

Quelle: <https://www.arbeitssicherheit.de//document/97141c76-4fd5-4d19-be30-8a509b8450a2>

Bibliografie	
Gericht	BVerwG
Datum	29.04.1964
Aktenzeichen	1 C 30.62
Entscheidungsform	Urteil
Werktitel	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
Herausgeber	Mitglieder des Gerichts
Verlag	Carl Heymanns Verlag

Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts 18, 247 [Nr. 59 Bauen im Außenbereich, Wochenendhaussiedlung]

Rechtsgrundlagen:

[Grundgesetz Art. 14 Abs. 1](#); [Bundesbaugesetz §§ 1, 35](#)

Urteil des 1. Senats vom 29. April 1964 - BVerwG 1 C 30.62

1. **Zur Bestimmung des Eigentumsinhalts.**
2. **Die Entscheidung über die Zulässigkeit nicht bevorrechtigter Vorhaben im Außenbereich, deren Ausführung oder Benutzung öffentliche Belange nicht beeinträchtigt, ist nicht dem Verwaltungsermessen überlassen; auf ihre Zulassung besteht vielmehr ein Rechtsanspruch.**
3. **Die im Flächennutzungsplan zum Ausdruck gebrachten planerischen Vorstellungen der Gemeinde gehören zu den öffentlichen Belangen, welche die Baugenehmigungsbehörde bei ihrer Entscheidung über die Zulässigkeit eines nicht bevorrechtigten Vorhabens im Außenbereich zu berücksichtigen hat.**
4. **Wochenendhäuser sind keine bevorrechtigten Vorhaben im Sinne des [§ 35 Abs. 1 Nr. 4 BBauG](#).**

Vorinstanzen

I. Verwaltungsgericht MünsterII. Oberverwaltungsgericht Münster

Die Klägerin beantragte die Genehmigung für die Bebauung eines etwa 23 000 qm großen Grundstücksteiles mit Wochenendhäusern. Dieses Gelände liegt im Außenbereich. Es ist nach dem Flächennutzungsplan nicht für die Bebauung vorgesehen. Der Antrag der Klägerin wurde gemäß § 3 der Verordnung über die Regelung der Bebauung vom 15. Februar 1936 (RGBl. I S. 104) abgelehnt. Ihre Klage und ihre Berufung hatten keinen Erfolg. Die Revision wurde zurückgewiesen.

Aus den Gründen:

Dem Berufungsurteil ist im Ergebnis beizutreten.

Das Berufungsgericht hat seiner Entscheidung mit Recht die während des Berufungsverfahrens in Kraft getretenen [§§ 29 ff. des](#)

[Bundesbaugesetzes](#) vom 23. Juni 1960 (BGBl. I S. 341) – [BBauG](#) – zugrunde gelegt. Während der Geltung der Bauregelungsverordnung konnte die Baugenehmigungsbehörde auf Antrag der Klägerin über die Frage, ob das im Außengebiet liegende Grundstück überhaupt bebaut werden darf, durch eine sogenannte

BVerwGE 18, 247, Seite 248

Bebauungsgenehmigung verbindlich entscheiden. Das [Bundesbaugesetz](#) steht der Fortsetzung dieser bewährten Praxis nicht entgegen, so daß vorweg allein über die planungsrechtliche Zulässigkeit des Vorhabens entschieden werden kann.

Da die Klägerin außerhalb des räumlichen Geltungsbereiches eines Bebauungsplanes im Sinne des [§ 30 BBauG](#) und außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile bauen will und für ihr Grundstück bisher nicht die Aufstellung eines Bebauungsplanes beschlossen worden ist, richtet sich die Zulässigkeit ihres baugenehmigungspflichtigen Vorhabens nach [§ 35 BBauG](#). Wie der Senat schon in seinem

