

**Schriftenreihe „Städtebauliche Forschung“
des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau**

03.055

Fortentwicklung des Rechts

1977

**im Grenzbereich
zwischen Raumordnung
und Städtebau**

Forschungsauftrag BMBau RS II 6-704102-203 (1975/76)

**Im Auftrag des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und
Städtebau, Bonn-Bad Godesberg, als Rechtsgutachten erstattet
von Dr. iur. Eberhard Schmidt-Aßmann,
o. Professor für Öffentliches Recht an der Universität Bochum**

Inhalt

Vorbemerkung	11	2. § 1a Abs. 4 HS 1 Fass./BReg.	27
Erster Teil		Ergebnis zu I.	27
Landesplanerisch initiierte Planungspflichten der Gemeinden		II. Der Sinn der Ergänzung des § 1a Abs. 3 Fass./BR	27
Erster Abschnitt: Landesplanerisch initiierte kommunale Bauleitplanungspflichten nach geltendem Recht	15	1. Auslegung i. S. der Varianten 1 und 2	28
A. § 2 Abs. 1 BBauG und das Problem selbständiger landesplanerisch bedingter Planungspflichten	15	2. Auslegung i. S. der Variante 3	28
B. Die Grundlage landesplanerisch bedingter Planungspflichten in § 1 Abs. 3 BBauG	17	a) Aspekte der Auslegung	28
I. Meinungsstand in der Literatur	17	b) Verfassungsrechtliche Einwände	28
1. Die negative Ansicht	17	aa) Die Frage der Bundeskompetenz für eine solche Vollregelung (Art. 74 Nr. 18 GG)	28
2. Die positiven Ansichten	18	bb) Die Frage der Rahmenregelung (Art. 75 Nr. 4 GG)	29
II. Das Verhältnis des § 1 Abs. 3 BBauG zu § 5 Abs. 4 S. 1 BROG	18	cc) Die materielle Filterwirkung des Art. 72 Abs. 2 GG	29
III. Die Wortinterpretation des § 1 Abs. 3 BBauG	18	B. Verhältnis des § 1a Abs. 4 HS 1 Fass./BReg. und des § 1a Abs. 3 Fass./BR zu § 5 Abs. 4 BROG	30
IV. Die historische Interpretation des § 1 Abs. 3 BBauG	19	C. Verhältnis und Abgrenzung des § 1a Abs. 3 Fass./BR zu Planungsgeboten nach Landesplanungsrecht	30
1. Entstehungsgeschichte des § 1 Abs. 3 BBauG	19		
2. Der historische Hintergrund	19	Zweiter Teil	
V. Die Funktion des § 1 Abs. 3 BBauG als Gewährleistung umfassender materieller Konkordanz	20	Kommunale Selbstverwaltung und fremddeterminierte Raumplanung	
C. Die Problematik des Anpassungsvorgangs	21	Erster Abschnitt: Die Übertragung städtebaulicher kommunaler Kompetenzen auf andere Verwaltungsträger	33
I. Systemgedanken des Anpassungsvorgangs	21	A. System und Grundgedanken bisheriger Übertragungsmöglichkeiten	33
II. Darstellung der Anpassungsmechanismen in den Landesplanungsgesetzen	22	B. Der Ergänzungsvorschlag des Bundesrates zu § 4 Abs. 8 BBauG	34
1. Baden-Württemberg	22	I. Freigaberegulungen als verfassungsrelevante Vorschriften	34
2. Bayern	22	II. Die Frage der Vereinbarkeit des § 4 Abs. 8 S. 2 Fass./BR mit Art. 28 Abs. 2 GG	34
3. Hessen	23	1. Die Intensität der erstrebten Ergänzungen im Vergleich zum geltenden Recht	35
4. Niedersachsen	23	a) Pflichtverbände nach geltendem Recht	35
5. Nordrhein-Westfalen	23	aa) Planungspflichtverbände nach § 4 Abs. 2 BBauG	35
6. Rheinland-Pfalz	24	bb) Pflichtverbände nach Landesrecht	35
7. Saarland	24	cc) Landesgesetzliche Sonderverbände	35
8. Schleswig-Holstein	25	b) Der Umfang der durch § 4 Abs. 8 S. 2 Fass./BR angestrebten Änderungen	35
III. Auswertung der unterschiedlichen landesplanungsgesetzlichen Regelungen	25	2. Die verfassungsrechtlichen Grenzen zwangsweiser Kompetenzübertragung	36
Zweiter Abschnitt: Landesplanerisch initiierte kommunale Bauleitplanungspflichten im Regierungsentwurf der Bundesbaugesetznovelle (BT-Drucks. 7/2496)	26	a) Möglichkeiten und Grenzen einer Verlagerung der Flächennutzungsplanung auf Sonderverbände	36
Vorab: Die einzelnen Stadien der Neufassung der § 1 Abs. 3, § 2 Abs. 1 BBauG	26	aa) Flächennutzungsplanung und Kernbereichslehre des Art. 28 Abs. 2 GG	36
A. Verhältnis und Abgrenzung des § 1a Abs. 3 Fass./BR zu § 1a Abs. 4 HS 1 Fass./BReg.	26		
I. Der Sinn der Neufassung der § 1a Abs. 3, Abs. 4 HS 1 und § 2 Abs. 1 Fass./BReg.	26		
1. § 1a Abs. 3 und § 2 Abs. 1 Fass./BReg.	26		

