

Vorlesung Öffentliches Baurecht

1. Bauplanungsrecht: Versucht die Herstellung des Interessenausgleichs zwischen Grundstückseigentümern einerseits und dem der Allgemeinheit andererseits an einer sinnvollen Nutzung der Grundstücke. Ziel ist eine Lösung des Konfliktes zwischen den gegensätzlichen Interessen der Grundstückseigentümer (Art. 14, 2 GG mit dem Grundsatz der Baufreiheit) und dem Allgemeininteresse, eine bestimmte Ordnung zum Wohl aller Bürgerinnen und Bürger zu sichern. Beschränkungen kann es insoweit geben, wie dies für ein geordnetes Zusammenleben erforderlich ist. Das Grundgesetz bestimmt, dass Inhalt und Schranken der Baufreiheit durch die Gesetze (Baurecht) bestimmt werden (Art. 14 I 2 GG).

Seit dem ca. 19. Jahrhundert gibt es Regelungen in Stadtbauvorschriften wie z.B. Verkehrswegefestlegung und Fluchtlinien. Als eine der ersten Städte hatte Frankfurt/M. Regelung von Nutzungsart und -maß in ihrer Stadtplanung festgelegt. Heute sind die entsprechenden Regelungen überwiegend in der Baunutzungsverordnung (BauNVO) enthalten.

Die geltenden baurechtlichen Vorschriften in Deutschland sind nicht in einem einzigen Gesetz zusammengefasst. Hintergrund ist die Gesetzgebungskompetenz des Grundgesetzes. Der Bund hat die Gesetzgebungszuständigkeit für das Bauplanungs- oder Städtebaurecht. Die Länder sind für das Bauordnungsrecht zuständig. Im Bundesrecht, dem Bauplanungsrecht, ist die zentrale Vorschrift das Baugesetzbuch.

1986 trat das Baugesetzbuch BauGB in Kraft. Zuvor gab es zwei Bundesgesetze, das Bundesbaugesetz und das Städtebauförderungsgesetz. Sie regelten das allgemeine und das besondere Städtebaurecht, das nunmehr im BauGB zusammenfassend enthalten ist. Nach dem Beitritt der neuen Bundesländer wurde das BauGB neu gefasst; seither besteht eine Rechtseinheitlichkeit im Bauplanungsrecht im ganzen Bundesgebiet (damit verbunden war die Aufhebung von „Ergänzungsgesetzen“ wie z.B. dem BauGB-Maßnahmen-Gesetz, das etwa zur Beseitigung der Wohnungsnot erlassen wurde).

Eine zentrale Ergänzung und Änderung im BauGB erfolgte 2004. Anlass für die Änderung des Baurechts war insbesondere eine EU-Richtlinie. Die bundesrechtliche Regelung zur Änderung des Baurechts, das sog. Europarechtsanpassungsgesetz Bau, EAG-Bau, setzt die Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (Plan-UP-Richtlinie) in nationales Recht um. Wichtigste Neuerung ist, dass die Umweltprüfung in die bestehenden Verfahrensschritte der Bauleitplanung integriert wird. Sie ist als Regelverfahren für grundsätzlich alle Bauleitpläne (= Flächenutzungsplan und Bebauungsplan) erforderlich. Bisherige „spezielle Verfahren“ wie Umweltverträglichkeitsprüfung, Verträglichkeitsprüfung nach der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie, naturschutzrechtlicher Eingriffsregelung werden nun für das Bauplanungsrecht vereinheitlicht. Zur Erinnerung: Auch das Raumordnungsrecht ist die Umweltprüfung nötig, vgl. § 9 ROG.

Eine weitere Änderung des BauGB trat 2007 in Kraft. Danach werden die erst 2004 eingeführten Regelungen teilweise zurückgenommen (und im Ergebnis auf das zwingende EU-Recht reduziert. Die Regelungen nach dem EAG-Bau gingen nämlich über das von der EU Geforderte hinaus). Vom Grundgedanken her soll der Bereich der Innenstädte gestärkt werden. Daher sollen dort sowohl die Bauleitplanung er-

leichtert, also auch zentrale Versorgungsbereiche gesichert werden (vgl. z.B. § 9 IIa BauGB).

