

Titel:

Unzulässige Vorbescheidsanfrage im Baurecht

Normenketten:

BauGB § 31 Abs. 2, § 34 Abs. 1, Abs. 2

BauNVO § 11 Abs. 3, § 15

BayBO Art. 64, Art. 71, Art. 81 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 S. 2

Leitsätze:

1. Ein Vorbescheid kann nur zu einzelnen Fragen eines Bauvorhabens erteilt werden, die einer separaten Entscheidung zugänglich sind. (Rn. 23) (redaktioneller Leitsatz)
2. Ein Antrag auf Vorbescheid ist unzulässig, wenn die gestellte Frage nicht ohne Kenntnis und Prüfung des Gesamtvorhabens beurteilt werden kann und die Bauvorlagen eine Beurteilung des Vorhabens nicht zulassen. (Rn. 30) (redaktioneller Leitsatz)
3. Eine Befreiung von den Festsetzungen des Bebauungsplans ist nicht möglich, wenn die Grundzüge der Planung berührt werden und keine individuellen Gründe vorliegen, die eine Befreiung erforderlich machen. (Rn. 35) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Unzulässige Vorbescheidsfrage, Bauvorlagen (unvollständig), Baugenehmigung, Bebauungsplan, Vorhaben, Gewerbegebiet, Bescheid, Hinterlegung, Vorbescheid, Zulassung, Befreiung, Innenbereich, Kostenentscheidung, Einzelhandelsbetrieb, Genehmigung, Bauvoranfrage, Kosten des Verfahrens, Ermessensreduzierung auf Null, kein Anspruch, Bauvorlagen, Genehmigungsfähigkeit, Bauaufsichtsbehörde, Betriebsbeschreibung, Dachform

Tenor

I. Die Klage wird abgewiesen.

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

Die Beigeladene trägt ihre außergerichtlichen Kosten selbst.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar.

Tatbestand

1

Die Klägerin begehrt die positive Beantwortung einer Vorbescheidsfrage für einen großflächigen Einzelhandelsbetrieb im Gewerbegebiet.

2

Die Klägerin betreibt auf den FlNr.- ... und ...4, Gem. ... („... 5b“, im Folgenden: Vorhabengrundstücke) einen Lebensmittelmarkt.

3

Die Vorhabengrundstücke liegen im Geltungsbereich des Bebauungsplans Nr. ... „Gewerbegebiet“ der Beigeladenen (1. Änderung vom 30. August 2001), der u.a. ein Gewerbegebiet festsetzt und als zulässige Dachform Satteldächer mit maximaler Dachneigung von 26° und Flachdächer vorsieht.

4

Am 2. November 2021 stellte die Klägerin einen Antrag auf Vorbescheid mit folgender Frage:

5

„Ist eine Genehmigung für die geplante Erweiterung möglich, trotz der Nichtübereinstimmung mit dem vorhandenen Bebauungsplan?“

6

Vorgesehen ist die Erweiterung des Bestandsmarktes mit einer Verkaufsfläche von 941,02 m² um 257,97 m², auf insgesamt 1.198,99 m². Die Geschossfläche beläuft sich auf 1.612,47 m². Der Anbau soll an den Bestand, der über ein Satteldach verfügt, mit einem Pultdach angebaut werden. Dem Vorbescheidsantrag war eine „Auswirkungsanalyse zur geplanten Erweiterung“ des Lebensmittelmarktes vom 8. Oktober 2021 der „C.-GmbH“ beigefügt, wonach das Vorhaben nach § 11 Abs. 3 BauNVO als städtebaulich verträglich zu beurteilen sei. Der Vorbescheidsantrag enthielt zudem je einen Antrag auf Befreiung von der Art der baulichen Nutzung sowie von der festgesetzten Dachform. Durch die Erweiterung erhalte der Lebensmittelmarkt eine Verkaufsfläche, die nur in einem Sondergebiet zulässig sei. Bereits die bestehende Verkaufsfläche sei größer als 800 m². Die Vergrößerung sei zur Erweiterung der Produktpalette zwingend notwendig. Die Erweiterung der Verkaufsfläche erhalte ein Pultdach mittels einer schräg verlaufenden Attika.

7

Mit Beschluss vom 26. Oktober 2021 versagte die Beigeladene das Einvernehmen.

8

Am 6. November 2021 nahm die Regierung von Oberbayern zum Vorhaben Stellung. Die Verkaufsflächenerweiterung widerspreche dem Ziel des Landesentwicklungsplans.

