

Bundesverwaltungsgericht

Urt. v. 12.12.1969, Az.: BVerwG IV C 105.66

---

Umfang des Planungsermessens bei der Erstellung von Bebauungsplänen; Pflicht zur Zurückverweisung bei fehlerhafter Besetzung in der Vorinstanz; Mitteilung schon bekannter Ermessensgründe; Erfordernis der Entwicklung eines Bebauungsplanes aus einem Flächennutzungsplan; Erfordernis der Rechtfertigung der Ausübung der Planungshoheit; Umfang des Abwägungsgebotes bei der Planerstellung; Notwendigkeit der Berücksichtigung verkehrlicher Belange

---

[Bibliografie](#)

**Gericht:** BVerwG

**Datum:** 12.12.1969

**Aktenzeichen:** BVerwG IV C 105.66

**Entscheidungsform:** Urteil

**Referenz:** JurionRS 1969, 14578

**ECLI:** [keine Angabe]

---

## Verfahrensgang:

vorgehend:

[OVG Niedersachsen - 08.09.1966 - AZ: I OVG A 341/65](#)

OVG Niedersachsen

VG Braunschweig

## Rechtsgrundlagen:

[§ 1 Abs. 1 BauGB](#)

[§ 6 BauGB](#)

[§ 130 Abs. 1 VwGO](#)

[§ 18 Abs. 2 VwGO](#)

[§ 8 Abs. 2 BauGB](#)

[§ 2 Abs. 1 BauGB](#)

[§ 1 Abs. 4 BauGB](#)

[§ 1 Abs. 5 BauGB](#)

## Fundstellen:

[BVerwGE 34, 301 - 312](#)

BAuR 70, 31

BayVBl 70, 180

BB 1971, -

DÖV 70, 277

DÖV 1970, 277-280 (Volltext mit aml. LS)

DVB1 70, 414

DVB1 1970, 414-417 (Volltext mit aml. LS)

[DVB1 2003, 697-706](#)

GemTag 70, 178

MDR 1970, 702-704 (Volltext mit aml. LS)

MER 70, 702

RdL 70, 80

VerwRespr. 21, 571

VerwRspr 21, 571 - 577

---

## BVerwG, 12.12.1969 - BVerwG IV C 105.66

### Amtlicher Leitsatz:

1.

**Die Genehmigung eines Bebauungsplanes ist ebenso wie die Genehmigungsversagung ein Verwaltungsakt.**

2.

**Eine Überschreitung der in [§ 6 Abs. 4 Satz 1 BBauG](#) vorgesehenen Frist hat nicht zur Folge, daß die beantragte Genehmigung als erteilt gilt.**

3.

**Zum Zusammenhang zwischen Planung und Planungsermessen.**

4.

In der Verwaltungsstreitsache  
**Zur Bedeutung von [§ 1 Abs. 4](#) und [5 BBauG](#) als Schranke des Planungsermessens.**

hat der IV. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 12. Dezember 1969  
durch  
den Senatspräsidenten Prof. Külz und  
die Bundesrichter Clauß, Isendahl, Dr. Weyreuther und Prof. Dr. Sendler  
für **Recht** erkannt:

### Tenor:

Die Revision gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein vom 8. September 1966 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

Die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen sind nicht erstattungsfähig.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 14.000 DM festgesetzt.

## Gründe

### 1 I.

Die Klägerin begehrt vom Beklagten die Genehmigung eines von ihr beschlossenen Bebauungsplanes.

- 2 Die Gemeinde Wendhausen hat etwa 360 Einwohner. Sie gliedert sich in die drei räumlich voneinander abgesetzten Ortsteile Wendhausen (ca. 240 Einwohner), Sülbeck (ca. 70 Einwohner) und Neu-Sülbeck/Neu-Wendhausen (ca. 50 Einwohner). Ein Flächennutzungsplan besteht nicht.
- 3 Der streitige Bebauungsplan ("Im Trinentum") sieht eine Erweiterung des Ortsteiles Neu-Sülbeck/Neu-Wendhausen vor. Dieser Ortsteil umfaßt derzeit einige ältere Gehöfte und neuere Siedlungshäuser. Insgesamt handelt es sich um etwa 10 Häuser, die mit teilweise erheblichen Abständen beiderseits der freien Strecke der Landesstraße 221 liegen und von einem größeren Waldgebiet umgeben sind. Die Entfernung zum Dorf Wendhausen, das sich fast ausschließlich aus größeren und kleineren Bauerngehöften zusammensetzt und über eine von der L 221 abzweigende Kreisstraße zu erreichen ist, beträgt 4 km. Sülbeck, eine aus wenigen Gehöften und einem Gasthof bestehende Häusergruppe, liegt 4 km weiter östlich an der L 221. In westlicher Richtung beginnt nach ungefähr 4,5 km die geschlossene Bebauung von Lüneburg.
- 4 Der Bebauungsplan "Im Trinentum" bezieht sich auf eine etwa 3 ha große - vormals landwirtschaftlich genutzte - Fläche. Unmittelbar westlich von dieser Fläche befindet sich das letzte Haus von Neu-Wendhausen, das Gehöft S. das seinerseits rd. 500 m ostwärts von den übrigen Häusern des Ortsteiles Neu-Wendhausen steht. Ursprünglich gehörte das Plangebiet zu dem ca. 6 ha großen landwirtschaftlichen Anwesen S. Nachdem der frühere - 1964 verstorbene - Hofinhaber, ein Heimatvertriebener, in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten war, hatte er 1961 damit begonnen, das (spätere) Plangebiet zu parzellieren und an nicht in der Landwirtschaft beschäftigte Bauinteressenten zu verkaufen. Die damals abgeschlossenen Verträge bedurften nach [§ 19 Abs. 6 BBauG](#) keiner Bodenverkehrsgenehmigung. Die Klägerin, die bereits im März 1961 für das fragliche Baugebiet eine Ortssatzung über besondere Anforderungen an die Baugestaltung und die Pflege des Ortsbildes erlassen hatte, ließ in der Folgezeit den Entwurf eines Bebauungsplanes zunächst von dem Architekten S. einem der Grundstückserwerber, bearbeiten und später von dem Architekten S. zu Ende führen. Bei dieser Gelegenheit war auch das Bauamt des beigeladenen Landkreises der Klägerin mit mehreren Entwürfen behilflich.
- 5 Der Bebauungsplan weist insgesamt 17 Bauplätze aus, die durch eine ringförmig verlaufende, 100 m östlich von der Hofstelle S. in die L 221 einmündende Straße erschlossen werden. Nach der festgesetzten Nutzung handelt es sich um ein allgemeines Wohngebiet mit offener eingeschossiger Bebauung. Für die Wasserversorgung ist eine Pumpstation vorgesehen; die Entwässerung soll auf den einzelnen Grundstücken selbst erfolgen.
- 6 Nachdem im Aufstellungsverfahren u.a. das Straßenbauamt Lüneburg unter bestimmten Bedingungen der Bebauung zugestimmt hatte und das weitere Verfahren gemäß [§ 2 Abs. 6 BBauG](#) durchgeführt worden war, beschloß der Rat der Klägerin den Bebauungsplan als

