

2. Teil Bauleitplanung

§ 11 Grundlagen und Entwicklungsstufen

Literatur: *Battis/Krautzberger/Löhr*, Die Neuregelungen des Baugesetzbuches zum 1. 1. 1998, NVwZ 1997, S. 1145; *dies.*, Die Änderungen des Baugesetzbuchs durch das Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau 2004), NJW 2004, S. 2553; *dies.*, Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte („BauGB 2007“), NVwZ 2007, S. 121; *Battis/Krautzberger/Mitschang/Reidt/Stüer*, Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden in Kraft getreten, NVwZ 2011, S. 897; *Beckmann*, Die Baurechtsnovelle BauGB 2013 – eine Übersicht über die wichtigsten formellen und materiellen Änderungen des BauGB, KommJur 2014, S. 286; *Breuer*, Die Bodennutzung im Konflikt zwischen Städtebau und Eigentumsgarantie, 1976; *ders.*, Zur Entstehungsgeschichte eines modernen Städtebaurechts in Deutschland, Die Verwaltung 1986, S. 305; *Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung* (Hrsg.), Nachhaltige Stadtentwicklung. Herausforderungen an einen ressourcenschonenden und umweltverträglichen Städtebau, 1996; *Gaentzsch*, Zur Entwicklung des Bauplanungsrechts in der Rechtsprechung des BVerwG, NVwZ 2000, S. 993; *Hagebölling*, Das Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts, NuR 2013, S. 99; *Krautzberger*, 50 Jahre Städtebaurecht des Bundes, NVwZ 2010, S. 729; *Krautzberger/Stemmler*, Zum Rechtsbegriff der nachhaltigen räumlichen Entwicklung, insbesondere § 1 Abs. 5 S. 1 BauGB und § 1 Abs. 2 S. 1 ROG, in: Planung, FS Hoppe, 2000, S. 317; *Krautzberger/Stüer*, BauGB-Novelle 2013, DVBl. 2013, S. 805; *dies.*, Städtebaurecht: Gestaltung des demographischen Wandels als Verwaltungsaufgabe, DVBl. 2014, S. 1085; *Schmidt-Aßmann*, Grundfragen des Städtebaurechts, 1972; *Spannowsky*, Die Einführung eines beschleunigten Verfahrens für Bebauungspläne der Innenentwicklung, NuR 2007, S. 521; *Stüer*, Städtebaurechtsnovelle 2012, DVBl. 2012, S. 1017; *Wieneke*, Nachhaltigkeit als Ressourcennutzungskonzept für die Bauleitplanung, 2005.

I. Gegenstand und Aufgaben der Bauleitplanung

Nach § 1 Abs. 1 BauGB ist es Aufgabe der Bauleitplanung, „die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde (...) vorzubereiten und zu leiten“. Vorbereiten und leiten meint dabei im Kern die Festlegung der für bestimmte Flächen **zulässigen Nutzungen**. Ob und inwieweit die zulässigen Nutzungen verwirklicht werden, ist privater Initiative überlassen. Über die Vereinbarkeit konkreter baulicher Vorhaben mit den baurechtlichen Vorgaben wird in der Regel in einem **Baugenehmigungsver-**

1

fahren entschieden,¹ das einerseits die Vereinbarkeit des Vorhabens mit den **planerischen Vorgaben der zulässigen Nutzung** sicherstellt, andererseits aber auch vielfältigen **bauordnungsrechtlichen** Fragen nach dessen hinreichender technischer Sicherheit sowie weiterer für das Vorhaben relevanter öffentlich-rechtlicher Vorgaben nachgehen soll. Die bauplanerischen Vorgaben dienen letzten Endes dazu, Konflikte zu vermeiden, die durch verschiedene Nutzungen von Grundstücken auf der örtlichen Ebene der Gemeinde entstehen können.