9

Mit Bescheid vom 3. Februar 2022, dem Bevollmächtigten der Klägerin zugestellt am 8. Februar 2022, „lehnte“ der Beklagte den „Antrag auf Erteilung eines Vorbescheids ab“. Gegenstand der Bauvoranfrage sei die planungsrechtliche Zulässigkeit. Das Vorhaben sei als großflächiger Einzelhandel im Gewerbegebiet bauplanungsrechtlich unzulässig. Der gewählte Standort widerspreche aufgrund der fehlenden städtebaulich integrierten Lage dem Landesentwicklungsplan. Die Erteilung einer Befreiung komme nicht in Betracht, da die Zulassung eines Kern- oder sondergebietspflichtigen Einzelhandelsgroßprojekts im vorliegenden Gewerbegebiet den Grundzügen der Planung sowie den Zielen des Landesentwicklungsplans widerspreche. Auch durch die geplante Dachform seien die Grundzüge der Planung berührt.

10

Mit am 2. März 2022 bei Gericht eingegangener Klage wendet sich die Klägerin gegen den Ablehnungsbescheid. Sie beantragt,

11

I. Der Bescheid des Landratsamtes R. vom 03.02.2022, Az.: ..., wird aufgehoben.

12

II. Der Beklagte wird verpflichtet, der Klägerin den beantragten positiven Bauvorbescheid zur Frage der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit eines Anbaus an einen bestehenden ...-Markt zur Erweiterung der Verkaufsfläche auf ca. 1.200 m² auf dem Grundstück Flur-Nrn. ..., ...4 der Gemarkung (** ... 5b,*) zu erteilen.

13

Hilfsweise:

14

Der Beklagte wird verpflichtet, über den Antrag der Klägerin auf Erteilung eines positiven Bauvorbescheids zur Frage der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit eines Anbaus an einen bestehenden ...-Markt zur Erweiterung der Verkaufsfläche auf ca. 1.200 m² auf dem Grundstück Flur-Nrn. ..., ...4 der Gemarkung (** ... 5b,*) unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden.

15

Das Vorhaben der Klägerin sei als Einzelhandelsbetrieb im Gewerbegebiet generell zulässig. Die beantragte Erweiterung sei bauplanungsrechtlich unbedenklich. Das Vorhaben sei, wie sich dem Gutachten vom 8. Oktober 2021 entnehmen lasse, nicht sondergebiets typisch. Die geplante Erweiterung widerspreche dem Landesentwicklungsplan nicht. Die Funktionsfähigkeit der zentralen Orte und die Verbrauchernahversorgung im Einzugsgebiet werde durch das Vorhaben nicht beeinträchtigt. Es löse lediglich wettbewerbliche Wirkung gegenüber anderen Anbietern aus. Im nördlichen Teilbereich des Bebauungsplans, in dem auch der Vorhabenstandort liege, befänden sich im Wesentlichen bereits im Bestand großflächige Einzelhandelsgeschäfte, ebenso im mittigen Bereich des Plangebiets. Durch die

Prägung des nördlichen Plangebiets als Einzelhandelsstandort sei schon jetzt von einer großflächigen Einzelhandelsagglomeration auszugehen. Insofern würden Zweifel daran bestehen, ob der Bebauungsplan am Vorhabenstandort überhaupt wirksam sei. Die Beigeladene habe bei Aufstellung des Bebauungsplans bewusst ein Nahversorgungszentrum mit Einzelhandelsgeschäften schaffen wollen. Die Festsetzung eines Gewerbegebiets stelle insoweit einen „Etikettenschwindel“ dar und sei unwirksam. Aufgrund der Teilunwirksamkeit des Bebauungsplans richte sich die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit nach § 34 BauGB. Das Vorhaben sei im unbeplanten Innenbereich zulässig. Selbst bei Wirksamkeit des Bebauungsplans sei das Vorhaben bauplanungsrechtlich zulässig. Die Klägerin habe die Vermutungsregel bereits durch Vorlage der Auswirkungenanalyse widerlegen können. Bereits der Bestand überschreite die Regelvermutung, ohne dass negative Auswirkungen im Sinne von § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO aufgetreten wären. Ferner stelle die Einzelhandelsagglomeration den zentralen Versorgungsbereich im Gebiet der Beigeladenen dar, sodass schädliche Auswirkungen von vornherein ausgeschlossen werden könnten.

16

Der Beklagte beantragt,

17

die Klage abzuweisen.

