

Öffentliches Baurecht

Stollmann / Beaucamp

12. Auflage 2020
ISBN 978-3-406-75861-4
C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei
beck-shop.de

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.

beck-shop.de hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird beck-shop.de für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

3. Teil. Instrumente zur Sicherung der Bauleitplanung

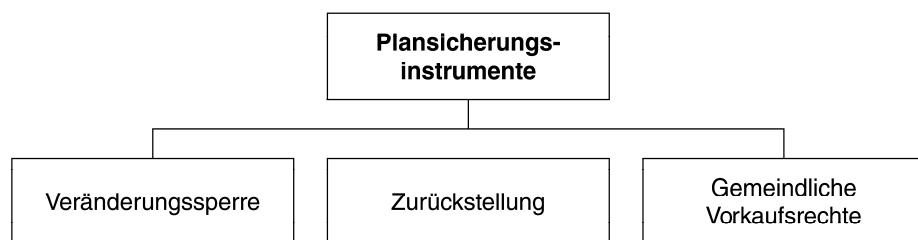
Literatur: *Hinsch*, Zurückstellung nach § 15 III BauGB – Mittel zur Sicherung einer Konzentrationsplanung, NVwZ 2007, 770; *Jarass*, Die Veränderungssperre im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren, BayVBl 2010, 129; *Kümper*, Sicherung der Überplanung von Innenbereichsflächen durch Veränderungssperre und Zurückstellung von Baugesuchen, ZfBR 2020, 135; *Spindler*, Die Verpflichtung zur Aufhebung einer Veränderungssperre nach § 17 Abs. 4 BauGB und ihre Durchsetzung in der Praxis, DÖV 2010, 217; *Stüer*, Plansicherung, Besonderes Städtebaurecht und BauNVO, DVBl 2011, 739.

Das plansichernde Instrumentarium der §§ 14ff. BauGB soll verhindern, **1** dass bauliche Aktivitäten die Planung der Gemeinde vereiteln, bevor ein auf den Weg gebrachter Plan in Kraft treten kann (*Kümper*, ZfBR 2020, 135). Denn das Bauleitplanverfahren dauert bisweilen sehr lange. Das BauGB hält zu diesem Zweck folgende Instrumente bereit:

- die Veränderungssperre, §§ 14, 16–18 BauGB,
- die Zurückstellung von Baugesuchen, § 15 BauGB sowie
- die gemeindlichen Vorkaufsrechte, §§ 24 bis 28 BauGB.

Fallkonstellationen aus diesem Rechtsbereich – insbesondere Rechtsprobleme im Zusammenhang mit der Veränderungssperre (etwa *Bauer*, JuS 2006, 152; s. a. den Fall „Getränkemarkt“ unten § 10 Rn. 35) – tauchen im Examen relativ häufig auf. Dies liegt zu einem großen Teil darin begründet, dass sich dabei materiell-rechtliche Probleme des Bauplanungsrechts gut mit verfahrensrechtlichen Schwierigkeiten verbinden lassen.

Schaubild 16: Plansicherungsinstrumente



Die frühere **Teilungsgenehmigung** ist seit 2004 kein Sicherungsinstrument der Bauleitplanung mehr (*Erbguth/Schubert*, ÖffBauR, § 6 Rn. 11). § 19 I BauGB definiert lediglich die Grundstücksteilung und § 19 II BauGB weist klarstellend darauf hin, dass eine solche Teilung nicht zu Widersprüchen mit den Festsetzungen des Bebauungsplans führen darf.

Allerdings können die Länder, im Rahmen ihrer vorhandenen Befugnisse **4** zur Gefahrenabwehr bestehende Regelungen zur **Teilungsgenehmigung** in

den **Landesbauordnungen** (z.B. § 8 LBO BW, § 7 HessBauO; § 7 BauO NRW; § 8 NdsBauO, dazu OVG Lüneburg, NVwZ-RR 2006, 166) erweitern oder neu einführen, um bauplanungsrechtswidrige Zustände durch die unzulässige Teilung eines Grundstücks zu unterbinden (*Erbguth/Schubert, Öff-BauR, § 6 Rn. 12*).

Wichtig: Zu **unterscheiden** ist die Teilungsgenehmigung **von** der **Teilbaugenehmigung**. Während erstere die Teilung eines Grundstücks im Baurecht betrifft, berechtigt letztere zur Ausführung der genehmigten Teile des Vorhabens (s.u. § 18 Rn. 68).

§ 10. Veränderungssperre

A. Zweck

- 1 Die Veränderungssperre dient der **Sicherung der planerischen Ziele** der Gemeinde. Durch eine Veränderungssperre kann die Gemeinde während des Verfahrens der Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung *eines Bebauungsplans* untersagen, dass Vorhaben i.S. des § 29 BauGB durchgeführt oder bauliche Anlagen beseitigt werden dürfen (§ 14 I Nr. 1 BauGB) oder dass Grundstücke erheblich oder wesentlich wertsteigernd verändert, nicht genehmigungs-, zustimmungs- oder anzeigenbedürftige, aber wertsteigernde bauliche Anlagen errichtet oder wertsteigernde Änderungen solcher Anlagen vorgenommen werden (§ 14 I Nr. 2 BauGB). Mit der Veränderungssperre hat die Gemeinde die Möglichkeit, für den Planbereich oder einen Teil davon die Bautätigkeit für einige Zeit zu verbieten oder nur solche Vorhaben zuzulassen, die dem Planungszweck nicht zuwiderlaufen (*Kümper, ZfBR 2020, 135 [136]*).

Beispiel: Hat die Gemeinde ein Bebauungsplanverfahren eingeleitet und rechnet sie mit Baumaßnahmen im Plangebiet, wird sie eine Veränderungssperre erlassen, um zu verhindern, dass durch bauliche Maßnahmen die Verwirklichung des künftigen Bebauungsplans erschwert oder unmöglich gemacht wird (*Koch/Handler, BRL, § 16, Rn. 1f.*).

- 2 Anlass für eine Veränderungssperre kann auch ein vor Einleitung eines Bebauungsplanverfahrens beabsichtigtes Bauvorhaben sein, das der Gemeinde städtebaulich unerwünscht ist, welches aber angesichts baurechtlicher Zulässigkeit nicht verhinderbar ist. Die Gemeinde hat dann die Möglichkeit, ein Bebauungsplanverfahren einzuleiten und anschließend eine Veränderungssperre zu beschließen. Eine Veränderungssperre ist aber als Sicherungsmittel ungeeignet (und daher nichtig), wenn die dem Aufstellungsbeschluss beigefügte Begründung erkennen lässt, dass der Bauleitplan einer positiven Planungskon-

zeption entbehrt und nicht der städtebaulichen Ordnung, sondern lediglich der Verhinderung eines einzelnen Vorhabens dienen soll (OVG Münster, NVwZ-RR 1997, 602; OVG Weimar, BauR 2009, 1631; sh. auch unten *Rn. 6*).

B. Voraussetzungen

Die Gemeinde kann nach § 14 I BauGB eine Veränderungssperre beschließen, sobald sie einen Planaufstellungsbeschluss gefasst hat und ein Sicherungsbedürfnis für den künftigen Planbereich besteht, d.h. die Anwendung der Veränderungssperre muss zur Sicherung der Planung erforderlich sein (zu den Voraussetzungen Schroederter-Rieger, BauGB, § 14 Rn. 8ff.; *B/K/L*, BauGB, § 14, Rn. 6ff.; Textbeispiel bei *Stüer*, Bebauungsplan, Rn. 1124).

I. Planaufstellungsbeschluss

Die Gemeinde muss – vor oder gleichzeitig mit dem Erlass der Veränderungssperre – **rechtswirksam beschlossen** haben, einen Bebauungsplan aufzustellen, zu ändern, zu ergänzen oder aufzuheben und dieser Beschluss muss **ortsüblich bekanntgemacht** worden sein (§ 2 I 2 BauGB; dazu OVG Münster, NVwZ 1997, 598 [599]; BauR 2013, 746ff.). Diese Bekanntmachung kann auch in der Bekanntgabe der durch die Gemeindevertretung im Zusammenhang mit dem Aufstellungsbeschluss ergangenen frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung liegen (OVG Greifswald, DÖV 2009, 1010). Ist dieser Aufstellungsbeschluss nicht wirksam gefasst oder nicht ordnungsgemäß öffentlich bekanntgemacht worden (dazu oben § 6 Rn. 7), so kann eine Veränderungssperre nach § 14 BauGB nicht wirksam erlassen werden (zu Möglichkeiten der Rückwirkung VGH München, BauR 2009, 1629).

Wichtig: Der Aufstellungsbeschluss kann sich nicht auf einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan (arg. § 12 III 2 BauGB), einen Flächennutzungsplan oder auf Satzungen nach § 34 IV BauGB erstrecken. Auch zur Sicherung der Landesplanung und der Raumordnung oder einer sonstigen „fremden“ Planung (bspw. einer Bundesfernstraße) ist der Erlass einer Veränderungssperre nicht zulässig (*B/K/L*, BauGB, § 14 Rn. 7; *Bönker*, in: H/B/G, ÖffBauR, § 10 Rn. 8; s.a. OVG Koblenz, DVBl 2001, 1960 bzgl. örtlicher Bauvorschriften).

Es ist nicht erforderlich, dass der Planbereich, für den der Aufstellungsbeschluss gefasst wird, mit dem endgültigen Planbereich identisch ist. Jedoch darf der Geltungsbereich der Veränderungssperre über den Bereich des Aufstel-

lungsbeschlusses nicht hinausgehen (BVerwG, NVwZ 2004, 984; OVG Münster, NVwZ 1997, 598 [600]; *Stüer*, Bebauungsplan, Rn. 1120). Der Aufstellungsbeschluss muss den **Planbereich** zudem so bezeichnen, dass er **ein-deutig bestimbar** ist. Er braucht aber den Inhalt der beabsichtigten Planung, die in diesem frühen Stadium oft noch nicht konkretisierbar ist, nicht anzugeben (F/O/K, ÖffBauR I, § 14 Rn. 7). Darüber hinaus ist ein **zeitlicher Zusammenhang** zwischen dem Aufstellungsbeschluss und der Veränderungssperre erforderlich. Je länger der Aufstellungsbeschluss zurückliegt, desto eher kann die Veränderungssperre unwirksam sein, weil es an einer aktuellen und sicherungsfähigen Planung fehlt (Bönker, in: H/B/G, ÖffBauR, § 10 Rn. 9; differenzierter Schroedter-Rieger, BauGB, § 14 Rn. 11).

