VG München, Urteil v. 23.04.2024 – M 1 K 20.4052

Titel:

Baugrenze, Grundzüge der Planung, Isolierte Befreiung von den Festsetzungen des Bebauungsplans, ...-House

Normenketten:

BauGB § 31 Abs. 2
BauNVO § 14

Schlagworte:

Baugrenze, Grundzüge der Planung, Isolierte Befreiung von den Festsetzungen des Bebauungsplans, ...-House

Fundstelle:

BeckRS 2024, 21509

Tenor

I. Die Klage wird abgewiesen.

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

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar.Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des vollstreckbaren Betrags anwenden, wenn nicht die Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

1
Die Klägerin begehrt die Erteilung einer Befreiung von den Festsetzungen eines Bebauungsplans.

2
Sie ist Eigentümerin des Grundstücks FlNr. …1 Gem. P. … (Vorhabengrundstück), das in seinem westlichen Teil mit einem Wohngebäude bebaut ist. Das Vorhabengrundstück liegt im Geltungsbereich des Bebauungsplans „R.“ der Gemeinde P. aus dem Jahr 2012, der u.a. ein Dorfgebiet (B.1.1) sowie Baugrenzen (B.3.1) festsetzt. Für den nordwestlichen Bereich des Grundstücks wird zudem eine Fläche für Garagen, Stallungen und Nebenanlagen festgesetzt (B.10.1). Nach Buchst. C.2.3 sind Nebengebäude im Sinne von § 14 BauNVO bis zu einer Grundfläche von 12 m² auch außerhalb der Baugrenzen zulässig, die maximale Wandhöhe darf 2,50 m nicht überschreiten.

3
Unter dem 14. April 2020 beantragte die Klägerin bei der Beklagten „das Aufstellen eines mobilen ...-Houses“ im nordöstlichen Teil des Grundstücks. Das ... House soll 7,20 m lang, 2,55 m breit und 4,0 m hoch sein. Nach der Antragsbeschreibung soll es der kurzfristigen Beherbergung privater Hausgäste und Ferienübernachtungsgästen dienen.

4
Mit Beschluss vom 20. Mai 2020 beschloss die Beklagte, den Antrag der Klägerin auf isolierte Befreiung von den Festsetzungen des Bebauungsplans abzulehnen. An der geplanten Stelle bestehe kein Bauraum. Die Schaffung eines zusätzlichen Bauraums betreffe regelmäßig die Grundzüge der Planung und sei nur im Rahmen eines Bebauungsplanänderungsverfahrens möglich.

5
Unter dem 3. August 2020 erließ die Verwaltungsgemeinschaft P. für die Beklagte den streitgegenständlichen Bescheid und lehnte den Antrag auf Erteilung einer Befreiung hinsichtlich der Bauraumfestsetzung ab. Durch die Befreiung würde eine Art zusätzlicher Bauraum geschaffen. Eine derartige Befreiung greife in den Grundzug des bestehenden Bebauungsplans ein. Im Zuge der Gleichbehandlung müssten bei gleicher Sachlage auch weitere ...-House-Standorte genehmigt werden.

Diese Art der Befreiung sei auch städtebaulich nicht vertretbar, weil durch die Öffnung des Bebauungsplans für eine oder mehrere ...-Houses mit einer zusätzlichen Verkehrsbelastung zu rechnen sei. Der Ortsteil R. sei durch seine Engstellen im öffentlichen Straßenverkehr schwer zu befahren. Dies sei ein wichtiger Abwägungspunkt bei der Aufstellung des Bebauungsplans gewesen. Über die Anzahl der maximal zulässigen Wohneinheiten sei diese Problematik im Bebauungsplan begrenzt bzw. geregelt worden. Das Wohl der Allgemeinheit mache die Errichtung eines ...-Houses nicht erforderlich, die Durchführung führe auch nicht zu einer offenbar nicht beabsichtigten Härte. Die Abweichung vom Bauraum sei zudem unter Würdigung der nachbarlichen Interessen (Leichtigkeit des Straßenverkehrs, Immissionen) mit den öffentlichen Belangen nicht vereinbar.

