

Vorwort

Seit Jahren fehlt für Ausbildung und Praxis eine aktuelle Darstellung des sächsischen Baurechts. Hier ist sie. Seit dem Erscheinen der Voraufgabe im Jahr 2005 hat sich die Rechtslage erheblich geändert. Ihren Anfang nahm diese Entwicklung im Bauplanungsrecht mit dem Gesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes vom 03.05.2005 und fand ihren vorläufigen Schlusspunkt mit dem Gesetz zur Stärkung der Digitalisierung im Bauleitplanverfahren vom 03.07.2023. Auch die Sächsische Bauordnung war Gegenstand zahlreicher Änderungen – die letzte größere Reform erfolgte mit dem Vierten Gesetz zur Änderung der Sächsischen Bauordnung vom 01.06.2022.

Das Kompendium stellt die besonders wichtigen Bereiche des Bauplanungsrechts, d.h. das Recht der Bauleitplanung einerseits, das von Frau Ebner bearbeitet wurde, und das von Herrn Dr. Brade bearbeitete Recht der Vorhabenzulassung andererseits dar. Darauf folgt eine kompakte Darstellung des landesspezifischen Bauordnungsrechts, die von Herrn Dr. Brade verfasst wurde. Fragen des Rechtsschutzes sowie des Nachbarschutzes, die wir beide gemeinsam bearbeitet haben, runden die Darstellung ab. Adressaten des Werks sind vor allem Studierende und Referendare (hier wie auch sonst sind alle Geschlechter mitgemeint), für die das öffentliche Baurecht zum Pflichtstoff in beiden juristischen Staatsprüfungen zählt. Daneben sind diejenigen angesprochen, die sich beruflich mit dem öffentlichen Baurecht befassen; zu diesem Zweck haben wir die Auflistung zahlreicher Beispiele beibehalten. Außerdem finden sich Nachweise der neuesten Rechtsprechung, namentlich des BVerwG sowie des OVG Bautzen.

Grundlegend überarbeitet haben wir die Art der Darstellung. Der Nachbarschutz bildet kein eigenes Kapitel mehr, sondern wird im Rahmen des Rechtsschutzes behandelt. Die kleinen Übungsfälle am Ende des Buches sind durch vier Fälle auf Examensniveau ersetzt und in die jeweiligen Kapitel integriert worden. Dabei erfolgt die Darstellung getrennt nach den jeweiligen bauplanungs- bzw. bauordnungsrechtlichen Aspekten; zusammengeführt werden die Fälle im Kapitel zum Rechtsschutz, das sich den prozessualen Fragen widmet und deshalb auch als Einstieg in die Thematik dienen kann. Ergänzt wurde das Werk um zahlreiche Schemata, grafische Darstellungen, Literatur- sowie Übungshinweise, die zum besseren Verständnis beitragen sollen.

Das Werk befindet sich auf dem Stand September 2023.

Leipzig/Chemnitz im September 2023
Dr. Alexander Brade, LL.M. (Harvard)

Anette Ebner

Die Autoren

Herr Dr. Brade ist Habilitand an der Universität Leipzig. Er ist Mitautor des Standardwerks zur Sächsischen Bauordnung (Jäde/Dirnberger et. al.).

Frau Ebner ist Richterin am Verwaltungsgericht Chemnitz und seit vielen Jahren im Baurecht und in der Referendarausbildung tätig.

Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis	9
Verzeichnis der Fälle und Übersichten	17
Erster Teil: Allgemeines	19
§ 1 Funktion des Baurechts	19
§ 2 Rechtsgrundlagen des Baurechts	20
§ 3 Gesetzgebungszuständigkeit auf dem Gebiet des Baurechts	21
§ 4 Abgrenzung Bauplanungsrecht – Bauordnungsrecht	25
Zweiter Teil: Bauplanungsrecht	27
§ 5 Bauleitplanung	27
§ 6 Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben	104
Dritter Teil: Bauordnungsrecht	185
§ 7 Grundlagen	185
§ 8 Materiell-rechtliche Regelungen des Bauordnungsrechts	188
§ 9 Formelles Bauordnungsrecht	204
Vierter Teil: Rechtsschutz im Baurecht	245
§ 10 Baurechtliche Einzelentscheidungen	245
§ 11 Bauleitpläne	299
Stichwortverzeichnis	313

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Fälle und Übersichten	17
Erster Teil: Allgemeines	19
§ 1 Funktion des Baurechts	19
§ 2 Rechtsgrundlagen des Baurechts	20
§ 3 Gesetzgebungszuständigkeit auf dem Gebiet des Baurechts	21
A. Bundesrecht	21
B. Landesrecht	24
§ 4 Abgrenzung Bauplanungsrecht – Bauordnungsrecht	25
Zweiter Teil: Bauplanungsrecht	27
§ 5 Bauleitplanung	27
A. Allgemeines	27
I. Funktion der Bauleitplanung	28
II. Planungshoheit der Gemeinde	29
B. Bauleitplanverfahren	30
I. Allgemeines	30
II. Ablauf des Verfahrens	31
1. Aufstellungsbeschluss (§ 2 Abs. 1 S. 2 BauGB)	31
2. Umweltprüfung (§ 2 Abs. 4 BauGB), Entwurf des Bauleitplans und der Begründung (§ 2a BauGB)	32
3. Frühzeitige Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung (§§ 3 Abs. 1, 4 Abs. 1 BauGB)	33
4. Förmliche Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung (§§ 3 Abs. 2, 4 Abs. 2 BauGB) und erneute Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung (§ 4a Abs. 3 BauGB)	34
5. Beschlussfassung über Flächennutzungsplan bzw. Bebauungsplan (§ 10 Abs. 1 BauGB)	37
6. Genehmigung des Flächennutzungsplans (§ 6 BauGB) bzw. Genehmigung des Bebauungsplans (§ 10 Abs. 2 BauGB)	38
7. Ausfertigung des Bebauungsplans (§ 4 Abs. 3 S. 1 SächsGemO)	39
8. Bekanntmachung des Flächennutzungsplans (§§ 6 Abs. 5, 6a BauGB) bzw. des Bebauungsplans (§§ 10 Abs. 3, 10a BauGB, § 4 Abs. 3 S. 1 SächsGemO)	40
9. Besonderheiten des einfachen und beschleunigten Verfahrens (§§ 13, 13a und 13b BauGB)	41
10. Außerkrafttreten von Bebauungsplänen	43
C. Materiell-rechtliche Anforderungen der Bauleitplanung	44
I. Allgemeines	44
II. Strikt zu beachtende Planungsleitsätze	45
1. Erforderlichkeit (§ 1 Abs. 3 BauGB)	45

2. Anpassung an die Ziele der Raumordnung (§ 1 Abs. 4 BauGB)	48
3. Interkommunale Abstimmung (§ 2 Abs. 2 BauGB)	50
4. Fachplanung	51
5. Naturschutz: Natura 2000-Gebiete (§ 1a Abs. 4 BauGB) und Artenschutz	52
6. Verhältnis Flächennutzungsplan – Bebauungsplan (§ 8 Abs. 2-4 BauGB)	53
a) Bebauungsplan gemäß dem Entwicklungsgebot (§ 8 Abs. 2 S. 1 BauGB)	54
b) Bebauungsplan im Parallelverfahren (§ 8 Abs. 3 BauGB)	55
c) Selbstständiger Bebauungsplan (§ 8 Abs. 2 S. 2 BauGB)	55
d) Vorzeitiger Bebauungsplan (§ 8 Abs. 4 BauGB)	55
7. Allgemeingültige Planungsprinzipien	56
a) Gebot konkreter Planung	56
b) Gebot positiver Planung	57
c) Bestimmtheitsgebot	57
8. Inhalt der Bauleitpläne	58
a) Flächennutzungsplan (§ 5 BauGB)	58
b) Einfacher und qualifizierter Bebauungsplan (§ 9 BauGB)	59
c) Vorhabenbezogener Bebauungsplan	66
III. Abwägung (§ 1 Abs. 7 BauGB)	68
1. Allgemeines	68
2. Abwägungsgrundsätze	70
a) Abwägungsbereitschaft	70
b) Abwägungsmaterial	72
c) Rücksichtnahmegebot, Trennungsgebot und Abstandsgebot	76
d) Gebot der Lastenverteilung	77
e) Gebot der Konfliktbewältigung	77
3. Die Überprüfung der Abwägung	78
a) Abwägungsausfall	79
b) Abwägungsdefizit	79
c) Abwägungsfehleinschätzung	79
d) Abwägungsdisproportionalität	80
e) Fehlerfolgen	80
D. Fehlerhafte Bauleitpläne	82
I. Verletzung von Verfahrens- und Formvorschriften des BauGB	83
II. Verletzung von Verfahrens- und Formvorschriften der SächsGemO	84
III. Verletzung von materiell-rechtlichen Vorschriften	86
IV. Fehlerbehebung durch ein ergänzendes Verfahren	86
E. Sicherung der Bauleitplanung	94
I. Veränderungssperre	96
II. Zurückstellung	100
III. Vorkaufsrechte (§§ 24 ff. BauGB)	101

§ 6 Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben	104
A. Bedeutung und System der §§ 29 ff. BauGB	104
B. Vorhaben i.S.d. § 29 Abs. 1 BauGB	105
I. Begriff der baulichen Anlage	106
1. Grundsätze	106
2. Einzelfälle baulicher Anlagen	107
II. Errichtung, Änderung und Nutzungsänderung	108
C. Bauvorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplans (§ 30 BauGB)	110
I. Einführung	110
II. Kein Widerspruch zu den Festsetzungen des (qualifizierten) Bebauungsplans	112
1. Allgemeines	112
2. Art der baulichen Nutzung (§§ 2-15 BauNVO)	112
a) Einzelne Baugebiete	113
b) Gebietsübergreifend zulässige Nutzungen (§§ 12-14 BauNVO)	118
c) Erfordernis der Gebietsverträglichkeit	119
d) Unzulässigkeit im Einzelfall gemäß § 15 BauNVO	120
3. Maß der baulichen Nutzung (§§ 16-21a BauNVO)	121
4. Bauweise und überbaubare Grundstücksfläche (§§ 22, 23 BauNVO)	122
D. Ausnahmen und Befreiungen (§ 31 BauGB)	123
I. Ausnahme, § 31 Abs. 1 BauGB	124
II. Befreiung, § 31 Abs. 2 BauGB	125
1. Grundzüge der Planung nicht berührt	125
2. Befreiungstatbestände im Einzelnen (§ 31 Abs. 2 Nr. 1-3 BauGB)	126
a) Gründe des Wohls der Allgemeinheit	126
b) Städtebauliche Vertretbarkeit	127
c) Offensichtlich nicht beabsichtigte Härte	127
3. Vereinbarkeit mit öffentlichen Belangen	128
III. Rechtsfolgen und Verfahrensfragen	128
IV. Besondere Regelungen für Asylbegehrenden- und Flüchtlingsunterkünfte	129
E. Bauvorhaben im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB)	133
I. Abgrenzung Innenbereich – Außenbereich	135
1. Ortsteil	136
2. Bebauungszusammenhang	138
3. Abgrenzung durch Satzung (§ 34 Abs. 4-6 BauGB)	139
II. Einfügen in die Eigenart der näheren Umgebung	141
1. Grundtatbestand des § 34 Abs. 1 BauGB	141
2. § 34 Abs. 2 BauGB i.V.m. §§ 2-11 BauNVO	145
3. Sonderregelungen für Bestandsbauten (§ 34 Abs. 3a BauGB)	145
III. Gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse, Ortsbild (§ 34 Abs. 1 S. 2 BauGB)	146
IV. Schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche (§ 34 Abs. 3 BauGB)	147

