

226; *Schlemminger/Winterstein* NVwZ 1988, 1078; *Schlichter/Friedrich* WiVerw. 1988, 199; *Scholtissek* AgrarR 1991, 268; *ders.* AgrarR 1992, 219; *Schönleiter* GewArch. 1988, 113; *Schreiber* FoR 1995, 129; *Schroer* UVP im Bauplanungsrecht 1987; *ders.* DVBl 1987, 1096; *Schütz* JuS 1996, 498; *Schwarzer* ThürVBl. 1993, 10; *Simon* BayVBl. 1988, 617; *Söfker* BBauBl. 1983, 486; *ders.* DVBl 1987, 598; *Spindler* NVwZ 1992, 125; *Stüer* DVBl 1992, 266; *Stüer/Ehebrecht-Stüer* Bauplanungsrecht und Freistellungs-politik der Länder 1996; *dies.* DVBl 1996, 482; *Stühler* VBIBW 1986, 122; *Uechtritz* NVwZ 1988, 316; HdBöffBauR Kap A).

## 1. Teil. Bauleitplanung im Geflecht hoheitlicher Planungen

- 1 Das Bauen wird vielfach als zu kompliziert empfunden. Die vielfältigen Nutzungsansprüche, ein gestiegenes Umweltbewusstsein und die Gefahr einer gerichtlichen Kontrolle haben ein Spannungsfeld hervorgerufen, in dem sich auch die planenden Gemeinden nicht selten überfordert fühlen. Wesentliches Steuerungsinstrument der städtebaulichen Entwicklung ist die Bauleitplanung, mit der die Städte und Gemeinden das Bild ihrer Gemeinwesen bestimmen.
- 2 Das **Konfliktfeld Bauleitplanung** ist in der Tat spannungsgeladen: Industrie und Handel verlangen die Bereitstellung gewerblicher Bauflächen. Gewachsene Gemengelage bereiten Sorgen. Verbrauchermärkte auf der grünen Wiese gefährden die Innenstädte. Die Altlastensanierung erfordert Milliardenaufwendungen. Der Verkehrslärmschutz beansprucht Aufmerksamkeit. Die durch EG-Richtlinien gebotene Umweltprüfung hat auch in die Bauleitplanung Einzug gehalten. Zugleich sind die naturschutzrechtlichen Kompensationsregelungen in die Bauleitplanung zu integrieren.
- 3 Die **kommunale Bauleitplanung** vollzieht sich als Vorgang städtebaulicher Gestaltung auf der Grundlage eines gesetzlichen Regelwerkes, dessen wesentliche Bestandteile im BauGB und in der BauNVO niedergelegt sind. Bauleitplanung hat dabei einerseits außerrechtliche Elemente, ist jedoch andererseits rechtlich eingebunden (zur geschichtlichen Entwicklung der Bauleitplanung s. *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2009, Rn. 12).

### I. Planung als außerrechtlicher Vorgang und deren rechtliche Einbindung

- 4 Die **Bauleitplanung** erweist sich mit dem Zusammenstellen und der Bewertung des Abwägungsmaterials (§ 2 III BauGB), mit dem Vor- und Zurückstellen betroffener Interessen, mit der Entwicklung planerischer Vorstellungen und Leitbilder sowie der eigentlichen planerischen Entscheidung innerhalb eines Geflechts mehr oder weniger zahlreicher, in ihrem Verhältnis zueinander komplexer Interessen als **schöpferischer Vorgang**, der primär außerrechtlichen, sachimmanenten Gesetzhaltungen unterliegt und auf der gestaltenden Rationalität des Planers beruht (*Albers* Wesen und methodische Grundlagen 1967, 1; *ders.* Städtebau und Menschenbild 1972, 1; *ders.* Städtebauliche Konzepte als Entwicklungsrahmen 1977, 7; *Alexy* Rechtslehre 1979 Beiheft 1, 59, 76; *ders.* 1985, 1; *ders.* Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie Beiheft Nr. 25 1985, 13). Und es dürfte nicht ganz fern liegen, der Planung gelegentlich auch emotionale Elemente zuzuschreiben, solange die Parteinahme nicht einseitig ist. Planung wird nur in zweiter Linie durch rechtliche Regelungen gebunden, in erster Linie aber durch autonome Elemente bestimmt.

#### 1. Struktur der Normen des Planungsrechts

- 5 Allerdings wird die Bauleitplanung von Verfassung und Gesetzen **rechtlich determiniert**. Diese rechtliche Bindung wird von **Handlungsnormen** – also jenen Gesetzhaltungen, nach denen sich die Entscheidungen der Bauleitplanung vollziehen – und von

**Kontrollnormen** – also jenen Verfassungs- und anderen Rechtsnormen, die bei der gerichtlichen Prüfung dieser Entscheidungen zur Anwendung gelangen – ausgeübt. Die Handlungsnormen, die sich an die planende Gemeinde wenden, bestehen aus zwei Teilen: Durch einen rechtlichen Bereich werden die Entscheidungen fremd (**heteronom**) bestimmt. Der andere Teil der Handlungsnormen ist einer rechtlichen Fixierung entzogen. Er vollzieht sich nach sachimmanenten (**autonomen**) und fachbezogenen Grundsätzen, Maßstäben, Wertungen und Erwägungen. Die normativen Determinanten, die das Wesen jeder Planung als Entscheidungsprozess mit typischen Eigengesetzlichkeiten nicht verändern, stellen dabei begleitende Schranken und Grenzen dar, indem sie Ziel- und Wertvorstellungen, Form- und Verfahrensvorschriften sowie allgemeine Grundregeln für Abwägungs- und Bewertungsvorgänge aufstellen. Nur in diesem heteronom determinierten Bereich findet eine rechtliche Kontrolle statt. Die autonomen Bestandteile der Handlungsnormen dagegen sind einer Rechtskontrolle nicht zugänglich (*Hoppe* FS Scupin, 1983, 121; *ders.* in: HBG § 8 R.n. 81 ff.; *Ossenbühl* DVBl 1974, 309; *Schmidt-Aßmann* Grundfragen des Städtebaurechts 1972, 160 ff.; *Stüer* DVBl 1974, 314).

Der Anteil **autonom** und damit **kontrollfreier Determinanten** ist nach der spezifischen Eigenart der jeweiligen Entscheidungen unterschiedlich. Er ist umso größer, je weitgehender Gesetzgeber und Verwaltung zur eigenverantwortlichen, letztverbindlichen und damit kontrollfreien Entscheidung berufen sind. Die Gemeinde hat für die Frage der städtebaulichen Erforderlichkeit ein sehr weites planerisches Ermessen (*Birk* JA 1981, 364; *Czermak* DÖV 1978, 320; *Gern* DVBl 1987, 1194; *Groß* DVBl 1995, 468; *Lau* BauR 1987, 491; *Ortloff* FS Gelzer 1991, 223; *Rubel* Planungsermessen 1982; *Schöpfer* NVwZ 1991, 551; *Schröder* DÖV 1976, 308; *Starck* FS Sandler 1991, 167). Denn die Gemeinde soll gerade bewusst Städtebaupolitik betreiben. Bauleitpläne sind dann erforderlich, wenn sie nach der planerischen Konzeption der Gemeinde als zweckmäßig angesehen werden können. Diese Konzeption festzulegen und städtebauliche Schwerpunkte zu setzen, ist Aufgabe der Gemeinde.

## 2. Kontrolleröffnung und Kontrollreichweite

Die Kontrollnormen nehmen auf die autonomen Gestaltungsräumen Rücksicht. Dies gilt sowohl für die Kontrolleröffnungsnormen als auch für die Kontrollreichweite. So tragen etwa Kontrolleröffnungsnormen (Normen, die Zulässigkeitsvoraussetzungen enthalten) dem Bestehen autonomer Gestaltungsräume dadurch Rechnung, dass sie Eingangsvoraussetzungen für die materielle Kontrolltätigkeit der Gerichte aufstellen und so dem Verfahren eine bestimmte Richtung geben.

**Hinweis:** Zu diesen Kontrolleröffnungsnormen gehört § 42 II VwGO, der für Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen grundsätzlich die mögliche Betroffenheit in eigenen Rechten verlangt. Auch eine Normenkontrolle ist nach § 47 II VwGO nur zulässig, wenn der Antragsteller geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in seinen Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden.

Besonders aber die **materiellen Kontrollmaßstäbe**, also jene Regeln, die bei der materiellen Rechtmäßigkeitsprüfung der Gerichte zur Anwendung gelangen, werden durch das Vorhandensein autonomer (kontrollfreier) Gestaltungsräume inhaltlich festgelegt und geprägt. Sie werden mehr und mehr zu offenen Generalklauseln, die auf außerrechtliche Erwägungen und Bewertungen Bezug nehmen und damit an rechtlich fassbarer Aussagekraft verlieren. Diese kontrollfreien Gestaltungsräume begrenzen und verkürzen die vorhandenen Einzelmaßstäbe und reduzieren das für eine gerichtliche Überprüfung zur Verfügung stehende Maßstabssystem auf einen geringeren als üblichen Umfang. Unter Beachtung des autonomen (kontrollfreien) Gestaltungsraums der Gemeinde erstreckt sich die gerichtliche Kontrolle vor allem auf Form- und Verfahrensfragen. Auch die Einhaltung des Abwägungsgebotes (§ 1 VII BauGB) wird vor allem im Hinblick auf die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials (§ 2 III BauGB) und andere Fragen des Abwägungsver-

fahrens kontrolliert, während im Bereich der städtebaulichen Zielkonzeption und in dem eigentlichen Vor- und Zurückstellen von Belangen ein nicht kontrollierter Planungsfreiraum anerkannt wird. Insoweit findet zumeist nur eine Plausibilitätskontrolle in dem Sinne statt, ob die von der Gemeinde entwickelten städtebaulichen Konzepte überzeugend sind und die zu ihrer Verwirklichung ergriffenen Maßnahmen geeignet, erforderlich und verhältnismäßig erscheinen.

### 3. Konditional- und Finalprogramme

- 9 Die Möglichkeiten eigenverantwortlicher Planungsentscheidungen werden dadurch erweitert, dass die Rechtsnormen des Planungsrechts durchweg nicht als **Konditionalprogramme** nach dem Wenn-dann-Schema formuliert sind, sondern sich als **Finalprogramme** i. S. der eigenverantwortlichen Zielerreichung durch die planenden Gemeinden darstellen (*Badura* FS 25 Jahre VerFGH München, 1972, 158; *Hoppe* in: HBG § 5 Rn. 7; § 7 Rn. 11; *ders.* BauR 1970, 15; *ders.* DVBl 1974, 641; *Oberndorfer* Die Verwaltung 1972, 261; *Stüer* DVBl 1974, 314; s. auch Rn. 898). Das BauGB formuliert zwar allgemeine städtebauliche Ziele. Die nähere Konkretisierung wird jedoch der planenden Gemeinde überlassen. Dies gewährt Planungsfreiräume, die von der eigenverantwortlichen kommunalen Selbstverwaltung mit Leben erfüllt werden können.

### 4. Möglichkeiten autonomer Planungsentscheidungen

- 10 Die mit der Bauleitplanung verbundenen autonomen (kontrollfreien) Entscheidungsfreiräume sollten von den Städten und Gemeinden im Interesse der eigenverantwortlichen städtebaulichen Gestaltung genutzt werden. Wird bei der Aufstellung eines Bebauungsplans das nach dem BauGB erforderliche Aufstellungsverfahren eingehalten und sind die Anforderungen, die sich aus dem Abwägungsgebot (s. Rn. 895) ergeben, erfüllt, so eröffnet sich dem Planer auf dieser Grundlage ein eigenverantwortlicher Gestaltungsraum, der sich einer gerichtlichen Kontrolle entzieht. Diese Legitimation durch Verfahren ermöglicht Freiräume, die allerdings verantwortungsbewusstes Handeln der planenden Städte und Gemeinden voraussetzen.

## II. Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern

- 11 Städtebauliche Regelungen haben die Verteilung der **Gesetzgebungskompetenzen** zwischen Bund und Ländern zu beachten, wie sie sich aus Art. 74 GG ergibt. Denn die Gesetzgebungskompetenzen im Bereich des öffentlichen Baurechts. Die Länder haben die Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Bauordnungsrechts. Nach Art. 74 I Nr. 18 GG hat der Bund die Gesetzgebungszuständigkeit für den städtebaulichen Grundstücksverkehr, das Bodenrecht (ohne das Recht der Erschließungsbeiträge) und das Wohngeldrecht, das Altschuldenhilferecht, das Wohnungsbauprämienrecht, das Bergarbeiterwohnungsbaurecht und das Bergmannssiedlungsrecht. Die Verlagerung des Erschließungsbeitragsrechts in die Gesetzgebungskompetenz der Länder beruht auf dem **Verfassungsreformgesetz** 1994. Vor allem hat der Bund die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit im Bereich des Bodenrechts (zur Gesetzgebungskompetenz *Bielenberg* Gutachten B 49. DJT 1972; *Rengeling* HdB Staatsrecht 1990, 723; *Treffer* UPR 1994, 378). Seit dem Inkrafttreten der **Föderalismusreform** bedürfen Bundesgesetze in diesen Bereichen, auch wenn sie Regelungen über das Verwaltungsverfahren enthalten, nicht mehr der Zustimmung des Bundesrates (Art. 74 II GG). Auch müssen für den Erlass von Bundesgesetzen in den Bereichen des Bodenrechts (und damit auch im Bereich des gesamten Städtebaus), des Naturschutzes, der Raumordnung und des Wasserhaushaltsrechts **nicht** die erhöhten verfassungsrechtlichen Anforderungen des **Art. 72 II GG** erfüllt sein. Allerdings können die Länder in den Bereichen Naturschutz und Landschaftspflege (ohne die allgemeinen

Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes (s. Rn. 973) oder des Meeresnaturschutzes; zum Genehmigungserfordernis für die Nutzung von Meeresenergie – Ebbe oder Flut für die Anlagenbetreiber *Karenfort/Stopf* DVBl 2007, 863), der Raumordnung und des Wasserhaushalts (ohne stoff- und anlagenbezogene Regelungen) durch Gesetz von Bundesgesetzen abweichende Regelungen erlassen (Art. 72 III GG).

Das BVerfG, hat die Verteilung der **Gesetzgebungskompetenz** zwischen Bund und Ländern in seinem **Gutachten zum Bodenrecht** wie folgt beschrieben: (BVerfG, E. v. 16.6.1954 – 1 PBvV 2/52 – BVerfGE 3, 407 = RzB Rn. 1 – Gutachten Bodenrecht; B. v. 28.10.1975 – 2 BvL 9/94 – BVerfGE 40, 261 = RzB Rn. 2; zur Kritik *Werner* DVBl 1954, 481; *Dittus* DVBl 1956, 249; *Schulte*, Rechtsgüterschutz durch Bauordnungsrecht, 1982, 57; *Wiechert* ZRP 1985, 239; *Ziegler* DVBl 1984, 378). Eine Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für das Baurecht als Gesamtmaterie ergibt sich weder aus einem einzelnen Posten des Zuständigkeitskatalogs in Art. 74 GG noch aus der Zusammenfassung einzelner Materien, der Heranziehung des Gedankens des Sachzusammenhangs, der Natur der Sache oder dem Wandel der Verhältnisse (zur Raumplanung *Albers* Neue Anthropologie 1972, 223; *ALR* (Hrsg.) Grenzübergreifende Raumplanung 1992; *Battis* Öffentliches Baurecht und Raumplanungsrecht 1992; *Brohm* DÖV 1989, 429; *David* DÖV 1993, 1021; *Ernst/Hoppe* Öff-BauBoR 1981; *Grooterhorst* Die Wirkung der Ziele der Raumplanung und Landesplanung gegenüber Bauvorhaben nach § 34 BBauG 1985; *Hendler* JuS 1979, 618; *Hoppe/Appold* Symposium aus Anlass des 30-jährigen Bestehens des Zentralinstituts für Raumplanung 1995; *Peine* Raumplanungsrecht 1987; *Schmidt-Aßmann* DÖV 1979, 1; *ders.* Umweltschutz im Recht der Raumplanung 1982, 117; *Schmitt-Glaeser* FS VGH München 1979, 291; *Schulte* ZfB 128 (1987), 178; *Stüer* DVBl 1990, 197; *Trzaskalik* Die Verwaltung 11 (1978), 273; *Wegener* VerwArch. 74 (1983), 225). Mit der Zuweisung der Regelung des Bodenrechts an den Bundesgesetzgeber in Art. 74 I Nr. 18 GG ist diesem nicht die Gesamtmaterie des Baurechts zugewiesen, weil das Bodenrecht dort nur neben andere Materien gestellt ist, die ebenfalls baurechtliche Elemente enthalten. Die Bundeskompetenz muss vielmehr für die im Gutachtauftrag einzeln bezeichneten Bereiche (Recht der städtebaulichen Planung, Baulandumlegung und Zusammenlegen von Grundstücken, Bodenbewertung, Bodenverkehrsrecht, Erschließungsrecht, Baupolizeirecht und Wertsteigerungsabgabe) jeweils gesondert aus dem GG nachgewiesen werden.

**Recht der städtebaulichen Planung:** Auf diesem Gebiet könnte der Bund kraft ausschließlicher Kompetenz die Bundesplanung und kraft konkurrierender Vollkompetenz die städtebauliche Planung und die Raumordnung vollständig regeln. **Baulandumlegung und Zusammenlegung von Grundstücken:** Diese Materie gehört zum Bodenrecht, für die die konkurrierende Bundeskompetenz unbestritten ist. **Bodenbewertung:** Eine Zuständigkeit des Bundes zur Gesetzgebung ist insoweit zu bejahen, als sie im Zusammenhang mit Materien steht, für die eine Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes gegeben ist. **Bodenverkehrsrecht:** Dieses ist vom Begriff Grundstücksverkehr im Zuständigkeitskatalog des Art. 74 I Nr. 18 GG mit umfasst, sodass der Bund zu einer Regelung zuständig ist. **Erschließungsrecht:** Dieses gehört zum Bodenrecht, für das der Bund früher vollständig die Gesetzgebungskompetenz hatte. Durch die Änderung des GG im **Verfassungsreformgesetz** 1994 (*Vögel* DVBl 1994, 497) ist die Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Erschließungsbeitragsrechts allerdings auf die Länder übergegangen. Solange diese noch keine eigenen Regelungen erlassen haben (wie inzwischen Bayern), gelten die Bestimmungen der §§ 123 ff. BauGB fort (zum Erschließungsbeitragsrecht in Ba.-Wü. nach der Neufassung des Kommunalabgabengesetzes *Driehaus* NVwZ 2005, 1136). **Baupolizeirecht:** Die Zuständigkeit des Bundes muss insoweit bejaht werden, als dieses Bestandteil des heutigen Planungsrechts ist. Für den Bereich des Baupolizeirechts, der übrig bleibt, wenn das Bauplanungsrecht ausgeschieden wird, kann eine Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers nicht anerkannt werden, sofern es sich nicht um für das Wohnungswesen spezifische baupolizeiliche Vorschriften handelt. **Wertsteigerungsabgabe:** Hierfür muss, da es sich um eine Steuer handelt, die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und

Ländern Art. 105 GG entnommen werden, was zum Ergebnis führt, dass der Bund nicht befugt ist, die Wertsteigerungsabgabe (als Objektsteuer mit örtlich bedingtem Wirkungskreis – Art. 105 II Nr. 1 GG) zu regeln.

14 Der **Bund** hat danach unabhängig von den Voraussetzungen des Art. 72 II GG die Zuständigkeit zur Regelung des Rechtes der städtebaulichen Planung, der Baulandumlegung, der Zusammenlegung von Grundstücken, des Bodenverkehrs, der Erschließung mit Ausnahme des Erschließungsbeitragsrechts sowie der Bodenbewertung, soweit sie sich auf diese Gebiete bezieht. Eine Zuständigkeit des Bundes zur Regelung des Baupolizeirechts im bisher gebräuchlichen Sinne besteht demgegenüber nicht. Ebenso wenig wie die polizeiliche Generalklausel eines Landes trotz ähnlicher Länderregelungen Bundesrecht ist, wird auch der Begriff des Baupolizeirechts nicht durch ähnliche Regelungen auf Landesebene zu einem bundesrechtlichen Begriff. Das Baupolizeirecht ist vielmehr eine Rechtsmaterie für sich und unterliegt insgesamt der Landeskompetenz (BVerwG, B. v. 24.2.1994 – 4 B 2.94 – Buchholz 310 § 137 VwGO Nr. 185 = RzB Rn. 1222). Zur Materie **Bodenrecht** gehören nach den Ausführungen des BVerfG, nur solche Vorschriften, die den Grund und Boden unmittelbar zum Gegenstand rechtlicher Ordnung haben, also die rechtlichen Beziehungen des Menschen zum Grund und Boden regeln. Dagegen gehören das der Gefahrenabwehr dienende Baupolizeirecht und das Recht der Baugestaltung nicht zum Bodenrecht, sondern zur Gesetzgebungskompetenz der Länder. Das gilt auch für grundsätzliche Anforderungen baukonstruktiver, baugestalterischer und bauwirtschaftlicher Art an Bauwerke und Baustoffe, vielleicht auch die Grundlagen des Genehmigungsverfahrens und der Ordnung des Bauvorgangs, die Pflicht zur ordnungsmäßigen Unterhaltung und Instandsetzung oder Beseitigung baulicher Anlagen bei gefährlichen oder ordnungswidrigen Zuständen.

15 Der Bundesgesetzgeber unterliegt zudem in einigen Teilbereich der konkurrierenden Gesetzgebung den durch das Verfassungsreformgesetz 1994 und die Föderalismusreform 2006 neu gefassten Bindungen des Art. 72 GG. Nach Art. 72 I GG haben die Länder im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch das Gesetz Gebrauch gemacht hat. Der Bund hat nach **Art. 72 II GG** u.a. in den Bereichen Recht der Wirtschaft (Art. 74 I Nr. 11 GG), die Überführung von Grund und Boden, von Naturschätzen und Produktionsmitteln in Gemeineigentum oder andere Formen der Gemeinwirtschaft (Art. 74 I Nr. 15 GG), städtebaulicher Grundstücksverkehr, Bodenrecht (ohne das Recht der Erschließungsbeiträge; Art. 74 I Nr. 18 GG), Pflanzen- und Tierschutz (Art. 74 I Nr. 20 GG), den Straßenverkehr, das Kraftfahrtwesen, den Bau und die Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr sowie die Erhebung und Verteilung von Gebühren oder Entgelten für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen (Art. 74 I Nr. 22 GG) sowie Staatshaftung (Art. 74 I Nr. 25 GG) das Gesetzgebungsrecht. Durch die Föderalismusreform 2006 sind das Jagdwesen (Art. 74 I Nr. 28 GG), der Naturschutz und die Landschaftspflege (Art. 74 I Nr. 29 GG), die Bodenverteilung (Art. 74 I Nr. 30 GG) und die Raumordnung (Art. 74 I Nr. 31 GG) hinzugekommen. Die vormalige Rahmengesetzgebungskompetenz in Art. 75 GG ist dafür entfallen. U. a. auf den Gebieten Recht der Wirtschaft (Art. 74 I Nr. 11 GG), Überführung von Grund und Boden (Art. 74 I Nr. 15 GG) und Staatshaftung (Art. 74 I Nr. 25 GG), hat der Bund das Gesetzgebungsrecht nur, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Hiermit sind erhöhte verfassungsrechtliche Anforderungen verbunden (BVerfG, Urt. v. 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 – BVerfGE 105, 62 = DVBl 2003, 44 – Altenpflege; Urt. v. 27.7.2004 – 2 BvF 2/02 – BVerfGE 111, 226 = DVBl 2004, 1233 – Juniorprofessur). U. a. auf den Gebieten (1) Naturschutz und Landschaftspflege (ohne die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes), (2) Bodenverteilung, (3) Raumordnung und (4) Wasserhaushalt (ohne stoff- oder

anlagenbezogene Regelungen) können die Länder von Bundesgesetzen abweichende Regelungen treffen. Bundesgesetze auf diesen Gebieten treten frühestens sechs Monate nach ihrer Verkündung in Kraft, soweit nicht mit Zustimmung des Bundesrates anderes bestimmt wird (Art. 72 III GG).

### III. Kommunale Planungshoheit in Art. 28 II GG

Nach Art. 28 II GG muss den Gemeinden das Recht gewährleistet sein, alle **Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft** im Rahmen der Gesetze zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. 16

#### 1. Verfassungsrechtliche Ausgangspunkte

Der Begriff der **Selbstverwaltung** umfasst die eigenverantwortliche Erfüllung gemeinschaftlicher öffentlicher Aufgaben im eigenen Namen durch in den Staat einbezogene rechtsfähige öffentliche Verbände mit eigenen Organen unter der Aufsicht des Staates und mit eigenen Finanzmitteln. Die Selbstverwaltungsträger sind in den ihnen von der Rechtsordnung zugestanden Bereichen selbstständig und führen als Rechtssubjekte, als Vermögensträger und als Verwaltungskörper in gewissem Umfang ein Eigenleben. Art. 28 II GG enthält dabei eine **dreifache Garantie**: Der Gesetzgeber darf die Gemeinden und Gemeindeverbände nicht institutionell beseitigen. Die Gemeinden haben für die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft eine Allzuständigkeit und erfüllen diese Aufgaben in Eigenverantwortung. Bei staatlichen Eingriffen in den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung entwickeln sich entsprechende Abwehrkräfte (*Hoppe* in: HBG § 5; nähere Einzelheiten bei *Hoppe* FS von Unruh 1983, 555; *Stüer*, Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung 1980, 83 ff.; *ders.* DÖV 1978, 78). 17

Die Gemeinden sind Teil des demokratischen Staatsaufbaus und nehmen wichtige demokratische, integrative, gewaltenteilende, Macht neutralisierende, konfliktverarbeitende, freiheitssichernde, legitimierende, rechtsstaatliche und sozialstaatliche **Funktionen** wahr. Die kommunale Selbstverwaltung beinhaltet eine Einrichtungsgarantie in dem Sinne, dass sie in ihrem Wesensgehalt gegen staatliche Eingriffe geschützt ist. Neben der Personalhoheit, der Finanzhoheit, der Organisationshoheit, der Steuerhoheit und der Rechtsetzungshoheit findet die kommunale Selbstverwaltung auf Gemeindeebene auch ihren Ausdruck in der gemeindlichen **Planungshoheit**. Darunter wird die Kompetenz verstanden, ohne durchgängige und strikte Bindung an staatliche Vorgaben auf Grund eigenen politisch-administrativen Gestaltungs- und Entscheidungsspielraums über die bauliche und sonstige Verwendung und Nutzung des Grund und Bodens des Gemeindegebietes zu disponieren und die zur Verwirklichung des eigenverantwortlich wahrnehmbaren Gestaltungspotenzials erforderlichen planerischen Leitlinien ohne imperative staatliche Beeinflussung zu entwickeln (BVerwG, Urt. v. 12.12.1969 – IV C 105.66 – BVerwGE 34, 301 = RzB Rn. 23; *Hoppe* DVBl 1964, 165; *Stüer*, Kommunalrecht in NW, 1997, S. 119). 18

Zur Planungshoheit und damit zum Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung gehört die Kompetenz zur eigenverantwortlichen Aufstellung der **Bebauungspläne**. Auch die **Flächennutzungsplanung** wird man zur gemeindlichen Planungshoheit rechnen dürfen (*VerfGH Saarland*, Urt. v. 11.10.1974 – Lv 7/74 – AS 14, S. 145; *Blümel* VVDStRL Bd. 36 (1978), 171; *Löhr* Die kommunale Flächennutzungsplanung 1977, 111). Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung müssen deren Kernbereich achten und sind auch im Übrigen nur unter Wahrung allgemeiner verfassungsrechtlicher Grundmaßstäbe der **Verhältnismäßigkeit**, der **Gemeinwohlbezogenheit** und des **Abwägungsgebotes** zulässig (s. Rdn 895). Aus diesen drei Grundprinzipien, die untereinander in Wechselbeziehung stehen, lassen sich verschiedene Einzelmaßstäbe ableiten, an denen Eingriffe in die kommunale Planungshoheit zu messen sind. Hierzu gehören etwa gemeindliche Anhörungs- 19