6
Am 2. September 2020 hat die Klägerin Klage erhoben. Das ...-House bleibe während der gesamten Standzeit auf einem Anhänger und sei damit jederzeit beweglich. Das Grundstück werde im juristischen Sinne nicht bebaut. Die beabsichtigte Vermietung belebe den heimischen Tourismus, den Einzelhandel und das Gastgewerbe. Die Nachbarn hätten sich zustimmend bis begeisternd zu dem Vorhaben geäußert, nachbarliche Interessen würden nicht berührt. Das ...-House stelle ein Wohngebäude dar.

7
Die Beklagte beantragt,

8
die Klage abzuweisen.

9
Die Voraussetzungen für eine Befreiung seien nicht gegeben. Ob das Vorhaben der Art der baulichen Nutzung nach den Festsetzungen des Bebauungsplans entspreche, sei unbeachtlich, weil es außerhalb der vorgesehenen Baugrenzen für Hauptanlagen errichtet werden würde. Es erfülle einen gegenüber dem Hauptgebäude selbständigen Nutzungszweck, sodass es sich auch um eine eigenständige Hauptanlage handle. Ferner setze der Bebauungsplan auch für Nebenanlagen feste Bauräume fest. Das Vorhaben berühre Grundzüge der Planung. Der Bebauungsplan sehe pro Bauparzelle einen Bauraum für ein Hauptgebäude vor. Planungsziel sei die Bestandsordnung gewesen. Der Gemeinderat habe die Möglichkeit einer Bebauungsplanänderung abgelehnt und halte an seiner planerischen Konzeption fest. Diese würde konterkariert werden, wenn auf den einzelnen Grundstücken im Umgriff des Bebauungsplans weitere Hauptanlagen außerhalb der dafür vorgesehenen Bauräume zugelassen würden. Es bestehe die Gefahr einer Bezugsfallwirkung. Die Abweichung sei überdies städtebaulich nicht vertretbar. Dieser Befreiungstatbestand setze eine bodenrechtliche Sonderlage (Atypik) voraus, welche nicht ersichtlich sei. Aufgrund des der Beklagten eingeräumten Ermessens stünde der Klägerin selbst bei Vorliegen der Voraussetzungen allenfalls ein Anspruch auf Verbescheidung zu, weil für eine Ermessensreduzierung auf Null nichts ersichtlich sei.

10
Die Klagepartei erwiderte mit Schriftsatz vom 18. März 2021. Die Voraussetzungen für eine Befreiung lägen vor. Bei dem ...-House handle es sich um eine Nebenanlage im Sinne des § 14 BauNVO. Es habe einen der Erweiterung des Wohnens entsprechenden Nutzungszweck, indem es auch der Beherbergung von kleinen Familien dienen solle. Im Übrigen bestehe ein Funktionszusammenhang zwischen dem vorhandenen Wohnhaus und dem ...-House, weil es der Klägerin ermögliche, ergänzende Leistung wie Verpflegung zu erbringen. Aus dem Bebauungsplan ergebe sich, dass Baugrenzen nur für Hauptanlagen festgesetzt worden seien. Diese bezögen sich auf privilegierte Nutzungen gem. § 5 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 4 BauNVO; eine solche sei hier nicht gegeben. Für Nebenanlagen setze der Bebauungsplan keine festen Bauräume fest. Aus Nr. 10.1 ergebe sich keine Baugrenze im Sinne des § 23 Abs. 3 BauNVO, dort gehe es nur um eine Umgrenzung für Garagen, Stallungen und Nebenanlagen, die in enger Verbindung mit einem Wohn- oder einem landwirtschaftlichen Gebäude errichtet werden sollen.

11
Mit Schriftsätzen vom 4. März 2024 und 4. April 2024 verzichteten die Beteiligten auf mündliche Verhandlung.

Entscheidungsgründe

I.

