VGH München, Urteil v. 14.12.2023 – 15 N 23.1000

Titel:

Unwirksamkeit einer Einbeziehungssatzung

Normenketten:

VwGO § 47, § 101 Abs. 2
BauGB § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 3, § 214, § 215

Leitsätze:

1. § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 BauGB verlangt eine Prägung im Hinblick auf die Zulässigkeitsmerkmale des § 34 Abs. 1 und 2 BauGB, dh 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. (Rn. 13) (redaktioneller Leitsatz)
2. Zwar genügt für eine Einbeziehung nach § 34 Abs. 4 S. 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. (Rn. 15) (redaktioneller Leitsatz)
3. Bebaute Bereiche im Außenbereich nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 BauGB sind solche in einem bestimmten räumlichen Zusammenhang stehende Ansammlungen von Gebäuden, die einerseits keinen im Zusammenhang bebauten Ortsteil iSd § 34 Abs. 1 BauGB darstellen, andererseits nach Umfang und Struktur eine bestimmte Quantität und Qualität aufweisen. (Rn. 17) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Einbeziehungssatzung (§ 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB), Keine Prägung der einbezogenen Flächen durch die bauliche Nutzung des angrenzenden Bereichs, Keine Umdeutung in Abgrenzungssatzung (§ 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BauGB), Keine Umdeutung in Entwicklungssatzung (§ 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauGB), Normenkontrolle, Einbeziehungssatzung, Unwirksamkeit, Prägung, Ortsteil, Bebauungssplitter, vorhandene Bebauung, Abrundung, Bebauter Bereich im Außenbereich, Umdeutung

Tenor

I. Die am 21. Juni 2022 bekannt gemachte Einbeziehungssatzung „Z.“ der Antragsgegnerin 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 landwirtschaftlichen Betrieb auf dem in seinem Eigentum stehenden Grundstück Fl.-Nr. …, Gemarkung Z. …, betreibt, wendet sich gegen die Einbeziehungssatzung “Z. …“ der Antragsgegnerin, bekannt gemacht am 21. Juni 2022.

2
Die Flurnummer …, Gemarkung Z. …, grenzt nördlich – getrennt nur durch den R. …weg – an das von der Einbeziehungssatzung umfasste Grundstück Fl.-Nr. …1, Gemarkung Z. …, an. Auf dem von der Satzung umfassten Grundstück Fl.-Nr. …1, Gemarkung Z. …, befinden sich östlich ein Wohnhaus, Schuppen, teilversiegelte Hofflächen und kleine teils als Lagerflächen genutzte Grün- und Freiflächen sowie westlich Grünland und ein Landschaftsschutzgebiet (S. 3 der Begründung unter 6. Grünordnung und Eingriffsregelung). Aus dem Plan der Satzung sowie aus den Luftbildern des Bayern Atlas plus ergibt sich, dass nördlich der Kreisstraße NM 23 außer dem landwirtschaftlichen Betrieb auf Fl.-Nr. … und der Bebauung auf Fl.-Nr. …1 auf den umliegenden Grundstücken, die landwirtschaftlich genutzt werden, keine Bebauung vorhanden ist (Fl.-Nrn. ...). Östlich der Kreisstraße NM … befindet sich ab Fl.-Nrn. … (nördlich der D. …straße) und südlich der D. …straße ab Fl.-Nr. … Bebauung, die sich östlich fortsetzt. Auf den

südlich der Kreisstraße und nördlich der Straße A. … liegenden Grundstücken Fl.-Nrn. ... und …, die Teil des Bebauungsplans „Z. ...“ sind, der ein allgemeines Wohngebiet festsetzt, befindet sich nur auf Fl.-Nr. … Bebauung. Die restlichen Grundstücke sind noch unbebaut (vgl. Pläne aus dem Bayern Atlas plus und S. 2 der Anlage 1 zur Niederschrift der Stadtratssitzung vom 23. Mai 2023).

3
Der Antragsteller beantragt mit seinem am 1. Juni 2023 eingegangenen Normenkontrollantrag sinngemäß,

4
die Einbeziehungssatzung „Z. …“ für unwirksam zu erklären.

