

Susan Grotefels

Baurecht

S. 161 bis 171

URN: urn:nbn:de: 0156-5599142



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55993>

Baurecht

Gliederung

- 1 Öffentliches und privates Baurecht
- 2 Entwicklung des öffentlichen Baurechts
- 3 Städtebaurecht
- 4 Bauordnungsrecht

Literatur

Das Baurecht umfasst sowohl privatrechtliche als auch öffentlich-rechtliche Vorschriften, die sich mit Art und Ausmaß der baulichen Nutzung eines Grundstücks, der kommunalen Ordnung der Bebauung und den Rechtsverhältnissen der an der Erstellung eines Vorhabens Beteiligten befassen.

1 Öffentliches und privates Baurecht

Beim Baurecht muss zwischen den öffentlichen und privaten Rechtsgebieten unterschieden werden, die weitgehend selbstständig nebeneinanderstehen, sich aber durchaus auch überschneiden können (BGH, Urteil vom 26.02.1993, Az. V ZR 74/92, BGHZ 122, 1; Finkelnburg/Ortloff/Kment 2011: § 1, Rn. 9 ff.; Stollmann 2015: § 1, Rn. 1, 8 ff.).

1.1 Privates Baurecht

Inhalt des privaten Baurechts sind die zivilrechtlichen Rechtsbeziehungen zwischen den Bürgern vornehmlich hinsichtlich des Baugeschehens und im Zusammenhang mit der Nutzung von Grund und Boden. Dazu gehören auch Fragen zu den Grenzen, in denen ein Grundstück von Privaten genutzt werden darf (Battis/Krautzberger/Löhr 2014: Einl. Rn. 2). Dem privaten Baurecht sind dementsprechend zunächst Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) (▷ *Bodenrecht*), insbesondere die §§ 903 ff. des Bürgerlichen Gesetzbuchs über die bürgerlich-rechtliche Baufreiheit, zuzurechnen. Danach kann der Eigentümer einer Sache über diese frei verfügen, soweit nicht Gesetz oder Rechte Dritter entgegenstehen. So kann er z. B. grundsätzlich sein Grundstück bebauen oder nutzen, wie er möchte. Allerdings enthalten die zivilrechtlichen Vorschriften auch Schranken dieser Baufreiheit, so darf beispielsweise regelmäßig keine gefährliche Anlage errichtet werden (§ 907 BGB). Zum privaten Baurecht gehören auch die Nachbarrechtsgesetze der Länder über den Interessenausgleich zwischen Privaten, die Bestimmungen z. B. über Licht-, Fenster- und Traufrechte, Grenzwände, Bodenerhöhungen, Einfriedungen oder Grenzabstände für Anpflanzungen enthalten (Battis 2014: Rn. 8). Weiterhin wird dem privaten Baurecht auch das Bauvertragsrecht zugeordnet, das sich mit vertraglichen Ansprüchen der am Baugeschehen Beteiligten wie mit denen des Bauherrn, des Bauunternehmers oder des Architekten befasst, insbesondere mit Vorschriften der Honorarordnung für Architekten (HOAI), des Vergaberechts über die Vergabe von Bauvorhaben der öffentlichen Hand und die Haftung für Baumängel (nur noch Verdingungsordnung für Bauleistungen VOB/B; frühere VOB/A jetzt in §§ 97 ff. des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und damit öffentlich-rechtlich) oder des Bürgerlichen Gesetzbuchs über den Werkvertrag (§§ 631 ff. BGB) (Battis 2014: Rn. 9).

Schließlich können mithilfe privatrechtlicher Vereinbarungen bauleitplanerische Festlegungen durchaus unterstützt werden. Allerdings darf das ▷ *Planungsrecht* nicht durch die „Flucht ins Privatrecht“ umgangen werden (Finkelnburg/Ortloff/Kment 2011: § 1, Rn. 6 ff. m. w. N.). Problematisch kann die Abgrenzung zum öffentlichen Baurecht besonders bei den Abwehransprüchen etwa unter Nachbarn sein. Hier muss allerdings gerade mit Blick auf die unterschiedlichen Rechtswege zum Zivilgericht oder Verwaltungsgericht eine klare Trennung vorgenommen werden (Stollmann 2015: § 1, Rn. 4, 12). Die Abwehransprüche können durchaus zweispurig geltend gemacht werden. Die Vorschriften des öffentlichen Rechts sind im privaten Baurecht weitgehend ohne Bedeutung. Selbst wenn ein Vorhaben nach öffentlich-rechtlichen Vorschriften zulässig ist, kann es dennoch aus zivilrechtlichen Gründen unterbunden werden (BGH, Urteil vom 06.07.2001, Az. VZR 246/00, UPR 2001, 440f.; Stollmann 2015: § 1, Rn. 9). Die Baugenehmigung ergeht wiederum „unbeschadet der privaten Rechte Dritter“ (z. B. § 75 Abs. 3 S. 1 Bauordnung Nordrhein-Westfalen (BauO NRW)). Geprüft wird dabei nur die Vereinbarkeit mit dem öffentlichen Recht, nicht mit dem Privatrecht (Finkelnburg/Ortloff/Kment 2011: § 1, Rn. 9; vgl. aber zur Versagung der

Baugenehmigung aufgrund zivilrechtlicher Gründe BVerwG, Urteil vom 23.03.1973, Az. IV C 49.71, BVerwGE 42, 115). Dies gilt ebenso für die Rechtmäßigkeitsprüfung im Rahmen der Eingriffsbefugnisse nach den Landesbauordnungen. Die Bauaufsichtsbehörde kann also beispielsweise durch einen Verwaltungsakt die Einhaltung des Privatrechts nicht erzwingen.

1.2 Öffentliches Baurecht

Das öffentliche Baurecht umfasst die Vorschriften über Zulässigkeit und Grenzen, über Ordnung und Förderung der Nutzung von Grund und Boden durch bauliche Anlagen, und zwar vornehmlich im Hinblick auf deren Errichtung, bestimmungsgemäße Nutzung sowie wesentliche Veränderung und Beseitigung (Battis/Krautzberger/Löhr 2014: Einl. Rn. 1; Hoppe/Bönker/Grotefels 2010: § 1, Rn. 1). Es dient dem Ausgleich zwischen der Baufreiheit des Grundstückseigentümers und dem Interesse der Allgemeinheit an einer sozialverträglichen Nutzung des Bodens. Im Wesentlichen enthält das öffentliche Baurecht daher Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums im Sinne des Art. 14 Abs. 1 und Abs. 2 Grundgesetz (GG) und wenige Regelungen über eine entschädigungspflichtige Enteignung im Sinne des Art. 14 Abs. 3 GG (▷ *Verfassungsrechtliche Grundlagen der Raumplanung*; ▷ *Eigentumsgarantie*).

Die im öffentlichen Baurecht zentral geregelten Bauleitpläne sind gemäß § 2 Abs. 1 S. 1 des Baugesetzbuchs (BauGB) von den Gemeinden in eigener Verantwortung aufzustellen. Diese Regelung konkretisiert die Planungshoheit der Gemeinden als Ausdruck der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie gemäß Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG.

Beim öffentlichen Baurecht, das dem besonderen Verwaltungsrecht zugeordnet werden kann, wird zwischen zwei Rechtsgebieten unterschieden: dem Städtebaurecht und dem Bauordnungsrecht. Grund dafür ist, dass die Gesetzgebungskompetenz nach dem Grundgesetz zwischen Bund und Ländern aufgeteilt ist. Das Städtebaurecht bzw. Bauplanungsrecht ist flächenbezogen und legt die rechtliche Qualität des Bodens und seine Nutzbarkeit innerhalb einer Gemeinde fest (Hoppe/Bönker/Grotefels 2010: § 1, Rn. 5 ff.). Es wird dem Bodenrecht zugeordnet, für das dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 72, 74 Abs. 1 Nr. 18 GG zukommt. Davon hat der Bundesgesetzgeber mit dem BauGB umfassend Gebrauch gemacht (Battis/Krautzberger/Löhr 2014: Einl. Rn. 10; Battis 2014: Rn. 3). Das Bauordnungsrecht der Länder beinhaltet Anforderungen insbesondere an ein konkretes Bauwerk und ist damit objektbezogen (Hoppe/Bönker/Grotefels 2010: § 1, Rn. 9 ff.). Mangels einer ausdrücklichen Zuständigkeit des Bundes beruht die Länderkompetenz zur Gesetzgebung hierfür auf den allgemeinen Regelungen der Art. 30, 70 Abs. 1 GG.

Neben dem Städtebaurecht einerseits und dem Bauordnungsrecht andererseits gibt es auf Bundes- und Landesebene noch sonstige baurechtsrelevante Vorschriften, z. B. im Fernstraßenrecht, Immissionsschutzrecht (▷ *Immissionsschutz*), Energierecht, Wasserhaushaltsrecht, Luftverkehrsrecht (▷ *Luftverkehr*), Bodenschutzrecht (▷ *Bodenschutz*), Naturschutzrecht (▷ *Naturschutz*), Recht über die Umweltverträglichkeitsprüfung (▷ *Umweltprüfung*) oder Denkmalschutzrecht (▷ *Denkmalschutz/Denkmalpflege*).

