

6. Satzung über die erleichterte Zulässigkeit von Vorhaben im Außenbereich (Außenbereichssatzung/Lückenfüllungssatzung)

Das EAG Bau hat die Außenbereichssatzung nach intensiver Diskussion im Gesetzgebungsverfahren in § 35 Abs. 6 BauGB beibehalten. Ergänzt wurden die Anwendungsvoraussetzungen. Die Ergänzung entspricht der bei § 34 Abs. 5 Satz 1 BauGB (vgl. Kapitel C 2.4). Die Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde wurde wie bei den Satzungen gemäß § 34 Abs. 4 BauGB abgeschafft.



Schink, Alexander, Möglichkeiten und Grenzen der Schaffung von Bauland durch Innen- und Außenbereichssatzungen nach § 34 Abs. 4, 5 und § 35 BauGB, in: DVBl 1999, S. 367.

Gaßner, Otto, und Wolfgang Würfel, Die Außenbereichssatzung nach § 4 Abs. 4 BauGB – MaßnahmenG, BayVBl. 1996, S. 321.

6.1 Ziel der Außenbereichssatzung

Gemäß § 35 Abs. 6 BauGB wird die Gemeinde ermächtigt, für bebaute Gebiete im Außenbereich, in denen eine Wohnbebauung von einigem Gewicht vorhanden ist, durch einfache Satzung zugunsten des Wohnungsbaus und gegebenenfalls kleinerer Handwerks-/Gewerbebetriebe bestimmte öffentliche Belange auszuschalten, die dem Bauvorhaben ansonsten gemäß § 35 Abs. 3 BauGB entgegengehalten werden könnten. Die Rechtsfolge der Satzung ist, dass Außenbereichsvorhaben begünstigt sind wie Vorhaben gemäß § 35 Abs. 4 BauGB.

6.2 Erforderlichkeit der Außenbereichssatzung

Der Einsatz der Außenbereichssatzung ist auf einfache Fälle beschränkt; sie ist dort dienlich, wo zur Konfliktbewältigung ein Bebauungsplan nicht nötig ist und bebaute Strukturen im Außenbereich fortentwickelt werden können.

6.3 Wirkung der Außenbereichssatzung

Im Umgriff der Satzung sind Wohnbauvorhaben oder Vorhaben, wie die ausdrücklich zugelassenen kleineren Handwerksbetriebe oder Gewerbebetriebe nach § 35 Abs. 2 BauGB zu beurteilen. Die Satzung ändert nichts an der Außenbereichslage. Die Besonderheit, die die Satzung schafft, besteht darin, dass im Gegensatz zu sonstigen Außenbereichsvorhaben im Sinne von § 35 Abs. 2 BauGB den Vorhaben im Satzungsgebiet nicht entgegengehalten werden kann, sie stünden im Widerspruch zu Darstellungen im Flächennutzungsplan für Landwirtschaft und Wald oder würden den Belang „Entstehung oder Verfestigung einer Splittersiedlung“ beeinträchtigen. Alle anderen öffentlichen Belange können den Vorhaben weiterhin entgegengehalten werden. Dem Wohnhaus in unmittelbarer Nähe einer Jauchegrube mit Dunglage (Misthaufen) kann die Aussetzung schädlicher Umwelteinwirkungen entgegenstehen. Es kann nicht genehmigt werden. Sind einzelne Festsetzungen der Satzung nicht eingehalten, führt das natürlich auch zur Unzulässigkeit eines Vorhabens.



Wichtig ist, dass die Satzung gemäß § 35 Abs. 6 BauGB dem Gebiet in ihrem Umgriff im Gegensatz zu den Satzungen gemäß § 34 Abs. 4 Satz 1 BauGB nicht die Außenbereichsqualität zu nehmen vermag.

6.4 Voraussetzung für den Erlass der Außenbereichssatzung

Die erleichterte Zulassung von Vorhaben im Außenbereich ist nicht zuletzt im Hinblick auf den Schutz des Außenbereichs an enge Voraussetzungen geknüpft. Die Außenbereichssatzung soll in erster Linie eine sinnvolle und städtebaulich geordnete Nutzung von „Splittersiedlungen“ im Außenbereich ermöglichen. Der Erlass der Satzung setzt voraus, dass es sich um einen bebauten Bereich handelt, der nicht überwiegend landwirtschaftlich geprägt ist und in dem Wohnbebauung von einigem Gewicht vorhanden ist.