5
Zur Begründung führt er aus, die Satzung entspreche nicht der Rechtsgrundlage nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB, da die einzubeziehende Fläche nicht an einen im Zusammenhang bebauten Ortsteil angrenze. Nördlich, westlich und südlich befände sich Außenbereich. Bei der östlich befindlichen Bebauung auf Fl.Nrn. …1 und … sei nicht mehr von einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil auszugehen, vielmehr dürften sich diese auch im Außenbereich befinden. Die Fläche sei auch durch die bauliche Nutzung des angrenzenden Bereichs nicht geprägt. Zur Zeit könne die Fläche allenfalls von den Fl.-Nrn. …1 und … geprägt werden, wenn diese als Innenbereichsgrundstücke angesehen würden. Diese reichten aber für eine Prägung nicht aus. Die Grundstücke auf Fl.-Nrn. …4 bis …10 seien noch unbebaut und hätten zum Zeitpunkt des Satzungserlasses noch keine Prägung herstellen können. Eine Prägung von Fl.-Nr. … scheide aus, da es sich nicht um eine Innenbereichsfläche handele. Zwischen der einbezogenen Fläche und den Fl.-Nrn. …1 und … befinde sich die Kreisstraße NM …, die aufgrund ihres Ausbauzustandes trennende Wirkung habe. Durch die Satzung erfolge eine Siedlungsentwicklung – mit nunmehr auch gewerblicher Nutzungsabsicht – in den Außenbereich hinein, jedoch ohne das enge Prüfprogramm eines Bebauungsplans. Die Satzung sei auch nicht nach § 34 Abs. 5 Satz 1 BauGB mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung vereinbar. Eine Abwägung habe nicht stattgefunden. Die einbezogene Fläche grenze unmittelbar an das landwirtschaftlich genutzte Grundstück des Antragstellers an. Es werde in der Satzung keine Aussage darüber getroffen, welche Nutzung zugelassen werden solle. Eine Wohnnutzung wäre nicht mit der angrenzenden landwirtschaftlichen Nutzung vereinbar.

6
Die Antragsgegnerin beantragt,

7
den Antrag abzulehnen.

8
Mit Schriftsatz vom 17. Oktober 2023 wurde vorgetragen, es befinde sich keineswegs unstreitig in drei Himmelsrichtungen Außenbereich. Es leuchte nicht ein, warum die östliche Bebauung auf Fl.-Nrn. …1 und … nicht mehr zum im Zusammenhang bebauten Ortsteil zählen solle. Es stelle sich sonst die Frage, wo der Ortsteil Z. … im westlichen Bereich seinen Ortsrand haben solle. Zu kurz greife auch die Überlegung, dass die zu fordernde Prägung im Hinblick auf hinreichende Zulässigkeitsmerkmale zum einen nur durch Fl.-Nrn. …1 und … als vermittelbar gedacht werden könne und zum anderen dort nicht bestehe. Die wiedergegebene Zitierung ende zu früh. Es werde nicht verlangt, dass nur bestimmte Nutzungen zulässig sein dürften. Nicht zu verlangen sei daher, dass ein „homogenes“ Gebiet vorliege. Kleinteilige und großteilige Strukturen könnten sich hier ebenso unterschiedlich auswirken wie bei der Bestimmung der Reichweite des im Zusammenhang bebauten Ortsteils. Es werde die Bebauung auf Fl.-Nr. …1 ausgeblendet und die behauptete Außenbereichslage auf Fl.-Nr. … sei nicht eindeutig. Anders als bei der Entscheidung des Senats vom 16. März 2023 (15 N 22.2521) könne im Hinblick auf die Bebauung auf Fl.-Nr. …1 und die Zulässigkeit der Kombination der Satzungstypen eine Umdeutung in eine Satzung nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 2 BauGB in Betracht kommen. Der Fall sei nicht vergleichbar, da hier keine in den Außenbereich hinauskragende Fläche vorliege. Es sei Sache der Antragsgegnerin, ob und inwieweit sie einzelne Außenbereichsflächen in den im Zusammenhang bebauten Ortsteil einbeziehen wolle. In der Niederschrift über die Sitzung vom 23. Mai 2022 und in der Begründung der Satzung sei ersichtlich, dass eine Abwägung stattgefunden habe. Die Träger der öffentlichen Belange hätten keine Unverträglichkeit der Wohnnutzung mit der Bebauung auf Fl.-Nr. … gesehen. Zudem seien die Flächen auf Fl.-Nrn. …1 und … im Flächennutzungsplan als Mischgebiet dargestellt. Auf Fl.-Nr. … gebe es keine Tierhaltung.

9
Die Landesanwaltschaft 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 Beteiligter 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. 3 BauGB. Dieser Mangel, auf den die Planerhaltungsvorschriften gem. §§ 214, 215 BauGB keine Anwendung finden, begründet die Gesamtunwirksamkeit der Satzung.

13
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 bebauen 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).

14
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. Selbst wenn man die Bebauung auf Fl.-Nr. …1 und … noch dem Bebauungszusammenhang am Westrand des Ortsteils Z. … und dem Innenbereich zuordnen würde, ist die von der Satzung einbezogene Fläche auf Fl.-Nr. …1 nicht durch die bauliche Nutzung des angrenzenden Bereichs geprägt.

