

Andreas Stefansky

## **Plansicherung im Städtebau**

S. 1705 bis 1710

URN: urn:nbn:de: 0156-55991579



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):  
**Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung**

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55993>

# Plansicherung im Städtebau

## Gliederung

- 1 Einführung
- 2 Veränderungssperre
- 3 Zurückstellung von Baugesuchen
- 4 Teilungsgenehmigung und Bestimmungen über Gebiete  
mit Fremdenverkehrsfunktionen
- 5 Vorkaufsrechte der Gemeinden

Literatur

Um die gemeindliche Bauleitplanung vor Störungen zu schützen, gibt das Städtebaurecht den Gemeinden verschiedene Instrumente der Plansicherung an die Hand: die Veränderungssperre, die Zurückstellung von Baugesuchen, die Teilungsgenehmigung und Bestimmungen über Gebiete mit Fremdenverkehrsfunktionen sowie die gesetzlichen Vorkaufsrechte.

## 1 Einführung

---

Im Gegensatz zur konditionalen Rechtsnorm, die nach einem „Wenn-Dann-Schema“ formuliert ist (wie etwa § 75 der Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen – Landesbauordnung (BauO NRW)), stellt die  $\triangleright$  *Bauleitplanung* eine finale Rechtsnorm dar, die einem „Zweck-Mittel-Schema“ folgt. Dies bedeutet, dass der Gesetzgeber die Ziele der Bauleitplanung in § 1 des Baugesetzbuches (BauGB) formuliert hat, es aber den Gemeinden – im Rahmen ihrer Planungshoheit ( $\triangleright$  *Kommunale Selbstverwaltung*) – obliegt, diese Ziele eigenverantwortlich zu erreichen. Um die beabsichtigte städtebauliche Entwicklung der final-programmierten Bauleitplanung zu verwirklichen, bedarf es zum einen der Instrumente der Plansicherung und zum anderen der Instrumente der Planverwirklichung ( $\triangleright$  *Planverwirklichung im Städtebau*) – diese gibt das Städtebaurecht den Gemeinden an die Hand (vgl. Stür 2015; Krebs 2005).

Zur Plansicherung gehören die Veränderungssperre (§§ 14, 16 BauGB), die Zurückstellung von Baugesuchen (§ 15 BauGB), die Teilungsgenehmigung und Bestimmungen über Gebiete mit Fremdenverkehrsfunktionen (§§ 19, 22 BauGB) sowie Vorkaufsrechte der Gemeinden (§ 24 ff. BauGB).

## 2 Veränderungssperre

---

Eine Veränderungssperre dient – im Gegensatz zur Zurückstellung von Baugesuchen – dazu, eine Vielzahl von Fällen zu regeln. Sie wird daher als gemeindliche Satzung für die Dauer von zwei Jahren erlassen und kann unter bestimmten Umständen zweimal um ein Jahr verlängert werden. Beim Erlass sind folgende Voraussetzungen zu beachten (vgl. Spannowsky/Uechtritz 2015: § 14; Ernst/Zinkahn/Bielenberg et al. 2015: § 14):

- a) Die Gemeinde muss zuvor einen förmlichen Beschluss über die Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung eines Bebauungsplans nach § 2 Abs. 1 BauGB gefasst haben ( $\triangleright$  *Bebauungsplan*);
- b) zudem muss die Planung „einen Stand erreicht haben, der ein Mindestmaß dessen erkennen lässt, was Inhalt des zu erwartenden Bebauungsplans sein soll“ (BVerwG, Beschluss vom 22.07.2008, Az. 4 BN 18.08, ECLI:DE:BVerwG:2008:220708B4BN18.08.0);
- c) die Veränderungssperre muss erforderlich sein, um eine zulässige Bebauungsplanung zu sichern, eine unzulässige Bebauungsplanung darf durch sie nicht gesichert werden.

