

Titel:

Vorliegen eines Bebauungszusammenhangs

Normenkette:

BauGB § 34 Abs. 1, § 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 1, Abs. 3 S. 1 Nr. 7

BayBO Art. 78

Leitsatz:

Stellplätze sind regelmäßig keine Bauten, die einen Bebauungszusammenhang begründen oder an seiner Entstehung mitwirken können, weil sie sich dem Beobachter bei einer optischen Bewertung eher als unbebaut darstellen und keine maßstabsbildende Kraft haben (vgl. BVerwG BeckRS 2012, 52893 Rn. 13). (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Beseitigungsanordnung, Abgrenzung von Innen- und Außenbereich, Bebauungszusammenhang, Innenbereich, Stellplatz, Außenbereich, Splittersiedlung, Beseitigungsermessen

Vorinstanz:

VG München, Urteil vom 11.07.2019 – 11 K 17.5193

Tenor

I. Der Antrag auf Zulassung der Berufung wird abgelehnt.

II. Die Klägerin trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.

III. Der Streitwert für das Zulassungsverfahren wird auf 10.000 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1

Die Klägerin wendet sich gegen die Anordnung der Beseitigung eines auf dem Grundstück FINr. ..., Gemarkung G* ..., in Holzbauweise errichteten Gebäudes (Länge ca. 18 m, Breite ca. 13 m), dreier Container und eines Toilettencontainers sowie der Entfernung der Fundamente, die jeweils dem Betrieb einer Ski- und Gleitschirmschule dienen.

2

Zur Begründung der Beseitigungsanordnung wurde insbesondere ausgeführt, dass die zu beseitigenden baulichen Anlagen nicht genehmigt seien. Aufbau und Nutzung der Anlagen seien in den letzten zwei Jahren als Übergangslösung jeweils nur für die Skisaison gestattet worden. Das Vorhaben sei auch nicht genehmigungsfähig, da sich der Standort der bauplanungsrechtlich nichtprivilegierten baulichen Anlagen im Außenbereich befinde und öffentliche Belange beeinträchtigt seien. Die hiergegen gerichtete Klage hat das Verwaltungsgericht abgewiesen. Die Beseitigungsanordnung sei zu Recht ergangen. Für die baulichen Anlagen bestünde kein Bestandsschutz. Nach dem Ergebnis des Augenscheins befinde sich der Vorhabenstandort im Außenbereich, da er an keinem Bebauungszusammenhang teilnehme. Zudem sei eine organische Siedlungsstruktur nicht zu erkennen, sodass auch kein Ortsteil vorliege. Das Vorhaben widerspreche den Darstellungen des Flächennutzungsplans, der das streitgegenständliche Grundstück als Fläche für die Land- und Forstwirtschaft darstelle. Zudem lasse das Vorhaben die Verfestigung bzw. Erweiterung einer Splittersiedlung befürchten, da das Vorhaben ersichtlich eine negative Vorbildwirkung entfalten könne. Die Ermessensausübung begegne keinen rechtlichen Bedenken.

3

Der Antrag auf Zulassung der Berufung hat keinen Erfolg. Die geltend gemachten Zulassungsgründe der ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) und der Abweichung von

obergerichtlicher Rechtsprechung (§ 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO) liegen nicht vor oder werden bereits nicht dargelegt (§ 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO).

4

1. Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des erstinstanzlichen Urteils, die die Zulassung der Berufung rechtfertigen, sind zu bejahen, wenn ein einzelner tragender Rechtssatz oder eine einzelne erhebliche Tatsachenfeststellung des Verwaltungsgerichts mit schlüssigen Argumenten in Frage gestellt wird (vgl. BVerfG, B.v. 8.5.2019 - 2 BvR 657/19 - juris Rn. 33; B.v. 20.12.2010 - 1 BvR 2011/10 - NVwZ 2011, 546) und die Zweifel an der Richtigkeit einzelner Begründungselemente auf das Ergebnis durchschlagen (vgl. BVerwG, B.v. 10.3.2004 - 7 AV 4.03 - DVBl 2004, 838). Das ist nicht der Fall. Das Verwaltungsgericht hat zutreffend angenommen, dass die angefochtenen Bestimmungen des Bescheids rechtmäßig sind, da insbesondere die zu beseitigenden Anlagen nicht genehmigungsfähig sind.

