

# Öffentliches Baurecht

Stollmann / Beaucamp

13. Auflage 2022  
ISBN 978-3-406-79662-3  
C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei  
[beck-shop.de](https://www.beck-shop.de)

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](https://www.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](https://www.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](https://www.beck-shop.de) für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

Da keine Anhaltspunkte für eine ursprüngliche Rechtswidrigkeit des Bescheides vorliegen (zum maßgeblichen Erlasszeitpunkt BVerwG NVwZ 2019, 318 (319f.); Detterbeck AllgVerwR Rn. 680ff.; Erbguth/Guckelberger AllgVerwR § 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 → § 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 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 → Rn. 15ff.) wird man die Veränderungssperre als **Rechtsvorschrift** ansehen müssen (s. auch § 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 **städtebaulichen Planung** ist ausreichend **konkretisiert**; 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:

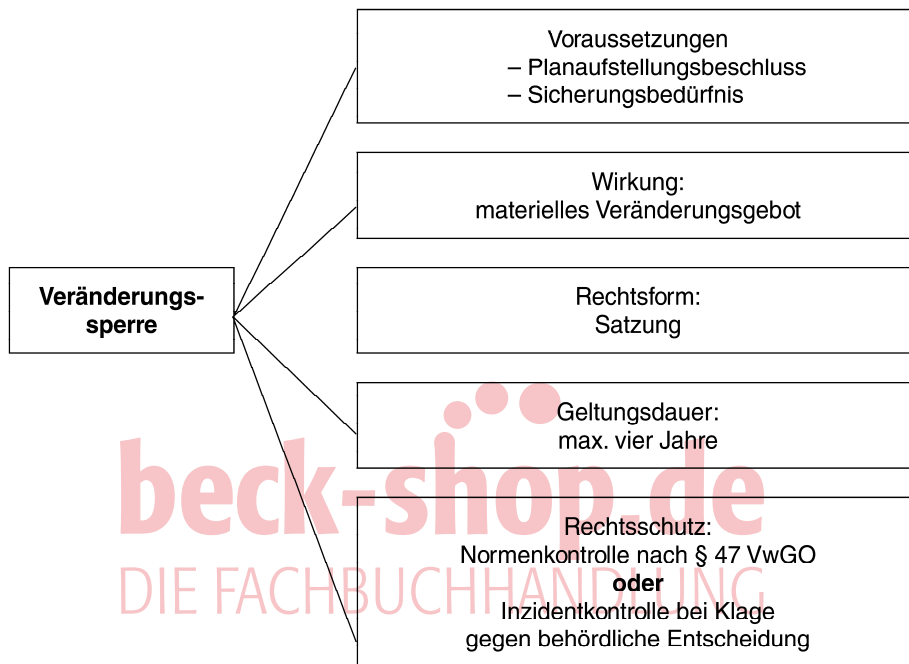
- ein vor dem In-Kraft-Treten der Veränderungssperre „genehmigtes“ Vorhaben liegt vor, da es sich bei dem Bauvorbescheid um vorweggenommenen Teil der Baugenehmigung handelt (BKL BauGB § 14 Rn. 21; Koch/Hendler BauR § 16 Rn. 13; zum Vorbescheid → § 18 Rn. 57ff.);
- da somit nach § 14 III BauGB die Veränderungssperre den Vorbescheid „nicht berührt“, ein Widerruf aber nach § 49 II VwVfG möglich ist, stellt sich die aufgeworfene Frage;

- nach wohl hM begrenzt die baurechtliche Norm die allgemeine Widerrufsregelung (VGH Mannheim VBIBW 2001, 323; Hager/Kirchberg NVwZ 2002, 400 (403); aA BKL BauGB § 14 R.n. 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 unbepflanzten 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. 352)

## § 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 materiellrechtliches Regelungsinstrument genereller Art ist, handelt es sich bei § 15 BauGB um eine verfahrensrechtliches Instrument (für Einzelvorhaben Kümper ZfBR 2020, 135 (136); HBG ÖffBauR/Bönker § 10 Rn. 29; Stür DVBl 2010, 424 (425); auch → 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 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 Schrödter/Rieger BauGB § 15 Rn. 16ff.; BKL BauGB § 15 Rn. 5; Stür 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 Sicherheitsbedürfnis** besteht. Es muss also in jedem Fall ein wirksamer Planaufstellungsbeschluss gefasst und ortsüblich 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); BKL BauGB § 15 Rn. 2).
- 4 Zu den Möglichkeiten der Zurückstellung von Baugesuchen bei städtebaulichen Sanierungsgebieten und Entwicklungsbereichen (§ 15 II BauGB; dazu BKL BauGB § 15 Rn. 11f.) sowie in Fällen der Flächennutzungsplanung (§§ 15 III, 35 BauGB; dazu BKL BauGB § 15 Rn. 13f.; Finkelnburg NVwZ 2004, 897 (901); Erbguth/Schubert ÖffBauR § 6 Rn. 10; Stürer Bebauungsplan Rn. 1146ff.) sei auf die gesetzlichen Regelungen und die weiterführende Literatur verwiesen (auch → Rn. 8).

### II. Antrag der Gemeinde

- 5 Ein Vorhaben kann nur auf Antrag der Gemeinde (BKL 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 Genehmigungsbbehörde 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 Vorhaben 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 (FOK 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)).

Mit § 15 III BauGB verfügen die Gemeinden über ein eigenes Sicherungsmittel 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 (OVG Münster ZUR 2022, 33 (40f.); Schrödter/Rieger BauGB § 15 Rn. 21 ff.; Frey DÖV 2013, 547 (551 f.)).

### IV. Sicherungsbedürfnis

Die Zurückstellung muss zur Sicherung des Bebauungsplans **erforderlich** 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

- 9 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 (HBG ÖffBauR/Bönker § 10 Rn. 29; Kümper 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).

### D. Zeitpunkt, Dauer und Ende der Zurückstellung

#### I. Zeitpunkt

- 10 Die Zurückstellung ist möglich, solange dem Bauantrag noch nicht stattgegeben worden ist, dh **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

- 11 Die Zurückstellung beginnt mit der Bekanntgabe des Zurückstellungsbescheides (§ 41 II VwVfG). Ihre **Höchstdauer** beträgt **zwölf Monate** (§ 15 I 1 BauGB). Sie ist damit zeitlich begrenzter als die Veränderungssperre. Auf die Zurückstellung sind zudem Zeiten einer faktischen Zurückstellung anzurechnen (BKL BauGB § 15 Rn. 6; Schrödter/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); BKL BauGB § 15 Rn. 6). Die Gemeinde muss daher ihre Planung jetzt durch eine Veränderungssperre sichern, auf deren Dauer die Zeit der Zurückstellung anzurechnen ist (§ 17 I 2 BauGB). **12**

**Achtung:** § 15 III 4 ermöglicht eine Zurückstellung von Baugesuchen bei der Planung von Konzentrationszonen iSd § 35 III 3 BauGB noch für ein weiteres Jahr, also insgesamt für zwei Jahre.

### 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**, außerdem mit Erlass der Veränderungssperre. Die Behörde hat nunmehr über das ihr vorliegende Baugesuch zu entscheiden. **13**

### E. Rechtsnatur und Rechtsschutzfragen

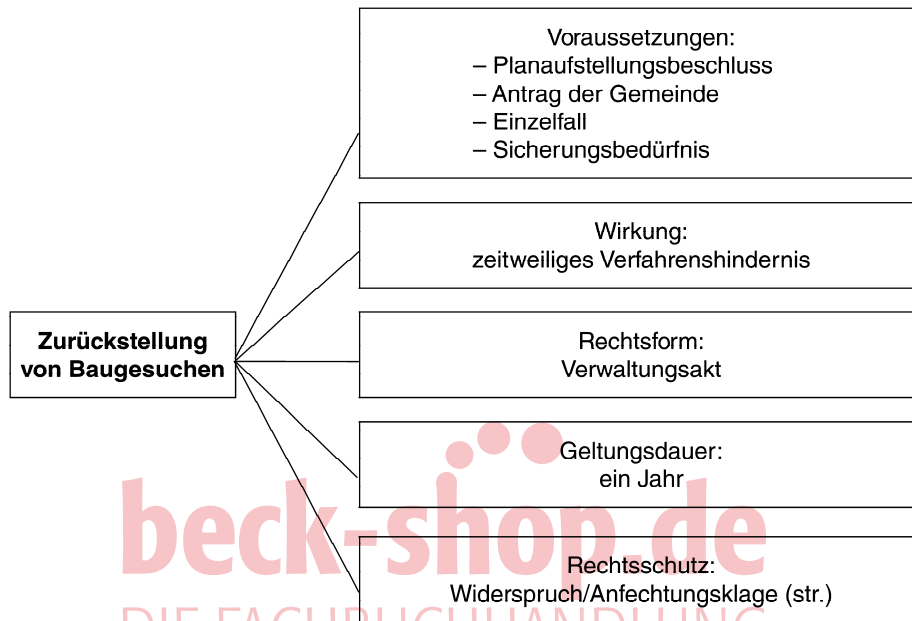
Die Zurückstellung ist als Einzelfallregelung **Verwaltungsakt** (VGH Mannheim NVwZ-RR 2003, 333f.) und damit von anderer Rechtsnatur als die Veränderungssperre, welche als Satzung gemeindliche Rechtsnorm ist. Rechtsschutz gewähren daher **Widerspruch** und **Anfechtungsklage** (str. Schrödter/Rieger 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 Münster NWVBl 2000, 346; Schrödter/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; VBIBW 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 (Stürer Bebauungsplan Rn. 1151). **14**

Lehnt die Baugenehmigungsbehörde den Antrag der Gemeinde auf Zurückstellung des Bauantrages ab, so kann die Gemeinde Widerspruch und **15**



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; Schrödter/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. 353)

## § 12. Gemeindliche Vorkaufsrechte

### A. Bedeutung

- 1 Neben der Veränderungssperre und der Zurückstellung von Baugesuchen gehören die gemeindlichen Vorkaufsrechte ebenfalls zu den Plansicherungs-