II. Sicherungsbedürfnis

6 Die Anordnung der Veränderungssperre muss zur **Sicherung der Planung** erforderlich sein. Eine Veränderungssperre ist folglich unzulässig, wenn zur Zeit ihres Erlasses der Inhalt der beabsichtigten Planung noch in keiner Weise abzusehen ist, quasi alles noch offen ist (BVerwG, BauR 2008, 328; NVwZ 2004, 858; Küpper, ZfBR 2020, 135 [140]) oder ein positives Planungskonzept nicht erkennbar ist und die Bauleitplanung einer „Verhinderungsplanung“ gleichkommt (BVerwG, UPR 2004, 271 m. Anm. Dirmberger; BRS 64 Nr. 109; OVG Lüneburg, ZfBR 2003, 790; zu alledem Schroedter-Rieger, BauGB, § 14 Rn. 12f.; *Stüer*, DVBl 2011, 739 [740]). Zweck der Veränderungssperre muss es sein, eine hinreichend *bestimmte* Bauleitplanung zu sichern (BVerwG, DVBl 2004, 950 [952; Küpper, ZfBR 2020, 135 [140]]).

Beispiele:

- So etwa die Absicht, in einem künftigen Bebauungsplan Einzelhandelsnutzungen gemäß § 1 V BauNVO auszuschließen (OGV Koblenz, BauR 2000, 1308) oder eine auf Festsetzungen nach § 9 I Nr. 20 BauGB zielende Planung (OGV Lüneburg, NVwZ-RR 2004, 173).
- Eine Bauleitplanung, die zur Verhinderung eines „Trading-Down-Effektes“ vorsieht, dass Sex-Shops und Vergnügungsstätten in bestimmten Planbereichen eines Kerngebietes ausgeschlossen sind (VGH Mannheim, NVwZ-RR 2006, 170), oder mit der ein Industriegebiet schalltechnisch gegliedert und kontingentiert sowie der zentrenrelevante Einzelhandel gesteuert werden soll (OGV Münster, AbfallR 2009, 149), kann durch Veränderungssperre gesichert werden.
- **aber:**
- Eine Veränderungssperre, die beschlossen wird, damit die Gemeinde Zeit gewinnt, um sich Vorstellungen über die künftige Nutzung des in Frage stehenden Grundstücks und seines Umfeldes zu machen, ist unwirksam (BVerwG, NVwZ 2013, 304).
- Eine Veränderungssperre ist rechtswidrig, wenn zunächst überhaupt keine Konzeptangabe vorlag, dann auf ein über 20 Jahre altes Konzept Bezug genommen wird, welches sich aber tatsächlich nicht mehr verwirklichen lässt, und zudem jegliche Angaben über Kosten und Finanzierung eines Konzeptes fehlen. Dies lässt nur den Schluss zu, dass ein Konzept lediglich vorgeschoben wird (OGV Koblenz, Urteil vom 29.11.2012, 1 C 10495/12, juris, Rn. 14ff.).

- Eine Bauleitplanung kann nicht durch eine Veränderungssperre gesichert werden, wenn die Gemeinde keine eigene Planungskonzeption verfolgt, sondern zu erkennen gibt, dass sie eine Übernahme der Planung eines Vorhabenträgers beabsichtigt (OVG Frankfurt/Oder, NVwZ-RR 2005, 386).

Achtung: Der Veränderungssperre muss eine konkretisierte planerische Konzeption zu Grunde liegen, die nicht den abschließenden Konkretisierungsgrad eines Bebauungsplanentwurfs zu erreichen braucht und gegenüber Änderungen mit Rücksicht auf das durchlaufende Planaufstellungsverfahren „offen“ sein muss (BVerwG, NVwZ 2010, 42).

Der Erlass der Veränderungssperre sollte überdies möglichst durch entsprechende **städtische Gründe** gerechtfertigt werden. Ist nämlich von vornherein ersichtlich, dass sich die gemeindliche Planungskonzeption etwa wegen Verstoßes gegen materielles Baurecht nicht verwirklichen lässt, fehlt es an einem eine Veränderungssperre rechtfertigenden Sicherungsbedürfnis (OVG Münster, NVwZ-RR 1997, 602 [603]). Dies kann etwa der Fall sein, wenn der beabsichtigte Plan der Förderung von Zielen dient, für deren Verwirklichung die Planungsinstrumente des BauGB nicht bestimmt sind, oder wenn ihm rechtliche Mängel anhaften, die schlechterdings nicht behebbar sind (BVerwG, NVwZ 1994, 685; *Kümper*, ZfBR 2020, 135 [140]; *Schroedter-Rieger*, BauGB, § 14 Rn. 18).

Allerdings unterliegt die Veränderungssperre nicht dem bauplanungsrechtlichen Abwägungsgebot (*Bönker*, in: H/B/G, ÖffBauR, § 10 Rn. 10; *Kümper*, ZfBR 2020, 135 [141]; *Schroedter-Rieger*, BauGB, § 14 Rn. 19). Die Gründe für den Erlass der Veränderungssperre und ihre städtebauliche Rechtfertigung sollten gleichwohl in einer Begründung zur Satzung niedergelegt werden (BVerwG, ZfBR 1994, 145).

Beispiel: Die Gemeinde beabsichtigt, in einem zentrumsnahen unbeplanten Innenbereich, der bereits durch großflächigen Einzelhandel geprägt ist, weitere Einzelhandelsbetriebe auszuschließen. Durch den Erlass einer Veränderungssperre soll verhindert werden, dass eine Genehmigung zur Errichtung eines Heimwerkermarktes erteilt werden muss. In der Begründung zum Erlass der Veränderungssperre sollten die wesentlichen Gründe für die Planungskonzeption der Gemeinde dargelegt werden.

Wichtig: Die Veränderungssperre ist an das im Zeitpunkt ihres Erlasses verfolgte Planungskonzept gebunden. Ein komplettes Auswechseln der Planungsabsichten führt zur Unwirksamkeit der Veränderungssperre (*Kümper*, ZfBR 2020, 135 [140] m.w.N.; a.A. *Schroedter-Rieger*, BauGB, § 14 Rn. 17).

Die sich abzeichnende Planung bedarf der Sicherung, sobald planungsfahrdende Maßnahmen nicht auszuschließen sind – Grundsatz der Erforder-

lichkeit (VGH München, BauR 2003, 1691f.; *Bönker*, in: H/B/G, ÖffBauR, § 9 Rn. 10f.; *Kümper*, ZfBR 2020, 135 [137 u. 140]) – und mildere Mittel wie etwa die Zurückstellung des Baugesuchs nach § 15 BauGB nicht ausreichen – Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (J/K, BauGB, § 14 Rn. 10). Auch die beabsichtigte Aufhebung eines Bebauungsplans kann ein Sicherungsbedürfnis auslösen (B/K/L, BauGB, § 14, Rn. 8).

Beispiel: Das Plangebiet soll in den Außenbereich zurückversetzt werden und es droht eine außenbereichswidrige Bebauung.

- 10 Beschränkt sich das Sicherungsbedürfnis auf einen Teil des Plangebietes, kann die Veränderungssperre als sog. **Individualsperre** auf ein oder wenige Grundstücke beschränkt werden; eine solche individuelle Regelung muss aber auf einer pflichtgemäßen Ausübung des Planungsermessens der Gemeinde beruhen (BVerwGE 51, 121 [122]; *Kümper*, ZfBR 2020, 135 [141]; F/O/K, ÖffBauR I, § 14 Rn. 9).

C. Inhalt und Wirkungen der Veränderungssperre

I. Inhalt

- 11 § 14 I BauGB bestimmt abschließend den möglichen **Inhalt der Veränderungssperre**. Sie kann bestimmen, dass
- Vorhaben i.S. des § 29 BauGB nicht durchgeführt oder bauliche Anlagen nicht beseitigt werden dürfen;
 - erhebliche oder wesentliche wertsteigernde Veränderungen von Grundstücken und baulichen Anlagen, deren Veränderungen nicht genehmigungs-, zustimmungs- oder anzeigenpflichtig sind, nicht vorgenommen werden dürfen.
- 12 Unter § 14 I Nr. 1 BauGB fallen alle Vorhaben, die auch der **planungsrechtlichen Prüfung** ihrer Zulässigkeit unterliegen. Dazu zählen neben Neubaumaßnahmen auch Nutzungsänderungen, wenn sich die planungsrechtliche Frage neu stellt und solche Nutzungsänderungen daher nach § 29 BauGB genehmigungsbedürftig sind.

Beispiele: Die Änderung eines Lebensmittelladens in eine Lagerhalle ist eine genehmigungsbedürftige Nutzungsänderung, weil sie planungsrechtliche Fragen neu aufwirft und aus diesem Grund nach § 29 BauGB genehmigungspflichtig ist. Dies gilt auch für die Umwandlung eines Baumarktes in eine Tanzhalle. Sämtliche dieser Vorhaben unterliegen daher einer von der Gemeinde erlassenen Veränderungssperre.

