

Öffentliches Baurecht

Stollmann / Beaucamp

13. Auflage 2022
ISBN 978-3-406-79662-3
C.H.BECK

Öffentliches Baurecht

von

Dr. Frank Stollmann

Leitender Ministerialrat in Düsseldorf

und

Prof. Dr. Guy Beaucamp

Professor an der Fakultät Wirtschaft und Soziales,
Department Public Management,
HAW Hamburg

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

13. Auflage 2022




beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

www.beck.de

ISBN 978 3 406 79662 3
ISBN E-Book 978 3 406 79663 0

© 2022 Verlag C. H. Beck oHG
Wilhelmstraße 9, 80801 München
Druck: Beltz Grafische Betriebe GmbH
Am Fliegerhorst 8, 99947 Bad Langensalza

Satz und Umschlaggestaltung: Druckerei C. H. Beck, Nördlingen


chbeck.de/nachhaltig

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier
(hergestellt aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff)

Vorwort

Für die Neuauflage haben wir Literatur und Rechtsprechung aktualisiert. Besonders änderungsrelevant war das Baulandmobilisierungsgesetz, das am 23.6.2021 in Kraft getreten ist.

Unverändert bleibt es das Ziel des vorliegenden Buches das Öffentliche Baurecht in seinen wesentlichen Normstrukturen und Zusammenhängen systematisch darzustellen, damit die Leserinnen und Leser baurechtliche Fälle sicher lösen können. Wissensvermittlung und Fallbearbeitung sollen dabei Hand in Hand gehen.

Wir bedanken uns erneut bei Lionel Beaucamp für seine sorgfältige Arbeit als studentische Hilfskraft. Anregungen und Verbesserungsvorschläge können Leserinnen und Leser gern an guy.beaucamp@haw-hamburg.de senden.

Hamburg/Hattingen, im August 2022

Guy Beaucamp
Frank Stollmann



beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Verzeichnis der Fälle	XIX
Verzeichnis der Prüfungsschemata	XXI
Verzeichnis der Schaubilder	XXIII
Abkürzungsverzeichnis	XXV
Literaturverzeichnis	XXXI

1. Teil. Grundlagen des öffentlichen Baurechts

§ 1. Einführung	1
A. Begriffe	1
B. Das private Baurecht	2
I. Bürgerlich-rechtliche Baufreiheit und Beschränkungen	2
II. Verhältnis zum öffentlichen Baurecht	3
C. Das öffentliche Baurecht	5
D. Basisinformationen zur Raumplanung	6
E. Öffentliches Baurecht in der Fallbearbeitung	9
F. Kontrollfragen	10
§ 2. Verfassungsrechtliche Grundlagen	10
A. Relevanz des Art. 14 GG für das öffentliche Baurecht	10
I. Baufreiheit?	10
II. Bestandsschutz	11
III. Entschädigungsansprüche	12
IV. Einschränkungen des Grundeigentums	13
1. Bauleitplanung	13
2. Veränderungssperre	14
3. Gemeindliche Vorkaufsrechte	14
4. Beschränkungen durch §§ 34, 35 BauGB	14
5. Abstandsflächen	15
B. Die Bezüge zum kommunalen Selbstverwaltungsrecht	15
I. Grundzüge	15
II. Wehrfähigkeit der Planungshoheit	16
III. Grundlage für Beteiligungsrechte	16
IV. Reichweite der Planungshoheit	17
Fall 1: Vorfahrt für die Sicherheit	18
C. Gesetzgebungskompetenzen	19
D. Kontrollfragen	20