12
Über die Klage konnte ohne mündliche Verhandlung entschieden werden, weil die Beteiligten hierzu gemäß § 101 Abs. 2 VwGO ihr Einverständnis erklärt haben.

II.

13
Die zulässige Klage hat in der Sache keinen Erfolg. Die Klägerin hat keinen Anspruch auf Erteilung der beantragten isolierten Befreiung. Der Ablehnungsbescheid vom 3. August 2020 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten, § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO.

14
1. Die Beklagte ist passivlegitimiert.

15
Die Klage richtet sich gem. § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO gegen die Körperschaft, deren Behörde den angefochtenen Verwaltungsakt erlassen oder den beantragten Verwaltungsakt unterlassen hat; zur Bezeichnung des Beklagten genügt die Angabe der Behörde.

16
Bei einer Verwaltungsgemeinschaft bestimmt sich die Passivlegitimation danach, ob sie lediglich als ausführende Behörde der Mitgliedsgemeinde tätig wird (Art. 4 Abs. 2 Verwaltungsgemeinschaftsordnung für den Freistaat Bayern – VGemO) oder ob sie als selbstständige Körperschaft eine eigene Aufgabe erfüllt (Art. 4 Abs. 1 VGemO). Dies richtet sich grundsätzlich danach, ob es sich für die Mitgliedsgemeinde um eine Aufgabe des eigenen oder des übertragenen Wirkungskreises handelt. Nach Art. 4 Abs. 1 Satz 3 VGemO kann durch Rechtsverordnung allgemein bestimmt werden, dass einzelne Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises bei den Mitgliedsgemeinden verbleiben. Von dieser Möglichkeit hat der bayerische Landesgesetzgeber Gebrauch gemacht und gem. § 1 Ziffer 1 der Verordnung über Aufgaben der Mitgliedsgemeinden von Verwaltungsgemeinschaften vom 30. April 1995 (GVBl. S. 259, BayRS 2020-2-1-1-I) festgelegt, dass die Aufgabe des Art. 63 Abs. 3 BayBO bei den Mitgliedsgemeinden verbleibt. Die Aufgabe obliegt folglich der Beklagten als Mitgliedsgemeinde, die im gerichtlichen Verfahren passivlegitimiert ist. Hiernach ist auch der streitgegenständliche Bescheid nicht zu beanstanden, weil sich aus diesem ergibt, dass die Verwaltungsgemeinschaft für die Beklagte tätig wurde.

17
2. Das Vorhaben bedarf einer isolierten Befreiung gem. § 31 Abs. 2 BauGB von der Festsetzung B.3.1 des Bebauungsplans, die Voraussetzungen hierfür liegen jedoch nicht vor.

18
a) Das streitige ...-House weist angesichts seiner Abmessungen von 7,20 m Länge, 2,55 m Breite und 3,97 m Höhe einen Brutto-Rauminhalt von ca. 73 m³ auf und ist somit gem. Art. 57 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a BayBO verfahrensfrei. Die Genehmigungsfreiheit entbindet jedoch nicht von der Verpflichtung zur Einhaltung der Anforderungen, die durch öffentlich-rechtliche Vorschriften an Anlagen gestellt werden, Art. 55 Abs. 2 BayBO. Soll bei baulichen Anlagen, die nicht baugenehmigungspflichtig sind, von den Festsetzungen des Bebauungsplans abgewichen werden, bedarf dies einer isolierten Befreiung, die gemäß Art. 63 Abs. 2 Satz 1 BayBO schriftlich zu beantragen ist.

19
b) Das Vorhaben verstößt mit seiner geplanten Errichtung im nordöstlichen Bereich des Vorhabengrundstücks gegen die Festsetzung B.3.1 des Bebauungsplans „R.“ vom 16. Juli 2012. Die Festsetzung legt Baugrenzen für die einzelnen Grundstücke im Planbereich fest; das ...-House soll außerhalb der für das Vorhabengrundstück geltenden Baugrenze um das Bestandsgebäude errichtet werden.

