

**Titel:**

**Erfolgreicher Normenkontrollantrag gegen eine Veränderungssperre**

**Normenketten:**

VwGO § 47

BauGB § 14

**Leitsätze:**

**1. Eine Veränderungssperre ist unzulässig, wenn sich der Inhalt der beabsichtigten Planung noch in keiner Weise absehen lässt, wenn die Gemeinde lediglich beschließt zu planen oder wenn die Gemeinde nur das städtebaulich Unerwünschte feststellt. (Rn. 17) (redaktioneller Leitsatz)**

**2. Drängt sich der Eindruck auf, dass die Veränderungssperre dazu dient, der Gemeinde erst die Zeit für die Entwicklung eines bestimmten Plankonzepts zu geben, darf die Veränderungssperre als Planungssicherungsinstrument nicht eingesetzt werden. (Rn. 18) (redaktioneller Leitsatz)**

**Schlagworte:**

Fläche für Landwirtschaft, Veränderungssperre, Planungskonzeption, Normenkontrollantrag, Bauplanungsrecht, Bebauungsplan, Plankonzept

**Tenor**

I. Die Veränderungssperre für den Geltungsbereich des in Aufstellung befindlichen Bebauungsplans E. „Landwirtschaft Süd/West“ der Antragsgegnerin, bekannt gemacht am 3. März 2021, ist unwirksam.

II. Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.

III. Die Kostenentscheidung ist gegen Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags vorläufig vollstreckbar.

IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

**Tatbestand**

**1**

Der Antragsteller wendet sich gegen die von der Antragsgegnerin am 1. März 2021 beschlossene und am 3. März 2021 bekanntgemachte Veränderungssperre.

**2**

Die Antragsgegnerin hat in der Sitzung vom 1. März 2021 die Aufstellung des Bebauungsplans E. „Landwirtschaft Süd/West“ beschlossen und am 2. März 2021 bekannt gemacht. Ebenso erließ der Gemeinderat in dieser Sitzung eine Satzung über eine Veränderungssperre für den künftigen Planbereich des in Aufstellung befindlichen Bebauungsplans E. „Landwirtschaft Süd/West“, die am 3. März 2021 bekannt gemacht wurde. Ziel des Bebauungsplans ist es, einem ansässigen Landwirt mit mehreren Tierhaltungsbetrieben im Ortsgebiet ausreichende Erweiterungsmöglichkeiten zu sichern und gleichzeitig diese Erweiterungen in Einklang mit dem Schutzanspruch der dort bestehenden Bebauung und v.a. den Bauleitplanungen bzw. den städtebaulichen Zielen der Gemeinde zu bringen. Bei den weiteren Bauleitplanungen der Antragsgegnerin, mit denen dem hohen Bedarf zur Schaffung von Wohneigentum nachgekommen werden soll und deren Plangebiete sich jeweils im unmittelbaren Nahbereich zu den Grundstücken des Antragstellers befinden, handelt es sich um die Planungen „Am S. Weg“, „Am W.weg“ und „B.“. Der Antragsteller ist Eigentümer der im Außenbereich nach § 35 BauGB gelegenen Grundstücke FINr. ... und ..., jeweils Gemarkung E., die den (alleinigen) Umgriff des zugrundeliegenden Bebauungsplans bilden. Er betreibt dort einen einheitlichen landwirtschaftlichen Betrieb mit zwei Hofstellen bestehend aus einer Schweinemast und -zucht auf dem Grundstück FINr. ... und einer Pferdehaltung auf dem Grundstück FINr. ... Über die im Zusammenhang mit der Entwicklung seines Betriebs beim Landratsamt gestellten baurechtlichen Anträge, insbesondere zur Bestandserweiterung, zu Nutzungsänderungen, zum Neubau eines Zuchtschweinstalls auf dem Grundstück FINr. ... sowie zur

Erhöhung der Zahl der Pensionspferde und der Nutzungsänderung eines landwirtschaftlichen Lagergebäudes hat das Landratsamt aufgrund des Erlasses der Veränderungssperre noch nicht entschieden.