Satzung. Der Beklagte lehnte jedoch die Genehmigung des Planes ab. Er stützte diese Entscheidung darauf, daß zuvor ein Flächennutzungsplan aufgestellt werden müsse. Außerdem lasse sich die Planung mit der Verkehrslage nicht in Einklang bringen. Die Einmündung des erhöhten Verkehrs in die Landesstraße gefährde sowohl den Durchgangsverkehr als auch die Bewohner und insbesondere die Schulkinder der Siedlung. Nach Lage der Dinge müsse die natürliche Entwicklung der Gemeinde überhaupt im Gebiet um die Ortslage Wendhausen gesehen werden.

- 7 Die Klägerin hat nach erfolglosem Widerspruchsverfahren Verpflichtungsklage erhoben. Sie hat im ersten und zweiten Rechtszug vorgetragen: Ein Flächennutzungsplan sei entbehrlich. Der Bebauungsplan genüge zur Ordnung der städtebaulichen Entwicklung. Die vorweggenommene Aufstellung dieses Bebauungsplanes sei aus zwingenden Gründen geboten gewesen. S. habe die Grundstücke zur Entschuldung seines Betriebes veräußern müssen. Die Erwerber der Parzellen hätten im Vertrauen auf das Zustandekommen des Planes erhebliche wirtschaftliche Aufwendungen gemacht; die Klägerin habe, falls die Planung scheitere, mit Regreßansprüchen zu rechnen. Aus der Planungsmitwirkung des Landkreises habe auf die Genehmigungsfähigkeit des Planes geschlossen werden können. Eine Selbstbindung der beteiligten Behörden sei auch deshalb anzunehmen, weil der beim Beklagten beschäftigte Oberbaurat M. ausdrücklich erklärt habe, daß er der Bebauung bedingt zustimme, eine Bebauung könne nicht vollkommen abgelehnt werden. Die Planung verstoße ferner nicht gegen das Erfordernis einer geordneten städtebaulichen Entwicklung. Sie entspreche vielmehr dem Ziel, die Eigentumsbildung im Wohnungswesen zu fördern. Mit den vom Beklagten angeführten Verkehrsinteressen lasse sich wegen der vorliegenden Zustimmung des Straßenbauamtes die Genehmigungsversagung nicht rechtfertigen. Der Anschluß an die Landesstraße könne überdies weitgehend gefahrlos angelegt werden.
- 8 Der Beklagte hat an seiner den angefochtenen Bescheiden zugrunde liegenden Auffassung festgehalten. Die Beigeladenen sind dieser Auffassung beigetreten, ohne selbst Anträge zu stellen.
- 9 Das Verwaltungsgericht hat nach Vornahme einer Ortsbesichtigung die Klage abgewiesen. Das Obergericht hat ebenfalls eine Ortsbesichtigung durchgeführt und die Berufung der Klägerin mit im wesentlichen folgender Begründung zurückgewiesen: Die Besetzung des Verwaltungsgerichts mit einem abgeordneten Richter und einem Richter auf Probe widerspreche [§ 18 VwGO](#). Dieser Mangel zwingt jedoch nicht zur Zurückverweisung. In der Sache selbst stehe dem streitigen Bebauungsplan nicht schon das Fehlen eines Flächennutzungsplanes entgegen. Der Bebauungsplan reiche aus, die städtebauliche Entwicklung zu ordnen ([§ 2 Abs. 2 BBauG](#)). Die Bautätigkeit in der Gemeinde sei sehr gering. Unmittelbar eigene Entwicklungstendenzen fehlten völlig. Bei dieser Sachlage würde sich ein Flächennutzungsplan auf die Darstellung des Vorhandenen beschränken müssen und damit keine planerische Funktion entfalten. Der Bebauungsplan "Im Trinentum" verletze jedoch [§ 1 BBauG](#). Ob er überhaupt eine Ordnung der städtebaulichen Entwicklung im Sinne von [§ 1 Abs. 1 BBauG](#) enthalte, unterliege Zweifeln. Von einer Ordnung der Entwicklung könne schwerlich gesprochen werden, wenn sich die Gemeinde zur Beplanung eines Grundstückes entschließe, das nur deshalb bebaut werden solle, weil der Eigentümer aus wirtschaftlichen Gründen am Verkauf interessiert sei. Das könne indessen dahinstehen. In jedem Falle widerspreche der Plan [§ 1 Abs. 4](#) und [5 BBauG](#). Bauleitpläne sollten den sozialen und kulturellen Bedürfnissen sowie den Wohnbedürfnissen der Bevölkerung dienen. Daran fehle es. Der Ortsteil Neu-Sülbeck/Neu-Wendhausen werde auch nach der Verwirklichung des Planes über nur wenig mehr als 100 Einwohner verfügen. Eine so kleine Siedlung könne keine der Einrichtungen tragen, die der moderne Mensch für sein Leben brauche; damit genüge sie nicht den Wohnbedürfnissen der nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerung. Dieser Feststellung stehe nicht entgegen, daß der Ortsteil Wendhausen ebenfalls nicht groß genug sei, die für den täglichen Wohnbedarf wesentlichen

