

**Titel:**

**Feststellung der Rechtswidrigkeit mittlerweile außerkraftgetretener Veränderungssperren**

**Normenketten:**

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

EMRK Art. 6 Abs. 1 S. 1

BauGB § 14 Abs. 1, Abs. 3, § 17 Abs. 3

WHG § 76 Abs. 3

**Leitsätze:**

1. Für die nach richterlichem Ermessen zu treffende Entscheidung über den Verzicht auf eine mündlichen Verhandlung nach § 47 Abs. 5 Satz 1 VwGO kommt es darauf an, ob der Entscheidung ein unstreitiger oder umfassend aufgeklärter Sachverhalt zugrunde liegt und ob die entscheidungserheblichen Rechtsfragen in den Schriftsätzen der Beteiligten eingehend und ausreichend erörtert worden sind. (Rn. 13) (redaktioneller Leitsatz)

2. Tritt eine Veränderungssperre während der Anhängigkeit eines nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO zulässigen Antrags auf Feststellung ihrer Unwirksamkeit außer Kraft, kann der Antragsteller die Feststellung begehren, dass die Veränderungssperre ungültig war. (Rn. 14) (redaktioneller Leitsatz)

3. Voraussetzung für einen Fortsetzungsfeststellungs-Normenkontrollantrag ist, dass der Antragsteller ein berechtigtes Feststellungsinteresse besitzt. Hierfür kann auf die bei der Fortsetzungsfeststellungsklage entwickelten Fallgruppen zurückgegriffen werden. (Rn. 14 – 16) (redaktioneller Leitsatz)

**Schlagworte:**

Normenkontrolle, Außerkraftgetretene Veränderungssperren, Kein Feststellungsinteresse, Normenkontrollverfahren, Veränderungssperre, Bebauungsplanaufstellungsbeschluss, Überschwemmungsgebiet, Aufhebung Planungsabsicht, Erledigung, Fortsetzungsfeststellungs-Normenkontrollantrag, Feststellungsinteresse, Amtshaftungsanspruch, Wiederholungsgefahr

**Fundstelle:**

BeckRS 2020, 4485

**Tenor**

- I. Die Anträge werden abgelehnt.
- II. Der Antragsteller trägt die Kosten des Verfahrens.
- III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar.
- IV. Der Streitwert wird auf 10.000,- Euro festgesetzt.
- V. Die Revision wird nicht zugelassen.

**Gründe**

I.

1

Der Antragsteller begehrt die Feststellung der Rechtswidrigkeit mittlerweile außerkraftgetretener Veränderungssperren.

2

Er ist Miteigentümer des Grundstücks FINr. ..., Gemarkung G..., „Obere G...bachwiesen“ mit einer Fläche von ca. 62.494 m<sup>2</sup>, das zur landwirtschaftlichen Nutzung verpachtet ist. Es handelt sich um einen Grünzug im südlichen Gemeindegebiet, der im Westen vom G...bach begrenzt wird; der G...bach stellt gleichzeitig die Grenze zur Nachbargemeinde dar. Bei einem 100-jährlichen Hochwasser wird ein Teilbereich des

Grundstücks überschwemmt, das ermittelte Überschwemmungsgebiet wurde wasserrechtlich vorläufig gesichert (Bekanntmachung im Amtsblatt des Landratsamts vom 11.1.2016).

