VGH München, Beschluss v. 04.02.2025 – 2 ZB 23.624

Titel:

Erfolgloser Berufungszulassungsantrag im baurechtlichen Nachbarstreitverfahren gegen einen Vorbescheid für ein Parkhaus

Normenketten:

VwGO § 124 Abs. 2 Nr. 1, Nr. 2, Nr. 3, Nr. 4
BayVwVfG Art. 13
VwVfG § 37

Leitsatz:

Die Regelungswirkung des Vorbescheids besteht in der Beantwortung der zur Entscheidung gestellten Fragen. Die Regelungswirkung wird auch als Feststellungswirkung bezeichnet. Damit ist der Vorbescheid wie jeder feststellende Verwaltungsakt rechtsgestaltend. Der Vorbescheid darf nur zu einzelnen Fragen des Bauvorhabens ergehen. Maßgeblich sind dabei die im Vorbescheidsantrag gestellten Fragen. Dem Bestimmtheitserfordernis ist genügt, wenn die mit dem Bescheid getroffene Regelung für die Beteiligten des Verfahrens – gegebenenfalls nach Auslegung – eindeutig zu erkennen und damit einer unterschiedlichen subjektiven Bewertung nicht zugänglich ist. (Rn. 3) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Ausreichende Bestimmtheit eines Vorbescheids, Drittschutz von Regelungen im Bebauungsplan zum Maß der baulichen Nutzung (Geschossigkeit) und zur überbaubaren Grundstücksfläche (hier verneint), Drittschutz, Nachbarschutz, kein Verstoß gegen Rücksichtnahmegebot, keine Zulassung der Berufung, keine erdrückende Wirkung des Parkhauses, Bestimmtheit des Vorbescheides

Vorinstanz:

VG München, Urteil vom 19.10.2022 – M 29 K 21.1505

Fundstelle:

BeckRS 2025, 1870

Tenor

I. Der Antrag auf Zulassung der Berufung wird abgelehnt.

II. Die Kläger haben gesamtschuldnerisch die Kosten des Zulassungsverfahrens zu tragen.

III. Der Streitwert für das Zulassungsverfahren wird auf 15.000 € festgesetzt.

Gründe

1
Der Antrag der Kläger auf Zulassung der Berufung nach §§ 124, 124a Abs. 4 VwGO hat keinen Erfolg, weil die geltend gemachten Zulassungsgründe nicht vorliegen bzw. nicht ausreichend dargelegt sind.

2
1. Das Urteil des Verwaltungsgerichts begegnet im Rahmen der dargelegten Zulassungsgründe keinen ernstlichen Zweifeln an seiner Richtigkeit (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO). Ein Nachbar kann einen Vorbescheid mit dem Ziel seiner Aufhebung nur dann erfolgreich angreifen, wenn öffentlich-rechtliche Vorschriften verletzt sind, die auch seinem Schutz dienen (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Mit dem Erstgericht geht der Senat davon aus, dass der angegriffene Vorbescheid nicht gegen solche Vorschriften verstößt.

3
a) Die Zulassungsbegründung wendet demgegenüber ein, das Erstgericht habe verkannt, dass die Regelungswirkung und damit die Bindungswirkung des Vorbescheids nicht hinreichend bestimmt genug sei und damit eine Verletzung nachbarschützender Vorschriften nicht mit hinreichender Sicherheit ausgeschlossen werden könne. Die Regelungswirkung des Vorbescheids besteht in der Beantwortung der zur Entscheidung gestellten Fragen (vgl. Michl in Spanowsky/Mansen, BeckOK Bauordnungsrecht, 31. Ed.