F. Bauvorhaben im Außenbereich (§ 35 BauGB)	150
I. Privilegierte Vorhaben (§ 35 Abs. 1 BauGB)	152
1. Land- und forstwirtschaftliche Betriebe (Nr. 1)	153
2. Gartenbauliche Erzeugung (Nr. 2)	154
3. Ortsgebundene Einrichtungen (Nr. 3)	155
4. Vorhaben, die im Außenbereich ausgeführt werden sollen (Nr. 4)	155
5. Wind- und Wasserenergie (Nr. 5)	157
6. Energetische Nutzung von Biomasse (Nr. 6)	158
7. Kerntechnische Anlagen (Nr. 7)	159
8. Nutzung solarer Strahlungsenergie (Nr. 8)	159
II. Sonstige Vorhaben (§ 35 Abs. 2 BauGB)	159
III. Öffentliche Belange (§ 35 Abs. 3 BauGB)	160
1. Einzelne Belange des § 35 Abs. 3 S. 1 BauGB	160
a) Widerspruch zu Darstellungen des Flächennutzungsplans (Nr. 1)	160
b) Widerspruch zu Darstellungen von Fachplänen (Nr. 2)	161
c) Schädliche Umweltauswirkungen (Nr. 3)	161
d) Unwirtschaftliche Aufwendungen (Nr. 4)	162
e) Naturschutz und Landschaftspflege (Nr. 5)	162
f) Agrarstruktur, Wasserwirtschaft und Hochwasserschutz (Nr. 6)	163
g) Splittersiedlungen (Nr. 7)	163
h) Funktionsfähigkeit von Funkstellen und Radaranlagen (Nr. 8)	164
i) Sonstige Belange i.S.d. § 35 Abs. 3 S. 1 BauGB	164
2. Ziele der Raumordnung (§ 35 Abs. 3 S. 2 BauGB)	164
3. Ausweisung an anderen Standorten (§ 35 Abs. 3 S. 3 BauGB)	165
IV. Bestandsschutz gemäß § 35 Abs. 4 BauGB	166
1. Allgemeines	166
2. Einzelne teilprivilegierte Vorhaben i.S.d. § 35 Abs. 4 BauGB	168
a) Nutzungsänderung land- oder forstwirtschaftlicher Gebäude (Nr. 1)	168
b) Neuerrichtung von Wohngebäuden (Nr. 2)	168
c) Wiederaufbau zerstörter Gebäude (Nr. 3)	169
d) Änderung erhaltenswerter Gebäude (Nr. 4)	169
e) Erweiterung von Wohngebäuden (Nr. 5)	170
f) Erweiterung gewerblicher Betriebe (Nr. 6)	170
g) Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden, § 246 Abs. 9, 13 BauGB	170
V. Ausführung von Vorhaben, Sicherungsmaßnahmen (§ 35 Abs. 5 BauGB)	171
VI. Außenbereichssatzung (§ 35 Abs. 6 BauGB)	171
G. Bauen im Vorgriff auf einen Bebauungsplan (§ 33 BauGB)	177
H. Gemeindliches Einvernehmen (§ 36 BauGB)	179
I. Begriff und Notwendigkeit des Einvernehmens	179
II. Maßstab für die Einvernehmenserteilung	180
III. Verfahrensfragen	181
IV. Amtshaftung	182
I. Bauvorhaben des Bundes und der Länder (§ 37 BauGB)	182
J. Erschließung des Bauvorhabens	182

Dritter Teil: Bauordnungsrecht	185
§ 7 Grundlagen	185
A. Funktion und Bestandteile des Bauordnungsrechts	185
B. Grundbegriffe und Akteure	186
§ 8 Materiell-rechtliche Regelungen des Bauordnungsrechts	188
A. Abstandsflächen und Abstände (§ 6 SächsBO)	188
I. Allgemeines	188
II. Grundanforderungen	189
III. Lage der Abstandsflächen	191
IV. Maß und Berechnung der Abstandsflächen	191
V. Abstandsflächenrechtlich irrelevante bauliche Anlagen	193
B. Verunstaltungsverbot (§ 9 SächsBO)	194
C. Werbeanlagen (§ 10 SächsBO)	195
I. Bauliche und andere Anlagen	195
II. Materiell-rechtliche Anforderungen	197
III. Werbeanlagen im Außen- und Innenbereich	197
IV. Sonstige Vorgaben	198
D. Stellplätze, Garagen und Abstellplätze für Fahrräder (§ 49 SächsBO)	199
I. Stellplatz- und Garagenpflicht	199
II. Stellplatzablösung	200
E. Sonstige materiell-rechtliche Vorschriften des Bauordnungsrechts	201
I. Bebauung des Grundstücks	201
II. Anforderungen an die Bauausführung	202
III. Nutzungsbedingte Anforderungen	202
§ 9 Formelles Bauordnungsrecht	204
A. Präventive Bauaufsicht	204
I. Genehmigungspflicht	205
1. Baugenehmigungspflichtige Vorhaben (§ 59 SächsBO)	205
2. Vorrang anderer Gestattungsverfahren (§ 60 SächsBO)	206
3. Verfahrensfreie Vorhaben (§ 61 SächsBO)	207
a) Einzelne Vorhaben	207
b) Nutzungsänderung, Instandhaltung und Beseitigung	208
4. Genehmigungsfreistellung (§ 62 SächsBO)	209
II. Das Genehmigungsverfahren	210
1. Die Bauaufsichtsbehörden (§ 57 SächsBO)	210
2. Ablauf des Verfahrens	210
a) Genehmigungspflichtige Vorhaben	210
b) Verfahren bei Genehmigungsfreistellung	213
III. Die Baugenehmigung	215
1. Voraussetzungen für die Erteilung der Baugenehmigung	215
a) Bauplanungs- und Bauordnungsrecht	215

b) Aufgedrängtes Fachrecht	216
2. Abweichungen, Ausnahmen und Befreiungen (§ 67 SächsBO)	219
3. Nebenbestimmungen	220
4. Form, Begründung und Bekanntgabe	222
5. Rechtswirkungen der Baugenehmigung	223
a) Beginn und Folgen der Wirksamkeit	223
b) Dauer der Wirksamkeit	224
IV. Typengenehmigung (§ 72a SächsBO)	227
V. Teilbaugenehmigung (§ 74 SächsBO)	228
VI. Der Vorbescheid (§ 75 SächsBO)	228
B. Repressive Bauaufsicht	231
I. Die Beseitigungsanordnung (§ 80 S. 1 SächsBO)	231
1. Voraussetzungen: Formelle und materielle Illegalität	231
2. Adressat	233
3. Rechtsfolge: Ermessen	234
a) Regelerlassen	234
b) Verhältnismäßigkeit	235
c) Gleichheitsgrundsatz	236
d) Verwirkung	236
II. Nutzungsuntersagung (§ 80 S. 2 SächsBO)	237
III. Baueinstellung (§ 79 SächsBO)	238
IV. Maßnahmen nach § 58 Abs. 2 S. 2 SächsBO	239
C. Bauüberwachung und Baulast	242
I. Bauüberwachung (§§ 81, 82 SächsBO)	242
II. Die Baulast (§ 83 SächsBO)	242

Vierter Teil: Rechtsschutz im Baurecht 245

§ 10 Baurechtliche Einzelentscheidungen 245

A. Rechtsschutz des Bauherrn	246
I. Erteilung einer Baugenehmigung	246
1. Hauptsacherechtsschutz	247
2. Einstweiliger Rechtsschutz	250
II. Anfechtung bauaufsichtlicher Verfügungen	251
1. Hauptsacherechtsschutz	251
2. Einstweiliger Rechtsschutz	252
B. Rechtsschutz des Nachbarn	254
I. Allgemeines	255
1. Begriff des Nachbarn	256
2. Rechtsstellung des Nachbarn	258
a) Unterteilung des Drittschutzes	258

b) Einzelne drittschützende Normen	261
II. Anfechtung der Baugenehmigung	272
1. Hauptsacherechtsschutz	272
a) Zulässigkeit	273
b) Begründetheit	278
2. Einstweiliger Rechtsschutz	283
III. Anspruch auf Einschreiten	286
1. Hauptsacherechtsschutz	287
2. Einstweiliger Rechtsschutz	292
IV. Nachbarschutz bei öffentlichen Einrichtungen	294
C. Rechtsschutz der Gemeinde	296
I. Hauptsacherechtsschutz	296
II. Einstweiliger Rechtsschutz	298
§ 11 Bauleitpläne	299
A. Hauptsacherechtsschutz	300
I. Zulässigkeit	300
1. Statthaftigkeit	301
a) Flächennutzungsplan	301
b) Bebauungsplan	301
2. Antragsbefugnis	302
a) Natürliche oder juristische Personen	302
b) Behörden	305
c) Sonderfall: Rechtsbehelfsbefugnis anerkannter Umweltschutz- vereinigungen	306
3. Antragsfrist	306
4. Rechtsschutzbedürfnis	307
5. Antragsgegner	307
II. Begründetheit	308
B. Einstweiliger Rechtsschutz	311
Stichwortverzeichnis	313

Verzeichnis der Fälle und Übersichten

1. Auszug aus dem Flächennutzungsplan der Stadt Freiberg	59
2. Auszug aus dem Bebauungsplan Nr. 036 der Stadt Freiberg	66
3. Übersicht zur Abwägungsfehlerlehre	80
4. Prüfungsschema: Rechtmäßigkeit eines Bebauungsplans	88
5. Fall 1: Bebauungsplan „Junges Familien Wohnen“ (Rechtmäßigkeit des Bebauungsplans)	89
6. Prüfungsschema: Zulässigkeit von Vorhaben gemäß §§ 29 ff. BauGB	104
7. Prüfungsschema: § 30 Abs. 1 BauGB i.V.m. §§ 2ff. BauNVO	112
8. Prüfungsschema: § 31 BauGB (Ausnahme und Befreiung)	124
9. Fall 2: Mehrgeschosser am Wannsee (bauplanungsrechtliche Zulässigkeit)	130
10. Prüfungsschema: § 34 BauGB (Innenbereich)	135
11. Klarstellungs- und Einbeziehungssatzung „Schilfbruchstraße“, Gemeinde Uetze	141
12. Fall 3: „Spirituosenkiosk“ im reinen Wohngebiet (bauplanungsrechtliche Zulässigkeit)	147
13. Prüfungsschema: Vorhaben im Außenbereich (§ 35 BauGB)	152
14. Fall 4: Mobilfunk-Sendeanlage (bauplanungsrechtliche Zulässigkeit)	171
15. Prüfungsschema: Zulässigkeit nach § 33 Abs. 1 BauGB	177
16. Abstandsflächen: Grundkonstellation	189
17. Abstandsflächen bei Dachneigungen	192
18. Prüfungsschema: Voraussetzungen der Erteilung einer Baugenehmigung	215
19. Fall 4: Mobilfunk-Sendeanlage (Erteilung Baugenehmigung)	226
20. Fall 2: Mehrgeschosser am Wannsee (Erteilung Baugenehmigung)	230
21. Fall 3: „Spirituosenkiosk“ im reinen Wohngebiet (Nutzungsuntersagung)	240
22. Prüfungsschema: Klage des Bauherrn auf Erteilung einer Baugenehmigung	246
23. Fall 4: Mobilfunk-Sendeanlage (Erfolgsaussichten der Klage)	248
24. Prüfungsschema: Klage des Bauherrn gegen eine bauaufsichtliche Verfügung	251
25. Prüfungsschema: Einstweiliger Rechtsschutz des Bauherrn gegen bauaufsichtliche Verfügung	252
26. Prüfungsschema: Klage des Nachbarn gegen eine Baugenehmigung	273
27. Übersicht zu den wichtigsten nachbarschützenden Normen des Bauplanungsrechts	274
28. Fall 2: Mehrgeschosser am Wannsee (Erfolgsaussichten der Klage)	279

29. Prüfungsschema: Einstweiliger Rechtsschutz des Nachbarn gegen eine Baugenehmigung	283
30. Prüfungsschema: Klage des Nachbarn auf bauaufsichtliches Einschreiten	287
31. Fall 3: „Spirituosenkiosk“ im reinen Wohngebiet (Erfolgsaussichten der Klage)	289
32. Prüfungsschema: Einstweiliger Rechtsschutz des Nachbarn auf bauaufsichtliches Einschreiten	292
33. Prüfungsschema: Zulässigkeit einer Normenkontrolle gegen einen Bebauungsplan	300
34. Fall 1: Bebauungsplan „Junges Familien Wohnen“ (Erfolgsaussichten der Anträge)	309

Erster Teil: Allgemeines

§ 1 Funktion des Baurechts

Das öffentliche Baurecht dient dem **Interessenausgleich** zwischen der durch Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG geschützten Baufreiheit des Grundstückseigentümers¹ und dem Interesse der Allgemeinheit an einer möglichst sinnvollen Nutzung des in der Bundesrepublik Deutschland nur beschränkt vorhandenen Bodens.² Daher kann nicht jeder einfach bauen, wo er will und wie er will, vielmehr muss gewährleistet sein, dass hinreichend unbebauter Raum z.B. für Verkehr, Landwirtschaft, Naturschutz, Erholung usw. vorhanden ist. Dieser Interessenausgleich setzt eine gesetzliche Regelung des Bauens voraus; eine unbeschränkte Baufreiheit würde innerhalb kürzester Zeit zu erheblichen Missständen führen. Baufreiheit besteht daher nur in den Grenzen des öffentlichen Baurechts, das im Sinne des Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums ist. Die baurechtlichen Vorschriften dienen insoweit dem Ausgleich zwischen der Privatnützigkeit des Eigentums gemäß Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG und der Sozialpflichtigkeit des Eigentums gemäß Art. 14 Abs. 2 GG.³

1 BVerfGE 35, 263; BVerwGE 42, 115; 120, 130; BGHZ 60, 112.

2 BVerwGE 88, 191.

3 BVerwGE 101, 364.

§ 2 Rechtsgrundlagen des Baurechts

- 1 Eine gesetzliche Regelung des öffentlichen Baurechts erfolgte erst im 20. Jahrhundert. Im 19. Jahrhundert gab es zwar bereits baurechtliche Vorschriften,¹ unter anderem das **Allgemeine Baugesetz für das Königreich Sachsen** nebst Ausführungsverordnung vom 01.07.1900. Zu den zunächst im Wesentlichen „baupolizeirechtlichen“ Vorschriften kamen auch mehr und mehr „städtebaurechtliche“ Vorschriften hinzu. Eine gewisse Vereinheitlichung brachte dann die Reichsgesetzgebung von 1919 bis 1933 und 1933 bis 1945. Ein deutsches Baugesetzbuch entstand jedoch zunächst nicht.
- 2 Nach 1945 bestand das allgemeine Bedürfnis nach einer Planung des Wiederaufbaus. Die alten Bundesländer erließen dazu zunächst Trümmer-, Aufbau- und Planungsgesetze. Auch die DDR erließ 1950 ein Aufbaugesetz. In der Bundesrepublik Deutschland wurde sodann die Schaffung eines bundeseinheitlichen Baurechts in Angriff genommen, eines Baugesetzbuches für die Bundesrepublik Deutschland. Weil Zweifel über den Umfang der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes und der Länder entstanden, wurde nach dem damaligen, dann aufgehobenen § 97 BVerfGG ein **Rechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichts** über die Gesetzgebungszuständigkeiten auf dem Gebiet des Baurechts eingeholt, auf das sogleich zurückzukommen ist.

1 Nachweise dazu und zum Folgenden bei Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Krautzberger Einl. Rn. 1 ff.

§ 3 Gesetzgebungszuständigkeit auf dem Gebiet des Baurechts

Das BVerfG hat in dem Rechtsgutachten vom 16.06.1954¹ dem Bund die Zuständigkeit zur gesetzlichen Regelung der städtebaulichen Planung, der Baulandumlegung, des Bodenverkehrs, der Erschließung sowie der dazu gehörenden Bodenbewertung zuerkannt und auf die Verbindung zwischen städtebaulicher Planung und Raumordnung und Landesplanung hingewiesen, eine Bundesgesetzgebungskompetenz für das Bauordnungsrecht aber verneint.²

Konkurrierende Bundesgesetzgebungskompetenz (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG) für das „Bodenrecht“ besteht daher auch heute für die städtebauliche Planung (§§ 1-44 und §§ 136-191 BauGB), das Bodenverkehrsrecht (§§ 19-28 BauGB), die Baulandumlegung (§§ 45-122 BauGB), das Erschließungsrecht (§§ 123-135 BauGB) und die Bodenbewertung (§§ 192-199 BauGB). **Ländergesetzgebungskompetenz** (Art. 70 Abs. 1 GG) besteht demgegenüber für das Bauordnungsrecht. Das Recht der Raumordnung und Landesplanung gehört nicht mehr zum Baurecht. Die vormalige Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG a.F.) ist mit der Föderalismusreform durch die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes mit Abweichungsmöglichkeit der Länder ersetzt worden (Art. 74 Abs. 1 Nr. 31, 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 GG).

Das Bundesverfassungsgericht hat sich zuletzt in seinem Urteil „**Windenergieanlagen im Wald**“ vom 27.09.2022 mit der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Bodenrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG), für Naturschutz und Landschaftspflege (Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG) und für die Raumordnung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG) und der Gesetzgebungskompetenz der Länder befasst. Dies geschah aus Anlass des § 10 Abs. 1 S. 2 ThürWaldG, der ausnahmslos die Änderung der Nutzungsart Wald zur Errichtung von Windenergieanlagen verbietet und damit jeden Bau von Windenergieanlagen in Waldgebieten verhindert.³ „**Bodenrecht**“ ist danach die flächenbezogene Ordnung der Nutzung von Grund und Boden durch öffentlich-rechtliche Normen, die Grund und Boden unmittelbar zum Gegenstand haben, also Normen, die die rechtlichen Beziehungen des Menschen zu Grund und Boden regeln, indem sie den Flächen Nutzungsfunktionen zuweisen und diese voneinander abgrenzen. Rechtlicher Anknüpfungspunkt ist die Inanspruchnahme von Grund und Boden, Regelungsgegenstand ist die flächenhafte Gestaltung eines Nutzungsregimes. Bodenrechtliche Bestimmungen regeln insbesondere die Koordinierung und ausgleichende Zuordnung konkurrierender Bodennutzungen und Bodenfunktionen; sie vermeiden und lösen spezifische Bodennutzungskonflikte und gleichen bodenrechtliche Spannungslagen aus. Davon erfasst sind Vorschriften zur rechtlichen Qualität des Bodens, die generell regeln, in welcher Weise Grundstücke genutzt werden, also eine „verstetigte Standardnutzung“; prägend ist die Flächenzuweisung für eine bestimmte Nutzung, die andere Nutzungen an diesem Standort im Wesentlichen ausschließt; das aber wollte – unzulässigerweise – § 10 Abs. 1 S. 2 ThürWaldG regeln.

A. Bundesrecht

Auf der Grundlage des Rechtsgutachtens des BVerfG erging das **Bundesbaugesetz (BBauG)** vom 23.06.1960 (BGBl. I S. 341). Daneben gab es das **Städtebauförderungsgesetz (StBauFG)** vom 27.07.1971 (BGBl. I S. 1225). Bundesbaugesetz und Städtebauförderungsgesetz wurden dann durch das **Baugesetzbuch (BauGB)** vom 08.12.1986 (BGBl. I S. 2253) zu einem einheitlichen

1 BVerfGE 3, 407.

2 Dazu Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Krautzberger Einl. Rn. 56 ff.

3 BVerfG NVwZ 2022, 580; dazu Poschmann/Schleicher NVwZ 2023, 369.

Gesetz zusammengefasst. Zur Förderung des Wohnungsbaus erging am 17.05.1990 (BGBl. I S. 926) außerdem das **Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch (BauGB-MaßnG)**.

Aufgrund des Staatsvertrages zur Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik wurden mit der **Bauplanungs- und Zulassungsverordnung (BauZVO)** vom 20.06.1990 (GBl. I S. 739) in der DDR wesentliche Teile des Baugesetzbuches eingeführt. Darüber hinaus erging die **Bauordnung (BauO)** vom 20.07.1990 (GBl. I S. 929, 959). Das geltende Baurecht der DDR, unter anderem die Deutsche Bauordnung für die DDR von 1958, war damit im Wesentlichen außer Kraft gesetzt. Mit dem Wirksamwerden des Einigungsvertrages zum 03.10.1990 galt das Baugesetzbuch dann auch in den neuen Bundesländern.

Am 01.01.1998 trat das **Bau- und Raumordnungsgesetz (BauROG)** vom 18.08.1997 (BGBl. I S. 2081) in Kraft; Übergangs- und Sonderregelungen wurden integriert oder aufgegeben, das Städtebaurecht für alle Bundesländer vereinheitlicht und fortentwickelt; erstmals war ein einheitliches Städtebaurecht für alle Bundesländer vorhanden.

Sodann folgten weitere, vor allem durch das Europarecht veranlasste Änderungen, unter anderem mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes vom 30.04.1998 (BGBl. I S. 823), dem Gesetz zur Umsetzung der UVP-Richtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien vom 27.07.2001 (BGBl. I S. 1950) und dem Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften vom 25.03.2002 (BGBl. I S. 1193). Mit diesen Änderungen wurden insbesondere der Umweltbericht eingeführt und die Vorschriften zur Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung modifiziert.

Am 20.07.2004 trat dann das **Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG-Bau)** vom 24.06.2004 (BGBl. I S. 1359) in Kraft.⁴ Es diente vor allem der Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme vom 27.06.2001 und der Richtlinie 2003/35/EWG über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme vom 26.05.2003. Das Gesetz ordnete insbesondere die Beteiligung im Bauleitplanverfahren neu, führte hinsichtlich der europarechtlichen Umweltprüfung neue Elemente ein und fasste auch die Vorschriften zur Planerhaltung neu. Auch die Vorschriften zur bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Vorhaben erfuhren zahlreiche Veränderungen. Hinzu kamen die Zurückstellung im Flächennutzungsplanverfahren und im besonderen Städtebaurecht neue Vorschriften zum Stadtumbau und zur Sozialen Stadt.

Es folgten im Wesentlichen das Gesetz zur Verbesserung des vorbeugenden **Hochwasserschutzes** vom 03.05.2005 (BGBl. I S. 1224) und das Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die **Innenentwicklung** der Städte vom 21.12.2006 (BGBl. I S. 3316)⁵, letzteres insbesondere mit einem beschleunigten Verfahren für Bebauungspläne der Innenentwicklung, dem Bebauungsplan zur Steuerung des Einzelhandels im Innenbereich und der Möglichkeit, im vorhabenbezogenen Bebauungsplan nur die Art der Nutzung festzusetzen, das Vorhaben aber im Durchführungsvertrag festzulegen. Dann folgte das Gesetz zur Förderung des **Klimaschutzes** bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden vom 22.07.2011 (BGBl. I S. 1509) und das Gesetz zur **Stärkung der Innenentwicklung** in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts vom 11.06.2013 (BGBl. I S. 1548)⁶, u.a. mit dem Bebauungsplan zur Steuerung von Vergnügungstätten im Innenbereich. Es folgte das Gesetz zur Einführung einer Länderöffnungsklausel zur Vorgabe von Mindestabständen zwischen

4 Zum EAG-Bau: *Battis/Krautzberger/Löhr* NJW 2004, 2553; *Finkelnburg* NVwZ 2004, 903; *Upmeyer* BauR 2004, 1382.

5 Dazu *Krautzberger/Stüer* DVBl 2007, 160.

6 Dazu *Berkemann* DVBl 2013, 815; *Stüer* DVBl 2012, 1017.

Windenergieanlagen und zulässigen Nutzungen vom 15.07.2014 (BGBl. I S. 954) und das Gesetz über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der **Unterbringung von Flüchtlingen** vom 20.11.2014 (BGBl. I S. 1748) und sodann mit dem gleichen Anliegen Art. 6 des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes vom 10.10.2015 (BGBl. I S. 1722)⁷.

Darauf folgte die **Städtebaurechtsnovelle 2017**⁸, u.a. mit dem Gesetz zur Umsetzung der UVP-Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt vom 04.05.2017 (BGBl. I S. 1057), mit dem das Bauleitplanverfahren weiter verändert, die Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung betont und das urbane Gebiet in die BauNVO eingeführt wurde, dem Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der Richtlinie 2003/35/EG (**Umweltrechtsbehelfsgesetz**) vom 25.05.2017 (BGBl. I S. 1298)⁹, dem Gesetz zur weiteren Verbesserung des Hochwasserschutzes und zur Vereinfachung von Verfahren des Hochwasserschutzes (**Hochwasserschutzgesetz II**) vom 30.06.2017 (BGBl. I S. 2193), dem **Gesetz zur Modernisierung des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung** vom 20.07.2017 (BGBl. I S. 2808) und der **Bekanntmachung** der ab dem 01.10.2017 geltenden **Neufassung des Baugesetzbuches** (BGBl. I S. 3634).

Die nächsten Änderungen waren Art. 6 des Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Notlage von nationaler Tragweite vom 27.03.2020 (BGBl. I S. 587), das Gesetz zur Sicherstellung ordnungsgemäßer Planungs- und Genehmigungsverfahren während der COVID-19-Pandemie (Planungssicherstellungsgesetz) vom 20.05.2020 (BGBl. I S. 1041)¹⁰, Art. 2 des Gesetzes zur Vereinheitlichung des Energieeinsparrechts für Gebäude und zur Änderung weiterer Gesetze vom 08.08.2020 (BGBl. I S. 1728) und zuletzt das Gesetz zur Mobilisierung von Bauland (**Baulandmobilisierungsgesetz**) vom 14.06.2021 (BGBl. I S. 1802)¹¹, das schwerpunktmäßig das Anliegen des Wohnungsbaus verfolgt und u.a. den Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung und Gebiete mit einem angespannten Wohnungsmarkt in das BauGB und das dörfliche Wohngebiet in die BauNVO einführte.

Es folgte nach kleineren Änderungen das **Gesetz zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land** vom 20.07.2022 (BGBl. I S. 1353), das zum 01.02.2023 in Kraft trat. Mit diesem wird das Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG) eingeführt, ergänzend erfolgten Änderungen unter anderem im ROG und im BauGB, dort in §§ 5 Abs. 2b, 9a, 35 Abs. 1 Nr. 5, 245e und 249 BauGB¹². Hinzu kamen das **Gesetz zur sofortigen Verbesserung der Rahmenbedingungen für erneuerbare Energien im Städtebaurecht** vom 04.01.2023 (BGBl. I Nr. 6) und mit ihm u.a. erneute Änderungen in § 35 und § 249 BauGB sowie die neuen §§ 249a, 249b BauGB, sowie das teils bereits am 29.03.2023 in Kraft getretene und teils zum 28.09.2023 in Kraft getretene **Gesetz zur Änderung des Raumordnungsgesetzes und anderer Vorschriften** (ROGÄndG) vom 28.03.2023 (BGBl. I Nr. 88).¹³ Darauf folgte schließlich das im Wesentlichen bereits am 07.07.2023 in Kraft getretene **Gesetz zur Stärkung der Digitalisierung im Bauleitplanverfahren und zur Änderung weiterer Vorschriften** vom 03.07.2023 (BGBl. I Nr. 176). Es enthält u.a. Änderungen der §§ 3 Abs. 2, 4 Abs. 2, 4a, 13 BauGB sowie Folgeänderungen. Es gelten die allgemeine Überleitungsvorschrift § 233 Abs. 1 BauGB sowie die (neue) Überleitungsvorschrift § 245f BauGB, wonach u.a. die Frist des § 6 Abs. 1 BauGB ab Eingang des Genehmigungsantrages nach dem 07.07.2023 auf einen Monat verkürzt wird (§ 245f Abs. 1

7 Dazu *Battis/Mischang/Reidt NVwZ* 2014, 1609; 2015, 1633; *Krautzberger/Stüer DVBl* 2015, 73.

8 Dazu *Krautzberger/Stüer DVBl* 2018, 7.

9 Zur Rechtsprechung des BVerwG zum Umweltrechtsbehelfsgesetz *Berkemann DVBl* 2020, 1.

10 Dazu *Krautzberger/Stüer DVBl* 2020, 910.

11 Zum Baulandmobilisierungsgesetz: *Battis/Mischang/Reidt NVwZ* 2021, 905; *Hornmann NVwZ* 2021, 1275; *Muckel/Ogorek JA* 2021, 881; *Scheidler NVwZ* 2021, 1272.

12 Dazu *Fajßbender/Brade NuR* 2022, 813; *Herzer BauR* 2023, 550; *Kment NVwZ* 2022, 1153; *Rheinschmitt ZUR* 2022, 278; *Stüer BauR* 2022, 1005.

13 Dazu *Decker ZfBR* 2023, 319; *Jaenicke ZUR* 2023, 291; *Meurers UPR* 2023, 41; *Spannowsky ZfBR* 2023, 18.

BauGB). Der § 31 Abs. 2 Nr. 1 BauGB wird um den „zügigen Ausbau der erneuerbaren Energien“ erweitert. Die §§ 245e, 249, 249a BauGB erfahren ebenfalls Änderungen. Mit § 246c BauGB eingeführt werden zudem Vorschriften für den Wiederaufbau im Katastrophenfall.

Das BauGB wird ergänzt durch die **Baunutzungsverordnung (BauNVO)** vom 26.06.1962 (BGBl. I S. 429), die durch mehrere Novellen überarbeitet und deren ab 01.10.2017 geltende Neufassung sodann bekannt gemacht wurde (BGBl. I S. 3786). Weitere Änderungen der Baunutzungsverordnung enthalten nunmehr wieder auch das Baulandmodernisierungsgesetz, das Gesetz zur sofortigen Verbesserung der Rahmenbedingungen für erneuerbare Energien im Städtebaurecht und das Gesetz zur Stärkung der Digitalisierung im Bauleitplanverfahren und zur Änderung weiterer Vorschriften.

B. Landesrecht

- 3 Die in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fallenden Landesbauordnungen orientieren sich an der **Musterbauordnung** (MBO) der seit 1948 bestehenden Bauministerkonferenz (ARGEBAU). Ziel der 1959 erarbeiteten, mehrfach fortgeschriebenen und 2002 neu beschlossenen Musterbauordnung¹⁴ war und ist es, eine einheitliche, zeitgemäße und in ihrer Anwendung einfache Bauordnung zu schaffen.¹⁵ Änderungen erfolgten mit Beschlüssen vom 21.08.2012 (MBO 2012), vom 13.05.2016, vom 22.02.2019, vom 27.09.2019 und vom 25.09.2020.

Im Gebiet der ehemaligen DDR galt zunächst die BauO als Landesrecht fort, die durch Gesetz vom 17.07.1992 (SächsGVBl. S. 363) in die **Sächsische Bauordnung** überführt und geändert und am 19.08.1992 (SächsGVBl. S. 375) neu bekannt gemacht wurde. Am 01.05.1999 trat das **Gesetz zur Vereinfachung des Baurechts im Freistaat Sachsen** vom 18.03.1999 (SächsGVBl. S. 85) in Kraft, das durch das Gesetz zur Neuregelung des Landesplanungsrechts vom 14.12.2001 (SächsGVBl. S. 716, 724) und das Gesetz zur Einführung eines Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung im Freistaat Sachsen (SächsUVPG) vom 01.09.2003 (SächsGVBl. S. 418) geändert und durch das **Gesetz zur Neufassung der Sächsischen Bauordnung und zur Änderung anderer Gesetze** vom 28.05.2004 (SächsGVBl. S. 200) abgelöst worden ist. Nach mehreren Änderungen erfolgten **drei Gesetze zur Änderung der Sächsischen Bauordnung**, vom 04.10.2011 (SächsGVBl. S. 377), vom 16.12.2015 (SächsGVBl. S. 670, 2016 S. 38) und vom 27.10.2017 (SächsGVBl. S. 588), letzteres geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 11.12.2018 (SächsGVBl. S. 706) und durch Art. 6 der Verordnung vom 12.04.2021 (SächsGVBl. S. 517). Am 01.06.2022 folgte schließlich das **Vierte Gesetz zur Änderung der Sächsischen Bauordnung** (SächsGVBl. S. 365), zuletzt geändert durch Art. 24 des Haushaltsbegleitgesetzes 2023/2024 vom 20.12.2022 (SächsGVBl. S. 705), der eine Anpassung an das Windenergieflächenbedarfsgesetz enthielt.

Die Sächsische Bauordnung wird ergänzt durch die **Durchführungsverordnung zur Sächsischen Bauordnung** (DVOSächsBO) vom 02.09.2004 (SächsGVBl. S. 427), zuletzt geändert durch Art. 7 der Verordnung vom 14.04.2021 (SächsGVBl. S. 517) und die **Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Sächsischen Bauordnung** (VwVSächsBO) vom 18.02.2015 (SächsABL. S. 59, 363), zuletzt geändert durch die Verwaltungsvorschrift vom 09.05.2019 (SächsABL. S. 782), zuletzt enthalten in der Verwaltungsvorschrift vom 10.12.2021 (SächsABL. SDr. S. 246).

14 Dazu *Jäde* NVwZ 2003, 668.

15 Dazu *Schulte* DVBl 2004, 925.

§ 4 Abgrenzung Bauplanungsrecht – Bauordnungsrecht

Die theoretische Abgrenzung von Bauplanungsrecht und Bauordnungsrecht ist einfach. Das **Bauplanungsrecht** beschäftigt sich mit dem „Bodenrecht“¹, also damit, ob, wo, womit und wie ein Grundstück bebaut werden darf; es geht dabei um die Vereinbarkeit des Bauvorhabens mit seiner Umgebung. Das Bauplanungsrecht ist Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums und konkretisiert dessen Sozialpflichtigkeit; es schränkt die Baufreiheit zum Wohl der Allgemeinheit in einem dem Einzelnen zumutbaren Umfang ein.² Das **Bauordnungsrecht** andererseits bestimmt vor allem die Ausführung des Bauvorhabens; es stellt materielle Anforderungen an das Bauvorhaben, z.B. an Konstruktion und Gestaltung, aber auch formelle Anforderungen, indem es z.B. (präventiv) Genehmigungs- und andere Verfahren regelt und (repressiv) ein Eingreifen ermöglicht. Das Bauordnungsrecht ist damit vor allem, aber nicht nur Gefahrenabwehrrecht.

Die theoretisch klare Abgrenzung zwischen Bauplanungsrecht und Bauordnungsrecht ist praktisch aber nicht immer durchführbar, gewisse Überschneidungen sind unvermeidbar. So wird z.B. der Abstand zwischen Gebäuden sowohl bauplanungsrechtlich durch Festsetzung der offenen Bauweise gemäß § 22 Abs. 1 und 2 BauNVO sowie seitlicher Baugrenzen gemäß § 23 BauNVO als auch bauordnungsrechtlich durch die (der Belichtung der Gebäude und dem Brandschutz dienenden) Abstandsflächenvorschriften gemäß § 6 SächsBO geregelt.³ § 9 Abs. 1 Nr. 2a BauGB ermöglicht die Festsetzung von vom Bauordnungsrecht abweichenden Maßen der Tiefe der Abstandsflächen durch Bebauungsplan, § 89 Abs. 1 Nr. 6 SächsBO ebensolches durch örtliche Bauvorschrift, auch zur Gestaltung des Ortsbildes. Die Verunstaltung des Orts- und Landschaftsbildes findet sich in § 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 BauGB, in § 9 SächsBO und – für Werbeanlagen⁴ – in § 10 Abs. 2 S. 2 SächsBO. Sog. großflächige Werbeanlagen sind in Wohngebieten bauplanungsrechtlich unzulässig, weil sie dem Gebietscharakter widersprechen.⁵ Sie sind dort aber auch gemäß § 10 Abs. 4 SächsBO unzulässig. Schließlich überschneiden sich auch Eingriffsbefugnisse. So kann z.B. der Abbruch eines Gebäudes auf § 179 BauGB oder auf § 80 S. 1 SächsBO gestützt werden. Die Liste lässt sich fortsetzen.

1 Dazu bereits § 3 Rn. 1.

2 BVerwGE 101, 364; vgl. zum verfassungsrechtlichen Standort des öffentlichen Baurechts *Kment* Öffentliches Baurecht I § 3.

3 BVerwGE 88, 191; zum Vorrang des Bauplanungsrechts bei Grenzbauten gemäß § 6 Abs. 1 S. 3 SächsBO: *Götze/Illek* SächsVBl 2021, 285.

4 Zu Schnittpunkten zwischen Bauordnungsrecht und Bauplanungsrecht am Beispiel von Werbeanlagen: *Jäde* ZfBR 2010, 34.

5 BVerwGE 40, 94; 91, 234; 129, 318.

Zweiter Teil: Bauplanungsrecht

§ 5 Bauleitplanung

Zur Einführung: *Becker-Rosenfelder*, Basiswissen: Bauleitplanung und Baugenehmigungsverfahren, ZAP 2022, 1175; *Böhm*, Recht der Bauleitplanung, JA 2013, 81; *Dürr*, Die Klausur im Baurecht, JuS 2007, 521; *Göckler/Höcher/Zinger*, ÖR-Klausurbearbeitung: Grundlagenwissen rund um den Bebauungsplan, JA 2020, 1309; *Vofßkuhle/Kaiser*, Grundwissen – Öffentliches Recht: Der Bebauungsplan, JuS 2014, 1074

Zur Vertiefung: *Beaucamp*, Der Einfluss der Eigentumsfreiheit des Art. 14 GG auf das öffentliche Baurecht, JA 2018, 487; *Bienek/Reidt*, Bauplanungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden, BauR 2015, 422; *Boeddinghaus*, Neues zur Art und zum Maß der baulichen Nutzung, BauR 2013, 1601; *Lindner*, Die Wettbewerbsneutralität des Bauplanungsrechts, GewArch 2022, 362

Zur Übung: *Beh*, ZJS 2019, 483 (Fortgeschrittenenklausur – Verpflichtungsklage, Abgrenzung Innen- und Außenbereich); *Fontana/Eh*, JuS 2023, 142 (Fortgeschrittenenklausur – Windenergieanlagen, Flächennutzungsplan); *Goldhammer/Hofmann*, JuS 2014, 434 (1. Staatsexamen – einstweiliger Rechtsschutz); *Groh*, JuS 2020, 161 (2. Staatsexamen – einstweiliger Rechtsschutz, Bürgerbegehren); *Lenk*, JuS 2020, 782 (Aktenvortrag – Bürgerbegehren); *Hyckel*, Jura 2016, 424 (2. Staatsexamen – einstweiliger Rechtsschutz, Genehmigung, Bebauungsplan, Abwägung); *Kahl*, JA 2005, 280 (1. Staatsexamen – Normenkontrolle); LJPA, SächsVBl 2017, 60 u. 92 (2. Staatsexamen, 2012/2 – immissionsschutzrechtlicher Vorbescheid, Verpflichtungsklage); *Möller*, JuS 2011, 340 (Fortgeschrittenenklausur – einstweiliger Rechtsschutz); *Möller*, Jura 2011, 54 (Hausarbeit – Rechtsschutz der Gemeinde); *Reinhard*, Jura 2014, 242 (Fortgeschrittenenklausur – Vorbescheid, Bebauungsplan der Innenentwicklung); *Richter/Sokol*, JA 2011, 521 (1. Staatsexamen – Normenkontrolle); *Schmidt*, JA 2012, 838 (Hausarbeit – Vorbescheid); *Wilhelm*, JuS 2016, 1108 (1. Staatsexamen – Untätigkeitsklage, Befreiung)

A. Allgemeines

Hinweis: Die Bauleitplanung und Planerhaltung sind Prüfungsgebiete des Pflichtfachs Öffentliches Recht – Besonderes Verwaltungsrecht der staatlichen Pflichtfachprüfung der Ersten Juristischen Prüfung (§ 14 Abs. 3 Nr. 8 c) bb) SächsJAPO). Sie zählen zu den „Grundzügen des Baurechts“. Grundzüge umfassen die gesetzliche Systematik sowie die wesentlichen Normen und Rechtsinstitute (§ 14 Abs. 5 SächsJAPO), Pflichtfächer umfassen stets auch ihre Bezüge zum Europarecht (§ 14 Abs. 4 SächsJAPO). Bauleitplanung und Planerhaltung sind damit auch Prüfungsgebiete der Zweiten Juristischen Staatsprüfung, dies unter Berücksichtigung der Ergänzung und Vertiefung in der praktischen Ausbildung (§ 44 Abs. 2 S. 1 SächsJAPO). Gleiches gilt für das Kommunalrecht (§ 14 Abs. 3 Nr. 8 c) cc) SächsJAPO).

Zum Recht der Bauleitplanung werden zunächst allgemeine Grundsätze dargestellt. Auf das Bauleitplanverfahren folgen sodann die materiell-rechtlichen Anforderungen. Vorschriften der Planerhaltung werden – soweit vorhanden – beim jeweiligen Verfahrensschritt bzw. bei der jeweiligen Anforderung benannt, später aber nochmals zusammengefasst, bevor die Sicherung der Bauleitplanung den Abschluss der Darstellung zum Recht der Bauleitplanung bildet.

I. Funktion der Bauleitplanung

- 2 Die **Bauleitplanung** ist das zentrale städtebauliche Gestaltungselement.¹ Eine Art Präambel der Bauleitplanung ist **§ 1 Abs. 5 BauGB**. Bauleitpläne sollen danach eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt, und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung unter Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung gewährleisten. Bauleitpläne sollen dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln sowie den Klimaschutz und die Klimaanpassung, insbesondere auch in der Stadtentwicklung fördern, sowie die städtebauliche Gestalt und das Orts- und Landschaftsbild baukulturell zu erhalten und zu entwickeln, vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung.

Nach **§ 1 Abs. 1 BauGB** ist es Aufgabe der Bauleitpläne, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde nach Maßgabe des BauGB vorzubereiten und zu leiten. Das BauGB geht mithin vom **Grundsatz der Planmäßigkeit** der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung aus.² Dieser Grundsatz bedeutet, dass die bauliche und sonstige Nutzung von Grundstücken nicht allein dem Willen³ bzw. Nichtwollen des Grundstückseigentümers⁴, dem „Spiel der freien Kräfte“ und Einzelfallentscheidungen nach §§ 34, 35 BauGB überlassen werden soll, sondern der Lenkung und Ordnung durch Planung bedarf.⁵

- 3 Die Bauleitplanung obliegt nach §§ 1 Abs. 3 S. 1, 2 Abs. 1 S. 1 BauGB den **Gemeinden in eigener Verantwortung**. Diese haben – jedenfalls dem Grundsatz nach – für ihr Gebiet eine umfassende Planung vorzunehmen, wobei nicht nur die spezifischen Belange einer baulichen Nutzung zu berücksichtigen sind, sondern alle öffentlichen und privaten Belange erfasst und planerisch bewältigt werden müssen. Bauleitpläne müssen dabei in einer **objektiven Beziehung** zur städtebaulichen Ordnung stehen, auf subjektive Ordnungsvorstellungen des Gemeinderates kommt es nicht an.⁶ § 1 Abs. 1 BauGB ist daher verletzt, wenn ein Bauleitplan bei objektiver Betrachtung nicht städtebaulichen, sondern sonstigen Belangen dient, etwa dem privaten Interesse eines Einzelnen durch Legalisierung eines illegal hergestellten gewerblichen Lagerplatzes im Außenbereich,⁷ privaten und zugleich fiskalischen Interessen der Gemeinde durch Abwendung eines Entschädigungsanspruchs⁸ oder fiskalischen Zwecken wie dem Verkauf gemeindeeigener Grundstücke als Bauland⁹. Unbedenklich ist es dagegen, wenn private Bauwünsche den Anstoß zu einem städtebaulich sinnvollen Bebauungsplan geben.¹⁰

Beispiel:

- BVerwG NVwZ 1996, 888: Ein Bebauungsplan ist unwirksam, wenn er eine Fehlentwicklung ermöglicht, städtebaulich „Unordnung“ schafft, indem er inmitten eines neuen Wohnbaugebietes ein etwa 3.500 m² großes Grundstück unbeplant lässt, weil der Eigentümer nicht bereit ist, das Grundstück an die Gemeinde zu verkaufen.

- 4 Das BauGB sieht in **§ 1 Abs. 2 BauGB** im Grundsatz ein **zweistufiges Planungsverfahren** vor. Die Gemeinde erstellt zunächst (für das gesamte Gemeindegebiet) den Flächennutzungsplan als vorbereitenden Bauleitplan und anschließend (für die einzelnen Teile des Gemeindegebietes)

1 BVerwGE 119, 25.

2 BVerwGE 119, 25.

3 OVG Lüneburg NVwZ 1990, 576.

4 BVerwG BauR 2022, 1024.

5 BVerwGE 119, 25.

6 BVerwGE 34, 301; 45, 309.

7 VGH Mannheim NuR 1996, 36.

8 VGH Mannheim NVwZ-RR 2002, 630.

9 VGH Mannheim VBIBW 2002, 124; 2012, 108.

10 VGH Mannheim VBIBW 1995, 241; NVwZ-RR 2005, 773.

Bebauungspläne als verbindliche Bauleitpläne. Durch diese Zweistufigkeit soll gewährleistet werden, dass die Gemeinde sich zunächst Gedanken machen muss über die grundsätzliche Nutzung des Gemeindegebiets und die räumliche Zuordnung der verschiedenen Nutzungen (z.B. Wohnen, Gewerbe, Sport, Verkehrswege), ehe sie für einen bestimmten Bereich im Detail plant.

Die Bauleitpläne stellen nicht die einzige Planungsentscheidung dar, die für die Ausgestaltung der Nutzung des Gebiets einer Gemeinde bedeutsam ist. Hinzu kommen zum einen **überörtliche Planungsentscheidungen** der Raumordnungs- und Landesplanung¹¹ und zum anderen **fachplanerische Planungsentscheidungen**¹². Für die **Fachplanung** sind nicht die Gemeinden, sondern staatliche Behörden zuständig. Die Fachplanung bezieht sich jeweils nur auf eine bestimmte staatliche Aufgabe (z.B. Straßenbau, Abfallbeseitigung) und soll nur diese Aufgabe lösen. Demgegenüber stellt die Bauleitplanung eine Gesamtplanung dar, die die Nutzung des Gemeindegebiets unter allen in Betracht kommenden Gesichtspunkten regeln soll. Alle Fachplanungen wirken sich auf die kommunale Bauleitplanung aus und müssen daher mit ihr abgestimmt werden. Daher sehen §§ 4, 13 Abs. 2 S. 1 Nr. 3, 13a Abs. 2 Nr. 1 BauGB eine Beteiligung der Fachplanungsträger im Bauleitplanverfahren vor; bestehende Fachplanungen und fachplanerische Festsetzungen sollen dazu nach § 5 Abs. 4 bzw. § 9 Abs. 6 BauGB nachrichtlich in den Flächennutzungsplan bzw. Bebauungsplan aufgenommen werden. Der Träger einer Fachplanung hat gemäß § 7 S. 1 BauGB außerdem seine Planungen dem Flächennutzungsplan insoweit anzupassen, als er dem Flächennutzungsplan nicht widersprochen hat.¹³ Der Widerspruch kann gemäß § 7 S. 3 und 4 BauGB auch noch nachträglich erfolgen, sofern sich die Sachlage nach Inkrafttreten des Flächennutzungsplans geändert hat, z.B. durch eine neue Biotop-Kartierung.¹⁴ Ein Widerspruch ist allerdings entbehrlich, wenn die Gemeinde selbst nicht mehr am Flächennutzungsplan festhält.¹⁵

Beispiel:

- VGH Mannheim NVwZ-RR 1996, 17: Die Naturschutzbehörde beabsichtigt, einen stillgelegten Steinbruch mit seltener Fauna und Flora auf Antrag der Gemeinde als Naturschutzgebiet festzusetzen, obwohl er im Flächennutzungsplan als Gewerbefläche dargestellt ist; die Gemeinde hat bereits das Verfahren zur Änderung des Flächennutzungsplans eingeleitet.

Außerdem muss der Fachplanungsträger bei seinen Planungen die städtebaulichen Belange der Gemeinde, insbesondere die Auswirkungen des Vorhabens auf die vorhandenen Baugebiete, aber auch konkrete verfestigte gemeindliche Planungen berücksichtigen.¹⁶ Damit das geschieht, steht der Gemeinde unabhängig von den jeweiligen fachplanerischen Vorschriften ein sich aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG ergebender Anspruch auf Anhörung vor dem Erlass einer fachplanerischen Entscheidung zu.¹⁷

II. Planungshoheit der Gemeinde

Die Bauleitplanung ist nach §§ 1 Abs. 3 S. 1, 2 Abs. 1 S. 1 BauGB **Aufgabe der Gemeinde**. Diese Regelung trägt der **Planungshoheit** der Gemeinde Rechnung. Denn die Frage, ob die Gemeinde in einem bestimmten Bereich die Gewerbeansiedlung fördern, Wohngebäude

11 Dazu § 5 Rn. 41. Ferner *Jarass/Schnittker/Milstein* JuS 2011, 215; zur räumlichen Gesamtplanung außerhalb des BauGB *Kment* Öffentliches Baurecht I § 17 ff.

12 Dazu § 5 Rn. 44. Zur Bauleitplanung im System des raumbedeutsamen Planungsrechts: Raumordnungsplanung – Fachplanung *Will* Öffentliches Baurecht Rn. 32 ff., 37 ff.; vgl. auch *Deutsch* ZUR 2021, 67.

13 BVerwGE 138, 226; 159, 1; NVwZ 2019, 313; zur planungspraktischen Bedeutung von § 7 BauGB: *Mitschang* ZfBR 2017, 28.

14 BVerwGE 112, 373.

15 VGH München NuR 2002, 412.

16 BVerwGE 127, 95 – Flughafen Leipzig-Halle; 159, 1.

17 BVerfGE 56, 298; NVwZ 1997, 169.

schaffen oder für Erholungs- und Freizeiträume sorgen will, ist eine primär kommunalpolitische Entscheidung, die ausschließlich der Gemeinde- bzw. Stadtrat zu treffen und zu verantworten hat. Die Bauleitplanung ist dementsprechend eine **weisungsfreie Pflichtaufgabe**, also eine **Selbstverwaltungsangelegenheit** der Gemeinde (§ 2 Abs. 1 u. 2 S. 1 SächsGemO).

Die Planungshoheit ist Bestandteil der durch **Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG** bzw. **Art. 84 Abs. 1 SächsVerf** institutionell gewährleisteten kommunalen Selbstverwaltung. Ob sie zum Kernbereich dieser Garantie zählt, der auch vom Gesetzgeber nicht angetastet werden kann, hat das BVerfG bisher offengelassen.¹⁸ Klar ist aber, dass die Planungshoheit der Gemeinde nur wegen überörtlicher Interessen von höherem Gewicht eingeschränkt werden darf.¹⁹

Beispiele:

- BVerfGE 56, 298: Die Anlage eines Militärflugplatzes ist auch dann zulässig, wenn dadurch die bauliche Nutzung des Gemeindegebiets eingeschränkt wird.
 - BVerfGE 76, 107: Die Stadt Wilhelmshaven muss es hinnehmen, dass etwa ein Drittel ihres Gebiets durch ein Landesgesetz als Gebiet für die Ansiedlung von Großindustrie mit Anschluss an ein Seeschiffahrtstiefes Fahrwasser vorgesehen wird, weil sie über den einzigen dafür geeigneten Hafen verfügt.
 - VerfGH NRW NVwZ 2009, 1287: Das generelle Verbot von Factory-Outlet-Centern mit mehr als 5.000 m² Verkaufsfläche in Gemeinden mit weniger als 100.000 Einwohnern verstößt gegen Art. 28 Abs. 2 GG.
- 7 Die einer Gemeinde nach dem BauGB obliegenden Aufgaben können auch übertragen werden (§ 203 Abs. 1, 2 BauGB), um diese Aufgaben in einem größeren Raum wirkungsvoller wahrnehmen zu können. § 204 Abs. 1 BauGB ermöglicht es benachbarten Gemeinden, einen **gemeinsamen Flächennutzungsplan** aufzustellen; Gemeinden und sonstige öffentliche Planungsträger können sich ferner zu einem **Planungsverband** zusammenschließen (§ 205 Abs. 1 BauGB), der an deren Stelle die Bauleitpläne aufstellt; die Planungshoheit der Gemeinde geht insoweit auf den Planungsverband über.²⁰ Ein Planungsverband darf auch zwangsweise zusammengeschlossen werden (§ 205 Abs. 2 BauGB), wenn dies zum Wohle der Allgemeinheit dringend geboten ist.²¹ Ein Planungsverband ist insbesondere bei Planungsmaßnahmen sinnvoll, die über das Gebiet einer Gemeinde hinausgehen. Die erforderliche Koordination kann allerdings auch durch eine interkommunale Abstimmung (§ 2 Abs. 2 BauGB) bei der Aufstellung verfahrensmäßig getrennter, aber inhaltlich übereinstimmender Bebauungspläne erfolgen.²² Die Bauleitplanung kann schließlich auch auf einen **Zweckverband** übertragen werden (§ 44 Abs. 1 SächsKomZG).²³ Ist eine Gemeinde Mitglied eines **Verwaltungsverbandes** oder einer **Verwaltungsgemeinschaft**, gehen die Aufgaben der vorbereitenden Bauleitplanung gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 2 SächsKomZG bzw. § 36 Abs. 3 i.V.m. § 7 Abs. 1 Nr. 2 SächsKomZG auf den Verwaltungsverband bzw. die erfüllende Gemeinde der Verwaltungsgemeinschaft über; diese und nicht die Gemeinde stellen dann den Flächennutzungsplan auf.

Hinweis: Fragen kommunaler Zusammenarbeit sind nur selten Gegenstand von Klausuren.

B. Bauleitplanverfahren

I. Allgemeines

- 8 Bauleitpläne können nur im **Verfahren gemäß §§ 2 ff. BauGB** entstehen. Einen bloß als wirksam errichteten und daher auch angewandten „gewöhnheitsrechtlichen“ Bebauungsplan gibt es

18 BVerfGE 56, 298; 76, 107; 95, 1; 103, 332.

19 BVerfGE 79, 127; 141, 144.

20 BVerwG NVwZ 2019, 415.

21 OVG Münster BRS 84 Nr. 50.

22 VGH Mannheim VBlBW 1983, 106 – Teststrecke Daimler-Benz; OVG Lüneburg DÖV 2023, 266.

23 Dazu OVG Bautzen BeckRS 2014, 129877, nachfolgend BVerwG BeckRS 2016, 54063.

nicht.²⁴ Die **Ausgestaltung des Verfahrens gemäß §§ 2 ff. BauGB** ist die des Europarechtsanpassungsgesetzes Bau (EAG-Bau), mit dem der Gesetzgeber vor allem Richtlinien zur Beteiligung und Umweltprüfung und damit den europarechtlichen Ansatz umgesetzt hat, dass durch eine umfangreiche Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung die inhaltliche Qualität der Planung gesichert und dass insbesondere ein hohes Umweltschutzniveau gewährleistet wird²⁵. Die §§ 2 ff. BauGB gelten nicht nur für die **Aufstellung** von Bauleitplänen, sondern auch für ihre **Änderung, Ergänzung und Aufhebung (§ 1 Abs. 8 BauGB)**, bei bestimmten Änderungen oder Ergänzungen kann die Gemeinde aber das vereinfachte Verfahren anwenden (§ 13 Abs. 1 S. 1 Alt. 1 BauGB). Auch in anderen Fällen kann das **vereinfachte Verfahren** angewandt werden (§ 13 Abs. 1 S. 1 Alt. 2-3 BauGB), in weiteren Fällen das **beschleunigte Verfahren** (§§ 13a Abs. 1, 13b BauGB).²⁶ In allen Verfahren kann die Vorbereitung und Durchführung bestimmter Verfahrensschritte gemäß **§ 4b S. 1 BauGB** einem **Dritten** übertragen werden; das kann auch der Vorhabenträger eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans sein. Im Falle der Übertragung muss aber sichergestellt sein, dass die Gemeinde alle relevanten Informationen für die dann von ihr vorzunehmende Abwägung erhält.²⁷

Ergänzt werden die §§ 2 ff. BauGB durch die **kommunalrechtlichen Vorschriften**²⁸. Sie regeln z.B., welches Organ (Organkompetenz) innerhalb der Gemeinde (Verbandskompetenz) für welchen Verfahrensschritt zuständig ist. So ist der Beschluss des Flächennutzungsplans und der Bebauungsplansatzung ausschließlich dem Gemeinde- bzw. Stadtrat vorbehalten (§ 28 Abs. 2 Nr. 4 SächsGemO), während andere Verfahrensschritte wie der Aufstellungs- oder Auslegungsbeschluss auch beschließenden Ausschüssen übertragen werden können, und wieder andere Verfahrensschritte dem Bürgermeister obliegen, z.B. die Ausfertigung der Bebauungsplansatzung (§ 4 Abs. 3 S. 1 SächsGemO). Ebenso kommunalrechtlich geregelt ist, wie eine ortsübliche Bekanntmachung zu erfolgen hat, also eine öffentliche Bekanntmachung in der jeweiligen Gemeinde. Es gilt insoweit die Haupt- oder Bekanntmachungssatzung der Gemeinde. Für Gemeinden gilt aber auch die Kommunalbekanntmachungsverordnung, die mit § 8 Abs. 1 Kom-BekVO beispielsweise weitergehende Anforderungen an eine Ersatzbekanntmachung enthält als § 10 Abs. 3 BauGB²⁹.

II. Ablauf des Verfahrens

Der Ablauf des Verfahrens bestimmt sich nach den §§ 2 ff. BauGB, wobei die meisten Vorschriften für das Flächennutzungs- und Bebauungsplanverfahren gleichermaßen gelten, während einzelne Vorschriften dem (Regel)Bebauungsplanverfahren vorbehalten sind; für das vereinfachte Verfahren ist § 13 Abs. 2-3 BauGB und für das beschleunigte Verfahren ist § 13a Abs. 2-4 BauGB zu beachten.

1. Aufstellungsbeschluss (§ 2 Abs. 1 S. 2 BauGB)

Nach den entsprechenden Vorüberlegungen in der Gemeinde beschließt die Gemeinde i.d.R. zunächst, einen Bauleitplan aufzustellen. Dieser **Aufstellungsbeschluss**, der den Planbereich bezeichnen muss (sog. **Anstoßfunktion**), aber noch keine Aussage über den Inhalt des Bau-

24 BVerwGE 55, 369; BRS 76 Nr. 48.

25 BT-Drs. 15/2250 S. 31 ff., 45.

26 Dazu § 5 Rn. 27 ff.

27 BVerwG ZfBR 2014, 371; VGH Kassel BeckRS 2015, 48314.

28 Dazu § 5 Rn. 21, 24, 25 u. 93 f.

29 Dazu § 5 Rn. 25.

leitplans enthalten muss,³⁰ ist ortsüblich bekannt zu machen (§ 2 Abs. 1 S. 2 BauGB). Der Aufstellungsbeschluss ist indes keine Wirksamkeitsvoraussetzung für den späteren Bauleitplan, da eine Verletzung des § 2 Abs. 1 S. 2 BauGB **unbeachtlich** ist, § 214 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB.³¹ Der Aufstellungsbeschluss ist aber erforderlich, wenn die Gemeinde ihre Bebauungsplanung durch eine Veränderungssperre (§ 14 BauGB) oder durch eine Zurückstellung (§ 15 Abs. 1 u. 2 BauGB) bzw. ihre Flächennutzungsplanung durch eine Zurückstellung (§ 15 Abs. 3 BauGB) sichern will³². Der Aufstellungsbeschluss für einen Bebauungsplan ist zudem eine der Voraussetzungen für die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit gemäß § 33 BauGB³³.

Hinweis: In der Klausursituation ist zu empfehlen, zuerst nach den möglichen Fehlern im Bauleitplanverfahren zu suchen und sogleich im Anschluss an den jeweiligen Fehler die Vorschriften der Planerhaltung (§§ 214, 215 BauGB) anzusprechen³⁴.

2. Umweltprüfung (§ 2 Abs. 4 BauGB), Entwurf des Bauleitplans und der Begründung (§ 2a BauGB)

- 12 Nach einem Aufstellungsbeschluss veranlasst die Gemeinde eine **Umweltprüfung** (UP)³⁵, in der die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen nach den Vorgaben der **Anlage 1** zum BauGB ermittelt und in einem **Umweltbericht** beschrieben und bewertet werden (§ 2 Abs. 4 S. 1-3 BauGB). Die Umweltprüfung tritt gemäß § 50 Abs. 1 UVPG an die Stelle der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP, vgl. §§ 4 ff. UVPG) bzw. ersetzt gemäß § 50 Abs. 2 UVPG die Strategische Umweltprüfung (SUP, vgl. §§ 33 ff. UVPG). Das Ergebnis der Umweltprüfung ist in der Abwägung zu berücksichtigen (§ 2 Abs. 4 S. 4 BauGB). Die Umweltprüfung dient der Aufarbeitung des umweltrelevanten Abwägungsmaterials und der Strukturierung des Abwägungsvorgangs, ohne den Umweltbelangen Abwägungsvorrang zu geben. Ist für das Plangebiet oder Teile davon bereits eine Umweltprüfung erfolgt, soll die erneute Umweltprüfung auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen beschränkt werden (§ 2 Abs. 4 S. 5 BauGB).

