

Einführung

1 Das Bauordnungsrecht nach Ende des Ersten Weltkrieges

Nach dem Ersten Weltkrieg erfolgte unter dem Eindruck der zerstörten Grenzgebiete eine rege Baugesetzgebung. Die Preußische Einheitsbauordnung von 1919 war Muster für die Bauordnungen der Städte in Schleswig-Holstein. 1931 erging die Bauordnung für das platte Land. Auf der Grundlage der Einheitsbauordnung erschienen 1922 die Bau-Polizeiverordnung für die Städte und Flecken des Regierungsbezirks Schleswig und 1930 die Bau-Polizeiverordnung für das platte Land des Regierungsbezirks Schleswig. Das Wohnsiedlungsgesetz vom 22. September 1933 (RGBl. S. 659) enthielt neben bauordnungsrechtlichen auch planungsrechtliche Regelungen. Auf seiner Grundlage und aufgrund der Bauregelungsverordnung vom 15. Februar 1936 (RGBl. S. 104) wiesen die Gemeinden Baugebiete aus. Die Ausweisung der Baugebiete durch Baupolizeiverordnungen erfolgte in Gestalt von Baustufen- und Bauklassenplänen. Die Baugestaltungsverordnung vom 10. November 1936 (RGBl. S. 938) enthielt baugestalterische Anforderungen. Seinerzeit sollte ein „Deutsches Baugesetzbuch“ das gesamte Baurecht einheitlich zusammenführen. Der Zweite Weltkrieg unterbrach diese Entwicklung.

2 Die Neuordnung seit 1945

Aufgrund der starken Zerstörungen durch den Zweiten Weltkrieg regelten bereits kurz nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland und der Bildung der Länder das Aufbaugesetz vom 21. Mai 1949 (GVOBl. Schl.-H. S. 93) und die Landesbauordnung vom 1. August 1950 (GVOBl. Schl.-H. S. 225) das Baurecht in Schleswig-Holstein. Aufgrund der Überlegungen über ein einheitliches Baurecht erstattete das Bundesverfassungsgericht auf Antrag des Bundestages, des Bundesrates und der Bundesregierung das Rechtsgutachten vom 16. Juni 1954 – 1 PBvV 2/52 –, BVerfGE 3, 407.

A · Einführung

In diesem Rechtsgutachten stellte das Bundesverfassungsgericht zur Klärung der Gesetzgebungszuständigkeiten fest, dem Bund stehe aufgrund des Artikel 74 Nr. 18 GG die konkurrierende Gesetzgebung für das Recht der städtebaulichen Planung, der Baulandumlegung, des Bodenverkehrs sowie der Erschließung zu, das „Baupolizeirecht im bisher gebräuchlichen Sinne“ sei Sache der Landesgesetzgebung. Nach dem Gutachten könne der Bund jedoch für Gebäude, die Wohnzwecken dienen, einzelne spezifisch das Wohnungswesen berührende baupolizeiliche Vorschriften erlassen.

Am 21. Januar 1955 schlossen der Bund und die für die Bauaufsicht zuständigen Minister der Länder die „Bad Dürkheimer Vereinbarung“ ab. Dabei verpflichtete sich der Bund, von seiner Gesetzgebungszuständigkeit im Bauordnungsrecht keinen Gebrauch zu machen, wenn die Länder diesen Bereich „im Grundsätzlichen einheitlich“ regelten. Zugleich wurde vereinbart, eine Musterbauordnung auszuarbeiten, die als Grundlage für die Landesbauordnungen der Bundesländer dienen sollte.

Auf Grundlage dieser Vereinbarung schuf die Arbeitsgemeinschaft der für das Bauwesen zuständigen Minister der Länder – ARGEBAU – die Musterbauordnung und entwickelte sie laufend fort. Die Länder erließen auf dieser Grundlage ihre Landesbauordnungen. Damit konnte das Ziel der Vereinbarung, das Bauordnungsrecht im Wesentlichen einheitlich zu regeln, erreicht werden. Dies geschah nicht zuletzt im Interesse der am Bau Beteiligten.