Bebauter Bereich mit einer Wohnbebauung von einigem Gewicht

Der Begriff „bebauter Bereich mit einer Wohnbebauung von einigem Gewicht“ gemäß § 35 Abs. 6 BauGB beginnt bei kleinen Siedlungsstrukturen und endet vor dem „Ortsteil“ im Sinne des § 34 BauGB.

Die Außenbereichssatzung ist also einerseits nur dort zulässig, wo die vorhandene Bebauung das für einen Ortsteil im Sinne des § 34 Abs. 1 BauGB notwendige Gewicht noch nicht erreicht hat.

Andererseits wird die Untergrenze bei Wohnbebauungen gezogen, die gerade noch einen siedlungsstrukturellen Ansatz aufweisen. Es reicht dabei aus, dass die Wohnbebauung gegenüber der sonstigen Nutzung einiges Gewicht hat. Die Wohnbebauung muss lediglich im Hinblick auf den Siedlungsansatz städtebaulich relevante Gesichtspunkte berühren, insbesondere müssen sich die durch die Außenbereichssatzung begünstigten „Lückenfüllungs-Vorhaben“ in den bebauten Bereich einfügen. Die Außenbereichssatzung kann damit auch in Bereichen zum Einsatz kommen, die noch nicht die Kriterien einer Splittersiedlung erfüllen.

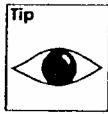
Nur dann, wenn in einem Gebiet lediglich ganz untergeordnete Siedlungssplitter vorhanden sind, dürfte die Anwendbarkeit des § 35 Abs. 6 BauGB ausscheiden¹. Wie viele Wohngebäuden bzw. Wohnungen vorhanden sein müssen, lässt sich nicht allgemein, sondern nur aus den konkreten Gegebenheiten der Örtlichkeit im Einzelfall beurteilen. Die Praxis verlangt etwa zehn Wohngebäude². Im Einzelfall kann entsprechend der vorhandenen Siedlungsstruktur dies aber auch schon bei drei Gebäuden der Fall sein³. Bei einer dünnen Besiedlung des ländlichen Raumes, z.B. im Einzelfall in Vorpommern,

¹ Vgl. Otto Gaßner und Wolfgang Würfel, in: BayVBl. 1996, S. 321 ff., a.A. Henning Jäde, in: Jäde/Dirnberger/Weiss, Baugesetzbuch 1998, § 35 Rn. 259, die das Vorhandensein einer Splittersiedlung fordern.

² Alexander Schink, Möglichkeiten und Grenzen der Schaffung von Bauland durch Innen- und Außenbereichssatzungen nach § 34 Abs. 4, 5 und § 35 BauGB, in: DVBl. 1999, S. 374, m.w.N.

³ So Michael Krautzberger, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 8. Aufl., 2002, § 35 Rn. 119.

kann entsprechend den örtlichen Gegebenheiten eine Wohnbebauung von einigem Gewicht bei fünf Häusern noch angenommen werden⁴.



Bei der Feststellung des Gewichtes der Wohnbebauung sollte die Gemeinde sehr sorgfältig vorgehen und eher eine große Anzahl Wohngebäude (unterhalb der Ortsteilgrenze) zugrunde legen. Sind es weniger als zehn Wohngebäude, muss die konkrete Gegebenheit, die dies rechtfertigt, deutlich belegt sein.

Berücksichtigung ungenehmigter Wohnbebauungen

Häufig findet man im bebauten Außenbereich „Schwarzbauten“. Inwieweit ungenehmigte Wohnbebauungen als „bebaute Bereiche“ im Sinne des § 35 Abs. 6 BauGB angesehen werden können, beantwortet die Rechtsprechung zu § 34 Abs. 1 BauGB. Danach kann auch ein ungenehmigtes Vorhaben im Rahmen des § 34 Abs. 1 BauGB prägende Wirkung haben, sofern die Bauaufsichtsbehörde das Vorhaben duldet und eine Beseitigung daher nicht konkret absehbar ist⁵. Im Rahmen der Anwendung des § 35 Abs. 6 BauGB ist es daher entscheidend, dass die „bebauten Bereiche“, sofern sie ungenehmigt sind, erkennbar bauaufsichtlich geduldet werden.