- 13 § 14 I Nr. 2 BauGB ermöglicht zum einen, **erhebliche** oder **wesentlich wertsteigernde** Veränderungen von Grundstücken zu untersagen (z.B. Trockenlegen einer Feuchtwiese, Auffüllen eines Hanggrundstücks). Zum anderen gibt § 14 I Nr. 2 BauGB die Möglichkeit, erhebliche oder wesentlich wertsteigernde Veränderungen von baulichen Anlagen, deren Veränderungen nicht genehmigungs-, zustimmungs- oder anzeigenpflichtig sind, zu verbieten. „Ver-

änderungen“ i. d. S. sind nur tatsächliche Veränderungen, nicht aber solche rein rechtlicher Art (Verfügungen, Belastungen etc. Schroedter-Rieger, BauGB, § 14 Rn. 23). Die Bewertung, ob eine Veränderung „erheblich“ oder „wesentlich wertsteigernd“ ist, richtet sich nach den Umständen des Einzelfalles (weiterführend Bönker, in: H/B/G, ÖffBauR, § 10 Rn. 16f.).

Beispiele:

- Als erheblich kommen in Betracht das Abholzen eines Waldgrundstücks oder das Zuschütten eines Teiches.
- Als wesentlich wertsteigernd sind anzusehen die Aufforstung eines Grundstücks oder das Auftragen von Mutterboden.

Während zwar in der Veränderungssperre alle in § 14 I BauGB enthaltenen Verbote zugleich oder auch nur einzelne Verbote ausgesprochen werden können, darf die Gemeinde der Veränderungssperre einen darüber hinausgehenden Inhalt nicht geben. Der **Katalog** des **§ 14 I BauGB** ist insoweit **abschließend**.

Beispiel: Die Gemeinde darf nicht bestimmen, dass sämtliche in § 14 I Nr. 2 BauGB bezeichneten Rechtsvorgänge, die nach allgemeinem Baurecht genehmigungs-, zustimmungs- oder anzeigenfrei sind, während der Veränderungssperre einer Genehmigungspflicht unterworfen werden.

II. Wirkungen

Die Veränderungssperre begründet in ihrem räumlichen Geltungsbereich **15** ein **materielles Veränderungsgebot**. Dies bedeutet im Einzelnen (weiterführend F/O/K, ÖffBauR I, § 14 Rn. 15ff.; Schroedter-Rieger, BauGB, § 14 Rn. 25):

- § 14 I Nr. 1 BauGB erfasst Vorgänge, die einer bauaufsichtlichen Genehmigung oder Zustimmung bedürfen oder der Baugenehmigungsbehörde anzugezeigen sind. Für sie begründet die Veränderungssperre einen Versagungsgrund im Genehmigungs- oder Zustimmungsverfahren oder einen Untersagungsgrund im Anzeigeverfahren.
- § 14 I Nr. 2 BauGB erfasst genehmigungs-, zustimmungs- oder anzeigenfrei Vorhaben, die – soweit sie erhebliche oder wesentlich wertsteigernde Veränderungen zur Folge haben – nicht vorgenommen werden dürfen; derartige Veränderungen können mit den Mitteln des Bauordnungsrechts untersagt, verhindert und beseitigt werden.

Wichtig: Der Erlass einer (wirksamen) Veränderungssperre hat zur Folge, dass ein bauplanungsrechtlich grundsätzlich zulässiges Vorhaben „blockiert“ wird; wird ein Vorhaben entgegen dieser Sperrwirkung ausgeführt, hat die Gemeinde gegen die Baugenehmigungsbehörde einen Anspruch auf Untersagung bzw. Einstellung der Bauarbeiten (VGH Mannheim, VBlBW 1997, 141; OVG Weimar, BauR 1999, 164).

Klausurtipp: Im Rahmen einer gutachtlichen (Inzident-)Prüfung sollte grundsätzlich die Zulässigkeit des Vorhabens nach den §§ 29f. BauGB erörtert werden, bevor auf die „Sperrwirkungen“ einer wirksamen Veränderungssperre abgestellt wird.

D. Form, Zeitpunkt und Geltungsdauer der Veränderungssperre

I. Form der Veränderungssperre

- 16** Die **Veränderungssperre** wird von der Gemeinde **als Satzung** beschlossen (§ 16 I BauGB; Muster einer Veränderungssperre bei *Stüer*, Bebauungsplan, Rn. 1124). In der Satzung ist das Gebiet eindeutig zu bezeichnen, das einer Veränderungssperre unterworfen werden soll (weiterführend *Stüer*, DVBl 2011, 739f.). Weiterhin ist festzulegen, welche der Verbote des § 14 I BauGB gelten sollen, wobei die Verweisung auf § 14 I Nr. 1 oder Nr. 2 BauGB ausreicht.

Wichtig: Kommt es beim Erlass der Satzung zu einer Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften, die sich aus dem BauGB ergeben, ist dies nur nach Maßgabe der §§ 214, 215 BauGB beachtlich (BVerwG, NVwZ 2007, 954; VGH München, BayVBl 2009, 369 sowie oben § 8).

DIE FACHBUCHHANDLUNG

- 17** Darüber hinaus bedarf die Satzung über die Veränderungssperre keiner aufsichtsbehördlichen Genehmigung oder Zustimmung; auch eine präventive Rechtskontrolle durch ein Anzeigeverfahren ist nicht vorgesehen.
- 18** § 16 II BauGB regelt die **Bekanntmachung** der Veränderungssperre. Sie ist ortsüblich bekanntzumachen und tritt damit in Kraft (§ 16 II 1 BauGB). Wahlweise gestattet § 16 II 2 BauGB der Gemeinde, stattdessen lediglich bekanntzumachen, dass eine Veränderungssperre beschlossen worden ist und wo sie zu jedermanns Einsicht bereitgehalten wird (Ersatzverkündung).
- 19** Der höchstrichterlichen Rechtsprechung zufolge können der Beschluss über die Aufstellung des Bebauungsplans und der Beschluss über die Veränderungssperre in derselben Gemeinderatssitzung gefasst werden (BVerwG, NVwZ 1989, 661; OVG Münster, BauR 2007, 517). Zudem kann die Satzung über eine Veränderungssperre, die eine Gemeinde in einem Zeitpunkt bekanntgemacht hat, bevor der zugrunde zu legende Aufstellungsbeschluss bekanntgemacht wurde, im Wege der nunmehrigen Bekanntmachung des Aufstellungsbeschlusses und der erneuten Bekanntmachung der Satzung über die Veränderungssperre wirksam in Kraft gesetzt werden (BVerwG, NVwZ 1993, 471).

II. Zeitpunkt der Veränderungssperre

Es liegt im pflichtgemäßen **Ermessen der Gemeinde**, ob sie von der **20** Möglichkeit, eine Veränderungssperre zu erlassen, Gebrauch macht. Sie kann sich dieses Mittels **jederzeit**, auch längere Zeit nach dem Aufstellungsbeschluss, bedienen, selbst noch während eines anhängigen Baugenehmigungs- oder Verwaltungsstreitverfahrens und sogar nach dessen Abschluss, um auf diese Weise eine an sich zu erteilende Baugenehmigung zu verhindern (BVerwG, NVwZ 2013, 214 (215); J/K, BauGB, § 14 Rn. 5).

Achtung: Erklärt das Gericht einen Bebauungsplan, der in der Aufstellungsphase durch eine Veränderungssperre gesichert war, für unwirksam, und beschließt die Gemeinde für denselben Planbereich erneut die Aufstellung eines Bebauungsplans, kann sie zur Sicherung dieser Planung eine neue Veränderungssperre erlassen (BVerwG, NVwZ 2007, 954).

III. Geltungsdauer der Veränderungssperre

1. Grundsätze

Die Veränderungssperre tritt grundsätzlich spätestens **nach zwei Jahren 21** **außer Kraft** (§ 17 I 1 BauGB), wobei der seit der Zustellung der ersten Zurückstellung eines Bauantrages nach § 15 I BauGB abgelaufene Zeitraum anzurechnen ist (§ 17 I 2 BauGB). Darüber hinaus besteht eine **Verlängerungsmöglichkeit** um ein Jahr durch die Gemeinde, die nicht von einer aufsichtsbehördlichen Zustimmung abhängig ist (§ 17 I 3 BauGB). Die Verlängerung um ein weiteres Jahr ist nur bei Vorliegen besonderer Umstände zulässig (§ 17 II BauGB; OVG Bautzen, NVwZ-RR 2010, 471; HK-BauGB-Kröninger, § 17, Rn. 8f.).

Beispiel: Besondere Umstände liegen vor, wenn die Verzögerung durch eine ungewöhnliche Sachlage (verursacht wurde, etwa wegen des Umfanges, des Schwierigkeitsgrades oder des Verfahrensablaufes der Planung, die nicht auf ein Fehlverhalten der planenden Gemeinde zurückzuführen ist (Kümper, ZfBR 2020, 135 [142] m. w.N.).

Reichen vier Jahre nicht aus, um die Planung abzuschließen, und besteht **22** nach wie vor ein Sicherungsbedürfnis, gestattet § 17 III BauGB der Gemeinde, die Veränderungssperre **erneut zu beschließen**. Um die Bedingungen des § 17 II BauGB nicht auszuhebeln ist die Erneuerung der Veränderungssperre nur zulässig, wenn besondere Umstände dies erfordern (Kümper, ZfBR 2020, 135 [143] m. w. N.). Von § 17 III BauGB kann die Gemeinde mehrfach Gebrauch machen (zur Geltungsdauer eingehend Hager/Kirchberg, NVwZ 2002, 400 [403f.]).

2. Faktische Veränderungssperre

23 Von besonderer Wichtigkeit für Ausbildung und Praxis ist die sog. faktische Veränderungssperre: Wird die Bearbeitung eines Bauantrages unangemessen – d.h. ohne sachliche Rechtfertigung – verzögert oder wird das Baugesuch rechtswidrig abgelehnt, so ist der Zeitraum der unangemessenen Verzögerung entsprechend § 17 I 2 BauGB auf die Geltungsdauer der Veränderungssperre anzurechnen (BVerwG, NJW 1971, 445; für Vorbescheide BVerwG, NJW 1977, 400 [404]). Dabei lässt der Wortlaut der Norm – „eines“ Baugesuchs – offen, ob die Anrechnung individuell von der Person des Antragstellers abhängt oder ob in die Anrechnung alle auf das von der Veränderungssperre erfasste Grundstück bezogenen Vorgänge einzubeziehen sind. Letzterer Auffassung dürfte der Vorzug zu geben sein, weil die Zurückstellung im Grunde ebenso grundstücks- und damit gerade nicht personenbezogen ist wie die Veränderungssperre (VGH Mannheim, BRS 65 Nr. 112). Die faktische Veränderungssperre beginnt dabei mit dem Ablauf der Frist, die für eine ordnungsgemäße Bearbeitung des Bauantrages anzusetzen ist.

