

Titel:

Isolierte Anfechtung einer auflösenden Bedingung in einem immissionsschutzrechtlichen Vorbescheid für Windenergieanlagen

Normenketten:

VwGO § 101 Abs. 2

BayVwVfG Art. 36 Abs. 1 Alt. 2, Abs. 2 Nr. 2, Abs. 3

BImSchG § 9 Abs. 1, Abs. 3, § 12, § 21 Abs. 1 Nr. 3, Nr. 4

Leitsätze:

Sind im Zeitpunkt des Erlasses eines immissionsschutzrechtlichen Vorbescheids i.S.v. § 9 Abs. 1 BImSchG die zur Vorbescheidung gestellten Genehmigungsvoraussetzungen erfüllt, ist eine auflösende Bedingung als Nebenbestimmung i.S.v. Art. 36 Abs. 1 Alt. 2 BayVwVfG, die einem prognostizierten künftigen Wegfall der im Vorbescheid festgestellten Genehmigungsvoraussetzungen Rechnung tragen soll, unzulässig. Zur Bewältigung erst nach Vorbescheiderlass eintretender Entwicklungen kommt ein (Teil-)Widerruf des Vorbescheids in Betracht (anknüpfend an BVerwG, U.v. 11.9.2025 – 7 C 10.24 – Rn. 28 f). (Rn. 26 und 27)

1. § 12 BImSchG ist nicht auf Vorbescheide anwendbar. (Rn. 22) (redaktioneller Leitsatz)

2. Ein Anspruch auf Erteilung eines immissionsschutzrechtlichen Vorbescheids besteht, wenn die zur Vorbescheidung gestellten Voraussetzungen des § 6 BImSchG vorliegen. Ist der Behörde insoweit im zugrundeliegenden Fachrecht kein Ermessen eingeräumt, verbietet sich ein Rückgriff auf Art. 36 Abs. 2 BayVwVfG auch im Rahmen des Vorbescheids. (Rn. 23) (redaktioneller Leitsatz)

3. Die Aufnahme einer auflösenden Bedingung in einen immissionsschutzrechtlichen Vorbescheid, die nur auf einer Prognose anhand gewisser Wahrscheinlichkeiten basiert, ist mit dem Wesen des Vorbescheids unvereinbar (vgl. Art. 36 Abs. 3 BayVwVfG). (Rn. 27) (redaktioneller Leitsatz)

4. Aufgrund der Anknüpfung an den Zeitpunkt der Genehmigungserteilung erstreckt sich die Feststellungswirkung einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung nicht auf nachträgliche Änderungen der Sach- oder Rechtslage. (Rn. 27) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

immissionsschutzrechtlicher Vorbescheid für Windenergieanlagen, isolierte Anfechtung einer Nebenbestimmung, Nebenbestimmung bzw. auflösende Bedingung in einem immissionsschutzrechtlichem Vorbescheid, prognostische Berücksichtigung künftiger Änderungen der Sach-/Rechtslage im Rahmen von Nebenbestimmungen, Nebenbestimmung, auflösende Bedingung, Vorbescheid, Prognoseverbot, Vertrauensschutz, Investitionsschutz, immissionsschutzrechtlicher Vorbescheid, Windenergieanlagen, Rechtsgrundlage, Anfechtungsklage, maßgeblicher Zeitpunkt, bauplanungsrechtliche Zulässigkeit, Teilbarkeit, Feststellungswirkung, Ausschnitt der späteren Genehmigung, Investitionssicherheit

Fundstelle:

UPR 2026, 317

Tenor

I. Ziffer III.4.1 des Vorbescheids des Beklagten vom 2. September 2025 wird aufgehoben.

II. Der Beklagte hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht die Klägerin vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Die Klägerin, eine GmbH, wendet sich gegen eine auflösende Bedingung, welche als Nebenbestimmung einem ihr gemäß § 9 Abs. 1 BImSchG erteilten immissionsschutzrechtlichen Vorbescheid betreffend vier Windenergieanlagen beigelegt wurde.

