

## Vorläufige Außervollzugsetzung einer Veränderungssperre, Freihalten des Außenbereichs von Bebauung, fehlendes Sicherungserfordernis

### OVG Bautzen, Beschluss vom 10. November 2021 - 1 B 118/21

1. **Zu den Voraussetzungen einer Veränderungssperre in einem Gebiet des Außenbereichs, das nicht für die Windenergie vorgesehen werden soll.**
2. **Zum angenommenen Fall einer eine Veränderungssperre nicht rechtfertigenden Aufstellung eines Bebauungsplans, mit dem landwirtschaftliche und von Bebauung freizuhalten Flächen festgesetzt werden sollen.**  
(redaktionelle Leitsätze)

#### Hintergrund der Entscheidung

Die Beteiligten streiten über die Wirksamkeit einer Veränderungssperre. Diese betrifft den Geltungsbereich eines in Aufstellung befindlichen, 149 ha umfassenden Bebauungsplans der Antragsgegnerin im Außenbereich. Innerhalb des Plangebiets beabsichtigt die Antragstellerin, ein Windenergieunternehmen, die Errichtung von vier Windenergieanlagen. In diesem Verfahren wendet sich die Antragsgegnerin (Gemeinde) gegen den Beschluss des OVG Bautzen vom 17. Juni 2021, mit dem das OVG die Satzung über die Anordnung einer Veränderungssperre vorläufig außer Vollzug gesetzt hat.

Das OVG Bautzen ist in dem Verfahren, das zu seinem Beschluss vom 17. Juni 2021 führte, zu dem Ergebnis gekommen, dass sich die angegriffene Veränderungssperre im Hauptsacheverfahren voraussichtlich als unwirksam erweisen werde. Trotz der Ergänzung und Konkretisierung der Satzung der Veränderungssperre am 26. April 2021 fehle das Sicherungsbedürfnis. Zwar habe der Ergänzung und Konkretisierung ein positives Planungskonzept zugrunde gelegen; dessen Konkretisierung bei den vorgesehenen Festsetzungen des Bebauungsplans habe aber gefehlt. Bei der überwiegenden Anzahl der vorgesehenen Festsetzungen sei völlig offen, was Inhalt des zu erwartenden Bebauungsplans sein solle.

#### Inhalt der Entscheidung

Der Antrag der Antragsgegnerin auf Abänderungen des Beschlusses vom 17. Juni 2021 hatte keinen Erfolg. Das OVG Bautzen hielt die Veränderungssperre weiterhin für rechtswidrig. Es führte zur Begründung an:

Zwar sei - wie hier geschehen - ein ergänzendes Verfahren nach § 214 Abs. 4 BauGB zur Behebung von Fehlern und rückwirkenden Inkraftsetzung möglich. Dies gelte aber nur, wenn der Fehler, an dem die ursprünglich beschlossene Satzung litt, auch behoben werden könne. Das OVG warf dazu die Frage auf, ob ein ergänzendes Verfahren auch zur Behebung eines durchgreifenden Mangels beim Plankonzept, insbesondere im Falle seiner fehlenden Konkretisierung überhaupt durchgeführt werden könne. Das OVG lies diese Frage unbeantwortet, weil der materielle Fehler der Veränderungssperre nicht behoben worden sei und die Veränderungssperre vielmehr auch in der Fassung vom 23.8.2021 rechtswidrig sei. Es fehle ihr im Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses das erforderliche Sicherungsbedürfnis. (Rn. 10)

Die von der Veränderungssperre zu sichernde Planung habe nunmehr - so die Annahme des OVG Bautzen - eine Negativplanung zum Inhalt. Die Planung erschöpfe sich darin, fast die gesamte Fläche im Plangebiet neben kleineren Flächen für Wald als Fläche für die landwirtschaftliche Nutzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 18 Buchst. a BauGB festzusetzen, wobei diese Fläche aufgrund Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB im Wesentlichen von einer Bebauung freizuhalten seien. Positive Planungen seien allein auf die Errichtung eines Wasserhochbehälters gerichtet. (Rn. 11)

