

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 937

**Planerhaltung im
Städtebaurecht durch Gesetz
und richterliche Rechtsfortbildung**

Von

Holger Steinwede



Duncker & Humblot · Berlin

HOLGER STEINWEDE

Planerhaltung im Städtebaurecht
durch Gesetz und richterliche Rechtsfortbildung

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 937

Planerhaltung im Städtebaurecht durch Gesetz und richterliche Rechtsfortbildung

Von

Holger Steinwede



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Universität Regensburg
hat diese Arbeit im Jahre 2003 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

© 2003 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-11249-0

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2003 von der Juristischen Fakultät der Universität Regensburg als Dissertation angenommen. Die mündliche Prüfung fand am 11. April 2003 statt.

Außerordentlich bedanken möchte ich mich bei meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Gerrit Manssen, der mich bei der Entstehung dieser Arbeit stets mit großem Wohlwollen betreut und gefördert hat. Auch in schwierigen Situationen verstand er es zu motivieren. Die Bereitschaft, mich an seinem Lehrstuhl zu beschäftigen und als Doktorand anzunehmen, war Grund für meine Rückkehr, nach Regensburg nach Ableistung des Grundwehrdienstes.

Gleichfalls bin ich Herrn Bundesverfassungsrichter Prof. Dr. Udo Steiner zu besonderem Dank verpflichtet, der trotz seiner hohen zeitlichen Belastung in Karlsruhe in sehr kurzer Zeit das Zweitgutachten erstellt hat.

Nicht zuletzt danke ich auch meinen Eltern Elke und Klaus Steinwede, ohne deren Zuspruch und Unterstützung die Promotion nicht möglich gewesen wäre. Ihnen soll deshalb die Arbeit gewidmet sein.

Hannover, im Juni 2003

Holger Steinwede

Inhaltsübersicht

Erstes Kapitel

| | |
|---|----|
| Einleitung | 25 |
| A. Die Problematik der Fehleranfälligkeit von Bebauungsplänen | 25 |
| B. Gang der Untersuchung | 27 |

Zweites Kapitel

| | |
|--|----|
| Der Grundsatz der Planerhaltung | 29 |
| A. Anwendungsbereich und Relevanz des Grundsatzes der Planerhaltung | 29 |
| B. Methodisch-dogmatische Begründung des Grundsatzes der Planerhaltung | 61 |

Drittes Kapitel

| | |
|---|-----|
| Planerhaltung im geltenden Städtebaurecht | 82 |
| Erster Abschnitt | |
| Planerhaltung durch Gesetz | 82 |
| A. Entwicklung der Fehlerfolgenregelungen im Städtebaurecht | 83 |
| B. Überblick über die einzelnen Vorschriften | 88 |
| C. Vereinbarkeit der §§ 214 ff. BauGB mit dem höherrangigen Recht | 95 |
| Zweiter Abschnitt | |
| Planerhaltung durch Rechtsfortbildung | 126 |
| A. Planerhaltung durch Gesetzesauslegung | 126 |
| B. Planerhaltung durch gesetzesimmanente Rechtsfortbildung | 179 |
| C. Planerhaltung durch gesetzesübersteigende Rechtsfortbildung | 223 |

*Viertes Kapitel***Reformvorhaben** 241

| | |
|---|-----|
| A. Vorschläge der Expertenkommission zur Weiterentwicklung der Planerhaltungsvorschriften | 241 |
| B. Bewertung der Vorschläge | 245 |

*Fünftes Kapitel***Zusammenfassung der Arbeit in Thesen** 248**Anhang**

| | |
|---|-----|
| Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG) in der Fassung der Änderung durch die Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3. März 1997 (97/11/EG) (Auszüge) | 253 |
| Literaturverzeichnis | 260 |
| Sachregister | 272 |

Inhaltsverzeichnis

Erstes Kapitel

| | |
|---|----|
| Einleitung | 25 |
| A. Die Problematik der Fehleranfälligkeit von Bebauungsplänen | 25 |
| B. Gang der Untersuchung | 27 |

Zweites Kapitel

| | |
|---|----|
| Der Grundsatz der Planerhaltung | 29 |
| A. Anwendungsbereich und Relevanz des Grundsatzes der Planerhaltung | 29 |
| I. Entwicklung des Begriffs der Planerhaltung | 29 |
| II. Materien des Raumplanungsrechts | 30 |
| III. Rechtsakte des Bauplanungsrechts | 35 |
| IV. Fehlerfolgen von Rechtsvorschriften | 36 |
| 1. Nichtigkeitslehre | 36 |
| 2. Vernichtbarkeitslehre | 38 |
| 3. Relevanz des Meinungsstreits für die Untersuchung | 39 |
| V. Verfassungsrechtliche Anknüpfungspunkte | 41 |
| 1. Aspekte für die Sanktionierung fehlerhafter Rechtsakte | 41 |
| a) Sanktionsbedürftigkeit zur Verwirklichung des Rechtsstaatsprinzips | 42 |
| b) Sanktionsbedürftigkeit zum Schutz der Grundrechte | 42 |
| c) Sanktionsbedürftigkeit zur Verwirklichung des Demokratieprinzips | 43 |
| 2. Aspekte gegen die Sanktionierung fehlerhafter Rechtsakte | 44 |
| a) Begrenzung der Sanktionsbedürftigkeit durch Gesetzgebungskompetenzen, Planungshoheit und Gestaltungsfreiheit | 44 |
| aa) Freiheit der Rechtsformwahl | 45 |
| bb) Freiheit der Entwicklung differenzierter Fehlerfolgensysteme | 47 |

