

Az.: 1 C 69/21



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Normenkontrollsache

der

- Antragstellerin -

prozessbevollmächtigt:

gegen

die Gemeinde Oberschöna
vertreten durch den Bürgermeister
An der Hauptstraße 10, 09600 Oberschöna

- Antragsgegnerin -

prozessbevollmächtigt:

wegen

Aufhebung einer Veränderungssperre
hier: Normenkontrolle

hat der 1. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Obergerverwaltungsgericht Meng, die Richterin am Obergerverwaltungsgericht Schmidt-Rottmann, den Richter am Obergerverwaltungsgericht Ranft, die Richterin am Obergerverwaltungsgericht Gretsche und den Richter am Obergerverwaltungsgericht Kober aufgrund der mündlichen Verhandlung

vom 24. November 2022

für Recht erkannt:

Die Veränderungssperre für den Geltungsbereich des in Aufstellung befindlichen Bebauungsplans „Sondergebiet Photovoltaik K.“ der Antragsgegnerin vom 25. März 2021 ist unwirksam.

Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten gegen Sicherheitsleistung in Höhe des jeweils zu vollstreckenden Betrags vorläufig vollstreckbar.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

- 1 Die Antragstellerin, ein Windenergieunternehmen, wendet sich mit ihrem Normenkontrollantrag gegen die Satzung der Antragsgegnerin über die Veränderungssperre für das „Sondergebiet Photovoltaik K.“ vom 25. März 2021 mit einem Geltungsbereich von ca. 230 ha.
- 2 Sie beantragte unter dem 20. Januar 2021 die Erteilung eines Vorbescheids nach § 9 BImSchG für das Vorhaben „Windpark K.“ mit zunächst vier und nach Antragsänderung vom 18. März 2021 mit zwei Windenergieanlagen (im Folgenden: WEA) des Typs Enercon E-138 mit einer Nennwertleistung von je 4,2 kW, einer Nabenhöhe von 148 m und einem Rotordurchmesser von 138,25 m In Bezug auf den angestrebten Standort auf dem Flurstück A der Gemarkung K. schloss die e. GmbH mit dem Grundstückseigentümer einen Nutzungsvertrag, der eine Übertragung des Vertrags im Nachtrag regelt.

- 3 Die Antragsgegnerin ist eine Gemeinde mit knapp 3.300 Einwohnern und einer Fläche von etwas weniger als 4.500 ha mit den Ortsteilen O., B., L., K. (mit einer Fläche von ca. 500 ha), W. und B..
- 4 Sie beschloss am 25. März 2021 die Aufstellung eines Bebauungsplans „Sondergebiet Photovoltaik“ für den Gemeindeteil K. sowie die Veränderungssperre für das „Sondergebiet Photovoltaik K.“. Im Protokoll über die Gemeinderatssitzung vom 25. März 2021 ist dazu das Folgende ausgeführt:

„TOP 4: Präsentation zum Arbeitsstand des Windkraftstammtisches

Der Bürgermeister informiert, dass die Bürger der Gemeinde zurzeit sehr am Thema Windkraftanlagen K. interessiert sind.

Er erteilt das Wort an Herrn (...)

Es sollen vier Windkraftanlagen mit einer Höhe von ca. 244 errichtet werden. Erneuerbare Energien sind notwendig, jedoch sollte dies in Einklang mit der Erhaltung des Landschaftsbildes in der Region sowie der Einhaltung der Abstände zur Wohnbebauung geschehen.

Einhaltung von 1.000 m Entfernungsabstand zur Wohnbebauung ist einzuhalten.

Dies ist hier nicht der Fall.

Der sächsische Koalitionsvertrag wurde noch nicht umgesetzt, kein Gesetz. (...)

Erkenntnisstand von heute: es sollen nur noch zwei Anlagen errichtet werden, dann kann der Antrag ohne Einbeziehung der Gemeinden und der Einwohner gestellt und genehmigt werden. (...)

TOP 6: Auswertung Ortschaftsratssitzung in K.

(...) Es liegen 2 Anträge zu Photovoltaikanlagen vor. In K. sind ca. 90 ha für Photovoltaikanlagen vorgesehen. Im Ortschaftsbeirat wurde sich darüber geeinigt, dass eine gewisse Akzeptanz zu Photovoltaikanlagen vorliegt, jedoch nicht in dieser Größenordnung.

Ausgeschlossen wurden Windkraftanlagen in diesem Gebiet.

Es erfolgte eine Befragung der Einwohner. Die Resonanz war sehr gut. Es kamen über 60 % der Fragebögen zurück.

Windkraft wurde fast immer abgelehnt, Photovoltaik bekam Zustimmung.

Eine Petition wurde beim Landrat abgegeben: Windkraft nein - Photovoltaik ja, jedoch nicht in dieser Größe (...)

TOP 12. Beschlussfassung zur Aufstellung eines Bebauungsplanes ‚Sondergebiet Photovoltaik‘ im Gemeindeteil K.

(...)

Der Gemeinderat O. beschließt die Aufstellung eines Bebauungsplanes ‚Sondergebiet Photovoltaik‘ im Gemeindeteil K. für das eingezeichnete Gebiet nach Anlage 1 der Vorlage.

TOP 13 Beschlussfassung zur Satzung über eine Veränderungssperre für das Gebiet ‚Sondergebiet Photovoltaik K.‘

Der Satzungsentwurf mit den Lageplänen ist den Gemeinderäten rechtzeitig zugegangen. Der Bürgermeister erläutert kurz dazu. In den vergangenen Wochen sind mehrere Anträge zu Aufstellungen vorhabenbezogener Bebauungspläne für Photovoltaikanlagen in der Gemeinde O. eingegangen. In dem Zuge hat der Ortschaftsbeirat K. die Einwohner durch eine Umfrage beteiligt. Photovoltaik hat mehrheitlich die Zustimmung der Einwohner erhalten, jedoch wurde der Umfang der Anlagen kritisiert. Um die Einwände und Vorschläge der Einwohner besser berücksichtigen und erwägen zu können, ist diese Veränderungssperre ein geeignetes Mittel um anderweitige Bauungen in diesem Gebiet mit zu gestalten.“

Die beschlossene Veränderungssperre regelt das Folgende:

„§ 1 Anordnung der Veränderungssperre

Zur Sicherung der Planung im künftigen Geltungsbereich des Bebauungsplans ‚Sondergebiet Photovoltaik K.‘ in der Gemeinde O. wird eine Veränderungssperre angeordnet.

§ 2 Räumlicher Geltungsbereich

Der räumliche Geltungsbereich umfasst folgende Flurstücke bzw. Teilflächen von:

A - J und K der Gemarkung K..

Für den räumlichen Geltungsbereich ist der Lageplan Anlage 1 vom 16.03.2021 maßgebend, der Bestandteil der Satzung ist.

§ 3 Inhalt und Rechtswirkung der Veränderungssperre

1. Im räumlichen Geltungsbereich dieser Satzung dürfen

- a Vorhaben im Sinne des § 29 BauGB nicht durchgeführt oder bauliche Anlagen beseitigt werden,
- b erhebliche oder wesentlich wertsteigernde Veränderungen von Grundstücken und baulichen Anlagen, deren Veränderung nicht genehmigungs-, zustimmungs- oder anzeigepflichtig sind, nicht vorgenommen werden. (...)

§ 4 Inkrafttreten der Veränderungssperre

Die Veränderungssperre tritt mit der öffentlichen Bekanntmachung in Kraft (...).

- 5 Die Veränderungssperre wurde am 26. März 2021 ausgefertigt und mit dem Aufstellungsbeschluss zuletzt im Amtsblatt der Antragsgegnerin am 27. Mai 2021 bekanntgemacht.

- 6 Die Antragstellerin beantragte mit Schreiben vom 26. April 2021 die Erteilung einer Ausnahme von der Veränderungssperre gem. § 14 Abs. 2 Satz 1 BauGB. Am 10. Juni 2021 versagte die Antragsgegnerin das gemeindliche Einvernehmen. Zur Begründung führte sie unter „TOP 5“ das Folgende aus:

„(...) Der Gemeinderat verweigert sein Einvernehmen gem. § 14 Abs. 2 Satz 2 BauGB, da öffentliche Belange der Ausnahmeerteilung entgegenstehen.

Dies beruht auf den Umständen, dass die Planung der Gemeinde noch keine Festsetzungen vorsieht und die Zustimmung zum Ausnahmeantrag die Planung wesentlich erschweren würde. Die Planung der Gemeinde zielt darauf ab, als Art der Nutzung Photovoltaikanlagen festzusetzen. Eine Art der Nutzung durch Windenergieanlagen beabsichtigt die Gemeinde nicht. Ferner droht der Schattenwurf der Windenergieanlagen eine Nutzung durch Photovoltaikanlagen zu beeinträchtigen. Die Art der Nutzung durch Windenergieanlagen ist somit nicht mit dem Planungsziel der Gemeinde vereinbar. Zwar meint der Antragsteller, dass Windenergieanlagen nur eine geringe Fläche im Geltungsbereich der Veränderungssperre einnehmen würden und auch mehrere Nutzungen im Geltungsbereich möglich wären. Es stellt aber nicht das beabsichtigte Planungsziel der Gemeinde O. dar mehrere Nutzungen der Energiegewinnung nebeneinander zu zulassen und greift dem noch offenen Planungsprozess vor, da noch keine konkreten Festsetzungen erfolgten (...).“

- 7 Unter TOP 6 beschloss der Gemeinderat ferner die Erweiterung des vorhabenbezogenen Bebauungsplans Sondergebiet „Photovoltaik in O./Gemarkung K. Nord um eine Teilfläche des Flurstücks L“ (TOP 6). Erörtert wurde dabei, dass es im „Ergebnis (...) keine Auswirkungen auf die Veränderungssperre“ gebe. Die Fläche werde um „5 ha auf eine Gesamtfläche von ca. 20 ha erweitert“. Der Bürgermeister wurde sodann beauftragt, die Satzungen anzupassen und dem Gemeinderat als Beschlussvorschlag vorzulegen.
- 8 Mit Bescheid vom 6. August 2021, gegen den die Antragstellerin mit Schreiben vom 16. August 2021 Widerspruch einlegte, lehnte der Landkreis Mittelsachsen den Antrag auf Erteilung eines immissionsschutzrechtlichen Vorbescheids nach § 9 BImSchG in der Fassung vom 18. März 2021 ab, da diesem die am 25. März 2021 beschlossene Veränderungssperre entgegenstehe.
- 9 Gegen die Veränderungssperre hat die Antragstellerin bereits am 28. Juni 2021 beim Sächsischen Obergericht den vorliegenden Normenkontrollantrag und zugleich einen Antrag nach § 47 Abs. 6 VwGO gestellt. Letzterem hat der Senat mit Beschluss vom 20. Dezember 2021 - 1 B 279/21 - stattgegeben.
- 10 Die Antragstellerin ist der Auffassung, der gegen die Veränderungssperre gerichtete Antrag sei zulässig. Sie sei antragsbefugt. Ihre Rechtsvorgängerin habe im Hinblick auf

das Flurstück A der Gemarkung K. einen Nutzungsvertrag (mit zwei Nachträgen) sowie in Bezug auf das Flurstück B der Gemarkung K. einen Vertrag zur Übernahme von Abstandsflächen geschlossen.

- 11 Der Normenkontrollantrag sei auch begründet. Der Antragsgegnerin fehle ein hinreichend konkretes Planungskonzept. Diese habe für den Geltungsbereich weder konkrete Festsetzungen noch positive Ziele benannt. Lediglich der Überschrift des Bauleitplans könne ein Hinweis auf eine Photovoltaiknutzung entnommen werden. Es fehlten grundlegende Festsetzungen, etwa über die Art oder das Maß der baulichen Nutzung. Es sei bereits jetzt klar, dass nicht die gesamte Fläche des sehr großen Plangebiets mit Photovoltaikanlagen bebaut werden solle. Es handle sich um eine Verhinderungsplanung. Der „persönliche Unmut“ des Bürgermeisters über eine nicht erfolgte Information über die Planungen sei der Beweggrund für den Aufstellungsbeschluss gewesen, wie dies mit dem Vorwort der Sonderausgabe des Amtsblatts der Antragsgegnerin „03/2021“ verdeutlicht werde. Dort habe der Bürgermeister schwere Vorwürfe gegen Windenergieunternehmen erhoben („hinterhältig und arrogant“).
- 12 Es fehle ein Sicherungsbedürfnis. Es gebe allenfalls Interessenten, die Teilflächen des 230 ha umfassenden Plangebiets nutzen wollten. 63 ha der Fläche des Plangebiets stünden im Eigentum der Agrargenossenschaft K. und des Herrn S. die beide nicht bereit seien, ihre Grundstücke für eine Photovoltaiknutzung zur Verfügung zu stellen. Die Antragstellerin habe auch sonst nichts dafür dargelegt, was die Annahme positiver Planvorstellungen untermauern könne. In Bezug auf den Erlass der Veränderungssperre habe die Antragsgegnerin ihr Ermessen fehlerhaft ausgeübt.
- 13 Der Aufstellungsbeschluss missachte die Ziele der Raumordnung, da für den Geltungsbereich des in Aufstellung befindlichen Bebauungsplans ein Vorranggebiet für Landwirtschaft vorgesehen sei. Das Vorhaben der Antragstellerin stehe dieser angestrebten Nutzung nicht entgegen, da es lediglich eine Fläche von 0,85 ha beanspruche. Bei einer Suspendierung des Vorhabens entstünden der Antragstellerin schwere wirtschaftliche Nachteile.

- 14 Die Antragstellerin beantragt,
die am 25. März 2021 beschlossene Veränderungssperre für den Geltungsbereich des in Aufstellung befindlichen Bebauungsplans „Sondergebiet Photovoltaik K.“ der Antragsgegnerin, zuletzt bekanntgemacht am 27. Mai 2021, für unwirksam zu erklären.
- 15 Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen.
- 16 Sie sieht den Antrag als unzulässig an. Die vorgelegten Nutzungsverträge rechtfertigten die Annahme einer möglichen Rechtsverletzung nicht. Wegen der vorgenommenen Schwärzungen lasse sich nicht feststellen, ob diese Verträge noch fortbestünden.
- 17 Die Veränderungssperre sei formell und materiell rechtmäßig. Ein Mangel bei der ersten Bekanntmachung der Veränderungssperre am 29. März 2021 sei durch eine gemeinsame Bekanntmachung des Aufstellungsbeschlusses sowie der Veränderungssperre im Amtsblatt der Antragsgegnerin vom 27. Mai 2021 geheilt worden.
- 18 Die „ansatzweise konkrete Planung“ ergebe sich aus der Festsetzung des Bebauungsplans als „Sondergebiet Photovoltaik“, aus der sich die Gebietsart und die zulässige Nutzung entnehmen ließen. Eine Verhinderungsplanung liege nicht vor. Die Antragsgegnerin habe mehrere Anfragen von Photovoltaikbetreibern zu dem hier in Streit stehenden Gebiet erhalten und im Anschluss daran eine Bürgerbefragung durchgeführt. Nachdem die Ergebnisse der Befragung vorgelegen hätten, habe sie eine Gemeinderatssitzung abgehalten und schließlich am 25. März 2021 den Aufstellungs- sowie den Satzungsbeschluss gefasst. An einer planerischen Konzeption fehle es damit ebenso wenig wie an der Planerforderlichkeit.
- 19 Der Geltungsbereich der zu sichernden Planung sei klar bestimmt. Eine detaillierte Planung hinsichtlich der Art und Nutzung sei für den Erlass einer Veränderungssperre nicht erforderlich. Die abschließende Festsetzung des Geltungsbereichs unterliege dem Verfahren der Bauleitplanung. Soweit die Antragstellerin eine hinreichend konkrete Planung anknüpfend an die Größe des Plangebiets beanstande, könne dem nicht gefolgt werden, da diese für die Frage der Rechtmäßigkeit des Aufstellungsbeschlusses nicht bedeutsam sei. Eine hinreichend konkrete Planung erfordere nicht die Festsetzung aller Aspekte der Bauleitplanung. Der Entwurf des Regionalplans begründe keine rechtlichen Auswirkungen.

- 20 Es handele sich um keine Verhinderungsplanung. Für eine solche Annahme biete auch der Prolog des Bürgermeisters der Antragsgegnerin im Amtsblatt „03/2021“ keinen Anlass. Dieser sei mit dem „statement“ seiner kommunalpolitischen Funktion als Bürgermeister nachgekommen. Von ihm würden aber Normen weder beschlossen noch begründet.
- 21 Mit der Veränderungssperre würden keine vollendeten Tatsachen geschaffen, da sie nur der Sicherung der Planung diene. Es sei auch ohne Bedeutung, ob es bereits konkrete Interessenten für eine Photovoltaiknutzung gebe, da dem Bebauungsplan eine Angebotsplanung zugrunde liege. Soweit die Antragstellerin auf bereits angefallene Planungskosten verweise, führe dies zu keiner anderen Beurteilung. Diese sei sich vielmehr der Genehmigungsfähigkeit ihrer Vorhaben selbst nicht sicher, wie dies durch den (lediglich) beantragten Vorbescheid deutlich werde.
- 22 Mit Schriftsatz vom 24. November 2022, der kurz vor der mündlichen Verhandlung einging, bekräftigte die Antragsgegnerin ihren Vortrag und vertrat die Auffassung, dass der Senat seinem Eilbeschluss vom 20. Dezember 2021 unzutreffende Maßstäbe zugrunde gelegt habe. Ihre Planungen seien mit der Festsetzung eines Sondergebiets Photovoltaik gem. § 11 Abs. 2 BauNVO hinsichtlich des Zwecks des Baugebiets und zur Art der baulichen Nutzung hinreichend konkretisiert. Konkrete zeichnerische Festlegungen seien nicht erforderlich. Der Erlass einer Veränderungssperre schließe eine mit dem Bebauungsplan mögliche Angebotsplanung ebenso wenig aus wie ein Bauleitverfahren zu einem vorhabenbezogenen Bebauungsplan, sodass es auf eine fehlende Anfrage von Dritten bei Erlass einer Veränderungssperre nicht ankomme.
- 23 Die Antragsgegnerin habe mit Beschluss vom 10. November 2022 vorsorglich ein Heilungsverfahren eingeleitet, dem die Flächenkonzeption „Flächeneignung für Fotovoltaik-Freiflächenanlagen“ der E. GmbH zugrunde liege. Die Aussetzung des Normenkontrollverfahrens werde angeregt.
- 24 Der Landkreis Mittelsachsen erteile mit Bescheiden vom 23. August 2022 die Genehmigung für zwei WEA auf dem Flurstück A. Diese Genehmigungen sind nicht bestandskräftig; beim Senat sind dazu zwei Verfahren Dritter auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes (1 B 289/22 und 1 B 290/22) anhängig.
- 25 Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Akten des Hauptsacheverfahrens und des einstweiligen Rechtsschutzverfahrens (1 B

279/21) mit dem zugrundeliegenden Verwaltungsvorgang (zwei Ordner und zwei Hefungen) verwiesen.

Entscheidungsgründe

- 26 Der zulässige Normenkontrollantrag hat in der Sache Erfolg.
- 27 Der gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO statthafte Normenkontrollantrag richtet sich gegen die am 25. März 2021 von der Antragsgegnerin beschlossene Veränderungssperre für das „Sondergebiet Photovoltaik K.“, die in einem ergänzenden Verfahren zur Behebung eines Bekanntmachungsmangels zuletzt am 27. Mai 2021 bekanntgemacht wurde.
- 28 Der am 28. Juni 2021 beim Oberverwaltungsgericht eingegangene Normenkontrollantrag wahrt die Jahresfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO, die mit der Bekanntmachung am 27. Mai 2021 in Lauf gesetzt wurde.
- 29 Der Antragstellerin ist gem. § 47 Abs. 2 VwGO antragsbefugt.
- 30 Die Antragsbefugnis ist gegeben, wenn ein Antragsteller hinreichend substantiiert Tatsachen vorträgt, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, dass er durch die angegriffene Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in einer eigenen Rechtsposition verletzt wird. An die Geltendmachung einer Rechtsverletzung nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO sind keine höheren Anforderungen zu stellen als an die Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO (vgl. BVerwG, Beschl. v. 17. Juli 2019 - 3 BN 2.18 -, juris Rn. 11 m. w. N., v. 17. Januar 2001 - 6 CN 4.00 -, juris Rn. 10 m. w. N. und Urt. v. 10. März 1998 - 4 CN 6.97 -, juris Rn. 12; SächsOVG, Beschl. v. 9. Juli 2020 - 1 C 26/19 -, juris Rn. 21 m. w. N.). Davon ausgehend fehlt die Antragsbefugnis nur, wenn offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise subjektive Rechte des Antragstellers verletzt sein können (vgl. BVerwG, Beschl. v. 29. Dezember 2012 - 3 BN 1.11 -, juris Rn. 3). Der Nachweis einer tatsächlichen Beeinträchtigung ist hingegen nicht erforderlich (vgl. BVerwG, Beschl. v. 17. Juli 2019 a. a. O.). Für die Antragsbefugnis in einem Normenkontrollverfahren gegen die Satzung über eine Veränderungssperre nach § 14 BauGB genügt es damit, dass ein Antragsteller als Eigentümer (Art. 14 Abs. 1 GG) oder Bauantragsteller (Art. 2 Abs. 1 GG) betroffen ist. Für den Bauantragsteller gilt dies, wenn er aus eigenem wirtschaftlichen Interesse im Einvernehmen mit dem Eigentümer eine Bebauung des Grundstücks beabsichtigt (vgl. BVerwG, Beschl. v. 18. Mai

1994 - 4 NB 27.93 -, juris Rn. 9 ff. m. w. N., v. 18. Juni 2012 - 4 BN 37.11 -, juris Rn. 3 und v. 19. Februar 2004 - 4 CN 13.03 -, juris Rn. 10 m. w. N.). Entsprechendes gilt für den Antragsteller in immissionsschutzrechtlichen Verfahren.

- 31 Diese Anforderungen sind hier erfüllt. Die Antragstellerin hat Anträge nach § 9 BIm-schG gestellt und die e. GmbH hatte zuvor bereits mit dem Eigentümer des Grundstücks A der Gemarkung K. am 15. August 2016 einen Nutzungsvertrag sowie mit der Eigentümerin des Grundstücks B der Gemarkung K. am 22. März 2017 einen Vertrag zur Übernahme von Abstandsflächen geschlossen. Mit § 1 des Nutzungsvertrags wird dem Nutzer oder einem von ihm beauftragten Dritten gestattet, auf dem Grundstück eine WEA zu errichten. Dieser Nutzungsvertrag sieht eine Laufzeit von 28 Jahren vor und wurde mit der Unterzeichnung durch die Vertragspartner wirksam (vgl. § 5). Mit Nachträgen zum Nutzungsvertrag vom 7. April 2017 und 11. Februar 2019 sowie zur Abstandsflächenübertragungsvereinbarung vom 15. Mai 2017 erfolgte eine Übertragung der Rechte von der e. GmbH auf die Antragstellerin. Es besteht weder ein Anhaltspunkt für die Annahme, dass der vorgelegte Nutzungsvertrag mit seinen beiden Nachträgen keine Geltung mehr hat noch, dass sich aus den Schwärzungen in der Nutzungs- oder Abstandsflächenvereinbarung Abweichendes ergeben könnte. Zwischen Herrn S. als Grundstückseigentümer und der Antragstellerin wurde ein 2. Nachtrag zum Nutzungsvertrag noch am 7./11. Februar 2019 geschlossen und die Schwärzungen betreffen erkennbar Entgeltvereinbarungen.
- 32 Die Antragstellerin hat auch ein Rechtsschutzbedürfnis. Bei bestehender Antragsbefugnis ist regelmäßig das erforderliche Rechtsschutzinteresse gegeben. Das Erfordernis eines Rechtsschutzbedürfnisses soll nur verhindern, dass Gerichte in eine Normprüfung eintreten, deren Ergebnis für den Antragsteller wertlos ist, weil es seine Rechtsstellung nicht verbessern kann (BVerwG, Beschl. v. 29. September 2015 - 1 C 20.12 -, juris Rn. 6 und Urt. v. 27. August 2020 - 4 CN 4.19 -, juris Rn. 11). Dem Zulässigkeitserfordernis des Rechtsschutzbedürfnisses ist damit genügt, wenn sich nicht ausschließen lässt, dass die gerichtliche Entscheidung für den Rechtsschutzsuchenden ggf. von Nutzen sein kann (BVerwG, Beschl. v. 10. März 1998 a. a. O., juris Rn. 17). Dies ist hier zunächst deshalb anzunehmen, weil das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren noch nicht unanfechtbar abgeschlossen ist.

- 33 Dabei ist das Rechtsschutzinteresse der Antragstellerin auch nicht aufgrund des Beschlusses der Antragsgegnerin vom 10. November 2022 über die Einleitung eines ergänzenden Verfahrens entfallen. Der Senat sieht deshalb auch keinen Anlass, das Verfahren nach § 94 VwGO auszusetzen. Ein Fall in dem eine Aussetzung nach § 94 VwGO zwingend geboten ist, liegt nicht vor. Der Anspruch der Beteiligten auf ein zügiges Verfahren (Art. 78 Abs. 3 Satz 1 SächsVerf) gebietet dessen Fortführung. Etwas Anderes folgt auch nicht aus der von der Antragsgegnerin zitierten Rechtsprechung. Denn anders als in den dortigen Fallkonstellationen wurde eine im ergänzenden Verfahren (§ 214 Abs. 4 BauGB) geänderte Satzung hier weder beschlossen noch bekanntgemacht (vgl. BayVGH, Beschl. v. 19. März 2012 - 1 NE 12.259 -, juris Rn. 21; NdsOVG, Beschl. v. 24. Juni 2015 - 1 MN 39/15 -, juris Rn. 21; Senatsbeschl. v. 13. April 2022 - 1 B 395/21 -, juris Rn. 11 und 28). Dem am Tag der mündlichen Verhandlung vorgelegten Schriftsatz vom 24. November 2022 und dem Vortrag in der anschließenden mündlichen Verhandlung lässt sich ebenfalls kein Anhaltspunkt für eine beschlossene Änderungssatzung oder einen in Kürze anstehenden Termin zur Beschlussfassung entnehmen. Seitens der Antragsgegnerin wurde insoweit lediglich auf den Gemeinderatsbeschluss vom 10. November 2022 verwiesen, mit dem aber erst der Beschluss über die Einleitung eines ergänzenden Verfahrens gefasst wurde. Damit bleibt offen, wann und ob überhaupt das ergänzende Verfahren seinen Abschluss finden wird. Ein Beschluss über die Aufhebung der Veränderungssperre vom 25. März 2022 wurde ebenfalls nicht gefasst, sondern als Grundlage der Einleitung eines ergänzenden Verfahrens nur auf den Beschluss des Senats im einstweiligen Rechtsschutzverfahren verwiesen. Etwas Anderes folgt auch nicht aus dem Gemeinderatsbeschluss vom 10. Juni 2021 (TOP 6), da dieser allein die Erweiterung des benachbarten „Sondergebiets Photovoltaik in O./Gemarkung K. Nord um eine Teilfläche des Flurstücks L“ um 5 ha auf 20 ha betrifft, das nicht Teil des Geltungsbereichs der Veränderungssperre „Sondergebiet Photovoltaik K.“ ist (vgl. § 2 der Veränderungssperre).
- 34 Der Normenkontrollantrag ist auch begründet.
- 35 Die Veränderungssperre vom 25. März 2021 verstößt nicht gegen höherrangige Vorschriften des formellen Rechts.
- 36 Insbesondere ist dem Ausfertigungserfordernis gem. § 4 Abs. 3 Satz 1 SächsGemO genügt. Denn der Bürgermeister der Antragsgegnerin hat am 26. März 2021 die Satzung zur Veränderungssperre als Originalurkunde mit Unterschrift, Namens- und Funktionsbezeichnung sowie Datums- und Ortsangabe ausfertigt (§ 4 Abs. 3 Satz 1

SächsGemO). Es liegen keine inhaltlichen Abweichungen vor. Die Bekanntmachung im Amtsblatt vom 27. Mai 2021 beruht auch auf dieser Ausfertigung.