2

Am 2. September 2025 erteilte das Landratsamt ... (im Folgenden: Landratsamt) der Klägerin auf deren am 28. April 2024 eingegangenen Antrag einen immissionsschutzrechtlichen Vorbescheid zur Errichtung und zum Betrieb von 4 Windenergieanlagen (WEA) auf den Grundstücken FlNr. 1178/2 und 1177 der Gemarkung E. Die Errichtung und der Betrieb der 4 WEA seien laut Bescheidziffer I. bauplanungsrechtlich unter bestimmten, unter Bescheidziffer III. aufgeführten Voraussetzungen und Vorbehalten zulässig. Unter Bescheidziffer III.4.1 („Weitere Voraussetzungen und Vorbehalte“) heißt es:

3

Die Feststellung der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit unter Ziffer I des Tenors dieses Bescheids, für vier Windenergieanlagen (WEA) auf den Grundstücken Flur-Nrn. 1178/2 und 1177 der Gemarkung E., wird mit der auflösenden Bedingung erteilt, dass diese Feststellung erlischt, sobald das Erreichen des 1,1 Prozent Flächenziels für die Planungsregion A., Region 9, festgestellt und bekannt gemacht wurde.

4

Zur Begründung führte das Landratsamt im Wesentlichen aus, dass die Klägerin ein berechtigtes Interesse am beantragten Vorbescheid dahingehend belegt habe, dass dieser aus Gründen der Verringerung des Investitionsrisikos erforderlich sei. Zudem entsprächen die Flächen einem Windvorranggebiet im aktuellen Entwurf zur Änderung des Regionalplans.

5

Die geplanten WEA seien nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB grundsätzlich im Außenbereich privilegierte Vorhaben; die 10 H-Regelung des Art. 82 Abs. 1 BayBO greife aufgrund Art. 82 Abs. 5 Nr. 6 BayBO nicht. Öffentliche Belange stünden nicht entgegen, die Erschließung sei gesichert. Der rechtswirksame Flächennutzungsplan der (Standort-)Gemeinde D. sehe keine Konzentrationsflächen für Windenergie mit Ausschlusswirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB vor. Im aktuell geltenden Regionalplan lägen die Standorte im Bereich sog. „weißer Flächen“.

6

Die auflösende Bedingung beruhe auf Art. 36 Abs. 2 Nr. 2 BayVwVfG, demzufolge das Landratsamt nach pflichtgemäßem Ermessen befugt sei, dem Vorbescheid eine Bestimmung, nach der der Wegfall einer Vergünstigung von dem ungewissen Eintritt eines zukünftigen Ereignisses abhängt, hinzuzufügen. Aufgrund gesetzlicher Fristen müsse der Vorbescheid aktuell erteilt werden. Es sei aber absehbar, dass bald ein Beschluss des Regionalen Planungsverbands zur Feststellung des 1,1% Flächenziels für die Planungsregion A., Region 9 erlassen werde. Ab dann seien die geplanten WEA nur noch sonstige Vorhaben i.S.v. § 35 Abs. 2 BauGB und wären nicht ausnahmsweise zulässig, weil sie aufgrund ihrer Lage im Naturpark Augsburg westliche Wälder und im Landschaftsschutzgebiet die Belange des Orts- und Landschaftsbilds berührten. Zwar sei die Fortschreibung des Teilfachkapitels B IV 2.4.2 – Nutzung der Windenergie – des Regionalplans der Region Augsburg in die Wege geleitet worden; der dortige Planungsstand habe jedoch noch nicht die entsprechende Planreife für ein in Aufstellung befindliches Windenergiegebiet. Denn der Umfang der Planung liege mit 2,4% weit über den bis zum 31. Dezember 2027 verpflichtend zu erreichenden 1,1%. Im Hinblick auf die zahlreichen Einwände und Anregungen, die im Verfahren zur Regionalplanänderung eingegangen seien, sei nicht sichergestellt, dass alle im Planentwurf vorgesehenen Windenergieflächen auch tatsächlich ausgewiesen würden.

