VGH München, Beschluss v. 15.03.2021 – 9 ZB 20.498

Titel:

Versagung einer Baugenehmigung und Beseitigungsverfügung bezüglich bereits errichteter Bauteile

Normenketten:

BauGB § 1 Abs. 3, § 30 Abs. 3, § 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 5
GG Art. 3 Abs. 1
VwGO § § 86 Abs. 1, § 114 S. 2

Leitsätze:

1. Festsetzungen in einem Bebauungsplan sind als „Negativplanung“ nicht schon dann wegen Verstoßes gegen § 1 Abs. 3 BauGB nichtig, wenn ihr Hauptzweck in der Verhinderung bestimmter städtebaulich relevanter Nutzungen besteht. (Rn. 5) (redaktioneller Leitsatz)
2. § 114 Satz 2 VwGO soll im Interesse der Prozessökonomie die Heilung eines wegen defizitärer Ermessenserwägungen rechtswidrigen Verwaltungsakts durch materiell zulässige ergänzende Ermessenserwägungen in bestimmten Grenzen gerade ermöglichen. (Rn. 14) (redaktioneller Leitsatz)
3. Es kann gerechtfertigt sein, zunächst gegen rechtswidrig errichtete Neubauten vorzugehen, wenn ausgehend von diesen gegenüber vor vielen Jahren errichteten Altbauten eine größere Gefahr im Hinblick auf Bezugsfälle zu erwarten ist. (Rn. 15) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Versagung einer Baugenehmigung im einfach überplanten Außenbereich, Wirksamkeit des einfachen Bebauungsplans, Erforderlichkeit der Planung, Abgrenzung Außenbereich zum Innenbereich, Beseitigungsanordnung, Ermessen

Vorinstanz:

VG Ansbach, Urteil vom 22.01.2020 – AN 9 K 18.1437

Fundstelle:

BeckRS 2021, 6131

Tenor

I. Der Antrag auf Zulassung der Berufung wird abgelehnt.

II. Die Kläger haben die Kosten des Zulassungsverfahrens als Gesamtschuldner zu tragen.

III. Der Streitwert für das Zulassungsverfahren wird auf 20.000,00 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1
Die Kläger begehren eine Baugenehmigung für die Errichtung eines Gerätehauses, eines Schwimmbeckens sowie einer Einfriedung auf dem Grundstück FlNr. … Gemarkung K., die ihnen mit Bescheid der Beklagten vom 21. Juni 2018 versagt wurde. Des Weiteren wenden sie sich gegen die gleichzeitig erlassene zwangsgeldbewehrte Anordnung der Beklagten, die auf dem genannten Grundstück bereits errichteten Bauteile dieses Vorhabens zu beseitigen. Das Verwaltungsgericht wies die Klage mit Urteil vom 22. Januar 2020 ab. Hiergegen richtet sich der Antrag auf Zulassung der Berufung der Kläger.

II.

2
Der Antrag auf Zulassung der Berufung hat keinen Erfolg. Die Berufung ist nicht wegen der allein geltend gemachten ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit der Entscheidung des Verwaltungsgerichts (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) zuzulassen.

3
Ob ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des erstinstanzlichen Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) bestehen, ist im Wesentlichen anhand dessen zu beurteilen, was der Kläger innerhalb offener Frist (§ 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO) hat darlegen lassen (§ 124a Abs. 5 Satz 2 VwGO). Aus dem Zulassungsvorbringen ergeben sich solche Zweifel hier nicht.