5

1.1 Hinsichtlich der Annahme des Verwaltungsgerichts, dass sich der Vorhabenstandort im Außenbereich befindet, werden ernstliche Zweifel an der Richtigkeit nicht aufgezeigt.

6

Die Anwendung des § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB setzt einen im Zusammenhang bebauten Ortsteil voraus. Die Tatbestandsmerkmale „im Zusammenhang bebaut“ und Ortsteil gehen nicht ineinander auf, sondern sind kumulativer Natur (vgl. BVerwG, U.v. 30.6.2015 - 4 C 5.14 - BVerwGE 152, 275). Ein Bebauungszusammenhang im Sinn von § 34 BauGB ist nach ständiger Rechtsprechung anzunehmen, soweit die aufeinanderfolgende Bebauung trotz etwa vorhandener Baulücken den Eindruck der Geschlossenheit und Zusammengehörigkeit vermittelt und die zur Bebauung vorgesehene Fläche (noch) diesem Zusammenhang angehört. Wie eng die Aufeinanderfolge von Baulichkeiten sein muss, um sich als zusammenhängende Bebauung darzustellen, ist nicht nach geografisch-mathematischen Maßstäben, sondern aufgrund einer umfassenden Würdigung der tatsächlichen örtlichen Gegebenheiten einzelfallbezogen zu entscheiden. Der Bebauungszusammenhang endet regelmäßig am letzten Baukörper. Örtliche Besonderheiten können es im Einzelfall aber ausnahmsweise rechtfertigen, ihm noch bis zu einem Geländehindernis, einer Erhebung oder einem Einschnitt (Damm, Böschung, Fluss, Waldrand o.ä.) ein oder mehrere Grundstücke zuzuordnen, die unbebaut sind oder trotz des Vorhandenseins von Baulichkeiten sonst nicht zur Prägung der Siedlungsstruktur beitragen (vgl. BVerwG, B.v. 8.10.2015 - 4 B 28.15 - ZfBR 2016, 67; U.v. 30.6.2015 - 4 C 5.14 - BVerwGE 152, 275; B.v. 17.1.2005 - 4 B 3.05 - juris Rn. 7; U.v. 12.12.1990 - 4 C 40.87 - NVwZ 1991, 879). Bebauung im Sinn von § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB ist nicht jede beliebige Anlage. Den Bebauungszusammenhang selbst herstellen oder zu seiner Entwicklung beitragen können nur Bauwerke, die optisch wahrnehmbar sind und ein gewisses Gewicht haben, so dass sie geeignet sind, ein Gebiet als einen Ortsteil mit einem bestimmten Charakter zu prägen. Hierzu zählen grundsätzlich nur Bauwerke, die dem ständigen Aufenthalt von Menschen dienen. Baulichkeiten, die nur vorübergehend genutzt werden oder in einem weiteren Sinn „Nebenanlagen“ zu einer landwirtschaftlichen, (klein-)gärtnerischen oder sonstigen Hauptnutzung sind, sind in aller Regel keine Bauten, die für sich genommen ein für die Siedlungsstruktur prägendes Element darstellen (vgl. BVerwG, B.v. 16.7.2018 - 4 B 51.17 - NVwZ 2018, 1651; B.v. 5.4.2017 - 4 B 46.16 - ZfBR 2017, 471; U.v. 19.4.2012 - 4 C 10.11 - BauR 2012, 1626; BayVGh, B.v. 13.5.2020 - 1 ZB 19.1663 - juris Rn. 4; B.v. 31.3.2020 - 1 ZB 19.1961 - juris Rn. 5).

