



Instrumente kommunaler Bauplanungssicherung und ihre Klausurrelevanz

Veränderungssperre, Zurückstellung von Baugesuchen, Satzungen nach § 22 BauGB

I. Die Satzungen nach § 22 BauGB

Regelungen nach dieser Norm setzen voraus, dass es sich um eine Gemeinde handelt, deren **Gebiet vom Fremdenverkehr geprägt** wird, wenn also das Beherbergungsgewerbe eine zentrale und dominierende Rolle spielt¹, vgl. auch § 22 Abs. 1 S. 4 BauGB. Um diese Prägung zu schützen, kann die Gemeinde durch Satzung bestimmen, dass Veränderungen, insbesondere die Umwandlung von Fremdenverkehrsbetrieben oder die Bildung von Wohnungseigentum nach dem WEG einer **Genehmigungspflicht** unterworfen wird.

Besonderheiten:

=> Die Genehmigung ist gem. § 22 Abs. 5 BauGB von der **Bauaufsichtsbehörde** im Einvernehmen mit der Gemeinde zu erteilen, dabei ist v.a. die Fiktion in Abs. 5 S. 4 zu beachten, wonach die Genehmigung nach Ablauf der Frist als erteilt gilt und sodann auf Antrag (vgl. S. 5) eine dementsprechende **Fiktionsgenehmigung** ausgestellt werden muss, wenn nicht die Baugenehmigungsbehörde vorher eine Fristverlängerung angezeigt hat.

Für das fingierte Einvernehmen nach zwei Monaten existiert eine eigene Regelung in § 22 Abs. 5 S. 6 BauGB.

=> Bzgl. des Rechtsschutzbegehrens des Klägers, der eine Genehmigung erreichen will, kann sich das Problem stellen, ob in dieser Klageerhebung als Minus auch die Beantragung eines Fiktionszeugnisses enthalten ist oder ob es sich dabei um einen eigenen Streitgegenstand handelt, der durch einen eigenen Hilfsantrag geltend gemacht werden muss. Es erscheinen beide Auffassungen als vertretbar.

=> Für den Geltungsbereich der Satzung ist entscheidend, dass nach Sinn und Zweck des § 22 BauGB ohne nähere Prüfung **nicht das ganze Gemeindegebiet** in die Satzung einbezogen werden kann, sondern nur diejenigen Gebiete, die tatsächlich durch den Fremdenverkehr baurechtlich geprägt sind. Dies ergibt sich auch aus dem Wortlaut des § 22 Abs. 1 BauGB, der von der „Sicherung von Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktionen“ spricht und damit offensichtlich Teilgebiete einer Gemeinde bestimmen will².

¹ Jäde/Dirnberger, BauGB, 10. Aufl. 2022, § 22 Rd. 3

² näher Spieß in J/D, BauGB, § 22 Rd. 6



II. Die Veränderungssperre, §§ 14, 16f BauGB

Nach § 14 BauGB ist die Veränderungssperre ein Instrument, um Störungen der gemeindlichen Bauleitplanung zu verhindern, da sie einen **in Entstehung befindlichen Bebauungsplan absichert**. Ansonsten besteht die Gefahr, dass noch während der Aufstellungsphase Vorhaben nach §§ 34 oder 35 BauGB genehmigt werden müssen und so die Umsetzung der künftigen Festsetzungen aufgrund bereits geschaffener vollendeter Tatsachen verhindert werden könnte. So etwa, wenn die Gemeinde ein im Außenbereich gelegenes Gelände als neues Wohngebiet festsetzen möchte und während der begonnenen Planungen der Bau einer privilegierten Anlage beantragt werden würde. Da sich der Gebietscharakter erst mit Bekanntgabe der Satzung ändert, würde sich die Zulässigkeit des Vorhabens nach § 35 BauGB richten, dies könnte die weitere Bauleitplanung unsinnig werden lassen.