Einrichtungen zu tragen. Denn die bisher vorhandenen Ansiedlungen würden ganz überwiegend von der landwirtschaftlichen Bevölkerung bewohnt. Für diese werde jedoch der Nachteil einer unvollständigen Bedarfsdeckung durch die Verbindung von Wohn- und Arbeitsstätte aufgewogen. Darüber hinaus beachte der streitige Bebauungsplan die Bedürfnisse des Verkehrs nicht. Die L 221 sei derzeit - auch in Höhe des Ortsteils Neu-Sülbeck/Neu-Wendhausen - eine zum schnellen Fahren geeignete überörtliche Straße. Die im Plan vorgesehene Erschließung werde einen Querverkehr zur Folge haben, der den Verkehrswert der Straße herabsetze und die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs beeinträchtige. Daß das Straßenbauamt seine ursprünglich ablehnende Haltung zurückgestellt habe, sei unerheblich. Diese Haltung erkläre sich aus der Annahme, daß sich aus wirtschaftlichen Gründen die geplante Bebauung doch nicht mehr werde verhindern lassen. Nur deshalb habe sich das Straßenbauamt unter Aufrechterhaltung seiner sachlichen Bedenken auf gewisse Mindestforderungen beschränkt. Unter diesen Umständen brauche nicht aufgeklärt zu werden, ob Oberbaurat M. die von der Klägerin behauptete Zusage gegeben habe. Eine etwaige Zusage könne, bevor der Bebauungsplan nicht in seinen Einzelheiten festgelegt sei, keine Bindung auslösen und jedenfalls auch keinen Anspruch auf eine rechtswidrige Genehmigung begründen. Auf das Verhalten des beigeladenen Landkreises komme es zumindest deshalb nicht an, weil der Kreis für die Genehmigung nicht zuständig sei.

- 10 Gegen diese Entscheidung richtet sich die vom Berufungsgericht zugelassene Revision der Klägerin.
- 11 Die Klägerin macht geltend: Das angefochtene Urteil verletze [§ 130 VwGO](#), weil es an einer Begründung fehle, weshalb das Berufungsgericht von einer Zurückverweisung an das Verwaltungsgericht abgesehen habe. In materieller Hinsicht sei gegen [§ 1 BBauG](#) verstoßen. Das Berufungsgericht habe den Umfang der bei der Klägerin liegenden Planungshoheit verkannt. Diese Planungshoheit gestatte eine Kontrolle nur der Rechtmäßigkeit der Planung, nicht aber auch ihrer Zweckmäßigkeit. Gerade in Richtung auf [§ 1 Abs. 4](#) und [5 BBauG](#) sei jede vertretbare Planung rechtmäßig. Was das Berufungsgericht für eine Rechtskontrolle halte, laufe auf eine Wiederholung des bereits vom Beklagten begangenen Fehlers hinaus, sein Ermessen an die Stelle des Ermessens der dafür zuständigen Klägerin zu setzen. Die Ausführungen zu den Wohnbedürfnissen der Bevölkerung bedeuteten eine Bevormundung der Bauinteressenten. Das Berufungsgericht halte sich insoweit einseitig an Vorstellungen der großstädtischen Bevölkerung und verkenne, daß beachtliche Teile der Bevölkerung auf eine derart totale Bedarfsdeckung in unmittelbarer Nähe der Wohnung gerne verzichten. Ebenso habe das Berufungsgericht im Zusammenhange mit den angeblichen Bedürfnissen des Verkehrs reine Zweckmäßigkeitserwägungen angestellt. Insoweit sei auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletzt. Das Berufungsgericht habe nicht geprüft, ob die verkehrsmäßigen Bedenken nicht durch Auflagen ausgeräumt werden könnten. Tatsächlich liege auf der Hand, daß ein gefahrloser Anschluß an die L 221 technisch ohne weiteres lösbar sei. Unrichtig gewürdigt habe das Berufungsgericht endlich auch die Zusage. Die Verbindlichkeit einer Zusage bestimme sich nach den Grundsätzen über die Rücknahme begünstigender Verwaltungsakte. Davon, daß die von Oberbaurat M. gegebene Zusage gegen ein gesetzliches Verbot verstoßen habe, könne keine Rede sein.
- 12 Die Klägerin beantragt,  
  
unter Aufhebung des angefochtenen Urteils nach dem Klageantrag zu erkennen.
- 13 Der Beklagte bittet um Zurückweisung der Revision. Er tritt der Begründung des Berufungsgerichts zu [§ 1 BBauG](#) und zur Frage der Bindungswirkung einer etwaigen Zusage bei und vertieft diese Ansicht durch weitere Rechtsausführungen. Im Gegensatz zum Berufungsgericht hält er jedoch auch daran fest, daß dem Bebauungsplan ein



Flächennutzungsplan hätte vorausgehen müssen. Falls das angefochtene Urteil gegen [§ 130 VwGO](#) verstoßen sollte, sei es jedenfalls nach [§ 144 Abs. 4 VwGO](#) aufrechtzuerhalten.