7

Nach Feststellung und Bekanntmachung des Erreichens des Teilflächenziels sei daher ein Widerruf des Vorbescheids nach § 21 Abs. 1 Nr. 3 i.V.m. § 9 Abs. 3 BImSchG geboten, verhältnismäßig und ermessensgerecht. Folglich sei auch die verfügte auflösende Bedingung ermessensgerecht und verhältnismäßig. Sie diene der Rechtsklarheit für die Klägerin sowie der Reduzierung des Verwaltungsaufwands im Hinblick auf den ansonsten zeitnah drohenden Widerruf des Vorbescheids. Sie bereite die Klägerin bereits jetzt auf eine drohende Tatsachenänderung vor und verhindere einen unsachgemäßen Vertrauensschutz. Das Interesse der Klägerin sei wirtschaftlicher Natur, insbesondere im Hinblick auf die Verringerung des Investitionsrisikos. Durch die Aufnahme der auflösenden Bedingung sei die Klägerin nicht schlechter gestellt als bei einem Widerruf mit der Folge des § 21 Abs. 4 BImSchG i.V.m. §

9 Abs. 3 BImSchG. Im vorliegenden Fall entfalle das Vertrauen in den Vorbescheid bereits von Anfang an, da bei einem Erlass ohne auflösende Bedingung mittels eines entsprechenden Hinweises auf den kurzzeitigen Bestand des Vorbescheids das notwendige schutzwürdige Vertrauen zerstört werden könne.

8

In seiner Sitzung vom 17. September 2025 stellte der Planungsausschuss des Regionalen Planungsverbands nach § 5 Abs. 2 Satz 1 WindBG fest, dass der Flächenbeitragswert von 1,1% gemäß LEP 6.2.2 (Z) für die Region Augsburg erreicht worden ist. Der Feststellungsbeschluss wurde im Amtsblatt der Regierung von Schwaben am 21. Oktober 2025 öffentlich bekanntgemacht.

9

Am 30. September 2025 erhob die Klägerin Anfechtungsklage.

10

Die Klägerin beantragt,

11

die Ziffer III.4.1 des Vorbescheids des Beklagten vom 2. September 2025 aufzuheben.

12

Bezüglich des ursprünglich gestellten weiteren Antrags, auch die Ziffer III.4.2 (Anordnung der sofortigen Vollziehung von Ziffer III.4.1) des Vorbescheids aufzuheben, hat die Klägerin mit Schriftsatz vom 9. Dezember 2025 darauf hingewiesen, dass dieser Antrag als Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO zu verstehen sei. Auf diesen Antrag stellte der Senat mit Beschluss vom 5. März 2026 (Az. 22 AS 25.40083) die aufschiebende Wirkung der Klage gegen die Ziffer III.4.1 des Vorbescheids wieder her.

13

Zur Begründung ihrer Klage führt die Klägerin im Wesentlichen aus, dass die auflösende Bedingung rechtswidrig sei. Zum maßgeblichen Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung hätten die Genehmigungsvoraussetzungen der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit vorgelegen; der Beklagte hätte dies ohne Nebenbestimmung im Vorbescheid feststellen müssen. Einschlägig sei insoweit nur Art. 36 Abs. 1 BayVwVfG und nicht Art. 36 Abs. 2 BayVwVfG, da es sich bei der späteren Genehmigungserteilung um eine gebundene Entscheidung handle. Ohnehin basiere die Begründung für die verfügte auflösende Bedingung auf völlig hypothetischen Annahmen, etwa ob und wann die öffentliche Bekanntmachung eines noch nicht einmal getroffenen Beschlusses erfolgen werde. Auch bestünden erhebliche Zweifel am vom Senat inzident zu prüfenden Beschluss des Planungsverbands, da die festgestellten 1,1% nur „auf dem Papier“ erreicht würden. In der Praxis stünden einem Großteil der derzeit in Flächennutzungsplänen ausgewiesenen Windenergiegebieten militärische Belange bzw. Höhenbeschränkungen entgegen. Darstellungen in mehreren Flächennutzungsplänen seien zu Unrecht als Windenergiegebiet gewertet und dem 1,1%-Ziel zugeordnet worden.

14

Der Beklagte ist dem Vorbringen entgegengetreten. Er beantragt,

15

die Klage abzuweisen.

16

Zur Begründung führt er aus, dass jedenfalls Art. 36 Abs. 1 Alt. 2 BayVwVfG taugliche Rechtsgrundlage für die auflösende Bedingung sei. So könne etwa eine über § 9 Abs. 2 BImSchG hinausreichende Befristung erforderlich sein, wenn die zur Vorbescheidung gestellte Genehmigungsvoraussetzung aufgrund gesetzlicher Anordnung nur bis zu einem bestimmten Zeitpunkt vorliege. Dem Landratsamt sei bereits Anfang September 2025 klar gewesen, dass der Regionale Planungsverband den Beschluss, dass der Flächenbeitragswert von 1,1% gemäß LEP 6.2.2 (Z) für die Region Augsburg erreicht worden sei, fassen würde, weil es sich um einen landkreiseigenen Antrag gehandelt habe, der dann in die am 9. September 2025 bekanntgemachte Tagesordnung eingeflossen sei. Die Klägerin bezweifle zu Unrecht, dass der 1,1%-Flächenbeitragswert erreicht sei. Ohnehin entfalte der Beschluss des Regionalen Planungsverbands Bindungswirkung gegenüber dem Landratsamt, soweit er nicht offensichtlich rechtswidrig sei.

