

SCHRIFTENREIHE DER
DEUTSCHEN AKADEMIE FÜR STÄDTEBAU UND LANDESPLANUNG
HERAUSGEBER PROFESSOR Dr.-ING. E. h. JOHANNES GÖDERITZ

XII

VIII a 9174

Auflatz:

Haltsternberg S. 107 - 116. - 1961

Beiträge
zum neuen Städtebau
und Städtebaurecht



VERLAG ERNST WASMUTH TÜBINGEN

Beiträge
zum neuen Städtebau
und Städtebaurecht

*Vorträge in den Kursen
des Instituts für Städtebau und Wohnungswesen
in München 1961*



VERLAG ERNST WASMUTH TÜBINGEN

Die Koordination der örtlichen, gemeindenachbarlichen und überörtlichen Planung

BAULEITPLANUNG UND LANDESPLANUNG

Das Bundesbaugesetz regelt das Recht des Städtebaus und damit eine der Landesplanung unmittelbar benachbarte, wesensverwandte Materie. Anpassung und Abstimmung der beiden Planungsbereiche, verfahrensmäßige Sicherung der Koordination, Abgrenzungs- und Verzahnungsprobleme sind Stichworte, in denen sich die Bedeutung des Bundesbaugesetzes für die beiden Bereiche widerspiegelt.

DIE LANDESPLANUNG IM BUNDESBAUGESETZ

Der nackte Gesetzeswortlaut läßt diese Probleme kaum erkennen. Die „Landesplanung“ wird vom Bundesbaugesetz nur an einer Stelle erwähnt, nämlich in § 3 Absatz 3. In dieser Bestimmung wird angeordnet, daß

„die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen sind.“

Diese Bestimmung nennt die Landesplanung in einem Zuge mit der „Raumordnung“. Das ist die Vokabel, die der Bundesgesetzgeber in den sog. „Raumordnungsklauseln“ bevorzugt und dabei grundsätzlich die Landesplanung einbegriffen wissen will. Wenn § 1 Abs. 3 entgegen solcher — m. E. auch begrifflich richtiger — Übung neben der Raumordnung die Landesplanung ausdrücklich nennt, so könnte die Erklärung darin liegen, daß unter den verschiedenen Kategorien der Raumordnung die Landesplanung der kommunalen Bauleitplanung am nächsten steht.

In den beiden weiteren Fällen, in denen sich das Gesetz mit demselben Sachbereich befaßt, beschränkt es sich auf den Terminus „Raumordnung“. Das geschieht in § 4 Absatz 2. Danach kann ein Planungsverband zwangsweise gebildet werden,

„wenn dies zum Wohle der Allgemeinheit, insbesondere aus Gründen der Raumordnung, dringend geboten ist.“

Als dritte Gesetzesstelle ist in dieser einleitenden Übersicht schließlich § 106 zu nennen. Dort ist bestimmt, daß die Enteignung für industrielle Anlagen nur mit Zustimmung der obersten Landesbehörde zulässig ist:
„Diese hat bei ihrer Entscheidung insbesondere die Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen.“

DIE KOMMUNALE PLANUNGSHOHEIT

Nicht ohne harte Auseinandersetzungen ist der Gesetzgeber zu der in § 2 Abs. 1 niedergelegten Entscheidung gelangt, daß „die Bauleitpläne von den Gemeinden in eigener Verantwortlichkeit aufzustellen sind“. Damit erkennt das Gesetz die gemeindliche Planungshoheit, die so schon von den Aufbaugesetzen deklariert war, an. Ein Wandel tritt lediglich für das Land Hessen ein, dessen Aufbaugesetz die Planung kreisangehöriger Gemeinden (mit Ausnahme der größeren) den Landkreisen übertragen hatte — wie auch für das Land Bayern, in welchem eine neuere Planungsgesetzgebung nicht existierte.

Der Grundsatz des § 2 Abs. 1 ist konsequent durchgeführt — gegen den Widerstand einzelner Länder, die die Übertragbarkeit gemeindlicher Planungsaufgaben etwa nach dem hessischen Muster gefordert hatten. Der aus den Koordinationsverhandlungen zwischen dem Bundestags- und dem Bundesratsausschuß hervorgegangene § 147 Abs. 1 ist nur scheinbar ein Kompromiß.