1.7.2024, BayBO Art. 71 Rn. 42). Die Regelungswirkung wird auch als Feststellungswirkung bezeichnet (vgl. BayVGH, U.v. 30.4.1993 – 1 B 91.2198 – juris). Damit ist der Vorbescheid wie jeder feststellende Verwaltungsakt rechtsgestaltend. Der Vorbescheid darf nur zu einzelnen Fragen des Bauvorhabens ergehen. Maßgeblich sind dabei die im Vorbescheidsantrag gestellten Fragen. Dem Bestimmtheitserfordernis ist genügt, wenn die mit dem Bescheid getroffene Regelung für die Beteiligten des Verfahrens (Art. 13 BayVwVfG) – gegebenenfalls nach Auslegung – eindeutig zu erkennen und damit einer unterschiedlichen subjektiven Bewertung nicht zugänglich ist (vgl. BVerwG B.v. 27.7.1982 – 7 B 122.81 – Buchholz 316 § 37 VwVfG Nr. 1). Wenn – wie hier – der Vorbescheid in einem gerichtlichen Verfahren überprüft wurde, ist insoweit diejenige Auslegung maßgeblich – und im Rahmen der materiellen Rechtskraft für die Beteiligten bindend –, zu der das Gericht gekommen ist. Hier hat das Erstgericht mit hinreichender Deutlichkeit zum Ausdruck gebracht, dass der streitgegenständliche Vorbescheid ausschließlich einzelne Regelungen zum Maß der baulichen Nutzung zum Gegenstand hat und keinerlei Regelungen zur Art der baulichen Nutzung trifft (UA Rn. 53). Dem ist aus Sicht des Senats zuzustimmen. Maßgeblich sind die im Vorbescheidsantrag gestellten Fragen. Diese – soweit streitgegenständlich – lauten:

4
„1. Innerhalb des Bauraums sind 2 Vollgeschosse festgesetzt. Das geplante Parkhaus würde um zusätzliche 4 Vollgeschosse die festgesetzte Geschossigkeit überschreiten. Die geplante Traufhöhe liegt dabei zwischen 15,5 m und 17 m. Wird von der Einhaltung der Geschossigkeit (2 Vollgeschosse) eine Befreiung erteilt? 2. Das Parkhaus überschreitet mit 6 Vollgeschossen im Osten und im Norden den Bauraum. Wird von der Einhaltung der Baugrenze eine Befreiung erteilt?"

5
Die Beklagte beantwortete die Fragen wie folgt:

6
„1.1 Für die Errichtung von 6 Vollgeschossen wird von der Einhaltung der mit Bebauungsplan 17 a/b der Landeshauptstadt München festgesetzten zwei Vollgeschosse eine Befreiung erteilt. 1.2 Für die Überschreitung von den mit Bebauungsplan 17 a/b in nördlicher und östlicher Richtung festgesetzten Baugrenzen wird entsprechend den vorgelegten Lageplänen eine Befreiung erteilt.“

7
Sowohl die gestellten Fragen als auch ihre Beantwortung beziehen sich damit eindeutig ausschließlich auf Fragen der Zahl der Vollgeschosse und des Bauraumes, nicht jedoch auf eine möglicherweise ebenfalls erforderliche Befreiung von der Festsetzung der Geschoßflächenzahl. Dass es sich bei dem geplanten Baukörper um ein Parkhaus handelt, hat ausschließlich nachrichtlichen Charakter und nimmt – ebenso wie der Erläuterungsbericht zum Vorbescheid – nicht an dessen Bindungswirkung teil. Eine weitergehende Bindungswirkung – wie von den Klägern befürchtet – im sich möglicherweise anschließenden Baugenehmigungs- bzw. Zustimmungsverfahren ist damit ausgeschlossen und kann keine Rechtsverletzung der Kläger begründen. Die Beteiligten sind im weiteren Verfahren daran gebunden, dass Kammer und Senat die Regelungswirkung des streitgegenständlichen Vorbescheids auf die beiden ausdrücklich gestellten Fragen zur Zahl der Vollgeschosse und Bauraumüberschreitung unter Ausschluss jedweder Regelung zur geplanten Art der baulichen Nutzung festgelegt haben. Gleiches gilt für etwaige im Erläuterungsbericht zum Vorbescheid im Übrigen dargestellte Einzelheiten des geplanten Baukörpers, insbesondere – wie von den Klägern hervorgehoben – die geplante Fassadengestaltung. Vor diesem Hintergrund kann auch keine Rede davon sein, dass etwaige immissionsschutzrechtliche Fragen bereits im Vorbescheidsverfahren hätten behandelt werden müssen, nachdem sich dessen Regelungswirkung gerade nicht auf die Art der baulichen Nutzung und damit auch nicht auf immissionsschutzrechtliche Fragen bezieht. Entgegen der Zulassungsbegründung ist auch nicht erkennbar, dass die in Aussicht gestellte Regelung zur Überschreitung des Bauraumes nicht hinreichend bestimmt sein könnte. Mit dem Erstgericht ist davon auszugehen, dass der Bauraum nach Norden hin durch drei in etwa 8 m breite Treppenhäuser um jeweils ca. 3 m überschritten wird. An der Nordost-Ecke des festgesetzten Bauraums ist ein Treppenhaus mit Aufzug vorgesehen, das mit ca. 8 m Breite um ca. 5 m nach Norden hervortritt.“

