

# Öffentliches Baurecht

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

von

Franz-Joseph Peine

3., neubearbeitete Auflage



Mohr Siebeck

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	III
Abkürzungsverzeichnis .....	XIII

## *Erster Teil: Einführende Festellungen*

<b>§ 1 Planungsrecht und Raumplanungsrecht – Ausgangspunkte, Grundbegriffe .</b>	<b>1</b>
A. Ausgangspunkte .....	1
B. Planungsrechtliche Grundbegriffe .....	3
<b>§ 2 Überblick über das Raumplanungsrecht .....</b>	<b>6</b>
A. Grund und Bedeutung des Raumplanungsrechts .....	6
B. Raumplanungsrelevante Gesetzgebungskompetenzen und Normen ....	7
C. Das Planungssystem .....	9
D. Die Planungsinstrumente und ihre Rechtsnatur .....	11
E. Die Planungsträger .....	16
F. Die Harmonisierung der verschiedenen Pläne .....	17
G. Der Rechtsschutz gegen Planungen .....	21
<b>§ 3 Geschichtliche Hinweise .....</b>	<b>25</b>
A. Die Raumordnung .....	25
B. Die Stadtplanung .....	29
C. Die Fachplanung .....	36
<b>§ 4 Literaturübersicht .....</b>	<b>36</b>
A. Raumordnungsrecht .....	36
B. Baurecht .....	36
C. Bauordnungsrecht .....	36
D. Sonstiges zum Baurecht .....	36
E. Straßenrecht .....	36
F. Wasserrecht .....	36

## *Zweiter Teil: Raumordnungsrecht*

<b>§ 5 Bundesraumordnung .....</b>	<b>37</b>
A. Allgemeines .....	37
1. Begriffliche Klärungen .....	37

## Inhaltsverzeichnis

2. Die Verfassungsmäßigkeit des ROG .....	39
3. Die Geltung des ROG im Beitrittsgebiet .....	40
4. Der Regelungsgegenstand des ROG .....	41
B. Die Aufgabe der Raumordnung .....	42
C. Die „Grundsätze“ der Raumordnung .....	46
1. Raumordnung als inhaltlich geleitete Aufgabe .....	46
2. Die einzelnen „Grundsätze“ .....	47
3. Das siedlungsstrukturelle Konzept des ROG .....	52
4. Probleme der Abwägung .....	54
5. Das Recht der Länder zum Aufstellen weiterer „Grundsätze“ .....	56
D. Die praktische Durchführung des Gesetzes .....	58
1. Die zur Realisierung der „Grundsätze“ Verpflichteten .....	59
2. Das Instrumentarium des Bundes .....	64
3. Die Organisation der Bundesraumordnung .....	65
E. Rechtsschutz .....	66
<b>§ 6 Landesplanung .....</b>	<b>67</b>
A. Allgemeines .....	67
B. Die Aufgabe der Landesplanung .....	70
C. Die „Grundsätze“ und „Ziele“ der Raumordnung und Landesplanung ..	71
1. Zum Inhalt der „Grundsätze“ und „Ziele“ der Raumordnung und	
Landesplanung .....	71
2. Die siedlungsstrukturellen Konzepte .....	73
3. Die Rechtsgeltung der „Grundsätze“ und „Ziele“ der Raumordnung	
und Landesplanung .....	74
4. Die Konkretisierungsbedürftigkeit der „Grundsätze“ und „Ziele“	
der Raumordnung und Landesplanung .....	75
D. Die Realisierung der Landesplanung .....	76
1. Die Behörden der Landesplanung und ihre Aufgaben .....	76
2. Programme und Pläne als wichtigste Instrumente der Landespla-	
nung .....	78
a) Allgemeines .....	78
b) Das Entstehen der Programme/Pläne .....	79
c) Die Beteiligungsrechte .....	81
d) Der Inhalt der Programme und Pläne .....	86
e) Die Rechtsnatur von Programmen und Plänen .....	87
f) Folgen der Programme und Pläne .....	88
3. Das landesplanerische Gutachten .....	89
4. Das Raumordnungsverfahren .....	90
5. Das Planungsgebot .....	92
6. Die einstweilige Untersagung .....	93
7. Das Raumordnungskataster .....	94
8. Raumordnungsberichte .....	95
E. Rechtsschutz .....	96
<b>§ 7 Regionalplanung .....</b>	<b>98</b>
A. Allgemeines .....	98
B. Die Aufgabe der Regionalplanung .....	99

## Inhaltsverzeichnis

C. Die Realisierung der Regionalplanung .....	100
1. Die Behörden der Regionalplanung und ihre Aufgaben .....	100
2. Programme und Pläne als Instrumente der Regionalplanung .....	101
a) Allgemeines .....	101
b) Das Entstehen der Programme und Pläne .....	102
c) Die Beteiligungsrechte .....	103
d) Der Inhalt der Regionalprogramme und Regionalpläne .....	104
e) Die Rechtsnatur der Regionalprogramme und Regionalpläne .....	105
f) Folgen der Programme und Pläne .....	106
D. Rechtsschutz .....	107

## Dritter Teil: Bauplanungsrecht

§ 8 Einführende Feststellungen .....	108
A. Der Regelungsgegenstand des Baurechts .....	108
B. Verbindungen zwischen Bauplanungs- und Bauordnungsrecht .....	113
C. Die gemeindliche Planungshoheit .....	116
D. Die Baufreiheit des Bürgers .....	119
E. Anspruch des Bürgers auf Durchführung von Planungen .....	121
§ 9 Die Plangestaltung: Flächennutzungsplan und Bebauungsplan .....	122
A. Allgemeine Vorgaben für beide Plantypen .....	122
1. Die Aufgabe der Bauleitplanung .....	122
2. Vorgaben für die Bauleitplanung .....	126
a) Die Planungspflicht gem. § 1 Abs. 3 .....	127
b) Die Anpassungspflicht gem. § 1 Abs. 4 .....	128
c) Die Bindung an die Planungsziele des § 1 Abs. 5 .....	129
d) Die Begrenzung durch das Abwägungsgebot des § 1 Abs. 6 .....	136
Erster Spezialfall: Die Überplanung von Gemengelage .....	159
Zweiter Spezialfall: Die Überplanung von Altlasten .....	160
e) Die Abstimmungspflicht gem. § 2 Abs. 2 .....	161
f) Die Befreiung der Fachplanungen nach § 38 .....	162
3. Das Planaufstellungsverfahren .....	164
a) Der Planaufstellungsbeschuß .....	165
b) Die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange .....	166
c) Die Bürgerbeteiligung .....	167
d) Der Beschluß der Gemeinde .....	174
e) Die Genehmigung des Plans .....	175
f) Die öffentliche Bekanntmachung .....	177
g) Verhältnis zum Naturschutzrecht .....	178
B. Der Flächennutzungsplan .....	179
1. Besonderheiten hinsichtlich der Aufstellung .....	179
a) Die gemeinsame Flächennutzungsplanung .....	180
b) Gemeinsame Planung durch Planungsverbände .....	181
2. Funktionen und Inhalte des Flächennutzungsplans .....	182
a) Funktionen .....	182
b) Inhalte .....	183

