

Axel Wirth | Nina Wolff

Öffentliches Baurecht praxisnah

Basiswissen mit Fallbeispielen

PRAXIS

 Springer Vieweg

Öffentliches Baurecht praxisnah

Axel Wirth · Nina Wolff

Öffentliches Baurecht praxisnah

Basiswissen mit Fallbeispielen

 Springer Vieweg

Axel Wirth
Technische Universität Darmstadt
Darmstadt, Deutschland

Nina Wolff
Technische Universität Darmstadt
Darmstadt, Deutschland

ISBN 978-3-8348-1437-1
DOI 10.1007/978-3-8348-8639-2

ISBN 978-3-8348-8639-2 (eBook)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer Vieweg

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2012

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Lektorat: Karina Danulat | Annette Prenzer

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier.

Springer Vieweg ist eine Marke von Springer DE. Springer DE ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media
www.springer-vieweg.de

Vorwort

Warum ist dieses Buch entstanden, wie ist es entstanden und was ist seine Intention?

Mein Lehrstuhl beschäftigt sich mit Deutschem und Internationalen, Öffentlichem und Privatem Baurecht.

Unser primäres Ziel ist die Ausbildung der Studenten und Studentinnen. Wir bilden dabei nicht Studierende der Rechtswissenschaften sondern der Fachrichtung Wirtschaftsingenieurwesen mit Schwerpunkt Bauingenieurwesen aus. Ergänzend sind wir sehr erfolgreich in der Erwachsenenfortbildung tätig. Aus dieser Schwerpunktsetzung wird deutlich, dass unsere Ansprechpartner im Regelfall nicht Juristen sind, sondern diejenigen die mit dem Baubereich im Sinne fachübergreifender Tätigkeiten und Ausbildung in Berührung kommen.

Gerade für diese Personen ist es wichtig einen Überblick über die verschiedenen rechtlichen Bereiche des Bauwesens zu erhalten. Mit diesem Buch wollten meine Wissenschaftliche Mitarbeiterin Frau Nina Wolff und ich helfen ein überblickartiges Wissen zu vermitteln. Den Lesern soll es zusammen mit den anderen Werken meines Lehrstuhls möglich sein, zu erkennen, wann baurechtliche Problemstellungen „in den Rechtsbereich abgleiten“. Sie sollen in die Lage versetzt werden zu erkennen, ob zusätzliche rechtliche Überlegungen angestellt werden müssen. Die Leserinnen und Leser sollen also nicht zu perfekten Baujuristen ausgebildet werden, sie sollen allerdings in die Lage versetzt werden zu beurteilen, wann baurechtliche Fragestellungen von Relevanz sind.

Frau Wolff und ich hoffen mit diesen generellen Ausführungen den gewünschten Überblick gegeben zu haben.

Für Anregungen und konstruktive Kritik sind wir dankbar.

Darmstadt im Juni 2012

Prof. Dr. Axel Wirth

Ass. Jur. Nina Wolff

Inhaltsverzeichnis

Teil 1 Baurecht

1 Einführung in das öffentliche Baurecht	3
1.1 Abgrenzung zum privaten Baurecht	3
1.2 Öffentliches Baurecht	5
2 Beteiligte	9
2.1 Bauherrschaft	9
2.2 Gemeinde	10
2.3 Bauaufsichtsbehörde	10
2.4 Weitere Behörden	12
2.5 Nachbar	13
2.5.1 Räumliche Abgrenzung	13
2.5.2 Personelle Abgrenzung	14
2.6 Nachbargemeinde	14
2.7 Weitere Beteiligte (z. B. Bauleiter, Entwurfsverfasser)	15
2.7.1 Entwurfsverfasser	15
2.7.2 Bauleiter	15
3 Bauleitpläne	17
3.1 Flächennutzungsplan	17
3.1.1 Was kann in einem Flächennutzungsplan dargestellt werden?	18
3.1.2 Wirkung des Flächennutzungsplans	19
3.1.3 Genehmigung des Flächennutzungsplans	20
3.1.4 Anpassungen des Flächennutzungsplans	21
3.2 Bebauungsplan	21
3.2.1 Wesentliche Festsetzungen des B-Plans/ Inhalt des Bebauungsplans	22
3.2.2 Arten von Bebauungsplänen	24
4 Überprüfung der Wirksamkeit eines Bauleitplans	29
4.1 Formelle Rechtmäßigkeit	29
4.1.1 Zuständigkeit	29

