

1. Teil: Grundlagen

I. Begriffe, Bedeutung und Entwicklung

1. Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht in der Rechtsordnung

Das **öffentliche Baurecht** umfasst die von Bund, Ländern und Kommunen erlassenen Rechtsvorschriften, die die Zulässigkeit und Grenzen, die Ordnung und die Förderung der Nutzung des Bodens, insbesondere durch Errichtung baulicher Anlagen, deren bestimmungsgemäße Nutzung, wesentliche Veränderung und Beseitigung betreffen. **1**

Als **Raumordnungsrecht** werden die Rechtsvorschriften bezeichnet, die staatliche Träger dazu ermächtigen, den Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume durch zusammenfassende übergeordnete Raumordnungspläne und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen auch zur Förderung des territorialen Zusammenhalts in der EU zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern. **2**

Innerhalb des öffentlichen Baurechts sind das **Städtebaurecht** und das **Bauordnungsrecht** zu unterscheiden. Das Städtebaurecht wird traditionell auch als Bauplanungsrecht bezeichnet. Es legt die Raumnutzung innerhalb einer Gemeinde und zwar regelmäßig durch diese fest. Es ist flächenbezogen und **Bundesrecht**. **3**

Als Recht der Bauleitplanung (§§ 1–13a BauGB) und deren Sicherung (§§ 14 – 28 BauGB) bestimmt es, welche Grundstücke bebaubar und welche Art, z.B. Wohnen, Gewerbe sowie welches Maß der Nutzung, z.B. Geschosshöhe, Geschossfläche (§§ 1–21a BauNVO) zulässig sind.

Als Recht der Bodenordnung dient es der Vorbereitung und Durchführung der durch die Bauleitplanung aufgestellten städtebaulichen Ziele, z.B. durch die Umlegung von Grundstücken (§§ 45–84 BauGB) oder die Erschließung von Grundstücken (§§ 123–135 BauGB). Die §§ 29–33 BauGB regeln die Zulässigkeit baulicher Vorhaben. Das besondere Städtebaurecht (§§ 136–191 BauGB) ermöglicht vor allem sozial gestaltende Interventionen wie Sanierungsmaßnahmen, Entwicklungsmaßnahmen, Stadtumbau, Maßnahmen der sozialen Stadt, den Erlass von Erhaltungssatzungen und städtebaulichen Geboten. Unter den Überleitungs- und Schlussvorschriften des BauGB befinden sich Sonderregelungen, unter anderem für Flüchtlingsunterkünfte (§ 246), beschleunigtes Bauen (§ 246a), effiziente Energiegewinnung (§ 248) und Windenergie (§ 249) sowie eine befristete wohnungspolitische Genehmigung von Wohnungsumwandlungen (§ 52).

Das **Bauordnungsrecht** bestimmt die ordnungsrechtlichen Anforderungen an ein konkretes Bauwerk (bauliche Anlage). Es ist objektbezogen und **Landesrecht**. Das Bauordnungsrecht dient **materiell** **4**

- der Gefahrenabwehr (früheres Baupolizeirecht), z. B. Statik,
 - der Verhütung von Verunstaltungen (Baugestaltungsrecht),
 - wohlfahrts- und sozialpflegerischen Belangen, z. B. Spielplatz- und Grünanlagenbaupflicht,
 - der Sicherung ökologischer Standards
- und regelt

- als **formelles** Bauordnungsrecht das bauaufsichtliche Verfahren.

Durch die bauaufsichtsrechtliche Vorschrift über die Baugenehmigung (z.B. § 74 nwbauO) werden Bauplanungsrecht und Bauordnungsrecht miteinander verzahnt.

Bei der Falllösung ist zunächst zu prüfen, ob ein Vorhaben den Anforderungen des Bauplanungsrechts entspricht, ob also ein Grundstück überhaupt bebaut werden darf und ob die beabsichtigten Nutzungen nach Art und Maß zulässig sind. Danach ist zu prüfen, ob das Vorhaben allen bauordnungsrechtlichen Anforderungen genügt.

- 5 Raumordnungsrecht und öffentliches Baurecht gestalten die Umwelt und damit die Lebensverhältnisse aller Bürger. Sie haben die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen (Art. 20a GG). Sie bestimmen die Wohn-, Arbeits- und Erholungsbedingungen eines jeden Bürgers und setzen wesentliche Daten für die wirtschaftliche Entwicklung. Durch den Erlass bau- und raumordnungsrechtlicher Vorschriften verwirklicht der Gesetzgeber zugleich die sozialstaatliche Verpflichtung (Art. 20 I GG), sich um einen gerechten Ausgleich der widerstreitenden öffentlichen und privaten Interessen und um die Herstellung menschenwürdiger Lebensverhältnisse für alle zu bemühen. In einer mobilen Gesellschaft, deren Mitglieder zunehmend in Ballungsgebieten wohnen und alle auf eine funktionsfähige Infrastruktur und die Befriedigung ihrer Bedürfnisse durch Land- und Forstwirtschaft, Handel, Gewerbe und Industrie angewiesen sind, zählen Raumordnungs- und Baurecht zu den unverzichtbaren Instrumenten ordnender und entwickelnder, gemeinwohlorientierter Vorsorge, wie sie die als politisch strategisches Leitdokument von der informellen Konferenz der Minister für Stadtentwicklung verabschiedete Neue Leipzig Charta – das neue Leitbild für die Stadtentwicklung in Europa¹ – einfordert.