Der Planbereich eines in Aufstellung befindlichen Bebauungsplans stellt die äußersten Grenzen des Geltungsbereichs einer Satzung über eine Veränderungssperre dar – vollständig deckungsgleich müssen beide Bereiche jedoch nicht sein. Eine Veränderungssperre kann auch auf räumliche Teilbereiche des Plangebietes beschränkt werden (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg et al. 2015: § 14, Rn. 67 f.). Die möglichen Inhalte einer Veränderungssperre werden durch das BauGB vorgegeben, wobei es der Gemeinde freisteht, einzelne oder alle dort aufgeführten Verbote in eine Veränderungssperre aufzunehmen. Nicht nur die Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung von baulichen Anlagen, sondern auch deren Beseitigung kann verboten werden. Auch „erhebliche

oder wesentlich wertsteigernde Veränderungen von Grundstücken und baulichen Anlagen, deren Veränderungen nicht genehmigungs-, zustimmungs- oder anzeigepflichtig sind“ – so der Inhalt von § 14 Abs. 1 Nr. 2 BauGB –, können untersagt werden.

Im Einvernehmen mit der Gemeinde kann die zuständige Baugenehmigungsbehörde eine Ausnahme von der Veränderungssperre zulassen, „wenn überwiegende öffentliche Belange nicht entgegenstehen“ (§ 14 Abs. 2 BauGB). Ein Rechtsanspruch auf Erteilung einer Ausnahme besteht auch dann nicht, wenn die Voraussetzungen dafür vorliegen – sie liegt vielmehr im Ermessen der zuständigen Behörde.

Besteht in einem festgelegten Sanierungsgebiet oder im städtebaulichen Entwicklungsbereich eine Genehmigungspflicht, greifen die Bestimmungen über eine Veränderungssperre nicht. Wurde die Anwendung der Genehmigungspflicht in der Sanierungssatzung hingegen ausgeschlossen, sind die Vorschriften über die Veränderungssperre anzuwenden (vgl. Battis/Krautzberger/Löhr 2014: § 14).

In einigen Fällen (z. B. für Vorhaben, die vor dem Inkrafttreten der Veränderungssperre baurechtlich genehmigt wurden) gilt ein „veränderungssperrenrechtlicher Bestandsschutz“ (Ernst/Zinkahn/Bielenberg et al. 2015: § 14, Rn. 8).

Veränderungssperren sind „prinzipiell entschädigungslos hinzunehmen“ (Krebs 2005: 497). Eine Gemeinde kann jedoch entschädigungspflichtig werden, wenn die Veränderungssperre über eine Dauer von mehr als vier Jahren aufrechterhalten wird.

### 3 Zurückstellung von Baugesuchen

---

Die Zurückstellung von Baugesuchen bezieht sich stets auf die Aussetzung bzw. Untersagung eines konkreten Vorhabens im Einzelfall. Dieses Instrument wird von der zuständigen Baugenehmigungsbehörde als Verwaltungsakt erlassen. Allerdings beschränken sich die Bestimmungen des § 15 BauGB nicht nur auf Vorhaben im räumlichen Geltungsbereich eines Bebauungsplanes, sondern umfassen auch die Plansicherung der Flächennutzungsplanung (▷ *Flächennutzungsplan*). Ein weiterer Unterschied zur Veränderungssperre liegt auch in seiner zeitlichen Reichweite der Zurückstellung. Dieses Plansicherungsinstrument kann dazu dienen, die Zeit bis zum Inkrafttreten einer Veränderungssperre zu überbrücken, um ein Vorhaben unmittelbar zu unterbinden (vgl. Battis/Krautzberger/Löhr 2014: § 15; Ernst/Zinkahn/Bielenberg et al. 2015: 15).

Um ein Vorhaben zurückstellen zu können, muss die Gemeinde die Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung eines Bebauungsplans beschlossen haben. Der Erlass eines Verwaltungsaktes kann nur auf Antrag der betreffenden Gemeinde durch die zuständige Baugenehmigungsbehörde erfolgen. Zudem muss gemäß § 15 Abs. 1 BauGB die „Durchführung der Planung durch das Vorhaben unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert werden“.

Bei genehmigungspflichtigen Vorhaben kann die Entscheidung über die Erteilung einer Baugenehmigung oder eines Vorbescheids nach Landesrecht ein Jahr ausgesetzt werden. Vorhaben, für die nach Landesrecht keine Baugenehmigung erteilt werden muss, können durch die zuständige Baugenehmigungsbehörde auf Antrag der Gemeinde vorläufig untersagt werden (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg et al. 2015: § 15; Battis/Krautzberger/Löhr 2014: § 15).

