



29.09.2020

Wichtige neue Entscheidung

Bauplanungsrecht: Mit einer Außenbereichssatzung kann das Ziel der Erhaltung eines Gebäudes nicht erreicht werden

§ 35 Abs. 6 BauGB

Unwirksamkeit einer Außenbereichssatzung
Bebauter Bereich im Sinn des § 35 Abs. 6 Satz 1 BauGB
Fehlende städtebauliche Erforderlichkeit

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 11.08.2020, Az. 1 N 17.1389

Leitsätze:

1. Bei der Beurteilung der Frage des bebauten Bereichs im Sinn des § 35 Abs. 6 Satz 1 BauGB hat eine noch vorhandene Bebauung, für die eine bestandskräftige Beseitigungsanordnung besteht, außer Betracht zu bleiben.
2. Eine Außenbereichssatzung bedarf der städtebaulichen Erforderlichkeit. Dabei kann dahinstehen, ob die städtebauliche Erforderlichkeit für den Erlass der Satzung von dem Merkmal „geordnete städtebauliche Entwicklung“ nach § 35 Abs. 6 Satz 4 Nr. 1 BauGB miterfasst oder hiervon gesondert in entsprechender Anwendung des § 1 Abs. 3 BauGB zu prüfen ist.

Hinweis: Diese Entscheidung wird gleichzeitig auf unserer Internetseite sowie Twitter (@LA_Bayern) eingestellt.

Hinweise:

1. Die vorliegende Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (BayVGH) behandelt mit der Außenbereichssatzung nach § 35 Abs. 6 BauGB eine Satzungsart des Baugesetzbuchs, für die bislang verhältnismäßig wenige Gerichtsentscheidungen vorliegen. Dies dürfte auch dem Umstand geschuldet sein, dass die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) zur regelmäßigen Bejahung der Antragsbefugnis für den Normenkontrollantrag eines Grundeigentümers gegen einen Bebauungsplan, der Festsetzungen für sein Grundstück trifft (§ 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO), auf Außenbereichssatzungen nicht übertragen werden kann. Denn eine Außenbereichssatzung beschränkt nicht die Nutzungsbefugnisse, die das Eigentum vermittelt, weil sie ausschließlich eine positive, die Zulässigkeit bestimmter im Außenbereich nicht privilegierter Vorhaben unterstützende, aber keine negative Wirkung entfaltet (vgl. BVerwG, Beschluss vom 29.10.2019, Az. 4 BN 36/19, juris Rn. 4).
2. Der BayVGH-Entscheidung zugrunde lag der Normenkontrollantrag eines Landratsamtes (Untere Bauaufsichtsbehörde) als Behörde im Sinn des § 47 Abs. 2 Satz 1 Alt. 2 VwGO gegen die Außenbereichssatzung einer Gemeinde, die das Landratsamt mangels Voraussetzungen nach § 35 Abs. 6 BauGB für unwirksam hielt. Anlass der gemeindlichen Planung war unter anderem der Erhalt eines ehemaligen Denkmals im Außenbereich, für das jedoch eine bestandskräftige Beseitigungsanordnung vorlag, weil der Eigentümer das Gebäude (baugenehmigungsabweichend) so wesentlich umgebaut hatte, dass nicht nur die Denkmaleigenschaft verloren ging (Streichung aus der Denkmalliste), sondern auch der bisherige Bestandsschutz erlosch (vgl. BVerwG, Urteil vom 12.12.2013, Az. 4 C 15/12, juris Rn. 8; BayVGH, Urteil vom 22.05.2014, Az. 1 B 14.196, juris Rn. 5, 7 und 26). Die Gemeinde sah das Gebäude – ungeachtet des Wegfalls der Denkmaleigenschaft – aber nach wie vor als städtebaulichen und historischen Orientierungspunkt an und wollte mit der Außenbereichssatzung zum Erhalt des (noch) vorhandenen Bestands beitragen.
3. Dieses Ansinnen der Gemeinde hat der BayVGH verworfen. Nach seiner Auffassung ist die Außenbereichssatzung mangels städtebaulicher Erforderlichkeit nicht mit einer städtebaulichen Entwicklung nach § 35 Abs. 6 Satz 4 Nr. 1 BauGB ver-

einbar. Denn der von der Gemeinde beabsichtigte Erhalt des ehemaligen Denkmals lasse sich mit dem Instrument einer Außenbereichssatzung nicht erreichen. Deren Regelungsgehalt erschöpfe sich ausschließlich in einer positiven, die Zulässigkeit bestimmter nicht-privilegierter Vorhaben unterstützenden Wirkung. Die Außenbereichssatzung könne den Eigentümer jedoch nicht daran hindern, das Erscheinungsbild des ehemaligen Denkmals (nochmals) nachhaltig zu verändern oder das Gebäude sogar vollständig zu beseitigen. Im Übrigen müsse sich der betreffende Eigentümer im Zusammenhang mit § 35 Abs. 2 BauGB so behandeln lassen, als wenn er an der vorgesehenen Stelle erstmalig ein Gebäude errichten wolle. Die Zulässigkeit eines etwaigen Vorhabens im Gebiet einer Außenbereichssatzung wäre daher weiterhin an den einschlägigen öffentlichen Belangen im Sinn des § 35 Abs. 3 BauGB zu messen, von denen eine Satzung nach § 35 Abs. 6 Satz 1 BauGB aber nur zum Teil dispensiert. Auch insoweit könne der Erhalt des ehemaligen Denkmals nicht erreicht werden (Rn. 18 f.).