| | |
|---|----|
| b) Begrenzung der Sanktionsbedürftigkeit zur Verwirklichung des Rechtsstaatsprinzips | 48 |
| c) Begrenzung der Sanktionsbedürftigkeit zur Verwirklichung der Grundrechte | 51 |
| d) Begrenzung der Sanktionsbedürftigkeit zur Verwirklichung des Demokratieprinzips | 51 |
| e) Begrenzung der Sanktionsbedürftigkeit zur Verwirklichung des Sozialstaatsprinzips? | 52 |
| 3. Fazit | 53 |
| VI. Methoden zur Reduzierung der Fehleranfälligkeit | 54 |
| 1. Normauslegung | 55 |
| a) Einfache Gesetzesauslegung | 55 |
| b) Berichtigende Auslegung | 55 |
| c) Gesetzes-, bundesrechts- und verfassungskonforme Auslegung | 56 |
| 2. Fehlerbeseitigung | 57 |
| 3. Fehlerfolgenvoraussetzungen | 57 |
| 4. Fehlerfolgenbegrenzungen | 59 |
| 5. Insbesondere: Der Grundsatz der Planerhaltung | 60 |
| B. Methodisch-dogmatische Begründung des Grundsatzes der Planerhaltung | 61 |
| I. Ausgangspunkt: Nichtigkeitsdogma | 61 |
| II. Gedanke der Rechtserhaltung in der Rechtsordnung | 62 |
| III. Das „offene“ Prinzip der Rechtserhaltung | 64 |
| IV. Zulässigkeit der Entwicklung eines rechtssatzförmigen Prinzips im Bauplanungsrecht? | 65 |
| 1. Konkretisierung durch die Gesetzgebung | 66 |
| a) Konkretisierung durch Schaffung eines allgemeinen Planerhaltungsgebots im Bauplanungsrecht | 66 |
| b) Konkretisierung durch die Überschrift „Planerhaltung“ vor den §§ 214 ff. BauGB | 67 |
| c) Eigene Auffassung | 67 |
| 2. Konkretisierung durch Rechtsfortbildung | 73 |
| a) Ansätze in der Rechtsprechung zur Existenz eines Planerhaltungsgrundsatzes | 73 |

| | |
|---|----|
| Inhaltsverzeichnis | 13 |
| b) Eigener Ansatz | 74 |
| aa) Schwierigkeiten im Hinblick auf das Verständnis des Konkretisierungsbegriffs | 74 |
| bb) Methodische Ansätze zur Entwicklung eines verbindlichen Planerhaltungsgrundsatzes | 75 |
| (1) Auslegung | 75 |
| (2) Gesetzesimmanente Rechtsfortbildung | 75 |
| (3) Gesetzesübersteigende Rechtsfortbildung | 78 |
| cc) Ergebnis | 79 |
| 3. Ergebnis | 80 |
| V. Aussagegehalt eines offenen Prinzips der Planerhaltung | 80 |
| VI. Folgerungen für die weitere Untersuchung | 81 |

Drittes Kapitel

Planerhaltung im geltenden Städtebaurecht 82

Erster Abschnitt

Planerhaltung durch Gesetz 82

| | |
|--|----|
| A. Entwicklung der Fehlerfolgenregelungen im Städtebaurecht | 83 |
| I. Novelle 1976 BBauG | 83 |
| II. Beschleunigungsnovelle 1979 | 84 |
| III. Baugesetzbuch | 85 |
| IV. BauGB-Maßnahmengesetz | 85 |
| V. Bauplanungs- und Zulassungsverordnung | 86 |
| VI. Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 | 86 |
| VII. Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz | 87 |
| B. Überblick über die einzelnen Vorschriften | 88 |
| I. Die Unbeachtlichkeitsregelung des § 214 BauGB | 88 |
| 1. Verfahrens- und Formvorschriften (§ 214 Abs. 1 BauGB) | 88 |
| 2. Vorschriften über die Umweltverträglichkeitsprüfung (§ 214 Abs. 1 a BauGB) | 90 |
| 3. Das Verhältnis zwischen Bebauungsplan und Flächennutzungsplan (§ 214 Abs. 2 BauGB) | 91 |
| 4. Die Abwägung (§ 214 Abs. 3 BauGB) | 91 |

