VGH München, Beschluss v. 01.09.2026 – 2 NE 26.735

Titel:

Anfechtung einer Veränderungssperre

Normenketten:

BauGB § 1 Abs. 3 S. 1, § 14, § 16, § 214 Abs. 4
VwGO § 47 Abs. 6
GG Art. 14 Abs. 1 S. 2

Leitsätze:

1. 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 und wenn diese Planung nicht an schon zu diesem frühen Zeitpunkt des Verfahrens erkennbaren, nicht behebbaren Mängeln leidet. (Rn. 11) (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 oder die auf nicht ausräumbare rechtliche Hindernisse stößt. (Rn. 11) (redaktioneller Leitsatz)
3. Die Gemeinde kann einen fehlerhaften Aufstellungsbeschluss nach § 214 Abs. 4 BauGB in einem ergänzenden Verfahren zur Fehlerbehebung nochmals und dann ordnungsgemäß fassen und veröffentlichen oder die unterbliebene oder fehlerhafte Bekanntmachung des gefassten Beschlusses nachholen sowie die Satzung über die Veränderungssperre nach § 16 BauGB sodann erneut bekannt machen, wobei die Gemeinde die Veränderungssperre auch rückwirkend in Kraft setzen kann, ohne sie erneut beschließen zu müssen. (Rn. 13) (redaktioneller Leitsatz)
4. Unter einer Verhinderungs- oder Negativplanung ist eine Planung zu verstehen, 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. (Rn. 16) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Veränderungssperre, Ergänzendes Verfahren, Verhinderungsplanung, Private Grünfläche, Bebauungsplanung, Mindestmaß an Planung, Rückwirkende Bekanntmachung, Abwägungsgebot, Grundstückseigentümerrechte, Anfechtung, Bebauungsplan, private Grünfläche, rückwirkende Bekanntmachung, Zumutbarkeit, Erforderlichkeitsgrundsatz, Negativplanung, Aufstellungsbeschluss, Mindestmaß, Planung

Tenor

I. Der Antrag wird abgelehnt.

II. Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens.

III. Der Streitwert wird auf 10.000 EUR festgesetzt.

Gründe

I.

1
Die Antragstellerin wendet sich im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes (§ 47 Abs. 6 VwGO) gegen eine Veränderungssperre der Antragsgegnerin.

2
Die Antragstellerin ist Eigentümerin des Grundstücks FlNr.156 der Gemarkung R. Es ist ca. 7.500 m² groß, befindet sich im Zentrum von R. und ist von allen Seiten von Bebauung umgeben. Das Grundstück selbst ist im Wesentlichen unbebaut. Derzeit wird es weitgehend zur Pferdehaltung genutzt. Im Flächennutzungsplan

ist es als „sonstige gliedernde Grünfläche“ ausgewiesen. Die Antragsgegnerin überplante u.a. das Grundstück der Antragstellerin im Jahr 2020 mit einem Bebauungsplan (Nr. 25), der für das Grundstück eine private Grünfläche festsetzte. Mit Beschluss des Senats vom 16. Dezember 2025 (Az. 2 N 22.169) wurde der Bebauungsplan für unwirksam erklärt, da die privaten Belange der Antragstellerin nicht hinreichend abgewogen worden seien.

3
Die Antragstellerin beantragte am 26. Januar 2026 die Erteilung eines Bauvorbescheids zum Neubau eines Einfamilienhauses mit Garage auf ihrem Grundstück. Am 24. Februar 2026 beschloss die Antragsgegnerin die Neuaufstellung des Bebauungsplans Nr. 25. Am gleichen Tag wurde eine Veränderungssperre beschlossen. Aufstellungsbeschluss und Veränderungssperre wurden am 25. Februar 2026 bekannt gemacht. Am 12. Mai 2026 beschloss die Antragsgegnerin, den Bebauungsplan Nr. 25 vom 24. Februar 2026 in einem ergänzenden Verfahren zu heilen. Ebenfalls am 12. Mai 2026 wurde zur Sicherung des ergänzenden Verfahrens eine Veränderungssperre gemäß § 14 BauGB beschlossen. Der diesbezügliche Aufstellungsbeschluss und die Veränderungssperre wurden am 1. Juni 2026 bekanntgemacht. Am 30. Juni 2026 beschloss die Antragsgegnerin angesichts weiterer von ihr angenommener Fehler im bisherigen Verfahren, an dem Beschluss zur Wiederaufstellung des Bebauungsplans vom 24. Februar 2026 festzuhalten und den Aufstellungsbeschluss vom 24. Februar 2026 sowie die diesbezügliche Veränderungssperre ordnungsgemäß bekanntzumachen. Gleichzeitig wurde der Beschluss zur Durchführung des ergänzenden Verfahrens vom 12. Mai 2026 aufgehoben. Der Aufstellungsbeschluss und die Veränderungssperre vom 24. Februar 2026 wurden am 24. Juli 2026 bekanntgemacht, die Veränderungssperre dabei gemäß § 214 Abs. 4 BauGB rückwirkend zum 25. Februar 2026.

4
Die Antragsgegnerin hat in der Sitzung ihres Gemeinderats vom 24. Februar 2026 die Planungsziele wie folgt formuliert: „Die Grünzone inmitten des Misch- und Wohngebiets soll ohne Bebauung erhalten und gesichert werden, die Anzahl der Wohnungen soll auf acht Wohneinheiten pro Grundstück begrenzt werden, das Maß der zulässigen Nutzung, die überbaubaren Grundstücksflächen sowie die Festlegung der Ausdehnung der Baukörper nach Länge, Breite und Höhe soll festgesetzt, die Grünordnung geregelt werden und eine Ordnung von Garagen- und Nebengebäuden erfolgen.“

5
Die Grundstückseigentümerin hat am 20. April 2026 einen Antrag nach § 47 Abs. 6 VwGO gestellt. Am 10. August 2026 hat sie auch ein Hauptsacheverfahren anhängig gemacht. Sie ist der Meinung, dass auch unter Berücksichtigung des ergänzenden Verfahrens kein Mindestmaß an Planung ersichtlich und es naheliegend sei, dass ausschließlich eine Verhinderungsplanung betrieben werde. Jedenfalls der vollständige Ausschluss jeglicher Bebaubarkeit durch die Ausweisung einer privaten Grünfläche auf ihrem Grundstück sei keinesfalls zu rechtfertigen, so dass bereits jetzt ein offensichtlicher Mangel der beabsichtigten Planung vorliege. Durch die drohende negative Verbescheidung des Vorbescheidsantrags liege auch ein Nachteil vor, der die vorläufige Außervollzugsetzung rechtfertige.

6
Sie hat zuletzt beantragt,

7
die Veränderungssperre vom 24.02.2026 in der Fassung der Bekanntmachung vom 24.07.2026 vorläufig für unwirksam zu erklären.

8
Die Antragsgegnerin verteidigt die Veränderungssperre.

9
Im Übrigen wird auf die Gerichts- und Behördenakten Bezug genommen.

II.

10
Der zulässige Antrag nach § 47 Abs. 6 VwGO ist unbegründet. Hinreichende Hauptsacheerfolgsaussichten sind im Zeitpunkt der Entscheidung des Gerichts nicht zu erkennen, sodass bereits aus diesem Grund der Erlass einer einstweiligen Anordnung ausscheidet.

11
1. 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).

12
2. 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. Die Veränderungssperre konnte rückwirkend in Kraft gesetzt werden (a). Im Übrigen fehlt der Planung weder das erforderliche Mindestmaß an Konkretisierung (b), noch liegen nicht behebbare Mängel der Planung vor (c).

13
a) Die Gemeinde kann einen fehlerhaften Aufstellungsbeschluss nach § 214 Abs. 4 BauGB in einem ergänzenden Verfahren zur Fehlerbehebung nochmals und dann ordnungsgemäß fassen und veröffentlichen oder die unterbliebene oder fehlerhafte Bekanntmachung des gefassten Beschlusses nachholen sowie die Satzung über die Veränderungssperre nach § 16 BauGB sodann erneut bekannt machen. Dabei kann die Gemeinde die Veränderungssperre auch rückwirkend in Kraft setzen, ohne sie erneut beschließen zu müssen (vgl. BVerwG, B.v. 1.10.2009 – 4 BN 34.09 – NVwZ 2010, 42 Rn. 5 ff.). Über das Vorliegen eines Fehlers muss keine Gewissheit bestehen. Die Gemeinde darf ein ergänzendes Verfahren auch betreiben, wenn sie nicht vom Vorliegen eines Fehlers überzeugt ist, aber aufgekommenen Zweifeln vorsorglich begegnen möchte (vgl. BVerwG, B.v. 20.8.2009 – 4 BN 11.09 – BVerwGE 133, 98 Rn. 31). Sie ist also nicht gezwungen, ihre Satzungen einem unnötigen Risiko auszusetzen. Liegt der angenommene Fehler nicht vor, geht das ergänzende Verfahren ins Leere und bleibt unbeachtlich (vgl. BayVGH, B.v. 14.10.2013 – 1 ZB 12.1976 – BeckRS 2013, 57754 Rn. 17).

14
b) Der künftige Planinhalt ist in einem Mindestmaß bestimmt und absehbar. Die Antragsgegnerin hat die Planungsziele wie folgt formuliert: „Die Grünzone inmitten des Misch- und Wohngebiets soll ohne Bebauung erhalten und gesichert werden, die Anzahl der Wohnungen soll auf acht Wohneinheiten pro Grundstück begrenzt werden, das Maß der zulässigen Nutzung, die überbaubaren Grundstücksflächen sowie die Festlegung der Ausdehnung der Baukörper nach Länge, Breite und Höhe soll festgesetzt, die Grünordnung geregelt werden und eine Ordnung von Garagen- und Nebengebäuden erfolgen.“ Dabei handelt es sich um hinreichend konkrete Planungsziele.

15
c) Es ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht mit hinreichender Deutlichkeit ersichtlich, dass die durch die Veränderungssperre gesicherte Planung an nicht behebbaren Mängeln leidet.

16

aa) Sie 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). In der Begründung des früheren Bebauungsplans Nr. 25, der nunmehr neu aufgestellt werden soll und der deshalb für die jetzigen Planungsabsichten der Gemeinde mit herangezogen werden kann, wird ausgeführt, dass die zentral gelegene, als Pferdekoppel genutzte Fläche auf dem Grundstück der Antragstellerin abgeleitet aus dem rechtskräftigen Flächennutzungsplan als Grünfläche festgesetzt werde, um diese für den äußerst dicht bebauten Ortskern außerordentlich wichtige Freifläche zu erhalten. Die Erhaltung einer Grünfläche in einem dicht bebauten Ortskern kann ohne Zweifel ein von der Gemeinde verfolgtes positives Planungsziel sein, das grundsätzlich im Wege der Festsetzung einer privaten Grünfläche (vgl. § 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB) realisiert werden kann.

17
bb) Zwar ist der Antragstellerin zuzugeben, dass der hiermit zwingend verbundene Entzug von Baurecht (vgl. BayVGH, B.v. 16.12.2025 – 2 N 22.169 – juris Rn. 15 ff.) nur dann zu rechtfertigen ist, wenn die Gemeinde äußerst gewichtige städtebaulich beachtliche Belange anführen kann. Zudem bestehen unter Berücksichtigung der fehlenden Anführung solcher Belange in der zuvor gescheiterten Bauleitplanung gewisse Zweifel daran, ob dies zukünftig gelingen kann. Jedoch ist im jetzigen Planungsstadium nicht mit hinreichender Sicherheit ersichtlich, dass es ausgeschlossen wäre, den Erhalt der Grünfläche ohne weitere Bebauung insoweit ordnungsgemäß abzuwägen. Eine vorweggenommene Normenkontrolle eines antizipierten Bebauungsplans findet im Verfahren der Prüfung der Rechtmäßigkeit einer Veränderungssperre nicht statt.

18
3. Die Antragstellerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen, weil sie unterlegen ist (§ 154 Abs. 1 VwGO). Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 52 Abs. 1 und 8 GKG.