4. Zudem stellte der Satzungsbereich, in dem das ehemalige Denkmal liegt, nach Auffassung des BayVGH aufgrund lockerer Bebauung und geringer Zahl an Wohngebäuden auch keinen bebauten Bereich im Sinn des § 35 Abs. 6 Satz 1 BauGB dar. Bei dieser Prüfung hatte das ehemalige Denkmal selbst wegen der bestandskräftigen Beseitigungsanordnung außer Betracht zu bleiben. Zwar sei ausgehend vom Wortlaut des § 35 Abs. 6 Satz 1 BauGB bei der Beurteilung der Frage des bebauten Bereichs – ebenso wie bei der Feststellung eines Bebauungszusammenhangs im Anwendungsbereich des § 34 Abs. 1 BauGB – grundsätzlich auf die tatsächlich vorhandene Bebauung abzustellen. Jedoch sei eine nicht genehmigte Bebauung nur dann zu berücksichtigen, wenn sie in einer Weise geduldet wird, die keinen Zweifel daran lässt, dass sich die zuständigen Behörden mit ihrem Vorhandensein abgefunden haben. Daran fehlte es hier aufgrund der Beseitigungsanordnung offenkundig (Rn. 17).

1 N 17.1389

*Großes Staats-
wappen*

Verkündet am 11. August 2020

L*****

(ist wegen Krankheit an der Unterschrift
verhindert)

als stellvertretende Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

Im Namen des Volkes

In der Normenkontrollsache

***** * . ****,

***** . **, ***** * . ****,

- ***** -

gegen

Gemeinde E*****

- Antragsgegnerin -

bevollmächtigt:

wegen

Unwirksamkeit der Außenbereichssatzung "S*****";

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 1. Senat,
durch die Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgerichtshof Beck,
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Widmann,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Fritsch

aufgrund mündlicher Verhandlung

am 11. August 2020

folgendes

Urteil:

- I. Die Außenbereichssatzung „S*****“ vom 7. Februar 2017, zuletzt bekanntgemacht am 28. September 2017, ist unwirksam.
- II. Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.
- III. Die Kostenentscheidung ist gegen Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags vorläufig vollstreckbar.
- IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

- 1 Der Antragsteller – das als untere Bauaufsichtsbehörde örtlich zuständige Landratsamt – wendet sich gegen die am 7. Februar 2017 beschlossene und zuletzt am 28. September 2017 bekanntgemachte Außenbereichssatzung „S*****“ (nachfolgend: „Satzung“) der Antragsgegnerin.
- 2 Die Satzung umfasst ein Gebiet von ca. 3,2 ha im Süden des Gemeindegebiets der Antragsgegnerin am nordwestlichen Ufer des A****sees, das von Westen nach Osten hin zum See deutlich abfällt und sich vollständig im Gebiet der Verordnung über das Landschaftsschutzgebiet „A*****“ befindet. Im Flächennutzungsplan ist für das Gebiet eine Grünfläche ausgewiesen. Durch das Satzungsgebiet verläuft von Norden nach Süden die K*****straße. Im Süden und Westen grenzt das Satzungsgebiet an ein Waldgebiet, nördlich an weitläufige Grünflächen. Der nördliche Teil des Satzungsgebiets, der mit sieben Wohngebäuden bebaut ist, liegt deutlich erhöht westlich der K*****straße. Im Süden schließt eine großflächige, teils bewachsene Grünfläche auf dem Grundstück FINr. ****, Gemarkung E****, an. Östlich der K*****straße befinden sich auf den FINr. ***** und ***** großflächige Grünflächen mit teilweise dichten Baumbestand, die bis an das Seeufer reichen. Im südlichen Teil des Satzungsgebiets befinden sich östlich der K*****straße und südlich der Grünfläche auf dem Grundstück FINr. **** unmittelbar am Seeufer gelegen die mit insgesamt drei Wohnhäusern bebauten Grundstücke FINr. ***** und ***** mit *****. Das westlich

der K*****straße und südlich der Grünfläche FINr. **** liegende Grundstück FINr. ***** ist mit einem Wohngebäude bebaut, das deutlich erhöht und in einiger Entfernung – getrennt durch das weitgehend naturbelassene Grundstück FINr. ***** und die K*****straße – von der Bebauung am Seeufer gelegen ist. Für das Wohngebäude auf der FINr. ***** – das sogenannte W*****-Haus – besteht eine bestandskräftige Beseitigungsanordnung.

