

Im Dienst an Recht und Staat

Festschrift für Werner Weber[?] zum 70. Geburtstag

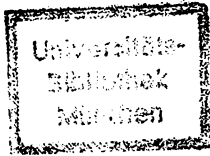
dargebracht von Freunden, Schülern und Kollegen

herausgegeben von

Hans Schneider und Volkmar Götz



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN



XU 74 / 1848

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1974 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1974 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 428 03182 2

Inhaltsverzeichnis

I. Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte

HANS SCHNEIDER, Dr. iur., Professor an der Universität Heidelberg: Die juristische Bewältigung der Vergangenheit. Betrachtungen über die Behandlung unrechter Herrschafts-Akte	15
ERNST RUDOLF HUBER, Dr. iur., Professor an der Universität Göttingen: Zur Lehre vom Verfassungsnotstand in der Staatstheorie der Wei- marer Zeit	31
FRIEDRICH SCHAFFSTEIN, Dr. iur., Professor an der Universität Göttingen: Verräterei und Majestätsdelikt in der gemeinrechtlichen Strafrechts- doktrin	53
KARL KROESCHELL, Dr. iur., Professor an der Universität Göttingen: Zur rechtlichen Bedeutung der Amtsbücher vom 16. bis 18. Jahr- hundert	69

II. Deutschlands Rechtslage

FRIEDRICH KLEIN, Dr. iur., Professor an der Universität Münster († am 25. März 1974): Zur Anwendbarkeit der Gemeinsamen EntschlieÙung vom 17. Mai 1972 auf den Grundlagenvertrag	105
GOTTFRIED ZIEGER, Dr. iur., Professor an der Universität Göttingen: Zwei Staaten in Deutschland. Eine Betrachtung zur Rechtslage Deutschlands nach dem Grundvertrag	127
REINHARD MUSSGNUM, Dr. iur., Professor an der Freien Universität Berlin: Die Bindung Berlins an die Entscheidungen des Bundesverfassungs- gerichts	157

III. Grundrechte

CHRISTIAN STARCK, Dr. iur., Professor an der Universität Göttingen: Herkunft und Entwicklung der Klausel „allgemeine Gesetze“ als Schranke der Kommunikationsfreiheiten in Artikel 5 Abs. 2 des Grundgesetzes	189
WILHELM NORDEMANN, Rechtsanwalt, Dr. iur., Honorarprofessor an der Freien Universität Berlin: Kunst und Subvention	217
JOST DELBRÜCK, Dr. iur., Professor an der Universität Göttingen: Drittwirkung der Grundrechte durch völkerrechtliche Verpflichtung?	223

IV. Staatsrecht

HERBERT KRÜGER, Dr. iur., Professor an der Universität Hamburg: Verfassunggebung in Hinblick auf die Auswärtige Lage	241
HANS-JÜRGEN TOEWS, Dr. iur., Akademischer Rat, Universität Göttingen: Verfassungsreform und Parlamentsauflösung	269
THEODOR MAUNZ, Dr. iur. utr., Professor an der Universität München, Staatsminister a. D.: Unverrückbarkeit parlamentarischer Beschlüsse	299
KLAUS OTTO NASS, Dr. iur., Abteilungsleiter bei der Europäischen Kom- mission, Brüssel: Die verfassungsrechtlichen Wahlrechtsgrundsätze bei der Aufstellung von Parteikandidaten für Bundestagswahlen	311
ANDREAS SATTLER, Dr. iur., Professor an der Universität Göttingen: Die Pflicht des Gesetzgebers zum Erlaß von Vorschriften über die Organisation der Hochschulen	325
HARTMUT MAURER, Dr. iur., Professor an der Universität Marburg: Zur Verfassungswidrigerklärung von Gesetzen	345
ULRICH SCHEUNER, Dr. iur., em. Professor an der Universität Bonn: Zur Entwicklung der politischen Planung in der Bundesrepublik Deutschland	369
KARL M. HETTLAGE, Dr. iur., Professor an der Universität Mainz, Staats- sekretär a. D., Präsident des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung: Zur Rechtsnatur des Haushaltsplanes	391
HANS SCHÄFER, Dr. iur., Präsident des Bundesrechnungshofes, Frankfurt am Main: Die Rechnungsprüfung der sogenannten Geheimfonds	405
FRANZ WIEACKER, Dr. iur., Professor an der Universität Göttingen: Über strengere und unstrengere Verfahren der Rechtsfindung	421

V. Staat und Kirche

KONRAD HESSE, Dr. iur., Professor an der Universität Freiburg i. Br.: Grundrechtsbindung der Kirchen?	447
HELMUT QUARITSCH, Dr. iur., Professor an der Hochschule für Verwaltungs- wissenschaften, Speyer, Ministerialdirektor a. D.: Lehrerbildung nach dem Reichskonkordat. Eine Nachlese	463
AXEL FREIHERR VON CAMPENHAUSEN, Dr. iur., Professor an der Universität München: Staat und Kirche im Meldewesen	477

VI. Allgemeines Verwaltungsrecht

WILHELM HENKE, Dr. iur., Professor an der Universität Erlangen- Nürnberg: Zur Lehre vom subjektiven öffentlichen Recht	495
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

OTTO BACHOF, Dr. iur., Dr. h. c., Professor an der Universität Tübingen: Satzungsgenehmigung und Satzungsoktroi: Verwaltungsakte mit Doppelnatur?	515
RICHARD NAUMANN, Dr. iur., Professor an der Universität Hamburg, Präsident des OVG a. D., Stellvertreter des Präsidenten des Niedersächsischen Staatsgerichtshofes i. R.: Öffentlichrechtlicher Vertrag im Strafverfahren?	527
WILLI BLÜMEL, Dr. iur., Professor an der Universität Bielefeld: Masseneinwendungen im Verwaltungsverfahren	539
KARL MICHAELIS, Dr. iur., Professor an der Universität Göttingen: Der Amtshaftungstatbestand im Gesamt-System des Staatshaftungsrechts. Bemerkungen zum geplanten und zum bisherigen Recht	567
EBERHARD SCHMIDT-ASSMANN, Dr. iur., Professor an der Universität Bochum: Zur Dogmengeschichte und jüngeren Entwicklung der Enteignungsentschädigung	589

VII. Öffentlicher Dienst

CARL HERMANN ULE, Dr. iur., Professor an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer: , Rechtsdogmatische und rechtspolitische Bemerkungen zum Nebentätigkeitsrecht	609
WERNER THIEME, Dr. iur., Professor an der Universität Hamburg: Die Pflicht zur Ablieferung der Nebentätigkeitsvergütung	625

VIII. Umweltschutz

HANS H. KLEIN, Dr. iur., Professor an der Universität Göttingen, MdB: Ein Grundrecht auf saubere Umwelt?	643
MÄRTIN BULLINGER, Dr. iur., Professor an der Universität Freiburg i. Br.: Umweltrechtliches Verursacherprinzip und Raumordnung	663
RUDOLF STICH, Dr. iur., Professor an der Universität Trier-Kaiserslautern: Der heutige Stand des Rechts der Landschaft und seines Vollzugs ...	681
HARRY EBERSBACH, Dr. iur., Professor an der Universität Göttingen: Öffentliche Leistungspflichten als Instrumente der Umweltgestaltung	703
DIETRICH RAUSCHNING, Dr. iur., Professor an der Universität Göttingen: Ein internationales Menschenrecht auf Schutz der Umwelt?	719

IX. Wirtschaftsverwaltung

HANS PETER IPSEN, Dr. iur., Professor an der Universität Hamburg: Verschmelzung freier Sparkassen. Eine körperschaftsrechtliche Hamburgensie	737
HANS MÖLLER, Dr. iur., Professor an der Universität Hamburg: Versicherungsaufsichtsrecht in der Europäischen Gemeinschaft	753

- GOTTFRIED MATTHES, Dr. iur., Ministerialrat a. D., Generaldirektor i. R. der Versicherungsgruppe Hannover, Rechtsanwalt:
 Liberale Anlagebestimmungen in der Europäischen Gemeinschaft für Versicherungsunternehmen — ein Postulat 771

X. Arbeits- und Sozialrecht

- FRANZ GAMILLSCHEG, Dr. iur., Professor an der Universität Göttingen:
 Der Abschluß des Arbeitsvertrages im neuen Arbeitsvertragsgesetz 793
- GEORG WANNAGAT, Dr. iur., Professor, Präsident des Bundessozialgerichts, Kassel:
 Rechtsstaatliche und sozialstaatliche Aspekte der Sozialversicherung 819
- GÜNTHER KÜCHENHOFF, Dr. iur., Professor an der Universität Würzburg:
 Gemeinsame Selbstgestaltung (Autonomie) im Kassenarztrecht 833

XI. Kommunalverwaltung, Verwaltungs- und Gebietsreform, Raumordnung

- KLAUS LANGE, Dr. iur., Universitätsdozent an der Universität Göttingen:
 Die Entwicklung des kommunalen Selbstverwaltungsgedankens und seine Bedeutung in der Gegenwart 851
- GÜNTER SEELE, Dr. iur., Beigeordneter des Deutschen Landkreistages, Bonn:
 Positionen der kommunalen Selbstverwaltung bei der Neuformulierung von Grundsätzen des kooperativen Föderalismus in der Bundesverfassung 873
- KARL-HEINZ ROTHE, Dr. iur., Stadtdirektor in Bergneustadt:
 Gibt es noch eine gemeindliche Planungshoheit? Das Beispiel Nordrhein-Westfalens 893
- PETER BADURA, Dr. iur., Professor an der Universität München:
 Entwicklungsplanung und gemeindliche Selbstverwaltung 911
- FRANZ MAYER, Dr. iur., Professor an der Universität Regensburg:
 Fragen der Kommunalisierung auf der Mittelstufe der öffentlichen Verwaltung 935
- FRIDO WAGENER, Dr. iur., Professor an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer:
 Modelle der Stadt-Umland-Verwaltung 957
- VOLKMAR GÖTZ, Dr. iur., Professor an der Universität Göttingen:
 Staat und Kommunalkörperschaften in der Regionalplanung 979

XII. Bibliographie

- ECKART WEBER, Dr. iur., Geschäftsführer der Industrie- und Handelskammer für Ostfriesland und Papenburg, Emden:
 Bibliographie Werner Weber 1005

Entwicklungsplanung und gemeindliche Selbstverwaltung

Von Peter Badura

I. Die kommunale Bauleitplanung an der Schwelle zur Entwicklungsplanung

1. „Die planende Verwaltung bemüht sich im Zuge allgemeiner Verwissenschaftlichung der Lebensorientierung um Rationalität des Verwaltungshandelns, sie löst sich von pragmatischen Lösungen des ‚Lebens von der Hand in den Mund‘, um prospektiv auch der Zukunftsentwicklung gerecht zu werden und auf sie einzuwirken, und sie ist, wenn das Ganze überhaupt funktionieren soll, darauf angelegt, dank Publizität und Transparenz offen zu sein für die Einbindung in eine koordinierte, möglichst sogar zu einem ausgeglichenen System gebrachte Gesamtverantwortung in den Aktionen des politischen Gemeinwesens. Es versteht sich, daß die Raumplanung und die Finanzplanung hierbei eine Schlüsselstellung haben¹.“

Die moderne Verwaltung, „auf breiter Front in sozialökonomische Prozesse verstrickt“, muß bei dem Versuch, sich den „sozialökonomischen Fakten der Mobilität und Interdependenz“ anzupassen, zur „planenden Verwaltung“ werden, wofür die zunächst unter dem Einfluß überörtlicher Ziele und Programme der Raumordnung und Landesplanung ihre überkommene Gestalt verändernde Bauleitplanung ein kennzeichnendes Beispiel ist². Die nunmehr in Gang befindliche Einordnung der Bauleitplanung in eine oder, weitergehend, Abhängigkeit von einer Entwicklungsplanung führt für die Gemeinden eine neue Phase planender Verwaltung herauf, in der die rechtliche Ordnung der Bodennutzung in einen nicht nur okkasionellen, sondern systematischen und planmäßigen Zusammenhang mit der Planung der Aufgaben und Ressourcen des Staates und der Gemeinden tritt. Dies sprengt ihre bisherige gegenständliche Beschränkung auf die Lenkung der Boden-

¹ W. Weber, Planende Verwaltung als Aufgabe der Gegenwart, in: Aufgaben und Möglichkeiten der Raumplanung in unserer Zeit, 1972, S. 9, 14.

² A. Köttgen, Mandat, Methoden, Instrumente planender Verwaltung, in: J. H. Kaiser (Hrsg.), Planung III, 1968, S. 11.

sehen, daß die Bauleitplanung auf einer kommunalen Entwicklungsplanung beruhen soll⁷. Diese bereits nach geltendem Recht mögliche und, zumindest in größeren Gemeinden notwendige, Einbindung der Bauleitplanung in die Aufgabenplanung und Entwicklungspolitik der Gemeinde entbehrt allerdings der zeitlichen Bestimmung, da ja die Gemeinde über Fortgang und zeitliches Maß der in den Bauleitplänen geordneten baulichen und sonstigen Nutzung des Bodens grundsätzlich nicht verfügt. Zumindest insoweit also, als im städtebaulichen oder anderweitigen öffentlichen Interesse die planerisch ausgewiesene Bodennutzung erforderlich ist, kann ohne eine gesetzliche Fortbildung der Bauleitplanung nach dem Prinzip der Entwicklungsplanung der kommunale Verwaltungsauftrag nicht hinreichend erfüllt werden. „Im städtischen Bereich ist der enge Zusammenhang, die Symbiose gleichsam, von Bauleitplanung, Investitions- und Finanzplanung sowie der sozialen und kulturellen Bezüge und die integrierende Zusammenfassung aller in einer einheitlichen Entwicklungsplanung unabweisbar⁸.“

3. Das Bundesbaugesetz hat allen Gemeinden, ohne Rücksicht auf ihre Größe und Verwaltungskraft, die „Planungshoheit“ zugewiesen und damit die Qualität der Bauleitplanung und die raumbezogene Urbanität überhaupt in einer wesentlichen Hinsicht in die Hand der gemeindlichen Selbstverwaltung gelegt. Der in der Regel durch einen Flächennutzungsplan vorbereitete (§ 8 Abs. 2 BBauG)⁹ Bebauungsplan setzt die Planungsvorstellungen der Gemeinde über die städtebauliche Ordnung des Gemeindegebiets rechtsverbindlich fest; er bietet zugleich die Handhabe, eine mit der Bebauung unverträgliche sonstige Nutzung auszuschließen¹⁰. Die Bauleitplanung ist eine Pflichtaufgabe des eigenen Wirkungskreises, bei deren Erfüllung die Gemeinde sich der technischen Unterstützung des Staates bedienen kann (§ 2 Abs. 3 BBauG).

Die Planungshoheit ist formell- und materiellrechtlich beschränkt¹¹, umschließt aber ein selbständiges und folgenreiches Recht zur verwaltungspolitischen Entscheidung und Disposition über die Daseinsgrundlagen der Gemeindeangehörigen. Das vom Bundesbaugesetz intendierte „städtebauliche Ordnungsprinzip“ gewinnt Wirklichkeit (oder gewinnt sie nicht) nach Maßgabe des boden- und baupolitischen Programms der Gemeinde¹². Über die Aufstellung der Bauleitpläne hinaus

⁷ Vgl. W. Ernst, S. 59 f.

⁸ W. Weber, Planende Verwaltung, S. 18.

⁹ OVG Lüneburg DVBl. 67, 391; HessVGH VerwRspr. 20, 680.

¹⁰ BVerwGE 25, 243.

¹¹ BayVGH BayVerwBl. 69, 285.

¹² L. Wambsganz, Planungsrecht und Planungspflicht der Gemeinde, Bay-VerwBl. 63, 1.

wird die eigene Verantwortung der Gemeinde für die Ordnung der städtebaulichen Entwicklung gesichert durch das Erfordernis des kommunalen Einvernehmens bei planungsrechtlichen Dispensen (§ 31 BBauG) und bei Baugenehmigungen im Außenbereich (§ 36 Abs. 1 Satz 1 BBauG)¹³ und durch die Berücksichtigung des konkretisierten „Planungswillens“ der Gemeinde bei Vorhaben im Innenbereich ohne qualifizierten Bebauungsplan (§§ 33, 34 BBauG)¹⁴ und im Außenbereich (§ 35 BBauG)¹⁵. Die in der verfassungsrechtlichen Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) mit geschützte Planungshoheit umschließt auch ein Recht der Gemeinde auf Beteiligung an überörtliche Fachplanungen und landesplanerischen Raumordnungsverfahren, die sich auf den örtlichen Bereich der Gemeinde auswirken. Darauf ist zurückzukommen.

Das Gesetz schreibt der Gemeinde, in Ergänzung des Kommunalrechts, das Verfahren der Bauleitplanung vor und bindet die gemeindliche Planungshoheit hinsichtlich der Art und der zeichnerischen Symbolisierung der zulässigen Darstellungen und Festsetzungen. Bereits dadurch ist die Bauleitplanung ein gesetzlich definiertes Instrument. Weiter bedürfen die Bauleitpläne der — an gesetzliche Maßstäbe gebundenen — aufsichtlichen Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde (§§ 6, 11 BBauG). Eine planverwirklichende Enteignung wird ebenfalls von der höheren Verwaltungsbehörde durchgeführt (§§ 104 Abs. 1, 147 Abs. 2 Satz 2 BBauG).

Sachlich wird die gemeindliche Planungshoheit bestimmt und begrenzt durch die Planungsaufgabe (§ 1 Abs. 1 BBauG), durch die gesetzlichen Richtlinien für die Ausübung des Planungsermessens (§ 1 Abs. 4 S. 1 und 3, Abs. 5 BBauG)¹⁶, durch das rechtsstaatliche Abwägungsgebot (§ 1 Abs. 4 S. 2 BBauG)¹⁷ und durch die gesetzlich festgelegten Rechtsformen der Bauleitplanung (§§ 1 Abs. 2, 5, 8 ff. BBauG).

4. Die unter dem Begriff der Planungshoheit zusammengefaßten planerischen Rechte und Pflichten der Gemeinde stehen, isoliert betrachtet, in Konkurrenz mit der Planungshoheit der Nachbargemein-

¹³ BVerwGE 22, 342; BVerwG DÖV 70, 349. — Die am Baugenehmigungsverfahren gem. § 36 Abs. 1 BBauG beteiligte Gemeinde ist im verwaltungsgerichtlichen Verfahren notwendig beizuladen (BVerwG NJW 66, 1530).

¹⁴ BVerwGE 19, 164; 35, 256; OVG Münster VerwRspr. 18, 473.

¹⁵ BVerwGE 18, 247; 22, 342, 346 f.; 26, 287; BVerwG DÖV 69, 645; OVG Lüneburg DVBl. 65, 288; OVG Münster DVBl. 65, 289.

¹⁶ BVerwGE 34, 301; OVG Lüneburg DVBl. 67, 391. — P. Badura, Das Planungsermessen und die rechtsstaatliche Funktion des Allgemeinen Verwaltungsrechts, in: Festschrift zum 25jährigen Bestehen des Bayrischen Verfassungsgerichtshofs, 1972, S. 157.

