

Abschnitt A: Überblick über das Bau- und Planungsrecht

Bürohaus-Fall: A hat in der Innenstadt der Stadt S ein unbebautes Grundstück gekauft. Der von A umgehend beauftragte Bauunternehmer B beginnt mit den Baggerarbeiten und der Fundamentierung für ein 10-geschossiges Bürohaus. Da A keine Baugenehmigung hat und der Bebauungsplan eine solch massive Bebauung nicht zulässt, wird der Bau von der Stadt stillgelegt. Der empörte A ist der Ansicht, auf seinem Grund und Boden machen zu können, was er wolle. Die Rechnung des B will er nicht begleichen, weil er nicht einsehe, für eine Ruine zu zahlen.

Das Bau- und Planungsrecht enthält alle die öffentlich-rechtlichen Vorschriften, die bei der Errichtung von Bauvorhaben sowie deren Nutzung, Änderung, Nutzungsänderung und Beseitigung im öffentlichen Interesse zu beachten sind. Daraus erklärt sich die herausragende Bedeutung des Bau- und Planungsrechts für die Allgemeinheit wie für die einzelne Bürgerin und den einzelnen Bürger. Baurechtliche Vorschriften bestimmen, wo und in welcher Weise gebaut werden darf. Damit soll verhindert werden, dass durch Bauvorhaben die Interessen der Nachbarn (z. B. keine Minderung des Wertes ihrer Grundstücke durch Errichtung eines lauten Gewerbebetriebes auf dem Nachbargrundstück) und die Interessen der Allgemeinheit (z. B. Schutz vor Verkehrsüberlastung oder Schutz der Landschaft) nachteilig berührt werden. Das Bau- und Planungsrecht schafft damit für den Bauwilligen und den, der bauliche Anlagen nutzt, Beschränkungen, die zum Prinzip der materiellen Baufreiheit (Art. 14 GG) in einem Spannungsverhältnis stehen. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit dieser Beschränkung ergibt sich unmittelbar aus Art. 14 GG, nach dem Inhalt und Schranken des Eigentums durch die Gesetze bestimmt sind und in dem die Sozialbindung des Eigentums verankert ist. Darüber hinaus können Beschränkungen durch das Bau- und Planungsrecht ihre Rechtfertigung im Sozialstaatsprinzip finden, das den Staat auch verpflichtet, angemessene Lebensverhältnisse und Entwicklungsmöglichkeiten für alle Bürger zu gewährleisten, u. a. indem das Bauwesen in einer Weise geregelt wird, die den Erfordernissen eines gedeihlichen Zusammenlebens entspricht (z. B. städtebauliche Sozialplanung, Härteausgleich). Dagegen regelt das Bau- und Planungsrecht nicht private Rechtsverhältnisse. Dies ist Aufgabe des privaten Baurechts. Es behandelt nämlich die zivilrechtlichen Rechtsbeziehungen auch im Hinblick auf die Nutzung von Eigentum an Grund und Boden sowie entsprechende Vertragsverhältnisse (Werkvertragsrecht) und steht grundsätzlich eigenständig neben dem öffentlichen Baurecht. Ersteres umfasst vor allem das BGB, die HOAI, die VOB und die Nachrechtsgesetze der Länder. Auch die Baugenehmigung wird unbeachtet der (privaten) Rechte Dritter erteilt (§ 74 IV BauO NRW).

Das genannte Bau- und Planungsrecht gliedert sich in das Raum- und Planungsrecht und das Bauordnungsrecht. Die Raumplanung umfasst dabei die raumbezogene öffentliche Planung auf verschiedenen Ebenen, insbesondere die Raumordnung des Bundes und die Landesplanung. Bei der Raumordnung und Landesplanung handelt es sich um die übergeordnete Steuerung der räumlichen Struktur des Bundesgebietes sowie der Länder und deren Teilräume in Form von zusammenfassenden Programmen und Plänen. Das Bauplanungsrecht als das eigentliche Städtebaurecht hat zum Ziel, die rechtliche Qualität des Bodens und seine Nutzbarkeit festzulegen. Mit dem Städtebaurecht setzt die Gemeinde eigenverantwortlich ihre planungsrechtlichen Zielvorstellungen zur Entwicklung und Erhaltung der städtebaulichen Ordnung durch. Im allgemeinen Städtebaurecht findet sich das Recht der Bauleitplanung und der Entschädigung für Planungsschäden in engem Zusammenhang. Weitere Regelungsinstrumentarien sind die Vorschriften zur Sicherung der Bauleitplanung, zur Bodenordnung, über die Erschließung sowie über die Enteignung und Ermittlung von Grundstückswerten. Die Instru-

1

1a

mentarien des besonderen Städtebaurechts sind insbesondere Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen sowie das sog. Stadterhaltungsrecht und die städtebaulichen Gebote. Das Bauordnungsrecht regelt hingegen die objektbezogenen materiellen Anforderungen an (bauliche) Anlagen (und Grundstücke) sowie die Pflichten der am Bau Beteiligten insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Gefahrenabwehr. Ferner findet sich in den Landesbauordnungen das formelle Bauordnungsrecht für das bauaufsichtliche Verfahren aber auch die Ermächtigungsgrundlagen für die Bekämpfung baurechtswidriger Zustände durch die Bauaufsichtsbehörden in ihrer Funktion als Überwachungs- und Eingriffsverwaltung (§ 58 II BauO NRW).