**3**

Am 19. März 2021 stellte der Antragsteller beim Verwaltungsgerichtshof Normenkontrollantrag und beantragt zuletzt,

**4**

Die Veränderungssperre für die Grundstücke mit den FINr. ... .. und ..., alle Gemarkung E., zur Sicherung der Planung des in Aufstellung befindlichen Bebauungsplans E. „Landwirtschaft Süd/West“ vom 1. März 2021, bekannt gemacht am 3. März 2021, ist unwirksam.

**5**

Er sei als Eigentümer aller Grundstücke, die von der Veränderungssperre erfasst würden, unmittelbar beschwert und damit antragsbefugt. Aus den Planunterlagen lasse sich nicht hinreichend konkret ersehen, was Inhalt des zukünftigen Bebauungsplans sein solle. Es sei nicht erkennbar, dass für den Satzungsumgriff Vorgaben zur Nutzungsart beabsichtigt seien. Vielmehr solle die Satzung die Grundlage für eine Beurteilung von privaten und öffentlichen Belangen schaffen. Die Veränderungssperre diene damit der Absicherung einer Planungsabsicht, die ihrerseits nur darauf abziele, die derzeit bekannten Bauleitplanungen und ggf. weitere wohnbauliche Entwicklungsmaßnahmen der Antragsgegnerin zu ermöglichen oder zu Lasten des Antragstellers zu erleichtern. Dieses Vorgehen verstoße gegen § 1 Abs. 3 BauGB. Seine bestehenden und neuen landwirtschaftlichen Betätigungen sollten im gesicherten Planungsumgriff reglementiert und begrenzt werden, um in den benachbarten Verfahrensbereichen Wohnbauplanung zu sichern. Es handle sich um eine Negativplanung. Die Veränderungssperre könne aufgrund der nur vagen Darstellung des Inhalts den Sicherungszweck für hinreichend bestimmte oder bestimmbare Planungsabsichten oder -inhalte nicht erfüllen. Auch im Hinblick auf die weiteren Entwicklungsgrundsätze erschließe sich nicht, inwieweit diese in einem Bebauungsplan „Landwirtschaft Süd/West“ zulässig festgesetzt werden könnten. Ausgeschlossen dürfte auch sein, dass sie abwägungsfehlerfrei bezogen auf seine eigentumsrechtlichen Belange beschlossen werden könnte. Die Bauleitplanung habe - auch in der Kombination mit den Nachbarverfahren - eine existenzgefährdende Wirkung auf seine landwirtschaftlichen Betätigungen, da er keine anderen Grundstücke für Erweiterungsmöglichkeiten besitze.

**6**

Die Antragsgegnerin beantragt,

**7**

den Antrag abzulehnen.

**8**

Die Veränderungssperre sei rechtswirksam aufgestellt worden. Die Planung für die Aufstellung des Bebauungsplans sei hinreichend konkret. Planungsziel sei die Ermöglichung von Erweiterungen des landwirtschaftlichen Betriebs des Antragstellers im Einklang mit dem Schutzanspruch der bestehenden (schutzbedürftigen) Bebauung. Es sei beabsichtigt, die konkrete Lage von Ställen und Dungstätten auf den jeweiligen Grundstücken, die Tieranzahl und die Tierart sowie mögliche emissionsmindernde (bauliche) Maßnahmen - soweit zulässig und möglich - festzusetzen. Der Antragsteller müsse bereits jetzt durch die Lage im Windstrombereich des Ortsteils auf die dort liegende Wohnnutzung in besonderer Weise Rücksicht nehmen. Die städtebauliche Ordnung solle unter Wahrung des Immissionsschutzes die weitere Entwicklung von sowohl landwirtschaftlichen Betrieben als auch Wohnbebauung verträglich nebeneinander ermöglichen. Unerheblich sei, dass die Art der baulichen Nutzung nicht angegeben worden sei, da mit den angegebenen Planungszielen hinreichend konkretisiert worden sei, welche baulichen Anlagen und Nutzungen zur Erreichung der Planungsziele regelungsbedürftig seien und somit bis zur Absicherung der Bauleitplanung nicht zugelassen werden könnten. Aus dem Aufstellungsbeschluss ergebe sich, dass geruchsemissionsträchtige Anlagen grundsätzlich problematisch seien, während andere (landwirtschaftlich) genutzte Anlagen ohne Emissionspotential im Rahmen einer Ausnahme nach § 14 Abs. 2 BauGB zugelassen werden könnten, wie beispielsweise Betriebsleiter- und Altenteilerhäuser sowie Maschinenhallen. Es handle sich daher nicht um eine Verhinderungsplanung. Welche Maßnahmen erforderlich seien, um das angestrebte „verträgliche Miteinander“ erreichen zu können, sei durch