(1) Die historische Entwicklung der Flächennutzungsplanung	36	B. Typik und verfassungsrechtliche Grundlagen kommunaler Beteiligung an Planungsprozessen	44
(2) Die aktuelle Bedeutung der Flächennutzungsplanung	36	I. Verfassungsbezüge der Partizipation allgemein	44
(3) Beteiligungsrechte als Kernbereichsgarantie	37	II. Typen kommunaler Beteiligung an staatlichen Planungen	44
bb) Flächennutzungsplanung unter Regelungsvorbehalt	37	1. Mitwirkung an Vorgängen der Gebietsreform	44
(1) Beschränkung auf typische Verflechtungskonstellationen	38	2. Mitwirkung an administrativen Raumplanungsentscheidungen	45
(2) Aufhebung der Beteiligungsklausel	38	a) Kommunale Beteiligung an Entscheidungen von Fachplanungsträgern	45
b) Möglichkeiten und Grenzen einer Verlagerung der Bebauungsplanung auf Sonderverbände	38	b) Kommunale Beteiligung an Bauleitplanungen ersatzweise tätiger Planungsträger	46
(1) Verbot typisierender Verlagerungen	38	c) Zwischenergebnis	46
(2) Notwendigkeit gemeindlicher Mitentscheidung	38	C. Verfassungsfragen kommunaler Beteiligungsrechte an landesplanerischen Festlegungen	46
c) Möglichkeiten und Grenzen einer Verlagerung anderer städtebaulicher Kompetenzen auf Sonderverbände	39	I. Kommunale Beteiligung an hochstufigen landesplanerischen Festlegungen (Verfassungsprobleme des § 5 Abs. 2 S. 2 BROG)	46
aa) Die üblichen Plandurchführungsaufgaben	39	1. Der Aufgabentypus hochstufiger Landesplanung	46
bb) Die Entscheidung über die Durchführung einer städtebaulichen Sanierung	39	2. Verfassungsrechtliche Konsequenzen für kommunale Beteiligungsformen	47
cc) Kompetenzen bei der Durchführung städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen	39	a) Ungeeignetheit des Kompensationsmodells	47
C. Der Ergänzungsvorschlag des Bundesrates zu § 147 BBauG	39	b) Beteiligung aus Gründen kommunaler Betroffenheit	47
I. Zur allgemeinen Problematik neuer kommunalrechtlicher Organisationsformen	39	aa) Beteiligung als Mitwirkung	48
II. Die Frage der Vereinbarkeit des § 147 Abs. 1 Fass./BR mit Art. 28 Abs. 2 GG	40	bb) Stellvertretung der Gemeinden in der Mitwirkung	48
1. Die Bestimmtheit der neuen Aufgabenträger als Typus	40	(1) Landkreise als hinreichende Stellvertreter	48
2. Möglichkeiten und Grenzen der Aufgabenverlagerung	40	(2) Kommunale Spitzenverbände als hinreichende Stellvertreter	48
a) Flächennutzungsplanung	41	(3) Stellvertretung durch Beiräte und andere gemischte Gremien	48
b) Bebauungsplanung	41	cc) Die technische Einräumung kommunaler Beteiligungsrechte	48
c) Sonstige städtebauliche Kompetenzen	41	dd) Die Beschränkung der Beteiligungspflicht auf anpassungsbegründende landesplanerische Festlegungen	48
3. Wegfall des Beteiligungserfordernisses	41	II. Kommunale Beteiligung an der Regionalplanung (Verfassungsprobleme zu § 5 Abs. 3 S. 2 BROG)	48
Zweiter Abschnitt: Der Vorrang qualifizierter Fachplanungen	41	1. Regionalplanung als Aufgabe eines staatlich-kommunalen Kondominiums	48
A. Systematik der bisherigen Regelung	41	2. Verfassungsrechtliche Konsequenzen für kommunale Beteiligungsformen	50
B. Die Verfassungsmäßigkeit des Bundesratsvorschlags zur Ergänzung des § 38 BBauG	42	a) Die von § 5 Abs. 3 S. 2 BROG ausgesparten Regelungsbereiche (verbandlich-kommunal organisierte Regionalplanung)	50
I. Die Kompetenz zu bundesgesetzlicher Vorrangbestimmung	42	aa) Staatliche Mitwirkung an einer kommunal-verbandlich organisierten Regionalplanung	50
II. Vorrangplanungen und kommunale Selbstverwaltung	42		
Dritter Abschnitt: Die Beteiligung der Gemeinden an der Landesplanung	43		
A. Aufriß der Problematik	43		

