

# Inhaltsverzeichnis

Einleitung	13
Erster Teil	15
I. Demokratie und kommunale Selbstverwaltung	15
1. Demokratie	15
1.1 Begriff der Demokratie	15
1.2 Historische Entwicklung der Demokratie	16
2. Das Selbstverwaltungsprinzip	16
3. Kommunale Selbstverwaltung	17
3.1 Begriff der kommunalen Selbstverwaltung	17
3.2 Historische Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung	18
3.2.1 Absolutismus	20
3.2.2 Preußen	20
3.2.3 Weimarer Republik	22
3.2.4 Nationalsozialismus	24
3.2.5 Nach 1945	24
3.2.6 Ostdeutschland	26
4. Vereinbarkeit von Demokratie und Selbstverwaltung	26
II. Kommunale Selbstverwaltung im Grundgesetz	29
1. Zwei Elemente der Selbstverwaltung	29
1.1 Politische Selbstverwaltung	29
1.2 Juristische Selbstverwaltung	30
2. Wille des Verfassungsgebers	30
3. Die Gemeinde	31
3.1 Begriff der Gemeinde	31
3.2 Stellung der Gemeinde	32
4. Verhältnis Bundesrecht zu Landesrecht	33
5. Gemeindehoheiten	34
Zweiter Teil	36
I. Planungshoheit	36
1. Planung	37
2. Raumplanung	38
2.1 Gesamtplanung	38
2.2 Fachplanung	39



3. Planungsebenen und Planungsstufen	39
4. Allgemeine Planungshoheit	40
5. Planungshoheit im engeren Sinne	40
6. Planungshoheit und Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG	41
6.1 Baurecht bis 1945	42
6.1.1 Preußen	42
6.1.2 Landesteil Oldenburg und Königreich Sachsen	44
6.1.3 Reichsgesetzgebung bis 1933	45
6.1.4 Reichsgesetzgebung bis 1945	46
6.1.5 Zwischenergebnis	46
6.2 Baurecht nach 1945	47
6.2.1 Wiederaufbau	47
6.2.2 Entstehung des Baugesetzbuches	49
6.3 Ergebnis	50
6.4 Planungshoheit heute	51
II. Inhalt der Planungshoheit	52
1. Bauleitplanung	53
1.1 Aufstellung von Bauleitplänen	53
1.2 Genehmigungsvorbehalte bei der Aufstellung von Bauleitplänen	55
1.3 Sicherung der Bauleitplanung	55
1.4 Aufgabenverlagerung, Planungsverbände und gemeinsame Flächennutzungspläne	56
2. Baugenehmigungsverfahren	56
2.1 Einvernehmen und Planungshoheit	56
2.2 Einvernehmen und Staatsverwaltung	57
3. Fachplanung	58
4. Raumordnungs- und Landesplanung	60
5. Zusammenfassung	61
 Dritter Teil	 62
I. Offene Fragen	62
1. Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 25.06.02	62
2. Fragen zu dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen vom 25.06.02	64
3. Weitere Fragen	65
4. Zusammenfassung	66
II. Zu den einzelnen Fragen	67
1. Kommunale Selbstverwaltung als institutionelle Garantie	67
1.1 Historische Entwicklung bis 1950	67
1.1.1 Art. 127 WRV „praktisch bedeutungslos“	67
1.1.2 Art. 127 WRV als subjektives Recht	68



1.1.3 Lehre von den institutionellen Garantien	69
1.2 Institutionelle Garantie seit 1950	71
1.2.1 Auffassung der Gerichte	71
1.2.2 Vertreter und Gegner der Lehre von den institutionellen Garantien	72
1.3 Bezug zur Planungshoheit	77
1.4 Zwischenergebnis	78
1.4.1 Institutionelle Garantie	78
1.4.2 Subjektives Recht	79
2. Kern- und Randbereich	82
2.1 Rechtsprechung zum Kern- und Randbereich	82
2.2 Ansätze der Literatur zum Kern- und Randbereich	83
2.3 Kern- und Randbereich bei anderen Hoheiten	87
2.4 Zwischenergebnis	88
3. Verhältnismäßigkeit	89
3.1 Allgemeine Grundsätze des Verwaltungsrechts	90
3.2 Ursprung des Verhältnismäßigkeitsgebots	91
3.3 Rechtsnatur des Verhältnismäßigkeitsgebots	92
3.4 Teilgebote	92
3.5 Bedeutung und Anwendungsbereich	93
3.6 Bezug zur Planungshoheit	96
3.7 Zwischenergebnis	97
4. Überörtliche Interessen von höherem Gewicht, Aufgabenverteilungsprinzip und besondere Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung	99
4.1 Herkunft der Begriffe „überörtliche Interessen“, „Aufgabenverteilungsprinzip“ und „besondere Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung“	99
4.1.1 Gesetzesvorbehalt „im Rahmen der Gesetze“	99
4.1.2 Schranken des Gesetzesvorbehalts	100
4.2 Definitionsansätze zum überörtlichen Interesse	102
4.3 Zwischenergebnis	103
5. Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft	103
5.1 Bundesverfassungsgericht seit Rastede	104
5.2 Bundesverfassungsgericht vor Rastede	105
5.3 Probleme	106
5.3.1 Trennung örtliche - überörtliche Angelegenheiten	106
5.3.2 Leistungskraft	110
6. Gerichtlicher Prüfungsumfang	113
6.1 Unbestimmte Rechtsbegriffe	113
6.1.1 Meinungen in der Literatur zur gerichtlichen Überprüfbarkeit	114
6.1.2 Rechtsprechung zur gerichtlichen Überprüfbarkeit	115



