

Rabe/Hanne/Wenzel

# Bau- und Planungsrecht

Raumordnungs- und Landesplanungsrecht,  
Allgemeines Städtebaurecht, Städtebauliche  
Sanierung und Entwicklung, Bauordnungsrecht,  
Bauaufsichtliche Maßnahmen, Baurechtlicher  
Nachbarschutz

8., überarbeitete Auflage

**Kohlhammer**

**Kohlhammer**

DEUTSCHER  
GEMEINDEVERLAG

Schriftenreihe Verwaltung in Praxis und Wissenschaft (vpw)

# Bau- und Planungsrecht

Raumordnungs- und Landesplanungsrecht  
Allgemeines Städtebaurecht  
Städtebauliche Sanierung und Entwicklung  
Bauordnungsrecht  
Bauaufsichtliche Maßnahmen  
Baurechtlicher Nachbarschutz

von

**Dr. jur. Klaus Rabe**

Ltd. Kreisrechtsdirektor a. D.

Dozent an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen

fortgeführt und bearbeitet von

**Dipl.-Verwaltungswirt Wolfgang Hanne**

Fachstellenleiter Bauordnungsamt Stadt Münster bis 08/2022

Dozent für Bauplanungs- und Bauordnungsrecht

**Dipl.-Verwaltungswirt Gerhard Wenzel**

Fachbereich Stadtplanung und Bauaufsicht der Stadtverwaltung Leverkusen bis 03/2024

8., überarbeitete Auflage

Deutscher Gemeindeverlag

8. Auflage 2024

Alle Rechte vorbehalten

© Deutscher Gemeindeverlag GmbH, Stuttgart

Gesamtherstellung: W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Print:

ISBN 978-3-555-02314-4

E-Book-Formate:

pdf: ISBN 978-3-555-02315-1

epub: ISBN 978-3-555-02316-8

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. Das 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.

# Vorwort

Vorgelegt wird die 8. Auflage des Lehrbuches zum Bau- und Planungsrecht. Das Lehrbuch stellt wie gehabt dieses bedeutsame Teilgebiet des öffentlichen Rechts bzw. besonderen Verwaltungsrechts vor und berücksichtigt dabei die aktuelle rechtliche Entwicklung. Diese ist vor allem durch die Folgen der demographischen Entwicklung, dem angespannten Wohnungsmarkt und den Erfordernissen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung geprägt und um eine Beschleunigung der verschiedenen Planungs- und Genehmigungsverfahren bemüht.

Es handelt sich um ein zwischenzeitlich sehr komplexes Rechtsgebiet mit einer langen Tradition, denn bereits im 19. Jahrhundert finden sich erste eigenständige städtebauliche Regelungen; Vorgaben zur Gefahrenabwehr, z. B. zum Brandschutz, sind noch älter.

Ein kurzer Überblick über die geschichtliche Entwicklung des öffentlichen Baurechts und ein Überblick über dessen Rechtsquellen ist Inhalt des **Abschnittes A**.

Das moderne öffentliche Baurecht gliedert sich insbesondere in die beiden großen Bereiche Bauplanungs- und Bauordnungsrecht.

Das **Bauplanungsrecht** regelt die Zulässigkeit und die Grenzen der Nutzung von Grund und Boden aus städtebaulicher Sicht und gibt dafür die Instrumentarien und Grundsätze der überörtlichen (Raumordnung des Bundes und der Länder) und der örtlichen (kommunale Bauleitplanung) räumlichen Planung vor.

Das zentrale Regelwerk des klassischen Städtebaurechts des Bundes ist das BauGB, ergänzt durch die PlanZV und die BauNVO. Das BauGB beinhaltet aber auch Vorgaben für die Sicherung der Bauleitplanung und für Folgeaufgaben derselben, für die Zulässigkeit von Einzelvorhaben im Plan-, Innen- und Außenbereich sowie für die städtebaulichen Maßnahmen des besonderen Städtebaurechts.

Das Raumordnungs- und Landesplanungsrecht (am Beispiel von NRW) wird im **Abschnitt B** behandelt, es folgen die Darstellung der kommunalen Bauleitplanung sowie des Zulässigkeitsrechts in **Abschnitt C** und des besonderen Städtebaurechts in **Abschnitt D**. Hierbei werden auch die jeweiligen Bezüge zum Umweltrecht berücksichtigt.

Der andere große Bereich des öffentlichen Baurechts ist das **Bauordnungsrecht**, welches hauptsächlich in den Bauordnungen der Länder geregelt ist. Diese folgen weitgehend der zuletzt durch einen Beschluss der Bauministerkonferenz vom 22./23.9.2022 geänderten Musterbauordnung (MBO). Das Bauordnungsrecht regelt die Anforderungen an ein konkretes Bauwerk vor allem mit Blick auf Gefahrenabwehr und ist damit insbesondere technisches Sicherungsrecht. Es gliedert sich in das materielle und das formelle Bauordnungsrecht verklammert im formellen Teil bzw. im Baugenehmigungsverfahren Bauplanungs- und Bauordnungsrecht. Dieses Rechtsgebiet (einschließlich der Rolle der Bauaufsichtsbehörde in ihrer Eigenschaft als Eingriffsverwaltung) ist – unter Berücksichtigung der MBO und der BauO NRW 2018 in der Fassung des 2. Änderungsgesetzes vom 31.10.2023 – Gegenstand der **Abschnitte E und F**.

Eine wesentliche Funktion sowohl des privaten als auch des öffentlichen Baurechts ist der Umgang mit Konflikten, die aus der baulichen Nutzung von Grundstücken resultieren. Nachbarschutz ist dabei in erster Linie Schutz des Grundeigentums. Beim Nachbar-

## Vorwort

schutz im öffentlichen Baurecht geht es um den Ausgleich gegenläufiger Interessen. Diese konfliktbeladene Thematik wird die **Abschnitt G** vorgestellt.

Wie bisher ist das Lehrbuch als grundlegender Begleiter entsprechender Studiengänge konzipiert, es ist aber auch als Einführung in dieses vielschichtige Rechtsgebiet für die am Bau Beteiligten, für Rechtsanwälte und sonstige Interessierte geeignet.

Die neue Auflage wird im Übrigen von einem Autorenwechsel in den Abschnitten A – D begleitet. In diesem Zusammenhang ist es den Verfassern eine angenehme Pflicht, den Herren Dr. jur. Klaus Rabe und Dr. jur. Felix Pauli für ihre bisherige grundlegende Arbeit an diesem Lehrbuch zu danken.

im Mai 2024

Wolfgang Hanne  
Gerhard Wenzel

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort . . . . .	V
Literaturverzeichnis . . . . .	XIII
Abkürzungsverzeichnis . . . . .	XV
<b>Abschnitt A: Überblick über das Bau- und Planungsrecht (Hanne)</b>	
1. Geschichtliche Entwicklung des Bau- und Planungsrechts . . . . .	2
2. Rechtsquellen . . . . .	4
<b>Abschnitt B: Raumordnungs- und Landesplanungsrecht (Hanne)</b>	
1. Begriff und Charakterisierung der Raumordnung . . . . .	7
2. Raumordnungsgesetz des Bundes . . . . .	9
2.1 Verfassungsrechtliche Fragen und Rechtsqualität . . . . .	9
2.2 Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung . . . . .	9
2.3 Grundsätze der Raumordnung . . . . .	10
2.4 Gegenstromprinzip . . . . .	12
3. Landesplanung (unter besonderer Berücksichtigung des nordrhein-westfälischen Landesrechts) . . . . .	14
3.1 Aufgabe der Landesplanung . . . . .	14
3.2 Arten der Raumordnungspläne und Organisation der Landesplanung . . . . .	14
3.2.1 Zentrale Landesplanung . . . . .	14
3.2.2 Regionalplanung . . . . .	17
3.3 Aufstellungsverfahren der Raumordnungspläne . . . . .	19
3.4 Grundsätze, Ziele und Inhalt der Landesplanung . . . . .	21
3.5 Bindungswirkung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung, Anpassungspflicht . . . . .	26
3.6 Rechtsschutz im Bereich der Raumplanung . . . . .	28
<b>Abschnitt C: Allgemeines Städtebaurecht (Hanne)</b>	
1. Bauleitplanung als Aufgabe der Gemeinde . . . . .	31
1.1 Planungsrecht der Gemeinde, Planungshoheit . . . . .	31
1.2 Erforderlichkeit, Planungsbefugnis, Planungspflicht . . . . .	32
1.3 Anpassungspflicht an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung . . . . .	35
1.4 Leitsätze der Planung . . . . .	36
1.4.1 Allgemeine Planungsleitsätze des § 1 V BauGB . . . . .	36
1.4.2 Besondere Planungsleitsätze des § 1 VI BauGB . . . . .	36
1.4.3 Bodenschutzklausel und Schutzgebot für land- und forstwirtschaftliche Flächen sowie Wohnflächen nach § 1a II BauGB, Klimaschutzklausel nach § 1a V BauGB . . . . .	39
1.5 Umweltprüfung in der Bauleitplanung . . . . .	40
1.6 Abwägungsgebot . . . . .	43
1.7 Eingriffs- und Ausgleichsregelungen . . . . .	50
1.8 FFH-Verträglichkeitsprüfung (§ 1a IV BauGB) . . . . .	53
1.9 Das interkommunale Abstimmungsgebot (§ 2 II BauGB) . . . . .	53
2. Bauleitpläne . . . . .	55
2.1 Aufgabe der Bauleitpläne . . . . .	55
2.2 Flächennutzungsplan . . . . .	56



# Inhaltsverzeichnis

2.3	Entwicklungsgebot . . . . .	59
2.4	Bebauungsplan. . . . .	61
2.4.1	Allgemeines. . . . .	61
2.4.2	Inhalt des Bebauungsplans. . . . .	63
2.4.3	Auf Bauordnungsrecht beruhende Festsetzungen . . . . .	74
2.4.4	Kennzeichnungen und nachrichtliche Übernahmen . . . . .	75
2.4.5	Planzeichen und textliche Festsetzungen . . . . .	75
2.4.6	Begründung des Bebauungsplans . . . . .	76
2.5	Verfahren zur Aufstellung der Bauleitpläne . . . . .	77
2.5.1	Aufstellungsbeschluss . . . . .	77
2.5.2	Frühzeitige Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung . . . . .	79
2.5.3	Beteiligung der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange und der Nachbargemeinden . . . . .	81
2.5.4	Öffentliche Auslegung; förmliche Beteiligung der Öffentlichkeit . . . . .	85
2.5.5	Erneute Beteiligung nach Planänderung . . . . .	91
2.5.6	Digitale Veröffentlichung; förmliche Beteiligung der Öffentlichkeit nach der neuen Rechtslage . . . . .	91
2.5.7	Beschlussfassung über den Flächennutzungsplan; Satzungsbeschluss beim Bebauungsplan. . . . .	96
2.5.8	Genehmigung des Flächennutzungsplans durch die höhere Verwaltungsbe- hörde . . . . .	97
2.5.9	Genehmigung von Bebauungsplänen . . . . .	99
2.5.10	Inkrafttreten der Bauleitpläne . . . . .	99
2.6	Überwachung der Bauleitpläne. . . . .	102
2.7	Änderung, Ergänzung und Aufhebung der Bauleitpläne . . . . .	103
2.8	Aufstellung von Bebauungsplänen im beschleunigten Verfahren. . . . .	105
2.9	Rechtsbehelfe gegen Bauleitpläne . . . . .	106
2.10	Planerhaltung (Unbeachtlichkeit von Mängeln in der Bauleitplanung) . . . .	110
2.11	Baunutzungsverordnung . . . . .	115
2.11.1	Art der baulichen Nutzung . . . . .	115
2.11.2	Maß der baulichen Nutzung . . . . .	125
2.11.3	Festsetzungen über die Bauweise . . . . .	128
2.11.4	Festsetzungen über die überbaubare Grundstücksfläche . . . . .	130
2.12	Zusammenarbeit mit Privaten . . . . .	132
2.12.1	Allgemeines. . . . .	132
2.12.2	Erschließungsvertrag. . . . .	133
2.12.3	Städtebaulicher Vertrag . . . . .	134
2.12.4	Vorhabenbezogener Bebauungsplan . . . . .	135
3.	Sicherung der Bauleitplanung . . . . .	138
3.1	Veränderungssperre. . . . .	138
3.1.1	Voraussetzungen und Inhalt der Veränderungssperre. . . . .	138
3.1.2	Verfahren beim Erlass einer Veränderungssperre. . . . .	140
3.1.3	Geltungsdauer der Veränderungssperre . . . . .	143
3.1.4	Ausnahmen von der Veränderungssperre . . . . .	146
3.1.5	Entschädigung bei einer Veränderungssperre . . . . .	146
3.2	Zurückstellung von Baugesuchen . . . . .	147
3.3	Teilung von Grundstücken. . . . .	148
3.3.1	Begriff der Grundstücksteilung. . . . .	149

3.3.2 Unzulässigkeit einer Teilung . . . . .	149
3.3.3 Sicherung von Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktionen . . . . .	149
3.4 Gemeindliche Vorkaufsrechte. . . . .	150
3.4.1 Allgemeines. . . . .	150
3.4.2 Wesen der Vorkaufsrechte . . . . .	150
3.4.3 Arten und Geltungsbereich der Vorkaufsrechte . . . . .	151
3.4.4 Voraussetzungen der Ausübung der Vorkaufsrechte. . . . .	153
3.4.5 Verfahren bei der Ausübung des Vorkaufsrechts . . . . .	155
3.4.6 Bestimmung des Kaufpreises bei Ausübung des Vorkaufsrechts . . . . .	155
3.4.7 Veräußerungspflicht der Gemeinde. . . . .	156
4. Planungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben . . . . .	157
4.1 Rechtsanspruch auf Genehmigungserteilung . . . . .	157
4.2 Begriff des Vorhabens . . . . .	157
4.3 Zulässigkeit eines Vorhabens im Bereich eines Bebauungsplans . . . . .	159
4.3.1 Planungsrechtlicher Prüfungsmaßstab . . . . .	160
4.3.2 Gesicherte Erschließung . . . . .	160
4.4 Ausnahmen und Befreiungen. . . . .	161
4.5 Zulässigkeit eines Vorhabens während der Planaufstellung. . . . .	165
4.6 Zulässigkeit eines Vorhabens innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile . . . . .	167
4.6.1 Im Zusammenhang bebauter Ortsteil . . . . .	167
4.6.2 Einfacher Bebauungsplan als Prüfungsmaßstab. . . . .	170
4.6.3 „Einfügen“ als Prüfungsmaßstab; Anwendbarkeit der BauNVO . . . . .	170
4.6.4 Gesicherte Erschließung . . . . .	179
4.6.5 Abgrenzung und Ausweitung des Ortsteils durch Satzung. . . . .	180
4.7 Zulässigkeit eines Vorhabens im Außenbereich . . . . .	183
4.7.1 Privilegierte und sonstige Vorhaben . . . . .	184
4.7.2 Entgegenstehen und Beeinträchtigung öffentlicher Belange . . . . .	195
4.7.3 Bestandsschutz; Nichtberücksichtigung einzelner öffentlicher Belange . . . . .	201
4.7.4 Sicherung der Nutzungsart . . . . .	209
4.8 Beteiligung der Gemeinde und der höheren Verwaltungsbehörde. . . . .	209
5. Bodenordnung und Ermittlung von Grundstückswerten . . . . .	218
5.1 Umlegung . . . . .	218
5.1.1 Sinn und Zweck der Umlegung . . . . .	218
5.1.2 Voraussetzungen und Inhalt der Umlegung . . . . .	219
5.1.3 Umlegungsverfahren . . . . .	222
5.2 Vereinfachte Umlegung. . . . .	227
5.3 Ermittlung von Grundstückswerten . . . . .	227
6. Baurechtliches Enteignungs- und Entschädigungsrecht . . . . .	229
6.1 Planungsentschädigung. . . . .	229
6.1.1 Entschädigung für Vertrauensschäden . . . . .	229
6.1.2 Entschädigung für nachteilige Festsetzungen im Bebauungsplan . . . . .	230
6.1.3 Entschädigung bei Änderung oder Aufhebung einer zulässigen Nutzung . . . . .	231
6.1.4 Geltendmachung der Entschädigungsansprüche . . . . .	231
6.2 Förmliche Enteignung. . . . .	232
6.2.1 Voraussetzungen der Enteignung . . . . .	233
6.2.2 Enteignungsentschädigung . . . . .	235
6.2.3 Enteignungsverfahren . . . . .	236

## Inhaltsverzeichnis

6.3 Härteausgleich . . . . .	238
7. Erschließung . . . . .	239
7.1 Begriff und allgemeine Vorschriften . . . . .	239
7.1.1 Begriff der Erschließung . . . . .	239
7.1.2 Erschließungslast der Gemeinde . . . . .	240
7.1.3 Erschließungsvertrag . . . . .	241
7.1.4 Bindung an den Bebauungsplan . . . . .	242
7.2 Erschließungsbeitrag . . . . .	242
7.2.1 Erhebung des Erschließungsbeitrags, Erschließungsbeitragssatzung . . . . .	243
7.2.2 Erschließungsaufwand . . . . .	244
7.2.3 Ermittlung des beitragsfähigen Erschließungsaufwands . . . . .	244
7.2.4 Verteilung des beitragsfähigen Erschließungsaufwands . . . . .	245
7.2.5 Beitragspflicht . . . . .	246
8. Maßnahmen für den Naturschutz . . . . .	248
9. Verfahren in Baulandsachen . . . . .	249

### **Abschnitt D: Besonderes Städtebaurecht** (*Hanne*)

1. Städtebauliche Sanierung . . . . .	252
1.1 Allgemeines . . . . .	252
1.2 Grundsätze für die Vorbereitung und Durchführung von Sanierungsmaßnahmen . . . . .	255
1.3 Vorbereitende Untersuchungen . . . . .	255
1.4 Förmliche Festlegung des Sanierungsgebietes und ihre Wirkungen . . . . .	256
1.5 Planungsmaßnahmen . . . . .	261
1.6 Aufstellung des Sozialplans . . . . .	262
1.7 Durchführung der Ordnungs- und Baumaßnahmen . . . . .	262
1.8 Trägerschaft . . . . .	263
1.9 Bodenwertabschöpfung und Ausgleichsbetrag . . . . .	264
1.10 Abschluss der Sanierung . . . . .	265
2. Städtebauliche Entwicklung . . . . .	266
3. Stadtumbau . . . . .	271
4. Soziale Stadt . . . . .	273
5. Erhaltungssatzung und städtebauliche Gebote . . . . .	273
5.1 Erhaltungssatzung . . . . .	274
5.2 Städtebauliche Gebote . . . . .	278
5.2.1 Baugebot . . . . .	279
5.2.2 Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot . . . . .	280
5.2.3 Pflanzgebot . . . . .	281
5.2.4 Rückbau- und Entsiegelungsgebot . . . . .	282

### **Abschnitt E: Bauordnungsrecht** (*Wenzel*)

1. Grundlagen des Bauordnungsrechts . . . . .	284
1.1 Musterbauordnung als Richtschnur . . . . .	284
1.2 Anwendungsbereich des Bauordnungsrechts . . . . .	287
1.3 Zentrale bauordnungsrechtliche Begriffe . . . . .	291
1.4 Funktion des Bauordnungsrechts . . . . .	293
2. Gefahrenabwehr . . . . .	295
2.1 Materielle Grundnorm und Einzelschriften . . . . .	295
2.2 Allgemeine Anforderungen an die Bauausführung . . . . .	298

2.3	Baulicher Brandschutz . . . . .	300
3.	Bauprodukte und Bauarten . . . . .	307
3.1	Entwicklung des Baustoff-Überwachungssystems . . . . .	308
3.2	Bauproduktenverordnung . . . . .	310
3.3	Bauproduktengesetz . . . . .	311
3.4	Verwendungsvorschriften im Bauordnungsrecht . . . . .	312
4.	Ergänzung städtebaulicher Vorschriften . . . . .	312
4.1	Anforderungen an das Grundstück . . . . .	314
4.2	Anforderungen an die Erschließung . . . . .	318
4.3	Bauweise, Abstände und Abstandsflächen . . . . .	321
5.	Schutz sonstiger Rechtsgüter . . . . .	338
5.1	Verunstaltungsabwehr und positive Gestaltungspflege . . . . .	340
5.2	Sozial- und Wohlfahrtsaufgaben . . . . .	342
5.3	Stellplatzpflicht und Ablösung . . . . .	344
6.	Bauaufsichtliche Kontrolle und Freistellung . . . . .	347
6.1	Aufbau der Bauaufsichtsverwaltung . . . . .	347
6.2	Zuständigkeiten der Bauaufsichtsbehörden . . . . .	348
6.3	Materielle Baufreiheit . . . . .	349
6.4	Genehmigungsbedürftige Vorhaben . . . . .	350
6.5	Verfahrensfreie Vorhaben . . . . .	351
6.6	Berücksichtigung privater Rechte . . . . .	353
7.	Genehmigungsverfahren und Überwachung . . . . .	354
7.1	Bauantrag und Bauvorlagen . . . . .	355
7.2	Untersuchungsgrundsatz, Behörden- und Nachbarbeteiligung . . . . .	359
7.3	Prüfungsumfang, Baulasten, Nebenbestimmungen . . . . .	365
7.4	Genehmigung, Verlängerung, Widerruf und Rücknahme . . . . .	372
7.5	Vorbescheid, Teilbaugenehmigung . . . . .	374
7.6	Besondere Verfahrensformen . . . . .	376
7.7	Abweichungen (Ausnahmen und Befreiungen) . . . . .	378
7.8	Bauüberwachung, Unternehmer, Bauleiter . . . . .	380
7.9	Gebühren, Statistik, Datenschutz . . . . .	383

**Abschnitt F: Bauaufsichtliche Maßnahmen** (Wenzel)

1.	Rechtsgrundlagen des bauaufsichtlichen Einschreitens . . . . .	388
1.1	Von der „Baupolizei“ zur „Bauaufsicht“ . . . . .	388
1.2	Neuregelung des „Verwaltungsunrechts“ und des Verfahrensrechts . . . . .	390
1.3	Vorschriften der Eingriffsverwaltung, Amtspflichtverletzungen . . . . .	391
2.	Grundzüge des bauaufsichtlichen Einschreitens . . . . .	392
2.1	Aufgaben und Befugnisse der Bauaufsicht . . . . .	392
2.2	Zuständigkeit der Bauaufsichtsbehörde . . . . .	394
2.3	Abwehr einer konkreten Gefahr als Eingriffsvoraussetzung . . . . .	395
2.4	Formelle und materielle Baurechtswidrigkeit, Bestandsschutz . . . . .	397
2.5	Ermessensausübung . . . . .	399
2.6	Wahl des Mittels . . . . .	400
2.7	Verhältnismäßigkeits- und Gleichbehandlungsgrundsatz . . . . .	403
2.8	Bestimmtheitsgrundsatz . . . . .	404
2.9	Adressat, Bekanntgabe, Zustellung . . . . .	405
3.	Durchsetzung bauaufsichtlicher Anordnungen . . . . .	408

## Inhaltsverzeichnis

3.1	Gesetzliche Zwangsmittel und Voraussetzungen ihrer Anwendung . . . . .	408
3.2	Anordnung der sofortigen Vollziehung nach § 80 II Nr. 4 VwGO . . . . .	408
3.3	Sofortvollzug nach § 55 II VwVG NRW . . . . .	410
3.4	Grundregeln für die Anwendung von Verwaltungszwang . . . . .	411
3.5	Ersatzvornahme . . . . .	413
3.6	Zwangsgeld . . . . .	415
3.7	Unmittelbarer Zwang . . . . .	417
4.	Ahndung von Ordnungswidrigkeiten . . . . .	418
4.1	Geldbuße und Zwangsgeld, Ordnungswidrigkeit und Straftat . . . . .	419
4.2	Das Ordnungswidrigkeitengesetz als Kern- und Rahmenvorschrift . . . . .	420
4.3	Allgemeine Vorschriften über Ordnungswidrigkeiten . . . . .	420
4.3.1	Begriff der Ordnungswidrigkeit, Tatbestand und Täter . . . . .	421
4.3.2	Voraussetzungen und Grundlagen der Ahndung . . . . .	423
4.3.3	Bußgeld und Nebenfolgen . . . . .	425
4.4	Baurechtliche Bußgeldvorschriften . . . . .	427
4.4.1	Bau- und baunebenrechtliche Bußgeldvorschriften im Überblick . . . . .	427
4.4.2	Bußgeldtatbestände des BauGB . . . . .	428
4.4.3	Bußgeldvorschriften der BauO NRW im Überblick . . . . .	429
4.4.4	Bußgeldtatbestände des § 84 I Nr. 1 bis 19 BauO NRW . . . . .	430
4.5	Bußgeldverfahren . . . . .	433
4.5.1	Verfolgungsverjährung, Zuständigkeit, Vorverfahren . . . . .	433
4.5.2	Abschlussvermerk, Bußgeldbescheid, Zustellung . . . . .	439
4.5.3	Einspruch, gerichtliches Verfahren, Vollstreckung . . . . .	441
<b>Abschnitt G: Baurechtlicher Nachbarschutz im Überblick (Wenzel)</b>		
1.	Grundvoraussetzungen des öffentlichrechtlichen Nachbarschutzes . . . . .	445
1.1	Privatrechtlicher und öffentlich-rechtlicher Nachbarschutz . . . . .	445
1.2	Schutznormtheorie und Rücksichtnahmegebot . . . . .	449
2.	Beteiligungsverfahren, Nachbarbegriff und Angrenzerbegriff . . . . .	451
2.1	Beteiligungsverfahren . . . . .	452
2.2	Nachbarbegriff und Angrenzerbegriff . . . . .	455
3.	Materiell-rechtliche Voraussetzungen des Nachbarschutzes . . . . .	456
3.1	Ermittlung des nachbarschützenden Charakters einer Vorschrift . . . . .	457
3.2	Nachbarschutz nach Bauplanungsrecht . . . . .	459
3.3	Nachbarschutz nach Bauordnungsrecht . . . . .	461
3.4	Nachbarschutz nach Immissionsschutzrecht . . . . .	464
4.	Rechtsschutz des Nachbarn . . . . .	465
4.1	Widerspruch und Klage . . . . .	466
4.2	Vorläufiger Rechtsschutz . . . . .	470
4.3	Abwehransprüche im Falle freigestellter Vorhaben . . . . .	471
4.4	Folgenbeseitigungs- und Schadensersatzansprüche . . . . .	472
<b>Anhang Musterbauordnung vom 8.11.2002 (MBO 2002) (Wenzel)</b>		
	Musterbauordnung vom 8.11.2002 (MBO 2002) . . . . .	474
	Stichwortverzeichnis . . . . .	523

# Literaturverzeichnis

(nur mehrfach zitierte Werke)

- Achelis*, Mustervorschriften der ARGEBAU, Loseblattausgabe, Stand: Oktober 2000  
*Allgeier/v.Lutzau*, Die Bauordnung für Hessen, Kommentar, 7. Aufl. 2003 ((Allgeier/Rickenberg, Die Bauordnung für Hessen, Kommentar, 9. Auflage 2012))  
*Baltz/Fischer*, Preußisches Baupolizeirecht, 6. Aufl. – Nachdruck 1954  
*Barth*, Die neue Niedersächsische Bauordnung, 1. Aufl. 1995  
*Barth/Mühler*, Abstandsvorschriften der Niedersächsischen Bauordnung, 2. Aufl. 2000  
*Battis/Krautzberger/Löhr*, Baugesetzbuch, Kommentar, 15. Aufl. 2022  
*Baumgartner*, Versammlungsstätten und Geschäftshäuser, 2. Aufl. 1986  
*Baur/Stürner*, Lehrbuch des Sachenrechts, 17. Aufl. 1998  
*v. Bernstorff/Runkel/Seyfert*, Bauproduktengesetz, 1. Aufl. 1992  
*Bielenberg/Runkel/Spannowsky*, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Kommentar und Textsammlung, Loseblattausgabe  
*Boeddinghaus*, Baunutzungsverordnung, Kommentar, 5. Aufl. 2005  
*Boeddinghaus/Hahn/Schulte*, Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, Loseblattausgabe  
*Bothe/Schröder*, Sächsische Bauordnung, 6. Aufl. 2005  
*Brinkheetker/Hanne*, Klimaschutz im öffentlichen Baurecht, 2023  
*Brügelmann (Hrsg.)*, Kommentar zum Baugesetzbuch, Loseblattausgabe  
*Dirnberger*, BauGB Klimaschutz, 2011  
*Dieterich*, Baulandumlegung, 5. Aufl. 2006  
*Driehaus*, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 9. Aufl. 2012 ((Driehaus/Raden, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 11. überarbeitete Aufl. 2022))  
*Ernst/Zinkahn/Bielenberg/*, Baugesetzbuch, Kommentar, *Krautzberger*, Loseblattausgabe  
*Engelhardt/App*, Verwaltungsvollstreckungsgesetz, Verwaltungszustellungsgesetz, Kommentar, 7. Aufl. 2006 ((Engelhardt/App/Schlatmann, Verwaltungsvollstreckungsgesetz, Verwaltungszustellungsgesetz, Kommentar, 12. neu bearbeitete Aufl. 2021))  
*Eyermann*, Verwaltungsgerichtsordnung, 12. Aufl. 2006  
*Fickert/Fieseler*, Baunutzungsverordnung, Kommentar, 11. Aufl. 2008 ((Fickert/Fieseler, BauNVO, Kommentar, 14. überarbeitete Aufl. 2023))  
*Finkelnburg/Ortloff/Kment*, Öffentliches Baurecht, Bd. I, Bauplanungsrecht, 6. Aufl. 2011 ((Kment, Öffentliches Baurecht, Bd. I: Bauplanungsrecht, 8. neu bearb. Aufl. 2022))  
*Gädtker/Joblen/Wenzel/Hanne/Kaiser/Koch/Plum*, BauO NRW, Kommentar, 14. Aufl. 2023  
*Gelzer/Bracher/Reidt*, Bauplanungsrecht, 7. Aufl. 2004 ((Bracher/Reidt/Schiller, Bauplanungsrecht, 9. vollständig überarbeitete Aufl. 2021))  
*Göhler*, Ordnungswidrigkeitengesetz, Kommentar, 14. Aufl. 2006 ((Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, Kommentar, 18. Aufl. 2021))  
*Götz*, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 13. Aufl. 2001 ((Götz/Geis Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 17. neu bearbeitete Aufl. 2022))  
*Grabain/Heintz*, Teilungsrecht, 1. Aufl. 1995  
*Große-Suchsdorf/Lindorf/*, Niedersächsische Bauordnung  
*Hanne*, Das öffentliche Baurecht in der Praxis, neu bearbeitete 3. Auflage 2024  
*Hahn/Schulte*, Öffentlich-rechtliches Baunachbarrecht, 1998  
*Heintz*, Vorhaben- und Erschließungspläne als private Planungsinitiative, 1. Aufl. 1995  
*Hofmann/Muth/Theisen*, Kommunalrecht in Nordrhein-Westfalen, 12. Aufl. 2004  
*Hoppe/Bönker/Grotefels*, Öffentliches Baurecht, 3. Aufl. 2004 ((Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, 4. Auflage, 2010))  
*Jäde*, Bauaufsichtliche Maßnahmen, 2. Aufl. 2001  
*Jäde/Dirnberger/Weiß*, BauGB, BauNVO, Kommentar, 3. Aufl. 2002 ((Jäde/Dirnberger, Baugesetzbuch, Baunutzungsverordnung; BauGB, BauNVO, Kommentar, 10. Aufl. 2022))  
*Jeromin (Hrsg.)*, Kommentar zur Landesbauordnung Rheinland-Pfalz, 2. Aufl. 2008 ((Jeromin (Hrsg.) LBauO Rh-Pf, Kommentar zur Landesbauordnung Rheinland-Pfalz, 5. Aufl. 2021))  
*Knaup/Stange*, Kommentar zur Baunutzungsverordnung, 8. Aufl. 1997  
*Kopp/Ramsauer*, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 12. Aufl. 2011 ((24. Überarbeitete Aufl. 2023))

## Literaturverzeichnis

- Kopp/Schenke*, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 16. Aufl. 2009 ((29. neu bearbeitete Aufl. 2023))
- Kuschnerus*, Der sachgerechte Bebauungsplan, Handreichungen für die kommunale Planung, 4. Aufl. 2010
- Lenz/Heintz*, Öffentliches Baurecht, 3. Aufl. 2001
- Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Aufl. 2006 ((Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Aufl. 2020))
- Meißner*, Thüringer Bauordnung, 3. Aufl. 2004
- Orloff*, Das Abstandsflächenrecht der Berliner Bauordnung, 3. Aufl. 1999
- Reichel/Schulte*, Handbuch Bauordnungsrecht, 2004
- Reimus/Semtner/Langer*, Die neue Brandenburgische Bauordnung, Die neue Brandenburgische Bauordnung, 2. Aufl. 2004
- Richarz/Steinmetz*, Erschließung in der kommunalen Praxis, 2. Aufl. 2000
- Rosenkötter*, Das Recht der Ordnungswidrigkeiten, 5. Aufl. 2000 ((Rosenkötter/Louis, Das Recht der Ordnungswidrigkeiten, 7. Aufl. 2011))
- Schäfer*, Nachbarrechtsgesetz für Nordrhein-Westfalen, 14. Aufl. 2005
- Scheerbarth*, Das allgemeine Bauordnungsrecht, 2. Aufl. 2005
- Schlichter/Stich/Drießhaus*, Berliner Kommentar zum Baugesetz-
- Paetow* (Hrsg.), buch, Loseblattausgabe
- Schlotterbeck/von Arnim*, Landesbauordnung für Baden-Württemberg, 5. Aufl. 2003
- Schmaltz/Wiechert*, Kommentar, 8. Aufl. 2006 ((Große-Suchsdorf, Niedersächsische Bauordnung, Kommentar, 10. Aufl. 2020))
- Schmidt-Eichstaedt*, Städtebaurecht, 4. Aufl. 2005
- Schürmann*, Sonderbauordnungen, 1. Aufl. 1955
- Schulte*, Rechtsgüterschutz durch Bauordnungsrecht, Schriften zum öffentlichen Recht, Band 404, 1. Aufl. 1982
- Steiner* (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2003 ((Steiner/Brinktrine (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 9. überarbeitete Aufl. 2018))
- Stelkens/Bonk/Sachs*, Verwaltungsverfahrensgesetz, 6. Aufl. 2001 ((10. Aufl. 2023))
- Upmeyer/Brandenburg*, Neues Baugesetzbuch 2004, 6. Aufl. 2004
- Wiegand/Heider/Geyer*, Ordnungsbehördengesetz Nordrhein-Westfalen, 9. Aufl. 2001
- Wenzel*, Baulasten in der Praxis, 2. Aufl. 2012
- Werner/Pastor/Müller*, Baurecht von A–Z, 7. Aufl. 2000
- Wilke/Dageförde/Knuth/Meyer*, Bauordnung für Berlin, Kommentar, 5. Aufl. 1999 ((Meyer/Achelis/von Alven-Döring, Bauordnung für Berlin, Kommentar, 7. neu bearb. Aufl 2021))

# Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort = Verweisung auf vorherige Zitierung
Abb.	Abbildung
AbfG	Abfallgesetz
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
a. F.	alte Fassung
AfK	Archiv für Kommunalwissenschaften (Zeitschrift)
AG	Amtsgericht
AG VwGO	Ausführungsgesetz zur Verwaltungsgerichtsordnung NRW
Anm.	Anmerkung
AnpG NRW	nordrhein-westfälisches Gesetz zur Anpassung landesrechtlicher Straf- und Bußgeldvorschriften an das Bundesrecht
AO	Anordnung
ARGEBAU	Bauministerkonferenz – Konferenz der für Städtebau, Bau- und Wohnungswesen zuständigen Minister und Senatoren der Länder
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung der Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte Lüneburg und Münster, Band 1bis 9 (ab Band 10 = OVGE); die Abkürzung steht ebenso für: Amtliche Sammlung von Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte Rheinland-Pfalz und Saarland
AtG	Atomgesetz
Aufl.	Auflage
AVwGebO NRW	Allgemeine Verwaltungsgebührenordnung Nordrhein-Westfalen
BAnz.	Bundesanzeiger
BauGB	Baugesetzbuch
BauGB-MaßnahmenG	Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauO	Bauordnung
BauO Bln	Bauordnung für Berlin
BauO LSA	Bauordnung für Sachsen-Anhalt
BauO NRW	Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
BauPG	Bauproduktengesetz
BauPrüfVO	Verordnung über bautechnische Prüfungen
BauR	Baurecht (Zeitschrift)
BauROG	Bau- und Raumordnungsgesetz 1998
BauVorlVO	Bauvorlagenverordnung
BayBO	Bayerische Bauordnung
BayObLG	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BBauBl.	Bundesbaublatt
BBauG	Bundesbaugesetz
BbgBO	Brandenburgische Bauordnung
Bd.	Band
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
Bek.	Bekanntmachung
BekanntmVO	Bekanntmachungsverordnung
ber.	berichtigt
Beschl.	Beschluss
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt



## Abkürzungsverzeichnis

BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Sammlung von Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BImSchV	Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes
BIGBW	Blätter für Grundstücks-, Bau- und Wohnungsrecht (Zeitschrift)
BMau	Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BPR	Bauproduktenrichtlinie
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BR-Drucks.	Drucksache des Bundesrates
BremLBO	Bremische Landesbauordnung
BRS	Baurechtsammlung
BT-Drucks.	Drucksache des Deutschen Bundestages
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Sammlung von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Sammlung von Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
B-W	Baden-Württemberg
bzw.	beziehungsweise
DAB	Deutsches Architektenblatt
DDR	Deutsche Demokratische Republik
d. h.	das heißt
DIBt	Deutsches Institut für Bautechnik
DIN	Deutsches Institut für Normung
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DSchG	Denkmalschutzgesetz NRW
DSG NRW	Datenschutzgesetz NRW
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
DVGW	Deutscher Verein von Gas- und Wasserfachmännern
DVO	Durchführungsverordnung
DWW	Deutsche Wohnungswirtschaft (Zeitschrift)
E	Entscheidungssammlung
EG	Europäische Gemeinschaften
EG-BGB	Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch
EildStNRW	Eildienst des Städtetages Nordrhein-Westfalen
EnEG	Energieeinsparungsgesetz
Erl.	Erlass/Erläuterung
EU	Europäische Union
evtl.	eventuell
f.	folgende
ff.	fortfolgende
Fn.	Fußnote
FRG	Funktionalreformgesetz NRW
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
GarVO	Garagenverordnung
GBI.	Gesetzblatt
GBO	Grundbuchordnung
GBV	Grundbuchverfügung
GebG NRW	Gebührengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen
GEG	Gebäudenergiegesetz
Gem. RdErl.	Gemeinsamer Runderlass
GEP	Gebietsentwicklungsplan
GewArch	Gewerbearchiv (Zeitschrift)
GewO	Gewerbeordnung
GFZ	Geschossflächenzahl
GG	Grundgesetz

## Abkürzungsverzeichnis

GmS-OGB	Gemeinsamer Senat der obersten Gerichtshöfe des Bundes
GO NRW	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
GRZ	Grundflächenzahl
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GV NRW	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
Hamb. OVG	Hamburgisches Oberverwaltungsgericht
HBauO	Hamburgische Bauordnung
HBauStatG	Hochbaustatistikgesetz
HBO	Hessische Bauordnung
HeizAnIV	Heizungsanlagen-Verordnung
HeizkostenV	Verordnung über Heizkostenabrechnung
HeizÜVO	Überwachungsverordnung zur Heizungsanlagenverordnung NRW
Hess. VGH	Hessischer Verwaltungsgerichtshof
h. M.	herrschende Meinung
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
Hrsg.	Herausgeber
i. d. F.	in der Fassung
i. d. F. d. B.	in der Fassung der Bekanntmachung
IfBt	Institut für Bautechnik
i. S. d.	im Sinne der(s)
i. V. m.	in Verbindung mit
IWG	Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz vom 22.4.1993
JMBL. NRW	Justizministerialblatt für das Land NRW
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
KostO NRW	Kostenordnung zum Verwaltungsvollstreckungsgesetz NRW
kW	Kilowatt
LAbfG	Landesabfallgesetz
LBauO M-V	Landesbauordnung Mecklenburg-Vorpommern
LBauO R-P	Landesbauordnung Rheinland-Pfalz
LBO	Landesbauordnung
LBO B-W	Landesbauordnung Baden-Württemberg
LBO Saar	Bauordnung für das Saarland
LBO S-H	Landesbauordnung Schleswig-Holstein
LEP	Landesentwicklungsplan
LEPro	Landesentwicklungsprogramm NRW
LG	Landgericht; die Abkürzung steht auch für Landschaftsgesetz NRW
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
LOG	Landesorganisationsgesetz NRW
LPIG	Landesplanungsgesetz
LT:Drucks.	Landtagsdrucksache
LWG	Landeswassergesetz NRW
LZG	Landeszustellungsgesetz NRW
MBL. NRW	Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
MBO	Musterbauordnung für die Länder der Bundesrepublik
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht (Zeitschrift)
NBauO	Niedersächsische Bauordnung
Nds. OVG	Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht
n. F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
Nr.	Nummer
N + R	Natur und Recht (Zeitschrift)
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
n. v.	nicht veröffentlicht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zeitschrift)

## Abkürzungsverzeichnis

NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtsprechungs-Report
NW/NRW	Nordrhein-Westfalen (alte und neue amtliche Abkürzung)
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
OBG	Ordnungsbehördengesetz NRW
ÖBVI	Öffentlich bestellter Vermessungsingenieur
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVG Bbg	Oberverwaltungsgericht für das Land Brandenburg
OVG Bln	Oberverwaltungsgericht für das Land Berlin
OVG Brem	Oberverwaltungsgericht für die Freie Hansestadt Bremen
OVGE	Sammlung von Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte Lüneburg und Münster
OVG LSA	Oberverwaltungsgericht für das Land Sachsen-Anhalt
OVG Lüneburg	Oberverwaltungsgericht für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein (bis März 1991)
OVG M-V	Oberverwaltungsgericht für das Land Mecklenburg-Vorpommern
OVG NRW	Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen
OVG R-P	Oberverwaltungsgericht für das Land Rheinland-Pfalz
OVG Saar	Oberverwaltungsgericht für das Saarland
OVG S-H	Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein
OWiG	Ordnungswidrigkeitengesetz
PlanzV	Planzeichenverordnung
POG NRW	Polizeiorganisationsgesetz NRW
PolG NRW	Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
PrALR	Preußisches Allgemeines Landrecht
PrEBO	Preußische Einheitsbauordnung für Städte
PrOVG	Preußisches Oberverwaltungsgericht
PrOVGE	Sammlung von Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts
RArbBl.	Reichsarbeitsblatt
Rd.-Erl.	Runderlass
RegE.	Gesetzentwurf der Bundesregierung zu einem Gesetz über das Baugesetzbuch (BT-Drucks. 10/4360)
REP	Regionalplan
RG	Reichsgericht
RGaO	Reichsgaragenordnung
RGBL.	Reichsgesetzblatt
RiStBV	Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren
Rn.	Randnummer(n)
ROG	Raumordnungsgesetz
S.	Seite
s.	siehe
SächsBO	Sächsische Bauordnung
Sächs. OVG	Sächsisches Oberverwaltungsgericht
SGV NRW	Sammlung des bereinigten Gesetz- und Verordnungsblattes NRW
SMBL. NRW	Sammlung des bereinigten Ministerialblattes NRW
s. o.	siehe oben
StBauFG	Städtebauförderungsgesetz
StGB	Strafgesetzbuch
str.	streitig
StrWG NRW	Straßen- und Wegegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
StRSpr.	ständige Rechtsprechung
SV-VO	Verordnung über staatlich anerkannte Sachverständige nach der Landesbauordnung NRW

## Abkürzungsverzeichnis

TA Lärm	Technische Anleitung Lärm – Allgemeine VV zu § 16 GewO
TA Luft	Technische Anleitung Luft – Erste allgemeine VV zum BImSchG
ThürBO	Thüringer Bauordnung
Thür. OVG	Thüringer Oberverwaltungsgericht
TPrüfVO	Technische Prüfverordnung NRW
u. a.	unter anderem
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
usw.	und so weiter
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
v.	vom
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VDE	Verband Deutscher Elektrotechniker
VDI	Verein Deutscher Ingenieure
VerfGH NRW	Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VGH B-W	Verwaltungsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg
vgl.	vergleiche
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
VR	Verwaltungsrundschau (Zeitschrift)
VV	Verwaltungsvorschrift
VV BauO NRW	Verwaltungsvorschrift zur Landesbauordnung NRW
VV OBG	Verwaltungsvorschrift zum Ordnungsbehördenengesetz NRW
VV POG NRW	Verwaltungsvorschrift zum Polizeiorganisationsgesetz NRW
VV PolG NRW	Verwaltungsvorschrift zum Polizeigesetz NRW
VV PrüfVO	Verwaltungsvorschrift zur Verordnung über bautechnische Prüfungen NRW
VV VwVG NRW	Verwaltungsvorschriften zum Verwaltungsvollstreckungsgesetz NRW
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwVfG NRW	Verwaltungsverfahrensgesetz NRW
VwVG NRW	Verwaltungsvollstreckungsgesetz NRW
VwZG	Verwaltungszustellungsgesetz
WärmeschutzUVO	Wärmeschutzumsetzungsverordnung
WärmeschutzV	Wärmeschutzverordnung
WEG	Wohnungseigentumsgesetz
WertV	Wertermittlungsverordnung
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WoBauErlG	Wohnungsbau-Erleichterungsgesetz
z. B.	zum Beispiel
ZfBR	Zeitschrift für Baurecht
ZfS	Zeitschrift für Schadensrecht
ZPO	Zivilprozessordnung
z. T.	zum Teil
ZustVO ArbtG	Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Arbeits- und technischen Gefahrenschutzes NRW
ZustVotU	Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten auf dem Gebiet des technischen Umweltschutzes NRW
z.Zt.	zur Zeit



# Abschnitt A: Überblick über das Bau- und Planungsrecht

**Bürohaus-Fall:** A hat in der Innenstadt der Stadt S ein unbebautes Grundstück gekauft. Der von A umgehend beauftragte Bauunternehmer B beginnt mit den Baggerarbeiten und der Fundamentierung für ein 10-geschossiges Bürohaus. Da A keine Baugenehmigung hat und der Bebauungsplan eine solch massive Bebauung nicht zulässt, wird der Bau von der Stadt stillgelegt. Der empörte A ist der Ansicht, auf seinem Grund und Boden machen zu können, was er wolle. Die Rechnung des B will er nicht begleichen, weil er nicht einsehe, für eine Ruine zu zahlen.

1

Das Bau- und Planungsrecht enthält alle die öffentlich-rechtlichen Vorschriften, die bei der Errichtung von Bauvorhaben sowie deren Nutzung, Änderung, Nutzungsänderung und Beseitigung im öffentlichen Interesse zu beachten sind. Daraus erklärt sich die herausragende Bedeutung des Bau- und Planungsrechts für die Allgemeinheit wie für die einzelne Bürgerin und den einzelnen Bürger. Baurechtliche Vorschriften bestimmen, wo und in welcher Weise gebaut werden darf. Damit soll verhindert werden, dass durch Bauvorhaben die Interessen der Nachbarn (z. B. keine Minderung des Wertes ihrer Grundstücke durch Errichtung eines lauten Gewerbebetriebes auf dem Nachbargrundstück) und die Interessen der Allgemeinheit (z. B. Schutz vor Verkehrsüberlastung oder Schutz der Landschaft) nachteilig berührt werden. Das Bau- und Planungsrecht schafft damit für den Bauwilligen und den, der bauliche Anlagen nutzt, Beschränkungen, die zum Prinzip der materiellen Baufreiheit (Art. 14 GG) in einem Spannungsverhältnis stehen. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit dieser Beschränkung ergibt sich unmittelbar aus Art. 14 GG, nach dem Inhalt und Schranken des Eigentums durch die Gesetze bestimmt sind und in dem die Sozialbindung des Eigentums verankert ist. Darüber hinaus können Beschränkungen durch das Bau- und Planungsrecht ihre Rechtfertigung im Sozialstaatsprinzip finden, das den Staat auch verpflichtet, angemessene Lebensverhältnisse und Entwicklungsmöglichkeiten für alle Bürger zu gewährleisten, u. a. indem das Bauwesen in einer Weise geregelt wird, die den Erfordernissen eines gedeihlichen Zusammenlebens entspricht (z. B. städtebauliche Sozialplanung, Härteausgleich). Dagegen regelt das Bau- und Planungsrecht nicht private Rechtsverhältnisse. Dies ist Aufgabe des privaten Baurechts. Es behandelt nämlich die zivilrechtlichen Rechtsbeziehungen auch im Hinblick auf die Nutzung von Eigentum an Grund und Boden sowie entsprechende Vertragsverhältnisse (Werkvertragsrecht) und steht grundsätzlich eigenständig neben dem öffentlichen Baurecht. Ersteres umfasst vor allem das BGB, die HOAI, die VOB und die Nachrechtsgesetze der Länder. Auch die Baugenehmigung wird unbeachtet der (privaten) Rechte Dritter erteilt (§ 74 IV BauO NRW).

Das genannte Bau- und Planungsrecht gliedert sich in das Raum- und Planungsrecht und das Bauordnungsrecht. Die Raumplanung umfasst dabei die raumbezogene öffentliche Planung auf verschiedenen Ebenen, insbesondere die Raumordnung des Bundes und die Landesplanung. Bei der Raumordnung und Landesplanung handelt es sich um die übergeordnete Steuerung der räumlichen Struktur des Bundesgebietes sowie der Länder und deren Teilräume in Form von zusammenfassenden Programmen und Plänen. Das Bauplanungsrecht als das eigentliche Städtebaurecht hat zum Ziel, die rechtliche Qualität des Bodens und seine Nutzbarkeit festzulegen. Mit dem Städtebaurecht setzt die Gemeinde eigenverantwortlich ihre planungsrechtlichen Zielvorstellungen zur Entwicklung und Erhaltung der städtebaulichen Ordnung durch. Im allgemeinen Städtebaurecht findet sich das Recht der Bauleitplanung und der Entschädigung für Planungsschäden in engem Zusammenhang. Weitere Regelungsinstrumentarien sind die Vorschriften zur Sicherung der Bauleitplanung, zur Bodenordnung, über die Erschließung sowie über die Enteignung und Ermittlung von Grundstückswerten. Die Instru-

1a

mentarien des besonderen Städtebaurechts sind insbesondere Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen sowie das sog. Stadterhaltungsrecht und die städtebaulichen Gebote. Das Bauordnungsrecht regelt hingegen die objektbezogenen materiellen Anforderungen an (bauliche) Anlagen (und Grundstücke) sowie die Pflichten der am Bau Beteiligten insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Gefahrenabwehr. Ferner findet sich in den Landesbauordnungen das formelle Bauordnungsrecht für das bauaufsichtliche Verfahren aber auch die Ermächtigungsgrundlagen für die Bekämpfung baurechtswidriger Zustände durch die Bauaufsichtsbehörden in ihrer Funktion als Überwachungs- und Eingriffsverwaltung (§ 58 II BauO NRW).

Baurecht				
Privates Baurecht	Öffentliches Baurecht			
	Raumordnungsrecht	Städtebaurecht	Bauordnungsrecht	Baunebenrecht
	Raumordnungsrecht des Bundes	Allgemeines Städtebaurecht	Landesbauordnungen	Fachrecht des Bundes und der Länder
	Landesplanungsrecht	Besonderes Städtebaurecht  sowie  Rechtsverordnungen des Bundes	Rechtsverordnungen des Fachministeriums, örtliche Bauvorschriften der jeweiligen Gemeinde und öffentlich eingeführte technische Regelwerke	

Im Ausgangsfall beruft sich A zu Unrecht darauf, mit seinem Grundeigentum machen zu können, was er wolle. Sein grundsätzlich durch Art. 14 GG gewährleitetes Recht auf Baufreiheit kann zulässigerweise durch das **öffentliche Baurecht** eingeschränkt werden. Die Einwände des A gegen die Forderung des B aus dem mit ihm geschlossenen Vertrag haben dagegen mit dem hier behandelten öffentlichen Baurecht nichts zu tun, sondern beziehen sich auf das sog. Bauvertragsrecht (§§ 631 ff. BGB). Dieses gehört wie die dem Interessenausgleich zwischen privaten Beteiligten dienenden Vorschriften (z. B. §§ 906 ff. BGB) zum **privaten Baurecht**. Die Frage nach dem Anspruch von B gegen A wird daher durch die öffentlich-rechtliche Stilllegungsverfügung nicht berührt.

## 1. Geschichtliche Entwicklung des Bau- und Planungsrechts

- 2 Das Bau- und Planungsrecht als relativ geschlossenes Rechtssystem, wie wir es heute kennen, hat noch keine alte Tradition. Teilbereiche des Baurechts lassen sich allerdings bis in die Römerzeit (z. B. Vermessungs- und Katasterwesen, Trennung unterschiedlicher Baugebiete, Anlage von Straßen und Plätzen, Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, Festlegung von Gebäudehöhen, Vorschriften über Statik und Baumaterialien) und später insbesondere in das Zeitalter des sog. mittelalterlich-kommunalen Städtebaues zurückverfolgen. Dieses lässt sich kennzeichnen durch in bürgerlicher Selbstverwaltung ausgeübte Bauaufsicht, die ihre Grundlage zumeist in Ortsstatuten fand. In diesen wurden z. B. Baupflicht und Bauverbote, aber auch die Baugestaltung geregelt. In der sich nach dem 30-jährigen Krieg anschließenden Periode des landesfürstlichen Städtebaues lassen die ebenmäßigen Grundrisse vieler Städte die ordnende Hand der absolutistischen Landesherren erkennen, die ohne Rücksicht auf Bodeneigentum ihre Pläne durchsetzen konnten. Beiden Epochen war gemeinsam, dass es ein geschlossenes und detailliertes Baurecht im heutigen Sinne zwar nicht gab, das Bauen jedoch häufig Beschränkungen unterlag. Im Gegensatz dazu stellte der im 19. Jahrhundert aufkommende politische Liberalismus die Freiheit des Einzelnen stark in den Vordergrund und befreite den Bauwilligen weitgehend von staatlichen Bindungen. Daraus entwickelte

sich der Grundsatz der Baufreiheit, wie er in den §§ 65 und 66 des Preußischen Allgemeinen Landrechts (PrALR) von 1794 seinen Niederschlag gefunden hat. Eingriffsmöglichkeiten des Staates wurden durch die Rechtsprechung auf die Gefahrenabwehr beschränkt (vgl. die Kreuzberg-Entscheidung des PrOVG v. 14.6.1882 (Pr.OVGE 9 S. 353 bis 384)).

Die in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts stetig anwachsende Industrialisierung zog Beschäftigte vom Land in die Stadt und führte zu großem Wohnungsbedarf, der zunehmend durch ungeordnetes Bauen auf engem Raum geschaffen wurde. In der Zeit von 1918 bis 1945 wurden zahlreiche Gesetze erlassen, die das Bemühen des Staates widerspiegeln, für ein verantwortliches und menschlichen Bedürfnissen Rechnung tragendes Bauen zu sorgen. **3**

Die nach dem 2. Weltkrieg von den Ländern in den Jahren 1948 und 1949 erlassenen Aufbaugesetze schufen die Grundlage für einen möglichst schnellen Wiederaufbau der zerstörten Städte und Dörfer. Diese Gesetze sahen zwar eine vollständige und verbindliche Planung der gesamten städtebaulichen Bodennutzung vor, beschränkten sich aber zumeist darauf, mögliche Entwicklungen zu koordinieren. Das **Bundesbaugesetz** (BBauG) vom 23. Juni 1960 (BGBl. I S. 341) löste die Aufbaugesetze ab und brachte damit endlich die Rechtseinheit auf dem Gebiet des Bauleitplanungsrechts, des Bebauungsrechts und des Bodenordnungsrechts. **4**

Planungsrechtliche Lenkungs- und Steuerungsinstrumentarien brachten das **Bundesraumordnungsgesetz (ROG)** von 1965 (BGBl. I S. 306) und das Städtebauförderungsgesetz von 1971 (BGBl. I S. 1125) mit sich. **5**

Ein spürbarer Wandel im Städtebau führte im Jahre 1986 zur Verabschiedung des Gesetzes über das **Baugesetzbuch (BauGB)** v. 8.12.1986 (BGBl. I S. 2191). Dieses Gesetz wurde in späterer Zeit – u. a. wegen der deutschen Einheit und wegen der Anpassung an EU-Recht und aktuell wegen der Aufgabe der Schaffung von Wohnraum und des Klimaschutzes und der Klimaanpassung – mehrfach geändert.

Wesentlich wurde das Städtebaurecht durch das Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau) v. 24.6.2004 (BGBl. I S. 1359) geändert. Diese Neufassung diente der Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 27.6.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (ABl. EG Nr. L 197, S. 30) und der Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 26.5.2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten (ABl. EG Nr. L 156, S. 17). Weitere Stationen waren insbesondere die Berücksichtigung des Hochwasserschutzes durch das Gesetz v. 3.5.2005 (BGBl. I S. 1224), die Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte durch das Gesetz v. 21.12.2006 (BGBl. I S. 3316) und das Gesetz v. 11.6.2013 (BGBl. I S. 1548) sowie die Förderung des Klimaschutzes durch das Gesetz v. 22.7.2011 (BGBl. I S. 1509). Weitere Novellen des BauGB datieren aus den Jahren 2013, 2014, 2017, 2021, 2022 und 2023. Momentan ist das Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634) aktuell, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 12. Juli 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 184). **6**

Gegenüber dem Bau- und Planungsrecht bildet das **Bauordnungsrecht** (früher Baupolizeirecht) einen Teil der allgemeinen ordnungsrechtlichen Materie der Gefahrenabwehr. Ursprünglich fanden sich derartige Bestimmungen verstreut in zahlreichen Einzelschriften, vor allem in Rechtsverordnungen aufgrund des Gesetzes über einstweilige **7**



Maßnahmen zur Ordnung des deutschen Siedlungswesens v. 3.7.1934 (RGBl. I S. 568), sowie der Verordnung über Baugestaltung v. 10.11.1936 (RGBl. I S. 938), der Reichsgaragenverordnung v. 17.2.1939 (RGBl. I S. 219) oder der Verordnung über Grundstückseinrichtungsgegenstände v. 27.1.1942 (RGBl. I S. 53).

- 8** Die am 21.1.1955 gegründete Musterbauordnungskommission erarbeitete unter Berücksichtigung des Baurechtsgutachtens des Bundesverfassungsgerichts eine **Musterbauordnung (MBO)** sowie mehrere Muster zu Rechtsverordnungen aufgrund der MBO (vgl. den Auszug aus der MBO v. 8. November 2002, geändert im September 2022 im Anhang). Die Bundesländer haben auf der Grundlage dieser Muster das Bauordnungsrecht geregelt. Es ergingen Bauordnungen, die die Rechtszersplitterung in den einzelnen Ländern beseitigten.
- 8a** Die Entwicklung des Bauordnungsrechts war damit nicht abgeschlossen. Vielmehr erfuhr die Muster mehrfach Änderungen, die die Länder in ihrem Bauordnungsrecht umsetzten. Mit der Anpassung der Bauordnungen an EG-Recht wurde die Entwicklung fortgeführt (vgl. dazu Abschnitt E; speziell zur Geschichte der Eingriffsverwaltung s. Abschnitt F 1.1).

## 2. Rechtsquellen

- 9** Das gesamte **Bau- und Planungsrecht** umfasst mehrere Regelungsbereiche, die im Wesentlichen in 3 Gruppen zusammengefasst werden können: Raumordnungs- und Landesplanungsrecht (einschl. Regionalplanung), Städtebaurecht sowie Bauordnungsrecht (vgl. die grafische Übersicht zum öffentlichen Bau- und Planungsrecht am Ende des Abschnitts). Zum öffentlichen Baurecht gehört aber auch das Baunebenrecht, welches in dem vorliegenden Werk nur mittelbar vorgestellt wird, nämlich dann, wenn es direkte Bezüge zu bauplanungs- bzw. bauordnungsrechtlichen Vorschriften gibt, wie z. B. mit Blick auf das Umweltrecht im Kontext der kommunalen Bauleitplanung.
- 9a** Die vorgenannten Regelungsbereiche sind aufgrund der Kompetenzverteilung nach dem Grundgesetz z. T. bundesrechtlich, z. T. landesrechtlich geregelt. Klarheit über die Zuständigkeitsverteilung im öffentlichen Baurecht schuf das Gutachten des Bundesverfassungsgerichts vom 16.6.1954 (BVerfGE Bd. 3 S. 407 f.). Dieses wurde auf Ersuchen des Bundestages, des Bundesrates und der Bundesregierung zur Klärung der Gesetzgebungskompetenzen auf dem Gebiet des Baurechts erstellt. Das BVerfG stellte in diesem Gutachten die Zuständigkeit des Bundes zur Regelung des Rechts der städtebaulichen Planung, der Baulandumlegung, der Zusammenlegung von Grundstücken, des Bodenverkehrs, der Erschließung und der Bodenbewertung fest (vgl. Art. 74 Nr. 18 GG). Dagegen besitzt der Bund keine Zuständigkeit zur Regelung des „Baupolizeirechts im bisher gebräuchlichen Sinne“ (Bauordnungsrecht; vgl. Art. 30, 73 GG). Überschneidungen und Abgrenzungsschwierigkeiten in Bezug auf die Verteilung der genannten Regelungsbereiche auf Bund und Länder lassen sich allerdings nicht ganz ausschließen.
- 10** Das **Raumordnungsrecht des Bundes und der Länder** ist im (Bundes) Raumordnungsgesetz (ROG) v. 22.12.2008 (BGBl. I S. 2986), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 22.3.2022 (BGBl. I S. 88) sowie in den Landesplanungsgesetzen geregelt und inhaltlich stark miteinander verzahnt.
- 11** Die wichtigsten Vorschriften zum Städtebaurecht enthält das **Baugesetzbuch** (BauGB) v. 27.8.1997 (BGBl. I S. 2141, ber. BGBl. 1998 I S. 137), wesentlich geändert durch Art. 1 des Europarechtsanpassungsgesetzes Bau (EAG Bau) v. 24.6.2004 (BGBl. I S. 1359), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 12. Juli 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 184). Es regelt vor allem die Komplexe der **Bauleitplanung**, der Zulässigkeit von Bauvorhaben,

der Bodenordnung, der städtebaulichen Enteignung, der Erschließung sowie der Stadterneuerung. Die Vorschriften zur Bauleitplanung ermächtigen die Gemeinden zur Aufstellung von Bauleitplänen, regeln das Verfahren zum Entstehen der Bauleitplanung sowie deren Inhalt und Grundsätze.

Das Gesetz enthält weiterhin Bestimmungen über die Sicherung der Bauleitplanung und Regelungen zur baulichen und sonstigen Nutzung, zur Anordnung von Baumaßnahmen, zum Rückbau- und Entwicklungsgebot und zur Erhaltung baulicher Anlagen. Das Recht der **Bodenordnung** regelt vor allem das Umlegungsverfahren. Ferner enthält das BauGB Regelungen über die **Enteignung** und die **Erschließung** von Grundstücken sowie die Ermittlung von Grundstückswerten. Im Verhältnis von Bodenordnung zur Bauleitplanung kommt der Bodenordnung in erster Linie eine – wenn auch sehr wesentliche – Hilfsfunktion zu, da sie auf die tatsächliche Verwirklichung der in den Bauleitplänen dargestellten Ziele gerichtet ist. Die Vorschriften zur Stadterneuerung regeln die Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen einschließlich der Institute „Stadtumbau“ und „Soziale Stadt“.

Eine wesentliche weitere Grundlage des Bauplanungsrechts ist insbesondere die Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (**Baunutzungsverordnung (BauNVO)**) i. d. F. der Bekanntmachung v. 21.11.2017 (BGBl. I S. 3786), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes v. 4.1.2023 (BGBl. I Nr. 6). Die BauNVO enthält entsprechend den Vorgaben der Bauleitplanung Regelungen zur baulichen Nutzung der Grundstücke, und zwar zur Art und zum Maß der baulichen Nutzung, zur Bauweise und zur überbaubaren Grundstücksfläche.

Für die Darstellungen und Festsetzungen der Bauleitpläne ist die **Planzeichenverordnung (PlanZV)** v. 18.12.1990 (BGBl. 1991 I S. 58), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes v. 16.6.2021 (BGBl. I S. 1802), die den Inhalt der Bauleitpläne durch Zeichen und Symbole erschließt, von großer Bedeutung. Die **Immobilienwertermittlungsverordnung (ImmoWertV)** v. 14.7.2021 (BGBl. I S. 2805) ist maßgeblich für die Ermittlung der Verkehrswerte von Grundstücken.

Auf der Grundlage von Ermächtigungen für bestimmte Bereiche des BauGB haben Landesregierungen der Bundesländer Verordnungen zur Durchführung des BauGB erlassen. In Nordrhein-Westfalen etwa ist dies die Verordnung zur Durchführung des Baugesetzbuches (DVO BauGB NRW) v. 7.7.1987 (GV NW S. 220) idF. v. 28.8.2018 (GV NRW S. 468).

Rechtsquellen des Städtebaurechts			
BauGB			Ausführungsgesetze der Länder zum BauGB und Einführungserlasse zu den einzelnen Novellen
BauNVO	PlanZV	ImmoWertV	

Wichtig sind ferner die Regelungen in Fachgesetzen, die Einfluss auf das Baugeschehen haben (sog. **Baunebenrecht**). Dazu zählen in erster Linie die Bestimmungen zum Natur- und Landschaftsschutz (BNatSchG, Landnatur- und Forstgesetze bzw. Waldgesetze der Länder), die Regelungen zum Immissionsschutz (BImSchG, Landesimmissionsschutzgesetze), die Vorschriften zum Gewässerschutz (WHG und Landeswassergesetze), die Bestimmungen zum Straßenrecht (BFernStrG und Straßen- und Wegegesetze der Länder) und die Regelungen zum Denkmalschutz und zum Tierschutz. Schließlich sind in diesem Zusammenhang untergesetzliche Vorschriften zu den einzelnen Fachgebieten zu beachten (z. B. NaturschutzVO, Landschaftsplan, Baumschutzsatzung, TrinkwasserschutzzonenVO, Ortsgestaltungssatzung, Wohnraumschutzsatzung).

- 15 Das **Bauordnungsrecht** ist landesrechtlich geregelt und zwar in den Landesbauordnungen, die dem Vorbild der Musterbauordnung weitgehend entsprechen. Der jeweils aktuelle Stand dieser Landesbauordnungen ist aus dem Internet zu ersehen.
- 16 Die Landesbauordnungen enthalten vornehmlich Vorschriften zu den Anforderungen an Baugrundstücke und bauliche Anlagen besonders im Interesse der Gefahrenabwehr, daneben aber auch Vorschriften über die am Bau Beteiligten und die Baugenehmigungsbehörden (= Bauaufsichtsbehörden, Baurechtsbehörden), ferner zum Baugenehmigungsverfahren und zur Bauüberwachung sowie ökologische, soziale und ästhetische Bestimmungen für das Bauen. Einzelne Teilbereiche sind durch Rechtsverordnungen geregelt, z. B. Bauvorlage-, Bauprüf-, Hochhaus-, Garagen, Gaststättenbau-, Geschäftshaus-, Versammlungsstätten-, Camping- und Wochenendplatz-, Feuerungs- oder Krankenhausbauverordnungen (in NRW zusammengefasst in der SBauVO v. 2.12.2016, GV NRW 2017, S. 2, 120, zuletzt geändert durch VO v. 2.8.2019, GV NRW S. 488, 2020, S. 148, eine weitere Novelle ist in Vorbereitung vgl. näher Abschnitt E).

Rechtsquellen des Bauordnungsrechts		
Landesbauordnung	Verschiedene Rechtsverordnungen, z. B. die BauPrüfVO, Sonderbauvorschriften, Feuerungsverordnung usw.	Technische Baubestimmungen, regelmäßig durch eine Verwaltungsvorschrift öffentlich eingeführt
Örtliche Bauvorschriften, ggf. in einem Bebauungsplan aufgenommen	Verwaltungsvorschriften bzw. Handlungsempfehlungen des zuständigen Fachministeriums	Erlasse der Obersten Bauaufsicht

Im **Bürohaus-Fall** erfolgt die Stilllegungsverfügung aus bauplanungs- und bauordnungsrechtlichen Gründen. Aufgrund des Bauordnungsrechts ermächtigt schon die fehlende Baugenehmigung (sog. formelle Illegalität) die Bauaufsichtsbehörde zu dieser Maßnahme. Denn eine wesentliche Funktion der Baugenehmigung ist sicherzustellen, dass ein Bauvorhaben den Anforderungen genügt, die im Interesse der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (z. B. Standfestigkeit) an eine bauliche Anlage zu stellen sind. Solange eine Überprüfung in dieser Hinsicht anhand eines mit Bauunterlagen versehenen Antrags auf Baugenehmigung nicht erfolgen kann, hat die Bauaufsichtsbehörde das Recht und die Pflicht zur Stilllegung (Ermächtigungsgrundlage in NRW: § 81 BauO NRW). Neben der Einhaltung bauordnungsrechtlicher Vorschriften dienen die bauordnungsrechtlichen Maßnahmen – wie Baugenehmigung und bauaufsichtliche Verfügung – der Durchsetzung des Bauplanungsrechts. Im vorliegenden Fall hätte aus bauplanungsrechtlichen Gründen eine Baugenehmigung auch dann nicht erteilt werden können, wenn sie ordnungsgemäß beantragt worden wäre, denn der Bebauungsplan (Bauleitplan) lässt die von A beabsichtigte massive Bebauung des Grundstücks nicht zu (sog. materielle Illegalität).

## Abschnitt B: Raumordnungs- und Landesplanungsrecht

Die ständig steigenden individuellen und sozialen Ansprüche der Gesellschaft bedingen eine intensive Nutzung des knappen und nicht vermehrbaren Raumes. **Sinn und Ziel der Raumordnung** ist es dementsprechend, diese Raumnutzungsansprüche bestmöglich zu harmonisieren und zu koordinieren, um zu verhindern, dass unnötig zu viel Fläche in Anspruch genommen wird, dass ferner ein und dasselbe Gebiet von verschiedenen Trägern öffentlicher Verwaltung mehrfach „überplant“ wird und um im Interesse der Bevölkerung und des Umweltschutzes für eine ausgewogene Verteilung der Daseinsfunktionen (Wohnen, Arbeiten, Erholen) im Gesamtraum Sorge zu tragen. Damit verwirklicht die Raumordnung eine wesentliche Aufgabe des modernen sozialen Rechtsstaates. **1**

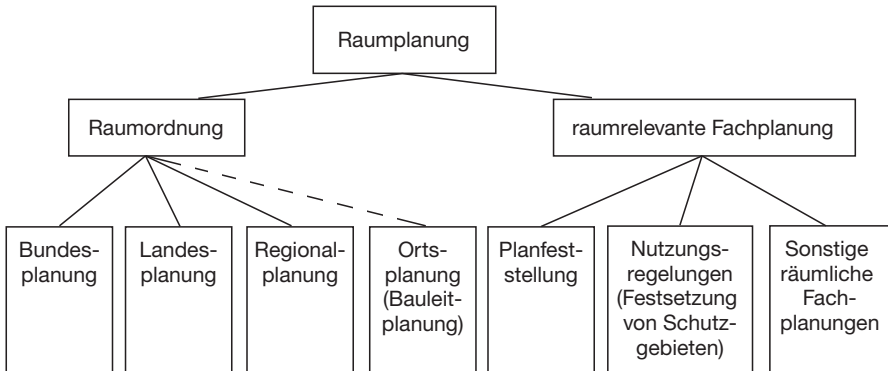
Die Rahmenbedingungen der Raumentwicklung in Deutschland sind geprägt durch die großräumigen Ungleichgewichte zwischen den einzelnen Regionen und der jeweiligen demografischen Entwicklung. Zugleich stellen die wachsende Integration in der Europäischen Union und ihre Harmonisierung sowie die grundlegend veränderte Situation in Mittel- und Osteuropa große Herausforderungen für die Raumordnungspolitik dar. Dabei sind Aufgaben zu lösen, die in einem erheblichen Spannungsverhältnis zueinanderstehen: Auf der einen Seite geht es um den Schutz der Umwelt als Lebensgrundlage (vgl. hierzu auch: Art. 20a GG). Dem gegenüber muss die Position des Wirtschaftsstandortes Deutschland gesichert und ausgebaut werden. Dabei sind insbesondere folgende wichtige Faktoren von Bedeutung: Migrationsbewegungen, Entwicklungen am Arbeitsmarkt, Ausbau und Verbesserung der Infrastruktur, der Verkehrswege und der Kommunikation insbesondere auch im Hinblick auf das Zusammenwachsen Europas, die Entwicklung sogenannter „Städtenetze“ und eine Verstärkung der Kooperation im regionalen Zusammenhang. **2**

Da die Raumordnung wie alle Planungen auch in die Zukunft wirken soll, ist sie notwendigerweise mit Risiken und Unsicherheiten verbunden. Der Plangeber kann bei der Sammlung und Bewertung des bestehenden Planungsmaterials zwar meist von gesicherten Erkenntnissen ausgehen. Je weiter die **Planungsprognose** aber in die Zukunft wirken soll, desto geringer werden die Aussichten, dass die Tatsachen und die Wertungen noch Bestand haben werden. Deshalb ist jede Planung nach bestimmten Zeitabläufen zu überprüfen und – soweit Rechte noch nicht entstanden sind – gegebenenfalls anzupassen. **3**

### 1. Begriff und Charakterisierung der Raumordnung

Der Begriff der Raumordnung ist nicht gesetzlich definiert. Sowohl das Bundesraumordnungsgesetz als auch die Planungsgesetze der Länder setzen ihn voraus und beschränken sich im Wesentlichen darauf, die allgemeinen Aufgaben, Leitvorstellungen, Ziele und Grundsätze der Raumordnung zu bestimmen. Bei allen terminologischen Unterschieden im Einzelnen kann **Raumordnung** als übergeordnete, überörtliche und fachlich zusammenfassende Planung für eine den sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Erfordernissen entsprechende Ordnung des Raumes bezeichnet werden. Raumordnung ist übergeordnet, weil sie in der Planungshierarchie auf einer höheren Ebene angesiedelt ist. Sie ist ferner überörtlich, weil sie – zumindest in ihren Auswirkungen – über die Fläche einer einzelnen Gemeinde anders als die Bauleitplanung hinausgeht. **4**

Und sie ist schließlich zusammenfassend, weil sie Fachplanungen und Bauleitplanung miteinander in Einklang bringt. Das Merkmal „zusammenfassend“ grenzt den Begriff der Raumordnung von dem der raumrelevanten Fachplanung ab. Während die **raumrelevante Fachplanung** die planerische Gestaltung des Raumes vornehmlich unter einem besonderen und isolierten Sach Gesichtspunkt (z. B. Straßenverkehr, Wasserwirtschaft/ Abfallbeseitigung) sieht, bezieht sich Raumordnung nicht nur auf die Belange solcher einzelnen Sachbereiche. Ihre „überfachliche“ Konzeption bedingt vielmehr, dass die verschiedenartigsten Interessen und Bedürfnisse ausgeglichen werden, um sie auf einen bestimmten Raum zu projizieren. Die einzelnen Fach- und Ortsplanungen sollen sich dann im Rahmen dieser raumordnerischen Gesamtkonzeptionen entfalten. Vgl. zum System der Raumplanung das folgende Schaubild:



**Abb. 1:** System der Raumplanung

Man unterscheidet herkömmlich vier **Planungsstufen**:

- 1) Bundesraumordnung,
- 2) die Landesplanung,
- 3) die Regionalplanung,
- 4) die Ortsplanung (Bauleitplanung: Flächennutzungs- und Bebauungsplanung).

Zur Ortsplanung bzw. Bauleitplanung vgl. näher unten C 1–C 2. Diese ist an sich kein echter Unterfall der Raumordnungsplanung, sondern Bestandteil der städtebaulichen Planung. Die Bauleitplanung wird demgemäß auch nicht im Bundesraumordnungsgesetz oder in den Landesplanungsgesetzen geregelt, sondern im Wesentlichen im Baugesetzbuch. Der Bezug der Bauleitplanung zur Raumordnung ist jedoch so eng, dass es immerhin gerechtfertigt ist, sie in das Planungsstufensystem der Raumordnung einzubeziehen.

- 5 Betrachtet man die Anzahl der Planungen, so ergibt sich, dass die Festlegungen der Bundesraumordnung in **einem** Gesetz erfolgen, während auf der untersten Stufe der Bebauungspläne – bedingt durch die Anzahl der Gemeinden in der Bundesrepublik und durch die Häufigkeit der Bebauungspläne jeweils in den Gemeinden – **zahlreiche** Pläne bestehen. Stellt man auf den Inhalt ab, so ist festzustellen, dass die Ausweisungen, Darstellungen und Festsetzungen immer feiner und genauer werden, je weiter man nach unten geht. Man spricht daher bei diesem System auch von einer **Planungspyramide**.
- 6 Die vier Planungsstufen sind alle – wenn auch auf den verschiedenen Ebenen – auf denselben Raum bezogen. Damit die Raumplanungen der einzelnen Ebenen sich nicht gegenseitig widersprechen, ist durch das Bundesraumordnungsgesetz (ROG), die Landesplanungsgesetze und das Baugesetzbuch (BauGB) ein geschlossenes Verfahrens- und Rechtssystem entwickelt worden. Danach wird die Planung der unteren Stufe, insbesondere die örtliche Planung, so mit der Planung der höheren Stufe verzahnt, dass die

übergeordnete Planung nicht von unten her durchkreuzt werden kann. Es wird aber auch Vorsorge getroffen, dass die unteren Stufen bei ihrer Planung nicht in ihrer verfassungsrechtlich verbürgten Eigenentfaltung beeinträchtigt werden (vgl. u. a. §§ 4, 5, 14, 15 ROG, § 1 IV BauGB; näher unten B 2.4 und C 1.3).

## 2. Raumordnungsgesetz des Bundes

### 2.1 Verfassungsrechtliche Fragen und Rechtsqualität

Für die länderübergreifenden Zusammenhänge der Raumplanung liegt die Gesetzgebungskompetenz kraft Natur der Sache zur Gesetzgebung in vollem Umfang beim Bund (BVerfG, Urteil v. 30.10.1962, BVerfGE Bd. 15 S. 1 (16)). „Raumordnung kann nicht an den Grenzen der Länder haltmachen. Erkennt man Raumordnung als eine notwendige Aufgabe des modernen Staates an, dann ist der größte zu ordnende und zu gestaltende Raum das gesamte Staatsgebiet. Im Bundesstaat muss es also auch eine Raumplanung für den Gesamtstaat geben. Die Zuständigkeit zu ihrer gesetzlichen Regelung kommt nach der Natur der Sache dem Bund als eine ausschließliche und Vollkompetenz zu.

Soweit es im Übrigen um die Raumordnung innerhalb der Bundesrepublik Deutschland – also mit Wirkung auch für die Länder – geht, ist seit der Föderalismusreform im Jahre 2006 die Raumordnung Bestandteil der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74 I Nr. 31 GG). Das bedeutet, dass die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung haben, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat (Art. 72 I GG).

Es ergibt sich also, dass der Bund regeln könnte

- kraft ausschließlicher Kompetenz die eigene Bundesplanung vollständig,
- kraft konkurrierender Gesetzgebung die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland.

Mit diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben ist das **Raumordnungsgesetz (ROG)** vom 22.12.2008 (BGBl. I S. 2986), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 22.3.2023 (BGBl. I Nr. 88), erlassen worden. Es unterscheidet wie folgt: Abschnitt 1 regelt die für die Raumordnung in Bund und Ländern gleichermaßen geltende Aufgabenbeschreibung, Leitvorstellungen, Grundsätze, Begriffsbestimmungen und Bindungswirkungen. Abschnitt 2 regelt die Raumordnung in den Ländern und Abschnitt 3 die Raumordnung im Bund.

### 2.2 Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung

§ 1 ROG enthält eine allgemeine Bestimmung über Sinn und Zweck der Raumordnung. Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung sind es danach, das Gesamtgebiet der Bundesrepublik Deutschland und seiner Teilräume durch zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Raumordnungspläne, durch raumordnerische Zusammenarbeit und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern. Leitvorstellung bei der Erfüllung dieser Aufgaben ist gem. § 1 II ROG eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt.

Anders als die Grundsätze des § 2 ROG, die bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen insoweit **beachtet** werden müssen, als sie durch Festlegungen in Raumordnungsplänen konkretisiert sind, enthalten die Leitvorstellungen des § 1 ROG allgemeine