¹⁷ BVerwGE 34, 301; VGH Mannheim DVBl. 67, 385.

den, mit den staatlichen Aufgaben und Befugnissen im Bereich der verschiedenen Fachplanungen und mit der staatlichen Kompetenz der Raumordnung und Landesplanung. Die Planungshoheit der Gemeinde, auf deren Gebiet notwendig die Planungsbedürfnisse und -rechte verschiedener Planungsträger aufeinandertreffen, ist nicht selbstgenügsam, sondern findet sich von vornherein auf Kooperation und auf die Koordination mit den überörtlichen Fach- und Gesamtplanungen angewiesen¹⁸. Die planmäßige und räumlich wie sachlich integrale Ordnung der Bodennutzung ist eine Staatsaufgabe, der gegenüber die gemeindliche Planungshoheit nur eine begrenzte Selbständigkeit in Anspruch nehmen kann. In gewissem Ausmaß rühren die Koordinationsbedürfnisse davon her, daß der städtebaulich zu ordnende Raum, der durch sozioökonomische und kulturelle Gegebenheiten definiert wird, mit der territorialen Verwaltungskompetenz der Gemeinde nicht übereinstimmt; insofern muß die kommunale Gebietsreform der Planungshoheit ein sachgemäßes territoriales Substrat verschaffen¹⁹. Doch kann die Gemeinde auch bei angemessener Gebietsbegrenzung nicht zu einem gegen die überörtlichen Ordnungsbedürfnisse irgendwie abgeschlossenen Planungsraum ausgebildet werden. Die gemeindliche Planungshoheit ist durch Einfügung und Zusammenwirken bestimmt.

Zur Erfüllung von Planungsaufgaben, die über das Gemeindegebiet hinausreichen, bestehen verschiedene, in ihrer praktischen Wirksamkeit beschränkte, Vorkehrungen: die Verpflichtung benachbarter Gemeinden, die Bauleitpläne aufeinander abzustimmen (§ 2 Abs. 4 BBauG), die unter gewissen Voraussetzungen eintretende Pflicht, gemeinsame Flächennutzungspläne für benachbarte Gemeinden aufzustellen (§ 3 BBauG), der Zusammenschluß zu einem Planungsverband (§ 4 BBauG) und die im Einvernehmen mit der Gemeinde mögliche Übertragung der Planungshoheit auf eine andere Körperschaft (§ 147 Abs. 1 BBauG)²⁰. Die interkommunale Planabstimmungspflicht gibt der betroffenen Gemeinde einen auf der Planungshoheit beruhenden Anspruch gegen die planende Nachbargemeinde, dem verfahrensrechtlich ein Beteiligungsrecht entspringt (§ 2 Abs. 5 BBauG) und der gegebenenfalls im Klagewege geltend gemacht werden kann²¹. Das Bundesver-

¹⁸ W. Weber, Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung, Gutachten zum 45. DJT, 1964, Bd. I Teil 5, S. 1.

¹⁹ W. Weber, Raumordnung und Raumplanung, DÖV 63, 785, 787 f.

²⁰ E. Schmidt-Aßmann, Grundfragen, S. 126.

²¹ Krabbenkamp-Fall: OVG Lüneburg DVBl. 71, 322 und BVerwG DVBl. 73, 34; VG Augsburg BayVerwBl. 72, 219; W. Hoppe, Zwischengemeindliche planungsrechtliche Gemeindenachbarklage, in: Festschrift für Hans J. Wolff, 1973, S. 307.

waltungsgericht sieht darin den Ausdruck des allgemeinen Grundsatzes, „daß die Planungshoheit gegenüber allen sie berührenden fremden Planungen sozusagen wehrfähig ist“.

Die in fachgesetzlich unterschiedlich ausgestalteten Planfeststellungsverfahren durchgeführten Fachplanungen sind in die Bauleitplanung nur verfahrensrechtlich, nicht gegenständlich einbezogen und können dieser gegenüber einen Vorrang durchsetzen²². Die Gemeinde, in deren Gebiet das Vorhaben liegt, ist durch die Fachplanung in ihrer Planungshoheit betroffen, die ein „Recht der Gemeinden auf Mitwirkung an überörtlichen, aber ortsrelevanten Planungen“ einschließt, unabhängig von einer besonderen gesetzlichen Festlegung²³. Die betroffene Gemeinde ist deshalb an dem Planfeststellungsverfahren zu beteiligen und kann die Planungsentscheidung angreifen, soweit ihre Planungshoheit berührt ist, ohne Rücksicht darauf, ob bereits eine Bauleitplanung erfolgt ist²⁴. Der Träger der Fachplanung muß also im Benehmen mit der Gemeinde entscheiden und materiell-rechtlich die städtebaulichen Gegebenheiten und die planerischen Vorstellungen der betroffenen Gemeinde bei der planerischen Abwägung und Ausgleichung berücksichtigen. Das Prinzip der Entwicklungsplanung kann dem bisher nur unzureichend geregelten und wesentlich richterrechtlich geordneten Zusammenwirken der Ortsplanung und der Fachplanungen eine befriedigendere Institutionalisierung geben²⁵.

Die Aufgaben der Raumordnung und Landesplanung und die Aufgaben der Bauleitplanung stehen insgesamt, besonders aber in Gebieten regionaler Verdichtung und Verflechtung, in einem komplexen Verhältnis und nicht schlechthin in einem Verhältnis der Über- und Unterordnung²⁶. Das kommt in den leitenden Grundsätzen des Gegenstrom-

²² *J. Gillessen*, Das Verhältnis kommunaler Bauleitplanungen zu überörtlichen Planungen, BayBgm 68, 305; *H.-U. Evers*, S. 72 ff.

²³ BVerwGE 31, 263, 266.

²⁴ BVerwGE 31, 263; BVerwG DVBl. 69, 362 (dazu *L. Macher*, Der Grundsatz des gemeindefreudlichen Verhaltens, 1971, S. 229 ff.); BVerwG DÖV 70, 387. — BVerwG DVBl. 73, 448 (abl. *W. Blümel*, ebd. S. 436) verneint einen Anspruch der Gemeinde kraft Planungshoheit auf Durchführung eines Raumordnungsverfahrens, wenn die Gemeinde an einem luftverkehrsrechtlichen Planfeststellungsverfahren beteiligt ist.

²⁵ *W. Bielenberg* (Anm. 5), S. B 30 ff.

²⁶ *F. Halstenberg*, Landesplanungsrecht und kommunale Planungshoheit, Landkreis 1961, S. 323; *W. Weber*, Raumordnung und Raumplanung, DÖV 63, 785; *W. Zinkahn*, Die Schranken der gemeindlichen Planungshoheit, GBWR 63, 6; *R. Stich*, Umfang und Grenzen der Planungshoheit der Gemeinden, GWBR 66, 121; *J. Gillessen*, Das Verhältnis kommunaler Bauleitplanungen zu überörtlichen Planungen, BayBgm 68, 305; *W. Bielenberg*, Die rechtliche Bindung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung, DÖV 69, 376.

prinzips und der gegenseitigen Abstimmung zum Ausdruck (§§ 1 Abs. 4, 4 Abs. 5 BROG). Sofern jedoch aufgrund eines förmlichen Verfahrens und in Form einer greifbaren Konkretisierung (§ 5 Abs. 2 S. 1 BROG) Ziele der Raumordnung und Landesplanung festgelegt worden sind, begründen diese eine die kommunale Bauleitplanung bindende Anpassungspflicht (§ 1 Abs. 3 BBauG, § 5 Abs. 4 BROG)²⁷. Diese Anpassungspflicht beschränkt sich auf die städtebauliche Ordnung und umschließt nicht auch Ziele der Strukturpolitik²⁸. Entsprechend den leitenden Grundsätzen des Gegenstromprinzips und der gegenseitigen Abstimmung und gewissermaßen als Kompensation der staatlich auferlegten Anpassungspflicht sind die Gemeinden bei der Aufstellung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung zu beteiligen (§ 5 Abs. 2 S. 2 BROG)²⁹. Die Ausgestaltung dieser Beteiligung, die je nach der Betroffenheit der Gemeinden und der Dichte der Festlegungen von einem Anhörungsrecht bis zu einem Mitentscheidungsrecht³⁰ reichen kann, ist Sache des Landesrechts. Das gegebene Feld mitgestaltender Beteiligung der Gemeinden ist die Regionalplanung, als deren Träger ein kommunalkörperschaftlich verfaßter Regionalverband in Betracht kommt (§ 5 Abs. 3 BROG)³¹. Der Flächennutzungsplan ist das Planungsinstrument, bei dem sich örtliche und überörtliche Raumplanung durchdringen.

5. Das mit der Planungshoheit verbundene städtebauliche Mandat der Gemeinden ist durch das Städtebauförderungsgesetz für bestimmte städteplanerische Aufgaben, die begrenzte Teile des Gemeindegebiets betreffen, im Sinne der Entwicklungsplanung weitergebildet worden³². Die in § 1 Abs. 4 StBFG ausgesprochenen allgemeinen Planungsricht-

²⁷ OVG Lüneburg DÖV 69, 642; W. Weber, Gutachten (Anm. 18), S. 49; E. Forsthoff/W. Blümel, Raumordnungsrecht und Fachplanungsrecht, 1970, S. 59 ff., 112 ff.; E. Schmidt-Aßmann, Grundfragen (Anm. 3), S. 140 ff.

²⁸ W. Weber, Gutachten (Anm. 18), S. 53.

²⁹ W. Weber, Gutachten (Anm. 18), S. 21 ff., 51 f.; L. Macher (Anm. 24), S. 213 ff.

³⁰ W. Blümel, Raumordnung und kommunale Selbstverwaltung, DVBl. 73, 436, sieht Raumordnung und Landesplanung insgesamt als staatlich/kommunale Kondominalverwaltung an und postuliert hier — zum Unterschied von den Fachplanungen — ein durchgehendes gemeindliches Mitentscheidungsrecht.

³¹ W. Weber, Gutachten (Anm. 18), S. 54 ff. — Siehe auch W. Weber, Die Selbstverwaltung in der Landesplanung, 1956.

³² E. Schmidt-Aßmann, Die kommunale Selbstverwaltung im Regierungsentwurf zu einem Städtebauförderungsgesetz (1970), Verwaltung 1970, S. 421; H.-J. Ludyga, Kommunale Aspekte des Städtebauförderungsgesetzes, BayBgm 72, 146; W. Bielenberg, Städtebauförderungsgesetz, 1973, § 1, RNrn. 18 ff. — Siehe auch die Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage betr. Vollzug des Städtebauförderungsgesetzes, BTag Drucks. 7/557.

linien für die Behebung „städtebaulicher Mißstände“ durch Sanierung (§§ 1 Abs. 2, 3 Abs. 2 und 3 StBFG) und für die Stadtentwicklung (§§ 1 Abs. 3, 53 Abs. 1 StBFG) ergänzen die Grundsätze für die Bauleitplanung (§ 1 Abs. 4 und 5 BBauG). Das BBauG hatte nur fragmentarische Bestimmungen über die Sanierung (§§ 5 Abs. 4, 26, 59 Abs. 5 BBauG) und die Entwicklung (§ 5 Abs. 6 BBauG) getroffen.

Nach einem vorbereitenden Verfahren beschließt die Gemeinde die förmliche Festlegung des Sanierungsgebiets als Satzung (§§ 3 Abs. 1, 5 Abs. 1 StBFG); die Satzung bedarf nach entsprechenden Grundsätzen wie die Bauleitpläne der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde (§ 5 Abs. 2 StBFG). Die förmliche Beendigung der Sanierung erfolgt ebenfalls durch genehmigungsbedürftige Satzung (§ 51 StBFG). Die Durchführung der Sanierung einschließlich der Ordnungsmaßnahmen und notfalls der Baumaßnahmen (§§ 8 Abs. 1, 12, 13 StBFG) sowie der Ausübung der besonderen Befugnisse des planakzessorischen Instrumentariums³³ obliegt der Gemeinde. Die Erfüllung von Sanierungsaufgaben, nicht jedoch die Ausübung hoheitlicher Befugnisse, kann einem Sanierungsträger übertragen werden (§ 33 StBFG). Für die Neugestaltung des Sanierungsgebiets sind qualifizierte Bebauungspläne aufzustellen (§ 10 StBFG). Wenn auch die förmliche Aufstellung einer Kosten- und Finanzierungsübersicht erst für einen Zeitpunkt nach Festlegung des Sanierungsgebiets und Aufstellung des Entwurfs des Bebauungsplans vorgeschrieben ist (§ 38 Abs. 1 StBFG), wird im Interesse der gesetzlich vorausgesetzten „zügigen Durchführung“ der Sanierung (§ 1 Abs. 1 StBFG) die Sicherung der Finanzierung zumindest zugleich mit den „vorbereitenden Untersuchungen“ (§ 4 StBFG) zu prüfen sein. Die Genehmigung der Sanierungssatzung ist zu versagen, wenn keine Aussicht besteht, die Sanierungsmaßnahmen innerhalb eines absehbaren Zeitraums durchzuführen (§ 5 Abs. 2 S. 4 StBFG); die Satzung ist aufzuheben, wenn sich die Sanierung als undurchführbar erweist, insbes. weil die erforderlichen Finanzierungsmittel nicht beschafft werden können (§ 51 Abs. 2 StBFG).

Die förmliche Festlegung eines städtebaulichen Entwicklungsbereichs erfolgt durch Rechtsverordnung der Landesregierung, wofür neben den städtebaupolitischen Bedingungen vorausgesetzt ist, daß eine zügige Durchführung der Entwicklungsmaßnahme innerhalb eines abseh-

³³ Genehmigungsvorbehalte für Grundstücksverkehr und Veränderungen (§ 15 StBFG) gekoppelt mit dem „Grunderwerbsrecht“ (§ 18 StBFG), Vorkaufsrecht (§ 17 StBFG), Abbruch-, Bau- und Modernisierungsgebot (§§ 19 - 21 StBFG) verbunden mit Befugnissen der Beendigung oder Aufhebung von Miet- und Pachtverhältnissen (§§ 27 ff. StBFG). — Vgl. auch die Vereinfachungen der Umlegung (§ 16 StBFG) und der Enteignung (§ 22 StBFG).

baren Zeitraums gewährleistet und die Bereitstellung der voraussichtlich erforderlichen Mittel aus öffentlichen Haushalten erwartet werden kann (§ 53 StBFG). Vorbereitung und Durchführung der Entwicklungsmaßnahme ist grundsätzlich Sache der Gemeinde, die ohne Verzug für den Entwicklungsbereich Bebauungspläne aufzustellen hat, die grundsätzlich die Grundstücke in dem Bereich erwerben soll und nach Maßgabe des § 59 StBFG wieder zu veräußern hat (Durchgangserwerb) und der die Befugnisse des planakzessorischen Instrumentariums zustehen (§§ 54, 57 StBFG). Die Gemeinde kann einen Entwicklungsträger beauftragen und ist dazu auf Verlangen der zuständigen obersten Landesbehörde — wofür das Gesetz keine ausdrücklichen Maßstäbe angibt — sogar verpflichtet (§ 55 StBFG). Wenn es zur Vorbereitung und Durchführung der Entwicklungsmaßnahme geboten ist, kann unter gewissen Kautelen durch Rechtsverordnung der Landesregierung ein Gemeindeverband, ein Verband, an dessen Willensbildung die Gemeinde oder der zuständige Gemeindeverband beteiligt ist, oder eine andere Gemeinde an die Stelle der betroffenen Gemeinde gesetzt werden (§ 54 Abs. 4 StBFG).

Da die von der Gemeinde zu tragenden Kosten von Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen die Finanzkräfte der Gemeinde in der Regel übersteigen, sind Zuschüsse und sonstige Finanzhilfen des Bundes (Art. 104 a Abs. 4 GG) und der Länder vorgesehen (§§ 2, 39 ff., 58, 71 ff. StBFG). Der Anteil des Bundes an der Finanzierung beträgt einheitlich ein Drittel, der Anteil der Länder beläuft sich im Durchschnitt ebenfalls auf ein Drittel³⁴. Die Förderung durch den Bund setzt die Aufnahme der Maßnahme in das vom Bundesminister für Städtebau und Wohnungswesen aufzustellende Bundesförderungsprogramm voraus, zu dessen Beratung Vertreter der kommunalen Spitzenverbände zugezogen werden können (§ 72 Abs. 3 StBFG).

Das Städtebauförderungsgesetz zeigt, in der Beschränkung auf Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, die Stellung der Gemeinden und der kommunalen Selbstverwaltung beim Übergang zu einer städtebaulichen Entwicklungsplanung. Im Bereich des aktiv gestaltenden Moments der Entwicklungsplanung, verkörpert vor allem im planakzessorischen Instrumentarium, sind der Gemeinde bisher ungewohnt eingreifende Befugnisse zu Lasten der Grundeigentümer und der sonst Berechtigten zugewiesen worden. Im Bereich der Planung selbst ist die Gemeinde bei den Entwicklungsmaßnahmen wegen deren intensiven landesplanerischen und strukturpolitischen Bezügen von der staatlichen Entscheidung abhängig. Insgesamt unterwirft das Prinzip der Entwicklungsplanung wegen der Bedingungen der Finanzierung den

³⁴ BTag Drucks. 7/557, S. 6.

planerischen Gestaltungsspielraum der Gemeinde den Vorentscheidungen des Bundes und des Landes über Ausmaß und Zeitpunkt der Förderung. Daran wird erkennbar, daß mit dem generellen Übergang zur städtebaulichen Entwicklungsplanung, die notwendig sachlich-integrative und großräumige Konzepte heraufführt, die kommunale Selbstverwaltung, über die Geltendmachung „überörtlicher“ Gesichtspunkte hinaus, eine den gemeindlichen Aufgabenbereich insgesamt durchdringende Einbindung erfährt³⁵.

II. Prinzip und Grundsätze der Entwicklungsplanung

6. Das Vordringen des Prinzips der Entwicklungsplanung auf staatlicher und auf kommunaler Ebene bedeutet zuerst das Vordringen einer umfassenderen und intensiveren Auffassung von dem sozialstaatlich bestimmten öffentlichen Sozialgestaltungsauftrag. Die Basis der Entwicklungsplanung ist dementsprechend eine Aufgabenplanung. Ihr Gegenstand ist, bezogen auf den Städtebau, die auf einen wenigstens mittelfristigen Zeitabschnitt angelegte Zusammenordnung von Zielvorstellungen der Raumordnung und der städtebaulichen Gestaltung mit gesellschafts- und strukturpolitischen Programmen und mit der geplanten Verwendung der zur Verfügung stehenden Finanzmittel, besonders durch die Aufstellung von Investitionsprogrammen³⁶. Die sachlichen Probleme der funktionellen Ordnung der Entwicklungsplanung, zu denen juristisch nur ein spezialisierter Blickwinkel beigetragen werden kann, stehen in untrennbarem Zusammenhang mit der institutionellen Organisation der in dem Prinzip der Entwicklungsplanung einbegriffenen Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten, Aufgaben und Befugnisse und mit der Ordnung und Verbindung der notwendigen Verfahren. Die Grundbedingungen der Arbeitsfähigkeit des entwicklungsplanerischen Funktionensystems, in dem die Gemeinde

³⁵ Siehe auch die etwas plakativen Einwände bei *W. Blümel* (Anm. 30), S. 441.

