

Ulrich Battis

Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht

8., überarbeitete Auflage

Studienbücher

Ulrich Battis

Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht

8., überarbeitete Auflage

Kohlhammer

Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht

von

Dr. Dr. h.c. Ulrich Battis

Universitätsprofessor em.
an der Humboldt-Universität zu Berlin
Rechtsanwalt

8., überarbeitete Auflage

Verlag W. Kohlhammer

8. Auflage 2022

Alle Rechte vorbehalten

© W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Gesamtherstellung: W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Print:

ISBN 978-3-17-041730-4

E-Book-Formate:

pdf: ISBN 978-3-17-041731-1

epub: ISBN 978-3-17-041732-8

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwendung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechts ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Für den Inhalt abgedruckter oder verlinkter Websites ist ausschließlich der jeweilige Betreiber verantwortlich. Die W. Kohlhammer GmbH hat keinen Einfluss auf die verknüpften Seiten und übernimmt hierfür keinerlei Haftung.

Der Klimawandel ist ein dominierendes Thema internationaler, europäischer und nationaler Politik geworden. Das gilt auch für die lokale Politik, in der sich dies dominant in den klimapolitischen Darstellungen und Festsetzungen der Bauleitplanung sowie auf regionaler Ebene in der Raumordnung niederschlägt. Die Wohnungsnot in den Ballungsgebieten ist zur sozialen Frage unserer Zeit aufgestiegen, die mit Hilfe des Bauplanungsrechts, des Bauordnungsrechts sowie vom Baunebenrecht, angegangen wird.

Die Ende 2020 als politisch-strategisches Leitdokument für eine gemeinwohlorientierte Stadtentwicklungspolitik konzipierte Neue Leipzig-Charta und ihr raumordnerisches Seitenstück, die Territoriale Agenda 2030, werden als Rahmen der deutschen Stadtentwicklungspolitik in der Neuauflage ebenso behandelt, wie die Auseinandersetzung um eine soziale Bodenpolitik.

Angesichts dieses ständigen Veränderungsprozesses betont das Lehrbuch die systematisierende, dogmatische Durchdringung des Stoffes. Seine Konzeption soll die Studierbarkeit des öffentlichen Baurechts gewährleisten.

Prof. Dr. Dr. h.c. Ulrich Battis ist emeritierter Universitätsprofessor an der Humboldt-Universität zu Berlin und Rechtsanwalt.

Vorwort

Seit dem Erscheinen der Voraufgabe im Jahr 2017 ist der Klimawandel zu einem der wichtigsten Themen internationaler, europäischer und nationaler Politik geworden. Das gilt auch für die lokale Politik, in der sich dies dominant in den klimapolitischen Darstellungen und Festsetzungen der Bauleitplanung sowie auf regionaler Ebene in der Raumordnung niederschlägt.

Die Wohnungsnot in den Ballungsgebieten ist zur sozialen Frage unserer Zeit aufgestiegen, die auch mit Hilfe des Bauplanungsrechts und insbesondere des Bauordnungsrechts, vom Baunebenrecht ganz zu schweigen, angegangen wird.

Die Ende 2020 als politisch-strategisches Leitdokument für eine gemeinwohlorientierte Stadtentwicklungspolitik konzipierte Neue Leipzig Charta und ihr raumordnerisches Seitenstück, die Territoriale Agenda 2030, werden als Rahmen der deutschen Stadtentwicklungspolitik in der Neuauflage ebenso behandelt, wie die Auseinandersetzung um eine soziale Bodenpolitik.

Angesichts des ständigen von Legislative und Exekutive betriebenen sowie in Verwaltungsprozessen und Literatur verarbeiteten Veränderungsprozesses betont das Lehrbuch die systematisierende, dogmatische Durchdringung des Stoffes. Das Lehrbuch wendet sich primär an Studierende der Rechtswissenschaft. Seine Konzeption soll die Studierbarkeit des öffentlichen Baurechts gewährleisten. Dem trägt der Umfang der Darstellung Rechnung. Für die Ausbildung im Pflichtfach „Baurecht“ sind unverzichtbar die Teile über die Bauleitplanung, die städtebauliche Zulässigkeit von Vorhaben, das Bauordnungsrecht und im Bereich des gerichtlichen Rechtsschutzes zumindest die Nachbarklage. In den gerafften Teilen Raumordnungsrecht,

Sicherung und Verwirklichung der Bauleitplanung und
Besonderes Städtebaurecht erleichtern gezielte
Literaturhinweise die selbstständige Vertiefung.
Kontrollfragen sind aktualisiert worden.
Frau Karin Baither sei gedankt für das sorgsame Lektorat.
Das Manuskript wurde im Juni 2022 abgeschlossen, Kritik
und Anregungen bitte an ulrichbattis@googlemail.com.

Berlin Juni 2022
Ulrich Battis

Inhaltsverzeichnis

Vorwort

Abkürzungsverzeichnis

Verzeichnis der abgekürzt verwendeten Literatur

1. Teil: Grundlagen

- I. Begriffe, Bedeutung und Entwicklung
 1. Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht in der Rechtsordnung
 2. Entwicklungslinien des öffentlichen Baurechts
 3. Das geltende Recht
- II. Raumplanung als Typus hoheitlicher Planung
 1. Arten der Planung
 2. Planungsprozess und Planungsnormen

2. Teil: Raumordnungsrecht

- I. Grundbegriffe und Entwicklung
 1. Raumordnerische Grundbegriffe
 2. Entwicklung und Perspektiven der Raumordnung
- II. Gesetzliche Grundlagen
- III. Aufgaben, Leitvorstellung und Grundsätze der Raumordnung
 1. Nachhaltige Raumentwicklung
 2. Grundsätze der Raumordnung
 3. Geltung der Grundsätze
 4. Allgemeine Anforderungen an Raumordnungspläne
- IV. Raumordnung in den Ländern
 1. Raumordnungspläne auf Landesebene
 2. Raumordnungspläne auf Regionalebene
 3. Ziele der Raumordnung
 - a) Aufstellung und Beachtungspflicht
 - b) Bindung der Bauleitplanung
 - c) Bindung der Fachplanungen

- d) Rechtswirkungen für Private
- 4. Raumordnungsverfahren
- 5. Raumordnerische Untersagung
- 6. Planungsgebot und raumordnerische Zusammenarbeit
- 7. Raumordnungskataster
- V. Landesplanerische Entschädigung
 - 1. Entschädigung der Gemeinde
 - 2. Entschädigung Privater
- VI. Raumordnung im Bund

3. Teil: Die Bauleitplanung

- I. Begriff und Funktionen
- II. Die Bauleitplanung innerhalb des Geflechts hoheitlicher Planungen
 - 1. Kommunale Planungshoheit
 - 2. Ziele der Raumordnung
 - 3. Nachbargemeindliche Abstimmungspflicht
 - 4. Andere Träger öffentlicher Belange, insbesondere Fachplanungen
 - 5. Sonstige städtebauliche Planungen
- III. Bauleitplanung und Eigentum
 - 1. Baufreiheit
 - 2. Situationsgebundenheit des Grundeigentums
 - 3. Kooperationsgebot
- IV. Bauleitplanung und Umweltschutz
- V. Inhalt und Rechtsnatur der Bauleitpläne
 - 1. Der Flächennutzungsplan
 - a) Inhalt
 - b) Rechtswirkungen
 - c) Rechtsschutz
 - 2. Der Bebauungsplan
 - a) Inhalt
 - b) Rechtswirkungen
 - c) Rechtsnatur
 - 3. Der vorhabenbezogene Bebauungsplan
- VI. Verfahren der Planaufstellung

1. Aufstellungsbeschluss
2. Ermittlung und Bewertung des Abwägungsmaterials
 - a) Umweltprüfung und Umweltbericht
 - b) Beteiligung der Öffentlichkeit
 - aa) Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung
 - bb) Auslegung der Entwürfe
 - c) Beteiligung der Behörden
 - d) Einschaltung eines Dritten, Mediation
3. Beschlussfassung
4. Anzeige und Genehmigung
5. Bekanntmachung und Auslegung
6. Vereinfachtes und beschleunigtes Verfahren
7. Änderung, Ergänzung und Aufhebung
- VII. Planungsgrundsätze und Planentscheidung
 1. Generelle Planungsziele und Planungsleitlinien
 2. Abwägungsgebot
 3. Kontrolle der Abwägung
 - a) Problemaufriss
 - b) Auslegung der Planungsleitlinien
 - c) Gewichtung und Bewertung des Abwägungsmaterials - Abwägungsfehlerlehre
 - d) Weitere Abwägungsmaßstäbe
 4. Planerhaltung

4. Teil: Sicherung und Verwirklichung der Bauleitplanung

- I. Überblick
- II. Plansichernde Maßnahmen
 1. Veränderungssperre
 2. Zurückstellung von Baugesuchen, vorläufige Untersagung
 3. Teilung von Grundstücken
 4. Die gemeindlichen Vorkaufsrechte
 5. Sicherung von Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktionen
- III. Planverwirklichendes Instrumentarium

1. Umlegung
 - a) Bodenordnende Maßnahmen
 - b) Zweck und Verfahren der Umwegung
 - c) Vereinfachte Umlegung
2. Enteignung
 - a) Verfassungsrechtliche Grundlagen
 - b) Planungsschadensrecht
 - c) Städtebauliche Administrativenteignung
3. Erschließung
4. Maßnahmen für den Naturschutz

5. Teil: Städtebauliche Zulässigkeit von Vorhaben

I. Städtebauliche Zulässigkeitsprüfung - § 29 BauGB

II. Die Genehmigungstatbestände

1. Systematik: Grundtatbestände und Ausnahmen
2. Beteiligung der Gemeinde - § 36 BauGB
3. Vorhaben im Bereich eines qualifizierten Bebauungsplans
 - a) Grundtatbestand - § 30 I sowie § 30 II BauGB
 - b) Ausnahmen und Befreiungen - § 31 BauGB
4. Vorhaben im nicht qualifiziert beplanten Innenbereich - § 34 BauGB
 - a) § 34 BauGB als Planersatz
 - b) Der räumliche Geltungsbereich
 - c) Zulässigkeitskriterien innerhalb des räumlichen Geltungsbereichs
5. Vorhaben im Außenbereich - § 35 BauGB
 - a) Zielsetzungen der gesetzlichen Ersatzplanung
 - b) Regelungsstruktur des § 35 BauGB
 - c) Privilegierte Vorhaben - Absatz 1
 - d) Nichtprivilegierte Vorhaben - Absatz 2
 - e) Teilprivilegierte Vorhaben - Absatz 4
6. Vorhaben während der Planaufstellung - § 33 BauGB

6. Teil: Besonderes Städtebaurecht

I. Genese und Funktion des Besonderen Städtebaurechts

- II. Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen
 - 1. Grundbegriffe
 - 2. Verfahren und Instrumentarium der Sanierung
 - a) Vorbereitende Untersuchungen
 - b) Förmliche Festlegung des Sanierungsgebiets im Regel- und im vereinfachten Verfahren
 - c) Verfügungs- und Veränderungssperre (§§ 144, 145 BauGB)
 - d) Aufstellung von Bebauungsplänen
 - e) Kosten- und Finanzierungsübersicht
 - f) Ordnungs- und Baumaßnahmen
 - 3. Sanierungsträger
 - 4. Abschöpfung sanierungsbedingter Bodenwertsteigerungen
- III. Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen
- IV. Stadtumbau und Soziale Stadt
- V. Private Initiativen
- VI. Erhaltungssatzung und städtebauliche Gebote
 - 1. Erhaltungssatzung
 - 2. Städtebauliche Gebote
- VII. Sozialplan und Härteausgleich
 - 1. Sozialplan
 - 2. Härteausgleich
- VIII. Aufhebung und Verlängerung von Miet- und Pachtverhältnissen
- IX. Städtebauliche Maßnahmen im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur
- X. Begriff des Gebiets mit einem angespannten Wohnungsmarkt
- XI. Umwandlungsverbot für Mietwohnungen

7. Teil: Bauordnungsrecht

- I. Rechtsgrundlagen
- II. Materielles Bauordnungsrecht
 - 1. Bauordnungsrechtliche Grundbegriffe
 - a) Ermächtigungsgrundlagen und bauordnungsrechtliche Generalklausel

- b) Bauliche Anlagen
- c) Das Grundstück und seine Bebauung
- d) Die am Bau Beteiligten
- 2. Anforderungen an die Bausicherheit
- 3. Baugestalterische Anforderungen
- 4. Soziale Anforderungen
- 5. Ökologische Anforderungen
- III. Das bauordnungsrechtliche Verfahrensrecht
 - 1. Bauordnungsrechtliche Genehmigungsvorbehalte
 - a) Grundlagen
 - b) Verfahrensfreie Vorhaben
 - c) Genehmigungsfreistellung
 - d) Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren
 - e) Abweichung, Ausnahme und Befreiung
 - f) Nebenbestimmungen
 - g) Öffentliche Bauten
 - h) Andere als bauaufsichtsbehördliche Verfahren
 - 2. Ablauf des Baugenehmigungsverfahrens
 - a) Regelverfahren
 - b) Sonderverfahren
 - aa) Vorbescheid
 - bb) Teilbaugenehmigung
 - cc) Typengenehmigung
 - dd) Fliegende Bauten
 - 3. Rechtsfolgen der Baugenehmigung
 - a) Deklaratorische und konstitutive Wirkung
 - b) Geltungsdauer
 - c) Private Rechte Dritter
- IV. Die Bauüberwachung
 - 1. Aufgaben und Formen der Überwachung
 - 2. Rechtsfolgen ungenehmigten Bauens
 - a) Grundlagen
 - b) Formelle Illegalität
 - c) Formelle und materielle Illegalität

- d) Ermessensausübung
- e) Rechtsnachfolge

8. Teil: Gerichtlicher Rechtsschutz

- I. Rechtsschutz gegen städtebauliche Pläne
 - 1. Normenkontrollverfahren
 - 2. Inzidentkontrolle
 - 3. Verfassungsbeschwerde
- II. Klage auf Aufstellung eines Bauleitplans
- III. Klage auf Erteilung einer Genehmigung
- IV. Nachbarklage
 - 1. Zum Verhältnis von privatrechtlichem und öffentlich-rechtlichem Nachbarschutz
 - 2. Materielles Recht
 - a) Schutznormtheorie
 - b) Generell und partiell nachbarschützende Baurechtsnormen
 - c) Nachbarschutz aus Grundrechten
 - d) Einwendungsberechtigte Dritte („Nachbarn“)
 - 3. Prozessuale Probleme
 - a) Klageverfahren
 - b) Vorläufiger Rechtsschutz
 - 4. Gemeindenachbarklage
- V. Kammern und Senate für Baulandsachen
 - 1. Entstehung und Zweck des Verfahrens
 - 2. Überblick über das Verfahren

Stichwortverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

A.	Auflage
a. A.	andere Ansicht
a. E.	am Ende
a. F.	alte Fassung
ABG	Allgemeines Eisenbahngesetz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AfK	Archiv für Kommunalwissenschaften (Zeitschrift)
AGBG	Gesetz zur Regelung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen
a. M.	andere Meinung
a. a. O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
AgrarR	Agrarrecht (Zeitschrift)
ALR	Preußisches Allgemeines Landrecht
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
Art.	Artikel
AT	allgemeiner Teil
Aufl.	Auflage
AWZ	Außenwirtschaftszone
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauO	Bauordnung
BauR	Baurecht (Zeitschrift)
BauROG	Bau- und Raumordnungsgesetz 1998
BauZVO	Bauplanungs- und Zulassungsverordnung

BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
bawüBauO	baden-württembergische Bauordnung
bayBauO	bayerische Bauordnung
bbgBauO	brandenburgische Bauordnung
blnBauO	Bauordnung für Berlin
bremBauO	bremische Bauordnung
BBauBl.	Bundesbaublatt (Zeitschrift)
BBauG	Bundesbaugesetz
BBergG	Bundesberggesetz
Bd.	Band
Beck-RS	Beck-Rechtsprechung
	Beck-Online
Begr.	Begründung
Bem.	Bemerkung
Bespr.	Besprechung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH(Z)	Bundesgerichtshof (Entscheidungen in Zivilsachen - amtliche Sammlung)
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BR	Bundesrat
BRS	Baurechtssammlung
BT	Bundestag
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG(E)	Bundesverfassungsgericht (Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts - amtliche Sammlung)
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG(E)	Bundesverwaltungsgericht (Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts - amtliche Sammlung)

bzw.	beziehungsweise
ca.	cirka
DBO	Deutsche Bauordnung (vom 2.10.1958)
d. h.	das heißt
DIN	Deutsches Institut für Normung
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
Drs.	Drucksache
DSchG	Denkmalschutzgesetz
DV	Die Verwaltung (Zeitschrift)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
E	Entscheidungen (des Bundesverwaltungs-, - verfassungsgerichts)
EG	Europäische Gemeinschaft
EGBGB	Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch
Einl.	Einleitung
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUREK	Europäisches Raumentwicklungskonzept
EUV	Vertrag über die EU
f.; ff.	folgende
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
GastG	Gaststättengesetz
GBI.	Gesetzblatt
gem.	gemäß
GewArch.	Gewerbearchiv (Zeitschrift)

GG Grundgesetz
ggf. gegebenenfalls
GO Gemeindeordnung
GV/GVBl. Gesetz- und Verordnungsblatt
GWB Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen

Halbs./HS Halbsatz
hambBauO hamburgische Bauordnung
hessBauO hessische Bauordnung
h. M. herrschende Meinung
Hrsg Herausgeber

i. R. d. im Rahmen des
i. S. im Sinne
i. S. d. im Sinne des
i. S. v. im Sinne von
i. V. m. in Verbindung mit
i. w. S. im weiteren Sinne
IzR Informationen zur Raumordnung (Zeitschrift)

JA Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift)
Jura Juristische Ausbildung (Zeitschrift)
JuS Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ Juristenzeitung

KAG Kommunalabgabengesetz
KlimR Klimarecht (Zeitschrift)
krit. kritisch
KrW/AbfG Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz
KStZ Kommunale Steuerzeitschrift

LKV Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)

LPlG	Landesplanungsgesetz
m. Anm. v.	mit Anmerkung von
MaßnG	Maßnahmegesetz
MBL.	Ministerialblatt
MBO	Musterbauordnung
mwN	mit weiterem(n) Nachweis(en)
ndsBauO	niedersächsische Bauordnung
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
nwBauO	Bauordnung für Nordrhein-Westfalen
n. F.	neue Fassung
NJW	Neue juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Rechtsprechungsreport
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
NZBau	Neue Zeitschrift für Baurecht
o. g.	oben genanntes
OLG	Oberlandesgericht
OT	Obertribunal
OVG	Oberverwaltungsgericht
Pr.	Preußisch
PrOVG	Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts (1877-1918)
rhpfBauO	Bauordnung für Rheinland-Pfalz

RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz
Rspr.	Rechtsprechung
RuL	Raumordnung und Landesplanung
Rz.	Randziffer
s.	siehe
S.	Seite, Satz
s. a.	siehe auch
saarlBauO	saarländische Bauordnung
sächsBauO	sächsische Bauordnung
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
shBauO	schleswig-holsteinische Bauordnung
s. o.	siehe oben
sog.	so genannt
Sp.	Spalte
StBauFG	Städtebauförderungsgesetz
StGH	Staatsgerichtshof
str.	strittig
StVO	Straßenverkehrsordnung
s. u.	siehe unten
thürBauO	thüringische Bauordnung
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
u. a.	und andere, unter anderem
usw.	und so weiter
UP	Umweltprüfung
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
UTR	Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts

UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
V/VO	Verordnung
VA	Verwaltungsakt
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
Verf.	Verfassung
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerwArch.	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl. (o.)	vergleiche (oben)
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
Vorb.	Vorbemerkungen
VR	Verwaltungsrundschau (Zeitschrift)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwRspr.	Verwaltungsrechtsprechung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwVG	Verwaltungsvollstreckungsgesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WiVerw.	Wirtschaft und Verwaltung (Zeitschrift)
z. B.	zum Beispiel
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht
Ziff.	Ziffer
ZMR	Zeitschrift für Miet- und Raumrecht (Zeitschrift)
ZPO	Zivilprozessordnung
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht
z. Z.	zur Zeit; zurzeit

Verzeichnis der abgekürzt verwendeten Literatur

Battis/Krautzberger/Löhr, Kommentar zum BauGB, 15.
Auflage 2022 (zitiert B/K/L)

Berliner Kommentar zum Baugesetzbuch, Loseblatt (zitiert
BK)

Bracher/Reidt/Schiller, Bauplanungsrecht, 9. Auflage 2022
(zitiert B/R/Sch)

Brenner, Öffentliches Baurecht, 5. Aufl. 2020

Brohm, Öffentliches Baurecht, 3. Auflage 2002

Brügelmann (Hrsg.), Kommentar zum BauGB, Loseblatt

Dörr, Raumordnungs- und Landesplanung, in:

Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes
Verwaltungsrecht, Band 2, 4. Aufl. 2020, § 38

Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger (Hrsg.),
Baugesetzbuch, Loseblatt (zitiert EZBK)

Erbguth/Schubert, Öffentliches Baurecht, 6. Auflage 2015

Finkelnburg/Ortloff/Kment, Öffentliches Baurecht, 7.

Auflage 2018, Band 1, Bauplanungsrecht

Finkelnburg/Ortloff/Otto, Öffentliches Baurecht, Band II, 7.
Auflage 2018, Bauordnungsrecht

Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, 4. Auflage
2010

Jäde/Dirnberger, Kommentar BauGB BauNVO 9. Auflage
2018 (zitiert JD)

Jarass/Kment, BauGB 3. Auflage 2022 (zitiert JK)

Kaiser, Bauordnungsrecht, in: Ehlers/Fehling/Pünder
(Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, II, 4. Aufl. 2020, §
41

Kersten, Baurecht, in: Schoch, Besonderes
Verwaltungsrecht, 2018, Kapitel 3

Koch/Hendler (Hrsg.), Baurecht, Raumordnungs- und
Landesplanungsrecht, 6. Auflage 2015

Muckel/Ogorek, Öffentliches Baurecht, 4. Auflage 2020

Muckel/Stemmler, Fälle zum öffentlichen Baurecht, 8.

Auflage 2019

Oldiges/Brinktrine, Baurecht, in: Steiner/Brinktrine (Hrsg.),

Besonderes Verwaltungsrecht, 9. Auflage 2018, III

Wickel, Bauplanung, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes

Verwaltungsrecht II 4. Auflage 2020 § 40

Überblick über weitere baurechtliche Lehrbücher und

Kommentare bei Finkelnburg/Ortloff/Kment, I S. XXXI f.

1. Teil: **Grundlagen**

I. **Begriffe, Bedeutung und Entwicklung**

1. **Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht in der Rechtsordnung**

1 Das **öffentliche Baurecht** umfasst die Gesamtheit der Rechtsvorschriften, die die Zulässigkeit und Grenzen, die Ordnung und die Förderung der Nutzung des Bodens, insbesondere durch Errichtung baulicher Anlagen, deren bestimmungsgemäße Nutzung, wesentliche Veränderung und Beseitigung betreffen.

2 Als **Raumordnungsrecht** werden die Rechtsvorschriften bezeichnet, die besondere staatliche Träger dazu ermächtigen, den Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume durch zusammenfassende übergeordnete Raumordnungspläne und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen auch zur Förderung des territorialen Zusammenhalts in der EU zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern.

Die Umbenennung des Beirats für Raumordnung in Beirat für Raumentwicklung (§ 23 ROG) verdeutlicht die Entwicklungsfunktion der Raumordnung.

3 Innerhalb des öffentlichen Baurechts sind das **Städtebaurecht** und das **Bauordnungsrecht** zu unterscheiden. Das Städtebaurecht wird traditionell auch als Bauplanungsrecht bezeichnet. Es legt die Raumnutzung innerhalb einer Gemeinde und zwar regelmäßig durch diese fest. Es ist flächenbezogen und **Bundesrecht**.

Als Recht der Bauleitplanung (§§ 1–38 BauGB) bestimmt es, welche Grundstücke bebaubar und welche Art, z. B. Wohnen, Gewerbe sowie welches Maß der Nutzung, z. B. Geschosszahl, Geschossfläche (§§ 1–21a BauNVO) zulässig sind.

Als Recht der Bodenordnung dient es der Vorbereitung und Durchführung der durch die Bauleitplanung aufgestellten städtebaulichen Ziele, z. B. durch die Umlegung von Grundstücken (§§ 45–84 BauGB) oder die Erschließung von Grundstücken (§§ 123–135 BauGB). Die §§ 29–33 BauGB regeln die Zulässigkeit baulicher Vorhaben. Das besondere Städtebaurecht (§§ 136–191 BauGB) ermöglicht vor allem sozial gestaltende Interventionen wie Sanierungsmaßnahmen, Entwicklungsmaßnahmen, Stadtumbau, Maßnahmen der sozialen Stadt, den Erlass von Erhaltungssatzungen und städtebaulichen Geboten. Unter den Übergangs- und Schlussvorschriften des BauGB regelt § 250 BauGB befristete wohnungspolitische Genehmigungen von Wohnungsumwandlungen.

- 4** Das **Bauordnungsrecht** (Bauwerksrecht) bestimmt die ordnungsrechtlichen Anforderungen an ein konkretes Bauwerk (bauliche Anlage). Es ist objektbezogen und **Landesrecht**. Das Bauordnungsrecht dient **materiell**
- der Gefahrenabwehr (früheres Baupolizeirecht), z. B. Statik,
 - der Verhütung von Verunstaltungen (Baugestaltungsrecht),
 - wohlfahrts- und sozialpflegerischen Belangen, z. B. Spielplatz- und Grünanlagenbaupflicht,
 - der Sicherung ökologischer Standards und regelt
 - als **formelles** Bauordnungsrecht das bauaufsichtliche Verfahren.

Durch die bauaufsichtsrechtliche Vorschrift über die Baugenehmigung (z. B. § 77 nwBauO) werden

Bauplanungsrecht und Bauordnungsrecht miteinander verzahnt.

Es ist zunächst zu prüfen, ob ein Vorhaben den Anforderungen des Bauplanungsrechts entspricht, ob also ein Grundstück überhaupt bebaut werden darf und ob die beabsichtigten Nutzungen nach Art und Maß zulässig sind. Danach ist zu prüfen, ob das Vorhaben allen bauordnungsrechtlichen Anforderungen genügt.

5 Raumordnungsrecht und öffentliches Baurecht gestalten die Umwelt und damit die Lebensverhältnisse aller Bürger. Sie haben die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen (Art. 20a GG). Sie bestimmen die Wohn-, Arbeits- und Erholungsbedingungen eines jeden Bürgers und setzen wesentliche Daten für die wirtschaftliche Entwicklung. Durch den Erlass bau- und raumordnungsrechtlicher Vorschriften verwirklicht der Gesetzgeber zugleich die sozialstaatliche Verpflichtung (Art. 20 I GG), sich um einen gerechten Ausgleich der widerstreitenden öffentlichen und privaten Interessen und um die Herstellung menschenwürdiger Lebensverhältnisse für alle zu bemühen. In einer mobilen Gesellschaft, deren Mitglieder zunehmend in Ballungsgebieten wohnen und alle auf eine funktionsfähige Infrastruktur und die Befriedigung ihrer Bedürfnisse durch Land- und Forstwirtschaft, Handel, Gewerbe und Industrie angewiesen sind, zählen Raumordnungs- und Baurecht zu den unverzichtbaren Instrumenten ordnender und entwickelnder, gemeinwohlorientierter Vorsorge, wie sie die als politisch strategisches Leiddokument von der informellen Konferenz der Minister für Stadtentwicklung verabschiedete Neue Leipzig Charta - das neue Leitbild für die Stadtentwicklung in Europa - einfordert. Die Baulandplanung ist eine der wichtigsten Erscheinungsformen der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 II GG). Sie bestimmt Inhalt und Schranken des Grundeigentums (Art. 14 I 2 GG) und schafft öffentlichen Raum zur Ausübung grundrechtlicher Freiheitsrechte.¹

Insbesondere durch das Städtebaurecht sind ökonomische Entwicklung und ökologische Anforderungen zu steuern. Die Dynamik des gesellschaftlichen Geschehens führt dazu, dass die Bundes- und Landesgesetzgeber das öffentliche Baurecht häufig verändern. In der EU, die auf einen Binnenmarkt und ein hohes Maß an Umweltschutz und territorialem Zusammenhalt ausgerichtet ist (Art. 3 III 1, 3 EUV), wird das öffentliche Baurecht zunehmend verändert, insbesondere durch die Pflicht zur Umsetzung umwelt- oder wirtschaftsrechtlicher Richtlinien.

6 Die enge Verknüpfung von öffentlichem Baurecht und Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrecht zeigt sich augenfällig darin, dass bestimmte immissionsschutzrechtliche Genehmigungen, z. B. §§ 4, 8, 15 BImSchG, und spezialgesetzliche Planfeststellungsbeschlüsse, z. B. § 9b AtomG, die Baugenehmigung einschließen. Ein Kraftwerk ist zudem wie andere Einrichtungen der Energieversorgung (Hochspannungsleitung, Pipeline) Gegenstand eines vorgeschalteten landesplanerischen Raumordnungsverfahrens, z. B. Art. 23 bayLPlG. Die bauplanungsrechtlichen Vorschriften zum Verfahren der Bauleitplanung werden hinsichtlich der Kompetenzverteilung innerhalb der Gemeinde durch kommunalverfassungsrechtliche Regelungen ergänzt. Die im Zuge der Klimaschutzgesetzgebung erlassenen Klimaschutzgesetze des Bundes und der Länder² und das für den Gebäudebestand besonders wichtige Gebäudeenergiegesetz, das verbindlich die zulässigen Treibhausgasemissionen bis 2045 vorschreibt sowie das die Elektromobilität betreffende Elektromobilitätsinfrastrukturgesetz des Bundes³ stellen zusätzlich zu denen des materiellen Bauordnungsrechts Anforderungen an Gebäude und Grundstücke.

7 Die umwelt- und gewerberechtlichen Gesetze, z. B. BImSchG, BNatSchG, GastG und die überaus zahlreichen untergesetzlichen Rechtsvorschriften und technischen Normen (DIN, VDI-Richtlinien), die bei der Planung und Ausführung von baulichen Anlagen zu beachten sind, werden als **Baunebenrecht**⁴ bezeichnet, was angesichts ihrer Fülle und ihrer Bedeutung durchaus missverständlich ist. Öffentliches Baurecht und das Baunebenrecht sind häufig Objekt von Deregulierungs- und Beschleunigungsinitiativen. Die Wohnungsnot in Ballungsgebieten hat außer der Verschärfung des sozialen Mietrechts⁵ zur Renaissance der staatlichen Förderung des (sozialen) Wohnungsbaus geführt.

8 Vom öffentlichen Baurecht ist zu unterscheiden das **private Bau- und Bodenrecht**⁶. Es besteht hauptsächlich aus Vorschriften des BGB (insbesondere Sachen- aber auch Schuldrecht einschließlich besonderer bauvertraglicher Regelungen) und den Nachbarschutzgesetzen der Länder (Art. 124 EGBGB), die z. B. vom Öffentlichen Recht unabhängige Fenster-, Licht-, Trauf-, Hammerschlag- und Leiterrechte gewähren. Auf der Grundlage der Privatautonomie regelt das private Baurecht allein den Interessenausgleich zwischen Privaten. Hoheitliche Rechte oder Pflichten werden dadurch nicht begründet. So ergeht die Baugenehmigung „unbeschadet der Rechte Dritter“, also Privater. Nach herrschender Meinung sind auch die unionsrechtlich lange umstrittenen Einheimischenverträge (§ 11 Abs. 1 Nr. 2 BauGB) privatrechtlicher Natur.⁷

9 Ein weiteres Beispiel für die partielle Austauschbarkeit von öffentlichem und privatem Recht ist das Vergaberecht. Ursprünglich wurden die Vergabe von Bauvorhaben der öffentlichen Hand und die diesbezügliche Haftung für Baumängel in den Verdingungsordnungen für Bauleistungen (VOB) allein in der Form allgemeiner

Geschäftsbedingungen privatrechtlich geregelt. Ein Bündel von Richtlinien der EU, die inzwischen überarbeitet und zusammengefasst worden sind,⁸ hatten das Ziel, die nationalen Vergabemärkte zu öffnen und den unterlegenen Bietern Rechtschutz zu gewähren. Nach einer umstrittenen haushaltsrechtlichen Lösung (§§ 53a-c HaushaltsgrundsätzeG) sind die unionsrechtlichen Vorgaben durch kartellrechtliche Regelungen in einem eigenen Teil des GWB (§§ 97-129) umgesetzt worden⁹. Daneben gelten aber weiterhin die VOB/B als allgemeine Vertragsbedingungen für die Ausführung von Bauleistungen. Sie werden vertraglich vereinbart und unterliegen so der Kontrolle des AGB-Rechts.

Die durch die Rechtsprechung des OLG Düsseldorf¹⁰ ausgelösten Störungen kooperativer Formen des Städtebaurechts hat der EuGH¹¹ beseitigt.¹²

10 Privat- wie öffentlich-rechtlichen Normen ist gemeinsam, dass durch sie der Gesetzgeber gemäß der Regelungsdirektive des Art. 14 I 2 GG „auf der Ebene des objektiven Rechts diejenigen Rechtssätze“ schafft, „die die Rechtsstellung des Eigentümers begründen und ausformen“¹³. Während der Gesetzgeber im Privatrecht die für den Rechtsverkehr und die Rechtsbeziehungen der Bürger untereinander maßgeblichen Vorschriften schafft, z. B. für die Übertragung oder Belastung des Eigentums, trägt er nach Ansicht des BVerfG den Belangen der Allgemeinheit meist in öffentlich-rechtlichen Vorschriften Rechnung. Das schließt nicht aus, dass es, wie z. B. beim Nachbarschutz, zu nicht befriedigend gelösten Überschneidungen zwischen privatem und öffentlichem Rechtschutz kommt.

2. Entwicklungslinien des öffentlichen Baurechts
