

Kommunale Planung im Spiegel verwaltungsgerichtlicher Urteile und wirtschaftlicher Wertung *)

Von Rechtsanwalt Bernhard Stüer, Münster

Die seit dem 1. 1. 1977 geltende Novelle zum Bundesbaugesetz (BBauG) sowie die zum 1. 10. 1977 in Kraft getretene Neufassung der Baunutzungsverordnung (BauNVO)¹⁾ haben zwar die Fundamente kommunaler Bauleitplanung nicht neugelegt, aber doch zahlreiche Änderungen wichtiger Einzelvorschriften gebracht. Die Reform zielte im wesentlichen darauf ab,

- die Planungshoheit und die Planungsrechte der Gemeinden unter Einbeziehung einer städtebaulichen Entwicklungsplanung zu stärken und zu erweitern,
- den Gemeinden die zur Planverwirklichung erforderlichen Instrumentarien an die Hand zu geben,
- als Gegengewicht zu den erweiterten gemeindlichen Planungsmöglichkeiten die Bürger möglichst frühzeitig und umfassend am Planungsprozeß zu beteiligen,
- nachteilige Auswirkungen von Bebauungsplänen für betroffene Bürger durch Sozialplanung zu verhindern oder zu mildern,
- die gemeindlichen Vorkaufsrechte aus ihrem engen räumlichen und sachlichen Geltungsbereich zu lösen und zu einem Instrument der Steuerung der gemeindlichen Wohnpolitik auszugestalten,
- das Enteignungsverfahren zu erleichtern und zu beschleunigen,
- zum Ausgleich für die erweiterten Erwerbsrechte die Veräußerungsverpflichtungen der Gemeinden zu verschärfen,
- den Ersatz von Planungsschäden generell nur noch auf sog. „verwirklichte“ Nutzungen zu beschränken, im übrigen aber für nicht verwirklichte Nutzungen eine entschädigungsrechtliche Schutzfrist von sieben Jahren vorzusehen sowie
- durch eine Änderung der Vorschriften des Bauens im Innen- und Außenbereich die geordnete städtebauliche Entwicklung der im Zusammenhang bebauten Ortsteile zu sichern und der Entwicklung des ländlichen Raumes und dem Strukturwandel in der Landwirtschaft Rechnung zu tragen.

Die nachfolgende Untersuchung will vor dem Hintergrund neuerer verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen einen Überblick über einige Fragen der kommunalen Bauleitplanung geben, die in der täglichen praktischen Beschäftigung in Rat und Verwaltung immer wieder eine Rolle spielen. Dabei sollen sowohl die herkömmliche rechtsförmige Bauleitplanung (Flächennutzungs- und Bebauungsplanung) als auch die Entwicklungs- und Stadtteilplanung einbezogen werden. In einem zweiten Teil schließen sich Rechtsfragen zur Genehmigung von Einzelvorhaben innerhalb rechtswirksamer Bebauungspläne (§§ 29 – 31 BBauG), im nichtbeplanten Innenbereich (§ 34 BBauG) sowie im Außenbereich (§ 35 BBauG)

an, wie sie in neueren verwaltungsgerichtlichen Urteilen eine Rolle spielen.

I.

Die Bauleitplanung

Als Kernstück des BBauG und als wesentlicher Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie hat die Bauleitplanung eine wichtige Funktion. Sie bereitet die Grundstücksnutzung vor und leitet sie (§ 1 Abs. 1 BBauG). Sie dient damit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung.

1. Die Bauleitplanung im Verhältnis zur Raumordnung, Landesplanung und kommunalen Entwicklungsplanung

Die Bauleitplanung ist gemäß § 1 Abs. 4 BBauG an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung anzupassen. Sie ist ferner nach Maßgabe des § 1 Abs. 5 BBauG mit einer vorhandenen Entwicklungsplanung abzustimmen. Dem ist nachzugehen.

1.1 Die Beachtung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung nach § 1 Abs. 4 BBauG

Gemäß § 1 Abs. 4 BBauG sind die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen²⁾.

1.1.1 Durch die Fassung des § 1 Abs. 4 BBauG „sind anzupassen“, wird klargestellt, daß es sich um keine Soll-, sondern um eine *Mußvorschrift* handelt.

1.1.2 Ein *Verstoß* gegen die Ziele der Raumordnung und Landesplanung rechtfertigt die Versagung oder Einschränkung der Genehmigung, kann aber auch bei gleichwohl erteilter Genehmigung zur Nichtigkeit oder Teilnichtigkeit des Planes führen³⁾. Ferner ergibt sich für die Gemeinde die Pflicht, bei später aufgestellten Zielen der Raumordnung oder Landesplanung bestehende Pläne anzupassen, allerdings nur dann, wenn durch diese Anpassung die herkömmliche und natürlich gewachsene Struktur der Gemeinde nicht aufgegeben wird. Der Grund dieser Anpassungspflicht liegt darin, die Gemeinde daran zu hindern, durch Umstrukturierungen (z. B. von vorwiegend landwirtschaftlichen Gebieten zu Industriegebieten, durch Angebot billigen Baugrundes) in Widerspruch zu der übergreifenden Raumordnung und Landesplanung zu treten.

1.1.4 Mit Hilfe dieser Bindung der Bauleitpläne an die Raumordnung und Landesplanung entsteht eine Koordination der konkreten Beplanung eines Teilausschnittes

*) Vortrag, gehalten am 3.3.78 im Institut für Städtebau und Wohnungswesen München der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung. Zu danken habe ich Herrn Klaus Eschenburg, der mir bei der Zusammenstellung des Materials behilflich war.

1) Vgl. 2. Verordnung zur Änderung der Baunutzungsverordnung vom 15.9.1977 (BGBl. I S. 2256) sowie Bekanntmachung der Neufassung der Baunutzungsverordnung v. 15.9.1977 (BGBl. 1977, S. 1763).

2) Vgl. dazu insgesamt Werner Ernst/Werner Hoppe, Das öffentliche Bau- und Bodenrecht, Raumplanungsrecht, 1978, S. 1 – 52.

3) Vgl. OVG Lüneburg, B. v. 24.6.1970 – I A 119/69 –, BRS 23, (1970), Nr. 18 (S. 42).

des Gemeindegebietes durch Bebauungspläne, der Planung auf Landesebene bis hin zur übergreifenden großflächigen Planung des Bundes.

1.1.5 Die Vorschrift, daß sich die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen haben, dient dem allgemeinen öffentlichen Interesse an der Wahrung übergeordneter raumordnerischer und landesplanerischer Gesichtspunkte in der Bauleitplanung. Sie bezweckt nicht (auch) den Schutz der Planungsinteressen regionaler Planungsträger, so daß diese nicht eine entsprechende Verletzung des übergeordneten Rechts im Wege der Normenkontrolle geltend machen können⁴⁾.

1.1.6 Die Landesplanung ist zunehmend bestrebt, auf die Planungen der Gemeinden durch Landesentwicklungsprogramme, Landesentwicklungspläne, Gebietsentwicklungspläne, regionale Entwicklungsmaßnahmen und Einzelweisungen einzuwirken. Dies ist nicht unbedenklich. So ist etwa in Nordrhein-Westfalen durch die Neufassung von § 19 Abs. 2 Landesplanungsgesetz NW die (zunächst negative) *Anpassungspflicht* der Gemeinden an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu einem (positiven) *Planungsgebot* verdichtet worden. Die Vorschrift hat folgenden Wortlaut:

„(1) Die Landesregierung kann verlangen, daß die Gemeinden ihre genehmigten Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anpassen.

(2) Die Landesregierung kann verlangen, daß die Gemeinden Bauleitpläne entsprechend den Zielen der Raumordnung und Landesplanung aufstellen, wenn dies zur Verwirklichung von Planungen mit hervorragender Bedeutung für die überörtliche Wirtschaftsstruktur oder allgemeine Landesentwicklung erforderlich ist; die betroffenen Flächen müssen auf der Grundlage eines Landesentwicklungsplanes in Gebietsentwicklungsplänen dargestellt sein. Vor der Entscheidung der Landesregierung ist den betroffenen Bezirksplanungsräten und Gemeinden Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.“

Diese Neuregelung wird bei der Planung von Großvorhaben (Kernkraftwerke, Kraftwerke mit fossilen Brennstoffen, industrielle Großvorhaben), die nach Ansicht des Landes notwendig und erwünscht sind, eine erhebliche Rolle spielen und dazu führen, daß sich die Gemeinden den Wünschen der Landesregierung auf Dauer nicht werden entziehen können⁵⁾.

1.2 Die herkömmlichen rechtsförmigen Stufen kommunaler Planung

Die gemeindliche Bauleitplanung vollzieht sich herkömmlich in zwei rechtsförmigen Stufen:

1.2.1 Im *Flächennutzungsplan* wird für das gesamte Gemeindegebiet die sich aus der beabsichtigten Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung niedergelegt (§ 5 Abs. 1 BBauG). Der Flächennutzungsplan hat grundsätzlich keine Außenwirkung (s. aber § 35 Abs. 3 BBauG). Er ist weder Rechtsnorm noch Verwaltungsakt, sondern eine hoheitliche Maßnahme eigener Art, deren möglicher Inhalt (Darstellungen, s. § 5 BBauG) gesetzlich festgelegt ist.

1.2.2 Der *Bebauungsplan* umfaßt in der Regel nur einen Teil des Gemeindegebietes und enthält für den Bürger rechtsverbindliche *Festsetzungen* für die städtebauliche Ordnung (§ 8 Abs. 1 S. 1 BBauG). Er wird als Satzung beschlossen (§ 10 BBauG) und bildet die Grundlage für weitere Maßnahmen nach dem BBauG (§ 8 Abs. 1 S. 2 BBauG). Der mögliche Inhalt des Bebauungsplans (Fest-

setzungen, s. § 9 BBauG) ist gesetzlich festgelegt. Die Festsetzungen im Bebauungsplan betreffen besonders Art und Maß der baulichen Nutzung, Bauweise, Flächen für den Gemeindebedarf, Verkehrs- und Versorgungsflächen.

1.2.3 Für das *Verhältnis von Flächennutzungsplan zu Bebauungsplan* gilt: Der Bebauungsplan ist aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln (§ 8 Abs. 2 S. 1 BBauG). Da der Flächennutzungsplan die Grundlage für die Gesamtplanungen der Gemeinde bildet und die Gemeinde hinsichtlich des nachfolgenden Bebauungsplanes bindet, ist grundsätzlich zunächst ein Flächennutzungsplan aufzustellen. Bebauungspläne sind aus dem Flächennutzungsplan in der Weise zu entwickeln, daß durch ihre Festsetzungen die zugrunde liegenden Darstellungen des Flächennutzungsplanes konkreter ausgestaltet und damit zugleich verdeutlicht werden. Abweichungen sind nur zulässig, wenn sie sich aus dem Übergang in eine konkretere Planstufe rechtfertigen und die Grundkonzeption des Flächennutzungsplanes unberührt bleibt⁶⁾.

Aus zwingenden Gründen kann ein Bebauungsplan vor dem Flächennutzungsplan aufgestellt werden (*vorzeitiger Bebauungsplan*). Dies rechtfertigt jedoch nicht die Aufstellung eines Bebauungsplanes im Widerspruch zu den Darstellungen eines *bestehenden* Flächennutzungsplans, auch wenn die Darstellungen in Richtung der Festsetzungen des Bebauungsplanes änderungsbedürftig sind⁷⁾. Die Darstellungen des Flächennutzungsplanes sind vielmehr vorher zu ändern. Dem Erfordernis der *vorgängigen Änderung* wird gerade noch Rechnung getragen, wenn der Flächennutzungsplan spätestens gleichzeitig mit Aufstellung des Bebauungsplans geändert wird. „Nur so kann eine grundsätzliche Übereinstimmung von Flächennutzungsplan und Bebauungsplan gesichert und nur so kann – gerade noch – der in § 8 Abs. 2 S. 1 BBauG bestimmten Bindung der Bebauungspläne an den Flächennutzungsplan Rechnung getragen werden“⁸⁾. Ob ein Bebauungsplan aus dem Flächennutzungsplan entwickelt ist, entscheidet sich im übrigen ausschließlich nach objektiven Kriterien, auf subjektive Vorstellungen der beschließenden Ratsmitglieder kommt es nicht an⁹⁾. Liegen für die vorzeitige Aufstellung eines Bebauungsplanes keine zwingenden Gründe vor, so führt dies zur Ungültigkeit des Bebauungsplanes¹⁰⁾.

⁴⁾ VGH Ba.-Wü. B. v. 10.12.1976 – III 1149/76 – BauR 1977, S. 182.

⁵⁾ Werner Ernst/Wolfgang Suderow, Die Zulässigkeit raumordnerischer Festlegungen für Gemeindeteile, Rechtsgutachten für den Niedersächsischen Minister des Innern, 1976; Klaus Stern/Joachim Burmeister, Die Verfassungsmäßigkeit eines landesrechtlichen Planungsgebots für Gemeinden, Düsseldorf 1975; vgl. auch Werner Ernst/Werner Hoppe, Das öffentliche Bau- und Bodenrecht, Raumplanungsrecht, 1978, S. 52.

⁶⁾ BVerwG v. 28.2.1975 – IV C 74/72 – BauR 1975, S. 256; vgl. auch Werner Ernst/Werner Hoppe, Das öffentliche Bau- und Bodenrecht, Raumplanungsrecht, 1978, Rd. 176, 188.

⁷⁾ BVerwG v. 28.2.1975 – IV C 74/72 – BauR 1975, S. 256.

⁸⁾ BVerwG v. 28.2.1975 – IV C 74/72 – BauR 1975, S. 256; Sebastian Heitzer/Ernst Oestreicher, Bundesbaugesetz und Städtebauförderungsgesetz, Kommentar, § 8 BBauG, Anm. B II 7.

⁹⁾ BVerwG v. 30.1.1976 – IV C 12 u. 13/74 – Buchholz 406.11, § 8 BBauG Nr. 3.

¹⁰⁾ VGH Ba.-Wü., B. v. 22.11.1973 – II 838/73 –, BauR 1974, S. 37.

1.3 Die gemeindliche Entwicklungsplanung

Gemäß § 1 Abs. 5 BBauG sind die Ergebnisse einer gemeindlichen Entwicklungsplanung bei der Aufstellung der Bauleitpläne zu berücksichtigen. Die Entwicklungsplanung ist nach der Kompromißfassung des § 1 Abs. 5 BBauG nicht verbindlich für die Gemeinde vorgeschrieben, sondern eine freiwillige Aufgabe der Gemeinde, die damit selbst bestimmen kann, ob sie eine eigene Entwicklungsplanung aufstellen will und welchen Inhalt diese Planung haben soll.

In § 1 Abs. 4a BBauG-Entwurf, der später vom Vermittlungsausschuß gestrichen worden ist, war folgende Definition der Entwicklungsplanung vorgesehen:

„Eine Entwicklungsplanung der Gemeinde im Sinne dieses Gesetzes ist eine Planung, die die Zielvorstellungen für den Gesamtbereich gemeindlicher Tätigkeiten oder für Teilbereiche aufzeigt und aufeinander abstimmt. Sie setzt den Rahmen für eine, insbesondere den sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Erfordernissen dienende, städtebauliche Entwicklung und Ordnung des Gemeindegebietes einschließlich der raumwirksamen Investitionen der Gemeinde und deren Zeit- und Rangfolge“.

Einer verbindlichen Einführung der gemeindlichen Entwicklungsplanung ist insbesondere entgegengehalten worden, daß diese neue Stufe kommunaler Planung ohne Bürgerbeteiligung und ohne rechtsförmiges Verfahren zustande kommt, was unter rechtsstaatlichen und demokratischen Aspekten nicht bedenkenfrei ist. § 5 Abs. 5 BBauG geht deshalb den Mittelweg, einerseits die Gemeinden nicht zu einer Entwicklungsplanung zu verpflichten, andererseits aber Diskrepanzen zwischen kommunaler Entwicklungsplanung und Bauleitplanung vorzubeugen, wenn die Gemeinde sich zu einer Entwicklungsplanung entschlossen hat¹¹⁾.

1.4 Stadtteilpläne

Gerade in größeren Städten, aber auch in vielen neugegliederten Gemeinden, ist es vielfach üblich, *Stadtteil- oder Quartierpläne* aufzustellen, die räumlich den Geltungsbereich mehrerer Bebauungspläne umfassen, und damit eine dritte Ebene zwischen (darstellendem) Flächennutzungsplan und (festsetzendem) Bebauungsplan herstellen. Die Aussagen dieser Stadtteilpläne sind für den Bürger nicht verbindlich, führen jedoch zu einer Selbstbindung der Gemeinde, ein förmliches Aufstellungsverfahren mit Bürgerbeteiligung ist ebenso wie bei der kommunalen Entwicklungsplanung nicht vorgeschrieben, ein Rechtsschutz gegen diese Pläne nicht eröffnet. Daraus können sich aus rechtlicher Sicht Bedenken gegen eine derartige Planungsebene ergeben. Deshalb können Festsetzungen im Bebauungsplan nicht allein mit dem Hinweis auf eine Übereinstimmung mit dem Stadtteilplan gerechtfertigt werden.

1.5 Interkommunale Abstimmung

Ein Bauleitplan ist mit der Bauleitplanung benachbarter Gemeinden abzustimmen, wenn unmittelbare Auswirkungen gewichtiger Art auf die Planungshoheit dieser Gemeinde in Betracht kommen. Inhaltlich genügt ein Bebauungsplan dieser Abstimmungspflicht, wenn die möglichen Belastungen, die von ihm ausgehen können, die Grenzen des den benachbarten Gemeinden Zumutbaren nicht überschreiten¹²⁾.

2. Das Aufstellungsverfahren

Bei der Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung (§ 2 Abs. 6 BBauG) von Bauleitplänen sind grundsätzlich folgende Phasen zu unterscheiden:

2.1 Aufstellungsbeschluß

Am Anfang des Aufstellungsverfahrens steht der Beschluß der Gemeinde, den Bauleitplan aufzustellen (§ 2 Abs. 1 S. 1 BBauG). Dieser Beschluß muß von der Gemeindevertretung gefaßt werden, weil er nicht zu den (einfachen) Geschäften der laufenden Verwaltung gehört, die von der Gemeindeverwaltung wahrgenommen werden können. Der Aufstellungsbeschluß ist im Blick auf die Rechtswirkungen, die er entfalten kann (etwa §§ 14 ff. BBauG), ortsüblich bekanntzumachen (§ 2 Abs. 1 S. 2 BBauG).

2.2 Ausarbeitung des Planentwurfs

Sodann wird mit der Ausarbeitung des Planentwurfs begonnen. Bei der Aufstellung des Plans sind die Träger öffentlicher Belange möglichst frühzeitig zu beteiligen (§ 2 Abs. 5 BBauG).

2.3 Bürgerbeteiligung

Das Planaufstellungsverfahren wird von der Bürgerbeteiligung gemäß § 2 a BBauG begleitet. Dem bisherigen Verfahren der Bürgerbeteiligung ist die *vorgezogene* oder *frühzeitige* Bürgerbeteiligung des § 2 a Abs. 2 BBauG vorgeschaltet worden. Sie stellt ein Gegengewicht zu den erweiterten Planungsbefugnissen und Eingriffsrechten der Gemeinde dar. Der Bürger soll bereits in einem Stadium der Planung beteiligt werden, in dem die Planung sich noch nicht zu einem konkreten Entwurf verfestigt hat. Das Gesetz sieht deshalb ein Informationssystem in zwei Phasen vor¹³⁾:

- Vorgezogene Bürgerbeteiligung: Teilhabe an der Planungsvorbereitung (§ 2 a Abs. 2 – 5 BBauG),
- Förmliche Bürgerbeteiligung: Stellungnahme zu einem Planentwurf (§ 2 a Abs. 6 BBauG).

Die Bürgerbeteiligung hat aus rechtlicher Sicht folgende Hauptfunktionen:

- Anreicherung des Abwägungsmaterials (Informationsverbreiterung)
- Verbesserung der Entscheidungsqualität
- Verbreiterung der Entscheidungskompetenz (Legitimationsfunktion)
- Vergrößerung der Bereitschaft der Betroffenen, die Planung mitzutragen (Integrationsfunktion).

2.4 Vorgezogene Bürgerbeteiligung (§ 2 a Abs. 2 – 5 BBauG)

Im Rahmen der vorgezogenen Bürgerbeteiligung hat

¹¹⁾ Otto Schlichter/Rudolf Stich/Hans-Joachim Tittel, Bundesbaugesetz, Kommentar, 2. Aufl., (1977), Rdn. 14 zu § 1.

¹²⁾ VGH Ba.-Wü., B. v. 28.12.1976 – III 415/76 –, BauR 1977, S. 185; vgl. auch Werner Ernst/Werner Hoppe, Das öffentliche Bau- und Bodenrecht, Raumplanungsrecht, 1978, Rdn. 312, 436.

¹³⁾ Vgl. auch Werner Ernst/Werner Hoppe, Das öffentliche Bau- und Bodenrecht, Raumplanungsrecht, 1978, Rdn. 215, 221 ff., 316, 331; Otto Schlichter/Rudolf Stich/Hans-Joachim Tittel, Bundesbaugesetz, Kommentar, 1977, Rdn. 1 ff. zu § 2 a BBauG.

die Gemeinde die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung öffentlich darzulegen und eine Erörterung durchzuführen. Bei der Darlegung sollen auch die voraussichtlichen Auswirkungen und möglichen Alternativen aufgezeigt werden. Als Geschäft der laufenden Verwaltung ist die vorgezogene Bürgerbeteiligung von der Verwaltung durchzuführen. Sie wird etwa in einigen Städten in Nordrhein-Westfalen auch von dem Vorsitzenden der Bezirksvertretungen geleitet. Die Gemeinde kann allgemein, für bestimmte Bauleitpläne oder im Einzelfall bestimmen, in welcher Art und Weise, in welchem räumlichen Bereich und innerhalb welcher Frist die Bürger zu beteiligen sind (§ 2 a Abs. 3 BBauG). Bei den in § 2 a Abs. 4 BBauG genannten, wenigen bedeutsamen Planungen kann die Gemeinde beschließen, daß von einer vorgezogenen Bürgerbeteiligung abgesehen wird¹⁴).

2.5 Die förmliche Bürgerbeteiligung

Liegt ein fertiger Planentwurf mit Erläuterungsbericht bzw. Begründung vor, faßt die Gemeindevertretung den Beschluß, den Plan mit diesem Bericht öffentlich aufzulegen (förmliche Bürgerbeteiligung), um die Betroffenen über den Planentwurf zu unterrichten (§ 2 a Abs. 6 BBauG). Während der Auslegungsfrist können von jedermann Bedenken und Anregungen vorgebracht werden, die jedoch keine Rechtsmittel darstellen und deren Bescheidung durch die Gemeindevertretung nicht durch Verwaltungsakt erfolgt. Während die Gemeinde in Art und Weise der Durchführung der vorgezogenen Bürgerbeteiligung relativ frei ist, wird sie bei der förmlichen Auslegung durch § 2 a Abs. 6 BBauG streng gebunden. Ein Verstoß gegen die förmliche Bürgerbeteiligung (Auslegung einen Monat, öffentliche Bekanntmachung eine Woche vorher) kann zur Nichtigkeit der später zu erlassenden Satzung führen.

2.6 Massenverfahren

Eine Erleichterung für die Stellungnahmen innerhalb des förmlichen Auslegungsverfahrens stellt das Massenverfahren dar. Bei mehr als 100 Stellungnahmen wesentlich gleichen Inhalts kann eine individuelle Mitteilung der Gemeindevertretung durch öffentliche Bekanntmachung ersetzt werden.

2.7 Behandlung der Bedenken und Anregungen

Über die eingegangenen Bedenken und Anregungen ist im Rat zu beraten und das Ergebnis der Behandlungen den Einwendungsführern mitzuteilen (§ 2 a Abs. 6 BBauG). Führen die Beratungen zu einer wesentlichen Änderung der Planung, so ist die Auslegung erneut zu beschließen und zu wiederholen.

2.8 Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde

Der beschlossene Plan bedarf der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde (§§ 6, 11 BBauG). Die Genehmigung darf nur aus Rechtsgründen versagt werden. Erläuterungsbericht und Begründung sind der Genehmigungsbehörde ebenfalls vorzulegen. Fehlt einem Bebauungsplan die Begründung, so hat das grundsätzlich die Unwirksamkeit des Plans zur Folge¹⁵). Die auf den Antrag der Gemeinde binnen drei Monaten zu erteilende bzw. zu verweigernde Genehmigung (§ 6 Abs. 4, § 11 S. 3 BBauG) stellt einen Verwaltungsakt dar. Auf diese Weise kann die Gemeinde gegen eine Verweigerung der Genehmigung Klage erheben.

2.9 Mitwirkungsverbot für befangene Ratsmitglieder

Bei der Beratung und Beschlußfassung über einen Plan besteht ein Mitwirkungsverbot für befangene Gemeindevertreter. Die Entscheidung über die Befangenheit richtet sich nach den Gemeindeordnungen der Länder. Danach sind in aller Regel Gemeindevertreter von der Beratung und Beschlußfassung ausgenommen, wenn die Entscheidung ihnen oder den in den Gesetzen bezeichneten Personenkreisen einen unmittelbaren Vor- oder Nachteil bringen kann. Wegen der nur mittelbaren Wirkungen des Flächennutzungsplans besteht ein Mitwirkungsverbot beim vorbereitenden Bauleitplan nicht. Demgegenüber ist ein Ratsmitglied von der Beratung und Beschlußfassung ausgeschlossen, wenn ein Bebauungsplan den Betreffenden einen unmittelbaren Vor- oder Nachteil bringt.

Nach einem Beschluß des Hess. VGH¹⁶) und nach einer allerdings nicht rechtskräftigen Entscheidung des VG Münster¹⁷) sind Ratsmitglieder, die im Landes- oder Bundesdienst stehen, von allen Entscheidungen wegen „Befangenheit“ ausgeschlossen, die ihrer Anstellungskörperschaft (Land oder Bund) einen unmittelbaren Vor- oder Nachteil bringen. Danach dürfte der Lehrer an einer Grundschule nicht bei einer planerischen Ausweisung für ein Justizzentrum des Landes mitwirken oder ein Bediensteter des Amtsgerichts nicht über die planerischen Voraussetzungen für die Erweiterung einer Universität mitberaten und mitentscheiden. Diese Ansicht ist jedoch vielfach auf Ablehnung gestoßen¹⁸). Es ist nicht einzusehen, weshalb das einzelne Ratsmitglied bei derartigen Entscheidungen, die ihm keinen unmittelbaren persönlichen Vor- oder Nachteil bringen können, ausgeschlossen werden soll. Soweit ein generelles Mitwirkungsverbot für Landesbedienstete durch die Gerichte ausgesprochen ist, werden die entsprechenden Vorschriften der Gemeindeordnungen durch die Landtage vielfach geändert.

Die Mitwirkung befangener Ratsmitglieder führt zur Nichtigkeit der Ratsbeschlüsse. Im Bebauungsplanverfahren kommt es auf die Mitwirkung beim Satzungsbeschluß, nicht bei den vorbereitenden Beschlüssen an. Das befangene Ratsmitglied hat seinen Platz im Kollegium zu räumen, darf nach einer Entscheidung des OVG Münster aber bei öffentlichen Sitzungen im Zuhörerraum Platz nehmen¹⁹).

¹⁴) Sebastian Heitzer/Ernst Oestreicher, Bundesbaugesetz und Städtebauförderungsgesetz, Kommentar, 1977, Anm. 3 ff. zu § 2 a BBauG; Georg Schlez, Bundesbaugesetz, Kommentar, 1977, Rdn. 1 – 6 zu § 2 a BBauG.

¹⁵) BVerwG v. 7. 5. 1971 – IV C 76/68 – DVBL. 1971, S. 762, so jetzt auch BGH v. 11. 11. 1976 – III, ZR 114/75 – BauR 1977 S. 48.

¹⁶) B. v. 6. 4. 1976 – II OE 39/75 – Informationen des Hess. Städtetages 1976, S. 84 ff.

¹⁷) E. v. 24. 5. 1977 – 2 K 66/77 – (unveröffentlicht); vgl. auch Brem. StGH B. v. 18. 2. 1977; zum einstweiligen Rechtsschutz auch VGH Ba.-Wü. B. v. 25. 4. 1977 – I 473/77.

¹⁸) Vgl. dazu insbesondere Bernhard Stüer, Mitwirkungsverbot bei Ratsentscheidungen für Bundes- und Landesbedienstete, Städte- und Gemeinderat 1977, S. 169 m. w. Nachw.; Johannes Blum, Öffentliche Bedienstete als Gemeinderäte tatsächlich befangen? DÖV 1977, S. 507; VG Sigmaringen v. 25. 5. 1977 – III 596/77; vgl. auch Werner Ernst/Ernst Hoppe, Das öffentliche Bau- und Bodenrecht, Raumplanungsrecht, 1978, Rdn. 328.

¹⁹) OVG Münster v. 17. 12. 1976 – XV A 1584/74 –; a. A. Hess. VGH v. 9. 2. 1971 – 2 OE 20/70 – DÖV 1971, S. 821; für Bayern ebenso Helmreich/Widtmann, Bayerische Gemeindeordnung, Erl. 1 zu Art. 49 (S. 79).

2.11 Grundsätze für soziale Maßnahmen gem. § 13 a BBauG

Wirkt sich ein Bebauungsplan voraussichtlich nachteilig auf die persönlichen Lebensumstände der im Plangebiet wohnenden und arbeitenden Menschen aus, so hat die Gemeinde in der Begründung Grundsätze für soziale Maßnahmen darzulegen. Nach dem Inkrafttreten eines solchen Planes sollen geeignete Maßnahmen mit den Betroffenen erörtert, geprüft und das Ergebnis in einem Sozialplan schriftlich dargestellt werden (§ 13 a BBauG). Der Sozialplan stellt das Ergebnis der Erörterung und die Maßnahmen zur Vermeidung oder Milderung nachteiliger Folgen dar, die durch die Verwirklichung eines in Kraft getretenen Bebauungsplans bevorstehen. Er ist ein Instrument, die mit der Umstrukturierung eines Gebietes zusammenhängenden negativen Auswirkungen für die Bevölkerung sozial aufzufangen.

2.12 Sicherung der Infrastruktur gem. § 9 a BBauG

Das Planaufstellungsverfahren wird ferner durch die in § 9 a BBauG enthaltene Forderung nach der Sicherung der Infrastruktur begleitet. Die Vorschrift ermöglicht Festsetzungen im Bebauungsplan oder in einer besonderen Gemeindegenehmigung, die die nach dem Bebauungsplan oder in einem Gebiet nach § 34 BBauG zulässigen Nutzungen vorübergehend suspendieren. Bis zur Errichtung bestimmter Anlagen und Einrichtungen der Infrastruktur dürfen keine Genehmigungen erteilt werden.

3. Planänderung / Planaußerkräfttreten / Planaufstellungs- und Erschließungspflicht

Die Grundsätze der Planaufstellung gelten auch für die Planänderung. Hinzu treten folgende Besonderheiten:

3.1 Vereinfachte Planänderung nach § 13 BBauG

Nach § 13 Abs. 1 BBauG können Änderungen und Ergänzungen des Bebauungsplans ohne Auslegung beschlossen werden, wenn sie die Grundzüge der Planung nicht berühren und für die Nutzung der betroffenen und benachbarten Grundstücke nur von unerheblicher Bedeutung sind. Stimmen die Eigentümer der betroffenen und benachbarten Grundstücke sowie die beteiligten Behörden und Stellen der Änderung oder Ergänzung nicht zu, so bedarf die vereinfachte Änderung des Bebauungsplans der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde (§§ 13 Abs. 2, 11 BBauG).

3.2 Planänderung und qualifiziertes Abwägungsgebot

Eine Planänderung unterliegt den Grundsätzen des sog. qualifizierten Abwägungsgebotes. Danach hat die Gemeinde bei der Planänderung folgendes zu beachten:

- Soll ein Plan innerhalb weniger Jahre geändert werden, so hat die planende Gemeinde den damals zugrunde gelegten Sachverhalt sowie die damals angestellten Wertungen, Erwägungen und Prognosen und die vom Plan ausgehenden Wirkungen zu berücksichtigen (Pflicht zur Berücksichtigung der Erstentscheidung und der davon ausgehenden Wirkungen).
- Die erneute Planung unterliegt einer erweiterten Begründungspflicht und die Begründung einer besonderen Qualifizierung (Pflicht zur erweiterten und qualifizierten Begründung).

- Eine erst kürzlich getroffene Planungsentscheidung darf nur korrigiert werden, wenn die bisherige Planung „im Lichte neuerer Erfahrungen, Erkenntnisse oder Zielsetzungen deutlich weniger gut ist als die neuerdings angestrebte (gesteigertes Verbesserungsgebot)“.
- Die Gemeinde ist nur berechtigt, ihre Zielvorstellungen zu ändern und andere Prioritäten zu setzen, wenn ihr eine Veränderung der tatsächlichen Gegebenheiten und Entwicklungen oder zusätzlich gewonnene Erkenntnisse dies nötig oder angezeigt erscheinen lassen (Barriere für die Änderung der Zielkonzeption).
- In den Prüfstadien der Eignung, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der Planung hat die Gemeinde – und sie kontrollierend das Gericht – das Gebot des Vertrauensschutzes als Belang in der Abwägung zu berücksichtigen (Pflicht zur durchgängigen Berücksichtigung des Vertrauensschutzes bei allen Prüfstadien der Eignung, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit²⁰⁾).

3.3 Bestandsschutz bei Planänderungen

Eine einmal durchgeführte Bebauung genießt Bestandsschutz bei Planänderungen. Nach Art. 14 Abs. 1 GG kann der Bestandsschutz auch eine Nutzungserweiterung oder Nutzungsänderung rechtfertigen. Quantitativ oder qualitativ wesentliche Änderungen werden vom Bestandsschutz jedoch nicht gedeckt. Der Umfang des Bestandsschutzes bemißt sich nach dem, was an Baubestand oder dessen Nutzung in dem Zeitpunkt nachhaltig noch vorhanden ist, in dem der Schutz gegenüber einer geänderten Rechtslage wirksam wird. Eine Nutzungsänderung ist unerheblich und zulässig, wenn sie bodenrechtlich nicht relevant ist²¹⁾.

3.4 Planänderung und Veränderungssperre

Hat eine Gemeinde beschlossen, einen bestehenden Bebauungsplan aufzuheben, ist ihr Ziel jedoch in Wahrheit, das betroffene Gebiet zumindest z. T. einer anderen Planung zu unterwerfen, so kann sie dieses Ziel nicht ohne einen entsprechenden Beschluß – sei es den bestehenden Bebauungsplan zu ändern, sei es, einen neuen Bebauungsplan aufzustellen – durch eine Veränderungssperre sichern²²⁾.

3.5 Planaußerkräfttreten

Bauleitpläne können in folgenden Fällen außer Kraft treten:

- Aufhebung durch Beschluß der Gemeinde
- Infolge von kommunalen Neuordnungsmaßnahmen
- Infolge normwidersprechender Fakten.

3.5.1 Außerkräfttreten von Bauleitplänen bei kommunalen Neuordnungsmaßnahmen

Flächennutzungspläne und Bebauungspläne treten im Zuge von Maßnahmen der kommunalen Neuordnung

²⁰⁾ Vgl. dazu im einzelnen Bernhard Stürer, Abwägungsgebot, Mehrfacheugliederung und Vertrauensschutz, DVBl. 1977, S. 1 – 13 sowie zur kommunalen Neugliederung VerfGH NW V. 13. 9. 1975 – VerfGH 43/74 – DVBl. 1976, S. 391 = NJW 1976, S. 231.

²¹⁾ BVerwG v. 11.2. 1977 – IV C 8/75 – NJW 1977, S. 1932.

²²⁾ BVerwG v. 10. 9. 1976 – IV C 5/76 – VwRspr. Bw. 28, Nr. 140 (S. 598).

außer Kraft, wenn ihre Festsetzungen unter den geänderten Umständen nicht mehr brauchbar oder als Folge einer im Ergebnis schlechterdings nicht mehr vertretbaren Abwägung der betroffenen Belange nicht mehr aktuell sind²³). Im übrigen ist die Fortgeltung von Flächennutzungsplänen bei Maßnahmen der kommunalen Gebietsreform in § 4 a Abs. 1 BBauG geregelt.

3.5.2 Keine Wiederholungspflicht für durch kommunale Neuordnungsmaßnahmen unterbrochene Verfahren

Im Gegensatz zur bisherigen Rechtsprechung des BVerwG²⁴) wird in § 4 a Abs. 2 BBauG geregelt, daß Verfahren zur Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Bebauungsplänen nach einer Gebiets- oder Bestandsänderung in ihrem jeweiligen Stand fortgeführt werden können. Die höhere Verwaltungsbehörde kann allerdings verlangen, daß bestimmte Verfahrensschnitte wiederholt werden (§ 4 a Abs. 2 S. 2 BBauG).

3.5.3 Außerkrafttreten bauplanerischer Festsetzungen infolge normwidersprechender Fakten

Bebauungspläne können durch die Bildung entgegenstehenden Gewohnheitsrechts oder als Folge einer von ihnen abweichenden Entwicklung außer Kraft treten (normwidersprechende Fakten). Haben sich die Verhältnisse wesentlich geändert und ist deshalb eine Verwirklichung der Festsetzungen auf absehbare Zeit ausgeschlossen, so tritt die entsprechende bauplanerische Festsetzung außer Kraft, wenn das in die Festsetzung möglicherweise gesetzte Vertrauen wegen der Offenkundigkeit der normwidersprechenden Fakten nicht schützenswert ist²⁵).

3.6 Planaufstellungs-, Planänderungs- und Erschließungspflicht der Gemeinde

3.6.1 Erschließungspflicht und Bauleitplanung

Gemäß § 123 Abs. 4 BBauG besteht grundsätzlich ein Rechtsanspruch auf Erschließung nicht. Deshalb sind die Gemeinden in einem unmittelbar aktuellen Sinne zur Erschließung grundsätzlich nicht verpflichtet. Allerdings kann sich ihre allgemeine Erschließungspflicht (§ 123 Abs. 1 BBauG) zu einer aktuellen Pflicht verdichten. Das BVerwG²⁶) hat dazu ausgeführt:

„Zu einer solchen Pflichtverdichtung kann vor allem der Erlaß eines qualifizierten Bebauungsplanes beitragen. Das läßt die Erschließungspflicht jedoch nicht notwendig auch zugleich ‚fällig‘ werden, und es hat überdies auch nicht aus sich zur Folge, daß die Erschließung im Sinne des § 30 BBauG gesichert ist. ... (Der Erlaß eines Bebauungsplans) führt jedoch zu einer Pflichtverdichtung, die – wenn sie schon nicht bewirkt, daß die Gemeinde selbst erschließen muß und deshalb § 30 BBauG genügt ist, so doch – bewirken kann, daß die Gemeinde das Angebot eines Dritten, die Erschließung vorzunehmen, nicht (endgültig) ablehnen darf, ohne dies als einen Fehler gegen sich gelten lassen zu müssen und deshalb selbst in einem zur Sicherung der Erschließung führenden Sinne unmittelbar aktuell erschließungspflichtig zu werden. ... Die Gemeinde, die einen qualifizierten Bebauungsplan erlassen und damit die sich aus § 30 BBauG ergebende Sperrwirkung des Planes in Anspruch genommen hat, kann nicht zugleich die andere Wirkung des § 30 BBauG – daß er nämlich Vorhaben nicht nur ausschließt, sondern auch (und vor allem) zuläßt – nicht wollen und deshalb zu verhindern suchen. Sie ist vielmehr im Gegenteil gehalten, alles zu tun, um die Rechtswirkungen des § 30 BBauG in vollem Umfang eintreten zu lassen.

Das schließt ggf. die Last ein, sich dem Erschließungsangebot eines Dritten nicht (endgültig) versagen zu dürfen, ohne dadurch selbst erschließungspflichtig zu werden.“

3.2 Keine Planaufstellungs- und Planänderungspflicht

Demgegenüber besteht gem. § 2 Abs. 7 BBauG kein Anspruch auf Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Bauleitplänen. Von dieser Regelung gibt es keine Ausnahme. Die zu § 123 Abs. 4 BBauG ergangene Rechtsprechung des BVerwG zum möglichen Entstehen eines Anspruchs auf Erschließung läßt sich auf die Pflicht zur Aufstellung eines Bebauungsplans nicht übertragen²⁷).

4. Die gerichtliche Kontrolle der Bauleitplanung

Die Rechtskontrolle von Planungsentscheidungen vollzieht sich auf zwei Wegen: Durch aufsichtsbehördliche Kontrolle, besonders über Genehmigungsvorbehalte (§§ 6 Abs. 2 und 11 S. 2 BBauG) und durch gerichtliche Kontrolle. Die gerichtliche Kontrolle erfolgt in allen Verfahrensarten der VwGO, nämlich im Rahmen von

- Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen (§ 42 VwGO),
- (vorbeugenden) Unterlassungsklagen, Feststellungsklagen (§ 43 VwGO) und
- im Rahmen der neugeregelten Normenkontrolle (§ 47 VwGO).

4.1 Keine direkte Rechtskontrolle des Flächennutzungsplanes / Inzidenter-Kontrolle

Da der Flächennutzungsplan weder Verwaltungsakt noch Satzung ist, unterliegt er nicht den verwaltungsbezogenen Klagearten (§ 42 VwGO). Es ist allerdings eine Inzidenter-Kontrolle im Rahmen der Rechtskontrolle von Bebauungsplänen möglich, die nur rechtmäßig sind, wenn sie aus einem gültigen Flächennutzungsplan entwickelt sind. Insoweit kann die Frage der Rechtmäßigkeit des Flächennutzungsplans im Normenkontrollverfahren gegen einen Bebauungsplan oder bei der gerichtlichen Prüfung einer Baugenehmigung untersucht werden.

4.2 Normenkontrollklage gem. § 47 VwGO

Durch die Neuregelung des § 47 VwGO ist die Normenkontrollklage nunmehr in allen Bundesländern einheitlich gegen Satzungen des BBauG zugelassen²⁸). Danach entscheidet das Oberverwaltungsgericht auf Antrag über die Gültigkeit von Satzungen, die nach den Vorschriften des Bundesbaugesetzes und des Städtebauförderungs-

²³) Für Flächennutzungspläne: BVerwG v. 22.2.1974 – IV c/73 – VerwRSpr. Bw 26 Nr. 65 (S. 312); für Bebauungspläne: BVerwG v. 10.9.1976 – IV C 5/76 – VwRSpr. Bw 28, Nr. 140 (S. 598).

²⁴) Vom 23.6.1970 – IV C 3/70 – BVerwGE 40, S. 173 (175).

²⁵) BVerwG v. 29.4.1977 – IV C 39/75 – NJW 1977, S. 2325 = DVBl. 1977, S. 768; vgl. auch Steffen Gronemeyer, Der Geltungsverlust von Bebauungsplänen infolge normwidersprechender Fakten, DVBl. 1977, S. 756.

²⁶) Vom 10.9.1976 – IV C 5/76 – DVBl. 1977, S. 41.

²⁷) BVerwG v. 11.3.1977 – IV C 45/75 – BauR 77, S. 242.

²⁸) Otto Schlichter/Rudolf Stich/Hans-Joachim Tittel, Bundesbaugesetz, Kommentar, 2. Aufl., 1976, Rdn. 5 zu § 10; E. Rasch, Normenkontrolle und Bebauungspläne, BauR 1977, S. 181.

gesetzes erlassen worden sind. Den Antrag kann jede natürliche oder juristische Person, die durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung einen Nachteil erlitten oder in absehbarer Zeit zu erwarten hat, sowie jede Behörde stellen. Eine Behörde hat allerdings nur dann ein Rechtsschutzinteresse an einer Normenkontrollentscheidung, wenn sie die Norm, die sie für nichtig hält, zu vollziehen (anzuwenden) hat. Es genügt nicht, daß sie von der Anwendung der Norm durch eine andere Behörde betroffen wird²⁹). Planungsverbände können Normenkontrollanträge stellen, wenn sie in ihren Aufgaben durch die angegriffene Norm beeinträchtigt werden³⁰). Der Antrag ist an keine Frist gebunden, allerdings sind Form- und Verfahrensmängel unter den Voraussetzungen des § 155 a BBauG im Gerichtsverfahren unbeachtlich³¹).

Nicht nur Bundes- und Verfassungsrecht, das der Bürger nicht vom BVerfG prüfen lassen kann, sondern auch Grundrechte sind Prüfungsmaßstab der Normenkontrolle. Eine Revision an das BVerwG ist nicht vorgesehen. Gemäß § 47 Abs. 5 VwGO besteht allerdings eine Vorlagepflicht an das BVerwG, wenn die Rechtssache grundsätzlich Bedeutung hat oder das OVG von einer Entscheidung eines anderen Obergerichts abweichen will.

§ 47 Abs. 7 VwGO läßt den Erlaß einer einstweiligen Anordnung auch im Normenkontrollverfahren zu. Der Inhalt der einstweiligen Anordnung richtet sich nach den Grundsätzen des § 32 BVerfGG. Mit dem Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung kann allerdings nicht begehrt werden, daß die Bauaufsichtsbehörde aufgrund einer Baugenehmigung begonnene Bauarbeiten bis zur Entscheidung des Normenkontrollantrages über den der Genehmigung zugrunde liegenden Bebauungsplan stilllegt. Damit würde unmittelbar in den Bestand der Baugenehmigung eingegriffen und damit die Hauptsache vorweggenommen, zumal die Feststellung der Nichtigkeit des Bebauungsplans den Bestand der erteilten Baugenehmigung unmittelbar nicht berührt³²).

3.3 Die gerichtliche Kontrolle der planungsrechtlichen Einzelentscheidung

Gegenstand einer gerichtlichen Kontrolle im Planungsrecht sind auch planungsrechtliche Einzelentscheidungen, wie z. B. Genehmigungen.

3.3.1 Der Bürger kann klagen

- auf Erteilung von Genehmigungen und auf ein Eingreifen der Verwaltung zu seinem Schutz,
- gegen eine dem Nachbarn erteilte Baugenehmigung, wenn diese unter Verstoß gegen eine dem Schutz des Klägers dienende Norm erteilt worden ist oder wenn sie materiell rechtswidrig ist und den Bürger durch eine nachhaltige Änderung seiner Grundstückssituation schwer und unerträglich trifft³³).

3.3.2 Die Gemeinde kann klagen

- auf Erteilung von Genehmigungen durch die Aufsichtsbehörde und Beteiligung an den Entscheidungen anderer Planungsträger oder Genehmigungsbehörden (z. B. nach BImSchG) und auf Unterlassung einer Planung bei Verletzung des § 2 Abs. 4 BBauG,
- gegen ohne ihr Einvernehmen nach § 36 BBauG erteilte Baugenehmigungen, ohne ihre Mitwirkung oder unter mangelnder sachlicher Berücksichtigung ihrer Vorstellungen zustande gekommene Planungsentscheidungen anderer Träger und ihre Planungshoheit berührende Genehmigungen anderer Träger auf ihrem Gebiet oder in Nachbargemeinden³⁴).

3.4 Gerichtliche Kontrollmaßstäbe

Bei der gerichtlichen Kontrolle der Bauleitplanung ist die Hauptfrage, nach welchen Maßstäben die rechtliche Überprüfung erfolgt. Der Gesamtbereich der gerichtlichen Kontrolle gliedert sich in drei Unterfragen:

- In welchen Fällen ist eine Klage möglich (*Kontrollöffnung*)?
- Wie groß ist der Umfang der gerichtlichen Kontrolle (*Kontrollreichweite*)?
- Mit welcher Intensität werden planerische Entscheidungen vom Gericht geprüft (*Kontrolldichte*)?

Die Frage, in welchen Fällen Klagemöglichkeit besteht, ist in der VwGO geregelt. Der Kontrollumfang ergibt sich aus den formellen und materiellen Maßstäben, die das BBauG enthält. Die Intensität der gerichtlichen Kontrolle (*Kontrolldichte*) bestimmt sich nach dem jeweiligen Kontrollfeld. Danach findet eine unbeschränkte Kontrolle im Bezug auf zwingende Verfahrensvorschriften statt. Demgegenüber wird die eigentliche planerische Abwägung, d. h. das Vor- bzw. Zurückstellen der Belange nur eingeschränkt auf eine offensichtlich fehlerhafte Bewertung oder willkürliche Entscheidung geprüft. Auch Prognoseentscheidungen unterliegen nur der eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle.

Wesentlicher Anknüpfungspunkt der Gerichtskontrolle von Bauleitplänen ist das planerische Abwägungsgebot³⁵). Danach hat sich jede rechtsstaatliche Planung unabhängig von einer gesetzlichen Positivierung an dem Gebot zu orientieren, die von einer Planung betroffenen öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. Dabei ist die besondere Struktur des Abwägungsvorganges als Ermittlungs-, Feststellungs-, Einstellungs-, Bewertungs- und Entscheidungsvorgang hervorzuheben – Besonderheiten, auf die sich die gerichtliche Kontrolle des Abwägungsvorganges einzustellen hat. Nach der Rechtsprechung

²⁹) So VGH Ba.-Wü. B. v. 10.12.1976 – III 1149/76 – BauR 1977, S. 182.

³⁰) VGH Ba.-Wü. B. v. 10.12.1976 – III 1149/76 – BauR 1977, S. 182.

³¹) E. Rasch, Normenkontrolle und Bebauungspläne, BauR 1977, S. 181.

³²) OVG Münster v. 15.7.1977 – VII a ND 4/77 – BauR 1977, S. 333.

³³) BVerwG v. 16.4.1971 – IV C 66.67 – BRS 24 (1971), Nr. 166 (S. 257) (Krafftutter).

³⁴) BVerwG v. 8.9.1972 – IV C 17.71 – DVBl. 1973, S. 34 (Krabbenkamp).

³⁵) Vgl. dazu Werner Hoppe, Die Schranken der planerischen Gestaltungsfreiheit (§ 1 Abs. 4 und 5 BBauG), Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 12.12.1969 zum Abwägungsgebot und seiner Rechtskontrolle, BauR 1970, S. 15; ders., Die „Zusammenstellung des Abwägungsmaterials“ und „Einstellung der Belange“ in die Abwägung „nach Lage der Dinge“ bei der Planung, DVBl. 1977, S. 136; Felix Weyreuther, Die Bedeutung des Eigentums als abwägungserheblicher Belang bei der Planaufstellung nach dem Bundesfernstraßengesetz, DÖV 1977, S. 419; ders., Rechtliche Bindung und gerichtliche Kontrolle planender Verwaltung im Bereich des Bodenrechts, BauR 1977, S. 239; Bernhard Stüer, Zum autonomen (kontrollfreien) Gestaltungsraum von Gesetzgeber und Verwaltung, DVBl. 1974, S. 314; ders., Abwägungsgebot, Mehrfachneugliederung und Vertrauensschutz, DVBl. 1977, S. 1.

des BVerwG ist die planerische Abwägung darauf zu prüfen,

- ob die berührten Belange ermittelt sind (Zusammenstellung des Abwägungsmaterials – Ermittlungsdefizit),
- ob überhaupt eine Abwägung stattgefunden hat (Abwägungsausfall),
- ob die Belange in die Abwägung eingestellt worden sind, die nach Lage der Dinge in sie hätten eingestellt werden müssen (Abwägungsdefizit),
- ob die berührten Belange im Einklang mit einer normativ vorgegebenen Bewertung oder allgemein anerkannten Sätzen bewertet worden sind (Abwägungsfehlschätzung),
- ob der Ausgleich zwischen den berührten Belangen nicht in einer Weise vorgenommen ist, der zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht (Abwägungsdisproportionalität),
- ob der eigentliche Planungsentscheidung nicht planerische, sich aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen bindend auswirkende Festlegungen und Bindungen der Gemeinde vorausgegangen sind, die zu einer sog. subjektiven Abwägungssperre führen³⁶⁾.

Eine subjektive Abwägungssperre ist nur dann unbeachtlich, wenn

- die Vorwegnahme der Entscheidung sachlich besonders gerechtfertigt war,
- bei dieser Vorentscheidung die planungsrechtliche Zuständigkeitsordnung gewahrt wurde und
- die vorweggenommene Entscheidung inhaltlich nicht zu beanstanden ist, d. h. ihrerseits sowohl vom Abwä-

gungsvorgang als auch vom Abwägungsergebnis her dem Abwägungsgebot genügt³⁷⁾.

Ein auf einer unzulässigen Vorwegnahme planerischer Entscheidungen beruhender Abwägungsfehler (subjektive Abwägungssperre) kann geheilt werden, wenn

- die zuständige Gemeindevertretung die – bisherige – Fehlerhaftigkeit der Planung gerade wegen der unzulässigen Vorwegnahme der planerischen Entscheidung erkannt hat,
- die Gemeinde aus der Erkenntnis dieser Fehlerhaftigkeit die erforderlichen Schlüsse gezogen hat, so daß dem darauf folgenden Teil des Planverfahrens hinreichend sicher zu entnehmen ist, daß die planende Stelle nunmehr eine von der unzulässigen Vorentscheidung unbeeinflusste Abwägung der rechtlich relevanten Belange vorgenommen hat und
- die dann getroffene Entscheidung selbst – sowohl vom Abwägungsvorgang als auch vom Abwägungsergebnis her – dem Abwägungsgebot genügt³⁸⁾.

Aus dem Abwägungsgebot lassen sich keine subjektiven öffentlichen Rechte auf angemessene Abwägung bestimmter Belange ableiten. Deshalb kann das Bauleitplanverfahren nicht wegen eines behaupteten Verstoßes gegen das Abwägungsgebot im Wege der einstweiligen Anordnung unterbunden werden³⁹⁾.

³⁶⁾ Vgl. dazu *Werner Ernst/Werner Hoppe*, Rdn. 284 ff.

³⁷⁾ BVerwG v. 5. 7. 1974 – VI C 50/72 – DVBl. 1974, S. 765 (Flachglas).

³⁸⁾ OVG Münster v. 25. 11. 1976 – VII A 1625/76 – BauR 1977, S. 100.

³⁹⁾ BVerwG v. 29. 7. 1977 – IV C 51/75 – DÖV 1977, S. 826 = DVBl. 1977, S. 894.

Auch USA werden kohlebewußter

Von Ludwig Gerstein, MdB

Im Hinblick auf die langfristige Entwicklung des Energiemarktes müssen die wertvollen Förderkapazitäten der deutschen Steinkohle erhalten werden, obwohl z. Z. Förderung und Absatz nicht in Übereinstimmung zu bringen sind. Dies wird sich in den nächsten Jahrzehnten ändern. In dem Umfang, wie Öl knapper wird, erhält die Steinkohle ihre Bedeutung als fossiler Energieträger Nr. 1 zurück. Ein deutliches Anzeichen dafür, wie die Entwicklung der Zukunft verlaufen wird, ist das Verhalten der amerikanischen Mineralölkonzerne. Für die langfristigen Überlegungen der Mineralölkonzerne hat bereits jetzt die Kohle eine große Priorität. Dies geht aus folgenden Angaben hervor:

Die Kohlegesellschaften der USA verfügen z. Z. über Lagerstättenreserven von 112 Milliarden t Kohle (Stand 1976), davon werden allein 43,4 Milliarden t von Mineralölgesellschaften kontrolliert. Von den 30 Kohlegesellschaften der USA, die die größten Lagerstätten besitzen, befinden sich 14 unter der Kontrolle großer Mineralölkonzerne. Die Mineralölkonzerne der USA haben die Bedeutung der Kohle erkannt und den Schwerpunkt ihrer Interessen auf die bedeutenden großen Fördergesell-

schaften gerichtet, um sich rechtzeitig eine ausreichende Kohlebasis zu sichern.

Ein weiteres Indiz für die zunehmende Bedeutung der Steinkohle ergibt sich aus einer Analyse der Aktivitäten von Mineralölkonzernen in der Kohleforschung. Die Forschungsarbeiten haben einen großen Umfang angenommen. So ist der Firma Exxon für ein Projekt im Werte von 130 Millionen Pfund für die Entwicklung eines Verfahrens zur Herstellung von flüssigen Brennstoffen aus Kohle die Genehmigung für eine Pilotanlage in Baytown erteilt worden. Das Shell-Laboratorium in Amsterdam hat eine Pilotanlage für Kohlevergasung in Betrieb genommen, und in Fortführung des Kohlevergasungsprogramms der Shell befindet sich in Hamburg eine Anlage mit einem Kohledurchsatz von 6 t pro Stunde im Bau, die im Sommer dieses Jahres ihren Versuchsbetrieb aufnehmen wird.

Auch die US-Banken engagieren sich immer stärker in der amerikanischen Kohlewirtschaft. Die Kohle, die künftig das Rückgrat der Energiepolitik in den Vereinigten Staaten sein wird, ist für das Kreditgeschäft der Banken interessant geworden. Die Banken rechnen mit einer