rechtlichen Teilung des Grundstücks ankam. Der zweite Satz der Ziffer 1. soll aber offensichtlich den ersten Satz konkretisieren und bezieht sich inhaltlich allein auf den Vermessungsvorgang. Auch in der Begründung des Bescheids finden sich lediglich Hinweise auf eine erforderliche „Rückvermessung“ (z.B. unter „Abwägung“ auf Seite 4 des Bescheids). Unter „Rechtsentscheidungsgrund“ auf Seite 4 am Ende findet sich die Aussage: „Die Abwägung der öffentlichen Belange gegen die privaten Belange kann nur dazu führen, dass die Rückvermessung gefordert wird. Dies ist die einzige Möglichkeit, rechtmäßige Zustände herstellen zu können.“ Ein Hinweis auf die Rückabwicklung der Abschreibung und Zerlegung im grundbuchrechtlichen Sinn findet sich hier hingegen nicht. Dies wäre jedoch die einzige rechtliche Möglichkeit, um wieder rechtmäßige Zustände herzustellen, und nicht die bloße tatsächliche Vermessung. Der Begriff der „Rückvermessung“ ist zudem in diesem Zusammenhang unklar, denn eine Rückvermessung wäre nach Art. 8 Abs. 5 VermKatG die Rückgängigmachung der Vermessung, wenn ein Jahr nach einer Fortführungsvermessung die mit ihr beabsichtigte Rechtsänderung im Grundbuch noch nicht vollzogen ist. Dies ist hier aber wohl nicht gemeint. Lediglich im zweiten Teil der Ziffer 2. findet sich ein Hinweis darauf, dass wohl auch der grundbuchamtliche Vollzug angedacht war. Allerdings ist die primäre Aussage in der Ziffer 2., dass die entsprechenden Vermessungsanträge rechtzeitig zu stellen sind. Insoweit gehört aber die Fristsetzung zur Zwangsmittelanndrohung im Sinn von Art. 36 Abs. 1 Satz 2 VwZVG. Entscheidend für die Rückgängigmachung der Teilung ist jedoch die grundbuchrechtliche Seite, sprich die Rückgängigmachung der erfolgten Zerlegung und Abschreibung im Grundbuch. Dies kann im Weg der Vereinigung der neu entstandenen Grundstücke erfolgen (§ 890 Abs. 1 BGB, § 5 GBO). In diesem Fall werden die unterschiedlichen Flur-

nummern wieder auf einem Grundbuchblatt als ein Grundstück vorgetragen. Weiter ginge die Verschmelzung, bei welcher die Grundstücke auch wieder unter einer Flurnummer im Grundbuch vorgetragen würden. Dazu findet sich im Bescheid vom 18. Februar 2011 keine Aussage. Ob für die Rückgängigmachung der Zerlegung und Abschreibung im vorliegenden Fall überhaupt eine (Neu-) Vermessung erforderlich ist, bleibt zudem fraglich. Denn grundbuchrechtlich stellt es grundsätzlich kein Problem dar, die neu entstandenen Grundstücke wieder auf einem Grundbuchblatt zu vereinigen und gegebenenfalls auch zu verschmelzen. Ein Vermessungsvorgang ist hierzu vorher wohl nicht erforderlich, da lediglich die bereits vermessenen Einzelgrundstücke wieder zu einem Grundstück zusammengefasst würden.

- 44 Eine entsprechende Anordnung nach Art. 54 Abs. 2 Satz 2 BayBO müsste zur Rückgängigmachung einer rechtswidrigen Teilung sich jedoch primär auf den rechtlichen Teil der grundbuchrechtlichen Rückabwicklung beziehen und gegebenenfalls dem Adressaten vorschreiben, ob nur eine Vereinigung oder auch eine Verschmelzung der Grundstücke grundbuchrechtlich erforderlich ist. Im vorliegenden Fall ist jedoch weder aufgrund des Tenors noch der Begründung für den Adressaten eindeutig und klar erkennbar, was er machen muss. Der Bescheid erweckt den Eindruck, dass lediglich eine Vermessung verlangt wird. Dazu kommt die Verwendung rechtlicher Begriffe in einem falschen Zusammenhang („Rückvermessung“). Anders als im Fall des Obergerichtspräsidenten Berlin-Brandenburg (B.v. 25.6.2007 – OVG 10 S 9.07 – juris Rn. 1), in dem der Adressatin ausdrücklich aufgegeben wurde, „die grundbuchrechtliche Abschreibung ... wieder rückabzuwickeln und die Flurstücke wieder auf einem Grundbuchblatt im Bestandsverzeichnis unter einer laufenden Nummer zu vereinigen“, ist bei der hier vorliegenden Formulierung weder klar erkennbar, dass auch die rechtliche Teilung rückabgewickelt werden soll noch wie dies erfolgen soll. Entsprechend dürfte sich auch eine Vollstreckung dieses Tenors als unmöglich erweisen.
- 45 An dieser Unbestimmtheit ändert auch der zweite Teil der Ziffer 2. des Bescheids vom 18. Februar 2011 nichts, der den „grundbuchamtlichen Vollzug“ zwar erwähnt. Aber auch hier wird nicht erkennbar, wie dieser grundbuchamtlich Vollzug erfolgen soll, durch Vereinigung oder Verschmelzung. Außerdem ist die zentrale Aussage dieser Ziffer 2., dass die Vermessungsanträge rechtzeitig zu stellen sind, um die angedrohte Vollstreckung abzuwenden (Art. 36 Abs. 1 VwZVG). Zudem ist die Ziffer 2. des Bescheids für sich gesehen bereits zu unbestimmt. Durch die Verwendung des

Kürzels „bzw.“ bleibt unklar, ob die angeordnete Frist von fünf Monaten sich nur auf die rechtzeitige Durchführung der Vermessung oder auch auf den grundbuchamtlichen Vollzug beziehen soll. Das Wort „beziehungsweise“ ist im allgemeinen Sprachgebrauch als „oder“, „oder auch“ zu verstehen (vgl. A.M. Textor, Sag es treffender, Hamburg 2000, Rn. 1206), nicht aber generell als „und“ oder gar „genauer ausgedrückt“. Letzteres wäre in diesem Zusammenhang auch nicht schlüssig, da es sich bei der Vermessung und dem grundbuchamtlichen Vollzug um zwei verschiedene Vorgänge, einen tatsächlichen sowie einen rechtlichen, handelt, so dass der grundbuchamtliche Vollzug gerade nicht den Begriff der Vermessung „genauer“ ausdrückt.

46 Da es bereits der Anordnung als solcher an der erforderlichen Bestimmtheit fehlt, kann dahinstehen, ob der Kläger im vorliegenden Fall als Störer heranzuziehen ist. Der Kläger hat Miteigentum und Sondereigentum erworben, nachdem die Grundstücke bereits grundbuchrechtlich abgeschrieben und – bei den bebauten Grundstücken – in Wohnungseigentum umgewandelt waren. Nach den Grundsätzen der Handlungsverantwortung kommen hinsichtlich der Teilung die Verursacher derselben in Betracht, also die Kläger im Parallelverfahren, Aktenzeichen 2 BV 12.760. Jetzige Eigentümer des Grundstücks FINr. 28/3 sind aber die Miteigentümer, zu denen der Kläger gehört – ebenso wie die Kläger im Parallelverfahren, Aktenzeichen 2 BV 12.760. Als Zustandsstörer käme auch jeder dieser Miteigentümer in Betracht (vgl. BayVerfGH, E. v. 26.1.2010 – Vf. 108-VI-08 – BayVBI 2010, 622). Dies kann jedoch im Einzelnen dahinstehen, da der Bescheid vom 18. Februar 2011 jedenfalls keine Ermessensausübung hinsichtlich der Störerauswahl erkennen lässt. Es liegt grundsätzlich im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde, ob sie sich an den Handlungs- oder an den Zustandsstörer hält, da jeder verantwortlich ist. Die Behörde muss jedoch nach pflichtgemäßem Ermessen entscheiden, an welchen von mehreren Störern sie eine Anordnung richtet. Bei der Ermessensausübung hat die Behörde den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten und muss deshalb insbesondere die Interessen des jeweils Betroffenen wie auch ihre eigenen Belange an einem effektiven Gesetzesvollzug berücksichtigen (vgl. zum Ganzen Molodovsky in Koch/Molodovsky/Farmers, BayBO, Stand Oktober 2013, Art. 54 Rn. 70). Gegebenenfalls muss gegenüber dem Zustandsstörer eine Duldungsanordnung ergehen, wenn dieser nicht als Adressat der eigentlichen Anordnung heranzuziehen ist.

47 3. Die Ziffer 3. des Bescheids vom 18. Februar 2011 (Zwangsgeldandrohung für den Fall der Nichtbefolgung der Ziffern 1. und 2. des Bescheids) verstößt für sich gese-

hen bereits gegen Art. 36 Abs. 1 Satz 2 VwZVG. Danach ist bei der Androhung eines Zwangsmittels für die Erfüllung der Verpflichtung eine Frist zu bestimmen, innerhalb welcher dem Pflichtigen der Vollzug billigerweise zugemutet werden kann.

- 48 Eine solche Frist findet sich aber allenfalls in Ziffer 2. des Bescheids für die Stellung der Vermessungsanträge, nicht jedoch in Ziffer 1. Für die Ziffer 1. des Bescheids, die aber ausdrücklich in der Zwangsgeldandrohung genannt ist, fehlt es daher von vornherein an einer Frist. Zudem wäre eine Frist von fünf Monaten wohl nicht billig. Um die Abschreibung der Grundstücke grundbuchrechtlich rückgängig machen zu können, müssten zunächst die zugrundeliegenden zivilrechtlichen Verträge rückabgewickelt werden. Die Kläger im Parallelverfahren, Aktenzeichen 2 BV 12.760, haben zunächst das Stammgrundstück zerlegt (im Grundbuch vorgetragen am 10. Juli 2008), dann abgeschrieben (eingetragen am 8. Januar 2009). Im Zug der Abschreibung wurden für die drei bebauten Grundstücke zudem Wohnungseigentümergeinschaften gebildet (Teilung nach § 3 WEG aufgrund Einigung am 14. Oktober 2008) und entsprechend für jedes Sondereigentum an den Wohnungen ein eigenes Grundbuchblatt angelegt (Eintragung am 8. Januar 2009). Der Kläger wurde am 24. März 2009 als Sondereigentümer einer Wohneinheit im Grundbuch eingetragen (Auflassung vom 20. Dezember 2008). Es müssten also der Kaufvertrag mit dem Kläger und insbesondere auch die Teilung nach dem Wohnungseigentumsgesetz zunächst rückabgewickelt werden, bevor die Abschreibung im Grundbuch rückgängig gemacht werden könnte. Die Frist in Ziffer 2. des Bescheids läuft zudem wohl ins Leere, da diese für die Stellung des Vermessungsantrags bestimmt wurde, der hier für die Rückgängigmachung der Teilung vermutlich nicht erforderlich ist.
- 49 Zudem ist die Androhung des Zwangsgelds auch hinsichtlich des Adressaten zu unbestimmt, denn es bleibt bei der Formulierung „Eigentümer bzw. Miteigentümer der Einzelgrundstücke bzw. Gesamteigentümer (Fl.Nr. 28/3)“ unklar, wer genau gemeint ist. Der Begriff des „Gesamteigentümers“ ist dem Zivilrecht unbekannt. Vorliegend gibt es zwei Einzeleigentümer (die Kläger im Parallelverfahren, Aktenzeichen 2 BV 12.760, betreffend die beiden unbebauten Grundstücke) sowie drei Wohnungseigentümergeinschaften (hinsichtlich je eines der bebauten Grundstücke) mit unterschiedlichen Eigentumsverhältnissen.
- 50 In diesem Zusammenhang ist zudem darauf hinzuweisen, dass eine eventuelle neue Anordnung lediglich mittels eines Zwangsgelds vollstreckbar wäre. Die Abgabe einer

Willenserklärung gegenüber dem Grundbuchamt kann als nicht vertretbare Handlung kaum anderweitig im Weg der Vollstreckung durchgesetzt werden. Entsprechend weist die Kommentarliteratur auch durchgängig darauf hin, dass die Anordnung der Rückgängigmachung einer rechtswidrigen Teilung wohl kaum vollstreckbar sei (vgl. Jäde in Jäde/Dirnberger/Weiss, BauGB, 7. Aufl. 2013, § 19 Rn. 8; Grziwotz in Spannkowsky/Uechtritz, BauGB, 2009, § 19 Rn. 16).

- 51 4. Ebenfalls zu unbestimmt ist die Kostentragungspflicht in Ziffer 4. des Bescheids vom 18. Februar 2011 gefasst. Danach tragen „die Herren Z. und Herr A. als Eigentümer bzw. Miteigentümer der Grundstücke und Veranlasser“ die Kosten. Es fehlt eine klare Kostenaufteilung. Hier wird nicht klar, ob die drei Adressaten des Bescheids zu gleichen Teilen oder doch entsprechend ihrer Anteile am früheren Gesamtgrundstück verpflichtet sind. Für den Ausspruch im Kostenpunkt ist es jedoch notwendig, den Kostenschuldner eindeutig zu bestimmen (vgl. Rott/Stengel, Verwaltungskostenrecht, Stand: Oktober 2012, Art. 2 Erl. 10f.).
- 52 5. Weiterhin zu unbestimmt gefasst ist die Festsetzung der Bescheidsgebühr in Ziffer 5. des Bescheids vom 18. Februar 2011. Danach wird „eine Gebühr in Höhe von 200,00 € je Eigentümer“ festgesetzt. Da es vorliegend jedoch zwei Einzeleigentümer für die unbebauten Grundstücke sowie drei Wohnungseigentümergeinschaften für die bebauten Grundstücke gibt, bleibt unklar, ob die Gebühr nun insgesamt 1.000,-- Euro (für jedes Grundstück 200,-- Euro) oder insgesamt 600,-- Euro (für jede der beteiligten Personen 200,-- Euro) betragen soll.
- 53 6. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 und 3 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit ergibt sich aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.
- 54 Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen nach § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.

Rechtsmittelbelehrung

Nach § 133 VwGO kann die Nichtzulassung der Revision durch Beschwerde zum Bundesverwaltungsgericht in Leipzig angefochten werden. Die Beschwerde ist beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (in München Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 34 01 48, 80098 München; in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach) innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung schriftlich einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Beschwerde muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen. In der Beschwerdebegründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfefverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte zugelassen sind neben Rechtsanwälten und Rechtslehrern an den in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt nur die in § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen. Für die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Angelegenheiten (u.a. Verfahren mit Bezügen zu Dienst- und Arbeitsverhältnissen) sind auch die dort bezeichneten Organisationen und juristischen Personen als Bevollmächtigte zugelassen. Sie müssen in Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

Beschluss:

Der Streitwert wird auf 5.000,-- Euro festgesetzt (§§ 47, 52 Abs. 1 GKG).

Dösing

Dr. Bauer

Winkler