| | |
|--|-----|
| II. Unbeachtlichkeit nach Fristablauf (§ 215 BauGB) | 92 |
| III. Das ergänzende Verfahren (§ 215 a BauGB) | 93 |
| IV. Aufgaben der Genehmigungsbehörden (§ 216 BauGB) | 94 |
| V. Anwendbarkeit der Planerhaltungsvorschriften bei Regelungen i. S. d. § 9 Abs. 4 BauGB | 94 |
| C. Vereinbarkeit der §§ 214 ff. BauGB mit dem höherrangigen Recht | 95 |
| I. Vereinbarkeit der §§ 214 ff. BauGB mit dem Grundgesetz | 95 |
| 1. Vereinbarkeit mit dem Rechtsstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 3 GG | 96 |
| 2. Vereinbarkeit mit dem Gebot effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG | 96 |
| 3. Vereinbarkeit mit Art. 14 Abs. 1 GG | 98 |
| a) Verhältnismäßigkeit des § 214 Abs. 3 S. 2 BauGB | 98 |
| b) Verhältnismäßigkeit des § 215 Abs. 1 Nr. 2 BauGB | 100 |
| II. Vereinbarkeit der §§ 214 ff. BauGB mit den Vorgaben der UVP-Richtlinie | 105 |
| 1. § 214 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BauGB | 107 |
| a) Verletzung der Vorschriften über die frühzeitige Bürgerbeteiligung | 107 |
| b) Nichtbeteiligung einzelner berührter Träger öffentlicher Belange | 108 |
| c) Unterbleiben eines Hinweises zur Frage der Durchführung einer Umwelt- verträglichkeitsprüfung | 109 |
| d) Verkennung der Voraussetzungen für die Anwendbarkeit der Vorschriften des vereinfachten Verfahrens | 111 |
| 2. § 214 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 2. Hs. BauGB | 112 |
| 3. § 214 Abs. 1 a Nr. 1 BauGB | 115 |
| 4. § 214 Abs. 1 a Nr. 2 BauGB | 116 |
| 5. § 214 Abs. 3 S. 2 BauGB | 118 |
| 6. § 215 Abs. 1 BauGB | 119 |
| a) Begrenzung des Anwendungsbereichs des § 215 Abs. 1 Nr. 2 BauGB durch gemeinschaftskonforme Auslegung | 120 |

b) Begrenzung des Anwendungsbereichs des § 215 Abs. 1 Nr. 2 BauGB durch das Prinzip des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts 121

c) Ergebnis 124

III. Vereinbarkeit der §§ 214 ff. BauGB mit den Vorgaben der Plan-UP-Richtlinie 125

Zweiter Abschnitt

Planerhaltung durch Rechtsfortbildung 126

A. Planerhaltung durch Gesetzesauslegung 126

 I. Voraussetzungen und Grenzen der Auslegung 126

 II. Anwendungsfälle 128

 1. Verletzung von Ordnungsvorschriften 128

 a) Verletzung von Soll-Vorschriften 130

 aa) Benachrichtigung der Träger öffentlicher Belange und der Gemeinden nach § 3 Abs. 2 S. 3 BauGB 130

 bb) Fristverlängerung zur Stellungnahme der Träger öffentlicher Belange nach § 4 Abs. 2 S. 1 2. Hs. BauGB 131

 cc) Bereitstellung der Übersetzung des Umweltberichts nach § 4 a Abs. 2 S. 4 BauGB 132

 dd) Kennzeichnungspflichten für besondere Flächen nach §§ 5 Abs. 3, 9 Abs. 5 BauGB 133

 ee) Nachrichtliche Übernahmen in die Bauleitpläne nach §§ 5 Abs. 4 S. 1, 9 Abs. 6 BauGB 134

 b) Vorliegen eines fehlerhaften Planaufstellungsbeschlusses i. S. d. § 2 Abs. 1 S. 2 BauGB 135

 c) Rechtsverletzungen im Rahmen des § 3 Abs. 2 S. 4 BauGB 136

 d) Rechtsverletzungen im Rahmen des § 3 Abs. 2 S. 6 BauGB 138

 e) Unterbliebene frühzeitige Beteiligung der Träger öffentlicher Belange nach § 4 Abs. 1 S. 1 BauGB 140

 f) Fehlen eines Hinweises nach § 215 Abs. 2 BauGB 142

 2. Planerhaltungsfreundliche Auslegung von Vorschriften des Baugesetzbuches 143

 a) Großzügige Auslegung der §§ 214 ff. BauGB 143

 aa) Unterbliebene Beteiligung des einzigen Trägers öffentlicher Belange 143

 bb) Fehlbeurteilung der Anforderungen an die Aufstellung selbständiger Bebauungspläne bzw. des Vorliegens dringender Gründe für die Aufstellung vorzeitiger Bebauungspläne 145

 cc) Anwendbarkeit des § 214 Abs. 2 Nr. 2 BauGB bei Vorliegen eines fehlerhaften Flächennutzungsplans 148

