

**Titel:**

**Unwirksamkeit einer Klarstellungs- und Ergänzungssatzung**

**Normenketten:**

VwGO § 47

BauGB § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 1, Nr. 3

**Leitsätze:**

1. In einer kombinierten Abgrenzungs- und Einbeziehungssatzung – gegebenenfalls in der Begründung – muss mit hinreichender Deutlichkeit zum Ausdruck kommen, auf welche Rechtsgrundlage die jeweiligen Teilbereiche gestützt werden. (Rn. 14) (redaktioneller Leitsatz)
2. Die Einbeziehung von Außenbereichsflächen in die im Zusammenhang bebauten Ortsteile ist davon abhängig, dass die im Zusammenhang bebauten Ortsteile auch diese im Außenbereich gelegenen Flächen sachlich und räumlich prägen und deshalb auch insoweit eine Plan ersetzende Maßstabsfunktion entfalten können. (Rn. 17) (redaktioneller Leitsatz)
3. Die Einbeziehungssatzung ist kein Instrument, um den Außenbereich zum nicht überplanten Innenbereich umzuwidmen. (Rn. 19) (redaktioneller Leitsatz)

**Schlagworte:**

Klarstellungs- und Ergänzungssatzung, Keine klare Abgrenzung der Teilbereiche einer kombinierten Satzung nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 (Abgrenzungssatzung) und § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB (Einbeziehungssatzung), Keine Prägung der einbezogenen Flächen durch die bauliche Nutzung des angrenzenden Bereichs, Normenkontrollantrag, Bauplanungsrecht, Klarstellungssatzung, Ergänzungssatzung, Abgrenzungssatzung, Einbeziehungssatzung, Abgrenzungslinie, Innenbereichsflächen, Außenbereichsflächen, Prägung

**Tenor**

- I. Die am 22. Juli 2022 bekannt gemachte Klarstellungs- und Ergänzungssatzung der Antragsgegnerin für den Bereich der Fl.-Nr. ...2, ..., Tfl. Fl.-Nr. ... der Gemarkung W\* ... Gemeindeteil G\* ... Nord-Ost ist unwirksam.
- II. Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Normenkontrollverfahrens.
- III. Die Kostenentscheidung ist gegen Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags vorläufig vollstreckbar.
- IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

**Tatbestand**

**1**

Der Antragsteller, der einen privilegierten landwirtschaftlichen Vollerwerbsbetrieb innerorts in G\* ... – W\* ... auf dem Grundstück Fl.-Nr. ..., Gemarkung W\* ..., betreibt und Eigentümer der Fl.-Nr. ... Gemarkung W\* ... ist, wendet sich gegen die Klarstellungs- und Ergänzungssatzung der Antragsgegnerin für den Bereich der Flurnummern ...2, ..., Tfl. Fl.-Nr. ... der Gemarkung W\* ... Gemeindeteil G\* ... Nord-Ost, bekannt gemacht am 22. Juli 2022. Die Flurnummer ..., Gemarkung W\* ..., grenzt – getrennt nur durch den B\* ...weg – an die von der Klarstellungs- und Ergänzungssatzung umfassten Grundstücke Fl.-Nrn. ...2 und ... und ..., jeweils Gemarkung W\* ..., an.

**2**

Auf dem von der Satzung umfassten Grundstück Fl.-Nr. ... Gemarkung W\* ... steht ein Wohnhaus (S. 3 des Bescheids vom 22. Februar 2023 = Anlage AS10 des Normenkontrollantrags vom 11. April 2023). Die Fl.-Nr. ... und Tfl.Fl.-Nr. ... (neu bezeichnet mit Fl.-Nr. ...3) sind unbebaut. Aus dem Plan der Satzung und aus Anlage AS 11 des Normenkontrollantrags sowie aus den Luftbildern des Bayern Atlas ergibt sich, dass sich ab der östlichen Wand des Hauses auf der Fl.-Nr. ... nach Osten keine Bebauung Richtung Fl.-Nr. ...

befindet. Lediglich nördlich des B\* ...wegs befindet sich nördlich der neuen Fl.-Nr. ...3 eine Maschinenhalle und Güllegrube des Antragstellers auf Fl.-Nr. ...

