

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 583

Stadtgestaltung durch örtliche Bauvorschriften

Von

Gerrit Manssen



Duncker & Humblot · Berlin

GERRIT MANSSEN

Stadtgestaltung durch örtliche Bauvorschriften

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 583

Stadtgestaltung durch örtliche Bauvorschriften

**Von
Gerrit Manssen**



Duncker & Humblot · Berlin

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Manssen, Gerrit:

Stadtgestaltung durch örtliche Bauvorschriften / von Gerrit

Manssen. — Berlin: Duncker u. Humblot, 1990

(Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 583)

Zugl.: Regensburg, Univ., Diss., 1990

ISBN 3-428-06926-9

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1990 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-06926-9

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung wurde im Wintersemester 1989/90 von der Juristischen Fakultät der Universität Regensburg als Dissertation angenommen. Die Arbeit ist im November 1989 abgeschlossen worden, bis März 1990 erschienene Rechtsprechung und Literatur wurde jedoch in den Fußnoten weitgehend berücksichtigt.

Bedanken möchte ich mich an dieser Stelle zunächst und vor allem bei Herrn Prof. Dr. Udo Steiner. Er hat die Untersuchung des Themas angeregt, mir im Rahmen der Tätigkeit an seinem Lehrstuhl genügend zeitliche Dispositionsmöglichkeiten belassen, sowie die Anfertigung der Arbeit mit seinem fachlichen Rat und persönlichem Engagement gefördert.

Ein weiterer Dank gebührt meiner Frau Heike, zum einen für fleißiges Kontroll- und Korrekturlesen, zum zweiten dafür, daß sie mir manch interessanten Aspekt aus ihrer beruflichen Ausbildung und planungspraktischen Erfahrung vermitteln konnte.

Gedankt sei schließlich auch Herrn Prof. Dr. Rainer Arnold für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Widmen möchte ich die Arbeit meinen Eltern.

Regensburg, im April 1990

Gerrit Manssen

Inhalt

A. Örtliche Bauvorschriften zwischen Bauplanungs- und Bauordnungsrecht	19
I. Offene Fragen bei der kompetenzrechtlichen Einordnung	
von örtlichen Bauvorschriften	19
1. Einleitung und Darstellung des weiteren Vorgehens.....	19
a) Eingrenzung der Themenstellung	19
b) Zum Gang der Untersuchung.....	22
2. Die einzelnen Regelungsbereiche örtlicher Bauvorschriften	
und ihre kompetenzrechtliche Einordnung.....	24
a) Die "baugestalterischen" Vorschriften.....	24
aa) Begriff.....	24
bb) Die Verfolgung "städtebaulicher Absichten" als Kompetenzproblem	26
cc) Anforderungen in baugestalterischen Vorschriften	
im Verhältnis zu Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 BauGB	28
b) "Schutzvorschriften" für bestimmte Straßen, Plätze etc.	31
aa) Schutzvorschriften und baugestalterische Vorschriften	31
bb) Schutzvorschriften und Denkmalschutz.....	32
cc) Schutzvorschriften und Bauplanungsrecht	34
c) Bestimmung von Abstandsflächen	37
aa) Allgemeines zum Abstandsflächenrecht in den Landesbauordnungen.....	37
bb) Abstandsflächenrecht und Bauplanungsrecht	37
cc) Die funktionelle Bedeutung	
abstandsmodifizierender örtlicher Bauvorschriften	41
d) Sonstige Regelungsbereiche und ihr Verhältnis zum Bauplanungsrecht.....	44
aa) Weitere gestalterische Vorschriften	44
bb) Einschränkungen für die Errichtung von Stellplätzen und Garagen	45
e) Zusammenfassung	46
II. Die Abgrenzung zwischen Bauordnungs- und Bauplanungsrecht	47
1. Allgemeines zur Kompetenzabgrenzung im Baurecht	47
a) Kompetenzaufteilung im Baurecht und Schutz der Länderzuständigkeiten	47
b) Die Bedeutung der Eigentumsgarantie	
für die Kompetenzaufteilung im Baurecht	49