 dd) Verletzung von Vorschriften des Landesrechts 149

| | |
|--|-----|
| ee) Reparatur fehlerhafter Flächennutzungspläne in „abgekürzten Verfahren“ | 150 |
| (1) Formelle Mängel eines Flächennutzungsplans | 152 |
| (2) Materielle Mängel eines Flächennutzungsplans | 153 |
| (3) Unterschiede in der Rechtsfolge | 154 |
| (4) Methodische Rechtfertigung für das „abgekürzte Verfahren“ | 156 |
| (5) Fazit | 157 |
| b) Fehlervermeidende Auslegung der Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen für Bauleitpläne | 157 |
| aa) Erfordernis einer erneuten Beschlussfassung über einen Bauleitplan nach der Beteiligung der Bürger und der Träger öffentlicher Belange | 157 |
| bb) Beschränkung der maßgeblichen Abwägungsbelange nach § 1 Abs. 6 BauGB | 159 |
| cc) Genauigkeit der Bezeichnung eines Bauleitplans bei der Bekanntmachung des Planbeschlusses bzw. der Plangenehmigung | 162 |
| dd) Bedeutung der Bereithaltungspflicht nach § 10 Abs. 3 S. 2 1. Hs. BauGB | 165 |
| 3. Planerhaltungsfreundliche Behandlung von Bebauungsplänen | 169 |
| a) Berichtigung offener Unrichtigkeiten | 169 |
| b) Gesetzeskonforme Auslegung von Bebauungsplänen | 172 |
| aa) Hinreichende Bestimmtheit von Festsetzungen | 172 |
| bb) Widerspruchsfreiheit von Festsetzungen | 177 |
| III. Ergebnis | 179 |
| B. Planerhaltung durch gesetzesimmanente Rechtsfortbildung | 179 |
| I. Allgemeines | 179 |
| II. Die Planerhaltungsvorschriften als abgeschlossenes System? | 180 |
| 1. Stimmen in der Literatur | 181 |
| 2. Eigene Auffassung | 181 |
| a) Semantische Auslegung | 182 |
| b) Systematische Auslegung | 184 |
| c) Teleologische Auslegung | 185 |
| III. Anwendungsfälle | 187 |
| 1. Teilnichtigkeit städtebaulicher Pläne | 187 |
| a) Teilnichtigkeit von Bebauungsplänen | 187 |
| aa) Problemstellung | 187 |

| | |
|--|-----|
| bb) Lösungsansätze in Rechtsprechung und Literatur | 187 |
| (1) Isolierbarkeit der Fehlerwirkung | 188 |
| (2) Teilbarkeit des Bebauungsplans | 188 |
| (3) Vereinbarkeit mit dem mutmaßlichen Willen des Plangebers | 189 |
| cc) Bewertung | 190 |
| (1) Teilnichtigkeit als Konkretisierung eines Grundsatzes der Planerhaltung | 190 |
| (2) Methodische Begründung der Teilnichtigkeit | 190 |
| (a) Vorliegen einer Regelungslücke | 192 |
| (b) Bestehen einer vergleichbaren Interessenlage | 192 |
| (c) Ergebnis | 195 |
| (3) Vereinbarkeit der Rechtsprechung mit den Vorgaben des § 44 Abs. 4 VwVfG | 195 |
| b) Teilnichtigkeit von Flächennutzungsplänen | 196 |
| aa) Problemstellung | 196 |
| bb) Lösungsansätze in Rechtsprechung und Literatur | 197 |
| cc) Bewertung | 198 |
| (1) Vorliegen einer Regelungslücke | 198 |
| (2) Bestehen einer vergleichbaren Interessenlage | 198 |
| (a) Analoge Anwendung des § 44 Abs. 4 VwVfG | 198 |
| (b) Analoge Anwendung des § 5 Abs. 1 S. 2 1. Hs. BauGB | 199 |
| (3) Ergebnis | 201 |
| c) Teilnichtigkeit sonstiger städtebaulicher Satzungen | 201 |
| aa) Lösungsansätze in Rechtsprechung und Literatur | 201 |
| bb) Eigene Auffassung | 203 |
| 2. Auswirkungen einer unterbliebenen Beteiligung der Bürger bzw. der Träger öffentlicher Belange bei Änderungen oder Ergänzungen von Bauleitplänen | 204 |
| a) Unterbliebene Beteiligung der Bürger | 206 |
| b) Unterbliebene Beteiligung der Träger öffentlicher Belange | 209 |
| 3. Das Kriterium der Kausalität als ungeschriebene Fehlerfolgenvoraussetzung bei Verstößen gegen Verfahrens- und Formvorschriften | 210 |
| a) Allgemeines | 210 |
| b) Kausalitätsregelungen in den §§ 214 ff. BauGB | 212 |
| c) Ansätze in Literatur und Rechtsprechung zum Bestehen ungeschriebener Kausalitätsregelungen im Städtebaurecht | 212 |
| d) Bewertung | 214 |
| 4. Umdeutung fehlerhafter Bebauungspläne | 215 |
| 5. Aussagekraft formell fehlerhafter Flächennutzungspläne | 217 |

| | |
|---|-----|
| 6. Anwendbarkeit des § 214 Abs. 2 Nr. 3 BauGB bei Verletzung des § 5 Abs. 1 S. 2 1. Hs. BauGB | 220 |
| IV. Ergebnis | 222 |
| C. Planerhaltung durch gesetzübersteigende Rechtsfortbildung | 223 |
| I. Allgemeines | 223 |
| II. Anwendungsfälle | 224 |
| 1. Unvereinbarkeit von Bebauungsplänen mit den Vorgaben des Baugesetzbuches | 224 |
| a) Unvereinbarkeit von Rechtsvorschriften mit dem höherrangigen Recht nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts | 224 |
| aa) Entscheidungsvariante: Unvereinbarkeit | 224 |
| bb) Fallgruppen | 225 |
| cc) Rechtsfolgen der Unvereinbarkeit | 227 |
| b) Kritik an dieser Rechtsprechung | 229 |
| aa) Methodische Erwägungen | 229 |
| bb) Dogmatische Erwägungen | 230 |
| cc) Inhaltliche Kritik | 231 |
| c) Übertragbarkeit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf das Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO | 232 |
| aa) Auffassungen in der Literatur und Rechtsprechung der Fachgerichte | 232 |
| bb) Eigene Auffassung | 234 |
| (1) Subsidiarität der gesetzübersteigenden Rechtsfortbildung | 235 |
| (2) Vorliegen eines zwingenden Grundes | 236 |
| (a) Gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit und kommunale Planungshoheit | 236 |
| (b) Das offene Prinzip der Planerhaltung | 237 |
| (c) Vermeidung eines noch „rechtswidrigeren“ Zustands | 238 |
| (3) Fazit | 240 |
| 2. Sonstige Anwendungsfälle | 240 |