Baurecht				
Privates Baurecht	Öffentliches Baurecht			
	Raumordnungsrecht	Städtebaurecht	Bauordnungsrecht	Baunebenrecht
	Raumordnungsrecht des Bundes	Allgemeines Städtebaurecht	Landesbauordnungen	Fachrecht des Bundes und der Länder
	Landesplanungsrecht	Besonderes Städtebaurecht sowie Rechtsverordnungen des Bundes	Rechtsverordnungen des Fachministeriums, örtliche Bauvorschriften der jeweiligen Gemeinde und öffentlich eingeführte technische Regelwerke	

Im Ausgangsfall beruft sich A zu Unrecht darauf, mit seinem Grundeigentum machen zu können, was er wolle. Sein grundsätzlich durch Art. 14 GG gewährleitetes Recht auf Baufreiheit kann zulässigerweise durch das **öffentliche Baurecht** eingeschränkt werden. Die Einwände des A gegen die Forderung des B aus dem mit ihm geschlossenen Vertrag haben dagegen mit dem hier behandelten öffentlichen Baurecht nichts zu tun, sondern beziehen sich auf das sog. Bauvertragsrecht (§§ 631 ff. BGB). Dieses gehört wie die dem Interessenausgleich zwischen privaten Beteiligten dienenden Vorschriften (z. B. §§ 906 ff. BGB) zum **privaten Baurecht**. Die Frage nach dem Anspruch von B gegen A wird daher durch die öffentlich-rechtliche Stilllegungsverfügung nicht berührt.

1. Geschichtliche Entwicklung des Bau- und Planungsrechts

- 2 Das Bau- und Planungsrecht als relativ geschlossenes Rechtssystem, wie wir es heute kennen, hat noch keine alte Tradition. Teilbereiche des Baurechts lassen sich allerdings bis in die Römerzeit (z. B. Vermessungs- und Katasterwesen, Trennung unterschiedlicher Baugebiete, Anlage von Straßen und Plätzen, Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, Festlegung von Gebäudehöhen, Vorschriften über Statik und Baumaterialien) und später insbesondere in das Zeitalter des sog. mittelalterlich-kommunalen Städtebaus zurückverfolgen. Dieses lässt sich kennzeichnen durch in bürgerlicher Selbstverwaltung ausgeübte Bauaufsicht, die ihre Grundlage zumeist in Ortsstatuten fand. In diesen wurden z. B. Baupflicht und Bauverbote, aber auch die Baugestaltung geregelt. In der sich nach dem 30-jährigen Krieg anschließenden Periode des landesfürstlichen Städtebaus lassen die ebenmäßigen Grundrisse vieler Städte die ordnende Hand der absolutistischen Landesherrn erkennen, die ohne Rücksicht auf Bodeneigentum ihre Pläne durchsetzen konnten. Beiden Epochen war gemeinsam, dass es ein geschlossenes und detailliertes Baurecht im heutigen Sinne zwar nicht gab, das Bauen jedoch häufig Beschränkungen unterlag. Im Gegensatz dazu stellte der im 19. Jahrhundert aufkommende politische Liberalismus die Freiheit des Einzelnen stark in den Vordergrund und befreite den Bauwilligen weitgehend von staatlichen Bindungen. Daraus entwickelte

sich der Grundsatz der Baufreiheit, wie er in den §§ 65 und 66 des Preußischen Allgemeinen Landrechts (PrALR) von 1794 seinen Niederschlag gefunden hat. Eingriffsmöglichkeiten des Staates wurden durch die Rechtsprechung auf die Gefahrenabwehr beschränkt (vgl. die Kreuzberg-Entscheidung des PrOVG v. 14.6.1882 (Pr.OVGE 9 S. 353 bis 384)).

Die in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts stetig anwachsende Industrialisierung zog Beschäftigte vom Land in die Stadt und führte zu großem Wohnungsbedarf, der zunehmend durch ungeordnetes Bauen auf engem Raum geschaffen wurde. In der Zeit von 1918 bis 1945 wurden zahlreiche Gesetze erlassen, die das Bemühen des Staates widerspiegeln, für ein verantwortliches und menschlichen Bedürfnissen Rechnung tragendes Bauen zu sorgen. **3**

Die nach dem 2. Weltkrieg von den Ländern in den Jahren 1948 und 1949 erlassenen Aufbaugesetze schufen die Grundlage für einen möglichst schnellen Wiederaufbau der zerstörten Städte und Dörfer. Diese Gesetze sahen zwar eine vollständige und verbindliche Planung der gesamten städtebaulichen Bodennutzung vor, beschränkten sich aber zumeist darauf, mögliche Entwicklungen zu koordinieren. Das **Bundesbaugesetz** (BBauG) vom 23. Juni 1960 (BGBl. I S. 341) löste die Aufbaugesetze ab und brachte damit endlich die Rechtseinheit auf dem Gebiet des Bauleitplanungsrechts, des Bebauungsrechts und des Bodenordnungsrechts. **4**

Planungsrechtliche Lenkungs- und Steuerungsinstrumentarien brachten das **Bundesraumordnungsgesetz (ROG)** von 1965 (BGBl. I S. 306) und das Städtebauförderungsgesetz von 1971 (BGBl. I S. 1125) mit sich. **5**

Ein spürbarer Wandel im Städtebau führte im Jahre 1986 zur Verabschiedung des Gesetzes über das **Baugesetzbuch (BauGB)** v. 8.12.1986 (BGBl. I S. 2191). Dieses Gesetz wurde in späterer Zeit – u. a. wegen der deutschen Einheit und wegen der Anpassung an EU-Recht und aktuell wegen der Aufgabe der Schaffung von Wohnraum und des Klimaschutzes und der Klimaanpassung – mehrfach geändert.

Wesentlich wurde das Städtebaurecht durch das Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau) v. 24.6.2004 (BGBl. I S. 1359) geändert. Diese Neufassung diente der Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 27.6.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (ABl. EG Nr. L 197, S. 30) und der Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 26.5.2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten (ABl. EG Nr. L 156, S. 17). Weitere Stationen waren insbesondere die Berücksichtigung des Hochwasserschutzes durch das Gesetz v. 3.5.2005 (BGBl. I S. 1224), die Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte durch das Gesetz v. 21.12.2006 (BGBl. I S. 3316) und das Gesetz v. 11.6.2013 (BGBl. I S. 1548) sowie die Förderung des Klimaschutzes durch das Gesetz v. 22.7.2011 (BGBl. I S. 1509). Weitere Novellen des BauGB datieren aus den Jahren 2013, 2014, 2017, 2021, 2022 und 2023. Momentan ist das Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634) aktuell, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 12. Juli 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 184). **6**

Gegenüber dem Bau- und Planungsrecht bildet das **Bauordnungsrecht** (früher Baupolizeirecht) einen Teil der allgemeinen ordnungsrechtlichen Materie der Gefahrenabwehr. Ursprünglich fanden sich derartige Bestimmungen verstreut in zahlreichen Einzelschriften, vor allem in Rechtsverordnungen aufgrund des Gesetzes über einstweilige **7**

Maßnahmen zur Ordnung des deutschen Siedlungswesens v. 3.7.1934 (RGBl. I S. 568), sowie der Verordnung über Baugestaltung v. 10.11.1936 (RGBl. I S. 938), der Reichsgaragenverordnung v. 17.2.1939 (RGBl. I S. 219) oder der Verordnung über Grundstückseinrichtungsgegenstände v. 27.1.1942 (RGBl. I S. 53).

- 8 Die am 21.1.1955 gegründete Musterbauordnungskommission erarbeitete unter Berücksichtigung des Baurechtsgutachtens des Bundesverfassungsgerichts eine **Musterbauordnung (MBO)** sowie mehrere Muster zu Rechtsverordnungen aufgrund der MBO (vgl. den Auszug aus der MBO v. 8. November 2002, geändert im September 2022 im Anhang). Die Bundesländer haben auf der Grundlage dieser Muster das Bauordnungsrecht geregelt. Es ergingen Bauordnungen, die die Rechtszersplitterung in den einzelnen Ländern beseitigten.
- 8a Die Entwicklung des Bauordnungsrechts war damit nicht abgeschlossen. Vielmehr erfuhr die Muster mehrfach Änderungen, die die Länder in ihrem Bauordnungsrecht umsetzten. Mit der Anpassung der Bauordnungen an EG-Recht wurde die Entwicklung fortgeführt (vgl. dazu Abschnitt E; speziell zur Geschichte der Eingriffsverwaltung s. Abschnitt F 1.1).

2. Rechtsquellen

- 9 Das gesamte **Bau- und Planungsrecht** umfasst mehrere Regelungsbereiche, die im Wesentlichen in 3 Gruppen zusammengefasst werden können: Raumordnungs- und Landesplanungsrecht (einschl. Regionalplanung), Städtebaurecht sowie Bauordnungsrecht (vgl. die grafische Übersicht zum öffentlichen Bau- und Planungsrecht am Ende des Abschnitts). Zum öffentlichen Baurecht gehört aber auch das Baunebenrecht, welches in dem vorliegenden Werk nur mittelbar vorgestellt wird, nämlich dann, wenn es direkte Bezüge zu bauplanungs- bzw. bauordnungsrechtlichen Vorschriften gibt, wie z. B. mit Blick auf das Umweltrecht im Kontext der kommunalen Bauleitplanung.
- 9a Die vorgenannten Regelungsbereiche sind aufgrund der Kompetenzverteilung nach dem Grundgesetz z. T. bundesrechtlich, z. T. landesrechtlich geregelt. Klarheit über die Zuständigkeitsverteilung im öffentlichen Baurecht schuf das Gutachten des Bundesverfassungsgerichts vom 16.6.1954 (BVerfGE Bd. 3 S. 407 f.). Dieses wurde auf Ersuchen des Bundestages, des Bundesrates und der Bundesregierung zur Klärung der Gesetzgebungskompetenzen auf dem Gebiet des Baurechts erstellt. Das BVerfG stellte in diesem Gutachten die Zuständigkeit des Bundes zur Regelung des Rechts der städtebaulichen Planung, der Baulandumlegung, der Zusammenlegung von Grundstücken, des Bodenverkehrs, der Erschließung und der Bodenbewertung fest (vgl. Art. 74 Nr. 18 GG). Dagegen besitzt der Bund keine Zuständigkeit zur Regelung des „Baupolizeirechts im bisher gebräuchlichen Sinne“ (Bauordnungsrecht; vgl. Art. 30, 73 GG). Überschneidungen und Abgrenzungsschwierigkeiten in Bezug auf die Verteilung der genannten Regelungsbereiche auf Bund und Länder lassen sich allerdings nicht ganz ausschließen.
- 10 Das **Raumordnungsrecht des Bundes und der Länder** ist im (Bundes) Raumordnungsgesetz (ROG) v. 22.12.2008 (BGBl. I S. 2986), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 22.3.2022 (BGBl. I S. 88) sowie in den Landesplanungsgesetzen geregelt und inhaltlich stark miteinander verzahnt.
- 11 Die wichtigsten Vorschriften zum Städtebaurecht enthält das **Baugesetzbuch** (BauGB) v. 27.8.1997 (BGBl. I S. 2141, ber. BGBl. 1998 I S. 137), wesentlich geändert durch Art. 1 des Europarechtsanpassungsgesetzes Bau (EAG Bau) v. 24.6.2004 (BGBl. I S. 1359), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 12. Juli 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 184). Es regelt vor allem die Komplexe der **Bauleitplanung**, der Zulässigkeit von Bauvorhaben,

der Bodenordnung, der städtebaulichen Enteignung, der Erschließung sowie der Stadterneuerung. Die Vorschriften zur Bauleitplanung ermächtigen die Gemeinden zur Aufstellung von Bauleitplänen, regeln das Verfahren zum Entstehen der Bauleitplanung sowie deren Inhalt und Grundsätze.

Das Gesetz enthält weiterhin Bestimmungen über die Sicherung der Bauleitplanung und Regelungen zur baulichen und sonstigen Nutzung, zur Anordnung von Baumaßnahmen, zum Rückbau- und Entwicklungsgebot und zur Erhaltung baulicher Anlagen. Das Recht der **Bodenordnung** regelt vor allem das Umlegungsverfahren. Ferner enthält das BauGB Regelungen über die **Enteignung** und die **Erschließung** von Grundstücken sowie die Ermittlung von Grundstückswerten. Im Verhältnis von Bodenordnung zur Bauleitplanung kommt der Bodenordnung in erster Linie eine – wenn auch sehr wesentliche – Hilfsfunktion zu, da sie auf die tatsächliche Verwirklichung der in den Bauleitplänen dargestellten Ziele gerichtet ist. Die Vorschriften zur Stadterneuerung regeln die Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen einschließlich der Institute „Stadtumbau“ und „Soziale Stadt“.

Eine wesentliche weitere Grundlage des Bauplanungsrechts ist insbesondere die Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (**Baunutzungsverordnung (BauNVO)**) i. d. F. der Bekanntmachung v. 21.11.2017 (BGBl. I S. 3786), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes v. 4.1.2023 (BGBl. I Nr. 6). Die BauNVO enthält entsprechend den Vorgaben der Bauleitplanung Regelungen zur baulichen Nutzung der Grundstücke, und zwar zur Art und zum Maß der baulichen Nutzung, zur Bauweise und zur überbaubaren Grundstücksfläche.

Für die Darstellungen und Festsetzungen der Bauleitpläne ist die **Planzeichenverordnung (PlanzVO)** v. 18.12.1990 (BGBl. 1991 I S. 58), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes v. 16.6.2021 (BGBl. I S. 1802), die den Inhalt der Bauleitpläne durch Zeichen und Symbole erschließt, von großer Bedeutung. Die **Immobilienwertermittlungsverordnung (ImmoWertV)** v. 14.7.2021 (BGBl. I S. 2805) ist maßgeblich für die Ermittlung der Verkehrswerte von Grundstücken.

