

RECHTSWISSENSCHAFTEN
UND VERWALTUNG **Studienbücher**

Schmidt-Eichstaedt/Weyrauch/Zemke

Städtebaurecht

Einführung und Handbuch

6., erweiterte und
überarbeitete Auflage

Kohlhammer

Kohlhammer

Städtebaurecht

Einführung und Handbuch

Stand: Dezember 2018

mit allen Neuerungen
bis zur Neubekanntmachung des
BauGB vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634)

von den Professoren

Dr. jur. Gerd Schmidt-Eichstaedt

Dr.-Ing. Bernhard Weyrauch

Dr.-Ing. Reinhold Zemke

6., erweiterte und überarbeitete Auflage

Verlag W. Kohlhammer

6., erw. und überarb. Auflage 2019

Alle Rechte vorbehalten

© W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Gesamtherstellung: W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Print:

ISBN 978-3-17-033622-3

E-Book-Formate:

pdf: ISBN 978-3-17-033623-0

epub: ISBN 978-3-17-033624-7

mobi: ISBN 978-3-17-033625-4

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwendung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechts ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Für den Inhalt abgedruckter oder verlinkter Websites ist ausschließlich der jeweilige Betreiber verantwortlich. Die W. Kohlhammer GmbH hat keinen Einfluss auf die verknüpften Seiten und übernimmt hierfür keinerlei Haftung.

Vorwort zur 6. Auflage mit einer freundlichen Bitte an die Leser

Die sechste Auflage dieses Buchs mit dem Stand vom Dezember 2018 erscheint recht genau fünf Jahre nach der fünften Auflage. Die letzte Baurechtsnovelle, die in der fünften Auflage berücksichtigt werden konnte, war die BauGB-Novelle 2013 – also das Gesetz zur Förderung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts vom 11. Juni 2013, überwiegend in Kraft getreten zum 20.9.2013.

Seitdem ist das Baugesetzbuch achtmal geändert worden. Sieben Änderungen erfolgten im Kontext anderer Gesetze und betrafen nur einzelne Vorschriften; eine „echte“ Novelle enthielt nur Artikel 1 des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt vom 4. Mai 2017 (BGBl. I S. 1057) (betreffend § 1, § 3, § 4, § 4a, § 4c, § 6, § 6a (neu), § 9, § 10, § 10a (neu), § 11, § 12, § 13, § 13a, § 13b (neu), § 22, § 34, § 35, § 172, § 173, § 213, § 214, § 245c, Anlage 1 und auch die BauNVO, §§ 6a (neu) und 13a (neu) mit entsprechenden Anpassungen in den §§ 1 und 17).

Daneben wirkten folgende Gesetze zwischen 2014 und 2018 auf das BauGB ein:

- Artikel 1 des Gesetzes zur Einführung einer Länderöffnungsklausel zur Vorgabe von Mindestabständen zwischen Windenergieanlagen und zulässigen Nutzungen vom 15. Juli 2014 (BGBl. I S. 954) (betreffend § 249 BauGB);
- Artikel 1 des Gesetzes über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen vom 20. November 2014 (BGBl. I S. 1748) (betreffend §§ 1, 31, 246 BauGB);
- Artikel 118 der Zehnten Zuständigkeitsanpassungsverordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) (betreffend § 9a BauGB);
- Artikel 6 des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1722) (betreffend § 246 BauGB);
- Artikel 6 des Gesetzes zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben vom 29. Mai 2017 (BGBl. I S. 1298) (betreffend §§ 3, 214 BauGB);
- Artikel 2 des Hochwasserschutzgesetzes II vom 30. Juni 2017 (BGBl. I S. 2193) (betreffend §§ 1, 5, 9 BauGB);
- Artikel 2 des Gesetzes zur Modernisierung des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808) (betreffend §§ 3, 4, 214, 245c BauGB und die Anlage 2 zum BauGB).

Nach wie vor hat sich das „Rote Buch“ die Aufgabe gestellt, das deutsche Städtebaurecht auf der Grundlage einer Einführung in die Systematik und die Instrumente des öffentlichen Rechts auch für Nichtjuristen verständlich darzustellen. Das bisherige Echo zeigt, dass dies weitgehend gelungen ist. Die Hinwendung auch an Nichtjuristen kommt auch in der Zusammensetzung des Autorenteam zum Ausdruck: Es handelt sich um zwei Stadt- und Regionalplaner – nämlich Prof. Dr.-Ing. Bernhard Weyrauch (BTU Cottbus-Senftenberg) und Prof. Dr.-Ing. Reinhold Zemke (FH Erfurt) – und um den Juristen Prof. Dr. jur. Gerd Schmidt-Eichstaedt (ehem. TU Berlin).

Das Buch befindet sich auf dem Stand vom Dezember 2018. Ausgewählte einschlägige Rechtsprechung ist in den Fußnoten zitiert. Jedes Kapitel wird mit Hinweisen auf die seit 2010 neu erschienene Literatur (Zeitschriftenaufsätze und Monographien zu den zum Kapitel gehörenden Einzelfragen des Städtebaurechts) abgeschlossen; im Einzelfall wird auch auf zuvor Erschienenes hingewiesen. **Die bis zur 5. Auflage im Buch enthaltenen vollständigen bibliographischen Hinweise bis zum Jahr 2009 sind im In-**

Vorwort zur 6. Auflage mit einer freundlichen Bitte an die Leser

ternet unter www.planundrecht.de zugänglich. Die Standardliteratur in Form von Lehrbüchern und Gesetzeskommentaren ist dem Buch (alphabetisch sortiert) vorangestellt. Fehlt etwas? Ist etwas falsch? Dann – so lautet die freundliche Bitte – genügt ein Hinweis per E-Mail an info@planundrecht.de, damit der Fehler in der nächsten Auflage behoben werden kann.

Gerd Schmidt-Eichstaedt – Bernhard Weyrauch – Reinhold Zemke

Inhaltsverzeichnis

Vorwort zur 6. Auflage mit einer freundlichen Bitte an die Leser	V
Verzeichnis der Schaubilder und Tabellen	XVII
Abkürzungsverzeichnis	XIX
Standardliteratur	XXII

A. Annäherung an das Bau- und Planungsrecht	1
I. Die Grundfrage: Wozu dient die Rechtsordnung?	1
II. Der Aufbau der Rechtsordnung	3
1. Die Rechtsquellen.	3
2. Die Vorschriftenhierarchie im öffentlichen Recht.	7
a) Vom Grundgesetz zur Verwaltungsvorschrift	7
b) Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen im Bundesstaat	9
3. Die Unterscheidung zwischen dem öffentlichen und dem privaten Recht	12
4. Das Staats- und Verfassungsrecht	13
III. Grundbegriffe des Verwaltungsrechts	13
1. Die Regelungsbereiche des Verwaltungsrechts	13
a) Die leistende Verwaltung	14
b) Die Abgabenverwaltung	14
c) Die ordnende Verwaltung.	15
2. Der Verwaltungsakt	17
a) Definition des Verwaltungsakts (VA)	17
b) Arten der Verwaltungsakte	19
c) Fehlerhafte Verwaltungsakte	20
d) Bestandskraft von Verwaltungsakten.	23
e) Vollstreckung von Verwaltungsakten	25
IV. Der Aufbau der öffentlichen Verwaltung: Staatsverwaltung und Selbstverwaltung	28
1. Das Prinzip der Gewaltenteilung.	28
2. Bundes- und Landesbehörden.	31
a) Die Bundesbehörden.	32
b) Die Landesbehörden	33
3. Die kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften	35
a) Aufgabenarten	36
b) Arten der kommunalen Gebietskörperschaften.	37
c) Die Finanzausstattung der Kommunen	41
4. Kommunale Organisation in Dezernaten, Fachbereichen und Ämtern	43
a) Die Leitungsebene	43
b) Die Ämtergliederung	45

Inhaltsverzeichnis

5.	Die Stadtstaaten Bremen, Hamburg und Berlin	46
a)	Bremen	46
b)	Hamburg	47
c)	Berlin	47
V.	Die Dritte Gewalt	50
1.	Die Gerichtszweige	50
2.	Rechtsstreitigkeiten vor den Verwaltungsgerichten	53
3.	Einstweiliger Rechtsschutz	57
a)	Der Suspensiveffekt nach §§ 80, 80a und 80b VwGO	57
b)	Die einstweilige Anordnung nach § 123 VwGO	59
c)	Vorläufiger Rechtsschutz bei Verwaltungsakten mit Doppelwirkung.	59
4.	Die Auslegung von Rechtsvorschriften	60
a)	Methoden und Kriterien der Auslegung von Rechtsvorschriften.	61
b)	Auslegung, Ermessen und freie Rechtsschöpfung	64
B.	Grundzüge des örtlichen Bau- und Planungsrechts	67
I.	Die Wurzeln des Bau- und Planungsrechts	67
1.	Das Bauordnungsrecht	67
2.	Das private und das öffentliche Nachbarrecht.	69
3.	Das örtliche Planungsrecht.	70
4.	Das Recht der Raumordnung und Landesplanung sowie das Fachplanungsrecht	74
a)	Die Entwicklung des Rechts der Raumordnung, Landesplanung und Fachplanung.	74
b)	Das Raumordnungsgesetz	76
5.	Korrespondierende Rechtsbereiche	78
a)	Das Immissionsschutzrecht	79
b)	Das Wasserrecht	80
c)	Das Abfallrecht.	81
d)	Bodenschutzrecht und Bergrecht	81
e)	Naturschutz- und Landespfl egegesetze	84
f)	Das Denkmalschutzrecht	87
II.	Struktur und Geschichte des Baugesetzbuchs	94
1.	Die Grundstruktur des Baugesetzbuchs	94
2.	Die Entwicklungsstufen des Baugesetzbuchs: Vom BauGB 1987 bis zu den Novellen des Jahres 2017	99
3.	Die Ausführungsgesetze der Länder zum Baugesetzbuch	103
4.	Das aus dem Baugesetzbuch erwachsene Ordnungsrecht	103
III.	Das Verfahren der Bauleitplanung	107
1.	Vorlaufphase; Klärung der Planerforderlichkeit	108
2.	Die Anpassung an die Ziele der Raumordnung	112
3.	Der Aufstellungsbeschluss; Beauftragung eines Dritten mit der Durchführung einzelner Verfahrensschritte	114

4.	Frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit und der Behörden	115
5.	Festlegung des Umfangs und des Detaillierungsgrads der Umweltprüfung	116
6.	Die förmliche Beteiligung der Behörden und der sonstigen Träger öffentlicher Belange (TöB); Beteiligung der benachbarten Gemeinden	117
7.	Abwägung der öffentlichen und privaten Belange	120
a)	Die Eingriffsregelung in der Abwägung.	124
b)	Berücksichtigung der Natura 2000-Gebiete/Umsetzung der Vogelschutzrichtlinie und der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie der Europäischen Union	126
c)	Die Umweltprüfung in der Bauleitplanung.	127
d)	Klimaschutz und Klimaanpassung als gestärkte Belange des Städtebaurechts.	131
e)	Innenentwicklung als neuer Grundsatz der Bauleitplanung. . .	133
8.	Das vereinfachte Verfahren	135
9.	Das beschleunigte Verfahren für Bebauungspläne der Innenentwicklung und zur Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren.	136
10.	Der Auslagebeschluss und die öffentliche Auslage	139
11.	Satzungsbeschluss und Genehmigungsverfahren	147
12.	Ausfertigung, Bekanntmachung, Inkrafttreten und Überwachung. .	151
13.	Planerhaltung; Ergänzendes Verfahren zur Behebung von Fehlern, rückwirkende Inkraftsetzung	153
14.	Änderung, Aufhebung und Außerkrafttreten von Bauleitplänen . .	158
a)	Änderungen und Ergänzungen im vereinfachten und im beschleunigten Verfahren	158
b)	Aufhebung von Bebauungsplänen im vormaligen Geltungsbereich älterer Pläne: Lebt der alte Plan wieder auf?	159
c)	Planverwerfungskompetenz der Gemeinde.	159
d)	Außerkrafttreten wegen Funktionslosigkeit.	161
15.	Besonderheiten des Planaufstellungsverfahrens in den Stadtstaaten. .	163
a)	Berlin	163
b)	Bremen	164
c)	Hamburg	165
16.	Änderungen und Neuerungen zum Verfahren der Bauleitplanung nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Förderung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts vom 11. Juni 2013	166
a)	Programmatistische Stärkung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung (§ 1 Abs. 5 Satz 1)	166
b)	Wohnbedürfnisse von Familien mit mehreren Kindern als Belang der Bauleitplanung (§ 1 Abs. 6 Nr. 2)	166
c)	Namentliche Nennung eines neuen Schutzgutes „Fläche“ (§ 1 Abs. 6 Nr. 7 Buchst. a)	166
d)	Erweiterung der Wechselwirkungen als eigenständiger Umweltbelang (§ 1 Abs. 6 Nr. 7 Buchst. i)	166
e)	Berücksichtigung der Auswirkungen schwerer Unfälle oder Katastrophen im Bebauungsplan (§ 1 Abs. 6 Nr. 7 Buchst. j) .	167

Inhaltsverzeichnis

f)	Erweiterung der Belange des Hochwasserschutzes um den Küstenschutz und die Hochwasservorsorge (§ 1 Abs. 6 Nr. 12).	167
g)	Flüchtlinge und Asylbegehrende und ihre Unterbringung als neuer Belang der Bauleitplanung (§ 1 Abs. 6 Nr. 13).	168
h)	Modifizierung der Auslegungsfrist von einem Monat (§ 3 Abs. 2).	168
i)	Streichung des Hinweises auf die Präklusionsregelung nach § 47 Abs. 2a VwGO a. F. (§ 3 Abs. 2).	169
j)	Präklusionsregelung für Umwelt-Vereinigungen bei Rechtsbehelfen gegen Flächennutzungspläne (§ 3 Abs. 3).	169
k)	Modifizierung der Frist zur Beteiligung der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange (§ 4 Abs. 2).	170
l)	Neue Anforderungen an die Nutzung des Internets (§ 4a Abs. 4).	170
m)	Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich von Eingriffen als neue Überwachungsgegenstände (§ 4c).	171
n)	Zusammenfassende Erklärung (§§ 6a Abs. 1 und 10a Abs. 1).	171
o)	Einstellen in das Internet/zentrales Landesportal (§§ 6a Abs. 2 und 10a Abs. 2).	171
p)	Auswirkungen von schweren Unfällen als neuer Ausschlussgrund für die Anwendung des vereinfachten und beschleunigten Verfahrens (§§ 13 Abs. 1 Nr. 3 und 13a Abs. 1 Satz 4).	172
q)	Neugliederung und Ergänzung der Planerhaltungsvorschriften (§ 214 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. a–g).	172
r)	Streichung der Unbeachtlichkeitsvorschrift zum fehlenden Hinweis auf die Präklusion nach § 47 Abs. 2a VwGO a. F. (§ 214 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. c).	173
s)	Ergänzung von Überleitungsvorschriften für die Durchführung von Verfahren nach dem BauGB (§ 245c Abs. 1).	174
t)	Erweiterung und inhaltliche Ausdifferenzierung der Anlage 1.	174
u)	Redaktionelle Anpassung der Anlage 2.	175
IV.	Der Flächennutzungsplan.	178
1.	Die Dauer des Aufstellungsverfahrens, Zuständigkeiten.	179
2.	Die Hauptinhalte des Flächennutzungsplans.	181
3.	Die Wirkungen des Flächennutzungsplans.	184
4.	Der sachliche und räumliche Teilflächennutzungsplan.	188
5.	Änderungen und Neuerungen zum Flächennutzungsplan nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Förderung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts vom 11. Juni 2013.	191
V.	Die Bebauungspläne.	192
1.	Typische Inhalte von Bebauungsplänen.	196
2.	Die Regelung des Ausgleichs von Eingriffen in Natur und Landschaft.	212
3.	Die Baunutzungsverordnung als amtliche Legende.	216
a)	Vorschriften zur Art der baulichen Nutzung.	217
b)	Vorschriften zum Maß der baulichen Nutzung.	222

c)	Bauweise, überbaubare Grundstücksfläche.	229
4.	Die Entwicklung der Bebauungspläne aus dem Flächennutzungsplan	230
5.	Weitere Inhalte und Bestandteile eines Bebauungsplans.	232
6.	Die Begründung zum Bebauungsplan.	236
7.	Der vorhabenbezogene Bebauungsplan	237
8.	Der Bebauungsplan der Innenentwicklung	240
a)	Zweck des Bebauungsplans.	240
b)	Schwellenwerte für festgesetzte Grundflächen	241
c)	Ausschlussgründe	242
d)	Umkehrung des Entwicklungsgebots.	244
9.	Der Bebauungsplan zur Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren nach § 13b	244
10.	Bebauungspläne nach § 9 Abs. 2a, 2b und 2c	246
a)	Der Bebauungsplan zur Erhaltung oder Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche nach § 9 Abs. 2a	246
b)	Der Bebauungsplan zur Steuerung von Vergnügungsstätten nach § 9 Abs. 2b	248
c)	Der Bebauungsplan zur Verbesserung des Störfallschutzes nach § 9 Abs. 2c	255
11.	Änderungen und Neuerungen zu den Bebauungsplänen nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Förderung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts vom 11. Juni 2013	257
a)	Erweiterte Festsetzungsmöglichkeiten zur Vermeidung oder Verringerung von Hochwasserschäden (§ 9 Abs. 1 Nr. 16 Buchst. a-d)	257
b)	Neue maßnahmenbezogene Festsetzungsmöglichkeiten zum Störfallschutz in der Nachbarschaft von Störfallbetrieben (§ 9 Abs. 1 Nr. 23 Buchst. c)	258
c)	Neue Festsetzungsmöglichkeiten zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Geräusche (§ 9 Abs. 1 Nr. 24)	258
d)	Neue Festsetzungsmöglichkeiten zur Zulässigkeit von Vorhaben in der Nachbarschaft von Störfallbetrieben (§ 9 Abs. 2c)	259
e)	Neue nachrichtliche Übernahme von Risikogebieten auch außerhalb von Überschwemmungsgebieten (§ 9 Abs. 6a)	259
f)	Neue Regelungsmöglichkeit zur Zulässigkeit von Dauerwohnnutzungen in bisherigen Erholungssondergebieten im vorhabenbezogenen Bebauungsplan (§ 12 Abs. 7)	259
g)	Der neue Bebauungsplan zur Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren (§ 13b)	260
12.	Änderungen und Neuerungen zur Baunutzungsverordnung nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Förderung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts vom 11. Juni 2013	260
a)	Der neue Gebietstyp „Urbane Gebiete“ mit neuer Obergrenze für das Maß der baulichen Nutzung (§ 6a i. V. m. § 17 Abs. 1 BauNVO).	260
b)	Begriff der Ferienwohnungen (§ 13a BauNVO)	261

Inhaltsverzeichnis

c)	Überleitungsvorschrift zur Anwendung von § 34 Abs. 2 (§ 245c Abs. 3)	261
VI.	Städtebauliche Verträge	266
1.	Gesetzgebungsgeschichte	266
2.	Die Typen städtebaulicher Verträge nach § 11 BauGB	267
3.	Der Erschließungsvertrag	271
4.	Weitere städtebauliche Verträge im BauGB	273
5.	Klimaschutz in städtebaulichen Verträgen	275
6.	Änderungen und Neuerungen nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts vom 11. Juni 2013 für städtebauliche Verträge	276
VII.	Sicherung der Bauleitplanung	278
1.	Veränderungssperre	278
2.	Zurückstellung von Baugesuchen und einstweilige Untersagung von Vorhaben	284
3.	Teilungsgenehmigungen	287
4.	Die gemeindlichen Vorkaufsrechte	290
5.	Änderungen und Neuerungen nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts vom 11. Juni 2013 zur Sicherung der Bauleitplanung	296
VIII.	Zulässigkeit von Vorhaben	298
1.	Die systematische Stellung der §§ 29–36 BauGB	298
2.	Der Begriff des Vorhabens	299
3.	Die Zulässigkeit von Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebau- ungsplans	303
4.	Ausnahmen, Befreiungen und Abweichungen	306
5.	Die Zulässigkeit von Vorhaben im unbeplanten Innenbereich	311
a)	Die ursprüngliche Fassung des § 34 im Bundesbaugesetz von 1960	311
b)	Die Einfügungsklausel von 1976	312
c)	Das Gebot der Rücksichtnahme	313
d)	Das Einfügen in den „im Zusammenhang bebauten Ortsteil“.	316
e)	Wahrung gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse und des Ortsbilds	317
f)	Die entsprechende Anwendbarkeit der Baunutzungsverord- nung	318
g)	Der „im Zusammenhang bebaute Ortsteil“ und die Klar- stellungs-, Entwicklungs- und Ergänzungssatzung	320
h)	Die Anwendbarkeit der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie im Rahmen des § 34 BauGB	325
i)	Anwendbarkeit des § 50 BImSchG und der darin geregelten Seveso-III-RL	326
6.	Bauen im Außenbereich	328
a)	Die privilegierten Vorhaben	328
b)	Die nichtprivilegierten Vorhaben	339

c)	Die begünstigten Vorhaben	341
d)	Vorhaben im Geltungsbereich einer Außenbereichssatzung nach § 35 Abs. 6 BauGB.	345
e)	Sicherungsklauseln gegen Missbräuche; Rückbauverpflichtung	346
7.	Die Genehmigung von Vorhaben während der Aufstellung eines Bebauungsplans	347
8.	Verträglichkeitsprüfungen im Sinne des Bundesnaturschutzgesetzes	350
9.	Die Zulässigkeit von (mobilen) Unterkünften für Flüchtlinge und Asylbegehrende, Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften	351
10.	Änderungen und Neuerungen nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts vom 11. Juni 2013 zur Zulässigkeit von Vorhaben	353
a)	Ergänzung der Öffnungsklausel zur Abweichung vom Einfügungsgebot nach § 34	354
b)	Ergänzung der Voraussetzungen zur Aufstellung von Entwicklungs- und Ergänzungssatzungen sowie von Außenbereichssatzungen	354
c)	Nichtanwendung des § 6a BauNVO als faktisches Baugebiet (§ 245c Abs. 3)	354
d)	Klarstellende Regelung zur Zulässigkeit von Ferienwohnungen	355
IX.	Die Baugenehmigung	359
1.	Genehmigungspflicht und Verfahren	359
a)	Vorhaben im bauordnungsrechtlichen Verfahren	359
b)	Das Verfahren zur Erteilung einer Baugenehmigung	362
c)	Das gemeindliche Einvernehmen; Zustimmungserfordernisse	365
2.	Baugenehmigung und Eingriffsregelung nach dem Naturschutzrecht.	367
3.	Anfechtungsklagen gegen und Verpflichtungsklagen auf Erteilung von Baugenehmigungen; Nachbarschutz und Gebot der Rücksichtnahme	369
4.	Die Möglichkeiten des Einschreitens gegen nicht genehmigte bauliche Vorhaben	373
5.	Änderungen und Neuerungen nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts vom 11. Juni 2013 im Bereich der Erteilung von Baugenehmigungen	376
X.	Bodenordnung	381
1.	Zweck und Verfahren der Umlegung	381
2.	Umlegungstechnik	387
3.	Die praktische Bedeutung der Umlegung	397
4.	Die vereinfachte Umlegung	398
5.	Änderungen und Neuerungen nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts vom 11. Juni 2013 im Bereich Bodenordnung	399

Inhaltsverzeichnis

XI.	Enteignung und Enteignungsentschädigung	400
1.	Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer Enteignung.	400
2.	Das Enteignungsverfahren	403
3.	Die Enteignungsentschädigung	405
4.	Änderungen und Neuerungen im Enteignungsrecht nach dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Förderung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden vom 11.06.2013.	409
XII.	Planungsschadensrecht	409
1.	Ansprüche von Grundeigentümern bei Beanspruchung ihres Grund- stücks für öffentliche Zwecke.	411
2.	Ansprüche des Eigentümers bei Herabstufung der privaten Nutz- barkeit seines Grundstücks	413
3.	Der Ersatz von Vertrauensschäden	416
4.	Schadensersatzpflichten bei rechtswidrigen Amtshandlungen.	417
5.	Änderungen und Neuerungen im Planungsschadensrecht nach dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Förderung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden vom 11.06. 2013	418
XIII.	Erschließung.	419
1.	Die unterschiedlichen Begriffe der Erschließung.	419
2.	Die Erschließungslast der Gemeinde	421
3.	Die Erhebung von Erschließungsbeiträgen	423
4.	Die Berechnung und Verteilung des Erschließungsaufwands	427
5.	Änderungen und Neuerungen nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts vom 11. Juni 2013 im Erschließungsrecht	431
XIV.	Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen	432
1.	Die Entwicklung des Städtebauförderungsrechts	432
2.	Die Vorbereitung der städtebaulichen Sanierung; Beteiligung und Mitwirkung der Betroffenen.	435
3.	Die Durchführung der Sanierung	439
4.	Der Abschluss der Sanierung	441
5.	Das besondere bodenrechtliche Instrumentarium.	442
a)	Die sanierungsrechtliche Genehmigung nach §§ 144, 145 BauGB.	442
b)	Die Pflicht zur Zahlung von Ausgleichsbeträgen nach den §§ 152 ff. BauGB.	445
6.	Die Einschaltung von Sanierungsträgern und anderen Beauftragten	449
7.	Die Finanzierung der Stadterneuerung	450
8.	Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme nach §§ 165–171 BauGB	451
9.	Änderungen und Neuerungen im Sanierungs- und Entwicklungs- recht nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Stärkung der Innenent- wicklung und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts vom 11. Juni 2013.	456

XV.	Stadtumbau, Soziale Stadt und private Initiativen zur Stadtentwicklung; Erhaltungssatzung, städtebauliche Gebote und Sozialplanung	458
1.	Stadtumbau	460
a)	Maßnahmen zum Stadtumbau	460
b)	Planungsschritte im Rahmen des Stadtumbaus	461
c)	Erarbeitung eines Sozialplans im Rahmen von Stadtumbau- maßnahmen	463
d)	Die Einbindung von Betroffenen und Aufgabenträgern – das Abwägungsgebot	463
e)	Die Satzung zur Sicherung der Durchführung von Stadtum- baumaßnahmen	464
f)	Auskunftspflicht in Stadtumbaugebieten	465
g)	Anhörung der Eigentümer und der Mieter, Pächter und sonsti- gen Nutzungsberechtigten in Stadtumbaugebieten	465
h)	Das Vorkaufsrecht in Stadtumbaugebieten	466
i)	Die Enteignung zu Zwecken des Stadtumbaus	466
j)	Fazit	467
2.	Soziale Stadt	467
3.	Private Initiativen zur Stadtentwicklung	469
4.	Erhaltungssatzung und Erhaltungsverfügung	470
a)	Die Festlegung des Erhaltungsgebiets	471
b)	Das Erhaltungsgebot	472
c)	Die unterschiedlichen Folgen einer wirtschaftlichen Unzumut- barkeit für den Eigentümer	472
d)	Praktische Erfahrungen mit der Erhaltungssatzung.	475
5.	Der Katalog der städtebaulichen Gebote	481
a)	Übersicht	481
b)	Das Verfahren vom Erlass bis zur Vollstreckung eines Gebots	482
c)	Die Vollstreckung von Geboten	486
6.	Sozialplanung und Härteausgleich; Aufhebung oder Verlängerung von Miet- und Pachtverhältnissen	486
7.	Änderungen und Neuerungen nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts vom 11. Juni 2013	487
XVI.	Bodenwertermittlung	490
1.	Der Verkehrswert	491
2.	Aufgaben der Gutachterausschüsse; Baulandkataster	492
3.	Die Immobilienwertermittlungsverordnung	495
4.	Abschöpfung von Bodenwertsteigerungen?	497
5.	Änderungen und Neuerungen nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts vom 11. Juni 2013 zur Bodenwertermittlung	500
XVII.	Bauleitplanung und Verwaltungsakte nach dem Baugesetzbuch vor den Gerichten	501
1.	Die dreigeteilte Zuständigkeit der Gerichtsbarkeit im Bau- und Planungsrecht	502
2.	Die gerichtliche Kontrolle von Bebauungsplänen und sonstigen Satzungen nach dem BauGB.	504

Inhaltsverzeichnis

a)	Die direkte (abstrakte) Normenkontrolle.	505
b)	Die Inzident-Kontrolle (indirekte Kontrolle)	506
3.	Das Problem der Kontrolldichte	507
4.	Der Grundsatz der Planerhaltung	512
a)	Die Systematik der Vorschriften über die Planerhaltung.	512
b)	Die Beachtlichkeit von Mängeln der Abwägung	513
c)	Welche Folgen hat es, wenn ein beachtlicher und erheblicher Fehler rechtzeitig gerügt wird?.	516
d)	Die Bewertung von abwägungserheblichen Belangen.	516
e)	Weitere Einschränkungen der gerichtlichen Kontrolle in den Gemeindeordnungen	518
f)	Das ergänzende Verfahren zur Fehlerbehebung (Heilungsverfahren)	518
g)	Das Ende des Nichtigkeitsdogmas	520
h)	Der maßgebliche Zeitpunkt für die Kontrolle der Rechtmäßigkeit	521
i)	Der Wegfall der Sieben-Jahres-Frist	521
j)	Ergebnis der Planerhaltungsvorschriften.	522
5.	Änderungen und Neuerungen im Bereich der gerichtlichen Kontrolle nach dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Förderung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden im Jahr 2013 . .	522
	Stichwortverzeichnis	525

Verzeichnis der Schaubilder und Tabellen

Bild 1	Die Rechtsquellen	7
Bild 2	Die Vorschriftenpyramide	8
Bild 3	Die Verteilung der Regelungskompetenzen in der Bundesrepublik Deutschland	11
Bild 4	Die Regelungsbereiche des Verwaltungsrechts	14
Bild 5	Gesetze und Einzelfall	17
Bild 6	Fehlerhafte Verwaltungsakte; Fehlerfolgen.	21
Bild 7	Rücknahme und Widerruf von Verwaltungsakten.	25
Bild 8	Die Vollstreckung von Verwaltungsakten	26
Bild 9	Das Prinzip der Gewaltenteilung	30
Bild 10	Der Aufbau der Landesverwaltung in den Flächenstaaten	34
Bild 11	Kommunale Selbstverwaltung – Aufgabenarten	37
Tab. 1	Verwaltungsgliederung in Deutschland (Stand: 30.9.2018).	39
Bild 12	Die Finanzausstattung der Kommunen	42
Bild 13	Innergemeindliche Organisation.	44
Bild 14	Die Berliner Verwaltung	49
Bild 15	Die Gerichtszweige	52
Bild 16	Rechtsstreitigkeiten vor den Verwaltungsgerichten	55
Bild 17	Die Wurzeln des Bau- und Planungsrechts.	68
Bild 18	Der Werdegang des Baugesetzbuchs	73
Bild 19	Das Baugesetzbuch – Strukturübersicht.	95
Bild 20	Das Verfahren der Bauleitplanung	107
Bild 21	Entwicklung eines Bebauungsplans – methodisches Vorgehen.	111
Bild 22	Abwägungsvorgang und Abwägungsergebnis.	122
Bild 23	Anzeige zur erneuten öffentlichen Auslegung nach § 4a Abs. 3 BauGB.	138
Bild 24	Wichtige Regeln zur Bekanntmachungs- und Auslegungsfrist/-dauer	141
Bild 25	Der Flächennutzungsplan gem. § 5 BauGB	184
Bild 26	Darstellungen und Festsetzungen in der Bauleitplanung.	194
Bild 27	Auswahl klimaschutzbezogener Festsetzungen im Bebauungsplan	197
Bild 28	Die Bedeutung des Bestimmtheitsgebots für die Aufstellung von Bebauungsplänen.	206
Bild 29	Merkmale des Wohnens im Sinne der Baunutzungsverordnung.	209
Bild 30	Räumliche Varianten des naturschutzrechtlichen Ausgleichs und ihre Durchsetzung	215
Bild 31	Zeitliche Varianten der Planung und Durchführung von Ausgleichs- maßnahmen	216
Bild 32	Feinsteuermöglichkeiten nach § 1 BauNVO.	219
Bild 33	Die von der Baunutzungsverordnung vordefinierten Baugebiete (§§ 2–11 BauNVO)	223
Bild 34	Die Grundflächenzahl (GRZ)	226
Bild 35	Die Geschossflächenzahl (GFZ)	227
Bild 36	Empfehlung zur Blattaufteilung eines Bebauungsplans.	236
Bild 37	Materiell-rechtliche Prüfübersicht zu den Anwendungsvoraussetzun- gen des beschleunigten Verfahrens für Bebauungspläne der Innen- entwicklung nach § 13a	243

Verzeichnis der Schaubilder und Tabellen

Bild 38	Der Bebauungsplan für die Steuerung von Vergnügungsstätten gemäß § 9 Abs. 2b BauGB	252
Bild 39	Städtebauliche Verträge im Kontext von Ausgleichsmaßnahmen	270
Bild 40	Typen städtebaulicher Verträge	274
Bild 41	Sicherung der verbindlichen Bauleitplanung durch Veränderungssperre, Zurückstellung von Baugesuchen und Untersagung von Vorhaben	280
Bild 42	Die Wirkungsweise der gemeindlichen Vorkaufsrechte	291
Bild 43	Die gesetzlichen Vorkaufsrechte der Gemeinden	294
Bild 44	Zulässigkeit von Vorhaben	299
Bild 45	Zulässigkeit von Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplans	306
Bild 46	Prüfungsschema zum Einfügen nach § 34 Abs. 1 BauGB	316
Bild 47	Schritte zur Bestimmung der „Eigenart der näheren Umgebung“.	317
Bild 48	Unterscheidungsmerkmale zwischen Innenbereichs-Satzungen nach § 34 Abs. 4 und Außenbereichssatzungen nach § 35 Abs. 6 BauGB	325
Bild 49	Öffentliche Belange als Hinderungsgründe gegen das Bauen im Außenbereich.	340
Bild 50	Bauen im Außenbereich	342
Bild 51	Die Genehmigung von Vorhaben während der Planaufstellung nach § 33 BauGB	349
Bild 52	Übersicht über die Typen genehmigungspflichtiger und nicht genehmigungspflichtiger Vorhaben	363
Bild 53	Nachbarschutz	372
Bild 54	Bodenordnung und Umlegung	384
Bild 55	Die Funktion der Grundbücher im Umlegungsverfahren	385
Bild 56	Vom Ist-Zustand zum Soll-Zustand (Beispiel Flächenmaßstab)	391
Bild 57	Wertumlegung und Flächenumlegung	392
Bild 58	Die Unterschiede zwischen der regulären Umlegung und einer vereinfachten Umlegung	399
Bild 59	Das Enteignungsverfahren	404
Bild 60	Die Enteignungsentschädigung in Geld	406
Bild 61	Schadensersatz bei Änderung der zulässigen Nutzung	410
Bild 62	Das Planungsschadensrecht im Vergleich mit der Haftung des Staats und seiner Körperschaften für anderweitige von ihren Bediensteten verursachte Beeinträchtigungen	418
Bild 63	Die verschiedenen Erschließungsbegriffe	420
Bild 64	Die Erhebung von Erschließungsbeiträgen	427
Bild 65	Das Verfahren der städtebaulichen Sanierung	436
Bild 66	Das besondere bodenrechtliche Instrumentarium in der Sanierung	443
Bild 67	Die Verfahrensvarianten bei der Gebietsfestlegung im Besonderen Städtebaurecht	469
Bild 68	Die Struktur der Satzungen nach § 172 BauGB	474
Bild 69	Das Zusammenwirken von Bauplanungsrecht, Bauordnungsrecht und Denkmalrecht bei der Erhaltung und Gestaltung von baulichen Anlagen	476
Bild 70	Übersichtstafel über die städtebaulichen Gebote	481
Bild 71	Beachtlichkeit von Fehlern in der Abwägung	517

Abkürzungsverzeichnis

§§	§§ ohne Gesetzesangabe sind solche des BauGB
AfK	Archiv für Kommunalwissenschaften (Zs.)
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zs.)
ARGEBAU	Arbeitsgemeinschaft der für das Bauwesen zuständigen Minister des Bundes und der Länder
AUR	Agrar- und Umweltrecht (Zs.)
B-Plan	Bebauungsplan
BauGB	Baugesetzbuch
BauGB-MaßnG	Maßnahmengesetz zum BauGB
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauO	Bauordnung
BauR	Baurecht (Zs.)
BauROG	Bau- und Raumordnungsgesetz
BauZVO	Bauplanungs- und Zulassungsverordnung der DDR
BaWüVbl.	Baden-Württembergisches Verwaltungsblatt (Zs.)
BayGT	Bayerischer Gemeindetag (Zs.)
BayVbl.	Bayerisches Verwaltungsblatt (Zs.)
BBauG	Bundesbaugesetz
BBBl.	Bundesbaublatt (Zs.)
BbgBO	Brandenburgische Bauordnung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungssammlung des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BImSchV	Verordnung nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz
BKompV	Bundeskompensationsverordnung
BNatSchG	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege
BoBauE	Entscheidungssammlung Boden- und Baurecht
BRS	Baurechtssammlung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungssammlung des Bundesverwaltungsgericht
BWNNotZ	Zeitschrift für das Notariat in Baden-Württemberg (Zs.)
DfK	Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften (Zs.)
DNotZ	Deutsche Notar Zeitschrift (Zs.)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zs.)
DStR	Deutsches Steuerrecht (Zs.)
DtZ	Deutsch-deutsche Rechts-Zeitschrift (Zs.)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zs.)
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis (Zs.)
DWW	Deutsche Wohnungswirtschaft (Zs.)
EAGEE	Europarechtsanpassungsgesetz Erneuerbare Energien
EGBGB	Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch
F-Plan	Flächennutzungsplan
FWW	Die Freie Wohnungswirtschaft (Zs.)
GE	Das Grundeigentum (Zs.)
GemO	Gemeindeordnung
GewA	Gewerbearchiv (Zs.)

Abkürzungsverzeichnis

GG	Grundgesetz
GS	Gesetzessammlung
GuG	Grundstücksmarkt und Grundstückswert (Zs.)
JA	Juristische Arbeitsblätter (Zs.)
JuS	Juristische Schulung (Zs.)
JZ	Juristenzeitung (Zs.)
KommP	KommunalPraxis (Zs.)
KOmmPBr	KommunalPraxis Brandenburg (Zs.)
KSt	Kommunale Steuerzeitschrift (Zs.)
LBO	Landesbauordnung
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen/Rheinland-Pfalz/ Saarland
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zs.)
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht (Zs.)
MittBayNot	Mitteilungen des Bayerischen Notarvereins (Zs.)
NABEG	Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsgesetz
NdsVerwBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter (Zs.)
NJ	Neue Justiz (Zs.)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zs.)
NordÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland (Zs.)
NotBZ	Zeitschrift für die notarielle Beratungs- und Beurkundungspraxis (Zs.)
NuR	Natur und Recht (Zs.)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zs.)
NW	Neue Wirtschaftsbriefe (Zs.)
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (Zs.)
NZM	Neue Zeitschrift für Miet- und Wohnungsrecht (Zs.)
NZV	Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht (Zs.)
OV spezial	Offene Vermögensfragen spezial (Zs.)
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
PlanZV	Planzeichenverordnung
prALR	Preußisches Allgemeines Landrecht von 1794
RdL	Recht der Landwirtschaft (Zs.)
RuR	Raumforschung und Raumordnung (Zs.)
RVO	Rechtsverordnung
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter (Zs.)
SGV.NW	Sammlung der Gesetze und Verordnungen des Landes Nordrhein- Westfalen
StBauFG	Städtebauförderungsgesetz
stRspr	Ständige Rechtsprechung
ThürVBl.	Thüringische Verwaltungsblätter (Zs.)
TÖB	Träger öffentlicher Belange
Tab.	Tabelle
UP	Umweltprüfung
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zs.)
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVP-Gesetz	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
VA	Verwaltungsakt
VA	Verwaltungsarchiv (Zs.)
VBlBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (Zs.)

Abkürzungsverzeichnis

VEP	Vorhaben- und Erschließungsplan
VIZ	Zeitschrift für Vermögens- und Immobilienrecht (Zs.)
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VR	Verwaltungsrundschau (Zs.)
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WF	Wertermittlungsforum (Zs.)
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung (Zs.)
WoBauErlG	Wohnungsbauerleichterungsgesetz
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht (Zs.)
ZfU	Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht (Zs.)
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung (Zs.)
ZPO	Zivilprozessordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik (Zs.)
Zs.	Zeitschrift
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht (Zs.)

Standardliteratur

1. Lehrbücher und Handbücher

- Battis, Ulrich*, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, 7. Aufl., Stuttgart 2017
- Bracher, Christian-Dietrich/Reidt, Olaf/Schiller, Gernot*, Bauplanungsrecht, 8. Aufl., Köln 2014
- Finkelnburg, Klaus/Ortloff, Karsten-Michael/Kment, Martin*, Öffentliches Baurecht – Band I: Bauplanungsrecht, 7. Aufl., München 2017
- Finkelnburg, Klaus/Ortloff, Karsten-Michael/Otto, Christian-Wolfgang*, Öffentliches Baurecht – Band II: Bauordnungsrecht, Nachbarschutz, Rechtsschutz, 7. Aufl., München 2017
- Gierke, Hans-Georg/Schmidt-Eichstaedt, Gerd*, Die Abwägung in der Bauleitplanung, Stuttgart 2018
- Hauth, Michael*, Vom Bauleitplan zur Baugenehmigung – Bauplanungsrecht, Bauordnungsrecht, Baunachbarrecht, 12. Aufl., München 2016
- Hoppe, Werner/Bönker, Christian/Grotefels, Susan*, Öffentliches Baurecht – Raumordnungsrecht, Städtebaurecht, Bauordnungsrecht, 4. Aufl., München 2010
- Hoppenberg, Michael/de Witt, Siegfried (Hrsg.)*, Handbuch des öffentlichen Baurechts (Loseblatt), München 1996 ff.
- Koch, Hans-Joachim/Hendler, Reinhard*, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 6. Aufl., Stuttgart 2015
- Krebs, Walter*, Baurecht, in: Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 14. Aufl., Berlin 2008
- Muckel, Stefan/Ogorek, Markus*, Öffentliches Baurecht, 3. Aufl. München 2018;
- Muckel, Stefan/Stemmler, Thomas*, Fälle zum Bau- und Raumordnungsrecht, 7. Aufl., München 2013
- Rabe, Klaus/Heintz, Detlef*, Bau- und Planungsrecht, 7. Aufl., Stuttgart 2014
- Cholewa, Werner et al.*, Raumordnung in Bund und Ländern, Vorschriftensammlung (Loseblatt), 5. Aufl., Stuttgart 2009 ff.
- Stollmann, Frank*, Öffentliches Baurecht, 11. Aufl., München 2018
- Stier, Bernhard*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 5. Aufl., München 2015
- Stier, Bernhard*, Der Bebauungsplan, 5. Aufl., München 2015.

2. Kommentare

a) BauGB

- Battis, Ulrich/Krautzberger, Michael/Löhr, Rolf-Peter*, fortgeführt von *Battis, Ulrich/Mitschang, Stephan/Reidt, Olaf*, Baugesetzbuch, 13. Aufl., München 2016
- Berliner Kommentar zum Baugesetzbuch*, hrsg. von *Schlichter/Stich/Driebehaus/Paetow*, 3. Aufl., Köln (Loseblatt)
- Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger*, Baugesetzbuch – Kommentar, München (Loseblatt)
- Jäde, Henning/Dirnberger, Franz*, Baugesetzbuch, Baunutzungsverordnung, Kommentar, 9. Aufl., Stuttgart 2018
- Jarass, Hans D./Kment, Martin*, Baugesetzbuch, 2. Aufl. München 2017
- Kohlhammer-Kommentar zum Baugesetzbuch*, Mitbegr. von *Hermann Brügelmann*, Stuttgart (Loseblatt)
- Kröniger, Holger/Aschke, Manfred/Jeromin, Curt M.*, Baugesetzbuch mit Baunutzungsverordnung, Handkommentar, 4. Aufl., Baden-Baden 2018
- Schiwy, Peter (Hrsg.)*, Baugesetzbuch (BauGB), Sammlung d. gesamten Bau- u. Städtebauförderungsrechts d. Bundes u. d. Länder, Starnberg-Percha (Loseblatt)
- Schrödter, Wolfgang (Hrsg.)*, Baugesetzbuch – Kommentar, 9. Aufl., München 2018
- Spannowsky, Willy/Uechtritz, Michael*, Baugesetzbuch – Kommentar, 3. Aufl., München 2018.

b) BauNVO

- Boeddinghaus, Gerhard/Grigoleit, Klaus Joachim*, BauNVO – Handkommentar, 6. Aufl., München 2014
- Bönker, Christian/Bischopink, Olaf*, Baunutzungsverordnung, Kommentar, 2. Aufl. Baden-Baden 2018

- Fickert, Hans Carl/Fieseler, Herbert*, Baunutzungsverordnung, Kommentar, 12. Aufl., Stuttgart 2014
König, Helmut/Roeser, Thomas/Stock, Jürgen, Baunutzungsverordnung, Kommentar, 3. Aufl., München 2014
Rist, Hansjörg/Rist, Martin, Baunutzungsverordnung, Kommentar, 3. Aufl., Stuttgart 2010
Stange, Gustav A., Baunutzungsverordnung, Kommentar, 3. Aufl., Wiesbaden 2015
Stock, Jürgen, BauNVO-Komentierung in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB – Band 6 (Loseblatt)
Ziegler, Jürgen, BauNVO-Komentierung in: Kohlhammer-Kommentar zum BauGB, mitbegr. von *Hermann Brügelmann*, Band 6 (Loseblatt).

3. Entscheidungssammlungen

- Baurechtssammlung (BRS)*, Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, der Oberverwaltungsgerichte der Länder und anderer Gerichte zum Bau- u. Bodenrecht, hrsg. von *Thiel/Gelzer*, Düsseldorf 1950 ff.
BoBauE, Entscheidungssammlung Boden- u. Baurecht, Neuwied 1983 ff. (Loseblatt)
Buchholz, Sammel- und Nachschlagewerk der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, Köln 1957 ff. (Loseblatt)
BVerwGE – Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts, Köln
Hoppe, Werner/Stüer, Bernhard, Die Rechtsprechung zum Bauplanungsrecht, Stuttgart 1995.

4. Fachzeitschriften

- Baurecht* (BauR), erscheint monatlich im Werner Verlag, Postfach 105354, 40044 Düsseldorf
Bundesbaublatt (BBl.), erscheint monatlich im Bauverlag, 65173 Wiesbaden
Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), erscheint zweimal monatlich im Heymanns Verlag, 50939 Köln
Grundstücksmarkt und Grundstückswert (GuG), erscheint sechsmal jährlich im Werner Verlag, Postfach 105345, 40044 Düsseldorf
Landes- und Kommunalverwaltung (LKV), erscheint monatlich im Nomos-Verlag, Waldsee-straße 3–5, 76530 Baden-Baden
Natur und Recht (NuR), erscheint zwölfmal jährlich im Springer-Verlag, Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden
Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), erscheint monatlich im Beck-Verlag, 80801 München
Die öffentliche Verwaltung (DÖV), erscheint zweimal monatlich im Verlag W. Kohlhammer, Heßbrühlstr. 69, 70565 Stuttgart
Umwelt- und Planungsrecht (UPR), erscheint monatlich in Verlagsgruppe Hühig Jehle Rehm GmbH, Hutschiner Str. 8, 81677 München
Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht (ZfBR), erscheint achtmal jährlich im Verlag Vahlen München = Beck-Verlag, Wilhelmstr. 9, 80801 München
Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), erscheint sechsmal jährlich im Nomos-Verlag, Waldsee-straße 3–5, 76530 Baden-Baden.

A. Annäherung an das Bau- und Planungsrecht

I. Die Grundfrage: Wozu dient die Rechtsordnung?

Es entspricht einer gern geübten Gewohnheit, den Beginn eines wissenschaftlichen Textes mit einem Zitat in lateinischer Sprache zu schmücken. Für ein juristisches Buch kann man dazu auf eine große Auswahl zurückgreifen; denn die Traditionen der Rechtswissenschaft reichen bis weit in das Römische Recht zurück. Zwei lateinische Sätze sollen zitiert werden, um den Sinn, aber auch die Beschränkungen einer Rechtsordnung deutlich werden zu lassen.

Der erste Satz lautet: „*Autoritas, non veritas facit legem*“¹ (Durchsetzungskraft, nicht Wahrheit macht das Gesetz aus). Der zweite Satz heißt: „*Securitas, non iustitia facit pacem*“² (Sicherheit, nicht Gerechtigkeit schafft den Frieden).

Das sind zwei provozierende Sätze. Soll es für eine Rechtsordnung wirklich nicht auf „*veritas*“, also auf Wahrheit, und nicht auf „*iustitia*“, also Gerechtigkeit, ankommen, sondern nur auf „*autoritas*“, also Durchsetzungskraft, und „*securitas*“, also Sicherheit? In dieser Umkehrung darf man die Sätze nicht lesen. Denn eine lügnerische und ungerechte Rechtsordnung schafft weder Sicherheit noch Frieden. Was hier gemeint ist, ist etwas anderes:

Es genügt nicht für eine Rechtsordnung, wohlthuende Programmsätze aufzustellen und milde Gutmütigkeit zu verkünden. Von einer Rechtsordnung kann man vielmehr erst dann reden, wenn bestimmte Regeln mit Durchsetzungskraft, mit Autorität versehen sind und wenn diese Regeln auch gegenüber Anfechtungen derart verteidigt werden, dass die Mitglieder der Rechtsgemeinschaft vor Unrecht von außen und vor Willkür von innen verschont bleiben und somit „Sicherheit“ genießen. Von einer Rechtsordnung kann also erst dann gesprochen werden, wenn ihre Regeln hoheitlich durchgesetzt werden. Diese Ordnung darf nicht ungerecht und unsozial sein, wenn sie auf Dauer Bestand haben soll. Ob ein Gesetz, eine Rechtsregel jedoch inhaltlich „wahr“, ob sie „gerecht“ ist, das lässt sich in vielen Fällen nicht eindeutig beantworten. Die Geltungskraft einer Regel darf man von diesem Befund nicht prinzipiell abhängig machen. Man sollte die Bedingung vielmehr umgekehrt formulieren: Wenn eine Norm nicht eindeutig lügnerisch, wenn sie nicht eindeutig ungerecht ist, dann ist ihrer Geltung der Vorzug gegenüber der regellosen Unordnung zu geben. Denn ohne eine funktionierende Rechtsordnung kann eines der höchsten Güter der Gemeinschaft, der innere Frieden, nicht aufrechterhalten werden. Ohne Rechtsordnung gilt das Faustrecht, der Schwache muss sich dem Starken beugen. Die Ungerechtigkeit und Rechtlosigkeit, die unter dem Faustrecht herrschen, sind umso vieles schlechter als eine auch nur mäßige Rechtsordnung, dass es sich lohnt, sich auch dann auf die Seite des Gesetzes zu stellen, wenn man selbst als Gesetzgeber anders gehandelt hätte.

Aus dem Gesagten lässt sich eine erste **Definition der modernen Rechtsordnung** ableiten: *Rechtsordnung, das ist der Inbegriff der hoheitlich durchzusetzenden, mindestens gerichtlich feststellbaren Regeln für alle Bereiche des menschlichen Zusammenlebens mit dem erkennbaren Ziel, eine gerechte soziale Ordnung herzustellen und zu erhalten.* Ob diese Definition für alle Zeiten gilt und gegolten hat, ob und welche anderen Definitionen möglich sind, soll hier nicht erörtert werden, bis auf den Hinweis, dass andere Meinungen dazu möglich sind und auch vertreten werden.³

1 Der Satz wird Thomas Hobbes, Autor des „Leviathan“ (1651), zugeschrieben; vgl. Thomas Hobbes, Leviathan, 2. lateinische Fassung 1668, Kap. 26, etwa Mitte, in deutscher Fassung hrsg. von Iring Fetscher, Neuwied 1966, S. 110 ff. und S. 203 ff.

2 Weitere lateinische Rechtsregeln und Rechtssprichwörter, zusammengestellt, übersetzt und erläutert von Detlef Liebs, München 1982.

3 Näheres und anderes z. B. bei Uwe Wesel, Juristische Weltkunde, Eine Einführung in das Recht, 8. Aufl., Frankfurt am Main 2004, S. 35 ff.

In der obigen Definition ist davon die Rede, dass manche Rechtsregeln doch nicht hoheitlich durchsetzbar, aber wenigstens gerichtlich feststellbar sein müssen. Was ist damit gemeint?

Die Rechtsregeln sind nicht die einzigen Regeln, die in einer Gesellschaft Geltung beanspruchen. Neben den Rechtsregeln gibt es **moralische Regeln**, es gibt den „Anstand“ und die „guten Sitten“ (man spuckt nicht auf den Bürgersteig, auch wenn es nicht verboten ist); auch die **Mode** und die wechselnden Umgangsformen können beinahe zwingende Regeln auferlegen.

Auch diese Regeln dienen dem menschlichen Zusammenleben, sie werden aber nicht hoheitlich durchgesetzt. Das liegt teilweise daran, dass sie von minderer Bedeutung sind (wie z. B. die Mode), teilweise aber auch daran, dass man ihre Einhaltung nicht mit den Mitteln des äußeren Zwanges durchsetzen kann. Dies gilt zum Beispiel für hohe moralische Forderungen. Moralische Forderungen richten sich an das innere Verhalten des Menschen, an sein inneres Selbst. Moralisch handelt nicht schon der, der äußerlich Gutes tut und Schlechtes vermeidet, sondern nur der, der das Gute um des Guten willen tut und das Schlechte nicht, weil er es innerlich verabscheut. Ein solches Verhalten kann man nicht erzwingen.

Nicht oder kaum erzwingen kann man auch höchstpersönliche Verhaltensweisen von einiger Dauer, die eigentlich die ständige aktive Mitwirkungsbereitschaft des Betroffenen voraussetzen. Wer solches durchsetzen will, muss sehr direkt auf die Person einwirken, er muss in Konfliktfällen ihren Willen mit physischer Gewalt brechen. Das ist immer schwierig und oft schmerzhaft. Wenn es nicht dringend geboten ist, sollte der Rechtsstaat sich nicht mit Brachialgewalt durchsetzen. In Übereinstimmung mit diesem Grundsatz sind einige Rechtsnormen, durch die jemand auf Dauer zu einem nur von ihm persönlich erreichbaren Erfolg verpflichtet wird, nur gerichtlich feststellbar, aber nicht hoheitlich durchsetzbar. Die wichtigsten dieser Rechtsregeln sind

- die Verpflichtung zu einer bestimmten Arbeit durch einen Arbeitsvertrag und
- die Pflichten aus einer Ehe.

Auch wenn man sich in einem Arbeitsvertrag dazu verpflichtet hat, einem bestimmten Unternehmer oder einem bestimmten Betrieb Dienste zu leisten, kann man dazu vom Gerichtsvollzieher nicht gezwungen werden. Das Gericht kann zwar feststellen, dass man zur Arbeitsleistung verpflichtet ist, aber man wird nicht zur Zwangsarbeit vorgeführt werden. Allenfalls muss man Schadenersatz leisten, wenn man seinen arbeitsvertraglichen Pflichten nicht wie versprochen nachkommt.

Auch die Pflicht zur „Herstellung der ehelichen Lebensgemeinschaft“ kann vom Gericht nur festgestellt, aber nicht durchgesetzt werden. Ein Eingriff des Staates in diesen Bereich hätte so starken Zwangscharakter, dass er wohl von niemandem akzeptiert würde.

Dieses sind jedoch Ausnahmefälle. Im Grundsatz und im Regelfall gilt: Eine Rechtsordnung muss hoheitlich durchgesetzt werden. Dies ist gleichsam die Bedingung und die Gegenleistung dafür, dass die Bürger untereinander darauf verpflichtet werden, außerhalb von Notwehr und Nothilfe auf jegliche Gewaltanwendung zu verzichten. Im Rechtsstaat hat der Staat das **Gewaltmonopol** inne: Allein die staatlichen Organe dürfen physische Gewalt anwenden. Erst durch diesen Grundsatz werden die archaische Blutrache im Strafrecht und die brachiale Selbsthilfe im Zivilrecht verhindert. Wenn Selbsthilfe in Form von „Bürgerwehren“ wieder auftaucht, so ist dies ein Anzeichen dafür, dass staatliche Ordnungsgewalt nicht hinreichend präsent ist.

Wenn der Staat durch seine Gesetze etwas verlangt, dann muss er auch dafür sorgen, dass man sich danach richtet. Häufige und hilflose Duldung von Unrecht im Kleinen zieht Ungehorsam und Unrecht im Großen nach sich. Aus diesem Grund liegt eine ernste Gefährdung des Rechtsstaates darin, wenn sich die Rechtsordnung außerstande zeigt, dem Beschmieren von Wänden und Gegenständen im öffentlichen Raum, dem Zerkratzen der Scheiben in Bussen und Bahnen wirksam entgegenzutreten. Das Straf-

recht mit seinen Paragraphen über die Sachbeschädigung nützt hier offensichtlich gar nichts. Der Gesetzgeber muss sich zur Abwehr etwas anderes – etwas jugenderzieungsgerechtes – einfallen lassen.

Die auf dem Abschluss von Verträgen fußende Privatrechtsordnung muss dadurch effektiv gemacht werden, dass der Staat Gerichte und Gerichtsvollzieher bereitstellt, die es den Vertragspartnern erlauben, ihre vertraglich formulierten Rechte einzuklagen und auch zeitnah entschieden zu bekommen. Prozesse dürfen bis zur rechtskräftigen Entscheidung nicht lange dauern – sonst verzweifeln die Bürger an ihrem guten Recht. Und nicht zuletzt: Wenn der Staat sich selbst eine rechtliche Ordnung, eine Verfassung gibt, dann muss er sie auch selbst einhalten. Ein Rechtsstaat muss sich an seine eigenen Regeln halten, muss sie auch gegenüber sich selbst durchsetzen.

Für das Bau- und Planungsrecht gilt also ebenfalls: Es handelt sich um hoheitlich durchzusetzende Regeln mit dem Ziel, Ordnung herzustellen und zu erhalten. Diese Regeln gelten nicht nur für den Bürger, sondern auch und gerade für den Staat selbst, für die öffentliche Verwaltung.

Literatur:

Die Grundfrage: Wozu dient die Rechtsordnung?

Braun, Johann, Einführung in die Rechtswissenschaft, 4. Aufl., Tübingen 2011;

Braun, Johann, Einführung in die Rechtsphilosophie, 2. Aufl. Tübingen 2011;

Engisch, Karl (Hrsg.), bearbeitet von *Würtenberger, Thomas*, Einführung in das juristische Denken, 11. Aufl. 2010;

Hoerster, Norbert, Was ist Recht?, 2. Aufl. München 2013;

Radbruch, Gustav, Einführung in die Rechtswissenschaft, Studienausgabe von Ralf Dreier, München 2011;

Wesel, Uwe, Geschichte des Rechts in Europa: Von den Griechen bis zum Vertrag von Lissabon, München 2010;

Wesel, Uwe, Juristische Weltkunde, Eine Einführung in das Recht, 8. Aufl., Frankfurt am Main 2004.

II. Der Aufbau der Rechtsordnung

1. Die Rechtsquellen

Wenn Regeln eingehalten werden sollen, dann müssen sie bekannt sein. Man muss die Rechtsregeln also finden, sich von ihrer Existenz vergewissern können. Im modernen Gesetzesstaat ist es üblich, dass man die Rechtsregeln in einem Gesetzblatt nachlesen kann. Es handelt sich dann um geschriebenes, um positives Recht. Daran ändert sich auch dadurch nichts, dass manche Landesgesetzgeber (z. B. das Saarland) bereits dazu übergegangen sind, Gesetze im Volltext nur noch im Internet zu verkünden. In einer gedruckten Zeitung erscheint dann nur noch eine Hinweisbekanntmachung.

Die öffentliche Bekanntmachung eines schriftlich abgefassten Texts war nicht immer Voraussetzung für die Inkraftsetzung einer Regel. Eine Rechtsordnung gab es schon lange vor der Erfindung der Buchdruckerkunst. Das Römische Recht war zwar auch schon vor der Erfindung des Buchdrucks aufgeschrieben, nämlich im **Corpus iuris Justiniani**, einer mit Gesetzeskraft ausgestatteten Sammlung des römischen Rechts, die Kaiser Justinian 528 bis 534 zusammenstellen ließ (und aus der oben ein Satz zitiert wurde). Sowohl das römische als auch das germanische Recht beruhte jedoch nicht auf der Schriftlichkeit, sondern auf Überlieferung. Es handelte sich um „Gewohnheitsrecht“. **Gewohnheitsrecht** entsteht nicht dadurch, dass es aufgeschrieben wird, sondern dadurch, dass jedermann von der Geltung einer bestimmten Regel als wirksam und angemessen überzeugt ist und dass diese Regel seit langer Zeit fortdauernd angewendet wird. Gewohnheitsrecht kann auf die Formel gebracht werden: Das, was bisher immer geschehen ist, soll auch künftig geschehen; das, was alle tun, soll auch der

Einzelne tun. Im modernen kontinentaleuropäischen Rechtsleben gibt es dafür nur noch wenige Beispiele; das Gewohnheitsrecht wird hier als allzu archaisch, allzu unsystematisch empfunden. Nur der angelsächsische Rechtskreis lässt mit seinem „case-law“ noch starke Anklänge an gewohnheitsrechtliche Ursprünge erkennen. „Case-law“ bedeutet, dass Rechtsstreitigkeiten und Strafrechtsfälle nicht nach aufgeschriebenen abstrakten Normen, sondern (möglichst) anhand vergleichbarer konkreter Fälle („cases“), die vorher schon einmal von den Gerichten entschieden worden sind, beurteilt werden. Anwälte und Richter im „case-law“ müssen sich also bemühen, den richtigen vergleichbaren Fall, den „Präzedenzfall“, zu finden. Das Gesetz hat nach der englischen Rechtsauffassung nur den Zweck, den an einzelnen Punkten etwa hervortretenden Mißständen des case-law abzuhelpfen; der Strom aber, der auf seiner Oberfläche diese einzelnen Stücke von Gesetzesrecht („statute law“) trägt, ist Gewohnheitsrecht in der Form des Gerichtsgebrauchs geblieben, niedergelegt in den mehreren tausend Bänden der Entscheidungssammlungen („law reports“).⁴ Auch in der Bundesrepublik Deutschland gibt es zwar die sogenannte „höchstrichterliche Rechtsprechung“ und eine daraus folgende Bindung der Rechtspraxis. Aber die Rechtsprechung beruft sich doch in aller Regel auf geschriebenes Recht und wendet dieses Recht, nicht Gewohnheitsrecht an. Gewohnheitsrecht gilt hier nur noch selten.

Vergleichsweise häufig gibt es in der Bundesrepublik nur noch örtliches Gewohnheitsrecht („**Observanz**“ genannt), bezogen auf die Öffentlichkeit örtlicher Wege und auf die Frage, wer die Kosten für die Unterhaltung solcher Wege zu tragen hat. Ein bestimmter Weg, eine Straße kann dadurch zur „öffentlichen Straße“ werden, dass jedermann davon überzeugt ist, es handele sich hier um eine öffentliche Straße, und dass auch alle Leute diese Straße vielfältig benutzen. Eine solche Straße, die nach allgemeiner Überzeugung seit jeher öffentlich ist und die auch von vielen Menschen in dieser Weise benutzt wird, ist kraft Gewohnheitsrechts „öffentlich“, selbst wenn darüber niemals ein verbindlicher Beschluss der zuständigen Dienststelle gefasst und protokolliert worden ist. Auch die Wegebau- und Unterhaltungspflichten für solche Straßen oder Wege können gewohnheitsrechtlich geregelt sein.⁵

Im Allgemeinen kann man sich jedoch in Kontinentaleuropa darauf verlassen, dass sämtliche Rechtsregeln in einem gedruckten oder zumindest elektronisch bekanntgemachten Gesetzblatt verkündet sind. In einem Bundesstaat wie der Bundesrepublik Deutschland gibt es dann nicht nur das Gesetzblatt des Bundes (also das Bundesgesetzblatt), sondern auch die Gesetz- und Verordnungsblätter der sechzehn Bundesländer, in denen die Gesetze veröffentlicht werden. Da auch die Selbstverwaltungskörperschaften, insbesondere die Städte, Gemeinden und Kreise, mit gesetzgeberischer Gewalt (Satzungsgewalt) versehen sind, muss man zusätzlich die Bekanntmachungen (Amtsblätter) der Selbstverwaltungskörperschaften lesen, wenn man über alle nationalen Vorschriften informiert sein will. Seit dem Abschluss der Römischen Verträge von 1957 über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaften – die sich inzwischen zur **Europäischen Union** fortentwickelt haben – muss man in zunehmendem Umfang auch mit der Geltung europarechtlicher Vorschriften rechnen; diese werden im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht, und zwar mehrsprachig. Es handelt sich entweder um Verordnungen, die in den Mitgliedstaaten unmittelbar gelten,

4 Das Bild vom Strom des Gewohnheitsrechts stammt von Gustav Radbruch, Einführung in die Rechtswissenschaft, 13. Aufl. (bearb. von Konrad Zweigert), Stuttgart 1980, S. 174.

5 Vgl. BVerwG, U. v. 10.1.1957 – I C 82.56 –, DÖV 1957, 153 (zur gewohnheitsrechtlichen Wegebau- und Unterhaltungspflicht); zum Fall einer Verneinung von Bundesgewohnheitsrecht vgl. BVerfG, B. v. 14.2.1973 – 2 BvR 667/72 –, BVerfGE 34, 293 (303): Es gibt kein Bundesgewohnheitsrecht, das es den Strafgerichten gestattet, solchen Anwälten die Verteidigungsbefugnis zu entziehen, die im Verdacht stehen, an der dem Beschuldigten zur Last gelegten Tat beteiligt gewesen zu sein (Fall Gudrun Ensslin – Verteidiger Otto Schily).

oder um Richtlinien, die von den Mitgliedstaaten durch nationale Gesetzgebung umgesetzt werden müssen.

Wenn man das Bundesgesetzblatt und die Gesetz- und Verordnungsblätter der Länder durchsieht, wird man darin zwei verschiedene Arten von Rechtsvorschriften finden, nämlich „Gesetze“ und „Rechtsverordnungen“. Der Zahl nach überwiegen dabei die **Rechtsverordnungen**. Der Unterschied zwischen „Gesetzen“ und „Rechtsverordnungen“ besteht darin, dass die „Gesetze“ vor ihrer Verkündung von einem Parlament (also vom Bundestag oder von einem Landtag) beschlossen, die Rechtsverordnungen aber nicht vom Parlament, sondern „nur“ von der Regierung, einem Ministerium oder einer sonstigen Verwaltungsinstanz formuliert und beschlossen werden. Welcher Sinn steckt hinter dieser Zweiteilung?

Grundsätzlich müssen Rechtsnormen von einem Parlament beschlossen werden; denn der Staatsbürger hat Anspruch darauf, dass die Regeln, denen er sich unterwerfen soll, von der Volksvertretung diskutiert und nur dann in Kraft gesetzt werden, wenn sich dafür im Parlament eine Mehrheit gefunden hat. Dies geschieht auch mit allen Vorschriften, die den formellen Titel „Gesetz“ tragen; man nennt diese Vorschriften daher „formelle Gesetze“ oder besser noch „Parlamentsgesetze“. Einige wenige formelle Gesetze tragen nicht diesen Titel, sondern sie werden als „Ordnung“ bezeichnet, wie z. B. die Zivilprozessordnung und andere Prozessordnungen, die Abgabeordnung, die Gemeindeordnungen. Diese „Ordnungen“ sind häufig Verfahrensgesetze; im Übrigen besteht jedoch kein Unterschied zu den formellen Gesetzen.

Der Grundsatz, dass Gesetze vom Parlament gebilligt werden sollten, kann jedoch nicht in allen Fällen durchgehalten werden. Der moderne Rechts- und Gesetzesstaat ist auf eine solche Vielzahl von Regelungen angewiesen, dass die Parlamente in Bund und Ländern völlig überfordert wären, wenn sie sich mit jeder Einzelheit selbst befassen müssten. Das ist auch nicht erforderlich. Der Bundestag muss zum Beispiel nicht darüber beschließen, ob ein Stoppschild sechseckig oder achteckig zu sein hat, wie ein Rückstrahler an einem Fahrrad aussehen muss, ob in einem Dorf eine Tankstelle zulässig sein soll oder nicht. Solche Dinge kann man der Verwaltung überlassen.

Unter diesem Gesichtspunkt der Arbeitsvereinfachung und Entlastung ist es dem parlamentarischen Gesetzgeber durch Art. 80 GG erlaubt worden, die Einzelheiten einer Regelung der ausführenden Verwaltung zu überlassen. Der Gesetzgeber muss dann in seinem formellen Gesetz Inhalt, Zweck und Ausmaß dessen, was er der Verwaltung überlassen will, genau beschreiben. Aufgrund einer solchen „**Ermächtigung**“ darf die Verwaltung die generalisierende Regelung des Gesetzes „weiterdenken“, sie darf dazu eine Rechtsverordnung erlassen. Rechtsverordnungen sind genauso verbindlich wie formelle Gesetze, sie sind daher „Gesetze im materiellen Sinn“. Da sie nicht vom Parlament erlassen werden, ist allerdings verständlich, dass alle schwerwiegenden Eingriffe in die Rechte des Bürgers unter „Parlamentsvorbehalt“ stehen: Sie dürfen nicht durch eine Rechtsverordnung angeordnet werden, sondern nur durch formelles Gesetz. Dies gilt z. B. gemäß Art. 104 Abs. 1 GG für Beschränkungen der persönlichen Freiheit. Ganz allgemein folgt aus dem Rechtsstaats- und Demokratieprinzip des Grundgesetzes, dass „wesentliche Entscheidungen“, insbesondere im „grundrechtsrelevanten Bereich“, vom parlamentarischen Gesetzgeber zu treffen sind⁶ und nicht der Verwaltung überlassen werden dürfen.

Rechtsverordnungen dienen also dazu, vorhandene gesetzliche Regelungen auszubauen, sie mit Einzelheiten zu versehen. Im Bereich des Bau- und Planungsrechtes ist die wichtigste Rechtsverordnung die Baunutzungsverordnung (BauNVO), die auf der Grundlage einer Ermächtigung im Baugesetzbuch (BauGB) ergangen ist. In der Baunutzungsverordnung hat das Bundesbauministerium im Einzelnen beschrieben, welche

6 Sog. „Wesentlichkeitstheorie“ des Bundesverfassungsgerichts, B. v. 21.12.1977 – 1 BvL 1/75, 1 BvR 147/75 –, BVerfGE 47, 46 (78).