

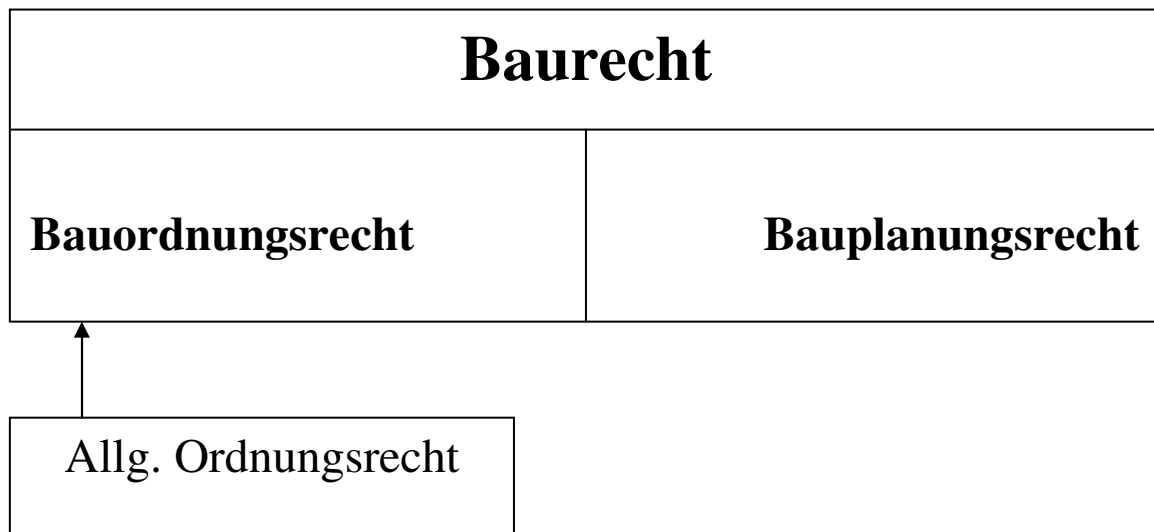
Besonderes Verwaltungsrecht (11, 12a)

11. Baurecht zwischen Gefahrenabwehr und Planungsrecht

Das Baurecht regelt die Nutzung von Grund und Boden durch bauliche Anlagen. Es ist durch die Verbindung von ordnungsrechtlichen und planungsrechtlichen Gesichtspunkten gekennzeichnet, die in konkrete Planungsentscheidungen, Genehmigungen oder Untersagungen mündet. Es steht damit stellvertretend für eine Vielzahl von Sondergebieten, bei denen Gesetzgebung und Verwaltung eine Mehrzahl von Zielen verfolgen. Vom öffentlichen Baurecht ist das private Baurecht zu unterscheiden, das die entsprechenden zivilrechtliche Rechtsbeziehungen, insbesondere zwischen Nachbarn regelt.

Das Baurecht ist „klassischer“ Stoff: Das Bauordnungsrecht findet sich schon im vorrechtsstaatlichen Polizeirecht, die Bauplanung ist als Folge des Kreuzbergurteils 1882 in das nunmehr streng-formale Verwaltungsrechtsdenken reintegriert worden.

Eine Besonderheit des Baurechts ist, daß die unterschiedlichen Schichten auch in der Gesetzgebungskompetenz aufgespalten sind. Während das Bauordnungsrecht (als Nebengebiet des Polizeirechts) dem Landesgesetzgeber obliegt, ist das Planungsrecht nach Art. 74 I Nr. 18 GG Angelegenheit des Bundesgesetzgebers, der 1987 das BauGB (1960-1986: BBauG) in Kraft gesetzt hat.



Leseplan: *Tettinger/Erbguth/Mann*, BesVerwR, Rn. 803-809; Oldiges, BauR, in: Steiner, BesVerwR, Rn. 14-21

Zur Vertiefung: *Mann*, FS Götz (2005), S. 465 ff. (zur Verkopplung von Ordnungs- und Planungsrecht)

12. Bauleitplanung (Flächennutzungsplan, Bauleitplan)

a) Übersicht

Das Bauplanungsrecht (auch: Städtebaurecht, Stadtplanungsrecht) bezieht sich grundsätzlich auf die Fläche (einer Gemeinde) und nicht auf individuelle Vorhaben. Verfassungsrechtlich ist es auf das Bodenrecht beschränkt, daraus ergeben sich Grenzen eines übergreifenden Regelungskonzepts, das alle Aspekte der Steuerung von Bauvorhaben einbeziehen könnte (insb. Umweltaspekte).

- Das BauGB ist in das Allgemeine Städtebaurecht (§§ 1-135c BauGB) und das Besondere Städtebaurecht (§§136-191 BauGB) unterteilt.

Das allgemeine Bauplanungsrecht regelt die Bauleitplanung, bei der in *Abwägungsentscheidungen* (§ 1 VII) die Interessen abgeglichen werden, die für die vorbereitende (Flächennutzungsplan, § 5 ff.) und die verbindliche (Bebauungsplan, § 8 ff. = qualifizierte Bauleitplanung) Bauleitplanung zu berücksichtigen sind. Weiter sind hier die (durch das Bauordnungsrecht zu realisierenden) *Vorschriften zur planungsrechtlichen Zulässigkeit von individuellen Vorhaben* (§§ 29-35) und *die Bodenordnung, Enteignung und Erschließung als Mittel der Planverwirklichung enthalten*; § 34 und § 35 sind als Planersatzvorschriften ein gesetzlicher Ersatz für das Fehlen einer qualifizierten Planung.

Das besondere Bauplanungsrecht regelt als Spezialvorschrift besondere Gestaltungslagen (Sanierung, Entwicklung, Umbau von Städten, Städtebauförderung einschl. sozialer Aspekte).

Wichtige Ergänzung des BauGB ist insbesondere die BauNutzungsVO, die aufgrund § 9a Nr. 1-3 erlassen ist und Art, Maß, Bauweise und die überbaubaren Grundstücksflächen vorsieht. Hinzu kommen noch WertermittlungsVO und PlanzeichenVO.

b) Insbesondere: Verhältnis von Bauplanung und Raum-/Fachplanung

- Die Bauleitplanung ist materiell nach dem BauGB sog. Städtebaurecht. Über die entsprechende gemeindebezogene Planung greift das Raumplanungsrecht noch hinaus: Auch Region, Land und Bund unterliegen Planungsentscheidungen, die sowohl gestaltend als auch koordinierend auf die Städteplanung durch Flächennutzungsplan und Bauleitplan einwirken. Nach § 8 ist jedes Bundesland verpflichtet, einen Plan für das ganze Land und weiter nach § 9 Regionalpläne aufzustellen. Konkretere Verfahren sind die Raumordnungsverfahren nach § 15 ROG. Zum Verhältnis der Ebenen ist einerseits § 1 IV BauGB, andererseits aber auch § 1 III ROG zu berücksichtigen (vgl. auch § 35 III 2 f. BauGB): Es bestehen jedenfalls Gestaltungsmöglichkeiten innerhalb der übergeordneten Planung, auch ist nach § 11 ROG eine ausdrückliche Abweichung möglich.

- Das Fachplanungsrecht konzentriert sich im Gegensatz zum allgemeinen Planungsrecht auf einzelne Sektoren (insb.: Straßenbau). Es regelt nicht nur die abstrakte Planung, sondern vielfach auch konkrete Nutzungsregelungen oder Zulassungsverfahren (→ Planfeststellungsverfahren). Sog. privilegierte Fachplanungen genießen nach § 37 f. BauGB dabei Vorrang.

- Besonders geregelt ist das Verhältnis von Baurecht und Umweltrecht, §§ 1 VI Nr. 7, 1a, 2 IV BauGB: eine gesonderte Umweltprüfung ist seit 2004 (EAG Bau 2004) verpflichtendes Element der Bauleitplanung, die auch die bodenrechtliche Aspekte der Umweltfachgesetze integriert (vgl. § 21 BNaturSchG, BBodenSchutzG). Hintergrund sind insbesondere die europarechtlichen Vorgaben (RiLi: UVP, SUP). Zu Ausnahmen §§ 13, 13a BauGB

c) Planungshoheit, Baufreiheit, gesetzliche Steuerung

Grundsätzlich bedeutsam sind die Planungshoheit der Gemeinde (bzw. auch: staatlicher Entscheidung überhaupt) einerseits und die aus Art. 14 GG folgende Baufreiheit andererseits. Zur Ausmittlung hat sich ein Abwägungsverfahren durchgesetzt (→ s. u.).

d) Flächennutzungsplan

- § 5 I BauGB: Das FlNPl dient der Darstellung der zukünftigen Entwicklung der Bodennutzung für das gesamte Gemeindegebiet. Er koordiniert dabei auch überörtliche und programmatisch gemeindliche Planung.

- Er enthält Darstellungen, Kennzeichnungen, nachrichtliche Übernahmen. Wichtig ist insbesondere die Darstellung der zukünftigen Nutzung (Bau-, Grün-, Verkehrsflächen). Die Darstellbarkeit richtet sich nach den Typen der BauNVO (§ 16 BauNVO)
- Allgemeine Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen
 - Planungspflicht der Gemeinde, § 1 III
 - Verfahren nach §§ 2-4c, 6, 10, 13; wichtige Ergänzung: Bestimmungen der NGO über Befangenheit, Zuständigkeit usw.
 - Planaufstellungsbeschluß, § 2 I 2
 - interkommunale Abstimmung, § 2 II
 - Ermittlung der Belange, § 2 III
 - Umweltprüfung, § 2 IV
 - Öffentlichkeitsbeteiligung, § 3
 - allg. frühe Beteiligung, § 3 I 1
 - Auslegung, § 3 II
 - einfacher Beschluß
 - Vorlage zur Genehmigung, § 6 I, II
 - öffentliche Bekanntmachung, § 6 V
- Der FINPl muß begründet werden, §§ 5 V, 6 V 3
- Problem: Beteiligung von Dritten, § 4b
- Wirkungen:
 - Bindung der gemeindlichen Planung, insb. des Bebauungsplan, § 8 II 1
 - Bindung der anderen vorab beteiligten Planungsträger nach § 7 (s.a. § 9 II 2 ROG)
 - Bindung des Bürgers nach § 35 III 1 Nr. 1
 - zu den Fehlerfolgen § 216
 - Rechtsnatur umstritten (Satzung nach § 10 BauGB (nur) BBPlan; VA wg. Merkmal der (unmittelbaren) Außenwirkung unklar)
- Ergänzung, Änderung, Aufhebung: § 1 VIII BauGB, § 13

Leseplan: *Tettinger/Erbguth/Mann*, BesVerwR, Rn. 810-832 (zu den verfassungsrechtlichen Ausgangspositionen); *Krebs*, BauR, in: Schmidt-Aßmann, BesVerwR, Rn. 75-81, 108-121
vertiefend: *Tettinger/Erbguth/Mann*, BesVerwR, Rn. 840-848 zur Integration des Umweltrechts