VGH München, Beschluss v. 16.03.2022 – 9 ZB 21.3007

Titel:

Nutzungsänderung von Ladenlokal zu Wettbüro

Normenketten:

VwGO § 124 Abs. 2 Nr. 1
BauGB § 34 Abs. 1, Abs. 2
BauNVO § 4 Abs. 2 Nr. 2
BayBO Art. 47 Abs. 1, Abs. 3

Leitsätze:

1. Allein die optische Wahrnehmung der umliegenden Bebauung lässt keine rechtliche Schlussfolgerung zu, wie diese im Rahmen der Festlegung der näheren Umgebung iSv § 34 Abs. 1 BauGB zu beurteilen ist. (Rn. 9) (redaktioneller Leitsatz)
2. Maßgeblich für die Qualifizierung als gebietsbezogene Anlage sind objektive Kriterien, wie die Größe und sonstige Beschaffenheit der Anlage, die daraus sich ergebenden Erfordernisse einer wirtschaftlich tragfähigen Ausnutzung, die örtlichen Gegebenheiten und die typischen Verhaltensweisen in der Bevölkerung. (Rn. 12) (redaktioneller Leitsatz)
3. Ein zu versorgendes allgemeines Wohngebiet ist nicht zwingend mit der näheren Umgebung des Vorhabens iSd § 34 Abs. 1 BauGB gleichzusetzen. Vielmehr kann es sich auch auf benachbarte (rechtliche und tatsächliche) Wohngebiete erstrecken, wenn sie einen einheitlich strukturierten, zusammenhängenden Bereich bilden. (Rn. 12) (redaktioneller Leitsatz)
4. Das Bebauungsrecht hindert eine Gemeinde nicht, eine Nutzungsstruktur anzustreben, die mit den Mitteln des Bebauungsrechts allein nicht durchsetzbar wäre und dabei auch in ihrem Ermessen stehende Instrumente so einzusetzen, dass eine solche Entwicklung gefördert wird. Zu diesen Instrumenten kann auch die Schaffung von Stellplätzen gehören. (Rn. 15) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Nähere Umgebung, Aneinanderstoßen faktischer Baugebiete, der Gebietsversorgung dienender Betrieb, Stellplatzpflicht, Ablösungsvertrag, nähere Umgebung, faktisches allgemeines Wohngebiet

Vorinstanz:

VG Ansbach, Urteil vom 08.09.2021 – AN 9 K 21.00170

Tenor

I. Der Antrag auf Zulassung der Berufung wird abgelehnt.

II. Die Klägerin hat die Kosten des Zulassungsverfahrens zu tragen.

III. Der Streitwert für das Zulassungsverfahren wird auf 10.000,00 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1
Die Klägerin begehrt von der Beklagten die Erteilung einer Baugenehmigung für eine Nutzungsänderung (Ladenlokal zu Wettbüro).

2
Das Verwaltungsgericht hat ihre Verpflichtungsklage abgewiesen. Die Nutzungsänderung sei nicht genehmigungsfähig, weil sich das Vorhaben nach der Art der baulichen Nutzung nicht in die nähere Umgebung einfüge, die einem allgemeinen Wohngebiet (§ 4 BauNVO) entspreche. Der für die Beurteilung relevante Bereich, in dem die Wohnnutzung überwiege, werde durch ein Straßengeviert (F. Straße, H.-, A.- und V. straße) umgrenzt. Das westlich davon gelegene Einkaufszentrum bilde demgegenüber ein eigenes Baugebiet. Darüber hinaus habe die Klägerin den erforderlichen Stellplatznachweis nicht erbracht und es

sei kein Anspruch auf Abschluss eines Ablösungsvertrages ersichtlich. Die Beklagte weigere sich, unter Berufung auf städtebauliche Zielsetzungen und Konzeptionen, eine solche Vereinbarung abzuschließen, was nicht zu beanstanden sei.

3
Mit ihrem Zulassungsantrag verfolgt die Klägerin ihr Begehren weiter. Die Beklagte verteidigt das Urteil.

4
Bezüglich der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakten und die vorgelegten Behördenakten verwiesen.

II.