7

Nach diesen Maßstäben ist das Verwaltungsgericht auf der Grundlage der im Rahmen einer Ortseinsicht getroffenen Feststellungen nachvollziehbar davon ausgegangen, dass die Fläche, auf der das Vorhaben bereits realisiert wurde, nicht mehr durch die umliegende Bebauung geprägt wird. Das Zulassungsvorbringen setzt dem entgegen, dass trotz der Abstände der Gebäude zueinander aufgrund der ringförmigen Anordnung um den Großparkplatz ein gewisses Ordnungsprinzip erkennbar sei. Unabhängig davon, dass sich diese Ausführungen wohl nur gegen die Annahme des Verwaltungsgerichts richten, dass es auch an der Ortsteileigenschaft der Umgebungsbebauung fehlt, zeigt das Zulassungsvorbringen nicht auf, dass der Großparkplatz der H* ...bahn für den Vorhabenstandort einen Bebauungszusammenhang herzustellen vermag. In der Rechtsprechung ist geklärt, dass Stellplätze regelmäßig keine Bauten sind, die einen Bebauungszusammenhang begründen oder an seiner Entstehung mitwirken können, weil sie sich dem Beobachter bei einer optischen Bewertung eher als unbebaut darstellen und keine maßstabsbildende Kraft haben (vgl. BVerwG, U.v. 19.4.2012 - 4 C 10.11 - BauR 2012, 1626). Zwar kann ausnahmsweise eine

Stellplatzfläche einem bestehenden Bebauungszusammenhang zuzurechnen sein, wenn sie den Eindruck der Geschlossenheit nicht unterbricht (vgl. BVerwG, U.v. 17.6.1993 - 4 C 17.91 - BauR 1994, 81 zu dem Parkplatz eines großflächigen Einzelhandelsbetriebs). Der großflächige Parkplatz für die H* ...bahn kann aber keinen Bebauungszusammenhang für die wenigen verstreut und in großem Abstand um die Parkflächen herumliegenden Gebäuden herstellen. Auch eine Ortsteileigenschaft hat das Verwaltungsgericht zutreffend verneint. Als Ortsteil ist jeder Bebauungskomplex im Gebiet einer Gemeinde zu verstehen, der nach der Zahl der vorhandenen Bauten ein gewisses Gewicht besitzt und Ausdruck einer organischen Siedlungsstruktur ist (vgl. BVerwG, B.v. 18.2.2015 - 4 BN 1.15 - juris Rn. 9). Ob eine Bebauung eine Splittersiedlung oder ein Ortsteil ist, beurteilt sich dabei nach der Siedlungsstruktur im Gebiet der jeweiligen Gemeinde (vgl. BVerwG, B.v. 19.9.2000 - 4 B 49.00 - BauR 2001, 79). Soweit die Klägerin hierzu auf die Bebauung im Umfeld des Parkplatzes hinweist und ihr ein städtebauliches Gewicht beimisst, übersieht sie, dass das Verwaltungsgericht diese Bauten berücksichtigt hat. Anders als die Klägerin hat es aber keine organische Siedlungsstruktur angenommen. Dies ist angesichts der geringen Anzahl der Gebäude, die verstreut um den Parkplatz stehen und im Hinblick auf die Siedlungsstruktur im Gebiet des Beklagten ausweislich der Lichtbilder in der Akte sowie der Luftbilder im BayernAtlas nachvollziehbar.

8

1.2 Hinsichtlich der Richtigkeit der Annahme des Verwaltungsgerichts, das nach § 35 Abs. 2 und Abs. 3 BauGB zu beurteilende Vorhaben sei bauplanungsrechtlich unzulässig, bestehen ebenfalls keine ernstlichen Zweifel.