17

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakten, auch im Verfahren 22 AS 25.40083, sowie auf die beigezogenen Behördenakten verwiesen.

Entscheidungsgründe

18

Die Klage, über die mit Einverständnis der Beteiligten ohne mündliche Verhandlung entschieden werden konnte (§ 101 Abs. 2 VwGO), hat Erfolg. Sie ist zulässig und begründet.

19

1. Die Klage ist zulässig, insbesondere statthaft. Die unter Ziffer III.4.1 des Vorbescheids formulierte auflösende Bedingung ist isoliert anfechtbar, weil die auflösende Bedingung und der Vorbescheid materiell teilbar sind. Denn der Vorbescheid kann als Verwaltungsakt auch ohne die rechtswidrige (dazu gleich) auflösende Bedingung (Nebenbestimmung) sinnvoller- und rechtmäßigerweise bestehen bleiben (vgl. dazu BVerwG, B.v. 29.3.2022 – 4 C 4.20 – BVerwGE 175, 184 – juris Rn. 8 m.w.N.; B.v. 12.10.2022 – 8 AV 1.22 – juris).

20

2. Die Klage ist begründet. Zum für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage maßgeblichen Zeitpunkt, dem Erlass des Vorbescheids einschließlich der auflösenden Bedingung (vgl. dazu auch BVerwG, B.v. 29.3.2022 – 4 C 4.20 – BVerwGE 175, 184 – juris Rn. 6), war die auflösende Bedingung rechtswidrig. Denn die dafür ausschließlich in Frage kommende Rechtsgrundlage Art. 36 Abs. 1 BayVwVfG (dazu 2.1) erlaubt vorliegend keine solche Nebenbestimmung (dazu 2.2).

21

2.1 Als Rechtsgrundlage für die verfügte auflösende Bedingung kommt vorliegend ausschließlich Art. 36 Abs. 1 Alt. 2 BayVwVfG in Betracht, nicht aber – wie der Beklagte zumindest im Vorbescheid meint – Art. 36 Abs. 2 Nr. 2 BayVwVfG.

22

Ob und in welchem Umfang Nebenbestimmungen in immissionsschutzrechtlichen Vorbescheiden zulässig sind, wird in der Kommentarliteratur unter Verweis auf den rein feststellenden Charakter eines solchen unterschiedlich bewertet. Nach wohl allgemeiner Meinung ist jedenfalls § 12 BImSchG nicht auf Vorbescheide anwendbar. Nebenbestimmungen sind daher – wenn überhaupt und soweit der Zweck des Vorbescheids und dessen Charakter als feststellender Verwaltungsakt nicht entgegenstehen (vgl. Art. 36 Abs. 3 BayVwVfG) – allenfalls nach Art. 36 BayVwVfG möglich (vgl. Dietlein in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand August 2025, § 9 BImSchG Rn. 58 ff.; Jarass, BImSchG, 15. Aufl. 2024, § 9 Rn. 14 ff.; Enders in Giesberts/Reinhardt, BeckOK Umweltrecht, Stand 1.1.2026, § 9 BImSchG Rn. 13 f.; Appel in Appel/Ohms/Saurer, BImSchG, 2021, § 9 Rn. 30 ff.; Peschau/Czajka in Feldhaus, Bundesimmissionsschutzrecht, Stand 1.4.2025, § 12 BImSchG Rn. 13.).

