

# Harmonisierung von Bauleitplanung und Fachplanung durch § 7 BauGB

von

**Christian Braun**

# Inhaltsverzeichnis

<b>Teil I: Einleitung</b> .....	<b>1</b>
A. Untersuchungsinteresse .....	1
B. Gang der Untersuchung .....	2
C. § 7 BauGB im Gefüge der Raumplanung .....	3
I. Bedürfnis für Raumplanung in der Bundesrepublik Deutschland .....	3
1. Begriff der räumlichen Gesamtplanung .....	4
a) Die Raumordnung und Landesplanung .....	4
b) Die Bauleitplanung .....	5
aa) Der Flächennutzungsplan .....	6
bb) Der Bebauungsplan .....	7
2. Begriff der räumlichen Fachplanung .....	7
3. Abgrenzung der Gesamtplanung von der Fachplanung .....	8
II. § 7 BauGB als Regelung zur Planungskonkurrenz .....	9
1. Kollision von Bauleitplanung und Raumordnungsplanung .....	10
2. Kollision von Bauleitplanung und Fachplanung .....	10
III. Entstehung und Ergänzung des § 7 BauGB .....	11
<b>Teil 2: Die Anpassungspflicht nach § 7 S. 1 BauGB</b> .....	<b>15</b>
A. Entstehung und Bestand der Anpassungspflicht nach § 7 S. 1 BauGB .....	16
I. Planungen im Sinne des § 7 BauGB .....	16
1. Anforderungen an eine Planung im Sinne des § 7 BauGB .....	17
a) Echte Planungen und Nutzungsregelungen mit Planungscharakter .....	17
b) Bodenrechtliche Relevanz der Planung .....	20
c) Außenwirkung der Planung .....	21
d) Öffentliche Planungen .....	23
2. Planungen außerhalb des Anwendungsbereichs von § 7 BauGB .....	24
a) Sondervorschriften für Gesamtplanungen .....	24
b) Vom Anwendungsbereich des § 7 BauGB ausgeschlossene Fachplanungen .....	26
aa) § 1 Abs. 4 BauGB als Spezialvorschrift für Fachplanungen als Ziele der Raumordnung .....	26
bb) Fachplanungen der Gemeinde in der Rechtsform des Fachplanungsrechts .....	29
cc) § 1 Abs. 2 S. 1 LBG und § 1 Abs. 3 S. 1 SchBG als Spezialvorschriften bei Verteidigungsvorhaben und militärischen Schutzbereichsfestsetzungen .....	29

dd) § 188 Abs. 2 BauGB als Spezialvorschrift bei Planungen zur Verbesserung der Agrarstruktur.....	31
ee) Vorbereitende Fachplanungen nach § 16 Abs. 3 S. 3 FStrG oder nach § 13 Abs. 3 S. 1 WaStrG als Spezialvorschriften .....	32
3. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse .....	33
II. Entstehung der Anpassungspflicht gegenüber dem Flächennutzungsplan nach § 7 S. 1 BauGB.....	34
1. Abschluss der Fachplanung nach in Kraft treten des Flächennutzungsplans.....	34
2. Anforderungen an den vorlaufenden Flächennutzungsplan.....	37
a) Anwendbarkeit des § 214 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 HS. 2 BauGB und des § 215 Abs. 1 Nr. 1 BauGB im Hinblick auf § 7 BauGB.....	37
b) Hinreichende Bestimmtheit der Darstellungen des Flächennutzungsplans.....	39
c) Teilweise beachtlicher Flächennutzungsplan .....	40
d) In-Kraft-Treten des Flächennutzungsplans.....	41
3. Beteiligung des Fachplanungsträgers am Flächennutzungsplanverfahren.....	42
a) Beteiligung nach § 4 BauGB .....	43
b) Beteiligung nach § 13 Nr. 3 BauGB.....	45
4. Kein wirksamer Widerspruch des Fachplanungsträgers .....	45
5. Weitere Differenzierungen nach der Art der Fachplanung .....	45
a) Anpassungspflicht für die nach § 38 BauGB privilegierten Fachplanungen.....	46
b) Anpassungspflicht für die nicht nach § 38 BauGB privilegierten Fachplanungen .....	48
6. Zusammenfassung.....	49
III. Fortbestand der Anpassungspflicht bei Aufstellung eines Bebauungsplans .....	50
1. Anpassungspflicht an aus dem Flächennutzungsplan entwickelte Bebauungspläne .....	50
a) Anpassungspflicht für die nach § 38 BauGB privilegierten Fachplanungen.....	50
b) Anpassungspflicht für die nicht nach § 38 BauGB privilegierten Fachplanungen .....	52
c) Zusammenfassung.....	55
2. Anpassungspflicht an nicht aus dem Flächennutzungsplan entwickelte Bebauungspläne .....	56
a) Konsequenz für die nach § 38 BauGB privilegierten Fachplanungen.....	57
b) Konsequenz für die nicht nach § 38 BauGB privilegierten Fachplanungen .....	57
IV. Anpassungspflicht nach § 7 S. 1 BauGB bei paralleler Aufstellung von Bauleitplanung und Fachplanung.....	58
1. Parallele Aufstellung von Flächennutzungsplan und Fachplanung .....	58
2. Parallele Aufstellung von Bebauungsplan und Fachplanung.....	60
V. Ergebnis zum Entstehen und dem Bestand der Anpassungspflicht.....	60
B. Adressat der Anpassungspflicht .....	62
I. Der Rechtsträger der Planung.....	62

II. Behörden und sonstige Stellen des Planungsträgers .....	63
III. Der Träger des Vorhabens .....	64
C. Inhalt der Anpassungspflicht .....	65
I. Der Begriff des Anpassens .....	65
II. Umfang der Anpassung .....	66
1. Entstehen eines Entwicklungsgebotes .....	66
2. Die negative Anpassungspflicht gegenüber dem Bauleitplan .....	67
3. Die positive Anpassungspflicht gegenüber dem Bauleitplan .....	68
4. Planungspflicht der Fachplanungsträger .....	68
III. Zusammenfassung .....	68
D. Verzicht auf die Anpassungspflicht .....	70
I. Förmliche Anpassung des Flächennutzungsplans an die Fachplanung .....	70
II. Formlose Zustimmung der Gemeinde zur abweichenden Fachplanung .....	70
<b>Teil 3: Widerspruch des Fachplanungsträgers gegen den Bauleitplan .....</b>	<b>71</b>
A. Die Rechtsnatur des Widerspruchs .....	74
I. Die Rechtsnatur des anfänglichen Widerspruchs .....	74
1. Der Widerspruch als Realakt .....	74
2. Der Widerspruch als Verwaltungsakt .....	75
a) Außenwirkung des Widerspruchs .....	75
b) Regelungscharakter des Widerspruchs .....	76
3. Der Widerspruch als empfangsbedürftige Willenserklärung .....	78
II. Die Rechtsnatur des nachträglichen Widerspruchs .....	79
III. Zusammenfassung .....	80
B. Der anfängliche Widerspruch nach § 7 S. 1 BauGB .....	81
I. Zeitraum für die Einlegung des Widerspruchs .....	81
1. Frühestmöglicher Zeitpunkt für die Einlegung des Widerspruchs .....	81
2. Letztmöglicher Zeitpunkt für die Einlegung des Widerspruchs .....	83
II. Formale Anforderungen an den Widerspruch .....	84
1. Vorausgehender Einigungsversuch .....	84
2. Zuständigkeit für die Einlegung des Widerspruchs. ....	85
3. Begründung des Widerspruchs .....	85
4. Adressat des Widerspruchs .....	88
III. Inhaltliche Anforderungen an den Widerspruch .....	89
1. Hinreichende Bestimmtheit des Widerspruchs .....	89
2. Beachtung höherrangigen Rechts .....	92
IV. Auswirkungen des Widerspruchs nach § 7 S. 1 BauGB auf den Flächennutzungsplan .....	92

1. Einbeziehung fachplanerischer Belange in die gemeindliche Abwägung .....	93
2. Auswirkungen auf die Genehmigungsfähigkeit des Flächennutzungsplans .....	94
3. Der mit Widerspruch belastete Flächennutzungsplan .....	95
V. Umgehung der Wirkungen des Widerspruchs .....	98
C. Der nachträgliche Widerspruch nach § 7 S. 4 BauGB .....	100
I. Gegenstand des nachträglichen Widerspruchs .....	100
1. Widerspruch gegenüber dem Flächennutzungsplan .....	100
2. Widerspruch gegenüber dem Bebauungsplan .....	100
3. Zusammenfassung .....	103
II. Anforderungen an den nachträglichen Widerspruch .....	104
1. Formale Anforderungen an den nachträglichen Widerspruch .....	104
a) Erfolgreicher Einigungsversuch zwischen Fachplanungsträger und Gemeinde .....	104
b) Nicht nur unwesentliches Überwiegen der fachplanerischen Belange .....	107
2. Inhaltliche Anforderungen an den nachträglichen Widerspruch .....	107
a) Erforderlichkeit einer abweichenden Fachplanung auf Grund veränderter Sachlage .....	107
aa) Änderung der tatsächlichen Gegebenheiten .....	109
bb) Konkretisierung der Fachplanung .....	109
cc) Nachträgliche Kenntniserlangung von planungsrelevanten Tatsachen .....	110
dd) Neubewertung alter Tatsachen .....	110
ee) Veränderung der Rechtslage .....	110
b) Nachträgliche Änderung der Sachlage .....	112
c) Nicht nur unwesentliches Überwiegen der fachplanerischen Belange .....	112
aa) Abwägung gegenüber einem Flächennutzungsplan .....	113
bb) Abwägung gegenüber einem aus dem Flächennutzungsplan entwickelten Bebauungsplan .....	114
III. Entbehrlichkeit eines nachträglichen Widerspruchs .....	115
IV. Auswirkungen des Widerspruchs auf Fachplanung und Bauleitplanung .....	115
1. Bedeutung des Widerspruchs für die Fachplanung .....	115
a) Entfallen der Anpassungspflicht gegenüber dem Bauleitplan .....	115
b) Kostenerstattungsanspruch der Gemeinde gegenüber dem Fachplanungsträger .....	116
2. Bedeutung des Widerspruchs für die Bauleitplanung .....	118
<b>Teil 4: Rechtsschutz im Umfeld des § 7 BauGB .....</b>	<b>119</b>
A. Rechtsschutz der Gemeinde im Umfeld des § 7 BauGB .....	119
I. Rechtsschutz im Umfeld eines anfänglichen Widerspruchs .....	119
1. Klage auf Genehmigung des Flächennutzungsplans .....	120
a) Zulässigkeit der Klage auf Erteilung der Genehmigung .....	120

