VGH München, Urteil v. 13.02.2025 – 9 N 24.940

Titel:

Normentkontrollantrag gegen Veränderungssperre

Normenketten:

BauGB § 1 Abs. 7, § 14
BauNVO § 1 Abs. 5, Abs. 9, § 8
VwGO § 47

Leitsätze:

1. Die gesetzliche Voraussetzung, dass eine 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 und wenn diese Planung nicht an schon zu diesem frühen Zeitpunkt des Verfahrens erkennbaren, nicht behebbaren Mängeln leidet. (Rn. 14) (redaktioneller Leitsatz)
2. Die mit der Veränderungssperre wirksam werdenden Verbote des § 14 Abs. 1 BauGB sind dem Grundstückseigentümer – auch im Hinblick auf Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG – nicht zumutbar, wenn die Sperre eine Planung sichern soll, deren Inhalt sich noch in keiner Weise absehen lässt, wenn die Gemeinde lediglich beschließt zu planen oder wenn die Gemeinde nur das städtebaulich Unerwünschte feststellt. (Rn. 14) (redaktioneller Leitsatz)
3. 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. (Rn. 14) (redaktioneller Leitsatz)
4. Von einer Verhinderungsplanung ist auszugehen, wenn der zu sichernde Bebauungsplan keine positive Planungskonzeption hat oder eine positive Zielsetzung nur vorgeschoben wird, um eine in Wahrheit auf bloße Verhinderung gerichtete Planung zu verdecken, wobei ein solcher Fall aber nicht schon dann gegeben ist, wenn der Hauptzweck der Festsetzungen in der Verhinderung bestimmter städtebaulich relevanter Nutzungen besteht. (Rn. 18) (redaktioneller Leitsatz)
5. Auch eine zunächst nur auf die Verhinderung einer – aus der Sicht der Gemeinde – Fehlentwicklung gerichtete Planung kann einen Inhalt haben, der rechtlich nicht zu beanstanden ist, da eine positive Planung stets auch die – negative – Wirkung hat, dass dadurch ein den Festsetzungen widersprechendes Vorhaben verhindert wird. Positive Planungsziele können auch durch negative Festsetzungen erreicht werden. (Rn. 18) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Normenkontrolle einer Veränderungssperre, Ausschluss von Beherbergungsbetrieben im Gewerbegebiet als hinreichend konkrete Planung, Normenkontrolle, Veränderungssperre, Ausschluss, Beherbergungsbetrieb, Gewerbegebiet, Zumutbarkeit, Abwägungsgebot, Planung, Verhinderungsplanung, positive Planungsziele

Tenor

I. Der Normenkontrollantrag wird abgelehnt.

II. Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens.

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

IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

1
Die Antragstellerin wendet sich gegen die von der Antragsgegnerin am 20. März 2024 als Satzung beschlossene und am 22. März 2024 bekanntgemachte Veränderungssperre zur Sicherung der mit

Aufstellungsbeschluss vom 20. März 2024 eingeleiteten Bauleitplanung 7. Änderung des Bebauungsplanes Nr. X Gewerbe- und Industriegebiet „Am L...graben“.

2
Die Antragstellerin ist Eigentümerin des Grundstücks FlNr. … … … …, das im Geltungsbereich der Veränderungssperre liegt; der geltende Bebauungsplan (5. Änderung des Bebauungsplanes Nr. X Gewerbe- und Industriegebiet „Am L...graben“) sieht als Art der baulichen Nutzung ein eingeschränktes Gewerbegebiet nach § 8 BauNVO vor (eingeschränkt hinsichtlich des festgesetzten maximal zulässigen Schallleistungspegels). Auf dem Grundstück der Antragstellerin befindet sich ein baurechtlich genehmigtes Geschäftshaus für Apotheke, Büro- und Praxisräume. Aufgrund einer veränderten Konzeption strebt die Antragstellerin die Nutzungsänderung in ein Geschäftshaus für einen Beherbergungsbetrieb, Restaurant, Seminarräume, Optikerladen, Zahnarztpraxis, Physiotherapiepraxis und Betriebsleiterwohnung an und hat am 5. März 2024 hierfür sowie für die Errichtung von vier Garagen und eines Nebengebäudes einen Bauantrag gestellt. Die Antragsgegnerin hat zu diesem Antrag ihr gemeindliches Einvernehmen verweigert sowie am 22. März 2024 die Aufstellung der 7. Änderung des Bebauungsplanes Nr. X Gewerbe- und Industriegebiet „Am L...graben“ Änderungsbereich „GE 9“ und zur Sicherung der Planung eine Veränderungssperre beschlossen.

3
Ziel und Zweck der Planung sei es, die positive Entwicklung zu einem zukunftsfähigen Gewerbegebiet zu fördern. Dies erfolge durch die Einschränkung der in diesem Bebauungsplan zulässigen Nutzungsarten; es sei beabsichtigt, die konkrete Nutzungsform „Beherbergungen“ durch diese Änderung auszuschließen. Durch die Bebauungsplanänderung sollten immissionsschutzrechtliche Konflikte vermieden werden.

4
Die Antragstellerin hat gegen die Veränderungssperre Normenkontrollantrag gestellt. Zur Begründung führt sie aus, die Antragsgegnerin lasse keine schlüssigen Überlegungen im Hinblick auf ein positives Planungsziel erkennen. Deutlich werde lediglich der Wunsch, die von der Antragstellerin beabsichtigte Nutzung im Sinne einer Beherbergung zu verhindern. Die angeführten Überlegungen der planenden Gemeinde seien nur vorgeschoben, um die Verhinderungsabsicht zu verdecken. Die streitgegenständliche Veränderungssperre sei unwirksam, weil das erforderliche Sicherungsbedürfnis fehle. Ein attraktiver Gewerbestandort könne auch Beherbergungsbetriebe umfassen. Die weiteren von der Antragsgegnerin vorgebrachten, planerischen Überlegungen stellten sich nicht als solche dar, da sie nichtexistierende Konflikte bearbeiten wollten und in sich widersprüchlich seien. Die Antragstellerin sei antragsbefugt, da sie in dem von der streitgegenständlichen Norm betroffenen Gebiet ein Vorhaben plane, das durch die streitgegenständliche Norm beeinträchtigt oder verhindert werden würde.

5
Die Antragstellerin beantragt,

Die Veränderungssperre gemäß Bekanntmachung der Antragsgegnerin vom 22. März 2024 hinsichtlich der Änderung des Bebauungsplans „5. (wohl: 7.) Änderung des Bebauungsplanes Nr. X Gewerbe- und Industriegebiet „Am L...graben“ Änderungsbereich „GE 9“ ist unwirksam.

6
Die Antragsgegnerin beantragt,

Der Antrag wird zurückgewiesen.

7
Die Antragsgegnerin verfolge das Ziel, im Geltungsbereich des Bebauungsplanes grundsätzlich Nutzungen des Beherbergungsgewerbes auszuschließen. Anlass hierfür sei neben der Verwirklichung der Ziele aus dem Ortsentwicklungskonzept auch die Vermeidung immissionsschutzrechtlicher Konflikte. Der Ausschluss der konkreten Nutzungsform „Beherbergungen“ im Geltungsbereich sei städtebaulich gerechtfertigt. Die Gemeinde sehe als Kernaufgabe der städtebaulichen Entwicklung die Entwicklung eines attraktiven Gewerbestandorts im Gemeindegebiet. Das Gewerbegebiet „GE 9“ habe eine Fläche von insgesamt ca. 3,6 ha. Die dort bereits seit einiger Zeit ausgeübten Nutzungen seien weitestgehend dem Dienstleistungssektor bzw. dem Groß- und Außenhandel zuzuordnen. Beherbergungsgewerbe sei innerhalb dieses Geltungsbereichs bislang nicht etabliert worden. Ziel und Zweck der Planung sei es, die positive Entwicklung zu einem zukunftsfähigen Gewerbegebiet zu fördern und planungsrechtlich vorzubereiten. Dies

solle im Einklang mit dem Ortsentwicklungskonzept der Gemeinde A. erfolgen. Außerdem sollten mit dem Erlass der Veränderungssperre immissionsschutzrechtliche Konflikte vermieden werden. Ziel sei außerdem, ein Gewerbegebiet zu entwickeln, das eine gewerbliche Nutzung zulasse, dabei aber auch auf die Vermeidung immissionsschutzrechtlicher Konflikte hinwirke. Das „GE 9“ grenze in nordöstlicher Richtung unmittelbar an das Zentrallager der Firma A … und damit an ein festgesetztes Industriegebiet. Tendenziell sei aufgrund der noch freien Optionsflächen im Geltungsbereich beider Gewerbegebiete mit steigendem Lieferverkehr zu Tag- und Nachtzeiten zu rechnen. Für die Bauflächen im „Gewerbegebiet A …“ als Industriegebiet seien keine Einschränkungen der maximal zulässigen Schallleistungspegel getroffen worden. Die Nutzungsstruktur von Beherbergungsbetrieben bringe die Gefahr mit sich, dass innerhalb des Gewerbegebiets schützenswerte Nutzungen entstünden, die aus immissionsschutzrechtlicher Sicht zu berücksichtigen seien und dadurch bestehende Betriebe sowie zukünftige Ansiedlungen einschränken könnten. Eine Nutzungssteuerung zur Sicherung der städtebaulichen Ziele durch Änderung des Bebauungsplans sei demnach notwendig; die gegenständliche Planungskonzeption verfolge ein positives Planänderungsziel. Die Zulassung von Beherbergungsbetrieben würde in einem stetigen Konflikt zum angrenzenden Industriegebiet sowie zum Gewerbegebiet als solchem stehen. Der geplante Beherbergungsbetrieb sollte nicht lediglich Touristen aufnehmen, sondern auch ruhebedürftige Nutzer. Es sei von nachvollziehbaren städtebaulichen Gründen getragen, das bestehende Gewerbegebiet sowie das angrenzende festgesetzte Industriegebiet von solchen Nutzungsformen „zu verschonen“. Ein Ausschluss von als Gewerbebetriebe zulässigen Beherbergungsbetrieben sowie darüber hinaus nach § 8 Abs. 3 Nr. 1 BauNVO ausnahmsweise zulässigen Wohnungen für Aufsichts- und Bereitschaftspersonal sei im Plangebiet über § 1 Abs. 5, Abs. 9 BauNVO möglich. Dem liege der drohende Konflikt zwischen dem wohnungsnutzungsähnlichen Ruhebedürfnis der Nutzer solcher Anlagen einerseits und den für Gewerbegebiete typischen Störungen (vor allem Lärm) andererseits zugrunde.

8
Die Beteiligten haben auf mündliche Verhandlung verzichtet.

9
Hinsichtlich der übrigen Einzelheiten wird auf den Inhalt der Gerichtsakten und der dem Gericht vorliegenden Behördenakten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

10
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).

11
Der zulässige Antrag nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO ist unbegründet.

12
1. Die Antragstellerin ist gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO antragsbefugt, weil sie als Eigentümerin eines Grundstücks, das im Geltungsbereich der Veränderungssperre gelegen ist, möglicherweise in ihren Rechten verletzt wird.

13
2. Der Antrag ist jedoch unbegründet.

14
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, wenn die Gemeinde lediglich beschließt zu planen oder wenn die Gemeinde nur das städtebaulich Unerwünschte feststellt (vgl. BVerwG, U.v. 10.9.1976 – IV C 39.74 – BVerwGE 51, 121/128; BayVGH, U.v. 14.3.2022 – 1 N 21.1155 – juris Rn. 14; U.v. 25.3.2010 – 2 N 06.3192 – juris Rn. 22 m.w.N.). 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; BayVGH, U.v. 1.3.2021 – 2 N 19.1128 – juris Rn. 16).

15
Nach diesen Maßgaben 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).

16
a) Der künftige Planinhalt ist in einem Mindestmaß bestimmt und absehbar. Die Antragsgegnerin hat in der Sitzung des Gemeinderats vom 20. März 2024 ihre Planungsziele festgelegt. Die angestrebte Art der baulichen Nutzung bzw. deren Beschränkung, auf die es zur Beurteilung des Konkretisierungsgrads besonders ankommt, stand fest. Die Antragsgegnerin verfolgt mit der zu sichernden Bauleitplanung einen Ausschluss der Nutzung nach § 1 Abs. 5, Abs. 9 BauNVO für Beherbergungsbetriebe im als eingeschränktes Gewerbegebiet (§ 8 BauNVO) festgesetzten Teilbereich „GE 9“.