18

Das Vorhaben sei bauplanungsrechtlich unzulässig, eine Befreiung komme nicht in Betracht. Entscheidend für die Anwendung von § 11 Abs. 3 BauNVO sei nicht das vorgelegte Gutachten, sondern dass die Möglichkeit bestehe, dass die Erweiterung des Marktes sich auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung oder auch die städtebauliche Entwicklung und Ordnung nicht nur unwesentlich auswirken könne. Die Erweiterung liege aufgrund ihrer Gesamtgeschossfläche über dem gesetzlich festgelegten Rahmen und sei damit unzulässig.

19

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichts- und die vorgelegten Behördenakten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

20

Die zulässige Klage ist nicht begründet. Die Klägerin hat weder einen Anspruch auf positive Beantwortung der streitgegenständlichen Vorbescheidsfrage, noch einen Anspruch auf deren Neuverbescheidung durch den Beklagten unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts, § 113 Abs. 5 Sätze 1 und 2 VwGO § i.V.m. Art. 71 Satz 1 und 4 BayBO i.V.m. Art. 64 BayBO i.V.m. § 5 Bauvorlagenverordnung (BauVorV). Die gestellte Frage ist bereits unzulässig, zudem sind die eingereichten Bauvorlagen mangelhaft.

21

1. Gemäß Art. 71 Satz 1 BayBO ist vor Einreichung eines Bauantrags auf Antrag zu einzelnen Fragen des Bauvorhabens vorweg ein Vorbescheid zu erteilen. Als feststellender Verwaltungsakt stellt der Vorbescheid im Rahmen der vom Bauherren gestellten Fragen die Vereinbarkeit des Vorhabens mit den öffentlich-rechtlichen Vorschriften, die Gegenstand der Prüfung sind, fest. Er entfaltet insoweit während seiner Geltungsdauer Bindungswirkung für das nachfolgende Baugenehmigungsverfahren.

22

Dem Antrag muss – gegebenenfalls nach Auslegung, § 133 BGB analog (vgl. Decker in: Simon/Busse, Bayerische Bauordnung, Stand: Mai 2025, Art. 71 Rn. 36) – sowohl das Vorhaben, dessen Zulässigkeit geprüft werden soll, als auch der Umfang, in dem die Prüfung begehrt wird, entnommen werden können (BayVGh, U.v. 22.5.2006 – 1 B 04.3531 – NVwZ-RR 2007, 653 = juris Rn. 23). Der Antragsteller hat durch seinen Genehmigungsantrag festzulegen, was „das Vorhaben“ und damit der zu beurteilende Verfahrensgegenstand sein soll (vgl. BVerwG, Urt. v. 4.07.1980 – 4 C 99/77, BRS 36 Nr. 158). Es ist nicht Aufgabe der Bauaufsichtsbehörde oder des Gerichts, aus dem Gesamtvorbringen bescheidungsfähige Fragen herauszuarbeiten (vgl. BayVGh, B.v. 11.1.2011 – 15 ZB 08.1565 – juris Rn. 14 m.w.N.; B.v. 14.5.2007 – 1 ZB 06.225 – juris Rn. 13).

23

Gegenstand des Vorbescheids können nur einzelne Fragen eines Vorhabens sein, die einer separaten Entscheidung zugänglich sein müssen. Die „einzelne Frage“ kann die Übereinstimmung eines konkreten Vorhabens (oder bei einem teilbaren Vorhaben von Teilen dessen) mit einer öffentlich-rechtlichen Vorschrift insgesamt, sowie auch ein einzelnes Tatbestandsmerkmal betreffen (vgl. Decker in: Simon/Busse, Bayerische Bauordnung, Stand: Mai 2025, Art. 71 Rn. 71 u. 73).

24

Wird der vom StMB zur Verfügung gestellte Vordruck (vgl. § 1 Abs. 3 BauVorIV) verwendet und keine konkrete Frage gestellt, gilt laut dessen Ziffer 6, dass in diesem Fall „die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit des in Ziffer 2 beschriebenen Vorhabens“ Gegenstand der Anfrage ist. Hat der Bauherr dagegen eine Frage gestellt, ist diese maßgeblich (Michl in: BeckOK Bauordnungsrecht Bayern, Spannowsky/Manssen, Stand: 1.5.2025, Art. 71 Rn. 22).

25

2. Dieses berücksichtigend ist die streitgegenständliche Frage, ob „eine Genehmigung für die geplante Erweiterung trotz der Nichtübereinstimmung mit dem vorhandenen Bebauungsplan möglich ist“ bereits unzulässig.

