VGH München, Beschluss v. 13.05.2022 – 1 ZB 21.2603, 1 ZB 21.2605

Titel:

Planabweichend errichtetes Vorhaben im Außenbereich

Normenkette:

BauGB § 34 Abs. 1 S. 1, § 35 Abs. 2, Abs. 3

Leitsätze:

1. Bei der Feststellung eines Bebauungszusammenhangs im Anwendungsbereich des § 34 Abs. 1 BauGB ist grundsätzlich auf die tatsächlich vorhandene Bebauung abzustellen. Jedoch ist eine nicht genehmigte Bebauung nur zu berücksichtigen, wenn sie in einer Weise geduldet wird, die keinen Zweifel daran lässt, dass sich die zuständigen Behörden mit dem Vorhandensein der Bauten abgefunden haben (vgl. BVerwG BeckRS 2002, 23082). (Rn. 13) (redaktioneller Leitsatz)

2. Weicht der Bauherr bei der Ausführung hinsichtlich der Identität des Bauvorhabens und seiner Wesensmerkmale so wesentlich von der Baugenehmigung ab, dass er nicht das genehmigte, sondern ein anderes Bauvorhaben, nämlich ein „aliud“ erstellt, so erlischt die Baugenehmigung, ohne dass von ihr im Rechtssinn Gebrauch gemacht worden wäre. (Rn. 15) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Tekturgenehmigung, Planabweichende Bebauung, Aliud, Baugenehmigung, aliud, Außenbereich, Innenbereich, Bebauungszusammenhang, Identität des Bauvorhabens

Vorinstanz:

VG München, Urteil vom 10.06.2021 – M 11 K 18.3186

Tenor

I. Die Verfahren 1 ZB 21.2603 und 1 ZB 21.2605 werden zur gemeinsamen Entscheidung verbunden.

II. Die Anträge auf Zulassung der Berufung werden abgelehnt.

III. Der Kläger hat die Kosten der Zulassungsverfahren zu tragen. Die Beigeladene trägt ihre außergerichtlichen Kosten selbst.

IV. Der Streitwert für die Zulassungsverfahren wird auf insgesamt 60.000 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1
Der Kläger begehrt die Erteilung von Genehmigungen für die von den erteilten Baugenehmigungen abweichende Ausführung von Wohnbauvorhaben auf den Grundstücken FlNr. … („Haus 1“), … („Haus 2“) und … („Haus 3“), Gemarkung W …

2
Die vormals unbebauten Vorhabengrundstücke liegen am Rand einer kleineren Ansiedlung des Stadtteils W …, W … Der Flächennutzungsplan stellt für den Bereich der Vorhaben eine Wohnbaufläche dar. Das Landratsamt erteilte mit Bescheid vom 23. März 2010 der Rechtsvorgängerin des Klägers einen Vorbescheid für die Errichtung von drei Wohngebäuden nebst Carports auf den damals ungeteilten Grundstücken FlNr. … und …

3
Mit Baugenehmigungsbescheiden vom 10. September 2014 („Haus 1“) und vom 12. September 2014 („Haus 2“, „Haus 3“) genehmigte das Landratsamt die Errichtung jeweils eines Einfamilienhauses mit Carport auf den Vorhabengrundstücken. In den Baugenehmigungen wurde ausgeführt, dass die Vorhaben aufgrund ihrer Außenbereichslage nach § 35 Abs. 2 BauGB zu beurteilen seien und die Entstehung bzw. Erweiterung einer Splittersiedlung befürchten ließen. Mit der Erteilung des Vorbescheids sei aber ein Vertrauensverhältnis geschaffen worden, welches höher zu werten sei als die bestehenden rechtlichen

Bedenken gegen den erteilten Vorbescheid. Von einer Rücknahme des Vorbescheids werde abgesehen. Im Juni 2017 stellte das Landratsamt bei mehreren Baukontrollen fest, dass die Wohngebäude hinsichtlich der Wandhöhe planabweichend ausgeführt worden seien. Das Gelände sei aufgeschüttet und anstelle der Carports seien Doppelgaragen errichtet worden. Den in der Folge erlassenen Baueinstellungsverfügungen kam der Kläger nicht nach. Weiter verpflichtete das Landratsamt den Kläger zur Vorlage von Tekturanträgen. Der Kläger stellte am 3. Juli 2017 Änderungsanträge, die das Landratsamt mit Bescheiden vom 30. Mai 2018 ablehnte.