Beispiel: Die Gemeinde plant, ein Grundstück für eine innerörtliche Entlastungsstraße in Anspruch zu nehmen. Der Eigentümer ist damit nicht einverstanden und beantragt für das im Innenbereich gelegene Grundstück die nach § 34 I BauGB zulässige Bebauung mit einem Wohnhaus. Die Gemeinde beschließt die Aufstellung eines Bebauungsplans, worauf die Baugenehmigungsbehörde den Antrag des Grundstückseigentümers auch auf mehrmägige Nachfrage 18 Monate lang nicht bescheidet. Schließlich beschließt die Gemeinde den Erlass einer Veränderungssperre. Die von der Gemeinde auf zwei Jahre beschlossene Veränderungssperre würde somit bei einem unterstellten dreimonatigen ordnungsgemäßen Genehmigungsverfahren ein halbes Jahr nach Erlass im Hinblick auf das Baugesuch des Eigentümers wieder außer Kraft treten.

3. Außer-Kraft-Treten

- 24** 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 V BauGB),
 - im Sanierungsgebiet mit dessen förmlicher Festsetzung, es sei denn, die Sanierungssatzung hat die Genehmigungspflicht nach § 144 I BauGB ausgeschlossen (§ 17 VI BauGB).
- 25** Die Gemeinde ist darüber hinaus verpflichtet, die Veränderungssperre ganz oder teilweise außer Kraft zu setzen, sobald die Voraussetzungen für ihren Erlass weggefallen sind (§ 17 IV BauGB, dazu BVerwG, BauR 2008, 328; VGH Mannheim, NuR 2008, 358 [360]; umfassend Spindler, DÖV 2010, 217f.).

Beispiel: Im Verlaufe des Planungsverfahrens stellt sich heraus, dass der beabsichtigte Bebauungsplan nicht zustande kommen wird oder Planungen an anderer Stelle zunächst vordringlich vorangetrieben werden müssen.

E. Ausnahmen

I. Erteilung einer Ausnahmegenehmigung

§ 14 II BauGB lässt die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung zu, wenn **26** überwiegende öffentliche Belange nicht entgegenstehen. Die Entscheidung trifft die Baugenehmigungsbehörde im Einvernehmen mit der Gemeinde. Insbesondere wenn ein Vorhaben die **städtbauliche Zielkonzeption** der Gemeinde **berührt**, sind die Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nach § 14 II BauGB nicht gegeben (BVerwG, ZfBR 1989, 171; Schroedter-Rieger, BauGB, § 14 Rn. 26ff.; B/K/L, BauGB, § 14, Rn. 18ff.).

Beispiel: Ein gemeinnütziger Träger will auf einer im Außenbereich gelegenen Hofstelle ein Heim zur Unterbringung geistig und körperlich Schwerbehinderter einrichten. Zugleich sollen zur Therapierung landwirtschaftliche Nutzungen wie Fruchtanbau und Fruchtveredelung sowie ein Gartenbaubetrieb eingerichtet werden. Die Gemeinde beschließt daraufhin die Aufstellung eines Bebauungsplanes, um zwar die Ansiedelung der Behindertengemeinschaft zu ermöglichen, zugleich aber die Betriebszweige und die Größe des Gesamtkomplexes planerisch festzuschreiben. Eine Ausnahme nach § 14 II BauGB kommt nicht in Betracht.

Achtung: Mit der Genehmigung der Ausnahme nach § 14 BauGB ist das Vorhaben noch nicht zulässig, sondern lediglich das Hindernis der Veränderungssperre ausgeräumt. Im Übrigen bleibt es bei den tatbeständlichen Voraussetzungen der §§ 30ff. BauGB.

II. Bestandsschutz

DIE FACHBUCHHANDLUNG
Die Verbotswirkung einer Veränderungssperre erfasst nicht bestimmte Vorhaben, die einen gewissen **Vertrauenschutz** erworben haben (§ 14 III BauGB). Dies betrifft zunächst Vorhaben, die vor dem Inkrafttreten der Veränderungssperre **baurechtlich genehmigt** worden sind (§ 14 III Alt. 1 BauGB). Ist also bereits eine Baugenehmigung erteilt worden, so wird sie in ihrem Bestand nicht mehr durch eine Veränderungssperre beeinträchtigt. Daselbe gilt für die Bindungswirkungen, die sich aus einer Bebauungsgenehmigung für das nachfolgende Baugenehmigungsverfahren ergeben (BVerwGE 68, 12). Insoweit muss die Baugenehmigung wegen der erteilten Bebauungsgenehmigung auch dann erteilt werden, wenn zwischenzeitlich eine Veränderungssperre erlassen worden ist (BVerwGE 69, 1).

In Rechtsprechung und Literatur umstritten ist, ob die Rechtsfolgen des § 14 III BauGB auch dann gelten, wenn die Baugenehmigung (oder die Bebauungsgenehmigung) wegen Widerspruchs eines Dritten noch nicht unanfechtbar ist. Die Rechtsprechung lässt es insoweit nicht auf die Bestandskraft ankommen, durch den von einem Nachbarn eingelegten Rechtsbehelf wird also der Schutz des § 14 III BauGB nicht beseitigt (OVG Lüneburg, NVwZ 1990, 685f.; VGH Mannheim, VBlBW 2001, 323f.). Für Vorhaben, die vor Erlass der Verände-

rungssperre hätten genehmigt werden müssen, auf deren positive Bescheidung also ein Rechtsanspruch bestand, greift die Bestandsschutz-Regelung nicht (B/K/L, BauGB, § 14 Rn. 21 m. w. N.). Zweifelhaft – und höchststrichterlich bislang nicht geklärt – ist zudem, ob § 14 III BauGB zur Anwendung kommt, wenn noch keine Baugenehmigung, wohl aber das gemeindliche Einvernehmen erteilt ist (dazu *Graf*, NVwZ 2004, 1435; offen gelassen bei BVerwGE 120, 138).

- 29** Durch Novellierungen des Bundesbaurechts wurde überdies – in Anlehnung an die Musterbauordnung – klargestellt, wie mit den nach den Landesbauordnungen **genehmigungsfreien** bzw. nur kenntnisgabepflichtigen **Vorhaben** zu verfahren ist. Damit sind etwa die Wohnhäuser gemeint, deren Errichtung in Bayern oder Nordrhein-Westfalen in einem sog. Genehmigungsfreistellungsverfahren möglich ist, ohne dass eine Baugenehmigung erteilt werden müsste (*Stüer/Rude*, DVBl 2000, 312 [323]; zu den diesbzgl. Einzelheiten s. u. § 18 Rn. 17f.). In Gleichsetzung mit den baurechtlich genehmigten Vorhaben genießen auch diese Realisierungsschutz, wenn die Gemeinde von ihnen nach Maßgabe des Bauordnungsrechts Kenntnis erlangt hat und mit ihrer Ausführung vor dem Inkrafttreten der Veränderungssperre hätte begonnen werden dürfen (§ 14 III Alt. 2 BauGB; zur Veränderungssperre im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren *Jarass*, BayVBl 2010, 129f.).

Beispiel: Auch ein verfahrensfreies Vorhaben, mit dessen Ausführung vor Inkrafttreten einer Veränderungssperre begonnen wurde, wird von dem Veränderungsverbot nicht erfasst, wenn der Bauherr darauf vertrauen durfte, dass sich die Rechtslage nach Baubeginn nicht mehr zu seinen Gunsten ändert (VGH München, DVBl 2009, 1395).

- 30** Schließlich werden auch Unterhaltungsarbeiten (**nicht**: Modernisierungsarbeiten) und die Fortführung einer bisher ausgeübten Nutzung nach § 14 III Alt. 3 BauGB von dem Erlass einer Veränderungssperre nicht berührt (*Schroedter-Rieger*, BauGB, § 14 Rn. 39f.).
- 31** Umstritten ist in diesem Zusammenhang überdies, ob es für die Baugenehmigungsbehörde eine **Widerrufsmöglichkeit nach § 49 II Nr. 4 VwVfG** gibt. Während eine Ansicht § 14 III BauGB als Spezialregelung zu den Widerufsvorschriften sieht (VGH Mannheim, VBlBW 2001, 323; VG Arnsberg, NVwZ 1990, 536), findet sich auch eine Auffassung, die keinen sachlichen Grund anerkennt, baurechtliche Genehmigungen stärker in ihrem Bestand zu schützen als andere begünstigende Verwaltungsakte (zum Streitstand *Schroedter-Rieger*, BauGB, § 14 Rn. 31; s. a. unten Rn. 35).

Wichtig: Ist die Änderung der Benutzung einer baulichen Anlage als planungsrechtlich relevante Nutzungsänderung i.S. des § 29 BauGB zu qualifizieren, so liegt keine Fortführung der bisher ausgeübten Nutzung i.S. des § 14 III BauGB vor, so dass eine Veränderungssperre die beabsichtigte Nutzungsänderung unterbinden kann (BVerwG, NVwZ 1989, 666; *Stüer*, Bebauungsplan, Rn. 1129).

Beispiel: In einem bisherigen Theater soll eine Diskothek mit Lasershow eingerichtet werden. Die Gemeinde hat durch den Erlass einer Veränderungssperre die Möglichkeit, diese Nutzungsänderung zu unterbinden, ohne dass dem § 14 III BauGB entgegenstünde.

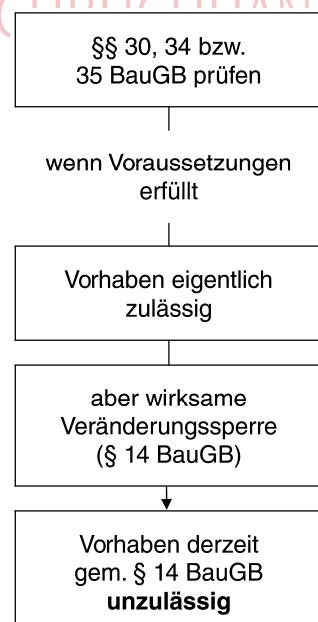
F. Rechtsschutz und Entschädigungsfragen

I. Rechtsschutz

Die als Satzung beschlossene Veränderungssperre kann im Wege der **Normenkontrolle** (§ 47 VwGO) überprüft werden (OVG Weimar, BauR 2002, 917; VGH München, BayVBl 2009, 369; Muster einer Normenkontrolle gegen eine Veränderungssperre bei HK-BauGB-Kröninger, Anhang zu § 14, S. 278). Tritt eine Veränderungssperre während der Anhängigkeit eines nach § 47 II 1 VwGO zulässigen Antrags außer Kraft, kann der Antragsteller die Feststellung begehrn, dass die Veränderungssperre ungültig war, weil diese Feststellung präjudizierende Wirkung für die Frage der Rechtmäßigkeit z.B. der Versagung der Baugenehmigung und damit für in Aussicht genommene Entschädigungs- oder Schadensersatzansprüche haben kann (BVerwG NJW 1984, 881). Das Feststellungsinteresse ist ähnlich zu beurteilen wie bei der Fortsetzungsfeststellungsklage (OVG Schleswig, BauR 2007, 2024).

Darüber hinaus kommt eine **inzidente Überprüfung** der Veränderungssperre im Rahmen einer Anfechtung der Entscheidung über einen Bauantrag in Betracht (weiterführend Schroeder-Rieger, BauGB, § 14 Rn. 42f.; Klausurfall bei Konrad, JA 2002, 788).

Prüfungsschema 5: Inzidente Prüfung einer Veränderungssperre



II. Entschädigung

- 34 Dauert die Veränderungssperre länger als vier Jahre, ist dem Betroffenen nach § 18 I 1 BauGB für dadurch entstandene Vermögensnachteile eine **angemessene Entschädigung** in Geld zu gewähren. Zu entschädigen ist für entgangene Nutzung. Es ist deshalb der Betrag zu ermitteln, den ein Bauwilliger als Miet-, Pacht- oder Erbbauzins für das Recht gezahlt hätte, auf dem Grundstück diejenige Nutzung vorzunehmen, die die Veränderungssperre unterbunden hat; der Wert der tatsächlich gezogenen Nutzung ist demgegenüber abzuziehen. Der Ermittlung der Entschädigung ist der Grundstückswert zugrunde zu legen, der im Falle einer Enteignung für die Enteignungentschädigung maßgebend gewesen wäre (§ 18 I 2 BauGB). Für die Geltendmachung des Anspruchs ist § 18 II, III BauGB zu beachten. Der Anspruch erlischt dannach, wenn die Entschädigung nicht innerhalb von drei Jahren nach Ablauf des Kalenderjahres, in welchem die Vermögensnachteile eingetreten sind, schriftlich verlangt worden ist (§ 18 III i. V., § 44 IV BauGB).

Fall 6: Getränkemarkt

- 35 Widerruf nach § 49 VwVfG, Rechtsnatur des Bauvorbescheides, Sperrwirkung des § 14 III BauGB gegenüber VwVfG
Sachverhalt

Unternehmer U beabsichtigt in der kreisfreien Stadt S auf einem ihm gehörenden Grundstück die Errichtung eines Getränkemarktes mit einer Verkaufsfläche von 1650 qm. Auf seinen Antrag hin erteilt ihm die S den schriftlichen Bescheid nach § 77 BauO NRW, das Vorhaben sei planungsrechtlich zulässig. Die kurz darauf stattfindende Wahl eines neuen technischen Beigeordneten bringt eine Änderung der städtebaulichen Konzeption mit sich. Die Stadt beschließt in der Folge, für das Gebiet, in dem der geplante Getränkemarkt liegen soll, einen neuen Bebauungsplan aufzustellen, nach dem solche Läden in seinem Geltungsbereich nicht mehr zulässig sind. Der Charakter des Plangebiets als Mischgebiet solle nicht verändert werden. Der Ausschluss von Lebensmittel-, Getränkemarkten u. Ä. Einrichtungen wird damit gerechtfertigt, dass das Plangebiet den städtebaulich empfindlichen Teil der Altstadt von S umfasse, in dem gerade solche Märkte besonders leicht zu Beeinträchtigungen des Ortsbildes führen könnten. Der Beschluss über die beabsichtigte Aufstellung eines neuen Bebauungsplans wird sodann ortsüblich bekannt gemacht. Zur Absicherung der Planaufstellung erlässt S zudem eine Veränderungssperre. In der Folge hebt die S den Bescheid an U auf. Zu Recht?

Lösungsskizze

I. Ermächtigungsgrundlage

Für die „Aufhebung“ des Bescheides kommen spezialgesetzliche Ermächtigungsgrundlagen (nach BauGB oder Landesbauordnung) nicht in Betracht, daher muss auf die §§ 48, 49 VwVfG zurückgegriffen werden.

Da keine Anhaltspunkte für eine ursprüngliche Rechtswidrigkeit des Bescheides vorliegen (zum maßgeblichen Zeitpunkt BVerwG, NVwZ 2019, 318 [319f.]; *Detterbeck*, AVR, Rn. 680ff.; *Erbguth/Guckelberger*, AVR, § 16 Rn. 4), kommt als Rechtsgrundlage nur **§ 49 VwVfG** in Betracht.

II. Formelle Rechtmäßigkeit

Von der Erfüllung der formellen Voraussetzungen (Zuständigkeit, Form, Verfahren) ist auszugehen.

III. Materielle Rechtmäßigkeit

1. Widerruf eines Verwaltungsaktes

Bei einem planungsrechtlichen Vorbescheid handelt es sich um einen Verwaltungsakt (dazu unten § 18 Rn. 58).

2. Rechtmäßigkeit des Vorbescheides

Wurde bereits festgestellt (s. o. I.).

3. Widerruf eines begünstigenden Verwaltungsaktes

Bei dem Vorbescheid handelt es sich um eine den U begünstigende Regelung, daher findet § 49 II VwVfG Anwendung.

a) In Betracht kommt Widerruf nach **§ 49 II Nr. 4 VwVfG**:

- U hat von der Vergünstigung noch keinen Gebrauch gemacht und auch auf Grund des Bescheides noch keine Leistungen empfangen.
 - fraglich, ob eine „geänderte Rechtsvorschrift“ gegeben ist; in Anbetracht ihrer Form und Rechtswirkungen (dazu oben Rn. 15ff.) wird man die Veränderungssperre als **Rechtsvorschrift** ansehen müssen (s. a. § 16 I BauGB); es dürfte sich auch um eine „geänderte“ Rechtsvorschrift handeln, da auf die Situation (und die damit verbundene Rechtsänderung) vor dem Erlass der Veränderungssperre abzustellen ist.
 - Wirksamkeit dieser Veränderungssperre: Ordnungsgemäß bekanntgemachter **Planaufstellungsbeschluss** liegt vor; Mindestmaß der beabsichtigten **städtbaulichen Planung** ist ausreichend **konkretiert**; es dürfte sich die gemeindliche Planungskonzeption nicht etwa wegen Verstoßes gegen materielles Baurecht nicht verwirklichen lassen; von einer dergestalt offensichtlichen Rechtswidrigkeit der gesicherten Planung wird man allerdings in Ansehung der §§ 6, 11 III BauNVO und vor allem des § 1 V BauNVO nicht ausgehen können.
 - **Gefährdung des öffentlichen Interesses** beim Unterbleiben des Widerrufs: zu bejahen, da bei Realisierung des genehmigten Vorhabens konkrete Gefährdung (Vereitelung) der gemeindlichen Bauleitplanung.
- b) zu prüfen wäre überdies ein Widerruf nach **§ 49 II Nr. 3 VwVfG** (nachträglich eingetretene **Tatsachen**), dessen Voraussetzungen ebenfalls zu bejahen sein dürften.

4. Sperrwirkung des § 14 III BauGB

Zu problematisieren ist das Verhältnis des § 14 III BauGB zu § 49 VwVfG.

Voraussetzungen des § 14 III BauGB müssten vorliegen:

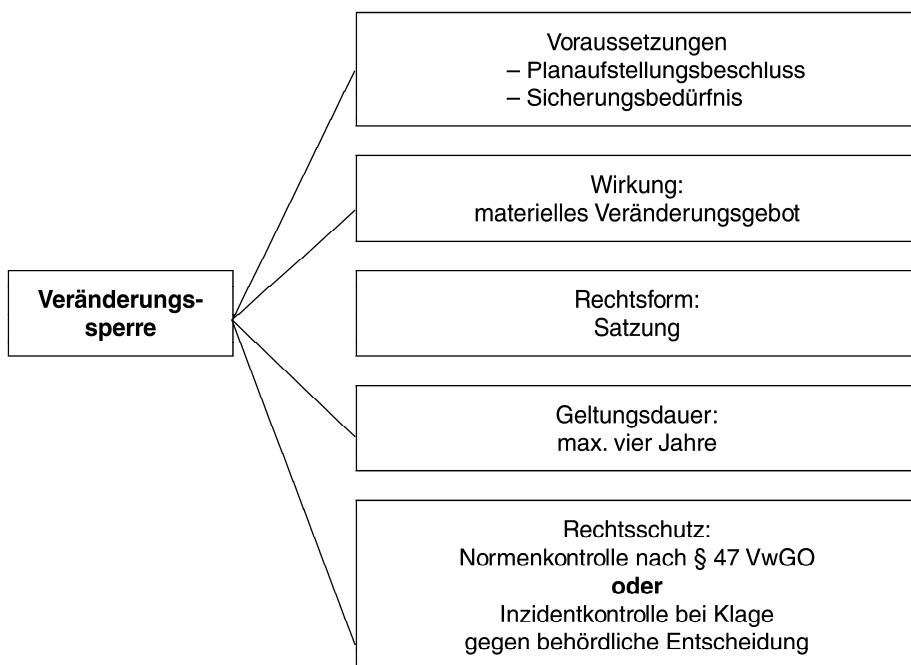
- ein vor dem In-Kraft-Treten der Veränderungssperre „genehmigtes“ Vorhaben liegt vor, da es sich bei dem Bauvorbescheid um vorweggenommenen Teil der Baugenehmigung handelt (B/K/L, BauGB, § 14 Rn. 21; *Koch/Handler*, BRL, § 16, Rn. 13; zum Vorbescheid s. u. § 18 Rn. 57ff.);

- da somit nach § 14 III BauGB die Veränderungssperre den Vorbescheid „nicht berührt“, ein Widerruf aber nach § 49 II VwVfG möglich ist, stellt sich die aufgeworfene Frage;
- nach wohl h. M. begrenzt die baurechtliche Norm die allgemeine Widerrufsregelung (VGH Mannheim, VBlBW 2001, 323; *Hager/Kirchberg*, NVwZ 2002, 400 [403]; a. A. B/K/L, BauGB, § 14 Rn. 21).