6.2	Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, Aufgabenverteilungsprinzip und überörtliche Interessen	116
6.3	Zwischenergebnis	117
6.3.1	Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft	117
6.3.2	Überörtliche Interessen und Aufgabenverteilungsprinzip	118
6.3.3	Vertretbarkeitsprüfung	118
7.	Mitwirkungsrechte der Gemeinden	119
7.1	Mitwirkungsrelevante Planungen	119
7.1.1	Die Landes- und Regionalplanung	119
7.1.2	Die überörtliche Fachplanung	120
7.2	Rechtliche Gewährleistung und Umfang einer gemeindlichen Mitwirkung	120
7.2.1	Rechtliche Gewährleistung	121
7.2.2	Umfang des Mitwirkungsrechts	122
7.2.3	Vorschläge der Literatur zur qualifizierten Fachplanung	124
7.2.4	Vorschläge der Literatur zur Landes- und Regionalplanung	124
7.3	Auswirkungen auf die Rechtsprechung	125
7.4	Zwischenergebnis	125
8.	Selbstgestaltungsrecht	126
8.1	Das Selbstgestaltungsrecht nach Blümel	127
8.2	Weitere Literaturmeinungen	128
8.3	Rechtsprechung	129
8.4	Zwischenergebnis	130
9.	Vollüberprüfungsanspruch der Gemeinden	130
9.1	Klagebefugnis gemäß § 42 Abs. 2 VwGO	131
9.1.1	Klagebefugnis Privater gegen Planfeststellung	132
9.1.2	Klagebefugnis der Gemeinden gegen Planfeststellung	132
9.2	Begründetheit der Klage	133
9.2.1	Vollüberprüfungsanspruch Privater im Rahmen des Art. 14 GG	134
9.2.2	Vollüberprüfungsanspruch der Gemeinden	135
9.2.2.1	Gegner des Vollüberprüfungsanspruchs	135
9.2.2.2	Befürworter des Vollüberprüfungsanspruchs	135
9.2.2.3	Entscheidung offen	137
9.3	Auswirkung auf die Rechtsprechung	138
9.4	Zwischenergebnis	138
	 Vierter Teil	 140
	 I. Handhabung in der Praxis	 140
	II. Fallgruppen	141
	1. Fallgruppe 1: Klagen gegen Verwaltungsakte	142



1.1 Beispiel: BVerwG, Beschluss vom 15.04.1999	143
1.2 Beispiel: VGH Mannheim, Urteil vom 26.10.1989	143
1.3 Beispiel: BVerwG, Urteil vom 11.01.2001	144
1.4 Beispiel: VGH Kassel, Urteil vom 23.11.1988	144
1.5 Beispiel: BVerwG, Urteil vom 26.02.1999	145
1.6 Beispiel: VGH Mannheim, Urteil vom 15.11.1988	146
1.7 Beispiel: VGH Mannheim, Urteil vom 31.01.1997	146
1.8 Typische Gemeinsamkeiten der Fälle aus Fallgruppe 1	147
1.9 Zwischenergebnis	148
1.10 Vorschlag	148
2. Fallgruppe 2: Verfassungsbeschwerden und Normkontrollverfahren gegen Gesetze	149
2.1 Beispiel: NWVerfGH, Urteil vom 11.07.1995	149
2.2 Beispiel: BVerfG, Beschluss vom 23.06.1987	150
2.3 Beispiel: NWVerfGH, Urteil vom 28.01.1992	150
2.4 Beispiel: NWVerfGH, Urteil vom 15.12.1989	151
2.5 Beispiel: BVerwG, Urteil vom 15.05.2003	152
2.6 Beispiel: BVerfG, Beschluss vom 07.10.1980	153
2.7 Typische Gemeinsamkeiten der Fälle aus Fallgruppe 2	153
2.8 Zwischenergebnis	154
2.9 Vorschlag	154
III. Ergebnis	155
 Zusammenfassung der Arbeit	 157
 Literaturverzeichnis	 161