Auf der Grundlage von Ermächtigungen für bestimmte Bereiche des BauGB haben Landesregierungen der Bundesländer Verordnungen zur Durchführung des BauGB erlassen. In Nordrhein-Westfalen etwa ist dies die Verordnung zur Durchführung des Baugesetzbuches (DVO BauGB NRW) v. 7.7.1987 (GV NW S. 220) idF. v. 28.8.2018 (GV NRW S. 468).

Rechtsquellen des Städtebaurechts			
BauGB		Ausführungsgesetze der Länder zum BauGB und Einführungserlasse zu den einzelnen Novellen	
BauNVO	PlanZV	ImmoWertV	

Wichtig sind ferner die Regelungen in Fachgesetzen, die Einfluss auf das Baugeschehen haben (sog. **Baunebenrecht**). Dazu zählen in erster Linie die Bestimmungen zum Natur- und Landschaftsschutz (BNatSchG, Landnatur- und Forstgesetze bzw. Waldgesetze der Länder), die Regelungen zum Immissionsschutz (BImSchG, Landesimmissionsschutzgesetze), die Vorschriften zum Gewässerschutz (WHG und Landeswassergesetze), die Bestimmungen zum Straßenrecht (BFernStrG und Straßen- und Wegegesetze der Länder) und die Regelungen zum Denkmalschutz und zum Tierschutz. Schließlich sind in diesem Zusammenhang untergesetzliche Vorschriften zu den einzelnen Fachgebieten zu beachten (z. B. NaturschutzVO, Landschaftsplan, Baumschutzsatzung, TrinkwasserschutzzonenVO, Ortsgestaltungssatzung, Wohnraumschutzsatzung).

- 15 Das **Bauordnungsrecht** ist landesrechtlich geregelt und zwar in den Landesbauordnungen, die dem Vorbild der Musterbauordnung weitgehend entsprechen. Der jeweils aktuelle Stand dieser Landesbauordnungen ist aus dem Internet zu ersehen.
- 16 Die Landesbauordnungen enthalten vornehmlich Vorschriften zu den Anforderungen an Baugrundstücke und bauliche Anlagen besonders im Interesse der Gefahrenabwehr, daneben aber auch Vorschriften über die am Bau Beteiligten und die Baugenehmigungsbehörden (= Bauaufsichtsbehörden, Baurechtsbehörden), ferner zum Baugenehmigungsverfahren und zur Bauüberwachung sowie ökologische, soziale und ästhetische Bestimmungen für das Bauen. Einzelne Teilbereiche sind durch Rechtsverordnungen geregelt, z. B. Bauvorlage-, Bauprüf-, Hochhaus-, Garagen, Gaststättenbau-, Geschäftshaus-, Versammlungsstätten-, Camping- und Wochenendplatz-, Feuerungs- oder Krankenhausbauverordnungen (in NRW zusammengefasst in der SBauVO v. 2.12.2016, GV NRW 2017, S. 2, 120, zuletzt geändert durch VO v. 2.8.2019, GV NRW S. 488, 2020, S. 148, eine weitere Novelle ist in Vorbereitung vgl. näher Abschnitt E).

Rechtsquellen des Bauordnungsrechts		
Landesbauordnung	Verschiedene Rechtsverordnungen, z. B. die BauPrüfVO, Sonderbauvorschriften, Feuerungsverordnung usw.	Technische Baubestimmungen, regelmäßig durch eine Verwaltungsvorschrift öffentlich eingeführt
Örtliche Bauvorschriften, ggf. in einem Bebauungsplan aufgenommen	Verwaltungsvorschriften bzw. Handlungsempfehlungen des zuständigen Fachministeriums	Erlasse der Obersten Bauaufsicht

Im **Bürohaus-Fall** erfolgt die Stilllegungsverfügung aus bauplanungs- und bauordnungsrechtlichen Gründen. Aufgrund des Bauordnungsrechts ermächtigt schon die fehlende Baugenehmigung (sog. formelle Illegalität) die Bauaufsichtsbehörde zu dieser Maßnahme. Denn eine wesentliche Funktion der Baugenehmigung ist sicherzustellen, dass ein Bauvorhaben den Anforderungen genügt, die im Interesse der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (z. B. Standfestigkeit) an eine bauliche Anlage zu stellen sind. Solange eine Überprüfung in dieser Hinsicht anhand eines mit Bauunterlagen versehenen Antrags auf Baugenehmigung nicht erfolgen kann, hat die Bauaufsichtsbehörde das Recht und die Pflicht zur Stilllegung (Ermächtigungsgrundlage in NRW: § 81 BauO NRW). Neben der Einhaltung bauordnungsrechtlicher Vorschriften dienen die bauordnungsrechtlichen Maßnahmen – wie Baugenehmigung und bauaufsichtliche Verfügung – der Durchsetzung des Bauplanungsrechts. Im vorliegenden Fall hätte aus bauplanungsrechtlichen Gründen eine Baugenehmigung auch dann nicht erteilt werden können, wenn sie ordnungsgemäß beantragt worden wäre, denn der Bebauungsplan (Bauleitplan) lässt die von A beabsichtigte massive Bebauung des Grundstücks nicht zu (sog. materielle Illegalität).

Abschnitt B: Raumordnungs- und Landesplanungsrecht

Die ständig steigenden individuellen und sozialen Ansprüche der Gesellschaft bedingen eine intensive Nutzung des knappen und nicht vermehrbaren Raumes. **Sinn und Ziel der Raumordnung** ist es dementsprechend, diese Raumnutzungsansprüche bestmöglich zu harmonisieren und zu koordinieren, um zu verhindern, dass unnötig zu viel Fläche in Anspruch genommen wird, dass ferner ein und dasselbe Gebiet von verschiedenen Trägern öffentlicher Verwaltung mehrfach „überplant“ wird und um im Interesse der Bevölkerung und des Umweltschutzes für eine ausgewogene Verteilung der Daseinsfunktionen (Wohnen, Arbeiten, Erholen) im Gesamtraum Sorge zu tragen. Damit verwirklicht die Raumordnung eine wesentliche Aufgabe des modernen sozialen Rechtsstaates. **1**

Die Rahmenbedingungen der Raumentwicklung in Deutschland sind geprägt durch die großräumigen Ungleichgewichte zwischen den einzelnen Regionen und der jeweiligen demografischen Entwicklung. Zugleich stellen die wachsende Integration in der Europäischen Union und ihre Harmonisierung sowie die grundlegend veränderte Situation in Mittel- und Osteuropa große Herausforderungen für die Raumordnungspolitik dar. Dabei sind Aufgaben zu lösen, die in einem erheblichen Spannungsverhältnis zueinanderstehen: Auf der einen Seite geht es um den Schutz der Umwelt als Lebensgrundlage (vgl. hierzu auch: Art. 20a GG). Dem gegenüber muss die Position des Wirtschaftsstandortes Deutschland gesichert und ausgebaut werden. Dabei sind insbesondere folgende wichtige Faktoren von Bedeutung: Migrationsbewegungen, Entwicklungen am Arbeitsmarkt, Ausbau und Verbesserung der Infrastruktur, der Verkehrswege und der Kommunikation insbesondere auch im Hinblick auf das Zusammenwachsen Europas, die Entwicklung sogenannter „Städtenetze“ und eine Verstärkung der Kooperation im regionalen Zusammenhang. **2**

Da die Raumordnung wie alle Planungen auch in die Zukunft wirken soll, ist sie notwendigerweise mit Risiken und Unsicherheiten verbunden. Der Plangeber kann bei der Sammlung und Bewertung des bestehenden Planungsmaterials zwar meist von gesicherten Erkenntnissen ausgehen. Je weiter die **Planungsprognose** aber in die Zukunft wirken soll, desto geringer werden die Aussichten, dass die Tatsachen und die Wertungen noch Bestand haben werden. Deshalb ist jede Planung nach bestimmten Zeitabläufen zu überprüfen und – soweit Rechte noch nicht entstanden sind – gegebenenfalls anzupassen. **3**

1. Begriff und Charakterisierung der Raumordnung

Der Begriff der Raumordnung ist nicht gesetzlich definiert. Sowohl das Bundesraumordnungsgesetz als auch die Planungsgesetze der Länder setzen ihn voraus und beschränken sich im Wesentlichen darauf, die allgemeinen Aufgaben, Leitvorstellungen, Ziele und Grundsätze der Raumordnung zu bestimmen. Bei allen terminologischen Unterschieden im Einzelnen kann **Raumordnung** als übergeordnete, überörtliche und fachlich zusammenfassende Planung für eine den sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Erfordernissen entsprechende Ordnung des Raumes bezeichnet werden. Raumordnung ist übergeordnet, weil sie in der Planungshierarchie auf einer höheren Ebene angesiedelt ist. Sie ist ferner überörtlich, weil sie – zumindest in ihren Auswirkungen – über die Fläche einer einzelnen Gemeinde anders als die Bauleitplanung hinausgeht. **4**

Und sie ist schließlich zusammenfassend, weil sie Fachplanungen und Bauleitplanung miteinander in Einklang bringt. Das Merkmal „zusammenfassend“ grenzt den Begriff der Raumordnung von dem der raumrelevanten Fachplanung ab. Während die **raumrelevante Fachplanung** die planerische Gestaltung des Raumes vornehmlich unter einem besonderen und isolierten Sach Gesichtspunkt (z. B. Straßenverkehr, Wasserwirtschaft/ Abfallbeseitigung) sieht, bezieht sich Raumordnung nicht nur auf die Belange solcher einzelnen Sachbereiche. Ihre „überfachliche“ Konzeption bedingt vielmehr, dass die verschiedenartigsten Interessen und Bedürfnisse ausgeglichen werden, um sie auf einen bestimmten Raum zu projizieren. Die einzelnen Fach- und Ortsplanungen sollen sich dann im Rahmen dieser raumordnerischen Gesamtkonzeptionen entfalten. Vgl. zum System der Raumplanung das folgende Schaubild:

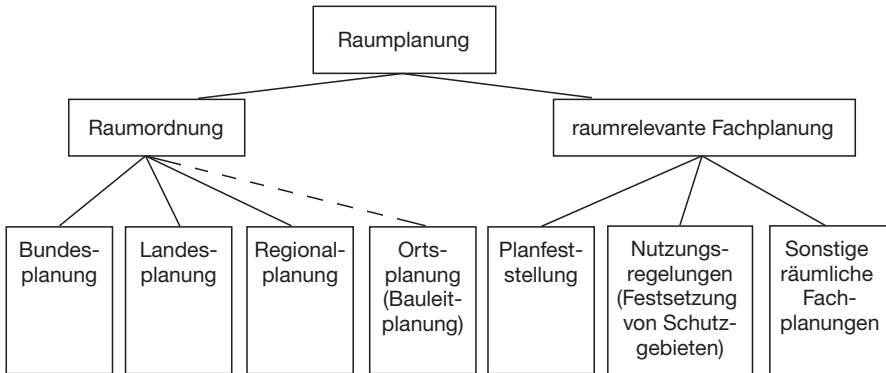


Abb. 1: System der Raumplanung

Man unterscheidet herkömmlich vier **Planungsstufen**:

- 1) Bundesraumordnung,
- 2) die Landesplanung,
- 3) die Regionalplanung,
- 4) die Ortsplanung (Bauleitplanung: Flächennutzungs- und Bebauungsplanung).

Zur Ortsplanung bzw. Bauleitplanung vgl. näher unten C 1–C 2. Diese ist an sich kein echter Unterfall der Raumordnungsplanung, sondern Bestandteil der städtebaulichen Planung. Die Bauleitplanung wird demgemäß auch nicht im Bundesraumordnungsgesetz oder in den Landesplanungsgesetzen geregelt, sondern im Wesentlichen im Baugesetzbuch. Der Bezug der Bauleitplanung zur Raumordnung ist jedoch so eng, dass es immerhin gerechtfertigt ist, sie in das Planungsstufensystem der Raumordnung einzubeziehen.

- 5 Betrachtet man die Anzahl der Planungen, so ergibt sich, dass die Festlegungen der Bundesraumordnung in **einem** Gesetz erfolgen, während auf der untersten Stufe der Bebauungspläne – bedingt durch die Anzahl der Gemeinden in der Bundesrepublik und durch die Häufigkeit der Bebauungspläne jeweils in den Gemeinden – **zahlreiche** Pläne bestehen. Stellt man auf den Inhalt ab, so ist festzustellen, dass die Ausweisungen, Darstellungen und Festsetzungen immer feiner und genauer werden, je weiter man nach unten geht. Man spricht daher bei diesem System auch von einer **Planungspyramide**.
- 6 Die vier Planungsstufen sind alle – wenn auch auf den verschiedenen Ebenen – auf denselben Raum bezogen. Damit die Raumplanungen der einzelnen Ebenen sich nicht gegenseitig widersprechen, ist durch das Bundesraumordnungsgesetz (ROG), die Landesplanungsgesetze und das Baugesetzbuch (BauGB) ein geschlossenes Verfahrens- und Rechtssystem entwickelt worden. Danach wird die Planung der unteren Stufe, insbesondere die örtliche Planung, so mit der Planung der höheren Stufe verzahnt, dass die

übergeordnete Planung nicht von unten her durchkreuzt werden kann. Es wird aber auch Vorsorge getroffen, dass die unteren Stufen bei ihrer Planung nicht in ihrer verfassungsrechtlich verbürgten Eigenentfaltung beeinträchtigt werden (vgl. u. a. §§ 4, 5, 14, 15 ROG, § 1 IV BauGB; näher unten B 2.4 und C 1.3).

2. Raumordnungsgesetz des Bundes

2.1 Verfassungsrechtliche Fragen und Rechtsqualität

Für die länderübergreifenden Zusammenhänge der Raumplanung liegt die Gesetzgebungskompetenz kraft Natur der Sache zur Gesetzgebung in vollem Umfang beim Bund (BVerfG, Urteil v. 30.10.1962, BVerfGE Bd. 15 S. 1 (16)). „Raumordnung kann nicht an den Grenzen der Länder haltmachen. Erkennt man Raumordnung als eine notwendige Aufgabe des modernen Staates an, dann ist der größte zu ordnende und zu gestaltende Raum das gesamte Staatsgebiet. Im Bundesstaat muss es also auch eine Raumplanung für den Gesamtstaat geben. Die Zuständigkeit zu ihrer gesetzlichen Regelung kommt nach der Natur der Sache dem Bund als eine ausschließliche und Vollkompetenz zu.

Soweit es im Übrigen um die Raumordnung innerhalb der Bundesrepublik Deutschland – also mit Wirkung auch für die Länder – geht, ist seit der Föderalismusreform im Jahre 2006 die Raumordnung Bestandteil der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74 I Nr. 31 GG). Das bedeutet, dass die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung haben, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat (Art. 72 I GG).

Es ergibt sich also, dass der Bund regeln könnte

- kraft ausschließlicher Kompetenz die eigene Bundesplanung vollständig,
- kraft konkurrierender Gesetzgebung die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland.

Mit diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben ist das **Raumordnungsgesetz (ROG)** vom 22.12.2008 (BGBl. I S. 2986), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 22.3.2023 (BGBl. I Nr. 88), erlassen worden. Es unterscheidet wie folgt: Abschnitt 1 regelt die für die Raumordnung in Bund und Ländern gleichermaßen geltende Aufgabenbeschreibung, Leitvorstellungen, Grundsätze, Begriffsbestimmungen und Bindungswirkungen. Abschnitt 2 regelt die Raumordnung in den Ländern und Abschnitt 3 die Raumordnung im Bund.

2.2 Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung

§ 1 ROG enthält eine allgemeine Bestimmung über Sinn und Zweck der Raumordnung. Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung sind es danach, das Gesamtgebiet der Bundesrepublik Deutschland und seiner Teilräume durch zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Raumordnungspläne, durch raumordnerische Zusammenarbeit und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern. Leitvorstellung bei der Erfüllung dieser Aufgaben ist gem. § 1 II ROG eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt.

Anders als die Grundsätze des § 2 ROG, die bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen insoweit **beachtet** werden müssen, als sie durch Festlegungen in Raumordnungsplänen konkretisiert sind, enthalten die Leitvorstellungen des § 1 ROG allgemeine

und unbestimmte Vorgaben, die wegen ihrer Abstraktheit eine geringere Bindungswirkung entfalten.

- 13 Die Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Teilräume sollen sich nach § 1 III ROG in die Gegebenheiten und Erfordernisse des Gesamtraumes einfügen; die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamtraums soll die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Teilräume berücksichtigen (**Gegenstromprinzip**). Dieses Leitprinzip der Raumordnung, welches die Abstimmung von unten nach oben und von oben nach unten zum Gegenstand hat, wirkt sich sowohl in formeller Hinsicht als Beteiligungspflichten und Mitwirkungsrechte aus als auch in materieller Hinsicht bei der Berücksichtigung der gegenseitigen Interessen und Belange (vgl. B 2.4).

Bundesraumordnung (Raumordnerische Grundsätze und Leitbilder)	
↓	↑
Landesplanung (Landesraumordnungsprogramme bzw. -pläne)	
↓	↑
Regionalplanung (Regionalpläne)	
↓	↑
Kommunalplanung (Bauleitpläne)	
Gegenstromprinzip in der Raumordnung = wechselseitige Beeinflussung der örtlichen und überörtlichen bzw. der regionalen und der überregionalen Planung (§ 1 III ROG, 1 II LPIG NRW). Dies wird durch Mitsprache- und Beteiligungsrechte der jeweils unteren Planungsebene gewährleistet.	

2.3 Grundsätze der Raumordnung

- 14 Das ROG stellt in § 2 eine Reihe von Raumordnungsgrundsätzen auf, die – gemessen an den Aufgaben und Leitvorstellungen des § 1 ROG – zwar einige Konkretisierungen enthalten, aber insgesamt unbestimmte und daher ausfüllungsbedürftige Rahmenrichtlinien sind. Kritisch betrachtet ergibt die Unbestimmtheit der Grundsätze des § 2 ROG kaum konkrete praktische Auswirkungen. Gerade die Unbestimmtheit beim Schutz der Umwelt ist häufig Einfallstor für freizügige wirtschaftliche Eingriffe.
- 15 Die Raumordnungsgrundsätze sind gem. § 2 I ROG im Sinne der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung nach § 1 II ROG anzuwenden und durch Festlegungen in Raumordnungsplänen zu konkretisieren. Diese, im Katalog des § 2 II Nrn. 1–8 ROG aufgeführten gleichrangigen Grundsätze enthalten recht unterschiedliche Zielvorstellungen, die sich zum Teil auch widersprechen. Auftretende Konflikte sind auszugleichen (§ 1 I Nr. 1 ROG).
- 16 Die Grundsätze sind von den zuständigen Planungsträgern im Rahmen einer umfassenden **Abwägung** gegeneinander und untereinander zu einem angemessenen Ausgleich zu bringen (vgl. näher zur Abwägung C 1.6).

Im Einzelnen lassen sich die **Raumordnungsgrundsätze** wie folgt kurz skizzieren (wegen der Einzelheiten vgl. den Gesetzestext):

- 1. Im Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen sind ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben. Dabei ist die nachhaltige Daseinsvorsorge zu sichern, nachhaltiges Wirtschaftswachstum und Innovationen sind zu unterstützen. Diese Aufgaben sind gleichermaßen in Ballungsräumen wie in ländlichen Räumen, in strukturschwachen wie in strukturstarken Regionen zu erfüllen.