**3**

Die Antragsgegnerin hat am 10. März 2016 einen Beschluss zur Aufstellung des Bebauungsplans „Obere G...bachwiese“ gefasst, dessen Geltungsbereich das vorläufig gesicherte Überschwemmungsgebiet nachzeichnet. In der Begründung des Aufstellungsbeschlusses wird ausgeführt, dass der Bereich flankierend zu den wasserhaushaltsrechtlichen Bestimmungen als Überschwemmungsgebiet gesichert und von Bebauung freigehalten werden solle; die bisherige Nutzung als landwirtschaftliche Fläche (Urproduktion) solle weiterhin möglich bleiben. Anlass für die Planung war ein Vorbescheidsantrag des Landkreises auf Errichtung von drei zweigeschossigen Unterkünften für Asylbewerber im vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebiet. Zur Sicherung der Bauleitplanung hat die Antragsgegnerin am 10. März 2016 auch eine Veränderungssperre erlassen. Mit Beschluss vom 8. Februar 2018 hat sie den Geltungsbereich des Bebauungsplans „Obere G...bachwiese“ auf das gesamte Grundstück FINr. ... (einschließlich Grundstück FINr. ...) erweitert und zur Sicherung der Planung erneut eine Veränderungssperre beschlossen. Über das vorläufig festgesetzte Überschwemmungsgebiet (HQ 100) hinaus befinde sich das Planungsgebiet nahezu vollumfänglich im Risikogebiet eines extremen Hochwasserereignisses. Ziel des Bebauungsplans sei es, ein Überschwemmungsgebiet am G...bach städtebaulich zu sichern, das für die Gemeinde von hoher Bedeutung sei und mittels seiner Retentionswirkung zur Minimierung von Überschwemmungsereignissen im nördlicheren Verlauf des G...bachs beitragen könne. Die Veränderungssperre wurde in der Gemeinderatssitzung vom 16. August 2018 aufgehoben, nachdem der Landkreis den Antrag auf Vorbescheid am 21. Juni 2018 aufgrund fehlenden Unterkunftsbedarfs zurückgenommen hatte. Weiter hat die Antragsgegnerin am 8. November 2018 die Einstellung des Bebauungsplanverfahrens beschlossen und den Aufstellungsbeschluss aufgehoben.

**4**

Im eingeleiteten Normenkontrollverfahren beantragt der Antragsteller zuletzt die Feststellung,

**5**

dass die Veränderungssperre für den Geltungsbereich des Bebauungsplans „Obere G...bachwiese“ vom 10. März 2016 der Antragsgegnerin rechtswidrig war,

**6**

dass die Veränderungssperre für den Geltungsbereich des Bebauungsplans „Obere G...bachwiese“ vom 8. Februar 2018 der Antragsgegnerin rechtswidrig war.

**7**

Er habe ein berechtigtes Interesse an der Feststellung, dass die Veränderungssperre vom 10. März 2016 rechtswidrig gewesen sei, denn dadurch sei er gehindert gewesen, sein wirtschaftliches Interesse an einer baulichen Verwertung seines Grundstückes durch die beantragte Errichtung einer Flüchtlingsunterkunft weiter zu verfolgen. Für die Feststellung der Rechtswidrigkeit der Verlängerung der Veränderungssperre bestehe ein berechtigtes Feststellungsinteresse, da eine Wiederholungsgefahr bestehe. Die Veränderungssperre vom 8. Februar 2018 sei außerkraftgesetzt worden, um die noch bestehende Restsperrzeit von rund sechs Monaten nicht ohne Not zu verbrauchen. Darüber hinaus wolle die Antragsgegnerin mit der erneuten Veränderungssperre zwei Bauvorhaben (Neubau von zwei Doppelhäusern) verhindern, die er am 14. Dezember 2017 über die Gemeinde beantragt habe. Er habe mittlerweile Klage auf Erteilung der Baugenehmigungen erhoben. Sobald das Klageverfahren positiv entschieden werde, bestehe die Gefahr, dass die Antragsgegnerin erneut eine Veränderungssperre erlassen werde. Die Veränderungssperren seien rechtswidrig gewesen, da der Bebauungsplan „Obere G...bachwiese“ keine zulässigen städtebaulichen Ziele verfolgt habe.

**8**

Die Antragsgegnerin beantragt,

**9**

den Antrag abzulehnen.