4
Die hiergegen gerichteten Klagen hat das Verwaltungsgericht abgewiesen. Bei den beantragten Genehmigungen handle es sich nicht um bloße Tekturgenehmigungen, sondern um Anträge auf Erteilung neuer Baugenehmigungen, da nach den eingereichten Planunterlagen jeweils ein einheitliches Vorhaben insgesamt neu zur Genehmigung gestellt werde. Die Vorhaben seien aufgrund der Außenbereichslage der Vorhabengrundstücke nicht genehmigungsfähig. Bei der bauplanungsrechtlichen Beurteilung seien die planabweichend errichteten Gebäude auf den Vorhabengrundstücken nicht zu berücksichtigen. Die errichteten Gebäude seien nicht von den ursprünglichen Baugenehmigungen gedeckt, da ein anderes Bauvorhaben („aliud“) ausgeführt worden sei. Nach den eingereichten Planunterlagen werde beim Haus 1 die genehmigte Wandhöhe an der Südseite um 76,5 cm und an der Nordseite um 68,5 cm, beim Haus 2 jeweils um 76,5 cm und beim Haus 3 an der Südseite um 1,165 m und an der Nordseite um 71,5 cm überschritten. Die genehmigte Firsthöhe werde jeweils um wenige Zentimeter nicht eingehalten. Die Dachneigung sei jeweils in 19,5 Grad statt 22 Grad ausgeführt worden. Zudem seien weitere nicht unwesentliche Abweichungen von der Baugenehmigung vorgenommen worden, u.a. seien anstelle der genehmigten Carports Doppelgaragen mit deutlich größeren Grundflächen errichtet worden. Es könne nicht angenommen werden, dass sich das Landratsamt bereits auf Dauer mit dem Fortbestand der Gebäude abgefunden habe oder eine Beseitigungsverfügung aus sonstigen Gründen von vornherein ausgeschlossen wäre. Die Vertreterin des Landratsamts habe in der mündlichen Verhandlung erklärt, dass eine vollständige Beseitigung der errichteten Gebäude angestrebt werde. Den nicht privilegierten Vorhaben ständen öffentliche Belange entgegen. Für diese Beurteilung müsse sich der Kläger so behandeln lassen, als wenn an der vorgesehenen Stelle erstmalig ein Gebäude errichtet werde.

5
Mit den Anträgen auf Zulassung der Berufung macht der Kläger geltend, dass streitgegenständlich jeweils ein Tekturantrag sei und nicht eine neue Baugenehmigung. Zudem richte sich die bauplanungsrechtliche Beurteilung nach § 34 BauGB, da die errichteten Gebäude zu berücksichtigen seien. Das Verwaltungsgericht sei zu Unrecht davon ausgegangen, dass sich die errichteten Gebäude als ein „aliud“ zu den genehmigten Vorhaben darstellten. Das Verwaltungsgericht habe für diese Beurteilung einerseits die Vorgeschichte ausgeblendet und andererseits nicht berücksichtigt, dass die Vorhaben in der errichteten Form genehmigungsfähig gewesen seien bzw. die errichteten Gebäude vollumfänglich den Vorgaben des Vorbescheids entsprächen. Das Landratsamt habe bislang auch keine vollständige Beseitigung angestrebt, sondern zum Rückbau angehört. Es reiche nicht aus, dass eine Beseitigungsverfügung nicht ausgeschlossen werden könne, sondern diese müsse im maßgeblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung bereits konkret angestrebt werden. Selbst bei einer Beurteilung nach § 35 BauGB ständen der Genehmigung keine öffentlichen Belange entgegen. Ein „Ausufern“ eines Ortsteils in den Außenbereich oder eine städtebaulich unerwünschte Zersiedelung lägen infolge der Darstellungen des Flächennutzungsplans nicht vor.

6
Der Beklagte trat den Zulassungsanträgen entgegen. Die Beigeladene äußerte sich im Zulassungsverfahren nicht.

7
Hinsichtlich des weiteren Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Gerichtsakten und der beigezogenen Behördenakten verwiesen.

II.

8
Die Verbindung der Verfahren zur gemeinsamen Entscheidung beruht auf § 93 Satz 1 VwGO.

9
Die Anträge auf Zulassung der Berufung haben keinen Erfolg. Die geltend gemachten Zulassungsgründe der ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) und besonderer rechtlicher und tatsächlicher Schwierigkeiten der Rechtssache (§ 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO) liegen nicht vor.

10
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 Zulassungsvorbringen zeigt keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit der Annahme des Verwaltungsgerichts auf, dass der Kläger keinen Anspruch auf die Erteilung der begehrten Genehmigungen hat.