- 14 Die Beigeladenen haben sich im Revisionsverfahren nicht geäußert.
- 15 Der Oberbundesanwalt beteiligt sich am Verfahren. Er stimmt dem Berufungsurteil zu. Wegen der geringfügigen Bautätigkeit in der klagenden Gemeinde reiche zur Ordnung der städtebaulichen Entwicklung anstelle eines Flächennutzungsplanes ein Bebauungsplan aus. Die streitige Genehmigung sei ein Verwaltungsakt, den die Gemeinde mit der Verpflichtungsklage einklagen könne. Der Beklagte habe die Genehmigung jedoch zu Recht verweigert. Für die Bauleitplanung als Selbstverwaltungsangelegenheit stehe der Gemeinde allerdings ein Ermessensspielraum zu. Dieses Ermessen sei aber insbesondere durch die in [§ 1 BBauG](#) in Form unbestimmter Rechtsbegriffe enthaltenen Richtlinien eingeschränkt. Der von der Klägerin zur Genehmigung gestellte Plan entspreche nicht den Wohnbedürfnissen der Bevölkerung und lasse zudem die Bedürfnisse des Verkehrs außer acht. Damit verstoße er, wie das Berufungsgericht zutreffend erkannt habe, gegen die in [§ 1 BBauG](#) normierten Grundsätze der städtebaulichen Ordnung.
- 16 **II.**
- Die Revision ist nicht begründet. Das angefochtene Urteil verletzt kein Bundesrecht ([§ 137 Abs. 1 VwGO](#)).
- 17 Das Berufungsgericht hat nicht gegen [§ 130 Abs. 1 VwGO](#) verstoßen. Die wegen [§ 18 Satz 2 VwGO](#) fehlerhafte Besetzung des Verwaltungsgerichts hätte zwar eine Rückverweisung der Sache gerechtfertigt. Es stand jedoch im Ermessen des Berufungsgerichts, davon abzusehen und in der Sache selbst zu entscheiden. Das räumt auch die Klägerin ein. Entgegen ihrem Revisionsvorbringen liegt aber ein Verstoß gegen [§ 130 Abs. 1 VwGO](#) auch nicht deshalb vor, weil sich das Berufungsgericht insoweit zur Begründung seiner Entscheidung auf den Hinweis beschränkt hat, daß der Verfahrensmangel nicht zur Zurückverweisung zwingt. Mit diesem Hinweis war bei der hier gegebenen Sachlage der Begründungspflicht genügt (vgl. zur Begründungspflicht insbesondere den [Beschuß vom 4. April 1963 - BVerwG VI ER 200.62/1](#) - in DÖV 1963, 517 [518]). Denn die (nähere) Begründung einer Ermessensentscheidung ist - im allgemeinen und deshalb auch im Rahmen von [§ 130 VwGO](#) (vgl. zu ersterem das [Urteil vom 14. Oktober 1965 - BVerwG II C 3.63](#) - in BVerwGE 22, 215 [218], zu letzterem den [Beschuß vom 17. Oktober 1968 - BVerwG IV B 217.67](#) - [S. 3]) - dort entbehrlich, wo die Gründe bereits bekannt sind oder auf der Hand liegen. Das war hier der Fall: Das Berufungsgericht hat im Zuge der mündlichen Verhandlung eine Ortsbesichtigung durchgeführt und bereits dadurch deutlich zum Ausdruck gebracht, daß es von der Möglichkeit einer Rückverweisung keinen Gebrauch machen wolle. Dennoch hat der Vertreter der Klägerin, wie das Protokoll ergibt, zur Rückverweisung weder Anträge gestellt noch Erklärungen abgegeben. Zumindest aus diesem Grunde durfte das Berufungsgericht, von einer näheren Begründung seiner Entscheidung zu [§ 130 Abs. 1 Nr. 2 VwGO](#) absehen, zumal an der sich unmittelbar aus der Eigenart des Streitgegenstandes ergebenden besonderen Eilbedürftigkeit der Sache und damit auch über die gegen eine Rückverweisung sprechenden Gründe kein Zweifel sein konnte.
- 18 Das Berufungsgericht hat die eigentlich Streitentscheidende Frage mit Recht darin gesehen, ob der Bebauungsplan, dessen Genehmigung die Klägerin begehrt, mit [§ 1 BBauG](#) zu vereinbaren ist. Was sich an Vortragen stellt, wirft - zumindest aus Anlaß des vorliegenden Falles - keine Probleme auf, die einer eingehenderen Erörterung bedürften: Die auf die Genehmigung nach [§ 1 Abs. 1 BBauG](#) gerichtete Klage ist, da es sich bei dieser Genehmigung um einen Verwaltungsakt handelt, als Verpflichtungsklage zulässig. Auch gegen ihre Erforderlichkeit bestehen nicht etwa deshalb Bedenken, weil der Beklagte den Genehmigungsantrag der Klägerin nicht innerhalb von

drei Monaten beschieden und durch diese Verzögerung gegen § 11 Satz 3 in Verbindung mit § 6 Abs. 4 Satz 1 BBauG verstoßen hat. Denn dieser Verstoß ist jedenfalls nicht mit der Rechtsfolge ausgestattet, daß seinetwegen die beantragte Genehmigung als erteilt zu galten hätte. Für eine solche Konsequenz, die im übrigen in diesem Zusammenhange schwerlich tragbar wäre, bietet das Gesetz - anders als im Falle des § 19 Abs. 4 Satz 3 BBauG - keinen Anhaltspunkt. Der erkennende Senat stimmt mit dem Berufungsgericht schließlich auch darin überein, daß dem streitigen Bebauungsplan nicht schon das Fehlen eines Flächennutzungsplanes entgegensteht. Bebauungspläne sind allerdings grundsätzlich aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln (§ 8 Abs. 2 Satz 1 BBauG). Eine Ausnahme gilt jedoch, wenn ein Flächennutzungsplan nicht erforderlich ist, weil schon der Bebauungsplan ausreicht, die städtebauliche Entwicklung zu ordnen (§§ 2 Abs. 2, 8 Abs. 2 Satz 2 BBauG). Um einen solchen Fall handelt es sich hier.

- 19 Das Berufungsgericht hat mit Recht an der im ersten Rechtszug erfolgten Abweisung der Klage festgehalten. Die Genehmigungsversagung des Beklagten entspricht § 11 Satz 3 in Verbindung mit § 6 Abs. 2 BBauG. Der Bebauungsplan "Im Trinentum" verstößt gegen § 1 Abs. 4 und 5 BBauG.
- 20 Auszugehen ist von folgendem: Nach § 2 Abs. 1 BBauG sind die "Bauleitpläne ... von den Gemeinden in eigener Verantwortung aufzustellen, sobald und soweit es erforderlich ist". Diese Vorschrift enthält die Anerkennung einer gemeindlichen "Planungshoheit", und Planungshoheit bedeutet dabei vor allem die Einräumung eines Planungsermessens. Das ist, soweit ersichtlich, unbestritten. Ob das Wort "Ermessen" die in der Planungshoheit beschlossene Gestaltungsfreiheit treffend bezeichnet, mag auf sich beruhen. Über den (materiellrechtlichen) Begriff des Ermessens bestehen Meinungsverschiedenheiten. Unabhängig von der Antwort auf diese terminologischbegriffliche Frage steht aber jedenfalls fest: Erstens, daß die Befugnis zur Planung - hier wie anderweit - einen mehr oder weniger ausgedehnten Spielraum an Gestaltungsfreiheit einschließt und einschließen muß, weil Planung ohne Gestaltungsfreiheit ein Widerspruch in sich wäre. Zweitens, daß sich diese planerische Gestaltungsfreiheit nicht auf einen bestimmten geistig-seelischen Vorgang zurückführen läßt, sondern verschiedene Elemente - insbesondere des Erkennens, des Wertens und Bewertens sowie des Wollens - umfaßt. Drittens, daß sich in Richtung auf die verwaltungsgerichtliche Kontrolle der Planung aus der Verbindung von Planung und Gestaltungsfreiheit unabweisbar die Beschränkung darauf ergibt, ob im Einzelfall die gesetzlichen Grenzen der Gestaltungsfreiheit überschritten sind oder von der Gestaltungsfreiheit in einer der Ermächtigung nicht entsprechendem Weise Gebrauch gemacht ist (vgl. § 114 VwGO). Viertens endlich, daß die Planungs-Beteiligung anderer Behörden in verschiedenartiger Weise und durchaus auch als eine echte Beteiligung an der jeweils bestehenden Gestaltungsfreiheit vorgesehen sein kann, sich die mit dem Genehmigungserfordernis in § 11 BBauG angeordnete Beteiligung der höheren Verwaltungsbehörde aber in der Befugnis und Pflicht zur Rechtskontrolle erschöpft (§ 11 Satz 3 in Verbindung mit § 6 Abs. 2 BBauG).
- 21 Vor diesem Hintergrund ergibt sich zu § 1 BBauG, daß die dort im ersten, dritten, vierten und fünften Absatz in der Form von Voraussetzungen, Schranken, Zielen und Leitsätzen aufgestellten Grundregeln der Bauleitplanung eine Bindung des Planungsermessens begründen, deren Einhaltung sowohl der Aufsicht der höheren Verwaltungsbehörde als auch der Kontrolle durch die Verwaltungsgerichte unterliegt.
- 22 Nach § 1 Abs. 1 BBauG hat die Bauleitplanung der Ordnung der städtebaulichen Entwicklung zu dienen. Was sich daraus im einzelnen an Anforderungen ergibt, braucht aus Anlaß des vorliegenden Falles nicht erörtert zu werden. Immerhin verdient eine Unterstreichung, daß § 1 Abs. 1 BBauG nur dann genügt sein kann, wenn überhaupt (hinreichend gewichtige) städtebaulich beachtliche Allgemeinbelange für eine bestimmte Planung sprechen. Das Verhältnis zwischen § 2 Abs. 1 und § 1 BBauG wäre dementsprechend mißverstanden, wenn

angenommen würde, daß die Ausübung der Planungshoheit von Haus aus keiner Rechtfertigung bedürfe, sondern gewissermaßen bis zum Beweis entgegenstehender Belange um ihrer selbst willen Rechtens sei. Das Vorbringen der Klägerin bietet manchen Hinweis darauf, daß sie bereits in diesem Punkt ihre Planungshoheit überschätzt. Ihr Versuch, den Bebauungsplan "Im Trinentum" positiv damit zu rechtfertigen, daß er den Wohnbedürfnissen der Bevölkerung diene und die Eigentumsbildung im Wohnungswesen fördere (vgl. § 1 Abs. 4 Satz 3 BBauG), ist gewiß nicht überzeugend. Was die Eigentumsbildung im Wohnungswesen anlangt, fehlt es an jeder Darlegung, weshalb dieses Ziel gerade in der Weise sollte gefördert werden müssen, in der es der streitige Bebauungsplan vorsieht. Und eine Förderung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung andererseits läßt sich nicht - und auch nicht einmal unterstützend - mit der Tatsache belegen, daß sich für die Bauparzellen innerhalb kürzester Frist Interessenten gefunden haben. Das Ausmaß, in dem sich Bauwünsche auf Grundstücke im Außenbereich richten, ist allgemein bekannt; daraus läßt sich für die "Wohnbedürfnisse der Bevölkerung" im Sinne von § 1 Abs. 4 Satz 3 BBauG nichts herleiten. Sollte es, wie das Berufungsgericht in Erwägung zieht, richtig sein, daß die Klägerin "sich zur Aufstellung eines Bebauungsplanes für ein Grundstück" entschlossen hat, "das nur deshalb bebaut werden soll, weil der Eigentümer aus wirtschaftlichen Gründen am Verkauf der Grundstücke interessiert ist", würde der dann gegebene Verstoß gegen § 1 Abs. 1 BBauG die Genehmigung des Planes ausgeschlossen haben. Ob das zutrifft, mag indessen - in Übereinstimmung mit dem Berufungsgericht - dahingestellt bleiben, zumal die dazu im angefochtenen Urteil enthaltenen Feststellungen doch wohl gewisse Zweifel offen lassen. Für die Entscheidung kommt es darauf nicht an. Denn die Versagung der Genehmigung und damit zugleich die Abweisung der Klage rechtfertigen sich unabhängig von § 1 Abs. 1 BBauG wegen Verletzung von § 1 Abs. 4 und 5 BBauG.

23 § 1 BBauG lautet in seinen Absätzen 4 und 5 wie folgt:

*"Die Bauleitpläne haben sich nach den sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Bevölkerung, ihrer Sicherheit und Gesundheit zu richten. Dabei sind die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. Die Bauleitpläne sollen den Wohnbedürfnissen der Bevölkerung dienen und die Eigentumsbildung im Wohnungswesen fördern.*

*Die Bauleitpläne haben die von den Kirchen und Religionsgesellschaften des öffentlichen Rechts festgestellten Erfordernisse für Gottesdienst und Seelsorge zu berücksichtigen, die Bedürfnisse der Wirtschaft, der Landwirtschaft, der Jugendförderung, des Verkehrs und der Verteidigung zu beachten sowie den Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes und der Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes zu dienen. Landwirtschaftlich genutzte Flächen sollen nur in dem notwendigen Umfang für andere Nutzungsarten vorgesehen und in Anspruch genommen werden."*

- 24 Diese Regelung hat sowohl in ihrer Formulierung als auch in ihrem Aufbau Kritik gefunden (vgl. namentlich K. Meyer, DVBl. 1968, 495, und Gelzer, Das neue Bauplanungsrecht, S. 13 ff.). Der Senat teilt diese Kritik in folgendem: Der Wechsel einerseits zwischen "Bedürfnissen", "Erfordernissen" und "Belangen" sowie andererseits zwischen "sich ... richten", "dienen", "fördern", "berücksichtigen" und "beachten" läßt kein System erkennen, aus dem auf das Gewicht der einzelnen Grundsätze oder auch auf die (unterschiedliche) Art, in der sie bei der Planung eine Rolle spielen sollen, Schlüsse gezogen werden könnten. Weshalb es beispielsweise einen greifbaren Unterschied ausmachen soll, daß die Bauleitpläne die "Erfordernisse für ... Seelsorge zu berücksichtigen", dagegen die "Bedürfnisse ... der Jugendförderung ... zu beachten" und schließlich den "Belangen des ... Landschaftsschutzes ... zu dienen" haben, ist nicht erkennbar. Entsprechendes gilt für den Wechsel zwischen Muß- und Soll-Formulierungen. Daß die Bauleitpläne z.B. den Wohnbedürfnissen der Bevölkerung lediglich dienen sollen, während sie den Belangen des Landschaftsbildes zu dienen haben, führt mit Rücksicht auf die allgemeine



Zielsetzung in § 1 Abs. 1 BBauG offensichtlich nicht zu einer Rangstufung, in der die Erhaltung des Landschaftsbildes den Wohnbedürfnissen prinzipiell vorgeordnet wäre. Mißverständlich ist darüber hinaus die Stellung des Abwägungsgebotes in § 1 Abs. 4 Satz 2 BBauG. Ungeachtet der an den vorangehenden Satz anknüpfenden Einleitung mit dem Worte "dabei", zeigt nämlich der Zusammenhang, daß auch die in den folgenden Sätzen angeführten Belange nicht außerhalb, sondern innerhalb der Abwägung zu beachten sind. In dieser alle in Betracht kommenden Belange umfassenden Weite ist das Abwägungsgebot, wie der Senat schon im Urteil vom 30. April 1969 - BVerwG IV C 6.68 - (DVBl. 1969, 697 [699]) ausgesprochen hat, überhaupt ein dem Wesen rechtsstaatlicher Planung innewohnender Grundsatz, dem deshalb die Bauleitplanung auch dann Rechnung tragen müßte, wenn § 1 BBauG das nicht ausdrücklich bestimmte. Die insofern überragende Bedeutung des Abwägungsgebotes wäre deutlicher hervorgetreten, wenn das Bundesbaugesetz dieses Erfordernis nicht innerhalb des vierten Absatzes, sondern als einen gesonderten sechsten Absatz geregelt hätte.

- 25 Für § 1 Abs. 4 und 5 BBauG insgesamt gilt demnach: Das bei der Bauleitplanung allem anderen übergeordnete Ziel einer Ordnung der städtebaulichen Entwicklung (§ 1 Abs. 1) findet seinen ersten und unmittelbarsten Niederschlag in dem (Haupt-)Leitsatz des Absatzes 4 Satz 1, der die Bauleitplanung auf die sozialen und kulturellen Bedürfnisse sowie die Sicherheit und Gesundheit der Bevölkerung verpflichtet. Dieser Haupt-Leitsatz erfährt durch weitere Leitsätze in Absatz 4 Satz 3 und Absatz 5 sowohl eine Erläuterung als auch Ergänzung. Was auf diese Weise an Zielpunkten einer geordneten städtebaulichen Entwicklung erfaßt wird, geht sodann im wesentlichen in das Merkmal der "öffentlichen ... Belange" des Abwägungsgebotes ein. Diese öffentlichen Belange sind einmal untereinander und außerdem mit den im konkreten Zusammenhang beachtlichen "privaten Belangen" gegeneinander gerecht abzuwägen.
- 26 Für die Handhabung der in § 1 Abs. 4 Satz 1 und 3 sowie Abs. 5 BBauG enthaltenen Leitsätze stellt sich zunächst die Frage, ob es sich bei den dort verwendeten Begriffen um sogenannte unbestimmte Rechtsbegriffe handelt, die sowohl in ihrer Auslegung als auch in ihrer Anwendung einer uneingeschränkten Kontrolle nicht nur der höheren Verwaltungsbehörde, sondern auch der Verwaltungsgerichte unterliegen. Das ist zu bejahen: Die Ansicht der planenden Gemeinde etwa darüber, was zu den Bedürfnissen der Wirtschaft (§ 1 Abs. 5 Satz 1 BBauG) gehört, und ebenso ihre Ansicht, daß eine bestimmte Planung diesen Bedürfnissen diene, genießt keinerlei Vorzug oder Schutz. Von irgendwelchen "Beurteilungsspielräumen" zugunsten der Gemeinde kann in diesem Zusammenhang keine Rede sein. Ob das, wie der Verwaltungsgerichtshof Mannheim meint, schon verfassungsrechtliche Gründe nahelegen (vgl. den Beschluß vom 22. Juli 1966 - I 131/65 - in BRS 17, 16 [19] = ESVGH 17, 101 [104]), mag dahinstehen. Dann jedenfalls lassen unmittelbar die Leitsatz-Inhalte eine abweichende Auffassung nicht zu. Ein Vorzug der gemeindlichen Ansicht und Beurteilung könnte allenfalls dann in Erwägung zu ziehen sein, wenn es um Fragen ginge, für deren Beantwortung die planende Gemeinde eine ausschließliche oder doch wenigstens hervorragende und deshalb bevorzugungswürdige Sachkunde besäße. Daran fehlt es bei den in § 1 Abs. 4 Satz 1 und 3 sowie Abs. 5 BBauG verwendeten Begriffen durchaus. § 1 Abs. 4 und 5 BBauG betrifft Zielsetzungen, die zum Teil außerhalb der Bauleitplanung nicht einmal in die Zuständigkeit der Gemeinde fallen. Das gilt nicht nur für "Gottesdienst und Seelsorge", bei denen das Gesetz selbst auf die von den Kirchen festgestellten Erfordernisse verweist, sondern es gilt ebenso zum Beispiel für die Verteidigung, für den Natur- und Landschaftsschutz und zu einem erheblichen Anteil auch für den Verkehr.
- 27 Im Unterschied zur Auslegung und Anwendung der Planungs-Leitsätze ist die Frage, ob der jeweiligen Planung eine gerechte Interessenabwägung zugrunde liegt, der Kontrolle durch die Aufsichtsbehörde und durch die Verwaltungsgerichte nicht uneingeschränkt zugänglich. Die vielleicht auf das Gegenteil hindeutenden Worte "gerecht abzuwägen" sind insofern mißverständlich, als sie die Erkenntnis in den Hintergrund treten lassen könnten, daß es insoweit nicht nur um den Vorgang des Abwägens, sondern - ihm vorausgehend und in gewisser Weise in