5
Der zulässige Antrag bleibt ohne Erfolg, weil der geltend gemachte Zulassungsgrund nicht vorliegt.

6
1. Aus dem Vorbringen der Klägerin ergeben sich keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit der erstinstanzlichen Entscheidung (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO). Solche bestehen nur, wenn einzelne tragende Rechtssätze oder einzelne erhebliche Tatsachenfeststellungen des Erstgerichts durch schlüssige Gegenargumente infrage gestellt werden (vgl. BVerfG, B.v. 13.5.2020 - 1 BvR 1521/17 - juris Rn. 10; B.v. 16.7.2013 - 1 BvR 3057/11 - BVerfGE 134, 106 = juris Rn. 36; BayVGH, B.v. 12.4.2021 - 8 ZB 21.23 - juris Rn. 8). Das ist nicht der Fall. Der Senat teilt die Auffassung des Erstgerichts, dass die Klägerin keinen Anspruch auf Erteilung der beantragten Genehmigung hat, weil das Vorhaben bauplanungsrechtlich unzulässig ist (§ 30 Abs. 3 i.V.m. § 34 Abs. 1 und 2 BauGB, § 4 BauNVO) und den bauordnungsrechtlichen Anforderungen mangels Erfüllung der Stellplatzpflicht (Art. 47 Abs. 3 BayBO) nicht genügt.

7
1.1 Nach § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB richtet sich die planungsrechtliche Zulässigkeit baulicher Vorhaben im unbeplanten Innenbereich nach dem sich aus der vorhandenen Bebauung ergebenden Maßstab. Entspricht die Eigenart der näheren Umgebung einem der Baugebiete der Baunutzungsverordnung, beurteilt sich die Zulässigkeit des Vorhabens nach seiner Art allein danach, ob es in diesem Baugebiet allgemein zulässig wäre (§ 34 Abs. 2 Halbs. 1 BauGB). Als „nähere Umgebung“ ist der umliegende Bereich anzusehen, soweit sich die Ausführung des Vorhabens auf ihn auswirken kann und soweit er seinerseits den bodenrechtlichen Charakter des zur Bebauung vorgesehenen Grundstücks prägt oder beeinflusst (vgl. BVerwG, U.v. 26.5.1978 - IV C 9.77 - BVerwGE 55, 369/380 = juris Rn. 33; B.v. 20.8.1998 - 4 B 79.98 - NVwZ-RR 1999, 105 = juris Rn. 7; B.v. 28.8.2003 - 4 B 74.03 - juris Rn. 2). Die Grenzen sind nicht schematisch, sondern nach der jeweiligen städtebaulichen Situation zu bestimmen, in die das für die Bebauung vorgesehene Grundstück eingebettet ist (vgl. BVerwG, B.v. 28.8.2003 - 4 B 74.03 - a.a.O., m.w.N.). Nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung können sie dort zu ziehen sein, wo zwei jeweils einheitlich geprägte Bebauungskomplexe mit voneinander verschiedenen Bau- und Nutzungsstrukturen aneinanderstoßen (vgl. BVerwG, B.v. 28.3.2003 - 4 B 74.03 - a.a.O.; BayVGH, B.v. 3.12.2019 - 2 ZB 17.388 - juris Rn. 7), wobei etwa Straßen bei unterschiedlicher Nutzung auf beiden Seiten eine trennende Funktion zukommen kann (vgl. BVerwG, U.v. 6.7.1984 - 4 C 28.83 - juris Rn. 9; Johlen in Berliner Kommentar zum BauGB, Stand April 2021, § 34 Rn. 17 m.w.N.).

8
Das Verwaltungsgericht ist von diesen Maßstäben ausgegangen und hat auf der Grundlage des durchgeführten Augenscheins nachvollziehbar dargelegt, dass die prägende Wirkung der unterschiedlichen Nutzungen an der H**straße endet. Im östlich davon gelegenen Quartier, in dem das Vorhabengrundstück liegt, dominiert die Wohnnutzung. Westlich der Straße befindet sich ein Einkaufszentrum mit Parkgarage, also eine gewerbliche Nutzung. Auswirkungen auf das Vorhaben der Klägerin hat das Verwaltungsgericht nicht gesehen. Es hat vielmehr unter Berücksichtigung der Entfernungen, der optischen Eindrücke, der funktionalen Abgrenzung sowie der Verkehrssituation eine hinreichende gegenseitige Beeinflussung der jeweils einheitlich genutzten Baugebiete verneint. Dabei hat es Fragen der Art und des Maßes der baulichen Nutzung - entgegen den klägerischen Einwänden - nicht vermengt, sondern lediglich die Bebauungszusammenhänge im angrenzenden Gebiet dargelegt und bei der Abgrenzung der näheren Umgebung zutreffend herangezogen.