Beschluß vom 12. Februar 1962 – BVerwG I B 25.62 – (BBauBl. 1962 S. 635) entschieden hat, gehören Wochenendhäuser nicht zu den bevorrechtigten Vorhaben des [§ 35 Abs. 1 BBauG](#). Sie fallen insbesondere nicht unter die Vorhaben des [§ 35 Abs. 1 Nr. 4 BBauG](#), die wegen ihrer besonderen Anforderungen an die Umgebung oder wegen ihrer besonderen Zweckbestimmung nur im Außenbereich ausgeführt werden sollen. Diese Rechtsauffassung wurde durch die zu [§ 2 Abs. 10 Nr. 1 bis 4 BBauG](#) ergangene [Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke \(BauNutzungsverordnung\)](#) vom 26. Juni 1962 (BGBl. I S. 429) – [BauNVO](#) – bestätigt. Nach dieser Vorschrift ist die Bebauung eines Grundstückes mit einem Wochenendhaus eine besondere Nutzungsart der für die Bebauung vorgesehenen Flächen. Diese Nutzungsart unterscheidet sich nicht grundsätzlich von der Bebauung mit Wohngebäuden allgemeiner Art. Entsprechend den Bedürfnissen der betreffenden Gemeinde sind in den Bauleitplänen die Bauflächen in Wohnbauflächen, gemischte Bauflächen, gewerbliche Bauflächen und Sonderbauflächen (Wochenendhausgebiete und Sondergebiete) zu gliedern ([§ 1 Abs. 1, 4](#) und [5, § 5 Abs. 2 Nr. 1 BBauG](#), [§ 1 Abs. 1](#) und [2, § 10 BauNVO](#)). Zur Wahrung einer ordnungsgemäßen baulichen Entwicklung der Gemeinde sind demzufolge Wochenendhäuser ebenso wie andere nicht bevorrechtigte Vorhaben grundsätzlich nur in den für diese Art der Nutzung bestimmten Teilen des Gemeindegebietes zulässig. Gemäß [§ 2 Abs. 9 BBauG](#) hat die Klägerin auf die Aufstellung von Bauleitplänen und auf die Ausweisung der ihr gehörenden Fläche als Wochenendhausgebiet keinen Anspruch.

Die geplanten Wochenendhäuser der Klägerin sind demnach sonstige Vorhaben im Sinne des [§ 35 Abs. 2 BBauG](#). Sie können nach dieser Vor-

BVerwGE 18, 247, Seite 249

schrift im Einzelfall zugelassen werden, wenn ihre Ausführung oder Benutzung öffentliche Belange nicht beeinträchtigt. Für die Voraussetzungen, unter denen öffentliche Belange beeinträchtigt werden, gibt [§ 35 Abs. 3 BBauG](#) Beispiele an.

Der Beklagte bezweifelt zu Unrecht die Anwendbarkeit des [§ 35 Abs. 2 BBauG](#) auf den vorliegenden Sachverhalt. Er hebt darauf ab, daß die Klägerin nicht nur einen einzigen Bau, sondern mehrere Bauten auf ihrem Grundstück errichten wolle, und folgert hieraus, daß ihr Antrag sich nicht auf einen „Einzelfall“ beziehe. Diese Auffassung wird dem für [§ 35 Abs. 2 BBauG](#) maßgeblichen Begriff des Einzelfalles nicht gerecht. Die Worte „im Einzelfall“ bedeuten nicht, daß nach dieser Bestimmung nur die Zulassung eines einzelnen Baues in Betracht käme, die Zulassung eines mehrere Bauten umfassenden Vorhabens hingegen ausgeschlossen wäre. Hätte die Vorschrift diese Bedeutung, dann könnten der Bauherr und die am Baugenehmigungsverfahren beteiligten Behörden sich über sie leicht dadurch hinwegsetzen, daß eine Entscheidung über die Zulässigkeit mehrerer Bauten nicht gleichzeitig, sondern für die einzelnen Bauten nacheinander eingeholt oder getroffen würde. Dieses Vorgehen entspräche weder dem Interesse des Bauherrn, noch käme es den öffentlichen Interessen zugute. Eine sachgerechte Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens im Außenbereich setzt vielmehr regelmäßig voraus, daß den zuständigen Behörden der wirkliche Umfang des Vorhabens bekannt ist. Ähnlich wie die entsprechende Ausdrucksweise des [§ 31 Abs. 2 BBauG](#) bringt das Wort „Einzelfall“ in [§ 35 Abs. 2 BBauG](#) nur zum Ausdruck, daß ein Vorhaben abweichend von dem Grundgedanken des [§ 35 BBauG](#), nach dem die bauliche Nutzung grundsätzlich den Teilen des Gemeindegebietes vorbehalten ist, die rechtlich oder tatsächlich als Bauland dienen, durch Verwaltungsakt zugelassen werden darf.

Das Berufungsgericht hat die Frage, ob das Vorhaben der Klägerin öffentliche Belange beeinträchtigt, ausdrücklich offengelassen. Nach seiner Ansicht braucht ein Vorhaben, dessen Ausführung oder Benutzung öffentliche Belange nicht beeinträchtigt, nicht zugelassen zu werden, sondern darf aus Ermessensgründen abgelehnt werden. Für diese Auslegung des Gesetzes scheint der Wortlaut des [§ 35 Abs. 2 BBauG](#) zu sprechen, nach dem sonstige

BVerwGE 18, 247, Seite 250

Vorhaben zugelassen werden können, wenn ihre Ausführung oder Benutzung öffentliche Belange nicht beeinträchtigt.