11
1.1 In Bezug auf die Annahme des Verwaltungsgerichts, dass es sich bei dem Begehren des Klägers nicht um Tekturanträge, sondern um Anträge auf Erteilung einer neuen Baugenehmigung handelt, fehlt es dem Zulassungsvorbringen bereits an einer hinreichenden Auseinandersetzung mit der Begründung des Verwaltungsgerichts in den angegriffenen Entscheidungen. Das Verwaltungsgericht hat die Anträge des Klägers nach ihrer Form und ihrem Ziel ausgelegt. Dagegen wendet sich der Kläger allein mit dem Argument, dass das Landratsamt den Kläger verpflichtet habe, Tekturanträge einzureichen. Damit war aber keine Aussage über deren Inhalt oder der Genehmigungsfähigkeit einer Planung verbunden. Der Kläger geht im Übrigen mit seinem Schriftsatz vom 13. Januar 2022 selbst davon aus, dass (neue) Bauanträge gestellt worden seien.

12
1.2 Das Zulassungsvorbringen vermag keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit der Annahme des Verwaltungsgerichts zu begründen, dass die Vorhabenstandorte im Außenbereich gelegen sind und den nichtprivilegierten Vorhaben öffentliche Belange nach § 35 Abs. 3 BauGB entgegenstehen.

13
1.2.1 Zwar ist bei der Feststellung eines Bebauungszusammenhangs im Anwendungsbereich des §34 Abs. 1 BauGB grundsätzlich auf die tatsächlich vorhandene Bebauung abzustellen. Jedoch ist eine nicht genehmigte Bebauung nur zu berücksichtigen, wenn sie in einer Weise geduldet wird, die keinen Zweifel daran lässt, dass sich die zuständigen Behörden mit dem Vorhandensein der Bauten abgefunden haben (vgl. BVerwG, U.v. 17.5.2002 - 4 C 6.01 - NVwZ 2003, 211; B.v. 23.11.1998 - 4 B29.98 - NVwZ-RR 1999, 364; U.v. 6.11.1968 - IV C 31.66 - BVerwGE 31, 22; BayVGH, U.v. 15.6.2021 - 1 B 19.221 - juris Rn. 16; U.v. 14.5.2021 - 1 B 19.2111 - juris Rn. 26; U.v. 9.9.2015 - 1 B 15.251 - juris Rn. 15). Dieser Grundsatz ist entgegen der Einschätzung des Klägers nicht nur im Rahmen eines Verfahrens gegen eine Beseitigungsanordnung, sondern auch im Genehmigungsverfahren heranzuziehen. Ob von einer entsprechenden dauerhaften Duldung auszugehen ist, ist eine Frage des jeweiligen Einzelfalls.

14
Nach diesen Maßgaben hat das Verwaltungsgericht zutreffend darauf abgestellt, dass die planabweichend errichteten Gebäude auf den Vorhabengrundstücken für die Beurteilung eines Bebauungszusammenhangs außer Betracht bleiben, da sie nicht von der ursprünglichen Baugenehmigung gedeckt sind und das Landratsamt sich auch nicht mit ihrem Bestand abgefunden hat.

15
Weicht der Bauherr bei der Ausführung hinsichtlich der Identität des Bauvorhabens und seiner Wesensmerkmale so wesentlich von der Baugenehmigung ab, dass er nicht das genehmigte, sondern ein anderes Bauvorhaben, nämlich ein „aliud“ erstellt, so erlischt die Baugenehmigung, ohne dass von ihr im Rechtssinn Gebrauch gemacht worden wäre. Als für die Identität eines Bauvorhabens wesentliche Merkmale werden in der Rechtsprechung Standort, Grundfläche, Bauvolumen, Zweckbestimmung, Höhe, Dachform oder Erscheinungsbild herausgestellt. Ob eine Veränderung dieser für ein Vorhaben charakteristische Merkmale die Identität von genehmigten und errichteten Vorhaben aufhebt, hängt von dem Umfang der Abweichungen und der Bewertung ihrer Erheblichkeit im jeweiligen Einzelfall ab. Ein planabweichend ausgeführtes Vorhaben ist allgemein ein aliud, wenn durch die Abweichung Belange, die