Der Bund machte von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz durch Erlass des Bundesbaugesetzes vom 23. Juni 1960 (BGBl. I S. 341) Gebrauch. Mit Inkrafttreten des Bundesbaugesetzes traten die planungsrechtlichen Bestimmungen der Landesbauordnung 1950 außer Kraft.

Es folgte 1971 das Städtebauförderungsgesetz, das 1976 und 1979 geändert wurde. Das Baugesetzbuch führte das Bundesbaugesetz (allgemeines Städtebaurecht) und das Städtebauförderungsgesetz (besonderes Städtebaurecht) zusammen (Baugesetzbuch i. d. F. der Bekanntmachung vom 8. Dezember 1986 – BGBl. I S. 2253 –). Es ist die erste Gesamtkodifikation des deutschen Städtebaurechts. Das Baugesetzbuch wurde laufend fortgeschrieben. Bis zum 31. Januar 2023 galt das Baugesetzbuch (BauGB) i. d. F. der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I

S. 3634), geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 26. April 2022 (BGBl. I S. 674). Am 1. Februar 2023 ist das Gesetz zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land vom 20. Juli 2022 (BGBl. I S. 1353) in Kraft getreten, dessen Artikel 2 (a. a. O., S. 1358) das BauGB geändert hat.

Neben dem Baugesetzbuch ist die Baunutzungsverordnung von Bedeutung. Sie enthält Vorschriften über Art und Maß der baulichen Nutzung, die Bauweise und überbaubare Grundstücksflächen. In Anpassung an wechselnde Anforderungen an die städtebauliche Ordnung und Entwicklung der Städte und Gemeinden ist die Baunutzungsverordnung seit Inkrafttreten 1962 mehrfach geändert worden. Mittlerweile gibt es die Baunutzungsverordnung in den Fassungen BauNVO 1962, 1968, 1977, 1986, 1990, 2013, 2017, 2021 und 2023). Derzeit gilt die Baunutzungsverordnung i. d. F. der Bekanntmachung vom 21. November 2017 (BGBl. I S. 3786), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 3. Juli 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 176).

3 Schleswig-Holsteinische Landesbauordnung

3.1 Entwicklung bis 1994

Die am 1. Juli 1968 in Kraft getretene Landesbauordnung für das Land Schleswig-Holstein (LBO) vom 9. Februar 1967 (GVOBl. Schl.-H. S. 51) ersetzte die Landesbauordnung vom 1. August 1950 und ordnete als erste Landesbauordnung auf Grundlage der Musterbauordnung das Bauordnungsrecht in Schleswig-Holstein grundlegend neu. Das Bauordnungsrecht dient entsprechend seiner herkömmlichen Funktion überwiegend der Gefahrenabwehr. Von großer und stetig zunehmender Bedeutung sind daneben Anforderungen sozialpolitischer Art, die Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Behinderung und im weitesten Sinne der Klima- und Umweltschutz. Außerdem dient die Landesbauordnung der Verhütung von Verunstaltungen und der Baugehaltung. Das Bauordnungsrecht wurde stetig fortentwickelt.

Weitere größere Gesetzesfassungen waren die Landesbauordnung i. d. F. vom 20. Juni 1975 (GVOBl. Schl.-H. S. 142), das Gesetz zur Änderung der Landesbauordnung vom 28. März 1979 (GVOBl. Schl.-H. S. 260) und die Landesbauordnung vom 24. Februar 1983 (GVOBl. Schl.-H.

A · Einführung

S. 86). Bis zum Inkrafttreten der Landesbauordnung vom 24. Februar 1983 sind die Gesetzesregelungen durch Anforderungen der Baudurchführungsverordnung vom 25. April 1968 (GVOBl. Schl.-H. S. 105) sowie danach der Baudurchführungsverordnung vom 11. August 1975 (GVOBl. Schl.-H. S. 225, ber. S. 262) ergänzt worden. Nach diesem Zeitpunkt sind die entsprechenden Rechtsvorschriften der Baudurchführungsverordnung Gegenstand der Landesbauordnung geworden. Die wesentlichen Entwicklungen des Bauordnungsrechts danach ergeben sich aus den nachfolgenden Ausführungen.

3.2 Landesbauordnung 1994

Die Landesbauordnung i. d. F. vom 11. Juli 1994 (GVOBl. Schl.-H. S. 321) setzte die EG-Bauproduktenrichtlinie zur Verwirklichung des EG-Binnenmarktes auch für Bauprodukte um und hat die bauaufsichtlichen Verfahren durch Einführung einer Baufreistellung und eines vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens vereinfacht und beschleunigt.

3.3 Landesbauordnung 2000

Der mit der Landesbauordnung 1994 eingeschlagene Weg, der Vereinfachung der bauaufsichtlichen Verfahren mit den teilweisen oder vollständigen Prüfverzichten und der Klarstellung der Verantwortung der Bauherrinnen und Bauherren sowie der am Bau Beteiligten, wurde durch die Landesbauordnung i. d. F. der Bekanntmachung vom 10. Januar 2000 (GVOBl. Schl.-H. S. 47, ber. S. 213) fortentwickelt. Staatliche Stellen wurden weiter entlastet und die Verfahren beschleunigt. Dabei hatten die Entwurfsverfasserinnen und Entwurfsverfasser die Aufgabe, mit Hilfe der Architekten- und Ingenieurkammer die in der Landesbauordnung klargestellte Verantwortung durch entsprechende Aus- und Fortbildung zu bewältigen.

In das vereinfachte Baugenehmigungsverfahren fielen alle baulichen Anlagen im gesamten Gebiet der Gemeinde mit Ausnahme der Sonderbauten. Im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren wurden im Wesentlichen nur die planungsrechtlichen Regelungen sowie Vorschriften von besonderer nachbarrechtlicher oder sozialpolitischer Bedeutung geprüft. Bei Gebäuden mittlerer Größe sowie bei anderen sicherheitstechnisch besonders bedeutsamen baulichen Anlagen sind in die Prüfung zusätzlich die Regelungen des Brandschutzes sowie die bautechnischen Nachweise eingestellt worden.

Das Baufreistellungsverfahren ist im erweiterten Umfange beibehalten worden. Die Bauherrinnen oder Bauherren sowie die Entwurfsverfasserinnen oder Entwurfsverfasser mussten auch bei Vorliegen der sachlichen Voraussetzungen das Baufreistellungsverfahren nicht mehr zwingend betreiben. Sie konnten gleichwohl das vereinfachte Baugenehmigungsverfahren wählen.

3.4 Landesbauordnung 2009

Die Baugenehmigung blieb bei der Landesbauordnung vom 22. Januar 2009 (GVOBl. Schl.-H. S. 6) Schlusspunkt des Verfahrens. Das Baugenehmigungsverfahren bewältigte die häufig gegebenen Problemlagen einschließlich der des Bauens im Außenbereich und des Nachbarschutzes. Größtmögliche Bündelung bauaufsichtlicher Aufgaben und einheitliche Ansprechpartner blieben für die Bauherrinnen und Bauherren sowie im öffentlichen Interesse von herausragender Bedeutung.

Die Struktur der bauaufsichtlichen Verfahren war weiter vereinfacht worden. Das vereinfachte Baugenehmigungsverfahren blieb Regelverfahren, in das praktisch alle baulichen Anlagen im gesamten Gebiet der Gemeinde mit Ausnahme der Sonderbauten fielen. Im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren wurde Bauordnungsrecht nicht mehr geprüft. Das bisherige Baufreistellungsverfahren war zu einem Genehmigungsverfahren fortentwickelt worden, in dem die Gemeinde eine besondere Rechtsstellung erhielt und in das deutlich mehr Vorhaben als bisher fielen. So sah die Genehmigungsverfahren eine Art vorrangige Einschaltung der Gemeinde vor. Die Gemeinde konnte im Interesse insbesondere des Schutzes ihrer Planungshoheit das Bauvorhaben in ein vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren „überleiten“. Eine Fortentwicklung der Fristenregelungen diente einer weitergehenden Beschleunigung der Verfahren. Das Baugenehmigungsverfahren erfasste bei Fertigung der Bauvorlagen durch umfassend bauvorlageberechtigte Entwurfsverfasserinnen oder Entwurfsverfasser wie bisher nur Sonderbauten.

Die neue Gliederung der Gebäude in Gebäudeklassen ergab sich aus dem neuen Brandschutzkonzept der Musterbauordnung 2002, das von der Arbeitsgemeinschaft der für das Bauwesen zuständigen Minister der Länder – ARGEBAU – unter Einbeziehung eines Forschungsvorhabens zum Brandverhalten mehrgeschossiger Gebäude in Holzbauweise erar-

A · Einführung

beitet worden war. Es ermöglichte eine bundeseinheitliche Anwendung. Die Einteilung der Gebäudeklassen fand sich bei der unterschiedlichen Behandlung in den verschiedenen bauaufsichtlichen Verfahren wieder und war insofern auch verfahrensrechtlich beachtlich.

Prüfung und Überwachung bautechnischer Anforderungen waren – weil die bautechnischen Risiko- und Gefährdungspotentiale nicht verfahrens-, sondern vorhabenabhängig sind – eigenständig geregelt worden, wobei je nach Schwierigkeitsgrad und Gefahrenpotential zwischen den Bauvorhaben differenziert wurde. Sonderbauten wurden grundsätzlich weiterhin umfassend geprüft.

Die Verantwortung der am Bau Beteiligten wird weitergehend klargestellt. Im Rahmen der bautechnischen Nachweise erhielten Prüfingenieurinnen und Prüfingenieure für Standsicherheit und die Prüfsachverständigen für Brandschutz eindeutige Verantwortungsbereiche, in denen diese je nach Aufgabenbereich abschließend bautechnische Nachweise und den Brandschutz verantworteten oder ggf. prüften, ohne dass es einer gesonderten Überprüfung durch die Bauaufsichtsbehörden bedurfte.

3.5 Landesbauordnung 2016

Die Landesbauordnung vom 22. Januar 2009 (GVOBl. Schl.-H. S. 6), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 14. Juni 2016 (GVOBl. Schl.-H. S. 369), orientierte sich ebenfalls an der Musterbauordnung mit ihren materiell- und verfahrensrechtlichen Erleichterungen. Die Rahmenbedingungen für Maßnahmen des Klimaschutzes und zur Nutzung erneuerbarer Energien sind erweitert worden. Weitergehende Erleichterungen ergaben sich bei den Abstandsflächenregelungen, Verfahrensfreistellungen sind für Anlagen zur Energieeinsparung bzw. zur Förderung der Nutzung erneuerbarer Energien eingeführt worden.

Die konkreten Anforderungen an das barrierefreie Bauen ergaben sich nunmehr unmittelbar aus der als Technische Baubestimmung eingeführten Norm DIN 18040; die Anforderungen an die Barrierefreiheit wurden weiterentwickelt.

Die Gemeinden konnten nunmehr durch Satzung örtliche Bauvorschriften über abweichende Abstandsflächentiefen erlassen. Die Gemeinden haben die Möglichkeit, bauplanungs- und bauordnungsrechtliche An-

forderungen in Bezug auf die Bebauungsdichte zu harmonisieren. Die Möglichkeiten, auf spezielle verkehrsbezogene Bedingungen im Gemeindegebiet reagieren zu können, wurden durch eine Satzungsbefugnis über die Anzahl und Beschaffenheit der KFZ-Stellplätze sowie der Abstellanlagen für Fahrräder erweitert.

Aufgrund des Inkrafttretens der EU-Bauproduktenverordnung (ABl. L 88 S. 5) am 1. Juli 2013 sind die bauproduktenrechtlichen Regelungen angepasst worden.

Analog zur Beauftragung der Prüffingenieurinnen und Prüffingenieure für Standsicherheit mit der Prüfung des Standsicherheitsnachweises wurde die öffentlich-rechtliche Beauftragung der Prüfsachverständigen für Brandschutz – seither Prüffingenieurinnen und Prüffingenieure für Brandschutz – für die Prüfung des Brandschutznachweises durch die Bauaufsichtsbehörde eingeführt. Sie gewährleistet die erforderliche Sorgfalt bei der Prüfung und den erforderlichen Informationsaustausch zwischen der Bauaufsichtsbehörde und der Prüffingenieurin oder dem Prüffingenieur für Brandschutz, z. B. im Hinblick auf Abweichungen und Änderungen.

3.6 Landesbauordnungen 2018 und 2019

Mit Gesetz zur Änderung der Landesbauordnung vom 29. November 2018 (GVOBl. Schl.-H. S. 770) wurde die Seveso-III Richtlinie 2012/18/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2012 zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen (ABl. L 197 S. 1) umgesetzt und für nach der Richtlinie schutzbedürftige Bebauung ein Genehmigungsverfahren vorgeschrieben. Ein Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung ist vor der Genehmigung einer schutzbedürftigen Bebauung durchzuführen.

Mit Gesetz zur Änderung der Landesbauordnung vom 1. Oktober 2019 (GVOBl. Schl.-H. S. 398) wurden die gesetzlichen Regelungen an das EU-Bauproduktenrecht angepasst, das bauaufsichtliche Verfahren der Genehmigungsfreistellung um die Gebäudeklassen 4 und 5 erweitert und u. a. Erleichterungen bei der Aufstockung von Gebäuden und dem Dachgeschossausbau zur Schaffung von Wohnraum durch Ausnahmen bei der Einhaltung der Abstandsflächen und der Pflicht zur Nachrüstung von Aufzügen eingeführt.

A · Einführung

3.7 Landesbauordnung 2022

Zum Harmonisierungsgesetz vom 6. Dezember 2021 sind **folgende Schwerpunkte** zu nennen:

- Die **Voraussetzungen** für die Erteilung einer **Baugenehmigung** sind unverändert in den § 72 Absatz 1 übernommen worden. Die Pflicht der Bauaufsichtsbehörde zur **Verfahrenskonzentration** ist jetzt im § 72 Absatz 4a verankert (Einzelheiten zu den wortgleichen §§ 67 Absatz 5 und 73 Absatz 1 LBO 2016 siehe OVG Schleswig, Beschl. vom 25. März 2022 – 1 MB 1/22 –, juris Rn. 16 m. w. N.).
- Das **vereinfachte Baugenehmigungsverfahren** ist Regelverfahren geblieben. Abweichend von der vorherigen Regelung enthält § **63 Absatz 1** einen Positivkatalog der von der Bauaufsichtsbehörde zu prüfenden Vorschriften. Dazu gehören nur die bauplanungsrechtlichen Zulässigkeitsvorschriften nach den §§ 29 bis 38 BauGB, beantragte Abweichungen und andere öffentlich-rechtliche Anforderungen, soweit wegen der Baugenehmigung eine Entscheidung nach anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften entfällt oder ersetzt wird, wie etwa bei einem baugenehmigungspflichtigen Vorhaben nach § 145 Absatz 1 Satz 2 BauGB in einem förmlich festgelegten Sanierungsgebiet (sog. aufgedrängtes Fachrecht).
- Das bauaufsichtliche Prüfprogramm für das **umfassende** (ordentliche) **Baugenehmigungsverfahren** ist – ebenfalls als Positivkatalog – im § **64** enthalten. Es gilt für die im § 2 Absatz 4 abschließend aufgelisteten **Sonderbauten** und für **Vorhaben** im Sinne des § **65 Absatz 3 und 4**, die von eingeschränkt bauvorlageberechtigte Personen oder Unternehmen entworfen worden sind. Geprüft werden in diesem Verfahren die bauplanungsrechtlichen Zulässigkeitsvorschriften nach den §§ 29 bis 38 BauGB, Anforderungen nach der Landesbauordnung und der auf ihrer Grundlage erlassenen Vorschriften sowie andere öffentlich-rechtliche Anforderungen, soweit wegen der Baugenehmigung eine Entscheidung nach anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften entfällt oder ersetzt wird.
- Die **Genehmigungsfreistellung** entspricht dem Modul A der Musterbauordnung mit dem größten Anwendungsbereich für dieses Verfahren. Vom Genehmigungsfreistellungsverfahren ausgenommen sind lediglich Sonderbauten sowie die Schaffung von dem Wohnen dienende Nutzungseinheiten mit einer Größe von insge-

samt mehr als 5.000 m² Brutto-Grundfläche und öffentlich zugänglichen Anlagen mit mehr als 100 Besucherinnen und Besuchern in der Nähe gefahrenträchtiger Anlagen nach § 3 Absatz 5a BImSchG. Für an sich genehmigungsfreigestellte Anlagen besteht nach wie vor die Möglichkeit, ein vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren durchführen zu lassen.

- Die Regelung über die **verfahrensfreien Bauvorhaben und über die Beseitigung von Anlagen** entsprach in Struktur und den meisten Tatbeständen bereits bisher weitgehend der Musterbauordnung. Da der Umfang der Verfahrensfreiheit Gegenstand zahlreicher Abstimmungen in Schleswig-Holstein war und dabei mitunter bewusst von den Regelungsvorschlägen der Musterbauordnung abgewichen worden war, wurde durch den Gesetzgeber (zumindest vorerst) auf eine vollständige Angleichung an die Musterbauordnung verzichtet.
- Bei verfahrensfreien Bauvorhaben treffen die Gemeinden die Entscheidungen über Abweichungen von örtlichen Bauvorschriften und über Ausnahmen und Befreiungen vom Bauplanungsrecht. Damit wird die kommunale Planungshoheit gestärkt.
- Dem **Brandschutzkonzept** der Musterbauordnung folgend werden Gebäude weiterhin in **Gebäudeklassen** eingeteilt. Diese Einteilung findet sich in den verschiedenen bauaufsichtlichen Verfahren wieder und ist hinsichtlich der Behandlung der bautechnischen Nachweise nach § 66 LBO beachtlich. Die **Prüfung** und **Überwachung bautechnischer Anforderungen** bleibt weiterhin **eigenständig** geregelt, wobei je nach Schwierigkeitsgrad und Gefahrenpotential zwischen den Bauvorhaben differenziert wird.
- Die **Regelungen** über das **barrierefreie Bauen** sind – von den allgemeinen Anforderungen abgesehen – weitestgehend an einem Ort **zusammengefasst** belassen. Fallbezogen sind die als Technische Baubestimmungen eingeführten Normen über das barrierefreie Bauen zu beachten.
- Mit Artikel 2 des Gesetzes wurden in die Bauvorlagenverordnung erforderliche Angaben zur Umsetzung der Barrierefreiheit eingefügt. Der ehemalige § 16 BauVorlVO 2019 über Aufbewahrungspflicht von Bauvorlagen wurde in der Verordnung gestrichen.

A · Einführung

3.8 Landesbauordnung 2024

Durch Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung der Landesbauordnung und des Brandschutzgesetzes vom 20. März 2024 (GVOBl. Schl.-H. S. 445) wurde die Landesbauordnung mit Wirkung vom 5. Juli 2024 erneut aktualisiert, insbesondere um den **Ausbau erneuerbarer Energien zu erleichtern**, die **Baukosten zu senken** und den **Mobilfunkausbau zu beschleunigen**.

Aufgrund des § 326 Absatz 2 Landesverwaltungsgesetz wurde der Wortlaut der Landesbauordnung vom 6. Dezember 2021 (GVOBl. Schl.-H. S. 1422) in der geltenden Fassung bekannt gemacht. Die Fassung der Bekanntmachung vom 5. Juli 2024 (GVOBl. Schl.-H. S. 504) berücksichtigt den am 5. Juli 2024 in Kraft getretenen Artikel 1 des Gesetzes vom 20. März 2024.