

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 13. Dezember 2016,

Az. 15 N 14.1019

Tenor

I. Der Antrag wird abgelehnt.

II. Der Antragsteller trägt die Kosten des Verfahrens.

III. Die Kostenentscheidung ist gegen Sicherheitsleistung vorläufig vollstreckbar.

IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

1

Der Antragsteller wendet sich als Eigentümer zweier Grundstücke in deren Geltungsbereich gegen die mit Beschluss vom 8. April 2014 erlassene und am 8. Mai 2014 bekannt gemachte sowie mit am 2. Mai 2016 bekannt gemachtem Beschluss vom 4. April 2016 um ein weiteres Jahr verlängerte Veränderungssperre der Antragsgegnerin für den Bereich des Gewerbegebiets an der K... Straße.

2

Der Antragsteller beantragt in der Sache,

3

die Veränderungssperre der Antragsgegnerin für den Bereich des Gewerbegebiets an der K..... Straße vom 8. April 2014 in der Fassung der am 2. Mai 2016 bekannt gemachten Verlängerung für unwirksam zu erklären.

4

Die zu sichernde Planung lasse nicht das zu fordernde Mindestmaß dessen erkennen, was Inhalt des zu erwartenden Bebauungsplans sein soll. Weil ein Bauantrag des Antragstellers den Anlass für die Veränderungssperre gebildet habe, liege eine unzulässige Individualsperre vor. Eine positive Planungskonzeption fehle. Aus dem Aufstellungsbeschluss ergebe sich nur, was alles nicht gebaut werden solle. Da die Antragsgegnerin als geringeren Eingriff auch einen Antrag auf Zurückstellung des Baugesuchs hätte wählen können, sei die Veränderungssperre nicht erforderlich und damit unverhältnismäßig. Das Angebot der Antragsgegnerin vom September 2014, die Grundstücke des Antragstellers im Rahmen eines vorhabenbezogenen Bebauungsplanes auf der Grundlage eines städtebaulichen Vertrags zu überplanen, entlarve die weiter betriebene Verhinderungsplanung.

5

Die Antragsgegnerin beantragt,

6

den Antrag abzulehnen.

7

Da der Geltungsbereich der Veränderungssperre insgesamt sechs Flurnummern und damit eine Vielzahl von Grundstücken erfasse, liege keine nur ein individuelles Grundstück betreffende Maßnahme vor. Es sei unerheblich, dass ein Bauantrag den Anstoß für die Veränderungssperre geboten habe. Die beabsichtigte Planung solle die Entwicklung des Einzelhandels in einem positiven Sinn steuern und sich an dem anfangs noch in Arbeit befindlichen, zwischenzeitlich beschlossenen integrierten Stadtentwicklungskonzept orientieren. Die Annahme des Angebots städtebaulicher Vereinbarungen sei Sache des Antragstellers. Lehne er dies ab, ändere das weder etwas an der Planungshoheit der Antragsgegnerin noch an ihrer mit der Bauleitplanung verfolgten Konzeption. Ein Rangverhältnis zwischen dem Antrag auf Zurückstellung eines Baugesuchs und dem Erlass einer Veränderungssperre bestehe nicht.

8

Wegen des sonstigen Vorbringens und der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakte und den beigezogenen Vorgang der Antragsgegnerin verwiesen.

Entscheidungsgründe

9

Gegenstand des Rechtsstreits ist die ursprüngliche Veränderungssperre in der Gestalt ihrer erstmaligen Verlängerung (vgl. BVerwG, U.v. 19.2.2004 – 4 CN 13/03 NVwZ 2004, 984 = juris Rn. 9). Der dagegen erhobene Antrag auf Normenkontrolle ist zulässig (vgl. § 47 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 Satz 1 und 2 VwGO, Art. 5 Satz 1 AGVwGO); er hat in der Sache jedoch keinen Erfolg.

10

1. Die Satzung über die Veränderungssperre für den Bereich des Gewerbegebiets K..... Straße in der Stadt F... weist in formeller Hinsicht (vgl. § 16 Abs. 1, Abs. 2 Satz 2 BauGB) keine Fehler auf.

11

2. Die in § 14 Abs. 1 BauGB genannten und im Übrigen von der Rechtsprechung entwickelten Voraussetzungen (vgl. zusammenfassend König, Baurecht Bayern, 5. Aufl. 2015, Rn. 331 bis 333) für den Erlass dieser Veränderungssperre liegen gleichfalls vor.

12

2.1 Die Antragsgegnerin hat am 8. April 2014 u.a. die Aufstellung des Bebauungsplanes beschlossen (vgl. Beschluss Nr. 1. zu TOP 1. der 29. Sitzung des – insoweit beschließenden, vgl. § 8 2.a GeschO – Bauausschusses). Neben der Benennung der im Planungsgebiet befindlichen sieben Grundstücke, von denen zwei dem Antragsteller gehören, enthält der Beschluss folgenden Wortlaut:

13

„Der Bauausschuss beschließt für die im Flächennutzungsplan als Gewerbegebiet dargestellte Fläche an der K..... Straße die Aufstellung eines Bebauungsplanes nach § 13a BauGB für ein Gewerbegebiet.

14

Das Planungsgebiet soll die Grundstücke FlNr....mit einer Gesamtfläche von 39.330 m² umfassen.

15

Planungszweck ist die Steuerung der möglichen Einzelhandelsentwicklung insbesondere die räumliche Begrenzung der Einzelhandelsnutzung und die Begrenzung der überbaubaren Fläche, die Einschränkung einer Einzelhandelsentwicklung auf den Bereich der für F... nicht-zentralrelevanten Sortimente sowie der Anschluss an die öffentlichen Verkehrsflächen. Für Vergnügungsstätten und Spielhallen soll keine Ausnahme vorgesehen werden. Eine Parzellierung des Planungsgebiets soll nicht erfolgen.“

16

Der Aufstellungsbeschluss wurde gemäß § 10 Abs. 1 Satz 2 BauGB durch Anschlag an die Amtstafeln am 10. April 2014 ortsüblich bekannt gemacht.

17

Unter TOP 2. der Sitzung vom 8. April 2014 fasste die Antragsgegnerin den Beschluss einer Satzung über die Veränderungssperre für den vorgenannten Planbereich. Dieser wurde erstmals am 14. April 2014 bekannt gemacht und – nach Berichtigung des zunächst fehlerhaften Jahres der Beschlussfassung (2013 statt 2014) in der Bekanntmachungsverfügung – am 8. Mai 2014 erneut in ortsüblicher Weise veröffentlicht.

18

2.2 Der Aufstellungsbeschluss beschreibt den wesentlichen Inhalt der von der Antragsgegnerin ins Auge gefassten Planung, er lässt ohne weiteres „ein Mindestmaß dessen erkennen, was Inhalt des zu erwartenden Bebauungsplans sein soll“ (vgl. BVerwG, U.v. 19.2.2004 – 4 CN 13/03 – NVwZ 2004, 984 = juris Rn. 15 m.w.N.; B.v. 21.10.2010 – 4 BN 26.10 – ZfBR 2011, 160 = juris Rn. 6).

19

Insoweit geht die höchstrichterliche Rechtsprechung davon aus, dass es grundsätzlich erforderlich, aber auch ausreichend ist, dass die Gemeinde im relevanten Zeitpunkt des Erlasses einer Veränderungssperre zumindest Vorstellungen über die Art der baulichen Nutzung besitzt, sei es, dass sie einen bestimmten Baugebietstyp, sei es, dass sie nach den Vorschriften des § 9 Abs. 1 BauGB festsetzbare Nutzungen ins Auge gefasst hat (vgl. BVerwG, B.v. 21.10.2010 a.a.O. juris Rn. 8; U.v. 30.8.2012 – 4 C 1.11 – BVerwGE 144, 82 ff. = juris Rn. 12; BayVGH, U.v. 30.1.2014 – 15 B 11.750 – juris Rn. 23). Dieser Anforderung ist unzweifelhaft genügt. Der Aufstellungsbeschluss benennt als beabsichtigte Art der baulichen Nutzung die Festsetzung eines Gewerbegebiets.

20

Mit der Verlängerung der Veränderungssperre verfolgt die Antragsgegnerin dieses Konzept inhaltlich unverändert weiter. Nachdem § 17 Abs. 1 Satz 3 BauGB insoweit keine besonderen Voraussetzungen aufstellt (vgl. BVerwG, B.v. 8.1.1993 – 4 B 258/92 – BRS 55 Nr. 96 = juris Rn. 4, 5), durfte sie die Veränderungssperre, wie durch den am 2. Mai 2016 bekannt gemachten Beschluss des Bauausschusses vom 4. April 2016 geschehen, um ein Jahr verlängern.

21

Aufgrund des nach Lage der Dinge nicht mit dem Planungskonzept der Gemeinde übereinstimmenden Vorhabens des Antragstellers steht das erforderliche Sicherungsbedürfnis außer Frage.

22

2.3 Die übrigen Einwände des Antragstellers (unzulässige Individualsperre, Verhinderungsplanung, fehlende Verhältnismäßigkeit) entbehren – jeglicher – Grundlage.

23

2.3.1 Abgesehen davon, dass eine Veränderungssperre nicht schon deshalb Bedenken begegnete, weil sie nur für wenige oder nur für ein einziges Grundstück erlassen wurde (BVerwG, U.v. 10.9.1976 – IV C 39.74 – BVerwGE 51, 121 = juris Ls. 2 und Rn. 33), liegt auch keine „Individualsperre“ in diesem Sinn vor. Die Veränderungssperre erfasst sieben Grundstücke mit einer Gesamtfläche von ca. 39.330 m².

24

Die Gemeinde durfte auch zur Verhinderung des vom Antragsteller zuletzt beantragten Vorhabens tätig werden. Nach § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB haben die Gemeinden die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Es steht daher außer Frage, dass die Antragsgegnerin den Antrag des Antragstellers auf Verlegung („Translozierung“) des auf FlNr. 575/1 genehmigten Verbrauchermarkts zum Anlass nehmen durfte, im fraglichen Bereich planerisch aktiv zu werden (vgl. BVerwG, U.v. 24.11.1989 – 4 C 54/87 – ZfBR 1990, 95 = juris Ls. 1 und Rn.26, 31 ff.: Inkrafttreten eines Bebauungsplans nach der Stellung eines Vorbescheidsantrags). Die Gemeinde darf sich bei der Steuerung der städtebaulichen Entwicklung grundsätzlich von „gemeindepolitischen“ Motiven leiten lassen, sie darf unter Beachtung der dafür geltenden gesetzlichen Regeln Bauleitplanung nach ihren Vorstellungen betreiben (vgl. BVerwG, U.v. 19.2.2004 – 4 CN 16/03 – BVerwGE 120, 138 = juris Rn. 23). Für die Annahme, die Gemeinde könnte im

vorliegenden Fall außerhalb des angesprochenen gesetzlichen Rahmens gehandelt haben, bietet der Sachverhalt keinerlei Anlass.

25

2.3.2 Entsprechendes gilt für die Behauptung, es läge eine „Verhinderungsplanung“ vor. Was nach der insoweit ausschlaggebenden Sicht der Gemeinde mit der hier verfolgten Bauleitplanung einschließlich der streitigen Veränderungssperre vor allem verhindert werden soll, ist eine städtebauliche Fehlentwicklung des Einzelhandels in Bezug auf Standorte und Sortimente im Gesamtort sowie die Ansiedlung von Vergnügungsstätten und Spielhallen im konkreten Plangebiet. Das sind legitime Ziele einer Bauleitplanung, vgl. die nach § 1 Abs. 6 Nr. 4, Nr. 8 Buchst. a und Nr. 11 BauGB bei der Aufstellung der Bauleitpläne insbesondere zu berücksichtigenden Gesichtspunkte und Belange. Dass im Rahmen dessen ganz bestimmte Vorstellungen einzelner Bauantragsteller „verhindert“ werden, liegt in der Natur der Sache jeglicher planerischer Aktivitäten. Der von Art. 14 Abs. 1 GG gewährte Schutz des Grundeigentums umfasst nicht die bestmögliche wirtschaftliche Verwertung desselben (vgl. BVerfG, B.v. 23.9.1992 – 1 BvL 15/85, 1 BvL 36/87 – BVerfGE 87, 114 = juris Rn. 99, 101, 117: Pachtpreisbindung für Kleingärten).