26

Es handelt sich hierbei um keine einzelne Frage zu einem einzelnen zu beurteilenden Gebäudeteil oder zu einem im einschlägigen Genehmigungsverfahren zu prüfenden Tatbestandsmerkmal oder zur Übereinstimmung mit einer einzelnen öffentlich-rechtlichen Vorschrift. Die Frage nach der „möglichen Genehmigung“ ist allumfassend und keiner Einschränkung zugänglich. Hier wird sinngemäß danach gefragt, ob für das Vorhaben eine Baugenehmigung in Aussicht gestellt werden kann. Darin fehlt die Beschränkung auf eine einzelne Frage (vgl. hierzu auch: VG München, U.v. 30.9.2019 – M 8 K 18.6099 – juris Rn. 50). Ein Vorbescheid kann sich nur zu einzelnen Fragen einer Baugenehmigung verhalten und nicht die komplette Genehmigungsfähigkeit abdecken.

27

Die Auslegung, dass der Bauherr lediglich die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit des Vorhabens abfragen wollte, kommt anhand der eingereichten Bauvorlagen nicht in Betracht. Im Rahmen des Vorbescheids wurden Befreiungen nach § 31 Abs. 2 BauGB beantragt und zwar nicht nur von der Art der baulichen Nutzung (GE), sondern auch von der Dachform. Die Frage der Dachform betrifft nicht die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit. Hierbei handelt es sich um eine örtliche Bauvorschrift zur Gestaltung von baulichen Anlagen, die in den Bebauungsplan integriert wurde, Art. 81 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 Satz 1 BayBO. Wäre mit dem Ausdruck „Genehmigung“ allein die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit gemeint, erschließt sich nicht, warum in diesem Zusammenhang nach der Dachform gefragt werden sollte.

28

3. Selbst wenn man die gestellte Frage (entgegen dem klaren Wortlaut von Frage und Bauvorlagen) als zwei Fragen auslegen wollte – also eine Frage nach der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit des Vorhabens und eine weitere Frage nach einer Befreiung für die Dachform – so steht der Klägerin gleichwohl kein Anspruch auf positive Beantwortung der Fragen zu.

29

3.1. Soweit nach der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit des Vorhabens gefragt werden sollte, wären die Bauvorlagen nicht ausreichend, um eine abschließende Beurteilung hinsichtlich des Einfügens nach der Art der baulichen Nutzung treffen zu können.

30

Ein Vorbescheidsantrag ist auch dann nicht verbescheidungsfähig, wenn die zur Entscheidung gestellte Frage nicht ohne Kenntnis und Prüfung des Gesamtvorhabens beurteilt werden kann, die Bauvorlagen eine Beurteilung des Vorhabens aber nicht zulassen oder wesentliche Fragen ausgeklammert bleiben (BayVGH, U.v. 2.8.2017 – 2 B 17.544 – juris Rn. 12). Insbesondere fehlt hier eine Betriebsbeschreibung, Art. 71 Satz 4, 64 Abs. 2 Satz 1 BayBO i.V.m. §§ 5, 3 Nr. 3, 9 BauVorIV.

31

Dies gilt unabhängig davon, ob der Bebauungsplan wirksam oder (etwa aufgrund eines „Etikettenschwindels“ oder Obsoleszents) unwirksam (geworden) ist. Ob die Anlage im Einzelfall – § 15 BauNVO, ggf. i.V.m. § 34 Abs. 2 BauGB – unzulässig ist, kann hier ohne Betriebsbeschreibung nicht

beurteilt werden. Gleiches gilt in einer „Gemengelage“. Dort ist das im Gebot des „Einfügens“ i.S.d. § 34 Abs. 1 BauGB enthaltene Rücksichtnahmegebot zu prüfen (BVerwG, B.v.11.1.1999 – 4 B 128/98 – juris Rn. 3; BayVGh, B.v.5.12.2012 – 2 CS 12.2290 – Juris Rn. 3).

32

Handelt es sich bei der Erweiterung des Betriebs – wie hier – nicht um ein selbstständiges, abtrennbares Vorhaben, sondern um die Änderung einer baulichen Anlage, kann die Erweiterung nicht isoliert beurteilt werden. Bei der Änderung einer baulichen Anlage muss das Gesamtvorhaben in seiner durch die Erweiterung geänderten Gestalt geprüft werden; das vom Bauherrn angestrebte Ergebnis der Baumaßnahme muss den zu prüfenden bauplanungsrechtlichen Vorschriften entsprechen (BVerwG, B.v. 29.11.2005 – 4 B 72.05 – NVwZ 2006, 340). Die Auswirkungen des geänderten Vorhabens auf seine Umgebung lassen sich ohne Betriebsbeschreibung nicht abschätzen. Gerade bei einem großflächigen Einzelhandel, von dem allein aufgrund seiner Größe (rd. 1.600 m² Geschossfläche mit rd. 1.200 m² Verkaufsfläche) keine nur unwesentlichen städtebaulichen Auswirkungen ausgehen, ist es unerlässlich, diese insbesondere im Hinblick auf Betriebsvorgänge, Anlieferung, Immissionen, das Verkehrsaufkommen und den Einfluss auf den Verkehr sowie die übrigen städtebaulich relevanten Effekte in den Blick zu nehmen.

