

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

§ 1 Planungsrecht und Raumplanungsrecht – Ausgangspunkte, Grundbegriffe .	1
A. Ausgangspunkte	1
B. Planungsrechtliche Grundbegriffe	3
§ 2 Überblick über das Raumplanungsrecht	6
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
§ 3 Geschichtliche Hinweise	25
A. Die Raumordnung	25
B. Die Stadtplanung	29
C. Die Fachplanung	36
§ 4 Literaturübersicht	36
A. Raumordnungsrecht	36
B. Baurecht	36
C. Bauordnungsrecht	36
D. Sonstiges zum Baurecht	36
E. Straßenrecht	36
F. Wasserrecht	36

Zweiter Teil: Raumordnungsrecht

§ 5 Bundesraumordnung	37
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
§ 6 Landesplanung	67
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
§ 7 Regionalplanung	98
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
§ 10 Die Plansicherung: Instrumente	253
A. Die Veränderungssperre	253
B. Die Zurückstellung von Baugesuchen	256
C. Die Teilungsgenehmigung	257
D. Das Vorkaufsrecht der Gemeinde	260
§ 11 Die Planverwirklichung: Die bauplanungsrechtliche Zulässigkeiten von Vorhaben	262
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
§ 12 Die Planverwirklichung: Sonstige Instrumente	312
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
§ 13 Besonderes Städtebaurecht	333
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
§ 14 „Sonderbaurecht“	345
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

§ 15 Einführende Feststellungen	359
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
§ 16 Materielles Bauordnungsrecht	373
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

§ 17. Formelles Bauordnungsrecht	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

§ 18 Das Planfeststellungsverfahren	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
§ 19 Sonstige Nutzungsregelungen	483
A. Die Festsetzung von Wasserschutzgebieten	483
B. Die Anordnung militärischer Schutzbereiche	484
C. Maßnahmen nach dem Bundesnaturschutzgesetz	485
§ 20 Sonstige räumliche Fachplanungen	486
Stichwortverzeichnis	486