- 2 Die Vorbereitung und Leitung der Bodennutzung geschieht grundsätzlich in **zwei Stufen**: Auf sehr allgemeine, das gesamte Gemeindegebiet erfassende Weise wird in einem ersten Schritt im **Flächennutzungsplan** (§ 5 BauGB) die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde dargestellt. Diese Darstellung umfasst beispielsweise Bauflächen (§ 5 Abs. 2 Nr. 1 BauGB) für Wohnungsbau oder für Gewerbebetriebe, Flächen für überörtliche Verkehrswege und örtliche Hauptverkehrswege, für Versorgungs- und Entsorgungsanlagen, für Park- und Kleingartenanlagen, Wasserflächen oder auch Flächen für Land- und Forstwirtschaft.
- 3 In einem zweiten Schritt wird der Flächennutzungsplan durch den **Bebauungsplan** (§§ 8, 9 BauGB) konkretisiert. Dieser bestimmt im Detail und mit Außenverbindlichkeit die Art und das Maß der zulässigen Nutzungen für Teile des Gemeindegebietes. So kann beispielsweise in einem Bebauungsplan – innerhalb der im Flächennutzungsplan dargestellten Bauflächen für Wohnungsbau – ein Gebiet als „WA II o“ festgesetzt werden. Nach den Symbolen der PlanZVO bedeutet dies, dass es sich um ein allgemeines Wohngebiet im Sinne von § 4 BauNVO handelt, das maximal zweigeschossig und in offener Bauweise bebaut werden darf (d.h. die Gebäude sind gemäß § 22 BauNVO mit seitlichem Grenzabstand zu errichten).
- 4 Nach § 1 Abs. 1 BauGB ist die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke vorzubereiten und zu leiten. Diese Aufgabe der Bauleitplanung bezieht sich nicht allein auf eine möglichst extensive bauliche Nutzung des Gemeindegebietes. Die bauliche Nutzung steht vielmehr in einem permanenten Zielkonflikt mit der Aufgabe, die **natürlichen Lebensgrundlagen** zu erhalten sowie den Freiflächenverbrauch einer wachstumsorientierten Gesellschaft zu regulieren und umweltverträglich zu gestalten.

1 S. unten § 15.

Die **komplexe städtebauliche Zielsetzung**, der die Vorbereitung und Leitung der Grundstücksnutzung in der Gemeinde dienen muss, ist im Planungsleitsatz des § 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB zusammengefasst. Danach sollen die Bauleitpläne eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung und eine sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten. Ziel ist es, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln. Zugleich sind Klimaschutz und Klimaanpassung, insbesondere auch in der Stadtentwicklung, zu fördern. Die städtebauliche Entwicklung soll vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen, so dass keine oder möglichst wenig neue Flächen verbraucht werden.

Der Begriff der **nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung** ist erst mit der Novellierung durch das BauROG² 1998 in das Gesetz gelangt. Er entstammt der völkerrechtlichen Debatte im Anschluss an die Konferenz von Rio 1992. Seitdem hat der Begriff Karriere gemacht³ und Eingang in die Diskussion um die Stadtentwicklung gefunden.⁴ Die ausdrückliche Erwähnung des **Klimaschutzes** und der **Klimaanpassung** in der Stadtentwicklung wurde mit der Novelle 2011 zum BauGB in den Normtext aufgenommen. Diese Aufnahme erfolgte nicht zuletzt in Reaktion auf den Weltklimabericht der Vereinten Nationen, der deutlich machte, dass Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel zu einer dauerhaften Zukunftsaufgabe geworden sind.⁵ Mit der Novelle 2013 zum BauGB ist eine **Stärkung der Innenentwicklung** vorgenommen worden, um zum einen bisher unverbrauchte Grünflächen weniger in Anspruch zu nehmen und zum anderen „die Urbanität und die Attraktivität von Städten und Gemeinden (...) zu wahren und zu stärken“.⁶

2 Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuchs und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung vom 18. 8. 1997, BGBl. I, S. 2081.

3 SRU, Umweltgutachten 1996: Zur Umsetzung einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung; *Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung* (Hrsg.), Nachhaltige Stadtentwicklung. Herausforderungen an einen ressourcenschonenden und umweltverträglichen Städtebau, 1996; *Enquête-Kommission* „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung“: Konzept Nachhaltigkeit, BT-Drs. 13/7400; *BBR/BMZ* (Hrsg.), Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung, 2001.

4 Vgl. die Beiträge in *Spannowsky/Mitschang* (Hrsg.), Nachhaltige städtebauliche Entwicklung, 2000 sowie *Krautzberger/Stemmler*, Zum Rechtsbegriff der nachhaltigen räumlichen Entwicklung, insbesondere § 1 Abs. 5 S. 1 BauGB und § 1 Abs. 2 S. 1 ROG, in: Planung, FS Hoppe, 2000, S. 317; grundlegend *Wieneke*, Nachhaltigkeit als Ressourcennutzungskonzept für die Bauleitplanung, 2005.

