

Titel:

Veränderungssperre, Sicherung von Dauerwohnen als hinreichend konkretisiertes Planungsziel

Normenketten:

BauGB § 14 Abs. 1

GO Art. 32

Schlagworte:

Veränderungssperre, Sicherung von Dauerwohnen als hinreichend konkretisiertes Planungsziel

Tenor

I. Der Antrag wird abgelehnt.

II. Der Antragsteller trägt die Kosten des Verfahrens.

III. Der Streitwert wird auf 10.000 EUR festgesetzt.

Gründe

1

Der Antragsteller begehrt die vorläufige Außervollzugsetzung der Satzung der Antragsgegnerin über die Veränderungssperre für den Bereich des Bebauungsplans Riederer Straße und Ferdinand-Benz Weg.

2

Die Veränderungssperre wurde am 7. Oktober 2025 beschlossen und am 13. Oktober 2025 bekannt gemacht. Sie dient der Sicherung der Planung für den genannten einfachen Bebauungsplan, dessen Aufstellungsbeschluss am jeweils gleichen Tag beschlossen und bekannt gemacht wurde. Beide Beschlüsse wurden vom Planungs-, Bau-, Umwelt- und Verkehrsausschuss der Antragsgegnerin gefasst. Als Ziel der Planung wird im Aufstellungsbeschluss nur „die Sicherung der Dauerwohnnutzung“ angegeben. In der Geschäftsordnung der Antragsgegnerin vom 28. Mai 2020 ist gemäß § 8 Abs. 2 Buchst. b) der Planungs-, Bau-, Umwelt- und Verkehrsausschuss als beschließender Ausschuss bestellt. Der Aufgabenbereich ergibt sich dabei aus § 8 Abs. 4 Nr. 2. Dort wird zunächst der Aufgabenbereich allgemein mit „der Aufstellung oder Änderung von Bauleitplänen und sonstigen Satzungen nach den Vorschriften des Ersten Kapitels des Baugesetzbuchs“ bestimmt. Nachfolgend werden diese Aufgaben wie folgt konkretisiert:

3

„Zu den Angelegenheiten gehören insbesondere:

4

a. Erlass, Änderung und Aufhebung von Bebauungsplänen nach den § 13 (Vereinfachtes Verfahren), § 13 a (Bebauungspläne der Innenentwicklung), § 13 b (Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren) sowie von Satzungen nach § 34 Abs. 4 (sog. Innenbereichssatzungen) und § 35 Abs. 6 (Außenbereichssatzung) des Baugesetzbuches (BauGB) und sonstigen Satzungen nach den Vorschriften des Ersten Kapitels des Baugesetzbuchs sowie aller örtlichen Bauvorschriften im Sinn des Art. 81 der Bayerischen Bauordnung.

5

b. Änderung von Flächennutzungsplänen und Grünordnungsplänen im Zusammenhang

6

mit Einzelbauvorhaben bzw. für Vorhaben nach Buchstabe a).“

7

Der Antragsteller ist Eigentümer eines Grundstücks im von der Veränderungssperre betroffenen Bereich. Er hat einen Bauantrag für die Umnutzung des Erdgeschosses des dortigen Gebäudes von Dauerwohnen in gewerbliche Ferienwohnungsvermietung gestellt. Die Antragsgegnerin verweigerte das gemeindliche

Einvernehmen und ergriff die genannten Maßnahmen. Die Entscheidung über den Bauantrag wurde von der Behörde bis zur Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs über den ebenfalls anhängigen Normenkontrollantrag in der Hauptsache daraufhin ruhend gestellt.

8

Der Antragsteller meint, Veränderungssperre und Aufstellungsbeschluss seien verfahrensfehlerhaft zustande gekommen. Außerdem sei die Planung nicht hinreichend konkretisiert.

9

Er beantragt,

10

die Veränderungssperre einstweilen außer Vollzug zu setzen.

11

Die Antragsgegnerin verteidigt die Veränderungssperre.

12

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

II.

13

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO hat keinen Erfolg.

14

1. Der Antrag ist zwar zulässig, insbesondere ist der Antragsteller antragsbefugt im Sinne des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO.

15

Gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO ist im Normenkontrollverfahren jede natürliche oder juristische Person antragsbefugt, die geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Die Möglichkeit einer Verletzung in subjektiven Rechten folgt hier daraus, dass die Veränderungssperre gemäß § 14 Abs. 1 Nr. 1 BauGB in ihrem Geltungsbereich bewirkt, dass Vorhaben im Sinne des § 29 BauGB nicht durchgeführt werden dürfen. Dadurch wird der Antragsteller, dessen Grundstück im Bereich der Veränderungssperre liegt, in seinen aus dem Eigentumsrecht nach Art. 14 Abs. 1 GG folgenden Nutzungsmöglichkeiten eingeschränkt. Konkret äußert sich dies darin, dass ihm bislang keine Baugenehmigung erteilt worden ist.

16

2. Der Antrag hat in der Sache aber keinen Erfolg.

17

Gemäß § 47 Abs. 6 VwGO kann das Gericht auf Antrag eine einstweilige Anordnung erlassen, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten ist. Prüfungsmaßstab sind regelmäßig zunächst die Erfolgsaussichten des in der Hauptsache anhängigen Normenkontrollantrags, soweit sich diese im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes bereits absehen lassen. Ergibt diese Prüfung, dass der Normenkontrollantrag voraussichtlich unzulässig oder unbegründet sein wird, ist der Erlass einer einstweiligen Anordnung nicht im Sinne von § 47 Abs. 6 VwGO geboten. Erweist sich dagegen, dass der Antrag nach § 47 Abs. 1 VwGO zulässig und (voraussichtlich) begründet sein wird, ist dies ein wesentliches Indiz dafür, dass dessen Vollzug suspendiert werden muss. In diesem Fall kann eine einstweilige Anordnung ergehen, wenn dessen (weiterer) Vollzug vor einer Entscheidung im Hauptsacheverfahren Nachteile befürchten lässt, die unter Berücksichtigung der Belange des Antragstellers so gewichtig sind, dass eine vorläufige Regelung mit Blick auf die Wirksamkeit und Umsetzbarkeit einer für den Antragsteller günstigen Hauptsacheentscheidung unaufschiebbar ist. Lassen sich die Erfolgsaussichten des Normenkontrollverfahrens nicht abschätzen, ist über den Erlass einer einstweiligen Anordnung im Wege einer Folgenabwägung zu entscheiden. Gegenüberzustellen sind die Folgen, die eintreten würden, wenn die einstweilige Anordnung nicht erginge, der Normenkontrollantrag aber Erfolg hätte, und die Nachteile, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, der Antrag nach § 47 Abs. 1 VwGO aber erfolglos bliebe. Die für den Erlass der einstweiligen Anordnung sprechenden Erwägungen müssen die gegenläufigen Interessen dabei deutlich überwiegen, mithin so schwer wiegen,

dass der Erlass der einstweiligen Anordnung – trotz offener Erfolgsaussichten in der Hauptsache – dringend geboten ist (vgl. zum Ganzen BVerwG, B.v. 30.4.2019 – 4 VR 3.19 – juris Rn. 4; B.v. 25.2.2015 – 4 VR 5.14 – juris Rn. 12).

18

In Ansehung dieser Grundsätze ist der Erlass einer einstweiligen Anordnung vorliegend nicht geboten, da der Antrag auch in der Hauptsache voraussichtlich ohne Erfolg bleiben wird. Voraussetzungen für die Rechtmäßigkeit einer Veränderungssperre im Sinne von § 14 Abs. 1 BauGB sind ein wirksamer Aufstellungsbeschluss, eine hinreichend konkretisierte Planung und ein Sicherungsbedürfnis. Sämtliche liegen hier vor.

19

a) Der Erlass einer Veränderungssperre setzt nach § 14 Abs. 1 BauGB voraus, dass die Gemeinde den Beschluss gefasst hat, einen Bebauungsplan aufzustellen. Das Vorliegen eines solchen Beschlusses ist eine materielle Rechtmäßigkeitsvoraussetzung der Veränderungssperre. Der Beschluss muss von dem zuständigen Gemeindeorgan gefasst werden. Die Frage, welches Organ der Gemeinde den Aufstellungsbeschluss zu fassen hat, ist im Baugesetzbuch nicht geregelt, sondern bleibt dem Landesrecht überlassen. Nachdem hier ersichtlich kein Fall von Art. 37 GO vorliegt, ist zunächst die grundsätzliche Zuständigkeit des Gemeinderats gegeben (Art. 29 GO).

20

Den Beschluss gefasst hat tatsächlich der Planungs-, BauUmwelt- und Verkehrsausschuss der Antragsgegnerin. Eine Übertragung der Beschlussfassung über die Aufstellung von Bebauungsplänen (und den Erlass von Veränderungssperren) auf einen Ausschuss ist nach Art. 29 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 GO grundsätzlich möglich. Sie ist hier auch wirksam durch die allgemeine Beschreibung des übertragenen Aufgabenbereichs erfolgt. Dem steht – wie aber der Antragsteller meint – nicht entgegen, dass in der nachfolgenden konkreten Aufzählung der Erlass von Bebauungsplänen im Normalverfahren nicht genannt ist, nachdem diese, wie die Verwendung des Wortes „insbesondere“ zeigt, nur beispielhaft ist. Auch aus dem Vortrag des Antragstellers, der Gemeinderat der Antragsgegnerin habe in jüngerer Zeit selbst die Aufstellung von anderweitigen Bebauungsplänen im Normalverfahren beschlossen, ergibt sich nichts anderes. Der Gemeinderat kann auch dann, wenn Aufgaben wirksam auf einen Ausschuss übertragen wurden, diese im Einzelfall dadurch wieder an sich ziehen, dass er sich selbst der übertragenen Aufgabe annimmt (vgl. Hölzl/Hien/Geiger, Gemeindeordnung, Loseblatt Stand 2026, Art. 32 Anm. II 5; Bauer/Böhle/Ecker, Bayerische Kommunalgesetze, Loseblatt, Stand 2025, Art. 32 GO Rn. 8).

21

Soweit der Antragsteller noch vorträgt, bezüglich der Beschlussfassung über die Veränderungssperre sei nicht aufklärbar, welche Entwurfsfassung der Beratung zugrunde gelegen habe, ist dies nicht nachvollziehbar. Die Entwurfsfassung datierte vom 7. Oktober 2025, wurde im Ratsinformationssystem der Antragsgegnerin zum entsprechenden Tagesordnungspunkt den Stadträten zur Beschlussfassung vorgestellt und dort wurde auch die einstimmig hierzu erfolgte Beschlussfassung vermerkt (vgl. S. 6 – 8 der Normenaufstellungsakten).

22

b) Auch in sonstiger Hinsicht sind die Voraussetzungen für den Erlass einer Veränderungssperre nach § 14 Abs. 1 BauGB erfüllt. Gemäß § 14 Abs. 1 BauGB kann die Gemeinde, wenn ein Beschluss über die Aufstellung eines Bebauungsplans gefasst ist, zur Sicherung der Planung für den künftigen Planbereich eine Veränderungssperre u. a. mit dem Inhalt beschließen, dass Vorhaben im Sinne des § 29 BauGB nicht durchgeführt oder bauliche Anlagen nicht beseitigt werden dürfen.

23

aa) Eine Veränderungssperre darf erst erlassen werden, wenn die Planung, die sie sichern soll, ein Mindestmaß dessen erkennen lässt, was Inhalt des zu erwartenden Bebauungsplans sein soll. Wesentlich ist dabei, dass die Gemeinde bereits positive Vorstellungen über den Inhalt des Bebauungsplans entwickelt hat. Die Anforderungen, die im Zeitpunkt des Erlasses einer Veränderungssperre an die Konkretisierung der planerischen Vorstellungen der Gemeinde zu stellen sind, sind mit Rücksicht auf die gemeindliche Planungshoheit gering (vgl. OVG SH, U.v. 26.8.2022 – 1 KN 12/20 – juris Rn. 36). Eine Negativplanung, die sich darin erschöpft, einzelne Vorhaben auszuschließen, reicht jedoch nicht aus. Denn wenn Vorstellungen über die angestrebte Art der baulichen Nutzung der betroffenen Grundflächen fehlen, ist der Inhalt des zu