8
b) Mit dem Erstgericht und entgegen der Zulassungsbegründung ist weiter davon auszugehen, dass die in Aussicht gestellten Befreiungen keine in diesem Verfahren zu berücksichtigenden Rechte der Kläger verletzt. Festsetzungen im Bebauungsplan zum Maß der baulichen Nutzung haben – entgegen solchen zur

Art der baulichen Nutzung – nach der Rechtsprechung des Senats grundsätzlich keine nachbarschützende Funktion (vgl. etwa BayVGH, B.v. 16.7.2002 – 2 CS 02.1236 – juris Rn. 34). Gleiches gilt für solche, die die überbaubaren Grundstücksflächen betreffen (vgl. BVerwG, B.v. 13. 12. 2016 – 4 B 29.16 – juris). Etwas Anderes gilt dann, wenn besondere Umstände einen hiervon abweichenden Willen des Plangebers erkennen lassen (vgl. BVerwG, U.v. 9.8.2018 – 4 C 7.17 – juris Rn. 14; BayVGH, B.v. 29.8.2014 – 15 CS 14.615 – juris Rn. 24). Dafür bedarf es einer Auslegung des Bebauungsplans und seiner Begründung. Finden sich dort keine hinreichenden Anhaltspunkte, ist davon auszugehen, dass die betreffende Festsetzung nicht nachbarschützend ist (vgl. Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 15. Aufl. 2022, vor § 29 Rn. 42). Solche Anhaltspunkte sind hier nicht erkennbar, wofür auf die Ausführungen des Erstgerichts (UA Rn. 46 f.), die sich der Senat zu eigen macht, verwiesen wird. Die Zulassungsbegründung wiederholt für ihre hiervon abweichende Meinung in erster Linie das erstinstanzliche Vorbringen. Soweit die Kläger im Übrigen auch im Zulassungsverfahren umfänglich auf Schriftverkehr und weitere Vorgänge im Vorfeld des Beschlusses über den Bebauungsplan Bezug nehmen, kommt es hierauf nicht an, nachdem etwaige Absichten zur Begrenzung des Maßes der baulichen Nutzung und der überbaubaren Grundstücksflächen, soweit die hier inmitten stehenden Festsetzungen betroffen sind, aus Rücksichtnahme auf nachbarliche Interessen – im Unterschied zu Festsetzungen an anderer Stelle (vgl. UA Rn. 47) – weder im Bebauungsplan selbst noch in dessen Begründung Niederschlag gefunden haben.

9
Zwar können Festsetzungen nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts auch ausnahmsweise dann drittschützend sein, wenn der Plangeber die drittschützende Wirkung im Zeitpunkt der Planaufstellung nicht in seinen Willen aufgenommen hatte (vgl. U.v. 9. 8.2018 – 4 C 7.17 – juris; sog. Wannsee-Entscheidung). Diese Entscheidung betraf allerdings einen Bebauungsplan aus dem Jahr 1959. Zu diesem Zeitpunkt war der Gedanke des Nachbarschutzes im öffentlichen Baurecht noch nicht entwickelt worden; vielmehr fand diese Entwicklung erst ab dem Jahr 1960 statt (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, U.v. 30.6.2017 – OVG 10 B 10.15 – juris). Der streitgegenständliche Bebauungsplan stammt aus dem Jahr 1966, datiert also deutlich später. Auf solche Bebauungspläne ist die eben geschilderte Ausnahme in der Regel nicht anwendbar (vgl. BayVGH, B.v. 24.7.2020 – 15 CS 20.1332 – juris). Eine Rückausnahme hiervon ist nicht angezeigt, nachdem – wie im vorstehenden Absatz dargelegt – der Plangeber sich in Bezug auf andere Festsetzungen im streitgegenständlichen Bebauungsplan, die ebenfalls nicht die Art der baulichen Nutzung betreffen, von nachbarlichen Interessen hat leiten lassen.

