

IBRRS 2024, 1506

Entscheidung im Volltext

Öffentliches Baurecht

Baulücke oder Außenbereichsinsel?

OVG Nordrhein-Westfalen

Urteil

vom 23.04.2024

7 A 494/23

BauGB §§ **34, 35**; BauO-NW § **74** Abs. 1, § **77** Abs. 1 Satz 1, 4

1. Zur Abgrenzung einer dem unbeplanten Innenbereich zuzurechnende Baulücke von einer sog. Außenbereichsinsel.

2. Von einer Außenbereichsinsel ist auszugehen, wenn der Bereich, in dem das geplante Vorhaben errichtet werden soll, zwar auf allen vier Seiten von Bebauung umgeben ist, die bestehende Freifläche aber so groß ist, dass sich ihre Bebauung nicht als zwanglose Fortsetzung der vorhandenen Bebauung aufdrängt. Dagegen liegt eine Baulücke - und damit ein Innenbereich i. S. des § 34 Abs. 1 BauGB - vor, wenn das Baugrundstück noch durch die den Rahmen für die Umgebungsbebauung bildende Bebauung (vor-) geprägt wird.

3. Wesentliche Kriterien sind der Grundstückszuschnitt und die Struktur der Umgebungsbebauung. Die Umgebungsbebauung muss das Grundstück in einer Weise prägen, dass eine Bauleitplanung nicht erforderlich ist, weil die bereits vorhandene Bebauung die unerlässlichen Grenzen selbst setzt.

4. Für die Abgrenzung zwischen Innen- und Außenbereich und damit auch zwischen Baulücke und Außenbereichsinsel ist maßgeblich, ob das unbebaute Grundstück, das sich an einen Bebauungszusammenhang anschließt, diesen Zusammenhang fortsetzt oder ihn unterbricht. Das wiederum hängt davon ab, inwieweit nach der maßgeblichen Verkehrsauffassung die aufeinanderfolgende Bebauung den Eindruck der Geschlossenheit und Zusammengehörigkeit vermittelt.

5. Die Frage, ob ein Grundstück im Bebauungszusammenhang liegt, ist nicht ausschließlich danach zu beurteilen, ob es von Bebauung umgeben ist. Erforderlich ist vielmehr weiter, dass das Grundstück selbst einen Bestandteil des Zusammenhangs bildet, also selbst an dem Eindruck der Geschlossenheit und Zusammengehörigkeit teilnimmt.

OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 23.04.2024 - 7 A 494/23

vorhergehend:

VG Gelsenkirchen, 02.02.2023 - 5 K 4950/19

Tenor:

Das angefochtene Urteil wird geändert.

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens beider Rechtszüge.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Kläger darf die Vollstreckung gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht die Vollstreckungsgläubigerin zuvor in Höhe von 110% des jeweils zu vollstreckenden Betrags Sicherheit leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

Der Kläger begehrt die Erteilung eines Bauvorbescheides für die Errichtung von zwei Doppelhäusern.

Der Kläger plant im rückwärtigen Grundstücksbereich des Wohnhauses mit der postalischen Anschrift ###-Straße ### auf den Flurstücken ###, ###, ###, ###, ### und ### der Flur ### der Gemarkung ### die Errichtung von zwei Doppelhäusern. Der Kläger ist - bis auf das Flurstück ### - Eigentümer obiger Flurstücke.

Das Vorhabengrundstück liegt nicht im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes. Seine nordwestliche Grenze ist gleichzeitig die Stadtgrenze zwischen der Beklagten und der Stadt ###. Bei dem Vorhabengrundstück handelt es sich um eine mit einem Holzgartenhaus bebaute Gartenfläche mit Baum- und Strauchbewuchs und Rasenflächen.

Am 21.2.2019 beantragte der Kläger bei der Beklagten die Erteilung eines Vorbescheids. Die Fragestellung lautete:

"Ist die Bebauung planungsrechtlich zulässig?"

Mit Schreiben vom 19.7.2019 hörte die Beklagte den Kläger zur beabsichtigten Ablehnung des Antrags an. Sie führte aus, die nach § 34 BauGB zu beurteilenden Wohnhäuser lägen vollständig außerhalb der vorgeprägten bebauten Grundstücksflächen, so dass sich das Vorhaben nicht in die Eigenart der näheren Umgebung einfüge. Die Zulassung würde eine negative Vorbildwirkung begründen.

Seitens des Klägers erfolgte keine Rückmeldung.

Die Beklagte lehnte den Antrag auf Erteilung eines Vorbescheides mit Bescheid vom 9.10.2019 ab, wiederholte ihre Argumente und wies auf die fehlende Erschließung des Vorhabengrundstücks hin. Der Bescheid wurde dem Kläger am 12.10.2019 zugestellt.

Der Kläger hat am 11.11.2019 Klage erhoben.

Zur Begründung hat er im Wesentlichen geltend gemacht: Das Vorhaben liege innerhalb eines Bebauungszusammenhang i. S. d. § 34 BauGB und füge sich nach Art, Maß, überbaubarer Grundstücksfläche und Bauweise in die Eigenart der näheren Umgebung ein. Ihm stehe ein Anspruch auf Erteilung des Vorbescheides zu. Die streitgegenständliche Vorbescheidsfrage werde dahingehend begrenzt, dass sie unter Außerachtlassung der Sicherung der Erschließung gestellt werde. Es gehe somit nur noch darum, ob die begehrte Bebauung auf dem Baugrundstück planungsrechtlich zulässig sei. Es stelle sich allein die Frage, ob das Vorhabengrundstück noch innerhalb des Bebauungszusammenhangs liege oder ob die vorhandene Baulücke ein solches Ausmaß einnehme, dass von einem Bebauungszusammenhang nicht mehr gesprochen werden könne. Vorliegend handele es sich jedoch eindeutig um eine Baulücke im Sinne des § 34 Abs. 1

BauGB. Nordwestlich des Vorhabengrundstücks verlaufe die Gemeindegrenze. Mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sei der Bereich jenseits dieser Gemeindegrenze für die Beurteilung des Ortsteils und des Bebauungszusammenhangs nicht in den Blick zu nehmen. Nehme man nur den Bereich auf dem ### Stadtgebiet in den Blick, ergebe sich zwanglos eine bereits vorhandene Blockrandbebauung entlang der ###-Straße, weiter über die ###-Straße und die Straße ###. Die Fläche des Vorhabengrundstückes erscheine als zwingend notwendig gedachte Verlängerung der Bebauung zwischen den Hausgrundstücken ### und ### auf der einen Seite und ###-Straße ### auf der anderen Seite. Aufgrund der massiven und sehr einheitlichen Bebauung in diesem Bereich wirke die vorhandene Lücke von knapp 75 m zwischen den beiden Außenwänden der vorgenannten Gebäude nicht als so groß, dass der Bebauungszusammenhang unterbrochen würde. Gedanklich müsse wegen der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Bedeutung der Gemeindegrenze der sich daran anschließende Bereich komplett ausgeblendet werden. Deshalb ergebe sich der Lückenschluss als logische Folge der Blockrandbebauung. Unter Berücksichtigung der Verkehrsauffassung würde niemand auf die Idee kommen, dass es sich um eine nicht bebaubare Grundstücksfläche handele. Dass sich das Vorhaben auch nach Art, Maß der Nutzung, überbaubarer Grundstücksfläche und Bauweise in die Eigenart der näheren Umgebung einfüge, sei unstrittig. Auch nach dem Ortstermin des Verwaltungsgerichts erscheine das Grundstück planungsrechtlich bebaubar. Allein die Erschließungsfrage sei noch nicht geklärt. Insoweit werde auf die Klarstellung in der Klagebegründung verwiesen, wonach der Vorbescheid nunmehr unter Ausklammerung der Erschließungsfrage begehrt werde. Dabei handele es sich um eine zulässige Änderung des Streitgegenstandes.

Der Kläger hat beantragt,

die Beklagte unter entsprechender Aufhebung ihres Ablehnungsbescheides vom 19.10.2019 zu verpflichten, dem Kläger den beantragten Bauvorbescheid für die Errichtung von zwei Doppelhäusern auf dem Grundstück ###-Straße ### (Gemarkung ###, Flur ###, Flurstücke ###, ###, ###, ###, ###, ###) unter Ausklammerung der Frage einer gesicherten Erschließung zu erteilen.

Die Beklagte hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung hat sie im Wesentlichen ausgeführt:

Die Klage sei unbegründet. Es bestehe kein Anspruch auf die Erteilung eines positiven Vorbescheides zur Errichtung von zwei Doppelhäusern. Das Vorhabengrundstück liege nicht im Geltungsbereich eines rechtskräftigen Bebauungsplans. Selbst wenn man davon ausginge, dass das Vorhabengrundstück nach § 34 BauGB zu beurteilen wäre, sei das Vorhaben planungsrechtlich unzulässig. Die vorhandene Bebauung entlang der ###-Straße und der ###-Straße sei als Straßenrandbebauung vorgeprägt. Die vorhandene maximale Bebauungstiefe liege weit unterhalb der vom Kläger geplanten Bebauung. Für eine derartige Bebauungstiefe finde sich weder eine Vorprägung noch ein Beispiel. Es handele sich auch nicht um eine vorhandene Baulücke in einer Blockrandbebauung. Auf dem Vorhabengrundstück sei keine öffentliche Straße vorhanden, entlang derer eine Straßenrandbebauung fortgeführt werden könnte. Zudem liege die Bebauung an der ### im Bereich eines rechtskräftigen Bebauungsplans.

Mit Urteil vom 2.2.2023 hat das Verwaltungsgericht das Verfahren eingestellt, soweit die Frage der gesicherten Erschließung aus dem Vorbescheidsantrag ausgeklammert wurde und im Übrigen der Klage stattgegeben. Der verbliebene Versagungsbescheid vom 19.10.2019 sei rechtswidrig und verletze den Kläger in seinen Rechten. Dieser habe einen Anspruch auf den begehrten Bauvorbescheid. Die Kammer sei der Auffassung, dass sich das Vorhaben des Klägers im Sinne von

§ 34 Abs. 1 BauGB nach Art und Maß der baulichen Nutzung, nach seiner Bauweise und nach der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die Eigenart der näheren Umgebung einfüge. Soweit Art und Maß der baulichen Nutzung sowie die Bauweise des Vorhabens betroffen seien, teile die Kammer die Auffassung der Beteiligten, dass insoweit keine Bedenken bestünden. Soweit die Grundstücksfläche, die überbaut werden solle, im Streit stehe, gehe die Kammer davon aus, dass der Aspekt der überbaubaren Grundstücksfläche in diesem besonderen Ausnahmefall dem Vorhaben nicht entgegenstehe. Der Ausnahmecharakter ergebe sich daraus, dass das Vorhabengrundstück westlich unmittelbar an das Gebiet der Stadt #### angrenze. Das streitgegenständliche Vorhaben dürfte zwar den sich aus der Straßenrandbebauung auf dem #### Gebiet ergebenden Rahmen in Bezug auf die überbaubare Grundstücksfläche verlassen. Das Vorhaben dürfte allerdings keine planerisch bewältigungsbedürftigen bodenrechtlichen Spannungen hervorrufen. Aufgrund seiner unmittelbaren Ortsrandlage sei das Vorhaben einer "Blockrandbebauung" gleichzusetzen, deren "Innenbereich" in der hier interessierenden Örtlichkeit durch die Straßenrandbebauung entlang der ####-Straße, der ####-Straße und der Straße #### umgrenzt werde. Eine solche Randbebauung könne kein Vorbild für eine Bebauung im vorbeschriebenen "Innenbereich" sein.

Zur Begründung ihrer vom Senat zugelassenen Berufung verweist die Beklagte auf die Begründung ihres Antrages auf Zulassung der Berufung. Es sei zweifelhaft, ob es sich bei dem Vorhabengrundstück tatsächlich um einen unbeplanten Innenbereich handele. Angesichts der Größe der insgesamt unbebauten Fläche, die zur Stadtgrenze hin geöffnet sei, und der Ortsrandlage könne auch eine Außenbereichsfläche anzunehmen sein, die auf zwei bzw. drei Seiten hinter einer Straßenrandbebauung liege. Ein Bebauungszusammenhang ende nicht am Ortsrand bzw. im Bereich von Grundstücksgrenzen oder am Ende einer befestigten Fahrstraße, sondern mit den letzten maßstabbildenden Gebäuden. Die daran anschließenden Flächen gehörten zum Außenbereich. Ein Grundstück am Rande eines Ortsteils liege daher in aller Regel nicht innerhalb des Bebauungszusammenhangs. Hier ende der Ortsteil an der westlichen und an der südlichen Außenwand des Gebäudes ####-Straße ####. Die westlich und insbesondere die südlich anschließenden Flächen des Vorhabengrundstücks wiesen eine Gesamtfläche von über 6.000 m² auf, der Abstand zwischen dem Beginn des überplanten Bereichs und der Bebauung der ####-Straße betrage ca. 192 m. Diese Gesamtfläche einschließlich des Antragsgrundstücks könne nur dem Außenbereich zugeordnet werden. Eine bauliche Verfestigung auf diesen privaten Grünflächen bestehe nicht. Die Gemeindegrenze stelle auch keine topographische Zäsur dar. Auch gehöre die Vorhabenfläche nicht schon deshalb zum Bebauungszusammenhang, weil sie auf der anderen Seite an die Gemeindegrenze reiche. Das Vorhaben sei als sonstiges Vorhaben im Sinne des § 35 Abs. 2 BauGB planungsrechtlich nach § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 BauGB unzulässig. Es würde zur Entstehung einer Splittersiedlung führen und hätte negative Vorbildwirkung für eine Bebauung auf den Nachbargrundstücken. Aber auch dann, wenn das Vorhabengrundstück dem unbeplanten Innenbereich zuzuordnen wäre, bestehe kein Anspruch des Klägers auf Erteilung des Vorbescheids. Das Vorhaben liege hinsichtlich der überbaubaren Grundstücksfläche nicht in dem durch die vorhandene Bebauung vorgeprägten Rahmen. Es liege auch kein zu einer anderen Beurteilung führender besonderer Ausnahmefall vor. Die Ortsrandlage könne nicht mit einer Blockrandbebauung gleichgesetzt werden. Die angefragte Bebauung würde erstmalig zu einer Hinterlandbebauung mit negativer Vorbildwirkung führen.

Die Beklagte beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen vom 2.2.2023 (Az. 5 K 4950/19) abzuändern und die Klage abzuweisen.

Der Kläger hat keinen Antrag gestellt und auf die Berufungsbegründung auch nicht erwidert.

Der Berichterstatter des Senats hat die Örtlichkeit am 10.1.2024 in Augenschein genommen. Wegen der dabei getroffenen Feststellungen wird auf die dazu gefertigte Niederschrift und die Lichtbilder Bezug genommen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

Der Senat konnte ohne mündliche Verhandlung entscheiden, da die Beteiligten übereinstimmend auf eine solche verzichtet haben, § 101 Abs. 2 VwGO.

Die zulässige Berufung der Beklagten hat Erfolg. Die zulässige Klage ist unbegründet.

Der Kläger hat keinen Anspruch auf die Erteilung des begehrten bauplanungsrechtlichen Vorbescheids, § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO.

Nach den §§ 77 Abs. 1 Satz 1 und 4, 74 Abs. 1 BauO-NW 2018 ist der Vorbescheid zu erteilen, wenn dem Vorhaben keine öffentlich-rechtlichen Vorschriften entgegenstehen. Daran fehlt es hier. Das Vorhaben ist bauplanungsrechtlich nicht zulässig.

Die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit des Vorhabens richtet sich nach § 35 BauGB, denn es soll nicht innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils, sondern im Außenbereich verwirklicht werden. Bei dem Vorhabengrundstück handelt es sich nicht um eine dem Innenbereich i. S. d. § 34 BauGB zuzurechnende Baulücke, sondern um einen Teil einer sog. Außenbereichsinsel und damit um einen von einer Bebauung freizuhaltenden Außenbereich i. S. d. § 35 BauGB.

Von einer Außenbereichsinsel ist auszugehen, wenn der Bereich, um den es geht, zwar auf allen vier Seiten von Bebauung umgeben ist, die bestehende Freifläche aber so groß ist, dass sich ihre Bebauung nicht als zwanglose Fortsetzung der vorhandenen Bebauung aufdrängt. Dagegen liegt eine Baulücke - und damit ein Innenbereich im Sinne des § 34 Abs. 1 BauGB - vor, wenn das Baugrundstück noch durch die den Rahmen für die Umgebungsbebauung bildende Bebauung (vor-) geprägt wird. Wesentliche Kriterien sind der Grundstückszuschnitt und die Struktur der Umgebungsbebauung. Die Umgebungsbebauung muss das Grundstück in einer Weise prägen, dass eine Bauleitplanung nicht erforderlich ist, weil die bereits vorhandene Bebauung die unerlässlichen Grenzen selbst setzt. Daran fehlt es, wenn eine Fläche wegen ihrer Größe einer von der Umgebung gerade unabhängigen geordneten städtebaulichen Entwicklung und Beplanung fähig ist. Für die Abgrenzung zwischen Innen- und Außenbereich und damit auch zwischen Baulücke und Außenbereichsinsel ist maßgeblich, ob das unbebaute Grundstück, das sich an einen Bauungszusammenhang anschließt, diesen Zusammenhang fortsetzt oder ihn unterbricht. Das wiederum hängt davon ab, inwieweit nach der maßgeblichen Verkehrsauffassung die aufeinanderfolgende Bebauung den Eindruck der Geschlossenheit und Zusammengehörigkeit vermittelt. Die Frage, ob ein Grundstück im Bauungszusammenhang liegt, ist daher nicht ausschließlich danach zu beurteilen, ob es von Bebauung umgeben ist. Erforderlich ist vielmehr weiter, dass das Grundstück selbst einen Bestandteil des Zusammenhangs bildet, also selbst an dem Eindruck der Geschlossenheit und Zusammengehörigkeit teilnimmt. Mit den Merkmalen der Geschlossenheit und Zusammengehörigkeit soll zum Ausdruck gebracht werden, dass das unbebaute Grundstück gedanklich übersprungen werden kann, weil es ein verbindendes Element gibt, nämlich die Verkehrsanschauung, die das unbebaute Grundstück als eine sich zur Bebauung anbietende "Lücke" erscheinen lässt. Dabei ist die Frage, ob ein Bauungszusammenhang besteht,

nicht nach geografisch-mathematischen Maßstäben, sondern aufgrund einer umfassenden Wertung und Bewertung des im Einzelfall gegebenen konkreten Sachverhalts zu entscheiden (vgl. OVG NRW. Urteil vom 31.3.2022 - **7 D 10/20** -, BauR 2022, 1016, m. w. N.).

Nach diesen Grundsätzen handelt es sich bei dem bislang nur mit einem den Bebauungszusammenhang nicht prägenden Gartenhaus bebauten Vorhabengrundstück um einen Teil einer Freifläche mit einer Gesamtgröße von über 6.000 m² und damit nicht mehr nur um eine Baulücke, sondern um eine Außenbereichsinsel im Innenbereich. Nach dem Eindruck des Berichterstatters im Ortstermin am 10.1.2024, den er dem Senat vermittelt hat, nimmt das Grundstück aufgrund seiner Größe nicht mehr an dem es umgebenden Bebauungszusammenhang teil. Dem steht bereits die Größe der bisherigen Freifläche im Verhältnis zur Umgebungsbebauung entgegen. Die sich an die Freifläche anschließende Bebauung ist durch Wohnnutzung mit üblichen Grundstücksgrößen geprägt. Im Westen (Stadtgebiet ###) schließt sich ebenso wie im Süden an das Vorhabengrundstück eine Freifläche an. Bei den auf diesen Freiflächen befindlichen Aufbauten handelt es sich ebenfalls nicht um den Bebauungszusammenhang prägende Nebenanlagen.

Das danach im Außenbereich gelegene Vorhaben ist als sonstiges Vorhaben im Sinne von § 35 Abs. 2 BauGB bauplanungsrechtlich unzulässig. Es beeinträchtigt die in § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 BauGB geschützten öffentlichen Belange. In der Vorschrift sind mit dem Entstehen, der Verfestigung und der Erweiterung einer Splittersiedlung lediglich typische Fälle einer solchen zu missbilligenden Siedlungsentwicklung ausdrücklich genannt. Hier stellt sich das Vorhaben als Anschlussbebauung in den Außenbereich dar. Dies genügt bereits an sich, um es als siedlungsstrukturell unerwünscht zu qualifizieren (vgl. OVG NRW, Urteil vom 2.2.2024 - **10 A 307/22** -, m. w. N.).

Zudem ist das Vorhaben auch konkret geeignet, eine Nachfolgebebauung auf den benachbarten unbebauten Grundstücken nach sich zu ziehen.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i. V. m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO nicht erfüllt sind.