

1. Privates und öffentliches Baurecht

Umschreibt man Baurecht als das Recht des Bauens, so kann man darunter alle Rechtsnormen und Rechtsverhältnisse verstehen, die unmittelbar im Hinblick auf ein Bauvorhaben existieren bzw. eingegangen werden. Eine solch umfassende Begriffsbestimmung schließt sowohl Rechtsbeziehungen des privaten als auch des öffentlichen Rechts ein.

Die privatrechtlichen, insbesondere die vertraglichen Beziehungen wie z.B. zwischen dem Bauherrn und dem Entwurfsverfasser/Architekten sowie zwischen dem Bauherrn und dem Bauunternehmen oder dem Baustofflieferanten regeln sich nach dem BGB, der HOAI oder der VOB. Zu diesem **privatrechtlichen Baurecht** gehören aber auch die Bestimmungen der Nachbarschaftsgesetze der Länder, die als Ausführungsgesetze zum BGB u.a. Regelungen über Grenzwände und Einfriedungen, über das Fenster- und Lichtrecht sowie zu Grenzabständen für Pflanzen enthalten. Diese privatrechtlichen Baurechtsbestimmungen werden in diesen Wegbeschreibungen nicht erörtert. Das privatrechtliche Baurecht wird, soweit es zum Verständnis des öffentlichen Baurechts erforderlich ist, von dem aus § 903 BGB abzuleitenden Grundsatz der bürgerlich-rechtlichen Baufreiheit beherrscht. Nach dieser Vorschrift kann der Eigentümer einer Sache mit ihr nach Belieben verfahren, soweit nicht Gesetz oder Rechte Dritter entgegenstehen. Daher ist der Eigentümer eines Grundstücks den anderen Privatrechtssubjekten gegenüber prinzipiell berechtigt, sein Grundstück nach seinem Belieben zu bebauen. Auch dingliche oder obligatorische Nutzungsrechte wie Erbbaurecht, Nießbrauch oder Pacht können, abgeleitet von der Baufreiheit des Eigentümers, die Befugnis zur baulichen Nutzung gewähren.

Die bürgerlich-rechtliche Baufreiheit wird durch das bürgerliche Recht begrenzt. So ist es nach § 907 BGB verboten, auf einem Grundstück gefährliche Anlagen zu errichten. Nach § 909 BGB darf ein Grundstück nicht derart vertieft werden, daß der Boden des Nachbargrundstücks seine Stütze verliert. Das Schikaneverbot des § 226 BGB verbietet den Neidbau, der nicht eigenen Nutzen, sondern nur die Schädigung des Nachbarn bezweckt. Wichtig sind die Schranken des Landesprivatrechts. Art. 124 EGBGB läßt landesrechtliche Bestimmungen zu, die das Eigentum an Grundstücken zugunsten der Nachbarn Beschränkungen unterwerfen. In allen Bundesländern finden sich daher Nachbarrechtsgesetze, die Bestimmungen über Licht-, Fenster- und Traufrechte, Grenzwände, Bodenerhöhungen, Einfriedungen oder Grenzabstände enthalten. Auch obligatorische oder dingliche Rechte, insbesondere die Dienstbarkeit, können der Baufreiheit Grenzen ziehen.

Schrifttum: Locher, Das private Baurecht, 5. Auflage, München 1993, Portz/Runkel, Baurecht für die kommunale Praxis, Berlin 1992.

Die Darstellungen dieser Wegbeschreibungen begrenzen sich auf das **öffentlich-rechtliche Baurecht**. Das **öffentliche Baurecht** verwirklicht das öffentliche Interesse an der Ordnung und Lenkung der Grundstücksnutzung und des Baugeschehens. Es umfaßt die Gesamtheit der Rechtsvorschriften, die die Zulässigkeit und Grenzen, die Ordnung und die Förderung der baulichen Nutzung des Bodens, insbesondere durch Errichtung, bestimmungsgemäße Nutzung, wesentliche Veränderung und Beseitigung baulicher Anlagen betreffen. Durch den Erlaß baurechtlicher Normen soll das Interesse des einzelnen Bauwilligen an einer baulichen Nutzung des Grundstücks nach eigenen Vorstellungen mit den vielfältigen Interessen der Allgemeinheit an einem rechtlich geordneten Baugeschehen zum Ausgleich gebracht werden.