4
1. Dem Vorbringen der Kläger, der am 23. Juli 1986 in Kraft getretene einfache Bebauungsplan Nr. … der Beklagten, in dessen Geltungsbereich das Baugrundstück liegt und der für den fraglichen Bereich eine „Fläche für die Landwirtschaft“ festsetzt, sei wegen Verstoßes gegen den Erforderlichkeitsgrundsatz unwirksam, kann nicht gefolgt werden. Das Verwaltungsgericht hat keine Hinweise für die von Klägerseite angenommene Negativ- oder Verhinderungsplanung hinsichtlich einer sich abzeichnenden Kleingarten- und Freizeitnutzung feststellen können, nachdem sich aus der Planbegründung ergebe, dass neben der Schaffung planerischer Voraussetzungen für Lärmschutzmaßnahmen entlang der Autobahn BAB ... Festsetzungen für die zwischen Ortsrand und Lärmschutzwall gelegenen Freiflächen getroffen werden sollten. Nach der frühzeitigen Bürgerbeteiligung hinsichtlich zweier Lösungsvorschläge, nämlich der Festsetzung von Flächen für die Landwirtschaft oder von Dauerkleingärten und privaten Grünflächen, stelle sich die Festsetzung „Fläche für die Landwirtschaft“ als im Rahmen des Planungsvorgangs gefundenes und gebotenes Ergebnis dar. Dass es der Antragsgegnerin um den Ausschluss von Dauerkleingärten gegangen sei, sei nicht ersichtlich, ebenso wenig, dass in Anbetracht der großen Variantenbreite landwirtschaftlicher Nutzung auf dem streitgegenständlichen Grundstück eine solche nicht möglich sei.

5
Dem setzen die Kläger mit ihrem erstinstanzlichen Vortrag wiederholenden Vorbringen, Anlass der Aufstellung seien dringend notwendige Lärmschutzmaßnahmen gewesen und die verdeckte Durchsetzung einer Bauverbotszone ohne Verwirklichungsperspektive hinsichtlich landwirtschaftlicher Nutzung auf der verbleibenden, etwa 45 m breiten Fläche gewesen, nicht jedoch die Förderung der Landwirtschaft, was anhand der entstandenen Brachflächen auch erkennbar sei, nichts Durchgreifendes entgegen. Dass das Verwaltungsgericht in seiner Einschätzung fehlgeht und in Wahrheit eine fremden Zwecken dienende Bausperre verhängt werden sollte, nicht jedoch positiv die Förderung der Land- und Forstwirtschaft gewollt war (vgl. BVerwG, U.v. 14.7.1972 - IV C 8.70 - juris Rn. 29), ist damit nicht dargelegt. Festsetzungen in einem Bebauungsplan sind als „Negativplanung“ nicht schon dann wegen Verstoßes gegen § 1 Abs. 3 BauGB nichtig, wenn ihr Hauptzweck in der Verhinderung bestimmter städtebaulich relevanter Nutzungen besteht. Sie sind nur dann unzulässig, wenn sie nicht dem planerischen Willen der Gemeinde entsprechen, sondern nur vorgeschoben sind, um eine andere Nutzung zu verhindern (vgl. BVerwG, B.v. 18.12.1990 - 4 NB 8.90 - juris Rn. 12; vgl. auch BayVGH, U.v. 24.6.2020 - 15 N 19.442 - juris Rn. 24; U.v. 23.6.2020 - 1 N 17.972 - juris Rn. 13; U.v. 29.1.2015 - 9 N 15.213 - juris Rn. 40). Ungeachtet des Verbots einer Negativplanung darf die Gemeinde mit den Mitteln des Bauplanungsrechts städtebauliche Ziele verfolgen, die mehr auf Bewahrung als auf Veränderung der vorhandenen Situation zielen. Dies schließt die Befugnis ein, Freiräume mit Mitteln der Bauplanung zu erhalten (vgl. BVerwG, B.v. 7.5.2020 - 4 BN 13.20 - juris Rn. 6).

6
Auch der Hinweis darauf, dass auf FlNr. … Gemarkung K., nordwestlich des Baugrundstücks, bereits zum Zeitpunkt der Aufstellung des Bebauungsplans im Jahr 1986 ein Gebäude und Einfriedungen vorhanden gewesen sein müssten, weil dies in der betreffenden Planurkunde so dargestellt sei, und es heutzutage noch weitere (bauliche) Anlagen dort gebe, was die Antragsgegnerin hingenommen habe, führt zu keiner anderen Beurteilung. Damit wird die positive planerische Konzeption der Antragsgegnerin zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Bebauungsplans (vgl. BayVGH, B.v. 10.12.2020 - 9 CS 20.892 - juris Rn. 53) nicht in Frage gestellt.