- 3 Mit der Satzung werden im Wesentlichen Bauräume festgesetzt, die sich an dem vorhandenen Bestand orientieren und eine gewisse Flexibilität bei Um- oder Neubauten zulassen, sowie Regelungen für Nebenanlagen getroffen. Nach der Begründung ist der Bereich des s***** s durch zum Teil historische Bebauung am Seeufer geprägt und hat eine große Bedeutung für das Orts- und Landschaftsbild der Gemeinde. Ziel der Satzung ist es, Klärung über die planungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben zu bekommen und vor allem geringfügige Erweiterungen und Um- bzw. Ersatzbauten zu ermöglichen. Auch soll eine gewisse bauliche Flexibilität für die Grundstückseigentümer geschaffen werden, die bei der Bewertung der planungsrechtlichen Zulässigkeit über § 35 Abs. 2 und/oder 4 BauGB hinausgeht. Weiterer Anlass ist die rechtliche Auseinandersetzung um das sogenannte W*****-Haus. Dabei handelt es sich um einen wichtigen städtebaulichen und historischen Orientierungspunkt, so dass es auch Ziel der Planung ist, zum Erhalt des vorhandenen Bestands beizutragen. Hierzu sollen mit dem Grundstückseigentümer begleitende städtebauliche Verträge zum Erreichen der gemeindlichen Ziele abgeschlossen werden.
- 4 Am 21. Juli 2017 stellte der Antragsteller beim Verwaltungsgerichtshof Normenkontrollantrag und beantragte,
- 5 festzustellen, dass die Außenbereichssatzung „S*****“ der Gemeinde E***** unwirksam ist.

6 Der Antragsteller macht geltend, die angegriffene Satzung sei unwirksam, weil die Voraussetzungen nach § 35 Abs. 6 BauGB nicht vorlägen. Es fehle bereits an einem bebauten Bereich im Sinn des § 35 Abs. 6 BauGB. Die wenigen vorhandenen und sehr verstreut auseinanderliegenden Gebäude vermittelten nicht den Eindruck der Geschlossenheit und Zusammengehörigkeit. Die Bebauung sei keiner Verdichtung zugänglich, vielmehr sei sie dieser entzogen, um die gebietstypische großzügig-lockere Bebauung aufrecht zu erhalten. Aufgrund der lockeren Bebauung und den parkartigen Gärten könne der Außenbereich seine Funktion, als Freiraum oder als Fläche für privilegiert zulässige Vorhaben zu dienen, auch weiterhin erfüllen. Die in die Satzung einbezogenen Grundstücke wiesen keine Baulücken auf. Dies sei aber alleiniger Zweck für den Erlass einer Außenbereichssatzung, da bestehende Baulücken innerhalb bebauter Bereiche im Außenbereich geschlossen und das Gebiet hierdurch nachverdichtet werden solle. Eine solche Nachverdichtung sei hier nicht gewollt. Das Seegrundstück FINr. ***** mit einer Größe von rund 7000 m² stelle keine Baulücke zwischen dem nördlich angrenzenden Grundstück FINr. ***** und dem südlichen Nachbargrundstück FINr. ***** dar. Eine Außenbereichssatzung solle sich zudem auf Bereiche erstrecken, in denen die bezweckte Freihaltung des Außenbereichs von Bebauung bereits wesentlich eingeschränkt sei. Hierdurch könne jedoch nicht die Erweiterung einer Splittersiedlung gerechtfertigt werden. Die Satzung verstoße auch gegen § 1 Abs. 3 BauGB. An der Erforderlichkeit einer Satzung fehle es, soweit ihrer Verwirklichung auf unabsehbare Zeit unüberwindbare rechtliche oder tatsächliche Hindernisse entgegenständen. Eine solche Planungsschranke bestehe hier in der Landschaftsschutzgebietsverordnung „A*****“. Das von der Antragsgegnerin primär verfolgte städteplanerische Ziel, der Erhalt des W*****-Hauses, könne nicht erreicht werden, da das Gebiet Außenbereich bleibe und die Satzung nur gewisse Außenbereichsbelange ausblende. Dem Vorhaben würde im Flächennutzungsplan die Darstellung als Grünfläche entgegenstehen. Die von der Antragsgegnerin genannten Ziele könnten nach § 35 Abs. 4, Nr. 2, 3 und 5 BauGB verwirklicht werden. Zudem seien vom Satzungsumfang drei Baudenkmäler erfasst, so dass vorbehaltlich einer denkmalschutzrechtlichen Einzelfallprüfung größere bauliche Veränderungen oder gar Ersatzbauten ausgeschlossen seien. Bei zwei der Anwesen handle es sich um neuere Bauten, bei denen sich das Bedürfnis nach einem Ersatzbau oder die Notwendigkeit größerer Sanierungs- und Umbaumaßnahmen nicht abzeichne. Auf die in der mündlichen Verhandlung thematisierte Betrachtung jeweils des nördlichen und des südlichen Teils der Satzung führt der Antragsteller ergänzend aus, dass der südliche Teil sich nicht für die Einbeziehung in eine Außenbereichssatzung eigne.

7 Die Antragsgegnerin beantragt,

8 den Antrag abzulehnen.

9 Die Außenbereichssatzung weise keinen Fehler auf, der zu ihrer Unwirksamkeit führen würde. Es liege ein bebauter Bereich im Sinn der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 35 Abs. 6 BauGB vor. Ob es sich um einen bebauten Bereich handle, hänge auch von der jeweiligen Siedlungsstruktur der Gemeinde ab. Auch bei einer aufgelockerten Streubebauung, z.B. entlang eines Seeufers mit großen Abständen zwischen villenartigen Gebäuden, könnten die Voraussetzungen einer Außenbereichssatzung erfüllt sein. Dass die einzelnen Gebäude weit auseinanderlägen, sei Kennzeichen der Bebauung der Villen-/Künstlerkolonie, die sich auf überdurchschnittlich großen Grundstücken befänden. Die Baustruktur sei daher durch eine großzügig-lockere Bebauung gekennzeichnet, so dass an den erforderlichen Eindruck der Zusammengehörigkeit und Geschlossenheit großzügigere Maßstäbe anzulegen seien. Baulücken seien unschädlich, da es gerade Zweck der Außenbereichssatzung sei, hierfür eine Bebauung zu ermöglichen. Die größere Freifläche zwischen den Grundstücken FINr. ***** und ***** könne daher noch als unschädliche Baulücke gesehen werden. Gerade aufgrund der vorhandenen lockeren Bebauung und der parkartigen Gärten könne der Außenbereich seine Funktion als Freiraum oder als Fläche für privilegiert zulässige Vorhaben zu dienen, nicht mehr erfüllen. Die Außenbereichssatzung führe daher nicht erstmalig dazu, dass das bebauter Gebiet im Außenbereich seine Erholungsfunktion verliere. Die Satzung widerspreche auch nicht dem Zweck einer Außenbereichssatzung. Im Bereich des Grundstücks FINr. ***** bestehe eine Baulücke, die den geforderten Zusammenhang gerade nicht ausschließe. Die Satzung erstrecke sich daher nicht über den bebauten Bereich hinaus. Dieses Grundstück sei auf drei Seiten von im Planbereich liegenden Grundstücken umschlossen. Es werde daher nicht die Erweiterung, sondern allenfalls eine zulässige Verfestigung einer Splittersiedlung ermöglicht. Die Außenbereichssatzung sei auch städtebaulich erforderlich. Die Landschaftsschutzverordnung sehe jedenfalls entsprechende Ausnahmen bzw. Befreiungsmöglichkeiten vor. Die von der Antragsgegnerin verfolgten städtebaulichen Ziele könnten mit der angegriffenen Satzung erreicht werden. Die natürliche Eigenart der Landschaft und ihr Erholungswert sowie die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege würden durch das im Streit stehende Gebäude nicht beeinträchtigt. Der Flächennutzungsplan stehe dem Vorhaben nicht entgegen. Er stelle für den Bereich eine Grünfläche dar, in der die vorhandenen, ortsbildprägenden und großteils kulturhistorisch bedeutsamen Gebäude als Bestand verzeichnet seien. Auch die Baugrenzen änderten nichts an der städtebaulichen Erforderlichkeit der Satzung. Um die gewachsene Struktur zu erhalten und zu stärken, seien Flächen festgesetzt worden, auf denen eine Bebauung zulässig sei. Diese deckten sich mit dem Bestand, zum Teil

ließen die Bauräume eine gewisse Flexibilität bei Um- oder Neubauten zu. In der mündlichen Verhandlung führte die Antragsgegnerin ergänzend aus, dass die Bebauung im nördlichen und südlichen Teil städtebaulich als Einheit gesehen worden sei. Auch bei isolierter Betrachtung des südlichen Teils lägen die Voraussetzungen für eine Außenbereichssatzung vor. Es bestehe der notwendige bauliche Zusammenhang und die Bebauung habe auch das erforderliche städtebauliche Gewicht.

- 10 Die Landesadvokatur Bayern als Vertreter des öffentlichen Interesses hat sich ohne eigene Antragstellung am Verfahren beteiligt. Sie trägt vor, dass das Satzungsgebiet als zwei getrennte Bereiche anzusehen sei. Beim nördlichen Bereich der Satzung handle es sich um einen bebauten Bereich im Sinn von § 35 Abs. 6 BauGB. Hingegen befänden sich im südlichen Teil zum See hin sehr große Grundstücke und eine lockere Bebauung, so dass dieser Teil des Satzungsgebiets keinen für die Nachverdichtung geeigneten Bereich darstelle.
- 11 Der Senat hat am 11. August 2020 einen Augenschein durchgeführt. Auf das Protokoll und die gefertigten Bildaufnahmen sowie das Protokoll der mündlichen Verhandlung vom 11. August 2020 wird Bezug genommen. Weiter wird ergänzend auf die Gerichtsakte sowie die Normaufstellungsakte Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

- 12 Der Normenkontrollantrag hat Erfolg.
- 13 1. Der Antrag ist zulässig, insbesondere ist der Antragsteller antragsbefugt (§ 47 Abs. 2 VwGO). Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist für die Antragsbefugnis einer Behörde nach § 47 Abs. 2 Satz 1 Alt. 2 VwGO erforderlich, aber auch ausreichend, dass die antragstellende Behörde – so wie hier das Landratsamt als untere Bauaufsichtsbehörde nach Art. 53 Abs. 1 BayBO – die umstrittene Rechtsvorschrift bei der Aufgabenwahrnehmung zu beachten hat (BVerwG, B.v. 8.7.2019 – 7 BN 5.18 – juris Rn. 7). Dass der Schriftsatz vom 10. Juli 2017 entgegen § 67 Abs. 4 Satz 3 VwGO nicht von einem Beschäftigten mit der Befähigung zum Richteramt unterzeichnet wurde, ist innerhalb der offenen Antragsfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO mit dem von der Baujuristin des Landratsamts unterzeichneten Schriftsatz vom 30. August 2017 unter Wiederholung der Antragstellung mit Wirkung für die Zukunft geheilt worden. Der am 21. Juli 2017 beim Verwaltungsgerichtshof erhobene Normenkontrollantrag und der mit Schriftsatz vom 30. Au-

gust 2017 „wiederholte“ Normenkontrollantrag stellen rechtlich einen einheitlichen Antrag dar, die beide auf dasselbe Ziel gerichtet sind (vgl. BayVGH, U.v. 10.5.2006 – 9 N 03.389 – juris Rn. 41).

