

Struktur des öffentlichen Baurechts in Deutschland (Übersicht)

Veranstalter

Bauinnung Hamburg
Semperstraße 24, 22303 Hamburg

Veranstaltungsort

Ausbildungszentrum - Bau
Schwarzer Weg 3, 22309 Hamburg

Referent

Dipl.-Ing. Peter Köpcke
(Bauorg GbR)
Binderstraße 24, 20146 Hamburg

1. ALLGEMEINE VORBEMERKUNGEN

1.1 Zum Begriff Baurecht:

Im *objektiven Sinne* ist Baurecht als die Gesamtheit der Vorschriften, die das Bauen betreffen, zu verstehen. Sie sind in der Regel öffentlich-rechtlicher, können aber auch privatrechtlicher Natur sein.

Zum *öffentlichen Baurecht* gehören vor allem das durch Landesgesetze geregelte Bauordnungs- und Bauaufsichtsrecht sowie das bundesgesetzlich im Baugesetzbuch normierte Bauplanungsrecht, die Bauleitplanung.

Im *weiteren Sinne* ist auch das im 2. Kapitel des Baugesetzbuches geregelte besondere Städtebau-recht zu nennen, das den städtebaulichen Entwicklungs- und Sanierungsmaßnahmen in den Gemeinden dient.

Im *eigentlichen Sinne* kein Baurecht sind die Normen, die das Bauen in planungs- und wohnungsbaupolitischer Hinsicht berühren, wie das Raumordnungsgesetz und die Wohnungsbaugesetze.

Zum *privatrechtlichen Baurecht* gehört vor allem das Nachbarrecht, das sich teilweise aus nachbarschützenden Vorschriften des öffentlichen Baurecht, besonders aber aus dem BGB (§§ 906-923, z. B. "Vertiefung", "Überbau") ergibt.

Für den Bauvertrag sind die Bestimmungen über den Werkvertrag (§§ 631 ff. BGB) maßgeblich. Ihm kann die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil B (VOB Teil B) zugrunde gelegt werden.

In *subjektiver Hinsicht* meint Baurecht das Recht zum Bauen, also das Recht des Eigentümers, nach Belieben auf seinem Grundstück zu bauen (Baufreiheit im Sinne von Art. 14 GG).

Dem Recht zum Bauen steht die Baupflicht gegenüber. Sie kann Fälle betreffen, in denen z. B. der Eigentümer baulicher Anlagen Mängel beseitigen muss oder in denen von der Gemeinde ein Baugebot angeordnet worden ist.

1.2 Zum Begriff Bauleitplanung:

Als Bauleitplanung ist nach dem Baugesetzbuch (§§ 1 und folgende) die Vorbereitung und Leitung der baulichen und sonstigen Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde, um die städtebauliche Entwicklung zu ordnen, zu verstehen.

Die Bauleitplanung erfolgt durch das Aufstellen von Bauleitplänen, nämlich dem Flächennutzungsplan als vorbereitendem Bauleitplan und dem hieraus zu entwickelnden Bebauungsplan als verbindlichem Bauleitplan.

Die Pläne sind den Zielen der Raumordnung anzupassen, die den räumlich übergeordneten Maßstab für die Bauleitplanung bilden.

Die Bauleitplanung hat sich unter anderem nach den Wohnbedürfnissen sowie den sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Bevölkerung, ihrer Sicherheit und Gesundheit zu richten. Dabei sind die öffentlichen und privaten Belange gegen- und untereinander abzuwägen.

Die Bauleitplanung wird von den Gemeinden oder dazu - unter Umständen zwangsweise - gebildeten Planungsverbänden in eigener Verantwortung vorgenommen.

An dem dabei einzuhaltenden Verfahren sind die Bürger zu beteiligen, z.B. durch Auslegung der Planentwürfe und die Möglichkeit, Anregungen vorzubringen.

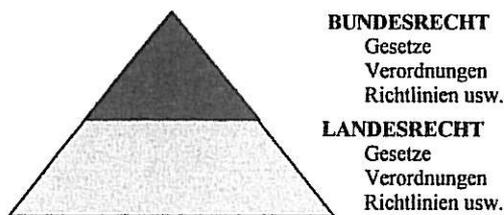
Ziffern 1.1 u. 1.2: Als Texturquelle angelehnt an: Duden Fachlexikon Recht A-Z

2. HINWEISE ZUR RECHTSSYSTEMATIK

Begründet durch das föderale System der Bundesrepublik Deutschland, sind die Gesetzgebungskompetenzen zwischen dem Bund und den Bundesländern aufgeteilt. Die jeweiligen gesetzgeberischen und die vollziehenden Zuständigkeiten regelt das Grundgesetz.

Die Rechtsvorschriften des Bundes und die der Bundesländer, stehen in einem hierarchischen Verhältnis zueinander, wie in der folgenden Darstellung verdeutlicht werden soll:

1.1 Hierarchie der Rechtsvorschriften



GRUNDSÄTZE:

1.1.1 Bundesrecht geht vor Landesrecht

Beispiel: Die Bestimmungen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) stellen das übergeordnete Rahmenrecht in diesem Regelungsbereich dar, das durch landesrechtliche Vorschriften zum Immissionsschutz nicht eingeschränkt werden darf.

Allerdings können weitergehende landesrechtliche Vorschriften jedoch in einzelnen Regelungsbereichen zulässig sein und müssen dann zusätzlich beachtet werden (vgl. § 22 Abs. 2 BImSchG).

1.1.2 Spezialrecht geht vor allgemeinem Recht

Beispiel: Die konkreten Bestimmungen der nach Landesbaurecht erlassenen Technischen Baubestimmungen -Asbest-, sind im Sinne von § 22 Absätze 1 und 2 BImSchG mindestens anzuwenden. Sie konkretisieren die allgemeinen Schutzanforderungen des § 22 (1) BImSchG.

1.2 Allgemeine Rangfolge

Die im Einzelfall jeweils anzuwendenden Vorschriften werden auch als **einschlägige Vorschriften** bezeichnet.

Als solche Vorschriften gelten in folgender „Rangfolge“:

- **Gesetze** (z.B. Baugesetzbuch, Landesbauordnung, Arbeitsschutzgesetz)

•

- **Verordnungen** (z.B. Baustellenverordnung, Gefahrstoffverordnung, Sachverständigenverordnung),

- **Richtlinien** (z.B. Baustellenrichtlinie, Arbeitsstättenrichtlinie),

- **Bestimmungen** (z.B. Technische Baubestimmungen, u.a. als solche eingeführte und öffentlich gemachte Normen und

- **Regeln** (z.B. allgemein anerkannte Regeln der Technik, Technische Regeln für Gefahrstoffe).

2. BAUORDNUNGSRECHTLICHE VORSCHRIFTEN

Vorbemerkungen:

Vereinfacht dargestellt, gelten infolge der grundgesetzlich geregelten Zuständigkeitenverteilung, die bundesrechtlichen Bauvorschriften für das **Raumordnungsrecht** und die landesrechtlichen Bauvorschriften für das **materielle Baurecht** (Bauordnungs- und Bauaufsichtsrecht).

2.1 Bundesrechtliche Vorschriften

An dieser Stelle alle das Bauen betreffenden Vorschriften des Bundes und der Länder zu nennen, wäre nicht nur abendfüllend, sondern ganz sicher auch langweilig. Deswegen hier die Beschränkung auf wesentliche Teile dieses Komplexes:

- Baugesetzbuch (BauGB)
- Baunutzungsverordnung (BauNV)
- Bauvorlagenverordnung (BauvorlVO)
- Planzeichenverordnung (PlanzV)
- Raumordnungsgesetz (ROG)

2.2 Landesbauordnung(en)

Wie bereits ausgeführt, handelt es sich bei dem

- materiellen Bauordnungsrecht und dem
- anwendungsbezogenen Bauaufsichtsrecht,

um originäres Landesrecht, das die Bundesländer in eigener gesetzgeberischer Zuständigkeit als Landesbauordnungen (LBO) erlassen und in der Anwendung durchsetzen.

Eine Schwäche des föderalen Systems liegt in diesem Bereich darin begründet, dass für gleiche Sachverhalte inhaltlich unterschiedliche Rechtsvorschriften gelten können. Etwa, indem in Schleswig-Holstein an die Genehmigung zum Bau eines Wohngebäudes andere Anforderungen gestellt werden als in Hessen und zwar ohne, dass es dafür sachliche Gründe gibt.

Um trotz der verteilten Regelungszuständigkeiten auf dem Gebiet der Bauordnung eine weitgehend

einheitliche Rechtsetzung zu erreichen, haben sich die zuständigen Landesminister (und Senatoren) bereits im Jahre 1969 darauf verständigt, eine Musterbauordnung (MBO) zu erstellen, an der sich die Länder mit ihren Landesbauordnungen möglichst weitgehend orientieren sollen. Dies ist weitgehend geschehen.

Die Frage der Einheitlichkeit bauordnungsrechtlicher Vorschriften ist insbesondere für Bauunternehmen und Planer von Bedeutung, da sie deren Verwaltungs- und Organisationsaufwand reduziert.

Grundsätzlich regelt das Bauordnungsrecht den Interessenausgleich zwischen dem Recht zu bauen (Baurecht / Baufreiheit im Sinne des Grundgesetzes) und dem Schutz der Allgemeinheit, insbesondere der Nachbarn, vor unzumutbaren Einschränkungen und vor Gefahren für Leib und Leben.

2.3 Einzelne bauordnungsrechtliche Vorschriften

2.3.1 Gefahrenabwehr, Abwehr von Missständen

Nach § 3 Abs. 1 MBO sind bauliche Anlagen so anzuordnen, zu ändern und zu instand zu halten, dass

- die öffentliche Sicherheit oder Ordnung, insbesondere Leben oder Gesundheit sowie
- die natürlichen Lebensgrundlagen, nicht gefährdet werden und
- die baulichen Anlagen ohne Missstände genutzt werden können.

Dabei sind die allgemein anerkannten Regeln der Technik zu beachten.

2.3.2 Anforderungen an den Abbruch baulicher Anlagen

Nach § 3 (2) der MBO gelten die vorstehenden Anforderungen sinngemäß auch für den Abbruch baulicher Anlagen und für die Baustelle.

Als allgemein anerkannte Regeln der Technik gelten nach § 3 (3) der MBO auch die von der Obersten Bauaufsichtsbehörde durch öffentliche Bekanntmachung eingeführten Technischen Baubestimmungen (das können auch eingeführte Normen sein).

2.3.3 Bauordnungsrechtliche Anforderungen an Baustellen

Nach § 14 (1) der MBO sind Baustellen so einzurichten und zu betreiben, dass bauliche Anlagen unter anderem ordnungsgemäß, das heißt ohne Gefahr und ohne Missstände errichtet, geändert oder abgebrochen werden können.

2.3.4 Mitgeltende Rechtsvorschriften

Neben dem Bauordnungsrecht sind auch die ein-

schlägigen sonstige öffentlich-rechtlichen Vorschriften des Bundes und/oder der Länder, z.B. beim Umgang mit Gefahrstoffen (Rückbau, Sanierung), zu beachten. Dazu gehören u.a.:

- das Bundes-Immissionsschutzgesetz
- das Chemikaliengesetz mit der Gefahrstoffverordnung und den Technischen Regeln für Gefahrstoffe
- das Arbeitsschutzgesetz mit der Baustellenverordnung
- das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz
- die Asbest-Sachverständigenverordnung

2.4 Allgemein anerkannte Regeln der Technik

2.4.1 Pflicht zur Einhaltung der Regeln der Technik

Nach § 3 (1) MBO sind bei Errichtung, Änderung, Instandhaltung und Abbruch baulicher Anlagen die allgemein anerkannten Regeln der Technik zu beachten.

Der Begriff "allgemein anerkannte Regeln der Technik" ist im Bauwesen von erheblicher Bedeutung.

Der Begriff ist einerseits inhaltlich sehr unbestimmt, andererseits ist ein Verstoß gegen diese Regeln unter bestimmten Voraussetzungen strafbar.

Verstanden werden unter diesem Begriff die geschriebenen und die ungeschriebenen Regeln

- über die fachlich ordnungsgemäße Verwendung von Baustoffen, Bauteilen und Bauarten, sowie
- das fachlich ordnungsgemäße Verhalten bei der Baudurchführung hinsichtlich des Arbeitsschutzes und des Nachbarschaftsschutzes,

soweit sich diese Regeln bewährt haben und von der Mehrheit der Baufachleute (Meister, Techniker, Ingenieure) als richtig anerkannt werden.

Die Entscheidung darüber, ob etwas dem allgemein anerkannten Stand der Technik entspricht, ist im Einzelfall durchaus schwierig, denn wer kann schon mit Sicherheit wissen, was die Mehrheit der Baufachleute zu der entsprechenden Frage für eine Meinung hat.

2.4.2 Bedeutung von Technischen Baubestimmungen im Zusammenhang mit den allgemein anerkannten Regeln der Technik

Zur Klarstellung der oben genannten Unsicherheiten bei der praktischen Definition allgemein anerkannter Technischer Regeln, haben die Gesetzgeber die Obersten Bauaufsichtsbehörden der Länder ermächtigt, Technische Baubestimmungen zu erlassen und zu veröffentlichen.

In § 3 (3) MBO ist dazu festgelegt, dass bei Einhaltung der Technischen Baubestimmung zugleich auch - jeweils bezogen auf den Regelungsinhalt der Technischen Bestimmung - die Einhaltung der allgemein anerkannten Regeln der Technik unterstellt wird.

Das bedeutet, Technische Baubestimmungen haben den Rang von allgemein anerkannten Regeln der Technik und sind bei der Bauausführung zu beachten.

Die Frage der Beachtung der allgemein anerkannten Regeln der Technik ist für Planer, Unternehmer und Bauleiter, aber auch für Poliere und sonstige Aufsichtführende von erheblicher Bedeutung, da der Verstoß gegen diese Regeln unter bestimmten Voraussetzungen auch strafrechtliche Konsequenzen haben kann (vgl. § 319 Strafgesetzbuch (Baugefährdung³⁾)).

3. Stand der Technik

Materielle baurechtliche Anforderungen können nicht die jeweils aktuelle Wirklichkeit abbilden, bzw. darauf Bezug nehmen. Es sei denn, sie würden ständig dem Stand z.B. sicherheitstechnischer oder bau(stoff)physikalischer Entwicklungen angepasst werden.

Ein dadurch notwendiger Novellierungswettlauf, würde die Handhabung der Vorschriften nicht nur außerordentlich erschweren, sondern letztlich zu Lasten der Rechtssicherheit im Chaos enden.

Die Gesetzgeber haben deswegen in die betreffenden Vorschriften sozusagen einen „Anpassungsautomatismus“ eingebaut, der zur Anwendung der jeweils aktuellen „Errungenschaften“ verpflichtet.

Ein gutes Beispiel dafür bietet das Bundes-Immissionsschutzgesetz (oder auch die Gefahrstoffverordnung²⁾):

Nach § 22 Abs. 1¹⁾ sind bauliche Anlagen unter anderem so zu errichten und zu betreiben, dass

- schädliche Umwelteinwirkungen vermieden werden, die nach dem Stand der Technik vermeidbar sind,
- nach dem Stand der Technik unvermeidbare schädliche Umwelteinwirkungen auf ein Mindestmaß beschränkt werden und
- die beim Betrieb der Anlagen entstehenden Abfälle ordnungsgemäß beseitigt werden können.

Im Immissionsschutzrecht wird der Begriff *Stand der Technik* definiert als

„der Entwicklungsstand fortschrittlicher Verfahren und Betriebsweisen, der die praktische Eignung einer Maßnahme zur Begrenzung von Emissionen gesichert erscheinen lässt; bei der Bestimmung des Standes der Technik sind insbesondere vergleich-

bare Verfahren und Betriebsweisen heranzuziehen, die mit Erfolg im Betrieb erprobt sind.“

1) § 22 BImSchG gilt für immissionsschutzrechtlich nicht genehmigungsbedürftige Anlagen, zu denen Grundstücke von denen Immissionen ausgehen (können) – also auch Baustellen – und technische Anlagen gehören.

2) Die Gefahrstoffverordnung ist eine Verordnung zum Chemikaliengesetz.

Das Chemikaliengesetz ist eine Arbeitsschutzvorschrift deren Zweck es ist, *„den Menschen und die Umwelt vor schädlichen Einwirkungen gefährlicher Stoffe und Zubereitungen zu schützen, insbesondere sie erkennbar zu machen, sie abzuwenden und ihrem Entstehen vorzubeugen.“*

3)

§ 319 StGB Baugefährdung

(1) Wer bei der Planung, Leitung oder Ausführung eines Baues oder des Abbruchs eines Bauwerks gegen die allgemein anerkannten Regeln der Technik verstößt und dadurch Leib oder Leben eines anderen Menschen gefährdet, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Ebenso wird bestraft, wer in Ausübung eines Berufs oder Gewerbes bei der Planung, Leitung oder Ausführung eines Vorhabens, technische Einrichtungen in ein Bauwerk einzubauen oder eingebaute Einrichtungen dieser Art zu ändern, gegen die allgemein anerkannten Regeln der Technik verstößt und dadurch Leib oder Leben eines anderen Menschen gefährdet.

(3) Wer die Gefahr fahrlässig verursacht, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(4) Wer in den Fällen der Absätze 1 und 2 fahrlässig handelt und die Gefahr fahrlässig verursacht, wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

Beratung:

Bauorg GbR

Dipl.-Ing. Peter Köpcke

Tel.: 0171.4544676

E-Mail: bauorg@gmx.com