7
2. Das Zulassungsvorbringen weckt im Übrigen unabhängig davon, ob der einfache Bebauungsplan Nr. … der Beklagten wirksam ist und bereits der Zulässigkeit des Bauvorhabens entgegensteht, auch keine ernstlichen Zweifel hinsichtlich der Einschätzung des Verwaltungsgerichts, dass sich das Baugrundstück im Außenbereich befindet und öffentliche Belange beeinträchtigt (vgl. § 30 Abs. 3, § 35 Abs. 2 und 3 BauGB).

8

Soweit die Kläger anführen, das Verwaltungsgericht habe keinen Augenscheinstermin durchgeführt und demzufolge den entscheidungserheblichen Sachverhalt für die Abgrenzung vom Innenbereich zum Außenbereich unzureichend ermittelt sowie festgestellt, leitet der Kläger ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils aus einem Verfahrensfehler des Verwaltungsgerichts her. In diesen Fällen wird ein Zulassungsgrund nur dann ausreichend dargelegt, wenn dem Darlegungserfordernis der Verfahrensrüge genügt wird. Entspricht das Vorbringen diesen Anforderungen, kommt eine Zulassung nur in Betracht, wenn auch eine entsprechende Verfahrensrüge zu einer Zulassung führen würde (vgl. BayVGH, B.v. 21.10.2019 - 9 ZB 17.1335 - juris Rn. 6 m.w.N.). Bei der Geltendmachung eines Verstoßes gegen den Amtsermittlungsgrundsatz (§ 86 Abs. 1 VwGO) muss substantiiert dargelegt werden, hinsichtlich welcher tatsächlichen Umstände Aufklärungsbedarf bestanden hat, welche für geeignet und erforderlich gehaltenen Aufklärungsmaßnahmen hierfür in Betracht gekommen und welche tatsächlichen Feststellungen bei Durchführung der unterbliebenen Sachverhaltsaufklärung voraussichtlich getroffen worden wären (vgl. BVerwG, B.v. 30.7.2010 - 8 B 125.09 - juris Rn. 23; B.v. 3.6.2014 - 2 B 105.12 - juris Rn. 26; BayVGH, B.v. 15.9.2020 - 9 ZB 18.913 - juris Rn. 5). Eine Verletzung von § 86 Abs. 1 VwGO und ein Verfahrensmangel liegen nur dann vor, wenn ein Beweisantrag zu Unrecht abgelehnt worden ist oder sich dem Gericht eine weitere Beweiserhebung hätte aufdrängen müssen (vgl. BayVGH, B.v. 28.7.2020 - 9 ZB 17.2306 - Rn. 22). Dies ist hier nicht der Fall.

9
Die Kläger haben in der mündlichen Verhandlung des Verwaltungsgerichts am 22. Januar 2020 keinen Beweisantrag gestellt (vgl. BayVGH, B.v. 14.1.2021 - 9 ZB 18.1744 - juris Rn. 7). Sie haben die Beweisaufnahme durch Augenschein nur schriftsätzlich angeregt. Das Verwaltungsgericht hat auf die Einnahme des Augenscheins verzichtet, auf die in den Akten vielfach vorhandenen Lagepläne, Luftbilder sowie Fotos abgestellt und ist auf dieser Grundlage von einer Lage des Baugrundstücks im Außenbereich ausgegangen. Der Bebauungszusammenhang werde danach nach Osten hin begrenzt durch das klägerische Wohnhaus auf dem Grundstück FlNr. … Gemarkung K. und die Wohnhäuer auf den Nachbargrundstücken im nördlichen Verlauf. Der vorhandene Lärmschutzwall entlang der Autobahn ändere hieran nichts und führe nicht zu einer Verschiebung der Grenze des Innenbereichs bis zu diesem. Die zwischen dem Bebauungszusammenhang und dem Lärmschutzwall gelegene Fläche sei mit einer Breite von mindestens 45 m von der Größe her und unter Berücksichtigung ihrer Lage als Außenbereich zu werten. Sie stelle sich als in Nord- und Südrichtung entlang der Autobahn ausdehnender Grünzug dar, der sich insbesondere auch auf den Grundstücken FlNr. … … … fortsetze. Die Bebauung auf dem Grundstück FlNr. … könne zu keinem anderen Ergebnis führen, da es sich hierbei nicht um solche handele, die dem Aufenthalt von Menschen diene.

10
Dem Vorbringen der Kläger, dass entgegen dieser Einschätzung des Verwaltungsgerichts die in jenem Bereich in einem Geländeeinschnitt verlaufende, tieferliegende Ortsverbindungs straße im Südwesten des Baugrundstücks und der unübersehbare, mächtige, 5 m hohe Lärmschutzwall südöstlich des Baugrundstücks als topographische Merkmale dazu führten, dass der fragliche, westlich gelegene Bereich der Flnr. … noch der Siedlungsfläche zuzurechnen sei, lässt sich indes nicht entnehmen, inwiefern die dem Verwaltungsgericht zur Verfügung stehenden Planakten, Bauakten, Lagepläne, Luftbilder und weiteren Fotos Defizite aufweisen, die sich nur durch eine Augenscheinsnahme ausgleichen und weshalb sich die faktischen Auswirkungen nur direkt vor Ort wirklich erschließen ließen (vgl. BayVGH, B.v. 4.5.2020 - 9 ZB 18.2339 - juris Rn. 24). Lagepläne und Luftbilder sind unbedenklich verwertbar, wenn sie Örtlichkeiten in ihren für die gerichtliche Beurteilung maßgeblichen Merkmalen so eindeutig ausweisen, dass sich der mit einer Ortsbesichtigung erreichbare Zweck mit ihrer Hilfe ebenso zuverlässig erfüllen lässt (vgl. BVerwG, B.v. 3.12.2008 - 4 BN 26.08 - juris Rn. 3; BayVGH, B.v. 2.2.2021 - 9 ZB 18.1513 - juris Rn. 9). Dass dies hier nicht der Fall ist, ist mit den Hinweisen auf die Höhenlage der Ortsverbindungs straße und die Dimensionen des Lärmschutzwalls in Anbetracht des in den Akten enthaltenen Plan- und Fotomaterials nicht dargelegt. Vielmehr bestätigen die aus verschiedenen Richtungen aufgenommenen Fotos vom Gelände, die zum Teil auch die von den Klägern angesprochene, tiefer liegende Ortsverbindungs straße und den Lärmschutzwall zeigen, gerade den Eindruck, den schon die Luftbilder und Lagepläne deutlich vermitteln, nämlich dass das Baugrundstück unzweifelhaft dem Außenbereich zuzuordnen ist.

11

Es ist darüber hinaus auch nicht zu beanstanden, dass das Verwaltungsgericht von einer Beeinträchtigung der natürlichen Eigenart der Landschaft im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB durch das Außenbereichsvorhaben der Kläger ausgegangen ist. Mit ihren Hinweisen auf die vorhandenen Vorbelastungen durch die Ortsverbindungs straße, die Autobahn und den Lärmschutzwall, denen nicht entnommen werden kann, dass sich das Baugrundstück wegen seiner natürlichen Beschaffenheit nicht für die Bodennutzung eignet oder seine Schutzwürdigkeit als von Bebauung freizuhaltender Fläche eingebüßt hat, ist das Fehlen einer Beeinträchtigung der Landschaft nicht dargetan (vgl. BayVGH, B.v. 12.5.2017 - 15 ZB 16.1567 - juris Rn. 36). Im Übrigen dürfte das Bauvorhaben bei unterstellter Unwirksamkeit des einfachen Bebauungsplans Nr. … auch der in der mündlichen Verhandlung durch das Verwaltungsgericht festgestellten Darstellung des Baugrundstücks im Flächennutzungsplan als Grünfläche wiedersprechen (vgl. § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BauGB).

12
3. Auch das Zulassungsvorbringen, die in Bezug auf die im Bescheid vom 21. Juni 2018 ausgesprochene Beseitigungsanordnung vorgenommene Überprüfung der Ermessensausübung der Beklagten durch das Verwaltungsgericht sei fehlerhaft gewesen, ist nicht geeignet, ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der erstinstanzlichen Entscheidung zu wecken. Dem Vorbringen kann nicht darin gefolgt werden, dass die dem Kläger zu 1 gegenüber ergangene Beseitigungsanordnung willkürlich sei, weil die Beklagte gegen bauliche Anlagen auf dem Grundstück FlNr. … Gemarkung K. nicht vorgegangen sei. Eine dem Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG widersprechende unterschiedliche, systemwidrige oder planlose Ermessensausübung lässt sich daran nicht erblicken (vgl. BVerwG, B.v. 23.11.1998 - 4 B 99.98 - juris Rn. 4).