Zentrale Neuerung ist der § 13a BauGB, mit der neuen Möglichkeit eines Bebauungsplans der Innenentwicklung. Auch der vorhabenbezogene Bebauungsplan (§ 30 II, 12 BauGB) erfährt Veränderungen und die „Nachverdichtung“ im Innenbereich (vgl. § 34 IIIa Nr. 1 BauGB) wird erleichtert.

Zu den Regelungen des Umweltrechts sei an dieser Stelle auf die Anlagen zum BauGB (abgedruckt nach § 247 BauGB) hingewiesen. Weitere Änderungen im Bauplanungsrecht erfolgten im Juli 2011 durch das Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden (auch als „Klimanovelle 2011“ bezeichnet). An vielen Stellen des Gesetzes wurde der Klimaschutz „eingebaut“, so z.B. § 1 V S.2, § 9 I Nr. 12, § 11 I S.2 Nr. 4 und 5, § 35 Nr. 6 Buchstabe d und Nr. 7 sowie die Sonderregelungen der §§ 248, 249 BauGB.

Im Sommer 2013 wurden eine Reihe von Änderungen im BauGB und der BauNVO durch das Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts vorgenommen. Ziel ist es, z.B. weniger Flächen in Anspruch zu nehmen oder eine Lösung für sog. „Schrottimmobilien“ (Beseitigung) zu finden. Aber auch das Thema des „Kinderlärms“ wurde rechtlich geklärt (bei der Änderung in der BauNVO).

Das Baugesetzbuch: Das BauGB ist in vier Kapitel eingeteilt (hinzukommen die Anlagen zu §§ 2 IV und 2a /Vorgabe zum Umweltbericht und zu § 13a I S.2 Nr. 2 /Vorprüfung des Einzelfalls). Diese Kapitel haben mehrere Teile und Abschnitte. Das erste Kapitel behandelt das allgemeine Städtebaurecht, das zweite Kapitel das besondere Städtebaurecht. Beim besonderen Städtebaurecht geht es z.B. um Fragen der Sanierung, der Erhaltung bestimmter Charaktere von Gebieten oder Verbesserungsmaßnahmen (z.B. durch das „klassische“ städtebauliche Sanierungsverfahren, die Möglichkeiten der Regelung des Stadtumbaus und die Regelungen für Maßnahmen der Sozialen Stadt; außerdem seit 2007 die Stärkung privater Initiativen nach § 171 f.).

Kapitel 3 enthält Regelungen zur Wertermittlung von Grundstücken, was in der Praxis beim Erwerb von Liegenschaften eine wichtige Rolle spielt. Außerdem enthält das Kapitel Vorschriften zu Zuständigkeiten und bestimmten Verfahren (insbesondere die Besonderheit der Verfahren vor den Kammern für Baulandsachen, §§ 217 ff.). Für die Praxis wichtig sind die Heilungsvorschriften bei Fehlern in der Bauleitplanung, die mit der Überschrift „Planerhaltung“ beschrieben sind (vgl. §§ 214 ff.) Das 4. Kapitel regelt vor allem Überleitungsvorschriften (z.B. auch eine Sonderregelung für die Bundeshauptstadt).

Das erste Kapitel, allgemeines Städtebaurecht, bildet den Schwerpunkt der Vorlesung im Bauplanungsrecht.

Der Anfang/Einstieg in das BauGB geht über die Bauleitplanung:

2. Bauleitplanung dient der geordneten städtebaulichen Entwicklung und dem Wohl der Allgemeinheit. Die Aufgabe der Bauleitplanung ist es, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde nach den Maßnahmen des BauGB vorzubereiten und zu leiten, so der Gesetzestext in § 1 I BauGB. Bauleitplanung geschieht durch Pläne, nämlich durch

- den Flächennutzungsplan (FNP) - vorbereitender Bauleitplan - und
- den Bebauungsplan (BP) - verbindlicher Bauleitplan.