§ 3. Einfach-gesetzliche Rechtsquellen	20
A. Baurecht des Bundes	21
I. Bestand des Bundesrechts	21
II. Der Aufbau des Baugesetzbuches	24
III. Baunutzungsverordnung	25
IV. Weitere Rechtsvorschriften	25
B. Baurecht der Länder	25
C. Ortsrecht	26
D. Übersicht	27
E. Kontrollfragen	27
2. Teil. Die Bauleitplanung	
§ 4. Grundzüge der Bauleitplanung	29
A. Aufgabenstellung der Bauleitplanung	29
I. Zweistufige Bauleitplanung	29
II. Funktionen der Bauleitplanung	31
III. Zielsetzung der Vorschriften über die Bauleitplanung	31
B. Der Flächennutzungsplan	32
I. Bedeutung	32
II. Charakterisierung	33
C. Der Bebauungsplan	33
I. Bedeutung	33
II. Ausnahmen von der Zweistufigkeit	34
D. Kontrollfragen	35
§ 5. Inhalt und Rechtscharakter der Bauleitpläne	35
A. Der Regelungsinhalt der Bauleitpläne	35
I. Flächennutzungsplan	35
1. Räumlicher Geltungsbereich	35
2. Wesentlicher Inhalt	37
a) Darstellungen	37
b) Sonstige Inhalte	37
3. Verbindlichkeit	38
II. Bebauungsplan	39
1. Arten von Bebauungsplänen	39
a) Qualifizierter Bebauungsplan	39
b) Einfacher Bebauungsplan	40
c) Vorhabenbezogener Bebauungsplan	40
2. Räumlicher Geltungsbereich	42
3. Wesentlicher Inhalt	42
a) Festsetzungen	43
b) Kennzeichnungen	44
c) Nachrichtliche Übernahmen	45

B. Rechtscharakter der Bauleitpläne	46
I. Rechtsnatur des Flächennutzungsplans	46
II. Rechtsnatur des Bebauungsplans	47
C. Kontrollfragen	48
§ 6. Rechtmäßigkeitsanforderungen an die Bauleitplanung – Formelle Anforderungen	49
A. Rechtsgrundlagen und Übersicht	49
B. Einzelne Schritte	51
I. Aufstellungsbeschluss	51
II. Ermittlung der abwägungserheblichen Belange	52
1. Grundsätzliches	52
2. Umweltprüfung und Umweltbericht	52
III. Beteiligung der Behörden und der sonstigen Träger öffentlicher Belange	54
1. Behörden/Träger öffentlicher Belange	54
2. Beteiligungsverfahren	55
IV. Öffentlichkeitsbeteiligung	57
1. Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung	57
2. Förmliche Auslegung	58
a) Bekanntmachung	58
b) Auslegung	59
V. Satzungsbeschluss	60
VI. Genehmigungs- und Anzeigeverfahren	61
1. Flächennutzungsplan	62
2. Bebauungsplan	62
VII. Ausfertigung und Öffentliche Bekanntmachung	63
VIII. Sonderfälle der Bauleitplanung	64
1. Vereinfachtes Verfahren	65
2. Beschleunigtes Verfahren im Innenbereich	66
3. Beschleunigtes Verfahren für Außenbereichsflächen	67
4. Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung	68
Fall 2: Krumme Eiche	69
C. Kontrollfragen	72
§ 7. Rechtmäßigkeitsanforderungen an die Bauleitplanung – Materielle Anforderungen	73
A. Prinzip der Erforderlichkeit	73
I. Grundsatz	73
II. Subjektive Ansprüche	74
III. Sog. „Negativplanung“	75
B. Bestimmtheitsgebot	75
I. Inhaltliche Normenklarheit	76
II. Hinreichende Regelungsdichte	76

C. Anpassungspflicht	76
I. Begriff und Inhalt konkretisierter Ziele	77
II. Durchführung der Anpassung	78
D. Entwicklungsgebot	79
E. Beachtung des Planungsrahmens	80
F. Gebot der gerechten Abwägung	81
I. Allgemeine Planungsleitlinien	82
II. Besondere Planungsleitlinien	83
III. Optimierungsgebote	84
IV. Planungsleitsätze	85
V. Die Abwägung	86
1. Die Phasen der Abwägung	86
2. Verletzung des Abwägungsgebots	88
Fall 3: Gründerzeit-Villa	92
3. Interkommunale Abwägung	93
4. Abwägungsmaßstäbe im weiteren Sinne	94
G. Kontrollfragen	97
§ 8. Rechtsfolgen von Mängeln	97
A. Anwendungsbereich	98
B. Verfahrens- und Formvorschriften gem. § 214 I BauGB	99
I. Eingrenzung der relevanten Verfahrens- oder Formvorschriften	99
II. Systematik der Vorschrift	99
III. Beachtliche Rechtsverletzungen gem. § 214 I 1 Nr. 1 BauGB	100
1. Grundzüge	100
2. Offensichtlichkeit	101
3. Von Einfluss	101
IV. Beachtliche Rechtsverletzungen gem. § 214 I 1 Nr. 2 BauGB	101
1. Mängel der Öffentlichkeitsbeteiligung	102
2. Mängel der Behördenbeteiligung	103
V. Beachtliche Rechtsverletzungen gem. § 214 I 1 Nr. 3 BauGB	103
VI. Beachtliche Rechtsverletzungen gem. § 214 I 1 Nr. 4 BauGB	103
VII. Rügeobliegenheit	104
C. Mängel im Verhältnis von Bebauungs- und Flächennutzungsplan, § 214 II BauGB	105
D. Abwägungsmängel, § 214 III BauGB	106
E. Ergänzendes Verfahren, § 214 IV BauGB	107
F. Kontrollfragen	108

§ 9. Rechtsschutz	108
A. Rechtsschutz des Bürgers	108
I. Rechtsschutz gegen einen Flächennutzungsplan	109
II. Rechtsschutz gegen einen Bebauungsplan	109
1. Zulässigkeitsprüfung	110
a) Gegenstand der Normenkontrolle (Statthaftigkeit)	110
b) Antragsbefugnis	111
c) Rechtsschutzbedürfnis	113
d) Antragsfrist	113
Fall 4: Kein Schiefer am Hang	114
2. Begründetheitsprüfung und Entscheidungsinhalt	114
3. Vorläufiger Rechtsschutz	117
B. Rechtsschutz der Gemeinde	118
I. Rechtsschutz gegen einen Flächennutzungsplan	118
II. Rechtsschutz gegen einen Bebauungsplan	118
Fall 5: Winzer-Eck	119
C. Kontrollfragen	124

3. Teil. Instrumente zur Sicherung der Bauleitplanung

§ 10. Veränderungssperre	126
A. Zweck	126
B. Voraussetzungen	127
I. Planaufstellungsbeschluss	127
II. Sicherungsbedürfnis	128
C. Inhalt und Wirkungen der Veränderungssperre	130
I. Inhalt	130
II. Wirkungen	131
D. Form, Zeitpunkt und Geltungsdauer der Veränderungssperre	132
I. Form der Veränderungssperre	132
II. Zeitpunkt der Veränderungssperre	132
III. Geltungsdauer der Veränderungssperre	133
1. Grundsätze	133
2. Faktische Veränderungssperre	133
3. Außer-Kraft-Treten	134
E. Ausnahmen	135
I. Erteilung einer Ausnahmegenehmigung	135
II. Bestandsschutz	135
F. Rechtsschutz und Entschädigungsfragen	137
I. Rechtsschutz	137
II. Entschädigung	138
Fall 6: Getränkemarkt	138
G. Kontrollfragen	140

§ 11. Zurückstellung von Baugesuchen	141
A. Zweck der Regelung	141
B. Voraussetzungen	142
I. Möglichkeit einer Veränderungssperre	142
II. Antrag der Gemeinde	142
III. Gegenstand der Zurückstellung	143
IV. Sicherungsbedürfnis	143
C. Rechtswirkungen	144
D. Zeitpunkt, Dauer und Ende der Zurückstellung	144
I. Zeitpunkt	144
II. Dauer	144
III. Ende	145
E. Rechtsnatur und Rechtsschutzfragen	145
F. Kontrollfragen	146
§ 12. Gemeindliche Vorkaufsrechte	146
A. Bedeutung	146
B. Wesen und Anwendungsbereich der Vorkaufsrechte	147
C. Arten und Geltungsbereich	147
D. Gemeinwohlerfordernis und Ausschließungsgründe	148
E. Verfahren und Rechtsschutz	149
F. Kontrollfragen	150
4. Teil. Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben	
§ 13. Bedeutung und Systematik der §§ 29 ff. BauGB	151
A. Bedeutung der Vorschriften	151
B. Der Vorhabenbegriff	152
I. Allgemeines	152
II. Bauliche Anlage	153
III. Errichtung, Änderung, Nutzungsänderung	155
Fall 7: Wettbüro	157
IV. Erfordernis einer behördlichen Zulassung	158
C. Systematik der §§ 29 f. BauGB	158
D. Kontrollfragen	160
§ 14. Zulässigkeit im qualifiziert beplanten Innenbereich	160
A. Allgemeines	160
B. Grundtatbestand des § 30 I BauGB	161
I. Vorliegen eines qualifizierten Bebauungsplans	161
II. Räumlicher Geltungsbereich	162
III. Kein Widerspruch zu den Festsetzungen	162
1. Grundsätze	162

2. Art der baulichen Nutzung	164
Fall 8: Ferienwohnung Prenzlauer Berg	166
3. Verhältnis zu § 15 BauNVO	168
4. Verhältnis zu den Landesbauordnungen	169
IV. Sicherung der Erschließung	170
C. Ausnahmen und Befreiungen nach § 31 BauGB	171
I. Allgemeines	171
II. Ausnahmen	172
1. Grundsätzliches	172
2. Einvernehmen	173
III. Befreiungen	175
1. Grundsätzliches	175
2. Tatbestand der Gemeinwohlerforderlichkeit	176
3. Tatbestand der städtebaulichen Vertretbarkeit	177
4. Tatbestand der individuellen Härte.....	177
5. Grundzüge der Planung, öffentliche Belange und nach- barliche Interessen	178
a) Grundzüge der Planung	178
b) Vereinbarkeit mit öffentlichen Belangen	179
c) Würdigung nachbarlicher Interessen	179
6. Befreiungen nach § 31 III BauGB	180
IV. Ermessen	181
Fall 9: Wohnfrieden	181
D. Kontrollfragen	183
§ 15. Zulässigkeit im Geltungsbereich eines künftigen Bebau- ungsplans	183
A. Bedeutung und systematische Einordnung	183
B. Vorabzulassung gem. § 33 I BauGB	185
I. Planaufstellungsbeschluss	185
II. Planreife	185
1. Formelle Planreife	185
2. Materielle Planreife	186
III. Plananerkennntnis	187
IV. Gesicherte Erschließung	187
C. Vorabzulassung gem. § 33 II, III BauGB	188
D. Verfahrens- und Rechtsschutzfragen	189
E. Kontrollfragen	189
§ 16. Zulässigkeit im nicht beplanten Innenbereich	190
A. Allgemeines	190
I. Grundsätze	190
II. Systematik der Vorschrift	190

B. Räumlicher Anwendungsbereich	191
I. Im Zusammenhang bebauter Ortsteil	191
1. Ortsteil	191
2. Bebauungszusammenhang	192
3. Beispielfälle	194
Fall 10: Landgemeinde	194
Fall 11: Heimatgemeinde	195
II. Durch Satzung begrenzte oder bestimmte Ortsteile	197
1. Klarstellungssatzung	197
2. Entwicklungssatzung	198
3. Ergänzungssatzung	198
4. Satzungsverfahren	200
C. Zulässigkeitskriterien nach § 34 I BauGB	200
I. Maßstab des Einfügens	201
1. Nähere Umgebung	201
2. Eigenart	201
3. Einfügen	202
Fall 12: Gasthof	204
4. Das Gebot der Rücksichtnahme	205
5. Abweichungsbefugnis (§ 34 III a BauGB)	205
II. Gesicherte Erschließung	206
III. Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse	206
IV. Keine Beeinträchtigung des Ortsbildes	207
V. Keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungs-	
bereiche	208
VI. Festsetzungen eines einfachen Bebauungsplans	208
D. Zulässigkeitskriterien nach § 34 II BauGB	209
Fall 13: Tankstelle	210
E. Verfahrensfragen	212
F. Kontrollfragen	212
§ 17. Zulässigkeit im Außenbereich	213
A. Allgemeines	213
I. Grundsätze	213
II. Systematik der Vorschrift	214
B. Zulassung privilegierter Vorhaben	215
I. Die einzelnen Privilegierungen	215
1. Vorhaben der Land- und Forstwirtschaft	216
a) Land- und Forstwirtschaft	216
b) Betrieb	217
c) „Dienen“	218
d) Untergeordneter Teil der Betriebsfläche	218
2. Gartenbauliche Erzeugung	219
3. Ortsgebundene Anlagen	219

4. Im Außenbereich „gesollte“ Vorhaben	220
5. Energietechnische Anlagen	221
II. Entgegenstehende öffentliche Belange	222
III. Sicherung der Erschließung	223
C. Zulassung sonstiger Vorhaben	224
I. Begriff	224
II. Beeinträchtigung öffentlicher Belange	224
III. Sicherung der Erschließung	225
D. Die öffentlichen Belange	225
I. Grundsätzliches	225
II. Einzelne öffentliche Belange	226
1. Flächennutzungsplan und Ziele der Raumordnung	227
2. Fachplanerische Vorgaben	228
3. Schädliche Umwelteinwirkungen	228
4. Verunstaltungsschutz	228
5. Natürliche Eigenart der Landschaft	229
6. Zersiedelungsverbot	229
E. Begünstigte sonstige Vorhaben	230
I. Grundsätzliches	230
II. Die einzelnen Tatbestände	233
1. Nutzungsänderung land- oder forstwirtschaftlicher Anlagen	233
2. Neuerrichtung eines gleichartigen Wohngebäudes	233
3. Ersatzbauten	234
4. Änderung/Nutzungsänderung erhaltenswerter Gebäude	236
5. Erweiterung von Wohngebäuden	236
6. Erweiterung gewerblicher Betriebe	236
7. Flüchtlingsunterbringung	237
III. Außenbereichssatzung	237
F. Verfahrensfragen	239
Fall 14: Nachwuchssorgen	239
G. Nachbarschutz	241
H. Kontrollfragen	241
5. Teil. Genehmigungsvorbehalte und Eingriffsbefugnisse im Bauordnungsrecht	
§ 18. Präventives Bauordnungsrecht	244
A. Allgemeines	244
B. Die Baugenehmigung	246
I. Genehmigungspflicht	246
1. Grundsätze	246
2. Genehmigungspflichtige Vorhaben	247
Fall 15: Prismenwendeanlage	249
II. Ausnahmetatbestände	251

