

**INSTITUT WAR — Bibliothek —**

Wasserversorgung, Abwassertechnik  
Abfalltechnik und Raumplanung  
Technische Universität Darmstadt  
Petersenstraße 13, 64237 Darmstadt  
TEL. 0 61 51/16 36 59 + 16 27 48  
FAX 0 61 51/16 37 58

W. A. R. — Bibliothek  
Inv.-Nr. D 18784

10 SWR 174

## **Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung**

**Herausgeber:**

**Werner Ernst · Werner Hoppe · Ulrich van Suntum**

---

**Band 174**

### **Das Verhältnis von Bauleitplanung und Fachplanungen**

**Petra Kauch/Friederike Roer**

Selbstverlag  
des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen  
und des Zentralinstituts für Raumplanung der Universität Münster

# Gliederung

<b>Abkürzungsverzeichnis</b> . . . . .	XXI
<b>Erster Teil: Einleitung</b> . . . . .	1
§ 1 <i>Einführung in die Problematik</i> . . . . .	1
§ 2 <i>Ziel und Gang der Untersuchung</i> . . . . .	3
<b>Zweiter Teil: Grundlagen des Verhältnisses von Bauleitplanung und Fachplanungen</b> . . . . .	5
§ 3 <i>Begriff und Wesensmerkmale der Planung</i> . . . . .	5
A. Begriff der Planung . . . . .	5
B. Wesensmerkmale der Planung . . . . .	6
§ 4 <i>Begriffe, Funktionen und Abgrenzung von Bauleitplanung     und Fachplanungen</i> . . . . .	8
A. Bauleitplanung . . . . .	8
B. Fachplanungen . . . . .	11
I. Begriff und Funktion der Fachplanung . . . . .	11
II. Ab- und Eingrenzung fachlicher Planungen . . . . .	13
1. Abgrenzung zur Gesamtplanung . . . . .	13
2. Erforderlichkeit eines konkreten Gebietsbezugs . . . . .	15
III. Systematisierung der Fachplanungen . . . . .	17
1. Vorbereitende fachliche Planungen . . . . .	17
a) Vorbereitende Planungen bei mehrstufigen Planungsprozessen . . . . .	20
aa) Bedarfsplanungen . . . . .	20
bb) Linienbestimmungen . . . . .	23
cc) Vorbereitende Planungen bei sonstigen mehrstufigen Planungsprozessen . . . . .	24

b) Vorbereitende Planungen bei einstufigen Planungsprozessen . . . . .	28
2. Projektorientierte Zulassungstatbestände . . . . .	28
a) Planfeststellungen . . . . .	28
b) Genehmigungen . . . . .	31
aa) Planungscharakter der Plangenehmigung . . . . .	32
bb) Planungsrechtliche Relevanz von sonstigen Genehmigungen . . . . .	33
(1) Genehmigungen als Kontrollerlaubnis . . . . .	33
(2) Genehmigungen mit Planungscharakter . . . . .	34
(a) Genehmigung nach dem Personen- beförderungsgesetz . . . . .	34
(b) Luftverkehrsrechtliche Genehmigung . . . . .	35
3. Nutzungsregelungen . . . . .	37
4. Überblick . . . . .	38
IV. Vorhabenträger und Fachplanungsträger . . . . .	41
§ 5 <i>Rechtssystematische Grundlagen der Koordination von Planungen</i> . . . . .	42
A. Formelle Koordination durch Beteiligung anderer Planungsträger . . . . .	43
I. Begriff und Funktion der Beteiligung . . . . .	43
II. Formen der Beteiligung . . . . .	45
1. Konsensunabhängige Beteiligungsformen . . . . .	45
2. Konsensabhängige Beteiligungsformen . . . . .	47
B. Materielle Koordinationsmöglichkeiten . . . . .	48
I. Koordination aufgrund allgemeiner Koordinationsgrundsätze . . . . .	49
II. Gesetzliche Koordinationsregelungen . . . . .	51
III. Koordination durch Abwägung . . . . .	51
1. Abwägungsphasen . . . . .	52
2. Vorrangregelungen und Gewichtungmaßstäbe . . . . .	54

