

Harmonisierung von Bauleitplanung und Fachplanung durch § 7 BauGB

von

Christian Braun

Inhaltsverzeichnis

Teil I: Einleitung	1
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
Teil 2: Die Anpassungspflicht nach § 7 S. 1 BauGB	15
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
Teil 3: Widerspruch des Fachplanungsträgers gegen den Bauleitplan	71
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
Teil 4: Rechtsschutz im Umfeld des § 7 BauGB	119
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
Teil 5: Aufgabe und praktische Bedeutung des § 7 BauGB	149
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
Teil 6: Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse	169
Literaturverzeichnis	177