

Verwaltungsgerichtshof München

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

§§ 14, 17 BauGB, § 47 VwGO

- 1. Die Anforderungen, die im Zeitpunkt des Erlasses einer Veränderungssperre an die hinreichende Konkretisierung einer zu sichernden Planung der Gemeinde zu stellen sind, sind mit Rücksicht auf die gemeindliche Planungshoheit gering.**
- 2. Für eine Verhinderungsplanung, die nur vorgeschoben ist, um eine andere Nutzung zu verhindern, besteht kein Sicherheitsbedürfnis im Sinne einer Veränderungssperre.**
- 3. Eine erneute Veränderungssperre ist nach § 17 Abs. 3 BauGB zulässig, wenn die erste Veränderungssperre außer Kraft getreten ist und die Voraussetzungen für ihren Erlass fortbestehen.**

VGH München, Urteil vom 19.12.2019, Az.: 1 N 17.1236

Tenor:

I. Der Antrag wird abgelehnt.

II. Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens.

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

IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

Die Antragstellerin begehrt die Feststellung, dass zwei inzwischen außer Kraft getretene Veränderungssperren des Antragsgegners unwirksam waren.

2

Die Antragstellerin ist Eigentümerin des Grundstücks FlNr. ... der Gemarkung M ... Am 18. Juli 2016 stellte sie einen Antrag auf Erteilung einer Baugenehmigung u.a. für den Neubau eines Doppelhauses, in dem Ferienwohnungen im Nahbereich der Talstation der von ihr betriebenen Bergbahn errichtet werden sollen. Der Antragsgegner, der als Aktionär an der Antragstellerin beteiligt ist, nahm den Antrag der Antragstellerin auf Erteilung einer Baugenehmigung zum Anlass und beschloss am 12. Juli 2016 die Aufstellung des Bebauungsplans Nr. ... „Im S ... (Sondergebiet Berg- und Wintersport)“.

Der Aufstellungsbeschluss wurde am 5. August 2016 bekannt gemacht. Ziel der Bauleitplanung ist die städtebauliche Ordnung, Strukturierung und Sicherung für touristische Zwecke des Bereichs um die K ... bahntalstation. Zur Sicherung der Planung wurde am 11. August 2016 eine Veränderungssperre beschlossen und am 25. August 2016 bekanntgemacht.

3

Am 28. Juni 2017 erhob die Antragstellerin Normenkontrollantrag gegen die Veränderungssperre. Diese Veränderungssperre trat am 25. August 2018 außer Kraft. Der Antragsgegner hat mit Beschluss vom 25. September 2018 die Veränderungssperre mit einer Geltungsdauer bis zum 24. August 2019 erneut beschlossen. Diese Veränderungssperre ist am 2. Oktober 2018 in Kraft getreten und mit In-Kraft-Treten des Bebauungsplans am 25. Juli 2019 außer Kraft getreten.

4

Die Antragstellerin beantragt zuletzt,

I.

5

Es wird festgestellt, dass die Veränderungssperre des Antragsgegners, bekanntgegeben am 25. August 2016, für das Plangebiet des Bebauungsplans Nr. ... „Im S ... (Sondergebiet Berg- und Wintersport)“ unwirksam war.

II.

6

Es wird festgestellt, dass die neuerliche Veränderungssperre des Antragsgegners, bekanntgegeben am 2. Oktober 2018, für das Plangebiet des Bebauungsplans Nr. ... „Im S ... (Sondergebiet Berg- und Wintersport)“ unwirksam war.

7

Sie sei als Eigentümerin eines Grundstücks im Plangebiet antragsbefugt. Die Veränderungssperre beseitige die ansonsten nach § 34 BauGB bestehende Genehmigungsfähigkeit des Vorhabens. Das Landratsamt habe eine Ausnahme nach § 14 Abs. 2 BauGB versagt und mit Schreiben vom 9. Mai 2017 mitgeteilt, dass das gemeindliche Einvernehmen nicht ersetzt werde. Die Veränderungssperre sei unwirksam. Sie diene ausschließlich einer sogenannten Negativplanung sowie der Förderung von Zielen, für deren Verwirklichung die Planungsinstrumente des BauGB nicht bestimmt seien. Die der Planung zugrunde liegenden Überlegungen und Steuerungsziele seien ausschließlich darauf angelegt, den aktuellen Status Quo „einzufrieren“ und ihr Bauvorhaben auszuschließen. Im Plangebiet seien drei unterschiedliche Gebietsfestsetzungen räumlich so eng angeordnet worden, dass diese im Ergebnis enge Baufenster um die Bestandsbebauungen herum ergeben würden. Eine (wenn auch quantitativ noch so untergeordnete) weiterführende städtebauliche Entwicklung sei damit nicht realisierbar. Für die Antragstellerin könnten sogar betriebswirtschaftliche Risiken entstehen. Eine Neugliederung des Plangebiets werde grundlegend vereitelt, obwohl schon die nur vereinzelt vorhandene Bebauung kein städtebaulich geschlossenes Bild biete. Weder sei ein positiver Planungswille erkennbar noch eine in Zukunft umsetzbare städtebauliche Ordnung ablesbar. Die nördlich und südlich an den Planbereich angrenzenden Bauten stellten eine unorganische Siedlungsstruktur dar, die kein städtebaulich geschlossenes Bild biete. Da die mit der Planung zu verhindernde Zersiedelung bereits eingetreten sei, liefe dieser Planungswille zwangsläufig ins Leere. Die engen Baufenster würden im Gegenteil eine Zersiedelung der Landschaft sogar erheblich verfestigen und verhindern, dass aus der zersiedelten Landschaft in Zukunft eine

zusammenhängende Bebauung entstehe. Der Veränderungssperre liege eine intendierte Bauleitplanung zugrunde, die ausschließlich auf sachfremden Erwägungen beruhe. Insbesondere blieben die Belange der Wirtschaft nach § 1 Abs. 6 Nr. 8a BauGB unberücksichtigt. Der Antragsgegner habe u.a. ausweislich der Ausführungen in der Sitzungsniederschrift erwerbswirtschaftliche bzw. unternehmensbezogene Belange zum tragenden Element seiner Planungsüberlegungen gemacht. Für einen planungsrechtlich erheblichen Wirtschaftsbelang fehle es an der erforderlichen städtebaulichen Stoßrichtung und Relevanz. Die der dieser Negativplanung wohl zugrunde liegenden internen Aktionärsstreitigkeiten des Antragsgegners mit einer weiteren Aktionärin, der K ... AG, seien für die Bauleitplanung ohne Belang. Das Vorhaben der Antragstellerin diene dem Fremdenverkehr und stehe im Einklang mit der Bauleitplanung. Die Veränderungssperre sei auch nicht erforderlich nach § 1 Abs. 3 BauGB, weil die bereits im Detail konkretisierte Bauleitplanung unter Verstoß gegen das Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB zustande gekommen sei. Die Beteiligung der Öffentlichkeit nach §§ 3 ff. BauGB, die der Zusammenstellung eines ausreichenden Maßes an Abwägungsmaterial diene, sei erst im Juli/August 2018 durchgeführt worden. Die dort ausgelegte Planung, die unverändert den ersten Planungsstand zeige, sei ein weiterer Beleg dafür, dass es dem Antragsgegner nicht auf die Einhaltung der gesetzlichen Ziele angekommen sei. Der Vorentwurf, der Gegenstand der Sitzung am 12. Juli 2016 gewesen sei, sei bereits sehr weit fortgeschritten gewesen, sodass mit der detaillierten Ausarbeitung bereits vor Fassung des Aufstellungsbeschlusses begonnen worden sei. Die Planung des Antragsgegners sei daher nicht mehr „im Werden“ gewesen. Der Antragsgegner habe nicht darlegen können, warum er die (detaillierte) Planung nicht innerhalb der Regelfrist habe umsetzen können. Schließlich sei die Veränderungssperre auch unter Verstoß gegen das Entwicklungsgebot nach § 8 Abs. 2 BauGB zustande gekommen. Da die Veränderungssperre von Anfang an für den Planbereich des Bebauungsplans unwirksam gewesen sei, habe sie nach Ablauf weder verlängert werden können noch lägen die Voraussetzungen für den Erlass einer Veränderungssperre vor. Das gegen die Ablehnung des Bauantrags beim Verwaltungsgericht München (Az. M 11 K 17.4233) geführte Verfahren sei ruhend gestellt worden. Die Antragstellerin habe ein schutzwürdiges Interesse an der Feststellung der Ungültigkeit der Veränderungssperren, da ihr aufgrund der Verweigerung der Erteilung des gemeindlichen Einvernehmens die Baugenehmigung für die Errichtung eines Doppelhauses versagt worden sei. Sie habe zwischenzeitlich sowohl gegen den Antragsgegner als auch gegen den Freistaat Bayern Klage wegen Schadensersatzansprüchen aus Amtshaftung erhoben. Zudem begründe die sach- und zweckfremde Motivlage zum Gebrauch der städtebaulichen Instrumente für Ziele außerhalb des Bauplanungsrechts eine Haftung des Antragsgegners. Die Rechtsverfolgung sei nicht offenkundig aussichtslos. Es liege ein Schaden in Gestalt von fruchtlos aufgewendeten Planungskosten, entgangenen Mieteinnahmen, Kosten für die Rechtsverteidigung und besonderen Beratungsleistungen vor.

8

Der Antragsgegner beantragt,

9

Der Antrag wird abgelehnt.

10

Der Antrag sei unbegründet, da die angegriffenen Veränderungssperren wirksam seien. Die Bekanntmachung der am 11. August 2016 beschlossenen Veränderungssperre weise, ebenso wie die Veränderungssperrensatzung vom 23. August 2016, darauf hin, dass sich der Geltungsbereich der Veränderungssperre aus dem Lageplan des Marktes (Stand: 1. Juli 2016) ergebe. Soweit § 2 des Satzungstextes auf einen Lageplan vom 27. Juli 2016 verweise, handle es sich um einen Schreibfehler; ein Lageplan vom 27. Juli 2016 existiere nicht. Der Satzung sei ein Lageplan mit Datum 1. Juli beigelegt. Der Umgriff der Veränderungssperre sei deckungsgleich mit dem Umgriff der in der Sitzung

des Marktgemeinderats am 12. Juli 2016 beschlossenen Aufstellung des Bebauungsplans Nr. ... Die Gegenstände des beabsichtigten Bebauungsplans wie auch der Veränderungssperre seien daher eindeutig bestimmt. Die Identität von Norminhalt und Beschluss des Gemeinderats der Antragsgegnerin stünden zweifelsfrei fest. Der Antragsgegner habe zum maßgeblichen Zeitpunkt der Beschlussfassung über die Aufstellung des Bebauungsplans konkrete Vorstellungen über die angestrebte Art der baulichen Nutzung der betroffenen Grundstücksflächen gehabt. Die Antragstellerin beanstandete dies - zu Unrecht - als angeblich unzulässige Vorabbindung. Der Antragsgegner beabsichtige, mit der Planung einen Teilbereich ihres Gemeindegebiets unter Sicherung und Wahrung des Bestands einer bestimmten baulichen und sonstigen Nutzung zuzuführen. Dies bedeute zugleich, dass andere Nutzungen ausgeschlossen sein sollten. Hiermit verbundene negative Zielvorstellungen seien nicht von vornherein illegitim. Dass der Bebauungsplan den Forderungen der Antragstellerin, eine aus ihrer Sicht verbesserte kommerzielle Nutzung oder Verwertung des Grundstücks oder Teilen davon zu gestatten, nicht ausreichend Rechnung trage, begründe nicht den Vorwurf der rechtlich unzulässigen Verhinderungs- oder Negativplanung. Durch den Bebauungsplan würden die bestehenden Nutzungen in ihrem Bestand bauplanungsrechtlich (zuvor Außenbereich nach § 35 BauGB) gesichert, für den Bestand Erweiterungsmöglichkeiten im angemessenen Maß geschaffen, dem Betreiber der K ...bahn AG die Möglichkeit eingeräumt, den bisher vom Antragsgegner betriebenen Spielplatz für seine Kunden zu behalten, die bestehenden Schutzgebiete in naturschutzrechtlicher Sicht gesichert und gliedernde innerörtliche Grünbereiche und ihre Verbindung zur freien Landschaft erhalten. Damit werde eine konkrete künftige Planung geschützt. Die Veränderungssperre unterliege im Übrigen nicht dem allgemeinen Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB. Die Wirksamkeit der Veränderungssperre könne nicht davon abhängig gemacht werden, ob Überlegungen über bestimmte Festsetzungen rechtmäßig getroffen werden könnten. Eine antizipierte Normenkontrolle der Rechtmäßigkeit der Planung komme nicht in Betracht. Auch darauf, ob zum Zeitpunkt der Öffentlichkeitsbeteiligung und der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange bereits die Vorgaben des § 8 Abs. 2 BauGB erfüllt seien, komme es nicht an. Dem Entwicklungsgebot könne durch eine jederzeit mögliche Einleitung des Parallelverfahrens Rechnung getragen werden. Die Festsetzungen des in Aufstellung befindlichen Flächennutzungsplans entsprächen den beabsichtigten Festsetzungen des Bebauungsplans. Es sei weder vorgetragen noch erkennbar, dass die im Aufstellungsbeschluss manifestierte Planung offensichtlich rechtswidrig und der Mangel schlechthin nicht behebbar sei. Dies gelte auch für den allgemeinen Hinweis auf die nach Auffassung der Antragstellerin besonders zu berücksichtigenden wirtschaftlichen Interessen der K ...bahn AG an der künftigen Verwertung von Grundstücken zur besseren Finanzausstattung der Aktiengesellschaft. Auch dazu, dass das verfolgte Planungskonzept nicht realisierbar sei oder der Realisierung unüberwindbare tatsächliche oder rechtliche Hindernisse entgegenstünden, sei nichts erkennbar. Ein Feststellungsinteresse liege nicht vor. Die Antragstellerin habe nicht dargelegt, dass die eingeleiteten Schadensersatzprozesse offensichtlich erfolgreich seien. Der gegen die Ablehnung der Baugenehmigung beim Verwaltungsgericht München anhängige und ruhende Rechtsstreit sei nicht wieder aufgegriffen worden.

11

Im Übrigen wird auf die Normaufstellungsakten und die Gerichtsakte sowie die Niederschrift über die mündliche Verhandlung Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

12

Der ursprünglich gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO statthafte sowie fristgerecht (§ 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO) gestellte Normenkontrollantrag ist mit dem nunmehr von der Antragstellerin verfolgten Feststellungsbegehren zulässig.

13

Der Zulässigkeit des Antrags steht nicht entgegen, dass die Veränderungssperre vom 11. August 2016, bekanntgegeben am 25. August 2016, im Laufe des Normenkontrollverfahrens gemäß § 17 Abs. 1 Satz 1 BauGB nach Ablauf der Zweijahresfrist außer Kraft getreten ist bzw. die erneute Veränderungssperre vom 29. September 2018, bekanntgemacht am 2. Oktober 2018, gemäß § 17 Abs. 5 BauGB mit In-Kraft-Treten des Bebauungsplans. In der Rechtsprechung ist geklärt, dass ein Normenkontrollantrag nach Außer-Kraft-Treten einer Veränderungssperre zulässig ist (vgl. BVerwG, B.v. 26.5.2005 - 4 BN 22.05 - BauR 2005, 1761; B.v. 2.9.1983 - 4 N 1.83 - BVerwGE 68, 12 mit grundlegenden Ausführungen; BayVGh, U.v. 21.12.2012 - 2 N 10.230 - juris Rn. 22; OVG Berlin-Bbg, U.v. 2.5.2013 - 2 A 10.12 juris Rn. 17). Das Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO dient nicht nur der objektiven Rechtskontrolle, sondern auch dem individuellen Rechtsschutz. Hinzu kommt, dass die Geltungsdauer einer Veränderungssperre immer zeitlich begrenzt ist. Dieses Ergebnis folgt unmittelbar aus § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO, einer entsprechenden Anwendung des § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO bedarf es nicht. Es genügt, dass der Antragsteller einen Nachteil erlitten hat und ein berechtigtes Interesse des Antragstellers an der Feststellung besteht, dass die Norm ungültig war. Diese Voraussetzungen sind hier gegeben.

14

Die Antragstellerin ist gemäß § 47 Abs. 2 VwGO antragsbefugt. Sie besitzt ein Grundstück im Plangebiet und kann bzw. konnte geltend machen, durch die Ablehnung des Bauantrags aufgrund der - mittlerweile Außer-Kraftgetretenen - Veränderungssperren möglicherweise in ihrem Recht auf Durchführung des geplanten Vorhabens verletzt zu sein. Auch fehlt es nicht an dem erforderlichen Rechtsschutzbedürfnis, weil die Antragstellerin nicht auf die vorherige Auslotung der Möglichkeit des § 14 Abs. 2 BauGB verwiesen werden kann. Im Übrigen wurde ihr von der zuständigen Behörde bereits mitgeteilt, dass eine Ausnahme nicht erteilt werden kann.

15

Das weiterhin erforderliche berechnete Feststellungsinteresse liegt etwa dann vor, wenn die begehrte Feststellung präjudizielle Wirkung für die Frage der Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit eines auf die Norm gestützten behördlichen Verhaltens und damit für in Aussicht genommene Entschädigungs- oder Schadensersatzansprüche haben kann (BVerwG, B.v. 26.5.2005 a.a.O., 1761; B.v. 2.9.1983 a.a.O.). Ein berechtigtes Interesse an der beantragten Feststellung besteht nur dann nicht, wenn sie der Vorbereitung einer Klage dient, die offensichtlich aussichtslos ist. Hat ein Kollegialgericht das Verwaltungshandeln bereits objektiv als rechtmäßig angesehen, fehlt es regelmäßig an einem dem Dienstherrn zurechenbaren Verschulden des handelnden Bediensteten.

16

Gemessen an diesen Maßstäben ist die Geltendmachung des zuletzt auch gegen den Freistaat Bayern geltend gemachten Amtshaftungsanspruchs aufgrund der auf die am 25. August 2016 bekanntgemachte Veränderungssperre gestützten negativen Beurteilung des Vorbescheidsantrags der Antragstellerin durch den Antragsgegner und das Landratsamt nicht offensichtlich ausgeschlossen (vgl. BGH, U.v. 25.10.2012 - III ZR 29/12 - NVwZ 2013, 167; U.v. 16.9.2010 - III ZR 29.10 - NVwZ 2011, 249). Dass die Geltendmachung von Schadensersatz- bzw. Entschädigungsansprüchen in Gestalt eines etwaigen Verzögerungsschadens von vornherein aussichtslos bleiben wird und deshalb das berechnete Feststellungsinteresse nicht tragen könnte, lässt sich im vorliegenden Verfahren nicht ohne nähere Prüfung feststellen. Insbesondere wurde der Antrag der

Antragstellerin unter Bezugnahme auf die Satzung über die Veränderungssperre abgelehnt. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass der Baugenehmigungsbehörde grundsätzlich keine Kompetenz zur Verwerfung eines von ihr als unwirksam erkannten Bebauungsplans zusteht und sie, wenn sie die Unwirksamkeit des Bebauungsplans erkennt, die Gemeinde und die Kommunalaufsicht von ihren Bedenken zu unterrichten hat (vgl. BGH, U.v. 25.10.2012 a.a.O.). Zudem kann grundsätzlich ein Anspruch auf nicht verschuldensabhängige Entschädigungsansprüche aus enteignungsähnlichem Eingriff neben den Amtshaftungsanspruch treten (vgl. BGH, U.v. 2.4.1998 - III ZR 111/97 - NVwZ 1998, 878; VGH BW, U.v. 3.8.1998 - 3 S 990.98 - juris Rn. 25 m.w.N.). Dieser setzt voraus, dass rechtswidrig in eine durch Art. 14 GG geschützte Rechtsposition von hoher Hand unmittelbar eingegriffen wird und dem Berechtigten dadurch ein besonderes, anderen nicht zugemutetes Opfer für die Allgemeinheit auferlegt wird (vgl. BVerwG, U.v. 21.12.2010 - 7 C 23.09 - NVwZ 2011, 618). Auch insoweit wäre nur der Freistaat Bayern richtiger Antragsgegner, da der Eingriffstatbestand allein in der Ablehnung des Bauantrags zu sehen ist. Eine detailliertere Prüfung ist auch hier im Rahmen der Zulässigkeit jedoch nicht angezeigt. Nachdem das beim Verwaltungsgericht anhängige Klageverfahren ruhend gestellt und bislang nicht wieder aufgenommen wurde, liegt noch keine Entscheidung eines Kollegialgerichts vor. Ob daneben ein berechtigtes Feststellungsinteresse der Antragstellerin auch in Bezug auf die gesondert geltend gemachte behauptete Amtspflichtverletzung des Antragsgegners durch sein Verhalten in den Verfahren zum Erlass der Veränderungssperrensatzungen in Betracht kommt, muss daher nicht entschieden werden

17

Der Normenkontrollantrag hat aber keinen Erfolg.

18

1. Die angegriffene Veränderungssperre vom 11. August 2016, bekanntgemacht am 25. August 2016, ist rechtmäßig gewesen. Die Veränderungssperre genügt inhaltlich den für Rechtsvorschriften geltenden Bestimmtheitsanforderungen. Die allgemeinen Voraussetzungen einer Veränderungssperre (§ 14 Abs. 1 BauGB) waren erfüllt.

19

Es bestehen keine durchgreifenden Zweifel am Geltungsbereich der Veränderungssperre. Dies gilt auch, soweit in der Planzeichnung als Datum „Stand 01.07.2016“ aufgeführt ist, während in § 2 der Satzung auf den beigegeführten Lageplan vom „27.7.2016“ Bezug genommen wird. Die abweichende Bezeichnung in der Satzung beruht offensichtlich auf einem Schreibfehler. Denn es ist nur ein einziger Planungsentwurf vorhanden (s. Aufstellungsbeschluss des Marktgemeinderats vom 12. Juli 2016). Weitere Planfassungen liegen nicht vor. Der räumliche Geltungsbereich der Veränderungssperre erfolgte nach der sprachlichen Anknüpfung an den Geltungsbereich des aufzustellenden Bebauungsplans beziehungsweise an die davon umfassten und ausdrücklich genannten Grundstücke (s. Protokolle der Sitzungen des Marktgemeinderats vom 12. Juli 2016 und 11. August 2016). Der Aufstellungsbeschluss muss den künftigen Planbereich allein oder in Verbindung mit seinen Anlagen eindeutig bestimmbar bezeichnen, denn eine Veränderungssperre soll nur für den Bereich erlassen werden, in dem die Gemeinde sicherungsbedürftige Planungsabsichten verfolgt. Das ist hier der Fall. Sowohl dem Aufstellungsbeschluss für den Bebauungsplan als auch dem Beschluss über die Veränderungssperre lässt sich der Geltungsbereich hinreichend exakt entnehmen.

20

Die allgemeinen Voraussetzungen einer Veränderungssperre (§ 14 Abs. 1 BauGB) waren erfüllt. Sofern ein Beschluss über die Aufstellung eines Bebauungsplans gefasst ist, kann die Gemeinde gemäß § 14 Abs. 1 BauGB eine Veränderungssperre zur Sicherung der Planung für den künftigen Planbereich beschließen. Voraussetzung für den Erlass

einer Veränderungssperre ist somit zunächst nur ein Planaufstellungsbeschluss der Gemeinde. Dies wird allerdings ausgeglichen durch das Erfordernis einer zu sichernden Planung. Die Anforderungen, die im Zeitpunkt des Erlasses einer Veränderungssperre an die Konkretisierung der planerischen Vorstellungen der Gemeinde zu stellen sind, sind jedoch mit Rücksicht auf die gemeindliche Planungshoheit denkbar gering. Der von der Veränderungssperre flankierte Aufstellungsbeschluss muss lediglich ein Mindestmaß dessen erkennen lassen, was Gegenstand und Inhalt des zu erwartenden Bebauungsplans bzw. der zu erwartenden Bebauungsplanänderung ist und welchen Inhalt die neue Planung haben soll. Die Gemeinde muss bereits positive planerische Vorstellungen über den Inhalt des Bebauungsplans so weit entwickelt haben, dass diese geeignet sind, die Entscheidung der Genehmigungsbehörde über die Vereinbarkeit eines Vorhabens mit der beabsichtigten Planung zu steuern (vgl. BVerwG, st. Rspr, zuletzt B.v. 22.1.2013 - 4 BN 7.13 - juris Rn. 3; B.v. 1.10.2009 - 4 BN 34.09 - NVwZ 2010, 42; U.v. 19.2.2004 - 4 CN 16.03 - BVerwGE 120,138). Abgesehen davon, dass die zu sichernde Planung nicht von vornherein an einem nicht behebbaren Mangel leiden darf, kann die Überprüfung einer Veränderungssperre nicht die gerichtliche Normenkontrolle der durch sie zu sichernden Bauleitplanung noch vor deren Zustandekommen vorwegnehmen.

21

In der Rechtsprechung ist jedoch anerkannt, dass eine reine „Negativplanung“ als Grundlage für den Erlass einer Veränderungssperre nicht ausreicht. Eine solche liegt aber nicht schon dann vor, wenn ihr Hauptzweck in der Verhinderung bestimmter städtebaulich relevanter Nutzungen besteht. Bauplanerische Festsetzungen sind vielmehr insbesondere dann unzulässig, wenn sich die Planung darin erschöpft bzw. das Konzept einer künftigen Planung sich darauf beschränkt, einzelne Vorhaben auszuschließen. Die Gemeinde darf mit den Mitteln, die ihr insbesondere das Baugesetzbuch und die Baunutzungsverordnung zur Verfügung stellen - und unter Beachtung ihrer Grenzen - grundsätzlich auch städtebauliche Ziele verfolgen, die mehr auf Bewahrung als auf Veränderung der vorhandenen Situation zielen (vgl. BVerwG, B.v. 18.12.1990 - 4 NB 8.90 - BayVBl 1991, 280). Ferner ist eine unzulässige „Verhinderungsplanung“ auch dann gegeben, wenn die planerischen Festsetzungen nicht dem wirklichen Willen der Gemeinde entsprechen, sondern nur vorgeschoben sind, um eine andere Nutzung zu verhindern oder etwa Zeit für eine andere Planung zu gewinnen (vgl. BVerwG, B.v. 8.9.2016 - 4 BN 22.16 - juris Rn. 5; B.v. 15.3.2012 - 4 BN 9.12 - juris Rn. 3; U.v. 19.2.2004 - 4 CN 16.03 - juris Rn. 28; BayVGh, U.v. 27.6.2019 - 1 N 16.220 - juris Rn. 21). Für eine derartige Planung besteht kein Sicherheitsbedürfnis im Sinn einer Veränderungssperre.

22

Im vorliegenden Fall fehlte es dem Antragsgegner nicht an einem hinreichenden Konzept für den Bebauungsplan. Gemäß dem Aufstellungsbeschluss des Marktgemeinderats war die städtebauliche Ordnung, Strukturierung und Sicherung für touristische Zwecke des Bereichs um die K ...bahn Ziel der Planung. Durch den Bebauungsplan sollten die bestehenden Nutzungen weitestgehend bauplanungsrechtlich gesichert werden, unerwünschte Nutzungen verhindert werden und für die Öffentlichkeit und den Tourismus bedeutende Flächen der Bodenspekulation entzogen werden (s. Protokolle der Sitzungen des Marktgemeinderats vom 12. Juli 2016 und des Bau- und Umweltausschusses vom 4. Juli 2016 und Nummer 3 der Begründung des Bebauungsplan). Soweit die Antragstellerin rügt, dass der Schutz vor Zersiedelung der Landschaft angesichts der vereinzelt nördlich und südlich an das Plangebiet angrenzenden Bauten, die eine unorganische Siedlungsstruktur verkörpern würden, ins Leere gehe, da insoweit bereits eine Zersiedelung eingetreten sei, ist dem entgegenzuhalten, dass der Antragsgegner unter Berücksichtigung der planerischen Ausgangslage zum Ausdruck gebracht hat, dass innerhalb des Planbereichs auch künftig keine Bebauung von Gewicht vorhanden sein soll. Die Planung lässt damit mehr als ein Mindestmaß an inhaltlichen Aussagen des künftigen Bebauungsplans erkennen.

Insbesondere bestand Klarheit über die Festsetzung des Gebiets als Sondergebiet mit der Zweckbestimmung „Berg- und Wintersport“, das der bereits vorhandenen gebietsspezifischen Ausrichtung mit dem Schwerpunkt Erholung, Ski- und Bergsport entspricht. Die Art der baulichen Nutzung gehört zu den für die Bauleitplanung wesentlichen Festsetzungselementen. Auch die von der Antragstellerin in diesem Zusammenhang beanstandete „Überregelung“ in Gestalt einer bereits detailliert ausgearbeiteten Planfassung führt nicht zu einer etwaigen unzulässigen Vorabbindung der Planung. Denn Einzelheiten der Planung stehen nicht selten unter dem Vorbehalt von Änderungen im weiteren Planverfahren (vgl. Stock in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand August 2019, § 14 Rn. 44). § 14 BauGB stellt auf den im Verfahrensablauf weit vorgelagerten Planaufstellungsbeschluss ab. Es fehlt daher nicht an einem hinreichenden Konzept für den Bebauungsplan.

23

Auch lag keine reine Negativ- oder Verhinderungsplanung vor. Denn es ging dem Antragsgegner nicht lediglich darum, das Vorhaben der Antragstellerin zu verhindern. Eine unzulässige Verhinderungsplanung kann nicht deshalb angenommen werden, weil der Antragsgegner als Auslöser für die Planung die Absicht der Antragstellerin, Ferienwohnungen bauen zu wollen, zugrunde gelegt hat. Denn die Gemeinden können solche Vorgänge zum Anlass nehmen, um ihre städtebaulichen und gestalterischen Vorstellungen in Bebauungsplänen festzuschreiben (vgl. BVerwG, U.v. 19.2.2004 - 4 CN 16.03 - BVerwGE 120, 138). Die Gemeinde darf immer dann planen, wenn es - wie hier - dafür Gründe der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung gibt. Die mit der Festsetzung eines Sondergebiets bezweckte Sicherung des Bestandes des Seilbahnstandorts und dem damit verbundenen Angebot an Freizeit- und Erholungsaktivitäten stellte ein positives Planungsziel dar, das nicht nur vorgeschoben war, um die Entwicklung der bestehenden Nutzung zu verhindern. Die Bauleitplanung wirkte nur insoweit negativ, als sie in dem Plangebiet keine Gebäude für Fremdenverkehr/Übernachtung vorgesehen hat. Das Planungsziel des Antragsgegners widersprach damit zwar dem Interesse der Antragstellerin. Es handelte sich dabei aber um eine regelmäßige Folge der Festsetzung einer bestimmten Nutzung, die andere Nutzungen ausschließt.

24

Die Bauleitplanung beruhte entgegen der Auffassung der Antragstellerin auch nicht auf sachfremden Erwägungen. Die Planungsziele sind im Wege planerischer Festsetzung erreichbar. Die Antragstellerin beanstandet in diesem Zusammenhang, dass die Maßnahmen, die ausweislich der Begründung des Aufstellungsbeschlusses allein der Aufrechterhaltung des Bahnbestands dienen und wieder für geordnete Verhältnisse bei der K ...bahn sorgen sollten, kein städtebauliches Ziel dargestellt hätten. Da der Antragsgegner ausweislich der Begründung des Bebauungsplans wirtschaftliche bzw. unternehmensbezogene Belange zum tragenden Element der Planung gemacht habe, hätte er die Belange der Wirtschaft (§ 1 Abs. 6 Nr. 8a BauGB) berücksichtigen müssen. Für die planungsrechtlich erheblichen Wirtschaftsbelange des § 1 Abs. 6 Nr. 8a BauGB habe es jedoch an der erforderlichen städtebaulichen Stoßrichtung und Relevanz gefehlt, vielmehr bestünde sogar das Risiko von Schwierigkeiten für die Antragstellerin bei der Beschaffung betriebsbezogener Finanzierungen. Dem ist entgegenzuhalten, dass etwaige Auswirkungen der Planung auf die Belange der Wirtschaft als abwägungsbeachtliche Belange zu ermitteln und in die Abwägung einzubeziehen sind (vgl. Söfker/Runkel in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, § 1 Rn. 157). Ein offensichtlicher Rechtsfehler der Planung ist nicht erkennbar. Ob die Planung verwirklicht werden kann, ist eine Frage der Abwägung. Im Rahmen der Überprüfung der Veränderungssperre kommt keine antizipierte Normenkontrolle der Rechtmäßigkeit der Planung in Betracht (vgl. Stock in Ernst/Zinkahn/ Bielenberg/Krautzberger, § 14 Rn. 53).

25

Soweit die Antragstellerin beanstandet, dass ein Flächennutzungsplan für diesen Bereich nicht vorgelegen hätte, lag kein Verstoß gegen das Entwicklungsgebot gemäß § 8 Abs. 2 BauGB vor. Denn dem konnte - wie vorliegend erfolgt - durch eine jederzeit mögliche Einleitung eines Parallelverfahrens Rechnung getragen werden.

26

2. Auch die gemäß § 17 Abs. 3 BauGB nach Ablauf der ersten Veränderungssperre erneut vom Marktgemeinderat beschlossene Veränderungssperre vom 25. September 2018, bekanntgemacht am 2. Oktober 2018, erfolgte nach den Regeln des § 16 BauGB in der Form einer Satzung und ist auch sonst formell nicht zu beanstanden. Der Erlass einer erneuten Veränderungssperre ist nach § 17 Abs. 3 BauGB zulässig, da die erste Veränderungssperre außer Kraft getreten ist und die Voraussetzungen für ihren Erlass fortbestanden. Ausweislich der vorstehenden Ausführungen unter Nummer 1 ist der Antragsgegner zu Recht von einem Fortbestehen des Sicherheitsbedürfnisses ausgegangen. Anders als bei einer weiteren Verlängerung gemäß § 17 Abs. 2 BauGB bedurfte es im vorliegenden Fall keiner besonderen Umstände.

27

Die Antragstellerin trägt gemäß § 154 Abs. 1 VwGO die Kosten des Verfahrens. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO, §§ 708 ff ZPO.

28

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.