9

1.2.1 Zutreffend hat das Verwaltungsgericht darauf abgestellt, dass das Vorhaben den Darstellungen des Flächennutzungsplans widerspricht (§ 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BauGB). Soweit das Zulassungsvorbringen ausführt, dass der Flächennutzungsplan im Bereich des Vorhabenstandorts entgegen der Annahme im angegriffenen Bescheid und im angegriffenen Urteil keine Fläche für Landwirtschaft, sondern einen Wendehammer bzw. eine Umkehre darstelle, zeigt es im Ergebnis keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit der Annahme des Verwaltungsgerichts auf. Unabhängig davon, dass nach dem von der Klägerin vorgelegten Auszug aus dem Flächennutzungsplan jedenfalls ein Teil des Vorhabenstandorts als Fläche für die Landwirtschaft dargestellt ist, steht das Vorhaben der Klägerin auch mit der Darstellung einer Verkehrsfläche nicht im Einklang. Dass der Flächennutzungsplan funktionslos geworden ist, wird nicht hinreichend dargelegt. Das Zulassungsvorbringen zeigt nicht auf, dass der Flächennutzungsplan im Bereich des Vorhabenstandorts durch die tatsächliche Entwicklung endgültig überholt ist. Das setzt tatsächliche Verhältnisse voraus, die von den Darstellungen im Flächennutzungsplan sowohl qualitativ wie auch quantitativ in so erheblichem Maß abweichen müssen, dass die Verwirklichung der ihnen zugrundeliegenden Planungsabsichten auf unabsehbare Zeit ausgeschlossen ist (vgl. BVerwG, U.v. 14.4.2000 - 4 C 5.99 - NVwZ 2000, 148; B.v. 1.4.1997 - 4 B 11.97 - NVwZ 1997, 899). Allein die Ausführungen der Klägerin, der aus dem Jahr 1986 stammende Flächennutzungsplan sei veraltet und könne seine Funktion nicht erfüllen, da sein Prognose- und Planungshorizont von 10 bis 15 Jahren längst überschritten sei, genügt hierfür nicht.

10

1.2.2 Die Annahme des Verwaltungsgerichts, dass dem Vorhaben zudem auch § 35 Abs. 3 Nr. 7 BauGB entgegensteht, begegnet ebenfalls keinen rechtlichen Bedenken.

11

Durch das Vorhaben steht die Verfestigung oder Erweiterung einer Splittersiedlung zu befürchten. Eine Splittersiedlung wird erweitert, wenn sie räumlich ausgedehnt wird (vgl. BVerwG, U.v. 17.3.2015 - 4 B 45.14 - ZfBR 2015, 548; U.v. 3.6.1977 - 4 C 37.75 - BVerwGE 54, 73), d.h. über den bisherigen Umgriff hinausgeht. Da sich das Vorhaben in einem Bereich befindet, der bislang von einer Bebauung freigehalten ist, spricht einiges dafür, dass es sich um eine Erweiterung einer Splittersiedlung handelt. Eine verstärkte Inanspruchnahme des Außenbereichs durch nichtprivilegierte Nutzungen führt zu einer unerwünschten Zersiedelung des Außenbereichs. Dabei geht die Zersiedelungswirkung nicht nur von zum Wohnen bestimmten Bauten aus, sondern erfasst auch andere Anlagen (vgl. BVerwG, U.v. 12.3.1998 - 4 C 10.97 - BVerwGE 106, 228; BayVGh, U.v. 7.3.2018 - 1 B 16.2375 - BayVBI 2018, 709). Die Missbilligung einer Erweiterung des Siedlungssplitters rechtfertigt sich in der Regel - und so auch hier - ohne Weiteres (vgl. BVerwG, U.v. 19.4.2012 - 4 C 10.11 - NVwZ 2012, 1631). Nicht anders liegt es bei der Verfestigung, d.h. der Auffüllung des schon bisher in Anspruch genommen räumlichen Bereichs. Denn das Bauvorhaben lässt