5 BT-Drs. 17/6076 vom 6. 6. 2011, S. 1.

6 BT-Drs. 17/11468 vom 14. 11. 2012, S. 1.

- 7 Das Ziel, durch eine moderne Stadtentwicklung den Anforderungen an neue urbane Lebens- und Handlungsräume Rechnung zu tragen,⁷ hat zu einer normativen Anpassung des Baurechts an eine **ressourcenschonende und umweltverträgliche städtebauliche Entwicklung** im Allgemeinen und zur Förderung einer energieeffizienten, klimaverträglichen und flächensparenden Stadtentwicklung im Besonderen geführt. Diese zentralen Herausforderungen und Aufgaben einer nachhaltig verstandenen Stadtentwicklungspolitik können zwar nicht allein mit Hilfe der Bauleitplanung verwirklicht werden. Die Bauleitplanung bietet aber die Möglichkeit, wichtige Grundvoraussetzungen und Rahmenbedingungen zu schaffen, um eine nachhaltige und klimaverträgliche städtebauliche Entwicklung zu gewährleisten.
- 8 Die Fülle der **Belange**, die die Gemeinde auf dem Weg zu einer nachhaltigen Stadtentwicklung in Betracht zu ziehen und zu einem gerechten Ausgleich zu bringen hat (§ 1 Abs. 7 BauGB), verdeutlicht der **Katalog** des § 1 Abs. 6 BauGB. Er erstreckt sich von den Wohnbedürfnissen über die sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung sowie die vielfältigen Belange der Wirtschaft bis zu den Belangen des Umweltschutzes und ist trotz seines erheblichen Umfangs bewusst nicht abschließend gefasst („insbesondere“), sondern lässt Raum für weitere einschlägige Belange. Das Recht der Bauleitplanung muss so konzipiert sein, dass alle jeweils einschlägigen Belange in den Verfahren der Bauleitplanung ermittelt und bewertet und sodann bei der Entscheidung über die Pläne mit ihrem entsprechenden Gewicht berücksichtigt werden. Ziel dieser **örtlichen Gesamtplanung** ist die möglichst konfliktfreie Ordnung verschiedener Nutzungen und Nutzungsmöglichkeiten im Raum.

II. Entwicklungsstufen des Rechts der städtebaulichen Planung

1. Ausformung des Bauplanungsrechts im 19. Jahrhundert

- 9 Als Hintergrund für das Verständnis des heutigen Bauplanungsrechts ist die geschichtliche Entwicklung des Rechts der städtebaulichen Planung besonders aufschlussreich. Die Wurzeln des modernen Städtebaurechts reichen zurück bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts. Zunächst kam dem Bauplanungsrecht als Recht der Steuerung und Koordination der Bautätigkeit allerdings eine gegenüber dem Baupolizeirecht mit seinen Anforde-

⁷ Stadtentwicklungsbericht 2008 „Neue urbane Lebens- und Handlungsräume“, BT-Drs. 16/13130 vom 6. 5. 2009.

rungen an die Sicherheit der Bauwerke nur untergeordnete Bedeutung zu.⁸ Entsprechend dem damals vorherrschenden liberalen Staatsverständnis waren Beschränkungen der – bereits in § 65 Abs. 1 Satz 8 PrALR normierten – **Baufreiheit**⁹ nur zur **Gefahrenabwehr** zulässig, obwohl die zunehmende Industrialisierung und die steigende Bevölkerungskonzentration in den Städten zu einer vergleichsweise wilden Bautätigkeit¹⁰ in der Gründerzeit geführt hatten. Erstmals wurde in Preußen im Jahre 1875 durch das so genannte **Fluchtliniengesetz**¹¹ eine partielle Unterscheidung zwischen Bauplanungs- und Bauordnungsrecht getroffen.¹² Rechtlich abgesichert wurde insbesondere eine Beteiligung der zum Straßenbau verpflichteten Gemeinden bei der **Planung** von Straßen und Baufluchtlinien (§ 1 Abs. 1 PrFluchtIG).¹³ Grundlegende Bedeutung nicht nur für das Polizei- und Sicherheitsrecht, sondern auch für die Entwicklung des öffentlichen Baurechts kam dem **Kreuzberg-Urteil des Preußischen OVG** vom 14. 6. 1882 zu. Darin wurde entschieden, dass die polizeiliche Generalklausel (im damaligen § 10 Abs. 2 Satz 17 PrALR) die Polizei nur zu Maßnahmen der Gefahrenabwehr, nicht aber darüber hinausgehend zu Maßnahmen einer koordinierten Stadtentwicklung ermächtigte.¹⁴

8 Anders war dies noch im Zeitalter des landesfürstlichen Absolutismus, in dem die zentral gesteuerte Stadtentwicklung durch sog. „Baureglements“ und vom Landesfürsten verbindlich festgesetzte Baupläne eine Blütezeit erlebte. Vgl. dazu *Breuer*, Zur Entstehungsgeschichte eines modernen Städtebaurechts in Deutschland, in: *Die Verwaltung* 1986, S. 305 (307). Zur Ausbildung der liberalen Bodenordnung bis 1850 *Schmidt-Aßmann*, Grundfragen des Städtebaurechts, 1972, S. 8 ff.

9 „... dass in der Regel jeder Eigentümer seinen Grund und Boden mit Gebäuden zu besetzen oder seine Gebäude zu verändern wohl befugt“ ist.

10 Zwischen 1816 und 1830 stieg die Bevölkerungszahl in Deutschland um fünf auf 30 Mio., bis 1870 auf fast 41 Mio. und bis zum Beginn des Ersten Weltkriegs auf 67 Mio. Einwohner an, s. *Schmidt-Aßmann*, Grundfragen des Städtebaurechts, 1972, S. 19.

11 Preußisches Gesetz betreffend die Anlegung und Veränderung von Straßen und Plätzen in Städten und ländlichen Ortschaften (PrFluchtIG) vom 2. 7. 1875 – PrGS, S. 561. Siehe zur Entwicklung in Preußen *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 5. Auflage 2015, Rn. 13 f.

12 Die Entwicklung des Städtebaurechts verlief im Deutschen Reich nicht einheitlich, da die Gesetzgebungskompetenz nach Art. 4 der Verfassung ausschließlich bei den Gliedstaaten lag. Zur Entwicklung des Baurechts in Bayern und Baden vgl. *Breuer*, *Die Verwaltung* 1986, S. 305 (312 ff.); zur Entwicklung in Sachsen sogleich Rn. 10.

13 Darüber hinaus wurden die Gemeinden durch das PrFluchtIG verpflichtet, die Pläne nach der Zustimmung der Ortspolizeibehörde offenzulegen (§ 7). Zur Plandurchführung und -sicherung erhielt die Gemeinde daneben die Berechtigung zur Enteignung (§ 11) und zum Erlass von Ortsstatuten zur Steuerung der Bebauung in noch nicht erschlossenen Gebieten (§ 12). Die Ortspolizeibehörde durfte demgegenüber ihre Zustimmung zur Fluchtlinienplanung nur aus Gründen der Gefahrenabwehr verweigern (§ 5 Abs. 1).

14 Streitig war in diesem Gerichtsverfahren eine Verfügung des Berliner Polizeipräsidenten, wonach Gebäude rund um den Kreuzberg so gehalten werden sollten, dass eine ungehinderte

- 10 Nicht nur für das Baurecht in Sachsen wegweisend war in der Folge das **Allgemeine Baugesetz für das Königreich Sachsen** vom 1. 7. 1900 (Allg-BauG).¹⁵ In diesem Gesetz wurde erstmals eine umfassende, dem heutigen Bauplanungsrecht vergleichbare **zweistufige städtebauliche Planung** eingeführt. Auf einer ersten Stufe stand nach § 38 AllgBauG der lediglich vorbereitende und auf die Festlegung der Hauptverkehrsstraßen und die Hauptzüge der Entwässerungs- und Wasserversorgungsanlagen beschränkte sog. Ortserweiterungsplan, auf einer zweiten Stufe der in den §§ 15 bis 26 AllgBauG normierte verbindliche Bebauungs- oder Fluchtlinienplan.¹⁶ Daneben enthielt das AllgBauG bereits zahlreiche Instrumente zur **Sicherung der Bauleitplanung** (Bausperre, Teilungsgenehmigung im Plangebiet) und zur **Bodenordnung** (Umlegung, Grenzberichtigung, vorhabenbezogene und sog. Zonenenteignung). Über das preußische Baurecht hinaus regulierte das AllgBauG in seinem 7. Abschnitt zudem nicht nur Art und Maß der Bebauung unmittelbar entlang von Straßen und Fluchtlinien, sondern die gesamte bauliche Nutzung von Grundstücken. Einer übermäßigen Hinterhofbebauung, wie sie vor allem in Berlin aufgetreten war, konnten dadurch Schranken gesetzt werden.

2. Weimarer Zeit, Nationalsozialismus und Nachkriegszeit

- 11 Im Bestreben, ein stärker an den Wohnungsbedürfnissen ausgerichtetes städtebaulich-soziales Planungsprogramm zu schaffen, erging am 9. 3. 1918 das **Preußische Wohnungsgesetz**, das das Fluchtliniengesetz zu einem umfassenderen Planungsgesetz fortentwickeln sollte.¹⁷ Dieses gestattete in der Weimarer Republik erstmals die Festlegung von offener Bauweise und zweigeschossiger Bebauung in Außengebieten sowie eine den Woh-

Aussicht sowohl vom Denkmal aus auf Stadt und Umgebung als auch von der Stadt aus auf das Denkmal möglich bleiben sollte. Das OVG entschied, dass zu einer solchen Maßnahme der „Wohlfahrtspflege“ die polizeiliche Generalklausel nicht ermächtigte. Vgl. PrOVG vom 14. 6. 1882 – II. B. 23/82 – PrOVGE 9, S. 353, ebenfalls abgedruckt in DVBl. 1985, S. 219. Vor einer Überbewertung des *Kreuzberg-Urteils* warnt *Breuer*, Die Verwaltung 1986, S. 305 (317) m. w. N. zu der ergangenen Rechtsprechung, angesichts späterer Entscheidungen des Preußischen OVGs, wonach verschiedene planartige Polizeiverordnungen als Maßnahmen einer weit verstandenen Gefahrenabwehr aufgefasst wurden.

15 SächsGVBl. S. 381. Ausführlich: *Breuer*, Die Verwaltung 1986, S. 305 (326 ff.) sowie *Schmidt-Aßmann*, Grundfragen des Städtebaurechts, 1972, S. 30 ff.; *Bauer u. a.* (Hrsg.), 100 Jahre Allgemeines Baugesetz Sachsen, 2000.

16 An die Stelle des Ortserweiterungsplans trat mit der Novelle des AllgBauG vom 20. 7. 1932 der Flächenaufteilungsplan, der bereits eine weitgehende Ähnlichkeit mit dem heutigen Flächennutzungsplan hatte; vgl. *Breuer*, Die Verwaltung 1986, S. 305 (336).

17 Ausführlich hierzu *Schmidt-Aßmann*, Grundfragen des Städtebaurechts, 1972, S. 34 ff.

nungsbedürfnissen angepasste Abstufung der baulichen Nutzbarkeit von Grundstücken und Wohngebieten.¹⁸ Zur Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum wurde 1919 zudem die sog. **Behebungsverordnung**¹⁹ erlassen, die es unter anderem ermöglichte, in einem vereinfachten Verfahren Bau- und Gartenland für Klein- und Mittelwohnungen gegen Entschädigung durch Bezirkswohnungskommissare zu enteignen. Das Ende der Weimarer Zeit war im Baurecht von dem Bemühen gekennzeichnet, eine reichseinheitliche Regelung zu schaffen. Unter dieser Zielsetzung wurde ein **Referentenentwurf für ein „Reichsstädtebaugesetz“**²⁰ erarbeitet.

Die Ansätze dieses Referentenentwurfs wurden im **Nationalsozialismus** zunächst nicht wieder aufgenommen.²¹ Stattdessen wurde versucht, das Baurecht im Sinne der nationalsozialistischen Weltanschauung zu reformieren.²² Dringende städtebauliche Problemlagen zwangen jedoch dazu, bei Einzelfragen auf die Vorarbeiten aus der Weimarer Republik zurückzugreifen. Hierzu zählte der Erlass des noch nicht von nationalsozialistischem Gedankengut geprägten **Wohnungssiedlungsgesetzes**²³ vom 22. 9. 1933, das das bauplanungsrechtliche Instrument des Wirtschaftsplans für so genannte Wohnsiedlungsgebiete einführte.²⁴ Weitere reichseinheitliche Teilregelungen zum öffentlichen Baurecht ergingen auf der Grundlage des **Gesetzes über einstweilige Maßnahmen zur Ordnung des**

12

18 Vgl. § 3 Abs. 3 des Wohnungsgesetzes: „Im Interesse des Wohnungsbedürfnisses ist ferner darauf Bedacht zu nehmen, dass in ausgiebiger Zahl und Größe Plätze (auch Garten-, Spiel- und Erholungsplätze) vorhanden sind, dass die Möglichkeit gegeben ist, an geeigneter Stelle Kirchen- und Schulbauten zu errichten, dass für Wohnzwecke Baublöcke von angemessener Tiefe und Straßen von geringerer Breite entsprechend dem verschiedenartigen Wohnbedürfnisse geschaffen werden, und dass durch die Festsetzung Baugelände entsprechend dem Wohnungsbedürfnis der Bevölkerung erschlossen wird.“

19 Verordnung zur Behebung der dringendsten Wohnungsnot, vom 15. 1. 1919, RGBl., S. 69. Zu den anderen Regelungen der Behebungsverordnung vgl. *Krautzberger*, in: E/Z/B/K, BauGB, Stand: 04/2014, Einl. Rn. 32.

20 ReichsarbBl. 1931 I, S. 266; s. dazu *Krautzberger*, in: E/Z/B/K, BauGB, Stand: 04/2014, Einl. Rn. 36.

21 Zur Reichsgesetzgebung von 1933 bis 1945 vgl. *Krautzberger*, in: E/Z/B/K, BauGB, Stand: 04/2014, Einl. Rn. 39ff.; von einer „Rechtszersplitterung“ spricht *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 5. Auflage 2015, Rn. 19.

22 Zu einer reichseinheitlichen Regelung des Baurechts kam es zur Zeit des Nationalsozialismus nicht mehr. Der im Jahre 1942 erarbeitete Referentenentwurf für ein „Deutsches Baugesetzbuch“ wurde nicht mehr veröffentlicht.

23 Gesetz über die Aufschließung von Wohnsiedlungsgebieten vom 22. 9. 1933, RGBl. I, S. 659.

24 Der Wirtschaftsplan ermöglichte rechtlich unverbindliche Festsetzungen baulicher Nutzungen, die die Grundlage für behördliche Entscheidungen zur Sicherstellung der im Wirtschaftsplan aufgestellten Ordnungsziele bildeten. Verbunden mit der ebenfalls eingeführten Genehmigungspflicht für Erschließungstätigkeiten konnte so frühzeitig die Siedlungstätigkeit kontrolliert werden.

deutschen Siedlungswesens vom 5. 7. 1934.²⁵ Hierzu zählten u. a. die **Bauregelungsverordnung** vom 15. 2. 1936²⁶ und die **Baugestaltungsverordnung** vom 10. 11. 1936.²⁷ Erstere ermöglichte die abgestufte Ausweisung von Baugebieten durch Polizeiverordnung²⁸ und den Erlass von Bauverboten für Außengebiete im Interesse einer geordneten Entwicklung des Gemeindegebietes. Letztere wies darüber hinaus der Bauaufsicht Kompetenzen zur Baugestaltung zu, die weit über die Abwehr von „Verunstaltungen“ hinausgingen. Eindeutig von den Vorstellungen des Nationalsozialismus geprägt war das 1937 erlassene **Gesetz über die Neugestaltung deutscher Städte**,²⁹ das die Grundlage für einzelne städtebauliche Maßnahmen repräsentativer Art bildete. Spätestens zu diesem Zeitpunkt war der aus dem 19. Jahrhundert stammende liberale Gedanke einer weitgehend uneingeschränkten Baufreiheit dem Prinzip der **Baufreiheit nach Maßgabe des Planungsrechts** gewichen.³⁰

- 13 Vordringliches Anliegen in der **Nachkriegszeit** musste angesichts eines geschätzten Wohnungsfehlbestandes von 5 bis 5,5 Millionen Wohnungen die Schaffung von Wohnraum für die Bevölkerung unter Beachtung moderner städtebaulicher Konzepte sein. Zu diesem Zweck wurde am 12. 8. 1947 durch das Zentralamt für Arbeit in der britischen Zone der Entwurf für ein einheitliches Aufbaugesetz veröffentlicht.³¹ Auf Länderebene wurden daraufhin zunächst in den Jahren 1948/49 die sog. „Trümmergesetze“ erlassen,³² bevor es – mit Ausnahme von Bremen und Bayern – zu Beginn der Fünfzigerjahre zum Erlass von teilweise erheblich voneinander abweichenden **Aufbaugesetzen** kam.³³ Diese ermöglichten die Koordination der städtebaulichen Entwicklung durch umfassende und verbindliche **Aufbaupläne**.

25 RGL. I, S. 568.

26 RGL. I, S. 104.

27 RGL. I, S. 938.

28 Zugelassen als Baugebietstypen waren Kleinsiedlungsgebiete, Wohngebiete, Geschäftsgebiete und Gewerbegebiete. Dieses Recht hat z. T. noch heute Geltung; vgl. für Hamburg insbesondere BVerwGE 101, S. 364 und ausführlich *Lechelt*, Baurecht in Hamburg, 1994, S. 208 ff.

29 Vom 4. 10. 1937, RGL. I, S. 1054.

30 So *Hoppe*, in: ders./Bönker/Grotfels, Öffentliches Baurecht, 4. Aufl., 2010, § 1 Rn. 16.

31 Entwurf eines Gesetzes über den Aufbau der deutschen Gemeinden, sog. „Lemgoer Entwurf“ vom 12. 8. 1947.

32 Nachweise bei *Krautzberger*, in: E/Z/B/K, BauGB, Stand: 04/2014, Einl. Rn. 47.

33 Nachweise bei *Krautzberger*, in: E/Z/B/K, BauGB, Stand: 04/2014, Einl. Rn. 48; die Aufbaugesetze sind teilweise noch heute rechtlich relevant, vgl. BVerwG, DVBl. 1992, S. 564 (565).

3. Fortentwicklung des Bauplanungsrechts unter dem Grundgesetz

Die Initiative zur Rechtsvereinheitlichung des Baurechts in der Bundesrepublik Deutschland ging schließlich zurück auf einen durch das Bundesministerium für Wohnungsbau im Jahre 1950 vorgelegten **Referententwurf für ein einheitliches Baugesetz**. Verschiedene Gutachten konnten in den folgenden Jahren jedoch die Unsicherheiten über die Zuständigkeit des Bundes zum Erlass eines *Bundesbaugesetzes* nicht klären. Daher wurde von der Bundesregierung nach § 97 BVerfGG a.F.³⁴ ein **Rechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichts** mit der Zielsetzung eingeholt, für die Schaffung eines bundeseinheitlichen Baurechts Klarheit über den Umfang der Gesetzgebungszuständigkeit zu erlangen. Nach dem am 16. 6. 1954 vom BVerfG vorgelegten Rechtsgutachten³⁵ liegt bei den Ländern lediglich die Regelungskompetenz auf dem Gebiet des Bauordnungsrechts und beim Bund nach Art. 74 Nr. 18, 75 Abs. 1 Nr. 4 GG a.F. die Gesetzgebungszuständigkeit für die Bereiche der städtebaulichen Planung, Baulandumlegung und Bodenbewertung sowie des Bodenverkehrsrechts und des Erschließungsrechts. Auf der Grundlage dieses Gutachtens wurde erstmals durch das **Bundesbaugesetz (BBauG)** vom 23. 6. 1960 die Nutzung von Grund und Boden sowie das zugehörige Planungsinstrumentarium umfassend bundeseinheitlich geregelt.

Die sozialliberale Koalition unter Bundeskanzler *Brandt* brachte ab 1969 wesentliche Neuentwicklungen des öffentlichen Baurechts mit sich. Mit dem **Städtebauförderungsgesetz (StBauFG)** vom 27. 7. 1971³⁶ wurden die Grundlagen für eine umfassende, sozial abgefederte Stadterneuerung geschaffen.³⁷ Verbunden mit entsprechenden staatlichen Förderprogrammen wurden mit diesem Gesetzeswerk die Sanierung und Modernisierung in den Gemeinden der Bundesrepublik Deutschland vorangetrieben.³⁸

Eine ähnliche Stoßrichtung hatte die Novelle zum BBauG vom 18. 8. 1976.³⁹ In der Sache ging es darum, die Instrumente aktiver Steuerung der Stadtentwicklung und Elemente des Sanierungsrechts in das

34 Aufgehoben durch Gesetz vom 21. 7. 1956.

35 BVerfGE 3, S. 407.

36 Gesetz über die städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden, BGBl. I, S. 1225.

37 Unverändert informativ zu diesem Neuansatz *Schulze-Fielitz*, Sozialplanung im Städtebaurecht, 1979.

38 Über die Schwierigkeiten und Erfolge der Stadterneuerungspolitik s. Schriftenreihe des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau Nr. 03.108, Materialien zum Baugesetzbuch, 1984, S. 117 ff. sowie Difu-Berichte 2/1986.

39 BGBl. I, S. 2221; Neufassung des BBauG in BGBl. I, S. 2256.

allgemeine Städtebaurecht zu überführen. Das grundlegende Anliegen der sozialliberalen Reformkoalition unter Bundeskanzler *Schmidt*, einen **sozialgerechten Bodenwertausgleich** zu schaffen, um städtebauliche Maßnahmen jedenfalls teilweise aus planungsbedingten Bodenwertsteigerungen zu finanzieren und Baulandspekulationen einzudämmen,⁴⁰ wurde allerdings nicht erreicht. Im Übrigen stand die Novelle im Zeichen der Diskussion um eine stärkere Bürgerbeteiligung in der Planung⁴¹ und einer vorsichtigen „Ökologisierung“ des Bauplanungsrechts.⁴²

17 Die Novelle vom 6. 7. 1979⁴³ stand bereits im Zeichen einer **Beschleunigungsgesetzgebung**. Durch Fristen für Verfahrensabläufe, den Abbau einzelner Verfahrensstufen sowie durch Regelungen über die Irrelevanz von Verfahrensfehlern sollten erwünschte Investitionen erleichtert werden. Diese Tendenzen wurden nach dem neuerlichen Regierungswechsel 1982 in der konservativ-liberalen Ära von Bundeskanzler *Kohl* verstärkt fortgesetzt. Mit dem **Baugesetzbuch (BauGB)** vom 8. 12. 1986⁴⁴ wurden das BBauG und das Städtebauförderungsgesetz auch in der Überzeugung strafend zusammengefasst, dass die Zeit einer aktiven Stadterneuerungspolitik verbunden mit einer flankierenden Sozialplanung im Wesentlichen vorbei sei. Im Übrigen ist das BauGB von 1986 durch einen weiteren Abbau von „Verfahrenshindernissen“ in der Bauleitplanung, von der Erleichterung des Bauens ohne planerische Grundlage sowie einer massiven Fortentwicklung der Regelungen über die Irrelevanz von Verfahrens- und sogar Abwägungsfehlern gekennzeichnet.⁴⁵

18 Die Ende der Achtzigerjahre deutlich wachsende Arbeitslosigkeit sowie die auftretenden Engpässe in der Wohnraumversorgung, die ihre Ursachen

40 S. dazu § 135 a des Gesetzesentwurfs der Bundesregierung und die dazugehörige Begründung in BT-Drs. 7/2496, S. 62: „(...) sicherstellen, dass die infolge (...) eines Bebauungsplans eintretenden Wertsteigerungen der Allgemeinheit in der gleichen Höhe zugeführt werden, wie sie (...) aus der Enteignungsentschädigung ausgeschlossen werden sollen“. S. auch *Engelken*, Abschöpfung planungsbedingter Bodenwertsteigerungen: Ziele und Konsequenzen der vorliegenden Vorschläge, DÖV 1974, S. 685; dieses später erneut von NRW in das Gesetzgebungsverfahren eingebrachte Anliegen fand keine Mehrheit im Bundesrat, führte allerdings zu einem entsprechenden Prüfauftrag (s. BT-Protokoll der 184. Sitzung vom 26. 6. 1997, S. 16 696 (D)).

41 S. nur *Battis*, Partizipation im Städtebaurecht, 1976.

42 S. zu diesen Entwicklungstendenzen z. B. *Stich*, Sicherung einer menschenwürdigen Umwelt durch städtebauliche Planung, ZfBR 1978, S. 58.

43 BGBl. I, S. 949.

44 BGBl. I, S. 2253.

45 Kritisch von *Feldmann/Groth*, Das neue Baugesetzbuch, 1987; s. dazu auch *Hoppenberg*, Das Baugesetzbuch, NJW 1987, S. 748; *Löhr*, Das neue Baugesetzbuch – Bauleitplanung, NVwZ 1987, S. 361; *Peine*, Das neue Baugesetzbuch, JZ 1987, S. 322; *Stelkens*, Das neue Baugesetzbuch – ein Gesetzbuch für die Bauleitplanung?, UPR 1987, S. 241.