Hätte das Gesetz wirklich den Inhalt, den das Berufungsgericht seiner Entscheidung zugrunde gelegt hat, so wäre es mit [Art. 14 GG](#) nicht vereinbar. [Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG](#) überläßt die Bestimmung seines Inhalts und seiner Schranken den Gesetzen. Welche Einzelbefugnisse und -pflichten den Inbegriff des Eigentums ausmachen, ergeben somit nur die – verfassungsrechtlich

einwandfreien – Gesetze. [Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG](#) will damit zugleich verhindern, daß der Gesetzgeber sich der ihm obliegenden Regelung enthält und statt dessen die Bestimmung des Eigentumsinhalts dem Ermessen der Verwaltung anheimgibt (vgl. BVerfGE 6, 32 [42]; 8, 71 [76]; 9, 137 [147 f.]; 11, 168 [191 f.]; 13, 153 [160 f.];

BVerfGE 2, 114 [116]; 2, 349 [351]; 9, 284 [287]; 10, 202 [205]; 11, 95 [96]). Dürfte die Verwaltung nach ihrem Ermessen darüber entscheiden, ob sie ein nach dem Tatbestand des [§ 35 Abs. 2 BBauG](#) rechtlich unbedenkliches Vorhaben – ein Vorhaben also, dessen Zulassung gesetzmäßig wäre – zuläßt oder nicht, so wäre im Einzelfall die Zulassung ebenso rechtmäßig wie ihre Versagung. Der Inhalt des Eigentums ergäbe sich mithin in Wirklichkeit nicht aus dem Gesetz, sondern würde vom Rechtsanwendungsorgan nach seinem Ermessen bestimmt werden.

Die Auslegung, die das Berufungsgericht dem [§ 35 Abs. 2 BBauG](#) gegeben hat, entspricht jedoch nicht dem wirklichen, mit dem [Grundgesetz](#) übereinstimmenden Inhalt dieser Bestimmung. Denn die Worte „können ... zugelassen werden“ bedeuten unter Berücksichtigung des [Art. 14 Abs. 1 GG](#) (vgl. BVerfGE 13, 318 [325]) das gleiche, wie wenn es hieße „dürfen ... nur zugelassen werden“ im Sinne von „sind ... zuzulassen“. Dies ergibt sich aus folgenden Überlegungen:

Der Begriff der Beeinträchtigung öffentlicher Belange im Sinne des [§ 35 Abs. 2 BBauG](#) ist sehr weit gefaßt. Gegen diesen wenig präzisen unbestimmten Gesetzesbegriff bestehen keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Durch seine Erläuterung in § 35 Abs. 3 BBauG und durch die Zielsetzung des [Bundesbaugesetzes](#), die insbesondere in seinen Vorschriften über die Bauleitplanung zum Ausdruck kommt, ist er genügend bestimmbar und justitiabel. Unter ihn fallen alle Gesichtspunkte, die für das Bauen im Außenbereich irgendwie rechtserheblich sein können, u. a

BVerfGE 18, 247, Seite 251

auch das, was die Bauregelungsverordnung die geordnete Entwicklung des Gemeindegebietes nannte und was das [Bundesbaugesetz](#) in § 20 die geordnete städtebauliche Entwicklung nennt. Indes läßt das Gesetz auf die Frage, ob die Ausführung oder Benutzung des betreffenden Vorhabens öffentliche Belange beeinträchtigt, jeweils nur eine richtige Antwort zu. Zur richtigen Gesetzesanwendung gehört, daß alle Besonderheiten des Einzelfalles berücksichtigt werden; denn die Entscheidung darüber, ob die Ausführung oder Benutzung des betreffenden Vorhabens öffentliche Belange beeinträchtigt, hängt von den konkreten Verhältnissen ab. Dabei sind auch die in Frage stehenden öffentlichen und privaten Interessen gegeneinander abzuwägen. Beeinträchtigt das Vorhaben keine öffentlichen Belange, so wäre es mit dem verfassungsmäßig gewährleisteten Eigentum unvereinbar, wenn das Vorhaben dennoch nicht zugelassen würde. Gesichtspunkte, die in Wahrheit mit der Wahrung öffentlicher Belange nichts zu tun haben, dürfen für die Verwaltung bei ihrer Entscheidung über die Zulassung des Vorhabens keine Rolle spielen und müßten auch bei einer Ermessensentscheidung außer Betracht gelassen werden. Wenn aber schon bei der Subsumtion des Sachverhalts unter den unbestimmten Gesetzesbegriff alle rechtlich relevanten Gesichtspunkte geprüft werden müssen, so bleibt kein Raum für eine Ausübung des Ermessens, bei der wiederum nur darauf abzustellen wäre, ob die Ausführung oder Benutzung des Vorhabens öffentliche Belange beeinträchtigt (vgl. BVerfGE 15, 207 [211]). Eine richtige Anwendung des in [§ 35 Abs. 2 BBauG](#) enthaltenen unbestimmten Gesetzesbegriffes und eine fehlerfreie Ermessensbetätigung könnten mithin nicht zu verschiedenen Ergebnissen führen. Dies bedeutet aber nichts anderes, als daß [§ 35 Abs. 2 BBauG](#) für ein Ermessen der Verwaltungsbehörde keinen Raum läßt, wenn das Vorhaben öffentliche Belange nicht beeinträchtigt.