15
Da der Bebauungszusammenhang am Ortsrand regelmäßig – wie auch hier – mit dem letzten Baukörper endet (vgl. BayVGH, U.v. 29.7.2015 – 1 N 12.1189 – juris Rn. 16), endet der Innenbereich, wie sich aus den in den Akten befindlichen Plänen und den Plänen des Bayern Atlas plus sowie den sonstigen Unterlagen ergibt, hier an der nordwestlichen Ecke des Wohnhauses auf dem Grundstück Fl.-Nr. …1, das den westlichen Ortsrand des Ortsteils Z. … bildet. Die Kreisstraße NM … markiert das Ende des im Zusammenhang bebauten Ortsteils Z. …, da sich jenseits der Straße außenbereichstypisch landwirtschaftlich genutzte Flächen, wie auch die Hofstelle des Antragstellers auf Fl.-Nr. …, befinden. Die nordwestliche Ecke des Wohnhauses auf der Fl.-Nr. …1 ist von der südöstlichen Ecke des Wohnhauses auf

Fl.-Nr. …1 nach dem Plan der Satzung bereits über 40 m entfernt. Die Bebauung auf Fl.-Nr. …1 ist daher ein Bebauungssplitter im Außenbereich. Sie wird nicht von der baulichen Nutzung der Flurnummern jenseits der Straße NM … und auch nicht von der Hofstelle des Antragstellers geprägt. Dies gilt erst Recht für das westlich der Bebauung auf der Fl.-Nr. …1 anschließende Grünland und das Landschaftsschutzgebiet. 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 (Söfker/Hellriegel in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Stand Mai 2023, § 34 Rn. 117 ff.; Rieger in Schrödter, BauGB, 9. Auflage 2019, § 34 Rn. 118). Dem entspricht die angefochtene Satzung, wie bereits ausgeführt, nicht. Die Einbeziehungssatzung ist kein Instrument, um den Außenbereich zum nicht überplanten Innenbereich umzuwidmen (vgl. BayVGH, U.v. 13.3.201915 N 17.1194 – juris Rn. 26).

16
Auch eine Umdeutung in eine Satzung nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BauGB ist nicht möglich, denn eine solche Satzung setzt lediglich deklaratorisch fest, welche Grundstücke (noch) zu dem im Zusammenhang bebauten Ortsteil gehören und ist nicht in der Lage, Außenbereichsgrundstücke zu bebaubaren Innenbereichsgrundstücken zu machen. Die Fl.-Nr. …1 ist jedoch ausweislich der vorliegenden Lichtbilder eindeutig dem Außenbereich zuzuordnen.

17
Eben so wenig kommt eine Umdeutung in eine Satzung nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauGB in Betracht. Bebaute Bereiche im Außenbereich nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauGB sind solche in einem bestimmten räumlichen Zusammenhang stehende Ansammlungen von Gebäuden, die einerseits keinen im Zusammenhang bebauten Ortsteil i.S.d. § 34 Abs. 1 BauGB darstellen, andererseits nach Umfang und Struktur eine bestimmte Quantität und Qualität aufweisen. Da die Festlegung als Ortsteil die Zulässigkeit nach § 34 Abs. 1 und 2 BauGB zur Folge hat, müssen die Bereiche in einer Weise bebaut sein, dass sie die Eigenart der näheren Umgebung im Sinne des § 34 Abs. 1 BauGB in hinreichender Weise prägen können (Söfker/Hellriegel in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Stand Mai 2023, § 34, Rn. 101). Unabhängig davon, dass der Großteil des westlichen Plangebiets (Grünland und Landschaftsschutzgebiet) schon nicht bebaut ist und damit schon nicht die Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt, hat die auf der Fl.-Nr. …1 vorhandene Bebauung (Wohnhaus, Schuppen, teilversiegelte Hofflächen und kleine teils als Lagerflächen genutzte Grün- und Freiflächen) offensichtlich nicht die Qualität und Quantität, um die Eigenart der näheren Umgebung prägen zu können.

18
Der Mangel führt zur Gesamtnichtigkeit der Satzung. Das Fehlen der Voraussetzungen des § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB ist nicht nach §§ 214, 215 BauGB unbeachtlich.

19
Auf die vom Antragsteller und der Antragsgegnerin vorgetragenen weiteren Argumente kommt es daher nicht an.

20
Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

21
Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.

22
Gründe für die Zulassung der Revision liegen nicht vor (§ 132 Abs. 2 VwGO).

23
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).