2. Bauplanungsrecht – Bauordnungsrecht

Das öffentliche Baurecht wird üblicherweise in zwei Rechtsgebiete unterteilt, dem Bauplanungsrecht und dem Bauordnungsrecht. Die Abgrenzung beider Rechtsgebiete erfolgt über den Gegenstand der Regelung. Das **Bauplanungsrecht** beschäftigt sich mit der baulichen und sonstigen Nutzung der Grundstücke in einer Gemeinde sowie dem Einfügen der Bauvorhaben in die Umgebung. Das **Bauordnungsrecht** stellt Anforderungen im Hinblick auf die Sicherheit und die Gestaltung des Bauwerks und regelt das Genehmigungsverfahren für solche Anlagen. Es dient der Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auf dem Gebiet des Bauwesens einschließlich der Abwehr von Verunstaltungen, enthält aber auch Vorschriften sozialpflegerischer Art und in neuerer Zeit verstärkt bau- und energierechtliche Zielsetzungen.

Die theoretische Abgrenzung der beiden Rechtsgebiete bereitet in der Regel keine Schwierigkeiten. Die theoretisch klare Abgrenzung zwischen Bauplanungsrecht und Bauordnungsrecht ist aber praktisch nicht immer durchführbar. Gewisse Überschneidungen sind unvermeidbar (vgl. hierzu Weyreuther BauR 1972, 1; Ziegler ZfBR 1980, 275). So ist z.B. die Frage des Abstands zwischen den Gebäuden sowohl einer bauplanungsrechtlichen Regelung durch Festsetzung der offenen Bauweise

nach § 22 Abs. 1 und 2 BauNVO sowie seitlicher Baugrenzen nach § 23 BauNVO als auch einer bauordnungsrechtlichen Regelung zur Sicherung der Belichtung und Belüftung der Gebäude sowie der Brandbekämpfung zugänglich (BVerwG DVBl, 1970, 830; VGH Ba-Wü BauR 1980, 253).

Das gleiche gilt für die Zulässigkeit von großflächigen Werbetafeln (BVerwGE 40, 94). Diese sind bauplanungsrechtlich in Wohngebieten unzulässig, weil sie dem Gebietscharakter widersprechen; dasselbe ergibt sich aber auch aus den meisten Landesbauordnungen der Länder. Ein weiteres Beispiel ist das Verunstaltungsgebot. Die Verunstaltung spielt nicht nur bei der Generalklausel der Landesbauordnungen eine Rolle, sondern auch in § 35 Abs. 3 BauGB.

3. Entwicklungslinien des öffentlichen Baurechts

Die Entwicklungslinien des öffentlichen Baurechts werden anschaulich von Battsis, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, 3. Auflage, Köln 1992 S. 17 ff. geschildert, wenn er ausführt:

„Ein Gang durch den erhaltenen Stadtkern einer mittelalterlichen Stadt veranschaulicht, daß der durch die Stadtbefestigung umgrenzte Raum nicht planlos genutzt wurde. Geometrisch klar zeigt sich dies insbesondere an den meist landesherrlich initiierten Kolonistenstädten. Aber weder das zunächst lehnsrechtlich bestimmte, später von der Selbstverwaltung der gewerbetreibenden Bürgerschicht getragene, durch Bodenzins, Baupflicht und ausgebautes Enteignungsrecht geprägte mittelalterliche Baurecht noch die Zeit der fürstlichen Städtebaupolitik des Absolutismus wirken nachhaltig im modernen Städtebaurecht fort.