5. Ergebnis

Der Widerruf wäre nicht rechtmäßig.

Schaubild 17: Veränderungssperre



G. Kontrollfragen

1. Unter welchen Voraussetzungen kann eine Veränderungssperre beschlossen werden?
2. Auf welche Planung kann sich die Veränderungssperre erstrecken?
3. Kann die Veränderungssperre auf ein Grundstück beschränkt werden?
4. A stellt für sein Grundstück im unbeplanten Innenbereich der Stadt S einen Bauantrag, der am 4.7.2011 bei S eingeht. Mit Wirkung vom 2.7.2012 beschließt S eine Veränderungssperre gem. § 14 I BauGB. Am 7.1.2014 wird der Antrag unter Bezugnahme auf § 14 I Nr. 1 BauGB abgelehnt. Zu Recht?
5. In welchen Fällen tritt die Veränderungssperre außer Kraft?

(Antworten auf S. 357)

§ 11. Zurückstellung von Baugesuchen

A. Zweck der Regelung

Als weniger aufwändiges aber auch weniger effektives Sicherungsmittel ermöglicht es § 15 BauGB der Gemeinde, anstelle der Veränderungssperre die Baugenehmigungsbehörde zur Aussetzung der Entscheidung über die Zulässigkeit eines einzelnen Vorhabens für einen Zeitraum von bis zu 12 Monaten zu veranlassen. In ihrer Zielrichtung entspricht die Zurückstellung der Veränderungssperre, erneut geht es um die **Sicherung der Bauleitplanung** (zur unterschiedlichen Reichweite der beiden Rechtsinstitute BVerwG, UPR 1988, 103 [105f.]). Während aber die Veränderungssperre ein materiell-rechtliches Regelungsinstrument genereller Art ist, handelt es sich bei § 15 BauGB um eine verfahrensrechtliches Instrument (für Einzelvorhaben *Kümper*, ZfBR 2020, 135 [136]; *Bunker*, in: H/B/G, ÖffBauR, § 10 Rn. 29; *Stüer*, DVBl 2010, 424 [425]; s. a. unten Rn. 10).

Wichtig: Die praktische Bedeutung der Zurückstellung liegt in Folgendem: Während die Veränderungssperre erst mit der Rechtsverbindlichkeit der Satzung wirksam wird, kann durch die Zurückstellung ein Bauvorhaben unmittelbar unterbunden werden. Dadurch kann die Zeit bis zum Erlass einer Veränderungssperre überbrückt werden (*Kümper*, ZfBR 2020, 135 [137f.]).

Beispiel: Bei der Gemeinde geht ein Antrag auf Nutzungsänderung eines Theaters in eine Lasershow ein. Der Rat fasst umgehend den Beschluss zur Aufstellung eines Bebauungsplanes und beschließt gleichzeitig eine Veränderungssperre. Diese bedarf jedoch zu ihrer Wirksamkeit der Bekanntmachung. Zwischenzeitlich beantragt die Gemeinde bei der Baugenehmigungsbehörde, das Gesuch für einen Zeitraum von zwölf Monaten zurückzustellen.

§ 15 I 2 BauGB trägt der Tatsache Rechnung, dass die Bauordnungen der Länder in der jüngeren Vergangenheit zunehmend dazu übergegangen sind, Bauvorhaben von der Genehmigungspflicht freizustellen (§ 18 Rn. 17f.). Wird demzufolge kein Baugenehmigungsverfahren durchgeführt, wird auf Antrag der Gemeinde anstelle der Aussetzung der Entscheidung über die Zulässigkeit eine vorläufige Untersagung innerhalb einer durch Landesrecht festgesetzten Frist ausgesprochen. Die vorläufige Untersagung steht gem. § 15 I 3 BauGB der Zurückstellung gleich (weiterführend *Schroedter-Rieger*, BauGB, § 15 Rn. 16ff.; *B/K/L*, BauGB, § 15 Rn. 5; *Stüer*, Bebauungsplan, Rn. 1145).

B. Voraussetzungen

I. Möglichkeit einer Veränderungssperre

- 3 Eine Zurückstellung ist nach § 15 I 1 BauGB nur möglich, wenn die Voraussetzungen für den Erlass einer Veränderungssperre gegeben sind, eine solche aber nicht besteht. Rechtlich möglich ist eine Veränderungssperre, wenn ein **Bebauungsplanverfahren ordnungsgemäß eingeleitet** ist und ein **generelles Sicherungsbedürfnis** besteht. Es muss also in jedem Fall ein wirkzamer Planaufstellungsbeschluss gefasst und ortsbüchlich bekannt gemacht worden sein (OVG Münster, NVwZ 2013, 283). Existiert bereits eine rechtsverbindliche Veränderungssperre, so ist daneben die Anwendung des § 15 BauGB ausgeschlossen. § 15 BauGB ist aber dann anwendbar, wenn eine beschlossene Veränderungssperre noch nicht in Kraft getreten ist. Auch in der Zeit zwischen dem Außerkrafttreten einer Veränderungssperre und dem Inkrafttreten einer neuen Veränderungssperre ist zur Überbrückung dieses Zeitraumes eine Zurückstellung möglich (Kümper, ZfBR 2020, 135 [144]; B/K/L, BauGB, § 15 Rn. 2).
- 4 Zu den Möglichkeiten der Zurückstellung von Baugesuchen bei städtebaulichen Sanierungsgebieten und Entwicklungsbereichen (§ 15 II BauGB; dazu B/K/L, BauGB, § 15 Rn. 11f.) sowie in Fällen der Flächennutzungsplanung (§§ 15 III, 35 BauGB; dazu B/K/L, BauGB, § 15 Rn. 13f.; Finkelnburg, NVwZ 2004, 897 [901]; Erbguth/Schubert, ÖffBauR, § 6 Rn. 10; Stüer, Bebauungsplan, Rn. 1146ff.) sei auf die gesetzlichen Regelungen und die weiterführende Literatur verwiesen (s. a. unten Rn. 8).

II. Antrag der Gemeinde

- 5 Ein Vorhaben kann nur auf Antrag der Gemeinde (B/K/L, BauGB, § 15, Rn. 3a); Kümper, ZfBR 2020, 135 [143] zurückgestellt werden. Das Antragsrecht der Gemeinde folgt aus **ihrer Planungshoheit** und die Ausübung steht im pflichtgemäßen Ermessen. Vorbehaltlich des Umstandes, dass die Voraussetzungen des § 15 BauGB nicht vorliegen, ist die Baugenehmigungsbehörde an den Antrag der Gemeinde gebunden (Kümper, ZfBR 2020, 135 [144]). Demgegenüber kann ohne Antrag der Gemeinde ein Baugesuch von der Genehmigungsbehörde nicht nach § 15 BauGB zurückgestellt werden.

Wichtig: Während also die Entscheidung über die Veränderungssperre allein der Gemeinde obliegt, ist diese bei der Zurückstellung nur Antragsteller; die Entscheidung selbst obliegt der zuständigen Baugenehmigungsbehörde. Ein Antrag ist aber entbehrlich, wenn die Gemeinde selbst Baugenehmigungsbehörde ist (BGH, ZfBR 2001, 555).

III. Gegenstand der Zurückstellung

Es sind alle Entscheidungen rückstellbar, die die „**Zulässigkeit von Vor- 6
haben im Einzelfall**“ zum Gegenstand haben (§ 15 I BauGB). Hierzu gehören insbesondere Anträge auf Erteilung einer Baugenehmigung, eines Vorbescheids oder die Entscheidung über ein angezeigtes Vorhaben. Da nur Entscheidungen „im Einzelfall“ einer Zurückstellung zugänglich sind, kann nicht vorsorglich die Zurückstellung aller künftigen Baugesuche beantragt werden (F/O/K, ÖffBauR I, § 15 Rn. 5; Kümper, ZfBR 2020, 135 [137]). Grundsätzlich kommt aber nur die Zurückstellung von Vorhaben infrage, die zum Zeitpunkt der bauaufsichtlichen Entscheidung überhaupt zulässig sind; andere Vorhaben sind nicht zurückzustellen, sondern abzulehnen (HK-BauGB-Kröniger, § 15, Rn. 16; Kümper, ZfBR 2020, 135 [144]).

Durch die Neuregelung in § 15 I 2 BauGB ist überdies den Novellierungs- 7
tendenzen in den Bauordnungen der Länder Rechnung getragen worden. Wird kein Baugenehmigungsverfahren durchgeführt (wie etwa im Genehmigungsverfahren nach § 67 BauO NW oder Art. 70 BayBO), so wird auf Antrag der Gemeinde an Stelle der Aussetzung der Entscheidung über die Zulässigkeit eine **vorläufige Untersagung** ausgesprochen. Die Regelung der festzusetzenden Frist hat der Bundesgesetzgeber dabei der Ausgestaltung durch Landesrecht überlassen.

