

**Vorlesung Verfassungs- und Verwaltungsrecht
anhand ausgewählter Materien des Besonderen Verwaltungsrechts**

Donnerstag, den 2. Juli 2004

Thema: Instrumente zur Sicherung der Bauleitplanung und der Bodenordnung

Das Verfahren zur Aufstellung von Bauleitplänen ist zweistufig und langwierig. Hieraus resultiert die Gefahr, dass bis zum Inkrafttreten eines Plans die Realisierung der mit ihm bezweckten städtebaulichen Ordnung durch bauliche Aktivitäten, die nach Maßgabe des alten Rechts erfolgen, verhindert oder erschwert wird. Da auf die Erteilung einer Baugenehmigung ein Rechtsanspruch besteht, kann das grundsätzlich nicht verhindert werden. Um dem gleichwohl entgegenzuwirken, enthalten die §§ 14 bis 28 BauGB Instrumente zur Sicherung der Bauleitplanung. Dies sind die Veränderungssperre, die Zurückstellung von Baugesuchen, die Teilungsgenehmigung und das gemeindliche Vorkaufsrecht. Diese Instrumente werden im Folgenden vorgestellt.

1. Veränderungssperre; Zurückstellung von Baugesuchen; faktische Bausperre

Veränderungssperre und Zurückstellung von Baugesuchen, geregelt in den §§ 14 und 15 BauGB, dienen der Sicherung der Planung im künftigen Geltungsbereich eines Bebauungsplanes. Sie setzen beide voraus, dass ein Beschluss über die Aufstellung eines Bebauungsplanes gefasst ist, dass m.a.W. die Planung schon so viel Kontur erlangt hat, dass die mit der Sperre verbundenen Eigentumsbeschränkungen gerechtfertigt erscheinen, und weiter dass ein Sicherheitsbedürfnis besteht. Die Veränderungssperre ist eine kommunale Satzung (§ 16 I BauGB), durch die für den künftigen Planbereich die Durchführung von Bauvorhaben im Sinne des § 29 BauGB oder die Beseitigung baulicher Anlagen oder sonstige erhebliche oder wesentlich wertsteigernde Veränderungen

von Grundstücken und baulichen Anlagen untersagt wird. In Berlin tritt an die Stelle der Satzungsform gemäß § 13 AGBauGB eine Rechtsverordnung des Bezirksamts. Veränderungssperre und Planaufstellungsbeschluss können zeitgleich ergehen. Ist die Veränderungssperre wirksam, steht sie den von ihr erfassten Vorhaben entgegen.

Die Zurückstellung von Baugesuchen wirkt demgegenüber nicht, wie eine Satzung, abstrakt-generell, sondern nur im Einzelfall; sie ist von der Gemeinde bei der Baugenehmigungsbehörde jeweils zu beantragen. Von ihr werden nur genehmigungsbedürftige Bauvorhaben betroffen; ihre Sperrwirkung ist also inhaltlich weniger umfassend als bei der Veränderungssperre; sie bezieht sich nur auf den in § 14 I Nr. 1 1. Alt. BauGB genannten Punkt.

Von der Veränderungssperre kann die Baugenehmigungsbehörde im Einvernehmen mit der Gemeinde Ausnahmen zulassen, sofern überwiegende öffentliche Belange nicht entgegenstehen (§ 14 II BauGB). Hat die Baugenehmigungsbehörde vor dem Inkrafttreten der Veränderungssperre einen Bauantrag rechtswidrig abgelehnt, kann sie sich, wenn hiergegen Rechtsmittel eingelegt werden, zwar auf die inzwischen verhängte Veränderungssperre berufen; sie wird aber verpflichtet sein (Ermessensreduzierung auf Null), auf einen neuen Bauantrag eine Ausnahme nach § 14 II BauGB zu bewilligen. Nicht von der Veränderungssperre berührt werden gemäß § 14 III BauGB Vorhaben, die vor ihrem Inkrafttreten genehmigt worden sind, sowie Unterhaltungsarbeiten bzw. die Fortsetzung der bisherigen Nutzung.