Nicht überwiegend landwirtschaftlich geprägt

Das Satzungsgebiet darf des Weiteren nicht überwiegend landwirtschaftlich geprägt sein. Durch diese Einschränkung soll unter anderem der Außenbereich als Produktionsraum der Landwirtschaft erhalten und geschützt werden.

Bei der Feststellung der landwirtschaftlichen Prägung ist darauf abzustellen, ob und in welchem Umfang die Grundstücke im Satzungsgebiet vorwiegend für landwirtschaftliche Produktion genutzt werden oder ob schon eine Entwicklung in Richtung eines Wohnortes festzustellen ist. Als Grenzwert wird eine über 50 Prozent hinausgehende landwirtschaftliche Nutzung genannt⁶. Der VGH Mannheim⁷ stellte fest, dass eine aus vier Wohnhäusern und fünf größeren Wirtschaftsgebäuden bestehende Bebauung überwiegend landwirtschaftlich geprägt ist, wenn zumindest zwei der Wohnhäuser noch existierenden landwirtschaftlichen Betrieben zugeordnet sind und zumindest vier der Wirtschaftsgebäude immer noch landwirtschaftlich genutzt werden. Dass einige Betriebe künftig nicht mehr fortgeführt werden, hat außer Betracht zu bleiben⁸.

4 OVG Mecklenburg – Vorpommern v. 5.10.2000 – 3 L 306/98 – DVBl 2001, S. 1468; vgl. auch OVG NW v. 8.6.2001 – 7a D 52/99 – NE –, BauR 2001, S. 1562; OVG NW v. 18.11.2004 – 7 A 4415/03 –.

5 OVG Münster, Ur. v. 22.5.1992 – 11 A 1709/89 –, in: BauR 1993, S. 49 ff.; Hess. VGH, Ur. v. 22.6.1989 – 4 UE 1332/86 –, in: NuR 1990, S. 277.

6 Otto Gaßner und Wolfgang Würfel; Beispiele vgl. Petra Lau, in: Arno Bunzel u.a., Neuerungen im Baugesetzbuch 1998 – kommentiert für die Praxis, Berlin 1998 (Difu-Arbeitshilfe), S. 146 ff.

7 Beschl. v. 27.2.2003 – Az. 8 S 2681/02.

8 BayVGH, Beschl. v. 6.8.2001 – 15 ZB 99.463 – FSt Bay 2002, Rn. 114.

Vorhaben, die kleinen Handwerks- und Gewerbebetrieben dienen

Die Außenbereichssatzung kann auch Vorhaben umfassen, die kleinen Handwerks- und Gewerbebetrieben dienen. Die Bezeichnung „klein“ ist städtebaulich-strukturell zu verstehen⁹. Es muss sich danach um Betriebe handeln, die der kleinteiligen Baustruktur von Außenbereichssiedlungen wie Siedlungssplittern oder Weilern entsprechen. Allerdings muss die gewerbliche Struktur, die zugelassen war, der Wohnbebauung gegenüber nachrangig sein, nicht zuletzt, um Konflikte zwischen den Nutzungen zu vermeiden. Ob man so weit gehen muss wie *Schink*, der mit der wohl herrschenden Meinung davon ausgeht, dass nur solche kleineren Gewerbe- und Industriebetriebe zugelassen werden dürfen, die nach §§ 3 und 4 BauNVO den Charakter eines Wohngebietes unverändert lassen¹⁰, erscheint zweifelhaft angesichts der Tatsache, dass die Landwirtschaft durchaus noch vorhanden sein darf. Immerhin wird man aber eine Wohnverträglichkeit der Betriebe verlangen müssen.

Vereinbarkeit mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung

Voraussetzung für die Aufstellung der Satzung ist, dass sie mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung vereinbar ist.

Maßstab für die Beurteilung der Vereinbarkeit mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung ist zunächst der Flächennutzungsplan. Die Darstellung einer Wohnbaufläche ist allerdings nicht erforderlich, wohl aber, dass die Darstellung des Flächennutzungsplanes einer Wohnbebauung nicht explizit widerspricht. Eine Darstellung als Sondergebiet Erholung (§ 10 BauNVO) widerspräche einer Außenbereichssatzung¹¹. Ebenso würde es einer geordneten städtebaulichen Entwicklung widersprechen, wenn die Satzung eine Erweiterung der vorhandenen Splittersiedlung zuließe¹² oder aber starke Immissionen eines Betriebes oder einer Verkehrsanlage der Errichtung einer Wohnbebauung entgegenstünden. Auch hinreichend konkrete Ziele der Raumordnung können den Erlass der Satzung ausschließen, soweit sie Wohnbebauung ausschließen. Die Möglichkeit von Abwasserbeseitigung und Anschluss an ein Straßennetz muss für das Satzungsgebiet (nicht für jedes einzelne Grundstück im Plangebiet) gegeben sein.

Weitere Voraussetzungen

Die weiteren Voraussetzungen entsprechen denen der Satzungen gemäß § 34 Abs. 4 Nr. 2 und 3 BauGB (vgl. hierzu C. 2.4).

Die Außenbereichssatzung darf – ebenso wie die Entwicklungssatzung – keine Zulässigkeit von UVP-pflichtigen Vorhaben begründen. Ebenso darf durch die Außenbereichssatzung kein Schutzgut im Sinne der FFH-Richtlinie beeinträchtigt werden. Hierzu kann auf die Ausführungen zur Entwicklungssatzung verwiesen werden (vgl. C 2.4), da diese

⁹ *Alexander Schink*, S. 374.

¹⁰ *Ebenda*.

¹¹ *So Hans Karsten Schmaltz*, in: *Schrödter, BauGB Komm.*, 6. Aufl., § 35 Rn. 161.

¹² *BayVGH, Urt. v. 19.4.1999 – 14 B 98.1902 –, in: BayVBl. 1999, S. 661.*



Festlegungen sowohl für die Satzung nach § 34 Abs. 4 Nr. 2 BauGB als auch für die Satzung nach § 34 Abs. 4 Nr. 3 BauGB gelten.

Abwägungsgebot

Die Satzung unterliegt als Planung dem Abwägungsgebot, da sie das „Ausblenden“ der in § 35 Abs. 3 Nr. 1 und 7 BauGB genannten öffentlichen Belange bei der Prüfung der Zulässigkeit von Wohngebäuden und kleinen Handwerksbetrieben gemäß § 35 Abs. 2 BauGB bewirkt. Dies setzt eine sorgfältige Prüfung und Bestandsaufnahme, insbesondere im Hinblick auf die geordnete städtebauliche Entwicklung, voraus und eine Orientierung an den Grundprinzipien des Planungsrechtes¹³.

Zweifellos wird man auch private Belange in die Abwägung mit einstellen müssen, sonst wäre eine Anhörung entsprechend § 13 Abs. 2 Nr. 2 und 3 BauGB nicht vorgesehen. Wenn auch die Abwägung nur reduziert und nicht in dem Umfang wie z.B. beim Bebauungsplan stattfinden kann, so wird im Abwägungsprozess geprüft werden müssen, ob das Ausblenden zweier, nach § 35 Abs. 3 genannter öffentlicher Belange oder die Aufnahme einzelner Zulassungskriterien sich auf private Interessen in planungsrechtlich beachtlicher Weise auswirken können¹⁴.



In der nicht zwingend vorgesehenen, aber zu empfehlenden Satzungsbeurteilung ist zur Rechtmäßigkeit der Satzung eine Auseinandersetzung mit vorgebrachten oder erkennbaren privaten und öffentlichen Belangen zu empfehlen. Auf diese Auseinandersetzung sollte große Sorgfalt verwendet werden. Wird keine Begründung beigegeben, sollte die Abwägungsentscheidung des Rates im Protokoll deutlich gemacht werden.