In einem förmlich festgelegten Sanierungsgebiet, in dem eine Genehmigungspflicht besteht, können Vorhaben nicht zurückgestellt werden. Wird in der Sanierungssatzung jedoch keine Genehmigungspflicht vorgeschrieben, können auch Vorhaben im Sanierungsgebiet zurückgestellt werden. Anders hingegen verhält es sich in städtebaulichen Entwicklungsbereichen. Da in diesen Bereichen die entwicklungsrechtliche Genehmigungspflicht gilt, können Vorhaben nicht zurückgestellt werden.

Eine Gemeinde kann für privilegierte Nutzungen nach § 35 Abs. 1 Nr. 2-6 BauGB Standortzuweisungen im Flächennutzungsplan vornehmen und damit den übrigen Planungsraum von diesen Nutzungen freihalten (> *Strategische Planung*). Eine Zurückstellung dieser (privilegierten) Nutzungen ist nach § 15 Abs. 1 BauGB nicht möglich, da dessen Bestimmungen nur die Bebauungsplanung sichern. Beeinträchtigungen, die während der Aufstellung eines Flächennutzungsplanes eintreten können, werden durch sie nicht erfasst. Der Absatz 3 erweitert den Anwendungsbereich des § 15 BauGB dahingehend, dass die Gemeinden auch in diesen Fällen der vorbereitenden Bauleitplanung Plansicherung betreiben können. Praktische Bedeutung erhält diese Vorschrift insbesondere für die Steuerung der nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 privilegierten Windenergie (vgl. Spannowsky/Uechtritz 2015: § 15; Ernst/Zinkahn/Bielenberg et al. 2015: § 15; Battis/Krautzberger/Löhr 2014: § 15).

## 4 Teilungsgenehmigung und Bestimmungen über Gebiete mit Fremdenverkehrsfunktionen

---

Die durch einen Bebauungsplan festgesetzten planerischen Überlegungen können nicht nur durch Bauvorhaben, sondern auch durch Grundstücksteilungen durchkreuzt werden. Durch die Teilung eines Grundstücks im Geltungsbereich eines Bebauungsplans dürfen keine Verhältnisse entstehen, die den Festsetzungen des Bebauungsplans widersprechen. Dies betrifft nicht nur die originär bodenrechtlichen Festsetzungen, sondern umfasst ebenso die auf Landesrecht (> *Landesplanung, Landesentwicklung*) fußenden Regelungen, die als Festsetzung in den Bebauungsplan aufgenommen wurden (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg et al. 2015: § 19). Eine Teilung nach dem Wohnungseigentumsgesetz (WEG) zur Bildung von Wohneigentum ist dahingegen keine Teilung im Sinne des BauGB (vgl. Battis/Krautzberger/Löhr 2014: § 19).

Auch wenn die Teilung eines Grundstücks im Sinne des § 19 BauGB seit 2004 keiner Genehmigung bedarf, bedeutet dies jedoch nicht, dass Grundstücksteilungen per se genehmigungsfrei wären. Zum einen können die Länder durch ihr Bauordnungsrecht eine Teilungsgenehmigungspflicht einführen (so etwa NRW mit § 8 BauO NRW). Zum anderen besteht für Grundstücksteilungen, die nicht dem allgemeinen Städtebaurecht unterliegen, eine Teilungsgenehmigungspflicht: in städtebaulichen Sanierungsgebieten, in Umlegungsgebieten, in Entwicklungsbereichen, bei Enteignungsverfahren oder in Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktion. Aber auch wenn keine präventive Kontrolle über die Teilung von Grundstücken im Sinne des § 19 BauGB möglich ist, kann dennoch die zuständige Bauordnungsbehörde repressiv tätig werden, wenn die vorgenommene Grundstücksteilung dem Bebauungsplan widerspricht (vgl. Krebs 2005: 498 f.; Spannowsky/Uechtritz 2015: § 19; Battis/Krautzberger/Löhr 2014: § 19).

Der § 22 BauGB dient dem Schutz von Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktionen. Demzufolge können Gemeinden, die oder deren Teile überwiegend durch den Fremdenverkehr geprägt sind, durch einen Bebauungsplan oder eine sonstige Satzung bestimmen, dass die Begründung oder Teilung von Wohnungseigentum oder Teileigentum einer Genehmigung unterliegt (▷ *Wohnungspolitik*). „Der Regelung des § 22 BauGB liegt die tatsächliche Vermutung des Gesetzgebers zugrunde, daß die Begründung von Wohnungseigentum in Fremdenverkehrsgebieten regelmäßig zu Zweitwohnungsnutzung führt mit der für den Fremdenverkehr negativen Folge, daß Wohnraum der wechselnden Benutzung durch Fremde entzogen wird und die Tendenz zu sog. ‚Rolladensiedlungen‘ entsteht“ (BVerwG, Urteil vom 27.09.1995, Az. 4 C 28/94, BauR 1996, 68-72).