33

Die beigelegte Auswirkungsanalyse vermag die erforderliche Betriebsbeschreibung nicht zu ersetzen, da diese sich nur mit dem hier ebenfalls zu prüfenden § 11 Abs. 3 BauNVO (vgl. BVerwG, B.v. 29.11.2005 – 4 B 72.05 – NVwZ 2006, 340) auseinandersetzt, jedoch insbesondere zu den wesentlichen Betriebsabläufen keinen Aufschluss gibt.

34

3.2. Ein Anspruch auf Befreiung, § 31 Abs. 2 BauGB i.V.m. Art. 81 Abs. 2 Satz 2 BayBO – also eine Ermessensreduzierung auf Null – hinsichtlich der gewählten Dachform ist nicht ersichtlich (vgl. zur Anwendbarkeit des Art. 81 Abs. 2 Satz 2 BayBO in der derzeit geltenden Fassung: BayVGh, U.v. 14.2.2012 – 15 B 11.801 – juris Rn. 18).

35

Nach § 31 Abs. 2 BauGB kann von den Festsetzungen des Bebauungsplans unter bestimmten Voraussetzungen befreit werden. Alle Alternativen des § 31 Abs. 2 BauGB setzen als „vor die Klammer gezogenes“ Tatbestandsmerkmal voraus, dass die Grundzüge der Planung nicht berührt werden. Die Grundzüge der Planung werden durch die den Festsetzungen des Bebauungsplans zugrundeliegende und in ihnen zum Ausdruck kommende planerische Konzeption gebildet. Ob die Grundzüge der Planung berührt werden, hängt von der jeweiligen Planungssituation ab (vgl. BayVGh, U.v. 24.3.2011 – 2 B 11.59 – juris Rn 30). Eine Befreiung von einer Festsetzung, die für die Planung tragend ist, darf nicht aus Gründen erteilt werden, die sich in einer Vielzahl gleichgelagerter Fälle oder gar für alle von einer bestimmten Festsetzung betroffenen Grundstücke anführen ließen (vgl. BVerwG, B.v. 29.7.2008 – 4 B 11/08 – juris Rn. 4; BayVGh, B.v. 14.3.2019 – 1 ZB 17.2289 – juris Rn. 9).

36

Die Grundzüge der Planung ergeben sich vorliegend ohne Weiteres aus der Festsetzung – einheitliche Gestaltung der Dachformen – selbst. Individuelle Gründe, die eine Befreiung erforderlich machen würden, sind nicht ersichtlich und wurden auch nicht vorgetragen. Offensichtlich steht das großflächige Pultdach insbesondere aufgrund der Art seiner Ausführung im Widerspruch zu den gestalterischen Vorstellungen der Plangeberin und widerspricht den Grundzügen der Planung. Dadurch, dass es den First des im Bestand vorhandenen Satteldaches im Anschlussbereich nicht aufgreift, sondern optisch eine massive Einbuchtung im Dach hervorruft, wird der Gegensatz zu dem gestalterisch Gewollten besonders deutlich. Da die Grundzüge der Planung berührt sind, kommt eine Verpflichtung des Beklagten zu einer erneuten Verbescheidung nicht in Betracht.

37

4. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass eine Änderung bzw. „Ergänzung“ des Vorbescheidsantrags im gerichtlichen Verfahren grundsätzlich nicht mehr in Betracht kommt (vgl. BayVGh, U.v. 2.9.1986 – 26 B 83 A.2240 – juris Ls. 1; U.v. 14.2.2001 – 2 B 99.933 – juris Rn. 19; VG Köln, U.v. 18.4.2018 – 23 K 2258/16 – BeckRS 2018, 48236 Rn. 44).

38

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

39

Die Beigeladene hat keinen eigenen Antrag gestellt und sich insoweit auch keinem Kostenrisiko unterworfen. Es entspricht daher billigem Ermessen, dass sie ihre außergerichtlichen Kosten selbst trägt, § 154 Abs. 3, § 162 Abs. 3 VwGO.

40

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.