

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1006

**Der Wandel
staatlicher Aufgabenwahrnehmung
und seine rechtliche Bewältigung
am Beispiel der vorhabenbezogenen
Bebauungsplanung**

Von

Bernd Beckmann



Duncker & Humblot · Berlin

BERND BECKMANN

Der Wandel staatlicher Aufgabenwahrnehmung
und seine rechtliche Bewältigung am Beispiel der
vorhabenbezogenen Bebauungsplanung

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1006

Der Wandel
staatlicher Aufgabenwahrnehmung
und seine rechtliche Bewältigung
am Beispiel der vorhabenbezogenen
Bebauungsplanung

Von

Bernd Beckmann



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät
der Humboldt-Universität zu Berlin
hat diese Arbeit im Jahre 2004
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2005 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme und Druck:
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 3-428-11696-8

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☉

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung ist in den Jahren 2000–2003 entstanden und wurde im Wintersemester 2003 / 2004 von der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin als Dissertation angenommen. Die Literaturangaben befinden sich auf diesem Stand. Die Änderungen des BauGB aufgrund des Europarechtsanpassungsgesetzes Bau vom 24. Juni 2004 wurden noch eingearbeitet.

Das Verfassen dieser Arbeit war für mich ein großes Lern- und Bildungserlebnis. Ich erinnere mich aber auch an mühsame Phasen. Gerade deshalb nutze ich gerne dieses Vorwort, um mich für die von vielen Seiten erfahrene Unterstützung zu bedanken:

Mein Doktorvater, Herr Prof. Dr. Dr. h.c. Ulrich Battis, hat das Thema angenommen, mir alle Freiheit bei seiner Fortentwicklung gelassen und die Arbeit in sensationeller Geschwindigkeit gelesen. Eine tolerantere und effizientere Betreuung konnte ich mir nicht wünschen. Herr Ministerialdirektor Prof. Dr. Michael Krautzberger, Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, hat mehr als zügig das Zweitgutachten erstellt. Die Stiftung der deutschen Wirtschaft hat die Arbeit mit einem Promotionsstipendium gefördert. Die Konrad-Redeker-Stiftung hat einen Druckkostenzuschuss gewährt.

Meine Familie und Freunde waren belastbare Zuhörer bei Fachmonologen und Lamenti und haben mich obendrein mit Rat und Tat unterstützt. Mark Ebbing, Dr. iur. Alexander Jänecke und Prof. em. Dr. phil. Paul Koch haben das Manuskript kritisch durchgesehen und wichtige Ratschläge gegeben. Dr. iur. Hansjörg Schmitt war treuer Berater in Fragen der Textverarbeitung.

Allen Genannten danke ich ganz herzlich.

Ich widme die Arbeit in tiefer Dankbarkeit meiner Mutter und dem Andenken meines Vaters.

Berlin, im Herbst 2004

Bernd Beckmann

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	19
------------------	----

Erster Teil

Grundlagen der Untersuchung	23
------------------------------------------	----

§ 1 Die vorhabenbezogene Bebauungsplanung – Grundlagen zum Untersuchungsobjekt	23
I. Übersicht zum Planungsinstrument vbBPlanung	23
II. Zur Genese der gesetzlichen Regelung der vbBPlanung	24
III. § 12 BauGB: Wesentliche Regelungsinhalte	28
IV. Die drei Elemente der vbBPlanung und ihre Interdependenz	30
2. Der Vorhaben- und Erschließungsplan	30
a) Allgemeines, Vorhaben, Vorhabenträger	30
b) VEP als Plan: Anforderungen und Inhalt	31
c) Abstimmung mit der Gemeinde	33
d) Form und Rechtswirkungen des VEP	34
2. Der Durchführungsvertrag	34
3. Der vorhabenbezogene Bebauungsplan	36
§ 2 Wandel staatlicher Aufgabenwahrnehmung und Rechtswissenschaft – Grundlagen zur Untersuchungsperspektive	39
I. Wandel staatlicher Aufgabenwahrnehmung und Modernisierungsdebatte	39
II. Zum Ausgangspunkt der Diskussion: Staatsaufgaben und Verwaltungsaufgaben	40
1. Staatsaufgaben, Verwaltungsaufgaben, öffentliche Aufgaben	40
2. Staatliche Definitionsmacht über Aufgabenbestand und Wahrnehmungsformen	42

III. Zur sozialwissenschaftlichen Prägung der Reformdiskussion	44
1. Sozialwissenschaftliches Denken in der juristischen Reformdiskussion ...	44
2. Im Besonderen: Steuerungswissenschaftliches Denken	45
3. Zum Umgang mit der sozialwissenschaftlichen Diskussionsprägung	47

Zweiter Teil

Strategien gewandelter Aufgabenwahrnehmung und ihre Umsetzung bei der vorhabenbezogenen Bebauungsplanung	49
§ 3 Erkenntnisinteresse und Untersuchungsgang des Zweiten Teiles	49
§ 4 Vorhabenbezogene Bebauungsplanung und Kooperation	50
I. Einleitung	50
II. Zur Untersuchungsperspektive Kooperation	51
1. Kooperation und kooperative Verwaltung	51
a) Das neue Bild der Verwaltung – von hierarchischer zu kooperativer Steuerung	52
b) Begriffsbestimmungen: Kooperatives und konsensuales Verwalten	54
aa) Kooperatives Staatshandeln	54
bb) Kooperative Aufgabenwahrnehmung im Allgemeinen	56
cc) Kooperatives Entscheiden im Besonderen	56
c) Abgrenzung zur Public-Private-Partnership	58
2. Kooperative Verwaltung und Recht	59
a) Kooperatives Recht?	59
b) Rechtsgebundenheit kooperativen Verwaltungshandelns	60
c) Ermöglichung und Förderung kooperativen Verwaltungshandelns durch Recht	62
aa) Kooperationsinduzierung bzw. -ermöglichung durch Gesetz	62
(1) Kooperationsinduzierung per Gesetz	62
(2) Kooperationsermöglichende Gesetzesstrukturen	63
bb) Kooperation und die Formen des Verwaltungshandelns	64
d) Zusammenfassung	64
III. Kooperation und vbBPlanung	65
1. Hintergrund: Stadtplanung als typisches Kooperationsfeld	65

2. Kooperation bei der vbBPlanung	66
a) Kooperative Elemente im Prozess der vbBPlanung	67
aa) Die abgestimmte Ausarbeitung des VEP	67
bb) Der Durchführungsvertrag	70
cc) Das Planaufstellungsverfahren	70
dd) Der Bebauungsplan als Ratifizierung der abgestimmten Planung	71
b) Der kooperative Charakter der vbBPlanung insgesamt	72
aa) Kooperative Aufgabenwahrnehmung	72
bb) Kooperative Entscheidungsfindung	72
c) Zwischenergebnis	73
3. Die Rolle des Gesetzes beim Kooperationsmodell vbBPlanung	73
a) Normative Induzierung des Kooperationsmodells durch § 12 BauGB	73
b) Das normative Umfeld: Entscheidungsspielraum und Steuerung	75
4. Ergebnis	77

§ 5 Vorhabenbezogene Bebauungsplanung und Instrumentalisierung von Selbstregulierung

77

I. Einleitung	77
II. Zur Untersuchungsperspektive instrumentalisierte Selbstregulierung	78
1. Gesellschaftliche Selbstregulierung und regulierte Selbstregulierung	78
a) Gesellschaftliche Selbstregulierung	78
b) Staatlich regulierte Selbstregulierung	80
aa) Regulierte Selbstregulierung als Steuerungsmodus	80
bb) Definition regulierter Selbstregulierung	81
cc) Verhältnis zu ähnlichen Begriffen	82
2. Instrumentalisierung von Selbstregulierung für die Aufgabenwahrnehmung	83
3. Rechtliche Aspekte der Instrumentalisierung von Selbstregulierung	85
a) Ansatzpunkt der juristischen Betrachtung	85
b) Verfassungsrechtliche Aspekte	85
c) Die Rolle des Gesetzes	86
aa) Allgemeines	86
bb) Induzierung des Konzeptes durch Gesetz	87
cc) Regulierung der Selbstregulierung durch Gesetz	88

III. Instrumentalisierte Selbstregulierung bei der vbBPlanung	89
1. Einleitung	89
2. Selbstregulative Elemente in der vbBPlanung	89
a) Potentielle selbstregulative Elemente	89
b) Die VEP-Erstellung als selbstregulatives Element in der vbBPlanung	90
3. Das selbstregulative Element im Prozess der vbBPlanung	93
a) Die Integration des VEP in die staatliche Aufgabenwahrnehmung	93
b) Die Instrumentalisierung der Selbstregulierung bei der vbBPlanung ..	93
c) Die Regulierung des selbstregulativen Elementes VEP	95
aa) Allgemeines	95
bb) Normative Induzierung	95
cc) Normative Strukturierung und kontextuale Einbindung	97
dd) Verfahrensregulierung / Prozedurale Steuerung	97
ee) Regulierung des inhaltlichen Gestaltungsspielraumes	98
ff) Zusammenfassung zur Regulierung des VEP	100
4. Ergebnis	100
§ 6 Vorhabenbezogene Bebauungsplanung und Privatisierung	101
I. Einleitung	101
II. Zur Untersuchungsperspektive Privatisierung	102
1. Allgemeines zur Privatisierungsdiskussion	102
2. Privatisierung und Private – Begriffsklärungen	102
3. Privatisierung als Strategie: Motive für Privatisierungen	103
4. Formen der Privatisierung	104
a) Typologie als Ordnungsprinzip	104
b) Aufgabenorientierte Typologie	106
aa) Extrempunkte: Formelle und materielle Privatisierung	106
bb) Funktionale Privatisierung als Zwischentyp	107
(1) Zur Relevanz hybrider Aufgabenwahrnehmungsmodelle	107
(2) Der Typus funktionale Privatisierung	108
(3) Funktionale Privatisierung und materielle Teilprivatisierung	109
(4) Funktionale Privatisierung und Verfahrensprivatisierung	110
(5) Funktionale Privatisierung und Finanzierungsprivatisierung ..	113
c) Ergebnis zur Typologiebildung	113

5. Funktionen von Recht bei Privatisierung: Impulse, Grenzen, Strukturvorgaben	113
a) Privatisierung und Verfassungsrecht	113
aa) Begrenzungs- und Impulsfunktion	113
bb) Ausstrahlung auf die Ausgestaltung von Privatisierungen	116
b) Privatisierung und Gesetz	116
aa) Aufgabenverlagerung durch oder aufgrund Gesetzes	116
bb) Ausgestaltung der Privatisierung durch Gesetz	117
III. Privatisierung bei der vbBPlanung	117
1. Privatisierung(en) im Rahmen der vbBPlanung	118
a) Ausgangspunkt: Bauleitplanung als umfassende Staatsaufgabe	118
b) Aufgabenverlagerung bei der vbBPlanung	119
aa) Grundsätzlicher Erhalt der Gemeindeaufgaben	119
bb) Vom Investor übernommene Aufgaben im Prozess der vbBPlanung	119
(1) Privatisierung der Planungsinitiative?	119
(2) Privatisierung der Planvorbereitung	120
(3) Weitere potentielle Privatisierungen	121
cc) Zwischenergebnis	123
2. Die Rolle des Gesetzes bei der Privatisierung	123
a) Gesetz und Aufgabenverlagerung	123
b) Normative Strukturierung	124
3. Typologische Einordnung der Privatisierung	125
a) Privatisierung der Planvorbereitung als funktionale Privatisierung	125
aa) Funktionaler Bezug	125
bb) Probleme hinsichtlich der Einordnung als funktionale Privatisierung	126
(1) Eigeninteresse des Investors	126
(2) Gesetzliche Aufgabenverlagerung	128
cc) Zwischenergebnis	129
b) Privatisierung der Planvorbereitung als Verfahrensprivatisierung	129
4. Ergebnis	129
§ 7 Fazit des Zweiten Teiles	130
I. Zum Verhältnis der untersuchten Strategien zueinander	130
II. Die vbBPlanung als komplexes Aufgabenwahrnehmungsmodell	132

Dritter Teil

Aspekte der juristischen Bewältigung des Wandels staatlicher Aufgabenwahrnehmung	134
§ 8 Untersuchungsinteresse des Dritten Teiles	134
§ 9 Vorhabenbezogene Bebauungsplanung und Verantwortungsverantwortung	135
I. Einleitung	135
II. Verantwortung und Verantwortungsdifferenzierungen	136
1. Vom Aufgabendenken zum Verantwortungsdanken	136
2. Zum Begriff Verantwortung	137
3. Stufen der Verantwortung	139
4. Verantwortungsteilung	141
5. Verantwortungslehren als integrierter Analyseansatz – Möglichkeiten und Grenzen	142
a) Verantwortung – rechtlich-dogmatischer oder heuristischer Begriff? ..	142
b) Scharnierbegriff und Ordnungsmodell	143
III. Die vbBPlanung aus Sicht der Verantwortungslehren	144
1. Verantwortungsstruktur im regulären Verfahren der Bebauungsaufstel- lung	145
2. Gewandelte Verantwortungsstruktur bei der vbBPlanung	145
a) Abbildung nach Verantwortungsstufen	145
b) Abbildung nach dem Phasenmodell der Verantwortungsteilung	147
c) Zwischenergebnis	148
3. Zur faktischen Verschiebung des Verantwortungsgefüges und ihrer Bewer- tung	149
a) Formales und faktisches Verantwortungsarrangement	149
b) Recht als Maßstab zulässiger Verantwortungsarrangements und adä- quater Verantwortungssicherung	150
IV. Ergebnis und Überleitung	151
§ 10 Verantwortungsteilung als verfassungsrechtliche Problemlage: Demokra- tisch-rechtsstaatliche Ausgestaltung neuer Aufgabenwahrnehmungskonzepte und die vorhabenbezogene Bebauungsplanung	152
I. Zum Untersuchungsgang	152
II. Verantwortungsteilung als verfassungsrechtliche Problemlage	153

III. Verfassungsrechtliche Anforderungen und vbBPlanung: Drei Problemkreise	155
IV. Verfassungsrechtliche Vorgaben zu Problemlagen der Verantwortungsteilung und ihre Umsetzung bei der vbBPlanung	157
1. Das Problem der demokratischen Entscheidungslegitimation bei privater Entscheidungsvorbereitung	157
a) Problemskizze und -präzisierung	157
b) Das Legitimationsproblem im Allgemeinen	159
aa) Verwaltungshandeln und demokratische Legitimation	159
bb) Zur Auslösung der Legitimationsbedürftigkeit	160
cc) Letztentscheidung der Verwaltung als unzureichende Perspektive	160
dd) Alternativen zur „dezisionistischen“ Sichtweise	163
(1) Verfassungsgebundenheit des Privaten?	163
(2) Pflichten des Staates bei der Nutzung privater Entscheidungsvorbereitung	164
(a) Staatliche Einwirkungspflicht	165
(b) Legitimationsverantwortung	165
(c) Strukturschaffungspflicht	167
(d) Garantenstellung	167
(e) Zusammenfassung und Ergebnis	169
c) Das Legitimationsproblem bei der vbBPlanung	170
aa) Regelung der Letztentscheidungsverantwortung der Gemeinde	170
bb) Gefährdung der Letztentscheidung und Strukturschaffungspflicht	171
cc) Staatliche Strukturschaffung bei der vbBPlanung	171
2. Das Problem von Vorabbindungen bei der Abwägung	173
a) Problemskizze	173
b) Das Problem der Vorabbindungen im Allgemeinen	175
aa) Allgemeines zu Planung und Abwägung	175
bb) Zu den Gefährdungen der Abwägung durch Vorabbindungen	176
(1) Anlassplanung und Abwägung	177
(2) Involvierung Privater und Abwägung	179
c) Die Abwägungsproblematik bei der vbBPlanung	183
aa) Problemkonkretisierung	183
bb) Das Problem der Vorabbindung durch Nachfrageplanung	184
cc) Das Problem der nachvollziehenden Abwägung	187
dd) Ergebnis	188

3. Das Problem der Gefährdung formaler Standards des Verwaltungshandelns	189
a) Problemskizze	189
b) Allgemeine Überlegungen zur Gefährdung formaler Standards	189
aa) Rechtsstaatliche Formalanforderungen an Verwaltungshandeln ...	189
bb) Gefährdungen durch verantwortungsteilende Aufgabenwahrnehmung	190
cc) Strukturschaffung als Lösung	191
c) Formale Standards des Verwaltungshandelns und vbBPlanung	192
aa) Neutralität des Verwaltungshelfers	193
bb) Transparenz des Verwaltungshandelns	194
V. Zusammenfassung	196
§ 11 Verwaltungsrechtlicher Systemgedanke, rechtsstaatliche Formenlehre und vorhabenbezogene Bebauungsplanung	196
I. Erkenntnisinteresse des Kapitels	196
II. Wandel der Aufgabenwahrnehmung und allgemeines Verwaltungsrecht	197
1. Ausgangspunkt: Zur Bedeutung des allgemeinen Verwaltungsrechts	197
2. Herausforderungen durch den Wandel staatlicher Aufgabenwahrnehmung	199
III. VbBPlanung und allgemeines Verwaltungsrecht	201
1. VbBPlanung und Rechtsformen des Verwaltungshandelns	201
a) Wandel der Aufgabenwahrnehmung und Rechtsformen des Verwaltungshandelns	201
b) Elemente der vbBPlanung und Rechtsformen des Verwaltungshandelns	203
aa) Der vorhabenbezogene Bebauungsplan	203
(1) Planung als Handlungsform	204
(2) Planung, Plan und Rechtsform	204
(3) Die Rechtsform des vbBPlanes	205
bb) Der Durchführungsvertrag	206
(1) Durchführungsvertrag als öffentlich-rechtlicher Vertrag	206
(2) Zu Möglichkeiten differenzierterer typologischer Zuordnung	207
(3) Ergebnis zum Durchführungsvertrag	210
cc) Die Abstimmung	210
(1) Abstimmung als schlicht-hoheitliches Verwaltungshandeln ...	210

Inhaltsverzeichnis	15
(2) Kommunikative Prozesse und Formgedanke	211
(a) Informelles Verwaltungshandeln	212
(b) Absprachen	213
(c) Zur Hinnehmbarkeit formloser vorbereitender Kommunikation	214
c) Zwischenergebnis	215
2. VbBPlanung und Organisationsformen des allgemeinen Verwaltungsrechts	216
a) Zur Reformdiskussion im Organisationsrecht	216
b) Dogmatische Einordnung der Rolle des Investors	217
aa) Planvorbereitung und Beleihung	217
bb) Planvorbereitung als Verwaltungshilfe	218
(1) Der traditionelle Begriff der (unselbständigen) Verwaltungshilfe	218
(2) Unehchte Verwaltungssubstitution als Zwischentyp?	219
(3) Erweiterter Begriff der Verwaltungshilfe	222
(4) Planvorbereitung als Verwaltungshilfe im weiteren Sinne	223
c) Zwischenergebnis	224
IV. Ergebnis	224
Schlussbetrachtung	225
Literaturverzeichnis	228
Sachwortverzeichnis	242

Abkürzungsverzeichnis

a. a. O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
Alt.	Alternative
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
BauGB	Baugesetzbuch
BauGBMaßnG	Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauR	Baurecht (Zeitschrift)
BauROG	Bau- und Raumordnungsgesetz
BauZVO	Bauplanungs- und Zulassungsverordnung (DDR)
BayVBl.	Bayrische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
Bd. / Bde.	Band / Bände
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BRS	Baurechtssammlung
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksachen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
c.i.c.	culpa in contrahendo
ders.	derselbe
dies.	dieselben
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DV	Die Verwaltung (Zeitschrift)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
etc.	et cetera
f. / ff.	folgende / fortfolgende
Fn.	Fußnote

FS	Festschrift
gem.	gemäß
GewArch	Gewerbearchiv
GG	Grundgesetz
HdbStR	Handbuch des Staatsrechts, hrsg. von Josef Isensee / Paul Kirchhof
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
i. S. d.	im Sinne des / im Sinne der
i.V.m.	in Verbindung mit
insbes.	insbesondere
Jura	Juristische Ausbildung (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	Juristenzeitung
Lfg.	Lieferung
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
mwN	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zeitschrift)
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
Rn.	Randnummer
S.	Satz / Seite
sog.	sogenannte(r)
StWStP	Staatswissenschaften und Staatspraxis (Zeitschrift)
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
TKG	Telekommunikationsgesetz
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
u.U.	unter Umständen
VA	Verwaltungsakt
vbBPlan	vorhabenbezogener Bebauungsplan
vbBPlanung	vorhabenbezogene Bebauungsplanung
VBIBW	Baden-Württembergische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
VEP	Vorhaben- und Erschließungsplan
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VGH	Verwaltungsgerichtshof

vgl.	vergleiche
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
z. B.	zum Beispiel
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht (Zeitschrift)
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht (Zeitschrift)

Einleitung

Der Wandel staatlicher Aufgabenwahrnehmung und seine rechtliche Bewältigung am Beispiel der vorhabenbezogenen Bebauungsplanung – angesichts dieses etwas sperrigen Titels erscheinen einige einleitende Worte unverzichtbar, um Interesse, Ziel und Gang der vorliegenden Untersuchung zu erläutern.

Ausgangspunkt und erstes Erkenntnisziel der Untersuchung

Die vorhabenbezogene Bebauungsplanung gem. § 12 BauGB¹ bildet eine der bemerkenswertesten Neuerungen der letzten Jahre im Bauplanungsrecht; ihr ist dementsprechend intensive Aufmerksamkeit zuteil geworden. Bei der Beschäftigung mit diesem Planungsinstrument fällt auf, dass es immer wieder mit schillernden Attributen belegt wird, die nicht gerade zum traditionellen Vokabular des Planungsrechts und der Bauplanungspraxis gehören: Kooperation bzw. kooperative Verwaltung, Instrumentalisierung gesellschaftlicher Selbstregulierung, Privatisierung und Public-Private-Partnership sind die insoweit am häufigsten genannten Begriffe. Sie stammen aus einem der gegenwärtig interessantesten Diskussionsfelder im öffentlichen Recht, das man als Modernisierungsdebatte bezeichnen kann; präziser aus dem Bereich dieser umfassenden Diskussion, der sich auf den Wandel, die Modernisierung staatlicher Aufgabenwahrnehmung bezieht. Es handelt sich hierbei um eine komplexe und vielschichtige Auseinandersetzung, die nur schwer zu überschauen ist. Sie bezieht sich auf sozialwissenschaftliche Modellvorstellungen zum Verhältnis Staat und Bürger ebenso wie auf deren rechtliche Umsetzung und die daraus folgenden Probleme. Auch in Publikationen zu diesem, bisweilen von großer Theoriehöhe geprägtem Bereich rechtswissenschaftlicher Forschung ist großes Interesse am Planungsinstrument vbBPlan zu erkennen – es wird außerordentlich oft als Referenzbeispiel herangezogen, gerade im Zusammenhang mit den bereits genannten Stichworten Kooperation, Selbstregulierung und Privatisierung.

Angesichts der Tatsache, dass das Planungsinstrument vbBPlan ständig mit verschiedenen Aspekten der Modernisierungsdiskussion in Verbindung gebracht wird, liegt es nahe, es aus eben dieser Perspektive zu untersuchen. Bislang sind aber lediglich einzelne Facetten dieser Themenstellung beleuchtet worden; die zahl-

¹ Angesichts der Unhandlichkeit dieser Bezeichnung wird im Folgenden der Prozess der vorhabenbezogenen Bebauungsplanung auch als vbBPlanung und sein Ergebnis, der vorhabenbezogene Bebauungsplan, als vbBPlan bezeichnet. Vgl. auch *Gaentzsch*, in: Berliner Kommentar, § 12 Rn. 1.

reichen Veröffentlichungen und ausführlichen Kommentierungen zu § 12 BauGB beziehen sich dagegen ganz überwiegend auf die Verortung des Planungsinstrumentes im System des Bauplanungsrechts und auf praxisnahe Anwendungsfragen. Die vorliegende Arbeit hat sich vorgenommen, eine umfassende Untersuchung der vbBPlanung aus dem spezifischen Blickwinkel der Diskussion um den Aufgabenwahrnehmungswandel vorzunehmen. Dem Charakter der Modernisierungsdebatte entsprechend, werden dabei sozialwissenschaftliche wie rechtliche Aspekte und Perspektiven gleichermaßen berücksichtigt. Untersucht wird zunächst, ob die vbBPlanung tatsächlich als ein Beispiel „moderner“ Aufgabenwahrnehmung zu gelten hat. Anzuknüpfen ist dabei zunächst an die bereits genannten Begriffe: Auf welche Weise verkörpert die vbBPlanung so disparat erscheinende Phänomene wie Kooperation, Selbstregulierung und Privatisierung? Entsprechende Analysen erscheinen besonders deshalb angezeigt, weil diese Zusammenhänge in der Literatur in aller Regel eher festgestellt als erläutert werden. Auch stärker rechtlich geprägte Fragestellungen gehören zu den im Hinblick auf die vbBPlanung interessierenden Diskussionsfeldern der Modernisierungsdebatte: Sie gelten etwa der gesetzlichen Umsetzung neuer Aufgabenwahrnehmungsmodelle, den dabei zu beachtenden (verfassungs-)rechtlichen Vorgaben und der Erfassbarkeit neuer staatlicher Handlungsweisen durch die Dogmatik des allgemeinen Verwaltungsrechts. Auch diese Diskussionsebenen werden in der Untersuchung berücksichtigt und auf die vbBPlanung bezogen.

Die Untersuchung wirft damit einen recht theoretischen Blick auf dieses Planungsinstrument, seine Funktionsweise und Normstruktur, auch wenn im Einzelnen durchaus auch konkrete, praktisch verwertbare Ergebnisse erarbeitet werden. Sie versteht sich insofern als Ergänzung zu den zahlreichen stärker an der Rechtspraxis orientierten Publikationen zu § 12 BauGB. Durch die Verortung der vbBPlanung im Kontext der Modernisierungsdebatte und die Herausarbeitung ihrer spezifischen Antworten auf die sich aus diesem Blickwinkel stellenden Fragen soll ein Beitrag zum tieferen Verständnis dieses innovativen Planungsinstrumentes geleistet werden.

Zweites Erkenntnisziel der Untersuchung

Der gewählte Blickwinkel der Untersuchung bringt eine Schwierigkeit mit sich: Begibt man sich auf das Terrain der Auseinandersetzung um die Modernisierung staatlicher Aufgabenwahrnehmung, so stößt man auf verwirrende Unübersichtlichkeit und begriffliche Unklarheiten, insgesamt oft auf eine bemerkenswerte „Weichheit“ und Ungreifbarkeit der Diskussion. Dies dürfte nicht zuletzt durch die starke sozialwissenschaftliche Prägung der Modernisierungsdiskussion bedingt sein, die für den Juristen diverse Schwierigkeiten begründet, vor allem den Umgang mit für ihn ungewohnter sozialwissenschaftlicher Terminologie und der Notwendigkeit, diese in Beziehung zu rechtlichen Denkkategorien zu setzen. Obendrein ist es wohl dem in weiten Teilen noch recht frühen Stadium der Diskussion geschuldet, dass teilweise auch bei gängigen Schlüsselbegriffen der Modernisierungsdiskussion

kein allgemein anerkanntes Verständnis von deren exakter Bedeutung und Implikationen besteht. Diese Ausgangslage macht eine Untersuchung der vbBPlanung aus der Perspektive der Modernisierungsdiskussion zu einem aufwendigen Unterfangen. Denn hinsichtlich der meisten Ansatzpunkte für eine dahingehende Analyse dieses Planungsinstruments ist angesichts der genannten Unklarheiten eine eigene Positionsbestimmung nötig, in der der entsprechende Ausgangspunkt, sein spezifischer Denkansatz und Blickwinkel definiert und die insoweit relevanten rechtlichen Aspekte herausgearbeitet werden. Nur nach einer hinreichend präzisen Bestimmung des jeweiligen Blickwinkels kann die vbBPlanung sinnvoll und gewinnbringend untersucht werden.

Die vorliegende Untersuchung macht aus der Not des Vorklärungsbedarfs eine Tugend: Sie nimmt die Herausforderung eigener Positionsbestimmungen an und versteht sich explizit nicht nur als ein Beitrag zur Aufarbeitung der vbBPlanung aus der Perspektive der Modernisierungsdebatte, sondern auch zur Modernisierungsdebatte selbst. Denn im Rahmen jedes eingenommenen Untersuchungsblickwinkels liefert sie – gleichsam en passant – auch einen Beitrag zur abstrakten Diskussion des Aufgabenwahrnehmungswandels. Auch auf dieses Ziel richtet sich das Erkenntnisinteresse der Untersuchung. Je nach Untersuchungsansatzpunkt beziehen sich die Bemühungen dabei auf die Präzisierung von Grundideen der Diskussion, die Bildung von Typologien, die Erarbeitung von Definitionen, auf die Benennung rechtlicher Rahmenbedingungen und auf rechtsdogmatische Fortentwicklungen. Die so gewonnen Erkenntnisse sind allgemein und unabhängig von der Untersuchung der vbBPlanung verwertbar. Die jeweilige Anwendung der abstrakten Erkenntnisse auf die vbBPlanung wirkt dabei wiederum zurück auf den abstrakten Strang des Erkenntnisinteresses: Die abstrakten Ergebnisse werden konkret veranschaulicht und darüber hinaus beispielhafte Umsetzungswege und Problemlösungsansätze aufgezeigt. Insofern hat die vbBPlanung auch eine über ihre Rolle als Untersuchungsobjekt hinausreichende Beispielfunktion.

Der gewählte Titel, der abstrakte Untersuchungsperspektive und konkretes Untersuchungsobjekt gleichermaßen betont, bringt das zweigliedrige Erkenntnisinteresse der Arbeit zum Ausdruck: Am Fall der vbBPlanung entwirft sie ein Panorama der vielschichtigen Diskussion um den Wandel staatlicher Aufgabenwahrnehmung.

Gang der Untersuchung

Die Untersuchung ist in drei Teile gegliedert.

Der erste Teil widmet sich der Darstellung einiger Grundlagen, um den Boden für die darauf folgenden speziellen Diskussionsfelder zu bereiten. Zunächst wird das Untersuchungsobjekt vbBPlanung mit seiner Funktionsweise, den Grundzügen seiner Entwicklung und seiner Regelung in § 12 BauGB erläutert. Weiterhin werden Grundgedanken zur Untersuchungsperspektive, der Diskussion um den Aufgabenwahrnehmungswandel, dargelegt.