

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 620

Das Bebauungsrecht im unbeplanten Innenbereich

Die Entwicklung einer Norm zwischen Gesetzgeber,
Rechtsprechung und Vollzug

Von

Eckart Scharmer



Duncker & Humblot · Berlin

ECKART SCHARMER

Das Bebauungsrecht im unbeplanten Innenbereich

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 620

Das Bauungsrecht im unbeplanten Innenbereich

**Die Entwicklung einer Norm zwischen Gesetzgeber,
Rechtsprechung und Vollzug**

Von

Eckart Scharmer



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Scharmer, Eckart:

Das Bebauungsrecht im unbeplanten Innenbereich :
die Entwicklung einer Norm zwischen Gesetzgeber,
Rechtsprechung und Vollzug / von Eckart Scharmer. –
Berlin : Duncker und Humblot, 1992

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 620)

Zugl.: Hagen, Fernuniv., Diss., 1991

ISBN 3-428-07546-3

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1992 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin 65

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-07546-3

Inhalt

A. Einführung	9
B. Entwicklung der Rechtsnorm, Rechtsinterpretation und Rechtspraxis.....	15
I. Das Bebauungsrecht im nichtbeplanten Innenbereich von der Jahrhundertwende bis 1960	15
1. Die Rechtsentwicklung bis 1945	16
a) Baupolizeirecht in Preußen.....	17
b) Baupolizeirecht in anderen deutschen Staaten	21
c) Fluchtliniengesetzgebung und andere Vorläufer des modernen Bauplanungsrechts in Preußen und im Deutschen Reich.....	23
d) Entwürfe zu einem Städtebaugesetz für Preußen und das Reich.....	26
2. Das Baurecht von 1945 bis zum Bundesbaugesetz.....	28
a) Aufbaugesetze der Länder.....	28
b) Planungsgesetz für Groß-Berlin	30
c) Bauordnungen der Länder zwischen 1945 und 1960.....	31
3. Zusammenfassung.....	33
II. Entstehung und Entwicklung des § 34 BBauG 1960	35
1. Die Materialien zu § 34 BBauG 1960	35
a) Die Entwicklung bis zum Regierungsentwurf	35
b) Die Regelung für den nicht beplanten Innenbereich im Regierungsentwurf und im BBauG 1960.....	37
c) Zusammenfassung	41
2. Rechtsinterpretation und Rechtspraxis bis Mitte der siebziger Jahre	41
a) Die Interpretation des § 34 BBauG durch Literatur und Rechtsprechung....	42
b) Die Anwendung des § 34 BBauG in den Gemeinden in der Phase der Bau-Hochkonjunktur	60
3. Zusammenfassung.....	61
III. Die Novellierung des § 34 in den Jahren 1976 und 1979	64
1. Die Novellierung 1976	64
a) Gründe für die Novellierung des BBauG	64
b) Anstöße aus der Praxis zur Änderung des § 34	65
c) § 34 im Regierungsentwurf	67
d) Die Neufassung im parlamentarischen Verfahren	69

2. Die Änderung der Abgrenzung des Innenbereichs zum Außenbereich durch die "Beschleunigungsnovelle" 1979	74
a) Investitionshemmnisse im Baubereich.....	74
b) Überlegungen zu einem erweiterten Bestandsschutz für Betriebe.....	75
c) Die Problematik historisch entstandener Streubebauung	76
d) Die Kontroverse in der parlamentarischen Beratung	78
3. Zusammenfassung der Ziele und Änderungen der Novellen 1976 und 1979	81
4. Formung der Neufassung durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und Auswirkungen auf die Rechtspraxis	82
a) Reaktionen auf die Novellen in der Literatur	82
b) Die Rechtsprechung zu § 34 BBauG 1976	84
c) Auswirkungen der Novellen 1976 und 1979 in der Rechtspraxis.....	88
5. Zusammenfassung.....	94
IV. § 34 im Baugesetzbuch 1985 und Maßnahmengesetz zum BauGB 1990.....	96
1. Anstöße für die Erarbeitung des Baugesetzbuchs	96
2. Die Neufassung des § 34 im Baugesetzbuch	99
a) Änderungsvorschläge der vom Bundesbauminister eingesetzten Arbeitsgruppe.....	99
b) § 34 im Regierungsentwurf zum BauGB	102
c) Stellungnahmen im weiteren Gesetzgebungsverfahren und Endfassung im Baugesetzbuch	104
3. Erste Erfahrungen der Praxis mit der Neufassung	107
4. Die Änderung des § 34 BauGB auf Zeit durch das Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch im Wohnungsbau-Erleichterungsgesetz	108
5. Zusammenfassung.....	113
C. Gesetzesnovellierung im politischen Prozeß	115
I. Gesetz im Wandel.....	115
II. Gründe für Novellierungen.....	118
1. Gesetzesnovellierung als Ergebnis politischer Anforderungen.....	120
2. Novellierungen aufgrund geänderter wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Rahmenbedingungen.....	125
3. Novellierung als Reaktion auf Vollzugsprobleme und auf die Gestaltung der Norm durch die Rechtsprechung	127
III. Novellierung und "Gesetzesflut"	132

IV. Akteure im Novellierungsprozeß	137
1. Das Kommunikationsnetz der Fachleute	137
2. Gesetzesreferent und "innerer Kreis" der Fachbeamten.....	138
3. Richter des Bundesverwaltungsgerichts	139
4. Verbände.....	140
5. Sachverständige und Wissenschaftler.....	141
6. Abgeordnete.....	145
V. Wirkung der Novellen.....	148
1. Novellierungsziele und -wirkungen	149
2. Innovationsbegrenzende Faktoren bei Novellierungen.....	152
3. Dynamik des politischen Systems und Persistenz des Rechtssystems	154
Literaturverzeichnis	157

A. Einführung

Der Wandel einer Rechtsnorm zwischen Gesetzgeber, Rechtsprechung und Vollzug

Rechtsnormen im Wandel

Auf den ersten Blick erscheint es so, als nehme eine Rechtsform nach dem Durchgang durch den parlamentarischen Prozeß mit ihrer Verkündung und Veröffentlichung feste, unverrückbare Gestalt an. Betrachtet man nur den Wortlaut einer Rechtsnorm, so ist dies natürlich richtig, es sei denn, die Rechtsnorm würde durch Novellierung verändert. Betrachtet man jedoch den rechtlichen Regelungsgehalt einer Norm und zusätzlich ihre Wirkung auf soziale Prozesse, so stellt sich heraus, daß eine Norm nicht nur eine Entstehungsgeschichte, sondern auch eine Verlaufsgeschichte hat. Der Regelungsgehalt im einzelnen und die Wirkung auf die Wirklichkeit nimmt nach dem Inkrafttreten der Norm erst nach und nach Gestalt an und unterliegt deshalb einem ständigen Wandlungsprozeß.

Im Gegensatz zum Wortlaut der Norm wird ihre Gestalt, daß heißt ihr normativer Inhalt, durch den Gesetzgeber häufig nur in Umrissen festgelegt und präzisiert. Die Details der Gestalt der Norm werden häufig erst im Laufe des Normvollzuges im einzelnen sichtbar. Bestimmendes Element dieses Vollzuges ist dabei die Interpretation der Norm durch die Rechtsprechung. Man kann also von einem Prozeß der Konkretisierung und Ausfüllung der Norm im Laufe ihrer Anwendung ausgehen. Im Verlaufe dieses Prozesses werden zwar verschiedene Aspekte des Norminhaltes ausgeleuchtet, auch er mündet jedoch nicht in einen statischen Endzustand. Vielmehr kommt es in der Praxis häufig zu Veränderungen der Vollzugsbedingungen oder zu Richtungsänderungen in der Auslegung durch die höchstrichterliche Rechtsprechung, so daß auch im weiteren Verlauf des Bestehens einer Norm ihre Inhalte einem Wandel unterliegen. Dabei kann es geschehen, daß nicht nur einzelne Details der Norm, sondern sogar wesentliche Elemente ihrer Gestalt modifiziert werden.

Wie im weiteren Verlauf der Untersuchung im einzelnen dargestellt wird, hängt auch die Wirkung einer Norm nicht allein von ihren Inhalten, vom normativen Befehle ab, sondern in wesentlichem Umfang auch von den allgemeinen oder jeweiligen örtlichen Anwendungsbedingungen und von den Interessenlagen und Handlungsweisen ihrer Anwender und Adressaten. Diese Ab-

hängigkeit von Anwendungsbedingungen und Anwendern hat zur Folge, daß die Normwirkungen durch die Veränderung ökonomischer oder gesellschaftlicher Rahmenbedingungen in wesentlichem Umfang beeinflusst werden können. Die folgende Untersuchung wird dabei zeigen, daß die Änderungen der Normwirkungen durch die Rahmenbedingungen im Einzelfall von größerem Gewicht sein können als Effekte förmlicher Gesetzesänderungen.

Es soll deshalb die These aufgestellt werden, daß Inhalt und Wirkung von Normen einem dynamischen Kräftefeld ausgesetzt sind, das durch die sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen beeinflusst und von Handlungen verschiedener Akteure bestimmt wird und das im Ergebnis dazu führt, daß Rechtsnormen in ihrem Normbefehl und in ihrer Wirkung einem ständigen Wandel unterliegen.

§ 34 Bundesbaugesetz als Gegenstand der Untersuchung

Die Entwicklung einer Norm in diesem Kräftefeld wird im folgenden anhand der für das Städtebaurecht zentralen Vorschrift des § 34 Bundesbaugesetz (BBauG) untersucht, der Regelung über die Zulässigkeit von Bauvorhaben im unbeplanten Innenbereich. Das Besondere an dieser Vorschrift ist, daß sie eine Durchbrechung eines Leitgedankens des Bundesbaugesetzes ermöglicht, nämlich des Grundsatzes der Planmäßigkeit. Nach diesem in § 1 BBauG niedergelegten Grundsatz soll die bauliche Nutzung der Grundstücke durch Bauleitplanung vorbereitet und geleitet werden. § 34 BBauG enthält die Ausnahme von diesem Grundprinzip und läßt unter bestimmten Voraussetzungen die Bebauung von Grundstücken in bebauten Ortsteilen auch ohne Bebauungsplan zu.

Nicht nur in der Phase nach Inkrafttreten des BBauG 1960, sondern bis in die heutigen Zeit hat diese Vorschrift für die Genehmigungspraxis in den Gemeinden erhebliche Bedeutung. In zahlreichen Gemeinden sind bis heute Teile des Gemeindegebiets nicht überplant, so daß diese Ausnahmvorschrift in der dortigen Genehmigungspraxis immer noch die Regel bildet.

Auch rechtsdogmatisch ist die Vorschrift von besonderem Interesse: Konstruktion und Auslegung der Vorschrift bestimmen zum einen die Grenze zum Prinzip der Planmäßigkeit: Je weiter die Grenze der Zulässigkeit nach § 34 gezogen wird, desto weniger werden Planverfahren erforderlich. Zum andern konkretisiert die Vorschrift die Sozialbindung des Eigentums, denn sie bestimmt die Grenze der Baufreiheit im nichtbeplanten Innenbereich. Des-

halb kann in § 34 BBauG ebenfalls ein Prüfstein für die sozialstaatlich geprägte Eigentumsordnung des Grundgesetzes gesehen werden.

Ein Weiteres weckt das Interesse an ihrer Entwicklung: Das Regelungsmodell des § 34 BBauG hatte kein Vorbild in den Bauvorschriften, die dem Bundesbaugesetz aus dem Jahre 1960 vorangingen. Regelungstechnisch betrat der Gesetzgeber Neuland, indem nun die Zulässigkeit von Bauvorhaben in Bereichen ohne speziellen Bebauungsplan nicht mehr durch allgemeine gesetzliche Regelungen zu Art und Maß der zulässigen Bebauung bestimmt wurde, sondern durch die Anknüpfung an Art und Maß der Bebauung in der Umgebung. Zudem war das gesetzliche Regelungsprogramm zunächst so offen und ausfüllungsbedürftig, daß ihr Inhalt erst im weiteren Verlauf ihrer Geltung konkretisiert wurde.

Schließlich war die Vorschrift bisher viermal Gegenstand von Gesetzesnovellierungen, die politisch und in der Fachwelt umstritten waren, nämlich 1976, 1979, 1986 und 1990. Die Vorschrift wurde von mehreren Autoren Ende der 70er Jahre als ein Beispiel für ihre Kritik an der "Normenflut", der Überproduktion des Gesetzgebers, genommen. Vor allem die Novellierung aus dem Jahre 1976 stieß auf vielfache Kritik. § 34 BBauG 1960 eignet sich deshalb in besonderem Maße für die Untersuchung der Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte einer Norm.

Fragestellungen

Anhand der Entwicklungsgeschichte des § 34 BBauG kann das Kräftefeld, der die Norm unterliegt und können die Einflußnahmen der Akteure, die Inhalt und Wirkung der Norm mitbestimmen, beobachtet und analysiert werden. Aufschlußreich ist vor allem, das Zusammenwirken der Akteure in der Langzeitperspektive, über mehrere Stufen der Änderung der Rahmenbedingungen und des Gesetzes, zu verfolgen.

Das Kräftefeld der Norm wird im wesentlichen durch drei Pole bestimmt, den Gesetzgeber, der die Norm erstellt und verändert, die Vollzugspraxis, die sie anwendet und die höchstrichterliche Rechtsprechung, die bei der Normkonkretisierung eine gewichtige Rolle spielt. Im folgenden wird zunächst der Einfluß der höchstrichterliche Rechtsprechung auf Ausgestaltung und Veränderung der Norm untersucht. Daß die Funktion der Rechtsprechung häufig über eine nur ausfüllende Interpretation der Norm hinausgeht und den Bereich der Normgestaltung tangiert, ist bekannt. Am Beispiel des § 34 BBauG kann untersucht werden, ob und inwieweit die Rechtsprechung gar in ein