Gegen dieses Ergebnis läßt sich aus der Entstehungsgeschichte des [§ 35 Abs. 2 BBauG](#) nichts herleiten. (Wird ausgeführt.)

Das Berufungsgericht ist mithin zu Unrecht davon ausgegangen, das Vorhaben der Klägerin habe nach dem Ermessen der beteiligten Behörden abgelehnt werden dürfen ohne Rücksicht darauf, ob seine Ausführung oder Benutzung öffentliche Belange beeinträchtigt oder nicht. Dennoch ist seine Entscheidung im Ergebnis zu billigen, weil das Vorhaben öffentliche Belange beeinträchtigt. Das ergibt sich bei richtiger Beurteilung des vom

BVerfGE 18, 247, Seite 252

Berufungsgericht festgestellten Sachverhalts. Nach dem Flächennutzungsplan ist der Grundstücksteil, den die Klägerin zu bebauen beabsichtigt, für die bauliche Nutzung nicht vorgesehen. Darüber hinaus lehnt die Gemeinde es ab, durch Änderung dieses Planes den Grundstücksteil der Klägerin als Baufläche darzustellen und als Wochenendhausgebiet auszuweisen ([§ 1 Abs. 2 Nr. 4 Buchst. a BauNVO](#)). Die Gemeinde will auf ihrem Gebiet überhaupt keine Wochenendhaussiedlung. Sie ist der Ansicht, die für ein Wochenendhausgebiet in Betracht kommende Fläche werde wegen des großen Mangels an Bauland möglicherweise einmal als Wohnbaufläche benötigt und könne deshalb vorerst nicht für eine andere Art der baulichen Nutzung freigegeben werden. Die Baugenehmigungsbehörde hat sich auf Grund ihrer Kenntnis von den örtlichen Verhältnissen diesen Standpunkt der Gemeinde zu eigen gemacht und deshalb die Zulassung des Vorhabens der Klägerin abgelehnt. Ihre Entscheidung ist rechtlich nicht zu beanstanden.

Der vorliegende Sachverhalt weist die Besonderheit auf, daß die Klägerin den 23 000 qm großen Grundstücksteil parzellieren und die Parzellen verkaufen will, sobald die Baugenehmigungsbehörde ihren Antrag positiv beschieden hat. Die erstrebte Entscheidung könnte deshalb zur Folge haben, daß eine große Zahl von Wochenendhäusern, bei einer angenommenen Parzellengröße von 1000 qm nicht weniger als 23 Wochenendhäuser, errichtet werden. Nach Zulassung des Vorhabens würde damit der Grundstücksteil der Klägerin praktisch zu einem Wochenendhausgebiet. Auf dieses Ziel ist der Antrag der Klägerin im Grunde gerichtet. Obwohl sie

gemäß [§ 2 Abs. 9 BBauG](#) auf die Aufstellung eines Bauleitplanes keinen Anspruch hat, will sie ohne einen entsprechenden Plan und entgegen dem planerischen Willen der Gemeinde so gestellt werden, als ob ihre Fläche ein Wochenendhausgebiet im Sinne des [§ 1 Abs. 2 Nr. 4 Buchst. a BauNVO](#) wäre. Schon diese Tatsache, daß das umfangreiche Vorhaben ohne planerische Grundlage ausgeführt werden soll, spricht für die Annahme, daß es öffentliche Belange beeinträchtigt. Hinzu kommt aber noch folgendes:

Die im Flächennutzungsplan zum Ausdruck gebrachten planerischen Vorstellungen der Gemeinde gehören als Konkretisierung dessen, was im Einzelfall „die“ geordnete städtebauliche Entwicklung ist, zu den öffentlichen Belangen, welche die Baugenehmigungsbehörde bei ihrer Entschei-