2. Das Rechtsgutachten des BVerfG.....	51
a) Wesentliche Aussagen und Wirkungen des Gutachtens	51
b) Kritik an den Abgrenzungsformeln des BVerfG.....	53
c) Länderkompetenzen im Baurecht und materieller Polizeibegriff.....	57
3. Der städtebauliche Bezug als tatsächlich verwendeter Abgrenzungsmaßstab	59
a) Das Beispiel der Stadterhaltungssatzungen	59
b) Schwierigkeiten bei der Bestimmung des städtebaulichen Bezugs am Beispiel der Stadtgestaltung.....	63
c) Das BauGB und der Begriff der geordneten städtebaulichen Entwicklung	67
aa) Kompetenzrechtliche Begrenzungsnormen im BauGB.....	67
bb) Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Abgrenzungsmaßstabes durch § 1 Abs. 3 BauGB.....	68
cc) Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Abgrenzungsmaßstabes über § 1 Abs. 5 BauGB.....	69
(1) Öffentliche Belange und Planrechtfertigung.....	69
(2) Private Belange und Planrechtfertigung	76
(3) Folgen für die finale Abgrenzung zwischen Bauordnungs- und Bauplanungsrecht.....	80
dd) Die geschichtliche Entwicklung des Bauplanungsrecht und die Kompetenz "Bodenrecht".....	81
ee) Konkretisierung der aufgrund der Bodenrechtskompetenz zulässigen Festsetzungen	86
III. Übertragung des gefundenen Ergebnisses auf die Kollisionsprobleme	
bei örtlichen Bauvorschriften	91
1. Probleme bei den "baugestalterischen Vorschriften"	91
a) Die Verfolgung "städtebaulicher" Absichten	91
b) Überschneidungen von möglichen Festsetzungen	93
2. Probleme bei den denkmalschützenden Vorschriften	95
3. Bauleitplanung und Abstandsflächen.....	97
a) Das Problem der Ersatzbauleitplanung.....	97
b) Zur Ermöglichungsfunktion von örtlichen Bauvorschriften	98
4. Kompetenzrechtliche Qualifikation von örtlichen Bauvorschriften	102
B. Die Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung und Stadtgestaltung	
durch örtliche Bauvorschriften.....	107
I. Die Einordnung des Erlasses von örtlichen Bauvorschriften in die Aufgabensysteme nach den Kommunalgesetzen der Länder.....	107
1. Dualistisches und monistisches Modell.....	107

2. Die Regelungen in den Landesbauordnungen im Hinblick auf die Frage des Wirkungskreises.....	110
II. Der verfassungsrechtliche Spielraum bei der Einordnung	
von örtlichen Bauvorschriften	113
1. Problemstellung.....	113
2. Alternative Konzeptionen zur Auslegung des Art. 28 Abs. 2 GG	114
3. Örtliche Bauvorschriften und Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie.....	118
a) Die Rechtsprechung des BVerfG zum Problem des Kernbereichs der kommunalen Selbstverwaltung	118
b) Das Problem der Zuordnung der Bauleitplanung zum Kernbereich.....	118
4. Die Bedeutung des Gesetzesvorbehaltes in Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG	128
a) Problemstellung.....	128
b) Die Aufgabenqualifikation durch den formellen Gesetzgeber.....	131
c) "Rahmen der Gesetze" nach Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG und Gesetzesvorbehalt.....	134
d) Fazit.....	138
III. Gemeindliche Gestaltungsbefugnisse und Wirkungskreiszurordnung.....	139
1. Das gemeindliche Selbstgestaltungsrecht	139
2. Genuin gemeindliche Aufgaben	142
3. Gemeindliche Individualität und kommunales Aufgabensystem	144
4. Satzung und Rechtsverordnung als Instrumente gemeindlicher Selbstgestaltung	146
a) Die mögliche Relevanz der Unterscheidung für den Bereich örtlicher Bauvorschriften	146
b) Die Verwendung von Rechtsverordnungs- und Satzungsermächtigungen in der Rechtsordnung.....	148
c) Zur Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der festgestellten landesrechtlichen Regelungen.....	150
d) Weitere Abgrenzungsversuche außerhalb von Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG.....	152
e) Von Art. 80 GG ausgehende Abgrenzungsversuche.....	154
C. Örtliche Bauvorschriften und baugestalterische Generalklauseln	165
I. Allgemeines zu baugestalterischen Anforderungen	165
1. Bestandsaufnahme der baugestalterischen Anforderungen in den Landesbauordnungen	165
a) Übersicht über die gesetzlichen Regelungen	165
b) Der Einfluß der Rechtsprechung des BVerwG zu § 1 BaugestVO auf die Ausformung der gesetzlichen Gestaltungsanforderungen.....	167