9

Die Klägerin vermag auch mit ihrer weiteren Kritik nicht zu überzeugen. Sie setzt im Berufungszulassungsverfahren der nachvollziehbaren Beurteilung durch die Erstinstanz lediglich ihre eigene Wertung entgegen, ohne damit einen Rechtsfehler aufzuzeigen. Das Verwaltungsgericht hat erkannt, dass es nicht nur auf die unmittelbare Nachbarschaft ankommt, sondern dass grundsätzlich auch weiter entfernte Grundstücke prägend auf das Vorhabengrundstück einwirken können. Andernfalls hätte es weder der näheren Betrachtung des Einkaufszentrums bedurft noch der Prüfung, inwiefern der F. Straße trennende Wirkung zukommt. Ob großflächige Einzelhandelsbetriebe aufgrund der Art ihrer Nutzung in anderen Fällen prägende Einflüsse in größerer räumlicher Entfernung entfalten können, spielt ebenso wenig eine entscheidende Rolle wie der Umstand, dass die nähere Umgebung bei der Nutzungsart grundsätzlich weiter zu ziehen ist als bei anderen Tatbestandsmerkmalen des § 34 Abs. 1 BauGB. Derartige Annahmen entbinden nicht von einer Würdigung der tatsächlichen Verhältnisse vor Ort, auf die es maßgeblich ankommt (vgl. BVerwG, B.v. 13.5.2014 - 4 B 38.13 - juris LS 2, Rn. 8 f.; OVG NW, B.v. 13.1.2020 - 10 A 3869/18 - juris Rn. 22). Mit der dazu vorgenommenen Einzelfallbetrachtung im angefochtenen Urteil setzt sich das Zulassungsvorbringen jedoch nicht näher auseinander. Der Einwand der Klägerin, das Verwaltungsgericht habe die optische Wirkung des Einkaufszentrums nur unmittelbar vor dem Vorhabengrundstück beurteilt und dort verneint, greift ebenfalls nicht durch. Es handelt sich dabei nur um einen Aspekt der Würdigung der Gesamtumstände. Allein die optische Wahrnehmung der umliegenden Bebauung lässt keine rechtliche Schlussfolgerung zu, wie diese im Rahmen der Festlegung der näheren Umgebung im Sinn von § 34 Abs. 1 BauGB zu beurteilen ist (vgl. dazu BayVGH, B.v. 3.12.2019 - 2 ZB 17.388 - juris Rn. 5). Die von der Klägerin geschilderte Sichtbeziehung reicht daher nicht aus, um die wechselseitige Prägung zu begründen. Schließlich trifft es auch nicht zu, dass das Verwaltungsgericht den fließenden Zufahrtsverkehr zum Einkaufszentrum vollkommen außer Betracht gelassen hat. Vielmehr hat es diesem lediglich keine entscheidende Bedeutung zugemessen. Eine solche wurde auch im Zulassungsverfahren nicht dargelegt.

10
Im Übrigen wäre das Vorhaben auch dann unzulässig, wenn man mit der Klägerin davon ausginge, dass das Einkaufszentrum zu dessen näherer Umgebung zählt und diese den Charakter eines Mischgebiets aufweist. Denn es liegt jedenfalls - worauf die Beklagte zu Recht hinweist - in einem Bereich, der nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichts überwiegend durch Wohn-, nicht jedoch gewerbliche Nutzung geprägt ist, vgl. § 34 Abs. 2 BauGB, § 6 Abs. 2 Nr. 8 BauNVO.

11
1.2 Soweit die Klägerin in diesem Zusammenhang zudem die Einordnung der näheren Umgebung als faktisches allgemeines Wohngebiet (§ 4 BauNVO) bestreitet, verhilft auch dies ihrem Zulassungsbegehren nicht zum Erfolg. Denn das Verwaltungsgericht hat auf Grundlage des durchgeführten Augenscheins eine weit überwiegende Wohnnutzung festgestellt, ein Eindruck, der sich für den erkennenden Senat auch anhand der vorgelegten Lichtbilder bestätigt. Eine Ausnahme bilden lediglich zwei Ladengeschäfte und eine Gaststätte, die nach den Darlegungen im Urteil in einem allgemeinen Wohngebiet ebenfalls (allgemein) zulässig sind (§ 4 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO).

