

Europäische Hochschulschriften



Rechtswissenschaft

René Schmidt

**Die Beschränkung kommunalen
Planungsermessens durch gemeindliche
Planungspflichten bei der Bauleitplanung**

Einleitung

A. Gegenstand der Untersuchung

Kommunale Planungshoheit und gemeindliche Planungspflichten stehen in einem scheinbaren Widerspruch.¹ Gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes (GG) muss den Gemeinden das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln. Die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung umfasst auch die gemeindliche Planungshoheit. Diese wiederum beinhaltet – unter anderem – das Recht der Gemeinde zur Bauleitplanung. Die Bauleitplanung stellt das Mittel der Gemeinde zur Gestaltung ihres städtebaulichen Erscheinungsbildes sowie zur Steuerung ihrer baulichen und infrastrukturellen Entwicklung dar. Das Recht zur kommunalen Selbstverwaltung ist jedoch nicht schrankenlos. Gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG wird es den Gemeinden nur „im Rahmen der Gesetze“ gewährleistet.

Die gemeindliche Bauleitplanung steht im Spannungsfeld der Raumordnung, der Fachplanung und nachbargemeindlicher Interessen. Die Planungshoheit der Gemeinde bzw. das aus ihr folgende gemeindliche Planungsermessen ist daher zahlreichen Bindungen unterworfen. Ein Großteil der Bindungen ist in Form von verfahrensrechtlichen und materiellen Vorgaben im Baugesetzbuch (BauGB) und in der Baunutzungsverordnung (BauNVO) normiert. Einschränkungen ergeben sich jedoch auch auf Grund von zeitlich vorrangigen oder in der Planungshierarchie übergeordneten Plänen. Darüber hinaus werden – anlässlich des stetig steigenden interkommunalen Wettbewerbs und dem damit zusammenhängenden Erfordernis zur Profilierung – zahlreiche Gemeinden zunehmend durch die Planungsvorstellungen benachbarter Kommunen in ihren Planungen beeinträchtigt.

Eine besonders schwerwiegende Beschränkung des kommunalen Planungsermessens besteht in den Fällen, in denen eine Gemeinde nicht nur im Rahmen einer eigeninitiitierten Planung inhaltlichen Beschränkungen unterworfen, sondern – unter Umständen gegen ihren Willen – zur Planung verpflichtet wird. Durch die Pflicht zur Bauleitplanung wird der Gemeinde das Entschließungsermessen, welches elementarer Bestandteil des gemeindlichen Planungsermessens ist, genommen. Es stellt sich die Frage, ob – und gegebenenfalls wie – eine solche Beschränkung mit der verfassungsrechtlich gewährleisteten Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden zu vereinbaren ist.

1 *Moench*, DVBl. 2005, 676 (676).

Im Rahmen dieser Arbeit soll untersucht werden, in welchen Konstellationen kommunale Planungspflichten bei der Bauleitplanung entstehen können, und wie diese dogmatisch begründbar und mit Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG in Einklang zu bringen sind. Anlass für die Untersuchung gaben die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) zum Designer-Outlet-Center Zweibrücken² sowie zum Gewerbepark Mülheim-Kärlich³. In der erstgenannten Entscheidung nahm das Gericht ein Planungserfordernis an, welches der Zulässigkeit eines Factory-Outlet-Centers im Außenbereich (§ 35 Abs. 2 BauGB) als öffentlicher Belang entgegenstand. In der zweiten Entscheidung sah das BVerwG eine Pflicht der Gemeinde Mülheim-Kärlich zur erstmaligen Aufstellung eines Bebauungsplans für einen bislang unbepflanzten Bereich i.S.v. § 34 BauGB als gegeben an. Beide Entscheidungen sind von weitreichender Bedeutung für das gesamte Bauplanungsrecht. Sie können daher als Grundsatzentscheidungen bezeichnet werden.

Denkbare Konstellationen zur Annahme einer Planungspflicht sind beispielweise Fälle, in denen eine Gemeinde zu Lasten einer benachbarten Gemeinde das interkommunale Abstimmungsgebot des § 2 Abs. 2 Satz 1 BauGB durch eine „Nichtplanung“ zu umgehen versucht, in denen auf Grund einer komplexen städtebaulichen Konfliktlage eine Gesamtkoordination der widerstreitenden öffentlichen und privaten Belange in einem förmlichen Planungsverfahren dringend erforderlich ist oder in denen städtebauliche Missstände oder Fehlentwicklungen eingetreten sind bzw. einzutreten drohen. Eine Planungspflicht der Gemeinde kommt des Weiteren z.B. zur Verwirklichung von Zielen der Raumordnung, zur Umsetzung von Flurbereinigungsmaßnahmen, im städtebaulichen Entwicklungsbereich oder auf Grund des Entwicklungsgebotes des § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB in Betracht.

Die Normen, aus denen möglicherweise eine Planungspflicht der Gemeinde hergeleitet werden kann sind § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB, § 1 Abs. 4 BauGB, § 4c BauGB, § 5 Abs. 1 Satz 1 BauGB, § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB, § 38 Satz 1 BauGB, § 166 Abs. 1 Satz 2 BauGB, § 188 Abs. 1 BauGB, § 204 Abs. 1 Satz 1 BauGB und § 247 Abs. 3 Satz 2, Abs. 4 BauGB. Zudem könnte sich eine Pflicht zur Bauleitplanung unter Umständen aus einer vertraglichen Vereinbarung ergeben.

Ein Planungserfordernis⁴ als ungeschriebener öffentlicher Belang i.S.v. § 35 Abs. 3 Satz 1 BauGB kommt in Betracht, wenn ein Vorhaben im Außenbereich einen Koordinierungsbedarf auslöst, dem nicht mehr mit dem Konditionalpro-

2 *BVerwG v. 1.8.2002, BVerwGE 117, 25 – DOC Zweibrücken.*

3 *BVerwG v. 17.9.2003, BVerwGE 119, 25 – Mülheim-Kärlich.*

4 Siehe zum Begriff des Planungserfordernisses: Einleitung. B.

gramm des § 35 BauGB, sondern nur noch mittels einer planerischen Abwägung im Rahmen eines förmlichen Bauleitplanverfahrens Rechnung getragen werden kann. Ein derartiger Koordinierungsbedarf könnte denkbar auf Grund des Erfordernisses einer Koordinierung des Vorhabens „in sich“ (Binnenkoordination) oder auf Grund des Erfordernisses einer Koordinierung des Vorhabens im Verhältnis zu seiner Umgebung (Außenkoordination) entstehen.

B. Begriffsbestimmungen

Zum besseren Verständnis der nachfolgenden Untersuchungen sollen bereits an dieser Stelle die wichtigsten Begriffe erläutert werden.

Zu differenzieren ist zunächst zwischen dem Planungserfordernis und der Planungspflicht. Das Planungserfordernis ist ein ungeschriebener öffentlicher Belang im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 1 BauGB. Es steht der Zulässigkeit eines Vorhabens im Außenbereich entgegen, wenn dieses nur auf Basis einer förmlichen Planung verwirklicht werden kann. Das Planungserfordernis führt zu einer bedingten Planungspflicht der Gemeinde.⁵ Bedingte Planungspflicht bedeutet, dass die Gemeinde (nur dann) zur Bauleitplanung verpflichtet ist, wenn sie das Vorhaben verwirklicht haben möchte. Bei Vorliegen einer unbedingten (strikten) Planungspflicht ist die Gemeinde hingegen unmittelbar zur Aufstellung oder Änderung eines Bauleitplans verpflichtet, selbst wenn dies unter Umständen ihren eigenen planerischen Vorstellungen widerspricht.

Es sind verschiedene Formen der Planungspflicht denkbar. Eine Planungspflicht kann zum einen als Erstplanungspflicht in Erscheinung treten. Von einer Erstplanungspflicht ist – auf die Bauleitplanung bezogen – dann die Rede, wenn in dem entsprechenden Bereich des Gemeindegebiets noch kein (wirksamer) Bebauungsplan existiert. Zum anderen kann eine Planungspflicht auch in Form einer Änderungspflicht auftreten. Dies ist der Fall, wenn bereits ein Bauleitplan vorhanden ist und eine Pflicht der Gemeinde zur nachträglichen Änderung dieses Bauleitplans besteht. Der Begriff Planungspflicht erfasst als Oberbegriff beide Konstellationen.

Differenziert werden kann des Weiteren zwischen einer „originären“ und einer „derivativen“ Planungspflicht. Von einer originären Planungspflicht ist dann die Rede, wenn die Gemeinde auf Grund objektiver städtebaulicher Gründe zu einer Bauleitplanung verpflichtet ist.⁶ Der Begriff derivative Planungspflicht

5 Siehe hierzu: 3. Kap. B.I.4.

6 Siehe hierzu: 3. Kap. B.III.2. und 3. Kap. B.III.3.b) aa).

beschreibt die Konstellation, in der eine Gemeinde auf Grund ihres eigenen planerischen Konzeptes zur Planung verpflichtet ist.⁷

Sofern ausgeführt werden wird, dass eine Planungspflicht „objektiv-rechtlicher“ Natur ist, bedeutet dies, dass die Planungspflicht ausschließlich im öffentlichen Interesse besteht und daher kein subjektiv-öffentliches Recht auf Planung gewährt.

Von der Planungspflicht abzugrenzen ist die Planungsobliegenheit.⁸ Der Begriff Planungsobliegenheit beschreibt, dass eine Gemeinde – obwohl sie nicht zur Planung verpflichtet ist – auf Grund bestimmter Umstände in eigenem Interesse eine Planung durchführen wird, z.B. um mögliche Rechtsunsicherheiten auszuschließen.

Eine faktische Planungspflicht liegt vor, wenn eine Gemeinde zwar in rechtlicher Hinsicht nicht zur Planung verpflichtet ist, auf Grund tatsächlichen Zwangs jedoch im Ergebnis dennoch eine Planung durchführen muss, um beispielsweise andernfalls drohende Schadensersatzforderungen abzuwehren.⁹

C. Gang der Darstellung

Im ersten Kapitel werden zunächst einige wichtige Grundlagen und Funktionen der Bauleitplanung dargestellt werden, auf die im weiteren Verlauf der Arbeit wiederholt zurückgegriffen werden wird. Das zweite Kapitel befasst sich mit den verfassungsrechtlichen Grundlagen, dem Inhalt und Umfang sowie den Schranken des kommunalen Planungsermessens, soweit diese Relevanz für die weiteren Untersuchungen aufweisen. Das dritte Kapitel widmet sich schließlich den kommunalen Planungspflichten. Zunächst erfolgt eine Darstellung der Entwicklung der Rechtsprechung des BVerwG zum Planungserfordernis und zur gemeindlichen Planungspflicht. Daran anschließend werden die in Betracht kommenden Rechtsgrundlagen für eine Planungspflicht aufgezeigt und die verschiedenen Fallkonstellationen untersucht werden, in denen eine Pflicht der Gemeinde zur Bauleitplanung entstehen kann. Hierzu wird eine intensive Auseinandersetzung mit der Rechtsprechung und der Literatur erfolgen. Alternative Lösungsansätze werden vorgestellt und diskutiert werden. Das Kernstück werden hierbei die eigenen Schlussfolgerungen zur dogmatischen und theoretischen Einordnung sowie zur künftigen Entwicklung der kommunalen Planungspflicht sein.

7 Siehe hierzu: 3. Kap. B.III.1 und 3. Kap. B.III.3.b) bb).

8 Siehe hierzu: 3. Kap. B.I.4.

9 Siehe hierzu: 3. Kap. B.XIII.2.

1. Kapitel: Grundlagen und Funktionen der Bauleitplanung

A. Planung und Plan

Die Begriffe „Planung“ und „Plan“ haben keinen ursprünglichen juristischen Bezug.¹⁰ Planung ist vielmehr eine dem bewussten Menschen seit jeher geläufige und von ihm zum Einsatz gebrachte allgemeine Denk- und Handlungsweise.¹¹ Durch Planung soll ein zukünftiges Geschehen beeinflusst oder gestaltet werden, um so ein anvisiertes Ziel mit bestimmten Mitteln innerhalb eines festgelegten Zeitraums zu erreichen.¹² Planung ist somit durch Zielorientiertheit, Zukunftsbezogenheit, methodisches Vorgehen und einen bestimmten Zeithorizont gekennzeichnet.¹³ Sie ist das Gegenteil von spontanem und gegenwartsbezogenem Handeln, wie dies z.B. bei polizeirechtlichen Maßnahmen der Fall ist. Das Ziel von Planung ist nach dem vorherrschenden Verständnis die programmierende Gestaltung eines Sachbereichs unter Abwägung und Ausgleich aller betroffenen Rechte und Interessen und unter Berücksichtigung aller erheblichen Umstände, also das vorausschauende Setzen von Zielen und die gedankliche Vorwegnahme der zu ihrer Verwirklichung erforderlichen Verhaltensweisen.¹⁴ Planung enthält somit prognostische Elemente und ist daher zwangsläufig immer durch eine gewisse Unsicherheit gekennzeichnet.¹⁵ Im staatlichen Bereich dient Planung als Mittel zur zweckmäßigen Erledigung staatlicher Aufgaben.¹⁶ Planung findet mittlerweile in den unterschiedlichsten Bereichen statt.¹⁷ Gegenstand der Planung kann auch der Raum als das vom Menschen bewohnte Gebiet sein. In diesem Fall spricht man von Raumplanung.

Die vorausschauende Gestaltung komplexer Sachfragen und Zusammenhänge wird in unserer hochindustrialisierten, zunehmend globalisierten und komplexeren Welt immer wichtiger. Nur durch vorausschauende Planung kann eine

10 *Ibler*, Die Schranken planerischer Gestaltungsfreiheit im Planfeststellungsrecht, 1988, S. 19 m.w.N.

11 *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1980, S. 701.

12 *Peine*, Öffentliches Baurecht, 4. Auflage 2003, Rn. 6; *Brenner*, Baurecht, 3. Auflage 2009, Rn. 51.

13 *Peine* (o. Fn. 12), Rn. 6.

14 *Brenner* (o. Fn. 12), Rn. 51.

15 *Peine* (o. Fn. 12), Rn. 7.

16 *Ibler* (o. Fn. 10), S. 19.

17 Bspw. Regierungs-, Haushalts-, Finanz-, Wirtschafts-, Verkehrs-, Umwelt-, Hochschul-, Entwicklungs- und Bildungsplanung.

sinnvolle wirtschafts-, umwelt-, sozial-, verkehrs-, energie-, und wohnungspolitische Entwicklung sichergestellt werden. Planung ermöglicht die reibungslose Durchführung eines Vorhabens und stellt dabei sicher, dass sämtliche betroffenen Belange und Interessen berücksichtigt, koordiniert und zu einem gerechten Ausgleich gebracht werden. Dieser Gesichtspunkt wird eventuell als Argument zur Begründung einer gemeindlichen Planungspflicht herangezogen werden können.

Nach allgemeinem Sprachgebrauch wird auch im Baurecht zwischen „Planen“ als dem Vorgang und „Plan“ als dem Ergebnis dieses Vorgangs differenziert.¹⁸ Der Plan lässt sich somit als das Produkt des Planungsvorgangs beschreiben.¹⁹ Der Begriff „Planung“ wird oft mit dem des „Planens“ gleichgesetzt, kann in der Gesetzessprache jedoch auch „Plan“ bedeuten.²⁰ Auf diesen Aspekt wird im Rahmen der grammatischen Auslegung des § 1 Abs. 4 BauGB zurückzukommen sein.²¹

B. Abgrenzung des Städtebaurechts zur Raumordnung und zur räumlichen Fachplanung

Gegenstand der nachfolgenden Untersuchungen wird unter anderem die These sein, dass Ziele der Raumordnung über § 1 Abs. 4 BauGB eine Planungspflicht der Gemeinde auslösen können. Untersucht werden wird des Weiteren, ob der in § 38 Satz 1 BauGB geregelte Vorrang der privilegierten Fachplanung eine gemeindliche Planungspflicht zur Folge haben kann. Zur besseren Einordnung soll daher zunächst aufgezeigt werden, in welchem Verhältnis das Städtebaurecht zur Raumordnung und zur räumlichen Fachplanung steht.

Das Städtebaurecht stellt ein Element des sogenannten Raumplanungsrechts dar.²² Das Recht der Raumplanung – als übergeordneter Begriff –²³ umfasst das

18 *BVerwG v. 5.7.1974*, BVerwGE 45, 309 (312) – Flachglas-Urteil; *Brohm*, Öffentliches Baurecht, 3. Auflage 2002, § 3 Rn. 2.

19 *BVerwG v. 5.7.1974*, BVerwGE 45, 309 (312) – Flachglas-Urteil; *Brenner* (o. Fn. 12), Rn. 54.

20 Vgl. *BVerwG v. 5.7.1974*, BVerwGE 45, 309 (313) – Flachglas-Urteil.

21 Siehe hierzu: 3. Kap. B.V.3.a) aa).

22 *Hendler*, JuS 1979, 618 (619) – Abbildung 1; *Ibler* (o. Fn. 10), S. 21; *Brohm* (o. Fn. 18), § 1 Rn. 1 (schematische Übersicht über das System der Raumplanung auf S. 40); *Brenner* (o. Fn. 12), Rn. 50; *Peine* (o. Fn. 12), Rn. 1 (schematische Übersicht in Rn. 30).

auf den gesamten Raum bezogene Recht der Planung durch staatliche Institutionen und somit die Summe der Normen, welche hoheitlich die förmlich-systematische Nutzung des Raums unter Beachtung sozialer, kultureller, wirtschaftlicher und finanzieller Gegebenheiten festlegen.²⁴ Es ist in verschiedenen Gesetzen geregelt.²⁵

Die Raumplanung selbst erfolgt durch unterschiedliche Verfahren und Planungsträger. Sie lässt sich zunächst in die räumliche Gesamtplanung²⁶ und die – ein konkretes Vorhaben oder einen bestimmten Sachbereich betreffende – räumliche Fachplanung aufteilen.²⁷ Die räumliche Gesamtplanung wiederum untergliedert sich, zum Teil bedingt durch den föderalen Staatsaufbau in der Bundesrepublik Deutschland, in vier verschiedene Planungsebenen: die Raumordnung des Bundes, die Landes- und Regionalplanung sowie die städtebauliche Planung.²⁸ Sämtliche Planungsstufen beziehen sich hierbei letztlich auf denselben Raum. Die Planung wird jedoch von Stufe zu Stufe zunehmend feinmaschiger.²⁹ Das Ziel der Raumplanung besteht darin, die auf den unterschiedlichen Ebenen stattfindende Planung zu einem einheitlichen System zusammenzuführen.³⁰ Raumplanung lässt sich daher als die „zusammenfassende, übergeordnete Planung und Ordnung des Raumes“ begreifen.³¹

In dem komplexen System der Raumplanung ist die städtebauliche Planung somit zum einen von der raumordnerischen Gesamtplanung (Raumordnungsplanung), zum anderen von der räumlichen Fachplanung abzugrenzen, in die sie jedoch beide zum Teil auch eingebettet ist.

23 Der Begriff „Raumplanung“ ist in den Gesetzen nicht genannt. Er wird jedoch in der Literatur als Oberbegriff für die gesamte räumliche Planung der öffentlichen Hand auf allen Ebenen und Sachgebieten verwendet, vgl. *Brohm* (o. Fn. 18), § 2 Rn. 23.

24 *Hendler*, JuS 1979, 618; *Brenner* (o. Fn. 12), Rn. 50; *Peine* (o. Fn. 12), Rn. 1.

25 Bspw. im Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG) v. 22.12.2008 (BGBl. I S. 2986), zuletzt geändert durch Art. 9 des Gesetzes vom 31.7.2009 (BGBl. I S. 2585), in den Landesplanungsgesetzen der jeweiligen Länder (LPIG), z.B. im LPIG Baden-Württemberg v. 10.7.2003 (GBl. 2003, 385) sowie im Baugesetzbuch (BauGB) v. 23.9.2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 31.7.2009 (BGBl. I S. 2585).

26 *Ibler* (o. Fn. 10), S. 21; *Peine* (o. Fn. 12), Rn. 1.

27 *Hendler*, JuS 1979, 618; *Stollmann*, Öffentliches Baurecht, 8. Auflage, 2011, § 1 Rn. 26; *Peine* (o. Fn. 12), Rn. 1; *Brohm* (o. Fn. 18), § 2 Rn. 23.

28 *Ibler* (o. Fn. 10), S. 21; *Brenner* (o. Fn. 12), Rn. 50.

29 *Ibler* (o. Fn. 10), S. 21.

30 *Rabe*, in: *Rabe/Heintz*, Bau- und Planungsrecht, 6. Auflage, 2006, B. Rn. 4 ff.; *Brenner* (o. Fn. 12), Rn. 55 f.

31 *BVerfG* v. 16.6.1954, BVerfGE 3, 407 (425).

Die städtebauliche Planung ist eine auf das Gemeindegebiet bezogene Planung. Sie hat eine Vielzahl der unterschiedlichsten Belange zu berücksichtigen, zu koordinieren und in Einklang zu bringen. Da sie eine überfachliche und querschnittsorientierte Planung für einen abgegrenzten räumlichen Bereich darstellt, wird sie als örtliche Gesamtplanung bezeichnet.³² Der Begriff der raumordnerischen Gesamtplanung hingegen umfasst die Raumordnung des Bundes, die Landes-³³ und die Regionalplanung. Aufgabe der raumordnerischen Gesamtplanung ist es, den Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume durch zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Raumordnungspläne, durch raumordnerische Zusammenarbeit und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern (§ 1 Abs. 1 Satz 1 ROG).

Die Fachplanung trifft im Gegensatz zur räumlichen Gesamtplanung keine Regelungen oder Aussagen für ein gesamtes Gebiet. Sie umfasst vielmehr die spezielle Planung bestimmter, der Allgemeinheit oder öffentlichen Aufgaben dienender, einzelner Vorhaben, z.B. auf dem Gebiet des Verkehrs-, Wege-, oder Wasserrechts, der Abfallbeseitigung oder der Landschaftsplanung.³⁴ Eine strikte Trennung kann jedoch nicht stets vorgenommen werden. Bei zahlreichen Planungsarten bestehen vielmehr fließende Übergänge zwischen Gesamtplanung und Fachplanung.³⁵ Die Fachplanung erfolgt auf Grundlage von speziellen Fachgesetzen.³⁶ Ihr Ziel ist eine möglichst optimale Verwirklichung der einzelnen Vorhaben. Diese können sowohl von örtlicher als auch überörtlicher Bedeutung sein.³⁷ Die Fachplanung erfolgt meist im Wege des förmlichen Plan-

32 *Büchner/Schlotterbeck*, Baurecht, Band 1, 4. Auflage 2008, Rn. 18; *Peine* (o. Fn. 12), Rn. 25; *Koch*, DV 2004, 537 (553).

33 Seit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.8.2006 (BGBl. I. S. 2034 – Föderalismusnovelle) gehört das Raumordnungsrecht zum Kernkompetenzbereich der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes (Art. 74 Abs. 1 Nr. 31, Art. 72 Abs. 1 GG). Den Ländern steht jedoch eine Abweichungskompetenz zu (Art. 72 Abs. 3 Nr. 4 GG). Eine vorläufige Fortgeltungsregelung findet sich in Art. 125b GG. Vgl. zur neuen Rechtslage: *Hoppe*, BauR 2007, 26; *Spannowsky*, ZfBR 2007, 221.

34 Bspw. der Bau oder die Änderung einer Straße (§ 17 FStrG), eines Flughafens (§ 8 LuftVG), einer Eisenbahnstrecke (§ 18 AEG) oder einer Abfalldeponie (§ 31 KrW-/AbfG), die Festlegung eines Wasserschutzgebietes (§ 19 WHG), eines Natur- und Landschaftsschutzgebietes (§§ 26, 29 NatSchG) oder eines Schutzbereiches (§ 2 SchBerG).

35 *Löhr*, in: *Battis/Krautberger/Löhr*, Baugesetzbuch, 11. Auflage 2009, § 38 Rn. 1.

36 *Büchner/Schlotterbeck* (o. Fn. 32), Rn. 18.

37 *Hoppe*, Kommunale Selbstverwaltung und Planung, in: von Mutius (Hrsg.), Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft, Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh, Heidelberg 1983, S. 555 (561).