

Europäische Hochschulschriften



Rechtswissenschaft

René Schmidt

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

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	15
A. Gegenstand der Untersuchung.....	15
B. Begriffsbestimmungen.....	17
C. Gang der Darstellung.....	18
1. Kapitel: Grundlagen und Funktionen der Bauleitplanung	19
A. Planung und Plan.....	19
B. Abgrenzung des Städtebaurechts zur Raumordnung und zur räumlichen Fachplanung	20
C. Stellung der Bauleitplanung im Städtebaurecht	23
D. Funktionen der Bauleitplanung	24
I. Ordnungs- und Entwicklungsfunktion	25
1. Inhalt der Ordnungsfunktion.....	27
2. Inhalt der Entwicklungsfunktion.....	28
II. Planmäßigkeitprinzip.....	29
III. Koordinations- und Integrationsfunktion	30
IV. Determinierungs- und Programmierungsfunktion	31
V. Programmausführungsfunktion	31
VI. Weitere Funktionen der Bauleitplanung.....	32
E. Bauleitpläne als zentrale Instrumente der Bauleitplanung	33
2. Kapitel: Das kommunale Planungsermessen bei der Bauleitplanung und seine rechtlichen Schranken	37
A. Die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG.....	37
B. Der Unterschied zwischen Planungs- und Verwaltungsermessen	41
C. Inhalt und Umfang des kommunalen Planungsermessens	45
D. Schranken des kommunalen Planungsermessens bei der Bauleitplanung	48
I. Die Planerforderlichkeit (§ 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB).....	49
1. Verbotswirkung des § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB.....	50
2. Ergebnis.....	53
II. Die Anpassungspflicht an die Ziele der Raumordnung (§ 1 Abs. 4 BauGB)	53
III. Das interkommunale Abstimmungsgebot (§ 2 Abs. 2 Satz 1 BauGB)	57
IV. Zwischenergebnis	63

3. Kapitel: Kommunale Planungspflichten	65
A. Beschreibung der Entwicklung in der Rechtsprechung des BVerwG zur Annahme einer Planungspflicht.....	66
I. Planungserfordernis bei Vorhaben im Außenbereich (§ 35 BauGB)	66
1. Planungserfordernis als öffentlicher Belang i.S.v. § 35 Abs. 3 Satz 1 BauGB.....	67
a) Entwicklung der Rechtsprechung.....	67
b) Zwischenergebnis.....	70
2. Beschränkung der Annahme eines Planungserfordernisses auf die Fälle der Binnenkoordination	71
a) Entwicklung der Rechtsprechung.....	71
b) Zwischenergebnis.....	76
3. Fortfall der Differenzierung zwischen Binnen- und Außenkoordination...	76
a) Entscheidungen vom 16.6.1994 und 5.1.1996	76
b) Urteil vom 1.8.2002 (DOC Zweibrücken).....	78
c) Zwischenergebnis	79
4. Begründung der Rechtsprechungsentwicklung anhand der im Laufe der Zeit veränderten Problemstellungen bei der Einbettung der jeweiligen Vorhabentypen.....	80
5. Planungserfordernis bei privilegierten Vorhaben i.S.v. § 35 Abs. 1 BauGB.....	82
II. Planungserfordernis und Planungspflicht bei Vorhaben im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB).....	84
1. Planungserfordernis.....	84
a) Planungserfordernis als öffentlicher Belang.....	84
b) Wirkung des Planungserfordernisses im Rahmen des Tatbestands- merkmals des „Sich-Einfügens“ in § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB	87
c) Zwischenergebnis	89
2. Erstplanungspflicht aus § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB – Urteil vom 17.9.2003 (Gewerbepark Mülheim-Kärlich).....	91
3. Erstplanungspflicht aus § 1 Abs. 4 BauGB	93
B. Fallkonstellationen zur Annahme einer kommunalen Planungspflicht	95
I. Planungserfordernis bei Vorhaben im Außenbereich (§ 35 BauGB) als bedingte Erstplanungspflicht.....	96
1. Planungserfordernis bei sonstigen Vorhaben i.S.v. § 35 Abs. 2 BauGB...	96

a) Kriterien der Rechtsprechung zur Annahme eines Planungs-	
erfordernisses	96
aa) Binnenkoordination.....	96
bb) Außenkoordination	96
(1) Urteil vom 1.8.2002 (DOC Zweibrücken)	97
(2) Zwischenergebnis	99
b) Ansichten in der Literatur	100
2. Planungserfordernis bei privilegierten Außenbereichsvorhaben i.S.v.	
§ 35 Abs. 1 BauGB	103
3. Schlussfolgerungen zur dogmatischen und theoretischen Einordnung	107
a) Inhalt des Planungserfordernisses	107
aa) Binnenkoordination.....	108
bb) Außenkoordination	108
cc) Zwischenergebnis.....	114
b) Kritik an der Rechtsfigur des Planungserfordernisses und alternative	
Lösungsansätze	114
aa) <i>Karlin</i> : Verstoß gegen die methodologischen Anforderungen	
an die Zulässigkeit gesetzeskonkretisierenden Richterrechts	
sowie die verfassungsrechtlichen Grenzen des Art. 14 GG	114
bb) Alternativer Lösungsansatz über Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG	117
cc) Alternativer Lösungsansatz über § 2 Abs. 2 Satz 1 BauGB	120
(1) Unmittelbarer Rückgriff auf § 2 Abs. 2 Satz 1 BauGB.....	120
(2) § 2 Abs. 2 Satz 1 BauGB als öffentlicher Belang	123
dd) Alternativer Lösungsansatz über § 36 BauGB	127
ee) Zwischenergebnis.....	128
c) Ergebnis zur dogmatischen und theoretischen Einordnung	129
d) Planungserfordernis bei privilegierten Vorhaben i.S.v. § 35 Abs. 1	
BauGB.....	129
aa) Ansichten in der Literatur	129
(1) <i>Hoppe</i> : Theorie der Entprivilegierung.....	129
(2) <i>Schmidt-Aßmann</i> : Planungserfordernis als Erfordernis	
systemgerechter planerischer Problembewältigung	131
(3) Generelle Ablehnung des Planungserfordernisses für Vorhaben	
i.S.v. § 35 Abs. 1 BauGB	131
(4) Differenzierung zwischen Binnen- und Außenkoordination.....	135

(5) Keine unterschiedliche Berücksichtigung des öffentlichen Belangs des Planungserfordernisses in § 35 Abs. 1 und Abs. 2 BauGB	135
bb) Stellungnahme	136
(1) Binnenkoordination	139
(2) Außenkoordination	140
(3) Ergebnis	141
4. Wirkung des Planungserfordernisses und Durchsetzbarkeit	141
II. Planungserfordernis bei Vorhaben im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB)	147
1. § 34 Abs. 1 BauGB	148
a) Rechtsprechung des BVerwG	148
b) Ansichten in der Literatur	148
aa) Planungserfordernis als öffentlicher Belang	148
bb) Berücksichtigung des Planungserfordernisses im Rahmen des Tatbestandsmerkmals des „Sich-Einfügens“ in § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB	149
cc) Ablehnung des Planungserfordernisses im unbeplanten Innenbereich	151
dd) Unmittelbarer Rückgriff auf § 2 Abs. 2 Satz 1 BauGB	153
c) Stellungnahme	154
2. § 34 Abs. 2 BauGB	159
3. Ergebnis	160
III. Planungspflicht aus § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB	160
1. Derivative Planungspflicht	163
2. Originäre Planungspflicht	164
a) Kriterien der Rechtsprechung zur Annahme einer originären Erstplanungspflicht aus § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB	165
b) Ansichten in der Literatur	167
aa) Maßstab	167
bb) Voraussetzungen zur Entstehung einer Planungspflicht	170
3. Schlussfolgerungen zur dogmatischen und theoretischen Einordnung	172
a) Auslegung des § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB	172
aa) Grammatische Auslegung	172
bb) Systematische Auslegung	173

cc) Teleologische Auslegung.....	174
dd) Historische Auslegung.....	174
ee) Verfassungskonforme Auslegung.....	175
(1) Kernbereich.....	175
(2) Verhältnismäßigkeit.....	177
(a) Legitimer Zweck	178
(b) Geeignetheit	179
(c) Erforderlichkeit	179
(d) Angemessenheit	180
ff) Zwischenergebnis	182
b) Voraussetzungen zur Annahme einer Planungspflicht	182
aa) Originäre Erstplanungspflicht.....	182
(1) Unbeplanter Innenbereich.....	184
(a) Städtebaulicher Koordinierungsbedarf.....	184
(b) Städtebauliche Missstände oder Fehlentwicklungen	185
(c) Interkommunales Abstimmungsgebot	185
(d) Weitere Fallgruppen.....	187
(2) Außenbereich.....	187
bb) Derivative Erstplanungspflicht.....	188
(1) Ansätze in der höchstrichterlichen Rechtsprechung.....	189
(2) Verhältnis zur originären Planungspflicht.....	191
(3) Maßstab für die Erforderlichkeit i.S.v. § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB ..	191
cc) Pflicht zur Änderung eines vorhandenen Bebauungsplans	194
c) Ergebnis.....	194
4. Wirkung und Durchsetzbarkeit der Planungspflicht aus	
§ 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB	195
5. Einfluss des EAG Bau 2004 auf die originäre Erstplanungspflicht aus	
§ 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB	197
IV. Planungspflicht beim Flächennutzungsplan.....	204
1. Ansichten in der Literatur	204
2. Stellungnahme.....	207
3. Ergebnis.....	210
V. Planungspflicht aus § 1 Abs. 4 BauGB	210
1. Kriterien der Rechtsprechung zur Annahme einer Anpassungs-/	
Erstplanungspflicht aus § 1 Abs. 4 BauGB	212

2. Ansichten in der Literatur	214
a) Pflicht zur Anpassung bestehender Bauleitpläne	214
b) Erstplanungspflicht.....	218
aa) Früher überwiegende Auffassung: Keine Erstplanungspflicht aus § 1 Abs. 4 BauGB.....	218
bb) Erstplanungspflicht auf Grund von Zielen der Raumordnung aus § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB.....	221
cc) <i>Brohm</i> : Erstplanungspflicht aus dem Grundsatz der Gemeindegemeinschaft	223
dd) Mittlerweile überwiegende Auffassung: Erstplanungspflicht aus § 1 Abs. 4 BauGB.....	225
3. Schlussfolgerungen zur dogmatischen und theoretischen Einordnung	228
a) Auslegung des § 1 Abs. 4 BauGB.....	228
aa) Grammatische Auslegung	228
bb) Systematische Auslegung.....	231
cc) Teleologische Auslegung.....	233
dd) Historische Auslegung.....	237
(1) Entstehungsgeschichte des § 1 Abs. 4 BauGB.....	238
(2) BBauG-Novelle 1976	241
(3) BauGB 1987	245
(4) BauROG 1998	247
(5) EAG Bau 2004, BauGB 2007, BauGB 2009 und BauGB 2011	249
(6) Zwischenergebnis	249
ee) Verfassungskonforme Auslegung.....	249
(1) Kernbereich.....	250
(2) Verhältnismäßigkeit.....	251
(a) Legitimer Zweck	252
(b) Geeignetheit	252
(c) Erforderlichkeit	252
(d) Angemessenheit	254
ff) Ergebnis	257
b) Voraussetzungen für die Entstehung einer Planungspflicht aus § 1 Abs. 4 BauGB – Anforderungen an die Ziele der Raumordnung	257
4. Wirkung und Durchsetzbarkeit der Planungspflicht aus § 1 Abs. 4 BauGB.....	260

5. Einfluss des EAG Bau 2004 auf die Planungspflicht aus § 1 Abs. 4 BauGB.....	264
a) § 34 Abs. 3 BauGB.....	265
b) § 2 Abs. 2 Satz 2 BauGB	265
aa) Ziele der Raumordnung als Abwägungsmaterial?.....	267
bb) Voraussetzungen zur Entstehung des Abwehrrechts.....	270
cc) Auswirkungen von § 2 Abs. 2 Satz 2 BauGB auf das Planungserfordernis und die Planungspflicht.....	273
6. Verhältnis der Planungspflichten aus § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB und § 1 Abs. 4 BauGB zueinander	273
VI. Planungspflicht aus § 4c BauGB.....	274
VII. Planungspflicht auf Grund von § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB.....	278
VIII. Planungspflicht auf Grund des Vorrangs der privilegierten Fachplanung (§ 38 Satz 1 BauGB).....	280
IX. Planungspflicht aus § 166 Abs. 1 Satz 2 BauGB	284
1. Ansichten in der Literatur	284
a) Generelle Erforderlichkeit für Bebauungspläne im städtebaulichen Entwicklungsbereich.....	284
b) Modifizierung des Erforderlichkeitsmaßstabs des § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB.....	286
2. Stellungnahme.....	287
3. Umfang der Planungspflicht aus § 166 Abs. 1 Satz 2 BauGB	289
X. Planungspflicht aus § 188 Abs. 1 BauGB	290
XI. Planungspflicht aus § 204 Abs. 1 Satz 1 BauGB	293
XII. Planungspflicht aus § 247 Abs. 3 Satz 2, Abs. 4 BauGB	294
1. Voraussetzungen zur Entstehung einer Planungspflicht.....	295
2. Rechtsgrundlage für die Erstplanungspflicht.....	297
a) Ansichten in der Literatur.....	297
b) Stellungnahme	299
3. Verfassungsmäßigkeit.....	300
4. Ergebnis.....	302
XIII. Vertragliche Verpflichtung zur Bauleitplanung	302
1. § 1 Abs. 3 Satz 2 BauGB – Kein Anspruch auf Aufstellung von Bauleitplänen	302
2. Faktischer Zwang zur Bauleitplanung auf Grund andernfalls	

drohender Ersatz- oder Entschädigungsansprüche Dritter	307
a) Auffassung der Rechtsprechung und Literatur.....	307
b) Stellungnahme	311
Zusammenfassung der Ergebnisse	313
Literaturverzeichnis.....	319
Sachverzeichnis.....	343