4.1.2 Verfahren.....	29
4.1.3 Form	41
4.2 Materielle Rechtmäßigkeit.....	42
4.3 Vereinfachtes Verfahren.....	43
4.4 Beschleunigtes Verfahren.....	44
4.5 Fälle zur Bauleitplanung.....	45
4.5.1 Fall: „Pizzeria in einem Reihendhaus“	45
4.5.2 Fall: „Der kleine Bebauungsplan“	51
5 Sicherung der Bauleitplanung.....	55
5.1 Veränderungssperre.....	55
5.2 Zurückstellung von Baugesuchen.....	56
5.3 Vorkaufsrechte der Gemeinde	57
6 Fehler bei der Bauleitplanung.....	61
6.1 Absolut beachtliche Fehler	62
6.2 Grundsätzlich beachtliche Fehler	63
6.3 Generell unbeachtliche Fehler	64
6.4 Mängel im Abwägungsvorgang	64
6.4.1 Offensichtlicher Mangel	65
6.4.2 Einfluss auf das Abwägungsergebnis	65
6.5 Frist für die Geltendmachung von Fehlern.....	66
6.6 Fall: Das Factory-Outlet-Center	66
6.7 Verstöße gegen Normen außerhalb des Baurechts	69
7 Aufhebung von Bauleitplänen	71
8 Was gilt, wenn kein Bebauungsplan existiert?	73
9 Zulässigkeit von Vorhaben	75
9.1 Vorhaben	75
9.2 Zulässigkeit von Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplans	77
9.2.1 Zulässigkeit im Rahmen eines qualifizierten Bebauungsplans.....	77
9.2.2 Zulässigkeit im Rahmen eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans	78
9.2.3 Zulässigkeit im Rahmen eines einfachen Bebauungsplans	78
9.3 Zulässigkeit von Vorhaben während der Planaufstellung	79

9.4 Zulässigkeit von Vorhaben im Innenbereich.....	79
9.4.1 Innenbereich	79
9.4.2 Einfügen in die nähere Umgebung.....	79
9.4.3 Schutz zentraler Versorgungsbereiche	81
9.5 Zulässigkeit von Vorhaben im Außenbereich	81
9.5.1 Privilegierte Vorhaben	81
9.5.2 Sonstige, nicht privilegierte Vorhaben	82
9.5.3 Begünstigte Vorhaben	83
9.6 Fall: „Das Wellnesshotel“	83
10 Städtebaulicher Vertrag	85
11 Das Gebot der Rücksichtnahme.....	87
12 Die Baugenehmigung	93
12.1 Was ist eine Baugenehmigung?	93
12.2 Baugenehmigungsverfahren.....	94
12.2.1 Formelle Rechtmäßigkeit	94
12.2.2 Materielle Rechtmäßigkeit	99
12.3 Was ist ein Verwaltungsakt?	100
12.3.1 „Hoheitliche Maßnahme“	101
12.3.2 „Behörde“	102
12.3.3 „Zur Regelung eines Einzelfalls“	102
12.3.4 „Gebiet des öffentlichen Rechts“	102
12.3.5 „Unmittelbare Rechtswirkung nach außen“	103
12.4 Wirksamkeit von Verwaltungsakten	103
12.4.1 Bekanntgabe eines Verwaltungsaktes	104
12.4.2 Nichtigkeit eines Verwaltungsaktes	104
12.4.3 Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsaktes	105
12.5 Rücknahme und Widerruf eines Verwaltungsaktes	106
12.5.1 Allgemeines.....	106
12.5.2 Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes, § 48 VwVfG.....	107
12.5.3 Widerruf eines rechtmäßigen Verwaltungsaktes, § 49 VwVfG	108
12.6 Was erlaubt die Baugenehmigung der Bauherrschaft?	109
12.7 Der Inhalt der Baugenehmigung	109
12.8 Wann benötigt man eine Baugenehmigung?.....	110

12.9 Baugenehmigung – Ausnahmefälle.....	111
12.9.1 Baugenehmigungsfreie Vorhaben	111
12.9.2 Genehmigungsfreie Vorhaben im beplanten Innenbereich	112
12.9.3 Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren	113
12.9.4 Vorläufige Untersagung	115
13 Bauvorbescheid.....	117
14 Teilbaugenehmigung	119
15 Was kann der Antragssteller tun, wenn die Bau-genehmigung nicht erteilt wird? ..	121
15.1 Widerspruchsverfahren	121
15.1.1 Widerspruch – Prüfungsumfang.....	122
15.1.2 Wie entscheidet die Widerspruchsbehörde?.....	122
15.2 Verpflichtungsklage	123
15.3 Anfechtungsklage.....	123
15.4 Einstweiliger Rechtsschutz.....	123
15.5 Anfechtung von Nebenbestimmungen	124
15.5.1 Arten von Nebenbestimmungen	125
15.5.2 Isolierte Anfechtung	125
15.5.3 Nachträgliche Beifügung von Nebenbestimmungen	126
16 Weitere mögliche Maßnahmen der Behörden im Baurecht	127
16.1 Formelle und materielle Illegalität von Vorhaben	127
16.2 Baueinstellung	128
16.3 Nutzungsuntersagung	130
16.4 Beseitigungsanordnung der baulichen Anlage	133
16.5 Bauüberwachung	134
16.6 Generalermächtigungsnorm.....	135
16.7 Enteignung.....	136
16.7.1 Zulässigkeit einer Enteignung	137
16.7.2 Entschädigung, Enteignungsverfahren	137
16.8 Baulast.....	138
17 Amtshaftung.....	139
17.1 Beamter.....	139