bei der Baugenehmigung zu berücksichtigen waren, neuerdings oder andere zusätzliche Belange erstmals so erheblich berührt werden, dass sich die Zulässigkeitsfrage des Bauvorhabens neu stellt (vgl. BayVGH, U.v. 26.10.2021 - 15 B 19.2130 - juris Rn. 28 m.w.N.; B.v. 4.4.2019 - 1 ZB 17.1173 - juris Rn. 4). Auf ein aliud weist auch hin, dass ein Vorhaben ohne Zerstörung seiner Substanz oder wesentlicher Teile mit der erteilten Baugenehmigung nicht in Übereinstimmung gebracht werden kann (vgl. BayVGH, B.v. 14.12.2020 - 1 ZB 18.1164 - juris Rn. 7). Diese Grundsätze hat das Verwaltungsgericht seiner Entscheidung zu Grunde gelegt und ist aufgrund einer umfassenden Bewertung und der gebotenen Gesamtschau zu der Einschätzung gelangt, dass der Kläger andere als die genehmigten Vorhaben errichtet hat. Die tatsächlichen Feststellungen des Verwaltungsgerichts hierzu werden vom Kläger nicht in Zweifel gezogen. Für das Erscheinungsbild der Vorhaben ist nicht nur isoliert auf das Wohngebäude abzustellen, sondern auch auf die mit den Wohngebäuden verbundenen „Doppelgaragen“, deren Wirkung bei den Häusern 1 und 2 zudem durch den überdachten Bereich zwischen Haus und Garage noch verstärkt wird. Die Vorhaben erscheinen hiermit deutlich massiver als die genehmigte Planung. Zu den Ausführungen des Verwaltungsgerichts hierzu, dass es sich bei der Wandhöhe und bei der Dachneigung um maßgebliche Parameter der baurechtlichen Prüfung handle, insbesondere im Hinblick auf die Prüfung der Abstandsflächen, verhält sich das Zulassungsvorbringen, das allein auf die historische Entwicklung der Vorhaben und den durch den Vorbescheid vermeintlich vermittelten bauplanungsrechtlichen Bestandsschutz abstellt, nicht. Dass sich nach dem Zulassungsvorbringen das Erscheinungsbild der Baukörper durch die Aufschüttungen wesentlich reduziert haben soll, rechtfertigt keine andere Beurteilung, da diese Aufschüttungen ebenfalls ungenehmigt vorgenommen wurden und maßgeblich für die Bestimmung der Wandhöhe die natürliche Geländeoberfläche ist. Auch soweit der Kläger anführt, es sei unberücksichtigt geblieben, dass die errichteten Gebäude aufgrund des Vorbescheids genehmigungsfähig gewesen seien, begründet dies keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des Urteils. Für die Frage, ob sich die Abweichungen als aliud darstellen, kommt es bereits nicht darauf an, ob die abweichende Bauausführung genehmigungsfähig (gewesen) ist, sondern darauf, ob sich die Genehmigungsfrage in Folge der planabweichenden Ausführung neu stellt. Dem Vorbescheid kommt keine planungsrechtliche Dauerwirkung zu, wie der Kläger meint. Eine Bindungswirkung des Vorbescheids ist bereits vor Baubeginn infolge Zeitablaufs entfallen (Art. 71 Satz 3 BayBO a.F.). Der Lauf der Geltungsfrist des Vorbescheids wurde auch nicht durch eine Nachbarklage gegen den Vorbescheid gehemmt (vgl. BayVGH, B.v. 17.1.2018 - 15 ZB 16.1706 - juris Rn. 10).

16
Dass sich das Landratsamt entgegen der Annahme des Verwaltungsgerichts dauerhaft mit dem Bestand der Gebäude abgefunden hat, zeigt das Zulassungsvorbringen nicht auf. Das Verwaltungsgericht hat zutreffend darauf abgestellt, dass sich aus dem Anhörungsschreiben zu einer Rückbauanordnung auf das ursprünglich genehmigte Maß keine dauerhafte Duldung oder ein Vertrauenstatbestand für den Kläger herleiten lässt. Ebenso kann aus der erfolgten Aufforderung an den Kläger, Tekturanträge einzureichen, nicht geschlossen werden, dass das Landratsamt den Bestand dulden wird. Die Vorlage der Tekturanträge dient gerade dazu, das Landratsamt in die Lage zu versetzen, das genaue Ausmaß und die Genehmigungsfähigkeit der abweichenden Bauausführung zu prüfen. Weiter hat nach den Ausführungen des Verwaltungsgerichts in den Urteilen (UA Rn. 36 im Verfahren M 11 K 18.3384 bzw. UA Rn. 39 in den Verfahren M 11 K 18.3186/M 11 K 18.3315) die Vertreterin des Landratsamts im Rahmen der mündlichen Verhandlung geäußert, dass eine vollständige Beseitigung der Gebäude angestrebt werde. Dass diese Äußerung, die zwar in dem Protokoll der mündlichen Verhandlung nicht festgehalten wurde, entgegen den Ausführungen in den Urteilen nicht getätigt wurde, legt der Zulassungsantrag bereits nicht hinreichend substantiiert dar. Das Landratsamt hat mittlerweile den Kläger und die Mieter auch zur Beseitigung der Vorhaben angehört. Ob ein (fristgerecht) dargelegter Grund für die Zulassung der Berufung besteht, beurteilt sich nach der Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Entscheidung des Senats über den Zulassungsantrag (vgl. BVerwG, B.v. 15.12.2003 - 7 AV 2.03 - NVwZ 2004, 744). Auf die Einwände des Klägers gegen den Inhalt der Anhörungsschreiben kommt es hier nicht entscheidungserheblich an.

