

**Titel:**

**Normenkontrollantrag gegen Außenbereichssatzung**

**Normenkette:**

VwGO § 47 Abs. 2 S. 1, Abs. 5 S. 1 Alt. 2

BauGB § 36 Abs. 6

**Leitsätze:**

1. Für Bebauungspläne gilt, dass das Interesse eines Grundstückseigentümers an einer Einbeziehung in den Geltungsbereich eines Bebauungsplans für sich genommen kein abwägungserheblicher Belang ist, der dem Eigentümer die Antragsbefugnis für eine Normenkontrolle vermitteln kann. (Rn. 20) (redaktioneller Leitsatz)
2. Für die Einbeziehung von Grundstücken in eine Außenbereichssatzung gilt nichts anderes. (Rn. 20) (redaktioneller Leitsatz)
3. Auf Grundeigentümer im Geltungsbereich einer Außenbereichssatzung lassen sich die Erwägungen, die für die Antragsbefugnis eines Grundeigentümers gegen einen Bebauungsplan gelten, der Festsetzungen für sein Grundstück trifft, nicht übertragen. (Rn. 23) (redaktioneller Leitsatz)

**Schlagworte:**

Normenkontrollklage gegen Außenbereichssatzung, Entscheidung durch Beschluss, Antragsbefugnis, Normenkontrollklage, Außenbereichssatzung, Geltungsbereich eines Bebauungsplans

**Rechtsmittelinstanz:**

BVerwG, Beschluss vom 29.04.2025 – 4 BN 23.24

**Tenor**

- I. Der Normenkontrollantrag wird abgelehnt.
- II. Der Antragsteller hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.
- III. Die Kostenentscheidung ist gegen Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags vorläufig vollstreckbar.
- IV. Der Streitwert wird auf 20.000,- Euro festgesetzt.
- V. Die Revision wird nicht zugelassen.

**Gründe**

I.

1

Der Antragsteller wendet sich gegen die am 1. Dezember 2022 bekanntgemachte Satzung über die erleichterte Zulässigkeit von Vorhaben im Außenbereich gemäß § 35 Abs. 6 BauGB ... des Antragsgegners.

2

Die angegriffene Außenbereichssatzung hat zum Ziel, die sich in den vergangenen 60 Jahren entwickelte Wohnbebauung im Außenbereich (angrenzend an den ... ) städtebaulich geordnet zu entwickeln, Rechtsicherheit für die bestehende Wohnbebauung zu schaffen, den räumlichen Umgriff der Satzung auf den Zusammenhang der bereits bebauten Grundstücke zu begrenzen, um sicherzustellen, dass die Splittersiedlung nicht weiter anwächst, und das Maß der baulichen Nutzung zu begrenzen. Der 1,2 ha große Geltungsbereich der Satzung umfasst 17 private Grundstücke, wovon 15 bereits mit Wohngebäuden bebaut sind.

3

Der Antragsteller ist Eigentümer des östlich des Satzungsgebiets gelegenen Grundstücks ... .., das nicht direkt am ... .., sondern an einem von dort abzweigenden Feldweg liegt und nach eigenen Angaben seit den 50-er Jahren „mit einem zur Wohnnutzung geeigneten Gebäude“ bebaut ist. Zwischen dem Grundstück des Antragstellers und dem Geltungsbereich der Satzung befindet sich ein unbebautes Grundstück ... ..