Aus der Begründung zum Bebauungsplan - Aufstellungsbeschluss werde deutlich, dass es der Gemeinde nicht um die erforderliche positive Zielsetzung der Förderung der Landwirtschaft, sondern um die negative Zielsetzung des Erreichens eines umfassenden Bauverbots gehe, um den Blick in die freie Landschaft zu sichern und bestehende Sichtbeziehungen zu schützen sowie „um Konflikte mit der Wohnbebauung in ....“ zu verhindern. (Rn. 11)

## Fazit

Das OVG Bautzen befasste sich mit diesem Beschluss zu den Voraussetzungen für den Erlass einer Veränderungssperre (§ 14 BauGB), die sich auf den Entwurf eines Bebauungsplans bezieht, nach dem im Plangebiet der Außenbereich im Wesentlichen von Bebauung und damit auch von Windenergieanlagen freigehalten werden soll. Dafür sah der Planentwurf die Festsetzung von Flächen für die Landwirtschaft kombiniert mit von Bebauung freizuhaltenen Flächen vor. Das OVG nahm an, dass die Planung eine unzulässige Negativplanung zum Inhalt habe; damit könne eine Veränderungssperre nicht gerechtfertigt werden.

Auch wenn diese Entscheidung des OVG Bautzen im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzes ergangen ist, lassen sich daraus Folgerungen in Bezug auf großflächige „Freihalteplanungen“ für den Außenbereich durch Festsetzungen in Bebauungsplänen ziehen. Zu berücksichtigen ist, dass mit solchen Bebauungsplänen die Errichtung von an sich nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB zulässigen Windenergieanlagen nach § 30 BauGB unzulässig werden würden (Windenergieanlagen würden den Festsetzungen des Bebauungsplans widersprechen). Das setzt voraus, dass der betreffende Bebauungsplan auch wirksam ist. Zu den dazu aufgeworfenen Fragen lassen sich aus dem Beschluss des VG Bautzen wichtige Hinweise entnehmen. Ergänzend zum Beschluss des OVG Bautzen ist auch auf BVerwG Beschl. v. 1.7.2021 - 4 BN 64/20 - hinzuweisen, wonach § 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB keine Rechtsgrundlage für das allgemeine Freihalten von Bebauung ist.<sup>1</sup>

Für die Praxis des vorläufigen Rechtsschutzes gegenüber Veränderungssperren, die gegen die Zulassung von Windenergieanlagen gerichtet sind, ist die Entscheidung des OVG Bautzen wichtig. Sie trägt dazu bei, dass während der Aufstellung von Bebauungsplänen schon früh eine gerichtliche Klärung über nicht erforderliche Bebauungspläne herbeigeführt werden kann.

Allgemein ist darauf hinzuweisen, dass der Erlass von Veränderungssperren nach §§ 14 ff. BauGB ein notwendiges und bewährtes Instrument zur Sicherung der Bauleitplanung ist, wie die Praxis in einer großen Zahl von Fällen bestätigt. Durch Veränderungssperren ist es möglich, Flächen, für die ein noch in Aufstellung befindlicher Bebauungsplan die bauplanungsrechtlichen Grundlagen für die Zulassung von Vorhaben schaffen soll, vor Inanspruchnahme durch andere Vorhaben zu sichern. Dies gilt z. B. auch zugunsten von Bebauungsplänen, durch die die bauplanungsrechtlichen Grundlagen für den Ausbau der Windenergie geschaffen werden sollen. Beispiel hierfür ist das in diesem Rundbrief besprochene Urteil des OVG Münster vom 13.9.2021 - 2 D 134/20.NE.

Der Volltext der Entscheidung kann kostenpflichtig beim OVG Bautzen beantragt werden.

---

<sup>1</sup> BVerwG Beschl. v. 1.7.2021 - [4 BN 64/20](#).