Viertes Kapitel

| | |
|---|-----|
| Reformvorhaben | 241 |
| A. Vorschläge der Expertenkommission zur Weiterentwicklung der Planerhaltungsvorschriften | 241 |
| I. Präklusion | 242 |
| II. Normierung eines Grundsatzes der Planerhaltung | 242 |

| | |
|--|-----|
| Inhaltsverzeichnis | 19 |
| III. Rechtmäßigkeitsvermutung | 242 |
| IV. Reformierung des § 214 BauGB | 243 |
| V. Frist für die Geltendmachung von Mängeln nach § 215 BauGB | 244 |
| VI. Änderungen im Rahmen des § 215 a BauGB | 244 |
| B. Bewertung der Vorschläge | 245 |

Fünftes Kapitel

| | |
|---|-----|
| Zusammenfassung der Arbeit in Thesen | 248 |
|---|-----|

Anhang

| | |
|---|-----|
| Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG) in der Fassung der Änderung durch die Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3. März 1997 (97/11/EG) (Auszüge) | 253 |
| Literaturverzeichnis | 260 |
| Sachregister | 272 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|------------------|---|
| a.A. | anderer Ansicht |
| a. F. | alte Fassung |
| ABl. | Amtsblatt |
| Abs. | Absatz |
| AEG | Allgemeines Eisenbahngesetz |
| AGBauGB | Ausführungsgesetz zum Baugesetzbuch |
| AGBG | Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen |
| AO | Abgabenordnung |
| AöR | Archiv öffentlichen Rechts |
| Art. | Artikel |
| Aufl. | Auflage |
| BauGB | Baugesetzbuch |
| BauGB-MaßnahmenG | Baugesetzbuch-Maßnahmengesetz |
| BauNVO | Baunutzungsverordnung |
| BauO | Bauordnung |
| BauR | Baurecht |
| BauROG | Baurechts- und Raumordnungsgesetz |
| BauZVO | Bauplanungs- und Zulassungsverordnung |
| BayBO | Bayerische Bauordnung |
| BayLPIG | Bayerisches Landesplanungsgesetz |
| BayNatSchG | Bayerisches Naturschutzgesetz |
| BayVBl. | Bayerische Verwaltungsblätter |
| BayWG | Bayerisches Wassergesetz |
| BBahnG | Bundesbahngesetz |
| BBauBl. | Bundesbaublatt |
| BBauG | Bundesbaugesetz |
| BbgBO | Brandenburgische Bauordnung |
| BbgNatSchG | Brandenburgisches Naturschutzgesetz |
| BezG | Bezirksgericht |
| BGB | Bürgerliches Gesetzbuch |
| BGBI. | Bundesgesetzblatt |

| | |
|-------------|---|
| BGH | Bundesgerichtshof |
| BGHZ | Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen |
| BImSchG | Bundesimmissionsschutzgesetz |
| BNatSchG | Bundesnaturschutzgesetz |
| BRAGO | Bundesgebührenordnung für Rechtsanwälte |
| BremNatSchG | Bremisches Naturschutzgesetz |
| BVerfG | Bundesverfassungsgericht |
| BVerfGE | Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts |
| BVerfGG | Bundesverfassungsgerichtsgesetz |
| BVerwG | Bundesverwaltungsgericht |
| BVerwGE | Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts |
| BW | Baden-Württemberg |
| bzw. | beziehungsweise |
| d. h. | das heißt |
| DDR | Deutsche Demokratische Republik |
| dens. | denselben |
| ders. | derselbe |
| DÖV | Die Öffentliche Verwaltung |
| DVBl. | Deutsches Verwaltungsblatt |
| ECE | United Nations Economic Commission for Europe (Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa) |
| EG | Europäische Gemeinschaft |
| EGV | Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft |
| EU | Europäische Union |
| EuGH | Europäischer Gerichtshof |
| EuR | Europarecht |
| EuZW | Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht |
| EWG | Europäische Wirtschaftsgemeinschaft |
| f. | folgende Seite / folgender Paragraph |
| ff. | folgende Seiten / folgende Paragraphen |
| FGO | Finanzgerichtsordnung |
| Fn. | Fußnote |
| FStrG | Bundesfernstraßengesetz |
| GBl. | Gesetzblatt |
| GemO | Gemeindeordnung |
| GG | Grundgesetz |
| ggf. | gegebenenfalls |
| GmbHG | Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung |

| | |
|----------------|---|
| GO | Gemeindeordnung |
| grds. | grundsätzlich |
| h. M. | herrschende Meinung |
| HENatSchG | Hessisches Naturschutzgesetz |
| HGO | Hessische Gemeindeordnung |
| HLPG | Hessisches Landesplanungsgesetz |
| Hs. | Halbsatz |
| i. d. R. | in der Regel |
| i. d. S. | in diesem Sinne |
| i. e. S. | im engeren Sinne |
| i. E. | im Ergebnis |
| Inv.-WoBaulG | Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz |
| i. S. d. | im Sinne der / des / dessen |
| i.V. m. | in Verbindung mit |
| IVU-Richtlinie | Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung |
| i. w. S. | im weiteren Sinne |
| JA | Juristische Arbeitsblätter |
| JuS | Juristische Schulung |
| JZ | Juristenzeitung |
| KSVG | Kommunaleselbstverwaltungsgesetz |
| KV M-V | Kommunalverwaltung für das Land Mecklenburg-Vorpommern |
| LBauO | Landesbauordnung |
| LBO | Landesbauordnung |
| LG | Landschaftsgesetz |
| LKV | Landes- und Kommunalverwaltung |
| LNatSchG M-V | Gesetz zum Schutz der Natur und der Landschaft im Lande Mecklenburg-Vorpommern |
| LPfIG | Landespflegegesetz |
| LPIG | Landesplanungsgesetz |
| LSA | Land Sachsen-Anhalt |
| LuftVG | Luftverkehrsgesetz |
| m. a. W. | mit anderen Worten |
| m. w. N. | mit weiteren Nachweisen |
| NatSchG | Naturschutzgesetz |
| NatSchGBln | Berliner Naturschutzgesetz |
| NBauO | Niedersächsische Bauordnung |
| n. F. | neue Fassung |

| | |
|--------------|---|
| NGO | Niedersächsische Gemeindeordnung |
| NJW | Neue Juristische Wochenschrift |
| NROG | Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung |
| NRW | Nordrhein-Westfalen |
| NuR | Natur und Recht |
| NVwZ | Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht |
| NW | Nordrhein-Westfalen |
| o. a. | oben angegeben(e) |
| o. g. | oben genannt(en) |
| OLG | Oberlandesgericht |
| OVG | Oberverwaltungsgericht |
| PBefG | Personenbeförderungsgesetz |
| RegBkPIG | Gesetz zur Regionalplanung und zur Braunkohlen- und Sanierungsplanung |
| Rh.-Pf. | Rheinland-Pfalz |
| Rn. | Randnummer |
| ROG | Raumordnungsgesetz |
| S. | Satz / Seite |
| SächsBO | Sächsische Bauordnung |
| SächsGemO | Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen |
| SächsLPIG | Sächsisches Landesplanungsgesetz |
| SächsNatSchG | Sächsisches Naturschutzgesetz |
| SGG | Sozialgerichtsgesetz |
| SH | Schleswig-Holstein |
| Slg. | Sammlung |
| SLPG | Saarländisches Landesplanungsgesetz |
| SNG | Saarländisches Naturschutzgesetz |
| sog. | sogenannt |
| StPO | Strafprozessordnung |
| StVollzG | Strafvollzugsgesetz |
| ThLPIG | Thüringer Landesplanungsgesetz |
| ThürBO | Thüringer Bauordnung |
| ThürKO | Thüringer Kommunalordnung |
| ThürNatG | Thüringer Naturschutzgesetz |
| u. a. | unter anderem |
| u. U. | unter Umständen |
| UP | Umweltprüfung |
| UPR | Umwelt- und Planungsrecht |

| | |
|-----------|---|
| UVP | Umweltverträglichkeitsprüfung |
| UVPG | Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung |
| Var. | Variante |
| VBIBW | Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg |
| VerwArch | Verwaltungsarchiv |
| VGH | Verwaltungsgerichtshof |
| vgl. | vergleiche |
| Vorb. | Vorbemerkungen |
| VRS | Verkehrsrechtssammlung |
| VVDStRL | Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer |
| VwGO | Verwaltungsgerichtsordnung |
| VwVfG | Verwaltungsverfahrensgesetz |
| VwRR | Verwaltungsrechtsreport |
| WaStrG | Wasserstraßengesetz |
| WHG | Wasserhaushaltsgesetz |
| WiVerw | Wirtschaftsverwaltung |
| WoBauErlG | Wohnungsbau-Erleichterungsgesetz |
| z. B. | zum Beispiel |
| ZfBR | Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht |
| ZPO | Zivilprozessordnung |
| ZUR | Zeitschrift für Umweltrecht |

Einleitung

A. Die Problematik der Fehleranfälligkeit von Bebauungsplänen

Unterschiedliche Rechtstatsachenuntersuchungen der Vergangenheit haben die Erkenntnis erbracht, dass die Fehleranfälligkeit von Bebauungsplänen in Normenkontrollverfahren hoch war. Auch wenn in einzelnen die Erfolgsquoten der Verfahren in den Untersuchungen variierten,¹ lässt sich doch zusammenfassend festhalten, dass zwischen 1975 und 1995 etwa ein Drittel aller Anträge zu dem vom Antragsteller gewünschten Erfolg führte. War erst einmal die Hürde der Zulässigkeit überschritten, lag die Wahrscheinlichkeit der Begründetheit eines Antrags sogar noch höher. Normenkontrollverfahren hatten insgesamt wesentlich häufiger Aussicht auf Erfolg als sonstige Klagen in Bausachen.²

Für eine Gemeinde ist die Feststellung der Nichtigkeit eines Bebauungsplans nach § 47 Abs. 5 S. 2 1. Hs. VwGO nun besonders schwerwiegend. Erstens kann sie ihre städtebaulichen Vorstellungen nicht mehr in dem Maße durchsetzen, wie es bei einem wirksamen Bebauungsplan der Fall gewesen wäre. Die Zulässigkeit von einzelnen Vorhaben richtet sich im Plangebiet ab sofort nach den Vorstellungen des Bundesgesetzgebers, die in den §§ 34 f. BauGB zum Ausdruck kommen, sofern kein älterer Plan wieder auflebt. Auch das Einvernehmenserfordernis nach § 36 Abs. 1 S. 1 BauGB ändert hieran nichts, da eine Versagung nur aus den sich aus §§ 31, 33 bis 35 BauGB ergebenden Gründen erfolgen kann.

Zweitens hat eine Gemeinde u. U. erhebliche finanzielle und personelle Ressourcen eingesetzt, um einen Bebauungsplan zu erlassen. Dies ergibt sich vor allem aus dem oft extrem langen Zeitraum, den eine solche Planung in Anspruch

¹ Vgl. *Schäfer/Schmidt-Eichstaedt*, DVBl. 1984, S. 594 f.: Aufhebung in 65,5% der Fälle (eigene Berechnung); *Scharmer/Wollmann/Argast*, Rechtstatsachenuntersuchung zur Baugenehmigungspraxis, S. 57, 224: Aufhebung in 30,4% der Fälle, für das OVG Lüneburg jedenfalls teilweise Stattgabe in 62,3% der Fälle; *Scharmer*, Bebauungspläne in der Normenkontrolle, S. 38 f.: mindestens teilweise Stattgabe in 47,1% der Fälle; *Voge*, Bebauungspläne vor Gericht, S. 1: etwa ein Drittel der Fälle. OVG Münster, NVwZ 1996, S. 567: ca. 27% der Fälle.

Schätzungen, wie die von *Pagenkopf*, BauR 1979, S. 1, oder *Redeker*, NVwZ 1994, S. 126 (127), sollen hier außer Betracht bleiben.

² Vgl. *Scharmer*, Bebauungspläne in der Normenkontrolle, S. 38 f.

nimmt.³ Kommt es zu einer Nichtigerklärung, war dieser Einsatz vergeblich, sofern sich die Planmängel nicht auf einfachem Wege beseitigen lassen können. Mittel sind gebunden worden, die an anderer Stelle bei der kommunalen Tätigkeit effektiver hätten eingesetzt werden können. Mittelbar entgehen der Gemeinde möglicherweise Einnahmen aus Steuern, die mit den nicht mehr zu realisierenden Vorhaben verbunden waren.⁴ In Aussicht gestellte Arbeitsplätze – unmittelbar durch die Bautätigkeit bedingt oder mittelbar mit den Vorhaben verbunden – werden ggf. nicht geschaffen. Möglicherweise sind sogar zusätzliche Sozialleistungen zu erbringen.

Drittens ist für die Zukunft das Entstehen einer „Planungsmüdigkeit“ nicht auszuschließen.⁵ Zur Frustrations- und Kostenminimierung mag eine Gemeinde möglicherweise auf verbindliche Bauleitplanungen verzichten und ihre städtebauliche Entwicklung unter das legislative Diktat der Innen- und Außenbereichsvoraussetzungen stellen. Ein solches Vorgehen ist dabei nur unter Beachtung des § 1 Abs. 3 BauGB zulässig. Andererseits können die Folgen auch bewirken, dass die Gemeinden versuchen, noch sorgfältiger zu planen, indem sie noch mehr Zeit, Personal und Geld investieren. Des weiteren könnten sie sich des Instruments der „Briefmarkenplanungen“ bedienen, bei denen die Abgrenzungen der Bebauungspläne immer enger gezogen werden, um das Entstehen von Konflikten zu verhindern; Normenkontrollverfahren könnten schließlich umgangen werden, indem Bebauungsplanverfahren nur noch so weit vorangetrieben werden, dass Einzelvorhaben nach § 33 BauGB genehmigungsfähig sind.⁶ Es liegt auf der Hand, dass derartige Entwicklungen nicht zur Verwirklichung der Planungshoheit der Gemeinden beitragen.

Für die jüngste Vergangenheit fehlt es – soweit ersichtlich – an neuen Rechtstatsachenuntersuchungen zur Fehleranfälligkeit von Plänen des Städtebaurechts. Die Problematik scheint etwas mehr in den Hintergrund gerückt zu sein. Dies könnte damit zusammenhängen, dass entsprechende Pläne nicht mehr so häufig wie früher von den Gerichten für nichtig erklärt werden. Tatsächlich scheint seit längerem eine gegenläufige Entwicklung eingesetzt zu haben. Bezeichnend ist in diesem Zusammenhang folgende Aussage des Bundesverwaltungsgerichts:

³ Rechtstatsachenuntersuchungen haben hierbei unterschiedliche Ergebnisse erbracht. Die durchschnittliche Planungsdauer reicht von 23 Monaten, *Scharmer/Wollmann/Argast*, Rechtstatsachenuntersuchung zur Baugenehmigungspraxis, S. 23, 145, über mehr als zwei Jahre, vgl. *Voge*, Bebauungspläne vor Gericht, S. 24, bis zu 36–42 Monaten, *Schäfer/Schmidt-Eichstaedt*, DVBl. 1984, S. 588 (589).