12
Die Klägerin rügt insofern vor allem die Einordnung eines Handy-Reparatur-Betriebs als der Gebietsversorgung dienender Laden im Sinn des § 4 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO, der nach ihrem Dafürhalten allein durch fußläufige Kundschaft nicht wirtschaftlich tragfähig sei. Dies überzeugt nicht. Maßgeblich für die Qualifizierung als gebietsbezogene Anlage sind objektive Kriterien, wie die Größe und sonstige Beschaffenheit der Anlage, die daraus sich ergebenden Erfordernisse einer wirtschaftlich tragfähigen Ausnutzung, die örtlichen Gegebenheiten und die typischen Verhaltensweisen in der Bevölkerung (vgl. BVerwG, U.v. 29.10.1998 - 4 C 9.97 - juris Rn. 11; OVG NW, B.v. 6.7.2012 - 10 B 725/12 - juris Rn. 6 f.). Dabei kommt es - entgegen dem klägerischen Vorbringen - nicht darauf an, dass die Anlage absehbar nur von den Bewohnern des umliegenden Gebiets besucht wird. Ausreichend ist vielmehr, dass dies in einem erheblichen, ins Gewicht fallenden Umfang der Fall ist und dass kein darüber hinausgehender Besucherkreis zu erwarten ist, der zum Verlust des Gebietsbezugs führt (vgl. BVerwG, B.v. 3.9.1998 - 4 B 85.98, NJW 1998, 3792 = juris Rn. 8; U.v. 29.10.1998 - 4 C 9.97 - a.a.O.). Das zu versorgende allgemeine Wohngebiet ist dabei nicht zwingend mit der näheren Umgebung des Vorhabens im Sinn des § 34 Abs. 1 BauGB gleichzusetzen (BayVGH U.v. 20.2.1991 - 1 B 88.3146 - BRS 52 Nr. 172; Stock in König/Roeser/Stock, BauNVO, 5. Aufl. 2022, § 4 Rn. 14). Vielmehr kann es sich auch auf benachbarte

(rechtliche und tatsächliche) Wohngebiete erstrecken, wenn sie einen einheitlich strukturierten, zusammenhängenden Bereich bilden (BVerwG, B.v. 3.9.1998 - 4 B 85.98 - NJW 1998, 3792 = juris Rn. 4 f.; Hess VGH, B.v. 25.2.2017 - 3 B 107/17 - juris Rn. 7; Stock in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand August 2021, § 4 BauNVO Rn. 38), so dass die Argumentation in der Zulassungsbegründung mit der näheren Umgebung von lediglich 13 Wohngebäuden nicht durchgreift. Ebenso wenig überzeugt der Verweis auf typischerweise in einem allgemeinen Wohngebiet zulässige Läden, weil es auf die Umstände des konkreten Einzelfalls ankommt. Dazu hat das Verwaltungsgericht festgestellt, dass der Handy-Reparatur-Shop darauf ausgerichtet ist, von Personen genutzt zu werden, für die er fußläufig erreichbar ist (vgl. dazu auch BVerwG, B.v. 3.9.1998 - 4 B 85.98 - a.a.O. Rn. 5; Stock, a.a.O. Rn. 39), was angesichts der innerstädtischen Lage auch nachvollziehbar erscheint.

13
Im Übrigen sind bei der Ermittlung der Eigenart der näheren Umgebung im Sinn von § 34 Abs. 2 BauGB singuläre Anlagen, die in einem auffälligen Kontrast zu der sie umgebenden, im Wesentlichen homogenen Bebauung stehen, regelmäßig als Fremdkörper unbeachtlich, soweit sie nicht ausnahmsweise ihre Umgebung beherrschen oder mit ihr eine Einheit bilden (vgl. BVerwG, U.v. 7.12.2006 - 4 C 11.05 - juris Rn. 9 m.w.N.). Die Klägerin hat insofern nicht dargelegt, dass es - angesichts der vom Verwaltungsgericht aufgezeigten Gesamtumstände - bei der Beurteilung der näheren Umgebung als allgemeines Wohngebiet auf die Einordnung dieses einzelnen Betriebs ankommen könnte.