23

Art. 36 Abs. 2 BayVwVfG scheidet als Rechtsgrundlage für eine Nebenbestimmung im streitgegenständlichen Vorbescheid aus. Denn Gegenstand der Feststellung des Vorbescheids ist die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit des Vorhabens. Dabei handelt es sich um eine Feststellung, die den Ausschnitt aus einem gebundenen Verwaltungsakt (vgl. § 6 Abs. 1 BImSchG) betrifft – also aus einem Verwaltungsakt, auf welchen die Klägerin einen Anspruch hätte (vgl. Art. 36 Abs. 1 Alt. 2 BayVwVfG). Soweit § 9 Abs. 1 BImSchG der Behörde ein „Soll-Ermessen“ einräumt, umfasst dies ausschließlich die verfahrensrechtliche Erwägung, ob (im Regelfall) ein Vorbescheid zu erlassen ist. Davon zu unterscheiden ist aber die materiellrechtlich zu beurteilende Feststellung der zum Gegenstand des Vorbescheids gemachten Genehmigungsvoraussetzungen (vgl. dazu auch NdsOVG, U.v. 25.6.2015 – 12 LC 230/14 – juris Rn. 19: Ein Anspruch auf Erteilung des Vorbescheids besteht, wenn die zur Vorbescheidung gestellten Voraussetzungen des § 6 BImSchG vorliegen.). Ist der Behörde – wie vorliegend – insoweit im zugrundeliegenden Fachrecht kein Ermessen eingeräumt, verbietet sich ein Rückgriff auf Art. 36 Abs. 2 BayVwVfG auch im Rahmen des Vorbescheids, der nur ein vorgezogener Ausschnitt aus der späteren Genehmigung ist und daher materiellrechtlich (insoweit) denselben rechtlichen Anforderungen unterliegt (vgl. dazu auch Dietlein/Mann in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand August 2025, § 9 BImSchG Rn. 51 ff., § 12 BImSchG Rn. 115; Enders in Giesberts/Reinhardt, BeckOK Umweltrecht, Stand 1.1.2026, § 9 BImSchG Rn. 14; Jarass, BImSchG, 15. Aufl. 2024, § 12 Rn. 14).

2.2 Für den streitgegenständlichen Vorbescheid käme eine Nebenbestimmung daher nur auf Grundlage des Art. 36 Abs. 1 Alt. 2 BayVwVfG in Frage. Eine (spezielle) Rechtsvorschrift i.S.v. Art. 36 Abs. 1 Alt. 1 BayVwVfG, die eine auflösende Bedingung in immissionsschutzrechtlichen Vorbescheiden zulässt, existiert nicht. Die im Vorbescheid unter Ziffer III.4.1 verfügte auflösende Bedingung erweist sich als rechtswidrig, weil sie nach Art. 36 Abs. 1 Alt. 2 BayVwVfG tatbestandlich nicht zulässig ist.

Eine auflösende Bedingung wäre als Nebenbestimmung nach Art. 36 Abs. 1 Alt. 2 BayVwVfG nur zulässig, wenn sie sicherstellen würde, dass die gesetzlichen Voraussetzungen des Verwaltungsakts, hier also des Vorbescheids, im Zeitpunkt der Erteilung des Vorbescheids erfüllt werden. Art. 36 Abs. 1 Alt. 2 BayVwVfG soll dabei, gleichsam als Minus und milderes Mittel gegenüber einer sonst im Rahmen der gebundenen Verwaltung notwendigen Ablehnung, durch Aufnahme entsprechender (sichernder) Nebenbestimmungen ermöglichen, den begehrten Verwaltungsakt bzw. vorliegend die begehrte Feststellung zu erlassen, wenn die Einhaltung der gesetzlichen Voraussetzungen (nur) unter Beachtung der Nebenbestimmungen sichergestellt werden kann. Zu berücksichtigen ist dabei, dass der Behörde kein Ermessen eingeräumt ist, auf gesetzliche Voraussetzungen des Verwaltungsakts zu verzichten.

Demzufolge kann Art. 36 Abs. 1 Alt. 2 BayVwVfG für die in den streitgegenständlichen Vorbescheid aufgenommene auflösende Bedingung nicht als Rechtsgrundlage dienen. Aus Sicht des Senats liegen die Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 36 Abs. 1 Alt. 2 BayVwVfG im Hinblick auf die streitgegenständliche auflösende Bedingung nicht vor. Der beantragte Vorbescheid nach § 9 Abs. 1 BImSchG soll die bauplanungsrechtliche Genehmigungsfähigkeit feststellen; Voraussetzung für die Erteilung des Vorbescheids ist auch ein vorläufiges positives Gesamturteil betreffend die Genehmigungsfähigkeit des Vorhabens / der Anlagen insgesamt (vgl. zuletzt BVerwG, B.v. 19.3.2025 – 7 B 24.24 – juris Rn. 7 m.w.N.). Zum maßgeblichen Zeitpunkt seines Erlasses standen aber – nach dem übereinstimmenden Vortrag von Klägerin und Beklagtem – die bauplanungsrechtliche Genehmigungsfähigkeit des Vorhabens / der Anlagen und auch das vorläufige positive Gesamturteil fest, so dass ein Anspruch auf Erlass des Vorbescheids bestand. Einer Nebenbestimmung zur Sicherung der Voraussetzungen des Vorbescheids bzw. zur Sicherung der Einhaltung der durch ihn festgestellten Genehmigungsvoraussetzungen bedurfte es im maßgeblichen Zeitpunkt gerade nicht. Wenn aber – wie vorliegend – die materiellen Anforderungen für den Erlass des Vorbescheids im maßgeblichen Zeitpunkt des Bescheiderlasses erfüllt sind, sind Nebenbestimmungen nach Art. 36 Abs. 1 Alt. 2 BImSchG unzulässig (vgl. auch Dietlein in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand August 2025, § 9 BImSchG Rn. 62 a.E.).

Insbesondere lassen sich unter das Tatbestandsmerkmal „Sicherstellung, dass die gesetzlichen Voraussetzungen des Verwaltungsakts erfüllt sind“ des Art. 36 Abs. 1 Alt. 2 BayVwVfG keine Sachverhalte subsumieren, bei denen die zum Gegenstand der Vorbescheidung gemachten Genehmigungsvoraussetzungen bei Erlass des Vorbescheids vorliegen, aber in absehbarer Zeit (prognostisch) wegfallen. Nebenbestimmungen nach Art. 36 Abs. 1 Alt. 2 BayVwVfG können nicht dazu dienen sicherzustellen, dass Genehmigungsvoraussetzungen zukünftig erfüllt bleiben (vgl. BVerwG, U.v. 9.12.2015 – 6 C 37.14 – BVerwGE 153, 301 – juris Rn. 17; Barczak/Weiß in Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 3. Aufl. 2025, § 36 Rn. 72). Abgesehen von der Wortlautgrenze stehen einer solchen Auslegung die Gesetzessystematik, der Gesetzeszweck und auch Vertrauensschutzerwägungen entgegen. Denn sofern die zur Feststellung beantragten Genehmigungsvoraussetzungen bei Bescheiderlass vorliegen bzw. ihre Erfüllung durch Nebenbestimmungen sichergestellt werden kann (und auch ein vorläufiges positives Gesamturteil möglich ist), besteht ein Anspruch auf Erlass des Vorbescheids nach § 9 Abs. 1 BImSchG (s.o.). Für den Fall, dass diese Genehmigungsvoraussetzungen nach Bescheiderlass entfallen bzw. sich die Sach- oder Rechtslage ändert, sieht das Gesetz dagegen insbesondere die Möglichkeit eines Widerrufs nach § 9 Abs. 3 BImSchG i.V.m. § 21 Abs. 1 Nr. 3 oder 4 BImSchG vor. Die gesetzliche Systematik stellt mithin deutlich auf den Bescheiderlass als maßgeblichen Zeitpunkt ab; denn zu diesem Zeitpunkt stellt der Vorbescheid – als vorgezogener „Ausschnitt“ der späteren Genehmigung – fest, dass zum Zeitpunkt der Vorbescheidserteilung die abgefragten Genehmigungsvoraussetzungen vorliegen (weshalb auch die stRspr des BVerwG bei Anfechtungsklagen gegen immissionsschutzrechtliche Vorbescheide und Genehmigungen auf diesen Zeitpunkt abstellt; vgl. etwa grundlegend BVerwG, B.v. 11.1.1991- 7 B 102.90 – juris Rn. 3; B.v.

28.7.2022 – 7 B 15.21 – juris Ls. 1, Rn. 12 zur immissionsschutzrechtlichen Genehmigung; zum Vorbescheid vgl. BayVGh, B.v. 18.4.2016 – 22 ZB 15.2625 – juris Rn. 19). Daraus kann je nach Fallgestaltung ein schutzwürdiges Vertrauen auf den Bestand des Vorbescheids erwachsen, vgl. § 9 Abs. 3 i.V.m. § 21 Abs. 4 BImSchG (zur Schutzwürdigkeit des Vertrauens vgl. etwa Posser in Giesberts/Reinhardt, BeckOK Umweltrecht, Stand 1.1.2026, § 21 BImSchG Rn. 29 f.; Jarass, BImSchG, 15. Aufl. 2024, § 21 Rn. 31). Die Aufnahme einer auflösenden Bedingung in einen Vorbescheid, die nur auf einer Prognose anhand gewisser Wahrscheinlichkeiten basiert, ist zudem mit dem Wesen des Vorbescheids – der gerade dem Investitionsschutz dient – unvereinbar (vgl. Art. 36 Abs. 3 BayVwVfG). Der Senat hat bereits entschieden, dass einer nach Vorbescheiderlass in Kraft tretenden Rechtsänderung keine Vorwirkung dergestalt zukommt, dass bereits ab einem früheren Zeitpunkt Entscheidungen nach der bis dahin geltenden Rechtslage nicht mehr zulässig sind. Denn den Interessen des an der Rechtsänderung interessierten Personenkreises steht das Interesse der Vorhabenträger gegenüber, eine Rechtsposition entsprechend der bisher geltenden Rechtslage zu sichern (vgl. BayVGh, B.v. 18.4.2016 – 22 ZB 15.2625 – juris Rn. 20 zu Art. 82 BayBO a.F.). Auch das Bundesverwaltungsgericht erachtet eine prognostische Berücksichtigung künftiger Entwicklungen betreffend ein (möglicherweise entstehendes) artenschutzrechtliches Verbot bei der Erteilung einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung als Verstoß gegen Bundesrecht. Die vom Bundesverwaltungsgericht angeführten Erwägungen sind im Grundsatz auch auf den vorliegenden Fall übertragbar (vgl. BVerwG, U.v. 11.9.2025 – 7 C 10.24 – juris Rn. 28 f.; im Folgenden teilweise gekürzt/zusammengefasst): Mit einer solchen Auffassung bzw. Berücksichtigung künftiger Entwicklungen wäre ein Verlust an Berechenbarkeit verbunden, selbst wenn man fordert, die Wahrscheinlichkeit berücksichtigungsfähiger zukünftiger Entwicklungen müsse „sehr hoch“ sein. Es besteht auch keine Notwendigkeit zu einer derartigen prognostischen Betrachtung. In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist geklärt, dass sich aufgrund der Anknüpfung an den Zeitpunkt der Genehmigungserteilung die Feststellungswirkung einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung nicht auf nachträgliche Änderungen der Sach- oder Rechtslage erstreckt. In der Konsequenz können und müssen auch mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit zu erwartende zukünftige Entwicklungen der Genehmigungserteilung nicht zugrunde gelegt werden. Zur Bewältigung erst nach der Erteilung einer Genehmigung eintretender Entwicklungen kommen zum gegebenen Zeitpunkt – auf der Grundlage der Einschätzung der Auswirkungen der in Betrieb befindlichen Anlage – nachträgliche Anordnungen oder – wenn sich anders keine rechtmäßigen Zustände herstellen lassen – ein (Teil-)Widerruf in Betracht (vgl. in diesem Sinne zudem BVerwG, U.v. 9.12.2015 – 6 C 37.14 – BVerwGE 153, 301 – juris Rn. 20 zu einem – als rechtswidrig angesehenen – Widerrufsvorbehalt für den Fall, dass die Genehmigungsvoraussetzungen der Anerkennung einer Ersatzschule künftig wegfallen).

28

Jedenfalls wenn die unmittelbar zur Vorbescheidung gestellten Genehmigungsvoraussetzungen – hier die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit – zum Zeitpunkt des Bescheiderlasses vorlagen, ist daher eine daran anknüpfende auflösende Bedingung nach Art. 36 Abs. 1 Alt. 2 BayVwVfG im Vorbescheid unzulässig.

29

Da die auflösende Bedingung vorliegend schon an den Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 36 Abs. 1 Alt. 2 BayVwVfG scheitert, kommt es auf die vom Landratsamt getätigten Ermessenserwägungen und auch die damit in Zusammenhang stehende Frage, inwieweit ein Austausch der Rechtsgrundlage bei Ermessensentscheidungen zulässig wäre, nicht mehr an.

30

3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

31

4. Nach § 132 Abs. 2 VwGO war die Revision vorliegend nicht zuzulassen.