

Oberverwaltungsgericht Lüneburg

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

§ 14 BauGB, §§ 4, 11 BauNVO

- 1. Nur wenn die Gemeinde bereits hinreichende positive Vorstellungen über den Inhalt des Bebauungsplans entwickelt hat, ist sie in der Lage, sachgerecht über eine gemäß § 14 Abs. 2 Satz 1 BauGB mögliche Ausnahme zu entscheiden. Dabei ist es grundsätzlich erforderlich, aber auch ausreichend, dass die Gemeinde zum maßgeblichen Zeitpunkt 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 bis 2a BauGB festsetzbare Nutzungen ins Auge gefasst hat.**
- 2. Die Gemeinde darf ein konkretes Vorhaben, dessen Verwirklichung sie verhindern möchte, zum Anlass für eine Veränderungssperre nehmen, wenn sie mit der negativen Zielvorstellung zugleich hinreichend konkretisierte positive Planungsabsichten verbindet (vgl. nur Senat, Urt. v. 5.12.2001 - 1 K 473/99 -, juris Rn. 22 = BRS 64 Nr. 27).**

OVG Lüneburg, Urteil vom 15.01.2015, Az.: 1 KN 61/14

Tenor:

Der Antrag wird abgelehnt.

Die Antragsteller tragen die Kosten des Verfahrens als Gesamtschuldner.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Die Vollstreckungsschuldner können die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110% des auf Grund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Vollstreckungsgläubigerin zuvor Sicherheit in Höhe von 110% des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

Die Antragsteller wenden sich gegen die Veränderungssperre für den Bereich des Bebauungsplans Nr. 25 C „G. Ost“, weil diese der Genehmigung eines bereits errichteten Bauvorhabens mit fünf Ferien- und zwei Dauerwohnungen entgegensteht.

2

Die Antragsteller sind Eigentümer des Baugrundstücks H. Straße 23 im Stadtgebiet der Antragsgegnerin. Mit Baugenehmigung vom 10. Februar 2012 gestattete ihnen der Landkreis I. als Bauaufsichtsbehörde die Errichtung eines Apartmenthauses mit vier Wohneinheiten auf zwei Etagen. Keller und Dachgeschoss des Gebäudes sollten nicht zu Wohnzwecken ausgebaut werden. Tatsächlich errichteten die Antragsteller ein Gebäude mit insgesamt sieben Wohneinheiten unter Nutzung von Dachgeschoss und Keller. Von diesen sieben Wohneinheiten sollen fünf als Ferienwohnungen vermietet und weitere zwei als Dauerwohnungen genutzt werden. Die Nutzung dieses Gebäudes untersagte der Landkreis I. mit Verfügung vom 15. Oktober 2013 unter Anordnung der sofortigen Vollziehung und unter Hinweis auf die fehlende Legalisierungswirkung der erteilten Baugenehmigung für das tatsächlich errichtete Gebäude. Einen Antrag auf Eilrechtsschutz lehnte das Verwaltungsgericht Oldenburg mit Beschluss vom 14. April 2014 (- 4 B 7040/13 -), bestätigt durch Senatsbeschluss vom 16. Juni 2014 (- 1 ME 70/14 -, juris = NVwZ-RR 2014, 802), ab. Die Antragsteller haben beim Landkreis I. verschiedene Anträge auf nachträgliche Genehmigung des Bauvorhabens in unterschiedlichen Ausführungen gestellt; der Landkreis hat die Anträge abgelehnt, woraufhin die Antragsteller Rechtsmittel eingelegt haben.

3

Das Baugrundstück liegt im Geltungsbereich des seit dem 3. März 2000 rechtswirksamen Bebauungsplans Nr. 25 C der Antragsgegnerin. Der Plan setzt für das Grundstück der Antragsteller sowie die weiteren Grundstücke entlang der H. Straße, der G. Straße, eines Teils der J. Straße, der Straße Am K. und der L. Straße ein Allgemeines Wohngebiet fest. Tatsächlich wird die bauliche Nutzung der Grundstücke von Wohnungen sowie von vermieteten Gästeunterkünften (Pensionszimmer, Ferienapartments und -wohnungen) geprägt.

4

Bereits in seiner Sitzung am 30. Juni 2010 fasste der Verwaltungsausschuss der Antragsgegnerin einen Aufstellungsbeschluss zur 2. Änderung des Bebauungsplans. Die mit der Planänderung angestrebten Ziele beschreibt die Begründung des Beschlusses wie folgt:

5

Im Zuge der Bearbeitung des Bebauungsplanes für den mittleren Siedlungsbereich wird festgestellt, dass auch die Festsetzungen im östlichen Teil teilweise übergroße, siedlungsuntypische Erweiterungen oder Anbauten zulassen. Analog zur Änderung des Bebauungsplans Nr. 25 „G. Mitte“ sollte auch dieser Bebauungsplan geändert werden. Auch wenn hier bislang nicht der Veränderungsdruck wie im mittleren Teil vorliegt, sollte die Änderung beschlossen werden, um ggf. Bauvorhaben zurückstellen zu können.

6

Aus dem Sitzungsprotokoll folgt weiter, dass der Bürgermeister für die geplanten Änderungen „im Moment nur gedankliche Ansätze“ sah und es ihm an dem Erhalt von Dauerwohnraum für D. er gelegen war. Die öffentliche Bekanntmachung des Beschlusses erfolgte in der D. er Badezeitung vom 5. Juli 2010 und erneut vom 19. Juli 2010; als Planungsziele werden hier eine Anpassung der Nutzungsintensität in der Siedlung an die heutigen städtebaulichen Ziele sowie die Festsetzung eines Sondergebiets „Kurwohnzone“ genannt.

7

Anlässlich eines weiteren Bauvorhabens des Antragstellers zu 1) im Plangebiet (Baugrundstück J. Straße 19) erließ der Landkreis I. auf Antrag der Antragsgegnerin unter dem 6. Dezember 2012 einen Zurückstellungsbescheid. Diesen Bescheid erachtete das Verwaltungsgericht Oldenburg in seinem Beschluss vom 12. Februar 2013 (- 4 B

5377/12 -) im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes als rechtswidrig, weil es im Zeitpunkt des Bescheiderlasses an einer hinreichenden Konkretisierung der gemeindlichen Planung gefehlt habe.

8

In seiner Sitzung am 6. März 2013 beschloss der Verwaltungsausschuss der Antragsgegnerin daraufhin, dem Rat den Erlass einer Veränderungssperre vorzuschlagen. Die Begründung des Beschlusses führt aus:

9

Für den Geltungsbereich des Bebauungsplans Nr. 25 C „G. Ost“ wurde am 30.06.2010 der Beschluss zur Einleitung eines Verfahrens zur 1. Änderung gefasst. Seinerzeit war über die konkreten Inhalte des parallelen Verfahrens zum Bebauungsplan für den mittleren Siedlungsteil noch keine politische Einigung in Sicht. Heute setzt sich mehrheitlich die Auffassung durch, dass der Gebietstyp - sowohl für den mittleren Siedlungsteil, als auch für den östlichen - am zutreffendsten über die Festsetzung eines sonstigen Sondergebietes nach § 11 BauNVO beschrieben werden kann. Ebenso wie für den mittleren Siedlungsteil werden für den Bebauungsplan Nr. 25 C Nutzungsfestsetzungen zu treffen sein, die das ausgewogene Nebeneinander der Wohnnutzung und der Kleinbeherbergung (Ferienappartements) vor dem Hintergrund der Bewahrung des gewachsenen Milieus regeln.

10

Aufgrund der besonderen städtebaulichen Qualität des Quartiers werden weitere Festsetzungen zur baulichen Gestaltung und der Ausnutzung der Grundstücke zu treffen sein. Folgende Planinhalte sollen im Bebauungsplan Niederschlag finden:

11

- Festsetzung eines sonstiges Sondergebietes (§ 11 BauNVO) „Dauerwohnen und Gästebeherbergung“ mit Regelungen zur Anzahl der zulässigen Wohnungen und Ferienappartements

12

- Differenzierte Festsetzung der zulässigen Geschossigkeiten, Gebäudehöhen, Dachformen und Firstrichtungen zur Sicherung der städtebaulichen Qualität des Quartiers und Bewahrung der aufgelockerten Bebauung mit niedriger baulicher Dichte in der G. -siedlung

13

- Festsetzung von privaten Grünflächen in den hinteren Grundstücksteilen

14

- Örtliche Bauvorschriften zur Gestaltung von baulichen Anlagen, Nebenanlagen, Vorgärten, untergeordneten Bauteilen wie Balkonen, Außentritten, Dachterrassen etc.

15

- Festsetzung von Mindestgrundstücksgrößen.

16

Der Rat folgte dieser Empfehlung in seiner Sitzung am 16. April 2013 und beschloss den Erlass einer Veränderungssperre als Satzung. Deren § 3 - die Vorschrift ist mit „Inhalte der Planänderung“ überschrieben - wiederholt die vorstehenden Spiegelstriche in ihrem vollen Wortlaut. Der Satzungsbeschluss wurde im Amtsblatt für den Landkreis I. und für die Stadt M. vom 26. April 2013 bekannt gemacht.

17

Die Antragsteller haben am 10. April 2014 einen Normenkontrollantrag gestellt. Der Antrag sei zulässig, denn der Bebauungsplan Nr. 25 C lasse nach dem bisherigen Verständnis der Antragsgegnerin und des Landkreises I. Ferienwohnungen zu. Die

gegenteilige Rechtsauffassung sei jedenfalls umstritten. Der Antrag sei auch begründet. Die Planungsabsichten der Antragsgegnerin seien zum Zeitpunkt des Erlasses der Veränderungssperre inhaltlich nicht in einem Mindestmaß konkretisiert gewesen; der Beschluss des Verwaltungsgerichts Oldenburg beanspruche weiterhin Gültigkeit. Erst im Oktober 2013 sei ein Planungsauftrag an ein Planungsbüro vergeben worden. Der Antragsgegnerin sei es zuvor lediglich darum gegangen, das weitere Vorhaben des Antragstellers zu 1) zu verhindern. Eine solche Negativplanung reiche nicht aus. Zudem sei die Planung auf ein unzulässiges Planungsziel gerichtet; ein Sondergebiet, das Ferienwohnungen und Dauerwohnungen gleichermaßen aufnehme, sei von den Bestimmungen der Baunutzungsverordnung nicht gedeckt.

18

Die Antragsteller beantragen,

19

die vom Rat der Antragsgegnerin am 16. April 2013 als Satzung beschlossene Veränderungssperre für den Geltungsbereich des Bebauungsplans Nr. 25 C „G. Ost“ für unwirksam zu erklären.

20

Aus dem schriftsätzlichen Vorbringen der Antragsgegnerin folgt ihr Antrag,

21

den Antrag abzulehnen.

22

Sie hält ihre Planungsabsichten zum Zeitpunkt der Beschlussfassung für hinreichend konkretisiert. Aus der Sitzungsvorlage und dem Satzungstext selbst ergebe sich in einem die gesetzlichen Anforderungen deutlich übersteigenden Maße, welche Planungsabsichten sie verfolgt habe. Dass Anlass zur Nutzung von Plansicherungsinstrumenten ein Vorhaben des Antragstellers zu 1) gewesen sei, treffe zu, ändere aber an der Wirksamkeit der Veränderungssperre nichts. Die Planung sei mittlerweile weit fortgeschritten; im zweiten Quartal 2015 stehe der Satzungsbeschluss an.

23

Wegen der weiteren Einzelheiten des Vorbringens der Beteiligten und des Sachverhalts wird auf die Gerichtsakte und die Beiakten verwiesen, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sind.

Entscheidungsgründe:

Der Normenkontrollantrag hat keinen Erfolg.

25

Der Normenkontrollantrag ist zulässig; den Antragstellern fehlt nicht das Rechtsschutzbedürfnis. Der Antrag ist nicht schlechthin ungeeignet, ihre Rechtsstellung zu verbessern. Zwar ist ihr Bauvorhaben, das neben Dauerwohnungen auch Ferienwohnungen umfasst, nach dem Bebauungsplan Nr. 25 C in der geltenden Fassung nach den Maßstäben der ständigen Rechtsprechung sowohl des Senats als auch des Bundesverwaltungsgerichts nicht genehmigungsfähig, sodass nicht bloß die Veränderungssperre einer Genehmigung des Vorhabens entgegensteht. Der geltende Plan setzt für das Grundstück der Antragsteller ein Allgemeines Wohngebiet fest. Im Allgemeinen Wohngebiet sind Ferienwohnungen, die auf die Selbstversorgung der Bewohner ausgerichtet sind und nicht von substanziellen hotelartigen Nebenleistungen

begleitet werden, nach der Rechtsprechung unzulässig. Es handelt sich weder um Wohnen i. S. von § 4 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 1 BauNVO (vgl. BVerwG, Urt. v. 11.7.2013 - 4 CN 7.12 -, juris Rn. 11 f. = BVerwGE 147, 138; Senat, Beschl. v. 18.7.2008 - 1 LA 203/07 -, juris Rn. 12 = BauR 2008, 2022 = BRS 73 Nr. 168; Beschl. v. 22.11.2013 - 1 LA 49/13 -, juris Rn. 18 f. = NVwZ-RR 2014; Urt. v. 18.9.2014 - 1 KN 123/12 -, juris Rn. 22 = ZfBR 2014, 767; OVG MV, Urt. v. 19.2.2014 - 3 L 212/12 -, juris Rn. 37 = BauR 2015, 81; OVG Münster, Urt. v. 17.1.1996 - 7 A 166/96 -, juris Ls. 3) noch um einen Beherbergungsbetrieb i. S. von § 4 Abs. 3 Nr. 1 BauNVO bzw. einen Teil eines solchen (vgl. BVerwG, Beschl. v. 8.5.1989 - 4 B 78.89 -, juris Rn. 3 = NVwZ 1989, 1060 = BRS 49 Nr. 66; Senat, Urt. v. 24.7.2013 - 1 LB 245/10 -, juris Rn. 19 = BauR 2014, 229; Beschl. v. 22.11.2013, a. a. O.; Urt. v. 18.9.2014, a. a. O.; OVG MV, Urt. v. 19.2.2014, a. a. O., Rn. 42 ff.; OVG Münster, Urt. v. 17.1.1996, a. a. O., Ls. 2). Auch eine Einstufung als sonstiger nicht störender Gewerbebetrieb i. S. von § 4 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO dürfte im Hinblick auf § 10 BauNVO ausscheiden (vgl. Senat, Urt. v. 24.7.2013 - 1 LB 245/10 -, juris Rn. 20 ff.).

26

Diese Rechtsprechung wird in der Literatur allerdings in Zweifel gezogen (Einstufung als Beherbergungsbetrieb: Stock, in: König/Roeser/Stock, BauNVO, 3. Aufl. 2014, § 3 Rn. 24 und 41 sowie § 4a Rn. 25; ders. in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 4 BauNVO Rn. 114 <Stand der Bearbeitung: September 2013>; Einstufung als Wohnen: Fickert/Fieseler, BauNVO, 11. Aufl. 2008, § 3 Rn. 10.1; Einstufung als sonstiger nicht störender Gewerbebetrieb: Reidt/von Landwüst, UPR 2015, 12 <12 f.>; weitere Nachweise bei OVG MV, Urt. v. 19.2.2014, a. a. O.). Vor diesem Hintergrund ist eine Entscheidung in der Sache geeignet, die Rechtsstellung der Antragsteller zu verbessern, weil sie dies in die Lage versetzt, die vorstehende, ihrer Auffassung nach unzutreffende Rechtsauffassung zur Unzulässigkeit von Ferienwohnungen im Allgemeinen Wohngebiet gegebenenfalls gerichtlich überprüfen zu lassen.

27

Der Antrag ist unbegründet.

28

Die Veränderungssperre ist wirksam. Sie weist weder formelle noch materielle Fehler auf.

29

Gemäß § 14 Abs. 1 BauGB kann die Gemeinde zur Sicherung der Planung für den künftigen Planbereich eine Veränderungssperre beschließen, wenn sie einen Beschluss über die Aufstellung eines Bebauungsplans gefasst hat. Ein solcher Beschluss - hier vom 30. Juni 2010 - lag zum Zeitpunkt der Beschlussfassung des Rates über die Veränderungssperre in seiner Sitzung am 16. April 2013 vor.

30

Die Veränderungssperre ist zur Sicherung der Bauleitplanung der Antragsgegnerin erforderlich. Das setzt voraus, dass die Planung zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über die Veränderungssperre bereits ein Mindestmaß dessen erkennen lässt, was Inhalt des zu erwartenden Bebauungsplans sein soll. Nur wenn die Gemeinde bereits hinreichende positive Vorstellungen über dessen Inhalt entwickelt hat, ist sie in der Lage, sachgerecht über eine gemäß § 14 Abs. 2 Satz 1 BauGB mögliche Ausnahme zu entscheiden. Dabei ist es grundsätzlich erforderlich, aber auch ausreichend, dass die Gemeinde zum maßgeblichen Zeitpunkt 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 bis 2a BauGB festsetzbare Nutzungen ins Auge gefasst hat (vgl. BVerwG, Urt. v. 19.2.2004 - 4 CN 13.03 -, juris Rn. 28 = NVwZ 2004, 984 = BRS 67 Nr. 118; Urt. v. 30.8.2012 - 4 C 1.11 -, juris Rn. 12 = BVerwGE 144, 82 = BRS 79 Nr. 18). Solche Vorstellungen müssen sich nicht allein aus der Niederschrift der

Ratssitzung ergeben. Zulässig ist darüber hinaus der Rückgriff auf alle anderen erkennbaren Unterlagen und Umstände (vgl. BVerwG, Urt. v. 19.2.2004, a. a. O.).

31

Nach diesen Maßgaben begegnet die vorliegende Veränderungssperre keinen rechtlichen Bedenken. Die Planung der Antragsgegnerin war ausweislich der Sitzungsvorlage sowie § 3 der Satzung zum maßgeblichen Zeitpunkt der Beschlussfassung - anders als gegebenenfalls noch zum Zeitpunkt der Entscheidung des Verwaltungsgerichts Oldenburg im Verfahren 4 B 5377/12 - darauf gerichtet, ein sonstiges Sondergebiet „Dauerwohnen und Gästebeherbergung“ mit Regelungen zur Anzahl der zulässigen Wohnungen und Ferienappartements festzusetzen und das Maß der baulichen Nutzung zur Sicherung der städtebaulichen Qualität des Quartiers und Bewahrung der aufgelockerten Bebauung mit niedriger baulicher Dichte in der G. siedlung durch weitere Festsetzungen zu begrenzen. Die Antragsgegnerin hatte aus der Entscheidung des Verwaltungsgerichts demzufolge Konsequenzen gezogen und ihre Planungsabsichten deutlich präzisiert. Die angestrebte Art der baulichen Nutzung, auf die es zur Beurteilung des Konkretisierungsgrades besonders ankommt, stand ebenso fest wie der planerische Ausgangspunkt für Festsetzungen zum Maß der baulichen Nutzung. Dass es sich dabei - wie die Antragsteller anklingen lassen - nur um vorgeschobene Zielsetzungen gehandelt haben könnte, ist nicht ersichtlich. Die Festsetzung zur Art der baulichen Nutzung entspricht der vorhandenen baulichen Prägung des Gebiets; sie hat zudem Eingang in alle Entwurfsfassungen des mittlerweile weit fortgeschrittenen Planungsverfahrens gefunden. Auch die bewahrende Zielsetzung der vorgesehenen Festsetzungen zum Maß der baulichen Nutzung spiegeln die vorliegenden Entwürfe wider.

32

Das Sicherheitsbedürfnis der Antragsgegnerin steht nicht in Frage. Es handelt sich entgegen der Auffassung der Antragsteller nicht um eine unzulässige Negativplanung, deren einziges Anliegen es ist, ein Vorhaben des Antragstellers zu 1) zu verhindern. Die Gemeinde darf ein konkretes Vorhaben, dessen Verwirklichung sie verhindern möchte, zum Anlass für eine Veränderungssperre nehmen, wenn sie mit der negativen Zielvorstellung zugleich hinreichend konkretisierte positive Planungsabsichten verbindet (vgl. nur Senat, Urt. v. 5.12.2001 - 1 K 473/99 -, juris Rn. 22 = BRS 64 Nr. 27). Das ist - wie ausgeführt - der Fall. Dass das Planungsbüro erst zu einem späteren Zeitpunkt, nämlich im Oktober 2013, mit der Erarbeitung eines Planentwurfs beauftragt wurde, ist unschädlich. Die Zeitspanne zwischen dem Erlass der Veränderungssperre und der Beauftragung des Büros ist mit einem halben Jahr so gering, dass sich ein Rückschluss auf eine fehlende Ernsthaftigkeit der Planungsabsichten verbietet. Die erforderliche Beteiligung der Gremien sowie die Auftragsvergabe können ohne weiteres ein halbes Jahr in Anspruch nehmen. Hinzu kommt, dass § 17 Abs. 1 BauGB der Gemeinde zwei Jahre Zeit für ihre Planungen einräumt, die sie um ein Jahr und gemäß § 17 Abs. 2 BauGB - dann allerdings nur unter besonderen Umständen (vgl. zum Maßstab Senat, Beschl. v. 10.1.2014 - 1 MN 190/13 -, juris Rn. 16 = NVwZ-RR 2014, 415) - um ein weiteres Jahr verlängern kann. Es ist grundsätzlich Sache der planenden Gemeinde, über die Nutzung dieses Zeitraums zu befinden.

33

Dem Sicherheitsbedürfnis der Antragsgegnerin steht ebenfalls nicht entgegen, dass ihre Planungsabsichten - Festsetzung eines Sondergebietes, das sowohl Dauer- als auch Ferienwohnungen aufnehmen soll - nach Auffassung der Antragsteller auf ein rechtswidriges Ziel gerichtet sind. Erstens wird im Rahmen der gerichtlichen Kontrolle einer Veränderungssperre der in Aussicht genommene Bebauungsplan nicht nach Art eines vorgezogenen Normenkontrollverfahrens geprüft. Es reicht aus, wenn die planerische Konzeption der Antragsgegnerin mit den Mitteln des Städtebaurechts nicht schlechthin unerreichbar ist (vgl. Senat, Urt. v. 13.8.2013 - 1 KN 69/11 -, juris Rn. 22

und 27 = BauR 2014, 72). Dass ein solcher Fall vorliegen könnte, tragen die Antragsteller nicht vor; im Gegenteil möchten sie auf der Grundlage der Festsetzung eines Allgemeinen Wohngebietes selbst ein Vorhaben realisieren, das Ferien- und Dauerwohnungen gleichermaßen beinhaltet. Zweitens kommt - selbstständig tragend - hinzu, dass der Senat die Zulässigkeit der Festsetzung eines Sondergebietes für Dauer- und Ferienwohnungen jüngst ausdrücklich bejaht hat (vgl. Senat, Urt. v. 18.9.2014 - 1 KN 123/12 -, juris Rn. 21 ff. = ZfBR 2014, 767; zustimmend Reidt/von Landwüst, UPR 2015, 12 <15>). An dieser Rechtsprechung hält der Senat ungeachtet der grundsätzlichen Bedeutung der zugrunde liegenden Rechtsfrage fest.

34

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 und § 159 Satz 2 VwGO.

35

Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i. V. mit § 708 Nr. 11, § 711 ZPO.

36

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