**10**

Ein berechtigtes Interesse des Antragstellers an der Feststellung, dass die Satzungen ungültig gewesen seien, sei nicht erkennbar. Die eingereichten Bauanträge zur Errichtung von zwei Doppelhäusern seien nicht genehmigungsfähig, da die Bauvorhaben im planungsrechtlichen Außenbereich errichtet werden sollen. Führe die eingereichte Klage wider Erwarten zu Baugenehmigungen, so würden die Vorhaben von einer erneuten Veränderungssperre nicht erfasst. Die rechtlichen Bedenken gegen die Wirksamkeit der Satzungen beständen nicht.

#### 11

Ergänzend wird auf die Gerichtsakte Bezug genommen.

#### II.

#### 12

Die Normenkontrollanträge haben keinen Erfolg.

#### 13

Die Entscheidung konnte ohne mündliche Verhandlung durch Beschluss ergehen (§ 47 Abs. 5 Satz 1 VwGO). Ob eine mündliche Verhandlung entbehrlich ist, entscheidet das Normenkontrollgericht nach richterlichem Ermessen. Es kommt darauf an, ob der Entscheidung ein unstreitiger oder umfassend aufgeklärter Sachverhalt zugrunde liegt und ob die entscheidungserheblichen Rechtsfragen in den Schriftsätzen der Beteiligten eingehend und ausreichend erörtert worden sind (vgl. BVerwG, U.v. 31.3.2011 - 4 BN 18.10 - juris Rn. 29). Der Senat hat den Antragsteller mit Schreiben vom 10. September 2018 und 2. Dezember 2019 darauf hingewiesen, dass nach Außerkrafttreten der Veränderungssperren ein Feststellungsinteresse dargelegt werden müsse und zuletzt auch darauf hingewiesen, dass eine Entscheidung nach § 47 Abs. 5 Satz 1 VwGO in Betracht komme. Die Beteiligten haben sich zu der Rechtsfrage schriftsätzlich geäußert, Einwände gegen eine Entscheidung durch Beschluss wurden nicht vorgetragen (vgl. Hoppe in Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 47 Rn. 78). Art. 6 Abs. 1 Satz 1 EMRK steht einer Entscheidung ohne mündliche Verhandlung nicht entgegen. Aus dem Zusammenwirken von § 47 Abs. 5 Satz 1 VwGO und dieser Vorschrift 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, U.v. 16.12.1999 - 4 CN 9.98 - BVerwGE 110, 203). Geht man davon aus, dass die Rechtsprechung zu dem Grundstücksbesitzer im Bebauungsplangebiet auch auf den von einer Veränderungssperre betroffenen Grundstücksbesitzer übertragen werden kann, gilt der genannte Grundsatz aber nicht unbeschränkt. Von einer mündlichen Verhandlung kann abgesehen werden, wenn der Normenkontrollantrag (offensichtlich) unzulässig ist. Nur die Entscheidung über einen zulässigen Normenkontrollantrag kann das Grundeigentum des Antragstellers berühren (vgl. BVerwG, U.v. 16.1.2003 - 4 CN 8.01 - BVerwGE 117, 313). Die Normenkontrollanträge sind hier unzulässig, da dem Antragsteller offensichtlich ein Feststellungsinteresse fehlt.

#### 14

Tritt eine Veränderungssperre während der Anhängigkeit eines - wie hier - nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO zulässigen Antrags auf Feststellung ihrer Unwirksamkeit außer Kraft, kann der Antragsteller die Feststellung begehren, dass die Veränderungssperre ungültig war. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass er ein berechtigtes Feststellungsinteresse hat. Ein abstrakter Klärungsbedarf genügt nicht, das Feststellungsinteresse muss substantiiert geltend gemacht werden und im Zeitpunkt der Entscheidung des Senats vorliegen (vgl. zur Fortsetzungsfeststellungsklage BVerwG, B.v. 30.6.2016 - 1 WB 17.15 - juris Rn. 24; U.v. 16.5.2013 - 8 C 14.12 - BVerwGE 146, 303). Ein berechtigtes Feststellungsinteresse besteht jedenfalls, wenn die begehrte Feststellung präjudizielle Wirkung für die Frage der Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit eines auf die Norm gestützten behördlichen Verhaltens und damit für in Aussicht genommene Entschädigungsansprüche haben kann. Dabei ist nicht in eine eingehende Untersuchung der Begründetheit von beabsichtigten Entschädigungs- oder Schadensersatzansprüchen einzutreten. Ein berechtigtes Interesse an der beantragten Feststellung besteht nur dann nicht, wenn sie der Vorbereitung einer Klage dient, die offensichtlich erfolglos ist (vgl. BVerwG B.v. 26.5.2005 - 4 BN 22.05 - BauR 2005, 1761; B.v. 2.9.1983 - 4 N 1.83 - BVerwGE 68, 12; NdsOVG, B.v. 16.8.2012 - 1 KN 21.09 - DVBl 2012, 1452; OVG NW, U.v. 24.1.2005 - 10 D 144/02.NE - juris Rn. 27 ff.).