**Dritter Teil: Das Verhältnis von Bauleitplanung und  
Fachplanungen im geltenden Recht . . . . . 55**

*§ 6 Regelungen formeller Koordination . . . . . 55*

**A. Beteiligung der Fachplanungs- und/oder Vorhabenträger  
bei der Bauleitplanung . . . . . 55**

**I. Allgemeine Beteiligungsvorschriften . . . . . 55**

**1. Beteiligung als Träger öffentlicher Belange . . . . . 56**

**a) Beteiligung gem. § 4 Abs. 1 S. 1 BauGB . . . . . 56**

**aa) Beteiligung von Fachplanungs und/oder  
Vorhabenträgern . . . . . 56**

**(1) Begriff der Behörde und Stelle . . . . . 57**

**(2) Begriff des Trägers öffentlicher Belange . . . 57**

**(a) Rechtsträger im Sinne des  
§ 4 Abs. 1 S. 1 BauGB . . . . . 57**

**(b) Öffentliche Belange im Sinne des  
§ 4 Abs. 1 S. 1 BauGB . . . . . 59**

**(aa) Verfolgung primär wirtschaft-  
licher Interessen . . . . . 60**

**(bb) Wahrnehmung öffentlicher Belange  
aufgrund eines gesetzlichen  
Übertragungstatbestandes . . . . . 63**

**(3) Berührtseinkönnen von der Bauleitplanung . . 66**

**bb) Beteiligung durch die Gemeinde . . . . . 68**

**cc) Stellungnahme des Trägers öffentlicher  
Belange . . . . . 70**

**b) Sonderregelungen für die Beteiligung von  
Trägern öffentlicher Belange . . . . . 72**

**aa) Beteiligung gem. § 2 Abs. 4 und  
5 BauGB-MaßnG . . . . . 72**

**(1) Adressat der Beteiligung . . . . . 73**

**(2) Frist . . . . . 73**

**(3) Präklusion . . . . . 74**

**bb) Beteiligung gem. § 13 Abs. 1 und 2 BauGB . . 75**

2. Beteiligung als Behörde gem. § 7 UVPG	76
3. Beteiligung als Bürger	78
II. Sondervorschriften zur Beteiligung	80
1. Beteiligung der Flurbereinigungsbehörde gem. § 187 Abs. 3 BauGB	81
2. Abstimmung mit der Flurbereinigungsbehörde gem. § 188 Abs. 2 S. 1 BauGB	81
B. Beteiligung der Gemeinde bei Fachplanungen	82
I. Beteiligung der Gemeinde bei vorbereitenden Planungen	83
1. Vorbereitende Planungen bei mehrstufigen Planungsprozessen	83
a) Linienbestimmung	83
aa) Linienbestimmung für Autobahnen und Bundesstraßen	83
bb) Linienbestimmung für Bundeswasserstraßen	86
cc) Linienabstimmung für Landes- und Kreisstraßen	86
b) Abfallwirtschaftspläne	87
c) Landschaftspläne	88
2. Einstufige vorbereitende Planungen	89
a) Wasserwirtschaftliche Rahmenpläne	89
b) Bewirtschaftungspläne	90
c) Abwasserbeseitigungspläne	90
d) Luftreinhaltepläne	91
e) Flurbereinigungspläne	94
f) Bezeichnung eines Vorhabens der Landesverteidigung	95
II. Beteiligung bei projektorientierten Zulassungstatbeständen	96
1. Beteiligung im Planfeststellungsverfahren	96
a) Adressat der Beteiligung	98
b) Form der Beteiligung	99
2. Beteiligung bei der Plangenehmigung	100
3. Beteiligung bei sonstigen Zulassungsverfahren mit Plancharakter	102