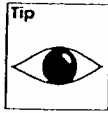
6.5 Inhalt der Außenbereichssatzung

Der Inhalt der Satzung kann einfach sein. Es ist ausreichend, die Grenzen für den Geltungsbereich der Satzung – soweit erforderlich – mit Lageplan darzustellen oder durch Umgriffsbezeichnung festzuhalten. Die Bezeichnung verbietet sich dort, wo keine deutlich ablesbaren begrifflichen Grenzen gefunden werden, z.B. Flurstücke durchschnitten sind. Es bietet sich an, die Wirkung der Satzung durch eine klarstellende Regelung in der Satzung selbst zu erläutern, zumal dies die Auskunft gemäß § 10 Abs. 3 Satz 2 BauGB erleichtert. Daher sollten auf die einschlägigen gesetzlichen Regelungen nicht lediglich Bezug genommen werden, sondern sie sollten im Satzungstext wiederholt werden.

Gemäß § 35 Abs. 6 Satz 3 BauGB können in der Satzung nähere Bestimmungen über die Zulässigkeit der Vorhaben getroffen werden. Diese Regelung ist nicht zwingend in die Satzung aufzunehmen, sie bietet sich allerdings an, um Problemen vorzubeugen. Z.B. kann die Zahl der Wohneinheiten begrenzt werden, um Verkehr zu vermeiden. Dies kann auch der Grund sein, nur Erweiterungsbauten zuzulassen.

¹³ BayVGH, Beschl. v. 17.12.1992 – 1 N 91.1077 –, in: UPR 1993, S. 116.

¹⁴ So BayVGH, Beschl. v. 17.12.1992, ebenda.



Sollen ergänzende Festsetzungen getroffen werden (z.B. Zahl der Wohneinheiten), ist unbedingt auch eine Abstimmung mit § 35 Abs. 4 BauGB vorzunehmen, der weiterhin Anwendung findet (vgl. § 35 Abs. 6 Satz 7 BauGB).

Die Rechtsprechung akzeptiert bei Zulassungsregelungen für begünstigte Wohnbau- bzw. gewerbliche Vorhaben eine Anknüpfung an in der Rechtsordnung bereits eingeführte Begrifflichkeiten, deren rechtlicher Gehalt weitgehend geklärt ist. So wird eine Regelung hinsichtlich des Bestimmtheitsgrundsatzes akzeptiert, die verlangt, dass sich begünstigte Vorhaben „in die Eigenart der näheren Umgebung einfügen“ oder nicht mehr als zwei Wohnungen je Gebäude eingerichtet werden¹⁵.

Umstritten ist, ob neben Festsetzungen zur näheren Konkretisierung der Zulässigkeit der Vorhaben auch andere Festsetzungen nach § 9 BauGB getroffen werden können. Der BayVGH¹⁶ führt dazu für die (annähernd) gleiche Regelung im früheren Wohnbauleichterungsgesetz¹⁷ aus, dass die näheren Bestimmungen über die Zulässigkeit nur Präzisierungen und Einschränkungen hinsichtlich der Vorhaben meinen, die in den Genuss der erleichterten Zulässigkeit der Außenbereichssatzung kommen sollen. Anders als bei einer Satzung nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 und 3 BauGB könnten dagegen keine Festsetzungen nach § 9 BauGB getroffen werden.

Eine andere Meinung sieht offensichtlich in Satz 3 eine Loslösung vom Nummernkatalog des § 9 BauGB, also eine Erweiterung der Regelung des § 9 Abs. 1 BauGB¹⁸, lässt aber die Anwendung zu¹⁹. Einig ist man sich, dass nur Festsetzungen getroffen werden können, die sich auf ein Vorhaben beziehen oder damit im Zusammenhang stehen.

Die Festsetzung einer Sportanlage oder einer Verkehrsfläche ist nach allen vertretenen Auffassungen unzulässig²⁰. Zudem können sich die Festsetzungen nur auf die im Rahmen des § 35 BauGB näher zu prüfende bauplanungsrechtliche Zulässigkeit beziehen, da sie darauf beschränkt sind, die mit der Satzung bezweckte Begünstigung gegenüber den allgemeinen Zulässigkeitsregelungen des § 35 BauGB näher zu steuern und zu konkretisieren. Daher sind dem Landesrecht unterliegende Regelungen nicht möglich. § 35 Abs. 6 BauGB enthält keine dem § 9 Abs. 4 BauGB entsprechende Regelung²¹.