## 5 Vorkaufsrechte der Gemeinden

---

Die Vorkaufsrechte dienen nicht nur der Sicherung der planerischen Vorstellungen der Gemeinde, sie sind zugleich Instrumente zur Realisierung dieser Vorstellungen (vgl. Spannowsky/Uechtritz 2015: §§ 24-28). Ihre Anwendungsbereiche beschränken sich dabei auch nicht nur auf den Geltungsbereich eines Bebauungsplanes, sondern gehen darüber hinaus. Das Städtebaurecht führt zwei Arten des Vorkaufsrechts auf: das allgemeine Vorkaufsrecht nach § 24 BauGB (Vorkaufsrecht kraft Gesetz) sowie das besondere Vorkaufsrecht nach § 25 BauGB (Vorkaufsrecht kraft Satzung). Die Entscheidung über seine Ausübung muss von der Gemeindevertretung beschlossen werden (vgl. Battis/Krautzberger/Löhr 2014: §§ 24-28).

Das allgemeine Vorkaufsrecht umfasst Bebauungsplangebiete, soweit es sich um Flächen handelt, für die nach dem Bebauungsplan eine Nutzung für öffentliche Zwecke oder für Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich festgesetzt ist, Umlegungsgebiete, Sanierungsgebiete und städtebauliche Entwicklungsbereiche, den Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung und Stadtumbauegebiete, Wohngebiete und Wohnbauflächen im (künftigen) Flächennutzungsplan und unbebaute Wohnbauflächen sowie Gebiete, die dem ▷ *Hochwasserschutz* dienen. Ein Vorkaufsrecht beim Kauf von Rechten nach dem Wohnungseigentumsgesetz und von Erbbaurechten steht den Gemeinden nicht zu. Das Vorkaufsrecht darf von den Gemeinden nur aus Gründen des Allgemeinwohls ausgeübt werden (▷ *Gemeinwohl*).

Das besondere Vorkaufsrecht ist eine Ergänzung des allgemeinen Vorkaufsrechts, zu dessen Begründung es einer Satzung bedarf. Auch das besondere Vorkaufsrecht darf nur dann ausgeübt werden, wenn es durch das Wohl der Allgemeinheit gerechtfertigt ist.

Die Ausübung der gemeindlichen Vorkaufsrechte ist an einen Katalog von Ausschluss-tatbeständen gebunden. Wird einer der Tatbestände erfüllt, kann die Gemeinde die Vorkaufsrechte nicht ausüben.

Unter bestimmten Voraussetzungen kann die Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts abgewendet werden, so wenn z. B. eine plankonforme Verwendung des Grundstücks vorliegt (Ernst/Zinkahn/Bielenberg et al. 2015: §§ 24-28).

## Literatur

---

Battis, U.; Krautzberger, M.; Löhr, R.-P. (Hrsg.) (2014): Baugesetzbuch: Kommentar. München.

Ernst, W.; Zinkahn, W.; Bielenberg, W.; Krautzberger, M. (Hrsg.) (2015): Baugesetzbuch: Kommentar. München.

Krebs, W. (2005): Baurecht. In: Schmidt-Aßmann, E. (Hrsg.): Besonderes Verwaltungsrecht. Berlin, 407-550.

Spannowsky, W.; Uechtritz, M. (Hrsg.) (2015): Baugesetzbuch: Kommentar. München.

Stürer, B. (2015): Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts: Planung – Genehmigung – Rechtsschutz. München.

## Weiterführende Literatur

---

Battis, U. (2014): Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht. Stuttgart.

Erbguth, W.; Schubert, M. (2014): Öffentliches Baurecht: mit Bezügen zum Umwelt- und Raumplanungsrecht. Berlin.

Schmidt-Eichstaedt, G.; Weyrauch, B.; Zemke, R. (2014): Städtebaurecht. Einführung und Handbuch. Stuttgart.

Bearbeitungsstand: 04/2017