

Vorlesung Öffentliches Baurecht

Sicherung der Bauleitplanung / Entschädigung / Enteignung

1. Zur Sicherung der geordneten Durchführung der Besiedelung und Bebauung des Gemeindegebiets hat die Gemeinde verschiedene Möglichkeiten. Die **Sicherung der Bauleitplanung** für das „Plangebiet“ (also für den Bereich, in dem ein BP erstellt werden soll) kann durch die Veränderungssperre, das Zurückstellen eines Baugesuchs, die Teilungsgenehmigung oder das Vorkaufsrecht der Gemeinde erfolgen. Die Teilungsgenehmigung gibt es bundesrechtlich nur noch zur Sicherung in Fremdenverkehrsgebieten; ansonsten ist sie abgeschafft.

2. **Die Veränderungssperre**, §§ 14, 16-18 BauGB mit den Folgen eines Bau- und Abrissverbots und der Untersagung wertsteigernder Maßnahmen.

a) Voraussetzung des § 14 I BauGB: Aufstellungsbeschluss der Gemeinde bezüglich eines BP und die öffentliche Bekanntgabe des Beschlusses. Weiterhin: Beschluss der Gemeinde über den Erlass einer Veränderungssperre und Erlass der Veränderungssperre als Satzung, § 16 BauGB, sowie ortsübliche Bekanntmachung. Folge: eine (vom Bauherrn geplante) Veränderung darf nicht erfolgen („Sperrwirkung“ der Veränderungssperre).

b) Ausnahmen von der Sperrwirkung: falls kein Verstoß gegen öffentliche Belange vorliegt (z.B. das geplante Vorhaben entspricht den geplanten Festsetzungen des BP), kann eine Ausnahme von der Veränderungssperre erteilt werden. Außerdem legt § 14 III BauGB fest, dass die Veränderungssperre nicht greift, wenn das Bauvorhaben bereits vor dem Inkrafttreten der Satzung genehmigt wurde. Gleiches gilt, wenn mit dem Bau eines Vorhabens vor Inkrafttreten der Veränderungssperre hätte begonnen werden können. Das gilt z.B. für alle baurechtlichen Verfahren, nach deren Abschluss die Ausführung eines Bauvorhabens gestattet ist, z.B. Anzeige- oder Kenntnissgabeverfahren (nach den jeweiligen Landesbauordnungen).

c) Geltungsdauer der Veränderungssperre: grundsätzlich bis zu zwei Jahren, § 17 I BauGB (tritt danach außer Kraft). Die Sperre kann aber um 1 Jahr verlängert werden. Bedurfte es bisher bei Verlängerungen der Genehmigung der Aufsichtsbehörden, so ist das nach jetzt geltendem Recht entfallen. Auch kann eine außer Kraft getretene Veränderungssperre erneut beschlossen werden (zur inhaltlichen Voraussetzung vgl. § 14 I BauGB) ohne dass die Aufsichtsbehörde zustimmen müsste.

In jedem Fall tritt eine Veränderungssperre außer Kraft, wenn der Bebauungsplan rechtsverbindlich beschlossen wurde, § 17 V BauGB.

Insgesamt darf eine Veränderungssperre aber max. vier Jahre bestehen; andernfalls bestehen gemäß § 18 I BauGB Entschädigungsansprüche.

3. Die **Zurückstellung eines Baugesuchs** regelt § 15 BauGB. Die Voraussetzungen sind identisch mit denen einer Veränderungssperre, nur, dass eine solche nicht erlassen wurde. Es besteht die Möglichkeit, ein Baugesuch bis maximal 12 Monate (vgl. § 15 I BauGB) zurückzustellen. Die Zurückstellung ist ein Verwaltungsakt (und nicht wie die Veränderungssperre eine Satzung).

Mit Erlass neuer Landesbauordnungen wurden in vielen Bundesländern sog. „Freistellungsverfahren“ eingeführt, d.h. Baugenehmigungen sind für bestimmte Vorhaben nicht mehr erforderlich (z.B. Kenntnissgabeverfahren in Baden-Württemberg). Für diese Fälle regelt der Bundesgesetzgeber, dass nach § 15 I 2 BauGB die Möglichkeit einer vorläufigen Untersagung des Bauvorhabens innerhalb einer bestimmten Frist besteht. Die Gemeinde soll also auch solche Bauvorhaben zeitlich stoppen können. Die Frist endet nach jeweiligem Landesrecht. Für Baden-Württemberg vgl. § 59 IV Landesbauordnung (LBO) (=Baubeginn im Kenntnissgabeverfahren).