Nachwirkungen bis heute zeitigt erst das von liberalem Gedankengut beherrschte Baurecht des 19. Jahrhunderts. So wurde in Preußen aus § 65 I 8 ALR – in der Regel ist jeder Eigentümer seinen Grund und Boden mit Gebäuden zu besetzen oder ein Gebäude verändern wohl befugt – ungeachtet der nachfolgenden einschränkenden Vorschriften (§§ 66 I 8, 67 I 8 ALR) der Grundsatz der Baufreiheit entwickelt. Im Lichte der Baufreiheit wurden die Anzeigepflicht für Bauvorhaben (§ 67 I 8 ALR) und die behördliche Befugnis, eine Bebauung zu untersagen, wenn sie die Straßen und Plätze grob verunstalten würde (§§ 66, 71 I 8 ALR), ebenso wie die polizeiliche Generalklausel des § 10 II 17 ALR restriktiv im Sinne der **Gefahrenabwehr** (Feuer- und Seuchenschutz) bzw. der Verunstaltungsabwehr ausgelegt. Nur auf §§ 66 I 8, 67 I 8 ALR gestützt und damit baupolizeirechtlicher Natur waren auch die sogenannten Fluchtlinien, durch die der Verlauf von Straßen und Plätzen festgelegt werden konnte, und die sog. Bauordnungen, die die Bautätigkeit hinter den Fluchtlinien betrafen. Zur Steuerung des durch Industrialisierung und Bevölkerungsexplosion ausgelösten stürmischen Verstädterungsprozesses wurden erstmals durch das badische Ortsstraßengesetz von 1868 und das preußische Gesetz betreffend die Anlegung und Veränderung von Straßen und Plätzen in Städten und ländlichen Ortschaften von 1875 – **Fluchtliniengesetz** – die Gemeinden an der Fluchtlinienplanung beteiligt. Zweck des preußischen Fluchtliniengesetzes war es vornehmlich, die durch die zu erbringenden Infrastrukturleistungen überforderten Gemeinden finanziell zu entlasten, z.B. durch Vorschriften über Anliegerbeiträge, den Vorläufern der Erschließungsbeiträge (§§ 127 bis 135 BauGB), durch Einschränkung der Entschädigungspflicht bei Fluchtlinienplanungen (etwa für Grünflächen), aber auch dadurch, daß der Gemeindevorstand im Einvernehmen mit der Gemeinde und mit Zustimmung der Ortspolizeibehörde die Fluchtlinien und damit ein wesentliches Datum der weiteren Entwicklung der Gemeinde setzte. Die übrigen Festsetzungen, die die hinter den Fluchtlinien liegenden Flächen betragen, verblieben in der Kompetenz der Polizeibehörde.

Das **Kreuzbergerurteil** des preußischen OVG von 1882 (PrOGE 9, 353) setzte endgültig die liberalrechtsstaatliche Konzeption durch. Das Gericht hob eine Polizeiverordnung des Berliner Polizeipräsidenten auf, mit der dieser Bauverbote und -beschränkungen in der Umgebung des Kreuzbergs angeordnet hatte, um die Aussicht vom und die Ansicht auf das Kreuzbergdenkmal zu schützen. Die Polizeiverordnung sei unwirksam, weil die Polizeibehörden gemäß § 10 II 17 ALR nur zur Gefahrenabwehr, nicht aber zur Wahrung ästhetischer oder wohlfahrtspflegerischer Belange befugt seien. Dieser baurechtlichen Variante des liberalrechtsstaatlichen Postulats entsprach im übrigen im Allgemeinen Verwaltungsrecht die Reduzierung der beliebig vermehrbaren Zwecke des Verwaltungshandelns auf die begrenzten Rechtsformen des Verwaltungshandelns – Verwaltungsakt und Verordnung als Eingriffsermächtigung aufgrund eines (allgemeinen) Gesetzes. Ganz ungetrübt war der Sieg des liberalen Konzepts freilich nicht. Auf dem Umweg über Spezialgesetze, wie die preußischen Gesetze gegen die Verunstaltung hervorragender Gegenden (1902), gegen die Verunstaltung von Ortschaften und Landschaften (1907) und auch das bereits 1901 angekündigte, aber erst 1918 verabschiedete preußische Wohnungsgesetz wurden die alten Verwaltungszwecke, wenn auch abgemildert, aufrechterhalten; um aber dem Zeitgeist Genüge zu tun, wurden die Gesetze polizeirechtlich eingekleidet.

Auch in den anderen deutschen Ländern mit Ausnahme von Sachsen, dessen allgemeines Baugesetz von 1900 Vorbild für die spätere Entwicklung wurde (Planungs-, Umlegungs-, Erschließungsrecht, Baulast), war das Baurecht im wesentlichen auf Fluchtlinienregelung und polizeiliche Gefahrenabwehr beschränkt, mit der Folge, daß große Teile der Bevölkerung in menschenunwürdigen Mietskasernen zusammengepfercht wurden. Das Ungenügen des bloß formalen, auf Abwehr fixierten liberalrechtsstaatlichen Postulats zeigt sich bis heute auf keinem Gebiet so augenfällig wie in den steinernen Zeugen dieser Epoche.

Während der **Weimarer Republik** beschränkte sich die Gesetzgebung im wesentlichen auf die Behebung von Kriegsfolgen, wie durch die Verordnung zur Behebung der dringenden Wohnungsnot (1919), und auf sozialpolitisch motivierte flankierende Maßnahmen zur Arbeitsplatzbeschaffungs- und Personalabbaupolitik, wie Gesetze und Verordnungen zur vereinfachten Landbeschaffung für landwirtschaftliche Siedlungen, Reichsheimstätten, Beamtsiedlungen, Kleinsiedlungen für Arbeitslose, Schrebergärten. Ein umfassend konzipiertes Reichsstädtebaugesetz kam nicht zuletzt wegen der kompetenzrechtlichen Bedenken der Länder nicht über einen Referentenentwurf hinaus.

Die Baugesetzgebung während der **NS-Zeit** verwirklichte im wesentlichen Ansätze aus der Weimarer Republik. Lediglich das Gesetz über die Neugestaltung deutscher Städte (1937), das kein umfassendes Städtebaugesetz war, diente vornehmlich der Selbstdarstellung des Regimes. Das Gesetz über die Aufschließung von Wohnsiedlungsgebieten (1933) führte als neues Planungsinstrument den Wirtschaftsplan ein, der die Bodennutzung für Flächen bestimmte, die behördlich zu Wohnsiedlungsgebieten erklärt worden waren. Gleichzeitig wurde eine ungeordnete Siedlungstätigkeit unterbunden. Die Verordnung über die Regelung der Bebauung schuf die reichseinheitliche Möglichkeit, durch Polizeiverordnung verschiedene Arten der Baugebiete auszuweisen, die Geschoßzahl zu beschränken, die Mindestgröße von Baugrundstücken festzulegen und die Bebauung im Außengebiet auszuschließen. Neben der nach dem Kriege als Landesrecht fortgeltenden Reichsga-

ragenordnung, die auch städtebauliche Vorschriften enthielt, sei noch die Baugestaltungsverordnung erwähnt. Unter bewußter Abkehr von der liberalen Verunstaltungsabwehr mußten bauliche Anlagen Ausdruck anständiger Baugesinnung und werkgerechter Durchbildung sein und sich der Umgebung auch unter städtebaulichen Gesichtspunkten einwandfrei anpassen.

Zur Beseitigung der Kriegsfolgen (Kriegsruinen und Flüchtlingsmassen) erließen die meisten Länder in den westlichen Besatzungszonen (1948/49) Entrümmerungs- und **Aufbaugesetze**. Die drängenden Aufgaben machten die Einführung gesetzlicher Regelungen möglich, die ein entschlossenes koordiniertes Handeln erlaubten. Die Aufbauplanung wurde den Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden (Kreisen) als Selbstverwaltungsaufgabe übertragen. Mittels der mehrstufigen Pläne konnten die Planträger die städtebauliche Nutzung des Bodens im wesentlichen verbindlich festlegen. Entsprechend dem Zeitgeist und ähnlich den vor dem Erlaß des Grundgesetzes ergangenen Bodenreform- und Landbeschaffungsgesetzen blieb die Enteignungsentschädigung in den Aufbaugesetzen unter dem vollen Wertausgleich. Da die Länder teilweise erheblich vom gemeinsam erarbeiteten Lemgoer Musterentwurf abgewichen waren – Bayern hatte gar kein Aufbaugesetz erlassen – und zahlreiche ältere landes- und reichsrechtliche Vorschriften fortgalten, war das Städtebaurecht sehr zersplittert. Nach Vorarbeiten zwischen Bundes- und Landesministerium ersuchte daher der Deutsche Bundestag 1951 die Bundesregierung, den Entwurf eines Baugesetzes vorzulegen, das das Bau-, Boden-, Planungs-, Anlieger- und Umlegungsrecht im Zusammenhang und bundeseinheitlich regeln sollte.“

4. Gesetzliche Grundlagen

4.1 Allgemeines

Da Zweifel über den Umfang der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes und der Länder entstanden und das GG keine ausdrückliche Zuweisung einer Kompetenz „Baurecht“ oder „Bauwesen“ an den Bund enthält, wurde nach dem damaligen § 97 BVerfGG (durch Gesetz vom 21.07.1956 aufgehoben) von der Bundesregierung in Übereinstimmung mit Bundestag und Bundesrat ein Rechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichts über die Gesetzgebungszuständigkeit auf dem Gebiet des Baurechts eingeholt. Das BVerfG hat es im sog. Baurechtsgutachten abgelehnt, aus Art. 74 Nr. 18 GG im Wege einer Gesamtschau eine Bundeskompetenz für das Baurecht abzuleiten.

Es hat vielmehr in dem Rechtsgutachten vom 16.06.1954 (BVerfGE 3 S. 407) folgende Abgrenzung zwischen Bundes- und Landekompetenzen vorgenommen:

- Eine **Bundeszuständigkeit** besteht unter der Voraussetzung des Art. 72 Abs. 2 GG zur Regelung des Rechtes
 - der städtebaulichen Planung,
 - der Zusammenlegung von Grundstücken,
 - des Bodenverkehrs und
 - der Erschließung sowie
 - der Bodenbewertung, soweit sie sich auf diese Gebiete bezieht.
- Eine Bundeszuständigkeit zur Regelung des „Baupolizeirechts im bisher gebräuchlichen Sinne“ wurde verneint, so daß den Bundesländern für das Bauordnungsrecht die alleinige Gesetzgebungskompetenz zusteht.

Das öffentliche Baurecht ist deshalb teils Bundes-, teils Landes- und, soweit die Gemeinden hierzu ermächtigt sind, Ortsrecht.

4.2 Baurecht

4.2.1 Baurecht des Bundes

Der Bund hat vor allem Gesetze und Verordnungen städtebaulichen Inhalts erlassen. Die wichtigsten sind:

- Baugesetzbuch

Das Baugesetzbuch enthält das allgemeine Städtebaurecht, zu dem die Bauleitplanung mit Flächennutzungsplan und Bebauungsplan und deren Sicherung durch Veränderungssperre, Zurückstellung von Baugesuchen, vorläufige Bauverbote, Teilungsgenehmigung und gemeindliche Vorkaufsrechte gehören. Daneben enthält es Vorschriften über die planungsrechtliche Zulässigkeit baulicher Vorhaben, die Entschädigung für Eingriffe durch Bebauungsplan, die städtebauliche Umlegung und Grenzregelung, die Enteignung zu städtebaulichen Zwecken, die Erschließung, die städtebauliche Sanierung und die städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen.

Seit dem 01.01.1998 gibt es im gesamten Bundesgebiet ein im BauGB vereintes einheitliches Städtebaurecht.

- Bundesverordnungen

- Baunutzungsverordnung

Die Baunutzungsverordnung (BauNVO) i.d.F. der Bekanntmachung vom 23. Januar 1990 (BGBl. I S. 132) als ergänzendes Bebauungsrecht enthält Vorschriften über die Darstellung und Festsetzung von Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der überschaubaren Grundstücksflächen in den Bauleitplänen, die vor allem die Gemeinden binden. Sie ergänzt gemäß § 1 Abs. 2 Satz 2 den Bebauungsplan, und zwar in ihrer bei seiner Festsetzung geltenden Fassung. Sämtliche Fassungen der BauNVO sind daher noch von Bedeutung.

- Planzeichenverordnung

Aufgrund § 2 Abs. 5 BauGB erlassen, bestimmt die Planzeichenverordnung vom 18. Dezember 1990 (BGBl. 1991 I S. 58) die der Ausarbeitung der Bauleitpläne zugrundezulegenden Unterlagen und die für die Darstellungen oder Festsetzungen in den Bauleitplänen zu verwendenden Planzeichen.

- Wertermittlungsverordnung

Die Wertermittlungsverordnung vom 6. Dezember 1988 (BGBl. I S. 2209) und die sie ergänzenden Wertermittlungs-Richtlinien enthalten die Grundsätze für die Ermittlung des Verkehrswerts (§ 194 BauGB) von Grundstücken.

■ Sonstige Rechtsvorschriften des Bundes von baurechtlicher Bedeutung

Neben den genannten Vorschriften enthalten zahlreiche weitere Bundesgesetze Regelungen von baurechtlicher Bedeutung. Beispielhaft sind zu nennen:

- Bundesfernstraßengesetz, das u.a. die Bebauung in der Nähe von Bundesfernstraßen beschränkt (§§ 9, 9a);
- Bundesnaturschutzgesetz, das u.a. Regelungen über Eingriffe in Natur und Landschaft enthält und deren Verhältnis zum Baurecht bestimmt (§ 8a);
- Luftverkehrsgesetz. Es enthält in §§ 12 ff. Baubeschränkungen im Bereich von Flughäfen;
- Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm. Es sieht die Festsetzung von Lärmschutzbereichen vor und beschränkt durch seine §§ 1 ff. die Bauleitplanung, indem es insbesondere in der inneren Schutzzone die Ausweisung von dem Wohnen dienenden Baugebieten und Bauflächen untersagt;
- Heimgesetz und Heimmindestbauverordnung; sie enthalten bauliche Anforderungen an Alten- und Pflegeheime;
- Bundeskleingartengesetz, das u.a. die Nutzung von im Bebauungsplan für Dauerkleingärten festgesetzten Flächen regelt.

4.2.2 Baurecht der Länder

Die Länder besitzen das Recht zur Gesetzgebung für alle Teilgebiete des Baurechts, die dem Bund nicht zugewiesen sind. Zu nennen sind:

- Landesbauordnungen, die in ihrem Kern auf eine von einer Sachverständigenkommission des Bundes und der Länder erarbeitete und wiederholt überarbeitete Musterbauordnung zurückgehen und daher vielfach übereinstimmen. Sie regeln die Anforderungen baukonstruktiver, baugestalterischer und bauwirtschaftlicher Art an Bauwerk und Baustoffe, das Baugenehmigungsverfahren, die Ordnung des Bauvorgangs, die Unterhaltung und Instandsetzung baulicher Anlagen und die Bekämpfung der von ihnen ausgehenden Gefahren. Zu den Bauordnungen sind Ausführungsverordnungen ergangen, wie etwa Baubereichsverordnungen, Baudurchführungsverordnungen, Bauvorlagenverordnungen, Güteüberwachungsverordnungen, Prüfzeichenverordnungen, Bauprüfungsverordnungen, Garagenverordnungen, Warenhausverordnungen usw.
- Ausführungsgesetze und Ausführungsverordnungen zum BauGB.

4.2.3 Ortsrecht

Zahlreiche Bestimmungen des BauGB ermächtigen die Gemeinden, durch Satzung örtliches Baurecht zu setzen und damit den Gegebenheiten der örtlichen Gemeinschaft (Art. 28 II GG) Rechnung zu tragen.

Beispiele sind:

- Der Bebauungsplan (§ 10 Abs. 1 BauGB),
- die Satzung über die Veränderungssperre (§ 16 Abs. 1 BauGB),
- die Vorkaufssatzung (§ 25 BauGB),
- die sog. Klarstellungs-, Entwicklungs- und Ergänzungssatzungen (§ 34 Abs. 3 BauGB),
- die Erschließungsbeitragssatzung (§ 132 BauGB),
- die Sanierungssatzung (§ 142 BauGB),
- die Erhaltungssatzung (§ 172 BauGB).