³⁶ *G. Albers*, Über das Wesen der räumlichen Planung, *Stadtbauwelt* 1969, S. 10; *ders.*, Stadtentwicklungsplanung, in: *Handwörterbuch für Raumforschung und Raumordnung*, 2. Aufl., 1970, Sp. 3202; *F. Wagener*, Von der Raumplanung zur Entwicklungsplanung, *DVBl.* 70, 93; *W. Bielenberg*, Gutachten (Anm. 5), B 10 ff., 17 f., 21 ff.; *ders.*, Rechts- und Verwaltungsfragen der kommunalen Entwicklungsplanung, in: *Raumplanung — Entwicklungsplanung*, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 80, 1972, S. 55; *E. Schmidt-Aßmann*, Grundfragen des Städtebaurechts, 1972, S. 67 ff., 123 ff.; *ders.*, Probleme des modernen Städtebaus in verfassungsrechtlicher Sicht, *DVBl.* 72, 627, 628; *W. Weber*, Planende Verwaltung (Anm. 1), S. 18, 22; *Bodenrechtsreform im sozialen Rechtsstaat*, *GEWOS-Schriftenreihe n. F.* Bd. 9, 1973, Tzn. 153, 160; *F.-L. Knemeyer*, *Bayer. Kommunalrecht*, 1973, S. 97 f.

und die kommunale Selbstverwaltung von Verfassungen wegen einen gesetzlich festgelegten und gesicherten Entscheidungsbereich innehaben müssen, sind ein wirksames System der Kommunikation aller planungswesentlichen Informationen und ein nach der Betroffenheit des Planungsträgers bemessenes verfahrensrechtliches System von Anhörungs-, Beteiligungs- und Mitentscheidungsrechten.

Die Einfügung der kommunalen Bauleitplanung, welche die vom Interesse des Grundeigentümers abhängig bleibende bauliche oder sonstige Nutzung nur ordnet, in eine städtebauliche Entwicklungsplanung erfordert „eine Konzeption . . ., die auch die zeitliche Realisierung der städtebaulichen Entwicklungsziele mit einschließt, die entstehenden Kosten und ihre Aufbringung berücksichtigt, eine sinnvolle Koordinierung der von den einzelnen öffentlichen Trägern bereitzustellenden Finanzierungsmittel sichert und eine aktive Einflußnahme auf die angestrebte bauliche Ordnung ermöglicht“³⁷. Die hier transitiv verstandene „Entwicklung“³⁸ muß sich in einem Programm verkörpern, das über das städtebauliche Wirkungsfeld hinaus der Wechselwirkung der sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und räumlichen Bedürfnisse und Bezüge Rechnung trägt, und dessen Verwirklichung durch die Gemeinde dort, wo die privaten Verfügungsberechtigten die Planung „nicht am vorgesehenen Standort, zur vorgesehenen Zeit und in dem erforderlichen Umfang“ implementieren, durch gesetzliche Befugnisse (planakzessorisches Instrumentarium) gesichert ist³⁹. Dementsprechend bedarf die Bauleitplanung einer vorgeordneten städtebaulichen Entwicklungsplanung und bedarf diese wiederum einer vorgeordneten Stadtentwicklungsplanung. Stadtentwicklungsplanungen sind in einigen Großstädten bereits seit einer Reihe von Jahren in Angriff genommen worden; sie stellen die Gemeinden auch organisatorisch vor neue Aufgaben⁴⁰. Die Einwirkungen regionaler und staatlicher Planungen erfassen alle drei Stufen der kommunalen Planung.

7. Prägendes Element der Entwicklungsplanung, wie jeder Planung, ist die durch Abwägung und Ausgleichung bestimmte „planerische

³⁷ Städtebaubericht 1970 der Bundesregierung, BTag Drucks. VI/1497, S. 11.

³⁸ G. Albers, Stadtentwicklungsplanung (Anm. 36).

³⁹ W. Bielenberg, Gutachten (Anm. 5), B 10 f.

⁴⁰ Chr. Farenholtz, Vom Flächennutzungsplan zum Stadtentwicklungsprogramm, Raumforschung und Raumordnung 1971, 210; Organisation der kommunalen Entwicklungsplanung, KGSt. Köln 1972; F. Wagener, Für ein neues Instrumentarium der öffentlichen Planung, in: Raumplanung — Entwicklungsplanung, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 80, 1972, nach WIBERA-Sonderdruck Nr. 39, 1973, S. 3, 22 ff.; E. Laux, Entwicklungsplanung in der Kommunalverwaltung, ebd. S. 35; H. Gröttrup, Die kommunale Leistungsverwaltung, 1973, S. 149 ff.

Gestaltungsfreiheit“. Denn Planung zielt auf die programmierende Gestaltung eines Sachbereichs unter Abwägung und Ausgleichung aller betroffenen Rechte und Interessen und unter Berücksichtigung aller erheblichen Umstände. Der Plan ist auf einen in der Zukunft liegenden und zu verwirklichenden Zustand gerichtet und wird durch die Herstellung dieses Zustandes erfüllt. Er ist deshalb nicht eine für denkbare Tatbestände bereitgestellte Ordnung, sondern ein nach Zielen, Maßnahmen, Mitteln und Zeiträumen ausgearbeitetes Programm. Die rechtliche Eigenart des „Planungsermessens“ ist bisher vornehmlich im Hinblick auf für individuelle Rechtsstellungen verbindliche Pläne, besonders den Bebauungsplan, und in Anlehnung an die verwaltungsrechtliche Lehre vom Ermessen behandelt worden⁴¹. Die Besonderheit des Planungsermessens gegenüber dem herkömmlich als Rechtsfolgenermessen verstandenen Verwaltungsermessen — der Wahlfreiheit der Behörde, beim Eintreten eines gesetzlichen Tatbestandes zu handeln oder nicht zu handeln, oder so oder anders zu handeln — besteht darin, daß die gesetzlichen Grundlagen einer exekutivischen Planungsentscheidung nicht Tatbestände für von der Behörde nach Ermessen auszusprechende Rechtsfolgen normieren und daß die Pläne nicht eine gesetzliche Regelung für einen bestimmten Anwendungsfall „vollziehen“. Das Gesetz gibt vielmehr der exekutivischen Planung eine richtlinienartige Orientierung durch Zielsetzung und Abwägungsgrundsätze im Hinblick auf den gesetzlich gewünschten Zustand des zu planenden Sachbereichs oder Vorhabens. Unter diesen Umständen ist es für die Rechtsstaatlichkeit und Sachgerechtigkeit des Planens von ausschlaggebender Bedeutung, welche Behörde das Gesetz als Subjekt der Planung bestimmt, welche Rechte und Interessen es in die Planung einbezieht und wie es das Verfahren ausgestaltet.

Die Entwicklungsplanung und ihr Kernstück, die „politische (Aufgaben-)Planung“ sind als öffentliche Funktionen in ihrer rechtlichen Erscheinungsweise nicht a priori der gesetzgebenden oder der vollziehenden Gewalt zugeordnet und auch nicht auf bestimmte Rechtsformen der Pläne festgelegt. Es ist eine hier nicht weiter zu verfolgende verfassungsrechtliche Frage des parlamentarischen Regierungssystems und des Rechtsstaates, ob und in welchem Umfang eine derartige Planung durch Gesetz oder aufgrund Gesetzes zu erfolgen hat, und es ist eine Frage des jeweiligen Planungszieles, für wen und in welchem Grade ein Plan verbindliche Wirkung zu erhalten hat. Demnach haben die Stadtentwicklungspläne und die städtebaulichen Entwicklungspläne der Gemeinden, soweit sie nicht als Satzungen beschlossen wür-

⁴¹ BVerwGE 34, 301; OVG Lüneburg DÖV 69, 642; OVG Berlin JR 70, 395; P. Badura, Planungsermessen (Anm. 16).

den, den Charakter rechtlich unverbindlicher Verwaltungsrichtlinien, den sie erst mit der Umsetzung in die Bauleitplanung verlassen.

Die kommunalpolitische Bedeutung der gemeindlichen Entwicklungsplanung legt — obwohl individuelle Rechtspositionen durch sie nicht unmittelbar berührt werden — eine gesetzliche Regelung nahe. Der Bundesgesetzgeber wäre dabei darauf beschränkt, den Zusammenhang der gemeindlichen Entwicklungsplanung mit der Raumordnung und Landesplanung und mit der Bauleitplanung festzulegen (Art. 74 Nr. 18, 75 Nr. 4 GG), während die Standortentwicklungsplanung selbst einschließlich der städtebaulichen Entwicklungsplanung grundsätzlich eine Materie des landesrechtlichen Gemeinderechts ist⁴². Als rechtsstaatliches Minimum einer gesetzlichen Institutionalisierung wäre erforderlich, daß die gemeindefassungsrechtliche Organzuständigkeit bestimmt wird, daß das Planungsverfahren geordnet wird, daß die Planungsaufgabe definiert wird und daß die Richtlinien für die Ausübung des Planungsermessens (die für die planerische Abwägung maßstäblichen Grundsätze) angegeben werden.

Die kommunale Entwicklungsplanung muß sich, wie es für die Raumordnungspolitik bereits gesetzlich ausgesprochen ist, nach den Grundsätzen des Gegenstromprinzips und der gegenseitigen Abstimmung in die übergreifende Entwicklungsplanung des Bundes und des Landes, vornehmlich in die regionale Strukturpolitik, einfügen⁴³; eine Anpassungspflicht, wie gem. § 1 Abs. 3 BBauG, bedürfte gesetzlicher Begründung. Es mag offen bleiben, welches Maß von Selbständigkeit die Raumplanung, z. B. das zu erwartende Bundesraumordnungsprogramm (§ 4 Abs. 1 S. 2 BROG)⁴⁴, gegenüber einer zukünftigen Entwicklungsplanung des Bundes und der Länder haben könnte⁴⁵. Jedenfalls könnte es der Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung dienen, wenn die sie im Rahmen der gesamtstaatlichen Entwicklungsplanung treffenden Abstimmungs- und Anpassungspflichten und Beteiligungsrechte gesetzlich definiert werden würden. Das im Interesse der parlamentarischen Demokratie zum Schutz gegen „technokratische Verplanung“

⁴² W. Weber, Gutachten (Anm. 18), S. 47 f.; W. Bielenberg, Gutachten (Anm. 5), B 21 ff.; ders., Rechts- und Verwaltungsfragen (Anm. 36), S. 63 ff.; E. Schmidt-Aßmann, Probleme (Anm. 36), S. 630.

⁴³ Bodenrechtsreform (Anm. 36), Tzn. 139, 153 ff.; U. Scheuner, Zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung, AfK 12, 1973, S. 1, 18 f., 37 f.

⁴⁴ Bodenrechtsreform (Anm. 36), Tzn. 148 ff.

⁴⁵ Für eine Selbständigkeit der überörtlichen Raumplanung als Gegengewicht zur leistungsstaatlichen Entwicklungsplanung: W. Weber, Planende Verwaltung (Anm. 1), S. 18, 23. — Vgl. auch W. Ernst, Raumordnung als Aufgabe der planenden Gesetzgebung und Verwaltung, in: J. H. Kaiser (Hrsg.), Planung III, 1968, S. 129.

wünschenswerte Gesetz über die (staatliche) Entwicklungsplanung müßte den rechtsstaatlichen Anforderungen darin genügen, daß es den Bereich der planerischen Gestaltungsfreiheit der Regierung auf das für das Planungsziel Unumgängliche beschränkt, daß es die Planungsaufgabe so bestimmt wie möglich definiert und daß es die Richtlinien für die Ausübung des Planungsermessens so genau und ausführlich wie möglich faßt⁴⁶. Ein dem Wesen rechtsstaatlicher Planung innewohnender und das Planungsermessen nachprüfbar bindender Grundsatz ist das im Hinblick auf die Bauleitplanung und die Planfeststellung entwickelte Gebot, die von der Planung berührten Interessen und Rechte, öffentlichen und privaten Belange, gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen⁴⁷.

8. Im Zuge der Bestrebungen zu einer Reform des Bodenrechts ist eine Novelle zum Bundesbaugesetz beabsichtigt, die neben einer Reihe von einzelnen Verbesserungen als Vorstufe zu einem einheitlichen Städtebaurecht wesentliche Regelungen des Städtebauförderungs-gesetzes, die dort nur für die Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen vorgesehen sind, in das allgemeine Bauplanungsrecht übernehmen soll⁴⁸. Die Bauleitplanung erfährt in dieser Novelle, soweit die Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers reicht, eine Umbildung im Sinne des Prinzips der Entwicklungsplanung.

Nach den bisherigen Entwürfen zu der Novelle soll an die Spitze des Bundesbaugesetzes eine Bestimmung über Begriff und Aufgabe der städtebaulichen Entwicklungsplanung treten. Danach sollen sich die Bauleitpläne in eine städtebauliche Entwicklungsplanung der Gemeinde einfügen, die ihrerseits als Teil der umfassenden kommunalen Entwicklungsplanung bezeichnet wird; diese soll als übergeordnete Planung für den Gesamtbereich der kommunalen Tätigkeiten Zielvorstellungen entwickeln und koordinierend verwirklichen und ist den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen. Aufgabe der städtebaulichen Entwicklungsplanung ist eine insbes. den sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Erfordernissen dienende städtebau-

⁴⁶ Die Gesetzestchnik der §§ 1, 2 BROG, die durch das Übermaß an nur aufgereihten Zielen und Grundsätzen praktisch keine greifbare Bindung der Planung herbeiführen, wäre dafür kein hinreichendes Muster.

⁴⁷ BVerwG NJW 69, 1968; BVerwGE 34, 301, 307; BVerwG DVBl. 71, 186; K. Redeker, Fragen der Kontrolldichte verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung, DÖV 71, 757, 761.

⁴⁸ W. Bielenberg, Gutachten (Anm. 5); E. Schmidt-Aßmann, Probleme (Anm. 36), S. 627 ff.; Bodenrechtsreform (Anm. 36), Tzn. 195 ff., 217 ff.; Besseres Planungs- und Bodenrecht. Vorschläge des Deutschen Städtetages zur Novellierung des Bundesbaugesetzes, Reihe E DST-Beiträge zur Stadtentwicklung, Heft 2, 1973.

liche Ordnung und Gestaltung des Gemeindegebiets einschließlich der raumwirksamen kommunalen Investitionen und deren Zeit- und Rangfolgen. In der folgenden Vorschrift über Aufgabe, Begriff und Grundsätze der Bauleitplanung werden die materiellen Richtlinien des bisherigen § 1 BBauG in einer erweiterten und verbesserten Fassung aufgeführt; das Abwägungsgebot des bisherigen § 1 Abs. 4 S. 2 BBauG wird gesetzestechnisch hervorgehoben und ausdrücklich an der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung orientiert.

Auch nach dem novellierten Bundesbaugesetz bleiben die Bauleitpläne das wesentliche Lenkungsinstrument für die Bodennutzung. Sie werden jedoch zu Vollzugsplänen, verbunden mit einem dem Muster des Städtebauförderungsgesetzes folgenden planakzessorischen Instrumentariums — Baugebot, Abbruchgebot, Modernisierungsgebot, Nutzungsgebot, Abbruchverbot, erweitertes Vorkaufsrecht —, umgestaltet. Die Verabschiedung der Bauleitpläne wird danach betont zu einer programmatischen Entscheidung über eine Richtlinie raumbezogenen politischen und administrativen Handelns⁴⁹. Dabei gewinnt der Flächennutzungsplan eine Schlüsselstellung, in dessen Darstellungen anstelle der in Aussicht genommenen Bodennutzung die gewünschte städtebauliche und strukturpolitische Ordnung in den Vordergrund treten soll⁵⁰. Nach der Novelle ist in dem Flächennutzungsplan die beabsichtigte Art der Bodennutzung auch nach den Entwicklungszielen darzustellen und kann die beabsichtigte Reihenfolge für die Verwirklichung der Planung dargestellt werden; in dem Erläuterungsbericht sind auch die sich aus der Raumordnung und Landesplanung sowie die sich aus einer Entwicklungsplanung der Gemeinde ergebenden Ziele der städtebaulichen Entwicklung darzulegen.

Die nach dem novellierten Bundesbaugesetz geforderte Einfügung der Bauleitplanung in eine städtebauliche Entwicklungsplanung der Gemeinde bedeutet mangels eines formellen Ableitungszusammenhanges, dessen Statuierung angesichts des zumindest zeitlich gleitenden Charakters der Entwicklungsplanung von zweifelhaftem Nutzen wäre, daß die Beschlußfassung über die Bauleitpläne ausdrücklich einem programmatischen und entwicklungsbezogenen Blickwinkel unterworfen wird. Die gerichtliche Plankontrolle würde dadurch auf neue Gesichtspunkte der Abwägung und Sachgerechtigkeit erstreckt⁵¹, was mittelbar auch die Entwicklungsplanung zum Gegenstand verwaltungsgerichtlicher Prüfung erheben kann.

⁴⁹ G. Albers, Wesen (Anm. 36), S. 13.

⁵⁰ Bodenrechtsreform (Anm. 36), Tz. 193.

⁵¹ H. Schrödter, 25 Jahre verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung zum Städtebaurecht, DVBl. 73, 763, 766. Die von Schrödter gezogene Parallele zu

III. Gemeindliche Planungshoheit und kommunale Selbstverwaltung

9. Der Begriff der Planungshoheit der Gemeinde ist in zwei verschiedenen rechtlichen Zusammenhängen von Bedeutung. Bezogen auf das Rechtsverhältnis zwischen der planenden Gemeinde und den Betroffenen umfaßt er die Fragestellungen der bauplanungsrechtlichen und dann auch der entwicklungsplanerischen Gestaltungsfreiheit der Gemeinde („Planungsermessen“). Zweitens wird damit der Schutz der bauplanungsrechtlichen und dann auch der entwicklungsplanerischen Aufgaben und Befugnisse der Gemeinde durch das verfassungsrechtlich gewährleistete Recht der kommunalen Selbstverwaltung und Autonomie ausgedrückt und betont.

Der verfassungsrechtliche Schutz der gemeindlichen Planungshoheit wendet sich in erster Linie gegen den Staat. Die Bestimmung und Begrenzung der Planungshoheit, wie der kommunalen Selbstverwaltung überhaupt, durch gesetzliche Bindungen und durch gesetzesvollziehende Festlegungen und Anpassungspflichten ist seit längerem zu einem beträchtlichen Teil vom Bund ausgegangen⁵² und diese Erscheinung muß mit dem Übergang zur Entwicklungsplanung notwendig an Gewicht zunehmen⁵³. Dieser Vorgang verschiebt die Stellung der Gemeinden im bundesstaatlichen System und ist eine zunächst stille Veränderung der bundesstaatlichen Ordnung selbst. Doch es sind auch weniger greifbare Einwirkungen auf die kommunale Planungshoheit zu bedenken. Die unter den Programmworten der „Demokratisierung der Planung“ und der „Partizipation“ angestrebte „stärkere Mitwirkung Betroffener und der Öffentlichkeit an der Vorbereitung, Planung und Durchführung städtebaulicher Maßnahmen“⁵⁴ hat im Städtebauförderungsgesetz eine neuartige Ausformung erfahren (§§ 1 Abs. 4 S. 3, 4 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2, 8 Abs. 2 — „Sozialplan“, 9 StBFG), deren Grundsätze auch in das novellierte Bundesbaugesetz übergehen sollen⁵⁵. Diese Verfahrensgestaltungen dürfen die Planungsverantwortlichkeit der Gemeinde nicht in Frage stellen⁵⁶. Schließlich verstärkt das Prinzip der

der Anpassungspflicht des § 1 Abs. 3 BBauG leuchtet weniger ein, da sich die Gemeinde dort den Planungsentscheidungen des Staates oder eines Regionalverbandes, also eines anderen Rechtssubjekts, gegenüber sieht.