befürchten, dass weitere Bauwünsche im näheren oder weiteren Umfeld des Baugrundstücks oder auf dem Baugrundstück selbst aufkommen und damit die Verfestigung der bestehenden Splittersiedlung droht. Weitreichend ist die Vorbildwirkung immer dann, wenn sich das Vorhaben und die weiteren Vorhaben, die nicht verhindert werden könnten, zusammen der vorhandenen Splittersiedlung nicht unterordnen, sondern diese erheblich verstärken und dadurch eine weiter gehende Zersiedlung des Außenbereichs bewirken würden (vgl. BVerwG, U.v. 27.8.1998 - 4 C 13.97 - BauR 1999, 373). Soweit die Klägerin unter Bezugnahme auf das vorgenannte Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, das den Einbau einer kleineren Dachgeschosswohnung betrifft, einwendet, dass die streitgegenständlichen baulichen Anlagen sich unterordnen würden, übersieht sie, dass es zum einen nicht alleine darauf ankommt, ob sich die bauliche Anlage unterordnet, sondern zum anderen auch die baulichen Anlagen in den Blick zu nehmen sind, die aufgrund der Vorbildwirkung des Vorhabens entstehen könnten. Im Übrigen handelt es sich jedenfalls bei dem Hauptgebäude angesichts seiner Abmessungen von ca. 18 m x 15 m zuzüglich großzügiger Dachüberstände bereits nach seinem Erscheinungsbild (vgl. Lichtbilder: BA Bl. 67; Gerichtsakte VG Bl. 34) nicht um eine untergeordnete Bebauung.

12

1.3 Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils bestehen auch nicht, soweit das Verwaltungsgericht angenommen hat, der Beklagte habe das ihm nach Art. 76 Abs. 1 BayBO eingeräumte Beseitigungsermessen ordnungsgemäß ausgeübt.

13

Nach Art. 40 BayVwVfG ist das Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens sind einzuhalten. Art. 76 BayBO dient dabei dem Zweck, illegal geschaffene Bausubstanz zu beseitigen und das betroffene Grundstück in den Zustand materieller Legalität zurückzuführen (vgl. BayVGH, U.v. 14.5.2021 - 1 B 19.2111 - juris Rn. 31; Decker in Busse/Kraus, BayBO, Stand Februar 2021, Art. 76 Rn. 12). Da nach den vorstehenden Ausführungen die zu beseitigenden Anlagen baurechtswidrig sind, entspricht die Beseitigungsanordnung dem Zweck der Herstellung materieller Legalität. Dass der Umgriff des Bauvorhabens ohnehin schon eine Zersiedelung aufweist, vermag einen Ermessensfehler nicht aufzuzeigen, da der Beklagte zutreffend darauf abgestellt hat, dass der Erweiterung oder Verfestigung der Splittersiedlung entgegengetreten werden soll. Soweit die Klägerin geltend macht, es sei nicht ausreichend berücksichtigt worden, dass auch der Beklagte das Vorhaben grundsätzlich befürworte und in eine Bauleitplanung eintreten wolle, mit der u.a. eine endgültige Standortfestlegung für die Skihütte erfolgen soll, wird ein Ermessensfehler nicht dargelegt. Das Zulassungsvorbringen zeigt bereits nicht auf, dass ein Planungsstand erreicht ist, der den Erlass eines Bebauungsplans unmittelbar erwarten lässt. Der Beklagte hat insoweit in der Begründung des Bescheids ausgeführt, dass der jetzige Standort nicht als dauerhafter Standort in Betracht komme, zumal die Eigentümer der für die notwendigen Erschließungsflächen benötigten Grundstücke einer Bauleitplanung nicht positiv gegenüberstünden. Es kann dahinstehen, wie rechtserhebliche Änderungen nach Erlass einer Beseitigungsanordnung zu berücksichtigen sind (vgl. BVerwG, B.v. 11.8.1992 - 4 B 161.92 - NVwZ 1993, 476; offengelassen in BVerwG, U.v. 12.12.2013 - 4 C 15.12 - NVwZ 2014, 454). Voraussetzung ist jedenfalls, dass sich die Sach- und Rechtslage tatsächlich mit dem Ergebnis geändert hat, dass das Vorhaben rechtmäßig geworden ist. Dies ist hier auch nach dem Vortrag der Klägerin nicht der Fall. Weiter vermag der Vortrag, dass eine Interimslösung bis zum Abschluss eines Bauleitplanverfahrens gewollt gewesen sei, Ermessensfehler nicht aufzuzeigen. Die Interimslösung bestand darin, dass der Beklagte für die Dauer von zwei Skisaisons die Aufstellung und Nutzung des Gebäudes hingenommen hat. Dass der Beklagte angesichts der (vermeintlichen) Schaffung von vollendeten Tatsachen durch die Klägerin an dieser Praxis nicht mehr festhalten will und die Beseitigung des auf eine dauerhafte Nutzung angelegten Gebäudes verlangt, ist nicht zu beanstanden.