**3**

Der Antragsteller beantragt mit seinem am 11. April 2023 eingegangenen Normenkontrollantrag,

**4**

festzustellen, dass die Klarstellungs- und Ergänzungssatzung Nr. 9 „G\* ... Nord-Ost“ der Gemeinde W\* ... vom 25.7.2022, bekanntgemacht am 22.7.2022, unwirksam ist.

**5**

Zur Begründung wurde mit Schriftsätzen vom 11. April 2023 und 19. Oktober 2023 ausgeführt, die Voraussetzungen für die Ausweisung der Grundstücke als Innenbereichsflächen seien nicht von den Tatbestandsmerkmalen des § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 3 BauGB gedeckt. Der Begründung sei nicht zu entnehmen, nach welcher Vorschrift sich die Ausweisung der Grundstücke im vorliegenden Fall bemesse. Es könne daher schon nicht beurteilt werden, für welches Grundstück anhand welcher Abgrenzungslinie lediglich eine deklaratorische Klarstellung des Bebauungszusammenhangs gemäß § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BauGB, und ab welcher Grenzziehung eine Einbeziehung gemäß § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB erfolgen solle. Überdies lägen auch die Voraussetzungen für eine Einbeziehung nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB nicht vor, wonach die Gemeinde einzelne Außenbereichsflächen in die im Zusammenhang bebauten Ortsteile einbeziehen könne, wenn die einbezogenen Flächen durch die bauliche Nutzung des angrenzenden Bereichs entsprechend geprägt seien. Eine solche Prägung der von der Satzung erfassten Grundstücke könne hier aber nicht angenommen werden. Der Bebauungszusammenhang ende am Ortsrand regelmäßig und auch vorliegend mit dem letzten Baukörper. Die Bebauung grenze hier nur im Westen an die einbezogenen Grundstücke an. Zwar könne eine nur einseitig angrenzende Bebauung im Einzelfall noch prägende Wirkung entfalten, jedoch sei insbesondere auf dem Grundstück Fl.-Nr. ... nicht einmal mehr eine angrenzende Bebauung vorhanden, vielmehr solle eine angrenzende Bebauung hier erst über die streitgegenständliche Satzung geschaffen werden. Die verfahrensgegenständliche Einbeziehung von Außenbereichsflächen in den Bebauungszusammenhang führe daher vorliegend zu einem inhomogenen und im Widerspruch zur Siedlungsstruktur stehenden „Innenbereichsfinger“, der sich in östlicher Richtung entlang des B\* ...weges in den bisherigen Außenbereich einschneide. Es liege ein nasenartiges Ausgreifen des Satzungsgebiets in den Außenbereich hinein vor. In einem solchen Fall müssten dann andere sachliche Gründe vorliegen, beispielsweise topographische Besonderheiten, die den Anschluss von Außenbereichsflächen an den im Zusammenhang bebauten Ortsteil als eine geringfügige einleuchtende Fortschreibung der vorhandenen Bebauung erscheinen ließen. Die Begründung verhalte sich zu der prägenden Wirkung des umliegenden Gebäudebestandes bzw. zu dem städtebaulichen Erfordernis der Einbeziehung jedoch an keiner Stelle. Das Ausgreifen in den Außenbereich bleibe ohne jede Begründung. Der prägenden Wirkung stehe außerdem auch die unmittelbar angrenzende Maschinenhalle mitsamt Güllegrube des Antragstellers auf dem Grundstück Fl.-Nr. ... entgegen. Diese stehe als außenbereichstypische und nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB privilegierte Bebauung einem Bebauungszusammenhang gemäß § 34 BauGB diametral entgegen. Hinzutrete das im Süden gelegene Landschaftsschutzgebiet, das gleichermaßen gegen eine Innenbereichsprägung spreche. Es fehle neben einer Prägung durch den umliegenden Gebäudebestand auch eine geordnete städtebauliche Siedlungsstruktur, die einen Zugriff auf im Außenbereich liegende Flächen möglich machen könnte.

**6**

Die Antragsgegnerin beantragt,

**7**

den Antrag abzulehnen.

