

Baurecht Raumordnungs- und Landesplanungsrecht

von

Dr. Hans-Joachim Koch

o. Professor an der Universität Hamburg
Richter am Hamburgischen Obergericht a.D.

und

Dr. Reinhard Hendler

o. Professor an der Universität Trier

3. neu überarbeitete Auflage 2001



RICHARD BOORBERG VERLAG
Stuttgart · München · Hannover · Berlin · Weimar · Dresden

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Schrifttum	15
Abkürzungen	21
Einleitung	27

1. Teil Raumordnung und Landesplanung

§ 1 Grundlagen	31
I. Gesetzgebungskompetenzen sowie bundes- und landesgesetzliche Regelungen auf dem Gebiet der Raumordnung	31
II. Begriffliche Klärungen und Abgrenzungen	33
1. Raumordnung, Städtebau und fachliche Raumgestaltung	33
2. Der Begriff der raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen	34
III. Das System der Raumplanung	36
IV. Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung sowie das Gegenstromprinzip	38
1. Inhaltliche Charakterisierungen	38
2. Rechtliche Bedeutung	40
§ 2 Geschichtliche Entwicklung der Raumordnung und Landesplanung	41
§ 3 Erfordernisse der Raumordnung	43
I. Allgemeine Charakterisierung	43
II. Grundsätze der Raumordnung	44
1. Begriff	44
2. Rechtsgrundlagen und Inhalte	44
3. Bindungswirkung	45
a) Die Regelung des § 4 Abs. 2 ROG	45
b) Die Regelung des § 4 Abs. 3 ROG	46
c) Die Regelung des § 4 Abs. 4 ROG	47
4. Sonstige rechtliche Bedeutung	48
III. Ziele der Raumordnung	48
1. Begriff	48
2. Rechtsgrundlagen und Inhalte	49
3. Bindungswirkung	52
a) Die Zielbeachtenspflicht des § 4 Abs. 1 ROG	52
b) Die Zielbeachtenspflicht des § 4 Abs. 3 ROG	53
c) Die Zielberücksichtigungspflicht des § 4 Abs. 4 ROG	54
d) Raumordnungsklauseln	54
e) Abgeschwächte Zielbeachtenspflichten bei besonderen Bundesmaßnahmen	55
f) Zielabweichung und Zielländerung	55
4. Rechtsnatur	56

IV.	Sonstige Erfordernisse der Raumordnung	57
1.	Begriff	57
2.	Bindungswirkungen	57
§ 4	Raumordnung im Bund (Bundesraumordnung, Bundesplanung)	58
I.	Überblick	59
II.	Bundesraumordnungsprogramm, Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen und Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen	59
III.	Sonstige Formen der Bundesraumordnung	60
§ 5	Die Raumordnungsplanung auf Landesebene	61
I.	Die Vorgaben des Bundesrechts	61
1.	Planungsverpflichtung und Planungsberechtigung	61
2.	Planungsinhalte	62
3.	Planungsverfahren	63
II.	Landesrechtliche Ausgestaltungen	64
1.	Baden-Württemberg	64
2.	Bayern	65
3.	Berlin und Brandenburg	67
4.	Hessen	69
5.	Mecklenburg-Vorpommern	71
6.	Niedersachsen	72
7.	Nordrhein-Westfalen	73
8.	Rheinland-Pfalz	74
9.	Saarland	76
10.	Sachsen	78
11.	Sachsen-Anhalt	79
12.	Schleswig-Holstein	80
13.	Thüringen	81
§ 6	Die Raumordnungsplanung auf regionaler Ebene (Regionalplanung)	83
I.	Die Vorgaben des Bundesrechts	83
II.	Landesrechtliche Ausgestaltungen	85
1.	Baden-Württemberg	85
2.	Bayern	87
3.	Brandenburg	89
4.	Hessen	93
5.	Mecklenburg-Vorpommern	95
6.	Niedersachsen	96
7.	Nordrhein-Westfalen	98
8.	Rheinland-Pfalz	101
9.	Sachsen	103
10.	Sachsen-Anhalt	106
11.	Schleswig-Holstein	108
12.	Thüringen	109
§ 7	Vorbereitung, Verwirklichung und Sicherung der Raumordnungsplanung	112
I.	Vorbemerkung	112
II.	Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen	113

III.	Raumordnungsverfahren	114
1.	Rechtliche Grundlagen	114
2.	Allgemeine Charakterisierung	114
3.	Gegenstand	115
4.	Verfahrensdurchführung	116
5.	Rechtswirkungen und Rechtsnatur des Ergebnisses	117
IV.	Mitteilungs- und Auskunftspflichten	118
1.	Die bundesgesetzlichen Regelungen	118
a)	Unmittelbar geltende Regelungen	118
b)	Anweisungsregelung für die Länder	119
2.	Landesgesetzliche Regelungen	119
V.	Raumordnungskataster, Raumb Beobachtung und raumordnerisches Informationssystem	119
VI.	Beratungswesen	120
1.	Planungsbeiräte	120
2.	Gemeinsame Beratung zwischen Bundesregierung und Landesregierungen	121
3.	Weitere Formen der Beratung	121
VII.	Raumordnungsberichte (Landesentwicklungsberichte)	121
§ 8	Raumordnung und Gemeinden	122
I.	Einführende Hinweise	123
II.	Die Bindung der Gemeinden an die Ziele der Raumordnung	124
III.	Die landesplanerische Entschädigung	125
IV.	Zur Frage inhaltlicher Bestimmtheit raumordnerischer Pläne	126
§ 9	Gerichtlicher Rechtsschutz gegenüber Raumordnungsplänen	129
I.	Vorbemerkungen	130
II.	Der Rechtsschutz von Personen des Privatrechts	130
1.	Verwaltungsgerichtliches Normenkontrollverfahren	130
2.	Verwaltungsgerichtliche Inzidentkontrolle	132
III.	Der Rechtsschutz der Gemeinden	133
1.	Verfassungsgerichtliche Verfahren	133
2.	Verwaltungsgerichtliches Normenkontrollverfahren	134
3.	Anfechtungsklage	135
4.	Allgemeine Feststellungsklage	135
5.	Verwaltungsgerichtliche Inzidentkontrolle	136
§ 10	Europäische Raumordnung	139

2. Teil
Bauleitplanung

§ 11	Grundlagen	143
I.	Gegenstand und Aufgaben der Bauleitplanung	143
II.	Die geschichtliche Entwicklung der städtebaulichen Planung	145
III.	Das geltende Bauplanungsrecht	152
IV.	Übersicht über die nachfolgende Darstellung	153