Die Bauleitplanung ist eine der wichtigsten Erscheinungsformen der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 II GG). Sie bestimmt Inhalt und Schranken des Grundeigentums (Art. 14 I 2 GG) und schafft öffentlichen Raum zur Ausübung grundrechtlicher Freiheitsrechte.² Insbesondere durch das Städtebaurecht sind ökonomische Entwicklung und ökologische Anforderungen zu steuern. Die Dynamik des gesellschaftlichen Geschehens führt dazu, dass die Bundes- und Landesgesetzgeber das öffentliche Baurecht häufig verändern. Die EU, die auf einen Binnenmarkt und ein hohes Maß an Umweltschutz und territorialem Zusammenhalt ausgerichtet ist (Art. 3 III 1, 3 EUV), wirkt auch ohne ausdrückliche Gesetzgebungskompetenz auf das öffentliche Baurecht ein, insbesondere durch die Pflicht zur Umsetzung umwelt- oder wirtschaftsrechtlicher Richtlinien und Verordnungen (direkt anzuwendenden) wie der VO (EU 2024/3110) zu Bauprodukten.³

- 6 Die enge Verknüpfung von öffentlichem Baurecht und Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrecht zeigt sich augenfällig darin, dass bestimmte immissionsschutzrechtliche Genehmigungen, z. B. §§ 4, 8, 15 BImSchG, und spezialgesetzliche Planfeststellungsbeschlüsse, z. B. § 9b AtomG, die Baugenehmigung einschließen. Ein Kraftwerk ist zudem wie andere Einrichtungen der Energieversorgung (Hochspannungsleitung, Pipeline) Gegenstand eines vorgeschalteten landesplanerischen Raumordnungsverfahrens, z. B. Art. 23 bayLPlG. Die bauplanungsrechtlichen Vorschriften zum Verfahren der Bauleitplanung werden hinsichtlich der Kompetenzverteilung innerhalb der Gemeinde durch kommunalverfassungsrechtliche Regelungen ergänzt. Die im Zuge der Klimaschutzgesetzgebung erlassene Verordnung (EU 2021/1119) (Europäisches Klimagesetz) und die Klimaschutzgesetze des Bundes und der Länder,⁴ das für den Gebäudebestand besonders wichtige Gebäudeenergiegesetz, das verbindlich die zulässigen Treibhausgasemissionen bis 2045 vorschreibt sowie das die Elektromobilität betreffende Elektromobilitätsinfrastrukturgesetz des Bundes⁵ stellen zusätzlich zu denen des materiellen Bauordnungsrechts Anforderungen an Gebäude und Grundstücke.
- 7 Die umwelt- und gewerberechtlichen Gesetze, z. B. BImSchG, BNatSchG, GEG, GastG und die überaus zahlreichen untergesetzlichen Rechtsvorschriften und technischen Nor-

1 Dazu Battis, DVBl. 2022, 193.

2 Dazu Siehr, Das Recht am öffentlichen Raum, 2013.

3 Dazu Schröder/Kümmel, NVwZ 2025, 905.

4 Dazu Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, 2022; Frenz, Grundzüge des Klimaschutzrechts, 3. Aufl. 2023; E. F. Mitschang, Klimaschutz der Bauleitplanung, 2025; Quetisch, UPR 2025, 451.

5 Dazu Boesche/Fest/Mayer (Hrsg.) Elektromobilitätsrecht, 2025.

men (CEN (Europäisches Komitee für Normierung), DIN-Normen, VDI-Richtlinien), die bei der Planung und Ausführung von baulichen Anlagen zu beachten sind, werden als **Baunebenrecht**⁶ bezeichnet, was angesichts ihrer Fülle und ihrer Bedeutung durchaus missverständlich ist. Öffentliches Baurecht und das Baunebenrecht sind häufig Objekt von Deregulierungs- und Beschleunigungsinitiativen. Die Wohnungsnot in Ballungsgebieten hat außer der Verschärfung des sozialen Mietrechts⁷ zur Renaissance der staatlichen Förderung des (sozialen) Wohnungsbaus geführt.

Vom öffentlichen Baurecht ist zu unterscheiden das **private Bau- und Bodenrecht**.⁸ Es besteht hauptsächlich aus Vorschriften des BGB (insbesondere Sachen- aber auch Schuldrecht einschließlich besonderer bauvertraglicher Regelungen) und den Nachbarschutzgesetzen der Länder (Art. 124 EGBGB), die z. B. vom Öffentlichen Recht unabhängige Fenster-, Licht-, Trauf-, Hammerschlag- und Leiterrechte gewähren. Auf der Grundlage der Privatautonomie regelt das private Baurecht allein den Interessenausgleich zwischen Privaten. Hoheitliche Rechte oder Pflichten werden dadurch nicht begründet. So ergeht die Baugenehmigung „unbeschadet der Rechte Dritter“, also Privater. Nach herrschender Meinung sind auch die unionsrechtlich lange umstrittenen Einheimischenverträge (§ 11 Abs. 1 Nr. 2 BauGB) privatrechtlicher Natur.⁹ **8**

Ein weiteres Beispiel für die partielle Austauschbarkeit von öffentlichem und privatem Recht ist das Vergaberecht. Ursprünglich wurden die Vergabe von Bauvorhaben der öffentlichen Hand und die diesbezügliche Haftung für Baumängel in den Verdingungsordnungen für Bauleistungen (VOB) allein in der Form allgemeiner Geschäftsbedingungen privatrechtlich geregelt. Ein Bündel von Richtlinien der EU, die inzwischen überarbeitet und zusammengefasst worden sind,¹⁰ hatten das Ziel, die nationalen Vergabemärkte zu öffnen und den unterlegenen Bietern Rechtsschutz zu gewähren. Nach einer umstrittenen haushaltsrechtlichen Lösung (§§ 53a–c HaushaltsgrundsätzeG) sind die unionsrechtlichen Vorgaben durch kartellrechtliche Regelungen in einem eigenen Teil des GWB (§§ 97–129) umgesetzt worden.¹¹ Daneben gelten aber weiterhin die VOB/B als allgemeine Vertragsbedingungen für die Ausführung von Bauleistungen. Sie werden vertraglich vereinbart und unterliegen so der Kontrolle des AGB-Rechts. **9**

Die durch die Rechtsprechung des OLG Düsseldorf¹² ausgelösten Störungen kooperativer Formen des Städtebaurechts hat der EuGH¹³ beseitigt.

Privat- wie öffentlich-rechtlichen Normen ist gemeinsam, dass durch sie der Gesetzgeber gemäß der Regelungsdirektive des Art. 14 I 2 GG „auf der Ebene des objektiven Rechts diejenigen Rechtssätze“ schafft, „die die Rechtsstellung des Eigentümers begründen und ausformen“. ¹⁴ Während der Gesetzgeber im Privatrecht die für den Rechtsverkehr und die Rechtsbeziehungen der Bürger untereinander maßgeblichen Vorschriften schafft, z. B. für die Übertragung oder Belastung des Eigentums, trägt er nach Ansicht des BVerfG den Belangen der Allgemeinheit meist in öffentlich-rechtlichen Vorschriften Rechnung. Das schließt nicht aus, dass es, wie z. B. beim Nachbarschutz, zu nicht befriedigend gelösten Überschneidungen zwischen privatem und öffentlichem Rechtsschutz kommt. **10**

6 Dazu Schmidt-Eichstaedt/Löhr, DÖV 2004, 282 sowie Schulte, DVBl. 2004, 925.

7 BVerfG NJW 2021, 1377-Mietendeckel; s.a. Weber JZ 2021, 1138; Lange, DV 2025, 311; Daub, dms 1/2025, 207.

8 Dazu Kniffka/Koeble u. a., Compendium des Baurechts, 6. Aufl. 2025.

9 Reidt, in: BKL, § 11 Rn. 51.

10 Otting/Neun, EuZW 2021, 741.

11 Dazu Reidt/Stickler/Glahs, Vergaberecht, 5. Aufl. 2025.

12 NZBau 2007, 530 – Ahlhorn.

13 NJW 2010, 2189; NVwZ 2017, 373.

14 BVerfGE 58, 300/330.

2. Entwicklungslinien des öffentlichen Baurechts

- 11 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 Bürgerschaft getragene, durch Bodenzins, Baupflicht und ausgebautes Enteignungsrecht geprägte mittelalterliche Baurecht noch die fürstliche Städtebaupolitik des Absolutismus (Fächerstadt Karlsruhe, Quadrat Mannheim) wirken nachhaltig im modernen Städtebaurecht fort.
- 12 Deutliche Spuren hat das von liberalem Gedankengut beherrschte Baurecht des 19. Jahrhunderts hinterlassen. 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 zu 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) restriktiv im Sinne der **Gefahrenabwehr** (Feuer- und Seuchenschutz) bzw. der Verunstaltungsabwehr ausgelegt. In besonderem Maße galt das für die polizeiliche Generalklausel (§ 10 II 17 ALR). Nur auf §§ 66 I 8, 67 I 8 ALR gestützt und damit baupolizeirechtlicher Natur waren auch die sog. 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 Verstärkungsprozesses 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 (§§ 127–135 BauGB) und durch Einschränkung der Entschädigungspflicht bei Fluchtlinienplanungen (etwa für Grünflächen). Zugleich wurde der Gemeindevorstand ermächtigt, im Einvernehmen mit der Gemeinde und mit Zustimmung der Ortspolizeibehörde die Fluchtlinien und damit ein wesentliches Datum der weiteren Entwicklung der Gemeinde zu setzen. Die übrigen Festsetzungen, die die hinter den Fluchtlinien liegenden Flächen betrafen, verblieben in der Kompetenz der Polizeibehörde.
- 13 Das **Kreuzbergurteil** des preußischen OVG von 1882¹⁵ kulminierte die liberal-rechtsstaatliche Konzeption. 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 Polizeibehörde gem. § 10 II 17 ALR nur zur Gefahrenabwehr, nicht aber zur Wahrung ästhetischer oder wohlfahrtspflegerischer Belange befugt sei. Dieser baurechtlichen Variante des liberal-rechtsstaatlichen Postulats entsprach 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 Konzeptes freilich nicht. Mit Hilfe von Spezialgesetzen, wie die preußischen Gesetze gegen die Verunstaltung hervorragender Gegenden (1902), gegen die Verunstal-

15 ProVGE 9, 353 = DVBl. 1985, 219; Durner, in: Steinbach (Hrsg.), Verwaltungsrechtsprechung, 2017, Nr. 62.

tung 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 Ländern¹⁶ mit Ausnahme von Sachsen, dessen allgemeines Baugesetz von 1900 Vorbild für die spätere Entwicklung wurde (Planungs-, Umlage-, Erschließungsrecht, Baulast)¹⁷, war das Baurecht im Wesentlichen auf Fluchtlinienregelung und polizeirechtliche Gefahrenabwehr beschränkt, mit der Folge, dass große Teile der Bevölkerung in Mietskasernen mit engen Hinterhöfen 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 des 1. Weltkriegs setzte die Gesetzgebung zur öffentlich-rechtlichen Wohnungswirtschaft und zum sozialen Mietrecht des BGB ein.¹⁸ Die Gesetzgebung der **Weimarer Republik** beschränkte sich im Wesentlichen auf die Behebung von Kriegsfolgen, z. B. die Verordnung zur Behebung der dringendsten Wohnungsnot (1919). Hinzu kamen sozialpolitisch motivierte flankierende Maßnahmen zur Arbeitsplatzbeschaffungs- und Personalabbaupolitik, wie Gesetze und Verordnungen zur vereinfachten Landbeschaffung für landwirtschaftliche Siedlungen, Reichsheimstätten, Beamtsiedlungen, Kleinsiedlungen für Arbeitslose, Schrebergärten. Genossenschaftliche und kommunale Wohnungsbaugesellschaften waren vielfach Vorreiter einer gesunde Wohnverhältnisse anstrebenden vorwiegend kommunalen oder genossenschaftlichen Baupolitik, die eine aufgelockerte Bauweise durch moderne Bauten (Bauhaus) verwirklichte. Ein umfassend konzipiertes Reichsstädtebaugesetz kam nicht zuletzt wegen der kompetenzrechtlichen Bedenken der Länder nicht über einen Referentenentwurf hinaus. Art. 153 WRV betonte die Sozialpflichtigkeit des Eigentums und ließ die Möglichkeit zu, durch Gesetz bei Enteignungen die Entschädigung auszuschließen. Zudem enthielt Art. 155 WRV bodenreformerische Aussagen u. a. über die Abschaffung unverdienter Bodenwertsteigerungen, Art. 155 III 2. Aus Sorge vor einem eigentumsfeindlichen Gesetzgeber weitete das Reichsgericht unter dem Einfluss von M. Wolffs Abhandlung über „Reichsverfassung und Eigentum“¹⁹ den Eigentumsschutz aus.

Die **Aufgabe des klassischen Enteignungsbegriffes** schränkte die entschädigungslosen Eigentumsbindungen erheblich ein und belastete die öffentlichen Haushalte nachhaltig. Den Schlusspunkt bildete das Bethke-Urteil²⁰, das Festsetzungen von Fluchtlinien nach dem preußischen Fluchtliniengesetz als Enteignung klassifizierte. Unter der Geltung einer Verfassung mit entschieden sozialem Einschlag mussten Vorgänge entschädigt werden, die im liberalen Rechtsstaat als bloße Eigentumsbindung entschädigungslos hingenommen worden waren.²¹ Eine Notverordnung des Reichspräsidenten bewahrte die Kommunen vor den unabsehbaren finanziellen Folgen des Bethke-Urteils.

Kurz vor und nach dem Ersten Weltkrieg entstanden aus interkommunalen Anfängen in Ballungsgebieten die ersten Anfänge moderner **Raumordnung** z. B. 1911 Zweckverband für den Großraum Berlin, 1920 Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk.

16 Überblick bei Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Einleitung, Rn. 2–30.

17 Dazu Breuer, in: Bauer/Breuer u. a. (Hrsg.), 100 Jahre Allgemeines Baugesetz Sachsen, 2000, S. 209; zur Entwicklung in Berlin Preschel, in: Battis Demokratie als Bauherrin, 2024, 29.

18 Dazu BVerfG, NJW 2021, 1377 – Berliner Mietendeckel.

19 In: Festschrift für Kahl, 1923.

20 RGZ 128, 18.

21 Dürig, Staatslexikon II, 1958, Sp. 1082.

- 17 Die Baugesetzgebung während der **NS-Zeit** verwirklichte im Wesentlichen Ansätze aus der Weimarer Republik. Das Gesetz über die Neugestaltung deutscher Städte (1937) diente allerdings 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. Die Verordnung über die Regelung der Bebauung schuf die reichseinheitliche Möglichkeit, durch Polizeiverordnung verschiedene Arten der Baugebiete auszuweisen, die Geschosshöhe zu beschränken, die Mindestgröße von Baugrundstücken festzulegen und die Bebauung im Außengebiet auszuschließen. Die nach dem Kriege als Landesrecht fortgeltenden Reichsgaragenordnung reagierte auf den zunehmenden Autoverkehr. Die Baugestaltungsverordnung verwirklichte in besonderem Maße die NS-Ideologie. 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.
- 18 Zur Beseitigung der Kriegsfolgen (Kriegsruinen und ca. 12 Mio. Flüchtlinge) erließen die meisten Länder in den westlichen Besatzungszonen (1948/49) Enttrümmerungs- 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 kapitalismuskritischen Zeitgeist und ähnlich den vor dem Erlass des Grundgesetzes ergangenen Bodenreform- und Landbeschaffungsgesetzen blieb die Enteignungsentschädigung in den Aufbaugesetzen unter dem vollen Wertausgleich.
- 19 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 Baurecht sehr zersplittert. Nach Vorarbeiten zwischen Bundes- und Landesministerien 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. Da die Bundeskompetenz für eine so umfassende Regelung zweifelhaft war, beantragte die Bundesregierung zusammen mit Bundestag und Bundesrat gem. § 97 BVerfGG a. F. ein **Rechtsgutachten des BVerfG**. Das BVerfG²² verneinte eine Bundeskompetenz für das gesamte Baurecht, abgeleitet aus der Zusammenschau der in Art. 74 I Nr. 18 und Art. 75 I Nr. 4 GG a. F. aufgezählten bodenrechtlichen Bereiche. Zum Bodenrecht i. S. v. Art. 74 I Nr. 18 GG und damit zur konkurrierenden Bundeskompetenz zählte das BVerfG insbesondere die Bauleitplanung, die Baulandumlegung, die Zusammenlegung von Grundstücken, das Erschließungsrecht und die Bodenbewertung. Das Bodenverkehrsrecht einschließlich des Enteignungsrechts subsumierte das Gericht unter den Begriff Grundstücksverkehr i. S. v. Art. 74 I Nr. 18 GG. Eine Bundeskompetenz für das Bauordnungsrecht verneinte das BVerfG, so dass gem. Art. 30, 70 I GG insoweit die Länder zuständig sind.
- 20 Der Bund hat seine Gesetzgebungskompetenz 1960 durch den Erlass des **Bundesbaugesetzes** ausgeübt. Kernstück des BBauG war die Bauleitplanung, die den Gemeinden als Selbstverwaltungsaufgabe in Ausübung ihrer Planungshoheit (Art. 28 II GG) gesetzlich übertragen wurde. Die Erweiterung der Bauleitplanung von einer nur reagierenden Anfangsplanung zu einem entwicklungsplanerisch geprägten Planungsverfahren, das, er-

22 BVerfGE 3, 407; anders Ziegler, DVBl. 1984, 378.

gänzt durch ein gestaffeltes Planvollzugsinstrumentarium, eine planvolle Gemeindeentwicklung ermöglichen sollte, erfolgte schrittweise: 1971 durch das StBauFG, ein örtlich und zeitlich begrenztes, das BBauG ergänzendes Sonderrecht, 1976 und 1979 jeweils durch Novellierung von BBauG und StBauFG. Durch den Verzicht auf die zunächst beabsichtigte Abschöpfung planungsbedingter Wertsteigerungen einerseits und durch die Verstärkung der planerischen Festsetzungsmöglichkeiten sowie des Instrumentariums für den Planvollzug andererseits verblieb das novellierte BBauG, anders als das StBauFG, insgesamt in den beiden bereits im 19. Jahrhundert entwickelten Konstruktionsprinzipien des Städtebaurechts. Die **Bodenwertfrage** blieb, abgesehen von Sonderregelungen für das gemeindliche Vorkaufsrecht (§§ 24–28a) und das Planungsschadensrecht (§§ 39j–44c), weitgehend frei von öffentlich-rechtlicher Einflussnahme, die Regelung der **Bodennutzung** hingegen intensivierte sich mit zunehmender Intensität der Planunterworfenheit des Grundeigentums.

Die Novellierung des StBauFG von 1984 verfolgte bereits das Ziel, das auch den Erlass des **Baugesetzbuches** 1986 prägte, nämlich Verfahrenserleichterungen für die Praxis zu schaffen. Das als zeitlich befristetes Sonderrecht ergangene BauGB-MaßnahmenG vom 17.5.1990 reagierte auf die durch Zuwanderung entstandenen Engpässe auf dem Wohnungsmarkt. Im Zuge des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes vom 22.4.1993²³ sind das BauGB, das BauGB-MaßnahmenG, die BauNVO, das ROG und das als Umsetzung einer EU-Richtlinie ergangene Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 12.2.1990 gemäß dem komplizierten, aber „sprechenden“ Titel des Investitionserleichterungs- und Wohnbauland(beschaffungs)gesetzes novelliert worden. **21**

Das bis zum 31.12.1997 befristete Sonderrecht des BauGB-MaßnahmenG ist zum 1.1.1998 teilweise vom Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 vom 18.8.1997 in das neu gefasste BauGB übernommen worden. Ziele des **BauROG** waren vornehmlich die Vereinheitlichung und Vereinfachung des zersplitterten Bauplanungsrechts, die Stärkung des Umweltschutzes, der Ausbau der Kooperation von Verwaltung und Bürgern, die Stärkung der Stellung der Gemeinden und die Optimierung der Bauleitplanung durch Beschleunigung und Stärkung der Rechtssicherheit (Grundsatz der Planerhaltung).²⁴ Die im Regierungsentwurf zum BauROG enthaltene Novellierung der BauNVO²⁵ ist nicht verwirklicht worden. **22**

Nach dem umständlichen Zwischenschritt des Gesetzes zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz vom 27.7.2001²⁶ hat das am 20.7.2004 in Kraft getretene Europarechtsanpassungsgesetz Bau (**EAG BAU**)²⁷ die zunehmenden umweltrechtlichen Vorgaben der EU in das BauGB integriert, insbesondere durch Einführung der generellen Umweltprüfung gemäß der Plan-UVP-Richtlinie in § 2 IV.²⁸ Im Besonderen Städtebaurecht öffneten sich die Vorschriften über den Stadtbau (§§ 171a–d BauGB) und die Soziale Stadt (§ 171e BauGB) einer sozialraumbezogenen integrativen Städtebaupolitik. Durch die Übernahme des Konzepts der Richtigkeitsgewähr durch Verfahren und die Integration der Umweltprüfung in die Bauleitplanung setzte sich das völker- und unionsrechtliche Konzept eines Umweltplanungsrechts durch, das auf Partizipation und Transparenz durch Verfahren setzt. **23**

23 Dazu Krautzberger/Runkel, DVBl. 1993, 453.

24 Dazu Battis/Krautzberger/Löhr, NVwZ 1997, 1145; Finkelnburg, NJW 1998, 1.

25 Dazu Stemmler, DVBl. 1996, 714.

26 Dazu Battis/Krautzberger/Löhr, NVwZ 2001, 961.

27 Dazu Battis/Krautzberger/Löhr, NJW 2004, 2553; Finkelnburg, NVwZ 2004, 897.

28 ABl. EG Nr. L 19 vom 21.7.2001, S. 30; s. a. Ekardt, Information, Partizipation, Rechtsschutz, 2004.

- 24** Obwohl das BVerfG in seinem Rechtsgutachten dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die **Raumordnung** im Gesamtstaat zugestanden hatte,²⁹ begnügte sich dieser durch Erlass des Raumordnungsgesetzes (1965) mit einem Rahmengesetz, das inhaltlich der Idee der persuasorischen Planung verpflichtet ist. Einen stärker entwicklungsplanerischen Akzent brachten erst in den 1970er Jahren die Vergesetzlichung und Parlamentarisierung der Landesplanung durch die Länder. Das BauROG 1998 und mehrere danach im Wege der konkurrierenden Gesetzgebung ergangenen Novellen³⁰ haben das Raumordnungsrecht modernisiert³¹ und die Verbindlichkeit der Raumordnung für Private und vor allem gegenüber der kommunalen Selbstverwaltung verstärkt, Letzteres insbesondere zur Verbesserung des Klimaschutzes.
- 24a** Die Innenentwicklungsnovellen 2007³² und 2013³³ sollten dem Flächenverbrauch auf der grünen Wiese entgegenwirken. Die Klimaschutznovelle 2011 ist Teil der Energiewende³⁴, die durch die Länderöffnungsklausel des § 249 III BauGB für die Zulassung von Windenergieanlagen geschwächt worden ist.³⁵
- 24b** Das Gesetz über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen vom 20.11.2014, BGBl. I S. 1748, soll es den Kommunen ermöglichen für die stark angestiegene Zahl von Flüchtlingen öffentliche Unterbringungseinrichtungen zeitnah zu schaffen und zu sichern.³⁶ Art. 6 des Gesetzes zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes, des Asylbewerberleistungsgesetzes und weitere Gesetze vom 20.10.2015, BGBl. I S. 1422, hat den befristeten § 246 wesentlich erweitert.³⁷
- 24c** Das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt vom 4.5.2017, BGBl. I S. 1057,³⁸ bekräftigte die Integration der UVP in das Bauleitplanungsverfahren, verdeutlichte Anforderungen an die Umweltprüfung, den Umweltbericht und an das Monitoring (§ 4c BauGB). Die Umsetzung der Seveso III RL 2012/18/EU im BjmSchG³⁹ ergänzte die Novelle 2017 durch Neuregelungen zur Berücksichtigung von Störfallbetrieben in der Bauleitplanung. Neu eingeführt wurde die Baugebietskategorie „Urbanes Gebiet (MU)“ in § 6a BauNVO. Der Erleichterung des Wohnungsbaus dient der erweiterte § 34 IIIa Nr. 1 BauGB.
- 24d** Art. 6 des Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 27.3.2020 BGBl. I 587 fügte § 246b als weitere befristete und durch das Baulandmobilisierungsgesetz verlängerte Sondervorschrift für den erweiterten Bau von Anlagen für gesundheitliche Zwecke ein. Das Gesetz zur Sicherstellung ordnungsgemäßer Planungs- und Genehmigungsverfahren während der Covid-19 Pandemie vom 20.5.2020, BGBl. I 1041 hat neben 22 weiteren Umwelt- und Planungsgesetzen das BauGB mit Wirkung zum 21.5.2020, zunächst befristet und mehrfach verlängert, die Öffentlichkeitsbeteiligung weitgehend ins Internet verlagert. Das Planungssicherungsgesetz modifizierte die ortsübliche und öffentliche Bekanntgabe (§ 2), die Auslegung von

29 E 3, 407 (423, 428).

30 G. v. 23.5.2017, BGBl. I S. 1245; dazu Goppel, DVBl. 2016, 1306; Erbguth, DVBl. 2017, 233.

31 Dazu Dolderer, NVwZ 1998, 345.

32 Dazu Battis/Krautzberger/Löhr, NVwZ 2007, 121.

33 Dazu Battis/Mitschang/Reidt, NVwZ 2013, 961; Krautzberger/Stüer, DVBl. 2013, 805.

34 Dazu Battis/Krautzberger/Mitschang/Reidt/Stüer, NVwZ 2011, 897; Kment, DVBl. 2012, 1125.

35 S. BGBl. I 2012 S. 1820; s. a. Schmidt-Eichstaedt, Baurecht 2016, 37; BayVGh, NVwZ 2016, 999; Ludwigs, NVwZ 2016, 956; krit. Krautzberger/Stüer, DVBl. 2016, 1268.

36 Dazu Battis/Mitschang/Reidt, NVwZ 2014, 1609; Krautzberger/Stüer, DVBl. 2015, 73.

37 Dazu Battis/Mitschang/Reidt, NVwZ 2015, 1633; Krautzberger/Stüer, DVBl. 2015, 1545.

38 I. d. F. d. Umweltrechtsbehelfsgesetz v. 29.5.2017, BGBl. I 2017 S. 1298; dazu Battis/Mitschang/Reidt, NVwZ 2017, 817.

39 Dazu Müggendorf, NuR 2016, 836.

Unterlagen und Entscheidungen (§ 3), die Erklärung zur Niederschrift (§ 4), die Erörterungstermine und Antragskonferenzen (§ 5).⁴⁰ Das AufbauhilfeG v. 10.3.2021, (BGBl. I 4147) hat in § 246c Sonderregeln für mobile Infrastruktureinrichtungen in von Hochwasser betroffenen Gebieten eingeführt.⁴¹

Das Gesetz zur Mobilisierung von Bauland vom 22.6.2021 (BGBl. I S. 1802) soll die Kommunen in der Aktivierung von Bauland unterstützen⁴², insbesondere durch den sektoralen Bebauungsplan für den Wohnungsbau (§ 9 Abs. 2d), die Erweiterung des Baugebots (§ 24 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 Satz 1, § 25 Abs. 1 Satz 1, 2, Abs. 2 Satz 1, § 28 Abs. 2), die Erweiterung der Befreiungsmöglichkeiten nach § 31 Abs. 3, weitere Erleichterungen des Bauens im Innen- und Außenbereich (§ 13b, § 34 Abs. 3a, § 35 Abs. 4 Satz 1), die neuen Orientierungswerte des § 17 BauNVO und das städtebauliche Konzept der Innenentwicklung (§ 176a) sowie die neue Baugebetskategorie „dörfliches Wohngebiet“ (§ 5a BauNVO Nr. 1), die Umwandlungsgenehmigung (§ 250) und die Ermächtigung an die Landesregierung durch Rechtsverordnung Gebiete mit angespannten Wohnungsmarkt zu bestimmen (§ 201a). In sogenannten Paketlösungen sind mehrere Gesetze zum Klimaschutz mittels verbesserter Energiegewinnung zur Besserung der Energieversorgung ergangen, und zwar das Gesetz zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergie an Land vom 20.7.2022,⁴³ das Gesetz zur sofortigen Verbesserung der Rahmenbedingungen für die erneuerbaren Energien im Städtebaurecht vom 4.01.2023⁴⁴ sowie das Gesetz für die Wärmeplanung und zur Dekarbonisierung der Wärmenetze vom 20.12.2023.⁴⁵ Die Neuregelungen geben unter anderem den Ländern verbindliche Flächenziele vor und gestalten die planerische Steuerung der Windenergie neu.⁴⁶ § 249b BauGB enthält eine Verordnungsermächtigung für die Abbaubereiche von Braunkohle des Braunkohletagebaus und § 35 Abs. 1 Nr. 8 BauGB privilegiert den Bau von Photovoltaikanlagen entlang von Autobahnen und Schienenwegen.⁴⁷

24e

Die Energiewende hat zugleich zahlreiche Normen zur Beschleunigung von Verfahren eingeführt, wie das Gesetz zur Beschleunigung des Einsatzes verflüssigten Erdgases vom 24.5.2022⁴⁸ sowie das Gesetz zur Sicherung der Digitalisierung des Bauleitplanverfahrens vom 6.07.2023⁴⁹.

24f

Der Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung⁵⁰ ist wegen der vorzeitigen Auflösung des Deutschen Bundestages nicht abschließend beraten worden und gemäß dem Grundsatz der Diskontinuität verfallen.

24g

In der 21. Legislaturperiode erging zunächst das jetzt zur Umsetzung von Vorgaben der Richtlinie EU 2023 2413 für Zulassungsverfahren nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz unter anderem das Windenergie Flächenbedarfsgesetz geändert hat, sowie am

24h

40 Dazu Wormit, DÖV 2020, 1026; Wysk, NVwZ 2020, 905; Scheidler, ZfBR 2020, 516.

41 Dazu Kment, NVwZ 2022, 127.

42 Dazu Battis/Mitschang/Reidt, NVwZ 2021, 905; Spannowsky ZfBR 2022, 127; Giesecke/Lüttgau, BauR 2022, 589; krit. Breuer, NVwZ 2022, 585; Kment/Fimpel, ZfBR 2021, 1398.

43 BGBl. I 2022 1353; dazu Kment, NVwZ 2022, 1053; Mitschang DVBl. 2024, 921; Grigoleit DVBl. 2024, 552.

44 BGBl. 2023 I Nr. 6.

45 BGBl. 2023 I Nr. 394; Wagner, UPR 2024, 88; Marschall, KlimaR 2024, 107; Heinicke ZUR 2024, 451.

46 Mitschang, (Hrsg.) Neuregelungen für Windenergieanlagen 2023; Wust/Rietzler/Wiemer, (Hrsg.) Windenergie recht 2024.

47 Dazu Spannowsky, ZfBR 2023, 18.

48 BGBl. I S. 802, Änderungsgesetz vom 14.7.2023 BGBl. I Nr. 184.

49 BGBl. I Nr. 176; dazu Mitschang, (Hrsg.) Digitalisierung der Bauleitplanung 2024; Guckelberger, DVBl. 2024, 1; Ladeur, DÖV 2025, 236; zur KI in der Bauleitplanung Kment/Buck, DVBl. 2025, 989; zur realistischen Einschätzung der Beschleunigung von Verwaltungsgerichtsverfahren Bier/Bick, NVwZ 2023, 457; Siegel, NVwZ 2023, 462; Schoch, NVwZ 2024, 1529.

50 BT-Drs.20/13091; dazu, DaaB BauR 2025, 858; Scherff, UPR 2025, 241.

Rande das Baugesetzbuch und das Raumordnungsgesetz, beide hinsichtlich der Steuerung der Windenergieanlagen. Wichtiger ist das Gesetz zur Beschleunigung des Wohnungsbaus und zur Wohnraumsicherung vom 29.10.2025,⁵¹ das insbesondere Neuregelungen für § 9 Abs. 1 Nr. 23, 24 sowie in § 216a BauGB zum Lärmschutz enthält sowie die Neuregelung der Befreiung in § 31 Abs. 3 BauGB und den hoch umstrittenen sogenannten Bau-Turbo des § 246e. Durch Gesetze vom 22.12.2025 BGBl. I Nr. 347 und Nr. 348 sind in § 35 BauGB Regelungen für Anlagen der Energiespeicherung und der Geothermie eingefügt worden. Für die 21. Legislaturperiode ist zudem eine umfassende Novellierung des Baugesetzbuchs angekündigt. Inwieweit dieses Gesetz über die Regelungen des Entwurfs eines Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung hinausgeht oder auch dahinter zurückgeht, bleibt abzuwarten.

- 25** Im Vergleich zum Bauplanungsrecht ist das **Bauordnungsrecht** unter der Geltung des Grundgesetzes lange Zeit eher in einer Ruhelage verblieben, unterbrochen nur durch Novellierungen zur Beschleunigung und Vereinfachung des Baugenehmigungsverfahrens. Deutlich später als das Städtebaurecht hat das Bauordnungsrecht die ökologischen Anforderungen an das Baugeschehen geregelt. Die der Gefahrenabwehr dienenden Teile des Bauordnungsrechts sind durch Verweisungen auf Regeln der Technik, DIN-Normen⁵² seit jeher offen für Veränderungen der naturwissenschaftlich-technischen Standards. Als Teil der Binnenmarktpolitik hat die durch die BauproduktenVO ersetzte⁵³ Bauproduktenrichtlinie europaweit Standards für Bauprodukte (§ 2 IX nwbauO) eingeführt, die weitgehend vermittelt europaweit tätiger privater Institutionen wie CEN, CENELEC (Comite Europe en de Coordination des Normes Electrotechniques) unter Mitwirkung deutscher privater Institutionen wie DIN oder VDE erstellt werden. Die ca. 35.000 DIN-Normen sind keine staatlichen Rechtssätze, sondern von der Wirtschaft erstellte Regeln, die die Produktion standardisierend regulieren.
- 26** Seit den 90er Jahren des 20. Jahrhunderts hat der föderale Wettbewerb zur partiellen Privatisierung bauordnungsrechtlicher Verfahren geführt, bis hin zum partiellen Abschied von der Baugenehmigung. Neuere Novellierungen der jeweiligen Bauordnung setzen verstärkt auf Beschleunigung und Entbürokratisierung durch Fiktionen, Präklusionen sowie Digitalisierung. Die Bauministerkonferenz überarbeitet und beschließt die Musterbauordnung.⁵⁴ Dadurch werden die im Detail aber abweichenden Bauordnungen der Länder nur unvollständig koordiniert – mit nachteiligen Folgen für die Bautätigkeit.⁵⁵
- 27** Grundlagen des **Baurechts der DDR** bildeten zunächst das Aufbaugesetz, GBl. Nr. 104 vom 14.9.1950, welches u. a. das Verfügungsrecht der Gesellschaft für Grund und Boden statuierte sowie die Deutsche Bauordnung (DBO vom 2.10.1958),⁵⁶ die sowohl bauordnungsrechtliche wie bauplanungsrechtliche Bestimmungen enthielt. Hinzu bzw. an ihre Stelle traten eine Vielzahl anderer Vorschriften, darunter zahlreiche TGL (verbindliche technische Standards).⁵⁷ Kennzeichnend wurde der Primat zentraler Vorgaben, das der Bezirks- und insbesondere der gemeindlichen Ebene nur wenig Spielraum ließ. Auch die Einwirkungsmöglichkeit der Bürger war gering. Bestimmungen über die Raumpla-

51 BGBl. I Nr. 257; dazu Battis/Mitschang/Reidt, DVBl. 2026, 132; Hellriegel, NVwZ 2025, 1721; Kment/Maurer, NVwZ 2025, 1837; s. a. Dolde, NVwZ 2025, 1979 – Lärmschutz.

52 S. Motzke, BauR 2020, 1; Ritter/Vogel, BauR 2019, 1681; zur Bezugnahme darauf im Bebauungsplan OVG Münster BauR 2025, 1018.

53 VO (EU) 305/2011.

54 Dazu Schröer/Kümmel NVwZ 2025, 905/908; s. Rn. 491.

55 Dazu Jäde, WiVerw. 2005, 1; krit. Schulte, DVBl. 2004, 925.

56 GBl. Sdr. Nr. 287.

57 Berg, Baurecht, 1991, S. 14.