10
c) Schließlich ist dem Erstgericht auch insoweit zuzustimmen, dass die in Aussicht gestellten Befreiungen nicht das Gebot der Rücksichtnahme verletzen. Diesem kommt drittschützende Wirkung zu, soweit in qualifizierter und zugleich individualisierter Weise auf schutzwürdige Interessen eines erkennbar abgegrenzten Kreises Dritter Rücksicht zu nehmen ist. Die Anforderungen, die das Gebot der Rücksichtnahme im Einzelnen begründet, hängen wesentlich von den jeweiligen Umständen ab. Je empfindlicher und schutzwürdiger die Stellung desjenigen ist, dem die Rücksichtnahme im gegebenen Zusammenhang zu Gute kommt, desto mehr kann er an Rücksichtnahme verlangen. Je verständlicher und unabweisbarer die mit dem Vorhaben verfolgten Interessen sind, umso weniger braucht derjenige, der das Vorhaben verwirklichen will, Rücksicht zu nehmen. Abzustellen ist darauf, was einerseits dem Rücksichtnahmebegünstigten und anderseits dem Rücksichtnahmeverpflichteten nach Lage der Dinge zuzumuten ist (vgl. BayVGH, B.v. 6.4.2018 – 15 ZB 17.36 – juris Rn. 21). Ein Verstoß gegen das Rücksichtnahmegebot zu Lasten der Kläger durch die in Aussicht gestellte Befreiung für eine Bauraumüberschreitung nach Norden liegt offensichtlich nicht vor. Der Bauraum wird nach Norden hin durch drei in etwa 8 m breite Treppenhäuser um jeweils ca. 3 m überschritten und an der Nordost-Ecke des festgesetzten Bauraums ist ein Treppenhaus mit Aufzug vorgesehen, das mit ca. 8 m Breite um ca. 5 m nach Norden hervortritt. Der Abstand in direkter Linie zu den Grenzen der Grundstücke auf der Südseite der H-straße beträgt dabei um die 50 m. Die Vorbauten haben eine Höhe von 15,40 m. Unter Berücksichtigung der genannten Maße liegt es auf der Hand, dass diese gegenüber dem klägerischen Grundstück nicht rücksichtslos sind. Auch im Hinblick auf die in Aussicht gestellte Befreiung hinsichtlich der zulässigen Zahl der Vollgeschosse ist kein Verstoß gegen das Gebot der Rücksichtnahme feststellbar. Im Hinblick auf die Höhenentwicklung des Parkhauses mit 15,40 m an der Nordwand ist eine erdrückende Wirkung des Gebäudes auf das klägerische Grundstück vor dem Hintergrund einer Entfernung von über 50 m noch nicht einmal ansatzweise gegeben.

11
2. Die Rechtssache weist auch keine besonderen tatsächlichen oder rechtlichen Schwierigkeiten auf (§ 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO). Denn sie verursacht in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht keine größeren, d.h. überdurchschnittlichen, das normale Maß nicht unerheblich übersteigende Schwierigkeiten und es handelt sich auch nicht um einen besonders unübersichtlichen oder kontroversen Sachverhalt, bei dem noch nicht abzusehen ist, zu welchem Ergebnis ein künftiges Berufungsverfahren führen wird. Vielmehr ist der Rechtsstreit im tatsächlichen Bereich überschaubar und die entscheidungserheblichen rechtlichen Fragen sind durch die Rechtsprechung hinreichend geklärt. Die Zulassungsbegründung sieht zunächst Schwierigkeiten bei der Klärung der Frage, ob die Vorschriften in Bezug auf die Befreiungen in Aussicht gestellt wurden, drittschützend sind. Im Gegensatz hierzu ist diese Frage durch einfache Rechtsanwendung und Anlegung der Kriterien der bislang hierzu ergangenen Rechtsprechung ohne weiteres negativ zu beantworten (vgl. oben 1.). Darüber hinaus meint die Zulassungsbegründung, die Frage, ob im Vorbescheidsverfahren bereits auch Aspekte des Immissionsschutzes hätten geklärt werden müssen, sei schwierig. Nachdem der Vorbescheid, wie oben unter 1. dargelegt, sich jedoch nur auf bestimmte Befreiungen von Festsetzungen betreffend das Maß der baulichen Nutzung bzw. die überbaubare Grundstücksfläche bezieht, liegt es auf der Hand, dass keine Veranlassung bestand, sich zu immissionsschutzrechtlichen Fragestellungen zu verhalten.

