

Az.: 1 A 857/10
4 K 847/07

Ausfertigung



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Zwischenurteil

In der Verwaltungsrechtssache

der
vertreten durch den Geschäftsführer

- Klägerin -
- Berufungsbeklagte -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte

gegen

die Große Kreisstadt Torgau
vertreten durch die Oberbürgermeisterin
Markt 1, 04860 Torgau

- Beklagte -
- Berufungsklägerin -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte

wegen

Erteilung eines Bauvorbescheides

hat der 1. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Obergerverwaltungsgericht Meng, die Richterin am Obergerverwaltungsgericht Schmidt-Rottmann und den Richter am Obergerverwaltungsgericht Heinlein aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 13. März 2014

am 27. März 2014

für Recht erkannt:

Die erstinstanzlich beantragte Feststellung, „dass der Klägerin bereits zum 28. Juli 2008 ein Anspruch auf Erteilung eines Bauvorbescheids über die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit eines Fachmarkts für Schuhe mit einer Verkaufsfläche von 375 m² und eines Fachmarkts für Textilien mit einer Verkaufsfläche von 525 m² sowie einer Autoglaswerkstatt auf dem Grundstück S1 in T..... (Flur N1, Flurstück-Nr. F1) nach Maßgabe der Variante 2 der Bauvoranfrage der Klägerin vom 30. Juni 2006 zustand“, ist als Fortsetzungsfeststellungsklage zulässig.

Die Kostenentscheidung bleibt dem Endurteil vorbehalten.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

- 1 Die Beteiligten streiten um die Rechtmäßigkeit der Ablehnung eines Bauvorbescheids zur bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit der Errichtung einer Autoglaswerkstatt sowie eines Fachmarkts für Schuhe und eines Fachmarkts für Bekleidung auf dem Flurstück Nr. F1, Flur N1 der Gemarkung T..... (S1, T.....) im Stadtgebiet der beklagten Großen Kreisstadt, die im Landesentwicklungsplan 2003 (SächsGVBl. S. 915) als Mittelzentrum ausgewiesen ist.
- 2 Das im Eigentum einer Wohnungsbaugesellschaft stehende Vorhabengrundstück mit einer Fläche von 6.250 m² war seit 1945 mit einem mehrgeschossigen Wohngebäude mit 34 Wohneinheiten bebaut. Das Vorhabengrundstück wird straßenseitig durch Gehwege umgrenzt; die entsprechenden Grundstücke (Flurstücke Nrn. F2, F3 und F4) stehen im Eigentum der Beklagten. Das ausweislich der vorgelegten Bauakte (BG/03/081) etwa 15 m hohe, drei- oder viergeschossige Gebäude auf dem Vorhabengrundstück wies eine Grundfläche von 1.000 m² auf. Es wurde nach einem mehrjährigen Leerstand mit einer Abbruchgenehmigung (§ 64 SächsBO a. F.) der Beklag-

ten vom 21. Juli 2003 nebst Nachtrag vom 29. September 2003 zwischen Oktober und Dezember 2003 abgerissen.

- 3 Unter dem 14. Mai 2003 mit Nachtrag vom 13. Juni 2003 erteilte die Beklagte einem Dritten einen Bauvorbescheid für die Errichtung einer „Pit-Stop Autoservicestation“ auf dem Vorhabengrundstück. Ausweislich des erteilten Vorbescheids war dieses - über eine Zufahrt zur Domnitzscher Straße erschlossene - Vorhaben „auf der Grundlage des § 34 BauGB genehmigungsfähig“. Während der dreijährigen Geltungsdauer des Vorbescheids (§ 66 Abs. 1 Satz 3 SächsBO a. F.) wurde weder ein Bauantrag noch ein Antrag auf Verlängerung der Geltungsdauer des Vorbescheids gestellt.
- 4 Für das hier streitige Vorhaben beantragte die Klägerin am 30. Juni 2006 (Eingang beim Bauordnungsamt) mit schriftlicher Zustimmung der Grundstückseigentümerin einen Vorbescheid gem. § 75 SächsBO. Nach den dazu eingereichten Bauvorlagen vom 29. Juni 2006, deren Vollständigkeit die Beklagte mit Schreiben vom 3. Juli 2006 bestätigte, betrafen die drei näher bezeichneten Fragen (Verwaltungsakte Band I, S. 69) die Errichtung eines „Servicegebäudes für Autoglas - Austausch oder Reparatur von Autoglasscheiben“ (Fa. Carglass) sowie um ein „Fachmarktzentrum“ bestehend aus einem Fachmarkt für Schuhe mit einer Verkaufsfläche von 375 m² und einem Fachmarkt für Textilien mit einer Verkaufsfläche von 525 m², wobei für beide Einzelhandelsgeschäfte separate Eingänge und jeweils eigene Sozialräume sowie Toiletten vorgesehen waren.
- 5 Das im Bauvorbescheidsverfahren von der Beklagten für den „Bereich Straßenwesen“ beteiligte damalige Regierungspräsidium Leipzig stellte unter Hinweis auf die bereits für das frühere Vorhaben der „Pit-Stop Autoservicestation“ erteilte Zustimmung eine „straßenrechtliche Zustimmung gemäß § 9 Abs. 2 Bundesfernstraßengesetz“ für das im Bereich der Bundesstraße B B1 („“) geplante Vorhaben der Klägerin in Aussicht (Schreiben vom 4. August 2006). Die ebenfalls beteiligte Straßenverkehrsbehörde des damaligen Landratsamts Torgau-Oschatz äußerte keine „grundsätzlichen Einwände“ gegen das Vorhaben der Klägerin, sprach sich jedoch aus Gründen der Verkehrssicherheit dafür aus, die Überfahrt zur D..... Straße möglichst weit in südliche Richtung zu verlegen, um den Abstand vom Kreuzungsbereich zu vergrößern (Schreiben vom 4. August 2006).

- 6 Nachdem das Autobahnamt Sachsen im August 2006 mitgeteilt hatte, dass nach Untersuchungen zu einem Raumordnungsverfahren die Vorzugsvariante der Ortsumgehung Torgau für die geplante Bundesstraße B B2 zwischen Leipzig und der Landesgrenze Sachsen/Brandenburg über das Vorhabengrundstück verlaufe, beschloss der Stadtrat der Beklagten am 27. September 2006 die Aufstellung des Bebauungsplans Nr. 22/2006 für den Bereich „/Ecke D..... Straße“ für das Vorhabengrundstück mit einer Fläche von 0,65 ha sowie den Erlass einer Veränderungssperre (nachfolgend: erste Veränderungssperre). Eine Ersatzbekanntmachung erfolgte in der Torgauer Zeitung vom 30. September 2006 mit dem Hinweis, dass die „Veränderungssperre während der üblichen Dienstzeiten im Rathaus, Planungsamt, eingesehen werden“ könne.
- 7 Mit Bescheid vom 11. Oktober 2006 lehnte die Beklagte die Bauvoranfrage der Klägerin ab. Das Vorhaben füge sich nach der Art der baulichen Nutzung nicht in die nähere Umgebung ein. Das Vorhabengrundstück liege innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils in einem faktischen Mischgebiet, wobei die Gesamtverkaufsfläche von 900 m² für Schuhe und Textilien die in der Rechtsprechung anerkannte Grenze zur Großflächigkeit bei Einzelhandelsbetrieben von 800 m² überschreite. Darüber hinaus stehe die am 30. September 2006 bekannt gemachte (erste) Veränderungssperre dem Vorhaben entgegen.
- 8 Den dagegen erhobenen Widerspruch der Klägerin wies das damalige Regierungspräsidium Leipzig durch Widerspruchsbescheid vom 26. Juli 2007 mit der Begründung zurück, das Vorhaben sei wegen der (ersten) Veränderungssperre bauplanungsrechtlich unzulässig.
- 9 Die Klägerin hat am 23. August 2007 Klage auf Erteilung des Vorbescheids „nach Maßgabe der Variante 2 der Bauvoranfrage“ erhoben. Die (erste) Veränderungssperre sei mangels hinreichend konkretisierter Planungsziele unwirksam. Die beiden Fachmärkte seien nicht großflächig und in dem faktischen Mischgebiet, von dem die Beklagte selbst ausgehe, als Einzelhandelsbetriebe bauplanungsrechtlich zulässig.
- 10 Während der Anhängigkeit des Klageverfahrens beschloss der Stadtrat am 25. Juni 2008 eine Ergänzung des Aufstellungsbeschlusses zum Bebauungsplan und erließ für

den auf eine Fläche von 3,2 ha erweiterten Bereich „/Ecke D..... Straße incl. Erweiterungsfläche“ eine zweite Veränderungssperre, deren Geltungsdauer durch die am 24. September 2008 beschlossene „Satzung über die Verlängerung der Veränderungssperre für das Gebiet ‚/Ecke D..... Straße‘ öffentlich bekannt gemacht am 30. September/1. Oktober 2006, ersetzt durch die Veränderungssperre ‚/Ecke D..... Straße‘“ um ein Jahr verlängert wurde.

- 11 Mit ihrem nachfolgenden Klagevorbringen hat die Klägerin u. a. die Wirksamkeit der zweiten Veränderungssperre sowie der Verlängerung deren Geltungsdauer bestritten und ihren schriftsätzlich angekündigten Klageantrag durch Schriftsatz vom 25. Mai 2009 um den Hilfsantrag ergänzt, den sie in der mündlichen Verhandlung gestellt hat (Niederschrift v. 27. Mai 2009, S. 1). Zur Begründung des Hilfsantrags hat sie unter Hinweis auf Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urt. v. 18. Oktober 1985, BVerwGE 72, 172 = NJW 1986, 1826) und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg (Urt. v. 21. Januar 1997, VBIBW 1997, 264, 266) zu den Anforderungen an die Zulässigkeit von Fortsetzungsfeststellungsklagen ausgeführt, im Falle einer Wirksamkeit der zweiten Veränderungssperre habe sie wegen eines beabsichtigten Amtshaftungsprozesses ein berechtigtes Interesse an der von ihr beantragten Feststellung. Ein entsprechender Zivilprozess sei mit hinreichender Sicherheit zu erwarten und nicht offensichtlich aussichtslos; insbesondere lasse sich ein Verschulden von Amtsträgern der Beklagten nicht von vornherein verneinen.

- 12 Die Klägerin hat beantragt,

1. den Bescheid der Beklagten vom 11. Oktober 2006 und den Widerspruchsbescheid des Regierungspräsidiums Leipzig vom 26. Juli 2007 aufzuheben,
2. die Beklagte zu verpflichten, der Klägerin einen Bauvorbescheid über die planungsrechtliche Zulässigkeit eines Fachmarkts für Schuhe mit einer Verkaufsfläche von 375 m² und eines Fachmarkts für Textilien mit einer Verkaufsfläche von 525 m² sowie eine Autoglaswerkstatt auf dem Grundstück S1 in T..... nach Maßgabe der Variante 2 der Bauvoranfrage der Klägerin vom 30. Juni 2006 zu erteilen; hilfsweise,

festzustellen, dass der Klägerin bereits zum 28. Juli 2008 ein Anspruch auf Erteilung eines Bauvorbescheids über die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit eines Fachmarkts für Schuhe mit einer Verkaufsfläche von 375 m² und eines Fachmarkts für Textilien mit einer Verkaufsfläche von 525 m² sowie

einer Autoglaswerkstatt auf dem Grundstück S1 in T..... (Flur N1, Flurstück-Nr. F1) nach Maßgabe der Variante 2 der Bauvoranfrage der Klägerin vom 30. Juni 2006 zustand.

- 13 Die Beklagte hat Klageabweisung beantragt. Das Vorhaben sei wegen der entgegenstehenden - wirksamen - Veränderungssperren, der Außenbereichslage des Vorhabengrundstücks und der Großflächigkeit des geplanten Einzelhandelsbetriebs sowie der Beeinträchtigung der städtebaulichen Entwicklung bauplanungsrechtlich unzulässig.
- 14 Durch das aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 27. Mai 2009 ergangene, am 22. Juli 2009 verkündete Urteil - 4 K 847/07 - hat das Verwaltungsgericht Leipzig auf den Hilfsantrag der Klägerin „festgestellt, dass die Beklagte bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der am 28. Juli 2008 bekannt gemachten Veränderungssperre vom 25. Juni 2008 verpflichtet war, der Klägerin einen Bauvorbescheid über die planungsrechtliche Zulässigkeit eines Fachmarkts für Schuhe ... und eines Fachmarkts für Textilien ... sowie einer Autoglaswerkstatt ... nach Maßgabe der Variante 2 der Bauvoranfrage vom 29. Juni 2006 ... zu erteilen“; im Übrigen hat es die Klage abgewiesen. Die Verpflichtungsklage auf Erteilung des Vorbescheids sei unbegründet, weil die Klägerin aufgrund der zweiten Veränderungssperre zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung keinen Anspruch auf Erteilung des beantragten Vorbescheids habe. Mit Blick auf das öffentliche Interesse an der Planung der Bundesstraße B B2 komme auch eine Ausnahme (§ 14 Abs. 2 BauGB) nicht in Betracht.
- 15 Der Hilfsantrag, der bei verständiger Würdigung (§ 88 VwGO) dahin zu verstehen sei, dass die Klägerin die Fortsetzung des ursprünglichen Verpflichtungsantrags in entsprechender Anwendung von § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO verfolge - also trotz der Antragsformulierung keine Feststellungsklage i. S. v. § 43 VwGO erhoben habe, für die zur Vorbereitung einer Amtshaftungsklage außerhalb des Anwendungsbereiches des § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO kein Bedürfnis bestehe - sei zulässig und begründet. Das mit dem Hauptantrag erfolgte Verpflichtungsbegehren habe sich durch das Inkrafttreten der zweiten Veränderungssperre am 28. Juli 2008 erledigt. Der Fortsetzungsfeststellungsantrag habe als Hilfsantrag neben dem ursprünglichen Verpflichtungsbegehren gestellt werden dürfen. Dieser Antrag gehe weder über das bisherige Verpflichtungsbegehren hinaus noch ändere sich dessen Beurteilungsgrundlage. Die Klägerin habe ein berechtigtes Interesse an der von ihr begehrten Feststellung. Sie habe hinrei-

chend dargelegt, dass das Verfahren der Vorbereitung einer Amtshaftungsklage diene, die nicht offensichtlich aussichtslos sei.

- 16 Der Hilfsantrag sei begründet, weil die Beklagte bis zum Inkrafttreten der zweiten Veränderungssperre verpflichtet gewesen sei, der Klägerin den beantragten Vorbescheid zu erteilen. Die erste Veränderungssperre sei unwirksam gewesen, weil keine hinreichend konkretisierten Planungsziele vorgelegen hätten. In dem faktischen Mischgebiet sei das Vorhaben der Klägerin nach § 34 BauGB bauplanungsrechtlich zulässig gewesen.
- 17 Auf den Antrag der Beklagten hat der Senat mit Beschluss vom 23. November 2010 - 1 A 477/09 - die Berufung wegen ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit des Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) zugelassen, soweit das Verwaltungsgericht der Klage stattgegeben hat. Es sei offen, ob ein bestimmbares und hinreichend konkretisiertes Planungsziel als Rechtfertigung für die erste Veränderungssperre vorgelegen habe.
- 18 Zur Begründung ihrer Berufung führt die Beklagte aus, sie sei zur Erteilung eines Bauvorbescheids nicht verpflichtet gewesen, weil bereits die erste Veränderungssperre formell wie materiell wirksam und das Vorhabengrundstück zum maßgeblichen Zeitpunkt Teil einer sog. Außenbereichsinsel im Innenbereich gewesen sei. Selbst wenn mit der nicht nachvollziehbaren vorläufigen Auffassung des Oberverwaltungsgerichts von einer Unwirksamkeit der Veränderungssperre und nach dem Ergebnis der bisherigen Beweisaufnahme mit der - vom Senat nicht näher begründeten - Auffassung im Beschluss vom 12. September 2012 von einer Innenbereichslage auszugehen wäre, sei das Vorhaben in Anwendung von § 34 BauGB in mehrfacher Hinsicht bauplanungsrechtlich unzulässig gewesen. Dies gelte insbesondere für die unzureichende Erschließung über die Domnitzscher Straße, zu der die Beklagte im dritten Termin zur mündlichen Verhandlung vom 13. März 2014 nunmehr eine parteigutachterliche Stellungnahme des Ingenieurbüros Wenzel, Torgau, vom 24. Oktober 2012 („Leistungsfähigkeitsuntersuchung des Knotenpunkts B B1/B B3 Z..... Straße/ D..... Straße“) vorgelegt habe, als auch für die schädlichen Auswirkungen auf die zwei (von ursprünglich vier) benannten zentralen Versorgungsbereiche der Beklagten, nämlich den Innenstadtbereich („ZVB Torgauer Innenstadt [A-Zentrum]“) und das sog. B-Zentrum („ZVB-Grundversorgungszentrum Torgau-West“), das der Senat nach

seinem unklar gefassten Beweisbeschluss am 13. März 2014 in Augenschein genommen habe; für eine abschließende Beurteilung sei ein Sachverständigen-gutachten unverzichtbar. Im Übrigen hätte sich das Vorhaben auch nicht in die nähere Umgebung eingefügt.

- 19 Nach einem Anwaltswechsel im Berufungsverfahren macht die Beklagte vorrangig geltend, der erstinstanzliche Hilfsantrag sei entgegen der vorläufigen Auffassung des Senats bereits unzulässig, weil es sich nach dem „eigentlichen“ Klagebegehren nicht um einen Fortsetzungsfeststellungsantrag, sondern um einen allgemeinen Feststellungsantrag gem. § 43 Abs. 1 VwGO gehandelt habe und weiterhin handele (Schriftsätze v. 27. Februar 2012, S. 4 ff., v. 27. Juli 2012, S. 2 ff.; v. 23. August 2012, S. 2 ff., v. 11. Oktober 2012, S. 22 f.; v. 21. November 2013, S. 17 und v. 18. März 2014, S. 3 ff. nebst mündlichem Beklagtenvortrag in den drei Verhandlungsterminen). Zur Ermittlung des klägerischen Begehrens i. S. v. § 88 VwGO dürfe weder auf nachträgliche Äußerungen der Klägerin im Berufungsverfahren noch auf ein „sinnvollerweise anzustrebendes“ Rechtsschutzbegehren, sondern allein auf den „Hilfsantrag vom 27. Mai 2009 selbst“, den Schriftsatz der Klägerin vom 25. Mai 2009 und das Protokoll über die mündliche Verhandlung des Verwaltungsgerichts vom 27. Mai 2009 zurückgegriffen werden. Einer Klageänderung im Berufungsverfahren „auf Initiative des Gerichtes hin“ trete die Beklagte ausdrücklich entgegen; das Oberverwaltungsgericht dürfe „diesen Fehler nicht auch begehen, vgl. auch § 132 Abs. 2 Nr. 3 VwGO“.
- 20 Sollte gleichwohl von einer Fortsetzungsfeststellungsklage auszugehen sein, lägen deren Sachurteilsvoraussetzungen nicht vor. Das erforderliche Rechtsschutz- bzw. Feststellungsinteresse fehle. Angesichts des erheblichen Aufklärungsaufwands (u. a. zur Prüfung der Fragen 2 und 3 des Vorbescheidantrags, zur Prüfung der gesicherten Erschließung [äußere Verkehrssicherheit] und zum Vorliegen schädlicher Auswirkungen auf mehrere zentrale Versorgungsbereiche) sei das Berufungsgericht nicht gehalten, die Streitsache unter Hinweis auf Erwägungen der Prozessökonomie oder auf Art. 19 Abs. 4 GG im Interesse der Klägerin spruchreif zu machen. Insbesondere würde die Klägerin, die es unter Verletzung ihrer Mitwirkungsobliegenheiten schon im Verwaltungsverfahren versäumt habe, vollständige Bauvorlagen für eine „Beurteilung des Vorhabens“ einzureichen, bei einer Klageabweisung nicht um „Früchte des bisherigen Prozesses“ (vgl. BVerwG, Urt. v. 27. März 1998 - 4 C 14.96 -) gebracht.

- 21 Ein Präjudizinteresse der Klägerin bestehe nicht. Entgegen dem ursprünglichen Beklagtenvorbringen im Berufungsverfahren folge dies allerdings nicht schon aus der erhobenen Einrede der Forderungsverjährung. Im Vorgriff auf den klägerseitig in Aussicht gestellten Zivilprozess bestreite die Beklagte das Vorliegen eines ersatzfähigen Schadens. Nachweise zu ihren Behauptungen, sie hätte für die Fachmärkte und die Autoglaswerkstatt Mieter gehabt und Mieteinnahmen erzielen können, habe die Klägerin wohl aus gutem Grund bislang nicht vorgelegt.
- 22 Sollte das Berufungsgericht trotz der damit einhergehenden Verfahrensverzögerung ein Zwischenurteil erlassen, sei die Revision wegen grundsätzlicher Bedeutung der u. a. im Schriftsatz vom 18. März 2014 näher bezeichneten Fragen zur Ermittlung des Klagebegehrens (§ 88 VwGO) und zur Herstellung der Spruchreife bei Fortsetzungsfeststellungsklagen im Zusammenhang mit steckengebliebenen Genehmigungsverfahren zuzulassen.
- 23 Die Beklagte beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Leipzig vom 22. Juli 2009 - 4 K 847/07 - zu ändern und die Klage insgesamt abzuweisen.
- 24 Die Klägerin beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.
- 25 Sie verteidigt das angegriffene Urteil. Bereits die in der obergerichtlichen Rechtsprechung (vgl. HessVGH, Urt. v. 13. Januar 2011 - 3 A 1987/09 -; VGH BW, Urt. v. 1. März 2012 - 5 S 1749/10 -, jeweils juris) gebräuchliche Formulierung des erstinstanzlichen Hilfsantrags lasse eindeutig erkennen, dass es sich um eine Fortsetzungsfeststellungsklage handele. Das dazu erforderliche Fortsetzungsfeststellungsinteresse liege vor. Die Klägerin beabsichtige nach wie vor einen Amtshaftungsprozess gegen die Beklagte; ein solcher Prozess sei nicht offensichtlich aussichtslos. Der ihr nach damaliger Sach- und Rechtslage amtspflichtgemäß zu erteilende Vorbescheid hätte sich gegen nachträgliche Änderungen des Planungsrechts durchgesetzt. Da die Beklagte den Vorbescheid bereits vor dem Inkrafttreten der ersten Veränderungssperre

abgelehnt habe, scheide auch der Einwand eines rechtmäßigen Alternativverhaltens aus (vgl. BGH, Beschl. v. 19. März 2008, BRS 73 Nr. 160).

- 26 Durch die rechtswidrige Versagung des Bauvorbescheids sei der Klägerin ein Vermögensschaden in Höhe von mehreren Hunderttausend Euro an entgangenem Gewinn entstanden. Nach Erteilung des Bauvorbescheids hätte die Klägerin das Vorhaben errichtet und das anschließend vermietete Objekt später an Anleger veräußert, wobei ein Kaufpreis in Höhe der 13fachen Jahresnettomiete zu erzielen gewesen wäre. Zur Darlegung des entgangenen Gewinns aus Vermietung sei der Nachweis eines konkreten Mieters in einem Zivilprozess nicht erforderlich; ausreichend sei die Darlegung der erzielbaren Miete oder ein Beweisantrag zur Einholung eines Sachverständigengutachtens. Die Klägerin hätte sogar konkrete Mietinteressenten gehabt, die jeweils mindestens 7,50 €/m² für die Fachmärkte bzw. 4.250 € im Monat für die Autoglaswerkstatt gezahlt hätten. Nach Abzug der Gestehungs-, Planungs- und Baukosten wäre der Klägerin ein Gewinn in vorgenannter Höhe verblieben.
- 27 Die Erforderlichkeit einer weiteren Sachaufklärung im Berufungsverfahren stehe weder dem Fortsetzungsfeststellungsinteresse noch dem Rechtsschutzbedürfnis entgegen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urt. v. 27. März 1998, BVerwGE 106, 295, 298 f.) komme es für die Zulässigkeit der Fortsetzungsfeststellungsklage nicht darauf an, ob im Klageverfahren vor Eintritt der Erledigung bereits ein „Fruchtertrag“ erzielt worden sei. Eine „besonders aufwändige und teure Beweisaufnahme“, für die das Bundesverwaltungsgericht das Entfallen des Fortsetzungsfeststellungsinteresses im vorgenannten Urteil erwogen habe, sei hier nicht erforderlich. Allenfalls müsse im Hinblick auf § 34 Abs. 3 BauGB ein Marktgutachten zur Ermittlung von Kaufkraftabflüssen eingeholt werden. Aus klägerischer Sicht belege allerdings schon das Datenmaterial in den Anlagen B 32 und B 33 der Beklagten, dass keine schädlichen Auswirkungen auf seinerzeit vorhandene zentrale Versorgungsbe-
reiche zu erwarten gewesen seien.
- 28 Entgegen den Ausführungen der Beklagten bedürfe es für die Fragen 2 und 3 des Vorbescheidantrags im Berufungsverfahren keiner weiteren Beweiserhebung, weil sich der erstinstanzlich gestellte Hilfsantrag ausdrücklich auf die „Variante 2 der Bauvoranfrage der Klägerin“ bezogen habe und nach dem Ergebnis der Inaugenscheinnahme

feststehe, dass sich das Vorhaben jedenfalls in einer der von der Klägerin „angebotenen“ Höhenalternativen in seine Umgebung einfügt hätte. Dementsprechend hätte der Vorbescheid unabhängig von der konkreten Beantwortung der dritten Frage erteilt werden müssen.

- 29 Der von der Beklagten erstmals im Berufungsverfahren erhobene Vorwurf der Verletzung einer Mitwirkungsobliegenheit im Verwaltungsverfahren sei weder zutreffend noch sonst geeignet, das Fortsetzungsfeststellungsinteresse der Klägerin in Zweifel zu ziehen. Die im Juni 2006 eingereichten Bauvorlagen seien vollständig gewesen; die Beklagte habe im Verwaltungsverfahren weder ergänzende Unterlagen angefordert noch auf eine Unvollständigkeit hingewiesen. Seinerzeit habe es keinerlei Anhaltspunkte für eine Beeinträchtigung zentraler Versorgungsbereiche i. S. v. § 34 Abs. 3 BauGB gegeben. Dass die Beklagte vor der Bescheidung des Antrags keine Untersuchungen zu Auswirkungen des Vorhabens nach § 34 Abs. 3 BauGB durchgeführt habe, könne nicht zu Lasten der Klägerin gehen.
- 30 Die insgesamt zulässige Fortsetzungsfeststellungsklage sei begründet, weil die Beklagte bis zum Inkrafttreten der am 28. Juli 2008 bekannt gemachten zweiten Veränderungssperre verpflichtet gewesen sei, der Klägerin den Vorbescheid über die planungsrechtliche Zulässigkeit des Fachmarkts für Schuhe und des Fachmarkts für Textilien sowie der Autoglaswerkstatt nach Maßgabe der Variante 2 der Bauvoranfrage zu erteilen. Die erste Veränderungssperre sei nicht nur wegen der unzureichend konkretisierten Planungsziele, sondern auch wegen der im Berufungsverfahren geltend gemachten Ausfertigungs- und Bekanntmachungsmängeln unwirksam bzw. nichtig gewesen. Insbesondere habe die Ersatzbekanntmachung sowohl gegen § 4 Abs. 1 der städtischen Bekanntmachungssatzung verstoßen, nach der Pläne, die Bestandteil einer Satzung seien, an „einer bestimmten Verwaltungsstelle (mit Angabe von Amt, Gebäude, Straße, Hausnummer)“ niedergelegt werden müssten und „hierauf bei der Bekanntmachung der ... Satzung hingewiesen“ werden müsste, als auch gegen § 8 und § 10 KomBekVO. Nach der Rechtsprechung des erkennenden Senats (NK-Urt. v. 26. April 2001 - 1 D 43/00 -, juris Rn. 46) müsse eine Einsichtsmöglichkeit in niedergelegte Pläne ohne vorherige Nachfragen an Gemeindebedienstete ermöglicht werden.

- 31 Schon das Verwaltungsgericht sei zutreffend davon ausgegangen, dass das Vorhaben Grundstück im unbeplanten Innenbereich liege. Die Beweisaufnahme im Berufungsverfahren habe dies bestätigt. Nach § 34 BauGB sei das Vorhaben selbst dann bauplanungsrechtlich zulässig gewesen, wenn das westlich gelegene Einkaufszentrum („PEP“) nicht mehr zur näheren Umgebung gehören sollte. Von der Art der baulichen Nutzung sei u. a. das Autohaus auf dem Flurstück-Nr. F5 als Einzelhandelsbetrieb rahmenprägend. Nach dem Maß der baulichen Nutzung (Grundfläche, Höhe) wären die geplanten Gebäude deutlich hinter der zu berücksichtigenden Umgebungsbebauung zurück geblieben. Um einen großflächigen Einzelhandelsbetrieb hätte es sich nicht gehandelt, weil die Verkaufsflächen der beiden Fachmärkte nicht zusammenzurechnen gewesen seien. Entgegen den Ausführungen der Beklagten im Berufungsverfahren wäre die wegemäßige Erschließung des Vorhabens mit seinen insgesamt 73 Stellplätzen über die ausreichend dimensionierte und gut an das allgemeine Verkehrsnetz angebundene Dommitzcher Straße bei einer angenommenen Kundenfrequenz von 65-70 Kunden am Tag gesichert gewesen. Eine vergleichbare Erschließung in einer Entfernung von etwa 46 m vom Schnittpunkt der Straßenkanten D..... Straße/Ecke Z..... Straße sei bereits Gegenstand des Vorbescheids aus dem Jahr 2003 für eine Autoservicestation („Pit-Stop“) mit 10 Stellplätzen gewesen.
- 32 Auch der von der Beklagten erstmals im Berufungsverfahren herangezogene § 34 Abs. 3 BauGB hätte dem Vorhaben nicht entgegengestanden. Die von der Beklagten dazu als Anlage B 33 vorgelegte Stellungnahme der BBE Handelsberatung GmbH lasse allenfalls auf eine Verschlechterung der Entwicklungspotentiale schließen, nicht jedoch auf eine nachhaltige Störung der Funktionsfähigkeit zentraler Versorgungsbereiche. Wenn schon die bescheidenen Verkaufsflächen von 375 m² (Fachmarkt für Schuhe) und 525 m² (Fachmarkt für Textilien) geeignet gewesen wären, die Funktionsfähigkeit eines Versorgungsbereichs der Beklagten zu gefährden, könne es sich nicht um zentralen Versorgungsbereiche i. S. v. § 34 Abs. 3 BauGB gehandelt haben, weil keine hinreichende Ausstrahlungswirkung über den unmittelbaren Nahbereich hinaus gewährleistet gewesen sei. Das sog. „Grundversorgungszentrum Torgau-West“ mit seinen wenigen Einzelhandelsnutzungen zwischen 2006 und 2008 sei nach dem Ergebnis der Beweisaufnahme eindeutig kein zentraler Versorgungsbereich gewesen.

- 33 Der Senat hat am 5. September 2012 nach Maßgabe seines Beschlusses vom selben Tag die bauliche Nutzung des Vorhabengrundstücks und seiner Umgebung in Augenschein genommen; wegen der dabei getroffenen Feststellungen wird auf die Niederschrift nebst Anlage (Flurkarte) Bezug genommen (Gerichtsakte Bd. IV, S. 765 ff.).
- 34 Die in diesem Ortstermin zunächst geschlossene mündliche Verhandlung hat der Senat durch Beschluss vom 12. September 2012 mit der Begründung wieder eröffnet (§ 104 Abs. 3 Satz 2 VwGO), dass die Begründetheit der zulässigen Fortsetzungsfeststellungsklage im Hinblick auf die formelle Rechtswidrigkeit der ersten Veränderungssperre und die in der Beweisaufnahme festgestellte Innenbereichslage des Vorhabengrundstücks davon abhängt, ob § 34 Abs. 3 BauGB dem Vorhaben entgegenstand. Für eine Begrenzung seiner Aufklärungspflicht im Rahmen der Fortsetzungsfeststellungsklage sah der Senat keine Grundlage.
- 35 Mit Beschluss vom 2. August 2013 hat der Senat eine Beweiserhebung zu der Frage angeordnet, ob vom Vorhaben der Klägerin schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche im Stadtgebiet der Beklagten zu erwarten waren. Nachdem die Beklagte ihr Berufungsvorbringen, das Vorhaben hätte schädliche Auswirkungen „insbesondere“ auf *vier* Versorgungsbereiche (Schriftsatz v. 27. Februar 2012, S. 50) gehabt, im zweiten Ortstermin vom 13. März 2014 auf Nachfrage des Senats dahingehend korrigiert hat, dass insgesamt nur *zwei* zentrale Versorgungsbereiche betroffen gewesen wären, nämlich ein näher umschriebener Bereich in der Innenstadt („A-Zentrum“) und des sog. B-Zentrums - „Grundversorgungszentrum Torgau-West zur wohnortnahen Versorgung für den mittel- bis kurzfristigen Bedarf“ (Sitzungsniederschrift S. 7), hat der Senat den Bereich des B-Zentrums am 13. März 2014 in Augenschein genommen, wobei sich die Beklagte anhand einer tabellarischen Erfassung (später nachgereicht als Anlage B 38 zum Schriftsatz vom 14. März 2014) vor Ort sowohl zum Gebäudebestand als auch zu den maßgeblichen Nutzungsarten zwischen 2006 und 2008 im Einzelnen geäußert hat; insoweit wird auf S. 8 ff. der Niederschrift vom 13. März 2014 verwiesen.
- 36 Nach den unbestrittenen Angaben der Beklagten bestand das sog. B-Zentrum zwischen 2006 und 2008 aus einem Diska-Markt (Verkaufsfläche von 650 m² [davon 580 m² für Nahrungs- und Genussmittel] nebst Bäckerei und Metzgerei mit jeweils 30

m² Verkaufsfläche), einem Schuhgeschäft (Verkaufsfläche 200 m²) und einer „Quelle-Fundgrube“ als einem Einzelhandelsbetrieb mit einer Verkaufsfläche von insgesamt 400 m² (davon 220 m² für „Bekleidung und Wäsche“), deren Gebäude jeweils an einen größeren Parkplatz angrenzten. Darüber hinaus gab es einen Friseursalon und einen Schnellimbiss.

- 37 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Gerichtsakten (5 Bände) sowie die von der Beklagten und vom Regierungspräsidium Leipzig vorgelegten Verwaltungsvorgänge (4 Heftungen und 2 Ordner) Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

- 38 Nachdem sich die im gerichtlichen Verfahren von Anfang an anwaltlich vertretene Beklagte selbst im zweiten Ortstermin des Senats unter Hinweis auf die Erforderlichkeit der Beiziehung zusätzlicher - eigener - Bauakten außer Stande sah, sich aus ihrer Sicht abschließend zur Frage des „Einfügens“ des klägerischen Vorhabens nach den vier Kriterien des § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB zu äußern (vgl. Niederschrift v. 13. März 2014, S. 4, 5), macht der Senat - erstmals - von der auch im Berufungsverfahren eröffneten Möglichkeit Gebrauch, nach erfolgter Anhörung der Beteiligten in der mündlichen Verhandlung durch Zwischenurteil gem. § 109 VwGO über die zwischen den Beteiligten weiterhin streitige Zulässigkeit der Klage vorab zu entscheiden.
- 39 Ein Zwischenurteil ist nach den besonders gelagerten Umständen des Falles sachgerecht, um die zwischen den Beteiligten nach dem Anwaltswechsel von der Beklagten im Berufungsverfahren streitig gestellten Sachentscheidungsvoraussetzungen abschließend zu klären und dadurch den weiteren Fortgang des langjährig geführten Rechtsstreits durch die Konzentration auf die entscheidungserheblichen Fragen des materiellen Rechts zu erleichtern. Der Senat ist nicht gehindert, vor Eintritt der Rechtskraft des Zwischenurteils weiter zur Hauptsache zu verhandeln und ggf. auch zu entscheiden (vgl. Clausing, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, § 109 Rn. 6).

- 40 Gegenstand des Berufungsverfahrens ist nach der rechtskräftigen Abweisung der Verpflichtungsklage auf Erteilung des beantragten Bauvorbescheids nur noch der frühere Hilfsantrag der Klägerin, mit dem sie die Feststellung begehrt, dass ihr
- „bereits zum 28. Juli 2008 ein Anspruch auf Erteilung eines Bauvorbescheids über die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit eines Fachmarkts für Schuhe mit einer Verkaufsfläche von 375 m² und eines Fachmarkts für Textilien mit einer Verkaufsfläche von 525 m² sowie einer Autoglaswerkstatt auf dem Grundstück S1 in T.... (Flur N1, Flurstück-Nr. F1) nach Maßgabe der Variante 2 der Bauvoranfrage der Klägerin vom 30. Juni 2006 zustand.“
- 41 Dieser Antrag ist als Fortsetzungsfeststellungsklage in entsprechender Anwendung von § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO nach der Erledigung des Verpflichtungsbegehrens auf Erteilung des Bauvorbescheids statthaft (vgl. BVerwG, Urt. v. 27. März 1998, BVerwGE 106, 295, 296) und auch im Übrigen insgesamt zulässig; sämtliche Sachentscheidungsvoraussetzungen liegen vor.
- 42 Entgegen den Ausführungen der Beklagten handelte es sich bei dem früheren Hilfsantrag der Klägerin von Anfang an um eine Fortsetzungsfeststellungsklage, weshalb es weder einer Umdeutung noch einer Klageänderung „auf Initiative des Gerichts hin“ bedurfte, wie es die Beklagte im Berufungsverfahren mit der Begründung ausführt, die Klägerin habe entsprechend ihrem „eigentlichen“ Rechtsschutzbegehren einen unzulässigen Feststellungsantrag nach § 43 Abs. 1 VwGO gestellt, wobei es dem Senat verwehrt sei, diesem offensichtlich unzulässigen Antrag zum Nachteil der Beklagten einen abweichenden Inhalt beizumessen.
- 43 Bei der Formulierung ihres erstinstanzlich gestellten Hilfsantrags, den das Verwaltungsgericht - wohl ohne vorhergehende Erläuterungen oder Klarstellungen nach § 86 Abs. 3 VwGO - in die Niederschrift vom 27. Mai 2009 aufnahm, hat die Klägerin eine von ihr zutreffend zitierte obergerichtliche Tenorierungspraxis zugrunde gelegt, nach der abweichend vom Wortlaut des § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO auf eine zulässige und begründete Fortsetzungsfeststellungsklage ein Entscheidungsausspruch mit der Feststellung ergeht, „dass ein Bauvorhaben ... nach Maßgabe (eines) Bauantrags vom ... bis zum Inkrafttreten der ... Veränderungssperre ... planungsrechtlich zulässig war“ (so Satz 2 der Entscheidungsformel im Urteil des VGH BW v. 1. März 2012 - 5 S 1749/10 -, juris vor Rn. 1 u. Rn. 44 ff.).

- 44 Auch wenn § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO eher eine Antragsformulierung des Inhalts nahelegt, dass die Ablehnung des beantragten Vorbescheids rechtswidrig und die Beklagte bis zum Inkrafttreten der Veränderungssperre verpflichtet gewesen sei, der Klägerin den Bauvorbescheid zu erteilen (so der Fortsetzungsfeststellungsantrag, der offenbar dem Urteil des BVerwG v. 27. März 1998 [a. a. O. S. 296] zugrunde lag), schließen sowohl die abweichende obergerichtliche Tenorierungspraxis als auch die Bindung des Gerichts an das erkennbare Rechtsschutzbegehren (§ 88 VwGO) die Annahme der Beklagten aus, die Klägerin habe einen Feststellungsantrag nach § 43 Abs. 1 VwGO gestellt.
- 45 Mit der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (u. a. Urt. v. 26. Juni 2002 - 1 C 17.01 -, juris Rn. 8; Beschl. v. 13. Januar 2012, NVwZ 2012, 375) geht der Senat davon aus, dass gemäß § 88 VwGO nicht die Fassung des Klageantrags, sondern das wirkliche Rechtsschutzziel, wie es sich aus dem gesamten Parteivortrag ergibt, für die Bestimmung des Rechtsschutzziels maßgeblich ist. Neben dem Klageantrag und der Klagebegründung ist auch die Interessenlage des jeweiligen Klägers zu berücksichtigen, soweit sie sich aus dem Parteivortrag und sonstigen für das Gericht und den Beklagten als Empfänger der Prozessklärung erkennbaren Umständen ergibt. Dies gilt unbeschadet der gesteigerten Bedeutung, die der Fassung des Klageantrags eines anwaltlich vertretenen Klägers zukommt, auch im Anwaltsprozess, in dem das Rechtsmittelgericht gehalten ist, einen im vorangegangenen Rechtszug formulierten Klageantrag im Falle von Unklarheiten erläutern zu lassen und erforderlichenfalls sachdienlich auszulegen (vgl. BVerwG, Beschl. 3. Dezember 1998 - 1 B 110/98 -, juris Rn. 8; Beschl. v. 13. Januar 2012 a. a. O.; s. auch BVerfG, Kammerbeschl. v. 25. Januar 2014, NJW 2014, 991, 992).
- 46 Nach diesen auch im Berufungsverfahren anwendbaren Grundsätzen (§ 125 Abs. 1, § 128 VwGO) zur Ermittlung des Klagebegehrens i. S. v. § 88 VwGO ist es für den Senat nach der Erörterung in der mündlichen Verhandlung nicht zweifelhaft, dass die Klägerin mit ihrem Hilfsantrag, der Gegenstand des Berufungsverfahrens ist, bereits erstinstanzlich einen Fortsetzungsfeststellungsantrag gestellt hat, wie es das angefochtene Urteil in nicht zu beanstandender Weise angenommen hat. Dies ergibt sich nicht nur aus der Antragsformulierung, sondern auch aus der schriftsätzlichen Begründung des damaligen Hilfsantrags, bei der sich die Klägerin ausdrücklich auf einschlä-

gige Rechtsprechung zur Zulässigkeit einer Fortsetzungsfeststellungsklage wegen eines beabsichtigten Zivilrechtsstreits im Zusammenhang mit der Ablehnung von Baugesuchen gestützt hat („BVerwG, NJW 1986, 1926, 1827“ und „VGH Mannheim, VBIBW 1997, 264, 266“, vgl. Schriftsatz v. 25. Mai 2009, S. 7), und der erkennbaren Interessenlage der Klägerin, die für den Fall einer Wirksamkeit der zuletzt erlassenen Veränderungssperre bereits erstinstanzlich die Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen vor einem Zivilgericht ankündigt hat.

- 47 Angesichts des dadurch bereits erstinstanzlich hinreichend klar gefassten Fortsetzungsfeststellungsbegehrens (§ 88 VwGO) scheidet eine „auf Initiative des Gerichts hin“ erfolgte Klageänderung im Berufungsverfahren, gegen die sich die Beklagte verwehrt, aus. Dementsprechend hatte der Senat über die Zulässigkeit einer Klageänderung nicht zu befinden (zum Prüfungsmaßstab: BVerwG, Beschl. v. 19. Juni 2013 - 3 B 86.12 -, juris Rn. 8). Ebenso wenig stellte sich die Frage der Berücksichtigungsfähigkeit „nachträglicher“ Äußerungen der Klägerin im Berufungsverfahren zur Bestimmung des erstinstanzlichen Klagebegehrens in entscheidungserheblicher Weise.
- 48 Auch das Vorliegen der Sachentscheidungsvoraussetzungen der Fortsetzungsfeststellungsklage in entsprechender Anwendung von § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO hat das Verwaltungsgericht zutreffend bejaht (Urteilsabdruck S. 12). Insbesondere war (erstens) die ursprüngliche Verpflichtungsklage auf Erteilung des Bauvorbescheids zulässig, ist (zweitens) mit dem Inkrafttreten der zweiten Veränderungssperre nach Klageerhebung ein erledigendes Ereignis eingetreten, besteht (drittens) ein klärungsfähiges Rechtsverhältnis und (viertens) liegt ein von der Klägerin hinreichend dargelegtes Fortsetzungsfeststellungsinteresse vor (zu diesen Voraussetzungen vgl. BVerwG, Urt. v. 27. März 1998 a. a. O., S. 296 f.), das eine Fortführung des in der ursprünglich erhobenen „Verpflichtungsklage subsidiär enthaltene(n) Feststellungsbegehren(s)“ (vgl. BVerwG, Urt. v. 24. Januar 1992 - 7 C 24.91 -, juris Rn. 7) rechtfertigt.
- 49 Das von der Beklagten bestrittene Fortsetzungsfeststellungsinteresse ergibt sich hier aus der sog. Präjudizwirkung der beantragten Feststellung für den von der Klägerin weiterhin beabsichtigten Staatshaftungsprozess. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urt. v. 27. März 1998 a. a. O. S. 298; Urt. v. 16. Mai 2013, NVwZ 2013, 1481, 1485), die der Senat zugrunde legt, ist maßgeblich für die Frage,

ob im Hinblick auf einen ernsthaft beabsichtigten Zivilprozess ein berechtigtes Interesse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit eines erledigten Verwaltungsakts besteht, ob der jeweilige Kläger „sofort und unmittelbar“ vor dem Zivilgericht Klage erheben konnte oder ob er auch im Interesse des von § 839 Abs. 3 BGB vorgesehenen Primärrechtsschutzes gezwungen war, zunächst Klage vor dem Verwaltungsgericht zu erheben. Hat sich der Verwaltungsakt - wie hier - erst nach der Klageerhebung erledigt, wäre es nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urt. v. 27. März 1998 a. a. O., S. 298) jedenfalls bei einer nicht vom Kläger selbst herbei geführten Erledigung - wie sie hier vorliegt - unangemessen, die Fortsetzungsfeststellungsklage nur dann zuzulassen, wenn das bisherige Verfahren bereits Erkenntnisse („Früchte“) gebracht hat, die für einen Amtshaftungsprozess bedeutsam sind. Vielmehr soll der bereits getätigte Aufwand dem Kläger erhalten bleiben, wenn und solange die begehrte verwaltungsgerichtliche Entscheidung für ihn von Nutzen sein kann und die Geltendmachung von Staatshaftungsansprüchen nicht offensichtlich aussichtslos ist, d. h. ein vor den Zivilgerichten geltend zu machender Anspruch unter keinem denkbaren rechtlichen Gesichtspunkt besteht und sich dies ohne eine ins Einzelne gehende Würdigung auch aufdrängt (vgl. BVerwG, Urt. v. 16. Mai 2013 a. a. O., S. 1485 m. w. N.).

- 50 Ein durchsetzbarer Schadensersatzanspruch gegen die Beklagte aus § 839 BGB i. V. m. Art. 34 GG wegen der Versagung des beantragten Bauvorbescheids, wie ihn die Klägerin auch im Berufungsverfahren geltend macht, lässt sich hier nicht von vornherein nach jeglicher Betrachtungsweise offensichtlich ausschließen.
- 51 Ein solcher Anspruch setzt voraus, dass ein Beamter (im haftungsrechtlichen Sinn) der Beklagten eine ihm der Klägerin gegenüber obliegende Amtspflicht schuldhaft verletzt hat. Die Regelung der Amtshaftung in § 839 BGB i. V. m. Art. 34 GG beruht auf der Vorstellung eines Drei-Personen-Verhältnisses, an dem der Beamte, sein Dienstherr und der Geschädigte beteiligt sind. In diesem Verhältnis kann die schuldhafte Verletzung drittbezogener Amtspflichten, wie sie im Baugenehmigungsverfahren gegenüber Bauantragstellern anerkanntermaßen bestehen, eine Schadensersatzpflicht auslösen, wobei im Anwendungsbereich des § 839 BGB sowohl von einem objektivierten Sorgfaltsmaßstab der zuständigen Verwaltungsbediensteten als auch davon auszugehen ist, dass es durchaus zum amtspflichtgemäßen Vorgehen von Bauaufsichtsbehörden gehö-

ren kann, die Wirksamkeit städtebaulicher Satzungen im Genehmigungsverfahren inzident zu überprüfen. Eine offensichtliche Aussichtslosigkeit des von der Klägerin nach wie vor beabsichtigten Schadensersatzprozesses lässt sich auch im Übrigen nicht feststellen. Den von der Beklagten im Berufungsverfahren angezweifelte ersatzfähigen Vermögensschaden hat die Klägerin hinreichend konkretisiert. Eines weitergehenden Nachweises für den - nachvollziehbar dargelegten - entgangenen Gewinn i. S. v. § 252 BGB bedarf es für die Zulässigkeit der Fortsetzungsfeststellungsklage nicht. Dementsprechend konnte die Klägerin aus „gutem Grund“ (vgl. Beklagten-schriftsatz v. 18. März 2014, S. 4) davon absehen, zusätzliche Unterlagen zum geltend gemachten Schaden zur Gerichtsakte zu reichen.

- 52 Die im Berufungsverfahren erhobene Verjährungseinrede der Beklagten geht ins Leere, weil die Klage als Inanspruchnahme verwaltungsgerichtlichen Primärrechtsschutzes die Verjährung (hier: § 199 BGB) für einen amtshaftungsrechtlichen Schadensersatzanspruch in entsprechender Anwendung von § 204 Abs. 1 Nr. 1 BGB hemmt (vgl. BGH, Urt. v. 13. Oktober 2005, NVwZ 2006, 117 f.; Urt. v. 10. Februar 2011, NJW 2011, 2586, 2589 f.; Beschl. v. 23. April 2013 - III ZR 147/12 -, juris Rn. 3 m. w. N. auch zu § 852 Abs. 1 BGB a. F. sowie zu §§ 199 ff. BGB a. F.). Eine verjährungshemmende Wirkung kommt dabei sowohl der ursprünglichen Verpflichtungsklage als auch der im Jahr 2008 mit dem Eintritt der Erledigung anhängig gewordenen Fortsetzungsfeststellungsklage zu.
- 53 Das für die Zulässigkeit der Klage erforderliche „berechtigte Interesse“ i. S. v. § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO an der beantragten gerichtlichen Feststellung fehlt nach Auffassung des Senats auch weder im Hinblick auf die Erforderlichkeit besonders zeit- und kostenintensiver Aufklärungsmaßnahmen noch im Hinblick auf das Vorbringen der Beklagten, die Klägerin habe durch die Einreichung unvollständiger Bauvorlagen Mitwirkungsobliegenheiten im Verwaltungsverfahren verletzt.
- 54 Ob es der Beklagten schon durch die mit Schreiben vom 3. Juli 2006 bestätigte Vollständigkeit der Bauvorlagen („Ihr Antrag und die eingereichten Bauvorlagen sind vollständig. Gem. § 69 SächsBO ist über Ihren Antrag innerhalb von 3 Monaten zu entscheiden.“) verwehrt ist, nach Ablauf von rund sieben Jahren erstmals im Berufungsverfahren eine Unvollständigkeit eingereichter Bauvorlagen geltend zu machen,

um ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse oder Rechtsschutzinteresse der Klägerin in Zweifel zu ziehen, mag dahinstehen. Nach Überzeugung des Senats waren die im Sommer 2006 mit der Bauvoranfrage eingereichten Bauvorlagen insgesamt vollständig und auch prüffähig.

- 55 Da die Klägerin keinen Bauantrag gestellt, sondern mit ihrer Bauvoranfrage (§ 75 SächsBO) vom 29. Juni 2006 drei „Fragestellungen“ zur bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit ihres ursprünglichen Vorhabens formuliert hatte, die entsprechend dem Klageantrag nur „nach Maßgabe der Variante 2“ streitgegenständlich sind, beschränkt sich die berufungsgerichtliche Prüfung auf die Frage, ob die Klägerin bis zum Inkrafttreten der zweiten Veränderungssperre im Sommer 2008 verpflichtet war, der Klägerin den beantragten Vorbescheid für die „Variante 2“ zu erteilen.
- 56 Eine „besonders aufwändige oder teure Beweisaufnahme“, für die das Bundesverwaltungsgericht im Urteil vom 27. März 1998 (BVerwGE 106, 295, 301) ein Entfallen des Fortsetzungsfeststellungsinteresses erwogen hat, ist damit nicht verbunden. Dies gilt nicht nur für die Frage 1, sondern auch für die Fragen 2 und 3 des Vorbescheidantrags, die bei verständiger Würdigung des Antragsbegehrens im Verwaltungsverfahren ebenfalls nur die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit des Vorhabens betreffen.
- 57 Einer Beweisaufnahme, wie sie die Beklagte im Zusammenhang mit der Frage, ob die erste Veränderungssperre dem Vorhaben (§ 29 Abs. 1 BauGB) entgegenstand, beantragt hat, bedarf es wegen des aktenkundigen Bekanntmachungsmangels, der zur formellen Rechtswidrigkeit und damit zur Unwirksamkeit der im September 2006 beschlossenen Satzung führt, nicht.
- 58 Die Ersatzbekanntmachung zur Veränderungssperre (§ 16 Abs. 2 Satz 2 BauGB) erfolgte in der Torgauer Zeitung vom 30. September 2006 mit dem bloßen Hinweis, dass die „Veränderungssperre während der üblichen Dienstzeiten im Rathaus, Planungsamt, eingesehen werden“ könne. Die in § 4 Abs. 1 Nr. 2 der - von der Klägerin wörtlich zitierten - Bekanntmachungssatzung vorgesehenen weiteren Angaben zu der „bestimmten Verwaltungsstelle (mit Angabe von Amt, Gebäude, Straße, Haus-Nr.)“, auf die bei der Bekanntmachung hinzuweisen war, enthielt die Ersatzbekanntmachung ebenso wenig wie die nach § 4 Abs. 1 Nr. 3 der Bekanntmachungssatzung zusätzlich

erforderliche Angabe, dass der „Lageplan vom 6.9.2006“, der gem. § 2 Abs. 3 der Veränderungssperre für deren räumlichen Geltungsbereich maßgeblich war, „zur kostenlosen Einsicht durch jedermann während der Sprechzeiten, mindestens aber 20 Stunden wöchentlich, für die Dauer von mindestens zwei Wochen niedergelegt“ werde. Ob die städtische Bekanntmachungssatzung, gegen deren § 4 die Ersatzbekanntmachung vom 30. September 2006 in nach wie vor beachtlicher Weise (zu den Anforderungen der Heilungsvorschrift des § 4 Abs. 4 Satz 4 SächsGemO vgl. bereits SächsOVG, NK-Urt. v. 13. März 2008 - 1 D 6/07 -, juris Rn. 58) verstieß, ihrerseits formell wirksam ist, bedarf keiner weitergehenden Aufklärung im Berufungsverfahren, weil die durchgeführte Ersatzbekanntmachung auch nicht den landesrechtlichen Anforderungen der Kommunalbekanntmachungsverordnung (KomBekVO) entsprach, deren unmittelbare Anwendung für den Fall einer Unwirksamkeit der städtischen Bekanntmachungssatzung in Betracht zu ziehen ist. Die vorgenannte Verordnung regelt die öffentlichen Bekanntmachungen u. a. der Gemeinden, soweit nicht besondere bundes- oder landesrechtliche Vorschriften anzuwenden sind (§ 1 Abs. 1 Satz 1 KomBekVO). Nach § 8 Abs. 1 Nr. 3 der Verordnung ist bei einer Ersatzbekanntmachung u. a. darauf hinzuweisen, dass der Plan „an einer bestimmten Verwaltungsstelle zur kostenlosen Einsicht durch jedermann während der Sprechzeiten, mindestens aber wöchentlich 20 Stunden, für die Dauer von mindestens zwei Wochen niedergelegt“ wird, wie es § 8 Abs. 1 Nr. 2 KomBekVO vorsieht. Mit den vom Landesverordnungsgeber so gefassten Hinweiserfordernissen zu den Einsichtsmöglichkeiten bei einer Ersatzverkündung geht das sächsische Landesrecht über die in § 10 Abs. 3 Satz 3 BauGB bundesrechtlich geregelten Anforderungen hinaus, auf die sich die Beklagte im Wesentlichen bezieht (u. a. unter Hinweis auf Gaentzsch, in: Berliner Kommentar zum BauGB, 3. Aufl., § 10 Rn. 19). Nach der Rechtsprechung des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts, auf die die Klägerin zutreffend verweist, verträgt es sich nicht mit dem Sinn und Zweck einer öffentlichen Auslegung, dass interessierte Bürger vor einer Einsichtnahme auf Nachfragen beim Planungsträger zum genauen Ort der Auslegung angewiesen sind (vgl. NK-Urt. v. 27. September 1999, SächsVBl. 2000, 115, 116; NK-Urt. v. 26. April 2001, SächsVBl. 2002, 170, Leitsatz 2; ebenso VGH BW, Urt. v. 31. Juli 2007, BRS 71 Nr. 28 m. w. N.). Selbst wenn eine Angabe des jeweiligen Dienstzimmers mit den Rechtsausführungen der Beklagten für entbehrlich gehalten wird, gehört es jedenfalls zu den landesrechtlichen Mindestanforderungen an eine Ersatzbekanntmachung nach § 8 Abs. 1 KomBekVO, dass auf die (Besucher-)Anschrift

(namentlich den Ort, die Straße und Hausnummer) der für die Einsichtnahme „bestimmten Verwaltungsstelle“ einer Gemeinde hingewiesen wird (vgl. auch SächsOVG, Beschl. v. 11. April 2012 - 5 B 334/11 -, juris Rn. 33; ebenso zum Bundesrecht W. Schrödter, in: Schrödter, BauGB, 7. Aufl., § 3 Rn. 34; anders VGH BW, NK-Urt. v. 4. Mai 2006 - 5 S 564/05 -, juris Rn. 24 zum dortigen Landesrecht). Selbst diesen Anforderungen entsprach die Ersatzbekanntmachung in der Torgauer Zeitung hinsichtlich der „bestimmten Verwaltungsstelle“ nicht; Planerhaltungsvorschriften greifen insoweit nicht ein.

- 59 Da ein im Berufungsverfahren beachtlicher Bekanntmachungsmangel nach sächsischem Landesrecht vorliegt, der zur Rechtswidrigkeit und Unwirksamkeit der ersten Veränderungssperre führt, besteht kein weitergehender Aufklärungsbedarf zu der Frage, ob die letztgenannte Satzung möglicherweise auch aus anderen Gründen gegen höherrangiges Recht verstößt, wie es die Klägerin im Einzelnen geltend macht. Dies betrifft insbesondere die im Berufungsverfahren eingehend erörterten Fragen, ob die Satzung möglicherweise einen Ausfertigungsmangel oder einen weiteren Bekanntmachungsmangel aufweist und ob das damalige Planungsziel der Beklagten entgegen den Ausführungen des angegriffenen Urteils hinreichend konkretisiert war.
- 60 Ausgehend von der Unwirksamkeit der ersten Veränderungssperre, auf die der Senat bereits im Beschluss vom 12. September 2012 hingewiesen hat, ist entscheidend, ob das Vorhaben der Klägerin bis zur Inkraftsetzung der zweiten Veränderungssperre vom 25. Juni 2008 nach Maßgabe von § 34 BauGB bauplanungsrechtlich zulässig war. Eine Genehmigungsfähigkeit des Vorhabens nach § 33 oder § 35 BauGB kommt nicht ernsthaft in Betracht; davon gehen auch die Beteiligten übereinstimmend aus.
- 61 Die Beurteilung der im Berufungsverfahren streitigen Fragen, ob das Vorhabengrundstück seinerzeit zum Außenbereich gehörte, und ob das Vorhaben im Fall einer Innenbereichslage zum maßgeblichen Zeitpunkt in Anwendung von § 34 Abs. 1 oder 2 BauGB zulässig war, erfordert keine „besonders aufwändige oder teure Beweisaufnahme“ nach den vom Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 27. März 1998 (a. a. O., S. 301) umschriebenen Maßstäben. Das Bundesverwaltungsgericht hat dort klargestellt, dass die Erforderlichkeit einer gerichtlichen Inaugenscheinnahme das Fortsetzungsfeststellungsinteresse in einem Baurechtsstreit nicht entfallen lässt. So-