⁵² A. Köttgen, Die Gemeinde und der Bundesgesetzgeber, 1957.

⁵³ E. Laux, Kommunale Selbstverwaltung im Staat der siebziger Jahre, AfK 9, 1970, S. 217, 221 ff.

⁵⁴ W. Bielenberg, Gutachten (Anm. 5), B 37 ff.

⁵⁵ Bodenrechtsreform (Anm. 36), Tzn. 212 ff.; E. Laux (Anm. 53), S. 232; E. Schmidt-Aßmann, Probleme (Anm. 36), S. 628; U. Scheuner, Zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung, AfK 12, 1973, S. 1, 33.

⁵⁶ H.-J. Ludyga, Kommunale Aspekte des Städtebauförderungsgesetzes, BayBgm 72, 146, 151.

Entwicklungsplanung den kommunalpolitischen Einfluß der politischen Parteien, durch den die gemeindeverfassungsrechtliche Ordnung der kommunalen Selbstverwaltung und der Planungshoheit unterlaufen werden könnte⁵⁷.

Das Recht der gemeindlichen Planungshoheit, wiewohl unter den Rechten der Gemeinde „eines der vornehmsten ihrer kommunalen Bestimmungsgewalt“⁵⁸, stellt an ihre administrative Leistungsfähigkeit hohe, für viele kleinere Gemeinden zu hohe Anforderungen⁵⁹. Die den Gemeinden als Pflichtaufgabe des eigenen Wirkungskreises auferlegte Entwicklungsplanung muß durch die damit verbundene erweiterte und verschärfte politische und administrative Verantwortung der kommunalen Selbstverwaltung dieses Kapazitätsdefizit vertiefen. Die offene oder verdeckte Verlagerung dieser Verantwortung auf die Behörden der Kommunalaufsicht, etwa auch dadurch, daß — entsprechend der Handhabung bei der Genehmigung von Bauleitplänen⁶⁰ — die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit als rechtlicher Maßstab für die aufsichtliche Kontrolle von Entwicklungsplänen herangezogen wird, kann den Grundtatbestand nicht umgehen, daß der Erfolg der Entwicklungsplanung eine Funktion der administrativen Leistungsfähigkeit, der strukturpolitischen Eignung und der kommunalpolitischen Aktionsfähigkeit der Gemeinde ist⁶¹, das Prinzip der Entwicklungsplanung also eine diesen Tatbestand verwirklichende kommunale Organisations- und Gebietsreform erzwingt⁶². Diese Reform orientiert sich weniger an der politischen Individualität und Selbständigkeit der gemeindlichen Selbstverwaltung, als an der Kapazität der Gemeinde als Leistungsträger und Verwaltungseinheit⁶³. Eine zweite durch den Fortgang von der nur lenkenden Bauleitplanung zur aktiven Entwicklungsplanung sprunghaft geförderte Tendenz ist die Abhängigkeit der gemeindlichen Planungshoheit von „überörtlichen“ Bezügen und Bindungen. „Die wichtigsten Wandlungen der Gegenwart im gemeindlichen Erscheinungsbild rühren vor allem aus der zunehmenden überörtlichen Verflechtung der Lebenszusammenhänge und der Erweiterung und Verlagerung der öffentlichen Aufgaben her“⁶⁴.

⁵⁷ E. Laux (Anm. 53), S. 231; U. Scheuner (Anm. 55), S. 8.

⁵⁸ W. Weber, Gutachten (Anm. 18), S. 6.

⁵⁹ W. Weber, Gutachten (Anm. 18), S. 4; W. Loschelder, Die Kommunalverfassung in ihrer Bewährung, DÖV 69, 801, 802.

⁶⁰ W. Bouska, Welchen Einfluß hat die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Gemeinde auf ihre Planungshoheit? BayBgm 69, 85.

⁶¹ E. Laux (Anm. 53), S. 236; Bodenrechtsreform (Anm. 36), Tzn. 160.

⁶² Bodenrechtsreform (Anm. 36), Tzn. 161.

⁶³ U. Scheuner (Anm. 55), S. 17.

⁶⁴ U. Scheuner (Anm. 55), S. 9.

Diese Erwägungen legen die Schlußfolgerung nahe, daß der Übergang zur Entwicklungsplanung den Abschied von der klassischen Vorstellung einer genossenschaftlich oder „gemeinschaftlich“ fundierten kommunalen Selbstverwaltung vollendet. Die „in einem bestimmten Verhältnis zur Landschaft stehende Raumbegrenzungs- und Raumgemeinschaft“ als soziales Fundament des Kommunalverfassungsrechts und notwendige Voraussetzung aller kommunalen Entwicklung⁶⁵, die Gemeinde als „raumgemeinschaftliche Verwaltungseinheit mit universeller Aufgabenbestimmung“ als Basis der politischen Idee und der Praxis der kommunalen Selbstverwaltung⁶⁶ treten als Leitbilder und Legitimationsgründe zurück hinter der Gemeinde als „Mittelpunkt dezentraler Initiative und Entscheidung“⁶⁷ und dem Effektivitäts- und Rationalitätsbedürfnis der planenden Verwaltung. Was unter diesen Bedingungen die Gemeinde und ihre Selbstverwaltung trägt, ist fortschreitend weniger die korporative Lebensform, sondern die „spezifische Aufgabe innerhalb des modernen Leistungsstaates, in dem es ihr zufällt, neben der örtlichen Durchführung allgemeiner Staatsaufgaben eine Vorsorge für die Grundbedürfnisse des Bürgers zu betreiben und den Lebensraum ihrer Einwohner zu gestalten“⁶⁸.

10. Die gesetzliche Begründung der städtebaulichen Planungshoheit der Gemeinden in § 2 Abs. 1 BBauG lehnt sich in der Formulierung an an das den Gemeinden verfassungsrechtlich gewährleistete Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln (Art. 28 Abs. 2 GG). Die gemeindliche Planungshoheit genießt den Schutz dieser Garantie, der allerdings Bindungen der Gemeinde kraft „überörtlicher“ Belange, wie sie etwa im Rahmen der Raumordnung und Landesplanung erfolgen, nicht hindert⁶⁹. „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ sind, mit den Worten des Bundesverfassungsgerichts, „nur solche Aufgaben, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf die örtliche Gemeinschaft einen spezifischen Bezug haben und von dieser örtlichen Gemeinschaft eigenverantwortlich und selbständig bewältigt werden können“⁷⁰. Mit

⁶⁵ A. Kötting, Deutsche Verwaltung, 2. Aufl., 1937, S. 98.

⁶⁶ W. Weber, Gutachten (Anm. 18), S. 43.

⁶⁷ U. Scheuner (Anm. 55), S. 15 ff.

⁶⁸ U. Scheuner (Anm. 55), S. 6, 11.

⁶⁹ K. Stern, BonnKomm, Art. 28 Zweitbearb., RNr. 100; W. Ernst, Die Reform des städtischen Bodenrechts als Aufgabe der Gesetzgebung, in: ders./W. Bonczek, Zur Reform des städtischen Bodenrechts, 1971, S. 1, 10; W. Zinkahn (Anm. 26), S. 7; H.-G. Niemeier/G. Müller, Raumordnung als Verwaltungsaufgabe, 1964, S. 66; W. Bielenberg, Rechts- und Verwaltungsfragen (Anm. 36), S. 67 f.

⁷⁰ BVerfGE 8, 122, 134. — Vgl. auch BVerfGE 26, 228 und BVerfG DÖV 69, 849.

diesem Ausgangspunkt hat die Gerichtspraxis aus der Planungshoheit das Recht der Gemeinde abgeleitet, an allen ihre raumbezogene Gestaltungskompetenz betreffenden überörtlichen Planungen zumindest im Wege der Anhörung beteiligt zu werden und derartige Planungsentscheidungen verwaltungsgerichtlich angreifen zu können (§ 42 Abs. 2 VwGO).

Die Scheidung „örtlicher“ und „überörtlicher“ Angelegenheiten, schon seit jeher in breiten Bereichen von der gesetzlichen Ausgestaltung und Zuordnung einer Verwaltungsaufgabe abhängig⁷¹, droht angesichts der leistungsstaatlich begründeten infrastrukturellen Verflechtung der Versorgungs-, Verkehrs- und Bildungseinrichtungen⁷² zu einer Auszehrung der kommunalen Selbstverwaltung bis auf marginale Materien und Spielräume zu führen; denn ein Großteil dieser Einrichtungen ist hinsichtlich der Planung, Finanzierung, Bewirtschaftung und technischen Darbietung nur noch in Teilstücken „örtlich“. Die jenes zweipolige Schema überwindende Konstruktion „kondominialer“ Verwaltungsmaterien⁷³ hat mit einer funktionalen Betrachtung — sowohl hinsichtlich der Agenden, wie hinsichtlich der Funktion der kommunalen Selbstverwaltung und ihrer Garantie — eine flexible Zuordnung und kooperative Verbindung staatlicher und kommunaler Verantwortung ermöglicht. Es ist ganz folgerichtig, diesen Gedanken auch auf die Entwicklungsplanung anzuwenden, womit sich allerdings nicht nur zeigt, daß sich die Eigenverantwortung der Gemeinde im wesentlichen in eine Mitverantwortung verwandelt, sondern auch, daß die Vorstellung der „kondominialen“ Materie oder „*rex mixta*“ eine qualitative Veränderung erfährt, wenn sie auf die verwaltungspolitische Manövriermasse der Gemeinde insgesamt — also nicht nur auf einzelne Materien — angewandt wird. Auf diesem Boden ist Art. 28 Abs. 2 GG „nicht mehr als statische Gewährleistung ausschließlicher Eigenverantwortlichkeit für einen exakt abgegrenzten Kreis örtlicher Belange, sondern als Gewährleistung sachgerechter Interessenwahrnehmung“ anzusehen, wobei „das Maß der beteiligten Interessen das Maß verantwortlicher Sachverwaltung“ bestimmt⁷⁴. Nicht Eigenwüchsigkeit, Individualität, korporative Selbstverantwortlichkeit sind die Rechtfertigung

⁷¹ P. Badura, *Rechtsetzung durch Gemeinden*, DÖV 63, 561.

⁷² E. Schmidt-Aßmann, *Grundfragen* (Anm. 3), S. 129 ff.; U. Scheuner (Anm. 55), S. 22 f.

⁷³ A. Köttgen, *Wesen und Rechtsform der Gemeinden und Gemeindeverbände*, in: H. Peters (Hrsg.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Bd. I, S. 185; W. Weber, *Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart*, 2. Aufl., 1967, S. 123 ff.; E. Schmidt-Aßmann, *Grundfragen* (Anm. 3), S. 129 ff.; W. Ernst, *Fortentwicklung des Planungsrechts*, BayBgm 72, 57, 58.

⁷⁴ E. Schmidt-Aßmann, *Grundfragen* (Anm. 3), S. 131, 133.

tigung der kommunalen Selbstverwaltung unter den Bedingungen des fortschreitenden Sozialstaats und der Entwicklungsplanung, sondern die Fähigkeit der Gemeinden „Zentren selbständiger Initiative und dezentraler Entscheidung“ zu sein⁷⁵.

Mit den für das Prinzip der Entwicklungsplanung erst noch gesetzlich auszuarbeitenden Gedanken der mitverantwortlichen Interessenwahrnehmung und der dezentralisierten Initiative und Entscheidung, die das korporative, wenn auch nicht das demokratische Element der kommunalen Selbstverwaltung zurückdrängen, wird die Gemeinde in neue Kraftfelder eingeordnet. Einerseits sieht sie sich auf die mitgliedschaftliche Rolle im kommunalen organisierten Interesse verwiesen, andererseits muß sie erneut eine Annäherung ihres Status an die Organisationsstruktur der „mittelbaren Staatsverwaltung“ hinnehmen, die ja durch das Prinzip der Dezentralisation bestimmt wird. Nicht nur die Institution der kommunalen Selbstverwaltung, sondern auch die einzelne Gemeinde muß sich gegenüber Professionalismus und Parteienstaat behaupten, die Planung und Programmatik politisch beherrschen.

11. Der Übergang zur Entwicklungsplanung kann, indem er das städtebauliche und sonstige kommunalpolitische Handeln der Gemeinde vom bloß Pragmatischen, Zufälligen und Opportunen befreit, die Planungshoheit und die gemeindliche Selbstverwaltung insgesamt kräftigen⁷⁶. Zugleich aber gibt er der schon länger angelegten Wandlung der „typusbestimmenden Bestandteile“ der kommunalen Selbstverwaltung, auf die sich die verfassungsrechtliche Garantie bezieht⁷⁷, förmlich Ausdruck. Da die Gegenstände der Entwicklungsplanung mehr oder weniger staatlich/kommunale Gemeinschaftsaufgaben werden, das Konzept der „kondominialen“ Agenden also bei der so zustande kommenden Erstreckung auf die kommunalpolitisch wesentlichen Verwaltungsaufgaben insgesamt sich angesichts der Aufzehrung des „örtlichen“ Charakters von Gemeindeangelegenheiten gegen die Selbständigkeit der kommunalen Selbstverwaltung wenden kann, ist ausschlaggebend, wie das „Beteiligungsverhältnis“ von Staat und Gemeinde rechtlich abgestuft wird⁷⁸. Die verwaltungsrechtliche Ausgestaltung der Entwicklungsplanung muß die zum staatlichen „Anteil“ zu zählenden übergeordneten landesplanerischen und strukturpolitischen Belange gesetzlich und berechenbar definieren und auf das notwendig ge-

⁷⁵ U. Scheuner (Anm. 55), S. 6, 9, 15 ff.

⁷⁶ Bodenrechtsreform (Anm. 36), Tzn. 187.

⁷⁷ P. Lerche, Verfassungsfragen um Sozialhilfe und Jugendwohlfahrt, 1963; K. Stern, BonnKomm., Art. 28 Zweitbearb., RNr. 123.

⁷⁸ W. Ernst, Fortentwicklung des Planungsrechts, BayBgm 72, 57, 58.

botene Maß begrenzen, ohne den kommunalen „Anteil“ vollständig in Beteiligungsrechte und mitgliedschaftliche Interessenwahrnehmung im Rahmen der kommunalen „Interessenverbände“ aufzulösen.

Die verwaltungsrechtlichen Wirkungen des Prinzips der Entwicklungsplanung für die kommunale Städtebaupolitik und die Bauleitplanung werden ansatzweise in der Frage der Planungspflicht, in der Ausgestaltung des Flächennutzungsplans und in der Bedeutung der Kommunalaufsicht sichtbar. Die Frage der Planungspflicht der Gemeinde hat bisher — unter dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeit (§ 2 Abs. 1 BBauG) — hauptsächlich unter dem Blickwinkel der Limitierung der Planungshoheit eine Rolle gespielt⁷⁹. Mit dem in der Entwicklungsplanung konsequent verwirklichten Mandat der Gemeinde, ein „städtebauliches Ordnungsprinzip“ aufzustellen und zu realisieren, wird das Kriterium der Erforderlichkeit abhängig von dem durch das öffentliche Interesse bestimmten Planungsauftrag der Gemeinde⁸⁰. Außerdem gewinnt die Planungspflicht durch das gestaltende Moment der Entwicklungsplanung für den Grundeigentümer und die sonstigen Planungsbetroffenen einen individuell berechtigenden, teilhaberechtlichen Bezug⁸¹.

Der schon bisher den überörtlichen Verflechtungen geöffnete Flächennutzungsplan, der sich dadurch als eine charakteristische staatlich/kommunale *res mixta* mit „kondominialer“ Verantwortung erweist, nähert sich als Umschaltplatz der Entwicklungsplanung dem Charakter eines städtebaulichen Strukturplanes⁸².

Die kommunalaufsichtlichen Genehmigungsvorbehalte für die Bauleitplanung (§§ 6, 11 BBauG) und für die förmliche Festlegung eines Sanierungsgebiets (§§ 5 Abs. 2, 51 Abs. 3 StBFG) sind zwar äußerlich als Instrumente bloßer Rechtskontrolle gefaßt. Durch den Umstand jedoch, daß die Entscheidungsmaßstäbe der Genehmigungsbehörde Planungsrichtlinien und -grundsätze darstellen, die von der Gemeinde — der ihre Planungshoheit einen Konkretisierungsprimat zuweist — und dem Staat je für ihren Aufgabenbereich Richtschnur sein sollen, kommt hier auch dem Staat eine rechtlich bemessene und der Gemeinde gegen-

⁷⁹ Vgl. z. B. BVerwG DVBl. 71, 759.

⁸⁰ L. Wambsganz, Planungsrecht und Planungspflicht der Gemeinde, Bay-VerwBl. 63, 1; Bodenrechtsreform (Anm. 36), Tzn. 196 ff.

⁸¹ BayVerfGH DVBl. 66, 798; BGH DVBl. 69, 209; P. Badura, Eigentum im Verfassungsrecht der Gegenwart, Sitzungsbericht T zum 49. DJT, 1972, T 28.

⁸² W. Ernst, Reform (Anm. 69), S. 11; W. Bielenberg, Rechts- und Verwaltungsfragen (Anm. 36), S. 68 ff.; E. Schmidt-Aßmann, Grundfragen (Anm. 3), S. 132, 134 ff.; ders., Probleme (Anm. 36), S. 630; Bodenrechtsreform (Anm. 36), Tzn. 193.

über übergeordnete Planungsverantwortung zu; die Kontrolle der Gesetzmäßigkeit des gemeindlichen Handelns umschließt auch ein die übergeordneten Zusammenhänge wahrendes Planungsrecht des Staates im „örtlichen“ Bereich⁸³. Die den Planverwirklichungszeitraum und die Verwirklichungsmöglichkeit ausdrücklich zum Genehmigungsmaßstab erhebende Klausel des § 5 Abs. 2 Satz 4 StBFG, die in etwas spezialisierter Form in die Regelung des novellierten Bundesbaugesetzes über die Genehmigung von Bebauungsplänen eingehen soll und die sich möglicherweise als Vorbote für eine entsprechende Genehmigungsregelung für die gemeindliche Entwicklungsplanung erweisen könnte, macht diese staatliche Mitverantwortung — und folgeweise Mitentscheidungsbefugnis — an einem strategischen Punkt wirksam.

⁸³ F. Halstenberg (Anm. 26), S. 324; W. Zinkahn (Anm. 26), S. 12; R. Stich (Anm. 26), S. 125 f.; E. Schmidt-Aßmann, Kommunale Selbstverwaltung (Anm. 32), S. 427 ff.; ders., Grundfragen (Anm. 3), S. 160 ff.