Veränderungssperre und Zurückstellung von Baugesuchen sind zeitlich begrenzt. Eine Zurückstellung von Baugesuchen ist für maximal 12 Monate möglich (§ 15 I BauGB). Die Veränderungssperre tritt nach Ablauf von zwei Jahren außer Kraft, wobei auf diese Frist die Dauer einer Zurückstellung von Baugesuchen anzurechnen ist (§ 17 I BauGB). Sie kann zweimal um jeweils ein Jahr verlängert werden, das zweite Mal aber nur, wenn besondere Umstände es erfordern (§ 17 I 3, II BauGB). Soweit die

Voraussetzungen für den Erlass fortbestehen, kann die Veränderungssperre erneut beschlossen werden (§ 17 III BauGB). Dauert die Veränderungssperre länger als 4 Jahre über den Zeitpunkt ihres Beginns bzw. der ersten Zurückstellung von Baugesuchen, dann hat der Betroffene gemäß § 18 BauGB Anspruch auf Ersatz für dadurch entstandene Vermögensnachteile. Dieser Nachteil besteht darin, dass der Eigentümer zeitweise an einer rechtlich zulässigen Grundstücksnutzung gehindert wird. Der Nachteil ist durch die Gewährung einer Bodenrente auszugleichen (Was hätte ein Bauwilliger während der Dauer der Sperrzeit für eine ohne die Sperre mögliche Nutzung als Erbbauzins gezahlt?). § 18 BauGB ist eine gesetzliche Ausprägung des enteignenden Eingriffs.

In einem engen Zusammenhang mit der Veränderungssperre und der Zurückstellung von Baugesuchen steht die faktische Bausperre. Hierunter ist einmal der Fall zu verstehen, dass eine Veränderungssperre zwar verhängt wurde, dass diese aber rechtswidrig und deshalb nichtig ist. Hierunter ist sodann der Fall zu verstehen, dass ein Bauantrag nicht bearbeitet wird, obwohl keine Zurückstellung von Baugesuchen beantragt ist. Hierunter ist schließlich der Fall zu verstehen, dass ein Bauantrag gar nicht gestellt wird, weil die Behörde unrichtigerweise erklärt, Maßnahmen nach den §§ 14 und 15 BauGB stehe unmittelbar bevor. In allen diesen Fällen besteht ein Anspruch auf Ersatz des Verzögerungsschadens aufgrund eines enteignungsgleichen Eingriffs. Der Anspruch besteht für die gesamte Dauer der Maßnahme, nicht, wie bei § 18 BauGB, erst nach Ablauf einer bestimmten Zeit. Soweit aber die Voraussetzungen der §§ 14 und 15 BauGB vorliegen und die entsprechenden Maßnahmen nur nicht formell beschlossen sind, besteht der Anspruch nicht.

2. Teilungsgenehmigung

Die Teilung eines Grundstücks im Geltungsbereich eines Bebauungsplans bedarf gemäß § 19 I BauGB einer Genehmigung, für die die Gemeinde zuständig ist (§ 19 III 1 BauGB). Dies setzt eine

kommunale Satzung, in Berlin gemäß § 14 AGBauGB eine Rechtsverordnung des Bezirksamtes voraus. Teilung ist die dem Grundbuchamt gegenüber abgegebene Erklärung des Eigentümers eines Grundstücks, dass ein Grundstücksteil grundbuchmäßig beschrieben und als selbständiges Grundstück eingetragen werden soll (§ 19 II BauGB). Das Grundbuchamt darf eine solche Eintragung erst vornehmen, wenn der Genehmigungsbescheid vorgelegt wird (§ 20 I 2 BauGB). Nimmt es sie gleichwohl vor, so kann die Gemeinde im Grundbuch einen Widerspruch eintragen lassen. Mit dem Erfordernis einer Teilungsgenehmigung soll verhindert werden, dass der Grund und Boden in einer Weise parzelliert wird, die den Zielen eines Bebauungsplans widerspricht. Die Teilungsgenehmigung gilt als erteilt, wenn sie nicht binnen einer Frist von drei Monaten versagt worden ist, es sei denn, die Behörde hat die Entscheidungsfrist zuvor verlängert (§ 19 III 5 BauGB). Die fingierte Teilungsgenehmigung ist ein Verwaltungsakt, der den Regelungen der §§ 48 ff. VwVfG unterliegt.

Die Teilungsgenehmigung darf nur aus den in § 20 BauGB genannten Gründen versagt werden. Es handelt sich um Gründe, die die Realisierung einer künftigen Planung sicherstellen sollen. Darum ist die Genehmigung gemäß § 20 I BauGB zu versagen, wenn die Teilung oder die mit ihr bezweckte Nutzung mit den Festsetzungen des Bebauungsplans nicht vereinbar wäre.

Die Teilungsgenehmigung hat, anders als nach früherem Recht, nicht mehr die Funktion einer vorgezogenen Baugenehmigung. Dies ist vor dem Hintergrund bedauerlich, dass eine Grundstücksteilung zivilrechtlich zumeist im Zusammenhang mit einem Grundstückskauf erfolgt und der Käufer so keine verbindliche Klarheit darüber erhält, ob das geteilte Grundstück bebaut werden darf. Das macht Nachbarrechtsschutz gegenüber der Teilungsgenehmigung entbehrlich.

3. Das gemeindliche Vorkaufsrecht

Das ihr in den §§ 24 - 28 BauGB gewährte Vorkaufsrecht versetzt die Gemeinde in die Lage, sich durch Intervention in privatrechtliche Kaufverträge Grundstücke zu verschaffen. Sie stellt gegenüber der förmlichen Enteignung ein vereinfachtes Mittel zum Grundstückserwerb dar. Zu unterscheiden sind das gesetzliche (allgemeine) und das durch Satzung (in Berlin Rechtsverordnung, § 16 AGBauGB) (besondere) begründete Vorkaufsrecht. Das gesetzliche Vorkaufsrecht darf in den Fällen des § 24 I BauGB ausgeübt werden, also z.B. in bezug auf Grundstücke, für die in einem Bebauungsplan eine Nutzung für öffentliche Zwecke festgesetzt ist. Das durch Satzung begründete Vorkaufsrecht erfasst weitere, in § 25 I 1 BauGB genannte Fälle. Sobald der mit dem Erwerb verfolgte Zweck entfallen oder verwirklicht ist, soll die Gemeinde das Grundstück veräußern, und zwar vorrangig an den früheren Käufer (§ 89 BauGB).

Das Vorkaufsrecht, das die §§ 24 ff. BauGB begründen, ist in der Terminologie des BGB ein schuldrechtliches, kein dingliches Vorkaufsrecht. § 28 II 2 BauGB verweist auf die Vorschriften des Kaufrechts, nicht auf die §§ 1094 ff. BGB. Mit der Ausübung des Vorkaufsrechts kommt der Kauf zwischen dem Vorkaufsberechtigten und dem Verkäufer unter den Bestimmungen zustande, welche der Verpflichtete mit dem Dritten vereinbart hat (§ 464 II BGB). Die Schwäche des bloß schuldrechtlichen Vorkaufsrechts, dass der Verkäufer die Position des Vorkaufsberechtigten durch Übereignung der Kaufsache an den Dritten zerstören kann, besteht beim gemeindlichen Vorkaufsrecht wegen der Verfahrensregel des § 28 BauGB nicht. Das Grundbuchamt darf den Käufer als Eigentümer in das Grundbuch nur dann eintragen, wenn ihm die Nichtausübung oder das Nichtbestehen des gemeindlichen Vorkaufsrechts nachgewiesen ist (§ 28 I 2); die Gemeinde kann ihren Übereignungsanspruch durch die Eintragung einer Vormerkung im Grundbuch sichern (§ 28 II 3 BauGB).

Das Vorkaufsrecht wird gegenüber dem Verkäufer durch privatrechtsgestaltenden Verwaltungsakt ausgeübt (§ 28 II 1 BauGB). Gegen diesen Verwaltungsakt sind sowohl der Verkäufer als auch

der Käufer klagebefugt. Für die Ausübung des Vorkaufsrechts ist der Gemeinde eine Entscheidungsfrist von 2 Monaten gesetzt. Die Frist beginnt mit der Mitteilung des Kaufvertrags, zu welcher der Verkäufer verpflichtet ist. Das Vorkaufsrecht darf nur aus Gründen des Allgemeinwohls ausgeübt werden; es genügt also nicht, dass die tatbestandlichen Voraussetzungen der §§ 24 I und 25 I BauGB erfüllt sind. Der Verwendungszweck muss bei seiner Ausübung angegeben werden (§§ 24 III, 25 II BauGB).

Tritt die vorkaufsberechtigte Gemeinde in den Kaufvertrag ein, so ist sie verpflichtet, den zwischen Verkäufer und Drittem vereinbarten Kaufpreis zu zahlen. Hiervon macht § 28 III BauGB eine Ausnahme, wenn der vereinbarte Kaufpreis den Verkehrswert in einer dem Rechtsverkehr erkennbaren Weise deutlich überschreitet. Man spricht darum von einem preislimitierten Vorkaufsrecht. Maßgebend ist dann nicht der vereinbarte Kaufpreis, sondern der enteignungsrechtliche Entschädigungswert. Bei einem Streit über die Höhe der Entschädigung entscheiden nicht die Verwaltungsgerichte, sondern gemäß der Sonderzuweisung in § 217 I BauGB die Kammern bzw. Senate für Baulandsachen der ordentlichen Gerichte.