17
1.2.2 Die Richtigkeit der Annahme des Verwaltungsgerichts, das nach §35 Abs. 2 und Abs. 3 BauGB zu beurteilende Vorhaben sei bauplanungsrechtlich unzulässig, ist nicht ernstlich zweifelhaft.

18

Hinsichtlich der Ausführungen des Verwaltungsgerichts, dass sich der Kläger im Zusammenhang mit §35 Abs. 2 BauGB so behandeln lassen muss, als wenn er an der vorgesehenen Stelle erstmalig ein Gebäude errichten wollte, fehlt es dem Zulassungsvorbringen bereits an einer ausreichenden Auseinandersetzung mit der Begründung der angefochtenen Entscheidungen. Soweit der Kläger hierzu auf einen materiellen Bestandsschutz abstellt, verkennt er, dass dem errichteten Vorhaben kein Bestandsschutz zukommt. Der Vorbescheid, auf den der Kläger hierzu rekurriert, entfaltete wegen Zeitablaufs nach Art. 71 Satz 3 BayBO bereits zum Zeitpunkt des Baubeginns keine Wirkung mehr.

19
Die Bebauung stellt sich jedenfalls als eine siedlungsstrukturell zu missbilligende, nicht geordnete Ausweitung eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils in den Außenbereich dar. Eine durch verbindliche Bauleitplanung nicht geordnete Ausweitung eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils in den Außenbereich hinein ist ein Vorgang der städtebaulich unerwünschten, unorganischen Siedlungsweise, die zu vermeiden ein öffentlicher Belang im Sinn des §35 Abs. 2 und 3 BauGB ist (vgl. BVerwG, B.v. 11.10.1999 - 4 B 77.99 - BauR 2000, 1175). Das Zulassungsvorbringen, wonach die Gefahr der (unerwünschten) Besiedlung des Außenbereichs aufgrund der Darstellungen des Flächennutzungsplans nicht besteht, vermag eine andere Beurteilung nicht zu rechtfertigen. Denn eine Ausweitung der Bebauung außerhalb des jeweiligen im Zusammenhang bebauten Ortsteils in den Außenbereich hinein soll planungsrechtlich unter dem Gesichtspunkt der Verhinderung einer Zersiedelung grundsätzlich nur auf der Grundlage eines Bebauungsplans bzw. ggf. einer Satzung nach §34 Abs. 4 BauGB erfolgen. Dass ein Vorhaben den Darstellungen eines Flächennutzungsplans entspricht, lässt diesen öffentlichen Belang nicht entfallen, da den Darstellungen eines Flächennutzungsplans unmittelbar keine solche positive Wirkung zukommt (vgl. BVerwG, U.v. 25.1.1985 - 4 C 29/81 - NVwZ 1985, 747).

20
Da bei der Frage, ob ein Vorhaben nach § 35 Abs. 2 und 3 BauGB planungsrechtlich unzulässig ist, schon der Verstoß gegen einen der in § 35 Abs. 3 Satz 1 BauGB beispielhaft genannten öffentlichen Belange ausreicht (vgl. BVerwG, B.v. 8.11.1999 - 4 B85.99 -BauR 2000, 1171), kommt es nicht darauf an, ob das Vorhaben auch die natürliche Eigenart der Landschaft beeinträchtigt (§ 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 Alt. 4 BauGB).

21
2. Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich zugleich, dass die Streitsache keine besonderen tatsächlichen und rechtlichen Schwierigkeiten im Sinn von §124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO aufweist, die eine Zulassung der Berufung erforderlich machen würden. Die von dem Kläger aufgeworfenen Fragen können ohne Weiteres anhand der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen und der Rechtsprechung bereits im Zulassungsverfahren geklärt werden.

22
Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 2, § 162 Abs. 3 VwGO. Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1, §47 Abs. 1und 3, §52 Abs. 1 GKG in Verbindung mit Nr. 1.1.1, 9.1.1.1 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

23
Mit der Ablehnung des Zulassungsantrags wird das Urteil des Verwaltungsgerichts rechtskräftig (§ 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO).