

Die Bauleitplanung und insbesondere die Aufstellung von Bebauungsplänen beanspruchen Zeit. Daher können städtebauliche Vorstellungen der Gemeinde, die noch nicht Eingang in einen verbindlichen Bauleitplan gefunden haben, durch eine ihnen zuwiderlaufende Bebauung durchkreuzt werden. Zur Sicherung ihrer Planungshoheit muß die Gemeinde deshalb in der Lage sein, derartige Vorhaben zu verhindern.

Das planerische Instrumentarium der §§ 14 ff. BauGB soll verhindern, daß bauliche Aktivitäten die Planung der Gemeinde unterlaufen. An derartigen Instrumenten hält das BauGB vor:

- (1) die Veränderungssperre, §§ 14, 16 ff. BauGB,
- (2) die Zurückstellung von Baugesuchen, § 15 BauGB,
- (3) die Teilungsgenehmigung, §§ 19 und 20,
- (4) Sicherung von Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktion,
- (5) die gemeindlichen Vorkaufsrechte, §§ 24 bis 28 BauGB.

Die Teilungsgenehmigung und die gemeindlichen Vorkaufsrechte dienen nur mittelbar der Sicherung der Bauleitplanung, aber auch wenn sie vom Gesetzgeber dem zweiten Teil des BauGB zugeordnet sind.

1. Veränderungssperre

1.1 Die Gemeinde kann nach § 14 Abs. 1 BauGB eine Veränderungssperre beschließen, sobald sie einen Planaufstellungsbeschuß gefaßt hat und ein Bedürfnis zur Sicherung des künftigen Planbereichs besteht (**materielle Voraussetzung**).

1.2 In **formeller** Hinsicht ist die Veränderungssperre von der Gemeinde als Satzung zu beschließen und ortsüblich bekannt zu machen (§ 16 Abs. 1 und 2 BauGB). Hingegen bedarf es keiner Genehmigung durch die höhere Verwaltungsbehörde.

Die Veränderungssperre tritt grundsätzlich spätestens nach zwei Jahren außer Kraft (§ 17 Abs. 1 Satz 1 BauGB), wobei freilich der seit der Zustellung der ersten Zurückstellung eines Baugesuchs nach § 15 Abs. 1 Satz 1 BauGB abgelaufene Zeitraum anzurechnen ist (§ 17 Abs. 1 Satz 2 BauGB). Es besteht eine Verlängerungsmöglichkeit um ein Jahr durch die Gemeinde, die nicht von einer aufsichtsbehördlichen Zustimmung abhängig ist (§ 17 Abs. 1 Satz 3 BauGB). Die Verlängerung um ein weiteres Jahr ist nur bei Vorliegen besonderer Umstände (Verzögerung des Planverfahrens durch ungewöhnliche Sachlage ohne Fehlverhalten der Gemeinde o.ä.) und mit Zustimmung der Aufsichtsbehörde zulässig (§ 17 Abs. 2 BauGB).

Die **Verbotswirkung** der Veränderungssperre erfaßt die Erteilung einer Baugenehmigung, aber auch diejenige einer nach den Landesbauordnungen möglichen Bebauungsgenehmigung. Eine Ausnahmemöglichkeit besteht nach § 14 Abs. 2 BauGB, wenn überwiegende öffentliche Interessen nicht entgegenstehen. Auf die Erteilung einer Ausnahme besteht unter dem Gesichtspunkt des Folgenbeseitigungsanspruchs (Folgenbeseitigungslast) ein Anspruch, wenn überwiegende öffentliche Belange nicht entgegenstehen (sog. Ermessensreduzierung auf Null). Die Entscheidung über die Ausnahme kann die zuständige Behörde nur im Einvernehmen mit der Gemeinde treffen (§ 14 Abs. 2 Satz 2 BauGB).

1.3 Die Veränderungssperre tritt außer Kraft:

- mit Ablauf des Zeitraums, für den sie erlassen wurde, spätestens mit Ablauf der in § 17 BauGB bestimmten gesetzlichen Höchstdauer,
- mit rechtsverbindlichem Abschluß des Bebauungsplanverfahrens (§ 17 Abs. 5 BauGB),
- im Sanierungsgebiet und im städtebaulichen Entwicklungsbereich mit dessen förmlicher Festlegung. Dies gilt nicht, wenn in der Sanierungssatzung die Genehmigungspflicht nach § 144 Abs. 1 BauGB ausgeschlossen ist (§ 17 Abs. 6 BauGB).

1.4 Entfallen die Voraussetzungen für den Erlaß der Veränderungssperre, weil die Bebauungsplanung gescheitert ist oder aus anderen Gründen ein Sicherheitsbedürfnis nicht mehr besteht, ist die Gemeinde nach § 17 Abs. 4 BauGB verpflichtet, die Veränderungssperre ganz oder teilweise außer Kraft zu setzen. Der Wegfall der Voraussetzungen des § 14 Abs. 1 BauGB kann zur Unwirksamkeit der Satzung über die Veränderungssperre führen, was im Wege der Normenkontrolle (§ 47 VwGO)

geltend gemacht werden kann. Außerdem ist eine verwaltungsgerichtliche Klage auf Erlaß der Aufhebungssatzung durch einen von der Veränderungssperre betroffenen Eigentümer möglich.

Gegen die Satzung über die Veränderungssperre kann Normenkontrollklage zum Oberverwaltungsgericht erhoben werden.

1.5 Im Regelfall gewährt § 18 BauGB eine Entschädigung im Falle von Veränderungssperren nur, wenn diese länger als vier Jahre andauern. Jedoch konkretisiert die Bestimmung des § 18 Abs. 1 Satz 1 BauGB die Sozialbindung ausschließlich bei rechtmäßiger Veränderungssperre. Eine Veränderungssperre, die einen durch die objektiven Gegebenheiten nicht veranlaßten Zeitraum einer sachgerechten Planung beansprucht, ist insoweit rechtswidrig (BGH, NJW 1979 S. 653). Entschädigung kann daher aus enteignungsgleichem Eingriff auf der Grundlage des einfachrechtlichen Gedankens der Aufopferung verlangt werden (BGH, NJW 1984 S. 1169).

Schrifttum: Trauten-Krier, Veränderungssperre und Entschädigungspflicht bei der Aufstellung von Bebauungsplänen, DVBl. 1971 S. 302; Ziegler, Zum Anwendungsbereich des § 18 BBauG, DÖV 1976 S. 232.

2. Zurückstellung von Baugesuchen

Die Gemeinde kann die Zurückstellung beantragen und die Baugenehmigungsbehörde hat dem Antrag zu entsprechen, wenn die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind:

- a) Eine Zurückstellung setzt voraus, daß der Erlaß einer Veränderungssperre möglich ist, eine Veränderungssperre aber nicht besteht. Es muß mithin ein Bebauungsplanverfahren ordnungsgemäß eingeleitet sein und ein generelles Sicherheitsbedürfnis bestehen (§ 14 Abs. 1 BauGB) und es darf eine Veränderungssperre noch nicht beschlossen sein.
- b) Zurückstellbar sind alle Entscheidungen, die die „Zulässigkeit von Vorhaben im Einzelfall“ zum Gegenstand haben (§ 15 Abs. 1 Satz 1 BauGB). Hierzu gehören insbesondere Entscheidungen über Anträge auf Erteilung einer Baugenehmigung oder eines Vorbescheids. Da nur der „Einzelfall“ einer Zurückstellung zugänglich ist, kann die Gemeinde vorsorglich die Zurückstellung aller künftigen Baugesuche beantragen. Anträge auf Genehmigungen im Sanierungsgebiet nach § 144 Abs. 1 BauGB können nicht zurückgestellt werden (§ 15 Abs. 2 BauGB).
- c) Die Zurückstellung muß zur Sicherung der Bebauungsplanung erforderlich sein. Es muß zu befürchten sein, daß die Verwirklichung des künftigen Bebauungsplans durch das Vorhaben unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert werden könnte.
- d) Die Zurückstellung ist möglich, solange das Bebauungsplanverfahren noch nicht abgeschlossen und dem Bauantrag noch nicht stattgegeben worden ist.

Das Rechtsinstitut des § 15 BauGB hat der Gesetzgeber für den Fall geschaffen, daß das in Frage stehende Vorhaben nach dem geltenden Bauplanungsrecht genehmigungsfähig ist. Ist das Vorhaben schon nach dem geltenden Recht unzulässig, so muß die Genehmigung versagt werden.

Die Ausübung der Befugnis ist Ausdruck der kommunalen Planungshoheit und steht im pflichtgemäßen Ermessen der Gemeinde. Die Zurückstellung von Baugesuchen ergeht als **Verwaltungsakt**; dies bedeutet, daß sowohl die Gemeinde bei Nichttätigwerden der Baugenehmigungsbehörde als auch der Bauherr bei Aussetzung der Entscheidung Rechtsbehelfe einlegen können. Es handelt sich gegenüber der Gemeinde um einen begünstigenden VA und gegenüber dem Bauwerber um einen belastenden VA.

Schrifttum: Hill, Rechtsfragen der Zurückstellung von Baugesuchen gemäß § 15 BauG, BauR 1981 S. 523.

3. Teilungsgenehmigung

Der privatrechtliche Vorgang der Grundstücksteilung bedarf nach Maßgabe des § 19 BauGB der öffentlich-rechtlichen Zulassung durch die Baugenehmigungsbehörde. Teilung bedeutet die dem Grundbuchamt gegenüber abgegebene oder sonstige erkennbar gemachte Erklärung (nur) des Eigentümers, daß ein Grundstücksteil grundbuchmäßig abgeschrieben und als selbständiges Grundstück oder als ein Grundstück zusammen mit anderen Grundstücken oder mit Teilen anderer Grundstücke eingetragen werden soll.

Eine Teilungsgenehmigung ist nur erforderlich, wenn solches von einer Gemeinde im Geltungsbereich eines **Bebauungsplans** im Sinne des § 30 Abs. 1 und 3 BauGB durch Satzung bestimmt wird.

Die Erteilung der Genehmigung erfolgt durch die Gemeinde (§ 19 Abs. 1 Satz 1 BauGB). Sie ist eine gebundene Entscheidung, die gem. § 20 Abs. 1 BauGB nur versagt werden kann, wenn die Teilung oder die mit ihr bezweckte Nutzung mit den **Festsetzungen des Bebauungsplans nicht vereinbar** ist.

Gegen die Teilungsgenehmigungssatzung kann Normenkontrollklage zum Oberverwaltungsgericht erhoben werden (§ 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO).

Schrifttum: Dütt, Die Teilungsgenehmigung nach §§ 19 ff. BBauG, NVwZ 1993 S. 73.

4. Sicherung von Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktion

§ 22 BauGB sieht die Möglichkeit vor, zur Sicherung der Zweckbestimmung von Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktion die Begründung oder Teilung von Wohnungseigentum oder Teileigentum einer Genehmigungspflicht zu unterwerfen. Dadurch soll aus städtebaulichen Gründen ein Überhandnehmen von Zweitwohnungen verhindert werden.

Die Genehmigungspflicht muß von der Gemeinde durch Bebauungsplan oder sonstige Satzung eingeführt werden. Gegen die Satzung kann Normenkontrollklage zum Oberverwaltungsgericht erhoben werden (§ 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO).

5. Gemeindliche Vorkaufsrecht

Über die Sicherung der Bauleitplanung hinaus sollen die Vorkaufsrechte nach den §§ 24 bis 28 BauGB die gemeindlich-städtebauliche Entwicklung steuern.

Die §§ 24 ff. BauGB unterscheiden allgemeine und besondere Vorkaufsrechte:

Allgemeine Vorkaufsrechte

- für Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich im Bebauungsplangebiet (§ 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB: Bebauungsplan nach § 30 Abs. 1 oder 3 BauGB),
- im Umlegungsgebiet (§ 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB),
- zur Sicherung städtebaulicher Sanierungs- und Erhaltungsziele (§ 24 Abs. 1 Nr. 3, 4 BauGB),
- für unbebaute Flächen im Außenbereich, hinsichtlich derer im Flächennutzungsplan eine Nutzung als Wohnbaufläche oder Wohngebiet dargestellt ist (§ 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BauGB),
- für unbebaute Grundstücke in Gebieten, die nach §§ 30, 33 oder 34 Abs. 2 BauGB vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können (§ 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 BauGB).

Besondere Vorkaufsrechte

- kraft Satzung im Geltungsbereich eines Bebauungsplans an unbebauten Grundstücken (§ 25 Abs. 1 Nr. 1 BauGB),
- kraft Satzung zum Erwerb von Grundstücken im Hinblick auf städtebauliche Maßnahmen (§ 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB).

Sämtlichen Vorkaufsrechten ist gemeinsam, daß sie als **öffentlich-rechtliche Belastung** auf den jeweiligen Grundstücken ruhen.

Die allgemeinen Vorkaufsrechte stehen der Gemeinde kraft Gesetzes zu.

Besitzt die Gemeinde an einem Grundstück kein Vorkaufsrecht unmittelbar kraft Gesetzes, kann sie sich auf Grund der Ermächtigung des § 25 BauGB in den dort genannten beiden Fällen durch Erlaß einer Satzung selbst die Rechtsgrundlage für ein Vorkaufsrecht schaffen. Es wird daher zutreffend als „Satzungsvorkaufsrecht“ bezeichnet.

Das Vorkaufsrecht wird durch Verwaltungsakt wahrgenommen (§ 28 Abs. 2 Satz 1 BauGB).

Der Verwaltungsakt über die Ausübung des Vorkaufsrechts kann von Verkäufer und Käufer mit Widerspruch und verwaltungsgerichtlicher Anfechtungsklage angegriffen werden. Sie haben nach § 80 VwGO aufschiebende Wirkung. Gegen den Verwaltungsakt, mit dem neben der Ausübung des Vorkaufsrechts zugleich der Kaufpreis dem Verkehrswert (§ 28 Abs. 3 BauGB) oder der Enteignungsentschädigung (§ 28 Abs. 4 BauGB) angepaßt wird, ist nach § 217 BauGB der Antrag auf gerichtliche Entscheidung gegeben, über den die Kammer für Baulandsachen beim Landgericht entscheidet.

Schrifttum: Bönker, Die Vorkaufssatzung gemäß § 25 Abs. 1 BauGB, BauR 1996 S. 313; Zuleeg, Zur Rechtsnatur des gemeindlichen Vorkaufsrechts, DVBl. 1967 S. 266.