III. Beteiligung bei Gebietsausweisungen . . . . .	103
1. Ausweisung von Luftschutzgebieten . . . . .	103
2. Ausweisung von Wasserschutzgebieten . . . . .	104
3. Ausweisung von Überschwemmungsgebieten . . . . .	105
4. Naturschutzrechtliche Gebietsfestlegungen . . . . .	106
5. Ausweisung forstrechtlicher Schutzgebiete . . . . .	107
6. Ausweisung von Schutzbereichen für Vorhaben der Landesverteidigung . . . . .	107
IV. Ergebnis . . . . .	108
 § 7 <i>Regelungen materieller Koordination</i> . . . . .	 109
A. Belange der Fachplanung in der Bauleitplanung . . . . .	109
I. Allgemeine Koordinationsregelungen materieller Art . . . . .	110
1. Bauleitplanung nach vorhergehender Fachplanung . . . . .	111
a) Bindung der Bauleitplanung an vorhergehende Fachplanung . . . . .	111
aa) Allgemeine Rechtsgrundsätze . . . . .	111
(1) Grundsatz der Verdrängung rangniedrige- ren Rechts durch ranghöheres Recht . . . . .	112
(2) Grundsatz der zeitlichen Priorität . . . . .	114
(3) Grundsatz »Bundesrecht bricht Landesrecht« . . . . .	115
(4) Grundsatz »lex specialis derogat legi generali« . . . . .	115
(5) Grundsätzlicher Vorrang der überört- lichen vor der örtlichen Planung . . . . .	116
bb) Nachrichtliche Übernahme . . . . .	117
(1) Sinn und Zweck der nachrichtlichen Übernahme . . . . .	118
(2) Reichweite der nachrichtlichen Übernahme . . . . .	118
(a) Die nachrichtliche Übernahme nach § 5 Abs. 4 S. 1 BauGB . . . . .	119
(b) Die nachrichtliche Übernahme nach § 9 Abs. 6 BauGB . . . . .	121

(3) Rechtswirkungen der nachrichtlichen Übernahme . . . . .	123
b) Die Darstellungen und Festsetzungen . . . . .	124
2. Bauleitplanung bei beabsichtigter Fachplanung . . . . .	126
a) Bindung der Gemeinde an beabsichtigte Fachplanungen . . . . .	126
b) Vermerk gemäß § 5 Abs. 4 S. 2 BauGB . . . . .	127
c) Darstellungen und Festsetzungen . . . . .	129
3. Bauleitplanung bei fehlender Fachplanung . . . . .	130
a) Fachplanerische Darstellungen und Fest- setzungen in den Bauleitplänen . . . . .	130
aa) Sinn und Zweck fachplanerischer Darstellungen und Festsetzungen . . . . .	131
bb) Mögliche fachplanerische Darstellungen und Festsetzungen . . . . .	131
(1) Fachplanerische Darstellungen im Flächennutzungsplan gemäß § 5 Abs. 2 BauGB . . . . .	131
(2) Fachplanerische Festsetzungen im Bebauungsplan gemäß § 9 Abs. 1 BauGB . . . . .	133
cc) Kompetenz der Gemeinde bezüglich fach- planerischer Darstellungen und Fest- setzungen in Bauleitplänen . . . . .	136
dd) Auswirkungen auf die Fachplanung . . . . .	138
b) Ersetzung der Fachplanung durch einen Bebauungsplan . . . . .	138
II. Sondervorschriften zur materiellen Koordination von Bauleitplanung und Flurbereinigungsverfahren . . . . .	141
III. Zwischenergebnis . . . . .	142
B. Einbeziehung der Belange der Gemeinde bei Fachplanungen . . . . .	143
I. Allgemeine Koordinationsregelungen materieller Art . . . . .	144
1. Fachplanungen nach vorhergehendem Flächen- nutzungsplan . . . . .	145