- 14 2. Der Antrag ist auch begründet. Die angegriffene Außenbereichssatzung ist unwirksam, weil die Tatbestandsvoraussetzungen für den Erlass einer Außenbereichssatzung nach § 35 Abs. 6 BauGB nicht gegeben sind. Die Bebauung im südlichen Teil des Satzungsgebiets lässt bereits keine Zusammengehörigkeit zur Bebauung im nördlichen Bereich erkennen (2.1). Auch bei isolierter Betrachtung stellt jedenfalls der südliche Bereich keinen bebauten Bereich im Sinn von § 35 Abs. 6 Satz 1 BauGB dar (2.2). Zudem fehlt es an einer geordneten städtebaulichen Entwicklung bzw. städtebaulichen Erforderlichkeit (2.3). Dies führt zur Gesamtunwirksamkeit der Satzung (2.4).
- 15 2.1 Nach § 35 Abs. 6 Satz 1 BauGB kann die Gemeinde für bebaute Bereiche im Außenbereich, die nicht überwiegend landwirtschaftlich geprägt sind und in denen eine Wohnbebauung von einigem Gewicht vorhanden ist, durch Satzung bestimmen, dass Wohnzwecken dienenden Vorhaben im Sinn des § 35 Abs. 2 BauGB nicht entgegengehalten werden kann, dass sie einer Darstellung im Flächennutzungsplan über Flächen für die Landwirtschaft oder Wald widersprechen oder die Entstehung oder Verfestigung einer Splittersiedlung befürchten lassen. Ein "bebauter Bereich" im Sinn des § 35 Abs. 6 Satz 1 BauGB ist nur gegeben, wenn und soweit bereits eine vorhandene Bebauung dazu führt, dass der Außenbereich seine Funktion, als Freiraum oder als Fläche für privilegiert zulässige Vorhaben zu dienen, nicht mehr oder nur noch mit wesentlichen Einschränkungen erfüllen kann. Die vorhandene Bebauung muss auf eine weitere Bebauung im Wege der baulichen Verdichtung hindeuten; erforderlich hierfür ist, dass die Bebauung eine gewisse Zusammengehörigkeit und Geschlossenheit erkennen lässt, die sie als Weiler, Splittersiedlung oder sonstigen Siedlungsansatz qualifiziert. Die vorhandene Bebauung muss nicht das Gewicht einer Splittersiedlung erreichen; auch kleinere Siedlungsansätze können die genannten Voraussetzungen erfüllen. Die Erweiterung einer Splittersiedlung durch Ausdehnung in den Außenbereich hinein wird durch den Erlass einer Außenbereichssatzung hingegen nicht erleichtert; nur eine zu befürchtende Entstehung oder Verfestigung einer Splittersiedlung schadet einem Vorhaben nicht. Die vorhandene Bebauung muss deshalb in einem der Verdichtung zugänglichen Zusammenhang stehen; die Freiflächen dürfen diesen Zusammenhang nicht unterbrechen (vgl. BVerwG, U.v. 13.7.2006 – 4 C 2/05 – BVerwGE 126, 233; BayVerfGH, E.v. 11.1.2017 – Vf. 7-VII-16 – juris Rn. 42). Ob eine Unterbrechung des Zusammenhangs vorliegt oder nicht, lässt sich ebenso wenig wie bei einem Bebauungszusammenhang im Sinn des § 34 Abs. 1 BauGB oder einer Splittersiedlung

im Sinn des § 35 Abs. 3 Nr. 7 BauGB unter Anwendung von geographisch-mathematischen Maßstäben bestimmen. Zur Beurteilung bedarf es vielmehr einer Wertung und Bewertung des konkreten Sachverhalts. Ausschlaggebend ist, inwieweit die aufeinander folgende Bebauung trotz vorhandener Baulücken den Eindruck der Geschlossenheit und Zusammengehörigkeit vermittelt. Letztlich maßgebend für die Betrachtungsweise ist die Verkehrsauffassung mit der Folge, dass es entscheidend jeweils auf die Lage des Einzelfalles ankommt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Bebauung eines bebauten Bereichs im Außenbereich verglichen mit einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil weniger dicht und der Eindruck der Geschlossenheit der Bebauung deshalb von vornherein weniger stark sein kann. Je nach den Umständen des Einzelfalles können deshalb zwischen den Gebäuden auch gewisse größere, einen Bebauungszusammenhang im Sinn des § 34 Abs. 1 BauGB möglicherweise bereits unterbrechende Freiflächen liegen. Die Gebäude dürfen jedoch nicht so weit voneinander entfernt liegen, dass der Eindruck der Zugehörigkeit zu einem Weiler, einer Splittersiedlung oder einem sonstigen Siedlungsansatz nicht aufkommen kann (vgl. BVerwG, U.v. 13.7.2006 a.a.O.; BayVGH, B.v. 4.7.2011 – 1 ZB 09.1049 – juris Rn. 8).

- 16 Gemessen an diesen Maßstäben steht die Bebauung im nördlichen und südlichen Satzungsgebiet in keinem baulichen Zusammenhang. Sie lässt vielmehr eine hinreichende Geschlossenheit im Sinn der Zusammengehörigkeit zu einem gemeinsamen Siedlungsansatz nicht erkennen. Denn die beiden Bereiche sind nach dem Eindruck, den der Senat bei der Ortsbesichtigung gewonnen hat und der auch im vorhandenen Kartenmaterial zum Ausdruck kommt, lediglich durch die K*****straße, eine Kiesstraße, im Bereich der östlich der K*****straße liegenden Hausnummer 47 (Grundstück FINr. ***** und *****) miteinander verbunden. Westlich der K*****straße befindet sich zwischen den nächstgelegenen Wohngebäuden im nördlichen Satzungsgebiet (Grundstücke FINr. ***** und *****) und dem nördlichsten Wohngebäude im südlichen Satzungsgebiet (Grundstück FINr. *****) die naturbelassene großflächige, teils bewachsene Grünfläche auf dem Grundstück FINr. ****, die eine großflächige Verbindung zu den westlich gelegenen Waldflächen schafft und den nördlichen von dem südlichen Satzungsgebiet erkennbar abgrenzt. Im nördlichen Satzungsgebiet schließen östlich der K*****straße teilweise dicht bewachsene Grünflächen an (Grundstücke ***** ***** ***** und *****), die bis zum Wohngebäude K*****straße ** reichen. In der Zusammenschau der vorhandenen Freiflächen mit dem ebenfalls teilweise dicht bewachsenen Park des westlich liegenden Anwesens auf dem Grundstück FINr. ***** wird die Abgrenzung zwischen dem nördlichen und dem südlichen Satzungsgebiet erkennbar. Zudem liegen die im nördlichen Satzungsgebiet vorhandenen Wohngebäude alle westlich der K*****straße deutlich erhöht

auf zum See abfallenden Grundstücken. Dass es sich bei der Bebauung im Satzungsgebiet um eine ehemalige Künstlerkolonie mit großen Grundstücken handelt, vermag an der fehlenden Zusammengehörigkeit der Bebauung des nördlichen und des südlichen Satzungsbereichs nichts zu ändern, zumal gerade im nördlichen Satzungsgebiet auch zahlreiche kleinere Grundstücke anzutreffen sind.

- 17 2.2 Aber auch bei isolierter Betrachtung der beiden Satzungsgebiete sind die Voraussetzungen für eine Außenbereichssatzung nicht gegeben. Während der nördliche Teil des Satzungsgebiets nach dem Eindruck, den der Senat bei der Ortsbesichtigung gewonnen hat und der auch im vorhandenen Kartenmaterial zum Ausdruck kommt, eine relativ dichte Wohnbebauung aufweist, ist der südliche Bereich mit den großen Grundstücken FINr. ***** (mit *****), ***** und ***** und der vorhandenen lockeren Bebauung kein bebauter Bereich im Sinn des § 35 Abs. 6 BauGB. Die Einbeziehung des südlichen Bereichs in die Außenbereichssatzung stellt sich aufgrund der Ausdehnung in den Außenbereich vielmehr als unzulässige Erweiterung der Splittersiedlung im nördlichen Bereich dar. Dabei hat das Wohngebäude auf der FINr. ***** aufgrund der bestandskräftigen Beseitigungsanordnung (s. Urteil des Verwaltungsgerichtshofs vom 22.5.2014 – 1 B 14.196 – sowie nachfolgend BVerwG, B.v. 17.3.2015 – 4 B 45.14) außer Betracht zu bleiben. Zwar ist ausgehend vom Wortlaut des § 35 Abs. 6 Satz 1 BauGB bei der Beurteilung der Frage des bebauten Bereichs – ebenso wie bei der Feststellung eines Bebauungszusammenhangs im Anwendungsbereich des § 34 Abs. 1 BauGB – grundsätzlich auf die tatsächlich vorhandene Bebauung abzustellen. Jedoch ist eine nicht genehmigte Bebauung nur zu berücksichtigen, wenn sie in einer Weise geduldet wird, die keinen Zweifel daran lässt, dass sich die zuständigen Behörden mit dem Vorhandensein der Bauten abgefunden haben (vgl. BVerwG, B.v. 23. 11.1998 – 4 B 29.98 – NVwZ-RR 1999, 364; BVerwG, U.v. 6.11.1968 – 4 C 31.66 – BVerwGE 31, 22 zur vergleichbaren Bewertung im Rahmen des § 34 Abs. 1 BauGB). Nebengebäude bleiben dabei ebenfalls unberücksichtigt (BVerwG, B.v. 2.8.2001 – 4 B 26/01 – juris Rn. 5 zum Begriff der Bebauung im Sinn des § 34 Abs. 1 BauGB), sofern ihnen jedenfalls – so wie hier im Satzungsgebiet – nur eine untergeordnete Bedeutung zukommt. Für die Beurteilung, ob ein bebauter Bereich im südlichen Teil des Satzungsgebiets besteht, sind ausschließlich die drei Gebäude auf den Grundstücken FINr. ***** und ***** (mit *****) in den Blick zu nehmen. Das Gebäude auf dem Grundstück FINr. ***** (mit *****) stellt sich dabei nach seinem äußeren Erscheinungsbild als ein Gebäude dar, da nach den Planunterlagen die beiden Gebäudeteile, die dem Wohnen dienen, durch ein Nebengebäude verbunden sind. Ein baulicher Zusammenhang dieser drei zu berücksichtigenden Wohngebäude im südlichen Satzungsgebiet ist nicht erkennbar. Während sich das Wohngebäude auf dem Grundstück FINr. ***** deutlich erhöht westlich der K*****straße befindet und

von den weitgehend naturbelassenen Grundstücken FINr. ***** und **** bzw. Waldflächen umgeben ist, befindet sich östlich der K*****straße die tiefer am Seeufer gelegene Bebauung auf den großzügigen Grundstücken FINr. ***** (mit *****) und *****. Von dem Wohngebäude auf dem Grundstück FINr. ***** ist das isoliert westlich der K*****straße befindliche Wohngebäude nach der Messung im BayernAtlas (Plus) rund 110 m entfernt. Eine Zusammengehörigkeit dieser drei Gebäude zu einem gemeinsamen Siedlungsansatz ist auch nach den Eindrücken der Ortsbesichtigung nicht erkennbar. Dies gilt aber auch für die unmittelbar am See gelegenen Wohngebäude auf den Grundstücken FINr. ***** und ***** (mit *****), die durch das ca. 7000 m² große Seeufergrundstück FINr. ***** getrennt werden. Bei diesem Grundstück handelt es sich aufgrund der großen Entfernung der beiden Wohngebäude auf den Grundstücken ***** und ***** nicht lediglich um eine Baulücke. Die von der Antragsgegnerin in den Blick genommene Siedlungsstruktur, die durch großzügige Grundstücke und eine aufgelockerte Streubebauung geprägt sei, vermag auch unter Berücksichtigung, dass die Bebauung im Uferbereich weniger dicht und der Eindruck der Geschlossenheit der Bebauung von vornherein weniger stark sein kann, nach dem Ergebnis der Ortsbesichtigung nicht mehr den Eindruck einer Zusammengehörigkeit zu vermitteln. Dies gilt umso mehr als sich weder in nördlicher noch in südlicher Richtung in der weiteren Umgebung eine Wohnbebauung unmittelbar am Seeufer befindet. Bei den drei Gebäuden handelt es sich vielmehr um eine verstreute Ansammlung einzelner Bauten, die nicht miteinander im Sinn einer Zusammengehörigkeit verklammert sind. Selbst wenn hinsichtlich der drei Wohngebäude noch von einem bebauten Bereich auszugehen wäre, nähme jedenfalls das Grundstück FINr. ***** an diesem Bauungszusammenhang nicht mehr teil, da es sich – wie dargestellt – auch bei einer großzügigen Betrachtungsweise nicht mehr als Baulücke darstellt. Die Frage, ob im südlichen Satzungsgebiet eine Wohnbebauung von einigem Gewicht im Sinn des § 35 Abs. 6 Satz 1 BauGB vorliegt, muss daher nicht entschieden werden (vgl. BVerwG, B.v. 13.7.2006 – 4 C 2/05 – BVerwGE 126, 233).

- 18 2.3 Die Außenbereichssatzung ist zudem mangels städtebaulicher Erforderlichkeit nicht mit einer städtebaulichen Entwicklung nach § 35 Abs. 6 Satz 4 Nr. 1 BauGB vereinbar. Dabei kann dahinstehen, ob die städtebauliche Erforderlichkeit für den Erlass der Satzung von dem Merkmal „geordnete städtebauliche Entwicklung“ miterfasst oder hiervon gesondert in entsprechender Anwendung des § 1 Abs. 3 BauGB zu prüfen ist (so BayVGH, U.v. 12.8.2003 – 1 BV 02.1727 – juris Rn. 27; offengelassen OVG NW, U.v. 18.11.2004 – 7 A 4415/03 – juris Rn. 103). Denn nach beiden Auffassungen bedarf auch eine Außenbereichssatzung der städtebaulichen Erforderlichkeit. Danach haben die Gemeinden Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Was in diesem Sinn erforderlich ist,

bestimmt sich nach der planerischen Konzeption der Gemeinde. Der Gesetzgeber ermächtigt die Gemeinden, diejenige Städtebaupolitik zu betreiben, die ihren städtebaulichen Entwicklungs- und Ordnungsvorstellungen entspricht. Nicht erforderlich sind danach Pläne, die nicht dem wahren Willen der Gemeinde entsprechen, bei denen also zwischen Planungswillen und Planungsinhalt eine Diskrepanz besteht, Pläne, die einer positiven Planungskonzeption entbehren und ersichtlich der Förderung von Zielen dienen, für deren Verwirklichung die Planungsinstrumente des Baugesetzbuches nicht bestimmt sind, sowie Pläne, die aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen auf Dauer oder auf unabsehbare Zeit der Vollzugsfähigkeit entbehren.

