

# Staat und Kommunen – Kooperation oder Konflikt?

8. Bad Iburger Gespräche

herausgegeben von

Professor Dr. Jörn Ipsen

Direktor des Instituts für Kommunalrecht  
der Universität Osnabrück

und

Professor Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider

Geschäftsführender Direktor des Deutschen Instituts  
für Föderalismus e.V. an der Universität Hannover

Universitätsverlag Rasch Osnabrück

# Staatliche und kommunale Planung

*Rechtsanwalt Professor Dr. Bernhard Stüer*

Das Verhältnis der staatlichen und kommunalen Planung ist durch das Bau- und Raumordnungsgesetz 1998<sup>1</sup> und die mit dem Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz 1997<sup>2</sup> verbundenen Änderungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes auf eine neue rechtliche Grundlage gestellt worden. Weitere wichtige Neuerungen hat das Sechste Gesetz zur Änderung der VwGO und anderer Gesetze (6. VwGOÄndG)<sup>3</sup> – es handelt sich um die grundlegendste Reform der VwGO seit dem Jahre 1960 – im Bereich des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens eingeführt.<sup>4</sup>

## *1. Raumordnung als Querschnittsplanung*

Raumordnung und kommunale Planung sind Querschnittsplanungen<sup>5</sup>. Sie nehmen schon von ihrer Anlage her einen umfassenden Abwägungs- und Ausgleichsauftrag wahr. Die Fachplanung ist in dem Sinne isoliert, daß sie von einem auf ihre Aufgaben begrenzten Auftrag ausgeht und Belange anderer Herkunft in diese zunächst fachliche Sicht einbindet. Bauleitplanung und Fachplanung bedürfen der übergreifenden Koordination durch die Raumordnung.

Die Raumordnung wirkt durch Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung auf die Fachplanung und die gemeindliche Bauleitplanung ein (§ 3 ROG). Öffentliche Stellen und die in §§ 4, 5 ROG benannten anderen Stellen sind an die Ziele der Raumordnung gebunden. Es handelt sich dabei um verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten und bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes.

Die Ziele der Raumordnung können nur durch abschließend abgewogene Festlegungen Bindungswirkungen entfalten. Dies stellt an die Raumordnung hohe verfahrens-

---

1 Bau- und Raumordnungsgesetz v. 18.8.1997 (BGBl. I 2081).

2 Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz – GenBeschIG) v. 12.9.1996 (BGBl. I 1354); Stüer, DVBl. 1997, 326.

3 Sechstes Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze (6.VwGOÄndG) v. 1.11.1996 (BGBl. I 1626).

4 Das Gesetz zur Beschleunigung und Vereinfachung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren (BImSchG-Novelle) (Gesetz zur Beschleunigung und Vereinfachung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren v. 9.10.1996, BGBl. I 1498) hat zu Änderungen des BImSchG und der Verordnung über das Genehmigungsverfahren geführt. Mit dem Gesetz zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) v. 11.11.1996, BGBl. I 1695, sind wichtige Bestimmungen des WHG teilweise umgestaltet oder neu gefaßt worden.

5 Zum Begriff: Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 722.

mäßige und inhaltliche Bindungen, die das in § 1 III ROG niedergelegte Gegenstromprinzip umfassen. Die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamtraums soll danach die Gegenbenheiten und Erfordernisse seiner Teilräume berücksichtigen. In der raumordnerischen Abwägung hat daher die kommunale Selbstverwaltung einen hohen Rang. Nach diesen Maßstäben abgewogene Ziele erzeugen nach § 1 IV BauGB Bindungswirkungen für die kommunale Bauleitplanung. Die stärkere Konturierungsnotwendigkeit der Ziele in verfahrensmäßiger und inhaltlicher Hinsicht ist zu begrüßen, ebenso wie es für die Praxis hilfreich ist, daß die Ziele in Raumordnungsplänen verbindlich vorgesehen werden können. Es ist allerdings erforderlich, daß sich die Raumordnung auf ihren Bereich beschränkt und nicht in den kommunalen Bereich übergreift. Vor allem muß für die kommunale Bauleitplanung und Städtebaupolitik ein ausreichender Freiraum bleiben.

Die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung, zu denen auch die Ergebnisse eines Raumordnungsverfahrens gehören, sind demgegenüber abwägungsdirigiert in dem Sinne, daß sie in der Abwägung der Bauleitplanung oder auch Fachplanung durch andere Belange überwunden werden können. Allerdings ergeben sich aus diesen Aussagen der Raumordnung wichtige Hinweise für die kommunale Abwägungsentscheidung.

## 2. Bauleitplanung und Fachplanung

Der sprachlich recht verunglückte § 38 BauGB 1986 ist neu gefaßt und übersichtlicher gestaltet worden. Die problematische Aufzählung einzelner privilegierter Fachplanungen ist durch eine Generalklausel zugunsten einer Privilegierung von Fachplanungsverfahren mit überörtlicher Bedeutung ersetzt worden. Die Privilegierung erfaßt in Zukunft alle Planfeststellungsverfahren oder sonstige Verfahren mit den Rechtswirkungen der Planfeststellung, zu denen vor allem die Plangenehmigungen gehören, für Vorhaben von überörtlicher Bedeutung.

Die Zulassung im Fachplanungsrecht hat dann neben einer formellen auch eine materielle Konzentrationswirkung. Die Fachplanungsentscheidung ersetzt nicht nur nach anderen Gesetzen erforderliche Genehmigungen, Erlaubnisse oder Zulassungen (§ 75 VwVfG, formelle Konzentration). Durch § 38 BauGB wird der Fachplanungsentscheidung auch eine materielle Konzentrationswirkung in dem Sinne beigemessen, daß die Regelungen des Fachplanungsrechts einen materiellen Vorrang vor den planungsrechtlichen Zulässigkeitsregelungen in §§ 29 bis 37 BauGB haben. Unter die Privilegierung fallen dabei nicht nur Fachplanungsverfahren auf bundesrechtlicher, sondern auch auf landesrechtlicher Grundlage wie etwa wasserrechtliche oder abgrabungsrechtliche Vorhaben. Allerdings muß es sich um Vorhaben von überörtlicher Bedeutung handeln,<sup>6</sup> was zumeist eine gemeindeübergreifende Wirkung voraussetzt. Vorhaben mit lediglich örtlich begrenzter Wirkung nehmen demgegenüber an der Privilegierung nicht

---

6 BVerfG, B. v. 7.10.1980 – 1 BvR 584/76 – BVerfGE 56, 298 = NJW 1981, 1659 = DVBl. 1981, 535 = Hoppe/Stüer RzB Rdn. 1157 – Memmingen; BVerwG, Urt. v. 20.11.1987 – 4 C 39.84 – DVBl. 1988, 532; Urt. v. 18.2.1994 – 4 C 4.94 – BVerwGE 95, 123 = Hoppe/Stüer RzB Rdn. 934.

teil.<sup>7</sup> Dies hat eine nicht zu unterschätzende Bedeutung: Privilegierte Fachplanungsgesetze bestimmen die Reichweite ihres Geltungsbereichs selbst und setzen daher auch die planungsrechtlichen Zulässigkeitsregelungen in §§ 29 bis 37 BauGB ganz oder teilweise außer Kraft. Der nicht privilegierten Fachplanung kommt diese Vorrangfunktion gegenüber dem Bauplanungsrecht nicht zu. § 38 BauGB unterscheidet nicht zwischen der gemeinnützigen und der privatnützigen Planfeststellung. Auch Vorhaben, die sich als privatnützig darstellen, nehmen an der Privilegierung teil. Dies gilt auch für Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahren auf landesrechtlicher Grundlage. Eine zusätzliche formale Prüfung der planungsrechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen nach §§ 29 bis 37 BauGB findet daher im Rahmen des Fachplanungsverfahrens nicht statt. Allerdings sind städtebauliche Belange zu berücksichtigen.

### 3. Der Bebauungsplan als Fachplan

Gelegentlich kann der Bebauungsplan auch die Planfeststellung ersetzen, wie dies etwa für die straßenrechtliche Fachplanung in § 17 III FStrG angeordnet ist.<sup>8</sup> Dies wird vor allem im bebauten Innenbereich gelten, bei dem neben der straßenrechtlichen Ausweisung zugleich die bauliche Nutzung der Nachbargrundstücke geregelt werden soll. Die Planung einer Bundesfernstraße außerhalb der geschlossenen Ortslage kommt nur dort in Betracht, wo sich die Auswirkungen der Straße auf das Gemeindegebiet beschränken. Eine Straßenplanung mit über die Gemeindegrenze hinausgehenden Auswirkungen kann dagegen in der Regel durch einen Bebauungsplan nicht vorgenommen werden. Zudem ist eine Straßenplanung von überörtlicher Bedeutung durch Bebauungsplan nur in Übereinstimmung mit den Planungsvorstellungen der Straßenverwaltung zulässig. Eine hiervon abweichende gemeindliche Bauleitplanung würde unzulässig in die Fachplanung eingreifen und hat daher vor dem Hintergrund des § 38 BauGB keinen Bestand.<sup>9</sup> Festsetzungen für Verkehrsflächen im Bebauungsplan beschränken sich auf die Ausweisung der benötigten Grundstücksflächen, auf den Anschluß anderer Flächen an die Verkehrsflächen und u. U. auf eine besondere Zweckbestimmung wie Fußgängerbereiche oder Parkflächen (§ 9 I Nr. 11 BauGB). Die Festlegungen in der Planfeststellung gehen zumeist darüber hinaus und erstrecken sich auf weitere Einzelheiten des

---

7 Eine überörtliche Planung im Sinne des § 38 S. 2 BauGB ist regelmäßig dann gegeben, wenn das planfestzustellende Vorhaben das Gebiet von zumindest zwei Gemeinden tatsächlich berührt, so BVerwG, Urte. v. 4.5.1988 – 4 C 22.87 – BVerwGE 79, 318 = NJW 1989, 242 = Hoppe/Stüer RzB Rdn. 575 – ortsgebundener Kiesabbau. Die »überörtliche« Zuständigkeit der Planfeststellungsbehörde ist dagegen für sich allein nicht entscheidend, so BVerwG, Urte. v. 4.5.1988 – 4 C 22.87 – BVerwGE 79, 318 = NJW 1989, 242 = Hoppe/Stüer RzB Rdn. 575 – ortsgebundener Kiesabbau. Ist von einer überörtlichen Planung im Sinne des § 38 S. 2 BauGB auszugehen, bestimmt das jeweilige Fachplanungsrecht, welche Maßgeblichkeit dem Bauplanungsrecht als Teil des materiellen Entscheidungsprogramms (noch) zukommt, so BVerwG, Urte. v. 10.2.1978 – 4 C 25.75 – BVerwGE 55, 220 = DVBl. 1979, 67; Urte. v. 9.11.1984 – 7 C 15.83 – BVerwGE 70, 242.

8 Dürr in: Kodal/Krämer, Straßenrecht, Kap. 34 Rdn. 8; Fickert, BauR 1989, 678.

9 BVerwG, B. v. 28. 11. 1988 – 4 B 212.88 – NVwZ 1989, 662.

Vorhabens. Da der Bebauungsplan nicht alle für die Ausführung des Straßenbauvorhabens und seine störungsfreie Einfügung in die Umwelt erforderlichen Festsetzungen enthält, bedarf es häufig zusätzlich zum Bebauungsplan einer Planfeststellung, die sich auf ergänzende Feststellungen beschränkt.<sup>10</sup> Straßenänderungen können sich auch als Folgemaßnahmen planfeststellungsbedürftiger Vorhaben ergeben. Die Kompetenz für die Regelung solcher Maßnahmen endet aber dort, wo in die Planungskompetenz eines anderen Fachplanungsträgers eingegriffen wird.<sup>11</sup> Dies ist der Fall, wenn die Folgemaßnahmen eine eigenständige planerische Entscheidung, insbesondere eine Abwägung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange, erforderlich machen.<sup>12</sup>

#### 4. *Planung und Abwägung*

Abwägungsdirigierte Planungsentscheidungen sind von gebundenen Zulassungsentscheidungen zu unterscheiden. Die Planung ist in dem Sinne abwägungsdirigiert, daß die Entscheidungen der planenden Stelle den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Abwägungsgebotes unterliegen.<sup>13</sup> Planung und Abwägung sind damit unzertrennlich. Diese Zusammengehörigkeit von Planung und Abwägung als sozusagen zwei Seiten derselben Medaille folgt aus der das Eigentum regelnden, umgestaltenden und im Ernstfall auch überwindenden Kraft öffentlicher Planung. Der Planungsträger ist zu derart weitreichenden Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums nur befugt, wenn er dazu durch eine umfassende Interessenabwägung legitimiert wird. Eine einseitige, ausschließlich an Genehmigungsansprüchen ausgerichtete Zulassungsentscheidung wird diesen verfassungsrechtlichen Notwendigkeiten nicht gerecht. Aus diesem Grunde ist der gebundenen Zulassungsentscheidung zumeist ein Planungsverfahren vorgelagert, in dem die verfassungsrechtlich gebotene umfassende Ermittlung, Bewertung und Abwägung der Belange einschließlich einer Ausgleichsentscheidung grundgelegt wird. Die eigentliche abwägungsdirigierte Planungsentscheidung hat dabei bereits auf der Ebene der Bauleitplanung durch die Gemeinde oder, im nichtbeplanten Innenbereich oder Außenbereich, durch eine Planungsentscheidung des Gesetzgebers stattgefunden. Das Verfahren ist damit zweistufig und besteht aus einer abwägungsdirigierten Planungsentscheidung und einer nachfolgenden gebundenen Zulassungsentscheidung. Im Gegensatz dazu sind die Entscheidungen im Fachplanungsrecht vielfach einstufig in dem Sinne, daß sie sowohl die Planungs- als auch die Zulassungsentscheidung enthalten. Derartige Entscheidungen des Fachplanungsrechts müssen daher

---

10 Dürr in: Kodal/Krämer, Straßenrecht, Kap. 34 Rdn. 8.21.

11 BVerwG, Ur. v. 12. 2. 1988 – 4 C 54.84 – DVBl. 1988, 843.

12 Dürr in: Kodal/Krämer, Straßenrecht, Kap. 34 Rdn. 9.2.

13 Grundlegend BVerwG, Ur. v. 12. 12. 1969 – 4 C 105.66 – BVerwGE 34, 301 = DVBl. 1970, 414 = BauR 1970, 31 = Hoppe/Stüer RzB Rdn. 23 – Abwägungsgebot; Ur. v. 14. 2. 1975 – 4 C 21.74 – BVerwGE 48, 56 = DVBl. 1975, 713 = NJW 1975, 1373 = Hoppe/Stüer RzB Rdn. 50 – B 42; Ur. v. . 2. 1978 – 4 C 25.75 – BVerwGE 55, 220 = DVBl. 1979, 63 = NJW 1978, 2308 = Hoppe/Stüer RzB Rdn. 466 – Kiesweiher.

auch die Abwägungselemente enthalten, die für eine rechtsstaatliche Planung kennzeichnend sind.<sup>14</sup>

Raumordnung, Fachplanung und kommunale Planung sind Teil einer umfassenden öffentlichen Planung, die wohl mehr Gemeinsamkeiten als Trennendes haben dürfte. Planung ist dabei notwendigerweise mit Abwägung verbunden. Dies liegt an drei verfassungsrechtlichen Gründen: Fehlt eine bewertende Abwägung, so hat die Behördenentscheidung nicht die Kraft, entgegenstehende Interessen zu überwinden. Dies gilt vor allem dann, wenn aufgrund der Entscheidung unmittelbar auf Eigentum i. S. einer Enteignung nach Art. 14 III GG zugegriffen werden soll. Enteignungen ohne eine umfassende Abwägung, bei der auch dem Vorhaben entgegenstehende Belange berücksichtigt werden, sind verfassungsrechtlich nicht zulässig. Aus der Sicht dieses verfassungsrechtlich gebotenen Ansatzes sind die Grundanforderungen rechtsstaatlicher Planung untrennbar mit dem Abwägungsgebot verbunden. Das Abwägungsgebot der Bauleitplanung ist daher in seinen rechtlichen Grundstrukturen und verfassungsrechtlichen Anforderungen identisch mit dem Abwägungsgebot der Fachplanung.

Das Abwägungsgebot legitimiert sich noch aus einem weiteren Grund: Fachplanerische Entscheidungen sind nicht nur, wie etwa die bauaufsichtliche oder die immissionsschutzrechtliche Genehmigung, Entscheidungen über die öffentlich-rechtliche Zulassung des beantragten Vorhabens. Sie enthalten darüber hinaus eine verbindliche Raumnutzungsentscheidung, mit der abschließend über die raumplanerische Zulässigkeit der Bodeninanspruchnahme befunden wird.<sup>15</sup> Die privilegierte Fachplanung hat gegenüber der sonst maßgebenden örtlichen Gesamtplanung grundsätzlich Vorrang (vgl. § 38 BauGB). Diese Besonderheit verlangt eine vom Abwägungsgebot gesteuerte, in planerischer Gestaltungsfreiheit ergehende Zweckentscheidung des zuständigen öffentlichen Planungsträgers unbeschadet des Umstandes, daß die Behörde häufig nicht selbst originär plant, sondern die entsprechenden Vorstellungen des Vorhabenträgers abwägend nachvollzieht und dadurch die rechtliche Verantwortung für die Planung übernimmt.<sup>16</sup> Demgegenüber findet bei gebundenen, d. h. einen Rechtsanspruch einräumenden Genehmigungen die verbindliche Raumnutzungsentscheidung des öffentlichen Planungsträgers, z. B. die kommunale Bauleitplanung, auf einer vorgelagerten Stufe statt, worauf das BVerwG hingewiesen hat. Ist das betreffende Vorhaben mit dieser Planung vereinbar, darf folgerichtig insoweit eine Zulassung nicht verweigert werden.<sup>17</sup> Wird die Bauleitplanung daher durch eine Fachplanung ersetzt, muß im Rahmen der Fachplanung eine Abwägung erfolgen, in die auch die kommunalen Belange eingehen. Andere nicht abwägungsdirigierte Zulassungsentscheidungen sind auch im Hinblick auf die Planungshoheit der kommunalen Selbstverwaltung planungsrechtlich nur auf der Grundlage der

---

14 BVerwG, Urt. v. 14. 2. 1975 – 4 C 21.74 – BVerwGE 48, 56 = DVBl. 1975, 713 = NJW 1975, 1373 = Hoppe/Stüer RzB Rdn. 50 – B 42.

15 Steinberg, Fachplanung, 19 f.

16 BVerwG, Urt. v. 24. 11. 1994 – 7 C 25.93 – BVerwGE 97, 143 = DVBl. 1995, 238 = ZfBR 1995, 150 – Sonderabfallumschlagsanlage.

17 Für die immissionsschutzrechtliche Genehmigung vgl. § 6 Nr. 2 BImSchG; BVerwG, Urt. v. 24. 11. 1994 – 7 C 25.93 – BVerwGE 97, 143 = DVBl. 1995, 238 = ZfBR 1995, 150 – Sonderabfallumschlagsanlage.

gemeindlichen Bauleitplanung (§ 30 BauGB) oder der Ersatzplanung durch den Gesetzgeber (§§ 34, 35 BauGB) zulässig. Weder die Bauleitplanung noch die Fachplanung können daher auf die Beachtung des Abwägungsgebotes verzichten. Bei gebundenen Zulassungsentscheidungen muß die Abwägung auf einer vorgelagerten Planungsstufe stattfinden. Versuche, diese Zusammenhänge aufzulösen und vor allem die Planungsentscheidung des Fachplanungsrechts in eine gebundene Zulassungsentscheidung umzumünzen,<sup>18</sup> müssen daher an verfassungsrechtlichen Vorgaben scheitern. Die Zulassung von Vorhaben kommt ohne Planung und die Planung kommt ohne Abwägung nicht aus.

##### *5. Instrumentelle und verfahrensrechtliche Annäherung von kommunaler und staatlicher Planung*

Staatliche und kommunale Planung sind in vielfältiger Weise auf Harmonisierung angewiesen. Die gesetzlichen Grundlagen für die Bauleitplanung und Fachplanung sollten noch weiter vereinheitlicht werden. Es könnte sich auch empfehlen, den Bebauungsplan für gegenständlich beschränkte Bereiche etwa in Richtung auf einen Projektbebauungsplan mit der Zulassungsentscheidung zu verknüpfen. Derartige Ansätze sind bereits in dem vorhabenbezogenen Bebauungsplan nach § 12 BauGB<sup>19</sup> angelegt, der auf einem Vorhaben- und Erschließungsplan und einem Durchführungsvertrag (§ 11 BauGB) beruht. Die Projektzulassung wird daher bereits heute weitgehend durch eine derartige Satzung vorgeprägt.

Die Aufstellungsverfahren von Bauleitplanung und Fachplanung sollten im Sinne der bisherigen Gesetzesnovellen angenähert und nach einheitlichen Grundsätzen durchgeführt werden. Insoweit gehen die Verfahrensregelungen in §§ 3, 4 BauGB 1998 in die richtige Richtung. Wenn sich die Richter nach den mahnenden Worten des BVerwG nicht ungefragt auf die Suche nach Fehlern begeben sollen,<sup>20</sup> so findet dieser Grundsatz

---

18 Vgl. dazu Weidemann, DVBl. 1994, 263.

19 Birk, FS Weyreuther 1993, 213; Grundel, Grundeigentum 1993, 228; Hamberger, Der Vorhaben- und Erschließungsplan i. S. des § 7 BauGB-MaßnG 1994; Hauth, LKV 1991, 363; Jahn, LKV 1992, 124; ders., ThürVBl. 1992, 29; Kniep, DWW 1994, 43; Lenz, BauR 1993, 513; Ortloff, LKV 1992, 218; Pietzcker, DVBl. 1992, 658; ders., Der Vorhaben- und Erschließungsplan 1993; Runkel, LKV 1993, 78; ders., Die Satzung über den Vorhaben- und Erschließungsplan nach § 7 BauGB-MaßnG 1994, 27; Scharmer, Der Vorhaben- und Erschließungsplan nach § 55 BauZVO 1991; Söfker, ZfBR 1992, 149; Stich, BauR 1991, 413; Stürer, DVBl. 1995, 121; Uechtritz, DVBl. 1993, 181; Weidemann/Deutsch, NVwZ 1991, 956; vgl. dazu bereits Bauplanungs- und Zulassungsverordnung vom 20. 6. 1990, GBl. der DDR I Nr. 45, S. 739.

20 So mit dem Charme einer begrüßenswerten Handlungsanweisung für die Praxis jenseits jeder dogmatischen Begründung BVerwG, Urt. v. 7.9.1979 – 4 C 7.77 – ZfBR 1979, 255 = BauR 1980, 40 = VR 1980, 204 = Buchholz 406.11 § 2 BBauG Nr. 18 – Fehlersuche.

jetzt auch im BauGB 1998 (§ 215a BauGB)<sup>21</sup> und im ROG (§ 10 ROG) Ausdruck.<sup>22</sup> Die Heilungsmöglichkeiten einschließlich der Planerhaltung<sup>23</sup> sollten in allen Bereichen der staatlichen und kommunalen Planung vergleichbar ausgestaltet sein. Dies gilt auch für die Frage der aufschiebenden Wirkung von Rechtsbehelfen und Rechtsmitteln. Widerspruch und Anfechtungsklage eines Dritten gegen die bauaufsichtliche Zulassung des Vorhabens haben nach § 212a I BauGB keine aufschiebende Wirkung.<sup>24</sup> Damit wird weit über § 10 II BauGB-MaßnG a.F. hinaus, der lediglich den Wohnungsbau betraf, der Sofortvollzug jeder Bebauungs- und Baugenehmigung zur allgemeinen Regel erklärt.<sup>25</sup> Das ist verfassungsrechtlich nicht unproblematisch, da ein allgemeiner Sofortvollzug baurechtlicher Genehmigungen gegen den Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes in Art. 19 IV GG verstoßen dürfte<sup>26</sup>, wie ihn das BVerfG entwickelt hat und von dem der Gesetzgeber nur im Ausnahmefall befreien darf.<sup>27</sup>

---

21 Stür, Bau- und Fachplanungsrecht, 2. Aufl. 1998, Rdn. 688. Die Grundsätze der Planerhaltung sind nach § 233 II BauGB auch auf Flächennutzungspläne und Satzungen anzuwenden, die auf der Grundlage der bisherigen Fassungen des BBauG und des BauGB in Kraft getreten sind. § 233 II BauGB erstreckt daher den Grundsatz der Planerhaltung auch auf alte Pläne, die vor dem Inkrafttreten des BauROG 1998 aufgestellt worden sind.

22 Stür, Bau- und Fachplanungsrecht, 2. Aufl. 1998, Rdn. 2526; kritisch Blümel in: Stür (Hrsg.), Verfahrensbeschleunigung, Schriftenreihe Planungsrecht, Bd. 1, Osnabrück 1997, S. 17.

23 Hoppe, DVBl. 1996, 12; s. auch bei Stür, DVBl. 1995, 912; kritisch Blümel in: Stür (Hrsg.), Verfahrensbeschleunigung, S. 17.

24 Im Gegensatz dazu haben Rechtsbehelfe und Rechtsmittel im Fachplanungsrecht grundsätzlich aufschiebende Wirkung. Ein Suspensiveffekt entfällt allerdings nach dem PlanVereinfG auch in den wichtigsten Fachplanungsverfahren: Keine aufschiebende Wirkung haben Anfechtungsklagen gegen einen Planfeststellungsbeschluß oder eine Plangenehmigung für den Bau oder die Änderung von Schienenwegen der Deutschen Bundesbahn, für die ein vordringlicher Bedarf festgestellt worden ist (§ 20 V I AEG), von Bundesfernstraßen, für die nach dem Fernstraßenausbaugesetz ein vordringlicher Bedarf festgestellt worden ist (§ 17 VI a I FStrG), von Betriebsanlagen für Straßenbahnen (§ 29 VI 2 PBefG) und von Verkehrsanlagen der „Verkehrsprojekt Deutsche Einheit« nach dem VerkPIBG (§ 5 I VerkPIBG). Zudem haben in den neuen Ländern Widerspruch und Anfechtungsklage eines Dritten gegen wichtige Vorhaben des Fachplanungsrechts nach dem RechtsmittelBG i. d. F. des 6. VwGOÄndG keine aufschiebende Wirkung. Im übrigen verbleibt es im Fachplanungsrecht dabei, daß die Anfechtungsklage grundsätzlich aufschiebende Wirkung hat, wenn nicht der Sofortvollzug ausdrücklich von der Behörde angeordnet worden ist.

25 Eine entsprechende allgemeine Regelung auch für Fachplanungsentscheidungen ist. s. Zt. bei der Beratung des GenBeschlG im Vermittlungsausschuß gescheitert.

26 BVerwG, Urt. v. 2.6.1988 – 4 C 1.88 – Hoppe/Stür RzB Rdn. 475 – Zwischenlager Ahaus.

27 Kritisch auch Jank in: Stür (Hrsg.), Die 6. VwGO-Novelle, Verfahrensbeschleunigung, 1997, S. 43



## 6. *Gegenseitige Wahrung der Kompetenzen*

Die Raumordnung ist aufgerufen, bei der Formulierung von Zielen Zurückhaltung zu wahren und die kommunalen Interessen hochrangig zu berücksichtigen. Die Fachverwaltung ist durch § 38 BauGB gehalten, den Gemeinden Beteiligungsrechte zu gewähren und städtebauliche Belange mit Gewicht auch inhaltlich zu berücksichtigen. Die gemeindliche Bauleitplanung sollte im Geflecht von Raumordnung und Fachplanung über einen ausreichenden Spielraum für eigene kommunalpolitische Entscheidungen vorfinden. Der Spielraum kann durch verfahrensmäßige aber vor allem auch inhaltliche Anforderungen an das Abwägungsgeschehen staatlicher Planung gesichert werden. Die Gerichte sollten die verbindenden Elemente des Planungsgeschehens betonen und die Einhaltung dieser Grundsätze sicherstellen. Je mehr die verfahrensrechtlichen Anforderungen an die Planung zurückgehen oder zumindest durch eine Planreparatur geheilt werden können, kommt auf die Gerichte die schwierige Aufgabe zu, den eigentlichen Abwägungsprozeß und die Abwägungsentscheidung zu kontrollieren. Nach einer Überbetonung von Verfahrens- und Formanforderungen in den 70er Jahren droht das genaue Gegenteil: Soweit Fehler überhaupt noch durchschlagen, werden sie auch noch während des Gerichtsverfahrens oder in einem nachsorgenden Reparaturverfahren geheilt.

## 7. *Planungspartnerschaft statt Konfrontation*

Bauleitplanung, Fachplanungsrecht und Raumordnung haben mehr Gemeinsamkeiten als Unterschiede. Vor allem sind es die verfahrensmäßigen und inhaltlichen Anforderungen an jede rechtsstaatliche Planung, die das Planungsrecht über die Grenzen der städtebaulichen Planung und der Fachplanung hinweg eint. Die Verwaltungen und Gerichte sind aufgerufen, die Beschleunigungsregelungen des Fachplanungsrechts behutsam anzuwenden und dabei vor allem rechtsstaatliche Garantien nicht über Bord zu werfen. Der Gesetzgeber ist gut beraten, wenn er bei künftigen Reformvorhaben die richtige Mitte zwischen erforderlichen Vereinfachungen und Beschleunigungen einerseits und rechtsstaatlichen Garantien im Interesse eines ausreichenden Rechtsschutzes des Bürgers andererseits wahrt. Denn eine Rechtsordnung, die sich nur noch an Beschleunigungseffekten ausrichtet und mit Bürgerinteressen „kurzen Prozeß« macht, wird ebenso scheitern wie ein Rechtswege- und Rechtsmittelstaat, der sich auf eine kleinliche Fehlersuche begibt und an jedem formalen Fehler im Detail auch gemeinwohlgetragene Projekte scheitern läßt. Wenn Optimierungsgebote ihre Berechtigung haben, dann dort, wo es gilt, den goldenen Mittelweg zwischen diesen Extremen zu finden.<sup>28</sup>

Staatliche und kommunale Planung sollten sich nicht als Gegner, sondern als Partner verstehen, die mit dem Abwägungsgebot über ausreichende Möglichkeiten der Koordination und des Interessenausgleichs verfügen. Denn beide Planungen haben letztlich keinen Selbstzweck, sondern sind an den Belangen der Planbetroffenen auszurichten. Von daher stehen sie in einer gemeinsamen verfassungsrechtlich geprägten Verantwortung.

---

28 Stür, Bau- und Fachplanungsrecht, 2. Aufl. 1998, Rdn. 2526.