Hinweis: Die Einzelheiten einer Umweltprüfung sind nicht klausurrelevant, allenfalls ist ihr Ergebnis bei der Frage eines Abwägungsfehlers von Bedeutung. Die sog. Abwägungsfehlerlehre spielt zwar auch für die formelle Rechtmäßigkeit eines Bauleitplans eine Rolle; an den Prüfungspunkt „Umweltprüfung, Entwurf des Bebauungsplans und der Begründung“ schließt sich daher im unten dargestellten Prüfungsschema³⁶ die Ermittlung und Bewertung des Abwägungsmaterials (§ 2 Abs. 3 BauGB) an. Aus didaktischen Gründen wird die Abwägung (einschließlich der Fehlerlehre) aber einheitlich als Teil der materiellen Rechtmäßigkeit behandelt.³⁷

Die Gemeinde veranlasst auch einen **Entwurf des Bauleitplans**, dem gemäß § 2a S. 1 BauGB eine Begründung beizufügen ist, in der – entsprechend dem Stand des Verfahrens – zum einen die Ziele, Zwecke und wesentlichen Auswirkungen des Bauleitplans (§ 2a S. 2 Nr. 1 BauGB) und zum anderen – im Umweltbericht als gesondertem Teil der Begründung (§ 2a S. 3 BauGB) – die aufgrund der Umweltprüfung ermittelten und bewerteten Belange des Umweltschutzes (§ 2a S. 2 Nr. 2 BauGB) darzustellen sind. Die endgültige Begründung wird später dem Flächennut-

30 BVerwGE 51, 121.

31 BVerwGE 79, 200.

32 Dazu § 5 Rn. 100 ff.

33 Dazu § 6 Rn. 123 ff.

34 Dazu ausführlich § 5 Rn. 91 ff.

35 Dazu im Einzelnen *Kment* Öffentliches Baurecht I § 5 Rn. 17 ff.

36 Dazu § 5 Rn. 97.

37 Dazu § 5 Rn. 84 ff.

zungsplan (§ 5 Abs. 5 BauGB) bzw. dem Bebauungsplan (§ 9 Abs. 8 BauGB) beigelegt, wird aber kein Planbestandteil.³⁸

Eine Verletzung des § 2a BauGB ist gemäß **§ 214 Abs. 1 S. 1 Nr. 3, S. 2 BauGB** beachtlich. Unbeachtlich ist dabei, wenn der Entwurf der Begründung unvollständig ist bzw. in Bezug auf den Umweltbericht nur in unwesentlichen Punkten unvollständig ist;³⁹ ist die Begründung in wesentlichen Punkten unvollständig, hat die Gemeinde auf Verlangen Auskunft zu erteilen, wenn ein berechtigtes Interesse dargelegt wird. Ein danach noch beachtlicher Fehler kann allerdings gemäß **§ 215 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BauGB** unbeachtlich werden, also dann, wenn er nicht innerhalb eines Jahres seit Bekanntmachung des Bauleitplans gerügt wird und ordnungsgemäß auf die Voraussetzungen für die Geltendmachung der Verletzung von Vorschriften und die Rechtsfolgen hingewiesen worden ist (§ 215 Abs. 2 BauGB).

3. Frühzeitige Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung (§§ 3 Abs. 1, 4 Abs. 1 BauGB)

Hinweis: Gemäß § 4a Abs. 2 BauGB kann die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß § 3 Abs. 1 BauGB gleichzeitig mit der frühzeitigen Behördenbeteiligung gemäß § 4 Abs. 1 BauGB durchgeführt werden. Gleiches gilt für die förmliche Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung gemäß § 3 Abs. 2 und § 4 Abs. 2 BauGB.

Die **frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit** dient der möglichst frühzeitigen Unterrichtung und Erörterung (§ 3 Abs. 1 S. 1 BauGB). Genauer ist im Gesetz nicht geregelt, weder die Art und Weise der Unterrichtung und Erörterung, noch der Zeitpunkt, sondern nur, dass über die allgemeinen Ziele und Zwecke, die in Betracht kommenden unterschiedlichen Lösungen und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung zu unterrichten und Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben ist. Voraussetzung der Beteiligung ist daher, dass sich die Planung bereits verdichtet hat, aber eben noch nicht verfestigt ist. Die Beteiligung dient erst einmal der Vervollständigung des Planungsmaterials. Unter bestimmten Voraussetzungen kann von Unterrichtung und Erörterung abgesehen werden (§ 3 Abs. 1 S. 3 BauGB), das gilt auch im vereinfachten Verfahren (§ 13 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 BauGB) und im beschleunigten Verfahren (§ 13a Abs. 2 Nr. 1 BauGB). 13

Im Rahmen der **frühzeitigen Beteiligung der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt werden kann**,⁴⁰ sind diese entsprechend § 3 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 BauGB zu unterrichten und zur Äußerung aufzufordern (§ 4 Abs. 1 S. 1-2 BauGB). Zu den Trägern öffentlicher Belange zählen wegen § 2 Abs. 2 S. 2 BauGB auch die Nachbargemeinden.⁴¹ Im vereinfachten wie im beschleunigten Verfahren kann davon wiederum abgesehen werden (§§ 13 Abs. 2 S. 1 Nr. 1, 13a Abs. 2 Nr. 1 BauGB). 14

Eine Verletzung der §§ 3 Abs. 1, 4 Abs. 1 BauGB ist gemäß **§ 214 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB unbeachtlich**,⁴² denn auch diese Vorschriften sind – wie der § 2 Abs. 1 S. 2 BauGB, der einen Aufstellungsbeschluss fordert – nicht in § 214 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB genannt.

³⁸ BVerwGE 120, 239.

³⁹ Dazu BVerwGE 134, 264.

⁴⁰ Zu Beispielen für Behörden und Träger öffentlicher Belange *Kment* Öffentliches Baurecht I § 5 Rn. 50 ff.; zur grenzüberschreitenden Beteiligung nach § 4a Abs. 5 BauGB *Kment* Öffentliches Baurecht I § 5 Rn. 65 ff.

⁴¹ BVerwG DVBl 1973, 34 zur formellen Abstimmung; zum materiellen Abgestimmtsein gemäß § 2 Abs. 2 BauGB § 5 Rn. 43.

⁴² Dazu BVerwG NVwZ-RR 2003, 172; NVwZ 2012, 1338.

4. Förmliche Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung (§§ 3 Abs. 2, 4 Abs. 2 BauGB) und erneute Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung (§ 4a Abs. 3 BauGB)

Hinweis: Aufgrund des am 07.07.2023 in Kraft getretenen Gesetzes zur Stärkung der Digitalisierung im Bauleitplanverfahren und zur Änderung weiterer Vorschriften⁴³ wird insbesondere die (erneute) förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung zukünftig anders ausgestaltet sein. Die Entwurfsauslegung wird im Internet erfolgen, zusätzlich sind „eine oder mehrere andere leicht zu erreichende Zugangsmöglichkeiten“ zur Verfügung zu stellen, z.B. „durch eine öffentliche Auslegung“. Es bleibt bei einer ortsüblichen Bekanntmachung, nunmehr „vor Beginn der Veröffentlichungsfrist“. Stellungnahmen sollen dann „elektronisch“ übermittelt werden. Zu beachten ist, dass vor dem Inkrafttreten der Gesetzesänderung förmlich eingeleitete Verfahren nach dem bisher geltenden Recht abgeschlossen werden, soweit nichts anderes bestimmt ist (§ 233 Abs. 1 S. 1 BauGB). Ist mit gesetzlich vorgeschriebenen einzelnen Verfahrensschritten noch nicht begonnen worden, können diese auch nach den nunmehr geltenden Vorschriften des BauGB durchgeführt werden (§ 233 Abs. 1 S. 2 BauGB).

- 15 Gemäß § 4 Abs. 2 S. 1 BauGB holt die Gemeinde die **Stellungnahmen der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt werden kann**, zum Planentwurf und der Begründung ein. Die Stellungnahmen sind **innerhalb eines Monats, nicht jedoch in weniger als 30 Tagen** abzugeben, die Frist kann ggf. verlängert werden (§ 4 Abs. 2 S. 2 BauGB). Die Stellungnahmen sollen sich auf den Aufgabenbereich beschränken, über bedeutsame eigene beabsichtigte oder bereits eingeleitete Pläne ist Aufschluss zu geben (§ 4 Abs. 2 S. 3 BauGB), für die Ermittlung und Bewertung des Abwägungsmaterials zweckdienliche Informationen sind zur Verfügung zu stellen (§ 4 Abs. 4 S. 4 BauGB). Die Stellungnahmen können dabei **auch elektronisch** eingeholt werden (§ 4a Abs. 4 S. 2-3 BauGB [a.F.]). Im vereinfachten Verfahren (§ 13 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 Alt. 1 BauGB) wie im beschleunigten Verfahren (§ 13a Abs. 2 Nr. 1 BauGB) genügt auch eine angemessene Frist für die Stellungnahme der berührten Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange.
- 16 Die wichtigste Beteiligung im Bauleitplanverfahren stellt die **Beteiligung der Öffentlichkeit** gemäß § 3 Abs. 2 BauGB im sog. **(Entwurfs)Auslegungsverfahren** dar, in dem der (beschlussfähige) Entwurf des Bauleitplans mit der Begründung und den nach Einschätzung der Gemeinde⁴⁴ wesentlichen, bereits vorliegenden umweltbezogenen Stellungnahmen **für die Dauer eines Monats, mindestens jedoch für die Dauer von 30 Tagen**,⁴⁵ oder bei Vorliegen eines wichtigen Grundes für die Dauer einer angemessenen längeren Frist öffentlich ausgelegt wird (§ 3 Abs. 2 S. 1 BauGB). Oft ergeht dazu ein „Auslegungsbeschluss“⁴⁶, der nicht im BauGB geregelt ist, die Bedeutung des Auslegungsverfahrens aber betont. Zunächst sind **Ort und Dauer** der Auslegung sowie Angaben zu den verfügbaren Arten umweltbezogener Informationen **mindestens eine Woche vorher**⁴⁷ ortsüblich bekannt zu machen; dabei ist darauf hinzuweisen, dass Stellungnahmen während der Auslegungsfrist abgegeben werden können⁴⁸ und dass nicht fristgerecht abgegebene Stellungnahmen bei der Beschlussfassung über den Bauleitplan unberücksichtigt bleiben können (§ 3 Abs. 2 S. 2 BauGB [a.F.]). Die Behörden und Träger öffentlicher Belange sollen vor der Auslegung benachrichtigt werden (§ 3 Abs. 3 S. 3 BauGB [a.F.]). Bei Flächennutzungsplänen erfolgt ergänzend ein Hinweis auf § 7 Abs. 3 S. 1 UmwRG (§ 3 Abs. 3 BauGB). Die Bekanntmachung nach § 3 Abs. 2 S. 2 BauGB (a.F.) und die Unterlagen nach § 3 Abs. 2 S. 1 BauGB sind zusätzlich in das **Internet** einzustellen und über ein zentrales Internetportal des Landes

43 Dazu § 3 Rn. 2.

44 Dazu BVerwG NVwZ 2015, 232; VGH Mannheim NuR 2011, 369.

45 BVerwGE 40, 363; BGHZ 59, 396.

46 BVerwGE 79, 200.

47 BVerwGE 40, 363; BRS 24 Nr. 15; 66 Nr. 47.

48 VGH Mannheim BauR 2019, 1564.