§ 12 Die Planungshoheit der Gemeinden	154
I. Die verfassungsrechtliche Gewährleistung der gemeindlichen Planungshoheit	155
II. Gesetzliche Sicherungen und Beschränkungen der Planungshoheit	160
1. Schutz der gemeindlichen Planungshoheit	160
2. Schranken der gemeindlichen Planungshoheit	162
III. Gemeindliche Planungshoheit als wehrfähiges Recht	165
§ 13 Planungspflichten	166
I. Die Erforderlichkeit der Bauleitplanung (§ 1 Abs. 3 BauGB)	168
II. Die Anpassung an die überörtlichen Gesamtplanungen (§ 1 Abs. 4 BauGB)	171
1. Keine Pflicht zur Erstplanung	171
2. Die rechtlichen Anforderungen an landesplanerische Festsetzungen	172
3. Die Verbindlichkeit landesplanerischer Festsetzungen	173
4. Die Durchsetzung des Anpassungsgebots	174
III. Die Anpassung an die überörtlichen Fachplanungen	174
1. Die Beteiligung der Fachplanungsträger im Verfahren der Bauleitplanung	174
2. Der Planungsverband	175
3. Die nachrichtliche Übernahme verbindlicher Fachplanungen	175
4. Die bebauungsrechtliche Privilegierung von Fachplanungen (§ 38 BauGB)	175
IV. Vertragliche Verpflichtung zur Bauleitplanung	177
§ 14 Formen der Planung und Gestaltungsmöglichkeiten	179
I. Flächennutzungsplan und Bebauungsplan als Handlungsformen der Bauleitplanung	180
1. Die Funktion des Flächennutzungsplanes	180
2. Die Funktion des Bebauungsplanes	182
3. Der vorhabenbezogene Bebauungsplan	183
II. Die Festsetzung baulicher Nutzungen nach der BauNVO	185
1. Die Art der baulichen Nutzung	186
2. Das Maß der baulichen Nutzung	187
3. Die Bauweise	188
III. Umweltschutz durch Festsetzungen im Bebauungsplan	188
1. Immissionsschutz	189
2. Naturschutz	192
3. Altlasten	195
§ 15 Das Verfahren der Bauleitplanung	196
I. Der Gang des Planverfahrens im Überblick	198
II. Elemente der Privatisierung im Bebauungsplanverfahren	200
1. Kooperatives Städtebaurecht – Ursachen und Entwicklungen	200
2. Der vorhabenbezogene Bebauungsplan (§ 12 BauGB)	202
3. Die städtebaulichen Verträge (§ 11 BauGB)	203
4. Der Projektmittler	203
III. Das Verhältnis von Flächennutzungsplan und Bebauungsplänen	204
IV. Die Beteiligung der Bürger	206
V. Die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)	210

§ 16 Die Sicherung der Bauleitplanung (§§ 14 ff. BauGB)	213
I. Die Veränderungssperre und die Zurückstellung von Baugesuchen	213
II. Die Teilungsgenehmigung	217
III. Die Vorkaufsrechte der Gemeinde	220
§ 17 Die Rechtfertigung der Planung zwischen planerischer Gestaltungsfreiheit und rechtsstaatlichem Abwägungsgebot	222
I. Das Gebot gerechter Abwägung: Einführende Bemerkungen	223
II. Die normtheoretische Grundlegung: Normstrukturen im Planungsrecht und planerische Gestaltungsfreiheit	225
1. Die Unterscheidung zwischen konditionaler und finaler Programmierung der Verwaltung	225
2. Planerische Gestaltung als abwägende Entscheidung zwischen kollidierenden Zielen	227
III. Die Elemente des rechtsstaatlichen Abwägungsgebots im Einzelnen	229
1. Zur Konkretisierung der Abwägungsregeln	229
a) Der rechtliche Kern des Abwägungsgebots	229
b) Der Abwägungsausfall	231
c) Das Abwägungsdefizit	233
d) Die Abwägungsdisproportionalität und die Optimierungsgebote	234
2. Sonstige Regeln gerechten Abwägens	240
a) Das Gebot der Rücksichtnahme	240
b) Das Gebot der Konfliktbewältigung	241
3. Die Anwendung des Abwägungsgebots auf Abwägungsvorgang und Abwägungsergebnis	245
IV. Planungsleitsätze als Abwägungsschranken	248
§ 18 Die Rechtswirksamkeit von Bauleitplänen	249
I. Fehlerhafte Bauleitpläne und der Grundsatz der Planerhaltung (§§ 214 ff. BauGB)	250
1. Vom Nichtigkeitsdogma zum Grundsatz der Planerhaltung	250
2. Zur Fehleranfälligkeit von Bauleitplänen	252
3. Die (relative) Unbeachtlichkeit von Fehlern (§ 214 BauGB)	254
4. Die Rügefristen für beachtliche Verfahrens-, Form- und Abwägungsfehler	256
5. Das ergänzende Verfahren nach § 215a BauGB	258
6. Der Grundsatz der Planerhaltung: Verfahrensgestaltung zwischen Effizienz und Fairness	261
II. Die Nichtigkeit funktionsloser planerischer Festsetzungen	262
§ 19 Vermögensrechtliche Plangewährleistung und sonstiges Planschadensrecht (§§ 39 ff. BauGB)	264
I. Problemstellung	266
II. Entschädigung bei Änderung oder Aufhebung einer zulässigen Nutzung ..	267
1. Zulässige Nutzungen	268
2. Aufhebung der zulässigen Nutzung	269
III. Ansprüche wegen nachteiliger Festsetzungen im Bebauungsplan	271
IV. Ersatz des Vertrauensschadens	273
V. Die verfassungsrechtliche Einordnung des Planungsschadensrechts	275