⁴ Hierzu zählen vor allem die Grund- und Gewerbesteuern nach Art. 106 Abs. 6 S. 1 GG. Vgl. zu den sonstigen Steuereinnahmen der Gemeinden *Lang*, in *Tipke/Lang*, Steuerrecht, § 3, Rn. 48 ff.

⁵ Vgl. hierzu aber *Scharmer*, Bebauungspläne in der Normenkontrolle, S. 147 f. m. w. N.; *Voge*, Bebauungspläne vor Gericht, S. 24 f.

⁶ *Voge*, Bebauungspläne vor Gericht, S. 25. Dabei ist die Statthaftigkeit eines Normenkontrollantrags allerdings umstritten, vgl. *Kopp/Schenke*, VwGO, § 47, Rn. 22 m. w. N. zu beiden Auffassungen.

„Das Berufungsgericht folgt mit dem angefochtenen Urteil der Tendenz, zumindest nach einem gewissen Zeitablauf Bebauungspläne nicht ohne Not an Erfordernissen des verfahrensfehlerfreien Zustandekommens scheitern zu lassen. Diese Tendenz verdient nach Überzeugung des erkennenden Senats Beifall. [...] Erst recht ginge es fehl, wenn die Verwaltungsgerichte ihre [...] Sachaufklärungspflicht nach § 86 Abs. 1 S. 1 VwGO zum Anlaß nähmen, von sich aus und gleichsam ungefragt in eine Suche nach Fehlern in der Vor-entstehungsgeschichte und Entstehungsgeschichte eines Bebauungsplans einzutreten.“⁷

Dieser Appell blieb in der Rechtsprechung nicht ungehört. In vielen Bereichen hat sie in der Folgezeit versucht, ihre früher sehr strengen Anforderungen zugunsten einer „Bestandskräftigkeit“ von Bebauungsplänen zu korrigieren. Auch der Gesetzgeber ist der Entwicklung entgegengetreten und hat mit den §§ 155 a ff. BBauG bzw. später den §§ 214 ff. BauGB ein differenziertes Fehlerfolgensystem für den Flächennutzungsplan und die Satzungen des Baugesetzbuches entwickelt.

Höhepunkt der Entwicklung dürfte Mitte der 90er Jahre die Forderung nach einem „Grundsatz der Planerhaltung“ seitens der Literatur gewesen sein, mit dessen Hilfe die Rechtsmittelanfälligkeit von Akten des Raumplanungsrechts noch weiter reduziert werden soll. Mit diesem speziellen Ansatz will sich die folgende Untersuchung auseinandersetzen.

B. Gang der Untersuchung

Die vorliegende Arbeit verfolgt zwei Ziele. Erstens soll untersucht werden, ob die Rechtsordnung einen Planerhaltungsgrundsatz kennt. Ziel eines solchen Grundsatzes soll es sein, die Rechtsmittelanfälligkeit fehlerhafter Pläne zu reduzieren, planerische Vorstellungen in ihrer Wirksamkeit zu stabilisieren. Dabei stellt sich die Frage, ob sich die Geltung eines solchen Grundsatzes auf die gesamte Rechtsordnung oder nur einzelne Teilgebiete erstreckt. Eine ausdrückliche Normierung ist bisher jedenfalls nicht erfolgt, lediglich vereinzelt taucht der Begriff Planerhaltung bisher im öffentlichen Recht auf. Letztlich wäre mit ihm für den normativen Bereich ein Abweichen von der üblichen, verfassungsrechtlich abgeleiteten Fehlerfolge der Nichtigkeit verbunden. Notwendige Voraussetzung ist, dass das Grundgesetz Raum für entsprechend flexible Regelungen lässt. Des weiteren bedarf es der Klärung, welche Bedeutung einem Grundsatz der Planerhaltung überhaupt zukommen soll, in welcher Weise mit seiner Hilfe die Rechtsmittelanfälligkeit von Rechtsakten positiv beeinflusst werden kann, insbesondere ob aus ihm Einzelfallentscheidungen abgeleitet werden können. In der Theorie kann Fehlern auf unter-

⁷ BVerwG, Urteil vom 7. September 1979, DVBl. 1980, S. 230 ff. Im Anschluss daran ist nach dem VGH Mannheim, Urteil vom 25. Februar 1993, NVwZ 1994, S. 700, besondere Zurückhaltung insbesondere geboten, wenn in der bisherigen Rechtsprechung jahrzehntelang von der Gültigkeit einer entsprechenden Planung ausgegangen worden ist. Vgl. auch BVerwG, Urteil vom 17. Juni 1993, NVwZ 1994, S. 281; vgl. Beschluss vom 1. April 1997, NVwZ 1997, S. 890 (892).