gutachterliche Ermittlung festzulegen. Auch bleibe es dem Planungsprozess vorbehalten, mit welchem Gewicht bzw. mit welcher unterschiedlichen Gewichtung beispielsweise die vorhandene Wohnbebauung und die zukünftig entstehende Wohnbebauung bzw. die weiteren Planungsabsichten der Gemeinde in die Abwägung mit den Erweiterungsinteressen der existierenden Landwirtschaft einzustellen seien. Die sich aus dem Rücksichtnahmegebot ergebenden „Schwierigkeiten“ des Miteinanders von landwirtschaftlicher Nutzung einerseits und Wohnnutzung andererseits zeigten sich in den bisherigen, vielfach unter Zuhilfenahme gerichtlicher Entscheidungen, mit dem Antragsteller geführten Verfahren. Zudem stehe noch nicht fest, ob der Bebauungsplan und wenn ja mit welchen konkreten Feststellungen aufgestellt werden würde.

## **9**

In dem am 30. August 2021 erhobenen Antrag nach § 47 Abs. 6 VwGO führte der Antragsteller ergänzend aus, dass das auf Veranlassung des Landratsamts und in Abstimmung mit der Unteren Immissionsschutzbehörde erstellte Gutachten des Büros M-BBM belege, dass er auch in Bezug auf die faktisch vorhandene sowie die beabsichtigte erweiterte Tierhaltung Rücksicht auf die bestehenden Siedlungsbereiche des Ortsteils nehmen könne. Im Übrigen könne die beabsichtigte Planung auf seinen Grundstücken nicht verwirklicht werden, da ihr auf unabsehbare Zeit aufgrund der bestehenden Hofstellen und der Stallanlagen rechtliche oder tatsächliche Hindernisse entgegenstünden. Selbst die Festlegung von Erweiterungsbereichen, die aufgrund des Tierwohls erforderlich seien, müsste sich am baulichen Bestand orientieren. Auch dies belege das Vorliegen einer unzulässigen Verhinderungsplanung. Es sei evident, dass die Antragstellerin mit dem Antragsteller versuche, ein „Windhundrennen“ zu veranstalten und seine baurechtlichen Anträge so lange zu blockieren, bis ihnen die parallel betriebenen Bauleitplanungsverfahren endgültig immissionsschutzrechtlich entgegenstünden.

## **10**

Der Senat hat mit Beschluss vom 9. November 2021 die Veränderungssperre für den Geltungsbereich des in Aufstellung befindlichen Bebauungsplans E. „Landwirtschaft Süd/West“ der Antragsgegnerin, bekannt gemacht am 3. März 2021, vorläufig außer Kraft gesetzt (Az. 1 NE 21.2266).

## **11**

Mit Schreiben vom 10. Dezember 2021 und 24. Februar 2022 haben sich die Beteiligten mit einem Übergang ins schriftliche Verfahren einverstanden erklärt.

## **12**

Wegen der Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten wird auf die von der Antragsgegnerin vorgelegten Normaufstellungsakten sowie auf die Gerichtsakten in diesem Verfahren und im Verfahren 1 NE 21.2266 verwiesen.

## **Entscheidungsgründe**

### **13**

Über den Normenkontrollantrag konnte ohne mündliche Verhandlung entschieden werden, da sich die Beteiligten mit einer Entscheidung im schriftlichen Verfahren einverstanden erklärt haben (§ 101 Abs. 2 VwGO).