**8**

Mit Schriftsatz vom 16. August 2023 wurde vorgetragen, Verletzungen wesentlicher Formvorschriften lägen nicht vor, auch begegne es keinerlei rechtlicher Beanstandung, dass die Antragsgegnerin sowohl bei Definition von Inhalt und zur Fassung des Umgriffs der Satzung, als auch zur Erreichung des Satzungszweckes schlechthin sich der Kombination aus einer Klarstellungssatzung gemäß § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 BauGB sowie einer Ergänzungssatzung für die Einbeziehung einzelner Außenbereichsflächen gemäß § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 BauGB, in den Zusammenhang des bebauten Ortsteils bedient habe. Bei der Wahl

der Festsetzungsmittel („Plansprache“) könne die Gemeinde frei wählen. Hierzu sei ausreichend, dass sich aus der Planzeichnung, welche gemäß § 1 S. 2 der Satzung Gegenstand der selben geworden seien, sich hinreichend bestimmt sowohl Umgriff und Lage der zur Klarstellung und Einbeziehung vorgesehenen Flächen konkret ergäben, was hier unstreitig der Fall sei. Entscheidend sei, dass die Antragsgegnerin in ihrer Satzung sowohl klarstellende Festlegungen der Grenzen des künftigen Innenbereichs des im Zusammenhang bebauten Ortsteils „G\* ...“ definiere, als auch die südlich des B\* ...weges, bislang dem Außenbereich zuzuordnenden Einzelflächen der Grundstücke 1678 sowie die nord-westliche Teilfläche des Flurstücks 1677 den im Zusammenhang bebauten Ortsteil zugeordnet habe. Neben dem gewählten Umgriff bringe zudem die Antragsgegnerin durch die – unverständlicherweise vom Antragsteller gerügte – festgesetzte Ortseingrünung deutlich zum Ausdruck, dass sich die Gemeinde sehr bewusst das Instrumentarium der Klarstellungs- und Ergänzungssatzung bedient habe, um eine entsprechende Abgrenzung des Innenbereichs zu den angrenzenden Außenbereichsflächen südlich des B\* ...weges bauleitplanerisch zu definieren. Mit der im Verfahren, insbesondere nach der ersten Auslegung und den darin eingegangenen, entsprechenden Stellungnahmen des Antragstellers sowie der Träger öffentlicher Belange zur landwirtschaftlichen Nutzung des Grundstück des Antragstellers von der Antragsgegnerin klar formulierten Intention, die bauplanerische Zulässigkeit künftiger Bauvorhaben im Geltungsbereich der Satzung am Maßstab der vorhandenen Umgebungsbebauung, welche sich eindeutig nach § 5 BauNVO (Dorfgebiet MD) beurteile, an welchem sich etwaige Bauvorhaben zu orientieren hätten, übernehme die Gemeinde in ihrer Satzung in keinerlei Hinsicht eine Änderung, geschweige denn eine qualitativ relevante, planerische Abkehr der den gesamten Ortsteil „G\* ...“ inne haftenden Gebietstypologie MD vor.

**9**

Die Landesadvokatur Bayern als Vertreterin des öffentlichen Interesses hat sich nicht am Verfahren beteiligt.

**10**

Hinsichtlich des weiteren Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Gerichtsakten und der beigezogenen Planaufstellungsakten der Antragsgegnerin verwiesen.

## **Entscheidungsgründe**

**11**

Der zulässige Normenkontrollantrag, über den mit Einverständnis sämtlich Beteiligten ohne mündliche Verhandlung entschieden wird (§ 101 Abs. 2 VwGO), hat Erfolg.

**12**

Die Satzung der Antragsgegnerin entspricht nicht den Tatbestandsvoraussetzungen des § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 3 BauGB. Dieser Mangel, auf den die Planerhaltungsvorschriften gem. §§ 214, 215 BauGB keine Anwendung finden, begründet die Gesamtnichtigkeit der Satzung.

**13**

Die Antragsgegnerin stützt die angefochtene Satzung auf § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 3 BauGB. Nach § 34 Abs. 4 Satz 2 BauGB dürfen die Satzungen grundsätzlich miteinander verbunden werden.