2. Das Problem des fehlenden Konsenses in ästhetischen Fragen.....	170
3. Der maßgebliche grundrechtliche Prüfungsmaßstab	173
II. Die umgebungsunabhängigen Anforderungen an die Baugestaltung.....	176
1. Umgebungsunabhängige Anforderungen und Sozialbindung des Eigentums	176
2. Kulturgestaltungsmacht des Staates und Förderung der Bauästhetik	180
3. Der Maßstab für die Beurteilung einer Verunstaltung.....	183
a) Zutreffendes an der Argumentation mit dem Topos "gebildeter Durchschnittsbetrachter"	183
b) Versuche einer Konkretisierung des "gebildeten Durchschnittsbetrachters"	185
4. Relevanz der umgebungsunabhängigen gestaltungsrechtlichen Generalklauseln für das Institut der örtlichen Bauvorschriften.....	187
III. Formellgesetzliche umgebungsabhängige Anforderungen an die Baugestaltung und ihre Relevanz für den Bereich der örtlichen Bauvorschriften	190
1. Umgebungsabhängige Gestaltungsanforderungen und Eigentumsgarantie.....	190
a) Umgebungsabhängige Forderungen und Bauästhetik.....	190
b) Versuche der Absicherung umgebungsabhängiger Anforderungen an die Baugestaltung aufgrund verfassungsrechtlicher Determinierung.....	193
2. Die Reichweite der umgebungsabhängigen Anforderungen an die Baugestaltung..	197
a) Schutz des bestehenden Straßen-, Orts- und Landschaftsbildes.....	197
aa) Die Regelungen in den Landesbauordnungen.....	197
bb) Unterschiede und Gemeinsamkeiten bei der Auslegung im Vergleich zum umgebungsunabhängigen Maßstab.....	198
cc) Konkretisierungsmöglichkeiten durch örtliche Bauvorschriften	200
b) Der Schutz der beabsichtigten Gestaltung des Straßen-, Orts- und Landschaftsbildes	202
aa) Die formulierungsmäßigen Differenzen	202
bb) Das Problem der rechtssatzmäßigen Konkretisierung.....	203
cc) Weitere mögliche Anwendungsbereiche	207
dd) Beabsichtigte Gestaltung und "positive Gestaltungspflege"	208
c) Eine bayerische Besonderheit: Art. 12 Abs. 3 BayBO.....	210
D. Erweiterter Umgebungsschutz und positive Gestaltungspflege durch örtliche Bauvorschriften	214
I. Der Begriff der "positiven Gestaltungspflege"	214
1. Positive Gestaltungspflege durch baugestalterische Vorschriften	214
2. Positive Gestaltungspflege durch Schutzvorschriften	216

II. Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer positiven Gestaltungspflege.....	217
1. Die eigentumsrechtliche Zulässigkeit positiver Gestaltungspflege	217
2. Positive Gestaltungspflege und Identifikationsverbot.....	220
3. Positive Gestaltungspflege und Bestimmtheitsgrundsatz	222
a) Bestimmtheit der Satzungsbestimmungen	222
b) Bestimmtheit der Ermächtigungsgrundlagen	224
E. Das Normenerlaßverfahren bei örtlichen Bauvorschriften - materiellrechtliche und verfahrensrechtliche Probleme	226
I. Die Aufnahme von örtlichen Bauvorschriften in den Bebauungsplan	226
1. Die Bedeutung des § 9 Abs. 4 BauGB.....	226
a) Formelle oder materielle Deutung des § 9 Abs. 4 1. HS BauGB.....	226
b) Die Anforderungen bei der Aufnahme von örtlichen Bauvorschriften in den Bebauungsplan	231
aa) Die Auslegung des § 9 Abs. 4 2. HS BauGB.....	231
bb) Die Anforderungen im einzelnen.....	232
c) Das Normenkontrollverfahren gegen örtliche Bauvorschriften als Bestandteile von Bebauungsplänen.....	236
2. Die Verweisungen in den Landesbauordnungen auf das BauGB / BBauG	237
a) Das Maß der Ausschöpfung der Ermächtigung des § 9 Abs. 4 BauGB durch die Landesbauordnungen.....	237
aa) Abweichungen bei verfahrensrechtlichen Fragen	237
bb) Zum Problem der Abwägung	239
cc) Folgen aus einer Nichterfüllung des "Pflichtprogramms"	243
b) Die Inbezugnahme des BBauG durch die Landesbauordnungen als "Verweisungsproblem"	244
aa) Die grundsätzliche Problemstellung	244
bb) Terminologische Vorfragen	246
c) Bedenken gegen die Annahme einer dynamischen Verweisung durch die Landesbauordnungen auf Bundesbaurecht.....	250
d) Inhalt und Bestimmtheit der Verweisungen in den Landesbauordnungen auf das BBauG.....	258
II. Der Erlaß von örtlichen Bauvorschriften als einfache Satzungen	259
1. Verfahrensrechtliche Anforderungen an den Erlaß einer Satzung über örtliche Bauvorschriften.....	259
a) Allgemeines	259
b) Versuche zur Ableitung einer Begründungspflicht für örtliche Bauvorschriften..	261
aa) Begründungspflicht und Abwägungsgebot	261

bb) Begründungspflicht aus Art. 20 Abs. 3 GG	263
cc) Begründungspflicht aus Art. 19 Abs. 4 GG	265
dd) Grundrechtliche Ableitung einer Begründungspflicht	266
(1) Allgemeines zur Ableitung von Verfahrensorderungen aus den Grundrechten	266
(2) Art. 14 GG und Begründungspflicht bei örtlichen Bauvorschriften	269
2. Materiellrechtliche Anforderungen an den Erlaß örtlicher Bauvorschriften	271
a) Das Abwägungsgebot bei örtlichen Bauvorschriften	271
aa) Die Konzeptionen der Oberverwaltungsgerichte	271
bb) Die Rechtsprechung des BVerwG zur Vorgangs- und Ergebniskontrolle bei Abwägungsprozessen	273
cc) Abwägungsvorgangs- und Abwägungsergebniskontrolle in der wissenschaftlichen Diskussion	278
dd) Abwägung und Abwägungskontrolle bei örtlichen Bauvorschriften	282
b) Die Wahl zwischen der Aufnahme örtlicher Bauvorschriften in den Bebauungsplan und dem Erlaß einer einfachen Satzung	287
3. Satzungen über Ortsgestaltung ohne rechtsverbindliche Festlegungen	290
a) Zusammenfassung der Schwierigkeiten bei einer Ortsgestaltung durch rechtsverbindliche Festlegungen	290
b) Privatrechtliche Durchsetzung von Gestaltungsabsichten und Schutz der Eigentümerinteressen	291
c) Notwendige verfahrensmäßige Sicherungen	292
F. Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse	294
Literatur	304
Stichwortregister	331

Abkürzungen

a. A.	anderer Ansicht
a. E.	am Ende
a. F.	alter Fassung
AfK	Archiv für Kommunalwissenschaften
AGBauGB	Ausführungsgesetz zum BauGB
AgrarR	Agrarrecht
ALR	Preußisches Allgemeines Landrecht
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Recht
ArchivPF	Archiv für das Post- und Fernmeldewesen
Art.	Artikel
BayLStVG	Bayerisches Landesstraf- und Verordnungsgesetz
BauGB	Baugesetzbuch
BaugestVO	Verordnung über die Baugestaltung
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauO	Bauordnung
BauO Bln	Bauordnung für Berlin
BauO NW	Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
BauR	Zeitschrift für das gesamte öffentliche und zivile Baurecht
Bay.	Bayerische(r/s)
BayBgm.	Der Bayerische Bürgermeister
BayBO	Bayerische Bauordnung
BayDSchG	Bayerisches Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler (Denkmalschutzgesetz - DSchG)
BayGO	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern
Bay.LTDrs.	Bayerische Landtagsdrucksache
BayMABl.	Bayerisches Ministerialamtsblatt
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVerfGHE	Entscheidungen des BayVerfGH
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BBauBl.	Bundesbaublatt
BBauG	Bundesbaugesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	Bundesgerichtshof

BImSchG	.....	Bundesimmissionsschutzgesetz
BK	.....	Kommentar zum Bonner Grundgesetz
BremDSchG	.....	Bremisches Gesetz zur Pflege und zum Schutz der Kulturdenkmäler (Denkmalschutzgesetz - DSchG)
BremLBauO	.....	Bremische Landesbauordnung
BRS	.....	Baurechtssammlung
BT-Drs.	.....	Bundestagsdrucksache
Buchh.	.....	Buchholz, Sammel- und Nachschlagewerk der Rechtsprechung des BVerwG
BV	.....	Verfassung des Freistaates Bayern
BVerfG	.....	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	.....	Entscheidungen des BVerfG
BVerwG	.....	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	.....	Entscheidungen des BVerwG
BWDSchG	.....	Baden-Württembergisches Gesetz zum Schutz der Kulturdenkmale (Denkmalschutzgesetz - DSchG)
BWLT-Drs.	.....	Baden-Württembergische Landtagsdrucksache
BWVGh	.....	Baden-Württembergischer Verwaltungsgerichtshof
DAR	.....	Deutsches Autorecht
DB	.....	Der Betrieb
ders.	.....	derselbe
difu	.....	Deutsches Institut für Urbanistik
DJT	.....	Deutscher Juristentag
DÖV	.....	Die Öffentliche Verwaltung
DSchG Bln.	.....	Gesetz zum Schutz von Denkmalen in Berlin (Denkmalschutzgesetz Berlin)
DSt.	.....	Der Städtetag
Drs.	.....	Drucksachen
DSchPfG Rh.Pf.	.....	Rheinland-Pfälzisches Landesgesetz zum Schutz und zur Pflege der Kulturdenkmäler (Denkmalschutz- und -pflegegesetz - DSchPfG -)
DVBayBO	.....	Durchführungsverordnung zur BayBO
DVBl.	.....	Deutsche Verwaltungsblätter
DVerwPr.	.....	Deutsche Verwaltungspraxis
EheG	.....	Ehegesetz
Einf.	.....	Einführung
Einl.	.....	Einleitung
EnWG	.....	Energiewirtschaftsgesetz
EuGRZ	.....	Europäische Grundrechtszeitschrift
FAZ	.....	Frankfurter Allgemeine Zeitung
ff.	.....	folgende
Fn.	.....	Fußnote
GemO BW	.....	Gemeindeordnung für Baden-Württemberg

GBL	.....	Gesetzblatt
GE	.....	Das Grundeigentum
GewArchiv	.....	Gewerbearchiv
GewO	.....	Gewerbeordnung
GFZ	.....	Geschoßflächenzahl
GG	.....	Grundgesetz
GO NRW	.....	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
GO Sl.H.	.....	Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein
GRZ	.....	Grundflächenzahl
GVBl.	.....	Gesetz- und Verordnungsblatt
HamDSchG	.....	Hamburgisches Denkmalschutzgesetz
Ham.	.....	Hamburgische(r/s)
HBauO	.....	Hamburgische Bauordnung
HBO	.....	Hessische Bauordnung
HbKWP	.....	Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis
HbDSrR	.....	Handbuch des Deutschen Staatsrechts
HbStR	.....	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
HessDSchG	.....	Hessisches Gesetz zum Schutz der Kulturdenkmäler (Denkmalschutzgesetz)
Hess. LT-Drs.	.....	Hessische Landtagsdrucksache
HessVGH	.....	Hessischer Verwaltungsgerichtshof
HessStuGZ	.....	Hessische Städte- und Gemeindezeitung
HGO	.....	Hessische Gemeindeordnung
h. M.	.....	herrschende Meinung
Hrsg.	.....	Herausgeber
HS	.....	Halbsatz
i. d. F.	.....	in der Fassung
i. V. m	.....	in Verbindung mit
JA	.....	Juristische Ausbildung
JöR	.....	Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart
Jur.	.....	Juristische(r/s)
JZ	.....	Juristenzeitung
JuS	.....	Juristische Schulung
Komm.	.....	Kommentierung
LBauO Rh.Pf.	.....	Landesbauordnung Rheinland-Pfalz
LBO BW	.....	Landesbauordnung für Baden-Württemberg
LBO Saarl.	.....	Bauordnung für das Saarland
LBO Sl.H.	.....	Bauordnung für das Land Schleswig-Holstein
LT-Drs. NRW	.....	Landtagsdrucksache Nordrhein-Westfalen
MBauO	.....	Musterbauordnung
MinBliv	.....	Ministerialblatt für die innere Verwaltung
m. w. N.	.....	mit weiteren Nachweisen

n. F.	neuer Fassung
NBauO	Niedersächsische Bauordnung
NDSchG	Niedersächsisches Denkmalschutzgesetz
NGO	Niedersächsische Gemeindeordnung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NRW	Nordrhein-Westfalen
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Verwaltungsrechtszeitschrift
NVwZ-RR	Neue Verwaltungsrechtszeitschrift - Rechtsprechungsreport
NWDSchG	Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler im Lande Nordrhein-Westfalen (Denkmalschutzgesetz - DSchG)
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
Nr.	Nummer
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
PrGS	Preußische Gesetzsammlung
ProVG	Preußisches Oberverwaltungsgericht
ProVGE	Entscheidungen des ProVG
RArbBl.	Reichsarbeitsblatt
RdErl.	Runderlaß
RGBL.	Reichsgesetzblatt
Rh.Pf.GemO	Gemeindeordnung für Rheinland-Pfalz
Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz
S.	Seite
SDSchG	Gesetz Nr. 1067 zum Schutz und zur Pflege der Kulturdenkmäler im Saarland (Saarländisches Denkmalschutzgesetz)
SaarlKSVG	Saarländisches Kommunalselbstverwaltungsgesetz
Sl.H.	Schleswig-Holstein
Sl.H.DSchG	Schleswig-Holsteinisches Gesetz zum Schutze der Kulturdenkmale
StrG BW	Baden-Württembergisches Straßengesetz
u. a.	und andere
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
Verf. Bln	Verfassung von Berlin
Verf. Bremen	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
Verf. BW	Verfassung des Landes Baden-Württemberg
Verf. Hessen	Verfassung des Landes Hessen
Verf. HH	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
Verf. NRW	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
Verf. Rh.Pf.	Verfassung für Rheinland-Pfalz
Verf. Saarl.	Verfassung des Saarlandes

Verf. Sl.H.	Landessatzung Schleswig-Holstein
VerwArchiv	Verwaltungsarchiv
VerwRundschau	Verwaltungsrundschau
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
Vorl.Nieders.Verf.	Vorläufige Niedersächsische Verfassung
Vorb.	Vorbemerkung
VR	Vermessungswesen und Raumordnung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WiVerw.	Wirtschaft und Verwaltung
WRP	Wettbewerb in Recht und Praxis
WRV	Weimarer Reichsverfassung
z. B.	zum Beispiel
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZPO	Zivilprozeßordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSSD	Zeitschrift für Stadtgeschichte, Stadtsoziologie und Denkmalschutz

A. Örtliche Bauvorschriften zwischen Bauplanungs- und Bauordnungsrecht

I. Offene Fragen bei der kompetenzrechtlichen Einordnung von örtlichen Bauvorschriften

1. Einleitung und Darstellung des weiteren Vorgehens

a) Eingrenzung der Themenstellung

Die heute in der Bundesrepublik geltenden Landesbauordnungen sehen die Möglichkeit zum Erlaß von ortsrechtlichen Vorschriften in Ergänzung zu den allgemeinen Bestimmungen der Bauordnungen vor¹. Die Begriffe, mit denen diese Vorschriften in den Landesbauordnungen bezeichnet werden, sind nicht ganz einheitlich. Vor allem verwenden § 76 BauO Bln, § 118 HBO und § 81 HBauO den von den anderen Landesbauordnungen gewählten Begriff "örtliche Bauvorschriften" nicht. Zur Vereinfachung der Terminologie soll im folgenden jedoch stets von "örtlichen Bauvorschriften" gesprochen werden, wenn die genannten Vorschriften der Landesbauordnungen gemeint sind.

Die Rechtsprechung der Oberverwaltungsgerichte hatte sich in der Vergangenheit regelmäßig mit Satzungen über örtliche Bauvorschriften zu beschäftigen². Dies dürfte ein deutlicher Hinweis darauf sein, daß örtliche Bauvorschriften als Instrument zur Stadtgestaltung durchaus praktische Bedeutung haben und dabei häufig auch rechtliche Probleme auftreten³. Deren literarische Behandlung beschränkte sich lange Zeit weitgehend auf die jeweiligen Kommentierungen zu den Landesbauordnungen⁴. In jüngerer Zeit sind nun auch einige Monographien erschienen, die auf ein gestiegenes wis-

¹ § 73 LBO BW; Art. 91 BayBO; § 76 BauO Bln und § 7 AGBauGB vom 19.12.1987, GVBl. 1987, S. 2731 f.; § 110 BremLBauO; § 81 HBauO; § 118 HBO; § 56 NBauO; § 81 BauO NW; § 86 LBauO Rh.Pf.; § 83 LBO Saarl.; § 82 LBO Sl.H.

² Siehe dazu die Nachweise im Text zu den einzelnen Sachbereichen.

³ Zur praktischen Relevanz siehe *Jaeger*, ZSSD 1979, S. 302.

⁴ Siehe insoweit die weiteren Nachweise im Text und im Literaturverzeichnis.

senschaftliches Interesse hinweisen⁵. Desweiteren ist das Thema "örtliche Bauvorschriften" nicht nur juristisch von Relevanz. Mit ihm beschäftigen sich auch andere Disziplinen, etwa der Forschungsbereich "Stadtgestaltung"⁶.

In der vorliegenden Untersuchung wird es - ohne daß Stellungnahmen aus anderen Bereichen ignoriert werden sollen - vor allem um die juristischen Fragestellungen gehen. Ziel der Arbeit kann es nicht sein, die Planungspraxis darüber zu belehren, ob und in welchen Zusammenhängen der Erlaß von örtlichen Bauvorschriften sinnvoll ist. Selbst für die Frage, ob durch "planenden Eingriff" überhaupt "gestalterische Qualität" erreicht werden kann⁷, soll keine erschöpfende Antwort gesucht werden⁸. Aufzuzeigen ist vor allem der rechtliche Rahmen, in dem sich der Erlaß von örtlichen Bauvorschriften bewegen kann. Ob sich damit stadtgestalterisch ansprechende Ergebnisse erzielen lassen, kann nur der entscheiden, der dies in der Praxis ausprobiert⁹.

Aber auch bei den juristischen Fragestellungen ergeben sich eine Reihe von Selbstbeschränkungen. Die vorliegende Untersuchung wird sich auf die grundlegenden Probleme konzentrieren und sich dabei vor allem auch solcher Themen annehmen, die zwar schon ausgiebig in allgemeinen Zusammenhängen untersucht worden sind, bei denen das Beispiel örtlicher Bauvorschriften aber in aller Regel außer Betracht blieb. Genannt seien Probleme der Auslegung des Art. 28 Abs. 2 GG¹⁰, solche der Begründungspflicht¹¹ und der Abwägungslehre¹², sowie die Problematik der Zulässigkeit sogenannter dynamischer Verweisungen¹³. Mit Anspruch auf allgemeine Richtigkeit auftretende Lösungskonzepte müssen sich auch an rechtlichen

⁵ Keller, Örtliche Bauvorschriften nach Art. 91 BayBO, 1986; Seybold, Bauästhetisches Ortsrecht, 1987; Moench / Schmidt, Die Freiheit der Baugestaltung, 1988.