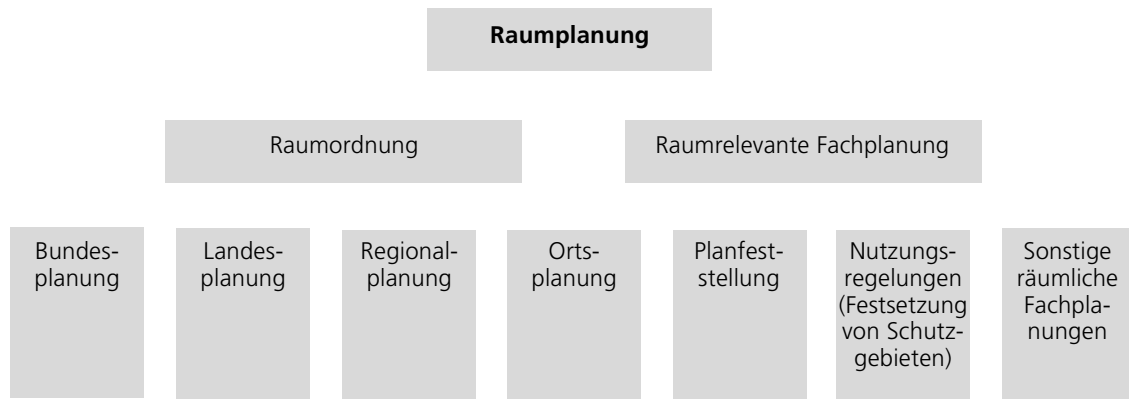
4.3 Raumordnungsrecht

4.3.1 Sinn des Raumordnungsrechts

Die ständig steigenden individuellen und sozialen Ansprüche der Bevölkerung 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 ein und dasselbe Gebiet von verschiedenen Trägern öffentlicher Verwaltung mehrfach „überplant“ wird und um im Interesse der Bevölkerung für eine ausgewogene Verteilung der Daseinsfunktionen (Wohnen, Arbeiten, Erholen) im Gesamttraum Sorge zu tragen (Erbguth, VR 1980 S. 182). Damit verwirklicht die Raumordnung eine wesentliche Aufgabe des modernen sozialen Rechtsstaates.

4.3.2 Begriff und Charakterisierung der Raumordnung

Eine gesetzliche Definition des Begriffs der Raumordnung gibt es nicht. Sowohl das Bundesraumordnungsgesetz als auch die Planungsgesetze der Länder setzen ihn voraus und beschränken sich im wesentlichen darauf, die allgemeinen Aufgaben und Ziele der Raumordnung zu bestimmen. Bei allen terminologischen Unterschieden im einzelnen kann **Raumordnung** als überörtliche und überfachliche (zusammenfassende) Planung für eine den sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Erfordernissen entsprechende Ordnung des Raumes bezeichnet werden (Schmidt-Abmann, DÖV 1979 S. 6; Hendler, JuS 1979 S. 619; Erbguth VR 1980 S. 182). Das Merkmal „überfachlich“ bzw. „zusammenfassend“ grenzt den Begriff Raumordnung von dem der **raumrelevanten Fachplanung** ab. Während die raumrelevante Fachplanung die planerische Gestaltung des Raumes vornehmlich unter einem besonderen Sachgesichtspunkt (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. Als Oberbegriff für Raumordnung und raumrelevante Fachplanung wird häufig der Begriff **Raumplanung** verwendet. Vgl. zum System der Raumplanung das folgende Schaubild:



Aufgrund der derzeitigen Rechtslage unterscheidet man herkömmlich vier Planungsstufen:

- a) die Bundesraumordnung,
- b) die Landesplanung,
- c) die Regionalplanung,
- d) die Ortsplanung.

Die vier Planungsstufen sind alle – wenn auch auf verschiedenen Ebenen – auf denselben Raum bezogen. Damit die Raumplanungen der einzelnen Ebenen sich nicht gegenseitig widersprechen, ist durch das Bundesraumordnungsgesetz (BROG), das Baugesetzbuch (BauGB) und die Landesplanungsgesetze 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.

Raumordnung und Landesplanung sind als bloße Auffangplanung entstanden und werden auch heute noch weitgehend so verstanden. Als solche fangen sie die sich in der Gesellschaft mehr oder weniger aus eigenem Antrieb entwickelnden raumbedeutsamen Initiativen auf. Ihr Ziel beschränkt sich auf das Ordnen des Raumes. Die bloße Raumordnung kann danach keine verbindlichen Ziele festlegen, die in einem bestimmten Zeitraum erreicht und durchgesetzt werden. Die tatsächliche Verwirklichung ist vielmehr Sache der privaten Grundeigentümer und Bauherren oder von öffentlichen Stellen (z.B. Gemeinden). Sollen Raumordnung und Landesplanung aber tatsächlich Aufgaben des modernen Sozialstaates erfüllen, ist mehr erforderlich; denn die gebietsbezogene Raumordnung herkömmlicher Art ist in ihrer heute rechtlichen Festlegung zur Beeinflussung des sozialen Prozesses tendenziell ungeeignet. Dementsprechend ist in jüngster Zeit eine Tendenz zur **Entwicklungsplanung** festzustellen. Unter Entwicklungsplanung versteht man dabei die umfassende, aktiv gestaltende, zielorientierte Gesamtplanung, wobei neben die raumbezogenen vor allem die finanziellen und zeitlichen Aspekte treten (Wagner, DVBl. 1970 S. 98).