bb) Die Mitwirkung der einzelnen Gemeinde an einer verbandlich-kommunal organisierten Regionalplanung	50	1. Stellungnahmen speziell zur landesgesetzlichen Problematik	56
b) Verfassungsrechtlicher Minimalbestand kommunaler Mitwirkungsrechte an einer staatlich organisierten Landesplanung	51	2. Die kompetenzrechtliche Problematik	57
aa) Mitentscheidung als Regelform der Mitwirkung	51	3. Die verfassungsrechtliche Problematik	57
bb) Kollektive oder individuelle Mitentscheidung (Vertretungsprobleme)	51	B. Zulässigkeit und Grenzen gebietsscharfer landesplanerischer Aussagen nach einfachem Bundesrecht und Bundesverfassungsrecht	58
(1) Beteiligung gemeindlicher Zusammenschlüsse	51	I. Zulässigkeit und Grenzen gebietsscharfer Festlegungen nach einfachem Bundesrecht (kompetenzrechtliche Problematik)	58
(2) Vertretung kreisangehöriger Gemeinden durch den Landkreis	52	1. Sperrwirkungen des Bundesbaugesetzes	58
(3) Einzelgemeindliche Rechte auf Anhörung	52	a) Die Regelung der städtebaulichen Plantypik	58
D. Zweckmäßigkeitserwägungen zur Ausgestaltung kommunaler Beteiligungsrechte an der Landesplanung	52	aa) Kollisionsmöglichkeiten mit dem Typus des Bebauungsplanes	58
I. Zu weiteren Beteiligungsrechten an der hochstufigen Landesplanung	53	bb) Kollisionsmöglichkeiten mit dem Typus des Flächennutzungsplanes	58
II. Beteiligungsrechte an der Regionalplanung	53	b) Zulässigkeitsgrenzen aus der Anpassungsklausel des § 1 Abs. 3 BBauG	59
1. Das zeitliche Problem: Beteiligung und Planungsphasen	53	2. Sperrwirkungen des Bundesraumordnungsgesetzes	60
2. Das instrumentale Problem: Beteiligungsmechanismen	53	a) Der Begriff des zentralen Ortes in § 2 BROG	60
3. Ergebnisse zu II.	54	b) Landesplanung als übergeordnete Planung i.S. des § 5 Abs. 1 S. 1 BROG	60
Vierter Abschnitt: Die Zulässigkeit landesplanerischer Bestimmungen für die innergebietliche räumliche Gliederung von Gemeinden	54	Ergebnis zu I.	60
A. Die Ausgangssituation	54	II. Zulässigkeit und Grenzen gebietsscharfer landesplanerischer Festsetzungen im Lichte des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG	61
I. Bestandsaufnahme zu den mehr als nur gemeindegrenzenüberschreitenden landesplanerischen Ausweisungen	54	1. Allgemeine Bemerkungen zum derzeitigen Stand der Dogmatik der Selbstverwaltungsgarantie	61
1. Gebietsscharfe Festlegungen fachplanerischer Art	54	a) Funktionales Selbstverwaltungsverständnis: res-mixtae	61
2. Landesplanerische Festlegungen mit situationsbedingter Gebietsschärfe	54	b) Die Ermittlung von Fixpunkten der Selbstverwaltung	61
3. Freihaltende Festlegungen von Standorten regional bedeutsamer Vorhaben	54	aa) Mitgestaltungsinteresse in der Sache	62
4. Sonstige Freihaltende Festlegungen	55	bb) Gebot der Gesamtsaldierung	62
5. Gebietsscharfe Festlegungen mit aktivplanerischer Zielrichtung	55	cc) Gebot der Betrachtung der Rückkopplungswirkungen	62
a) Die Typik solcher Festlegungen	55	2. Auswirkungen der Dogmatik auf das Problem der gebietsscharfen landesplanerischen Festsetzungen	62
aa) Festlegung zentralörtlicher Ortsteile	55	a) Verbot parzellenscharfer Ausweisungen	62
bb) Gebietsscharfe Festlegungen von Entwicklungsschwerpunkten	55	b) Möglichkeiten gebietsscharfer flächenfreihaltender Aussagen	62
b) Der Zusammenhang mit der kommunalen Gebietsreform	55	aa) Standortentscheidungen von regionaler Bedeutung	62
aa) Altfestlegungen (Überleitungsfälle)	56	bb) Sonstige flächenfreihaltende Ausweisungen	62
bb) Neufestlegungen	56	c) Gebietsscharfe Ausweisungen mit aktivplanerischer Zielsetzung	63
II. Die Behandlung gebietsscharfer landesplanerischer Festlegungen im rechtswissenschaftlichen Schrifttum	56	aa) Aussagen zur zentralörtlichen Gliederung	63
		bb) Aussagen zu Entwicklungsschwerpunkten	63