- 37 Die angegriffene Veränderungssperre ist aber materiell-rechtlich unwirksam.
- 38 Gemäß § 14 Abs. 1 BauGB kann die Gemeinde zur Sicherung der Planung für den künftigen Planbereich eine Veränderungssperre beschließen, wenn ein Beschluss über die Aufstellung eines Bebauungsplanes gefasst ist. Die Vorschrift setzt damit voraus, dass ein Beschluss über die Aufstellung eines Bebauungsplans i. S. v. § 2 Abs. 1 Satz 1 BauGB bereits gefasst worden ist.
- 39 Der Aufstellungsbeschluss ist materiell-rechtliche Voraussetzung für den Erlass einer Veränderungssperre (vgl. BVerwG, Beschl. v. 9. Februar 1989 - 4 B 236.88 -, juris Rn. 4 m. w. N. und Beschl. v. 13. Dezember 2007 - 4 C 9.07 -, juris Rn. 8; SächsOVG, NK-Urt. v. 26. Juni 2018 - 1 C 15/17 -, juris Rn 55). Fehlt ein Aufstellungsbeschluss, so ist eine erlassene Veränderungssperre unwirksam. Dies gilt nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts auch dann, wenn ein Aufstellungsbeschluss zwar gefasst, aber entgegen § 2 Abs. 1 Satz 2 BauGB nicht ortsüblich bekanntgemacht worden ist, da nur ein bekanntgemachter Aufstellungsbeschluss nach außen wirkt (vgl. BVerwG, Beschl. v. 9. Februar 1989 a. a. O., juris Rn. 4 m. w. N.; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 29. März 2018 - OVG 10 S 41.16 -, juris Rn. 19 und v. 15. Mai 2012 - OVG 2 S 106.11 -, juris Rn. 14 und 15; NdsOVG, NK-Urt. v. 15. Januar 2015 - 1 KN 10/14 -, juris Rn. 27; OVG NRW, NK-Urt. v. 7. Juli 2011 - 2 D 137/09.NE -, juris Rn. 40; SächsOVG, NK-Urt. v. 26. Juni 2018 a. a. O., juris Rn 55). Eine zeitliche Abfolge gibt § 14 Abs. 1 BauGB aber nur insoweit vor, als die Aufstellung des Bebauungsplans bereits beschlossen sein muss, bevor der Beschluss über die Veränderungssperre gefasst wird. Unschädlich ist es aber, wenn der Gemeinderat über die Aufstellung des Bebauungsplans zusammen mit der Veränderungssperre abstimmt. Dabei muss der Beschluss über die Aufstellung eines Bebauungsplans grundsätzlich auch nicht vor der Satzung über die Veränderungssperre öffentlich bekanntgemacht worden sein. In der Regel genügt vielmehr die gleichzeitige Bekanntmachung (vgl. BVerwG, Beschl. v. 9. Februar 1989 a. a. O., juris Rn. 5 f.; ThürOVG, NK-Urt. v. 4. Januar 2017 - 1 N 252/14 -, juris Rn. 51 m. w. N.; SächsOVG, NK-Urt. v. 26. Juni 2018 a. a. O., juris Rn. 55).
- 40 Diesem Erfordernis ist hier genügt. Der Gemeinderat der Antragsgegnerin hat in seiner Sitzung am 25. März 2021 vor der Beschlussfassung über die Veränderungssperre (TOP 13) die Aufstellung des Bebauungsplans „Sondergebiet Photovoltaik“ (TOP 12)

gemäß § 2 Abs. 1 Satz 2 BauGB beschlossen und diesen im Amtsblatt am 27. Mai 2021 ortsüblich bekanntgemacht.

- 41 Die Veränderungssperre ist aber unwirksam, weil sie keine konkretisierte Planung sichert.
- 42 Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung, ob eine Veränderungssperre als Sicherungsmittel für eine rechtmäßige Planung erforderlich ist, ist derjenige der Beschlussfassung über die Veränderungssperre (vgl. BVerwG, Beschl. v. 10. Oktober 2007 - 4 BN 36.07 -, juris Rn. 3 m. w. N., VGH BW, Urt. v. 5. Dezember 2019 - 8 S 909/18 -, juris Rn. 30 ff.; OVG NRW, Beschl. v. 25. Januar 2021 - 2 D 131/20.NE -, juris Rn. 34; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 22. März 2021 - OVG 10 S 49/20 -, juris Rn. 40 m.w.N.; HessVGH, Beschl. v. 1. April 2021 - 3 B 1736/20.N -, juris Rn. 23; SächsOVG, Beschl. v. 17. Juni 2021 - 1 B 118/21 -, juris Rn. 43; Beschl. v. 25. August 2021 - 1 B 281/21 -, juris Rn. 7; Beschl. v. 25. Januar 2022 - 1 B 276/21 -, juris Rn. 48 und Urt. v. 9. Juni 2022 - 1 C 106/21 -, juris Rn. 31).
- 43 Die Veränderungssperre nach § 14 Abs. 1 BauGB schützt die künftige Planung, nicht die abstrakte Planungshoheit der Gemeinde (vgl. BVerwG, Urt. vom 9. August 2016 - 4 C 5.15 -, BVerwGE 156, 1-9, juris Rn. 19; Beschl. v. 14. Oktober 2022 - 4 BN 12.22 -, juris Rn. 8). Der Senat hat insoweit zuletzt mit Urteil vom 9. Juni 2022 (- 1 C 106/21 -, a. a. O., juris Rn. 32 ff.) ausgeführt:

„Die ‚Absicht zu planen‘ genügt nicht als Grundlage für den Erlass einer Veränderungssperre. Zwar kann der Wunsch, ein konkretes Bauvorhaben zu verhindern, das legitime Motiv für den Erlass einer Veränderungssperre sein. Eingesetzt werden darf dieses Institut aber nur, wenn die Gemeinde ein bestimmtes Planungsziel, und zwar ein „positives“ Planungsziel, besitzt oder aus Anlass eines Bauantrags entwickelt und deshalb das Entstehen vollendeter Tatsachen verhindern will. Strebt die Gemeinde mittels der Veränderungssperre hingegen an, Zeit für die Entwicklung eines bestimmten Planungskonzepts zu gewinnen, so dient die Veränderungssperre in der Sache lediglich der Sicherung der Planungshoheit (...).

Ein positives Planungsziel, eine mit einer Veränderungssperre sicherungsfähige Planung, liegt erst vor, wenn die Planung einen Stand erreicht hat, der ein Mindestmaß dessen erkennen lässt, was Inhalt des zu erwartenden Bebauungsplanes sein soll (...). Demzufolge darf eine Veränderungssperre erst erlassen werden, wenn dieser Planungsstand erreicht ist (...). Das für den Erlass einer Veränderungssperre erforderliche Mindestmaß der künftigen Planung kann anhand § 14 Abs. 2 Satz 1 BauGB bestimmt werden. Danach 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. Daraus folgt, dass das Mindestmaß an Vorstellungen, die vorliegen müssen, um eine Veränderungssperre zu rechtfertigen,

zugleich geeignet sein muss, die Entscheidung der Genehmigungsbehörde zu steuern, wenn sie über die Vereinbarkeit des Vorhabens mit der beabsichtigten Planung zu befinden hat (...). Hierfür ist es grundsätzlich erforderlich, aber auch ausreichend, dass die Gemeinde im 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 bis 2a BauGB festsetzbare Nutzungen ins Auge gefasst hat (...) Hinreichend konkrete Planungsabsichten der Gemeinde können sich dabei nicht nur aus dem Inhalt der 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 (...).“

- 44 Nach Maßgabe des sächsischen Landesrechts kommt es auf die planerischen Vorstellungen des Gemeinderats als Hauptorgan der Gemeinde (§ 27 Abs. 1 SächsGemO) an, dem die Beschlussfassung über Satzungen obliegt (vgl. SächsOVG, Nk-Urt. v. 6. Oktober 2021 - 6 C 26/21 -, juris Rn. 39 m. w. N.).
- 45 Ausgehend von diesen Maßstäben lag ein erkennbares hinreichendes städtebauliches Konzept für das gesamte Plangebiet am 25. März 2021 für ein „Sondergebiet Photovoltaik“ gem. § 11 Abs. 2 Satz 1 BauNVO nicht vor. Zwar lässt sich der Überschrift des Bauleitplans die Zweckbestimmung „Photovoltaik“ und die damit verbundene Nutzungsabsicht für Photovoltaikanlagen entnehmen, jedoch fehlte ein absehbares Planungskonzept, das im Wesentlichen alle im Plangebiet liegenden Grundstücke mit einer Fläche von insgesamt ca. 230 ha umfasste.
- 46 Es ist bereits weder erkennbar noch substantiiert vorgetragen, dass die dem Senat erst am 24. November 2022 vorgelegte undatierte Voruntersuchung „Flächeneignung für Fotovoltaik-Freiflächenanlagen“ im Gemeindegebiet O. der E. GmbH mit einer Analyse und Katalogisierung von Anfragen bis März 2021 Gegenstand der Beschlussfassung oder zumindest Befassung des Gemeinderats war. In den vorgelegten Verwaltungsvorgängen wurde die undatierte Voruntersuchung an keiner Stelle erwähnt. Auf die anschließende Nachfrage des Senats hat die Antragsgegnerin in der mündlichen Verhandlung erklärt, dass sie „alles über die Veränderungssperre“ vorgelegt habe. Vor diesem Hintergrund konnte sich der Senat vom Vorliegen der genannten Voruntersuchung im Zeitpunkt der Beschlussfassung am 25. März 2021 nicht überzeugen.
- 47 Die Niederschrift über die Gemeinderatssitzung vom 25. März 2021 beurkundet, dass vor den Beschlussfassungen (TOP 12 und 13) die Art der Nutzung in Bezug auf erneuerbare Energien detailliert erörtert, dabei aber der Umfang der angestrebten Nutzung durch Photovoltaikanlagen nicht abschließend geklärt, sondern offengelassen wurde. Das insoweit gezogene Fazit ergab (vgl. TOP 13), dass bereits ein Umfang von 90 ha

für Photovoltaikanlagen seitens der Einwohner der Gemeinde kritisch gesehen werde. Die Beschlussfassung knüpft an diese Kritik an und begründet den Erlass der Veränderungssperre allein damit, dass sie „ein geeignetes Mittel sei“, um „die Einwände und Vorschläge der Einwohner besser berücksichtigen zu können, (...) und „um anderweitige Bebauungen in diesem Gebiet mit zu gestalten“. Damit dient die Veränderungssperre nicht der Sicherung einer absehbaren Planungskonzeption im Hinblick auf die Nutzung für Photovoltaikanlagen auf allen Flächen des Plangebiets, sondern aufgrund der noch ausstehenden Planung für anderweitige Bebauung der Sicherung der gemeindlichen Planungshoheit. Mit dieser Betrachtung steht die dem Senat am 24. November 2022 vorgelegte Voruntersuchung „Flächeneignung für Fotovoltaik-Freiflächenanlagen“ im Gemeindegebiet O. der E. GmbH mit einer Analyse und Katalogisierung von Anfragen bis März 2021 und der Inhalt des Gemeinderatsbeschlusses vom 10. Juni 2021 (vgl. „TOP 5“) in Einklang. Die genannte Voruntersuchung diene nämlich erst der Betrachtung von im Gemeindegebiet verfügbaren Flächen und der Qualifizierung von geeigneten Flächen für ein „Sondergebiet Photovoltaik“ mit einer dann nachfolgenden Planung. Ausweislich der Voruntersuchung gab es vier Anfragen von Flächenprojekten, von denen nur drei mit ca. 5,5 ha, 47 ha und 25 ha die Gemarkung K. betrafen. Auch der Gemeinderatsbeschluss vom 10. Juni 2021 „über die Verweigerung des Einvernehmens der Gemeinde O. über den Ausnahmeantrag zu der Veränderungssperre Sondergebiet Photovoltaik K.“ belegt, dass ein Planungskonzept am 25. März 2021 noch nicht absehbar war. Er verweist nämlich darauf, „dass die Planung der Gemeinde noch keine Festsetzungen“ vorsehe, der Planungsprozess vielmehr noch offen sei. Die am 25. März 2021 vorhandene Planungsabsicht betrifft damit allein die Planungshoheit der Gemeinde. Sie bildet - wie dargelegt - keine hinreichende Grundlage für den Erlass einer hier streitgegenständlichen Veränderungssperre nach § 14 BauGB, die einen hinreichenden Konkretisierungsgrad zu den von den Festsetzungen betroffenen Flächen erfordert. Gerade bei großräumigen Plangebieten muss anknüpfend an die Interessen der Grundstückseigentümer (Art. 14 Abs. 1 GG) absehbar sein, in welchen Bereichen des Plangebiets Festsetzungen angestrebt werden, ohne dass es bereits einer parzellenscharfen Zuordnung bedarf (BVerwG, Urt. v. 10. September 1976 - IV C 39.74 -, juris Rn. 28, 29). Hat die Planung einen derartigen Stand erreicht, kann eine solchermaßen konkretisierte Planung dann auch mittels Veränderungssperre gesichert werden. Insofern vermag der Senat der Auffassung der Antragsgegnerin, es sei nicht erforderlich, die konkretisierten Planungsabsichten des Aufstellungsbeschlusses im Einzelnen im Plangebiet zuzuordnen, nicht zu folgen (vgl. SächsOVG, Nk-Urt. v. 9. Juni 2022 a. a. O., juris Rn. 41 ff. m. w. N.).

- 48 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.
- 49 Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit des Urteils beruht auf § 167 Abs. 1 VwGO i. V. m. § 709 ZPO.
- 50 Die Revision ist nicht zuzulassen, weil keiner der Gründe des § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Obergerverwaltungsgericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils schriftlich einzulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht schriftlich einzureichen.

Die Schriftform ist auch bei Übermittlung als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) sowie der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV) vom 24. November 2017 (BGBl. I 3803), die durch Artikel 6 des Gesetzes vom 5. Oktober 2021 (BGBl. I S. 4607, 4611) zuletzt geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung gewahrt. Verpflichtet zur Übermittlung als elektronisches Dokument in diesem Sinne sind ab 1. Januar 2022 nach Maßgabe des § 55d VwGO Rechtsanwälte, Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse; ebenso die nach der Verwaltungsgerichtsordnung vertretungsberechtigten Personen, für die ein sicherer Übermittlungsweg nach § 55a Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 VwGO zur Verfügung steht. Ist eine Übermittlung aus technischen Gründen vorübergehend nicht möglich, bleibt die Übermittlung nach den allgemeinen Vorschriften zulässig. Die vorübergehende Unmöglichkeit ist bei der Ersatzeinreichung oder unverzüglich danach glaubhaft zu machen; auf Anforderung ist ein elektronisches Dokument nachzureichen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtsache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der Obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverwaltungsgerichts, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden. In Rechtstreitigkeiten aus dem Beamtenverhältnis und Disziplinarrecht kann auch die Abweichung des Urteils von einer Entscheidung eines anderen Obergerverwaltungsgerichts vorgetragen werden, wenn es auf diese Abweichung beruht, solange eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts in der Rechtsfrage nicht ergangen ist.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der

Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen.

Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Ein Beteiligter, der zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

gez.:

Meng

Schmidt-Rottmann

Ranft

gez.:

Gretschel

Kober

Beschluss

Der Streitwert wird auf 15.000 € festgesetzt.

Gründe

- 1 Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 52 Abs. 1, Abs. 8 GKG und berücksichtigt, dass die Beteiligten in der mündlichen Verhandlung keine Einwendungen gegen eine Festsetzung in Orientierung am vorläufigen Streitwert vorgebracht haben.
- 2 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:

Meng

Schmidt-Rottmann

Ranft

gez.:

Gretschel

Kober