17
b) Wenngleich die zu sichernde Planung auf den Ausschluss einer bestimmten Nutzung abzielt, stellt sich diese nicht als eine gegen den Erforderlichkeitsgrundsatz des § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB verstoßende und daher unzulässige Verhinderungs- oder Negativplanung dar.

18
Von einer Verhinderungsplanung ist auszugehen, wenn der zu sichernde Bebauungsplan keine positive Planungskonzeption hat oder eine positive Zielsetzung nur vorgeschoben wird, um eine in Wahrheit auf bloße Verhinderung gerichtete Planung zu verdecken. Ein solcher Fall ist aber nicht schon dann gegeben, wenn der Hauptzweck der Festsetzungen in der Verhinderung bestimmter städtebaulich relevanter Nutzungen besteht (BVerwG, B.v. 15.3.2012 – 4 BN 9.12 – BauR 2012, 1067; B.v. 18.12.1990 – 4 NB 8.90 – DVBl. 1991, 445; BayVGH, U.v. 29.1.2015 – 9 N 15.213 – juris, Rn. 39; U.v. 19.11.2007 – 1 N 05.2521 – juris). Der Gemeinde ist es auch keineswegs verwehrt, auf Bauanträge mit der Aufstellung eines Bebauungsplans zu reagieren, der diesen die materielle Rechtsgrundlage entzieht. Auch eine zunächst nur auf die Verhinderung einer – aus der Sicht der Gemeinde – Fehlentwicklung gerichtete Planung kann einen Inhalt haben, der rechtlich nicht zu beanstanden ist (vgl. BayVGH, U.v. 29.1.2015 – 9 N 15.213 – juris Rn. 40; U.v. m.w.N.). Denn eine positive Planung hat stets auch die – negative – Wirkung, dass dadurch ein den Festsetzungen widersprechendes Vorhaben verhindert wird (vgl. BayVGH, U.v. 11.10.2021 – 2 N 19.2383 – juris Rn. 32). Positive Planungsziele können auch durch negative Festsetzungen erreicht werden (vgl. BVerwG, B.v. 27.1.1999 – 4 B 129.98 – BayVBl 1999, 410 = juris Rn. 9).

19
In der zu sichernden Bauleitplanung mit dem geplanten Ausschluss von Beherbergungsbetrieben im Gewerbegebiet „GE 9“ ist keine unzulässige Verhinderungsplanung zu erkennen. Vielmehr liegt der Planung die (positive) städtebauliche Konzeption zugrunde, mit dem Ausschluss dieser Nutzung den Gewerbestandort zu stärken und immissionsschutzrechtliche Konflikte zu vermeiden. Dass sich in einem Gewerbegebiet Nutzungskonflikte zwischen Beherbergungsbetrieben und dem sonstigen Gewerbe abzeichnen können, zeigt sich bereits daran, dass wohnähnliche Beherbergungsbetriebe im Gewerbegebiet, das weder dem Wohnen noch der Erholung dient, als unzulässig anzusehen sind, eine Zulässigkeit allenfalls bei größeren Hotels mit kurzer Verweildauer der Gäste unter dem Vorbehalt einer

Beurteilung nach § 15 Abs. 1 BauNVO angenommen werden kann (BVerwG, U.v. 29.4.1992 – 4 C 43.89 – juris Rn. 19).

20
Mit dem Vorbringen der Antragstellerseite, ein attraktiver Gewerbestandort könne auch Beherbergungsbetriebe umfassen und etwaige Lärmkonflikte ließen sich anderweitig lösen, setzt sie ihre eigenen städtebaulichen Vorstellungen hinsichtlich der Festsetzungen in einem Bebauungsplan an die Stelle der elementaren Entscheidung der Gemeinde über die städtebauliche Entwicklung und Ordnung im Rahmen des ihr zukommenden planerischen Gestaltungsspielraums (§ 2 Abs. 1 Satz 1 BauGB). Der Vortrag ist nicht geeignet, die städtebauliche Rechtfertigung für die von der Antragsgegnerin angestrebte Planung in Zweifel zu ziehen.

21
3. Die Antragstellerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen (§ 154 Abs. 1 VwGO). Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.

22
4. Gründe für die Zulassung der Revision liegen nicht vor (§ 132 Abs. 2 VwGO).