1. Genehmigungsfreie Vorhaben	251
2. Genehmigungsfreistellung	251
3. Spezialgesetzliche Regelungen	252
III. Genehmigungsverfahren	253
1. Antragserfordernis	253
2. Beteiligte des Verfahrens	254
3. Entscheidung	255
IV. Regelungsgehalt und Rechtsfolgen der Baugenehmigung	255
1. Regelungsgehalt der Baugenehmigung	255
2. Rechtsfolgen der Baugenehmigung	262
V. Geltungsdauer, Verlängerung, Widerruf und Rücknahme ...	263
1. Geltungsdauer der Baugenehmigung	263
2. Widerruf und Rücknahme der Baugenehmigung	264
C. Besondere Verfahrensformen	264
I. Vorbescheid	265
1. Allgemeines	265
2. Rechtsnatur	266
3. Einzelfragen	266
Fall 16: Paint-Ball	268
II. Sonstige Formen der Genehmigung	271
1. Teilbaugenehmigung	271
2. Zustimmung	272
D. Rechtsschutzfragen	273
Fall 17: Erbe mit Hindernissen	275
E. Kontrollfragen	280
§ 19. Bauaufsichtsbehördliche Eingriffsbefugnisse	281
A. Allgemeines	281
B. Bauüberwachung	282
C. Ordnungsbehördliche Befugnisse der Bauaufsicht	282
I. Formelle und materielle Baurechtswidrigkeit	282
II. Eingriffsformen	284
1. Einstellungsverfügung	284
2. Nutzungsuntersagung	285
Fall 18: Kleingarten-Idyll	287
3. Beseitigungsverfügung	288
III. Ermessen	291
1. Verhältnismäßigkeitsprinzip	292
2. Gleichbehandlungsgrundsatz	293
3. Rechtsgüter Dritter	293
4. Behördliche Duldung	294
Fall 19: Ärger mit der Fischerhütte	295
IV. Allgemeine Voraussetzungen	298

1. Bestimmtheit	298
2. Adressat der Verfügung	299
V. Durchsetzung bauaufsichtlicher Verfügungen	301
1. Allgemeines	301
2. Durchsetzung von Baueinstellung/Nutzungsuntersagung	303
Fall 20: Rohbau	303
3. Durchsetzung einer Abrissanordnung	304
D. Rechtsschutzfragen	306
E. Kontrollfragen	307

6. Teil. Nachbarschutz im öffentlichen Baurecht

§ 20. Grundlagen des Nachbarschutzes	309
A. Allgemeines	309
B. Verhältnis zum privatrechtlichen Nachbarschutz	310
I. Grundsätze	310
II. Gegenseitige Wechselbeziehung	311
1. Auswirkungen der Baugenehmigung auf das Zivilrecht ...	311
2. Auswirkungen eines Bebauungsplans auf das Zivilrecht ...	312
C. Voraussetzungen des öffentlich-rechtlichen Nachbarschutzes	312
I. Nachbarschützender Charakter einer Norm	312
1. Schutznormtheorie	312
2. Generell und partiell nachbarschützende Normen	313
II. Begriff des Nachbarn	315
1. Räumliche Abgrenzung	315
2. Personelle Abgrenzung	316
D. Kontrollfragen	317
§ 21. Der Nachbarschutz im Einzelfall	317
A. Allgemeines	317
I. Fallgruppen	317
II. Rechtsbehelfe des Nachbarn	318
1. Hauptverfahren	318
2. Vorläufiger Rechtsschutz	319
a) Anfechtungssituation	319
b) Verpflichtungssituation	321
3. Besonderheiten bei vereinfachten Verfahren bzw. freigestellten Vorhaben	322
B. Anfechtungsrechtsbehelfe	322
I. Zulässigkeitsprobleme	322
1. Statthaftigkeit	322
2. Klagebefugnis	323
3. Vorverfahren und Frist	326
4. Rechtsschutzinteresse	327

a) Verzicht	327
b) Verwirkung/Rechtsmissbrauch	328
II. Begründetheitsprüfung	329
1. Allgemeines	329
2. Verletzung von nachbarschützenden Normen	329
Fall 21: Ruhe sanft	329
Fall 22: Handweberei	332
C. Verpflichtungsrechtsbehelfe	337
I. Allgemeines	337
II. Verfahrenseinleitender Antrag	338
III. Anspruch des Nachbarn	338
1. Anspruch auf fehlerfreie Ermessensausübung	338
2. Ermessensreduzierung „auf Null“	339
Fall 23: Schweinereien	340
3. Ermessen beim Wegfall der Baugenehmigung	344
4. Anspruch auf Vollzug	345
D. Rechtsschutz bei Vorhaben öffentlicher Bauherren	345
E. Rechtsschutz der (Nachbar)Gemeinde	345
F. Kontrollfragen	346
Antworten zu den Kontrollfragen	347
Sachverzeichnis	365