17.2 Verletzung einer Amtspflicht gegenüber einem Dritten.....	140
17.3 Schaden	140

Teil 2 Umweltrecht

18 Allgemeines Umweltrecht	143
18.1 Deutsches Umweltrecht.....	143
18.1.1 Einführung.....	143
18.1.2 Prinzipien im Umweltrecht.....	144
18.1.3 Wer darf was im Umweltrecht regeln?.....	145
18.1.4 Handlungsmöglichkeiten im Umweltrecht.....	146
18.2 Europäisches Umweltrecht.....	146
19 Besonderes Umweltrecht	149
19.1 Immissionsschutzrecht	149
19.1.1 Begriffsbestimmungen: „schädliche Umwelteinwirkungen“, „Immissionen“	150
19.1.2 Was sind „Anlagen“?	150
19.1.3 Fall: „Der lärmende Altglascontainer“	152
19.1.4 Fall: „Einkaufszentrum“	155
19.2 Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht	158
19.2.1 Grundbegriffe	159
19.2.2 Grundpflichten	160
19.2.3 Verstöße gegen das KrWG.....	161
19.2.4 Fall: „Das Müll-Haus“.....	161
19.3 Natur- und Landschaftsschutz.....	163
19.3.1 Entwicklung des Natur- und Landschaftsschutzrecht	163
19.3.2 Regelungen in Europa	164
19.3.3 Grundbegriffe.....	165
19.3.4 Gesetzliche Bestimmungen	165
19.3.5 Ziele des Natur- und Landschaftsschutzrecht.....	166
19.3.6 Fall: „Der Bauernhof“	166
19.3.7 Fall: „Der fleißige Biber“	168
Literaturverzeichnis.....	171
Sachwortverzeichnis.....	173

Teil 1 Baurecht

Wer in Deutschland bauen will, muss die Regelungen des Baurechts beachten. Diese Feststellung wird nur wenig überraschen. Was aber ist mit der Aussage, dass die Regelungen des Baurechts auch dann zu beachten sind, wenn eine Baugenehmigung gar nicht erforderlich ist, oder auch, wenn man gar nicht baut, nicht einmal Umbauten vornimmt, sondern nur ein Gebäude andersartig nutzt?

Was muss man tun, wenn man ein Bauvorhaben plant, einen Umbau oder eine Nutzungsänderung? Wie und welche Genehmigungen müssen beantragt werden? Was gilt, wenn keine Genehmigung erforderlich ist?

Wie und ob man eine Pizzeria in einem Reihenhaus betreiben darf,¹ ob ein Hauseigentümer in einer historischen Altstadt sein Dach mit Solarzellen bestücken darf² – auch auf diese Fragen gibt das öffentliche Baurecht Antworten. Beantwortet es auch die Fragen, die entstehen, wenn Anwohner wegen befürchteter Terrorgefahr gegen einen Konsularbetrieb in der Nachbarschaft vorgehen wollen – ohne dass ein Gebäude neu errichtet wurde?³

Auch die zuletzt aufgeworfenen Fragen betreffen das öffentliche Baurecht. Sein Spektrum ist viel weiter als in der Öffentlichkeit allgemein angenommen wird. Das Beispiel, das allein eine Nutzungsänderung zum Erfordernis eine Baugenehmigung führen kann, mag dies belegen.

¹ VG Darmstadt Urteil vom 24.08.2009, Az. 2 K 215/09.DA

² VG Neustadt, Urteil v. 12.08.2010, Az. 4 K 218/10

³ BVerwG NVwZ 2007, 587

1 Einführung in das öffentliche Baurecht

Dem Begriff des „Baurechts“ wird man all die Regelungen zuordnen können, die das Bauen in Deutschland regeln. Unterschieden wird dabei zwischen dem öffentlichen und dem privaten Baurecht.

1.1 Abgrenzung zum privaten Baurecht

Das private Baurecht regelt die Rechtsbeziehung zwischen den am Bau beteiligten Personen und Gesellschaften. Hierunter wird man das Konzipieren, das finanzielle Planen, die eigentliche Planung und auch die Durchführung eines Bauvorhabens einordnen können. Beim öffentlichen Baurecht stehen sich der Staat (im Regelfall vertreten durch die Bauaufsichtsbehörden) und die Baubeteiligten gegenüber.

Im privaten Baurecht stehen sich die Baubeteiligten gleichberechtigt gegenüber. Im öffentlichen Baurecht hingegen ist ein Über-/Unterordnungsverhältnis zwischen den Beteiligten gegeben. Man spricht auch von einem Subordinationsverhältnis.⁴ Dies zeigt sich beispielsweise dann, wenn eine Baugenehmigung beantragt wird. Soweit es sich dabei um die zuständige Behörde handelt, entscheidet diese hoheitlich/einseitig über den Bauantrag.

Zum privaten Baurecht zählen u. a. das Bauvertragsrecht, das Maklerrecht, das Wohnungseigentumsrecht sowie das Architekten- und Ingenieursrecht.

Die Bauverträge des Bauvertragsrechts werden vom Bundesgerichtshof als Werkverträge verstanden. Damit sind zunächst die Regelungen des BGB zum Werkvertrag in den §§ 631 ff. BGB anzuwenden. Jedoch sind diese nicht auf den Bauvertrag ausgelegt. Dies zeigt sich darin, dass im BGB Bestimmungen zu Fragen der Art der Leistungsabgeltung (pauschal, einzeln, im Stundenlohn), der Rechte und Pflichten während der Bauablaufphase, zu Fragen der Bauzeit und zu vielen anderen speziellen „Bausituationen“ fehlen. Zu nennen sind hier auch Fragen der vorzeitigen Beendigung von Bauverträgen. Eine Rückabwicklung wie im Kaufvertragsrecht, bei dem die übergebene Sache „*einfach*“ zurückgegeben wird, ist bei einem bereits betonierten Rohbau kaum denkbar.

Die Regelungen zum Werkvertrag enthalten lediglich allgemeine Regelungen für das Verhältnis zwischen dem Besteller eines Werkes und dem Unternehmer, der das Werk für den Besteller zu errichten hat.⁵ Dabei ist allerdings die Neuregelung des § 651 BGB zum 01.01.2002 zu beachten.⁶

Die Neuregelung des § 651 BGB ist überschrieben mit „*Anwendung des Kaufrechts*“. Damit hat der Gesetzgeber in Befolgung von EU-Vorgaben festgeschrieben, dass auf bestimmte Werkverträge das Kaufrecht anzuwenden ist. Nach dem Wortlaut des § 651 S. 1 BGB findet

⁴ Beispielhaft: Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 3 Rn. 12

⁵ Ausführlicher: Vygen/Joussen, Bauvertragsrecht nach VOB und BGB, Rn. 413

⁶ Die Änderung des § 651 BGB geschah im Zuge der Umsetzung der Richtlinie 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.05.1999 zu bestimmten Aspekten des Verbrauchsgüterkaufs und der Garantien für Verbrauchsgüter. (ABl. EG Nr. L 171 S. 12).

danach Kaufrecht Anwendungen auf Verträge, die die „*Lieferung herzustellender oder zu erzeugender beweglicher Sachen zum Gegenstand hat*“.

Es wird ein Bereich angesprochen, bei dem ebenfalls Werke zu erstellen sind. Im Gegensatz zum Werkvertragsrecht der §§ 631 ff. BGB – die für unser Baurecht und auch für das Architekten-/Ingenieurrechts gelten – ist Kaufrecht dann anzuwenden, wenn es sich um die *Lieferung* herzustellender oder zu erzeugender beweglicher Gegenstände handelt. Bei Bauwerken handelt es sich gerade nicht um bewegliche Sachen. Was das Architekten- oder Ingenieurwerk angeht, könnte man die zu erstellenden Pläne als *beweglich* ansehen. Gleichwohl hat sich der Bundesgerichtshof (BGH) – beginnend mit seiner Entscheidung vom 26.11.1959⁷ – dahin gehend festgelegt, dass es sich beim Architekten-/Ingenieurvertrag im Regelfall um einen *reinen* Werkvertrag handelt, allerdings werden in jüngster Zeit wieder Stimmen laut, die zumindest Teile des Architekten- und Ingenieurrechts dem Dienstvertragsrecht zuordnen wollen.

Der Gesetzgeber sieht das ebenso. Dies ergibt sich aus § 634 a BGB (Überschrift: „*Verjährung der Mängelansprüche*“) in dem in Absatz 1 Nr.2 geregelt wird, dass nicht nur bei Bauwerken Mängelansprüche in fünf Jahren Verjähren, sondern auch bei Werken „*dessen Erfolg in der Erbringung von Planungs- oder Überwachungsleistungen hierfür besteht*“.

Diese Abgrenzung zwischen einem dem § 631 BGB unterfallenden Werk und einem im Sinne des § 651 BGB darf aber nicht darüber hinweg täuschen, dass auch das eigentliche Werkvertragsrecht (§§ 631 ff. BGB) in seiner Grundkonzeption eher an Werke des täglichen Lebens gedacht hat – nicht dagegen an Bauwerke, Architekten- oder Ingenieurwerke. Um es vereinfacht zu sagen: Mit den Regelungen des §§ 631 ff. BGB kann man den Friseurvertrag, den Vertrag mit einem Schneider, etc., regeln, nicht dagegen den Vertrag über ein Bauwerk.

Um diese Regelungslücke zu schließen, wurde bereits 1926 die erste Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) geschaffen. Im Laufe der Jahre wurde sie regelmäßig überarbeitet und den aktuellen Gegebenheiten angepasst. Dabei wurde sie aufgeteilt, in die Teile A, B und C.

Aktuell liegt die Ausgabe 2009 der VOB/A und B vom 31. Juli 2009 vor. Zu beachten ist, dass es sich bei den VOB-Regelungen nicht um Gesetze handelt. Man kann deshalb nicht davon sprechen, dass sie zu irgendeinem Zeitpunkt in Kraft getreten sind (wie Gesetze). Entscheidend ist vielmehr zum einen, wann sie im Bundesanzeiger veröffentlicht werden,⁸ zum anderen zu welchem Zeitpunkt sie von den zuständigen Bundesbehörden für allgemein verbindlich erklärt worden sind. Erst ab diesem Zeitpunkt sind die betroffenen Behörden gehalten, die neue Version anzuwenden.

In diesem Buch wird auf den Teil A der VOB nur dann eingegangen, wenn es der Zusammenhang mit den Regelungen des Teiles B erfordert. Beim Teil A der VOB spricht man im Zusammenhang mit dem UWG und der Vergabeverordnung (Kaskadenprinzip⁹) vom Vergaberecht. Dabei ist in der VOB/A (Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Bauleistungen) geregelt, wie öffentliche Auftraggeber Aufträge zu vergeben haben.

Dieses hat sich in den letzten Jahren zu einer Art eigenen Rechtsmaterie entwickelt, die gesondert betrachtet werden muss.

⁷ BGHZ 31, 224, 227

⁸ Teil A: Bundesanzeiger Nr. 155, ber. 2010 Nr. 36; Teil B: Bundesanzeiger Nr. 155a S. 61;

⁹ Vgl. Kühnen-Kapellmann/Messerschmidt, VOB Teile A und B, VgV, Einleitung Rn. 10

In Teil B (VOB/B) sind Regelungen zum Bauvertrag enthalten. Bei ihnen handelt es sich um Allgemeine Geschäftsbedingungen (AGB). Die Beteiligten eines Bauvorhabens können diese AGB ihrem Bauvertrag zugrunde legen, müssen dies aber nicht.¹⁰

Dies gilt jedoch nicht für die Auftraggeber der öffentlichen Hand. Wenn diese Verträge abschließen, werden die VOB/B und VOB/C über § 8 Abs. 3 VOB/A Bestandteil des Vertrages.

Die VOB/C (Allgemeine technische Vertragsbedingungen für Bauleistungen) legt fest, welche allgemeinen technischen Vertragsbedingungen für Bauleistungen (ATV oder DIN-Normen) gelten. Wenn die VOB/B als Bestandteil eines Bauvertrages vereinbart wird, wird wiederum „zwangsweise“ die VOB/C Teil des Vertrages. Dies ergibt sich aus § 1 Abs. 1 S. 2 VOB/B.

1.2 Öffentliches Baurecht

Das öffentliche Baurecht ist im Gegensatz zum privaten Baurecht zunächst auf die Belange des Gemeinwohls ausgerichtet.¹¹ Hierunter wird man auch das Sicherheitsrecht zählen können.¹² Allerdings greift es auch direkt in die Rechtsbeziehungen zwischen den Bürgern ein – beispielsweise dann, wenn sich ein Bürger gegenüber einem anderen Bürger unter Berufung auf seine eigenen subjektiven öffentlichen Rechte gegen Maßnahmen – wie ein Bauvorhaben – wehrt. Die Regelungen des öffentlichen Baurechts sind grundstücksbezogen.¹³ Allerdings muss eine Person nicht Grundstückseigentümer sein, um einen Antrag auf Baugenehmigung stellen zu können.

Das öffentliche Baurecht beinhaltet das Bauplanungsrecht und das Bauordnungsrecht. Hinzu tritt das Raumordnungsrecht. Zwischen diese Gebieten liegt keine starre Trennung vor. Die Bereiche greifen vielmehr regelmäßig ineinander.

Deutlich wird dies bei der Erteilung einer Baugenehmigung. Die Baugenehmigung gehört zum Bauordnungsrecht. Ehe die Behörde die Baugenehmigung erteilt, überprüft sie aber auch, ob das geplante und beantragte Vorhaben den Anforderungen des Bauplanungsrechts entspricht.

Das Bauplanungsrecht enthält u. a. die Vorschriften für das Erstellen von Flächennutzungsplänen (F-Plan) und Bebauungsplänen (B-Plan).

Es wird vom Bund geregelt und bestimmt „ob“ gebaut werden darf. Als Basis des Bauplanungsrechts ist das Baugesetzbuch (BauGB) anzusehen. § 1 Abs. 1 BauGB legt die Aufgabe der Bauleitplanung fest: „*Aufgabe der Bauleitplanung ist es, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde nach Maßgabe dieses Gesetzbuchs vorzubereiten und zu leiten.*“ Dies geschieht durch Bauleitpläne. „*Bauleitpläne sind der Flächennutzungsplan (vorbereitender Bauleitplan) und der Bebauungsplan (verbindlicher Bauleitplan)*“ (§ 1 Abs. 1 BauGB).

Im BauGB finden sich auch Regelungen zum allgemeinen Städtebaurecht (erstes Kapitel des BauGB) und zum Besonderen Städtebaurecht (zweites Kapitel des BauGB). Von Bedeutung ist

¹⁰ Hierzu Vygen/Joussen, Bauvertragsrecht nach VOB und BGB, Rn. 415

¹¹ Vgl. Muckel, Öffentliches Baurecht, § 1 Rn. 19

¹² So auch Reimer-Posser/Wolff, Beck'scher Online-Kommentar VwGO, § 40 Rn. 66, Stand: 01.04.2012

¹³ So auch Stollmann, Öffentliches Baurecht, § 20 Rn. 20

zusätzlich die Baunutzungsverordnung (BauNVO). Auch sie regelt die bauliche Nutzung von Grundstücken.

Das Bauordnungsrecht ist Bundesländerrecht. Es regelt „*wie*“ gebaut werden darf. Insbesondere sind darin Regelungen über die Erteilung einer Baugenehmigung enthalten. Die wichtigsten Regelwerke des Bauordnungsrechts stellen die Landesbauordnungen der einzelnen Bundesländer dar.¹⁴ Sie enthalten die jeweiligen landesrechtlichen Bestimmungen über die Gestaltung von Bauwerken. Zwar gibt es eine Musterlandesbauordnung, diese dient jedoch lediglich als Vorlage für die jeweils erlassenen Landesbauordnungen.

Das Raumordnungsrecht wird durch das Raumordnungsgesetz (ROG) bestimmt. Ziel der Raumordnung ist es gemäß § 1 Abs. 1 S. 1 ROG den gesamten Raum der Bundesrepublik Deutschland zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern. Dies soll erreicht werden durch zusammenfassende, überörtliche, fachübergreifende Raumordnungspläne und durch eine Zusammenarbeit bzw. Abstimmung der Planungsträger bei raumbedeutsamen Planungen / Maßnahmen.

Dafür stellen die Länder Raumordnungspläne für das Landesgebiet (sog. landesweite Raumordnungspläne gemäß § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 ROB) und Raumordnungspläne für die Teilräume der Länder (sog. Regionalpläne gemäß § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 ROG) auf. Für die Länder Berlin, Bremen, Hamburg und Saarland sind in § 8 Abs. 1 S. 2 und 3 ROG zulässige Abweichungen festgelegt worden. Danach kann in Berlin, Bremen und Hamburg gemäß § 1 Abs. 1 S. 2 ROG ein Flächennutzungsplan die Funktion eines landesweiten Raumordnungsplans übernehmen. In Berlin, Bremen, Hamburg und dem Saarland gibt es gemäß § 1 Abs. 1 S. 3 ROG keine Regionalpläne.

Neben dem bundesgesetzlichen Raumordnungsgesetz bestehen auch landesrechtliche Raumordnungsgesetze.¹⁵

[**Anmerkung:** Vor der Föderalismusreform¹⁶ oblag dem Bund lediglich die Rahmengesetzgebungskompetenz für die Raumordnung (Art. 75 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 GG a. F.). Diese ist – durch die Reform – einer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz gewichen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG). Bei dieser darf der Bund nun den gesamten Bereich der Raumordnung regeln. Er ist nicht mehr auf Rahmenvor-

¹⁴ Hessische Bauordnung (HBO); Landesbauordnung für Baden-Württemberg (LBO BW); Bayerische Bauordnung (BayBO); Bauordnung für Berlin (BauO Bln); Brandenburgische Bauordnung (BbgBO); Bremische Landesbauordnung (BremLBO); Hamburgische Bauordnung (HBauO); Landesbauordnung Mecklenburg-Vorpommern (LBauO M-V); Niedersächsische Bauordnung (NBauO); Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (BauO NRW); Landesbauordnung Rheinland-Pfalz (LBauO RPF); Bauordnung für das Saarland (LBO SL); Sächsische Bauordnung (SächsBO); Bauordnung des Landes Sachsen-Anhalt (BauO LSA); Landesbauordnung für das Land Schleswig-Holstein (LBO SH); Thüringer Bauordnung (ThürBO)

¹⁵ Hessisches Landesplanungsgesetz (HLPg); Landesplanungsgesetz [Baden-Württemberg] (LpIG BW); Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLpIG); Landesplanungsgesetz und Vorschaltgesetz zum Landesentwicklungsprogramm für das Land Brandenburg (BbgLPIG); Gesetz über die Raumordnung und Landesplanung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (LPIG M-V); Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG); Landesplanungsgesetz [Nordrhein-Westfalen] (LPIG NRW); Landesplanungsgesetz [Rheinland-Pfalz] (LPIG RPF); Saarländisches Landesplanungsgesetz (SLPG); Gesetz zur Raumordnung und Landesplanung des Freistaates Sachsen (SächsLPIG); Landesplanungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (LPIG LSA); Gesetz über die Landesplanung [Schleswig-Holstein] (LPIG SH); Thüringer Landesplanungsgesetz (ThürLPIG); In Berlin, Bremen und Hamburg gibt es keine Landesplanungsgesetz.

¹⁶ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.08.2006, BGBl. I S. 2034

schriften beschränkt. Jedoch können die Länder gemäß Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 GG durch Gesetz von den bundesrechtlichen Raumordnungsregelungen abweichende Regelungen treffen.]

Die Länder sind gemäß Art. 83, 84 GG für die Ausführung des Bundesraumordnungsgesetzes zuständig; ebenso für die Ausführung der landesrechtlichen Bestimmungen.¹⁷

Beispiel¹⁸

Die Gemeinde G macht im Jahre 2007 einen Bebauungsplan bekannt, um die planungsrechtlichen Voraussetzungen für die Errichtung eines Steinkohlekraftwerkes (Feuerungswärmeleistung ca. 2.600 MW, elektrische Nettoleistung ca. 1.055 MW) zu schaffen. Bereits seit 1964 wird in der Gemeinde ein Kraftwerk betrieben. Ziel war es, diese Altanlage durch einen Kraftwerksneubau zu ersetzen.

Gegen diesen Bebauungsplan wendete sich Anwohner A. Er rügte einen Verstoß gegen das Entwicklungsgebot des § 1 Abs. 4 BauGB. Dieses besagt, dass die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen sind.

Das mit der Sache befasste OVG prüfte, ob die Gemeinde sich mit der Aufstellung ihres Planes den Zielen der Raumordnung untergeordnet hatte. Entscheidend war dabei ein Landesentwicklungsplan, der die Raumordnung durch verbindliche von der Gemeinde zu beachtende Zielvorgaben umsetzte. Die Gemeinde hatte nach Ansicht des Gerichtes diese Zielvorgaben nicht berücksichtigt. Als Folge wurde der Bebauungsplan für nichtig erklärt. A konnte somit die Fertigstellung eines 1,2-Milliarden-Euro-Projektes stoppen.¹⁹

An diesem Beispiel wird deutlich, dass auch das an sich nicht so bürgernahe Raumordnungsrecht durch Geltendmachung von Bürgerrechten eine direkte Bedeutung erlangen kann. Alle Teilbereiche des öffentlichen Baurechts (Bauplanungsrecht, Bauordnungsrecht, Raumordnungsrecht) können durch ihr Ineinandergreifen eine praxisrelevante Bedeutung haben.

¹⁷ Vgl. ausführlicher Jarass/Schnittker/Milstein, JuS 2011, 215, 217

¹⁸ Angelehnt an OVG Münster, BeckRS 2009, 38902; BVerwG NVwZ 2010, 1246

¹⁹ Vgl. Jarass/Schnittker/Milstein, JuS 2011, 215, 216

2 Beteiligte

Zu den Beteiligten im Baurecht sind zu zählen die Bauherrschaft, die Gemeinde, die Bauaufsichtsbehörden, die Nachbarn, die Nachbargemeinden sowie der Entwurfsverfasser und die Bauleiter. Deren Rechte und Pflichten sind teilweise konkret geregelt. Zu verweisen ist insoweit auf die Regelungen des vierten Teils der HBO (§§ 47 ff. HBO¹). Als Beispiel ist § 48 Abs. 3 HBO zu nennen, wonach bei einem Wechsel der Bauherrschaft die neue Bauherrschaft dies der Bauaufsichtsbehörde unverzüglich schriftlich anzuzeigen hat.

2.1 Bauherrschaft

Die HBO spricht von der „*Bauherrschaft*“, andere Bauordnungen² sprechen von „*Bauherrin*“ und „*Bauherr*“. Ihnen wird gemäß § 47 HBO „*die umfassende Verantwortlichkeit, dass bei baulichen Maßnahmen die öffentlich-rechtlichen Vorschriften und die Anordnungen der Bauaufsichtsbehörden eingehalten werden*“, zugeordnet.³

§ 48 HBO konkretisiert diese Verantwortlichkeiten. Danach gehören zu den Pflichten beispielsweise die Stellung gesetzlich vorgeschriebener Anträge (z. B. die Baugenehmigung), die Vornahme notwendiger Anzeigen (z. B. eine Bauanzeige) sowie die Erbringung erforderlicher Nachweise gegenüber der Bauaufsichtsbehörde. § 48 HBO enthält keine abschließende Regelung.⁴ Insofern bestehen darüber hinaus Verantwortlichkeiten und Pflichten.

Entsprechendes zeigt sich z. B. in § 60 Abs. 5 S. 1 HBO. Danach ist die Bauherrschaft verpflichtet – zusammen mit der für den Entwurf verantwortlichen Person – den Bauantrag zu unterschreiben. Die Unterschrift soll nach außen dokumentieren, wer im Einzelfall Bauherrschaft ist. Beispielsweise kann so auch ein Strohmann vorübergehend zur Bauherrschaft werden. Ein anschließender Wechsel der Bauherrschaft ist zulässig. Entsprechendes muss der Bauaufsichtsbehörde gemäß § 48 Abs. 3 HBO unverzüglich angezeigt werden.