**4**

Der Antragsteller macht im Normenkontrollverfahren geltend, sein Grundstück liege im Bebauungszusammenhang und innerhalb der bestehenden Siedlungsstruktur des ... .., so dass ihm die mit der Satzung beabsichtigte Rechtsicherheit für die bestehende Wohnbebauung ebenfalls zu gewähren sei. Das Grundstück des Antragstellers sei von dem Geltungsbereich der Satzung ausgenommen worden, obwohl es die gleichen Merkmale wie die einbezogenen Grundstücke aufweise und mit diesen einen Bebauungszusammenhang darstelle. Viele der Häuser seien ursprünglich Gartenhäuser gewesen und später einem Ausbau zugeführt worden. Die im Wege der Einwendung geltend gemachte Einbeziehung des Grundstücks in den Geltungsbereich der Satzung habe der Antragsgegner abgelehnt. Die Satzung begünstige gleichheitswidrig die einbezogenen Grundstückseigentümer gegenüber den ausgeschlossenen Grundstückseigentümern ohne sachlichen Grund und führe zu einer Ungleichbehandlung bei der Bebaubarkeit der Grundstücke im Außenbereich. Die Antragsbefugnis ergebe sich aus der geltend gemachten Verletzung des planerischen Abwägungsgebots nach § 1 Abs. 7 BauGB sowie des allgemeinen Gleichheitssatzes nach Art. 3 Abs. 1 GG; der Antragsteller könne sich auf den gleichheitswidrigen Begünstigungsausschluss berufen. Die Außenbereichssatzung sei unter Verletzung von §§ 2 Abs. 3, 1 Abs. 3, Abs. 7 BauGB sowie Art. 3 GG unwirksam; die Begründung lasse Ausführungen zur Differenzierung zwischen dem Grundstück des Antragstellers und den einbezogenen Grundstücken vermissen. Es liege ein Ermittlungs- und Abwägungsdefizit vor, da das Grundstück des Antragstellers in die Abwägung überhaupt nicht ernsthaft miteinbezogen worden sei. Die Belange des Antragstellers seien auch fehlerhaft bewertet worden. Angesichts der vorhandenen Siedlungsstruktur und des Bebauungszusammenhangs gelte das Ziel, Rechtsicherheit für die bestehende Wohnbebauung zu schaffen, auch für das Grundstück des Antragstellers; es fehle daher an der städtebaulichen Erforderlichkeit nach § 1 Abs. 3 BauGB und liege ein Verstoß gegen den Grundsatz zu konzeptgemäßer Planung vor. Der Antragsgegner habe bei der Abgrenzung des Geltungsbereichs der Satzung nicht beachtet, dass alle Grundstücke im betroffenen Bereich einen einheitlichen Siedlungsbereich bildeten, was sich aus der Lage, Größe und Gestaltung der Grundstücke sowie aus der Art und Intensität der Nutzung der Wohngebäude und Nebenanlagen ergebe. Er verkenne im Rahmen der Abwägung das Gewicht der privaten Belange des Antragstellers und habe keinen dem objektiven Gewicht der Belange des Antragstellers angemessenen Ausgleich vorgenommen. Die Ungleichbehandlung des Antragstellers sei willkürlich und sachfremd und verstoße gegen Art. 3 Abs. 1 GG.

**5**

Der Antragsteller beantragt,

**6**

die Satzung über die erleichterte Zulässigkeit von Vorhaben im Außenbereich gemäß § 35 Abs. 6 BauGB „... .. des Antragsgegners vom 24. Oktober 2022, bekanntgemacht am 1. Dezember 2022, für unwirksam zu erklären.

**7**

Der Antragsgegner beantragt,

**8**

den Normenkontrollantrag abzulehnen.

**9**

Der Antrag sei mangels Antragsbefugnis unzulässig. Das Grundstück des Antragstellers sei lediglich mit einem Gartenhaus bebaut; ob eine Baugenehmigung dafür vorliege, sei nicht bekannt. Zwischen dem Gebäude auf dem Grundstück im Geltungsbereich der Satzung mit der ... .. und dem Gartenhaus bestehe eine Entfernung von ca. 60 m; das dazwischenliegende Grundstück sei nicht bebaut. Das Grundstück des Antragstellers befinde sich nicht im bebauten Zusammenhang mit dem Siedlungssplitter. Die im Geltungsbereich der Satzung liegende Bebauung deute in einigen Bereichen auf eine bauliche Verdichtung hin. Eine Ausdehnung darüber hinaus sei weder vorgegeben, noch entspreche sie bei vernünftiger Betrachtung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung.

## 10

Mit Schreiben vom 10. April 2024 hörte der Senat die Beteiligten zu einer Entscheidung durch Beschluss nach § 47 Abs. 5 Satz 1 2. Alt. VwGO an.

## 11

Wegen der weiteren Einzelheiten und des sonstigen Vorbringens der Beteiligten wird auf die Gerichtsakte und die beigezogenen Aufstellungsakten des Antragsgegners Bezug genommen.

II.

## 12

1. Der Senat entscheidet nach Ausübung pflichtgemäßen Ermessens über den Normenkontrollantrag ohne mündliche Verhandlung durch Beschluss, da er eine mündliche Verhandlung nicht für erforderlich hält (§ 47 Abs. 5 Satz 1 Alt. 2 VwGO).

## 13

Aus dem Zusammenwirken von § 47 Abs. 5 Satz 1 VwGO und Art. 6 Abs. 1 Satz 1 EMRK folgt der Grundsatz, dass über einen Normenkontrollantrag, mit dem sich der Eigentümer eines im Plangebiet gelegenen Grundstücks gegen eine Festsetzung in einem Bebauungsplan wendet, die unmittelbar sein Grundstück betrifft, aufgrund einer mündlichen Verhandlung zu entscheiden ist (vgl. BVerwG, B.v. 2.6.2021 – 5 BN 1.21 – juris Rn. 4). Demgegenüber kann über Normenkontrollanträge von Eigentümern, deren Grundstücke nicht im Plangebiet liegen, je nach Lage der Dinge auch dann im Beschlusswege entschieden werden, selbst wenn sie wegen einer möglichen Verletzung des Rechts auf gerechte Abwägung der eigenen Belange aus § 1 Abs. 7 BauGB antragsbefugt sind (vgl. BVerwG, B.v. 25.3.2019 – 4 BN 14.19 – juris Rn. 7 m.w.N.; B.v. 3.8.2017 – 4 BN 11.17 – juris Rn. 19; BayVG, B.v. 25.6.2020 – 15 N 19.1537 – juris Rn. 13).

## 14

Von einer mündlichen Verhandlung kann insbesondere abgesehen werden, wenn der Normenkontrollantrag mangels Antragsbefugnis unzulässig ist, da nur die Entscheidung über einen zulässigen Normenkontrollantrag das Grundeigentum des Antragstellers berühren kann (vgl. BVerwG, U.v. 16.1.2003 – 4 CN 8.01 – BVerwGE 117, 313; BayVG, B.v. 27.2.2023 – 2 N 21.1797 – juris Rn. 13; B.v. 25.6.2020 – 15 N 19.1537 – juris Rn. 14).

## 15

Der Senat hat zur Gewährung rechtlichen Gehörs mit Schreiben vom 10. April 2024 darauf hingewiesen, dass Zweifel an der Antragsbefugnis bestehen und eine Entscheidung ohne mündliche Verhandlung durch Beschluss in Betracht kommt. Der Antragsteller hat mit Schriftsatz vom 25. April 2024 auf seine Grundrechtsbetroffenheit hingewiesen, einen Gehörsverstoß gerügt und die Durchführung einer Beweisaufnahme sowie einer mündlichen Verhandlung beantragt.

## 16

Weder Art. 14 Abs. 1 GG noch Art. 6 Abs. 1 Satz 1 EMRK steht hier einer Entscheidung ohne mündliche Verhandlung entgegen. Das Grundstück des Antragstellers liegt außerhalb des Geltungsbereichs der angegriffenen Satzung nach § 35 Abs. 6 BauGB, er kann daher im Lichte des Art. 6 EMRK allenfalls als mittelbar Betroffener bzw. Plannachbar in vorgenanntem Sinne gelten; sein bloßes Einbeziehungsinteresse begründet nicht die Antragsbefugnis nach § 47 Abs. 2 VwGO. Im Übrigen begründen weder Art. 103 Abs. 1 GG noch § 108 Abs. 2 VwGO einen Anspruch darauf, dass das rechtliche Gehör gerade in der mündlichen Verhandlung gewährt werden muss (vgl. Breunig in Posser/Wolff/Decker, BeckOK VwGO, Stand: Oktober 2023, VwGO § 108 Rn. 53 m.w.N.).

## 17

2. Der Normenkontrollantrag hat keinen Erfolg.

## 18

Der Antrag ist unzulässig. Es fehlt an der erforderlichen Antragsbefugnis des Antragstellers. Antragsbefugt ist nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO jede natürliche Person, die geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Ein Antragsteller genügt seiner Darlegungspflicht nur, wenn er hinreichend substantiiert Tatsachen vorträgt, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, dass er durch die angegriffene Norm in einer eigenen

Rechtsposition verletzt wird. An die Geltendmachung einer Rechtsverletzung nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO sind keine höheren Anforderungen zu stellen als nach § 42 VwGO (vgl. BVerwG, B.v. 9.1.2018 – 4 BN 33.17 – juris Rn. 4).