Es empfiehlt sich, die Anwendung des Satzes 3 auf Vorhaben zu begrenzen und § 9 BauGB entsprechend der Entscheidung des BayVGH nicht direkt anzuwenden. Sollte es sich als notwendig erweisen, bestimmte Regelungen des besseren Verständnisses wegen entsprechend zu treffen, z.B. eine Regelung der GF oder GFZ, sollten die Regelung des § 9 Abs. 1 BauGB und die Erläuterung der Berechnung aus der BauNVO in die Le-

15 OVG Münster, Urt. v. 8.6.2001, Az.: 7a D 52/99.NE, in: NVwZ 2001, S. 1071, mit weiteren Beispielen.

16 Beschl. v. 17.12.1992, a.a.O.

17 Art. 2 § 4 Abs. 4 Satz 3 WoBauErlG.

18 Hans Karsten Schmaltz, in: Schrödter, BauGB Komm., 6. Aufl., § 35 Rn. 164.

19 Alexander Schink, S. 374, m.w.N.

20 Frank Stollmann, Die Außenbereichssatzung nach dem Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch, in: NVwZ 1994, S. 43.

21 OVG NW, Urteil v. 8.6.2001 – 7a D 52/99.NE –, a.a.O.

gende übernommen werden; ebenso sollte bei Vollgeschossen oder der Festlegung der überbaubaren Grundstücksfläche durch Baulinien und Baugrenzen verfahren werden.



Beispiel für die Regelung der überbaubaren Grundstücksfläche

Die Errichtung von Neubauten im Sinne von § 35 Abs. 6 BauGB ist nur in den im beiliegenden Lageplan ausgewiesenen Flächen, die blau umrandet sind, zulässig.

Regelungen, die Flächen oder Maßnahmen von Eingriffen in Natur und Landschaft im Sinne des § 1a Abs. 3 BauGB betreffen, sind nicht zugelassen. Über den Ausgleich ist wie bei jedem Vorhaben im Außenbereich mit dem konkreten Vorhaben nach § 8 BNatSchG und den entsprechenden landesrechtlichen Bestimmungen zu entscheiden. Wie bei jeder Satzung ist in den Satzungstext aufzunehmen, dass die Satzung gemäß § 10 Abs. 3 BauGB mit der Bekanntmachung in Kraft tritt. Eine Begründung ist nach § 35 Abs. 6 BauGB nicht erforderlich. Sie ist aber zu empfehlen. Wichtig ist, dass die Vereinbarkeit mit der geordneten städtebaulichen Entwicklung in allen Facetten (Bestandsaufnahme und Abwägung) dargestellt wird. Wird auf eine Begründung verzichtet, sollte die Vereinbarkeit aus dem Sitzungsprotokoll oder der Vorlage für die Satzung hervorgehen.

6.6 Verfahren und Bekanntmachung

Beteiligung der Öffentlichkeit und der Behörden und sonstiger Träger öffentlicher Belange

Das Verfahren entspricht den Regelungen der Satzungen nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2, 3 BauGB, so dass für das Aufstellungsverfahren auf die Ausführungen unter Kap. C 2.6 verwiesen werden kann.

Satzung

Die Satzung ist in der Regel vom Gemeinderat zu beschließen, es sei denn, die jeweilige Gemeindeordnung lässt die Delegation auf einen beschließenden Ausschuss zu und die Gemeinde hat hiervon Gebrauch gemacht. Die jeweiligen landesrechtlichen Anforderungen sind wie immer zu beachten.

Bekanntmachung

Die Satzung unterliegt nicht mehr der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde. Für die Ausfertigung und die Verfahrenshinweise wird auf die Darlegungen in Kapitel B 1.6 und C 2.6 verwiesen.

Die Außenbereichssatzung tritt entsprechend § 10 Abs. 3 BauGB mit der Ersatzbekanntmachung in Kraft. In der allein zulässigen Ersatzbekanntmachung ist dann wie folgt zu formulieren: