

1. Funktion der Bauleitplanung

Die Bauleitplanung ist das Kernstück des modernen Städtebaurechts.

Nach § 1 Abs. 1 BauGB hat die **Bauleitplanung die Aufgabe**, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde nach Maßgabe dieses Gesetzbuches vorzubereiten und zu leiten. In dieser Formulierung kommt zum Ausdruck, daß die Bauleitplanung ein Instrumentarium zur Bodennutzung in einer Gemeinde darstellt, und zwar nicht nur hinsichtlich der baulichen, sondern auch der sonstigen Nutzung. Die Ordnung der Bebauung ist wohl der Schwerpunkt der Bauleitplanung, aber eben nicht ihre alleinige Funktion. Dies zeigt sich besonders gut in Aufgaben und Inhalt der Flächennutzungsplanung. Sie hat entsprechend § 5 Abs. 1 und 2 BauGB für das gesamte Gemeindegebiet die Bodennutzung, nämlich bauliche, gewerbliche, forst- und landwirtschaftliche, wasserwirtschaftliche Freiflächennutzungen usw. zu ordnen und soll damit unter den konkurrierenden Nutzungsansprüchen einen Ausgleich finden.

Aus **§ 1 Abs. 1 BauGB** lassen sich **drei Grundprinzipien** herausarbeiten:

- Inhaltlich: Aufgabe der Bauleitplanung ist es, eine geordnete Entwicklung vorzubereiten und zu leiten (sog. Entwicklungs- und Ordnungsprinzip).
- Instrumental: Die Vorbereitung und Leitung geschieht durch Pläne (sog. Planmäßigkeitprinzip).
- Modal (d.h. bezüglich der Art und Weise): Die Vorbereitung und Leitung der städtebaulichen Entwicklung erfolgt nach Maßgabe des BauGB, d.h. dieses Gesetzbuch sieht bestimmte Instrumente und Verfahren vor (sog. Kodifikationsprinzip).

Mittel zur Verwirklichung dieser Aufgabe sind u.a. die beiden Bauleitpläne (Flächennutzungsplan und Bebauungsplan, § 1 Abs. 2 BauGB). Mit ihrer Hilfe soll nach § 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB gewährleistet werden, daß,

- sich die Gemeinde städtebaulich geordnet entwickelt,
- der Boden dem Wohl der Allgemeinheit entsprechend sozialgerecht genutzt,
- eine menschenwürdige Umwelt gesichert und
- die natürliche Lebensgrundlage geschützt und entwickelt wird.

Der Flächennutzungsplan wird als vorbereitender Bauleitplan, der Bebauungsplan als verbindlicher Bauleitplan bezeichnet. Betrachtet man die Aufgaben der **Bauleitplanung**, wie sie der Gesetzgeber in § 1 Abs. 1 und § 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB zum Ausdruck gebracht hat, so wird einsichtig, daß Bauleitplanung mindestens aus zwei Gründen notwendig ist:

Zum einen sind Ordnung und Leitung der städtebaulichen Entwicklung im Interesse der Allgemeinheit notwendig, denn nur im Rahmen einer abgestimmten Planung kann ein Ausgleich zwischen den verschiedenen Interessen gefunden werden.

Zum anderen ist die (verbindliche) Bauleitplanung im Interesse des einzelnen Grundstückseigentümers und Nutzungsberechtigten. Erst die genaue Ausweisung der Nutzungsmöglichkeit der Grundstücke schützt den Eigentümer vor Beeinträchtigungen seines Grundstücks durch Nachbarschaft, die etwa bei planloser Bebauung entstehen könnten.

Dabei müssen die Bauleitpläne nach der Rechtsprechung des BVerwG (NJW 1975 S. 70) in objektiver Beziehung zur städtebaulichen Ordnung stehen, auf die subjektiven Vorstellungen des Gemeinderats bei der Aufstellung des Bebauungsplans kommt es nicht an. Ein Bebauungsplan verstößt gegen § 1 Abs. 1 BauGB, wenn er bei objektiver Betrachtungsweise nicht städtebaulichen, sondern sonstigen Belangen dient, etwa den privaten Interessen einzelner (VGH Ba-Wü, BRS 40 Nr. 1), der Legalisierung rechtswidriger Bauwerke (OVG Rh-Pf, NVwZ 1986 S. 939) oder nur die Verhinderung von Maßnahmen überörtlicher Planungsträger zum Ziel hat (Müller, JuS 1975 S. 228). Unbedenklich ist dagegen, wenn private Bauwünsche den Anstoß zu einem städtebaulich sinnvollen Bebauungsplan geben (VGH Ba-Wü, BauR 1983 S. 222 = VBIBW 1988 S. 73).

2. Planungshoheit der Gemeinde

2.1 Verfassungsrechtliche Verankerung

Die Bauleitplanung ist nach § 1 Abs. 3 BauGB Aufgabe der Gemeinden. Diese Regelung trägt der Planungshoheit der Gemeinde Rechnung (Papier, DVBl. 1975 S. 461 und NJW 1977, 1714; Weyreuther, BauR 1977 S. 293; Steinberg, JuS 1982 S. 587). Denn die Frage, ob die Gemeinde in einem bestimmten Bereich die Gewerbeansiedlung fördern, Wohngebäude schaffen oder für Erholungs- und Freizeiträume sorgen will, ist eine primär politische Entscheidung, die ausschließlich der Gemeinderat zu fällen und zu verantworten hat.

Art. 28 Abs. 2 GG gewährleistet den Gemeinden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln. Diese institutionelle Garantie der kommunalen Selbstverwaltung beinhaltet einerseits die Allzuständigkeit und andererseits die Eigenverantwortlichkeit. Letztere wird üblicherweise in einzelne gemeindliche Hoheitsrechte aufgegliedert: Gebietshoheit, Personalhoheit, Finanzhoheit, Planungshoheit, Organisationshoheit, Rechtsetzungsautonomie und Finanzautonomie. Somit besitzt die Gemeinde schon von Verfassungs wegen das Recht, ihr Gemeindegebiet städtebaulich eigenverantwortlich zu ordnen.

Dieses Recht wird den Gemeinden durch § 2 Abs. 1 Satz 1 BauGB nochmals ausdrücklich zuerkannt. Danach werden die Bauleitpläne – als Instrumente der Bauleitplanung, um die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde vorzubereiten und zu leiten – von der Gemeinde in eigener Verantwortung aufgestellt. Dies bedeutet jedoch nicht, daß die Gemeinden keinen rechtlichen Bindungen unterliegen. Nach Art. 28 Abs. 2 GG steht den Gemeinden das Recht zur Selbstverwaltung nur im Rahmen der Gesetze zu.

Die Beschränkung der Selbstverwaltung „im Rahmen der Gesetze“ bedeutet, daß Inhalt und Schranken im einzelnen durch staatliche Gesetze bestimmt werden. Anders formuliert heißt das, daß jeder zulässige Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung ein Gesetz im materiellen Sinne verlangt (vgl. BVerfGE 26 S. 237). Der Eingriff ist daher auch durch eine **Rechtsverordnung**, eine untergesetzliche Rechtsnorm zulässig, sofern sie auf einer hinreichenden Ermächtigungsgrundlage beruht (BVerfGE 56, 298 (312 ff.) = DVBl. 1981 S. 535 = DÖV 1982 S. 194; VerfGH NW, DVBl. 1992 S. 710). Derartigen Eingriffen in die Selbstverwaltung sind allerdings **Grenzen** gesetzt. Sie dürfen den Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie nicht antasten und haben außerhalb dieses **Kernbereichs** das **Verhältnismäßigkeitsprinzip** zu beachten (vgl. BVerfGE 79, 127 (143)).

Der Gesetzgeber hat insbesondere im BauGB eine Reihe sowohl formell- als auch materiell-rechtlicher Bindungen für die Bauleitplanung festgelegt, die die Planungshoheit eingrenzen.

Ob die Planungshoheit zum Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts gehört, ist in der Literatur umstritten. Das BVerfG hat bisher offengelassen, ob und inwieweit die Planungshoheit zum unantastbaren Kernbereich gehört. Es hat aber festgestellt, daß es der Bedeutung des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG im Verfassungsganzen nicht gerecht würde, wenn die Reichweite der verfassungsrechtlichen Garantie im Einzelfall jeder beliebigen Willensentscheidung des Gesetzgebers überlassen ist. Eine Einschränkung der Planungshoheit einzelner Gemeinden sei nur dann erlaubt, wenn und soweit sich bei der Güterabwägung ergibt, daß schutzwürdige überörtliche Interessen diese Einschränkung erfordern.

2.2 Planungsrecht – Planungspflicht

Für die Gemeinde als Träger öffentlicher Verwaltung hat die Gewährung einer „Freiheit“, d.h. hier der Planungshoheit, stets auch eine Pflichtkomponente. Dies wird sehr gut in den Formulierungen von § 2 Abs. 1 Satz 1 BauGB (Die Bauleitpläne *sind* ... aufzustellen) und § 1 Abs. 3 BauGB (Die Gemeinden *haben* die Bauleitpläne aufzustellen ...) deutlich. Da es allein in der „Macht“ der Gemeinde liegt, Bauleitplanung zu betreiben, wird aus dem Recht der Gemeinde eine Rechtspflicht, Bauleitpläne aufzustellen, wenn dies für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist (§ 1 Abs. 3 BauGB). Das bedeutet: Kommunale Planungen werden nicht um ihrer selbst willen vorgenommen, sondern zur Verfolgung bestimmter öffentlicher Aufgaben, die nicht isoliert wahrgenommen werden können, weil sie der Koordinierung mit anderen öffentlichen Belangen oder privaten Interessen bedürfen; insoweit gilt für die Bauleitplanung nichts anderes als für die verschiedenen Fachplanungen (BVerwG, NVwZ 1989 S. 664). Für alle Planentscheidungen ist ein dreistufiges Prüfungsschema üblich; es ist zu prüfen, ob

- a) das geplante Vorhaben erforderlich ist,
- b) gesetzliche Planungsleitsätze oder Planungsschranken zu beachten sind,
- c) das Abwägungsgebot beachtet worden ist.

Dieses Prüfungsschema bietet sich auch für die Bauleitplanung an.

Nach § 1 Abs. 3 BauGB haben die Gemeinden die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist (s. dazu Weyreuther, DVBl. 1981 S. 369). Daraus folgt zunächst, daß das Aufstellen der Bauleitpläne nicht in das Ermessen der Gemeinde gestellt ist, sondern eine Rechtspflicht darstellt, sobald das Tatbestandsmerkmal der Erforderlichkeit vorliegt (BVerwGE 34, 301).

Die Erforderlichkeit im Sinne des § 1 Abs. 3 BauGB ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der grundsätzlich der vollen gerichtlichen Kontrolle unterliegt (BVerwGE 34, 301). Dieser Grundsatz wird in der baurechtlichen Praxis dadurch relativiert, daß in die Erforderlichkeit zahlreiche Prognosen über die zukünftige Entwicklung, etwa den Bedarf an Wohnungen, Gewerbeflächen, öffentlichen Einrichtungen oder Verkehrswege einfließen und außerdem die Erforderlichkeit sich generell nach der planerischen Konzeption des Gemeinderats über die zukünftige Entwicklung der Gemeinde bestimmt (BVerwG, BauR 1971 S. 182; NVwZ 1989 S. 664).

Die planerische Konzeption der Gemeinde als solche ist nicht überprüfbar; insbesondere ist ein akutes Bedürfnis für neues Baugelände nicht erforderlich (VGH Ba-Wü, ESvGH 19, 220; OVG Lüneburg, BRS 38 Nr. 12). Die planerische Konzeption muß sich allerdings im Rahmen des nach der vorgegebenen Situation (Lage und bisherige Funktion der Gemeinde) Vertretbaren halten.

Sofern dies der Fall ist, kommt eine verwaltungsgerichtliche Kontrolle, ob der Gemeinderat mit seiner Planungskonzeption für die zukünftige Entwicklung des Ortes die optimale Lösung gefunden hat, nicht in Betracht (BVerwGE 34, 301 = DVBl. 1971 S. 789; VGH Ba-Wü, BauR 1975 S. 42, BauR 1982 S. 222).

Die Erforderlichkeit eines Bauleitplans ist nicht nur dann gegeben, wenn die Gemeinde ohne den Bauleitplan einen größeren Schaden erleiden würde. Vielmehr reicht es aus, wenn es vernünftigerweise geboten ist, die bauliche Entwicklung durch die vorherige Planung zu ordnen (BVerwG BRS 48 Nr. 43). Da das BauGB von dem Grundsatz ausgeht, daß eine Bebauung nur aufgrund vorheriger Planung erfolgen soll (Grundsatz der Planmäßigkeit), ist eine Bauleitplanung nur dann nicht erforderlich, wenn sie auf keiner planerischen Konzeption beruht und deshalb überflüssig ist.

Unter kommunalverfassungsrechtlichen Gesichtspunkten handelt es sich bei der Bauleitplanung um eine Selbstverwaltungsangelegenheit in der Form der weisungsfreien Pflichtaufgabe. Dies führt dazu, daß sich die staatlichen Behörden bei der Überprüfung der Bauleitpläne (§ 6 Abs. 2 und § 10 Abs. 2 und 3 BauGB) auf eine Rechtsaufsicht beschränken müssen und keine Zweckmäßigkeitsüberlegungen anstellen dürfen.

Wenn sich in einem besonderen Fall eine Pflicht zur Planung ergibt – z.B. wenn ein Standort für ein Großvorhaben gefunden werden soll –, so stellt das Unterlassen einen Rechtsverstoß der Gemeinde dar. Dies kann dann kommunalaufsichtliche Konsequenzen haben, d.h. die zuständige Aufsichtsbehörde kann notfalls die Aufstellung eines Bauleitplans erzwingen.

2.3 Kein Anspruch des Bürgers

Der Bürger hat keinen Rechtsanspruch, die Aufstellung eines Bauleitplans zu fordern. Das ergibt sich aus § 2 Abs. 3 BauGB. Dies gilt ausnahmslos (BVerwG, NJW 1977 S. 1979). Ebensovienig gibt es einen Anspruch auf Fortbestand der bestehenden Bauleitplanung (BVerwG, DVBl. 1969 S. 213). Die Gemeinde kann unter denselben Voraussetzungen, unter denen ein Bebauungsplan aufgestellt wird, auch einen bestehenden Bebauungsplan ändern. Wenn dadurch die bauliche Nutzung von Grundstücken im Bebauungsplangebiet eingeschränkt oder aufgehoben wird, entstehen allerdings Entschädigungsansprüche nach § 42 BauGB (hierzu Breuer, DÖV 1978 S. 189 ff.; Birk, NVwZ 1984 S. 1).

Schließlich erkennt die Rechtsprechung auch keinen Plangewährleistungsanspruch an, d.h. einen Anspruch auf Schaffung des durch den Bebauungsplan vorgesehenen Zustands (BVerwG BRS 22 Nr. 185; siehe auch Thiele, DÖV 1980 S. 109).

3. Grenzen der Planungshoheit

3.1 Allgemeines

Die Gemeinde kann sich bei der Aufstellung der Bauleitpläne nicht auf „planerisch freiem Feld“ betätigen, sondern unterliegt vielfältigen tatsächlichen und rechtlichen Bindungen. Das BVerwG (E 45, 309) spricht daher zu Recht davon, daß häufig mehr Bindung als Freiheit besteht. Dabei ist bei den rechtlichen Bindungen zu unterscheiden zwischen zwingenden gesetzlichen Anforderungen, die der Planungsentscheidung zugrunde zu legen sind, z.B. die Ziele der Landesplanung (§ 1 Abs. 4 BauGB), und sog. Optimierungsgeboten, bei denen nur eine möglichst optimale Lösung anzustreben ist, z.B. die Trennung von Wohngebieten und immissionsträchtigen Anlagen oder die Vermeidung von Eingriffen in Natur und Landschaft. Während die zwingenden gesetzlichen Schranken sozusagen vor die Klammer zu ziehen sind, also außerhalb der Abwägung stehen, muß bei Optimierungsgeboten gerade im Wege der Abwägung eine dem gesetzlichen Auftrag entsprechende Lösung gefunden werden. Optimierungsgebote können also anders als gesetzliche Schranken der Abwägung auch im Wege der Abwägung überwunden werden, d.h. hinter andere öffentliche Belange zurückgestellt werden.

3.2 Begrenzung durch Ziele der Raumordnung

Nach § 1 Abs. 4 BauGB sind die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen (s. dazu VGH Ba-Wü, DÖV 1981 S. 269; OVG Lüneburg, NJW 1984 S. 1776; Steinberg, DVBl. 1982 S. 13; Erbguth, NJW 1988 S. 289; Wahl, DÖV 1981 S. 597; Schmidt-Aßmann, DÖV 1981 S. 443). Die Gemeinde muß deshalb bei der Aufstellung von Bauleitplänen gemäß § 1 Abs. 4 BauGB von den Festsetzungen der Landesplanung ausgehen; diese sind als vorgegebene Beschränkung der Planungshoheit nicht Teil der Abwägung nach § 1 Abs. 6 BauGB (VGH Ba-Wü, DÖV 1981 S. 269). Der Gesetzgeber hat damit die Konkurrenz zwischen örtlichen und überörtlichen Raumnutzungsinteressen zugunsten der Landesplanung entschieden. Wenn die Gemeinde die ihr nach § 1 Abs. 4 BauGB obliegende Rechtspflicht nicht erfüllt, kann sie im rechtsaufsichtlichen Verfahren zur Erfüllung dieser Rechtspflicht angehalten werden.

Hilfreich für die Gemeinden bei der Anwendung des Anpassungsgebots sind die Begriffsbestimmungen in § 3 Raumordnungsgesetz. Dort finden sich „Ziele“, „Grundsätze“ und „sonstige Erfordernisse“ der Raumordnung. Ziele der Raumordnung sind danach „verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums. Raumordnungspläne sind Landespläne und Regionalpläne“.

Nur von Zielen der Raumordnung geht eine Bindungswirkung nach § 1 Abs. 4 BauGB aus. Grundsätze sind demgegenüber allgemeine Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums, die im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen sind, ohne Anpassungspflicht auszulösen.

3.3 Fachplanerische Vorgaben

Die Bauleitplanung der Gemeinde kann sich auch nicht über die Fachplanungen anderer Planungsträger (Straßenbau, Wasserschutz, Naturschutz, Abfallbeseitigung u.a.) einfach hinwegsetzen. Das Verhältnis der Bauleitplanung zur Fachplanung bereitet erhebliche rechtliche Schwierigkeiten (s. dazu Erbguth, NVwZ 1989 S. 608; Uechtritz, NVwZ 1988 S. 316).

3.4 Berücksichtigung umweltschützender Belange

§ 1 a BauGB dient der Integration spezieller umweltfachlicher Gesichtspunkte in die Bauleitplanung. Dies betrifft zum einen die Berücksichtigung von Eingriffen in Natur und Landschaft, ihrer Vermeidung und ihren Ausgleich sowie zum anderen die Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung für Vorhaben im Sinne der Anlage zu § 3 UVP-G. Das Verfahren zur Aufstellung und die Inhalte der zu berücksichtigenden Fachpläne sowie die Voraussetzungen der Anwendbarkeit der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, der Umweltverträglichkeitsprüfung und der Verträglichkeitsprüfung aufgrund der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie richten sich nach den einschlägigen Fachgesetzen, z.B. BNatSchG.

3.5 Verfahrensrechtliche Bedingungen

Das BauGB zieht der Planungshoheit auch verfahrensrechtliche Schranken. Die Gemeinde ist nicht frei, wie sie den Flächennutzungsplan erläßt und die Bebauungspläne festsetzt. Sie hat sich vielmehr des durch Bürger- und Trägerbeteiligung, öffentliche Auslegung des Planentwurfs und Abwägung der öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gekennzeichneten Bauleitplanverfahrens zu bedienen. Abweichungen sind ihr nicht gestattet (arg. § 216 BauGB); sie können nach Maßgabe der §§ 214, 215 BauGB die Rechtswirksamkeit der Bauleitpläne in Frage stellen.

3.6 Inhaltliche Bindungen

Auch inhaltlich ist die Planungshoheit durch Vorgaben des BauGB und durch sonstige gesetzliche Vorgaben vielfältig gebunden.

3.6.1 Die Vorgaben des BauGB

Zahlreich sind die Vorgaben, die sich aus dem BauGB ergeben. So ist die Gemeinde bei Festsetzung der Art der baulichen Nutzung an die Typisierung der Baugebiete durch die §§ 1 ff. BauNVO gebunden. Sie ist nicht befugt, den Baugebieten einen anderen als den von der BauNVO vorgegebenen Inhalt zu geben oder gar eigene Baugebietstypen zu entwickeln. Die Gemeinde besitzt kein „Festsetzungsfindungsrecht“. Nur nach Maßgabe von § 1 Abs. 5 bis 10 BauNVO vermag sie die Baugebiete zu modifizieren. Bei der Festsetzung des Maßes der baulichen Nutzung ist die Gemeinde an die Nutzungsmaße des § 16 BauNVO und die Obergrenzen des § 17 BauNVO gebunden. Auch die möglichen sonstigen Festsetzungen sind der Gemeinde durch § 9 BauGB verbindlich vorgegeben. Trotz dieser Grenzen verbleibt der Gemeinde noch ein erheblicher Gestaltungsspielraum, der es ihr gestattet, die bauliche Entwicklung ihres Gemeindegebiets weitgehend nach ihren Vorstellungen zu ordnen und zu lenken.

3.6.2 Sonstige gesetzliche Vorgaben

Bindungen, die von der planenden Gemeinde als zwingendes Recht zu beachten sind (arg. §§ 6 Abs. 1, 10 Abs. 2 Satz 1 BauGB), können sich auch aus gesetzlichen Bestimmungen außerhalb des BauGB ergeben. So sind von dem Bauleitplan die Festsetzung einer nach § 19 WHG erlassenen Wasserschutzverordnung zu beachten, ebenso die Bestimmungen einer Landschaftsschutzverordnung.

4. Rechtsschutz gegen Einschränkungen der Planungshoheit

Weitgehende Übereinstimmung besteht darüber, daß die **Planungshoheit**, das Planungsrecht, **ein Recht** im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO ist. Dadurch wird die Gemeinde rechtlich gegen jeden Eingriff von außen geschützt, also auch gegen jeden staatlichen und gemeindlichen Eingriff, der den Kern der **Planungshoheit** antastet. Siehe hierzu bereits BVerwGE 22 S. 346 = NJW 1966 S. 1530.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kann eine Gemeinde bei der Inanspruchnahme ihres Gebietes durch die überörtliche Fachplanung – von einer einschlägigen Verletzung ihrer Beteiligungsrechte abgesehen – eine **Rechtsbeeinträchtigung** im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO nur unter **zwei** Voraussetzungen geltend machen;

Erstens muß für das betroffene Gebiet bereits eine hinreichend bestimmte gemeindliche Planung vorliegen, die allerdings nicht verbindlich zu sein braucht (vgl. BVerwG, DÖV 1980 S. 135).

Zweitens muß die Störung dieser Planung durch den überörtlichen Fachplan „nachhaltig“ sein, d.h. unmittelbare Auswirkungen gewichtiger Art auf die Planung haben. Siehe hierzu insbesondere BVerwG, BRS 22 Nr. 30; BVerwG, DVBl. 1984 S. 88 und BVerwG, BRS 42 Nr. 1 = DÖV 1985 S. 113.

Hierzu einige Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und der Verwaltungsgerichte, die die Verletzung der **Planungshoheit** einer Gemeinde zum Gegenstand hatten:

- Ein allgemeiner Eingriff in die kommunale Planungshoheit liegt nicht vor, wenn ein Gesetz den Ordnungsgeber nur zu Einschränkungen der Planungshoheit einzelner Gemeinden in räumlich klar abgegrenzten Gebieten ermächtigt. Die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie erlaubt eine derartige Sonderbelastung einzelner Gemeinden nur, wenn sie durch überörtliche Interessen von höherem Gewicht erfordert wird (im Anschluß an BVerfG 56, 298). So BVerfGE 76 S. 107.
- Nimmt die Baugenehmigungsbehörde rechtsirrig die Baugenehmigungsfreiheit eines Vorhabens an und unterläßt sie aus diesem Grund die bei Durchführung eines Baugenehmigungsverfahrens notwendige Beteiligung der Gemeinde (vgl. § 36 Abs. 1 BauGB), so kann dies die **Planungshoheit** der Gemeinde verletzen. Siehe hierzu BVerwG, NVwZ 1992 S. 878.
- Hat eine Gemeinde auf (landes-)gesetzlicher Grundlage der Anlegung eines Friedhofs der Nachbargemeinde auf ihrem Gebiet zugestimmt, so kann sie sich auf die Wahrung ihrer **Planungshoheit** als entgegenstehende öffentliche Belange im Sinne des § 35 Abs. 2 BauGB nicht berufen (vgl. BVerwG, BRS 50 Nr. 1984).
- Auch bei der abfallrechtlichen Planfeststellung vermittelt die gemeindliche **Planungshoheit** eine wehrfähige, in die Abwägung einzubeziehende Rechtsposition nur unter der Voraussetzung, daß das Vorhaben entweder eine hinreichend bestimmte gemeindliche Planung nachhaltig stört oder wesentliche Teile des Gemeindegebietes einer durchsetzbaren gemeindlichen Planung entzieht oder gemeindliche Einrichtungen erheblich beeinträchtigt (so BVerwG, ZfBR 1992 S. 182 = RdL 1992 S. 215 = DVBl. 1992 S. 1233).

5. Zweistufigkeit der Bauleitplanung

Das Recht der Bauleitplanung ist im Ersten Kapitel des BauGB (Allgemeines Städtebaurecht) geregelt, und zwar in dessen Ersten Teil (§§ 1 bis 13 BauGB). Kernstück dieses Rechtsgebietes sind zwei Pläne:

- Der vorbereitende Bauleitplan / Flächennutzungsplan und
- der verbindliche Bauleitplan / Bebauungsplan.

Wie sich aus dieser Auflistung und § 1 Abs. 2 BauGB ergibt, ist somit Bauleitplan der Oberbegriff.

5.1 Der Flächennutzungsplan ist der umfassende gemeindliche Entwicklungsplan bezogen auf die Bodennutzung im Gemeindegebiet. Als verwaltungsinterne Grundlage für die städtebauliche Entwicklung sind in ihm die raumrelevanten Maßnahmen, Vorhaben und Absichten der Kommune dargestellt, und zwar in zeichnerischer und ggf. textlicher Form. Solcherart soll der Flächennutzungsplan übergeordnete Planungen (insbesondere gemäß § 1 Abs. 4 BauGB) umsetzen und nachfolgende Planungen steuern. Insofern ist der Flächennutzungsplan in die absehbare und gewünschte Entwicklung der Gemeinde insgesamt eingebettet, was im Erläuterungsbericht (§ 5 Abs. 5 BauGB) zum Ausdruck gebracht werden kann. Anders als der Bebauungsplan ist der Flächennutzungsplan auf die Darstellung der Bodennutzung in den Grundzügen beschränkt, nämlich im Wege der Bereichs- und Entwicklungscharakterisierung, nicht aber im Sinne exakter Grenzziehung. Er stellt daher in seinem zeichnerischen Teil ausschließlich Flächen dar (vgl. **Wegbeschreibung ÖB 4**).

5.2 Der Bebauungsplan kann – dies ist die Praxis – im Gegensatz zum Flächennutzungsplan für Gemeindeteilgebiete aufgestellt werden (§ 9 Abs. 7 BauGB; in besonderen Fällen auch nur für ein – großes – Grundstück); er enthält die (außen-)rechtsverbindlichen Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung (§§ 1 Abs. 2, 8 Abs. 1 BauGB). Seine parzellenscharfen Ausweisungen betreffen die bauliche (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 bis 9 BauGB) und nichtbauliche Nutzung (§ 9 Abs. 1 Nr. 10 bis 26 BauGB) der erfaßten Flächen. Vor diesem Hintergrund legt der Bebauungsplan zum einen bodenordnend die Grundstücksnutzung fest, bestimmt also die (städtebauliche) Zulässigkeit von Vorhaben (§ 30 BauGB) bzw. – im Vorfeld – die Teilbarkeit von Grundstücken (§ 19 BauGB), aber auch die rechtliche Zulässigkeit außerbaurechtlicher Maßnahmen, die auf die städtebauliche Ordnung des Plangebiets Einfluß nehmen. Seine Festsetzungen stellen regelmäßig Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums gemäß Art. 14 Abs. 2 GG dar; sie können freilich im Einzelfall auch enteignende Wirkung haben. Zum anderen ist der Bebauungsplan – denknottwendige – Voraussetzung für die Durchsetzung seines planerischen Konzepts, also insbesondere für den Einsatz des planverwirklichenden Instrumentariums (vgl. **Wegbeschreibung ÖB 8**). Als Ergänzung zum Bebauungsplan ist der **Vorhaben- und Erschließungsplan** nach § 12 BauGB durch die BauGB-Novelle 1998 in das Dauerrecht eingeführt worden; er schafft als vorhabenbezogener Bebauungsplan ebenso wie der normale Bebauungsplan Baurechte für Vorhaben (vgl. **Wegbeschreibung ÖB 5**).

5.3