b) Begründetheit der Klage auf Erteilung der Genehmigung .....	121
2. Allgemeine Feststellungsklage zur Überprüfung der Wirksamkeit des anfänglichen Widerspruchs .....	123
a) Zulässigkeit der allgemeinen Feststellungsklage .....	124
aa) Die Feststellungsklage als statthafte Klageart .....	124
bb) Besonderes Rechtsschutzbedürfnis für die Feststellungsklage .....	126
cc) Subsidiarität der Feststellungsklage nach § 43 Abs. 2 S. 1 VwGO .....	129
dd) Klagebefugnis der Gemeinde analog § 42 Abs. 2 VwGO .....	129
b) Begründetheit der allgemeinen Feststellungsklage .....	131
3. Klage gegen die Fachplanung .....	133
a) Zulässigkeit der Klage gegen die Fachplanung .....	133
b) Begründetheit der Klage gegen die Fachplanung .....	134
aa) Verletzung der Anpassungspflicht nach § 7 S. 1 BauGB .....	135
bb) Überwiegen der gemeindlichen Belange im Rahmen der fachplanerischen Abwägung .....	136
4. Zusammenfassung .....	138
II. Rechtsschutz im Umfeld eines nachträglichen Widerspruchs .....	139
1. Feststellungsklage gegen den nachträglichen Widerspruch .....	140
a) Zulässigkeit der allgemeinen Feststellungsklage .....	140
b) Begründetheit der Feststellungsklage .....	140
aa) Erforderlichkeit einer abweichenden Fachplanung auf Grund nachträglich veränderter Sachlage .....	141
bb) Nicht nur unwesentliches Überwiegen der fachplanerischen Belange .....	142
2. Klage gegen die Fachplanung .....	143
3. Klage auf Aufwendungs- und Kostenersatz .....	144
4. Zusammenfassung .....	144
B. Rechtsschutz Dritter im Umfeld von § 7 BauGB .....	146
<b>Teil 5: Aufgabe und praktische Bedeutung des § 7 BauGB .....</b>	<b>149</b>
A. Aufgabe des § 7 BauGB .....	149
I. Stärkung der Planungshoheit der Gemeinde .....	149
II. Relativer Vorrang für die Fachplanung .....	151
III. Harmonisierung von Bauleitplanung und Fachplanung durch gegensätzliche Zielrichtungen .....	152
1. Harmonisierung durch formelle Koordination .....	153
a) Beteiligung der Fachplanungsträger im Bauleitverfahren .....	153
b) Abstimmung des Flächennutzungsplans mit der Fachplanung im Genehmigungsverfahren nach § 6 BauGB .....	154

2. Harmonisierung durch materielle Koordination.....	155
IV. Zusammenfassung .....	157
B. Bedeutung des § 7 BauGB in der Praxis .....	159
I. Gründe für die bisher geringe Bedeutung des § 7 BauGB .....	159
1. Der präventive Widerspruch der Fachplanungsträger.....	159
2. Entfallen der Anpassungspflicht durch Aufstellung eines Bebauungsplans.....	161
3. Verdrängung des § 7 BauGB durch § 1 Abs. 4 BauGB .....	162
4. Kein Bedarf für materielle Koordination .....	163
5. Verzicht der Gemeinde auf die Anpassungspflicht nach § 7 S. 1 BauGB im Rahmen von Normenkontrollverfahren .....	165
II. Zu erwartende Bedeutung des § 7 BauGB.....	166
<b>Teil 6: Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse .....</b>	<b>169</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>177</b>