ihn eingeschlossen - um eine Bestimmung der (relativen) Gewichtigkeit der abzuwägenden Belange geht. Diese Bestimmung ist nicht oder doch nicht nur "ein Akt wertender Erkenntnis", für den sich, wie der Verwaltungsgerichtshof Mannheim a.a.O. meint, nicht feststellen lassen soll, "daß er einer den Bestimmungen des BBauG zu entnehmenden positiv rechtlichen Regelung gemäß als eine höchstpersönliche Beurteilungsermächtigung des vom Gesetzgeber dafür ausschließlich qualifizierten Beschlußorgans der Gemeinde ausgestaltet wäre". Diese Auffassung verkennt, daß die Planung - von den privaten Belangen zunächst abgesehen - in aller Regel einen Ausgleich bzw. Kompromiß zwischen verschiedenen öffentlichen Belangen erfordert, daß häufig im Zuge der Planung dem einen Bedürfnis nichts zugestanden werden kann, was nicht zugleich einem anderen Bedürfnis genommen wird, und daß sich in der damit geforderten Entscheidung über Vorzugswürdigkeit und Priorität die Planung gerade als Planung äußert und bewährt. Das heißt: Das Gebot gerechter Abwägung ist verletzt, wenn eine (sachgerechte) Abwägung überhaupt nicht stattfindet. Es ist verletzt, wenn in die Abwägung an Belangen nicht eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muß. Es ist ferner verletzt, wenn die Bedeutung der betroffenen privaten Belange verkannt oder wenn der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten öffentlichen Belangen in einer Weise vorgenommen wird, der zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht. Innerhalb des so gezogenen Rahmens wird das Abwägungsgebot jedoch nicht verletzt, wenn sich die zur Planung berufene Gemeinde in der Kollision zwischen verschiedenen Belangen für die Bevorzugung des einen und damit notwendig für die Zurückstellung eines anderen entscheidet. Innerhalb jenes Rahmens ist nämlich das Vorziehen und Zurücksetzen bestimmter Belange überhaupt kein nachvollziehbarer Vorgang der Abwägung, sondern eine geradezu elementare planerische EntschlieÙung, die zum Ausdruck bringt, wie und in welcher Richtung sich eine Gemeinde städtebaulich geordnet fortentwickeln will. Damit ist notwendig der Planungskontrolle der höheren Verwaltungsbehörde wie der Verwaltungsgerichte eine Grenze gezogen. In dieser Auffassung sieht sich der erkennende Senat nicht zuletzt durch das, wie Bielenberg in DÖV 1969, 380 mit Recht hervorhebt, dem § 1 Abs. 4 Satz 2 BBauG verwandte Abwägungsgebot in § 2 Abs. 2 ROG bestätigt. Nach § 2 Abs. 2 ROG sind die in § 2 Abs. 1 ROG bezeichneten Grundsätze der Raumordnung von den zuständigen Stellen "im Rahmen des ihnen zustehenden Ermessens gegeneinander und untereinander nach Maßgabe des § 1 abzuwägen". Das unterstreicht den Zusammenhang zwischen Planungsermessens und Abwägung. Dieser Zusammenhang besteht auch bei den §§ 1 f. BBauG. Mit dem sich daraus ergebenden Verständnis von § 1 Abs. 4 und 5 BBauG stimmt der Senat - jedenfalls im Kern und vorbehaltlich mehr oder weniger nur terminologischbegrifflicher Abweichungen - mit der Auffassung einmal des Oberbundesanwalts und zum anderen von Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BBauG § 1 Rdnrn. 60 f. und 63, K. Meyer, DVBl. 1968, 494 f. und Gelzer a.a.O. S. 76 f. überein.

- 28 Die Anwendung dieser Auffassung auf den vorliegenden Fall führt zu dem Ergebnis, daß der von der Klägerin aufgestellte Bebauungsplan an § 1 Abs. 4 und 5 BBauG scheitert.
- 29 Daß die vorgesehene Ansiedlung die Verkehrs läge auf der L 221 nicht unerheblich berührt und beeinträchtigt, kann nach den Feststellungen des Berufungsgerichts nicht ernstlich zweifelhaft sein. Auch die Klägerin räumt das im Grunde ein, wenn sie ihre Planung insoweit lediglich damit verteidigt, daß sich die Beeinträchtigung des Verkehrs auf der L 221 in vertretbaren Grenzen halte bzw. halten lasse, daß deshalb auch das Straßenbauamt seine Zustimmung erteilt habe und daß eine gewisse Verkehrsbelastung mit jeder neuen Ansiedlung verbunden sei und auch im Bereich der klagenden Gemeinde mit einer Erweiterung des Ortsteiles Wendhausen verbunden sein würde. Gegen dieses Vorbringen ist zu sagen: Der Hinweis auf die Zustimmung des Straßenbauamtes und auf die Möglichkeit einer verhältnismäßig gefahrlosen Einmündung in die L 221 betrifft von vornherein nicht das Entgegenstehen verkehrlicher Belange, sondern nur das Ausmaß ihrer Verletzung. Darauf kommt es hier zunächst nicht an. Was andererseits die mit einer Erweiterung des Ortsteiles Wendhausen verbundene Steigerung des Verkehrs anlangt, versucht die Klägerin zwei Vorgänge gleichzusetzen, die sich nicht gleichsetzen lassen. Denn es ist offensichtlich zweierlei, ob der Verkehr, den eine Neuansiedlung von etwa fünfzig Menschen

