

Das öffentliche Baurecht der BRD und seine Übertragung auf die Länder im Gebiet der ehemaligen DDR

Dr. PETER VON FELDMANN.

Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Berlin

Nach der Kompetenzzuweisung im Grundgesetz für die Gesetzgebung ist die Gesetzesmaterie „öffentliches Baurecht“¹ gespalten: Das Bauplanungsrecht oder Städtebaurecht fällt nach Art. 74 Nr. 18 GG als „Bodenrecht“ in die („konkurrierende“) Gesetzgebung des Bundes. Das Bauordnungsrecht mit seinen Regelungen über die einzelnen Anforderungen bei der Errichtung von Bauwerken, vor allem unter Sicherheitsgesichtspunkten, sowie über die Aufgaben der Bauaufsichtsbehörden, namentlich im Baugenehmigungsverfahren, gehört nach Art. 70 Abs. 1 GG zur Gesetzgebungskompetenz der einzelnen Bundesländer. Das Planungsrecht ist im Baugesetzbuch, der BaunutzungsVO sowie in weiteren Nebenverordnungen geregelt. Das Bauordnungsrecht findet sich in den Landesbauordnungen mit zahlreichen Verordnungen und in amtlich eingeführten technischen Regelwerken.

Allgemeine Bedeutung und Entwicklung des Bauplanungsrechts

Es gibt nur wenige Gebiete des öffentlichen Rechts, die eine so umfassende Bedeutung für alle Teile der Bevölkerung haben wie das Städtebaurecht: Jeder Mensch ist auf die Nutzung des Bodens angewiesen, direkt als Eigentümer oder sonstiger Nutzer, als Benutzer öffentlicher und privater Einrichtungen, als Besucher von Freizeit- und Erholungsflächen usw. sowie indirekt insbesondere als Empfänger von Dienstleistungen aller Art. Im Städtebaurecht wird über Inhalt und Sozialbindung des Grundeigentums nach Art. 14 GG entschieden. Diese Rechtsmaterie ist daher in seinen wesentlichen Aussagen „politisches Recht“.

Die Regelung des Baugesetzbuchs sind Ergebnis der politischen Entwicklung in der Bundesrepublik und vielfach erst aus der Kenntnis dieser Entwicklung her zu verstehen. Der Bundesgesetzgeber hat erst relativ spät 1960 mit dem Erlass des Bundesbaugesetzes^{2 3} (BBauG) von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht. Dieses Bundesplanungsgesetz steht in einer langen rechtsstaatlichen Tradition von Bestrebungen, mit gesetzgeberischen Maßnahmen die bauliche Nutzung des Bodens durch Planung zu lenken. Es konnte vor allem an die Aufbaugesetze der Länder aus der Nachkriegszeit anknüpfen. Dies hatte rein praktisch auch den Vorteil, daß die Planungsarbeit der Gemeinden nicht auf dem Stande Null beginnen mußte, sondern durch Überleitungsbestimmungen bestehende Bauleitpläne weiter wirksam bleiben konnten. Mit dem Städtebauförderungsgesetz⁴ (StBauFG) von 1971 wurde ein ergänzendes Städtebaurecht für Sanierungs- und Entwicklungsgebiete erlassen. Es regelt die gemeinsame Finanzierung von Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen durch Bund, Länder und Gemeinden („Mischfinanzierung“) und schafft über das BBauG von 1960 hinausgehende städtebauliche Instrumente zur zügigen Durchführung von Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen.

Die erste durchgreifende Novellierung des BBauG⁵ im Jahre 1976 brachte eine erhebliche Anreicherung der verschiedenen Regelungsbereiche, ohne jedoch in die Grundstrukturen des BBauG von 1960 einzugreifen. Seit Ende der 70er Jahre steht bei den Änderungen des Städtebaurechts das Bestreben im Vordergrund, die Zulassung von Vorhaben zu erleichtern, wenn nötig ohne verbindliche Bauleitplanung, während demgegenüber die Pflicht zur Beplanung des Gemeindegebiets durch verbindliche Bebauungspläne sowie die qualitative Verbesserung der Planung in den Hintergrund treten. Es herrscht seitdem im politischen Raum die Vorstellung vor, das geltende Städtebaurecht wirke sich investitions hemmend aus. Die jeweiligen Neuregelungen seien ferner erforderlich, um bürokratischen Auswüchsen bei den Gemeinden und Genehmigungsbehörden sowie einer zu engen Rechtsprechung entgegenzutreten.

Unter diesen Vorzeichen kamen zunächst die sog. Beschleunigungsnovelle zum BBauG⁶ von 1979 und die sog. Kleinstnovelle zum StBauFG^{7 8 9 10 11} von 1984 zustande. Im Baugesetzbuch (BauGB) von 1986⁸ das die Regelungen des BBauG und des StBauFG in einem Gesetz zusammenfaßt, wird diese Tendenz fortgesetzt, vor allem durch die weitere Erleichterung der Zulassung von Vorhaben ohne Bindung an einen Bebauungsplan. Der vorläufige letzte Schritt auf diesem Wege ist das bis 1995 geltende Maßnahmen-gesetz zum Baugesetzbuch (BauGB - MaßnahmenG) von 1990¹² das zur Befriedigung dringenden Wohnbedarfs eine wesentliche Aufweichung der Verfahrens Vorschriften für die Aufstellung von Bebauungsplänen sowie eine noch weitergehende Abschwächung der Planbindung für die Zulassung von Wohnungsbauvorhaben vorsieht.

Auch die Baunutzungsverordnung (BauNVO) von 1962¹³, die insb. Vorgaben für die Planung hinsichtlich der Festsetzungen in den Bebauungsplänen über Art und Maß der baulichen Nutzung sowie für die Zulassung von Bauvorhaben über die in den Baugebieten zulässigen baulichen und sonstigen Nutzungen enthält, ist mehrfach geändert worden, zuletzt durchgreifend Anfang 1990.¹⁴

Als Ergebnis der bisherigen Entwicklung muß aus der Sicht einer an rechtsstaatlichen Grundsätzen orientierten Praxis leider festgestellt werden, daß das Bauplanungsrecht außerordentlich kompliziert geworden ist und daß durch die zahlreichen Durchbrechungen des Prinzips der Planabhängigkeit von baurechtlichen Entscheidungen Systematik und innere Logik des Gesetzes an vielen Stellen nicht mehr erkennbar sind.¹²

Die Regelungen des BauGB im einzelnen

Der Inhalt des BauGB kann hier nur schwerpunktmäßig und stichwortartig dargestellt werden. Die Zusammenfassung des gesamten Städtebaurechts in einem Gesetzeswerk gliedert sich in vier Kapitel.

Das im ersten Kapitel geregelte „allgemeine Städtebaurecht“ umfaßt die Bauleitplanung, die Sicherung der Bauleitplanung, die gesetzlichen Vorkaufsrechte der Gemeinde, die Regelung der baulichen und sonstigen Nutzung der Grundstücke, die Entschädigung (für Vertrauensschäden bei Nichtigkeit des Bebauungsplans und bei Vermögensnachteilen durch bestimmte wertmindernde Nutzungsfestsetzungen im Bebauungsplan), die Bodenordnung

1 Zu unterscheiden vom privaten Baurecht, insb. dem Bauvertragsrecht nach BGB mit Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB). Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) usw.

2 Vom 23.6.1990 (BGBl. I S.342).

3 § 173 BBauG (1960).

4 Vom 27.7.1971 (BGBl. I S. 1389).

5 Neubekanntmachung des BauGB vom 18.8.1976 (BGBl. I S. 2256).

6 Vom 6.7.1979 (BGBl. I S.949).

7 Vom 5.11.1984 (BGBl. I S. 1321).

8 Bekanntmachung der Neufassung vom 8.12.1986 (BGBl. I S. 2253). Die Neuregelungen des BauGB waren vor allem in den Bereichen Umweltschutz, Planbindung und Außenbereichsbebauung zwischen der CDU/CSU/FDP-Mehrheit auf der einen Seite und der SPD und den Grünen auf der anderen Seite stark umstritten; vgl. dazu im einzelnen v. Feldmann/Groth. Das neue Baugesetzbuch. Synoptische Darstellung des Regierungsentwurfs mit BBauG/StBauFG und Kritik. Werner-Verlag Düsseldorf. 1986. sowie dies.. Das neue Baugesetzbuch. Synoptische Darstellung des BauGB mit BauG/StBauFG. Kritische Erläuterungen der Änderungen im Städtebaurecht. Werner-Verlag Düsseldorf. 1987.

9 Enthalten in Art. 2 des Gesetzes zur Erleichterung des Wohnungsbaus im Planungs- und Baurecht sowie zur Änderung mietrechtlicher Vorschriften (Wohnungsbau-Erleichterungsgesetz - WoBauErG) vom 17.5.1990 (BGBl. I S.926).

Auch dieses Gesetz war in den parlamentarischen Gremien heftig umstritten.

10 Vom 26.6.1962 (BGBl. I S. 429).

11 Bekanntmachung der Neufassung vom 23.1.1990 (BGBl. I S. 132).

12 Vgl. dazu im einzelnen v. Feldmann/Groth. a.a.O.