20
Die Festsetzung ist auch wirksam. Sie findet ihre Grundlage in § 9 Abs. 1 Nr. 2 BauGB, wonach im Bebauungsplan aus städtebaulichen Gründen u.a. die überbaubaren und die nicht überbaubaren Grundstücksflächen festgesetzt werden können. Der Bebauungsplan ist ausweislich der auf dem Plan

befindlichen Verfahrensvermerke ferner ordnungsgemäß zustande gekommen; von den Beteiligten wurde diesbezüglich auch nichts vorgetragen.

21
Das streitgegenständliche Vorhaben ist entgegen der Klagepartei auch von der Festsetzung umfasst, weil es sich bei dem geplanten ...-House nicht um eine Nebenanlage i.S.d. § 14 BauNVO, sondern um eine Hauptanlage handelt. Eine bauliche Anlage ist dann eine untergeordnete Nebenanlage, wenn sie funktional und räumlich-gegenständlich dem primären Nutzungszweck der Hauptanlage oder des Baugebiets zugeordnet ist und in diesem Verhältnis eine nachrangige, sinnvoll ergänzende Rolle einnimmt (Henkel in BeckOK BauNVO, 36. Edition 2024, § 14 Rn. 23 m.w.N.). Ausgehend davon ist das geplante ...-House als Hauptanlage zu qualifizieren. Funktional erfüllt es einen selbständigen, vom Hauptgebäude auf dem Vorhabengrundstück isolierten Verwendungszweck. Als vollausgestattetes ...-House soll es nach den Angaben der Klägerin im Verwaltungsverfahren der Beherbergung privater Hausgäste als auch Ferienübernachtungsgäste wie Fahrrad- oder Golftouristen dienen. Jedenfalls teilweise zielt das Vorhaben nach seiner Art der baulichen Nutzung im festgesetzten Dorfgebiet mithin auf einen Beherbergungsbetrieb bzw. Ferienwohnung gem. § 5 Abs. 2 Nr. 5, § 13a BauNVO und damit auf eine andere Nutzungsart als die des Hauptgebäudes ab. Ohnehin gilt diesbezüglich, dass bauliche Nutzungsarten, die in der BauNVO als Hauptnutzungsart geregelt worden sind, nicht als Nebenanlagen in Betracht kommen (Henkel in BeckOK, a.a.O. Rn. 24).

22
Auf die von der Klagepartei aufgeworfene Frage, ob das Vorhaben gegen die Festsetzung B.10.1 verstößt, die auf dem Vorhabengrundstück eine Fläche für Garagen, Stallungen und Nebenanlagen vorsieht, kommt es demnach nicht entscheidungserheblich an.

23
c) Die Voraussetzungen des § 31 Abs. 2 BauGB für die Erteilung einer Befreiung von der Festsetzung B.3.1 liegen nicht vor, das Vorhaben berührt bereits Grundzüge der Planung.

24
Gemäß § 31 Abs. 2 BauGB kann von den Festsetzungen eines Bebauungsplanes befreit werden, wenn die Grundzüge der Planung nicht berührt werden und Gründe des Wohls der Allgemeinheit die Befreiung erfordern oder die Abweichung städtebaulich vertretbar ist oder die Durchführung des Bebauungsplanes zu einer offenbar nicht beabsichtigten Härte führen würde und wenn die Abweichung auch unter Würdigung der nachbarlichen Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist.