§ 20 Die Instrumente der Planverwirklichung im Überblick (Vorkaufsrecht, Baugebot, Enteignung, Umlegung, Erschließung)	279
§ 21 Die Kontrolle der Bauleitpläne	283
I. Verwaltungsinterne Kontrolle im Rahmen von Anzeige- und Genehmigungsverfahren	285
II. Die Bebauungspläne in der abstrakten Normenkontrolle	286
1. Die Zulässigkeit des Normenkontrollantrages	287
a) Der Gegenstand eines Normenkontrollverfahrens	287
b) Die Antragsbefugnis	289
c) Antragsfrist	292
2. Die Begründetheit eines Normenkontrollantrages	292
a) Fehlerhaftigkeit des Bebauungsplanes	292
b) Die Rechtserheblichkeit der Fehler	295
c) Aufbauhinweise: Bebauungspläne in der abstrakten Normenkontrolle (§ 47 VwGO)	296
3. Verfahrensrechtliche Fragen	297
a) Die Beiladung Drittbetroffener	297
b) Mündliche Verhandlung	298
c) Rechtsmittel	299
4. Die einstweilige Anordnung im Normenkontrollverfahren	300
a) Normenkontrollverfahren und effektiver Rechtsschutz	300
b) Zulässigkeit eines Antrages auf einstweilige Anordnung	301
c) Begründetheit eines Antrages auf einstweilige Anordnung	303
III. Bauleitpläne als Gegenstände inzidenter gerichtlicher Kontrolle	305
§ 22 Das besondere Städtebaurecht im Überblick (Sanierungsmaßnahmen, Entwicklungsmaßnahmen, Erhaltungssatzung, städtebauliche Gebote)	306
§ 23 Die Hauptstadtplanung	311

3. Teil

Zulassung und Überwachung baulicher Anlagen

§ 24 Das Verfahren der Vorhabenzulassung nach den Landesbauordnungen ..	315
I. Einführung	316
II. Das Baugenehmigungsverfahren	318
1. Der Gang des Verfahrens	318
2. Die zuständigen Behörden	319
3. Parallele Gestattungsverfahren	322
4. Baugenehmigung, Teilbaugenehmigung, Vorbescheid	326
III. Das vereinfachte Genehmigungsverfahren	329
IV. Das Bauanzeigeverfahren	330
V. Die verfahrensfreien Vorhaben	332
VI. Der Abbau präventiver Kontrollen – Nutzen und Risiken	333

§ 25 Die bauordnungsrechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen	337
I. Zum Geltungsbereich der Landesbauordnungen:	
Der Begriff der baulichen Anlage	338
II. Die bauordnungsrechtliche Generalklausel	339
III. Die bauliche Ausnutzung des Grundstücks	341
IV. Anforderungen an die Bauausführung im Überblick	343
V. Bauprodukte	344
VI. Bauliche Gestaltung	346
VII. Notwendige Ausstattung baulicher Anlagen	347
VIII. Ausnahmen und Befreiungen von bauordnungsrechtlichen Anforderungen .	351
IX. Baulasten	353
§ 26 Die bauplanungsrechtlichen Zulässigkeitstatbestände	354
I. Das gesetzliche System der Zulässigkeitstatbestände	354
II. Der Geltungsbereich der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeitstatbestände .	356
1. Der Begriff des baulichen Vorhabens i. S. von § 29 BauGB	357
2. Der Vorrang der Fachplanungen nach § 38 BauGB	359
III. Vorhaben im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplanes (§ 30 Abs. 1 BauGB i. V. m. der BauNVO)	360
1. Bebauungsplan und Baunutzungsverordnung	362
2. Das Rücksichtnahmegebot des § 15 BauNVO	364
3. Insbesondere: Rücksichtnahmegebot und Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen	365
4. Die Befreiung von planerischen Festsetzungen	368
5. Erschließung	371
6. Hinweise zum Gutachtenaufbau	373
IV. Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile (§ 34 BauGB)	374
1. Überblick	376
2. Der Bebauungszusammenhang als Voraussetzung aller Zulässigkeits- tatbestände des § 34 BauGB	378
3. Der Einfügenstatbestand (§ 34 Abs. 1 BauGB)	379
4. Der baugebietsorientierte Zulässigkeitstatbestand (§ 34 Abs. 2 BauGB)	382
5. Hinweise zum Gutachtenaufbau	383
V. Vorhaben im Außenbereich (§ 35 BauGB)	384
1. Überblick	385
2. Die privilegierten Vorhaben	387
3. Die sonstigen Vorhaben	389
4. Die öffentlichen Belange	390
5. Hinweise zum Gutachtenaufbau	393
VI. Vorhaben im zukünftigen Geltungsbereich eines in der Planung befindlichen Bebauungsplanes (§ 33 BauGB)	393
1. Die Funktion dieses Zulässigkeitstatbestandes	393
2. Die tatbestandlichen Voraussetzungen	394
VII. Keine Zulässigkeit von Vorhaben wegen Bestandsschutzes oder „eigentumskräftig verfestigter Anspruchsposition“	395
1. Die alte Dogmatik des aktiven Bestandsschutzes	396
2. Die Wende in der Bestandsschutzrechtsprechung	399

VIII. Hinweise zum Gutachtenaufbau: Die Baugenehmigung im Rechtsstreit I (Bauherrenklage)	401
§ 27 Bauaufsichtliche Maßnahmen	403
I. Grundstrukturen des Bauaufsichtsrechts der Landesbauordnungen	403
II. Die Überwachung des Baugeschehens	405
III. Der (passive) Bestandsschutz für rechtmäßige bauliche Anlagen	406
1. Die Anpassung bestehender Anlagen an neues Baurecht	407
a) Änderungen des Bauordnungsrechts	407
b) Änderungen des Bauplanungsrechts	407
2. Die Anpassung baulicher Anlagen an neue Entwicklungen und Erkenntnisse	409
IV. Die Beseitigung rechtswidriger Zustände	410
V. Die bauaufsichtlichen Ermächtigungsgrundlagen im Überblick	413
§ 28 Nachbarschutz im öffentlichen Baurecht	414
I. Die Verletzung in eigenen Rechten als verwaltungsprozessuale Voraussetzung erfolgreicher Nachbarklagen	416
1. Überblick	416
2. Die Schutznormtheorie	418
II. Das Gebot der Rücksichtnahme als nachbarschützendes Element baurechtlicher Normen	421
III. Drittschützende Normen des öffentlichen Baurechts	424
1. Verankerung des Drittschutzes in den Normen des Bauplanungsrechts .	424
2. Verankerung des Drittschutzes in den Normen des Bauordnungsrechts .	430
IV. Nachbarschutz aus Grundrechten	430
V. Nachbarschutz nach der Deregulierung	432
VI. Das Verhältnis von öffentlich-rechtlichem und privatrechtlichem Nachbarschutz	435
VII. Die Verwirkung von Abwehrrechten	438
VIII. Hinweise zum Gutachtenaufbau: Die Baugenehmigung im Rechtsstreit II (Nachbarschutz)	438
Anhang	
I Übersicht über höchstrichterliche Entscheidungen	443
II Bebauungsplan mit Auszügen aus der Begründung	449
III Stichwortverzeichnis	461