- 19 Gemessen an diesen Grundsätzen lässt sich der von der Antragsgegnerin mit dem Erlass der Außenbereichssatzung beabsichtigte Erhalt des sogenannten W*****-Hauses auf dem Grundstück FINr. *****, das die Antragsgegnerin ungeachtet des Wegfalls der Denkmaleigenschaft als städtebaulichen und historischen Orientierungspunkt ansieht, mit dem Instrument einer Außenbereichssatzung nicht erreichen. Der Regelungsgehalt einer Außenbereichssatzung erschöpft sich ausschließlich in einer positiven, die Zulässigkeit bestimmter nicht-privilegierter Vorhaben unterstützender Wirkung (vgl. BVerwG, B.v. 29.10.2019 – 4 BN 36/19 – juris Rn. 4). Sie vermag jedoch nicht den Eigentümer daran zu hindern, das Erscheinungsbild des von der Antragsgegnerin als erhaltenswert anzusehenden Gebäudes nachhaltig zu verändern oder das Gebäude gar vollständig zu beseitigen. Im Übrigen muss sich der Eigentümer des Grundstücks FINr. ***** im Zusammenhang mit § 35 Abs. 2 BauGB so behandeln lassen, als wenn er an der vorgesehenen Stelle erstmalig ein Gebäude errichten wollte (vgl. BayVGH, U.v. 22.5.2014 – 1 B 14.196 – juris Rn. 26). Die Zulässigkeit eines etwaigen Vorhabens im Gebiet einer Satzung nach § 35 Abs. 6 Satz 1 BauGB wäre weiterhin an den einschlägigen öffentlichen Belangen zu messen. Auch insoweit kann der Erhalt des sogenannten W*****-Hauses nicht erreicht werden. Zudem ist Zweck einer Außenbereichssatzung die Nachverdichtung im Sinn einer Schließung von Baulücken. Eine solche Nachverdichtung ist hier aber allein in Bezug auf das Grundstück FINr. ***** beabsichtigt. Angesichts der vorstehenden Ausführungen kann daher dahingestellt bleiben, ob darin zugleich eine unzulässige Gefälligkeitsplanung zu sehen ist.
- 20 Es kommt weiter nicht mehr entscheidend darauf an, ob die Außenbereichssatzung angesichts der Darstellung im Flächennutzungsplan als Grünfläche dazu führt, dass sie auf unabsehbare Zeit der Vollzugsfähigkeit entbehrt und es auch deshalb an der Erforderlichkeit der Satzung fehlt. Gleichmaßen muss nicht entschieden werden, welche Auswirkungen die Landschaftsschutzgebietsverordnung auf die Wirksamkeit der Außenbereichssatzung hat.

- 21 2.4. Das Fehlen der Voraussetzungen des § 35 Abs. 6 Satz 1 BauGB – auch soweit nur auf den südlichen Bereich abgestellt wird – führt zur Gesamtnunwirksamkeit der Außenbereichssatzung. Die Ungültigkeit eines Teils einer bauplanungsrechtlichen Satzung führt nur dann nicht zur Gesamtnichtigkeit, wenn die übrigen Festsetzungen auch ohne den unwirksamen Teil sinnvoll bleiben und nach dem mutmaßlichen Willen des Normgebers mit Sicherheit anzunehmen ist, dass sie auch ohne diesen erlassen worden wäre (BVerwG, U.v. 23.4.2009 – 4 CN 5/07 – BVerwGE 133, 377; BayVGH, U.v. 3.12.2014 – 1 N 12.1228 – BayVBl. 2015, 564). Daran fehlt es hier. Anlass für den Satzungserlass war erkennbar der Erhalt des sogenannten W*****-Hauses im südlichen Bereich des Satzungsgebiets. Anhaltspunkte dafür, dass die Antragsgegnerin allein für den nördlichen Satzungsgebiet eine Außenbereichssatzung erlassen hätte, sind weder vorgetragen noch erkennbar.
- 22 Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung folgt aus § 167 VwGO i.V.m. § 709 Satz 1 ZPO.
- 23 Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.
- 24 Gemäß § 47 Abs. 5 Satz 2 Halbs. 2 VwGO hat die Antragsgegnerin die Entscheidung in Nummer I der Urteilsformel nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils in derselben Weise zu veröffentlichen wie die angegriffene Satzung (§ 35 Abs. 6 Satz 6, § 10 Abs. 3 BauGB).

Rechtsmittelbelehrung

Nach § 133 VwGO kann die Nichtzulassung der Revision durch Beschwerde zum Bundesverwaltungsgericht in Leipzig angefochten werden. Die Beschwerde ist beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (in München Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 34 01 48, 80098 München; in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach) innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Beschwerde muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen. In der Beschwerdebegründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte zugelassen sind neben Rechtsanwälten und Rechtslehrern an den in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt nur die in § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen. Für die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Angelegenheiten (u.a. Verfahren mit Bezügen zu Dienst- und Arbeitsverhältnissen) sind auch die dort bezeichneten Organisationen und juristischen Personen als Bevollmächtigte zugelassen. Sie müssen in Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

Beck Widmann Fritsch

VRiin Beck ist wegen

Urlaubs an der Unterschrift

verhindert.

Widmann

Beschluss:

Der Streitwert wird auf 10.000,- Euro festgesetzt (§ 52 Abs. 1, 8 GKG i.V.m. entsprechender Anwendung von Nr. 9.8.1 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit).

Beck Widmann Fritsch

VRiin Beck ist wegen

Urlaubs an der Unterschrift

verhindert.

Widmann