Der Gesetzgeber hat in § 15 III BauGB festgelegt, dass bei der Aufstellung/Änderung von Flächennutzungsplänen auch privilegierte Vorhaben im Außenbereich zurückgestellt werden können (Achtung: dies gilt jedoch nicht für Fälle des § 35 I Nr. 1 BauGB). Dadurch möchte der Gesetzgeber bestimmte Konzentrationen im Außenbereich erreichen (oder vermeiden). Beispielsweise können so (konkret) Flächen für Windenergieparks im Flächennutzungsplan dargestellt und eine „Verspargelung“ der Landschaft verhindert werden.

4. **„Faktische Zurückstellung“:** Auf die Geltungsdauer der Veränderungssperre ist die sog. „faktische Zurückstellung“ anzurechnen. D.h. z.B. der Zeitraum, der durch vorzögerliche Behandlung des Bauantrages entstanden ist. Grund: sonst könnte die Behörde die zeitliche Begrenzung des § 17 BauGB unterlaufen, indem sie nicht entscheidet oder rechtswidrig ablehnt.

Zurückstellung und danach eine Veränderungssperre – wie wird der Bürger betroffen?

Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg führt in einer Entscheidung für einen Fall, indem zunächst eine Zurückstellung des Baugesuchs erfolgte und danach eine Veränderungssperre erlassen wurde, aus: „Zurückstellung und Veränderungssperre sind grundstücksbezogene Maßnahmen. Jede einer Veränderungssperre unmittelbar vorausgehende Zurückstellung eines Baugesuchs ist daher bei der individuellen Berechnung der Dauer einer Veränderungssperre den Grundstückseigentümern gegenüber anzurechnen, die hierdurch schon vor Inkrafttreten der Veränderungssperre ihr Eigentum nicht im gewollten Maße nutzen konnten.“ Je nach Fallgestaltung kann der Bürger eine Entschädigung fordern, vgl. § 18 BauGB.

5. Die Teilungsgenehmigung, §§ 19 ff. BauGB:

Entwicklung bis heute: Noch in den 90er Jahren bedurfte es für die Grundstücksteilung im Bebauungsplangebiet sowie im Innen- und Außenbereich immer einer Teilungsgenehmigung. Als Zweck wurde eine Sicherungs- und Schutzfunktion angegeben; Sicherung für die planende Gemeinde und Schutz vor nicht gewünschten Entwicklungen (auch Zugunsten der Eigentümer). Mit den folgenden Novellierungen im Baurecht wurden die Teilungsgenehmigung für den Innen- und Außenbereich abgeschafft. Für Bebauungspläne konnte per Satzung festgelegt werden, dass eine Teilungsgenehmigung notwendig ist. Hintergrund laut Begründung zur Gesetzesänderung war, dass das Sicherheitsbedürfnis der Gemeinde im Plangebiet überwiege.

Bei der Teilungsgenehmigung wurde die Vereinbarkeit mit Bauplanungsrecht geprüft und die Entscheidung gab dem Bürger eine gewisse Sicherheit dahingehend, dass ein Grundstück (rechtlich) geteilt werden kann oder nicht. Es gab die Möglichkeit über einen sog. Negativtest klären zu lassen, ob für eine Grundstücksteilung eine Genehmigung erforderlich ist oder als erteilt galt. Seit der Abschaffung dieser Bindungswirkung muss diese Frage entweder über z.B. durch einen Sachverständigen oder ggf. im Genehmigungsverfahren geklärt werden (i.d.R. wird dies durch einen Bauvorbescheid erfolgen).

Zwischenzeitlich sind auch die Restregelungen der Teilungsgenehmigung abgeschafft. Die Expertenkommission sah in der Genehmigungspflicht einen unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand. Es gibt nunmehr nur noch die Vorschrift des § 19 BauGB, die erklärt, wem gegenüber eine Teilung zu erklären ist (damit das Grundbuch als Verzeichnis für die Grundstücke zutreffend geführt werden kann) und, dass mit der Teilung keine Verhältnisse entstehen dürfen, die den BP-Festsetzungen widersprechen (vgl. § 19 II BauGB). Damit enthält aber der Absatz 2 nach wie vor eine wichtige inhaltliche Regelung, nämlich, dass bei Teilungen keine Verstöße ge-

gen die Vorgaben des BP entstehen dürfen. Dass zumindest dieses Sicherheitsbedürfnis doch nötig ist zeigt die „Wieder“einführung im Landesrecht Baden-Württemberg durch § 8 LBO im Jahre 2010.

Weiterhin gilt aber die „Spezialvorschrift“ des § 22 BauGB für Gemeinden, die überwiegend vom Fremdenverkehr geprägt sind. Dort können die Gemeinden im Bebauungsplan oder durch gesonderte Satzung festlegen, dass für die Begründung und Teilung von Wohnungseigentum Genehmigungen erforderlich sind. Damit soll die Fremdenverkehrsfunktion gesichert werden (vgl. dazu § 22 IV BauGB).

6. Vorkaufsrechte, §§ 24-28 BauGB: Die Gemeinde soll Gelände für öffentliche Zwecke oder bestimmte Bauvorhaben erhalten können. Zu den gesetzlichen Voraussetzungen vgl. § 24 BauGB. Eine Abwendungsmöglichkeit (des Vorkaufsrechts der Gemeinde) besteht z.B. durch die Verpflichtung selbst entsprechend der neuen Planung zu bauen, § 27 BauGB.

Die Gemeinde muss das Vorkaufsrecht binnen 2 Monaten durch Verwaltungsakt (siehe § 28 II BauGB) ausüben. Sie tritt damit als Erwerber in den Kaufvertrag ein. Der § 28 BauGB regelt das Verfahren und mögliche Entschädigungen.

7. Sanierung, §§ 136 ff. = besonderes Städtebaurecht. Zweck ist die Sanierung vorhandener Baugebiete, die städtebauliche Missstände aufzeigen. Es gliedert sich in die Vorbereitung und die Durchführung. Die Vorbereitung erfolgt vor allem durch die Sanierungssatzung und die Durchführung durch Ordnungs- und Baumaßnahmen. Neu im BauGB sind die städtebaulichen Sanierungsmöglichkeiten des Stadtumbaus (§§ 171a – d BauGB) sowie die Maßnahmen der „sozialen Stadt“, § 171e BauGB (Beispiel eines Projektes für die soziale Stadt: Karlsruhe-Oststadt – Aufhebung der Sanierungssatzung aus dem Jahr 2000 erfolgte im Frühjahr 2008.)

Insgesamt geht es bei allen genannten Möglichkeiten darum, festgestellte städtebauliche Mängel oder städtebauliche Funktionsverluste zu beheben oder eine Stabilisierung und Aufwertung von Ortsteilen vorzunehmen, in denen besonderer Entwicklungsbedarf besteht (z.B. durch soziale Missstände).

8. Entschädigung/Enteignung: Das BauGB regelt in §§ 39-44 Fragen der Entschädigung und in den §§ 85-122 die (städtebauliche) Enteignung.

Unter dem Stichwort Entschädigung hat das BauGB das sog. Planungsschadensrecht näher geklärt. Eine Entschädigung ist für bestimmte Fälle vorgesehen, in denen durch Änderung oder Aufhebung der (bisherigen) Festsetzungen des Bebauungsplans Nutzungen des Grundstücks beschnitten werden. Der Ausgleich geschieht durch Geldzahlung, Übernahme des Grundstücks gegen Entschädigung oder durch Begründung eines dinglichen Rechts am Grundstück gegen Entschädigung.

Voraussetzung für einen Entschädigungsanspruch ist das Vertrauen auf den Bestand eines rechtsverbindlichen BP (Darstellungen des FNP genügen nicht!). Im Vertrauen auf die Geltung wurden Vorbereitungen getroffen, die durch die Änderung des BP nicht mehr realisiert werden können.

Gewisse Einschränkungen für eine Entschädigung enthält § 40 I 2 BauGB z.B. für Sport-/Spielflächen (Folge der Sozialbindung des Eigentums).

§ 42 BauGB enthält den Gedanken, dass 7 Jahre lang ein schutzwürdiges Vertrauen auf den Bestand der Festsetzungen des BP besteht (Abänderung des BP sind nach Ablauf der 7 Jahre leichter möglich hinsichtlich der Frage von Entschädigungsleistungen).

9. Enteignung: Die Enteignung im verfassungsrechtlichen Sinn ist auf die vollständige oder teilweise Entziehung konkreter subjektiver Eigentumspositionen - i.S.d. Art. 14 GG zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben - gerichtet. Nach Art. 14 III 2 GG kann der Gesetzgeber die Verwaltung ermächtigen, konkretes Eigentum Einzelner auf Grund eines Gesetzes durch behördlichen Verwaltungsakt (VA) zu entziehen, sog. **Administrativenteignung**.

Die Administrativenteignung, die durch das BauGB zugelassen wird dient (ausschließlich) städtebaulichen Zwecken und ist umfassend und abschließend in den §§ 85 -122 BauGB geregelt. Enteignungsgegenstand kann nur das Eigentum am Grundstück einschließlich seiner wesentlichen Bestandteile und damit zusammenhängender Rechte sein.

Voraussetzungen für die Administrativenteignung sind:

- die Enteignung muss dem Wohl der Allgemeinheit dienen und
- das ermächtigende Gesetz muss Art und Ausmaß der Entschädigung regeln („Junktivklausel“).

Das Enteignungsverfahren wird auf Antrag eines Beteiligten von der Enteignungsbehörde (in den meisten Flächenstaaten ist dies die höhere Verwaltungsbehörde, Regierungspräsidium/Bezirksregierung) förmlich und aufgrund mündlicher Verhandlung durchgeführt. Wird keine gütliche Einigung gefunden, erfolgt ein Enteignungsbeschluss.