## 19

Durch eine Außenbereichssatzung nach § 35 Abs. 6 BauGB kann für bebaute Bereiche im Außenbereich, die nicht überwiegend landwirtschaftlich geprägt sind und in denen eine Wohnbebauung von einigem Gewicht vorhanden ist, durch Satzung bestimmt werden, dass Wohnzwecken dienenden Vorhaben i.S.d. § 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. Diese Anforderung eines „bebauten Bereichs“ entspricht – abgesehen davon, dass die Bebauung weniger Gewicht haben muss – der in § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauGB genannten Voraussetzung und verlangt eine aufeinanderfolgende, zusammengehörig und geschlossen erscheinende Bebauung (vgl. BayVGH, U.v. 12.8.2003 – 1 BV 02.1727 – juris Rn. 20). Eine Außenbereichssatzung muss in entsprechender Anwendung von § 1 Abs. 3 BauGB erforderlich sein; die nach § 35 Abs. 6 Satz 4 Nr. 1 BauGB geforderte Vereinbarkeit mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung ist insbesondere nach den Grundsätzen der Bauleitplanung gemäß § 1 Abs. 3 bis 7 BauGB zu beurteilen (vgl. Söfker in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: Oktober 2023, § 35 Rn. 169a-170).

## 20

Das insoweit zu beachtende Abwägungsgebot nach § 1 Abs. 7 BauGB hat nur hinsichtlich solcher privaten Belange drittschützenden Charakter, die für die Abwägung erheblich sind. Deshalb muss ein Antragsteller, der in einem Normenkontrollantrag eine Verletzung des Abwägungsgebots geltend machen will, einen eigenen Belang als verletzt bezeichnen, der für die Abwägung beachtlich war. Dabei sind nur private Belange abwägungserheblich, die in der konkreten Planungssituation einen städtebaulich relevanten Bezug haben und schutzwürdig sind (vgl. BayVGH, U.v. 18.7.2017 – 9 N 15.1106 – juris Rn.18). Ebenso wie die Aufstellung von Bebauungsplänen im Planungsermessen der Gemeinde liegt und auf die Aufstellung von Bauleitplänen kein Anspruch besteht (§ 2 Abs. 3 BauGB), hat der Eigentümer eines Grundstücks, das in einem für eine Außenbereichssatzung in Betracht kommenden bebauten Bereich im Außenbereich gelegen ist, keinen Anspruch auf den Erlass der Satzung (vgl. Söfker in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: Oktober 2023, § 35 Rn. 171). Für Bebauungspläne gilt, dass das Interesse eines Grundstückseigentümers an einer Einbeziehung in den Geltungsbereich eines Bebauungsplans für sich genommen kein abwägungserheblicher Belang ist, der dem Eigentümer die Antragsbefugnis für eine Normenkontrolle vermitteln kann (BVerwG, U.v. 30.4.2004 – 4 CN 1.03 – juris; OVG SH, U.v. 11.10.2006 – 1 KN 1/05 – juris). Das Interesse an der Verbesserung des bauplanungsrechtlichen Status quo und damit an der Erweiterung des eigenen Rechtskreises ist eine bloße Erwartung, die nicht schutzwürdig und damit nicht abwägungsbeachtlich ist (BVerwG, B.v. 27.6.2007 – 4 BN 18.07 – juris Rn. 6). Für die Einbeziehung von Grundstücken in eine Außenbereichssatzung kann ebenso wie bei einer Satzung nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB, die wie die Aufstellung eines Bebauungsplans einen Vorgang bodenrechtlicher Planung darstellt, der eine Abwägung der berührten öffentlichen und privaten Belange voraussetzt, insoweit nichts Anderes gelten (vgl. BayVGH, U.v. 15.11.2011 – 1 N 08.3330 – juris Rn. 18).

## 21

Der Antragsteller hat keine mögliche Verletzung schutzwürdiger Belange dargelegt. Das Grundstück des Antragstellers liegt nicht im Geltungsbereich der Außenbereichssatzung. Sein Interesse, in den Geltungsbereich der Außenbereichssatzung einbezogen zu werden, erweist sich als nicht schutzwürdig.