14

2. Die Berufung ist nicht wegen einer Divergenz nach § 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO zuzulassen. Dieser Zulassungsgrund setzt voraus, dass das angefochtene Urteil mit einem seine Entscheidung tragenden, abstrakten Rechtssatz von einem eben solchen Rechtssatz eines in der Vorschrift genannten Gerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht. Im Zulassungsantrag muss ein abstrakter Rechtssatz des angefochtenen Urteils herausgearbeitet werden und einem Rechtssatz des anderen Gerichts unter Darlegung der Abweichung gegenübergestellt werden. Das Aufzeigen einer fehlerhaften oder unterbliebenen Anwendung von Rechtssätzen genügt den Zulässigkeitsanforderungen einer Divergenzrüge

hingegen nicht (vgl. BVerwG, B.v. 20.4.2017 - 8 B 56.16 - juris Rn. 5; B.v. 18.5.1993 - 4 B 65.93 - NVwZ 1993, 1101), sodass eine Divergenz auf die vermeintlich unterbliebene Prüfung, ob das Vorhaben im Hinblick auf die bereits vorhandene Splittersiedlung untergeordnet ist, bereits nicht gestützt werden kann. Im Übrigen stellt das Bundesverwaltungsgericht in den von der Klägerin angeführten Entscheidungen nicht allein darauf, ob sich das konkrete Vorhaben dem vorhandenen Bestand unterordnet; vielmehr sind auch die weiteren Vorhaben, die infolge der Zulassung des Vorhabens aufgrund dessen Vorbildwirkung nicht verhindert werden könnten, in den Blick zu nehmen. Letztlich zeigt das Zulassungsvorbringen aber auch nicht auf, dass diese Frage entscheidungserheblich ist. Bei der Frage, ob ein Vorhaben nach § 35 Abs. 2 und 3 BauGB planungsrechtlich unzulässig ist, reicht schon der Verstoß gegen einen der in § 35 Abs. 3 Satz 1 BauGB beispielhaft genannten öffentlichen Belange aus (vgl. BVerwG, B.v. 8.11.1999 - 4 B 85.99 - BauR 2000, 1171). Dem Vorhaben steht hier aber nicht nur § 35 Abs. 3 Nr. 7 BauGB, sondern auch § 35 Abs. 3 Nr. 1 BauGB entgegen.

15

Die Klägerin hat die Kosten des Zulassungsverfahrens zu tragen, weil ihr Rechtsmittel erfolglos geblieben ist (§ 154 Abs. 2 VwGO). Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47 Abs. 1 und 3, § 52 Abs. 1 GKG und entspricht dem vom Verwaltungsgericht festgesetzten Betrag.

16

Mit der Ablehnung des Zulassungsantrags wird das Urteil des Verwaltungsgerichts rechtskräftig (§ 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO).