



Fotos: Hilsberg

// Werden geschützte Bäume gefällt, können Ersatzpflanzungen gefordert werden. //

Rechtsnachfolge in Ersatzpflanzungsanordnung

Wer muss die zeitlich vor einem Grundstücksverkauf nach Baumschutzsatzung/-verordnung bestandskräftig angeordnete, aber noch nicht vorgenommene Ersatzpflanzung ausführen – der alte oder der neue Grundstückseigentümer?

Text Rainer Hilsberg

Wer muss pflanzen: der alte oder der neue Eigentümer?

Ich bearbeite die Baumschutzsatzung der Stadt D. Im Rahmen eines Verfahrens habe ich eine Baumfällung mit der Auflage einer Ersatzpflanzung auf dem Grundstück genehmigt. Auf meine Nachfrage hin, erfuhr ich, dass der Antragsteller nun nicht mehr Grundstückseigentümer ist. Nachgepflanzt hat er nicht, da es ja auch nicht mehr sein Grundstück ist. Der neue Grundstückseigentümer fühlt sich natürlich auch nicht verantwortlich. Im Kaufvertrag ist nach Aussage des Antragstellers nichts bezüglich der Ersatzpflanzung geregelt. Die Frage zu diesem Sachverhalt ist nun, wer tatsächlich nachpflanzen muss.

Antwort*:

Zu diesem Problem gibt es in Bezug auf Baumschutzsatzungen/-verordnungen weder spezielle gesetzliche Regelungen noch – soweit ersichtlich – Rechtsprechung. Ursprünglicher Adressat der Verpflichtung zur Ersatzpflanzung (§ 29 Abs. 2 S. 2 BNatSchG) war der Antragsteller. Dieser kann nunmehr die Ersatzpflanzung nicht mehr ausführen, weil er nicht mehr Grundstückseigentümer ist und deshalb die Zustimmung des neuen Grundstückseigentümers benötigt. Der neue Grundstückseigentümer darf zivilrechtlich diese Zustimmung verweigern. Eine rechtliche Möglichkeit, den neuen Grundstückseigentümer zu einer Zustimmung oder Duldung zu verpflichten, ist nicht erkennbar. Nach der hier vertretenen Ansicht müsste er aber als Rechtsnachfolger in Anspruch genommen werden können.

Grundsätze der Rechtsnachfolge

Zunächst ist klarzustellen, dass es hier nicht um eine abstrakte Verantwortlichkeit geht, sondern um die Rechtsnachfolge in eine durch einen Verwaltungsakt konkretisierte öffentlich-rechtliche Pflichtenposition. Dies ergibt sich aus dem Umstand, dass bereits

der alte Grundstückseigentümer als Rechtsvorgänger die Anordnung erhalten hat. Des Weiteren muss zwischen Gesamtrechtsnachfolge (z. B. Erbschaft) und der Einzelrechtsnachfolge (z. B. Kauf eines Grundstücks, §§ 929 ff. BGB) unterschieden werden. Schließlich spielen die allgemeinen Grundsätze des Sicherheits- und/oder Ordnungsrechts über die Störerhaftung eine Rolle, die zwischen Verhaltensverantwortlichkeit und Zustandsverantwortlichkeit trennen (vgl. §§ 7, 8 SOG LSA, Art. 9 Abs. 1, 2 LStVG, §§ 6, 7 PolG B-W). Bei der Verhaltensverantwortlichkeit wird an das Verhalten der jeweiligen Person angeknüpft. Zustandsverantwortlicher ist, wer die tatsächliche oder rechtliche Sachherrschaft über eine Sache besitzt, von der eine Gefahr ausgeht.

Verhaltensverantwortlichkeit

Nimmt man an, dass der alte Grundstückseigentümer im Hinblick auf die Ersatzpflanzung als Verhaltensverantwortlicher anzusehen ist (weil er den Fällantrag gestellt beziehungsweise den Baum beseitigt hat und deshalb nachpflanzen muss), stellt der Übergang der Verpflichtung auf den neuen Grundstückseigentümer im Wege der Rechtsnachfolge einen Eingriff der öffentlichen Gewalt in Freiheit und Eigentum des Bürgers dar. Dieser Eingriff unterliegt daher dem in Art. 20 Abs. 3 GG normierten Vorbehalt des Gesetzes. Die Rechtsnachfolge in eine durch einen Verwaltungsakt konkretisierte öffentlich-rechtliche Pflichtenposition setzt mithin grundsätzlich eine formalgesetzliche Grundlage voraus. Weder § 29 BNatSchG noch das NatSchG LSA (oder andere Landesnaturschutzgesetze) sehen eine solche Regelung vor.

Dagegen enthalten insbesondere die Landesbauordnungen üblicherweise Regelungen zur Rechtsnachfolge. Zum Beispiel schreibt Art. 54 Abs. 2 S. 3 BayBO vor, dass bauaufsichtliche Genehmigungen, Vorbescheide und sonstige Maßnahmen auch für und gegen den Rechtsnachfolger

AUTOR

Rainer Hilsberg ist Jurist in der öffentlichen Verwaltung in Bayern. Er ist mit Seminaren zur Verkehrssicherungspflicht für Bäume als nebenamtlicher Dozent an der Bayerischen Verwaltungsschule tätig und leitet die Rechtsreferendarausbildung im Regierungsbezirk Schwaben.



gelten (ähnlich § 57 Abs. 3 BauO LSA: „Bauaufsichtliche Genehmigungen und sonstige Maßnahmen gelten auch für und gegen Rechtsnachfolger“; nicht so weitgehend dagegen § 58 Abs. 2 LBO B-W, der eine Rechtsnachfolgeregelung nur bezüglich der Baugenehmigung kennt, also zum Beispiel Baubeseitigungen nicht erfasst).

Ohne eine ausdrückliche normative Übergangsregelung kommt eine Übertragung von konkretisierten Verhaltensverantwortlichkeiten im Wege der Einzelrechtsnachfolge grundsätzlich nicht in Betracht, da diese Sondertatbestände nicht als Ausdruck eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes verstanden werden können¹. Auf die von der Rechtsprechung entschiedenen Ausnahmen bei grundstücksbezogenen Verfügungen ist unten näher einzugehen. Allein bei einem Eigentumswechsel im Wege einer Gesamtrechtsnachfolge wie zum Beispiel Erbschaft (§§ 1922, 1967 BGB) wird allgemein ein Übergang der durch Verwaltungsakt konkretisierten Verhaltensverantwortlichkeit auf den Rechtsnachfolger ➤

* Rainer Hilsberg beschränkt sich auf eine an die Allgemeinheit gerichtete Darstellung und Erörterung von Rechtsfragen und Rechtsfällen. Für eine individuelle Rechtsberatung wenden Sie sich bitte an die niedergelassenen Rechtsanwälte.



// Geschützte Bäume werden häufig durch Baumaßnahmen gefährdet. //



// In verdichteten Innenstädten sind Bäume besonders wertvoll und schützenswert. //

► bejaht, da in diesen Fällen eine entsprechende gesetzliche Regelung existiert². Manche Baumschutzsätzen/-verordnungen enthalten eigene Vorschriften zur Rechtsnachfolge. Ob eine solche satzungsmäßige Regelung rechtlich zulässig ist, wurde – soweit ersichtlich – bislang gerichtlich noch nicht entschieden. Die entsprechende „Gesetzgebungskompetenz“ ist zumindest fraglich, da für Eingriffe in Grundrechte es regelmäßig einer besonderen Ermächtigung in Form eines Parlamentsgesetzes bedarf³.

Grundstücksbezogene Verfügungen im Baurecht

Die herrschende Rechtsprechung⁴ nimmt bei grundstücks- und anlagenbezogenen Verfügungen (namentlich bei bauordnungsrechtlichen Beseitigungsanordnungen, die wie in Baden-Württemberg nicht durch eine gesetzliche Regelung wie zum Beispiel Art. 54 Abs. 2 S. 3 BayBO gedeckt sind) eine Gesamt- und eine Einzelrechtsnachfolge in die konkretisierte öffentlich-rechtliche Pflicht unabhängig vom Bestehen einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung an.

Nach dem VGH Mannheim⁵ ist die Haftung für den baurechtmäßigen Zustand eines Grundstücks, die nach der im Baurecht anzuwendenden Vorschrift des § 7 PolG B-W den Eigentümer oder den Inhaber der tatsächlichen Gewalt trifft, nicht höchstpersönlicher Natur, sondern an die – übertragbare – Verfügungsgewalt über das Grundstück gebunden. Als eine dieser Verfügungsgewalt zugeordnete Last müsse sie deren rechtliches Schicksal teilen. Erlasse die Baurechtsbehörde zur Beseitigung eines baurechtswidrigen Zustands eine Verfügung gegen den Grundstückseigentümer, so konkretisiere sie lediglich diese Haftung, verändere aber nicht deren rechtliche Qualität. Mit der Übertragung des Eigentums gehe deshalb auch die durch eine behördliche Verfügung konkretisierte Haftung des bisherigen Eigentümers auf seinen Rechtsnachfolger über.

Grundstücksbezogene Verfügungen außerhalb des Baurechts

Die herrschende Rechtsprechung⁶ bejaht aber nicht nur bei bauordnungsrechtlichen

Beseitigungsanordnungen, sondern allgemein in Fällen der „Objektbezogenheit“ beziehungsweise „Dinglichkeit“ angeordneter Maßnahmen einen Übergang der aus der Anordnung folgenden öffentlich-rechtlichen Pflichten auf den Rechtsnachfolger.

Nach dem VGH Kassel⁷ entfalten grundstücks- und anlagenbezogene Ordnungsverfügungen, die (im wesentlichen) ungeachtet personenbezogener Umstände zustandsregelnd auf den Bestand oder die Benutzung von Grundstücken, Gebäuden und ähnliches einwirken, also deren öffentlich-rechtlichen Status regeln und deren jeweilige Besitzer oder/und Eigentümer nur quasi als deren handlungsfähige Vertreter aufgrund ihrer Zustandshaftung in Anspruch nehmen, als so genannte „dingliche“ Verwaltungsakte fortwirkende Rechtswirkungen nicht nur gegenüber einem Gesamtrechtsnachfolger, sondern grundsätzlich auch gegenüber einem Einzelrechtsnachfolger.

Dabei könne offen bleiben, ob der nach der vorherrschenden Auffassung bejahte Pflichtenübergang auf den Einzelrechtsnachfolger dogmatisch im Wege einer Analogie oder als Ausdruck eines allgemeinen Rechtsgedankens aus den baurechtlichen Nachfolgeregelungen für Baugenehmigungen mit der Begründung hergeleitet werden könne, dass es keinen wirklich einleuchtenden Grund dafür gebe, die Bindung eines Rechtsnachfolgers an eine bauaufsichtliche oder sonstige grundstücks- oder anlagenbezogene Verfügung davon abhängig zu machen, ob sie mit einer Bau- oder Anlagenehmigung verbunden sei oder nicht⁸.

Der VGH Kassel begründet dies so: „Abgesehen von sonstigen Begründungsansätzen kann der Übergang einer Verpflichtungen auch auf den Einzelrechtsnachfolger nämlich grundsätzlich auch hinreichend damit begründet werden, dass sie kraft ihrer Grundstücks- beziehungsweise Anlagenbezogenheit beziehungsweise „Dinglichkeit“ den öffentlich-rechtlichen Status einer Sache rechtsverbindlich regeln, deshalb jedem (neuen) Eigentümer oder sonstwie an der Sache Berechtigten gegenüber Rechtswirkungen entfalten und bei einem Berechtigtenwechsel – sofern dies spezialge-

setzlich nicht ausgeschlossen ist – mit der Sache quasi als „Annex“ mit übergehen“.

Zustandsverantwortlichkeit

Gemäß der vorstehend zitierten Rechtsprechung kann im Falle der Zustandsverantwortlichkeit bei grundstücks- und anlagenbezogenen beziehungsweise objektbezogenen, „dinglichen“ Verfügungen ebenfalls eine Gesamt- und Einzelrechtsnachfolge stattfinden.

Entscheidend ist bei der Einzelrechtsnachfolge wiederum die Sachbezogenheit der Anordnung. Im Falle sachbezogener Anordnungen ist das Eigentum beim Erwerb mit einer konkreten verwaltungsrechtlichen Verpflichtung belastet. Dadurch wirkt die Anordnung auch insbesondere gegen den Einzelrechtsnachfolger.

Keine höchstpersönliche Pflicht

Zwar war in den von der Rechtsprechung entschiedenen Fällen der alte Eigentümer durch die Behörde zu einem bestimmten Unterlassen oder Tun verpflichtet worden. Dabei könnte es sich um eine (nicht übertragbare) Verhaltensverantwortlichkeit handeln. Insoweit maßgeblich und ausreichend ist nach der Rechtsprechung aber, dass die Anordnung sachbezogen ist.

Ausgenommen sind nur höchstpersönliche Pflichten, die ausschließlich der Rechtsvorgänger in Person erfüllen kann. Höchstpersönliche Pflichten sind nicht nachfolgefähig.

Übergang der Ersatzpflanzungsverpflichtung

Eine Bejahung eines Übergangs der Ersatzpflanzungsverpflichtung auf den Rechtsnachfolger kommt bei Einzelrechtsnachfolge danach in Betracht, wenn die Anordnung zur Ersatzpflanzung beispielsweise wie eine bauordnungsrechtliche Maßnahme als rein sachbezogene Verpflichtung anzusehen ist. Für eine solche Sichtweise spricht, dass die Ersatzpflanzungsanordnung keine Berücksichtigung persönlicher adressatenbezogener Gesichtspunkte, das heißt eine im Einzelfall gegenüber dem Rechtsvorgänger erforderliche unterschiedliche Beurteilung (z. B. für das Ermessen oder das Übermaßverbot), erfordert.

Die Anordnung der Ersatzpflanzung hat zum Gegenstand die Wohlfahrtswirkungen des gefälltten Baumes, bezieht sich ausschließlich auf das Grundstück und ist unabhängig von der Person des Grundstückseigentümers. Die Ersatzpflanzung kann in tatsächlicher Hinsicht nicht nur vom früheren sondern auch vom neuen Grundstückseigentümer erfüllt werden. Für die Verpflichtung zur Ersatzpflanzung sind keine individuellen Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Es handelt sich demnach um eine objektbezogene und nicht um eine personenbezogene bzw. höchstpersönliche Pflichtenregelung.

Baugenehmigung mit Ersatzpflanzungsaufgabe

Wie dargestellt enthalten die Landesbau-

ordnungen üblicherweise Regelungen zur Rechtsnachfolge. Grundsätzlich erfasst die baurechtlich geregelte Rechtsnachfolge auch belastende Nebenbestimmungen, die einer Baugenehmigung beigelegt wurden, soweit diese grundstücks- bzw. vorhabensbezogene Regelungen enthalten⁹. Letzteres dürfte für die Ersatzpflanzungsverpflichtung zu bejahen sein. Das bedeutet, dass wenn die Baumbeseitigung im Rahmen der Erteilung einer Baugenehmigung gestattet und mittels Auflage die Ersatzpflanzung vorgeschrieben wurde, in diesem Fall ohne weiteres eine Rechtsnachfolge angenommen werden kann.

Fazit

Sieht man in durchaus vertretbarer Weise die Anordnung zur Ersatzpflanzung als grundstücksbezogene Verfügung an, ist der Rechtsnachfolger zu ihrer Erfüllung verpflichtet. Das gilt für Ersatzpflanzungsverpflichtungen durch selbstständige Anordnungen nach Baumschutzsatzung/-verordnung ebenso wie für entsprechende Auflagen in einer Baugenehmigung. Dies hat zur Folge, dass eine Vollstreckung erfolgen kann, ohne dass eine neue Grundverfügung gegen den Rechtsnachfolger erlassen werden müsste¹⁰. Da insbesondere hinsichtlich selbstständiger Anordnungen keine gesicherte Rechtsprechung existiert, besteht allerdings im Falle einer Klage gegen eine zwangsweise Durchsetzung der Ersatzpflanzungsanordnung ein gewisses (wenn auch geringes) Prozessrisiko. //

Literatur:

- 1) So Koehl in Bengl/Berner/Emmerig, Bayer. Landesstraf- u. Verordnungsrecht, Art. 9 RdNr. 87
- 2) Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 43 RdNr. 13c
- 3) Vgl. BayVGH, B. v. 27.2.2017, 4 N 16.461, BayVBl 2017, 482 unter Verweis auf BVerwG, Urt. v. 16.10.2013, 8 CN 1.12, BVerwGE 148, 133 m.w.N.
- 4) BVerwG NJW 1971, 1624: die dem Eigentümer gegenüber erlassene Anordnung der Beseitigung eines Bauwerks wirkt grundsätzlich und insbesondere im Fall der Gesamtnachfolge gegen den Rechtsnachfolger; VGH

- Mannheim NJW 1977, 861, VGH Mannheim NJW 1979, 1565 jeweils zur (bejahten) Wirkung einer Abbruchsanordnung auch gegen den Einzelrechtsnachfolger; VGH Mannheim NVwZ 1992, 392 zu naturschutzrechtlicher Beseitigungsanordnung
- 5) VGH Mannheim NJW 1977, 861
- 6) Vgl. VGH Kassel NVwZ 1998, 1315 zum Übergang einer Stilllegungsverfügung bezüglich einer nicht genehmigten ortsfesten Abfallentsorgungsanlage auf den Rechtsnachfolger; aus neuerer Zeit: VG Frankfurt (Oder), B. v. 9.11.2016, VG 5 L 20/16, BeckRS 2016,

- 54969 zum Übergang einer Anordnung nach § 22 Abs. 2 BImSchG auf den Rechtsnachfolger
- 7) Vgl. VGH Kassel NVwZ 1998, 1315 mit ausführlicher Begründung und weiteren Nachweisen
- 8) Vgl. OVG Koblenz, NVwZ 1985, 431
- 9) Vgl. VG München, B. v. 27.12.2011, M 8 S 11.4907, BeckRS 2012, 45876 unter Verweis auf BayVGH v. 21.5.1974, BRS 28 Nr. 73; VGH Mannheim NVwZ-RR 1995, 562 zum Übergang der Baugenehmigung bei Übertragung des Grundstückseigentums
- 10) Vgl. Giehl, Verwaltungsverfahrenrecht in Bayern, VwZVG, Art. 29 RdNr. 7