a) Bindung der Fachplanung an den Flächennutzungsplan . . . . .	146
aa) Anwendbarkeit des § 7 S. 1 BauGB . . . . .	147
(1) §§ 16 Abs. 3 S. 3 FStrG, 13 Abs. 3 S. 1 WaStrG als spezialgesetzliche Regelung . . . . .	148
(2) § 188 Abs. 2 S. 1 BauGB als spezialgesetzliche Regelung . . . . .	149
bb) Voraussetzungen der Anpassungspflicht nach § 7 S. 1 BauGB . . . . .	150
(1) Öffentliche Planungsträger als Adressaten der Anpassungspflicht . . . . .	150
(a) Begriff der bodenrechtlich relevanten Planung . . . . .	152
(aa) Begriff der Planung . . . . .	152
[1] Tätigkeit des Vorhabenträgers als Planungsakt . . . . .	153
[2] Entscheidung der Planfeststellungsbehörde als Planungsakt . . . . .	154
(bb) Begriff der bodenrechtlichen Relevanz . . . . .	156
(b) Rechtsverbindlichkeit der Planungen . . . . .	157
(aa) Rechtsverbindlichkeit der Planungen des Vorhabenträgers . . . . .	158
(bb) Vorbereitende Fachplanungen als rechtsverbindliche Planungen . . . . .	160
(c) Privatrechtlich organisierte Fachplanungsträger als öffentliche Planungsträger . . . . .	163
(2) Beteiligung des Fachplanungsträgers nach § 4 Abs. 1 und § 13 Abs. 2 BauGB . . . . .	164
(3) Kein wirksamer Widerspruch des Fachplanungsträgers . . . . .	165
(a) Voraussetzung der Wirksamkeit eines Widerspruchs nach § 7 S. 1 BauGB . . . . .	165



(aa)	Form und Inhalt des Widerspruchs	166
(bb)	Zeitpunkt des Widerspruchs	167
(b)	Nachträglicher Widerspruch nach § 7 S. 2 bis 4 BauGB	168
cc)	Rechtsfolgen der Anpassungspflicht nach § 7 S. 1 BauGB	170
(1)	Begriff des Anpassens	171
(2)	Wirksamer Flächennutzungsplan	172
(3)	Teilwiderspruch	172
b)	Einbeziehung der gemeindlichen Belange im Rahmen der fachplanerischen Abwägung	173
c)	Überwindung gemeindlicher Belange im Rahmen der Abwägung durch Vorrangregelungen für die Fachplanung	174
d)	Zwischenergebnis	176
2.	Fachplanungen nach vorhergehendem Bebauungs- plan	177
a)	Fachplanungen nach einem aus dem Flächen- nutzungsplan entwickelten Bebauungsplan	178
aa)	Widerspruch des Fachplanungsträgers gegen den Flächennutzungsplan	178
(1)	Privilegierte Fachplanungen nach vorlaufendem Bebauungsplan	179
(a)	Regelungsgehalt des § 38 BauGB	179
(b)	Privilegierte Fachplanungen	182
(aa)	Privilegierte Fachplanungen des Bundes gem. § 38 S. 1 BauGB	182
(bb)	Privilegierte Planfeststellungsver- fahren nach landesrechtlichen Vor- schriften gem. § 38 S. 2 BauGB	190
(cc)	Sonderregelung des § 246a Abs. 1 Nr. 8 BauGB für die neuen Bundesländer	193
(c)	Rechtsfolgen des § 38 BauGB	195

(aa) Freistellung von den §§ 29 ff. BauGB . . . . .	195
(bb) Anpassung des Bebauungsplans . . . . .	197
(cc) Geltung des § 37 Abs. 3 BauGB . . . . .	199
(2) Nicht privilegierte Fachplanungen nach vorhergehendem Bebauungsplan . . . . .	199
(a) Vorhaben i.S.d. § 29 BauGB . . . . .	200
(b) Sonstige nicht privilegierte Fachplanungen . . . . .	202
bb) Unterbliebener Widerspruch des Fachplanungs- trägers gegen den Flächennutzungsplan . . . . .	205
(1) Privilegierte Fachplanungen nach vorlaufendem Bebauungsplan . . . . .	206
(2) Nicht privilegierte Fachplanungen nach vorlaufendem Bebauungsplan . . . . .	207
b) Einstufige Bauleitplanung . . . . .	208
3. Parallele Verfahren von Fachplanungen und Bauleitplanung . . . . .	208
II. Sondervorschriften zur materiellen Koordination . . . . .	210
1. Sonderregelungen der §§ 187 ff. BauGB für die Flurbereinigungsplanung . . . . .	210
2. Sondervorschriften bei Verteidigungsvorhaben . . . . .	211
<b>Vierter Teil: Bewertung der Koordinationsregelungen und Möglichkeiten ihrer Harmonisierung . . . . .</b>	<b>213</b>
<i>§ 8 Bewertung der bestehenden Koordinationsregelungen . . . . .</i>	<i>213</i>
A. Bewertung der Regelungen formeller Koordination . . . . .	213
I. Beteiligung der Fachplanungs- und Vorhabenträger bei der Bauleitplanung . . . . .	214
II. Beteiligung der Gemeinde bei Fachplanungen . . . . .	216
1. Ausreichende Beteiligung der Gemeinde nach den Fachplanungsgesetzen . . . . .	216
2. Ausgestaltung der fachplanerischen Beteiligungs- vorschriften . . . . .	217

B. Bewertung der Regelungen materieller Koordination . . . . .	219
I. Allgemeine Bewertung . . . . .	219
II. Bewertung des § 7 BauGB . . . . .	220
1. Ungenaue Formulierung hinsichtlich des Beteiligungserfordernisses . . . . .	221
2. Fehlen einer Widerspruchsfrist . . . . .	221
3. Kreis der Widerspruchsberechtigten . . . . .	222
III. Bewertung des § 38 BauGB . . . . .	223
1. Formulierung des § 38 BauGB . . . . .	225
2. Anwendungsbereich des § 38 BauGB . . . . .	226
a) Abgrenzung zum Regelungsbereich des § 7 BauGB . . . . .	226
b) Privilegierte Fachplanungen . . . . .	226
 § 9 Möglichkeiten der Harmonisierung des geltenden Rechts . . . . .	 228
A. Rechtliche Ansätze zur besseren Koordination von Bauleitplanung und Fachplanung . . . . .	 228
I. Harmonisierung der Regelungen formeller Koordination . . . . .	228
1. Beteiligung der Fachplanung bei der Bauleitplanung . . . . .	228
2. Beteiligung der Gemeinde bei Fachplanungen . . . . .	229
II. Harmonisierung der Regelungen materieller Koordination . . . . .	230
1. Weiterentwicklungsmöglichkeiten in bezug auf § 7 BauGB . . . . .	231
a) Sprachlich genauere Formulierung des § 7 BauGB . . . . .	231
b) Festlegung des letztmöglichen Zeitpunkts des Widerspruchs . . . . .	231
2. Weiterentwicklungsmöglichkeiten in bezug auf § 38 BauGB . . . . .	232
a) Formulierung des § 38 BauGB . . . . .	232
b) Anwendungsbereich des § 38 BauGB . . . . .	232
aa) Festschreiben der »Fernwirkung« des § 7 BauGB . . . . .	232

bb) Einschränkung des Anwendungsbereichs auf Planungsentscheidungen . . . . .	233
cc) Ausweitung des Regelungsgegenstandes . . . . .	233
3. Erweiterte Möglichkeit der Ersetzung der Planfeststellung durch Bebauungsplan . . . . .	235
<b>B. Neuregelungen im BauGB-Entwurf . . . . .</b>	<b>236</b>
I. Neuregelungen hinsichtlich der Beteiligung der Fachplanungsträger bei der Bauleitplanung . . . . .	236
II. Neuregelungen hinsichtlich der materiellen Koordination von Bauleitplanung und Fachplanung . . . . .	241
1. § 1a Abs. 4 Nr. 1 BauGB-E . . . . .	241
2. § 7 BauGB-E . . . . .	242
3. § 38 BauGB-E . . . . .	243
 <b>Fünfter Teil: Zusammenfassung der Ergebnisse . . . . .</b>	 <b>249</b>
 <b>Literaturverzeichnis . . . . .</b>	 <b>261</b>
 <b>Sachregister . . . . .</b>	 <b>281</b>