Dritter Teil

Fragen zur Rechtsform und zur Wirkungsweise der Ziele der Raumordnung und Landesplanung

Erster Abschnitt:

Zur notwendigen Rechtsform derjenigen Akte, die den raumordnerischen Status einer Gemeinde festlegen

A. Problemaufriß	67
Exkurs: Rechtsformfrage und Norm-Einzelakt-Problematisierung	67
B. Meinungsstand in Literatur, Rechtsprechung und im Landesplanungsrecht	68
I. Der Meinungsstand in der Literatur	68
II. Meinungsstand in der Rechtsprechung	68
III. Die Rechtsformen landesplanerischer Statusfestlegungen nach geltendem Landesplanungsrecht	69
1. Baden-Württemberg	69
2. Bayern	70
3. Hessen	70
4. Niedersachsen	70
5. Nordrhein-Westfalen	71
6. Rheinland-Pfalz	71
7. Saarland	71
8. Schleswig-Holstein	72
C. Bedeutung, Wirkungen und Strukturen landesplanerischer Statusfestlegungen	72
I. Der Begriff „Statusfestlegung“	72
II. Die Bedeutung der Statusfestlegung: Bestandsaufnahme	72
III. Bedeutung der Statusfestlegungen: Analyse	73
1. Der rechtliche „Aggregatzustand“ der Statusfestlegungen	73
a) Deskriptiver Teil	73
b) Normativer Teil	73
aa) Methodenwahl	73
bb) Normativität der Einzelentscheidung	74
cc) Entwicklungsgedanke	74
c) Konnexität der zentralörtlichen Festlegungen	74
2. Die Wirkungen von Statusfestlegungen im Recht	74
a) Staatliche Ebene	74
b) Kommunale Ebene	74
aa) Zentralörtlicher Status als positiver Kompetenz- und Aufgabenstatus	74
bb) Zuweisungen eines negativen Status	75
Zusammenfassung zu C	75

D. Die Funktionen der Rechtssätze und ihre verfassungsdogmatische Konsequenz für die Rechtsformfrage bei landesplanerischen Statusfestlegungen	75
I. Bedeutung und Aufgabe des Gesetzes	75
II. Bedeutung und Aufgaben untergesetzlicher Rechtsformen	76
III. Konsequenzen für die Rechtsformfrage bei landesplanerischen Statusfestlegungen	78
1. Keine Sperrwirkung des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG	78
2. Die besondere Ausgestaltung statusfestlegender Verwaltungsvorschriften	78
a) Die Abhängigkeit von einer gesetzlichen Rahmenvorgabe materiellen Inhalts	78
b) Parlamentarische Mitwirkungsrechte	79
c) Die Ordnung der Verfahrensrationalität und Publizität	79
aa) Publizität	79
bb) Verfahrensrationalität	79
E. Ergebnisse: Mögliche Rechtsformen für kommunale Statusfestlegungen	79
I. Gesetze	79
II. Rechtsverordnungen	79
III. Satzungen	79
IV. Verwaltungsvorschriften	80

Zweiter Abschnitt:

Wirkungen landesplanerischer Grundsätze und Ziele in Gebieten, für die Bebauungspläne nicht bestehen

A. Problemaufriß und Meinungsstand	80
I. Problemaufriß	80
II. Meinungsstand in Literatur und Rechtsprechung	80
1. Die Wirkungsweise der Grundsätze der Raumordnung	80
2. Die Wirkung landesplanerischer Ziele	81
B. Rahmenbedingungen einer Einbeziehung landesplanerischer Aussagen in die Genehmigungstatbestände der §§ 34, 35 BBauG	81
I. Die gesetzliche Grundlage der mediatisierten Wirkung landesplanerischer Aussagen	81
II. Der Sinn einer Beschränkung auf mediatisierte Wirkungen	82
1. Die rechtsstaatlichen Bezüge	82
a) Rechtsstaatlichkeit als Gebot der Planungsübersichtlichkeit	82
b) Rechtsstaatlichkeit und Innenrechtsformen	82
c) Rechtsstaatlichkeit und Bestimmtheitsgrundsatz	82
2. Die kommunal-organisatorischen Bezüge	83
III. Zusammenfassung zu B: Zulässigkeit und Grenzen einer Einbeziehung landesplanerischer Aussagen in die Genehmigungstatbestände der §§ 34, 35 BBauG	83

C. Die mittelbare Wirkung landesplanerischer Ziele bei gegenläufigen kommunalen Plänen und Planungsabsichten (Sicherungsproblematik)	84	I. Die untersagungsfähigen Stadien der Bauleitplanung	89
I. Mittelbare Wirkung landesplanerischer Ziele und Bebauungsplan	84	1. Voruntersuchungen und Vorbereitungen	89
1. Der Bebauungsplan als alleinige Entscheidungsgrundlage	84	2. Planaufstellungsbeschuß	90
2. Sicherungsmöglichkeiten für die Anpassungszeit	85	3. Auslegungs- und Abstimmungsverfahren nach § 2 BBauG	90
a) Untersagungen nach § 7 BROG	85	4. Beschluß des Gemeinderates über den endgültigen Planentwurf	90
aa) Direkte Anwendung des § 7 BROG	85	5. Genehmigungseinholung, Publizierung	90
bb) Analoge Anwendung des § 7 BROG	86	II. Die Wirkungen der Untersagung	90
b) Die Erstreckung des § 7 BROG im Landesplanungsrecht	86	1. Die normalen Wirkungen	90
c) Die Zurückstellung von Baugesuchen nach § 21 n.-w. LPIG	86	a) Rückwirkungsfragen	90
aa) Regelungsinhalt	86	b) Wirkungen in die Zukunft	91
bb) Verfassungswidrigkeit des § 21 n.-w. LPIG	86	2. Verbotswidriges Planungsverhalten der Gemeinde	91
d) Sicherungsmöglichkeiten nach Bau- und Kommunalrecht	87	3. Flankierende Sicherungsmaßnahmen	91
II. Mittelbare Wirkung landesplanerischer Ziele und Flächennutzungspläne	87	B. Die alte Baurechtsslage während der Aufstellung gegenläufiger landesplanerischer Ziele	92
III. Mittelbare Wirkung landesplanerischer Ziele und kommunale Planungsabsichten	88	I. Sicherungsmöglichkeiten im Rahmen des § 7 BROG	92
D. Weitere Wirkungen landesplanerischer Ziele im Plandurchführungsinstrumentarium: § 25 BBauG i.d.F. 1976	88	II. Die Zurückstellung von Baugesuchen nach § 21 n.-w. LPIG	93
		III. Sicherungsmöglichkeiten und Bau- und Kommunalrecht	93
		C. Reformüberlegungen	93
		I. Sicherungsüberlegungen gegenüber zwischenzeitlicher Bauleitplanung	93
		1. Untersagungszeitraum	93
		2. Aufschiebende Wirkung weiterer Rechtsmittel	93
		II. Sicherungsüberlegungen gegenüber zwischenzeitlichen Baugenehmigungen	93
Dritter Abschnitt: Befristete Zurückstellungen von Planungen und sonstigen Maßnahmen zur Sicherung künftiger Ziele der Raumordnung und Landesplanung	89	Ergebnisse des Gutachtens in Thesen	95
A. Die Rechtslage hinsichtlich des in der Aufstellung befindlichen raumordnungswidrigen Bauleitplans, sobald die Untersagung ausgesprochen worden ist	89	Anmerkungen	99