

# 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            |
| <b>II. Inhalt der Planungshoheit</b>   | <b>52</b>     |
| 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            |
| <br><b>Dritter Teil</b>  | <br><b>62</b> |
| <b>I. Offene Fragen</b>  | <b>62</b>     |
| 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            |
| <b>II. Zu den einzelnen Fragen</b>   | <b>67</b>     |
| 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,<br>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<br>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<br>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.<br>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 |
| <br>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        |
| <b>2. Fallgruppe 2: Verfassungsbeschwerden und Normkontrollverfahren gegen Gesetze</b> | <b>149</b> |
| 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        |
| <b>III. Ergebnis</b>   | <b>155</b> |
| <b>Zusammenfassung der Arbeit</b>  | <b>157</b> |
| <b>Literaturverzeichnis</b>  | <b>161</b> |