#### 15

Der Antragsteller hat bereits nicht geltend gemacht, dass er beabsichtige, Entschädigungs- oder Schadensersatzansprüche zu stellen. Er hat im Hinblick auf die Veränderungssperre vom 10. März 2016 nur ausgeführt, dass er gehindert gewesen sei, sein wirtschaftliches Interesse an einer baulichen Verwertung seines Grundstückes durch die Errichtung einer Flüchtlingsunterkunft weiter zu verfolgen. Damit wird aber nur die Antragsbefugnis gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO belegt, die voraussetzt, dass der Antragsteller geltend machen kann, dass er durch die Veränderungssperre möglicherweise in seinem Eigentumsrecht bzw. seiner Verfügungsbefugnis über das Grundstück verletzt wird. Für das Feststellungsinteresse nach Außerkrafttreten der Norm ist ein darüber hinausgehendes Interesse erforderlich, das bei einem Feststellungsinteresse wegen Präjudizwirkung für einen anschließenden Rechtsstreit voraussetzt, dass Ansprüche wegen eines fehlerhaften behördlichen Verhaltens geltend gemacht werden sollen. Dazu trägt der Antragsteller aber nicht ansatzweise vor. Dies gilt auch, soweit der Antragsteller auf Seite 3 des Schriftsatzes vom 28. September 2018 ausführt, dass er im Hinblick auf die Veränderungssperre vom 8. Februar 2018 ein berechtigtes wirtschaftliches Interesse an der Feststellung habe, da seine beiden Bauanträge, die er am 14. Dezember 2017 über die Gemeinde eingereicht habe, noch nicht vom Landratsamt verbeschieden worden seien. Die beantragten Baugenehmigungen hat das Landratsamt mit Bescheid vom 5. Februar 2019 abgelehnt, weil die Grundstücke FINr. ... und ... im planungsrechtlichen Außenbereich liegen, keine privilegierte Nutzung vorliegt und durch die Bauvorhaben öffentliche Belange im Sinn von § 35 Abs. 3 BauGB beeinträchtigt werden. Gegen den Ablehnungsbescheid hat der Antragsteller Klage zum Verwaltungsgericht erhoben, beim Senat ist derzeit eine Beschwerde wegen der Ablehnung einer Beiladung anhängig (1 C 19.2495). Soweit der Vortrag des Antragstellers auf einen Verzögerungsschaden abstellen sollte, ist weder vorgetragen noch ersichtlich, dass sich ein solcher aus der am 8. Februar 2018 beschlossenen Veränderungssperre, die bereits am 16. August 2018 wieder aufgehoben wurde, ergeben hätte.

## 16

Die Voraussetzungen für ein Feststellungsinteresse wegen Wiederholungsgefahr werden ebenfalls nicht dargelegt. Ein berechtigtes Feststellungsinteresse wegen Wiederholungsgefahr ist gegeben, wenn die hinreichend bestimmte Gefahr besteht, dass unter im Wesentlichen unveränderten tatsächlichen und rechtlichen Umständen eine gleichartige Entscheidung ergehen wird (stRspr. vgl. BVerwG, B.v. 2.11.2017 - 7 C 26.15 - juris Rn. 18; U.v. 16.5.2013 - 8 C 14.12 - BVerwGE 146, 303; OVG RhPf, U.v. 6.12.2012 - 7 C 10749/12 - juris Rn. 16; NdsOVG, U.v. 25.11.1996 - 3 K 4767/94 - juris Rn. 10). Die vom Antragsteller angenommene Wiederholungsgefahr für den Erlass einer erneuten Veränderungssperre liegt jedenfalls nicht mehr vor, nachdem die Antragsgegnerin nicht nur die Veränderungssperre vom 8. Februar 2018 aufgehoben hat, sondern auch den Aufstellungsbeschluss für den zugrunde liegenden Bebauungsplan. Gemäß § 17 Abs. 3 BauGB kann die Gemeinde eine außerkraftgetretene Veränderungssperre ganz oder teilweise erneut beschließen, wenn die Voraussetzungen für ihren Erlass fortbestehen. Damit müssen die in § 14 Abs. 1 BauGB genannten Voraussetzungen noch im Zeitpunkt der erneuten Veränderungssperre unverändert bestehen. Das bedeutet, dass sich die ursprüngliche Planungssituation nicht geändert hat und dass die Notwendigkeit der Sicherung dieser Planung im Zeitpunkt des Erlasses der erneuten Veränderungssperre unverändert bestehen muss (vgl. BVerwG, B.v. 30.10.1992 - 4 NB 44.92 - NVwZ 1993, 93). Die Voraussetzungen für den Erlass der Veränderungssperre sind weggefallen, wenn die Gemeinde ihre Planungsabsichten aufgegeben hat und den Beschluss, einen Bebauungsplan aufzustellen, aufgehoben hat. Auch wenn man davon ausgeht, dass die Antragsgegnerin hier mit der Aufhebung des Aufstellungsbeschlusses ihre Planungsabsichten nicht endgültig aufgegeben hat (vgl. die Bekanntmachung vom 23.1.2019) und bei Bedarf wieder tätig werden wird, ist weder vorgetragen noch erkennbar, dass im Rahmen der Planungshoheit der Antragsgegnerin nur ein Aufstellungsbeschluss für einen Bebauungsplan mit dem bisherigen Umgriff und dem städtebaulichen Ziel, die Fläche als Überschwemmungsfläche und landwirtschaftliche Fläche zu sichern, in Betracht kommt. So hat sich der Umgriff des Plangebiets bereits während des letzten Aufstellungsverfahrens geändert, von der Verwaltung der Antragsgegnerin wurden in der Beschlussvorlage vom 1. März 2016 weitere mögliche städtebauliche Gründe für das Freihalten der Fläche genannt („einzig nennenswerte Grünflächenaufweitung im Ortsbereich, Grünzug zwischen den Gemeindegrenzen P... und G... erhalten“). Auch die zugrundeliegenden Tatsachen, hier insbesondere die wasserrechtlichen Verhältnisse, können sich ändern; der Zeitraum der vorläufigen Sicherung nach § 76 Abs. 3 WHG ist begrenzt (vgl. Art. 47 Abs. 3 BayWG). Soweit der Antragsteller vorträgt, dass eine Wiederholungsgefahr auch für den Fall bestehe, dass das Verwaltungsgericht positiv über seine Verpflichtungsklage auf Baugenehmigung entscheide, hat die Antragsgegnerin zu Recht darauf

hingewiesen, dass genehmigte Bauvorhaben von einer Veränderungssperre nicht mehr berührt werden (vgl. § 14 Abs. 3 BauGB).

**17**

Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO, die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO. Die Streitwertfestsetzung folgt aus § 52 Abs. 1 und 8 GKG i.V.m. Nr. 9.8.4. des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

**18**

Die Revision war nicht zuzulassen, da Zulassungsgründe nicht vorliegen (§ 132 Abs. 2 VwGO).