

Informationen zum Baurecht

Informationen zum Baurecht



Rechtsanwältin Dr. Schröder

Informationen zum Baurecht

1. Allgemeines	3
2. Bauplanungsrecht und Bauordnungsrecht	3
1. Baufreiheit	4
2. Die Baugenehmigung	4
3. Sonderformen der Genehmigung	5
4. Bauordnungsmaßnahmen	5
5. Der Bestandsschutz	6
3. Bauplanungsrecht	7
I. Planungsrechtliche Zulässigkeit	7
II. Flächennutzungsplan /Bebauungsplan	8
4. Rechtsschutz	10
I. Rechtsschutz des Bauherrn	10
II. Rechtsschutz des Nachbarn	10
III. Rechtsschutz gegen Bebauungspläne	11
IV. Rechtsschutz gegen Flächennutzungspläne	11



1. Allgemeines

Durch urbanes Wachstum und eine zunehmende Bevölkerungsdichte stehen sich konträre Interessen an der Nutzung von Grund und Boden gegenüber. Die daraus resultierenden Interessenkonflikte zu lösen, ist Aufgabe des öffentlichen Baurechts, dessen Gegenstand die Nutzung von Grund und Boden ist.

Neben dem öffentlichen existiert noch das private Baurecht, dessen Schwerpunkt das Bauvertragsrecht ist.

Die wesentlichen Rechtsquellen sind:

- Das Baugesetzbuch (BauGB)
- Die Baunutzungsverordnung (BauNVO)
- Das Raumordnungsgesetz (ROG)
- Die Landesbauordnungen

2. Bauplanungsrecht und Bauordnungsrecht

Das öffentliche Baurecht wird unterteilt in das Bauplanungsrecht und das Bauordnungsrecht.

Das Bauordnungsrecht ist das Recht der Gemeinde, ihre planungsrechtlichen Zielvorgaben zur Entwicklung und Erhaltung der städtebaulichen Ordnung eigenverantwortlich durchzusetzen und dient in erster Linie der Gefahrenabwehr, aber auch der Gestaltungspflege und der Wahrung ökologischer Mindeststandards. Damit kommt dem Bauordnungsrecht ein objektbezogener Charakter zu. Regelungsziel sind die Anforderungen in baukonstruktiver und gestalterischer Hinsicht.

Das Bauplanungsrecht wird in das allgemeine und besondere Städtebaurecht untergliedert. Das allgemeine Städtebaurecht regelt den Rahmen und die Sicherung der Bauleitplanung, die planungsrechtliche Zulässigkeit von Bauvorhaben und die Enteignung. Das besondere Städtebaurecht hat dagegen im Wesentlichen städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen zum Gegenstand. Damit hat das Bauplanungsrecht einen flächenbezogenen Charakter. Regelungsziel des Bauplanungsrechts ist die Einfügung eines Vorhabens in seine Umgebung.

1. Baufreiheit

Dem Grundsatz der Baufreiheit kommt zentrale Bedeutung für das öffentliche Baurecht zu. Artikel 14 des Grundgesetzes (GG) schützt den Bestand des Eigentums; in Verbindung mit der allgemeinen Handlungsfreiheit (Artikel 2 Absatz 1 GG) erwächst dem Bauherrn daraus ein Recht zur baulichen Nutzung seines Grundeigentums.

Diese Baufreiheit wird in den Landesbauordnungen konkretisiert und zwar dadurch, dass bei Vorliegen der dort genannten Voraussetzungen die Baugenehmigung zu erteilen ist. Der Behörde steht kein Ermessen zu.

Zweite wesentliche Ausprägung der Baufreiheit ist der Bestandsschutz. Eine bauliche Anlage, die im Widerspruch zum öffentlichen Baurecht steht oder stand und zu irgendeinem Zeitpunkt genehmigungsfähig war, genießt Bestandsschutz.

2. Die Baugenehmigung

Im Grundsatz ist das Errichten, Ändern und Abbrechen baulicher Anlagen genehmigungsbedürftig, wobei die Baugenehmigung zu erteilen ist, wenn dem Vorhaben öffentlich-rechtliche Vorschriften nicht entgegenstehen. Ihrer Rechtsnatur nach ist die Baugenehmigung also ein Verwaltungsakt mit einem feststellenden Teil, der sich auf die Vereinbarkeit mit den öffentlich-rechtlichen Vorschriften bezieht und einem verfügendem/gestattendem Teil, der die Baufreigabe für den Einzelfall beinhaltet.

Die Baugenehmigung ist ein mitwirkungsbedürftiger Verwaltungsakt und wird daher nur erteilt, wenn ein rechtswirksamer Bauantrag gestellt wurde.

Im Rahmen der Prüfung der Rechtmäßigkeit einer Baugenehmigung sind zu prüfen:

1. Handelt es sich um ein genehmigungsbedürftiges Vorhaben?
2. Ist dieses Vorhaben genehmigungsfähig?

a) Liegt die formelle Rechtmäßigkeit vor: Wahrung von Zuständigkeit, Verfahren, Form

b) Ist die materielle Rechtmäßigkeit gegeben:

- Vereinbarkeit mit dem Bauplanungsrecht: §§ 29ff. BauGB
- Vereinbarkeit mit dem Bauordnungsrecht: §§ der Landesbauordnungen

- Vereinbarkeit mit sonstigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften, die nicht in einem eigenem Genehmigungsverfahren zu prüfen sind

3. Sonderformen der Genehmigung

- Der Bauvorbescheid ist eine vorgezogene verbindliche Entscheidung der Genehmigungsbehörde über Teilfragen der späteren Baugenehmigung, die auf Antrag des Bauherrn ergeht. Dieser ist ein kostengünstigeres Instrument, um die Erfolgsaussichten der späteren Baugenehmigung des Vorhabens festzustellen. Im Grundsatz ist die Behörde dann im späteren Baugenehmigungsverfahren an den Bauvorbescheid gebunden; dieser berechtigt jedoch nicht dazu, mit den Bauarbeiten zu beginnen.
- Die Teilbaugenehmigung: Ist ein Bauantrag eingereicht, kann die Bauaufsichtsbehörde auf Antrag vor Erteilung der Baugenehmigung die Ausführung einzelner Bauabschnitte oder Bauteile zulassen, sofern das Vorhaben grundsätzlich genehmigungsfähig ist. Diese dient der Beschleunigung des Baugeschehens und wird vor allem bei größeren und technisch aufwändigeren Bauprojekten interessant, um mit der Baugenehmigung mit der Bauausführung zu beginnen. Zeitverluste, die durch die Prüfung der bautechnischen Nachweise eintreten, können auf diese Weise verhindert werden. Die Teilbaugenehmigung hat, ebenso wie die spätere Baugenehmigung, einen feststellenden und einen verfügenden Teil. Der feststellende Teil umfasst die Erklärung, daß das gesamte Bauvorhaben im Grundsatz genehmigungsfähig ist und der verfügende Teil die Zulassung der Ausführung einzelner Bauabschnitte/-teile.

4. Bauordnungsmaßnahmen

In Betracht kommen:

- Die Baueinstellungsverfügung
- Die Baubeseitigungsverfügung
- Die Baunutzungsuntersagung



- Die Anpassungsverfügung

Eine Baueinstellungsverfügung, auch Baustopp genannt, kann ergehen, wenn ohne Baugenehmigung mit dem Vorhaben begonnen wurde oder abweichend von der Baugenehmigung bzw. im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften das Vorhaben ausgeführt wurde.

Die Baubeseitigungsverfügung setzt voraus, daß ein Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften vorliegt und auf andere Weise rechtmäßige Zustände nicht hergestellt werden können. Eine solche kann also nur ergehen, wenn formelle und materielle Illegalität eines Vorhabens gegeben ist.

Eine Baunutzungsuntersagungsverfügung setzt voraus, dass die Nutzung im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften steht.

Eine Anpassungsverfügung kann ergehen, wenn eine bestehende bauliche Anlage angepasst werden muss, soweit dies wegen der Gefährdung der Sicherheit oder Ordnung notwendig ist.

5. Der Bestandsschutz

Voraussetzungen für den aus Artikel 14 GG abgeleiteten Bestandsschutz ist, dass es sich um eine errichtete bauliche Anlage handelt, die zu irgendeinem Zeitpunkt genehmigungsbedürftig war.

Der passive Bestandsschutz ist in erster Linie ein Abwehrrecht des Eigentümers gegen staatliche Maßnahmen und garantiert ihm die Erhaltung und Nutzung seiner einmal legal gewesenen Anlage in der ursprünglichen Art und Weise. Erhaltungsmaßnahmen sind zulässig, soweit die Identität des Bauwerks erhalten bleibt.

Der aktive Bestandsschutz gewährt dem Eigentümer einen Anspruch auf Genehmigung solcher Folgemaßnahmen, die zu einer funktionsgerechten Nutzung der ursprünglichen baulichen Anlage erforderlich und notwendig sind.

Weiterhin existiert ein sogenannter von der Rechtsprechung entwickelter überwirkender Bestandsschutz. Dieser gewährt ein Recht auf Ausführung eines zusätzlichen Vorhabens bzw. die räumliche Erweiterung der geschützten Anlage. Voraussetzung ist aber ein untrennbarer Funktionszusammenhang zwischen Bestand und Erweiterung; der Schutz des vorhandenen Bestandes würde ohne die Erweiterung schlechterdings gegenstandslos, weil die

bauliche Anlage nicht mehr funktionsgerecht oder sinnvoll genutzt werden kann. Eine wesentliche qualitative oder quantitative Änderung der Anlage wird nicht mehr von Artikel 14 GG geschützt.

3. Bauplanungsrecht

Nach § 1 Absatz 1 BauGB ist Gegenstand der Bauleitplanung die Vorbereitung und Leitung der baulichen oder sonstigen Nutzung der Grundstücke. Das Bauplanungsrecht soll die rechtliche Qualität des Bodens und seine Nutzung festlegen. Die Funktionen der Planung sind daher Entwicklung und Ordnung sowie Koordinierung und Integration.

Umgesetzt wird die Planung durch die Bauleitpläne, den Flächennutzungsplan und den Bebauungsplan (Prinzip der Planmäßigkeit).

Während dem Flächennutzungsplan die Grobplanung des Gemeindegebiets zukommt, stellen die Bebauungspläne die Konkretisierung des Flächennutzungsplans dar (Zweistufigkeit der Bauleitplanung).

I. Planungsrechtliche Zulässigkeit

- § 30 Absatz 1 BauGB: „Qualifizierter Bebauungsplan“ (enthält bestimmte Mindestfestsetzungen)
- § 30 Absatz 2 BauGB: „Einfacher Bebauungsplan“
- § 34 BauGB: „Unbeplanter Innenbereich“ (Ein im Zusammenhang bebauter Ortsteil ist ein organisch gewachsener Siedlungskomplex mit eigenständigem Gewicht, der trotz einiger Baulücken, den Eindruck der Geschlossenheit vermittelt)

Für ein Vorhaben im unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB wird folgende Prüfung vorgenommen:

1. Im Zusammenhang bebauter Ortsteil
2. Kein § 34 Absatz 2 BauGB
3. Einfügen in die nähere Umgebung (Keine Uniformität, aber Harmonie der Bebauung gewünscht; vermieden werden sollen planungsrechtlich beachtliche Spannungen)
4. Keine Beeinträchtigung öffentlicher Belange

5. Gesicherte Erschließung (beinhaltet mindestens den Anschluss an das öffentliche Straßennetz, die Versorgung mit Elektrizität und Wasser sowie die Abwasserbeseitigung)
Ggf. gemeindliches Einvernehmen nach § 36 BauGB

- § 35 BauGB: „Unbeplanter Außenbereich“

Prüfungsschema für ein privilegiertes Vorhaben im Außenbereich

1. Privilegiertes Vorhaben nach § 35 Nr. 1-6 BauGB
2. Öffentliche Belange stehen nicht entgegen
3. Gesicherte Erschließung
4. Ggf. Einvernehmen der Gemeinde § 36 BauGB
5. Rechtsfolge: Gebundene Entscheidung

Prüfungsschema für sonstiges (= nicht privilegiertes) Vorhaben im Außenbereich

1. Nichtprivilegiertes Vorhaben
2. Keine Beeinträchtigung öffentlicher Belange
3. Gesicherte Erschließung
4. Ggf. gemeindliches Einvernehmen § 36 BauGB
5. Rechtsfolge: Gebundene Entscheidung

II. Flächennutzungsplan /Bebauungsplan

Der Flächennutzungsplan nach § 5ff. BauGB stellt einen umfassenden gemeindlichen Entwicklungsplan dar, der auf das gesamte Gemeindegebiet gerichtet ist; er bildet das Grobraster.

Der Flächennutzungsplan ist keine Rechtsnorm, sondern ein Rechtsakt sui generis; daher ist kein direkter Rechtsschutz dagegen nötig.

Der Bebauungsplan beinhaltet rechtsverbindliche Festsetzungen über die städtebauliche Ordnung; er ist parzellenscharf und bezieht sich auf ein Teilgebiet der Gemeinde.

Dieser wird nach § 10 Absatz 1 BauGB von der Gemeinde als Satzung beschlossen.

Der Bebauungsplan setzt für seine Rechtmäßigkeit Folgendes voraus:

1. Ermächtigungsgrundlage § 1 Absatz 3 § 246 BauGB
2. Formelle Rechtmäßigkeit
 - a) Zuständigkeit der Gemeinde
 - b) Verfahren
3. Materielle Rechtmäßigkeit
 - a) Erforderlichkeit § 1 Absatz 3 BauGB
 - b) Entwicklungsgebot § 8 Absatz 2 Satz 1 BauGB
 - c) Ordnungsgemäße Abwägung § 1 Absatz 6 i.V.m. § 1a BauGB

Da nicht jeder Verstoß gegen Planaufstellungsvorschriften zur Rechtswidrigkeit des Planes führt, sollen die Fehlerfolgen nach § 214 ff. BauGB betrachtet werden.

1. Formelle Fehler (= Verstöße gegen Verfahrens-/Formvorschriften)
 - a) Nach § 214 Absatz 1 BauGB grundsätzlich unbeachtlich, wenn nicht in Nr. 1-3 aufgeführt
 - b) Liegt ein beachtlicher Fehler nach Nr. 1-3 vor, kann er trotzdem unbeachtlich sein, wegen
 - aa) interner Unbeachtlichkeitsregelung gemäß Nr. 1 2. HS oder Nr. 2 2. HS
 - bb) Fristablauf § 215 Absatz 1 Nr. 1 BauGB
2. Materielle Fehler
 - a) Entwicklungsfehler
Verstoß gegen § 8 Absatz 2 Satz 1 BauGB nur beachtlich, wenn in § 214 Absatz 2 BauGB aufgeführt
 - b) Abwägungsfehler
Verstoß gegen § 1 Absatz 6 BauGB beachtlich, wenn

aa) offensichtlich und Einfluss auf das Ergebnis § 214 Absatz 3 Satz 2 BauGB und

bb) kein Fristablauf § 215 Absatz 1 Nr. 2 BauGB

3. Bei beachtlichen formellen und materiellen Fehlern besteht die Möglichkeit der Planerhaltung nach § 215a BauGB

4. Rechtsschutz

I. Rechtsschutz des Bauherrn

Gegen die Versagung der Baugenehmigung hat der Bauherr die Möglichkeit der Verpflichtungsklage (§ 42 Absatz 1, 2. Alternative VwGO), nachdem er das Widerspruchsverfahren (§ 68 VwGO) erfolglos durchgeführt hat.

Eine einstweilige Anordnung nach § 123 VwGO auf Erteilung der Baugenehmigung ist nicht möglich, da im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzes die Entscheidung in der Hauptsache nicht vorweggenommen werden darf.

Bei Streit um die Genehmigungsbedürftigkeit eines Vorhabens, besteht für den Bauherrn die Möglichkeit einer Feststellungsklage (§ 43 Absatz 1 VwGO).

Gegen einen bauaufsichtsrechtlichen Eingriffsakt steht dem Bauherrn nach erfolglosem Widerspruchsverfahren die Anfechtungsklage zur Verfügung (§ 42 Absatz 1 1. Alt. VwGO).

In den Fällen, in denen die Bauaufsichtsbehörde die Eingriffsverfügung gemäß § 80 Absatz 2 Nr. 4 VwGO für sofort vollziehbar erklärt, kann der Betroffene im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Absatz 5 Satz 1 2. Alt. VwGO beantragen.

Wenn die Bauaufsichtsbehörde die Eingriffsverfügung nicht nach § 80 Absatz 2 Nr. 4 VwGO für sofort vollziehbar erklärt hat, kommen Widerspruch und Anfechtungsklage aufschiebende Wirkung nach § 80 Absatz 1 VwGO zu.

II. Rechtsschutz des Nachbarn

Ein durch die Eingriffsverfügung begünstigter Nachbar kann nach § 80a Absatz 2 die Anordnung der sofortigen Vollziehung nach § 80 Absatz 2 Nr. 4 VwGO bei der Behörde beantragen.



Wird diesem Antrag stattgegeben, kann der Bauherr seinerseits durch Antrag beim Verwaltungsgericht nach § 80a Absatz 3 VwGO die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung erreichen.

III. Rechtsschutz gegen Bebauungspläne

Als Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Bebauungspläne kommt das Normenkontrollverfahren nach § 47 Absatz 1 Nr. 1 VwGO in Betracht.

IV. Rechtsschutz gegen Flächennutzungspläne

Ein Flächennutzungsplan ist ein Rechtsakt sui generis, so dass er weder angefochten werden kann, noch dem Normenkontrollverfahren unterliegt. Eine unmittelbare Rechtsschutzmöglichkeit besteht nicht. Als mittelbare Rechtsschutzmöglichkeit existiert die Inzidentkontrolle.