BVerwGE 18, 247, Seite 253

dung über die Zulässigkeit eines sonstigen Vorhabens im Sinne des [§ 35 Abs. 2 BBauG](#) zu berücksichtigen hat. Der Flächennutzungsplan ist zwar nur ein vorbereitender Bauleitplan. Im Geltungsbereich eines gültigen, mit [§ 1 BBauG](#) materiell übereinstimmenden Bebauungsplanes beeinträchtigt ein Vorhaben keine planungsrechtlichen öffentlichen Belange, wenn es den Festsetzungen dieses Planes nicht widerspricht und die Erschließung gesichert ist. An einem derartigen rechtlichen Maßstab, der die allgemein gehaltenen bundesrechtlichen Vorschriften für seinen Geltungsbereich konkretisiert, fehlt es bei einem Vorhaben im Außenbereich. Jedoch ist der Flächennutzungsplan unbeschadet dessen, daß er nicht die gleiche rechtliche Eigenschaft wie ein Bebauungsplan hat, für das Baugenehmigungsverfahren mehr als eine nur unverbindliche Äußerung der Gemeinde. Abgesehen davon, daß auch Bebauungspläne jederzeit geändert und den neuen Verhältnissen angepaßt werden können, bringt die Gemeinde durch den Flächennutzungsplan in einem gesetzlich geregelten Verfahren ihren planerischen Willen zum Ausdruck, wobei sie davon auszugehen hat, daß nach [§ 8 Abs. 2 Satz 1 BBauG](#) aus diesem Plan die verbindlichen Bauleitpläne zu entwickeln sind. Da der Flächennutzungsplan die weitere städtebauliche Entwicklung vorbereitet, läßt sich ihm entnehmen, in welche Richtung die bauliche Entwicklung des Gemeindegebietes voraussichtlich verlaufen und welche Art der baulichen Nutzung dort voraussichtlich zulässig sein wird. Der Flächennutzungsplan hat somit nicht nur eine rein verwaltungsinterne Bedeutung als Arbeitsgrundlage der Gemeinde für die Aufstellung der Bebauungspläne, sondern ist auch ein wesentlicher Anhaltspunkt für die Feststellung im Baugenehmigungsverfahren, ob das konkrete Vorhaben öffentliche Belange beeinträchtigt oder nicht. Dabei müssen die planerischen Festlegungen der Gemeinde, die sich im gesetzlichen Rahmen halten, hingenommen werden. Obwohl die Gemeinde bei ihrer Planung an [§ 1 BBauG](#) gebunden ist, ist es doch weitgehend ihrer Selbstverwaltung überlassen, wie sie ihre Planungshoheit handhabt und welche Konzeption sie ihr zugrundelegt. So ist die Entscheidung darüber, ob, wo und in welchem Umfang Gewerbegebiete ausgewiesen werden, im Grunde eine Frage der Gemeindepolitik, nicht bloße Rechtsanwendung. Das gleiche gilt für die Entscheidung einer kleinen Gemeinde darüber, ob sie durch Aufstellung eines Bauleitplanes auf ihrem Gebiet den Bau einer Wochenendhaussiedlung

BVerwGE 18, 247, Seite 254

für die Stadtbevölkerung zulassen oder ob sie ihren ländlichen Charakter wahren will. Die Entscheidung, welche die Gemeinde in Ausübung ihrer planerischen Gestaltungsfreiheit durch die generellen Festlegungen des Flächennutzungsplanes getroffen hat, wirkt sich somit auf den Inhalt des Rechtsbegriffes „öffentliche Belange“ aus. Diese Tatsache bedeutet für die Rechtsanwendung jedoch grundsätzlich nichts anderes, als wenn die Entscheidung über die Zulässigkeit eines Vorhabens von den Festsetzungen eines Bebauungsplanes abhinge. Denn der Inhalt eines Bebauungsplanes ist in gleicher Weise wie der eines Flächennutzungsplanes Ausdruck der gestalterischen Freiheit der Gemeinde. Ein bestimmter – auch negativer – Planungswille der Gemeinde, sofern er eine für die gerichtliche Feststellung hinreichende Konkretisierung erfahren hat, kann demnach maßgeblich das bestimmen, was im Einzelfall „die“ geordnete Entwicklung des Gemeindegebietes und damit ein öffentlicher Belang im Sinne des [§ 35 Abs. 2 BBauG](#) ist. Dies gilt auch dann, wenn eine andere planerische Lösung denkbar und unter dem Gesichtspunkt öffentlicher Belange gleich „gut“ sein sollte.