### **14**

Der zulässige Antrag hat Erfolg. Die Veränderungssperre für den Geltungsbereich des in Aufstellung befindlichen Bebauungsplans E. „Landwirtschaft Süd/West“ der Antragsgegnerin, bekannt gemacht am 3. März 2021, ist unwirksam.

### **15**

1. Der Antragsteller ist als Eigentümer aller Grundstücke, die von der Veränderungssperre erfasst werden, gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO antragsbefugt. Die Veränderungssperre bewirkt, dass in ihrem Geltungsbereich - und damit auf den Grundstücken des Antragstellers - grundsätzlich Vorhaben im Sinn des § 29 BauGB nicht durchgeführt werden dürfen. Sie schränkt damit die aus dem Eigentumsrecht folgenden Nutzungsmöglichkeiten ein und berührt die aus Art. 14 Abs. 1 GG folgende Rechtsposition.

### **16**

2. Der Antrag ist auch begründet. Die vorliegende Planung lässt nicht das erforderliche Mindestmaß an inhaltlichen Aussagen des künftigen Bebauungsplans erkennen.

## 17

Nach § 14 Abs. 1 BauGB kann die Gemeinde, wenn - wie hier - ein Beschluss über die Aufstellung eines Bebauungsplans gefasst ist, zur Sicherung der Planung für den künftigen Planbereich eine Veränderungssperre beschließen. Eine Veränderungssperre ist unzulässig, wenn sich der Inhalt der beabsichtigten Planung noch in keiner Weise absehen lässt, wenn die Gemeinde lediglich beschließt zu planen oder wenn die Gemeinde nur das städtebaulich Unerwünschte feststellt (vgl. BayVGH, U.v. 25.3.2010 - 2 N 06.3192 - juris Rn. 22 m.w.N.). Die Anforderungen, die im Zeitpunkt des Erlasses einer Veränderungssperre an die Konkretisierung der planerischen Vorstellungen der Gemeinde zu stellen sind, sind zwar mit Rücksicht auf die gemeindliche Planungshoheit denkbar gering. Der von der Veränderungssperre flankierte Aufstellungsbeschluss muss lediglich ein Mindestmaß dessen erkennen lassen, was Gegenstand und Inhalt des zu erwartenden Bebauungsplans bzw. der zu erwartenden Bebauungsplanänderung ist und welchen Inhalt die neue Planung haben soll. Die Gemeinde muss aber bereits positive planerische Vorstellungen über den Inhalt des Bebauungsplans so weit entwickelt haben, dass diese geeignet sind, die Entscheidung der Genehmigungsbehörde über die Vereinbarkeit eines Vorhabens mit der beabsichtigten Planung zu steuern (vgl. st. Rspr BVerwG, B.v. 22.1.2013 - 4 BN 7.13 - juris Rn. 3; B.v. 21.10.2010 - 4 BN 26.10 - BauR 2011, 481; B.v. 1.10.2009 - 4 BN 34.09 - NVwZ 2010, 42; U.v. 19.2.2004 - 4 CN 16.03 - BVerwGE 120,138; BayVGH, U.v. 20.9.2016 - 15 N 15.1092 - juris Rn. 18). Dagegen ist es nicht erforderlich, dass die Planung bereits einen Stand erreicht hat, der nahezu den Abschluss des Verfahrens ermöglicht. Ein detailliertes und abgewogenes Planungskonzept ist nicht erforderlich. Auch das Abwägungsmaterial muss noch nicht vollständig vorliegen. Den Mindestanforderungen ist genügt, wenn die Gemeinde im Zeitpunkt des Erlasses der Veränderungssperre zumindest Vorstellungen über die Art der baulichen Nutzung besitzt, sei es, dass sie bereits einen bestimmten Baugebietstyp, sei es, dass sie nach den Vorschriften des § 9 Abs. 1 bis 2a BauGB festsetzbare Nutzungen ins Auge gefasst hat (vgl. BVerwG, U.v. 9.8.2016 - 4 C 5.15 - BVerwGE 156, 1 m.w.N.).

## 18

Gemessen an diesen Maßgaben lässt die vorliegende Planung im maßgeblichen Zeitpunkt des Erlasses der Veränderungssperre nicht das erforderliche Mindestmaß an inhaltlichen Aussagen des künftigen Bebauungsplans erkennen. Die Antragsgegnerin umschreibt den Inhalt des zu erwartenden Bebauungsplans in der Niederschrift über die Sitzung des Gemeinderats am 1. März 2021 lediglich mit den Worten, dass mögliche Erweiterungen des Betriebs des Antragstellers in Einklang mit dem Bedarf an weiterem Wohnraum gebracht werden sollen und hierzu beabsichtigt sei, die konkrete Lage von Ställen und Dungstätten auf den jeweiligen Grundstücken, die Tieranzahl und die Tierart sowie mögliche emissionsmindernde (bauliche) Maßnahmen - soweit zulässig und möglich - festzusetzen. In welche Richtung die Planung geht, bleibt allerdings dem Ergebnis der Prüfung der potentiellen Emissionen der in den Blick genommenen Standorte auf den Betrieben des Antragstellers vorbehalten und damit offen. Vielmehr soll das Planungskonzept als solches erst im Planungsverfahren entwickelt werden. Damit drängt sich der Eindruck auf, dass die Veränderungssperre dazu dient, der Gemeinde erst die Zeit für die Entwicklung eines bestimmten Plankonzepts zu geben. Zu diesem Zweck darf die Veränderungssperre als Planungssicherungsinstrument nach Maßgabe von § 14 Abs. 1 BauGB nicht eingesetzt werden (vgl. BVerwG, U.v. 19.2.2004 - 4 CN 16.03 - BVerwGE 120, 138). Offen bleibt insbesondere auch, welche Vorstellungen die Antragsgegnerin hinsichtlich der maßgeblichen Art der baulichen Nutzung verfolgte, da die Regelung für die Landwirtschaft sich mit verschiedensten Inhalten gestalten ließe, beispielsweise über die Festsetzung eines bestimmten Gebietstyps nach der Baunutzungsverordnung oder über Festsetzungen gemäß § 9 Abs. 1 bis 2a BauGB. Letzteres würde im Hinblick auf die vorgetragenen immissionsschutzrechtlichen Interessen der Antragsgegnerin nur Sinn machen, wenn darüber hinaus weitere Regelungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB getroffen werden würden. Welche Konzeption die Planung zur Erreichung der genannten Ziele enthalten soll oder könnte, ist nach den vorliegenden Unterlagen nicht erkennbar. Allein der Umstand, dass geruch-emissionsträchtige Anlagen „problematisch“ sind, reicht für die notwendige Konkretisierung nicht aus. Damit ist der Inhalt des zu erwartenden Bebauungsplans noch offen (vgl. BVerwG, B.v. 16.12.2013 - 4 BN 18.13 - juris Rn. 5).

## 19

Ob der Bebauungsplan darüber hinaus an rechtlich nicht behebbaren Mängeln leidet, braucht im Hauptsacheverfahren nicht mehr weiter geprüft werden. Es kann daher insbesondere dahingestellt bleiben, ob mit dem Bebauungsplan zulässige städtebauliche Ziele, mit denen auch landwirtschaftliche Betriebe

eingeschränkt werden können, verfolgt werden. Wie vorliegend ausgeführt, liegt ein hinreichendes Plankonzept noch nicht vor.

**20**

Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO, die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung folgt aus § 167 VwGO i.V.m. § 709 Satz 1 ZPO.

**21**

Die Revision ist nicht zuzulassen, da die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.

**22**

Gemäß § 47 Abs. 5 Satz 2 Halbs. 2 VwGO hat die Antragsgegnerin die Entscheidung in Nr. I der Urteilsformel nach Eintritt der Rechtskraft des Urteils in derselben Weise veröffentlichen wie die angefochtene Satzung (§ 10 Abs. 3 BauGB).