12
3. Der geltend gemachte Zulassungsgrund einer grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache (§ 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO) liegt nicht vor. Der Begriff der grundsätzlichen Bedeutung erfordert, dass die im Zulassungsantrag dargelegte Rechts- oder Tatsachenfrage für die Entscheidung der Vorinstanz von Bedeutung war, auch für die Entscheidung im Berufungsverfahren erheblich wäre, diese höchstrichterlich oder – bei tatsächlichen Fragen oder nicht revisiblen Rechtsfragen – durch die Rechtsprechung des Berufungsgerichts nicht geklärt und über den Einzelfall hinaus bedeutsam ist (vgl. BayVGH, B.v.12.10.2010 – 14 ZB 09.1289 – juris). Zur Darlegung dieses Zulassungsgrundes ist eine Frage auszuformulieren und substantiiert anzuführen, warum sie für klärungsbedürftig sowie entscheidungserheblich gehalten und aus welchen Gründen ihr eine allgemeine, über den Einzelfall hinausreichende Bedeutung zugemessen wird (vgl. BayVGH, B.v. 20.11.2018 – 9 ZB 16.2323 – juris). Für grundsätzlich bedeutsam hält die Zulassungsbegründung die folgende Frage:

13
„Ist es rechtlich zutreffend, dass wenn eine Festsetzung zum Maß der baulichen Nutzung in der Zeichenerklärung ausdrücklich die Nachbarn in Bezug nimmt, dies einen eigenen Maßstab für die Beurteilung der Frage setzt, welche weiteren Bebauungsplanfestsetzungen drittschützend zu Gunsten von Nachbarn außerhalb des Bebauungsplangebietes sein sollen, und sich der Drittschutz somit nicht mehr (auch) aus der Begründung des Bebauungsplans oder auch aus sonstigen Vorgängen im Zusammenhang mit der Planaufstellung ergeben kann?“

14
Es fehlt jedoch vollständig an der Darlegung, warum diese Frage im hiesigen Fall entscheidungserheblich sein soll. Die Frage nimmt offensichtlich Bezug auf die vom Senat geteilte Wertung des Erstgerichts, dass die von den streitgegenständlichen Befreiungen betroffenen Festsetzungen des Bebauungsplans auch deshalb nicht drittschützend sein können, nachdem an anderer Stelle im Bebauungsplan selbst ausdrücklich auf den Nachbarschutz Bezug genommen wurde. Jedenfalls aber betrifft dieser Umstand eine einzelfallbezogene Auslegung des Bebauungsplans und seiner Begründung, die nicht verallgemeinerungsfähig ist.

15
4. Der geltend gemachte Zulassungsgrund der Divergenz (§ 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO) liegt ebenfalls nicht vor. Dessen Darlegung erfordert nicht nur die genaue Benennung des Gerichts und die zweifelsfreie Angabe seiner Divergenzentscheidung. Darzulegen ist auch, welcher tragende Rechts- oder Tatsachensatz in dem Urteil des Divergenzgerichts enthalten ist und welcher bei der Anwendung derselben Rechtsvorschrift in dem angefochtenen Urteil aufgestellte tragende Rechts- oder Tatsachensatz dazu in Widerspruch steht. Die divergierenden Sätze müssen einander so gegenübergestellt werden, dass die Abweichung erkennbar wird (stRspr vgl. BVerwG, B.v. 17.7.2008 – 9 B 15.08 – NVwZ 2008, 1115 Rn. 22 m.w.N.). An letzterem Kriterium fehlt es bereits. Aus der nahezu vierseitigen Begründung zu dieser Rüge wird im Übrigen deutlich, dass im Kern moniert wird, das Erstgericht habe bei der Ermittlung der Frage, ob

den Vorschriften, von denen befreit werden soll, drittschützende Wirkung zukommt, entgegen der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs, die an verschiedenen Stellen zum Ausdruck käme, ausschließlich auf den Bebauungsplan selbst und dessen Begründung abgestellt. Das ist jedoch nicht der Fall. Vielmehr hat das Erstgericht insoweit auch sonstige Umstände wie den Schriftverkehr und andere Vorgänge im Vorfeld des Bebauungsplanbeschlusses berücksichtigt, ohne jedoch zu dem von den Klägern gewünschten Ergebnis zu kommen.

16
5. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertentscheidung folgt aus §§ 47, 52 Abs. 1 GKG und entspricht derjenigen des Erstgerichts, die von den Beteiligten nicht infrage gestellt wurde.

17
6. Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO). Mit ihm wird das Urteil des Verwaltungsgerichts rechtskräftig (§ 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO).