

Franz-Joseph Peine

Öffentliches Baurecht

Grundzüge des Bauplanungs- und
Bauordnungsrechts unter Berücksichtigung des
Raumordnungs- und des Fachplanungsrechts

4., vollständig neu bearbeitete Auflage

Juristische Gesamtbibliothek
Technische Universität Darmstadt

B61920

Mohr Siebeck

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	XVII

Erster Teil: Einführende Feststellungen

§ 1	Planungsrecht und Raumplanungsrecht – Ausgangspunkte, Grundbegriffe	1
	A. Ausgangspunkte	1
	B. Planungsrechtliche Grundbegriffe	3
§ 2	Überblick über das Raumplanungsrecht	5
	A. Grund und Bedeutung des Raumplanungsrechts	5
	B. Raumplanungsrelevante Gesetzgebungskompetenzen und Normen ...	7
	C. Das Planungssystem	9
	D. Die Planungsinstrumente und ihre Rechtsnatur	12
	E. Die Planungsträger	14
	F. Die Harmonisierung der verschiedenen Pläne	14
	G. Der Rechtsschutz gegen Planungen	16
§ 3	Geschichtliche Hinweise	19
	A. Die Raumordnung	19
	B. Die Stadtplanung	21
	C. Die Fachplanung	28
§ 4	Europarecht	30
	A. Europäisches Raumordnungsrecht	31
	B. Europäisches Stadtplanungsrecht	32
	C. Europäisches Fachplanungsrecht	35
	D. Europäisches Bauordnungsrecht	36
§ 5	Literaturübersicht	36
	A. Allgemeine Literatur	36
	B. Raumordnungsrecht	37
	I. Kommentare zur Bundesraumordnung	37
	II. Kommentare zur Landesplanung	37
	III. Lehrbücher, Darstellungen in Sammelwerken und Monogra- phien	37
	C. Baurecht	38

I. Kommentare	38
II. Lehrbücher und Darstellungen in Sammelwerken	38
D. Bauordnungsrecht	39
I. Kommentare	39
II. Lehrbücher und Darstellungen in Sammelwerken	40
E. Sonstiges zum Baurecht	40
F. Straßenrecht	41
I. Kommentare zum Bundesrecht	41
II. Kommentare zum Landesstraßenrecht	41
III. Lehrbücher, Darstellungen in Sammelwerken und Monographien	41
G. Wasserrecht	42
I. Kommentare zum Bundesrecht	42
II. Kommentare zum Landeswasserrecht	42
III. Lehrbücher, Darstellungen in Sammelwerken und Monographien	42

Zweiter Teil: Raumordnungsrecht

§ 6 Bundesraumordnung	44
A. Allgemeines	44
I. Begriffliche Klärungen	44
II. Die Verfassungsmäßigkeit des Raumordnungsgesetzes	45
III. Der Regelungsgegenstand des Raumordnungsgesetzes	46
B. Die Aufgabe der Raumordnung	46
C. Die Grundsätze der Raumordnung	49
I. Raumordnung als inhaltlich geleitete Aufgabe	49
II. Die einzelnen Grundsätze	49
III. Das siedlungsstrukturelle Konzept des Raumordnungsgesetzes ..	53
D. Die Bindungswirkungen in der Raumordnung	55
I. Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung, § 4 ROG	56
1. Der Gegenstand der Bindung	56
2. Die gebundenen Personen	57
3. Der Grad der Bindung	57
4. Raumordnungsklauseln	59
II. Bindungswirkungen bei besonderen Bundesmaßnahmen	59
E. Die Raumordnung im Bund	59
I. Raumordnung als primäre Landesangelegenheit	59
II. Handlungsmöglichkeiten und Instrumente des Bundes	60
III. Die Organisation der Bundesraumordnung	62
E. Rechtsschutz	62
§ 7 Landesplanung	64
A. Allgemeines	64
B. Die Aufgabe der Landesplanung	66
C. Die Grundsätze der Raumordnung nach den Landesplanungsgesetzen ..	67
I. Allgemeines	67

II. Zum Inhalt der Grundsätze der Raumordnung nach den Landesplanungs-gesetzen	67
III. Die siedlungsstrukturellen Konzepte	70
IV. Die Bindungswirkung der Grundsätze der Raumordnung	71
V. Die Konkretisierungsbedürftigkeit der Grundsätze der Raumordnung	71
D. Die Realisierung der Landesplanung	71
I. Die Behörden der Landesplanung und ihre Aufgaben	71
II. Der Raumordnungsplan als wichtigstes Instrument der Landesplanung	73
1. Allgemeines	73
2. Das Entstehen des Raumordnungsplans	74
a. Die drei Phasen der Entstehung	74
b. Teilpläne	75
c. Aussagen über die Planaufstellung in den Landesplanungs-gesetzen	75
3. Die Beteiligten an der Planaufstellung	76
a. Die Beteiligung des Parlaments	76
b. Die Beteiligung der Gemeinden	76
c. Die Beteiligung der Fachbehörden	78
d. Die Beteiligung von Beiräten	78
4. Der Inhalt des Raumordnungsplans	78
a. Gesetzliche Vorgaben	79
b. Der Planinhalt als Abwägungsergebnis	81
c. Die Pflicht zur Begründung des Planinhalts	82
5. Die Rechtsnatur des Raumordnungsplans	82
6. Die Rechtsfolgen des Raumordnungsplans	83
a. Der rechtmäßige Raumordnungsplan	83
b. Der rechtswidrige Raumordnungsplan	84
III. Das Raumordnungsverfahren	84
IV. Das landesplanerische Gutachten	85
V. Das Planungsgebot	86
VI. Die landesplanerische Untersagung	86
VII. Das Raumordnungskataster	87
VIII. Raumordnungsberichte	87
E. Rechtsschutz	87
§ 8 Regionalplanung	89
A. Allgemeines	89
B. Die Aufgabe der Regionalplanung	90
C. Die Realisierung der Regionalplanung	90
I. Die Behörden der Regionalplanung und ihre Aufgaben	90
II. Programme und Pläne als Instrumente der Regionalplanung	91
1. Allgemeines	91
2. Das Entstehen des Regionalplans	91
3. Die Beteiligten an der Planaufstellung	91
4. Der Inhalt des Regionalplans	91
5. Die Rechtsnatur des Regionalplans	92

6. Die Folgen des Regionalplans	92
D. Rechtsschutz	92

Dritter Teil: Bauplanungsrecht

§ 9 Einführende Feststellungen	94
A. Der Regelungsgegenstand des Baurechts	94
B. Verbindungen zwischen Bauplanungs- und Bauordnungsrecht	99
C. Die gemeindliche Planungshoheit	102
D. Die Baufreiheit des Bürgers	103
E. Anspruch des Bürgers auf Durchführung von Planungen	105
§ 10 Die Plangestaltung: Flächennutzungsplan und Bebauungsplan	107
A. Allgemeine Vorgaben für beide Plantypen	107
I. Die Aufgabe der Bauleitplanung	107
II. Vorgaben für die Bauleitplanung	109
1. Die Planungspflicht nach § 1 Abs. 3	109
2. Die Anpassungspflicht nach § 1 Abs. 4	111
3. Die Bindung an die Planungsziele nach § 1 Abs. 5	112
4. Die Begrenzung der Gestaltungsfreiheit durch das Abwägungsgebot des § 1 Abs. 6	115
a. Die theoretische Seite des Problems	115
b. Die praktische Seite des Problems	119
aa. Erste Stufe: Zusammenstellung des Abwägungsmaterials	119
bb. Zweite Stufe: Die Gewichtung der Belange	121
cc. Dritte Stufe: Der Abwägungsvorgang – subjektives öffentliches Recht	122
dd. Das Abwägungsergebnis	125
5. Die Abstimmungspflicht nach § 2 Abs. 2	126
6. Die Befreiung der Fachplanungen nach § 38	127
III. Das Planaufstellungsverfahren	129
1. Der Planaufstellungsbeschluss	129
2. Die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange	130
3. Die Bürgerbeteiligung	131
a. Grundsätzliches	131
b. Die erste Phase der Bürgerbeteiligung	132
aa. Der Gegenstand der Unterrichtung	133
bb. Die Erörterung	133
c. Die zweite Phase der Bürgerbeteiligung	134
4. Der Beschluss der Gemeinde	136
5. Die Genehmigung des Plans	136
6. Die öffentliche Bekanntmachung	138
IV. Das vereinfachte Verfahren	138
B. Der Flächennutzungsplan	138
I. Besonderheiten hinsichtlich der Aufstellung	138
1. Die gemeinsame Flächennutzungsplanung	139
2. Gemeinsame Planung durch Planungsverbände	139

II. Funktionen und Inhalte des Flächennutzungsplans	140
1. Funktionen	140
2. Inhalte	141
Exkurs 1: Die Baunutzungsverordnung	142
III. Wirksamwerden und Außerkrafttreten des Flächennutzungsplans	144
IV. Der räumliche Umfang des Flächennutzungsplans	144
V. Die Rechtswirkungen des Flächennutzungsplans	144
VI. Die Rechtsnatur des Flächennutzungsplans	144
C. Der Bebauungsplan	145
I. Funktion	145
II. Die Zweistufigkeit der Planung	146
III. Ausnahmen vom Entwicklungsgebot	146
1. Der selbständige Bebauungsplan nach § 8 Abs. 2 S. 2	146
2. Das Parallelverfahren nach § 8 Abs. 3	147
3. Der vorzeitige Bebauungsplan nach § 8 Abs. 4	147
IV. Die Inhalte des Bebauungsplans	148
1. Der einfache Bebauungsplan	148
2. Der qualifizierte Bebauungsplan	149
V. Der räumliche Umfang des Bebauungsplans	151
VI. Wirksamwerden und Außerkrafttreten des Plans	152
VII. Wirkungen	155
1. Wirkungen allgemeiner Art	155
2. Das Verhältnis von öffentlichem und privatem Nachbarrecht	156
a. Die These vom Vorrang des Zivilrechts	156
b. Die These vom Vorrang des öffentlichen Rechts	157
c. Die Zweigleisigkeitsthese	160
VIII. Die Rechtsnatur des Bebauungsplans	162
D. Die neuen bauplanungsrechtlichen Instrumente des BauGB nach der BauGB-Novelle 1998	164
I. Der städtebauliche Vertrag	164
II. Der Vorhaben- und Erschließungsplan	165
III. Die Einschaltung eines Dritten in das Bauleitplanverfahren	166
E. Sonderrecht für Berlin als Bundeshauptstadt	167
§ 11 Die Plangestaltung: Bauplanungsrecht und Umweltschutz	167
A. Umweltschutz als Planungsziel	167
B. Umweltschutz als Planungsleitlinie	168
I. Die spezielle Altlastenproblematik	169
II. Die generelle Umweltschutzproblematik	171
C. Umweltschutz in der Abwägung	173
I. Die Berücksichtigung des Bodenschutzgebots – § 1a Abs. 1	174
II. Die Berücksichtigung von Darstellungen in umweltschutzbezogenen Fachplänen nach § 1a Abs. 2 Nr. 1	178
III. Die Berücksichtigung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung nach § 1a Abs. 2 Nr. 2, Abs. 3	179
IV. Die Berücksichtigung der Ergebnisse einer UVP-Prüfung nach § 1a Abs. 2 Nr. 3	182

V. Die Berücksichtigung der Schutzgebiete der FFH-Richtlinie und der Vogelschutzrichtlinie nach § 1a Abs. 2 Nr. 4	186
D. Umweltschutz in den Darstellungen des Flächennutzungsplans und den Festsetzungen des Bebauungsplans	188
I. Bodenschutz	188
II. Naturschutz	192
III. Immissionsschutz	192
§ 12 Die Plangestaltung: Rechtsschutz gegen Bauleitpläne	194
A. Rechtsschutzfragen betreffend den Flächennutzungsplan	194
I. Das Rügen des Flächennutzungsplans	195
II. Die Klage gegen den Flächennutzungsplan	199
1. Die Inzidentprüfung des Flächennutzungsplans	199
2. Direkte Klagen gegen den Flächennutzungsplan	200
3. Klagen gegen die Genehmigungsbehörde	201
4. Zusammenfassung :	203
B. Rechtsschutzfragen betreffend den Bebauungsplan	204
I. Rügerecht und Klagemöglichkeiten des Bürgers	204
II. Klagemöglichkeiten der öffentlichen Hand	208
III. Klagen gegen die Genehmigungsbehörde	208
§ 13 Die Plansicherung: Instrumente	210
A. Die Veränderungssperre	210
I. Allgemeines	210
II. Die Bedeutung des § 14 und sein Verhältnis zu anderen Normen	211
III. Das Recht der Veränderungssperre – Einzelheiten	212
1. Voraussetzung	212
2. Inhalt	213
3. Wirkung und Dauer	214
4. Ausnahmen von den Wirkungen	214
5. Unanwendbarkeit einer erlassenen Veränderungssperre	215
6. Rechtsschutz	216
B. Die Zurückstellung von Baugesuchen	217
C. Die Teilungsgenehmigung	219
D. Das Vorkaufsrecht der Gemeinde	221
§ 14 Die Planverwirklichung: Zulässigkeit von Vorhaben, Gebote, Bodenordnung	226
A. Einführende Feststellungen	226
B. Die Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben	227
I. Allgemeines	227
II. Die Systematik der §§ 29–35 BauGB	228
III. Die verschiedenen Fälle der Zulässigkeit von Vorhaben	230
1. Zulässigkeit von Vorhaben aufgrund von Plankonformität (§ 30)	230
2. Zulässigkeit von Vorhaben aufgrund einer plankonformen Ausnahme (§ 31 Abs. 1)	231

3. Zulässigkeit bei erkennbar künftiger Plankonformität (§ 33) ..	231
4. Zulässigkeit aufgrund eines gesetzlichen Befreiungstatbestandes (§ 31 Abs. 2)	232
5. Zulässigkeit bei Plankonformität und Gesetzeskonformität (§ 30 Abs. 3 iVm § 34 Abs. 1)	234
6. Zulässigkeit bei Plankonformität und Gesetzeskonformität (§ 30 Abs. 3 iVm § 35)	238
7. Zulässigkeit aufgrund Vorwirkung bei künftiger Plankonformität und Gesetzeskonformität (§ 33)	239
8. Zulässigkeit von Vorhaben im Innenbereich (§ 34)	239
9. Zulässigkeit eines Vorhabens im Außenbereich; die Privilegierungen des § 35 Abs. 1	241
10. Zulässigkeit von Vorhaben im Außenbereich; die Ausnahme des § 35 Abs. 2, 3 einschließlich des Rechts der Änderungen und Erweiterungen von Vorhaben	243
11. Zulässigkeit von Vorhaben aufgrund Eigentumsschutzes	248
IV. Weiteres die Zulässigkeit von Vorhaben regelndes Bauplanungsrecht	250
1. Die Beteiligung der Gemeinde am Baugenehmigungsverfahren	250
2. Die Mitwirkung der höheren Verwaltungsbehörde	251
3. Vorhaben mit besonderer öffentlicher Zweckbestimmung	251
4. Privilegierte Fachplanungen	251
5. Naturschutzrecht	252
V. Rechtsschutzfragen	253
1. Der Anspruch auf Genehmigung	254
2. Der Rechtsschutz des Nachbarn – Allgemeines	255
3. Der Rechtsschutz des Nachbarn – vorläufiger Rechtsschutz	261
C. Sonstige Instrumente der Planverwirklichung	262
I. Planverwirklichungsgebote	262
1. Das Baugebot	263
2. Das Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot	264
3. Das Pflanzgebot	265
4. Das Rückbau- und Entsigelungsgebot	265
II. Die bodenordnenden Maßnahmen	266
1. Umlegung und Grenzregelung	266
Exkurs 2: Die Baulandgerichte	268
I. Die Sonderregelungen des Rechtsschutzes für bestimmte Baulandsachen	268
1. Die Gerichte für Baulandsachen	268
2. Das Antragsverfahren	269
II. Die Baulandgerichte	270
1. Zusammensetzung	270
2. Sachliche Zuständigkeit	270
3. Örtliche Zuständigkeit	271
III. Das Verfahren vor den Baulandgerichten	271
1. Die Einleitung des Verfahrens durch den Antrag	271
2. Verfahrensgrundsätze	272

Inhaltsverzeichnis

3. Umfang der Überprüfung	273
4. Beteiligte/Anwaltszwang	273
5. Urteil	273
6. Rechtsmittel	273
2. Die Enteignung	274
a. Allgemeine Feststellungen	274
b. Das Planungsschadensrecht	275
c. Die Administrativenteignung	278
Exkurs 3: Die Grundstücksbewertung	280
I. Einführung	280
II. Der Gutachterausschuss	281
1. Die Zusammensetzung und Rechtsstellung des Gutachterausschusses	281
2. Die Rechtsstellung der Gutachter und Anforderungen an die Gutachter	281
3. Die Aufgaben des Gutachterausschusses; Organisation	281
III. Die Ermittlung des Verkehrswerts	282
1. Der Begriff Verkehrswert	282
2. Die Wertermittlungsrichtlinien	283
3. Die Verfahren	283
4. Die Kaufpreissammlung	284
IV. Die Befugnisse des Gutachterausschusses	285
3. Erschließungsrecht	286
§ 15 Die Planverwirklichung: Besonderes Städtebaurecht	289
A. Gründe für das besondere Städtebaurecht, Überblick	289
B. Das Sanierungsverfahren	292
I. Die Planungsphase	292
II. Die Durchführungsphase	293
III. Der Sanierungsträger	293
IV. Bodenwertsteigerungen	293
C. Entwicklungsmaßnahmen	294
D. Stadterhaltungsrecht	296

Vierter Teil: Bauordnungsrecht

§ 16 Einführende Feststellungen	298
A. Der Regelungsgegenstand des Bauordnungsrechts	298
B. Die Rechtsquellen des Bauordnungsrechts	299
I. Die Landesbauordnungen	299
II. Untergesetzliches Bauordnungsrecht	300
III. Die allgemein anerkannten Regeln der Technik	302
C. Grundbegriffe der Landesbauordnungen	303
D. Die bauordnungsrechtlich Verantwortlichen	304
I. Verantwortlichkeit nach Bauordnungsrecht	304
II. Verantwortlichkeit nach allgemeinem Polizeirecht	306
III. Grenzen der Verantwortlichkeit	306

§ 17 Formelles Bauordnungsrecht	307
A. Die zuständigen Behörden	307
B. Die Baugenehmigung	308
I. Die Notwendigkeit einer Baugenehmigung	309
II. Rechtsnatur und Regelungsgehalt der Baugenehmigung	314
III. Der Anspruch auf Erteilung einer Baugenehmigung	315
IV. Baugenehmigung und Privatrecht	315
V. Das Verfahren der Erteilung einer Baugenehmigung	315
1. Der Bauantrag	316
2. Die Beteiligung öffentlicher Stellen	316
3. Die Beteiligung des Nachbarn	316
4. Der maßgebliche Zeitpunkt der Beurteilung des Bauantrags	317
5. Ausnahmen und Befreiungen	317
6. Nebenbestimmungen	318
7. Die Form der Baugenehmigung	319
VI. Die Wirkungen der Baugenehmigung	319
C. Besondere Genehmigungsverfahren im Bauordnungsrecht	320
I. Der Bauvorbescheid	320
II. Die Teilbaugenehmigung	321
D. Rechtsschutzfragen	322
E. Die Bauüberwachung	322
F. Probleme des „Schwarzbaus“	323
§ 18 Materielles Bauordnungsrecht	325
A. Die Generalklausel	325
B. Anforderungen an die Bebaubarkeit des Grundstücks	326
I. Das Grundstück	326
II. Die Abstandsregeln	327
III. Die Baulast	328
C. Anforderungen an die baulichen Anlagen	329
I. Allgemeine Anforderungen	330
II. Besondere Anforderungen	331
1. Der Gefahrenschutz	331
2. Der Umweltschutz	333
3. Die Stellplatzpflicht	334

Fünfter Teil: Fachplanungsrecht

§ 19 Das Planfeststellungsverfahren	347
A. Die Planfeststellung nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz	347
I. Allgemeines zum Planfeststellungsverfahren	347
II. Begriff und Rechtsnatur des Planfeststellungsbeschlusses	349
III. Das Verfahren im Einzelnen	349
1. Die Planaufstellung	350
2. Das Anhörungsverfahren	350
3. Der Planfeststellungsbeschluss	355
4. Die Plangenehmigung	359

5. Das Entfallen von Planfeststellung und Plangenehmigung	360
IV. Die Rechtswirkungen der Planfeststellung und Plangenehmigung	360
V. Weitere Vorschriften	361
VI. Rechtsschutz	362
B. Die Planfeststellung nach den Straßengesetzen	362
I. Rechtsgrundlagen für den Straßenbau	362
II. Das Entstehen der öffentlichen Straße	368
1. Die politische Planungsentscheidung (1. Stufe)	368
2. Das Planfeststellungsverfahren (2. Stufe)	369
a. Notwendigkeit eines Planfeststellungsverfahrens und Einzelheiten des Verfahrens	370
b. Ausnahmen von der Notwendigkeit der Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens	372
c. Durchführung des Planfeststellungsverfahrens	373
d. Einzelheiten zum Planfeststellungsbeschluss	375
3. Die Widmung (3. Stufe)	380
4. Die tatsächliche Indienststellung (4. Stufe)	382
C. Die wasserrechtliche Planfeststellung	382
I. Allgemeines	382
II. Das Planfeststellungsverfahren	383
§ 20 Sonstige Nutzungsregelungen	387
A. Die Festsetzung von Wasserschutzgebieten	387
I. Materiellrechtliche Voraussetzungen	387
II. Inhalte	388
III. Verfahren	389
IV. Rechtsschutz	389
B. Die Festsetzung von Bodenschutzgebieten	390
I. Das Recht des flächenhaften Bodenschutzes	391
1. Arten von Schutzgebieten	391
a. Gebiete mit flächenhaft schädlichen Bodenveränderungen	391
b. Archive der Natur- und Kulturgeschichte	393
c. Bodenerosionsgebiete	394
2. Das Rechtsinstrument zur Einrichtung der Schutzgebiete	395
a. Das Recht der Verordnungsgebung	395
b. Das Recht der Satzungsgebung	398
3. Rechtsfolgen der Ausweisung als Schutzgebiet	398
4. Vorhandenes Landesrecht	399
5. Die Überprüfung vorhandenen Landesrechts	399
C. Die Anordnung militärischer Schutzbereiche	400
D. Maßnahmen nach dem Bundesnaturschutzgesetz	401
§ 21 Sonstige räumliche Fachplanungen	402
Stichwortverzeichnis	404