14
1.3 Schließlich verfängt auch die Kritik an der Ansicht des Verwaltungsgerichts, das Vorhaben sei mangels Nachweises der erforderlichen Stellplätze bauordnungsrechtlich unzulässig, nicht. Einen Stellplatznachweis, dessen Erforderlichkeit die Klägerin nicht in Zweifel zieht, hat sie nicht erbracht. Der Senat hat zur Frage eines Anspruchs auf Ablösung der Stellplatzpflicht (Art. 47 Abs. 3 Nr. 3 BayBO, § 3 Abs. 1 der Stellplatzsatzung der Beklagten i.d.F. vom 15.12.2016 - StS) in seinem Urteil vom 26. Mai 2020 (Az.: 9 B 17.710 - BayVBl 2022, 24 = juris Rn. 41) ausgeführt:

15
„Zwar stehen für die Erfüllung der Stellplatzpflicht der Realnachweis (Art. 47 Abs. 3 Nr. 1 und 2 BayBO) und die Ablösung (Art. 47 Abs. 3 Nr. 3 BayBO) gleichberechtigt nebeneinander und sieht die Stellplatzsatzung der Beklagten die grundsätzliche Möglichkeit der Ablösung vor (§ 3 Abs. 1 StS). Die Beklagte kann jedoch nach pflichtgemäßem Ermessen entscheiden, einen Ablösungsvertrag zu schließen (BayVGH, U.v. 25.2.2000 - 2 B 98.379 - juris Rn. 32; Molodovsky in Molodovsky/Famers/Waldmann, BayBO, Stand 10/2019, Art. 47 Rn. 87; Hensel in Spannowsky/Manssen, a.a.O., Art. 47 Rn. 96). Die Beklagte ist auch nicht gehindert, die Ablösung für ein Bauvorhaben zu verweigern, obwohl es planungsrechtlich … zulässig ist, denn sie darf im Rahmen ihrer Ermessensentscheidung eigene städtebauliche Zielsetzungen und Konzeptionen einbringen (vgl. BVerwG, B.v. 27.9.1983 - 4 B 122.83 - juris Rn. 6; BayVGH, B.v. 30.11.1992 - 26 B 89.1983 - juris Rn. 16). Das Bebauungsrecht hindert die Gemeinde nicht, eine Nutzungsstruktur anzustreben, die mit den Mitteln des Bebauungsrechts allein nicht durchsetzbar wäre und dabei auch in ihrem Ermessen stehende Instrumente so einzusetzen, dass eine solche Entwicklung gefördert wird. Zu diesen Instrumenten kann auch die Schaffung von Stellplätzen gehören (vgl. BVerwG, B.v. 4.8.1986 - 4 B 186.86 - juris Rn. 4; BayVGH, U.v. 23.8.2001 - 2 B 98.2905 - juris Rn. 22). Die Beklagte führt hier einen Widerspruch der angestrebten Nutzung zu ihrem Vergnügungsstättenkonzept und zu ihren Sanierungszielen an und beabsichtigt eine Förderung vorzugswürdiger baulicher Entwicklung. Sie hält sich damit im Rahmen ihrer Möglichkeit, Ablösungsverträge nur für Nutzungen anzubieten, die in die von ihr angestrebte und mit der Stellplatzherstellung zu fördernde Nutzungsstruktur passen.“

16
Daran ist festzuhalten. In der Zulassungsbegründung wird nicht dargelegt, dass die Klägerin bei Zugrundelegung dieser Maßstäbe einen Anspruch auf Abschluss eines Ablösungsvertrags hätte. Vielmehr weist die Beklagte zu Recht darauf hin, dass sie - selbst bei einer planungsrechtlichen Zulässigkeit des Vorhabens - den Abschluss einer solchen Vereinbarung verweigern könnte und verweist insofern auf ihre eigenen - dem Vorhaben offensichtlich entgegenstehenden - städtebaulichen Zielsetzungen und Konzeptionen. Dem entsprechend hat der Beklagtenvertreter bereits in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht den Abschluss eines Ablösungsvertrags abgelehnt (VG-Akte im Verfahren AN 9 K 21.170, S. 198).

17
Das Zulassungsverfahren war daher auch nicht - wie von der Klägerin beantragt - auszusetzen, bis die Beklagte über ihren förmlichen Antrag auf Abschluss eines Ablösungsvertrages entschieden hat (vgl. zum Rechtscharakter der Entscheidung BayVGH, U.v. 15.3.1990 - 2 B 89.336 - BayVBl 1992, 246 f.; Schwarzer/König, BayBO, 4. Aufl. 2012, Art. 47 Rn. 45). Im Übrigen sind diese Fragen mangels bauplanungsrechtlicher Zulässigkeit (vgl. 1.1, 1.2) nicht streitentscheidend.

18
2. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Festsetzung des Streitwerts für das Zulassungsverfahren ergibt sich aus § 47 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3, § 52 Abs. 1 GKG. Sie folgt der Festsetzung des Verwaltungsgerichts, gegen die keine Einwände erhoben wurden.

19
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)