13
Das Verwaltungsgericht hat zu Recht darauf hingewiesen, dass es für die Ermessensentscheidung der Behörde in der Regel ausreicht, wenn diese - wie hier - zum Ausdruck bringt, der beanstandete Zustand müsse wegen seiner Rechtswidrigkeit beseitigt werden (vgl. BayVGH, B.v. 12.12.2017 - 1 ZB 15.2594 - juris Rn. 15). Ihm ist auch darin zuzustimmen, dass rechtswidrige Zustände, die sich bei einer Vielzahl von Grundstücken ergeben, nicht in jedem Fall flächendeckend bekämpft werden müssen; vielmehr darf sich die Bauaufsichtsbehörde auf die Regelung von Einzelfällen beschränken, wenn sie hierfür sachliche Gründe hat (vgl. BayVGH, B.v. 8.1.2020 - 1 ZB 19.1540 - juris Rn. 7 m.w.N.).

14
Dass das Verwaltungsgericht den Vortrag der Beklagten in der mündlichen Verhandlung zu der von den Klägern im gerichtlichen Verfahren aufgeworfenen Frage der Gleichbehandlung im Hinblick auf bauliche Anlagen auf dem Grundstück FlNr. … Gemarkung K. als nach § 114 Satz 2 VwGO zulässige ergänzende Ermessenserwägung angesehen hat, ist entgegen dem Vorbringen der Kläger nicht deshalb zweifelhaft, weil darin ein nachträgliches Vorbringen wesentlicher oder erstmaliger Ermessenserwägungen läge. § 114 Satz 2 VwGO soll im Interesse der Prozessökonomie die Heilung eines wegen defizitärer Ermessenserwägungen rechtswidrigen Verwaltungsakts durch materiell zulässige ergänzende Ermessenserwägungen (sogen. Nachschieben von Gründen) in bestimmten Grenzen gerade ermöglichen (vgl. Rennert in Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 114 Rn. 86). Im angefochtenen Bescheid hat die Beklagte auch bereits Ermessenserwägungen angestellt. Sie hat ihr Ermessen somit in der mündlichen Verhandlung weder erstmalig ausgeübt, noch hat sie mit ihren zusätzlichen Erwägungen zur Gleichbehandlungsfrage, die sie im angefochtenen Bescheid im Gegensatz zur Frage der Verhältnismäßigkeit der Anordnung und der Störerauswahl noch nicht thematisiert hatte, die Beseitigungsanordnung in ihrem Wesen verändert (vgl. Rennert in Eyermann, VwGO, a.a.O Rn. 90).

15
Das Verwaltungsgericht hat auch zu Recht angenommen, dass die in der mündlichen Verhandlung erklärte Vorgehensweise, zunächst das „neue“ Vorhaben der Kläger, durch das eine weitere Verschlechterung drohe, aufzugreifen, und zudem hinsichtlich der möglichen Schwarzbauten auf dem Grundstück FlNr. … den betreffenden Grundstückseigentümer hinsichtlich einer Nutzungsuntersagung oder Beseitigungsanordnung anhören zu wollen, ein von sachlichen Erwägungen getragenes Beseitigungskonzept darstelle. Es kann gerechtfertigt sein, zunächst gegen Neubauten vorzugehen, wenn ausgehend von diesen gegenüber vor vielen Jahren errichteten Altbauten eine größere Gefahr im Hinblick auf Bezugsfälle zu erwarten ist (vgl. BayVGH, B.v. 7.6.2017 - 9 ZB 15.255 - juris Rn. 5; B.v. 8.1.2020 - 1 ZB 19.1540 - juris Rn. 7 m.w.N.).

16
Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2, § 159 Satz 2 VwGO.

17
Die Streitwertfestsetzung ergibt sich aus § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47 Abs. 3, § 52 Abs. 1 GKG; sie folgt der Festsetzung des Verwaltungsgerichts, gegen die keine Einwendungen erhoben wurden.

18
Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO). Mit der Ablehnung des Antrags auf Zulassung der Berufung wird das angefochtene Urteil rechtskräftig (§ 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO).