VGH München, Urteil v. 01.03.2021 – 2 N 19.1128

Titel:

Mögliche Veränderungssperre zur Sicherung eines Parkraumkonzepts für einen Flugahfen - keine unzulässige Verhinderungsplanung

Normenketten:

BauGB § 1 Abs. 3, § 14
VwGO § 47
BauNVO § 1 Abs. 6, § 12 Abs. 6

Leitsatz:

Eine unzulässige Verhinderungsplanung im Sinne von § 1 Abs. 3 BauGB liegt nicht vor, falls eine Gemeinde in einem Gewerbegebiet in Rahmen eines Parkraumkonzepts für einen Flughafen lediglich die gewerbliche Vermietung von Stellplätzen (vgl. § 1 Abs. 6 ff. BauNVO) sowie die Errichtung von Parkplätzen ohne funktionale Zuordnung zu einer Hauptnutzung ausschließen will (§ 12 Abs. 6 BauNVO). Eine derartige Planung kann durch eine Veränderungssperre gem. § 14 BauGB gesichert werden. (Rn. 20) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

gewerbliche Nutzung, Art der baulichen Nutzung, Kosten des Verfahrens, Nutzung, Wirksamkeit, Aufstellungsbeschluss, Vollstreckung, Kostenentscheidung, Normenkontrolle, Gemarkung, Plangebiet, Hinterlegung, Vorhaben, Revision, Gemeinde, Gewerbegebiet, Bebauungsplan, Stellplatz, Flughafen, Parkraumkonzept, Veränderungssperre, Negativplanung, Verhinderungsplanung

Tenor

I. Der Antrag wird abgelehnt.

II. Der Antragsteller trägt die Kosten des Verfahrens.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Der Antragsteller darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, wenn nicht die Antragsgegnerin vor der Vollstreckung Sicherheit in derselben Höhe leistet.

IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

1
Der Antragsteller ist Eigentümer einer Teilfläche des Grundstücks FlNr. … der Gemarkung M.Für den Bereich seines Grundstücks war in den 1990er Jahren der Bebauungsplan „Gewerbegebiet K.“ aufgestellt worden. Im Zug des Bebauungsplanverfahrens „An der H.Straße“ wurde der Bebauungsplan „Gewerbegebiet K.“ einer ersten Änderung unterzogen. Die Änderung betraf im Wesentlichen die Herausnahme einer in den Bebauungsplan „An der H.Straße“ aufgenommenen Teilfläche. In der Sitzung vom 19. September 2016 fasste die Antragsgegnerin den Beschluss, für diesen Bebauungsplan ein zweites Änderungsverfahren durchzuführen. Ziel des Änderungsverfahrens war es, die Zulässigkeit der gewerblichen Vermietung von Stellplätzen sowie die Zulässigkeit der Errichtung von Stellplätzen und Garagen ohne funktionale Zuordnung zu einer Hauptnutzung auszuschließen. Hintergrund war der hohe Bedarf nach Abstellmöglichkeiten, der durch den unmittelbar benachbarten Allgäu-Airport ausgelöst wurde. Zur Sicherung des Verfahrens zur zweiten Änderung des Bebauungsplans wurde am 19. September 2016 eine Veränderungssperre beschlossen. Im Zug des Aufstellungsverfahrens kamen jedoch Zweifel an der Wirksamkeit des Bebauungsplans „Gewerbegebiet K.“ auf. Deshalb beschloss die Antragsgegnerin in ihrer Sitzung vom 9. Juli 2018 die Einstellung des zweiten Änderungsverfahrens sowie die Außerkraftsetzung der diesbezüglichen Veränderungssperre. Ferner beschloss sie die Einleitung eines Aufhebungsverfahrens für den unwirksamen Bebauungsplan in der Fassung der ersten Änderung. Schließlich wurde die Neuaufstellung eines Bebauungsplans „Gewerbegebiet K. - neu“ beschlossen und zu dessen Schutz eine Veränderungssperre erlassen. Der Beschluss über die Aufstellung des Bebauungsplans „Gewerbegebiet K.

- neu“ wurde am 13. Juli 2018 ortsüblich bekannt gemacht, ebenso der Beschluss über die neuerliche Veränderungssperre für den Bereich dieses Aufstellungsverfahrens.

2
In seiner Sitzung vom 30. Juli 2018 beschloss die Antragsgegnerin einen Entwicklungs- und Rahmenplan zum Parkplatzflächenbedarf des Allgäu Airport. Dieser Rahmenplan beinhaltet nach der Beschlusslage die Grundlage für die künftige planungsrechtliche Steuerung der Zulässigkeit der gewerblichen Vermietung von Stellplätzen bzw. der Errichtung von Stellplätzen und/oder Garagen ohne funktionale Zuordnung zu einer Hauptnutzung. Der Bereich des Bebauungsplans Gewerbegebiet „K.- … neu“ mit dem Grundstück des Antragstellers ist wegen seiner Entfernung zum Terminal im Rahmenplan nicht für eine Parkplatznutzung vorgesehen.

3
Am 11. Februar 2019 wurde beschlossen, bestimmte weitere Nutzungen im Gewerbegebiet auszuschließen, weil ein hochwertiges Gewerbegebiet erreicht werden soll, das in erster Linie den Betrieben der Dienstleistung und dem produzierenden Gewerbe vorbehalten bleiben soll. Vor diesem Hintergrund wurden die Rechtswirkungen der Veränderungssperre generell auf Vorhaben im Sinn des § 29 BauGB erweitert. Die Satzung über die erste Änderung der Veränderungssperre für den Bereich des Bebauungsplans „Gewerbegebiet K. - neu“ wurde am 12. Februar 2019 ortsüblich bekannt gemacht.

4
Der Antragsteller wendet sich gegen die Veränderungssperre. Die Voraussetzungen für den Erlass einer Veränderungssperre seien nicht gegeben, weil der künftige Planinhalt nicht zu einem Mindestmaß bestimmt und absehbar sei. Der Planaufstellungsbeschluss und der Beschluss über die Veränderungssperre seien ausschließlich erfolgt, um das Vorhaben des Antragstellers zu verhindern. Er habe nämlich am 3. November 2018 eine Baugenehmigung zur Errichtung von nichtüberdachten PKW-Stellplätzen beantragt. Eine Planungskonzeption für den Geltungsbereich des künftigen Bebauungsplans existiere nicht. Dies werde auch dadurch belegt, dass in dem Planaufstellungsbeschluss das Planungsamt der Antragsgegnerin aufgefordert werde, eine Konzeption für das Plangebiet zu entwerfen. Es handle sich um eine reine Verhinderungsplanung.

5
Der Antragsteller beantragt,

6
Die Veränderungssperre der Antragsgegnerin vom 9. Juli 2018, amtlich bekannt gemacht am 13. Juli 2018, ist unwirksam.

7
Die Antragsgegnerin beantragt,

8
den Antrag abzulehnen.

9
Die Antragsbefugnis sei noch nicht hinreichend dargelegt. Der künftige Planinhalt sei bereits zu einem Mindestmaß bestimmt und absehbar. Der Aufstellungsbeschluss nehme ausdrücklich darauf Bezug, hinsichtlich der Art der zulässigen Nutzung im Plangebiet ein Gewerbegebiet nach § 8 BauNVO festsetzen zu wollen. Der Ausschluss der gewerblichen Parkplatznutzungen sei als Minus zu dieser Baugebietsfestsetzung zu sehen. Die Planung sei auch nicht rechtsmissbräuchlich. Denn der Bebauungsplan „Gewerbegebiet K.- …“ aus dem Jahr 1997 sei unwirksam. Von einer unzulässigen Verhinderungsplanung könne nicht gesprochen werden. Angesichts des ständig steigenden Parkplatzdrucks durch den Allgäu Airport bestehe Handlungsbedarf in den angrenzenden Gewerbegebieten, um ein Überhandnehmen der gewerblichen Parkplatznutzung dort zu vermeiden und wesentliche Teile des Gewerbegebiets der Nutzung für das „klassische“ Gewerbe vorzubehalten. Dass sich die Antragsgegnerin mit dem nachvollziehenden Bedarf nach zusätzlichen Parkplätzen außerhalb des Flughafengeländes ernsthaft beschäftigt habe, zeige der am 30. Juli 2018 beschlossene Rahmenplan. Dieser sehe Entwicklungsflächen für derartige Parkplatzangebote im Umfeld des Flughafens in unmittelbarer Nähe des Terminals vor. Auch die bis zum 31. Dezember 2026 befristete Genehmigung für die Erweiterung des Bestandsparkplatzes sei auf der Grundlage des Rahmenplans erfolgt. Die betroffene

Teilfläche sei dort als Parkplatz mit zeitlich begrenzter Nutzung verzeichnet. Dass nur Gesellschaftern der A1. A2. GmbH & Co. KG die Errichtung von Stellplätzen ermöglicht werde, sei falsch. Der Rahmenplan beinhalte auch Bestandsparkplätze anderer Eigentümer.

10
Alle Beteiligten verzichteten auf mündliche Verhandlung.

11
Hinsichtlich der übrigen Einzelheiten wird auf den Inhalt der Gerichtsakten und der dem Gericht vorliegenden Behördenakten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

12
Der Senat entscheidet über den Antrag ohne mündliche Verhandlung, da die Beteiligten darauf verzichtet haben (§ 125 Abs. 1 Satz 1 VwGO i.V.m. § 101 Abs. 2 VwGO).

13
Der zulässige Antrag nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO ist unbegründet.

14
1. Der Antragsteller ist gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO antragsbefugt, weil er als Eigentümer des Teilbereichs eines Grundstücks, das im Geltungsbereich der Veränderungssperre gelegen ist, möglicherweise in seinen Rechten verletzt wird. Soweit die Antragsgegnerin eine genauere Darlegung der Eigentumsverhältnisse an dem Grundstück FlNr. … der Gemarkung M.angemahnt hat, konnte sich der Senat im Rahmen einer Grundbucheinsicht davon überzeugen, dass der Antragsteller Eigentümer dieses Grundstücks ist.

15
2. Der Antrag ist jedoch unbegründet.

16
Ist ein Beschluss über die Aufstellung eines Bebauungsplans gefasst, kann die Gemeinde nach § 14 Abs. 1 BauGB eine Veränderungssperre beschließen. Die gesetzliche Voraussetzung, dass die Veränderungssperre zur Sicherung der Planung erlassen wird, ist nur erfüllt, wenn die mit dem Aufstellungsbeschluss eingeleitete Planung im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Veränderungssperre ein Mindestmaß dessen erkennen lässt, was Inhalt des zu erwartenden Bebauungsplans sein soll (vgl. BVerwG, U.v. 19.2.2004 - 4 CN 13/03 - NVwZ 2004, 984) und wenn diese Planung nicht an schon zu diesem frühen Zeitpunkt des Verfahrens erkennbaren, nicht behebbaren Mängeln leidet (vgl. BVerwG, B. v. 21.12.1993 - 4 NB 40/93 - NVwZ 1994, 685). Die mit der Veränderungssperre wirksam werdenden Verbote des § 14 Abs. 1 BauGB sind dem Grundstückseigentümer - auch im Hinblick auf Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG - nicht zumutbar, wenn die Sperre eine Planung sichern soll, deren Inhalt sich noch in keiner Weise absehen lässt (vgl. BVerwG, U.v. 10.9.1976 - IV C 39.74 - BVerwGE 51, 121/128) oder die auf nicht ausräumbare rechtliche Hindernisse stößt. Auch aus § 14 Abs. 2 BauGB ergibt sich das Erfordernis eines Mindestmaßes an konkreter planerischer Vorstellung, denn nach dieser Vorschrift kann eine Ausnahme von der Veränderungssperre zugelassen werden, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen; ob jedoch der in der Praxis wichtigste öffentliche Belang - die Vereinbarkeit des Vorhabens mit der beabsichtigten Planung - beeinträchtigt ist, kann nur dann beurteilt werden, wenn die planerischen Vorstellungen der Gemeinde nicht noch völlig offen sind (vgl. BVerwG, U.v. 19.2.2004 a.a.O.). Inhaltlich muss sich die Veränderungssperre nicht dem allgemeinen Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB stellen; der in Aussicht genommene Bebauungsplan wird insbesondere nicht nach Art einer vorweggenommenen Normenkontrolle geprüft (vgl. BVerwG, B.v. 30.9.1992 - 4 NB 35/92 - NVwZ 1993,473).

17
Nach diesen Kriterien ist die angegriffene Veränderungssperre wirksam. Insbesondere stellt die durch die Veränderungssperre gesicherte Planung keine gegen den Erforderlichkeitsgrundsatz des § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB verstoßende und daher unzulässige Verhinderungs- oder Negativplanung dar. Weder fehlt der Planung das erforderliche Mindestmaß an Konkretisierung (a)) noch handelt es sich um eine Verhinderungsplanung (b)).

18
a) Der künftige Planinhalt ist in einem Mindestmaß bestimmt und absehbar. Die Antragsgegnerin hat in der Sitzung des Gemeinderats vom 9. Juli 2018 ihre Planungsziele festgelegt. Die angestrebte Art der baulichen Nutzung, auf die es zur Beurteilung des Konkretisierungsgrads besonders ankommt, stand fest. Die Antragsgegnerin wollte im Umgriff des bisherigen Bebauungsplans einen neuen Bebauungsplan unter Festsetzung eines Gewerbegebiets nach § 8 BauNVO aufstellen.

19
b) Die durch die Veränderungssperre gesicherte Planung stellt keine, gegen den Erforderlichkeitsgrundsatz des § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB verstoßende und daher unzulässige Verhinderungs- oder Negativplanung dar. Hierunter wird eine Planung verstanden, die sich darin erschöpft, einzelne Vorhaben auszuschließen, ohne dass die nach den Darstellungen bzw. Festsetzungen zulässigen Nutzungen in Wirklichkeit gewollt sind, sondern nur vorgeschoben werden, um andere Nutzungen zu verhindern (vgl. BayVGH, U.v. 19.11.2007 - 1 N 05.2521 - juris). Dabei ist zu berücksichtigen, dass mit jeder Regelung in einem Bauleitplan neben der zulassenden (positiven) Wirkung grundsätzlich auch eine ausschließende (negative) Wirkung verbunden ist. Eine Regelung kann selbst dann unbedenklich sein, wenn ihr Hauptzweck in der Verhinderung bestimmter städtebaulich relevanter Nutzungen besteht (vgl. BVerwG, B.v. 18.12.1990 - 4 NB 8/90 - DVBl. 1991, 445). Im Übrigen können positive Planungsziele auch durch negative Festsetzungen erreicht werden (vgl. BVerwG, B.v. 27.1.1999 - 4 B 129/98 - BayVBl 1999, 410).

20
Im vorliegenden Fall liegt keine unzulässige Verhinderungsplanung vor. Ausweislich der Niederschrift über die Sitzung des Gemeinderats vom 9. Juli 2018 sollen in das Aufstellungsverfahren die Ergebnisse des Parkraumkonzepts der Gemeinde für den Flughafen miteinfließen. Die Errichtung von Parkplätzen, die keine funktionale Zuordnung zu einer Hauptnutzung aufwiesen, laufe den bisherigen Intentionen der Gemeinde zuwider, neue gewerbliche Flächen vornehmlich dem produzierenden Gewerbe vorzubehalten. Eigenständige Parkplätze bzw. Parkservicebetriebe für Flughafengäste stellten zwar gewerbliche Nutzungen dar. Derartige Angebote machten aus Sicht der Gemeinde vor allem im näheren Umfeld des Flughafens Sinn. Dort seien entsprechende Angebote erwünscht und derzeit auch vorhanden. Die übrigen Gewerbeflächen sollten jedoch dem „klassischen“ Gewerbe vorbehalten sein. Die Gemeinde wolle daher die Zulässigkeit von Parkservicebetrieben auf das unmittelbare Flughafenumfeld beschränken. Zur Entwicklung entsprechender Parkangebote befände sich die Gemeinde derzeit in enger Abstimmung mit dem Flughafen. In neuen Bebauungsplänen, die Gewerbe- oder Industrieflächen zum Gegenstand hätten und nicht in unmittelbarer Nähe des Flughafens lägen, schließe die Gemeinde schon seit geraumer Zeit die gewerbliche Nutzung und Vermietung von Stellplätzen aus. Da sich der neu aufzustellende Bebauungsplan nicht im unmittelbaren Flughafenumfeld befinde, sollte dementsprechend die Zulässigkeit eigenständiger Parkplatznutzungen ohne funktionale Zuordnung zu einer Hauptnutzung im Baugebiet nach Möglichkeit ausgeschlossen werden, um die gewerblichen Flächen der bestehenden hohen Nachfrage nach Gewerbegrundstücken des produzierenden Gewerbes vorzubehalten. Der gezielte Ausschluss einzelner gewerblicher Nutzungen im Gewerbegebiet sei grundsätzlich möglich, solange der Gebietscharakter gewahrt bleibe. Im vorliegenden Fall könne davon ausgegangen werden, dass wegen des weiten Spektrums der im Gewerbegebiet zulässigen gewerblichen Nutzungen der Gebietscharakter des Gewerbegebiets gewahrt bleibe, wenn lediglich die gewerbliche Vermietung von Stellplätzen (vgl. § 1 Abs. 6 ff. BauNVO) sowie die Errichtung von Parkplätzen ohne funktionale Zuordnung zu einer Hauptnutzung ausgeschlossen werde (§ 12 Abs. 6 BauNVO). Zum Schutz des Aufstellungsverfahrens werde der Erlass einer Veränderungssperre empfohlen. Diese solle in der Sperrwirkung auf Vorhaben, welche die gewerbliche Vermietung von Stellplätzen (z.B. Parkservicebetriebe) bzw. Stellplätze und/oder Garagenstellplätze ohne funktionale Zuordnung zu einer Hauptnutzung zum Gegenstand hätten, beschränkt werden, da darüber hinaus bisher kein Sicherheitsbedürfnis erkennbar sei. Diese Überlegungen wurden vom Antragsteller nicht substantiiert in Frage gestellt und sind auch für den Senat nachvollziehbar.

21
Mithin ist die Veränderungssperre in materiell-rechtlicher Hinsicht nicht zu beanstanden. Dass die Antragsgegnerin sich mit dem nachvollziehbaren Bedarf an zusätzlichen Parkplätzen außerhalb des Flughafengeländes ernsthaft beschäftigt hat, zeigt auch der am 30. Juli 2018 beschlossene Rahmenplan. Dieser sieht Entwicklungsflächen für derartige Parkplatzangebote im Umfeld des Flughafens in unmittelbarer Nähe des Terminals vor. Für den Senat ist nachvollziehbar, dass dort diese Flächen auch am

besten ihre Funktion erfüllen. Mit diesem Rahmenplan wird auch zum Ausdruck gebracht, dass die Antragsgegnerin die übrigen Flächen im Gewerbegebiet von „bloßen“ Parkplätzen weitgehend freihalten und sie dem „klassischen“ Gewerbe vorbehalten will. Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass die in der Fassung vom 23. Juli 2018 verzeichnete Parkplatzfläche „K* …“ (ganz im Westen), vor der Beschlussfassung herausgenommen wurde, weil sie offensichtlich lediglich irrtümlich in den Plan aufgenommen worden war und sie schon von der Lage her nicht dem Kriterium der Terminalnähe entsprochen hatte.

22
Der Antragsteller hat die Kosten des Verfahrens zu tragen (§ 154 Abs. 1 VwGO).

23
Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.

24
Gründe für die Zulassung der Revision liegen nicht vor (§ 132 Abs. 2 VwGO).