wohl die Abgrenzung von Innen- und Außenbereich als auch die Frage, ob sich ein Vorhaben in die nähere Umgebung einfügt, kann in aller Regel durch eine Augenscheinseinnahme unter ergänzender Berücksichtigung von Bauakten und anderen Unterlagen geklärt werden. Aus dem Berufungsvorbringen der Beklagten, die wegemäÙige Erschließung i. S. v. § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB sei damals nicht gesichert gewesen, weil die umliegenden öffentlichen Straßen den durch das Vorhaben ausgelösten Verkehr nicht hätten bewältigen können, drängt sich die Notwendigkeit einer „besonders aufwändigen oder teuren Beweisaufnahme“ beim derzeitigen Verfahrensstand für den Senat nicht auf.

62 Die dazu von der Beklagten im dritten Termin zur mündlichen Verhandlung vorgelegte Stellungnahme des Ingenieurbüros W....., T....., vom 24. Oktober 2012, führt aus, dass sich anhand der (prozessbegleitend) vom Ordnungsamt der Beklagten zwischen September und Oktober 2012 durchgeführten Verkehrszählung die Leistungsfähigkeit des Knotenpunkts B B1/B B3 Z..... Straße/D..... Straße „nicht überprüfen“ lasse. Ob im Berufungsverfahren nachträglich aussagekräftige Verkehrsbelastungszahlen ermittelt werden können, die einen hinreichenden Rückschluss auf die beklagtenseitig behaupteten tatsächlichen Verhältnisse bis zum Sommer 2008 zulassen, erscheint fraglich, zumal die Beklagte, die mit ihrer städtischen Verwaltung gem. § 86 Abs. 1 Satz 1 VwGO für eine ergänzende Sachverhaltsermittlung heranzuziehen ist, offenbar selbst weder über solches Datenmaterial verfügt und - in Kenntnis der ihr bereits im Herbst 2012 bescheinigten geringen Aussagekraft der durchgeführten Verkehrszählung - auch keine Stelle benannt hat, die hinreichend belastbare ergänzende Erkenntnisse zu den damaligen Verkehrsverhältnissen in diesem Teil ihres Stadtgebiets beibringen könnte.

63 Aus der Stellungnahme des Autobahnamts vom 11. August 2006 lässt sich dazu nichts entnehmen. Demgegenüber hatte das im Bauvorbescheidsverfahren von der Beklagten für den „Bereich Straßenwesen“ beteiligte damalige Regierungspräsidium Leipzig keine Bedenken gegen das Vorhaben geäußert und unter Hinweis auf die bereits für das frühere Vorhaben der „Pit-Stop Autoservicestation“ mit Auflagen erteilte Zustimmung eine „straßenrechtliche Zustimmung gemäß § 9 Abs. 2 Bundesfernstraßengesetz“ auch für das Vorhaben der Klägerin „in Aussicht“ gestellt (Schreiben vom 4. August 2006). Diese fachbehördliche Äußerung, die im Rahmen von § 9 Abs. 2

FStrG insbesondere die Belange der „Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs“ im Netzknotenbereich der Bundesstraße B B1 in den Blick zu nehmen hatte, spricht gegen die im Berufungsverfahren erstmals vorgetragene Behauptung der Beklagten, die umliegenden öffentlichen Straßen (darunter die vierspurig ausgebaute Bundesstraße B B3 und die zweispurige B B1, die der Senat jeweils in Augenschein genommen hat) hätten den vorhabenbedingten Straßenverkehr nicht bewältigen können. Entsprechendes gilt für die Stellungnahme der Straßenverkehrsbehörde des damaligen Landratsamts Torgau-Oschatz, die keine „grundsätzlichen Einwände“ gegen das Vorhaben der Klägerin geäußert hatte (Schreiben vom 4. August 2006).

- 64 Eine Beweisaufnahme durch Einholung eines Sachverständigengutachtens im Zusammenhang mit der Frage, ob vom Vorhaben der Klägerin schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche (i. S. v. § 34 Abs. 3 BauGB) der Beklagten zu erwarten gewesen wären, wie sie sich nach dem Ergebnis des letzten Termins zur mündlichen Verhandlung als erforderlich bestätigt hat, rechtfertigt nach Auffassung des Senats noch nicht die Annahme, die Sachverhaltsermittlung im Berufungsverfahren werde derart „aufwändig oder teuer“, dass ein Fortsetzungsfeststellungs- oder Rechtsschutzinteresse der Klägerin hier ausnahmsweise entfallen könne.
- 65 Ob ein solches Gutachten nicht nur für den innerstädtischen Bereich der Beklagten („ZVB Torgauer Innenstadt“ - A-Zentrum -) mit seinen besonders kleinflächigen Einzelhandelsnutzungen, sondern auch für das sog. B-Zentrum („Grundversorgungszentrum“) in Torgau-West erforderlich ist, kann für die Zulässigkeit der Fortsetzungsfeststellungsklage dahinstehen. Die in der Beweisaufnahme vom 13. März 2014 festgestellten, nunmehr unstreitigen Einzelhandelsnutzungen im Bereich des vorgenannten B-Zentrums zwischen 2006 und 2008 reichen - nach den vom Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (vgl. Urt. v. 20. April 2012, NVwZ-RR 2012, 588; anders OVG NRW, Urt. v. 11. November 2006, NVwZ 2007, 727) zu § 34 Abs. 3 BauGB entwickelten Maßstäben - möglicherweise für die Annahme eines zentralen Versorgungsbereichs in einer ländlich strukturierten Gemeinde, nicht aber ohne weiteres für die Annahme der von § 34 Abs. 3 BauGB geforderten Versorgungsfunktion über den unmittelbaren Nahbereich in einer Großen Kreisstadt mit zentralörtlicher Funktion (Mittelzentrum) wie der Beklagten. Auch darüber ist jedoch nicht im Zwischenurteil abschließend zu befinden.

- 66 Für den deutlich größeren Bereich der Torgauer Innenstadt, der - nunmehr unstreitig - als zentraler Versorgungsbereich i. S. v. § 34 Abs. 3 BauGB zu berücksichtigen ist, lassen sich die tatsächlichen Verhältnisse, auf die es im Anwendungsbereich der vorgenannten Regelung ankommt (vgl. BVerwG, Beschl. v. 12. Juli 2012 - 4 B 13.12 -, juris m. Anm. Gatz), hinsichtlich der zwischen 2006 und 2008 bestehenden Einzelhandelsnutzungen anhand der von der Beklagten im Berufungsverfahren zur Gerichtsakte gereichten Unterlagen hinreichend zuverlässig feststellen. Damit bestehen aktenkundige - von der Klägerin auf Nachfrage des Senats ausdrücklich unstreitig gestellte - Anknüpfungstatsachen, die der noch zu bestellende Sachverständige seiner Begutachtung zugrunde legen kann. Auch dies spricht gegen eine „besonders aufwändige oder teure Beweisaufnahme“, die geeignet sein könnte, ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse der Klägerin zu verneinen.
- 67 Nach alledem ist die Klage insgesamt zulässig.
- 68 Einer Kostenentscheidung bedarf es für das Zwischenurteil nicht; sie bleibt dem Endurteil vorbehalten.
- 69 Die Revision ist nicht zuzulassen, weil keiner der in § 132 Abs. 2 VwGO genannten Gründe vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Obergericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz und für Europa über den elektronischen Rechtsverkehr in Sachsen (SächsERVerkVO) vom 6. Juli 2010 (SächsGVBl. S. 190) in der jeweils geltenden Fassung einzulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der SächsERVerkVO einzureichen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsa-

men Senats der Obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen.

Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Ein Beteiligter, der zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

gez.:
Meng

Schmidt-Rottmann

Heinlein

Ausgefertigt:

Bautzen, den

Sächsisches Oberverwaltungsgericht