26

2.3.2 Der Erlass einer Veränderungssperre nach § 14 Abs. 1 BauGB und die Möglichkeit, nach § 15 BauGB bei der Baugenehmigungsbehörde die Zurückstellung von Baugesuchen zu beantragen, stehen untereinander nicht in einem Rangverhältnis. Es steht der Gemeinde grundsätzlich frei, sich für eines der beiden Sicherungsmittel zu entscheiden und entweder nur die Genehmigung oder Verwirklichung eines konkreten Vorhabens durch Verwaltungsakt verhindern oder unterbinden zu lassen oder einen über den Einzelfall hinaus allgemein gültigen, materiellen Versagungsgrund zu schaffen. Die Gemeinde darf sich bei ihrer Entscheidung für das im Einzelfall zu ergreifende Sicherungsinstrument am Gesichtspunkt der Erforderlichkeit orientieren (vgl. BayVerfGH, E.v. 21.6.2016 – Vf. 15-VII-15 – juris Rn. 52 unter Hinweis auf OVG

Lüneburg, U.v. 16.6.1982 – 1 A 194/80 – BauR 1982, 557 f.: Beim Erlass einer Veränderungssperre findet prinzipiell keine „Abwägung“ statt; ebenso ist ein „Sicherungsermessen“ regelmäßig zu verneinen). Vor diesem Hintergrund hat sich die Antragsgegnerin rechtsfehlerfrei für das Instrument der Veränderungssperre entschieden. In der Vorlage zum Beschluss vom 8. April 2014 wird nachvollziehbar ausgeführt, dass zwar jeweils auch eine Zurückstellung von Bauanträgen beantragt werden könnte. Davon würden allerdings sonstige wertsteigernde Investitionen und alle nicht genehmigungs-, zustimmungs- oder anzeigepflichtigen Veränderungen nicht erfasst bzw. die Stadt müsste in jedem Einzelfall eine vorläufige Untersagung beantragt werden. Deshalb werde vorgeschlagen, eine Veränderungssperre für das Gewerbegebiet zu erlassen.

27

Die ursprüngliche Einschätzung der Antragsgegnerin, dass die Bauleitplanung für das Gewerbegebiet an der K..... Straße wegen ihrer Einbindung in das integrierte städtebauliche Entwicklungskonzept für den Gesamtort längere Zeit beanspruchen werde als die auf zwölf Monate begrenzte Zurückstellung eines Baugesuchs gemäß § 15 BauGB, ist ebenfalls nicht zu beanstanden. Der weitere Ablauf des Verfahrens bestätigt die Richtigkeit dieser Annahme.

28

Unabhängig davon handelt es sich in beiden Fällen um eine verfassungsrechtlich unbedenkliche Inhalts- und Schrankenbestimmung des Grundeigentums (vgl. zur zweiten Verlängerung einer Veränderungssperre nach § 17 Abs. 2 BBauG: BVerwG, U.v. 10.9.1976 – IV C 39.74 – BVerwGE 51, 121 = juris Rn. 39).

29

3. Kosten: § 154 Abs. 1 VwGO. Vorläufige Vollstreckbarkeit: § 167 VwGO, § 709 Satz 1, § 708 Nr. 11 ZPO.

30

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

31

Beschluss

32

Der Streitwert wird auf 10.000 Euro festgesetzt.

33

Gründe

34

Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf § 52 Abs. 1 und 8 GKG unter Berücksichtigung der Nr. 9.8.1 des Streitwertkatalogs 2013 für die Verwaltungsgerichtsbarkeit (NVwZ-Beilage 2013, 57).