1. Voraussetzungen

a) **Formelle Voraussetzungen** für eine Veränderungssperre-Satzung

aa) Die **Verbandszuständigkeit** der Gemeinde ergibt sich aus § 14 BauGB selbst. Die **Organzuständigkeit** folgt aus Art. 29 GO, d.h. grundsätzlich ist der Gemeinderat zuständig. Allerdings kann auch ein beschließender Bauausschuss die Satzung erlassen, dies ist gem. Art. 32 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 GO nicht ausgeschlossen. Gem. Art. 37 Abs. 3 GO kann auch der Bürgermeister in eiligen Fällen die Satzung selbst erlassen, wenn sonst die Verwirklichung eines Vorhabens droht³.

bb) Bzgl. des **Verfahrens** ist insbesondere auf die allgemeinen Ladungs- und Beschlussvorschriften der GO zu achten, für die Frage der persönlichen Beteiligung nach Art. 49 GO gelten dieselben Grundsätze wie bei einem Beschluss über einen Bebauungsplan, vgl. insgesamt zu den kommunalrechtlichen Verfahrensmängeln Spieß in Jäde/Dirnberger, BauGB, § 214 Rd. 61ff.

Für die Bekanntgabe der Veränderungssperre-Satzung gelten gem. § 16 Abs. 2 S. 1 BauGB die kommunalrechtlichen Regelungen, Art. 27, 26 GO. Vgl. zur Ausfertigung von Satzungen Spieß in Jäde/Dirnberger, BauGB, § 10 Rd. 51ff.

b) **Materielle Voraussetzungen** einer Veränderungssperre

aa) Nach § 14 Abs. 1 BauGB muss für die Planung ein **Planaufstellungsbeschluss** gefasst worden sein, **§ 2 Abs. 1 S. 2 BauGB**.

³ Vgl. VGH München, Beschl. v. 3.3.2023, Az. 1 NE 22.2231, www.gesetze.bayern.de



=> Dieser Beschluss kann auf **derselben Gemeinderatssitzung** gefasst werden, in der auch über die Veränderungssperre entschieden wird

=> Wie beim Bebauungsplan gelten für das Abstimmungsverhalten im Gemeinderat die Regelungen über die persönliche Beteiligung, Art. 49 GO

=> Der Planaufstellungsbeschluss muss über den Wortlaut des § 14 Abs. 1 BauGB hinaus auch **wirksam bekannt gegeben** worden sein, auch die Bekanntgabe kann gleichzeitig mit der Bekanntgabe der Veränderungssperre erfolgen. Ohne ortsübliche (§ 2 BauGB, Art. 27, 26 Abs. 2 GO) Bekanntmachung ist der Planaufstellungsbeschluss als nicht existent zu betrachten und kann keine (materielle!) Grundlage für eine Veränderungssperre sein.

=> Der Planaufstellungsbeschluss muss auf eine **wirksame Bauleitplanung** ausgerichtet sein, d.h. ist bereits in diesem Stadium absehbar, dass nur ein nichtiger Bebauungsplan entstehen wird, so ist der Aufstellungsbeschluss aus materiellen Gründen unwirksam. Insbesondere ist hier zu beachten, ob der zugrundeliegende Bebauungsplan **erforderlich** für die städtebauliche Entwicklung ist gem. § 1 Abs. 3 BauGB oder lediglich (*als verbotene Negativplanung*) **ausschließlich** zur Verhinderung eines bestimmten Projektes erlassen werden soll, ohne dass ein Planungskonzept oder eine städtebauliche Absicht dahinter steht⁴.

Eine Abwägung wie bei der Bauleitplanung selbst nach § 1 Abs. 7 BauGB ist nicht erforderlich, Voraussetzung ist nur, dass die Sperre zur Sicherung der künftigen Planung tatsächlich erforderlich ist.

=> Da es sich bei der Veränderungssperre um eine **sonstige Satzung** nach dem BauGB handelt, gelten auch die besonderen **Fehlerfolgeregelungen der §§ 214 ff BauGB**. Zu beachten ist dabei, dass die Wirksamkeit des Planaufstellungsbeschlusses eine **materielle** Voraussetzung für die Veränderungssperre ist, d.h. **formelle Mängel des Aufstellungsbeschlusses führen zu materiellen Fehlern der Veränderungssperre**, die nicht über § 214 BauGB unbeachtlich sein können!

bb) Gem. § 14 Abs. 1 Nr. 1 BauGB legt die Veränderungssperre insbesondere fest, dass bauliche Anlagen nach § 29 BauGB nicht durchgeführt werden dürfen, d.h. § 14 Abs. 1 BauGB gibt den möglichen Inhalt der Veränderungssperre-Satzung wieder, der aber von der Gemeinde in ihrer Satzung tatsächlich ausformuliert sein muss. Es gilt der planungsrechtliche Anlagenbegriff, dies kann aufgrund des bayerischen Abtragungsgesetzes eine erhebliche Rolle spielen.

⁴ vgl. zu der notwendigen Konkretisierung der Planungsabsichten Széchényi in Jäde/Dirmberger, BauGB, § 14 Rd. 8ff, insb. Rd. 13, 20, 21, 27, 28



=> Letzteres ist der klausurrelevanteste Aspekt, da bei bestehender **wirksamer** Veränderungssperre (inzidente Satzungsüberprüfung!!) eine Baugenehmigung abgelehnt werden muss, die Veränderungssperre als eigene Satzung ist eine Rechtsnorm, die dem Vorhaben gem. Art. 68 Abs. 1 BayBO entgegensteht. Dies ist auch im Rahmen des vereinfachten Genehmigungsverfahrens nach Art. 59 BayBO zu berücksichtigen, obwohl § 14 BauGB dort nicht genannt wird. Da aber gem. Art. 59 S. 1 Nr. 1 BayBO zu fragen ist, ob das Vorhaben mit §§ 29 ff BauGB übereinstimmt, ist auch die Existenz einer Veränderungssperre zu berücksichtigen, da dann gerade kein Vorhaben verwirklicht werden darf⁵.

=> Von der Veränderungssperre unberührt bleiben gem. § 14 Abs. 3 BauGB alle **vor ihrem Erlass bereits genehmigten** Vorhaben bzw. solche, mit deren Ausführung hätte begonnen werden dürfen. Entscheidender Zeitpunkt ist die Bekanntgabe der entsprechenden Genehmigung an den Begünstigten bzw. die Kenntniserlangung der Gemeinde von dem Vorhaben. An einer vorhandenen Genehmigung ändert auch ein Nachbarrechtsbehelf nichts, da die aufschiebende Wirkung nach h.M. nicht die Wirksamkeit des VAes entfallen lässt.

Problematisch sind dabei drei Fragen:

(1) Gilt als „genehmigtes“ Vorhaben auch ein solches, für das nur ein Vorbescheid existiert?

Aufgrund der **Bindungswirkung des Vorbescheides** ist dies zu bejahen, jedenfalls soweit sein Inhalt reicht. Da es sich bei § 14 BauGB um ein bauplanerisches Instrument handelt, muss der Vorbescheid dann jedoch einen planungsrechtlichen Inhalt haben. Nach der Rspr. (*BayVGH BayVBl 2000, 314*) muss im Vorbescheid eine **abschließende** Feststellung über die volle bauplanungsrechtliche Zulässigkeit einschließlich der Sicherung der Erschließung enthalten sein, nur dann soll er sich gem. § 14 Abs. 3 BauGB gegen eine Veränderungssperre durchsetzen können⁶.

(2) § 14 Abs. 3 BauGB greift auch bei Vorhaben ein, die im **Genehmigungsfreistellungsverfahren** nach Art. 58 BayBO errichtet werden können, da gerade auf die bloße Kenntniserlangung durch die Gemeinde hingewiesen wird. Neben „Kenntnis erlangt“ und „hätte begonnen werden dürfen“ sollten daher Art. 58 Abs. 2 S. 1 bzw. S. 5 BayBO kommentiert sein.

(3) Zuletzt stellt sich noch die Frage, wie sich eine Veränderungssperre auf ein **verfahrensfreies Vorhaben** nach Art. 57 BayBO auswirkt. Nach Ansicht des VGH München (*BayVBl 2010, 144*) hängt die Frage, ob ein verfahrensfreies

⁵ vgl. zu dieser Problematik ausführlich Jarass, Die Veränderungssperre im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren, BayVBl 2010, 129

⁶ Diese Ansicht wird allerdings bestritten von Jäde, Urteilsanmerkung, BayVBl 2000, 315



Vorhaben, mit dessen Ausführung vor Inkrafttreten der Veränderungssperre begonnen wurde, das aber noch nicht fertig gestellt ist, von dem Veränderungsverbot des § 14 Abs. 1 Nr. 1 BauGB erfasst wird, davon ab, ob der Bauherr darauf vertrauen durfte, dass sich die Rechtslage nach Baubeginn nicht mehr zu seinem Nachteil durch das Inkrafttreten einer Veränderungssperre ändert.

=> Zu beachten ist zuletzt die Möglichkeit, **Ausnahmen von der Veränderungssperre** zu bewilligen, § 14 Abs. 2 BauGB. Dies gilt v.a. dann, wenn das Vorhaben den künftigen Festsetzungen des im Entstehen begriffenen Bebauungsplans entspricht, wenn also die Genehmigungsvoraussetzungen des § 33 BauGB vorliegen, oder wenn die Erteilung einer Baugenehmigung vor Erlass der Veränderungssperre rechtswidrig verweigert wurde⁷.

2. Klausuren – Checkliste für die Veränderungssperre

=> Eine Veränderungssperre kann „eingebaut“ werden in eine **Klage auf Erteilung einer Baugenehmigung** oder in eine **Anfechtungsklage einer Gemeinde** gegen eine gegen ihren Willen erteilte Baugenehmigung, da das Ignorieren einer Veränderungssperre einen Eingriff in die kommunale Planungshoheit darstellt. Gerade aus diesem Grund ist auch ein **Nachbar nicht in seinen Rechten geschützt**, d.h. bei der typischen baurechtlichen Fallkonstellation der Nachbar-Anfechtungsklage wird die Veränderungssperre eine nur geringe Rolle spielen. Möglich wäre auch eine Klage einer Gemeinde auf Erlass bauaufsichtlicher Maßnahmen zum Schutz ihrer Planungshoheit.

Im Prüfungspunkt „**Genehmigungsfähigkeit**“ des Vorhabens empfiehlt sich sodann folgender Prüfungsaufbau:

- Vorhaben genehmigungsfähig, wenn keine öffentlich-rechtlichen Vorschriften entgegenstehen. An dieser Stelle ggf. erläutern, dass die Überprüfung anhand einer Veränderungssperre auch im Rahmen eines vereinfachten Genehmigungsverfahrens erfolgt.
- Dann ist je nach Sachverhalt zu variieren. Innerhalb einer zu fertigenden Entscheidung sollte die entgegenstehende Veränderungssperre zuerst angesprochen werden: „Unabhängig von der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit scheitert die Erteilung der Baugenehmigung bereits an der wirksamen Veränderungssperre. Entgegen der Ansicht des Klägers weist diese keine formellen oder materiellen Mängel auf...“

⁷ vgl. dazu Széchényi in Jäde/Dirnberger, BauGB, § 14 Rd. 50



Im Gutachten kann zuerst die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit des Vorhabens nach §§ 34, 35 BauGB erläutert werden und erst anschließend geklärt werden, ob die generell gegebene Zulässigkeit durch eine wirksame Veränderungssperre zu nichte gemacht wird.

- Dann klarstellen, ob die Veränderungssperre wirksam erlassen wurde, d.h. es ist eine inzidente Satzungsüberprüfung durchzuführen. V.a. ist innerhalb der materiellen Rechtmäßigkeit der Satzung darauf zu achten, ob der zugrundeliegende Planaufstellungsbeschluss wirksam erlassen wurde und ob die Veränderungssperre tatsächlich der Sicherung einer ordnungsgemäßen Bauleitplanung dient.
- Weiterhin ist festzustellen, dass das Vorhaben nicht vorher genehmigt wurde oder eine Bebauungsgenehmigung vorliegt.
- Zuletzt ist zu fragen, ob nicht gem. § 14 Abs. 2 BauGB eine Ausnahme von der Veränderungssperre zu bewilligen ist.

III. Die Zurückstellung eines Baugesuches nach § 15 BauGB

Diese Möglichkeit besteht für die Gemeinde, wenn sie nur auf einen Einzelfall reagieren, aber keine allgemeingültige Veränderungssperre erlassen will. Für die Entscheidung zuständig ist die Baugenehmigungsbehörde auf Antrag der Gemeinde.

Die Klausurrelevanz dürfte sich aber auch hier in Grenzen halten, da eine Inzidentprüfung kaum möglich ist. Denkbar sind Fälle, in denen der Betroffene den Zurückstellungsbescheid (vor allem im einstweiligen Rechtsschutz) angreift oder in denen eine Gemeinde auf Erlass eines Zurückstellungsbescheides klagt.

Es ist auf folgendes zu achten:

- => Es besteht ein **Anspruch der Gemeinde** auf die Zurückstellung des Baugesuches („hat“)
- => Es müssen die **Voraussetzungen des § 14** erfüllt sein, d.h. die materiellen Voraussetzungen für eine Veränderungssperre müssen vorliegen. Insoweit ergeben sich dieselben Probleme wie oben, d.h. ein Planaufstellungsbeschluss muss gefasst und wirksam bekannt gemacht worden sein.
- => Das Vorhaben muss die Durchführung der Planung unmöglich machen oder wenigstens wesentlich erschweren. Das bedeutet, dass bei Verwirklichung des Vorhabens die künftigen Festsetzungen des in Aufstellung befindlichen Bebauungsplans nicht mehr in die Tat umgesetzt werden können. Daraus folgt wiederum, dass eine



Zurückstellung abzulehnen ist, wenn die künftigen Festsetzungen eingehalten werden, da es dann kein Sicherungsbedürfnis gibt.

- => Zu beachten ist die **Regelung des § 15 Abs. 3 BauGB**, wonach eine Zurückstellung auch erfolgen kann zur Sicherung eines Flächennutzungsplans. Hier fällt vor allem auf, dass im Unterschied zu Absatz 1 der Beginn der Zurückstellungsfrist geregelt ist und dass dieser an eine Zustellung geknüpft ist. Außerdem ist der Zurückstellungsantrag der Gemeinde fristgebunden, Abs. 3 S. 3.
- => Weiterhin ist zu beachten, dass nach § 17 Abs. 1 S. 2 BauGB der Zeitraum einer Zurückstellung auf die Geltung einer Veränderungssperre anzurechnen ist, d.h. die Veränderungssperre hat trotz ihres objektiv gleichen Wortlauts unterschiedliche Wirkungen auf unterschiedliche Vorhaben⁸. Beachtlich ist auch, dass nach dem eindeutigen Wortlaut des § 15 BauGB die Gesamt-Zurückstellungszeit für ein und dasselbe Vorhaben 12 Monate nicht überschreiten darf.
- => Ungeklärt ist, ob es sich bei einer Zurückstellung um einen VA mit Doppelwirkung handelt, da Antragsteller (und damit eigentlicher Adressat) die Gemeinde ist, die auch begünstigt wird, der Bauherr ist dann lediglich Dritter.
- => nur noch in geringem Umfang strittig ist die Frage, ob der effektive Rechtsschutz des Bauherrn über eine Anfechtungsklage zu erreichen ist oder ob der Bauherr eine Anfechtungsklage nur im Zusammenhang mit einer Verpflichtungsklage auf Erteilung der Baugenehmigung erheben kann, vgl. Széchényi in Jäde/Dirnberger, BauGB, § 15 Rd. 25.

⁸ vgl. zur „objektiven“ und „subjektiven“ Wirkung Széchényi in Jäde/Dirnberger, BauGB, § 17 Rd. 1