Mit § 15 III BauGB verfügen die Gemeinden über ein eigenes Sicherungs- 8
mittel für die Flächennutzungsplanung. Damit soll die Planung von Vorranggebieten im Außenbereich nach § 35 III 3 BauGB für privilegierte Außenbereichsvorhaben nach § 35 I Nr. 2–6 BauGB erleichtert werden (Schroedter-Rieger, BauGB, § 15 Rn. 21ff.; Frey, DÖV 2013, 547 (551f.); Scheidler, ZfBR 2012, 123).

IV. Sicherungsbedürfnis

Die Zurückstellung muss zur Sicherung des Bebauungsplans **erforderlich 9** sein. Es muss zu befürchten sein, dass die Verwirklichung des künftigen Bebauungsplans durch das der Baugenehmigungsbehörde unterbreitete Vorhaben unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert werden könnte (§ 15 I 1 BauGB).

Beispiele:

- Eine Zurückstellung ist nicht möglich, wenn die Gemeinde noch keine positiven Vorstellungen über den Inhalt des künftigen Bebauungsplans besitzt (BVerwG, NVwZ 1990, 559).
- Ein Sicherungsbedürfnis fehlt auch, wenn das Bebauungsplanverfahren den Stand der Planreife erreicht hat und anzunehmen ist, dass das Vorhaben den künftigen Festsetzungen des Bebauungsplans nicht entgegensteht, so dass es nach § 33 BauGB genehmigungsfähig ist.

Wichtig: Die Bauaufsichtsbehörde hat bei der Entscheidung über die Zurückstellung **kein Ermessen**. Beim Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen muss sie dem Antrag der Gemeinde entsprechen.

C. Rechtswirkungen

10 Im Gegensatz zur Veränderungssperre, bei deren Bestehen ein Bauantrag nach Maßgabe des § 14 I BauGB abgelehnt werden kann, wird nach § 15 I BauGB (lediglich) die Zurückstellung des Baugesuchs für einen bestimmten Zeitraum ausgesprochen. Das Baugenehmigungsverfahren wird folglich nicht endgültig mit negativem Ergebnis für den Antragsteller beendet, sondern die Entscheidung der Behörde nur für einen bestimmten Zeitraum ausgesetzt. Die Zurückstellung begründet somit ein **zeitweiliges Verfahrenshindernis** und keinen materiellen Versagungsgrund (Bönker, in: H/B/G, ÖffBauR, § 10 Rn. 29; Küpper, ZfBR 2020, 135 [136]).

Achtung: Eine entgegen einer Zurückstellung erteilte baurechtliche Gestattung (Baugenehmigung, Bauvorbescheid) ist rechtswidrig; daher kann auch eine fiktiv erteilte Gestattung von der Bauaufsichtsbehörde zurückgenommen werden (VGH Kassel, NVwZ-RR 2009, 790).

DIE FACHBUCHHÄNDLUNG

D. Zeitpunkt, Dauer und Ende der Zurückstellung

I. Zeitpunkt

11 Die Zurückstellung ist möglich, solange dem Bauantrag noch nicht stattgegeben worden ist, d. h. **in jeder Lage** des Baugenehmigungsverfahrens, auch nach Erklärung des Einvernehmens gem. § 36 BauGB, nach Ablehnung des Bauantrages im Widerspruchsverfahren oder während des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens.

II. Dauer

12 Die Zurückstellung beginnt mit der Bekanntgabe des Zurückstellungsbescheides (§ 31 II VwVfG). Ihre **Höchstdauer** beträgt **zwölf Monate** (§ 15 I BauGB). Sie ist damit zeitlich begrenzter als die Veränderungssperre. Auf die Zurückstellung sind zudem Zeiten einer faktischen Zurückstellung anzurechnen (B/K/L, BauGB, § 15 Rn. 6; Schroedter-Rieger, BauGB, § 15 Rn. 15).

Beispiel: Einem Bauherrn wird der auf ein Jahr befristete Zurückstellungsbescheid ein dreiviertel Jahr nach Stellung des Bauantrages zugestellt. Bei ordnungsgemäßer Bearbeitung hätte der Antrag in drei Monaten genehmigt werden können. In den Zeitraum der Zurückstellung ist die Überschreitung der ordnungsgemäßen Bearbeitungsfrist einzurechnen, so dass der Zurückstellungszeitraum ab Zustellung des Bescheides noch sechs Monate beträgt.

Nach Ausschöpfung der Höchstdauer ist, anders als bei der Veränderungssperre, eine **erneute Zurückstellung nicht** möglich (*Kümper*, ZfBR 2020, 135 [137]; *B/K/L*, BauGB, § 15 Rn. 6; *J/K*, BauGB, § 15 Rn. 4). Die Gemeinde muss daher ihre Planung jetzt durch eine Veränderungssperre sichern, auf deren Dauer die Zeit der Zurückstellung anzurechnen ist (§ 17 I 2 BauGB).

Achtung: Durch die BauGB-Novelle 2013 wird eine Zurückstellung von Baugesuchen bei der Planung von Konzentrationszonen i.S. des § 35 III 3 BauGB noch für ein weiteres Jahr, also insgesamt für zwei Jahre ermöglicht, wenn besondere Umstände es erfordern (§ 15 III 4 BauGB; dazu *Krautzberger/Stüer*, DVBl 2013, 805 [811]).

III. Ende

Die Zurückstellung endet mit Ablauf der im Zurückstellungsbescheid bestimmten Zeit, die wegen § 37 I VwVfG genau anzugeben ist, **spätestens** kraft Gesetzes nach **zwölf Monaten** (§ 43 II VwVfG), außerdem mit Erlass der Veränderungssperre. Die Behörde hat nunmehr über das ihr vorliegende Baugesuch zu entscheiden.

E. Rechtsnatur und Rechtsschutzfragen

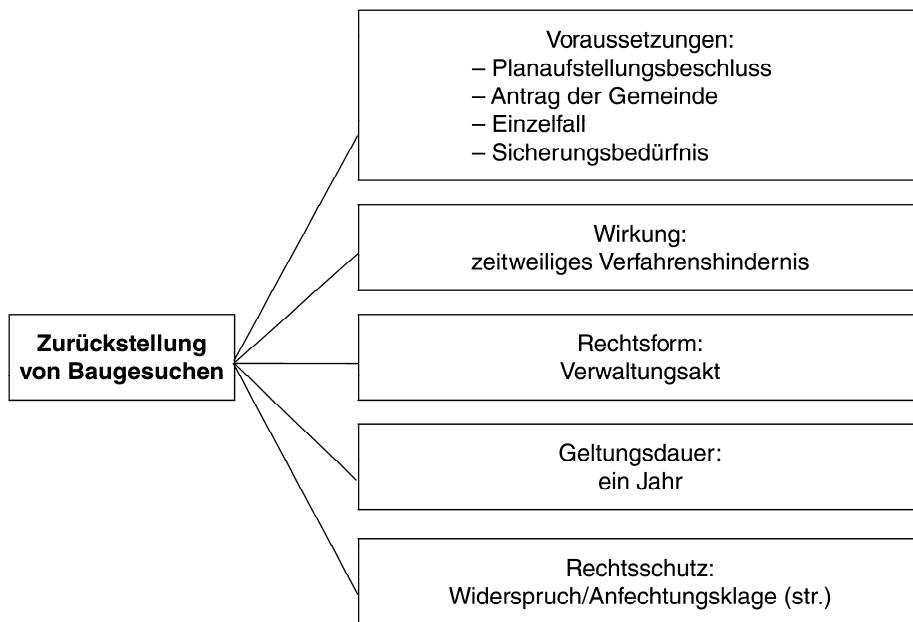
Die Zurückstellung ist als Einzelfallregelung **Verwaltungsakt** (VGH 15 Mannheim, NVwZ-RR 2003, 333f.) und damit von anderer Rechtsnatur als die Veränderungssperre, welche als Satzung gemeindliche Rechtsnorm ist.

Rechtsschutz gewähren daher **Widerspruch** und **Anfechtungsklage** (str. Schroedter-Rieger, BauGB, § 15 Rn. 29; Muster eines Widerspruchs gegen die Zurückstellung eines Baugesuchs bei HK-BauGB-Kröniger, § 15 Rn. 18), die nach § 80 VwGO aufschiebende Wirkung haben (dazu und zu den Fragen des einstweiligen Rechtsschutzes BGH, NVwZ 2002, 123; OVG Greifswald, NVwZ 1995, 399; OVG Münster, NWVBl 2000, 346; Schroedter-Rieger, BauGB, § 15 Rn. 30). Die Zulässigkeit einer solchen Klage (Rechtsschutzbedürfnis) wird teilweise mit dem Hinweis in Frage gestellt – und statt dessen die Verpflichtungsklage auf Erteilung der Baugenehmigung für allein statthaft

gehalten –, dass dem Bauherrn die allein erreichbare Aufhebung des Zurückstellungsbescheides keinen Nutzen bringe, weil damit noch keine Sachentscheidung über das Baugesuch getroffen werde (VGH Mannheim, NVwZ-RR 2003, 333; VBlBW 1999, 216). Die Klage ist begründet, wenn die Zurückstellung nicht hätte erfolgen dürfen, etwa weil der Aufstellungsbeschluss nicht wirksam bekanntgemacht ist oder eine gemeindliche Planungskonzeption auch in Ansätzen nicht erkennbar ist (Stüer, Bebauungsplan, Rn. 1151).

- 17 Lehnt die Baugenehmigungsbehörde den Antrag der Gemeinde auf Zurückstellung des Bauantrages ab, so kann die Gemeinde Widerspruch und Verpflichtungsklage nach § 42 VwGO erheben. Wird darüber hinaus die Baugenehmigung trotz eines Antrages der Gemeinde auf Zurückstellung erteilt, so kann die Gemeinde die Baugenehmigung anfechten (HK-BauGB-Kröniger, § 17, Rn. 20; Schroedter-Rieger, BauGB, § 15 Rn. 31).

Schaubild 18: Zurückstellung von Baugesuchen



F. Kontrollfragen

1. Worin liegt die praktische Bedeutung der Zurückstellung?
2. Welche Entscheidungen sind rückstellbar?
3. Erläutern Sie den Begriff der faktischen Zurückstellung anhand eines Beispiels!

(Antworten auf S. 357)

§ 12. Gemeindliche Vorkaufsrechte

A. Bedeutung

Neben der Veränderungssperre, der Zurückstellung von Baugesuchen und der Teilungsgenehmigung gehören die gemeindlichen Vorkaufsrechte ebenfalls zu den Planungssicherungsinstrumenten, mit denen die gemeindliche Bauleitplanung flankierend gesichert werden soll. Über diesen **Sicherungszweck** hinaus dienen sie aber auch der **Umsetzung** der **gemeindlichen Zielvorstellungen** (Bönker, in: H/B/G, ÖffBauR, § 10 Rn. 61). Das Vorkaufsrecht muss insoweit einen städtebaulichen Bezug aufweisen und soll dazu dienen, die kommunalen Planungsvorstellungen auch durch einen frühzeitigen Grundstückserwerb zu verwirklichen. Dies setzt allerdings über eine allgemeine Bodenvorratspolitik hinaus konkrete Planungsvorstellungen voraus (Stüer, DVBl 2010, 424 [425]).

Wegen der gegenüber den anderen Sicherungsinstrumenten eher geringen praktischen und ausbildungsrelevanten Bedeutung beschränkt sich die nachfolgende Darstellung auf die Grundzüge der gemeindlichen Vorkaufsrechte (bzgl. weiterer Einzelheiten Stüer, Bebauungsplan, Rn. 1167ff.; F/O/K, ÖffBauR I, § 17).

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

B. Wesen und Anwendungsbereich der Vorkaufsrechte

Die im Baugesetzbuch geregelten Vorkaufsrechte ruhen als **öffentliche Belastung** auf den von ihnen kraft Gesetzes erfassten Grundstücken. Nach § 24 I BauGB besitzt die Gemeinde ein gesetzliches Vorkaufsrecht nur beim Kauf von Grundstücken (zu den zivilrechtlichen Rechtsfolgen Bönker, in: H/B/G, ÖffBauR, § 9 Rn. 82f.). Bei anderen zum Eigentumswechsel an Grundstücken führenden Rechtsgeschäften (Tausch, Schenkung, Erbschaft, o.Ä.) oder bei Kaufverträgen über andere Gegenstände als Grundstücke (Erbbaurechte, Gesellschaftsanteile, etc.) besitzt sie kein Vorkaufsrecht (s. a. § 24 II BauGB).

C. Arten und Geltungsbereich

Nicht jedes Grundstück im Gemeindegebiet ist potenziell mit dem gemeindlichen Vorkaufsrecht belastet. In den §§ 24 und 25 BauGB sind Arten

und Geltungsbereiche im Einzelnen aufgezählt. Danach gibt es **zwei Arten** der gemeindlichen Vorkaufsrechte:

- 5 Im Rahmen des „**allgemeinen Vorkaufsrechts**“ steht den Gemeinden ein Vorkaufsrecht beim Kauf von Grundstücken zu (ausführlich zu den einzelnen Varianten *Bracher*, in: B/R/S, BauPlR, Rn. 2670ff.; *Schroedter-Köster*, BauGB, § 24 Rn. 7ff.):
 1. im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes, soweit es sich um Flächen handelt, für die nach dem Bebauungsplan eine Nutzung für öffentliche Zwecke (also bspw. für Gemeinbedarfs-, Verkehrs-, Ver- und Entsorgungsflächen) oder für Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich i. S. des § 1a III BauGB festgesetzt ist,
 2. in einem Umlegungsgebiet nach §§ 45 ff. BauGB,
 3. in einem förmlich festgelegten Sanierungsgebiet und städtebaulichen Entwicklungsbereich (§§ 136f. und §§ 165f. BauGB) sowie
 4. im Geltungsbereich einer Satzung zur Sicherung von Durchführungsmaßnahmen des Stadtumbaus (§ 171d BauGB) und einer Erhaltungssatzung gem. §§ 172ff. BauGB,
 5. im Geltungsbereich eines Flächennutzungsplans, soweit es sich um unbebaute Flächen (dazu BVerwG, DVBl 1997, 432) im Außenbereich handelt, für die nach dem Flächennutzungsplan eine Nutzung als Wohnbaufläche oder Wohngebiet dargestellt ist
 6. in Gebieten, die nach §§ 30, 33 oder 34 II vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können, soweit die Grundstücke unbebaut sind sowie
 7. in Gebieten, die dem vorbeugenden Hochwasserschutz dienen, insbesondere in Überschwemmungsgebieten.
- 6 In zwei weiteren Fällen steht der Gemeinde nach § 25 BauGB ein „**besonderes Vorkaufsrecht**“ zu (*Schroedter-Köster*, BauGB, § 25 Rn. 2ff.; *Bönker*, in: H/B/G, ÖffBauR, § 10 Rn. 72f.). § 25 I Nr. 1 BauGB gestattet der Gemeinde, im Geltungsbereich eines Bebauungsplans durch Satzung ein Vorkaufsrecht an unbebauten Grundstücken zu begründen. Zudem kann die Gemeinde nach § 25 I Nr. 2 BauGB in Gebieten, in denen sie städtebauliche Maßnahmen wie etwa Bauleitplanung, Erhaltungssatzung oder Bodenordnung in Betracht zieht, zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung durch Satzung Flächen bezeichnen, an denen ihr ein Vorkaufsrecht zu steht.

D. Gemeinwohlerfordernis und Ausschließungsgründe

- 7 In allen genannten Fällen darf das Vorkaufsrecht nur dann ausgeübt werden, wenn das **Wohl der Allgemeinheit** dies rechtfertigt (OVG Münster DVBl 2016, 981, 982; *Stiier*, DVBl 2011, 739 [740]). Das Gemeinwohl muss zwar

nicht – wie bei der Enteignung – die Ausübung des Vorkaufsrechts „erfordern“ (zu den entsprechend geringeren Anforderungen beim Vorkaufsrecht BVerwG, NJW 1990, 2703), doch muss das Eintreten der Gemeinde in den Kaufvertrag aus den vom Gesetzgeber gebilligten bodenpolitischen, eigen-
tumspolitischen und städtebaulichen Zwecken gerechtfertigt sein. Dabei können die in § 1 V, VI BauGB aufgeführten öffentlichen Belange als Hinweis dafür dienen, welche Gesichtspunkte zum Wohl der Allgemeinheit i.S. der §§ 24 III, 25 II BauGB erfasst werden (BVerwG, BauR 2010, 871; Schroeder-Köster, BauGB, § 24 Rn. 45f., § 25 Rn. 19).

Beispiel: Die Ausübung des allgemeinen Vorkaufsrechts nach § 24 I 1 Nr. 5 BauGB ist vom Wohl der Allgemeinheit nach § 24 III BauGB nur dann gerechtfertigt, wenn das Grundstück in absehbarer Zeit Wohnzwecken zugeführt werden soll und hierfür zeitnah die planungsrechtlichen Grundlagen geschaffen werden (BVerwG, NVwZ 2010, 593; VGH Mannheim, BauR 2009, 1629).

Im Einzelfall kann die Gemeinde nach § 26 BauGB durch **Ausschließungsgründe** an der Ausübung des Vorkaufsrechts gehindert sein (weiterführend Schroeder-Köster, BauGB, § 26 Rn. 2ff.; OVG Münster, DVBl 2016, 981). So sind Verwandtengeschäfte (Nr. 1), bestimmte Kaufverträge öffentlicher Bedarfsträger oder der Kirchen- und Religionsgesellschaften des öffentlichen Rechts (Nr. 2), Grundstücke mit Anlagen der in § 38 BauGB genannten Art (Nr. 3) oder Grundstücke, die entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans oder den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Maßnahmen bebaut sind oder genutzt werden und deren bauliche Anlagen keine Missstände oder Mängel i.S. von § 177 II, III 1 BauGB aufweisen (Nr. 4), vom Vorkaufsrecht ausgenommen.

E. Verfahren und Rechtsschutz

Entschädigung und Verfahren für die Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts sind in **§ 28 BauGB** geregelt. Zusätzlich räumt § 27 BauGB dem Käufer die Möglichkeit ein, die Ausübung des Vorkaufsrechts durch die Gemeinde abzuwenden.

Der (privatrechtsgestaltende) **Verwaltungsakt** über die Ausübung des Vorkaufsrechtes kann vom Verkäufer wie auch vom Käufer (BVerwG, NVwZ 2000, 1044) mit dem **Widerspruch** und der verwaltungsgerichtlichen **Anfechtungsklage** angegriffen werden (BVerwG, BRS 74 Nr. 130; Muster eines Widerspruchs gegen die Ausübung eines Vorkaufsrechts bei HK-BauGB-Kröniger, Anh. zu §§ 24–28 S. 331). Sie haben nach § 80 VwGO **aufschiebende Wirkung**. Eine Ausnahme gilt für den Verwaltungsakt, mit dem das enteignungsersetzende Vorkaufsrecht nach § 28 III BauGB ausgeübt wird. Hiergegen ist nach § 217 BauGB der Antrag auf gerichtliche Entscheidung gegeben.

F. Kontrollfragen

1. Auf welche Rechtsgeschäfte erstreckt sich das Vorkaufsrecht?
2. Welche Arten gemeindlicher Vorkaufsrechte gibt es?
3. Was kann zur Konkretisierung des „Wohls der Allgemeinheit“ i.S. der §§ 24 III, 25 II BauGB herangezogen werden?

(Antworten auf S. 358)