erwartenden Bebauungsplans noch offen. Die nachteiligen Wirkungen der Veränderungssperre wären – auch vor dem Hintergrund des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG – nicht erträglich, wenn sie zur Sicherung einer Planung dienen sollte, die sich in ihrem Inhalt noch in keiner Weise absehen lässt. Ein Mindestmaß an konkreter planerischer Vorstellung gehört auch zur Konzeption des § 14 BauGB. Nach § 14 Abs. 2 Satz 1 BauGB kann eine Ausnahme von der Veränderungssperre zugelassen werden, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen. Ob der praktisch wichtigste öffentliche Belang, nämlich die Vereinbarkeit des Vorhabens mit der beabsichtigten Planung, beeinträchtigt ist, kann aber nur beurteilt werden, wenn die planerischen Vorstellungen der Gemeinde nicht noch völlig offen sind (vgl. BVerwG, U.v. 19.2.2004 – 4 CN 16.03 – juris Rn. 28). Dieses Mindestmaß an Vorstellungen muss geeignet sein, die Entscheidung der Genehmigungsbehörde zu steuern, wenn sie über die Vereinbarkeit des Vorhabens mit der beabsichtigten Planung zu befinden hat (vgl. BVerwG, U.v. 30.8.2012 – 4 C 1.11 – juris Rn. 11). Entsprechende Vorstellungen können sich nicht nur aus Niederschriften über die Gemeinderatssitzung, sondern auch aus allen anderen erkennbaren Unterlagen und Umständen ergeben. Hierzu kann beispielsweise auch die anderen Akten zu entnehmende oder bekannte Vorgeschichte gehören (vgl. BVerwG, B.v. 1.10.2009 – 4 BN 34.09 – juris, Rn. 9). Ob noch hinreichend konkretisierte positiven Planungsabsichten und damit ein Sicherheitsbedürfnis anzunehmen ist oder ob eine unzulässige Negativplanung vorliegt, ist eine im Einzelfall anhand der konkreten Planung zu beantwortende Frage.

24

Ausgehend davon erfüllt das von der Antragsgegnerin formulierte Planungsziel das erforderliche Mindestmaß an Planungsinhalt. Mit der Angabe der Sicherung des Dauerwohnens hat die Antragsgegnerin ausreichend positive planerische Vorstellungen über den Inhalt des Bebauungsplans entwickelt (vgl. BVerwG, B.v. 5.2.1990 – 4 B 191.89, NVwZ 1990, 558). Die Art der Planung muss noch nicht im Einzelnen angegeben werden. Einzelheiten der Planung stehen nicht selten unter dem Vorbehalt von Änderungen im weiteren Planverfahren. Nicht verlangt werden kann daher, dass Art und Maß der vorgesehenen baulichen Nutzung bereits detailliert und abgewogen dargelegt werden können (vgl. BVerwG, U.v. 9.8.2016 – 4 C 5.15 – juris). Die Sicherung des Dauerwohnens ist grundsätzlich ein legitimes Planungsziel einer Gemeinde (vgl. § 1 Abs. 6 Nr. 2 BauGB). Die Notwendigkeit hierzu – die auch vom Antragsteller nicht infrage gestellt wird – ergibt sich im konkreten Fall durch eine von der Antragsgegnerin in Auftrag gegebene und im Jahr 2020 erstellte Wohnraumbedarfsanalyse. Eine Konkretisierung der Planung kann im weiteren Planverfahren ohne weiteres erreicht werden. Nach dem Akteninhalt und allgemein zugänglichen Quellen wie BayernAtlas und Google Maps handelt es sich bei dem vom Aufstellungsbeschluss betroffenen Gebiet um ein allgemeines Wohngebiet, in dem eine – bereits deutlich vorhandene Beherbergungsnutzung – nur ausnahmsweise zulässig ist (§ 4 Abs. 3 Nr. 1 BauNVO). Es wäre der Antragsgegnerin – vorbehaltlich insbesondere einer ordnungsgemäßen Abwägung, die im Zeitpunkt des Aufstellungsbeschlusses noch nicht verlangt werden kann – unbenommen, in einem Bebauungsplan ein allgemeines Wohngebiet festzusetzen, in dem (zukünftig) Betriebe des Beherbergungsgewerbes nicht zulässig wären (vgl. § 1 Abs. 6 Nr. 1 BauNVO). Dass die Planung hierauf abzielt, ist sogar nahezu offensichtlich. Hierin liegt auch keine unzulässige Verhinderungsplanung. Dass in einem bestimmten Baugebiet mit einer Sicherung des Dauerwohnens eine Beschränkung oder sogar ein (zukünftiger) vollständiger Ausschluss von Beherbergungsnutzung einhergeht, ist vielmehr zwangsläufig.

25

bb) Ein Sicherheitsbedürfnis wird vom Antragsteller nicht infrage gestellt und liegt bereits deshalb auf der Hand, da im fraglichen Gebiet – in Konkurrenz zum Dauerwohnen – bereits deutliche Beherbergungsnutzung vorhanden ist und im Fall der Genehmigung des Bauantrags des Antragstellers weiter fortschreiten würde.

26

3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

27

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 1 und 8 GKG.

28

Der Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).