An Arten des Bebauungsplans gibt es mehrere, nämlich:

- qualifizierten BP, § 30 I
- den vorhabenbezogenen Bebauungsplan, §§ 30 II, 12
- den einfachen Bebauungsplan, § 30 III oder den
- Bebauungsplan der Innenentwicklung, § 13a

Eine Erleichterung im Verfahren bei der Bauleitplanung stellt die Regelung des § 13 BauGB dar. In einem sog. Vereinfachten Verfahren (insbesondere, wenn die Grundzüge der Planung nicht berührt werden oder ein Fall nur Festsetzungen nach § 9 IIa BauGB geplant sind) gibt es Verfahrensvereinfachungen. Der BP der Innenentwicklung lässt diese Verfahrensvereinfachungen zu, indem über § 13a II Nr. 1 für das „beschleunigte Verfahren“ auf die Anwendung des § 13 BauGB verwiesen wird.

Die **Grundsätze** für die Bauleitplanung regeln § 1 V, VI BauGB (die dortige Aufzählung ist nicht abschließend, vgl. den Wortlaut in § 1 VI „insbesondere“). Im Laufe der Zeit wurden einige Schwerpunkte neu aufgenommen. So werden das Prinzip der „Nachhaltigkeit“ vertieft und der Klimaschutz sowie der Begriff „Baukultur“ als neues Ziel aufgenommen. Die Novelle 2007 hat u.a. zu Änderungen unter § 1 VI Nr. 4 geführt. Mit der jüngsten Gesetzesänderung von 2013 ist das Thema der Flächeninanspruchnahme näher in §§ 1, 1a BauGB geregelt worden (Betonung der „Bodenschutzklausel“).

Zulässigkeit von Vorhaben:

3. Neben der planerischen Grundlage im BauGB ist die konkrete Einzelfallplanung ein elementarer Teil im BauGB. Dabei sind die **§§ 29 ff. BauGB (Zulässigkeit von Vorhaben)** der „bauplanungsrechtliche Einstieg“ bei der Frage der Zulässigkeit von Einzelbauvorhaben. Bauliche Vorhaben i.S.d. BauGB liegen entweder in einem Plangebiet (BP), im nicht beplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) oder im Außenbereich (§ 35 BauGB). Andere bauplanungsrechtliche Gebiete gibt es nicht.

Bei der Frage der Zulässigkeit eines (konkreten) Bauvorhabens ist daher stets bauplanungsrechtlich zu prüfen, ob (und wie) im vorliegenden „Bereich“ gebaut werden muss bzw. darf und welche gesetzlichen Regelungen dazu einschlägig sind (z.B.: bei einem (qualifizierten) Bebauungsplan muss immer die Baunutzungsverordnung herangezogen werden).

Außerdem ist zu fragen, ob eine bauliche Anlage vorliegt (beachte: auch bei der baulichen Änderung oder Nutzungsänderung einer Anlage sind die §§ 29 ff. BauGB anzuwenden).

4. Begriff der Baulichen Anlage: der Begriff ist sowohl bauplanungsrechtlich als auch bauordnungsrechtlich relevant. Das BauGB definiert den Begriff „bauliche Anlage“ nicht. Er ist jedoch in den jeweiligen Landesbauordnungen formuliert. Nach der Rechtsprechung ist der Begriff der „baulichen Anlage“ im BauGB und den Landesbauordnungen nicht identisch. Das hat auch seinen Grund in der Gesetzgebungskompetenzverteilung und in der Zielrichtung der Gesetze. Das Bundesrecht, also das BauGB hat städtebauliche Belange, während die Landesbauordnungen insbesondere der Gefahrenabwehr dienen. Außerdem sind die Definitionen in den einzelnen Landesbauordnungen nicht bis in jede Einzelheit identisch, während der bundesrechtliche Begriff zwangsläufig in der ganzen Bundesrepublik einheitlich ausgelegt werden muss.

Bauplanungsrechtlich ist gemeint, dass ein Vorhaben „ein Bedürfnis nach Planung hervorruft“. Orientieren Sie sich daher bei der Frage, ob eine bauliche Anlage i.S. des BauGB vorliegt daran, ob es sich durch das Vorhaben „aufdrängt“, eine (städtebauliche) Planung vorzunehmen oder nicht (hat die Realisierung des Vorhabens einen Ausfluss auf städtebauliche Belange?)

Was den Begriff der baulichen Anlage i.S.d. Landesbauordnungen (vgl. für Baden-Württemberg § 2 I LBO) betrifft, so haben Sie eine gesetzliche Definition. Die Begriffsbeschreibung hilft bei der Frage, ob z.B. ein Baugenehmigungsverfahren notwendig ist oder nicht (Einzelheiten dazu im Rahmen des Bauordnungsrechts).

5. Die Planungshoheit der Gemeinde enthält die politische Entscheidung, wo konkret Vorhaben geplant werden sollen. Zu den Rechten, aber auch Pflichten der Gemeinde, § 1 III 1 BauGB, zählt, die Aufstellung der Bauleitpläne, also des Flächennutzungsplan und des Bebauungsplans, § 1 II BauGB.

Beachte, dass gemäß § 1 III 2 kein Rechtsanspruch zur Aufstellung von Bauleitplänen besteht.

Aber: Die Gemeinden haben (= müssen) Bauleitpläne aufstellen, sobald dies städtebaulich erforderlich ist, d.h. für eine „geordnete Entwicklung“ kann nur so gesorgt werden.

6. Die Bauleitplanung besteht (inhaltlich) aus 2 Teilen:

a) **Flächennutzungsplan (FNP)**, §§ 5-7 BauGB, als vorbereitende Bauleitplanung; bindet die Gemeinde nicht den Bürger (beachte: es gibt die Möglichkeit von regionalen FNP's und die Neuregelung zum Klimaschutz in § 5 II Nr. 2b und c BauGB)

b) **Bebauungsplan (BP)**, §§ 8-13a BauGB, als verbindliche Bauleitplanung; bindet die Gemeinde **und** den Bürger.

Der Flächennutzungsplan enthält die Entwicklung der Gemeinde in den Grundzügen (z.B. Hauptverkehrswege, Bauflächen) und hat (nur) Darstellungen.

Der Bebauungsplan enthält die rechtsverbindlichen Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung. Er ist bezogen auf die einzelnen Grundstücke und hat Vorgaben zur möglichen Nutzung. Dabei wird (in der Regel) mindestens Art und Maß einer baulichen Nutzung angegeben und auf die Baunutzungsverordnung (BauNVO) verwiesen.

Bei den Inhaltlichen Regelungen ist also zu beachten, was kann im jeweiligen Plan dargestellt bzw. festgesetzt werden. Es geht also nicht um das Verfahren zur Aufstellung der Pläne, sondern um das, was die Pläne für die jeweiligen Adressaten aussagen möchten.

c) **Sonstiges: Verfahrensrecht**

Zum allgemeinen Verfahren für die Aufstellung des FNP/BP siehe die Übersicht Aufstellung der Bauleitpläne

Vom Grundgedanken des BauGB ist zunächst ein FNP aufzustellen, aus dem sich dann als konkreter Plan der BP entwickeln soll.

Abweichungen vom dem Grundsatz gibt es indes:

Nach § 8 III BauGB besteht die Möglichkeit beide Pläne gleichzeitig aufzustellen, aufzuheben oder abzuändern, **sog. Parallelverfahren**. Dies führt zu einer Zeiteinsparung und dient der Verfahrensökonomie.

In der Praxis kommt es oftmals vor, dass die Notwendigkeit für einen BP gegeben ist, aber der FNP noch nicht aufgestellt ist. Unter den Voraussetzung des § 8 IV BauGB ist ein sog. **vorzeitiger BP** möglich.

Auch gibt es neben dem „klassischen Aufstellungsverfahren der Pläne“ (s. Übersicht Aufstellung der Bauleitpläne und oben unter 2.) ergänzende Regelungen: § 13 BauGB lässt ein vereinfachtes Verfahren bei Planänderungen zu, wenn (insbesondere) die Grundzüge der Planung nicht berührt sind.

Mit der Möglichkeit des BP der Innenentwicklung wurde verfahrensmäßig ein sog. „beschleunigtes Verfahren“ geschaffen, dass sich nach den Regelungen des § 13 II, III richtet. Durch die Möglichkeit des § 13a kann es Fälle geben, wonach der BP vom in Kraft befindlichen FNP abweicht. Nach der grundsätzlichen Systematik müsste der FNP zumindest parallel zum BP geändert werden. Das ist jedoch bei den BP`s der Innenentwicklung nicht notwendig, wenn das beschleunigte Verfahren angewandt werden kann. In solchen Fällen bedarf es einer (bloßen) Berichtigung des FNP, vgl. § 13a II Nr. 2 BauGB.