

Gericht: VGH
Aktenzeichen: 2 N 09.288
Sachgebietsschlüssel: 920

Rechtsquellen:

§ 17 BauGB

Hauptpunkte:

Fortsetzungsfeststellungsantrag
Veränderungssperre
Straßenplanung

Leitsätze:

Urteil des 2. Senats vom 5. Dezember 2012

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

Im Namen des Volkes

In der Normenkontrollsache

***** *****

***** ** ** ***** *****

- Antragstellerin -

bevollmächtigt:

Rechtsanwälte ***** ***** *****

***** ** ** ***** *****

gegen

Landeshauptstadt München,

vertreten durch den Oberbürgermeister,

***** ** ***** ***** *****

***** ** ** ***** *****

- Antragsgegnerin -

beteiligt:

Landesrechtsanwaltschaft Bayern

als Vertreter des öffentlichen Interesses,

Ludwigstr. 23, 80539 München,

wegen

Unwirksamklärung der Veränderungssperresatzungen
Nr.641 vom 11. März 2008 und 9. März 2009

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 2. Senat,

durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Dösing,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Bauer,
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Winkler

ohne mündliche Verhandlung am **5. Dezember 2012**
folgendes

Urteil:

- I. Es wird festgestellt, dass die Satzung der Antragsgegnerin über den erneuten Erlass der Veränderungssperre Nr. 641 für das Grundstück Fl.Nr. 604/100 der Gemarkung F***** vom 11. März 2008, Amtsblatt der Landeshauptstadt München Nr. 8/2008 Bl. 248 sowie die Satzung der Antragsgegnerin über den erneuten Erlass der Veränderungssperre Nr. 641 für das Grundstück Fl.Nr. 604/100 der Gemarkung F***** vom 9. März 2009, Amtsblatt der Landeshauptstadt München Nr. 8/2009 Bl. 81, unwirksam waren.
- II. Die Antragsgegnerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.
- III. Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Antragsgegnerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, wenn nicht die Antragstellerin vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.
- IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

- 1 Die Antragstellerin wendet sich gegen die Satzungen der Antragsgegnerin über den erneuten Erlass der Veränderungssperre Nr. 641 für das Grundstück Fl.Nr. 604/100 der Gemarkung F***** vom 11. März 2008 und vom 9. März 2009. Die Antragstellerin ist die Eigentümerin des betroffenen Grundstücks. Am 22. November 2002

stellte sie den Antrag auf Erteilung eines Vorbescheids bezogen auf die Errichtung eines Dreispänners mit drei Garagen, der am 27. März 2003 nach § 15 BauGB zurückgestellt und unter Verweis auf die erste Veränderungssperresatzung am 13. April 2004 abgelehnt wurde.

- 2 Am 3. Juni 1992 hat der Stadtrat der Antragsgegnerin die Aufstellung des Bebauungsplans mit Grünordnung Nr. 1739 beschlossen, um die planungsrechtlichen Voraussetzungen für den Ausbau der S*****straße zwischen der F***** Allee und der Anschlussstelle Fürstenried an der Bundesautobahn (BAB) A 95 zu schaffen. Am 15. Dezember 2004 wurde entgegen der Beschlussvorlage des Planungsreferats der Antragsgegnerin eine Fortführung der Planung beschlossen. Am 24. Januar 2007 wurde beschlossen, das Bebauungsplanverfahren weiter zu betreiben und ein ergänzendes straßenrechtliches Planfeststellungsverfahren einzuleiten. Ferner wurde beschlossen, die Widmung der S*****straße als Staatsstraße vorzubereiten.
- 3 Am 4. Februar 2004 hat der Ausschuss für Stadtplanung und Bauordnung der Antragsgegnerin die Veränderungssperre Nr. 641 für das Grundstück Fl.Nr. 604/100 der Gemarkung F***** beschlossen. Mit Beschlüssen vom 16. Februar 2005 und vom 1. Februar 2006 wurde die Veränderungssperre jeweils verlängert. Am 28. Februar 2007 wurde ein Neuerlass der Veränderungssperre Nr. 641 beschlossen. Ein zweiter Neuerlass der Veränderungssperre Nr. 641 wurde am 27. Februar 2008 beschlossen. Schließlich wurde am 11. Februar 2009 ein dritter Neuerlass der Veränderungssperre Nr. 641 beschlossen. Mit Beschluss vom 13. Januar 2010 wurde die Veränderungssperre Nr. 641 aufgehoben.
- 4 Zur Begründung ihres Normenkontrollantrags führt die Antragstellerin aus, sie habe nach Außerkrafttreten der Veränderungssperresatzungen ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse wegen Wiederholungsgefahr und möglichen Schadensersatzansprüchen. Ihre Fortsetzungsfeststellungsanträge seien auch begründet, weil keine besonderen Umstände für einen zweiten und dritten Neuerlass der Veränderungssperre Nr. 641 bestanden hätten. Das öffentliche Interesse an einer Veränderungssperre müsse umso schwerwiegender sein, je länger die Einschränkung des Grundeigentums dauere. Das der streitgegenständlichen Veränderungssperre zugrundeliegende Bebauungsplanverfahren weise jedoch kein solches Maß an Ungewöhnlichkeit auf, dass es für sich genommen einen zweiten und einen dritten Neuerlass der Satzung rechtfertigen könnte. Es sei nicht ersichtlich, wodurch eine nunmehr über sechs Jah-

re andauernde Sicherung der zweifelhaften Bauleitplanung geboten sein solle, nachdem diese Planung schon seit dem Jahr 1992 betrieben werde. Die von der Antragsgegnerin angeführten 500 zu bearbeitenden Stellungnahmen, einschließlich ca. 3.000 einzelner Fragen und Anmerkungen zur Planung, stellten jedenfalls keine solche Besonderheit dar. Auch der Hinweis auf die Erstellung von Gutachten und erforderlichen Untersuchungen sei kein Aspekt, der nur der streitgegenständlichen Bauleitplanung innewohne.

- 5 Auch die Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes vom 18. Dezember 2007 belege keine besonderen Umstände. Die Antragsgegnerin führe im Beschluss vom 11. Februar 2009 selbst aus, dass nahezu alle im Zusammenhang mit der Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes stehenden Probleme bereits einer Lösung zugeführt seien. Auch könne eine Gesetzesänderung im Jahr 2007 keine Fortführung der Veränderungssperre bis ins Jahr 2009 rechtfertigen.
- 6 Ebenso wenig lasse sich die angebliche Ungewöhnlichkeit der Planung auf eine möglicherweise zu befürchtende Neuauslegung der Planung mit sich anschließenden Stellungnahmen, die es dann zu bearbeiten gelte, stützen. Diese allgemeinen Hinweise könnten den massiven Eingriff in die Eigentumsposition der Antragstellerin nicht rechtfertigen.
- 7 Es könne ebenso wenig als besonderer Umstand ausgelegt werden, dass sich die Antragsgegnerin offensichtlich nicht zwischen einer Bauleitplanung und einer straßenrechtlichen Planfeststellung entscheiden könne. Die von ihr frei gewählte Verfahrenskombination aus Bebauungsplanverfahren und Planfeststellungsverfahren könne jedenfalls nicht als besonderer Umstand für die unverhältnismäßig lange Fortführung der Veränderungssperre gelten. Auch könne eine bauplanungsrechtliche Veränderungssperre nicht als Sicherungsmittel für ein parallel geführtes Planfeststellungsverfahren dienen, für das eine eigene Veränderungssperre in Kraft trete.
- 8 Das Gesetz gehe davon aus, dass ein Planungsverfahren in der Regel innerhalb von drei bis vier Jahren abgeschlossen werden könne. In Anbetracht der Dauer des Verfahrens wäre von der Antragsgegnerin zu fordern, dass sie alle ihr zu Gebote stehenden planerischen und organisatorischen Möglichkeiten ausschöpft, um das Planverfahren zügig durchzuführen. Dies sei aber vorliegend nicht zu erkennen. Die hier

vorliegende Entscheidungsschwäche der Antragsgegnerin könne jedenfalls nicht als besonderer Umstand angesehen werden.

9 Mangels besonderer Umstände könnte auch keine Kausalität zwischen einer angeblichen Ungewöhnlichkeit und der unverhältnismäßig langen Dauer des Bauplanungsverfahrens festgestellt werden. Zudem hätte die Antragsgegnerin die Umstände, die nach ihrer Aussage zur ungewöhnlich langen Dauer des Bauplanungsverfahrens geführt haben und nach wie vor führen, selbst zu vertreten. Die hier eingetretenen Verzögerungen seien sämtlich der Sphäre des Dienstbetriebs der Antragsgegnerin zuzuordnen. Ihre eigene Entscheidungsschwäche und eine mögliche Überforderung ihrer Mitarbeiter im Hinblick auf die seit Jahrzehnten betriebene Planung könne die Antragsgegnerin nicht den betroffenen Eigentümern anlasten.

10 Die Antragstellerin **beantragt**:

11 1. Es wird festgestellt, dass die Satzung der Antragsgegnerin über den erneuten Erlass der Veränderungssperre Nr. 641 für das Grundstück Fl.Nr. 604/100 der Gemarkung F***** vom 11. März 2008, Amtsblatt der Landeshauptstadt München Nr. 8/2008 Bl. 248, ungültig war.

12 2. Es wird festgestellt, dass die Satzung der Antragsgegnerin über den erneuten Erlass der Veränderungssperre Nr. 641 für das Grundstück Fl.Nr. 604/100 der Gemarkung F***** vom 9. März 2009, Amtsblatt der Landeshauptstadt München Nr. 8/2009 Bl. 81, ungültig war.

13 Die Antragsgegnerin **beantragt**,

14 die Anträge abzulehnen.

15 Zur Begründung wird ausgeführt, dass seit dem Aufstellungsbeschluss vom 3. Juni 1992 das Bebauungsplanverfahren Nr. 1739 kontinuierlich betrieben worden sei. Am 15. Dezember 2004 habe der Stadtrat der Antragsgegnerin gegen den Antrag der Planungsreferentin die Weiterführung des Bebauungsplanverfahrens beschlossen.

16 Bei der Planung des „Durchstichs S*****straße“ handle es sich um das schwierigste und umstrittenste ***** Straßenbauprojekt der letzten Jahrzehnte. Dies zeigten

auch die Normenkontrollurteile des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs aus dem Jahr 1987. Im Übrigen werde auf die Ausführungen in den Beschlüssen des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung vom 27. Februar 2008 und vom 11. Februar 2009 verwiesen.

- 17 Die längere Laufzeit eines Bebauungsplanverfahrens gehe nicht zwangsläufig zulasten des Bürgers, sondern erst dann, wenn ihn betreffende planungssichernde Maßnahmen ergriffen würden. Es sei deshalb hinsichtlich des Vorliegens besonderer Umstände auf den Zeitraum abzustellen, in dem planungssichernde Maßnahmen in Kraft gewesen seien, das heiÙe vorliegend ab April 2003.
- 18 Die in § 18 Abs. 1 BauGB vorgesehene Entschädigung bei einer länger als vier Jahre geltenden Veränderungssperre ziele gerade auf Fälle rechtmäßig länger dauernder Veränderungssperren ab. Damit gehe auch die gesetzliche Regelung von der Möglichkeit rechtmäßiger, länger als vier Jahre dauernder Veränderungssperren aus.
- 19 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Gerichtsakten und der beigezogenen Behördenakten sowie die Niederschrift über die mündliche Verhandlung vom 19. April 2012 verwiesen. Die Beteiligten haben auf weitere mündliche Verhandlung verzichtet.

Entscheidungsgründe:

- 20 Der Verwaltungsgerichtshof entscheidet ohne weitere mündliche Verhandlung, da die Beteiligten ihr Einverständnis hierzu erklärt haben (§ 101 Abs. 2 VwGO).
- 21 Die Normenkontrollanträge der Antragstellerin sind in der Fassung ihres Schriftsatzes vom 9. Februar 2012 zulässig. Nachdem sich die angegriffenen Veränderungssperresatzungen durch Zeitablauf bzw. Aufhebung erledigt haben, durfte die Antragstellerin auf die Fortsetzungsfeststellungsanträge umstellen (vgl. BVerwG vom 2.9.1983 BVerwGE 68/12). Die von der Antragstellerin beabsichtigte Amtshaftungsklage erscheint nicht als offensichtlich aussichtslos. Zudem kommt ein Entschädigungsanspruch aus enteignungsgleichem Eingriff in Betracht (vgl. BGH vom 12.7.2001 BayVBI 2002, 376).

- 22 Die Fortsetzungsfeststellungsanträge der Antragstellerin sind auch begründet. Die Veränderungssperresatzungen der Antragsgegnerin vom 11. März 2008 und 9. März 2009 waren unwirksam, weil die strengen Voraussetzungen für den erneuten Erlass der Veränderungssperre Nr. 641 nicht vorlagen.
- 23 Gemäß § 17 Abs. 1 Satz 1 BauGB gilt eine Veränderungssperre zunächst zwei Jahre lang. Auf die Zweijahresfrist ist der seit der Zustellung der ersten Zurückstellung eines Baugesuchs nach § 15 Abs. 1 BauGB abgelaufene Zeitraum anzurechnen (§ 17 Abs. 1 Satz 2 BauGB). Gemäß § 17 Abs. 1 Satz 3 BauGB kann die Gemeinde die Frist um ein Jahr verlängern. Das Gesetz geht damit für den Regelfall davon aus, dass eine Bebauungsplanung nach drei Jahren abgeschlossen werden kann (vgl. BVerwG vom 10.9.1976 BVerwGE 51, 121 zu § 17 BBauG). Eine Bauleitplanung muss grundsätzlich selbst unter außergewöhnlich schwierigen Verhältnissen bei einer von der Verwaltung zu fordernden Anspannung ihrer Kräfte sowie bei der gebotenen Umsicht und intensiven Bearbeitung innerhalb von drei Jahren zu Ende geführt werden können (vgl. BGH vom 25.6.1959 BGHZ 30, 338). Nur wenn besondere Umstände es erfordern, kann die Frist bis zu einem weiteren Jahr nochmals verlängert werden (§ 17 Abs. 2 BauGB). Schließlich kann die Gemeinde eine außer Kraft getretene Veränderungssperre ganz oder teilweise erneut beschließen, wenn die Voraussetzungen für ihren Erlass fortbestehen (§ 17 Abs. 3 BauGB).
- 24 Hinsichtlich der Voraussetzungen für eine weitere Verlängerung einer Veränderungssperre bzw. eine Erneuerung der Veränderungssperre besteht eine gefestigte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Hiernach liegen besondere Umstände, die eine zweite Verlängerung der Veränderungssperre oder eine das dritte Sperrjahr überschreitende Erneuerung der Veränderungssperre gestatten, nur dann vor, wenn die Verzögerung des Planverfahrens durch eine ungewöhnliche Sachlage verursacht worden ist und der Gemeinde im Zusammenhang damit nicht der Vorwurf eines Fehlverhaltens gemacht werden kann. Die Zulässigkeit einer Veränderungssperre setzt damit vom Ablauf des dritten Jahrs an immer das Vorliegen besonderer Umstände voraus, und zwar dies mit weiterem Zeitablauf in einer die Anforderungen kontinuierlich steigernden Weise. Besondere Umstände liegen danach nur vor, wenn ein Planverfahren durch eine Ungewöhnlichkeit gekennzeichnet ist, die sich von dem allgemeinen Rahmen der üblichen städtebaulichen Planungstätigkeit wesentlich abhebt, mag es sich bei dieser Ungewöhnlichkeit um Besonderheiten des Umfangs,

des Schwierigkeitsgrads oder des Verfahrensablaufs handeln. Hinzu treten muss ferner, dass die Ungewöhnlichkeit für die Verfahrensverzögerung ursächlich war und von der Gemeinde nicht zu vertreten ist. Vertreten muss eine Gemeinde insoweit ihr vorwerfbares Fehlverhalten, wobei im Allgemeinen davon ausgegangen werden kann, dass in der Sphäre der Gemeinde auftretende Mängel, z.B. eine zu Verzögerungen führende Überforderung der mit der Planung beschäftigten Dienstkräfte oder ein sich als zu umfangreich erweisender Zuschnitt des Plangebiets, auf ein Fehlverhalten der Gemeinde zurückzuführen sind (vgl. BVerwG vom 10.9.1976 a.a.O.).

- 25 Für die Bauleitplanung erforderliche umfangreiche Untersuchungen können zwar ein Grund dafür sein, dass ein Bebauungsplanverfahren nicht in dem vom Gesetzgeber als ausreichend angesehenen Zeitraum von drei Jahren abgeschlossen werden kann (vgl. OVG Münster vom 2.3.2001 BauR 2001, 1388). Dies gilt jedoch dann nicht, wenn das Bauleitplanverfahren auch ansonsten nicht zügig vorangetrieben wird, etwa wegen personeller Schwierigkeiten innerhalb der Verwaltung (vgl. VGH Bad.-Württ. vom 3.3.2005 BauR 2005, 1895), oder wegen Entscheidungsschwäche des Satzungsgebers nicht rechtzeitig abgeschlossen werden kann (vgl. OVG Lüneburg vom 5.12.2001 BauR 2002, 594).
- 26 Die Antragsgegnerin konnte für die Verzögerung des Planverfahrens im vorliegenden Fall weder mit Erfolg eine ungewöhnliche Sachlage dartun, noch darlegen, dass eine solche nicht auf einem ihr vorwerfbaren Fehlverhalten beruhen würde. Bereits mit Urteilen vom 21. Mai 1987 (Az. 2 N 85 A.1204, 2976, 2977, 2978) hatte der erkennende Senat die Bebauungspläne Nrn. 153a, 397, 655, 670b, die Teilstücke der gleichen Verkehrsverbindung zum Gegenstand hatte, wegen der ungelösten Lärmschutzproblematik für nichtig erklärt. In seinen Urteilen hatte der Senat zudem darauf hingewiesen, dass für das von der Antragsgegnerin beabsichtigte, aber noch nicht beantragte ergänzende Planfeststellungsverfahren gemäß Art. 36 BayStrWG eine Voraussetzung sei, dass die in den Bebauungsplänen Nrn. 153a, 397, 655, 670b ausgewiesenen Straßenteilstücke als Staatsstraße gewidmet werden.
- 27 1. Nach der von der Antragsgegnerin in der mündlichen Verhandlung des Senats vom 19. April 2012 übergebenen Übersicht vom 16. April 2012 erfolgte am 3. Juni 1992 der Aufstellungsbeschluss für den Bebauungsplan mit Grünordnung Nr. 1739. Erst im Zeitraum vom 15. Februar bis zum 15. März 1995 wurde dann das Verfahren nach § 3 Abs. 1 BauGB eingeleitet. Anschließend wurden lediglich immer wieder

Beschlüsse der Gemeindevertretung zur Fortsetzung des Bebauungsplanverfahrens am 20. September 1995, 25. September 1996, 22. März 2000 und 7. November 2001 gefasst. Ein tatsächlicher Fortgang des Bebauungsplanverfahrens ist dagegen nicht festzustellen. Erst nach Eingang des Antrags der Antragstellerin auf Erteilung eines Vorbescheids für ein Wohnbauvorhaben vom 22. November 2002 befasste sich die Verwaltung wieder erkennbar mit der Problematik des Ausbaus der S*****straße. Der Antrag der Antragstellerin wurde am 27. März 2003 nach § 15 Abs. 1 BauGB zurückgestellt. Nachdem der Ausschuss für Stadtplanung und Bauordnung am 4. Februar 2004 die Veränderungssperre Nr. 641 für das Grundstück der Antragstellerin beschlossen hatte, wurde der Vorbescheidsantrag am 13. April 2004 abgelehnt. Am 15. Dezember 2004 wurde dann entgegen der Beschlussvorlage des Planungsreferats der Antragsgegnerin eine Fortführung der Bebauungsplanung beschlossen. In der Verwaltung wurde am 19. Mai 2005 und am 28. Juli 2005 die Problematik Bebauungsplan oder Planfeststellung sowie die erforderliche Klassifizierung als Staatsstraße diskutiert. Am 9. Februar 2006 stellte die Verwaltung fest, dass die Gespräche mit der Obersten Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern und der Regierung von Oberbayern gezeigt hätten, dass eine Klassifizierung als Staatsstraße möglich sei. Ziel sei nunmehr ein Beschluss der Gemeindevertretung zur Heraufstufung der Straße und zur Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens. Erst am 24. Januar 2007 wurde erneut beschlossen, das Bebauungsplanverfahren weiter zu betreiben, ein ergänzendes straßenrechtliches Planfeststellungsverfahren einzuleiten und die Widmung der S*****straße als Staatsstraße vorzubereiten. In der Zwischenzeit war die Veränderungssperre Nr. 641 zweimal verlängert worden.

- 28 Am 28. Februar 2007 wurde ein Neuerlass der Veränderungssperre Nr. 641 gemäß § 17 Abs. 3 BauGB beschlossen. Vom 22. Februar bis zum 26. März 2007 wurde das Beteiligungsverfahren nach § 4 Abs. 1 BauGB durchgeführt. Nachdem am 4. Juli 2007 das Ergebnis der Projektuntersuchung bekannt gegeben worden war, erfolgte ein erneutes Verfahren nach § 4 Abs. 1 BauGB. Erst nach dem Billigungsbeschluss der Gemeindevertretung vom 25. Juni 2008 für eine ebenerdige Straßenführung folgte dann vom 8. August bis zum 18. September 2008 das Verfahren nach § 3 Abs. 2 BauGB sowie vom 30. Juli 2008 bis zum 2. September 2008 das Verfahren nach § 4 Abs. 2 BauGB. Am 19. August 2008 und 17. September 2008 hatten Gespräche mit der Regierung von Oberbayern bestätigt, dass der Bebauungsplan eine Gesamtabwägung leisten müsse. In der Zwischenzeit war am 27. Februar 2008 ein zweiter

Neuerlass der Veränderungssperre Nr. 641 beschlossen worden. Am 11. Februar 2009 erfolgte eine weitere Erneuerung der Veränderungssperre Nr. 641.

- 29 Aufgrund eines Antrags der Antragsgegnerin vom 17. Juli 2008 verfügte die Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern am 5. Dezember 2008 mit Wirkung zum 1. Januar 2009 die Aufstufung zur Staatsstraße. Am 5. Mai 2009 beauftragte der Stadtrat der Antragsgegnerin die Verwaltung damit, die Unterlagen für ein Planfeststellungsverfahren vorzubereiten und die Planfeststellung bei der Regierung von Oberbayern zu beantragen. Der Antrag wurde im September 2009 gestellt. Die Einleitung des Planfeststellungsverfahrens erfolgte mit Auslegung der Planunterlagen vom 2. November 2009 bis zum 1. Dezember 2009 durch die Regierung von Oberbayern. Am 13. Januar 2010 beschloss der Ausschuss für Stadtplanung und Bauordnung der Antragsgegnerin die Aufhebung der Veränderungssperre Nr. 641.
- 30 Selbst wenn es sich gemäß dem Vorbringen der Antragsgegnerin bei der Planung des „Durchstichs S*****straße“ um das schwierigste und umstrittenste ***** Straßenbauprojekt der letzten Jahrzehnte handelt, ist damit für den hier maßgeblichen Zeitraum eine ungewöhnliche Sachlage nicht belegt. Auch wenn man außer Betracht lässt, dass der Aufstellungsbeschluss für den Bebauungsplan Nr. 1739 bereits am 3. Juni 1992 gefasst wurde, waren zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der hier angegriffenen Veränderungssperresatzungen vom 11. März 2008 und 9. März 2009 bereits fünf bzw. sechs Jahre seit der Zurückstellung des Antrags der Antragstellerin auf Erteilung eines Vorbescheids vergangen. Diese Zeiträume waren von erheblichen Leerläufen in der Planungstätigkeit der Antragsgegnerin geprägt. Insbesondere zwischen den Beschlüssen der Gemeindevertretung vom 15. Dezember 2004 und 24. Januar 2007 ist keine nennenswerte Verwaltungstätigkeit zu erkennen. Die Besprechungen zur Problematik Bebauungsplan oder Planfeststellung und zur Heraufstufung zur Staatsstraße hätten längst vorher geführt werden können, nachdem der Senat diese Fragen bereits in den Urteilen vom 21. Mai 1987 (a.a.O.) angesprochen hatte. Zudem ist nicht ersichtlich, dass zur Klärung dieser Fragen ein Zeitraum von mehr als zwei Jahren erforderlich gewesen wäre. Ferner ist zwischen der Besprechung vom 9. Februar 2006 und der Beschlussfassung am 24. Januar 2007 fast ein Jahr vergangen, bis die in der Verwaltung gefundenen Ergebnisse in Beschlussform umgesetzt wurden. Auch nach der Bekanntgabe der Ergebnisse der Projektuntersuchung am 4. Juli 2007 mit der Erklärung, dass den weiteren planungsrechtlichen Verfahren die ebenerdige Straßenführung zugrunde gelegt werde, verging nahezu

ein weiteres Jahr, bis am 25. Juni 2008 ein Billigungsbeschluss für die ebenerdige Straßenführung gefasst wurde. Erst danach fanden im August und September 2008 weitere Gespräche mit der Regierung von Oberbayern statt und wurden die Verfahren nach § 3 Abs. 2 BauGB und § 4 Abs. 2 BauGB eingeleitet. Obwohl die Aufstufung zur Staatsstraße bereits zum 1. Januar 2009 erfolgt war, wurde schließlich die Verwaltung erst mit Beschluss des Stadtrats vom 5. Mai 2009 beauftragt, die Unterlagen für ein Planfeststellungsverfahren vorzubereiten und die Planfeststellung bei der Regierung von Oberbayern zu beantragen. Zwischen der Aufstufung zur Staatsstraße zum 1. Januar 2009 und der Aufhebung der bauplanungsrechtlichen Veränderungssperre durch Beschluss vom 13. Januar 2010 verging damit wiederum mehr als ein Jahr.

31 Auch wenn aus § 18 Abs. 1 BauGB erhellt, dass es auch rechtmäßig länger als vier Jahre dauernde Veränderungssperren geben kann, steigen die Anforderungen für die Zulässigkeit einer solchen Sperre nach dem Ablauf des dritten Sperrjahrs kontinuierlich an (vgl. BVerwG vom 10.9.1976 a.a.O.). Vorliegend handelt es sich um das sechste bzw. siebte Sperrjahr. Die von der Antragsgegnerin in der Übersicht vom 16. April 2012 angeführten 455 Stellungnahmen im Beteiligungsverfahren nach § 3 Abs. 2 BauGB und § 4 Abs. 2 BauGB gingen im August/September 2008 und damit erst im sechsten Sperrjahr ein. Sie können somit nicht zur Begründung dafür dienen, dass die Veränderungssperre Nr. 641 mit Beschluss vom 27. Februar 2008 nochmals nach § 17 Abs. 3 BauGB neu erlassen wurde. Abgesehen davon, sind 455 Stellungnahmen zu einem zur Staatsstraße aufzustufenden Straßenbauvorhaben nichts Ungewöhnliches, insbesondere wenn die Trasse mitten durch einen Ballungsraum verlaufen soll. Auch in straßenrechtlichen Planfeststellungsverfahren werden solche Stellungnahmen zügig abgearbeitet.

32 Die in der Sitzungsvorlage für den Beschluss des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung vom 27. Februar 2008 aufgeführten Gründe sind ebenso wenig geeignet, eine so ungewöhnliche Sachlage zu belegen, dass die Veränderungssperre ins sechste Sperrjahr verlängert werden durfte. Wie bereits ausgeführt, hätte die Aufstufung zur Staatsstraße mit ihren Folgen für die Planung bereits wesentlich früher in Angriff genommen werden können. Somit hätte sich auch die nunmehr dritte frühzeitige Unterrichtung der Öffentlichkeit gemäß § 3 Abs. 1 BauGB erübrigt oder zumindest wesentlich früher und nicht erst in der Zeit vom 13. Juli 2007 bis zum 14. August 2007 erfolgen können. Damit hätten die während dieses erneuten Verfahrensschrit-

tes eingegangenen rund 500 Stellungnahmen bedeutend früher abgearbeitet werden können. Sie können mithin keine besonderen Umstände des Planungsverfahrens belegen. Abgesehen davon gehört die Prüfung verkehrlicher Alternativen sowie die Einholung von Gutachten zur Luft- und Lärmsituation zum Standardprogramm einer straßenrechtlichen Planung in einem Ballungsraum. Dass solche Gutachten während des Planungsverfahrens gelegentlich aktualisiert und gegebenenfalls erweitert werden müssen, liegt auf der Hand und ist von den beteiligten Planungsbüros regelmäßig zeitgerecht zu leisten. Ebenso hätten die Untersuchungen für die spezielle artenschutzrechtliche Prüfung (saP) bereits wesentlich früher und nicht erst im Jahre 2007 durchgeführt werden können. Damit hätte sich auch nicht die Frage nach den Folgen einer Gesetzesänderung zum 18. Dezember 2007 durch das Erste Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes vom 12. Dezember 2007 (BGBl I S. 2873) gestellt.

- 33 Ebenso wenig sind die in der Sitzungsvorlage für den Beschluss des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung vom 11. Februar 2009 angeführten Gründe geeignet, eine derart ungewöhnliche Sachlage zu belegen, dass die Veränderungssperre Nr. 641 ins siebte Sperrjahr verlängert werden durfte. Im Wesentlichen werden nur die Argumente aus der Sitzungsvorlage für den Beschluss vom 27. Februar 2008 wiederholt. Es wird aber nicht schlüssig erläutert, weshalb die erforderlichen Überprüfungen und Aktualisierungen immer noch nicht zum Abschluss gebracht wurden. Hinsichtlich der speziellen artenschutzrechtlichen Prüfung (saP) wird mitgeteilt, dass für das Bauleitplanverfahren keine nicht ausräumbaren Hindernisse des Artenschutzes zu erwarten seien. Nach Auskunft der Regierung von Oberbayern hätten sich keine Anhaltspunkte dafür ergeben, dass für die Verbotstatbestände eine artenschutzrechtliche Ausnahme nicht erteilt werden könne. Die letztendliche Ausnahmegenehmigung durch die Regierung von Oberbayern werde im Zug des Planfeststellungsverfahrens erforderlich. Damit werden jedoch keine überzeugenden Gründe dafür dargetan, wieso das Thema Artenschutz im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens immer noch nicht abgeschlossen wurde, obwohl die nötigen Untersuchungen bereits im Jahr 2007 durchgeführt wurden, aber bereits wesentlich früher hätten veranlasst werden können. Soweit noch Nachuntersuchungen erfolgten, hätten auch diese ohne die früher eingetretenen Verzögerungen rechtzeitig beendet werden können. Hinsichtlich der 455 Stellungnahmen, die nach Durchführung der Verfahrensschritte gemäß § 3 Abs. 2 BauGB und § 4 Abs. 2 BauGB bei der Antragsgegnerin eingegangen sind, ist ebenfalls festzustellen, dass diese in rund einem halben Jahr

hätten abgearbeitet werden können. Ohne die zuvor bereits eingetretenen Verzögerungen hätten aber auch diese Verfahrensschritte bereits früher eingeleitet werden können. Zumindest hätte angesichts der schon erheblichen Dauer der Veränderungssperre Nr. 641 eine besonders beschleunigte Abarbeitung der genannten Stellungnahmen sowie die gegebenenfalls erforderliche Aktualisierung der Gutachten erfolgen müssen.

- 34 Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Antragsgegnerin insbesondere zwischen den beiden sogenannten Grundsatzbeschlüssen vom 15. Dezember 2004 und 24. Januar 2007 das Bauleitplanverfahren nicht in der erforderlichen Weise vorgebracht hat, obwohl der Stadtrat am 15. Dezember 2004 den Auftrag erteilt hatte, zur Sicherung der Grundstücke unverzüglich einen entsprechenden Bebauungsplan zu erarbeiten und, falls dies zielführender ist, den Bau der Straße selbst im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens voranzutreiben. Auch zwischen der Bekanntgabe der Projektuntersuchung am 4. Juli 2007 und dem Billigungsbeschluss für die ebenerdige Straßenführung am 25. Juni 2008 wurde das Bauleitplanverfahren nicht mit der erforderlichen Schnelligkeit betrieben, obwohl der Stadtrat mit Beschluss vom 24. Januar 2007 die Verwaltung beauftragt hatte, das Verfahren zum Bebauungsplan mit Grünordnung Nr. 1739 „mit höchster Priorität schnellstens zu bearbeiten“. Soweit die Antragsgegnerin immer wieder, auch in den Beschlussvorlagen und in der Übersicht vom 16. April 2012, als Begründung für die eingetretenen Verzögerungen auf den Wechsel der Straßenklassen hinweist, kann dem nicht gefolgt werden. Der erkennende Senat hat bereits in den Urteilen vom 21. Mai 1987 (a.a.O.) auf die Problematik der Aufstufung zur Staatsstraße hingewiesen. Die Thematik der Durchführung eines ergänzenden Planfeststellungsverfahrens zumindest hinsichtlich der erforderlichen Lärmschutzmaßnahmen wurde bereits im Jahr 1986 im Stadtrat der Antragsgegnerin diskutiert und ein entsprechender Beschluss gefasst. Trotzdem hat die Antragsgegnerin erst am 17. Juli 2008 die Aufstufung der betroffenen Ortsstraßen zur Staatsstraße und erst im September 2009 die Durchführung des Planfeststellungsverfahrens beantragt. Nach den Planunterlagen vom 18. September 2009 soll dabei das Straßenbauvorhaben im Wesentlichen mit allen Problembereichen, die von der Antragsgegnerin für ihre Behauptung einer ungewöhnlichen Sachlage angeführt wurden, nunmehr ins Planfeststellungsverfahren verlagert und dort einer Lösung zugeführt werden.

- 35 2. Selbst wenn die eingetretenen erheblichen Verzögerungen im Bauleitplanverfahren auf eine ungewöhnliche Sachlage zurückzuführen wären, könnte nicht festgestellt werden, dass die Antragsgegnerin dies nicht zu vertreten hätte. Angesichts einer in das Jahr 1978 zurückreichenden Straßenplanung, die mit dem Aufstellungsbeschluss für den Bebauungsplan Nr. 1739 am 3. Juni 1992 wieder aufgenommen wurde, hätte es zumindest nach dem Beschluss des Stadtrats vom 15. Dezember 2004, mit dem der Vorschlag der Verwaltung auf Beendigung des Bebauungsplanverfahrens abgelehnt wurde, massiver Anstrengungen bedurft, um das Bauleitplanverfahren voranzutreiben. Personelle Engpässe bzw. eine Überforderung der mit der Planung beschäftigten Dienstkräfte fallen hierbei regelmäßig in den Verantwortungsbereich der Gemeinde (vgl. BVerwG vom 10.9.1976 a.a.O.). Soweit die Verwaltung mit der Bearbeitung der ca. 500 bzw. 455 Stellungnahmen in den einzelnen Verfahrensabschnitten tatsächlich Schwierigkeiten gehabt haben sollte, wäre daher eine umgehende personelle Verstärkung erforderlich gewesen. In dieser Hinsicht hat die Antragsgegnerin jedoch nichts von Substanz vorgetragen. Ebenso wenig hat sie dargetan, dass andere weniger dringende Planungsvorhaben zurückgestellt worden seien, um das mit einer langjährigen Veränderungssperre gesicherte Bauleitplanvorhaben Nr. 1739 wirklich voranzutreiben. Es wurde auch nicht dargelegt, dass den beauftragten Gutachtern knappe Fristen gesetzt worden seien, um das Verfahren voranzubringen. Ebenso wenig wurde substantiiert dargetan, dass die klärenden Gespräche mit der Obersten Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern und der Regierung von Oberbayern nicht bereits wesentlich früher hätten geführt werden können. Vielmehr sprechen der späte Antrag auf Heraufstufung der betroffenen Straßenteile zur Staatsstraße und der sehr späte Wechsel ins Planfeststellungsverfahren dafür, dass bei der Antragsgegnerin die Dringlichkeit des Abschlusses der Planung auch im sechsten und siebten Sperrejahr nicht hinreichend beachtet wurde.
- 36 Nach allem war den Anträgen mit der Kostenfolge des § 154 Abs. 1 VwGO stattzugeben.
- 37 Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.
- 38 Gründe für die Zulassung der Revision nach § 132 Abs. 2 VwGO liegen nicht vor.

- 39 Die Antragsgegnerin hat die Entscheidungsformel des Urteils nach Rechtskraft ebenso zu veröffentlichen wie die Rechtsvorschrift bekannt zu machen war (§ 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO).

Rechtsmittelbelehrung

- 40 Nach § 133 VwGO kann die Nichtzulassung der Revision durch Beschwerde zum Bundesverwaltungsgericht in Leipzig angefochten werden. Die Beschwerde ist beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (in München Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 34 01 48, 80098 München; in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach) innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung schriftlich einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Beschwerde muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen. In der Beschwerdebegründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.
- 41 Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte zugelassen sind neben Rechtsanwälten und Rechtslehrern an den in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt nur die in § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen. Für die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Angelegenheiten (u.a. Verfahren mit Bezügen zu Dienst- und Arbeitsverhältnissen) sind auch die dort bezeichneten Organisationen und juristischen Personen als Bevollmächtigte zugelassen. Sie müssen in Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

43

Beschluss:

44

Der Streitwert wird auf 40.000 Euro festgesetzt (§ 52 Abs. 1 und 7 GKG).

45

Dösing

Dr. Bauer

Winkler