verursacht, die L 221 auf deren freier Strecke oder aber über die ohnehin vorhandene Einmündung der Kreisstraße erreicht. Ebensowenig lassen die überzeugenden Ausführungen des Berufungsgerichts einen Zweifel daran, daß die "Wohnbedürfnisse der Bevölkerung" - im Zusammenhang mit den "sozialen und kulturellen Bedürfnissen" - nicht für, sondern gegen die Planung der Klägerin sprechen. Die geringfügige Größe der neuen Siedlung hat in der Tat zur Folge, daß alle über das Wohnen im engsten Sinne des Wortes hinausgehenden Bedürfnisse in der näheren Umgebung nicht gedeckt werden können. Daran ändert auch die Anlehnung an die in Neu-Sülbeck/Neu-Wendhausen vorhandene Bebauung nichts, wobei im übrigen nicht übersehen werden darf, daß diese zahlenmäßig unbedeutende Bebauung verhältnismäßig weit auseinandergezogen ist und infolgedessen der Anschluß an das Gehöft S. keieswegs eine Sachlage herbeiführt, die sich als Erweiterung oder gar Abrundung des vorhandenen Ortsteiles verstehen ließe. Die Trennung der neuen Ansiedlung von jeglicher Bedarfsdeckung widerspricht den Wohnbedürfnissen der nicht landwirtschaftlichen Bevölkerung. Dieser, vom Berufungsgericht näher begründeten Einsicht läßt sich nicht, wie die Klägerin meint, mit einem Hinweis darauf begegnen, daß sich für die fraglichen Grundstücke unschwer Käufer gefunden haben und daß es auch sonst eine Frage des persönlichen Lebensstils ist, unter welchen Voraussetzungen Mängel der Bedarfsdeckung durch eine einsamere Lage u. Sein, auf gewogen werden können. Für die "Wohnbedürfnisse der Bevölkerung" im Sinne von § 1 Abs. 4 BBauG kommt es auf die objektive Angemessenheit, d.h. die objektive Übereinstimmung mit den Anforderungen an eine moderne Siedlungsweise und -struktur, nicht aber darauf an, ob sich für einen bestimmten "Wohnstil" Interessenten finden lassen. Die den Ausführungen der Klägerin zugrunde liegende (individualisierende) Betrachtungsweise verbietet sich allein deshalb, weil sich die Ansiedlung als Tatsache nicht in der Gegenwart und erst recht nicht für die Zukunft; zu einem individualisierten Personenkreis in Beziehung setzen läßt - ganz abgesehen davon, daß die Einstellung zum "Lebensstil" auch mit dem Lebensalter, mit dem Familienstand oder überhaupt mit einer Änderung der Lebensgewohnheiten wechseln kann.

**30** Ob die demnach gegebene nachteilige Berührung sowohl der Verkehrsbelange als auch der Wohnbedürfnisse in jedem Fall dazu führen müßte, daß der Bebauungsplan nicht genehmigt werden kann, hält der Senat für zweifelhaft. Was die Klägerin zur Zustimmung des Straßenbauamtes und zu den Möglichkeiten einer verhältnismäßig gefahrlosen Gestaltung der Einmündung vorträgt, könnte im Zusammenhang mit dem Abwägungsgebot als eine Interessenbewertung verstanden werden, die u.U. durch das Planungsermessen gedeckt wird und diesen Nachteil der Planung in seiner Wichtigkeit in den Hintergrund treten lassen könnte. Würde diese Bewertung dadurch unterstützt, daß hinreichend gewichtige Belange der in § 1 Abs. 4 und 5 BBauG genannten Art doch auch für die Planung sprächen und läge eine Bevorzugung dieser Belange ebenfalls innerhalb des Planungsermessens, ließe sich wohl denken, daß auch ein Bebauungsplan, von dem die oben festgestellten Nachteile ausgehen, im Ergebnis mit § 1 Abs. 4 und 5 BBauG vereinbar sein kann. Für derartige Erwägungen fehlt aber bei dem hier zu beurteilenden Fall jede Grundlage. Die Zweifel, die nach dem eingangs Gesagten bereits daran bestehen, ob überhaupt ein beachtliches öffentliches Interesse für die streitige Planung spricht, schlagen spätestens bei der Nachprüfung der von der Klägerin vollzogenen Abwägung durch: Selbst wenn der Klägerin, um § 1 Abs. 1 BBauG zu überwinden, zugestanden wird, daß der Bebauungsplan "im Trinenturn" irgendwelche öffentlichen Interessen fördern könnte, wäre bei einer Gegenüberstellung zu den von der Planung verursachten Nachteilen die Hintansetzung der betroffenen Belange so offensichtlich fehlsam, daß von einer die Grenzen des Planungsermessens einhaltenden gerechten Bewertung der insgesamt beteiligten Belange ernstlich keine Rede sein kann. Damit steht fest, daß der Bebauungsplan "Im Trinenturn" gegen § 1 Abs. 4 und 5 BBauG verstößt.

**31** Daß die Versagung der Genehmigung unter diesen Umständen auch nicht, wie die Klägerin meint, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletzt, bedarf keiner weiteren Darlegung. Ebensowenig kann die angebliche Zusage des Oberbaurats M. auf den Ausgang des Rechtsstreit von Einfluß sein. Selbst wenn unterstellt würde, daß die Zusage einen Anspruch auf die

Erteilung der Genehmigung begründet haben könnte, würde es dennoch an jedem schutzwürdigen Interesse der Klägerin fehlen, diesen Anspruch durchzusetzen. Denn die Erteilung der Genehmigung könnte den festgestellten Verstoß gegen § 1 BBauG nicht heilen und dementsprechend auch nichts daran ändern, daß der Bebauungsplan wegen dieses Verstoßes nicht gültig sein oder werden kann. An der Genehmigung eines ungültigen Bebauungsplanes kann der Klägerin nicht gelegen sein.

32 Die Kostenentscheidung ergibt sich aus den §§ 154 Abs. 2, 162 Abs. 3 VwGO, [...].

### **Streitwertbeschluss:**

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 14.000 DM festgesetzt.

[D]ie Festsetzung des Streitwertes [ergibt] aus § 189 Abs. 1 VwGO in Verbindung mit § 74 BVerwGG.

---

Prof. Külz  
Clauß  
Isendahl  
Dr. Weyreuther  
Prof. Dr. Sandler

Verkündet am 12. Dezember 1969