⁶ Zum Selbstverständnis dieser Disziplin siehe Jaeger, ZSSD 1979, S. 298.

⁷ Siehe Adrian, HbKWP Band 3, S. 363; Klipper, S. 35 ff.

⁸ Sehr skeptisch zur Erreichung gestalterischer Qualität durch Bebauungspläne oder Gestaltungssatzungen Pernice, DSt. 1989, S. 383; weiterhin Ortlieb, S. 16 ff. Kritisch auch schon Baumeister, S. 266: "Concurrenz und Bedürfnis führen sicherer zur Schönheit als amtliche Kontrolle."

⁹ Siehe dazu vor allem die Beiträge in Flagge (Hrsg.), Gestaltung und Satzung: Baufreiheit oder verordnete Baugestaltung, 1982. Vergleiche auch Bächer, S. 29 f. und Baur, S. 95.

¹⁰ Unten B.

¹¹ Unten E II 1 b.

¹² Unten E II 2 a.

¹³ Unten E I 2.

Instituten bewähren, die gelegentlich bei der Diskussion von Grundsatzfragen etwas außerhalb des juristischen Bewußtseins liegen. Es wird sich in einigen Fällen die Notwendigkeit zeigen, neuen oder zumindest von der herrschenden Meinung abweichenden Lösungsansätzen zu folgen, um auch die bei örtlichen Bauvorschriften auftauchenden Probleme angemessen lösen zu können.

Die ausführliche Auseinandersetzung mit grundsätzlichen Problemen zwingt dazu, viele weniger wichtige Aspekte etwas im Hintergrund zu belassen. So kann es bei einer monographischen Untersuchung von örtlichen Bauvorschriften nicht darum gehen, zu möglichst allen von den Befugnisnormen in den Landesbauordnungen aufgeworfenen Fragen Stellung zu nehmen. Dieser Aufgabe nehmen sich die entsprechenden Kommentare in hinreichender Weise an. Auch sollen zwar alle in der Bundesrepublik erlassenen Bauordnungen einigermaßen gleichmäßig Berücksichtigung finden. Eine Ausnahme gilt aber für die Bauordnungen der Stadtstaaten, weil sich dort die schwerpunktmäßig behandelten Fragen der Einschaltung der Gemeinden in den Baurechtvollzug nicht stellen.

Auf eine geschlossene Darstellung der mit dem Thema "Werbeanlagen" verbundenen Probleme wird ebenfalls verzichtet. Die mit diesem Komplex zusammenhängenden Fragen sind allerdings auch im Zusammenhang mit örtlichen Bauvorschriften vielschichtig¹⁴. Ein "Erkenntnistransfer" aus dem Bereich Werbeanlagen auf das Recht allgemeiner baulicher Anlagen ist aber meistens nicht möglich. Dazu sind die dort angebotenen Lösungen angesichts der unterschiedlichen Arten von Werbeanlagen oft zu spezifisch. Soweit aus Stellungnahmen in Literatur und Rechtsprechung jedoch allgemeine Erkenntnisse gezogen werden können, soll dies an den entscheidenden Stellen geschehen.

Umgekehrt sind die Aussagen, die in dieser Untersuchung allgemein meist am Beispiel von Satzungen über Anforderungen an Gebäude getroffen werden, auf Satzungen für Werbeanlagen übertragbar. Zwar taucht im Zusammenhang mit der Frage der Anwendung baurechtlicher Bestimmungen auf Werbeanlagen oft sehr schnell die Frage auf, ob und inwieweit es sich hierbei um bauliche Anlagen handelt¹⁵. Gerade diese Frage spielt aber bei örtlichen Bauvorschriften keine Rolle. Anforderungen an Werbeanlagen

¹⁴ Siehe *Engelmann*, Der baurechtliche Verunstaltungsbegriff bei Anlagen der Außenwerbung, 1986; *Simon*, WiVerw. 1983, S. 194 f., *ders.*, BayBO, Art. 91 Rn. 5 ff., jeweils m. w. N.

¹⁵ Instruktiv dazu *Kersting*, VerwRundschau 1982, S. 84 ff.