## 22

Offenbleiben kann, ob eine Antragsbefugnis in Fällen in Betracht kommt, in denen eine „willkürliche“ Nichteinbeziehung vorliegt, da sich hier keine Anhaltspunkte für eine willkürliche Grenzziehung ergeben (vgl. BVerwG, B.v. 4.2.2010 – 4 BN 68.09 – juris Rn. 8; U.v. 30.4.2004 – 4 CN 1.03 – juris Rn. 14; VGH BW, U.v. 2.5.2005 – 8 S 582/04 – juris; OVG MV, U.v. 16.12.1997 – 3 K 17/97 – juris). Unter Berücksichtigung der aus dem Lageplan ersichtlichen Bebauung und Lage des Grundstücks des Antragstellers, der Zielsetzung der angegriffenen Satzung, die Konturen der bestehenden Bebauung zu fixieren und den räumlichen Umgriff zur Vermeidung eines weiteren Anwachsens der Splittersiedlung zu begrenzen, erscheint es in städtebaulicher Hinsicht nicht sachwidrig oder willkürlich, das in einer Entfernung von 60 m östlich vom Geltungsbereich gelegene Grundstück des Antragstellers nicht miteinzubeziehen. Entgegen der

Auffassung des Antragstellers bedurfte es insoweit nicht der Beweisaufnahme durch Einnahme eines Augenscheins. Ein Beweisantrag auf Einnahme eines Augenscheins kann abgelehnt werden, wenn der Augenschein nach dem pflichtgemäßen Ermessen des Gerichts zur Erforschung der Wahrheit nicht erforderlich ist (§ 244 Abs. 5 Satz 1 StPO entsprechend). Lagepläne und Luftbilder sind unbedenklich verwertbar, wenn sie die Örtlichkeiten in ihren für die gerichtliche Beurteilung maßgeblichen Merkmalen so eindeutig ausweisen, dass sich der mit einer Ortsbesichtigung erreichbare Zweck mit ihrer Hilfe ebenso zuverlässig erfüllen lässt (vgl. BVerwG, B.v. 3.12.2008 – 4 BN 26.08 – juris Rn. 3; BayVGh, B.v. 2.2.2021 – 9 ZB 18.1513 – juris Rn. 9). Aus der dem Lageplan zu entnehmenden Lage des Grundstücks des Antragstellers abseits der Straße und durch unbebaute Flächen abgesetzt von der an der Straße bestehenden Bebauung ist ohne Zweifel zu erkennen, dass das Grundstück nicht am bestehenden Bauungszusammenhang teilnimmt. Die vom Antragsteller vorgelegten Lichtbilder lassen auch keine vergleichbare Wohnbebauung auf seinem Grundstück erkennen. Ausweislich der getroffenen Abwägung wurde das Grundstück des Antragstellers bewusst nicht in den Geltungsbereich aufgenommen, da eine Aufnahme zu einer Erweiterung und Verfestigung der Siedlung führen könnte (vgl. S. 43 der Aufstellungsakten). Die vom Antragsteller angeregte Einvernahme von Zeugen ist nicht geeignet, einen von den Planungsunterlagen abweichenden planerischen Willen des Antragsgegners zum Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses zu belegen; auf die Sichtweise anderer Nachbarn kommt es insoweit ebenso nicht an.

### **23**

Nachteilige Auswirkungen auf das Grundstück des Antragstellers und seine Nutzung durch die Außenbereichssatzung sind nicht ersichtlich. Im Übrigen ist in der Rechtsprechung anerkannt, dass sich auf Grundeigentümer im Geltungsbereich einer Außenbereichssatzung die Erwägungen, die für die Antragsbefugnis eines Grundeigentümers gegen einen Bebauungsplan gelten, der Festsetzungen für sein Grundstück trifft, nicht übertragen lassen. Eine Außenbereichssatzung beschränkt nicht die Nutzungsbefugnisse, die das Eigentum vermittelt; vielmehr hat sie ausschließlich eine positive, die Zulässigkeit bestimmter nicht privilegierter Vorhaben unterstützende, aber keine negative Wirkung (vgl. BVerwG, B.v. 29.10.2019 – 4 BN 36.19 – BauR 2020, 237; BayVGh, B.v. 8.1.2024 – 1 NE 23.1701 – juris Rn. 11 ff. m.w.N.).

### **24**

3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 173 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.

### **25**

Die Streitwertfestsetzung hat ihre Grundlage in § 52 Abs. 1 und 8 GKG unter Berücksichtigung der Nr. 9.8.1 des Streitwertkatalogs 2013 für die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

### **26**

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