## Inhaltsverzeichnis

3. Wirksamwerden und Außerkrafttreten des Flächennutzungsplans . . .	191
4. Der räumliche Umfang des Flächennutzungsplans . . . . .	192
5. Die Rechtswirkungen des Flächennutzungsplans . . . . .	193
6. Die Rechtsnatur des Flächennutzungsplans . . . . .	194
C. Der Bebauungsplan . . . . .	195
1. Funktion . . . . .	195
2. Die Zweistufigkeit der Planung . . . . .	196
3. Ausnahme vom Entwicklungsgebot . . . . .	198
a) Der selbständige Bebauungsplan nach § 8 Abs. 2 S. 2 . . . . .	198
b) Das Parallelverfahren nach § 8 Abs. 3 . . . . .	199
c) Der vorzeitige Bebauungsplan nach § 8 Abs. 4 . . . . .	200
4. Die Inhalte des Bebauungsplans . . . . .	201
5. Der räumliche Umfang des Bebauungsplans . . . . .	210
6. Wirksamwerden und Außerkrafttreten des Plans . . . . .	211
7. Wirkungen . . . . .	214
a) Wirkungen allgemeiner Art . . . . .	214
b) Das Problem der Inzidentverwerfung . . . . .	215
c) Das Verhältnis von öffentlichem und privatem Nachbarrecht . . . . .	216
8. Die Rechtsnatur des Bebauungsplans . . . . .	223
D. Rechtsschutzfragen . . . . .	224
1. Rechtsschutzfragen betreffend den Flächennutzungsplan . . . . .	224
a) Das Rügerecht des Bürgers . . . . .	225
b) Gerichtliche Kontrolle des Plans . . . . .	232
(1) Die Inzidentprüfung . . . . .	233
(2) Klagen gegen den Plan . . . . .	234
(3) Klagen gegen die Genehmigungsbehörde . . . . .	235
(4) Zusammenfassung . . . . .	237
2. Rechtsschutzfragen betreffend den Bebauungsplan . . . . .	237
a) Rügerecht und Klagemöglichkeiten des Bürgers . . . . .	239
b) Klagemöglichkeiten der öffentlichen Hand . . . . .	250
c) Klagen gegen die Genehmigungsbehörde . . . . .	251
<b>§ 10 Die Plansicherung: Instrumente . . . . .</b>	<b>253</b>
A. Die Veränderungssperre . . . . .	253
B. Die Zurückstellung von Baugesuchen . . . . .	256
C. Die Teilungsgenehmigung . . . . .	257
D. Das Vorkaufsrecht der Gemeinde . . . . .	260
<b>§ 11 Die Planverwirklichung: Die bauplanungsrechtliche Zulässigkeiten von Vorhaben . . . . .</b>	<b>262</b>
A. Einführende Feststellungen . . . . .	262
1. Überblick über die Instrumente der Planverwirklichung . . . . .	262
2. Die Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben . . . . .	263
3. Die Systematik der §§ 29–35 BauGB . . . . .	266
4. Die „gesicherte Erschließung“ als gemeinsame Genehmigungsvoraussetzung . . . . .	267
B. Die verschiedenen Fälle der Zulässigkeit von Vorhaben . . . . .	268
1. Zulässigkeit von Vorhaben aufgrund von Plankonformität (§ 30) . . . . .	268

Inhaltsverzeichnis

2. Zulässigkeit von Vorhaben aufgrund einer plankonformen Ausnahme (§ 31 Abs.1) .....	269
* 3. Zulässigkeit bei erkennbar künftiger Plankonformität (§ 33) .....	270
4. Zulässigkeit aufgrund eines gesetzlichen Befreiungstatbestandes (§ 31 Abs. 2) .....	271
5. Zulässigkeit bei Plankonformität und Gesetzeskonformität (§ 30 Abs. 2 iVm § 34 Abs. 1) .....	274
6. Zulässigkeit bei Plankonformität und Gesetzeskonformität (§ 30 Abs. 2 iVm § 35) .....	281
* 7. Zulässigkeit aufgrund Vorwirkung bei künftiger Plankonformität und Gesetzeskonformität (§ 33) .....	282
* 8. Zulässigkeit von Vorhaben im Innenbereich (§ 34) .....	283
9. Zulässigkeit eines Vorhaben im Außenbereich – die Privilegierungen des § 35 Abs. 1 .....	286
10. Zulässigkeit von Vorhaben im Außenbereich – die Ausnahme des § 35 Abs. 2, 3 einschließlich des Rechts der Änderungen und Erweiterungen von Vorhaben .....	291
11. Zulässigkeit von Vorhaben aufgrund Eigentumsschutzes .....	295
C. Weiteres die Zulässigkeit von Vorhaben regelndes Bauplanungsrecht ...	299
1. Die Beteiligung der Gemeinde am Baugenehmigungsverfahren .....	299
2. Die Mitwirkung der höheren Verwaltungsbehörde .....	300
3. Vorhaben mit besonderer öffentlicher Zweckbestimmung .....	301
4. Privilegierte Fachplanungen .....	302
D. Rechtsschutzfragen .....	303
1. Der Anspruch auf Genehmigung .....	304
2. Der Rechtsschutz des Nachbarn – Allgemeines .....	305
3. Der Rechtsschutz des Nachbarn – vorläufiger Rechtsschutz .....	311
<b>§ 12 Die Planverwirklichung: Sonstige Instrumente .....</b>	<b>312</b>
A. Planverwirklichungsgebote .....	312
1. Das Baugebot .....	313
2. Das Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot .....	314
3. Das Pflanzgebot .....	315
4. Das Abbruchgebot .....	316
B. Die bodenordnenden Maßnahmen .....	317
1. Umlegung und Grenzregelung .....	317
2. Die Enteignung .....	320
a) Allgemeine Feststellungen .....	320
b) Das Planungsschadensrecht .....	322
c) Die Administrativenteignung .....	323
3. Erschließungsrecht .....	330
<b>§ 13 Besonderes Städtebaurecht .....</b>	<b>333</b>
A. Gründe für das besondere Städtebaurecht, Überblick .....	333
B. Das Sanierungsverfahren .....	336
1. Die Planungsphase .....	336
2. Die Durchführungsphase .....	338
3. Der Sanierungsträger .....	339

## Inhaltsverzeichnis

4. Bodenwertsteigerungen .....	340
C. Entwicklungsmaßnahmen .....	341
D. Stadterhaltungsrecht .....	342
<b>§ 14 „Sonderbaurecht“ .....</b>	<b>345</b>
A. Sonderregelungen im BauGB .....	345
1. Überleitungsregeln aus Anlaß der Herstellung der Einheit Deutschlands .....	345
2. Sonderregelungen für Berlin als Hauptstadt der Bundesrepublik Deutschland .....	346
B. Das Baugesetzbuch-Maßnahmengesetz .....	347
1. Ziel des Gesetzes .....	348
2. Die Veränderungen gegenüber dem BauGB .....	349
a) Veränderungen des Rechts der Bauleitplanung .....	350
b) Veränderungen des Rechts der Zulässigkeit von Vorhaben .....	352
c) Veränderungen im Rechtsschutz .....	353
C. Sonderfall: Der Vorhaben- und Erschließungsplan .....	354
1. Voraussetzungen .....	355
2. Aufstellungsverfahren .....	356
3. Satzungsinhalt .....	357
D. Veränderungen im Rechtsschutz in den neuen Bundesländern .....	358

### Vierter Teil: Bauordnungsrecht

<b>§ 15 Einführende Feststellungen .....</b>	<b>359</b>
A. Der Regelungsgegenstand des Bauordnungsrechts .....	359
B. Die Rechtsquellen des Bauordnungsrechts .....	360
1. Die Landesbauordnungen .....	360
2. Untergesetzliches Bauordnungsrecht .....	361
3. Die allgemein anerkannten Regeln der Technik .....	364
C. Grundbegriffe der Landesbauordnungen .....	365
D. Die bauordnungsrechtlich Verantwortlichen .....	366
1. Verantwortlichkeit nach Bauordnungsrecht .....	367
2. Verantwortlichkeit nach allgemeinem Polizeirecht .....	371
3. Grenzen der Verantwortlichkeit .....	372
<b>§ 16 Materielles Bauordnungsrecht .....</b>	<b>373</b>
A. Die Generalklausel .....	373
B. Anforderungen an das Grundstück und seine Bebauung .....	375
1. Das Grundstück .....	376
2. Die Abstandsregeln .....	377
3. Die Baulast .....	379
C. Anforderungen an die baulichen Anlagen .....	380
1. Der Verunstaltungsschutz .....	381
2. Der Gefahrenschutz .....	383
3. Die Stellplatzpflicht .....	386

## Inhaltsverzeichnis

<b>§ 17. Formelles Bauordnungsrecht</b> .....	388
A. Die zuständigen Behörden .....	388
B. Die Baugenehmigung .....	389
1. Die Notwendigkeit einer Baugenehmigung .....	390
2. Rechtsnatur und Regelungsgehalt der Baugenehmigung .....	401
3. Der Anspruch auf Erteilung einer Baugenehmigung .....	403
4. Baugenehmigung und Privatrecht .....	404
5. Das Verfahren der Erteilung einer Baugenehmigung .....	405
a) Der Bauantrag .....	406
b) Die Beteiligung öffentlicher Stellen .....	407
c) Die Beteiligung des Nachbarn .....	408
d) Der maßgebliche Zeitpunkt der Beurteilung des Bauantrags .....	409
e) Ausnahmen und Befreiungen .....	410
f) Nebenbestimmungen .....	411
g) Die Form der Baugenehmigung .....	413
6. Die Wirkungen der Baugenehmigung .....	414
C. Besondere Genehmigungsverfahren im Bauordnungsrecht .....	416
1. Der Bauvorbescheid .....	416
2. Die Teilbaugenehmigung .....	417
D. Rechtsschutzfragen .....	418
E. Die Bauüberwachung .....	419
F. Probleme des Schwarzbaus .....	420
G. Bauordnungsrechtlicher Paragrafenspiegel .....	421

## *Fünfter Teil: Fachplanungsrecht*

<b>§ 18 Das Planfeststellungsverfahren</b> .....	422
A. Die Planfeststellung nach dem VwVfG .....	423
1. Allgemeines zum Planfeststellungsverfahren .....	423
2. Begriff und Rechtsnatur des Planfeststellungsbeschlusses .....	424
3. Das Verfahren im einzelnen .....	425
a) Die Planaufstellung .....	426
b) Das Anhörungsverfahren .....	427
c) Der Planfeststellungsbeschuß .....	439
4. Die Rechtswirkungen der Planfeststellung .....	446
5. Weitere Vorschriften .....	448
6. Rechtsschutz .....	449
B. Die Planfeststellung nach den Straßengesetzen .....	449
1. Allgemeines .....	450
2. Das Entstehen der öffentlichen Straße .....	457
a) Die politische Planungsentscheidung (1. Stufe) .....	458
b) Das Planfeststellungsverfahren (2. Stufe) .....	459
(1) Notwendigkeit eines Planfeststellungsverfahrens und Einzelheiten des Verfahrens .....	460
(2) Ausnahmen von der Notwendigkeit der Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens .....	463
(3) Durchführung des Planfeststellungsverfahrens .....	467

## *Inhaltsverzeichnis*

(4) Einzelheiten zum Planfeststellungsbeschuß .....	471
c) Die Widmung (3. Stufe) .....	475
d) Die tatsächliche Indienststellung (4. Stufe) .....	476
C. Die wasserrechtliche Planfeststellung .....	477
1. Allgemeines .....	477
2. Das Planfeststellungsverfahren .....	478
<b>§ 19 Sonstige Nutzungsregelungen .....</b>	<b>483</b>
A. Die Festsetzung von Wasserschutzgebieten .....	483
B. Die Anordnung militärischer Schutzbereiche .....	484
C. Maßnahmen nach dem Bundesnaturschutzgesetz .....	485
<b>§ 20 Sonstige räumliche Fachplanungen .....</b>	<b>486</b>
<b>Stichwortverzeichnis .....</b>	<b>486</b>