**14**

Da jedoch die Voraussetzungen des § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 3 BauGB unterschiedlich sind, muss in der kombinierten Satzung – gegebenenfalls in der Begründung – mit hinreichender Deutlichkeit zum Ausdruck kommen, auf welcher Rechtsgrundlage die jeweiligen Teilbereiche gestützt werden. Während eine Satzung nach § 34 Abs. 4 Satz 1 BauGB lediglich deklaratorisch festsetzt, welche Grundstücke (noch) zu dem im Zusammenhang bebauten Ortsteil gehören und nicht in der Lage ist, Außenbereichsgrundstücke zu bebaubaren Innenbereichsgrundstücken zu machen, kann bei einer Einbeziehungssatzung die Gemeinde einzelne Außenbereichsflächen konstitutiv in den Innenbereich aufnehmen, wenn die einbezogenen Flächen durch die bauliche Nutzung des angrenzenden Bereichs entsprechend geprägt sind.

**15**

An einer klaren Abgrenzung fehlt es hier. Weder aus dem Plan noch den Festsetzungen und der Begründung geht hervor, wo nach Auffassung der Antragsgegnerin der Teilbereich der Abgrenzungssatzung nach § 34 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB und damit die deklaratorische Festlegung des Innenbereichs enden soll noch wo der Bereich beginnt, für den konstitutiv die Einbeziehungssatzung nach §

34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB einzelne Außenbereichsflächen in den Innenbereich aufnehmen soll (Spieß in Jäde/Dirnberger, Kommentar zum BauGB und BauNVO, 8. Auflage 2017, § 34 Rn. 38 ff.). Die Ausführungen in § 1 der Satzung, dass die Grenzen für den im Zusammenhang bebauten Ortsteil gemäß den im beigefügten Lageplan ersichtlichen Darstellungen festgelegt werden und der Hinweis auf § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 und 3 BauGB in der Präambel genügen dafür nicht. Eben so wenig genügt die Darstellung in der Begründung, durch die Satzung grenze die einbezogene Fläche unmittelbar an die bestehende Bebauung an und sei daher mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung vereinbar. Es wird schon nicht ausgeführt, an welche konkrete Bebauung die Fläche angrenzen soll.

#### 16

Zudem sind die Tatbestandsvoraussetzungen des § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB nicht gegeben, da die Fläche jedenfalls nicht durch die Bebauung des angrenzenden Bereichs entsprechend geprägt ist.

#### 17

Die Einbeziehung von Außenbereichsflächen ist gem. § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB davon abhängig, dass die im Zusammenhang bebauten Ortsteile auch diese im Außenbereich gelegenen Flächen sachlich und räumlich prägen und deshalb auch insoweit eine Plan ersetzende Maßstabsfunktion entfalten können (vgl. BVerwG, B.v. 26.11.2009 – 4 BN 31.09 – juris Rn. 5; BayVGh, B.v. 5.8.2021 – 1 NE 21.1791 – juris Rn. 18). Der baulichen Nutzung des angrenzenden Bereichs muss ein Maßstab zu entnehmen sein, der als Grundlage für die Prägung der einbezogenen Fläche herangezogen werden kann (vgl. BVerwG, B.v. 19.1.2022 – 4 BN 47.21 – juris Rn. 6). Beim angrenzenden Bereich handelt es sich um den Bereich, der Bestandteil des jeweiligen im Zusammenhang bebauten Ortsteils ist, und an das von der Satzung erfasste Gebiet angrenzt. Die jeweils zu verlangende Größe der gemeinsamen Grenze des Innenbereichs und der Satzung erschließt sich letztlich aus der zu verlangenden Prägung des Innenbereichs auf das Satzungsgebiet. Es reicht aus, wenn nur von einer Seite her eine Prägung durch die im Ortsteil vorhandene Bebauung besteht. Nach dem Wortlaut müssen die einzubeziehenden Flächen durch die bauliche Nutzung des „angrenzenden Bereichs“ geprägt sein. Zu verlangen ist eine Prägung im Hinblick auf die Zulässigkeitsmerkmale des § 34 Abs. 1 und 2 BauGB, d.h. es müssen hinreichende Zulässigkeitsmerkmale im Hinblick auf die Art und das Maß der baulichen Nutzung, die Bauweise und die Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, vorhanden sein. Dabei wird nicht verlangt, dass nur bestimmte Nutzungen zulässig sein dürfen; denn darauf ist der Zulässigkeitsmaßstab des § 34 Abs. 1 BauGB, der auf die Eigenart der näheren Umgebung abstellt und je nach den örtlichen Verhältnissen auch eine Bandbreite an Arten der baulichen Nutzung umfassen kann, nicht beschränkt. Nicht zu verlangen ist daher, dass ein „homogenes“ Gebiet vorliegt (BVerwG, B.v. 3.12.2008 – 4 BN 26.08, juris). Auch Gebiete mit gemischter Nutzungsstruktur wie Dorf- und Mischgebiete können die erforderliche Prägung bewirken (Söfker/Hellriegel in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Stand Mai 2023, § 34, Rn. 117).