„(1) Die zuständige Oberste Landesbehörde kann im Einvernehmen mit der Gemeinde bestimmen, daß die nach diesem Gesetz der Gemeinde obliegenden Aufgaben auf eine andere Gebietskörperschaft übertragen werden oder auf einen Verband, an dessen Willensbildung die Gemeinde mitwirkt.“

Diese Vorschrift handelt zwar von der staatsbehördlichen Übertragbarkeit gemeindlicher Aufgaben. Sie fordert aber das Einvernehmen mit der Gemeinde, wenn die Oberste Landesbehörde eine gemeindliche Aufgabe einer anderen Gebietskörperschaft oder einem Verbandsverbande übertragen will. Im letzten Fall muß ferner sichergestellt sein, daß die Gemeinde an der Willensbildung des Verbandes mitwirkt.

DER ZWANGSVERBAND ALS BESCHRÄNKUNG DER GEMEINDLICHEN PLANUNGSHOHEIT

In einer gewissen Konkurrenz zu § 147 Abs. 2, der im übrigen für alle im Bundesbaugesetz geregelten gemeindlichen Aufgaben gilt, steht die Zulässigkeit der Zwangsverbandsbildung. Nach § 4 kann ein Planungsverband nicht nur freiwillig, sondern unter den dort geregelten Voraussetzungen auch als Zwangsverband gegründet werden. Da — wie bei Zweckverbänden — die einzelne Gemeinde ihre originären Zuständigkeiten insoweit einbüßt, als diese zum Aufgabenbereich des Verbandes gehören, kann hier der Fall eintreten,

daß einer Gemeinde obliegende Aufgaben ohne das in § 147 vorgeschriebene Einvernehmen auf einen Verband übertragen werden. Die juristische Lösung dieses Problems liegt darin, daß § 4 nach der Anlage des Gesetzes, in Sonderheit auch wegen seines begrenzteren Anwendungsbereiches im Verhältnis zu § 147 Abs. 1 eine derogierende Spezialnorm darstellt.

GRENZEN DER KOMMUNALEN PLANUNGSHOHEIT

Der Planungshoheit der Gemeinden sind Grenzen gesetzt, die in der Natur eines sinnvollen Planungsprozesses und in der Gliedstellung der Einzelgemeinden im staatlichen Gesamtorganismus ihre Begründung finden. Die wohl am weitesten reichende unter diesen Beschränkungen, nämlich die Bindung gegenüber der Landesplanung, soll weiter unten näher erläutert werden. Zunächst ist auf die übrigen Bindungen allgemeiner Art einzugehen.

Die kommunale Planungshoheit umschließt nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht zur Bauleitplanung. Diese ist allerdings nicht als rein schematische, in jedem Falle jede Gemeinde treffende Pflicht gestaltet. Nur „sobald und soweit es erforderlich ist“, müssen Bauleitpläne aufgestellt werden.

Die Regierungsvorlage hatte eine bundesgesetzliche Regelung der baufachlichen Ersatzvornahme in baugesetzlichen Aufgaben vorgeschlagen. Mit der zutreffenden Begründung, daß die Gemeindeordnungen in Gestalt der allgemeinen kommunalaufsichtlichen Maßnahmen — bis zu dem äußersten der Ersatzvornahme — ausreichende Handhaben bieten, ist der Bundesgesetzgeber dem Streit darüber ausgewichen, ob er denn überhaupt wegen fachlicher Besonderheiten, die hier angenommen worden waren, dem Kommunalrecht zugehörige Materien regeln dürfe.

DER GENEHMIGUNGSVORBEHALT

Über die Frage, ob die Bauleitpläne, d. h. sowohl der Flächennutzungsplan als auch der Bebauungsplan, staatlicher Genehmigung unterworfen werden sollten, hat es ernsthafte Auseinandersetzungen gegeben. Im Grunde konnte nie ein Zweifel darüber bestehen, daß der Flächennutzungsplan wegen der Einbindung der Gemeinde in überörtliche Zusammenhänge einer irgendwie gearteten staatlichen Mitwirkung bedürfe. Die Auseinandersetzung ging eigentlich nur darum, ob es sich um ein Beanstandungsrecht oder ein Genehmigungsrecht handele, was aber schließlich bei genauerem Zusehen nur einen Streit um Worte darstellte. Ernsthaft und gewichtig dagegen war die Frage, ob es sich bei der staatlichen Planungsaufsicht um eine Ermessenskontrolle oder eine Rechtskontrolle handeln solle.

Das Gesetz hat sich in § 6 für die Einführung einer allgemeinen Plangenehmigungspflicht entschieden. Nach dem Gesetzeswortlaut läßt der Genehmigungsvorbehalt — außer in Bayern — nur die Rechtsaufsicht zu, darin wiederum die Planungshoheit als echte Selbstverwaltungsaufgabe anerkennend.

Dieser Überblick über die kommunale Planungshoheit zeigt, daß sie zwar in mehrfacher Hinsicht beschränkt, im Grundsatz aber in wirksamer Weise gesichert ist. Man kann sagen, daß die Beschränkungen erst dann spürbar werden, wenn die Gemeinde ihre Pflicht zur Planung nicht oder nicht in rechter Weise erfüllt.

DIE LANDESPLANUNGSHOHEIT UND -GESETZGEBUNG

Der so präzisierten kommunalen Planungshoheit steht das Landesplanungsrecht gegenüber. Die gesetzgeberische Zuständigkeit für ihre Regelung obliegt den Ländern, von denen bislang nur drei entsprechende Gesetze erlassen haben: Nordrhein-Westfalen, Bayern und Schleswig-Holstein (Nordrhein-Westfälisches Landesplanungsgesetz vom 11. 3. 1950 — GVBl. S. 41; Bayerisches Landesplanungsgesetz vom 21. 12. 1957 — GuVBl. S. 323; Schleswig-Holsteinisches Landesplanungsgesetz vom 5. 7. 1961 — GuVBl. S. 18).

Der Umstand, daß die Mehrzahl der Bundesländer noch ohne Landesplanungsgesetz arbeitet, veranlaßt die Frage, ob die Materie der Landesplanung überhaupt gesetzlicher Regelung bedarf. Dieser Zweifel wäre berechtigt, wenn eine gesetzliche Regelung lediglich der landesplanerischen Arbeitsmethode gewidmet wäre. Auch organisatorische Fragen, die sich auf den innerstaatlichen Verwaltungsbereich beschränken oder die Schaffung lediglich beratender Beiratsgremien zum Gegenstand haben, bedürften nicht der Gesetzesform.

Dagegen bedarf es eines Gesetzes, wenn die Bindungskraft der Pläne über die Staatsverwaltung hinausgreifen soll oder wenn nichtstaatliche Körperschaften mit der Wahrnehmung von Aufgaben aus dem Bereich der Landesplanung betraut werden sollen. Eine auf staatliche Behörden und Maßnahmen beschränkte Landesplanung könnte aber die ihr gestellten Aufgaben nicht erfüllen. Daher ist eine über die Staatsverwaltung hinausgreifende Bindungskraft der Pläne unverzichtbar. Einen Teilbereich dieser Bindungskraft, nämlich gegenüber den tatsächlich aufgestellten Bauleitplänen hat § 1 Abs. 3 des Bundesbaugesetzes geregelt — jedoch sehr lapidar, so daß viele Fragen offen und damit dem Landesgesetzgeber überlassen bleiben. Aus noch näher zu begründenden Gesichtspunkten erscheint die verantwortliche Beteiligung nichtstaatlicher Körperschaften und Organisationen zweckmäßig. Dies aber kann in einer gesicherten Form nur durch Gesetz geschehen. Daher scheint es dringend geboten, daß die Landesplanungsgesetzgebung in Gang kommt. Dazu hat die Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft, ein interfraktioneller Zusammenschluß von Abgeordneten des Bundestags und der Landtage, einen Musterentwurf empfohlen, der auf Arbeiten des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung zurückgeht.

DIE ORGANISATIONSTYPEN

In der aus dem Gesichtspunkt unseres Themas interessierenden Frage sind bei den jetzt vorliegenden Entwürfen verschiedene Typen zu unterscheiden. Sie alle stimmen — zutreffenderweise — darin überein, daß die landesplanerische Zuständigkeit für die Landesgesamtplanung den verfassungsmäßigen Landesorganen verbleibt, den in den einzelnen Typen Fach- und Beratungsorgane zur Seite gestellt werden. Die Unterschiede liegen in der landesplanerischen Organisation für die Teilgebiete.

Der erste Typ ist die rein staatliche Organisation des bayerischen Gesetzes, das auch auf der Bezirksebene nur beratende Gremien neben der Bezirksplanungsbehörde kennt.

Der zweite Typ, dem das nordrhein-westfälische Gesetz und der Musterentwurf zugehören, sieht für die großen Landesteilgebiete autonome landesplanerische Selbstverwaltungskörperschaften vor: die Landesplanungsgemeinschaften.

Eine weitere Variante betrifft die Planungsträgerschaft in kleineren Planungsräumen, den sog. Regionen. Nordrhein-Westfalen will sie durch die Landesplanungsgemeinschaften mit betreuen lassen. Der Musterentwurf und der Entwurf von Baden-Württemberg wollen die regionalen Planungsgemeinschaften fördern. Schleswig-Holstein stellt hier die Landkreise besonders heraus. Die nordrhein-westfälische Novelle toleriert sie.

Neben diesen allgemeinen landesplanungsrechtlichen Organisationsregelungen verdienen die Bemühungen erwähnt zu werden, die in den Regionen Hannover und Frankfurt auf die sondergesetzliche Gründung von Planungsverbänden sui generis gerichtet sind, ähnlich dem bewährten Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk.

Ich mache keinen Hehl daraus, daß nach meiner Ansicht in allen Stufen unterhalb der Landesebene die planerische Selbstverwaltung unbedingt zu bevorzugen ist.

DAS VERHÄLTNISS ZWISCHEN DER LANDESPLANUNG UND DER ORTSPLANUNG

Der allgemeine planungsmethodische Grundsatz, daß sich die Planung der kleineren Räume derjenigen der größeren einfügen hat, ist von § 1 Abs. 3 BBauG aufgegriffen worden. Er ist die Grundnorm für das Verhältnis zwischen der Orts- und der Landesplanung. Das Gebot, die gemeindliche Ortsplanung der überörtlichen und übergeordneten Planung einzufügen, hat m. E. übergesetzlichen Rang. Unter einem solchen Vorbehalt steht die gemeindliche Ortsplanungshoheit, auch wenn das Gesetz dazu geschwiegen hätte. Allerdings ist diese Bindung nach ihrer Art, ihrem Umfange und ihren Voraussetzungen der gesetzlichen Gestaltung zugänglich. Die Formulierung des § 1 Abs. 3 war umstritten. Im Kern ging es um die Frage, ob bereits „Erforder-

nisse“, also u. U. erst noch festzustellende Notwendigkeiten oder nur „Ziele“, also bereits erarbeitete und festgelegte Vorstellungen bindend sein sollten. Der Gesetzgeber hat sich für die letzte der beiden Alternativen entschieden.

Bei der Interpretation des materiellen Inhalts von § 1 Abs. 3 BBauG ist davon auszugehen, daß der Bundesgesetzgeber den Funktions- und Aufgabenunterschied zwischen der Bauleitplanung und der Landesplanung nicht verändern wollte. Mit dem Anpassungsbefehl sollte der Landesplanung kein über ihren ursprünglichen Aufgabenbereich sachlich hinausgehender Einfluß verschafft werden. Der oft diskutierte, aber eigentlich bis jetzt noch nicht befriedigend gelöste Frage nach der Sachgebietsgrenze zwischen der Bauleitplanung und der Landesplanung möchte ich hier nicht nachgehen. Ich beschränke mich darauf, das Wenige festzustellen, was durch Gesetz und Verfassung entschieden ist.

Unter Berufung auf § 1 des nordrhein-westfälischen Landesplanungsgesetzes sieht das Bundesverfassungsgericht ein wesentliches Kriterium der Landesplanung darin, daß sie überörtliche und überfachliche Gesamtplanung darstellt. Diese Feststellung hat das Gericht in seinem zum Zuständigkeitsstreit erstatteten Gutachten getroffen. In der Tat liegt in der Überörtlichkeit das einzige, relativ sichere Abgrenzungskriterium zwischen den beiden sonst so verwandten Sachgebieten.

BESCHRÄNKUNG DER ZIELE DER LANDESPLANUNG AUF ÜBERÖRTLICHE BELANGE

Aus diesen Feststellungen folgt als gesicherte Auslegungsregel zu § 1 Abs. 3 BBauG, daß die Landesplanung eine Anpassung der Bauleitplanung nur insoweit verlangen kann, als überörtliche Gesichtspunkte wahrzunehmen sind. Darin stimmen alle Stellungnahmen und Kommentare überein¹⁾. Daß das Bundesbaugesetz an solcher Abgrenzung prinzipiell festhält, findet seine ganz überzeugende Bestätigung darin, daß der Flächennutzungsplan in seiner Zugehörigkeit zur Bauleitplanung ausdrücklich bestätigt ist. Der Funktionsbereich dieser stets gesamt-gemeindlichen, umfassend überfachlichen Koordinationsplanung wird in § 5 BBauG deutlich. Das in § 3 BBauG begründete und zugleich empfohlene Institut des „gemeinschaftlichen Flächennutzungsplanes“ beweist, daß der Plantyp „Flächennutzungsplan“ der kommunalen Bauleitplanung zugehörig bleibt, auch dann, wenn es nötig ist, zur vernünftigen Gesamtplanung städtebauliche Komplexe über die Gemeindegrenzen hinweg zusammenzufassen.

Aus der kompetenterweise erfolgten Zuweisung der Flächennutzungsplanung an die Gemeinden folgt, daß eine Planung dieser Art der Landesplanung nicht (mehr) gestattet ist, jedenfalls nicht, wenn damit der gegen die Gemeinde gerichtete Plananpassungszwang des § 1 Abs. 3 BBauG verknüpft ist. Die mit solcher Bindungskraft ausgestatteten „Ziele der Landesplanung“

¹⁾ (vgl. für das bisherige nordrhein-westfälische Recht: Ernst-Friede, 2. Aufl. S. 66 und 166 ff.; für das BBauG: Schütz-Frohberg, S. 10 ff.; Knaup-Ingenstau, S. 21)

müssen daher ein anderes zum Inhalt und Gegenstand haben: nämlich die funktionalen Aufgaben der Gemeinde im größeren Raum.

Aufgabe der Landesplanung ist es, die Funktionen der Gemeinde im überörtlichen Zusammenhang und die daraus folgende, sich anbahnende oder anzustrebende Struktur und Größenordnung als Entwicklungsziel herauszuarbeiten. Daraus ergeben sich Folgerungen für die Größe der Wohn-, Geschäfts-, Arbeits- und Erholungsgebiete. Während auf das Allgemeine gerichtete Angaben über die Größenordnung der Flächen verschiedener Nutzungsarten in einer Gemeinde durchaus zum legitimen Aufgabenbereich der Landesplanung gehören, muß im Grundsatz die lokale Placierung dieser Flächen der örtlichen Bauleitplanung überlassen bleiben.

FORMALE ANFORDERUNGEN AN DIE ZIELE DER LANDESPLANUNG

Von nicht geringer Bedeutung ist die Frage, welche verfahrensmäßigen Anforderungen an das Zustandekommen der „Ziele der Landesplanung“ zu stellen sind. Bei den Beratungen zum Bundesbaugesetz war angeregt worden, das Gesetz möge im Interesse der Rechtssicherheit und -klarheit bestimmen, welche Arten von Plänen der Landesplanung für die Ortsplanung bindend oder von ihr zu berücksichtigen sind. Diesen Weg jedoch glaubte der Bundesgesetzgeber aus Kompetenzzweifeln nicht beschreiten zu können.

Aus rechtsgrundsätzlichen Erwägungen dürfte feststehen, daß die „Ziele der Landesplanung“ nur in solchen Formen wirksam werden können, wie sie auch für andere Hoheitsakte vorgesehen sind. Ohne die äußerst komplizierte Frage auszustreiten, ob das Gesetz, die Verordnung, die Richtlinien der Politik, der Verwaltungsakt, die Allgemeinverfügung oder besondere durch Gesetz geschaffene Formen die zulässige Einkleidung für die Ziele der Landesplanung sind, eines ist deutlich: Völlig formlose Vorstellungen, etwa in Gestalt des einsamen Planerbeschlusses oder des Schubladenplanes können nicht als „Ziele der Landesplanung“ gelten.

Von zuständiger Stelle in einem geregelten Verfahren aufgestellte und den Beteiligten bekanntgemachte Pläne sind jedenfalls Darstellungen der „Ziele der Landesplanung“. Soweit die für die konkrete Bauleitplanung relevanten Ziele der Landesplanung aus diesen Plänen zu entnehmen sind, folgt der Anpassungszwang aus dem Gebot des § 1 Abs. 3 BBauG.

„ZIELE DER LANDESPLANUNG“ OHNE LANDESPLANNERISCHE PLÄNE

In vielen, wohl den meisten der Planungspraxis demnächst bevorstehenden Fällen der Aufstellung von Flächennutzungsplänen liegen noch keine regional hinreichend konkretisierten landesplanerischen Pläne vor, aus denen die für

den einzelnen Bauleitplan relevanten Ziele der Landesplanung abzulesen sind. Hier wird somit ad hoc eine Betätigung der Landesplanungsstelle notwendig. Sie ist entweder interpretierender, konkretisierender Natur, nämlich wenn übergeordnete Programme existieren; im anderen Falle handelt es sich um die originäre Entwicklung eigener Konzeptionen. Beide Wege müssen zulässig sein, weil sonst bei dem heutigen formalen Stand der Landesplanung der Grundgedanke des § 1 Abs. 3 BBauG nicht zum Tragen käme. Wird die Gemeinde in der Sache überzeugt, so erfüllt das auf beste Weise den Gesetzeszweck. Den Verwaltungspraktiker interessiert, was geschieht, wenn die Gemeinde sich wehren will.

Gibt die zuständige Landesplanungsstelle der Gemeinde die Ziele der Landesplanung bekannt, so wird die Rechtsfolge des § 1 Abs. 3 ausgelöst. Auf Grund einer behördlichen, den Einzelfall treffenden Maßnahme wird die Gemeinde zu einem bestimmten Verhalten, nämlich zur Einarbeitung in ihre Pläne, verpflichtet. Das ist der typische Fall eines Verwaltungsaktes. Gegen ihn steht der Gemeinde der Verwaltungsrechtsweg offen. Diese — für manchen wohl überraschende — Konsequenz ist allerdings nur dann zwingend, wenn es sich um eine unmittelbar an die Gemeinde gerichtete Einzelanordnung handelt. Gegen förmlich aufgestellte Pläne gibt es das Rechtsmittel der Anfechtungsklage nicht. Sie sind m. E., soweit nicht als Rechtssatz aufgestellt, als „Rechtstatsachen“ anzusehen. In beiden Fällen, sowohl der verordnungsförmlichen als auch der übrigen Pläne gibt erst die Genehmigungsversagung die Klagemöglichkeit.

Nun erscheint mir aber die Überlegung gerechtfertigt, ob es nicht eine Möglichkeit gibt, die spezielle Anfechtungsklage gegen die Bekanntgabe im Einzelfall erarbeiteter, nicht auf Pläne gestützter Ziele der Landesplanung auszuschließen. Diesen Weg sucht offenbar die Novelle zum nordrhein-westfälischen Landesplanungsgesetz.

DAS PLANANPASSUNGSVERFAHREN NACH DER NORDRHEIN-WESTFÄLISCHEN NOVELLE

Nach der nordrhein-westfälischen Novelle soll die Anpassung in der folgenden Weise sichergestellt werden: ist in einem Abstimmungsverfahren Übereinstimmung zwischen der Gemeinde und der Bezirksplanungsstelle nicht zu erreichen, so entscheidet nach zwischengeschalteter Feststellung der Landesplanungsgemeinschaft die Landesplanungsbehörde im Einvernehmen mit den beteiligten Ressortministern. Wenn diese Feststellung negativ ausfällt, muß dem gemeindlichen Bauleitplan die Genehmigung versagt werden. Dieses Verfahren ist nicht unkompliziert; es sichert aber die Interessen aller Beteiligten. Dazu schließt diese Konstruktion die selbständige Anfechtbarkeit der Bekanntgabe der Ziele der Landesplanung aus, indem vermieden wird, diese als Verwaltungsakt in Erscheinung treten zu lassen. Dieses Abstimmungsverfahren endet nämlich, wenn es negativ verläuft, mit einer internen

Erklärung der Landesplanungsbehörde gegenüber der Genehmigungsbehörde. Nur deren Versagungsbescheid kann die Gemeinde dann anfechten.

REGELUNG IN DEN ÜBRIGEN BUNDESLÄNDERN

Das vor Erlaß des Bundesbaugesetzes in Kraft getretene bayerische Landesplanungsgesetz enthält keine Spezialnormen über das Verhältnis zwischen der Landesplanung und der Bauleitplanung. Solche Bestimmungen bietet aber das schleswig-holsteinische Landesplanungsgesetz, dessen § 9 Absatz 1, 2 und 4 lautet:

„(1) Raumordnungsprogramme sind Richtlinien für die Planungen der Behörden des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts.

(2) Raumordnungspläne sind rahmensetzende Leitpläne mit der Wirkung, daß die Behörden des Landes, die Gemeinden und Gemeindeverbände sowie die der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts keine Planungen aufstellen, bestehen lassen, genehmigen oder durchführen dürfen, die mit den Raumordnungsplänen nicht in Einklang stehen.

(4) Aufwendungen, die den Gemeinden und anderen Planungsträgern zur Erfüllung von Rechtsansprüchen Dritter dadurch entstehen, daß rechtskräftig genehmigte Planungen festgestellten Raumordnungsplänen angepaßt werden müssen, hat das Land zu erstatten.“

§ 10 des schleswig-holsteinischen Landesplanungsgesetzes lautet:

„(1) Die Gemeinden haben der Landesplanungsbehörde die beabsichtigte Aufstellung eines Bauleitplanes mitzuteilen; die Landesplanungsbehörde hat den Gemeinden und der für die Genehmigung der Bauleitpläne zuständigen Behörde in einem landesplanerischen Gutachten die bei der Aufstellung der Bauleitpläne zu beachtenden Ziele der Raumordnung und Landesplanung (§ 1 Abs. 3 des Bundesbaugesetzes vom 23. Juni 1960 — Bundesgesetzbl. I S. 341 —) bekanntzugeben.

(2) Vor der Genehmigung von Flächennutzungsplänen nach § 6 des Bundesbaugesetzes hat die zuständige Behörde bei der Prüfung, ob die Voraussetzung des § 1 Abs. 3 des Bundesbaugesetzes erfüllt ist, die Landesplanungsbehörde zu beteiligen; das gleiche gilt bei der Genehmigung von Bebauungsplänen in den Fällen des § 2 Abs. 2 des Bundesbaugesetzes.“

Diese Vorschriften, vor allem die zuletzt genannten, treffen die bislang schon übliche Praxis, die z. T. durch Verwaltungsvorschriften geregelt ist. Die gesetzliche Regelung ist aber den übrigen Ländern dringend zu empfehlen.

SICHERUNG DER LANDESPLANERISCHEN ZIELE BEI GEMEINDEN OHNE PLANUNGSINITIATIVE

§ 1 Abs. 3 BBauG und das soeben besprochene Verfahren sichern die Beachtung der Ziele der Landesplanung nur, wenn die Gemeinde Bauleitpläne tatsächlich aufstellt. Wenn die Planaufstellung geboten, die Gemeinde aber dazu nicht bereit ist, so stehen (nur) die Mittel der Kommunalaufsicht zu Gebote. Die in z. B. § 3 Abs. 3 des bisherigen nordrhein-westfälischen Landesplanungsgesetzes vorgesehene Möglichkeit der Landesplanungsbehörde, die Festsetzung von Fluchtlinien durch eine Gemeinde verlangen zu können, ist — nach Erlaß des Bundesbaugesetzes — nicht mehr zweifelsfrei und daher auch in der Novelle nicht mehr vorgesehen.

Auch die Instrumente des Flächensicherungsplanes, des Widerspruchs und der landesplanerischen Veränderungssperre (§§ 18, 20 der nordrhein-westfälischen Novelle) helfen nur gegen positive Maßnahmen, nicht gegen die Untätigkeit. Gegenüber planungsuntätigen Gemeinden ist somit die Landesplanung auf Anregungen gegenüber der Kommunalaufsicht beschränkt. Der Regierungspräsident vereinigt beide Funktionen in seiner Hand. Wenn die Kreisverwaltung untere Landesplanungsbehörde wird, so wären auch hier Landesplanung und Kommunalaufsicht in einer Hand vereinigt. Ich bin aber der Meinung, daß kommunalaufsichtliche Zwangsmittel kaum ein taugliches Instrument zur notwendigen Aktivierung der Bauleitplanung sind, zumal und solange der Mangel an qualifizierten Planern fortbesteht.

Ministerialdirektor Prof. Ludwig Wambsganz

Bauaufsicht und Bauordnung

I. EINLEITUNG: „EINHEITLICHE ORDNUNG DES GESAMTEN PLANENS UND BAUENS“

Die Kurse an dem Institut für Städtebau und Wohnungswesen befassen sich ganz selbstverständlich in der Hauptsache mit dem Bundesbaugesetz, das im vorigen Jahre den Städtebau in der Bundesrepublik auf eine neue einheitliche Rechtsgrundlage gestellt hat. In den bisherigen Vorträgen haben Sie über dieses junge Gesetz und über seine fortschrittlichen städtebaulichen und bodenrechtlichen Ziele viele anregende und wegweisende Erläuterungen gehört und werden jetzt vielleicht befürchten, daß demgegenüber ein Thema über Bauaufsicht und Bauordnung Ihnen nichts Neues bieten könne, weil Sie ja alle noch immer mit längst überholten, z. T. aus dem vorigen Jahrhundert stammenden Bauordnungen arbeiten müßten und weil die alte Baupolizei zwar einen neuen Namen bekommen habe, ihr Aufgaben, ihre Ziele und ihr Verfahren aber sich im wesentlichen nicht geändert hätten. Nur äußerlich und zusammenhanglos betrachtet, sieht dies allerdings so aus, aber tatsächlich ist auch das Bauaufsichtsrecht seit langem in die grundsätzliche Neu- und Umgestaltung des gesamten Baurechts einbezogen. An seiner Erneuerung wird seit Kriegsende ernsthaft gearbeitet. Mit der gesetzlichen Festlegung mußte aber so lange gewartet werden, bis das Bundesbaugesetz verabschiedet war, das als Städtebaugesetz sachlich und als Bundesgesetz rechtlich von wesentlichem Einfluß auf die als Ländergesetze zu erlassenden neuen Bauordnungen ist und deren Vorschriften z. T. vorweggenommen hat. Denken Sie nur an den Dritten Teil des Bundesbaugesetzes, an die Regelung der baulichen und sonstigen Nutzung, wo die aus der Bauleitplanung sich auf einzelne Bauvorhaben und auf bestehende Gebäude¹⁾ ergebenden Auswirkungen erfaßt sind und wo im einzelnen bestimmt wird, unter welchen städtebaulichen Voraussetzungen die Bauaufsichtsbehörde eine Baugenehmigung erteilen darf, wann sie das

¹⁾ Rechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichtes vom 16. 6. 1954 über die Zuständigkeit des Bundes zum Erlaß eines Baugesetzes C III Nr. 7 a (Schriftenreihe des Bundesministers für Wohnungsbau, Heft 5 Domus-Verlag Bonn 1954) (BVerfGE Bd. 3, 407)