2 Entwicklung des öffentlichen Baurechts

Das öffentliche Baurecht hat seine Wurzeln im Preußischen Baurecht des 19. Jahrhunderts (▷ *Geschichte der Stadtplanung*), das bereits einen Grundsatz der Baufreiheit enthielt (Finkelnburg/Ortloff/Kment 2011: § 2, Rn. 3; Battis 2014: Rn. 12 ff.). Das Preußische Fluchtliniengesetz von 1875 (Preußische Gesetzessammlung 1875: 561) bot außerdem erstmals stadtplanerische Ansätze. Das berühmte Kreuzbergerurteil des Preußischen Oberverwaltungsgerichts (vom 14.06.1882, Az. II.B.23/82, PrOVG 9, 353, Neuabdruck in der Zeitschrift Deutsches Verwaltungsblatt 1985: 216 ff.) äußerte sich dann u. a. zu den Aufgaben der Baupolizei. Die Inhalte des Fluchtliniengesetzes wurden erst viele Jahre später im Preußischen Wohnungsgesetz von 1918 (Preußische Gesetzessammlung Nr. 9) u. a. durch Festlegungsmöglichkeiten zu Art und Maß der baulichen Nutzung ausgeweitet. Im Dritten Reich gab es ein reichseinheitliches Städtebaurecht, das allerdings auf viele einzelne Rechtsquellen verteilt war und nach Ende des Zweiten Weltkriegs zunächst weiterhin Anwendung fand. Sodann wurden sowohl in den meisten Bundesländern der Bundesrepublik Deutschland als auch in der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) Aufbaugesetze für den Wiederaufbau der zerstörten Städte und die Beseitigung der Wohnungsnot erlassen. In der DDR bildete das Aufbaugesetz die wesentliche Grundlage des Baurechts (Deutsche Bauordnung (DBO) vom 02.10.1958, GBl. Sonderdruck Nr. 287; Battis 2014: Rn. 27).

Nach Klärung der Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen in einem Rechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichts vom 16.06.1954 (Az. 1 PBvV 9/92, BVerfGE 3, 407) wurden in der Bundesrepublik Deutschland einerseits auf Bundesebene 1960 das Bundesbaugesetz (BBauG) (BGBl. I, S. 341; Battis/Krautzberger/Löhr 2014: Einl. Rn. 11 ff.) sowie andererseits aufgrund einer von Bund und Ländern erarbeiteten Musterbauordnung in den Ländern nach und nach Landesbauordnungen erlassen. 1971 wurde das BBauG durch ein Städtebauförderungsgesetz (StBauFG vom 27.07.1971, BGBl. I, S. 1125) über Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen (Battis/Krautzberger/Löhr 2014: Einl. Rn. 15 ff.) ergänzt. Das Bundesbaugesetz und das Städtebauförderungsgesetz wurden nach mehreren Novellierungen schließlich 1986 im Baugesetzbuch (BauGB, BGBl. I, S. 2191, 2253) mit wesentlichen Änderungen besonders zur Stärkung der Kommunen zusammengefasst (Battis/Krautzberger/Löhr 2014: Einl. Rn. 20 ff. m. w. N.), wobei das Städtebauförderungsrecht (▷ *Städtebauförderung*) im Zweiten Kapitel (▷ *Besonderes Städtebaurecht*) seinen Niederschlag fand.

Noch in der DDR wurde aufgrund des Staatsvertrages vom 18.05.1990 die Bauplanungs- und Zulassungsverordnung (BauZVO, GBl. DDR I Nr. 45 S. 739) erlassen. Parallel dazu bedurfte es zunächst nur für die alten Bundesländer mit Blick auf Verfahrenserleichterungen eines Maßnahmegesetzes zum Baugesetzbuch vom 17.05.1990 (BauGB-MaßnG, Art. 2 des Wohnungsbau-Erleichterungsgesetzes, BGBl. I S. 926). Nach der Wiederherstellung der deutschen Einheit wurde das Investitionserleichterungs- und Wohnbaurandgesetz (vom 22.04.1993, BGBl. I S. 466) erlassen. Ein einheitliches Städtebaurecht wurde schließlich wieder im Jahr 1998 mit wesentlichen Änderungen (z. B. Zusammenarbeit mit Privaten, weitgehende Abschaffung der Teilungsgenehmigung) durch das Bau- und Raumordnungsgesetz (BauROG vom 18.08.1997, BGBl. I S. 2081) geschaffen.

Das Städtebaurecht wird im Übrigen seit den 1980er Jahren durch das europäische Recht zum Umweltschutz stark beeinflusst (EU; ▷ *Europäische Union*). Hier sind die Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG, ABl. Nr. L 175, S. 40), die UVP-Änderungsrichtlinie vom 03.03.1997 (97/11/EG, ABl. Nr. 73, S. 5), die Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme vom 27.06.2001 (2001/42/EG, ABl. Nr. L 197, S. 30), die FFH-Richtlinie vom 21.05.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (92/43/EWG, ABl. Nr. L 206, S. 7) und die Vogelschutzrichtlinie (Richtlinie vom 02.04.1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten 79/409/EWG, ABl. Nr. L 103, S. 1) hervorzuheben, die wesentliche Novellierungen gerade des Städtebaurechts erforderlich gemacht haben. Dies wurde 2004 besonders deutlich mit dem Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau, BGBl. I S. 1359), das darüber hinaus allerdings auch Regelungen zur Planerhaltung, zum ▷ *Stadtumbau* und zur Sozialen Stadt (▷ *Soziale Stadt*) mit sich brachte.

Die Novellierungen im Jahr 2007 (Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte vom 21.12.2006, BGBl. I S. 3316) und vom 11.06.2013 (Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und zur weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts, BGBl. I S. 1548; s. auch Uechtritz 2013: 1354 ff.; Krautberger/Stüer 2013: 805 ff.) dienten dazu, durch verschiedene Regelungen (z. B. beschleunigtes Verfahren für Bebauungspläne, § 13a BauGB; Sicherung zentraler Versorgungsbereiche, §§ 5 Abs. 2d, 9 Abs. 2a BauGB; Rückbaubebauung bei Schrottimmobilien) die ▷ *Innenentwicklung* der Städte zu fördern. Zwischenzeitlich wurde im Jahr 2011 das Städtebaurecht im Hinblick auf ▷ *Klimaschutz* und ▷ *Klimaanpassung*, z. B. durch die Erweiterung des Festsetzungskatalogs für den Bebauungsplan, novelliert (Gesetz vom 22.07.2011, BGBl. I S. 1509; s. auch Kment 2012: 1125 ff.; Mitschang 2012: 134 ff.; Söfker 2011: 541 ff.). Dann wurde das Städtebaurecht gleich zweimal mit Blick auf die erleichterte Unterbringung von Flüchtlingen geändert, indem u. a. die Vorschriften über die Befreiung erweitert und befristete Regelungen in § 246 BauGB eingeführt wurden (Gesetz vom 20.11.2014, BGBl. I S. 1748; siehe auch Kment 2015: 211 ff.; Scheidler 2015: 1406 ff.; Gesetz vom 20.10.2015, BGBl. I 1722; siehe auch Battis/Mitschang/Reidt 2015: 1633 ff.; Krautberger/Stüer 2015: 73 ff.; Krautberger/Stüer 2016: 95 ff.). Die jüngste Novellierung durch das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt (Deutscher Bundestag 2017) soll u. a. der Umsetzung einer Änderungsrichtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung, der Einführung einer neuen Gebietskategorie „Urbanes Gebiet“, der kommunalen Steuerungsmöglichkeiten bei Ferienwohnungen, flankierenden Regelungen zur Änderung des Immissionsschutzrechts sowie der Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren zur Aufstellung von Bebauungsplänen dienen.

3 Städtebaurecht

Das flächenbezogene Städtebaurecht wird im Wesentlichen durch das Baugesetzbuch (BauGB) des Bundes geprägt, dessen Zielsetzung eine geordnete nachhaltige städtebauliche Entwicklung und Ordnung und damit auch der Ausgleich zwischen öffentlichen und privaten Interessen ist.

Aufgrund des Baugesetzbuchs sind die Baunutzungsverordnung (BauNVO), die Planzeichenverordnung (PlanZV) sowie die Immobilienwertermittlungsverordnung (ImmoWertV) erlassen worden (Hoppe/Bönker/Grotefels 2010: § 1, Rn. 6 ff.). Darüber hinaus ermächtigt das BauGB die Länder zu weiteren Ausführungsgesetzen oder -verordnungen (z. B. nach § 9 Abs. 4 oder § 246 BauGB). Die Gemeinden können aufgrund des BauGB Satzungen erlassen, z. B. Gestaltungssatzungen. Das Städtebaurecht kann entsprechend der Aufteilung des BauGB in das allgemeine und das besondere Städtebaurecht unterteilt werden (Strukturübersicht: Schmidt-Eichstaedt/Weyrauch/Zemke 2014: 101).

3.1 Allgemeines Städtebaurecht

Das allgemeine Städtebaurecht im Ersten Kapitel des Baugesetzbuchs wird auch als Stadtplanungsrecht oder als Bauplanungsrecht bezeichnet.

Das Bauplanungsrecht dient nach dem wegweisenden Baurechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, Beschluss vom 16.06.1954, Az. 1 PBvV 9/92, BVerfGE 3, 407, 425) dazu, die rechtliche Qualität des Bodens und dessen Nutzbarkeit festzulegen. Es dient dementsprechend der Vorbereitung, Leitung und Verwirklichung baulicher und sonstiger Nutzungen der Grundstücke. Die Rechtsqualität des Bodens wird dabei insbesondere durch Bauleitpläne festgelegt. Kerninstrument des Bauplanungsrechts ist also die *Bauleitplanung*. Dementsprechend regeln die bauplanungsrechtlichen Vorschriften im Ersten Teil des allgemeinen Städtebaurechts (§§ 1 ff. BauGB) die Vorbereitung und Leitung der baulichen und sonstigen Nutzungen der Grundstücke durch Pläne, die die Rechtsqualität des Bodens festlegen, also im Wesentlichen durch den *Flächennutzungsplan* und den *Bebauungsplan*. Hier finden auch Vorschriften zu Umweltschutz sowie Klimaschutz und Klimaanpassung ihren besonderen Niederschlag. In Ergänzung dazu wird die Zusammenarbeit mit Privaten über städtebauliche Verträge geregelt (§§ 11 f. BauGB).

Die Vorschriften über Art und Maß der baulichen Nutzung, Bauweise und überbaubare Grundstücksflächen als Festlegungsmöglichkeiten in den Bauleitplänen (§§ 5 Abs. 2 Nr. 1, 9 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BauGB) werden in der BauNVO näher bestimmt und differenziert. Für ältere Pläne ist die jeweils bei Erlass geltende BauNVO anzuwenden (Hoppe/Bönker/Grotefels 2010: § 1, Rn. 6 und § 6, Rn. 1 ff.; Erbguth/Schubert 2015: § 1, Rn. 6).

Daneben gibt es das die Bauleitplanung begleitende Instrumentarium der Plansicherung (Zweiter Teil: §§ 14 ff. BauGB; *Plansicherung im Städtebau*) sowie der Planverwirklichung (Dritter bis Sechster Teil: §§ 29 ff. BauGB; *Planverwirklichung im Städtebau*). Zentrale Normen sind hier zunächst die §§ 29 ff. BauGB (Dritter Teil) über die Zulässigkeit von Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplans (*Zulässigkeit von Vorhaben im Baurecht*). In Gebieten, für die kein Bebauungsplan existiert, wird die geordnete städtebauliche Entwicklung durch die sogenannten Planersatznormen der §§ 34, 35 BauGB gewährleistet. Zu den planverwirklichenden Regelungen können ferner diejenigen über die Planentschädigung (§§ 39 ff. BauGB), über die Bodenordnung, also die Umlegung (Vierter Teil: §§ 45 ff. BauGB), über die Enteignung (Fünfter Teil: §§ 85 ff. BauGB) sowie über die *Erschließung* (Sechster Teil: §§ 123 ff. BauGB) gerechnet werden. Der Siebte Teil des allgemeinen Städtebaurechts über Maßnahmen für den Naturschutz dient der Verzahnung der naturschutzrechtlichen *Eingriffsregelung* mit dem Städtebaurecht (Jarass/Kment 2013: § 135a, Rn. 1).

3.2 Besonderes Städtebaurecht

Das besondere Städtebaurecht beinhaltet Spezialregelungen zur Bewältigung besonderer städtebaulicher Problemlagen (Erbguth/Schubert 2015: § 1, Rn. 5). So regelt es vornehmlich die städtebauliche Sanierung und Städtebauförderung (Erster Teil: §§ 136 ff. BauGB) sowie Entwicklung (Zweiter Teil: § 165 ff. BauGB; ▷ *Stadtentwicklung*; ▷ *Stadtentwicklungsplanung*) zur Verbesserung oder Umgestaltung eines Gebietes in der Kommune, den Stadtbau (Dritter Teil: § 171a ff. BauGB) zu verfahrensmäßig leichteren und flexibleren Maßnahmen in diesem Bereich (Jarass/Kment 2013: § 171a, Rn. 3 ff.) sowie Maßnahmen der Sozialen Stadt (Vierter Teil: § 171e BauGB) zur städtebaulichen Unterstützung sozialer und wirtschaftlicher Maßnahmen und die Erhaltung (Sechster Teil: § 172 ff. BauGB).

Neben dem allgemeinen und besonderen Städtebaurecht enthält das BauGB Vorschriften über die Wertermittlung, Zuständigkeiten und Verfahren, Planerhaltung, Baulandgerichtsverfahren sowie Überleitungs- und Schlussvorschriften.

3.3 Städtebaurecht als Teil des Raumplanungsrechts

Das Städtebaurecht bzw. Bauplanungsrecht ist Teil des Raumplanungsrechts (Erbguth/Schubert 2015: § 3, Rn. 1 ff.). Unter dem Oberbegriff der ▷ *Raumplanung* lässt sich die räumliche Planung der öffentlichen Hand auf allen Ebenen und Sachgebieten verstehen (Hoppe/Bönker/Grotefels 2010: § 1, Rn. 2). Dabei wird unterschieden zwischen der raumbezogenen Gesamtplanung und den raumbezogenen Fachplanungen (▷ *Fachplanungen*, *raumwirksame*; Durner 2005: 33 m. w. N.; Erbguth/Schubert 2015: § 3, Rn. 1). Die raumbezogene Gesamtplanung koordiniert im Sinne ihres umfassenden Ansatzes zur Gesamtentwicklung eines Raumes zusammenfassend und fachübergreifend alle dort auftretenden Raumansprüche und Belange. Die Fachplanungen hingegen dienen der planerischen Bewältigung sektoraler Aufgaben- und Problemfelder (Hoppe/Bönker/Grotefels 2010: § 1, Rn. 3 f.), die in Fachgesetzen geregelt werden. Dazu zählen z. B. die Straßenplanung, der Luftverkehr, die Energieleitungen oder der Naturschutz.

Die Gesamtplanung umfasst die ▷ *Raumordnung*, die vornehmlich durch das Raumordnungsgesetz (ROG) und die Landesplanungsgesetze geregelt wird, und die Bauleitplanung, die ihre Rechtsgrundlagen, wie bereits erläutert, im Städtebaurecht findet. Ist die Raumordnung die zusammenfassende, fachübergreifende Planung auf überörtlicher Ebene, so stellt die Bauleitplanung die Gesamtplanung auf kommunaler Ebene dar. Das Verhältnis von Raumordnung und Bauleitplanung ist kein hierarchisches, sondern wird bestimmt durch das ▷ *Gegenstromprinzip* (§ 1 Abs. 3 ROG), durch die Pflicht zur Anpassung der Bauleitpläne an ▷ *Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung* (§ 1 Abs. 4 BauGB) oder andere spezielle Raumordnungsklauseln (§ 35 Abs. 3 S. 2, 3 BauGB), aber auch wesentlich durch Beteiligungsregelungen im ROG und BauGB. Die Fachplanung als sektorale Planung ist hingegen nicht nur auf örtlicher Ebene, sondern auf jeder Planungsebene angesiedelt. Das Verhältnis von Fachplanung und Bauleitplanung wird einerseits ebenfalls durch Beteiligungsregeln im BauGB und in den Fachgesetzen geprägt, andererseits beispielsweise durch eine Privilegierung der Fachplanungen in §§ 37, 38 BauGB oder eine Anpassungspflicht für die Fachplanungen in § 7 BauGB (Kümper 2012: 631 ff.; Kauch/Roer 1997: 37 ff.).

4 Bauordnungsrecht

Das Bauordnungsrecht regelt in Abgrenzung zum flächenbezogenen Städtebaurecht objektbezogen die Anforderungen an die konkrete bauliche Anlage oder an Baustoffe. Es dient damit überwiegend der Abwehr von Gefahren, die von baulichen Anlagen für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, insbesondere Leben und Gesundheit, ausgehen können (BVerfG, Beschluss vom 16.06.1954, Az. 1 PBvV 9/92, BVerfGE 3, 407, 415). Darüber hinaus enthält es Regelungen zur Verhütung von Verunstaltungen sowie zur Sicherung sozialer und ökologischer Standards für ein gesundes > *Wohnen* und Arbeiten (Battis/Krautzberger/Löhr 2014: Einl. Rn. 6; Battis 2014: Rn. 4; Hoppe/Bönker/Grotefels 2010: § 1, Rn. 9 und § 15, Rn. 1). Von ihrer Gesetzgebungskompetenz haben alle 16 Bundesländer durch den Erlass von Landesbauordnungen Gebrauch gemacht. Das Vorbild dafür, die Musterbauordnung, wurde von der Bauministerkonferenz erlassen und wird regelmäßig überarbeitet. Sie soll der Rechtsvereinheitlichung dienen, weist im Gegensatz zu den Landesbauordnungen aber keine Rechtsverbindlichkeit auf.

Darüber hinaus können aufgrund der landesrechtlichen Gesetze weitere Verordnungen (z. B. über Stellplätze) oder kommunale Satzungen erlassen werden. Außerdem spielen im Bauordnungsrecht technische Normen (DIN, VDI-Richtlinien) eine wesentliche Rolle im Zusammenhang mit der Planung und Ausführung von Bauvorhaben (Battis 2014: Rn. 7).

Beim Bauordnungsrecht wird zwischen dem materiellen und dem formellen Bauordnungsrecht unterschieden.

4.1 Materielles Bauordnungsrecht

Das materielle Bauordnungsrecht enthält in den vorderen Teilen der Landesbauordnungen die materiell-rechtlichen Anforderungen an bauliche Anlagen. Die Vorschriften rund um die Errichtung, Erhaltung, Änderung, Nutzung oder Instandsetzung, aber auch den Abbruch baulicher Anlagen befinden sich zumeist im ersten Teil der Landesbauordnungen. So gibt es Regelungen zu den Anforderungen an das Grundstück und seine Bebauung (z. B. Abstandsflächen), die bauliche Anlage und ihre Bestandteile (z. B. Wände oder Treppen) oder ihre besonderen Anlagen (z. B. Stellplätze, Ställe).

4.2 Formelles Bauordnungsrecht

Das formelle Bauordnungsrecht, das im hinteren Abschnitt der Landesbauordnungen angesiedelt ist, regelt die staatlichen Aufgaben und Befugnisse der Aufsichtsbehörden, zumeist der unteren Bauaufsichtsbehörden, sowie die Rechte und Pflichten der am Bau Beteiligten (z. B. Bauherren, Architekten oder Bauunternehmer). Des Weiteren beinhaltet es Regelungen zu bauaufsichtlichen Verfahren, insbesondere zur präventiven Kontrolle vor Baubeginn, vornehmlich zur Baugenehmigung, sowie zu den repressiven Eingriffen im Zusammenhang mit einer baulichen Anlage, wie Baueinstellung, Nutzungsuntersagung oder Beseitigung. Die Verfahren bedeuten einerseits den Vollzug des materiellen Bauordnungsrechts, andererseits der baurechtlichen Vorschriften im Baugesetzbuch, außerdem weiterer öffentlich-rechtlicher Vorschriften, z. B. des Immissionsschutzrechts, des Naturschutzrechts, des Denkmalschutzrechts oder des Wasserrechts. Dadurch kommt

es zu einer Verfahrenskonzentration, die parallele Genehmigungsverfahren für ein Bauvorhaben vermeidet. Allerdings gibt es seit Langem Deregulierungstendenzen, die zu einer Freistellung von der Genehmigungspflicht für eine Vielzahl von Vorhaben, zur Vereinfachung und Beschleunigung von Verfahren geführt haben. Ferner findet man zumeist Regelungen zur Baulast.

4.3 Verknüpfung von Bauordnungsrecht und Städtebaurecht

Das Baugenehmigungsverfahren stellt das wesentliche Bindeglied von Bauplanungs- und Bauordnungsrecht dar (Hoppe/Bönker/Grotefels 2010: § 1, Rn. 10; Battis 2014: Rn. 4). So ist die Baugenehmigung nach den Landesbauordnungen zu erteilen, wenn dem Vorhaben öffentlich-rechtliche Vorschriften nicht entgegenstehen. Mit öffentlich-rechtlichen Vorschriften sind vor allem das materielle Bauordnungsrecht und die §§ 29 ff. BauGB über die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben gemeint, aber auch die übrigen Vorschriften, insbesondere die bereits genannten. Auch bei einer Genehmigungsfreistellung ist dennoch sowohl das materielle Bauordnungsrecht als auch das Städtebaurecht auf das Vorhaben anzuwenden (Erbguth/Schubert 2015: § 1, Rn. 12 f.). Im Übrigen gibt es auch Überschneidungen bei den materiell-rechtlichen Anforderungen im Bauordnungs- und Städtebaurecht, z. B. zur Erschließung oder zu Abstandsflächen.

Literatur

- Battis, U. (2014): Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht. Stuttgart.
- Battis, U.; Krautzberger, M.; Löhr, R.-P. (2014): Baugesetzbuch, Kommentar. München.
- Battis, U.; Mitschang, S.; Reidt, O. (2015): Das Flüchtlingsunterbringungs-Maßnahmengesetz 2015. In: NVwZ - Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (23), 1633-1639.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2017): Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt. Drucksache 18/10942. Berlin.
- Durner, W. (2005): Konflikte räumlicher Planungen. Tübingen.
- Erbguth, W.; Schubert, M. (2015): Öffentliches Baurecht. Berlin.
- Finkelnburg, K.; Ortloff, K.-M.; Kment, M. (2011): Öffentliches Baurecht, Band I: Bauplanungsrecht. München.
- Hoppe, W.; Bönker, C.; Grotefels, S. (2010): Öffentliches Baurecht. München.
- Jarass, H. D.; Kment, M. (2013): Baugesetzbuch, Kommentar. München
- Kauch, P.; Roer, F. (1997): Das Verhältnis von Bauleitplanungen und Fachplanungen. Münster.
- Kment, M. (2012): Die Begleitung der Energiewende durch kommunale Bauleitplanung. In: DVBl. – Deutsches Verwaltungsblatt 127 (18), 1125-1130.

- Kment, M.; Berger, A. (2015): Aktuelle BauGB-Novelle 2014 – Gesetz über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen. In: BauR – Baurecht 46 (2), 211-220.
- Krautzberger, M.; Stüer, B. (2013): BauGB-Novelle 2013. In: DVBl – Deutsches Verwaltungsblatt 128 (13), 805-872.
- Krautzberger, M.; Stüer, B. (2015): BauGB-Novelle II: Erleichterte Unterbringung von Flüchtlingen. In: DVBl – Deutsches Verwaltungsblatt 130 (2), 73-79.
- Krautzberger, M.; Stüer, B. (2016): Die Flüchtlingsnovelle BauGB 2014/2015 – jenseits der Innenentwicklung? In: UPR – Umwelt- und Planungsrecht 36 (3), 95-100.
- Kümper, B. (2012): Flächennutzungsplan, Raumordnungsplan und Fachplan – Vertikale Anpassungs- und horizontale Koordinierungserfordernisse. In: ZfBR – Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht 35 (7), 631-641.
- Mitschang, S. (2012): Die Auswirkungen der Klimaschutz-Novelle auf die kommunale Bauleitplanung. In: DVBl – Deutsches Verwaltungsblatt 127 (3), 134-141.
- Scheidler, A. (2015): Die neue Befreiungsvorschrift des § 246 X BauGB und ihr Verhältnis zu § 31 II BauGB. In: NVwZ – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (20), 1406-1410.
- Schmidt-Eichstaedt, G.; Weyrauch, B.; Zemke, R. (2014): Städtebaurecht. Stuttgart.
- Söfker, W. (2011): Das Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden. In: ZfBR – Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht (6), 541-549.
- Stollmann, F. (2015): Öffentliches Baurecht. München.
- Uechtritz, M. (2013): Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts – „BauGB-Novelle 2013“. In: BauR – Baurecht (9), 1354- 1370.

Weiterführende Literatur

- Breuer, R. (1986): Zur Entstehungsgeschichte eines modernen Städtebaurechts in Deutschland. In: Die Verwaltung 19 (3), 305-337.
- Ehbrecht-Stüer, E.-M. (2000): Entwicklung des Städtebaurechts. In: Erbguth, W.; Oebbecke, Janbernd, Rengeling, H.-W.; Schulte, M. (Hrsg.): Planung. Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag. München, 39-73.
- Garrelmann, A. (2010): Die Entwicklung des Bauordnungsrechts. Arbeitsweisen der Landesgesetzgeber und wichtige Reformströmungen. Eine länderübergreifende Darstellung von Wirkungsweisen der Landesgesetzgebung. Frankfurt am Main.
- Hoppenberg, M.; de Witt, S. (Hrsg.) (2015): Handbuch des öffentlichen Baurechts. Loseblattsammlung, Stand Oktober 2015. München.

Krautzberger, M. (2010): 50 Jahre Städtebaurecht des Bundes. In: NVwZ – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (12), 729-733.

Stürer, B. (2015): Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts. München.

Bearbeitungsstand: 05/2017