#### 18

Nach diesen Maßstäben wird der von der Antragsgegnerin ausgewiesene Bereich nicht nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB von der baulichen Nutzung des angrenzenden Bereichs geprägt. Vielmehr ragt das am Ortsrand liegende Wohnhaus auf dem Grundstück Fl.-Nr. ..., Gemarkung W\* ..., das den westlichen Teil des Plangebiets bildet, bereits über die übrige Ortsrandbebauung südlich und nördlich des B\* ...wegs (Hausnummer \* und \*) in Richtung Außenbereich hinaus. Da der Bebauungszusammenhang am Ortsrand regelmäßig mit dem letzten Baukörper endet (vgl. BayVGh, U.v. 29.7.2015 – 1 N 12.1189 – juris Rn. 16), beginnt, wie sich den in den Akten befindlichen Plänen eindeutig und unschwer entnehmen lässt, demnach der Außenbereich an der östlichen Wand des Wohngebäudes in östliche Richtung zu den Fl.-Nrn. ... und ...3 des Plangebiets. Nördlich des Grundstücks Fl.-Nr. ...3, jenseits des B\* ...weges, stehen auf dem Grundstück Fl.-Nr. ..., das vom Antragsteller außenbereichstypisch landwirtschaftlich genutzt wird, lediglich eine Maschinenhalle und eine Güllegrube. Das südlich der Fl.-Nrn. ... und ...3 befindliche Grundstück Fl.-Nr. ... ist unbebaut und wird nach den Bildern in der Akte ebenfalls landwirtschaftlich genutzt. Topographische Besonderheiten sind weder vorgetragen noch aus den Akten ersichtlich. Demnach fehlt es dem „nasenartigen“ bzw. „fingerartigen“ Hineinschieben der von der Satzung einbezogenen Flächen in den Außenbereich ohne entsprechende topographische Besonderheiten mithin an der entsprechenden Prägung durch eine bauliche Nutzung. Der Ortsrand wird hier vielmehr in städtebaulich nicht mehr vertretbarer Weise in den Außenbereich hinein ausgedehnt, ohne dass diese Flächen entsprechend vom angrenzenden Bereich geprägt wären (vgl. BayVGh, U.v. 16.3.2023 – 15 N 22.2521 – juris Rn. 31 ff.)

#### 19

Zwar genügt für eine Einbeziehung nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB auch eine Prägung minderer Art; gleichwohl ist nur eine maßvolle Erweiterung des Innenbereichs in den Außenbereich hinein zulässig, die nicht wesentlich über eine bloße Abrundung hinausgeht (Rieger in Schrödter, BauGB, 9. Auflage 2019, § 34 Rn. 118). Dem entspricht die angefochtene Satzung nach den obigen Ausführungen nicht. Die Einbeziehungssatzung ist kein Instrument, um den Außenbereich zum nicht überplanten Innenbereich umzuwidmen (vgl. BayVGH, U.v. 13.3.2019 – 15 N 17.1194 – juris Rn. 26).

## **20**

Der Mangel führt zur Gesamtnichtigkeit der Satzung. Das Fehlen der Voraussetzungen des § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 3 BauGB ist nicht nach §§ 214, 215 BauGB unbeachtlich.

## **21**

Auf die vom Antragsteller und der Antragsgegnerin vorgetragene weiteren Argumente kommt es daher nicht an.

## **22**

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

## **23**

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

## **24**

Gründe für die Zulassung der Revision liegen nicht vor (§ 132 Abs. 2 VwGO).

## **25**

Die Antragsgegnerin muss die Ziffer I. der Entscheidungsformel nach Eintritt der Rechtskraft des Urteils in derselben Weise veröffentlichen, wie die Rechtsvorschrift bekanntzumachen wäre (§ 132 Abs. 2 VwGO).