Der Bauantragssteller muss nicht Grundstückseigentümer sein. Es kann jeder beliebige Dritte sein, Mieter, Pächter oder auch ein Nachbar bzw. Investor – der Interesse hat das Grundstück vom Eigentümer zu erwerben.⁵ Um dessen Wert festzustellen, kann er zuvor den Umfang des Baurechtes ausloten.

Sowohl natürliche als auch juristische Personen können die Stellung einer Bauherrschaft einnehmen.

¹ §§ 41 ff. LBO BW; Art. 49 ff. BayBO; §§ 53 ff. BauO Bln; §§ 46 ff. BbgBO; §§ 52 ff. BremLBO; §§ 53 ff. HBauO; §§ 52 ff. LBauO M-V; §§ 57 ff. NBauO; §§ 56 ff. BauO NRW; §§ 54 ff. LBauO RPF; §§ 52 ff. LBO SL; §§ 52 ff. SächsBO; §§ 51 ff. BauO LSA; §§ 53 ff. LBO SH; §§ 54 ff. ThürBO

² Zum Beispiel die Musterbauordnung und die Bauordnung Nordrhein-Westfalen

³ Vgl. Hornmann, Hessische Bauordnung, § 48 Rn. 2

⁴ Vgl. Hornmann, Hessische Bauordnung, § 48 Rn. 2

⁵ Vgl. Hornmann, Hessische Bauordnung, § 48 Rn. 5

[**Anmerkung:** Natürlichen Personen sind Menschen (§ 1 BGB). Zu den juristischen Personen gehören „*künstliche Gebilde*“ aus dem privaten und öffentlichen Bereich. Im privaten Bereich können solche künstlichen Gebilde in Form von Vereinen, Stiftungen, Gesellschaften, gebildet werden. Zu den juristischen Personen des öffentlichen Rechts zählen der Staat, die Länder, die Kommunen, bis hin zu einem von Kommunen gebildeten öffentlich-rechtlichen Verband (beispielsweise der Abwasserzweckverband).⁶]

2.2 Gemeinde

Die Herrschaft über die Bauleitpläne haben die Gemeinden. Sie stellen die Bauleitpläne gemäß § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB auf. Zu den Bauleitplänen gehören der Flächennutzungsplan und der Bebauungsplan (§ 1 Abs. 2 BauGB).

Die Regelung des § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB basiert auf der Planungshoheit der Gemeinden.⁷ Diese ergibt sich aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG. Sie ist Bestandteil der Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden.⁸

2.3 Bauaufsichtsbehörde

Bauaufsicht ist Aufgabe des Staates (§ 53 Abs. 1 BauGB). Die Bauaufsichtsbehörden sorgen bei baulichen Anlagen – sowie bei anderen Anlagen und Einrichtungen nach § 1 Abs. 1 S. 2 BauGB – für die Einhaltung der öffentlich-rechtlichen Vorschriften. Beispielsweise bedeutet dies, dass sie überprüfen, ob Grenzabstände eingehalten werden, ob es sich bei einer Feuer- schutzwand auch tatsächlich um eine solche handelt und nicht nur eine „*normale*“ Wand ohne besonderen Feuerschutz.

Der Bauaufsicht obliegt es aber auch zu überprüfen, ob Anordnungen eingehalten werden, die auf öffentlich-rechtlichen Vorschriften beruhen. Entschieden wurde ein Fall, bei dem der Bauherr statt der genehmigten Naturrotten sein Dach mit schwarz-/anthrazitfarbenen Dachziegeln eingedeckt hatte.⁹ Die Behörde sprach eine entsprechende Handlungsanordnung aus. Dies ist allerdings nicht der Regelfall, da die Behörde im Falle, dass der Bauherr der Anordnung nicht nachkommt, eigene Durchsetzungsmaßnahmen ergreifen „*muss*“. Diese reichen vom Zwangsgeld bis hin zur Ersatzvornahme. Da bei letzterem Kosten aufseiten der Behörde anfallen, wird diese Entsprechendes mit der Eintragung einer Zwangshypothek verbinden.

Damit die Bauaufsichtsbehörden ihre Aufgabe auch tatsächlich wahrnehmen können, sind sie berechtigt zur Erfüllung ihrer Aufgabe Sachverständige heranzuziehen (§ 53 Abs. 4 HBO). Auch dürfen Mitarbeiter der Bauaufsichtsbehörde – in Ausübung ihres Amtes – Grundstücke oder bauliche Anlagen betreten (§ 53 Abs. 6 S. 1 HBO). Von diesem Betretungsrecht umfasst sind auch die Wohnungen in einer baulichen Anlage. Ohne dieses Betretungsrecht wären die

⁶ Ausführlicher: Kaiser, Bürgerliches Recht, Rn. 41

⁷ Vgl. Dürr/Hinkel, Baurecht Hessen, Rn. 10

⁸ Vgl. dazu Hellermann-Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar GG, Art. 28 Rn. 42, Stand: 01.04.2012

⁹ VGH Kassel, BauR 2005, 1817