25
aa) Mit den Grundzügen der Planung umschreibt das Gesetz die planerische Grundkonzeption, die den Festsetzungen eines Bebauungsplans zu Grund liegt und in ihnen zum Ausdruck kommt. Hierzu gehören die Planungsüberlegungen, die für die Verwirklichung der Hauptziele der Planung sowie den mit den Festsetzungen insoweit verfolgten Interessenausgleich und damit für das Abwägungsergebnis maßgeblich sind. Ob eine Befreiung von den Festsetzungen eines Bebauungsplans möglich ist, weil die Grundzüge der Planung nicht berührt werden, hängt von der jeweiligen Planungssituation ab. Was zum planerischen Grundkonzept zählt, beurteilt sich nach dem im Bebauungsplan zum Ausdruck kommenden Planungswillen der Gemeinde. Entscheidend ist, ob die Abweichung dem planerischen Grundkonzept zuwiderläuft. Je tiefer die Befreiung in den mit der Planung gefundenen Interessenausgleich eingreift, desto eher liegt es nahe, dass das Planungskonzept in einem Maße berührt wird, das eine (Um-)Planung erforderlich macht (BayVGH, B.v. 25.1.2021 – 1 ZB 20.409 – juris Rn. 10 m.w.N.). Befreit werden kann daher von Festsetzungen, die das jeweilige Planungskonzept nicht tragen. Solche Festsetzungen liegen dann vor, wenn sie das Plangebiet oder maßgebliche Teile dieses Gebiets nicht wie ein roter Faden durchziehen, sondern gewissermaßen zufällig erfolgt sind (BayVGH, B.v. 19.10.1998 – 25 B 05.3055 – juris Rn. 34 ff.). Dagegen kann von Festsetzungen, die die Grundzüge der Planung tragen, nur dann befreit werden, wenn die jeweilige Befreiung für das Plangefüge von untergeordneter Bedeutung ist. Die Frage der untergeordneten Bedeutung ist mit Rücksicht auf die Vorbildwirkung einer Befreiung und dem Gleichheitssatz nicht nur nach den Auswirkungen der einzelnen Befreiung zu beurteilen, sondern auch danach, welche Auswirkungen Befreiungen in gleichgelagerten Fällen zur Folge haben (BayVGH, B.v. 31.7.2008 – 9 ZB 05.1476 – juris).

26

bb) Die Festsetzung der Baugrenzen stellt einen Grundzug der Planung dar. Dies ergibt sich aus der Festsetzung selbst sowie aus der Begründung zum Bebauungsplan. Die Beklagte verfolgt mit ihrer Planung im Wesentlichen die Ordnung des Bestands, indem sie Baugrenzen für die bestehenden Gebäude im gesamten Plangebiet festsetzt. Darüber hinaus werden sieben weitere Bauräume ausgewiesen und als maßvolle Nachverdichtung bezeichnet (Seite 2 der Begründung zum Bebauungsplan). Das städtebauliche Steuerungsinstrument der Regelung der überbaubaren und der nicht überbaubaren Grundstücksflächen ist hier darauf gerichtet, das planungsrechtlich Zulässige für das Plangebiet abschließend festzuschreiben, um eine maßlose Nachverdichtung und eine Bebauung im Sinne von „Wildwuchs“ zu verhindern. Dies erscheint auch als Ergebnis einer städtebaulichen Überlegung. Die Beklagte hat durch die Planung und in der Begründung zum Bebauungsplan eindeutig zu erkennen gegeben, dass eine darüber hinausgehende Wohn- oder gewerbliche Nutzung ortsplanerisch nicht gewünscht sei (Seite 2 der Begründung zum Bebauungsplan). Ferner werde dies auch aufgrund der Erschließungssituation nicht angestrebt. Gegen eine solche, vorrangig auf Bewahrung des bestehenden Zustands abzielende Planung ist städtebaulich nichts einzuwenden, vgl. § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB. Das Vorhaben hat zudem – auch angesichts seiner im Vergleich zu den im Plangebiet befindlichen Grundstücken geringen Größe – eine erhebliche Vorbild- und Folgewirkung für die Umgebung. Die Beklagte könnte bei Verwirklichung des Vorhabens eine entsprechende (ggf. mehrfache) Überschreitung anderer Bauräume im Plangebiet nicht abwenden.

27
Die Festsetzung der Baugrenzen ist damit maßgeblicher Bestandteil des Planungskonzepts, das Vorhaben berührt die aufgezeigten Grundzüge der Planung.

28
d) Nach soeben Ausgeführtem kann dahinstehen, ob die weiteren Tatbestandsvoraussetzungen des § 31 Abs. 2 BauGB vorliegen.

III.

29
Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

IV.

30
Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO