

Kommunale Verhinderungsplanung gegen Fachplanung?

Von Richter am BayVGH Dr. Ingo Kraft, München

I. Einführung

Hinter mancher kommunalen Bauleitplanung steckt (unter anderem) die Absicht der Abwehr der Gemeinde missliebiger Fachplanungsvorhaben¹⁾. So verstanden ist Verhinderungsplanung in der Praxis ein nicht seltenes Phänomen, aber erweist sie sich auch als rechtlich wirksames Abwehrinstrument? Der Titel dieses Beitrags löst vermutlich gegensätzliche Gefühle bei den angesprochenen Akteuren aus: Auf Stadtplaner wirkt er wie eine Verheißung, auf Fachplaner wie ein rotes Tuch. Die rechtliche Fundierung des angesprochenen Konflikts ist Ziel dieses Beitrags, der zunächst einen Überblick über das Themenfeld konkurrierender raumbezogener Planungskompetenzen gewährt, um sodann die Verhinderungsplanung in den abgesteckten normativen Rahmen einzuordnen.

1. Unterschiede zwischen Bauleitplanung und Fachplanung

a) *Perspektive des Planers*: Während die Bauleitplanung ihrer Blickrichtung nach eine Gesamtplanung ist, die prinzipiell an dem ihr zugewiesenen Planungsraum, dem Gemeindegebiet ansetzt, ist die Fachplanung eindimensional angelegt²⁾. Sie hat im Ansatz die optimale Realisierung der ihr vom Gesetzgeber überantworteten fachlichen Aufgabe im Auge. Bereits von dieser Zielsetzung her, die sich in der primär fachlichen Orientierung der Fachplaner fortsetzt, neigt diese Art der Planung zu einer eher einseitigen Sichtweise und nicht unbedingt zu einem gesamtträumlichen Interessenausgleich, wie er die raumbezogenen Gesamtplanungen kennzeichnet. Die Bereitschaft der Fachplaner, Abstriche von fachlichen Standards wie Kurvenradien, Höhengradienten oder Fahrbahnbreiten zu machen, tendiert gegen Null³⁾. Dieses in sich geschlossene System fachspezifischer Standards als geronnener Fach- bzw. Sachverstand erweist sich in der Auseinandersetzung mit gegenläufigen Einzelbelangen als kaum überwindbares technokratisches Rationalitätspotential. Bei linienförmigen Planungen kommt hinzu, dass zumeist mehrere Gemeindegebiete berührt werden, so dass die Belange der einzelnen Gemeinde im Hinblick auf die innere Logik einer Trassenführung automatisch in den Hintergrund treten (Zwangspunkte).

b) Die *Kompetenzen* sind unterschiedlich verteilt: Der Gemeinde obliegt die Bauleitplanung; aber sie ist in den seltensten Fällen Fachplanungsträger bzw. Plangenehmigungs- oder Planfeststellungsbehörde⁴⁾. Die bauleitplanerische Gestaltungskompetenz eines Gemeinderates birgt in der Verwaltungswirklichkeit allerdings nicht selten die Versuchung der Flucht aus der Gesetzesbindung, weil die direktdemokratische Legitimation von den Gemeinderäten subjektiv oftmals hypertroph empfunden wird. Dieses Phänomen, der „psychologische Legitimationsüberhang“, manifestiert

sich zuweilen bei Kommunalpolitikern anlässlich dezenter Hinweise auf die Rechtslage und den in Art. 28 Abs. 2 GG enthaltenen Rechtsvorbehalt (... im Rahmen der Gesetze ...) in erbosten Reaktionen wie: „Das müssen wir doch politisch entscheiden können!“ Dieses autokratische Selbstverständnis vieler Gemeinderäte sollte man auch bei dem Zusammentreffen von Bauleit- und Fachplanung als Realfaktor gemeindlichen Handelns nicht unterschätzen.

c) Auch die *Rechtsform*, in die das jeweilige Planungsergebnis gegossen wird, ist unterschiedlich: Der Bebauungsplan wird als Satzung beschlossen (§ 10 Abs. 1 BauGB), die aber keine abschließende Zulassungsfunktion für Einzelvorhaben besitzt (vgl. §§ 8 Abs. 1 Satz 2, 29 Abs. 2 BauGB)⁵⁾. Demgegenüber ordnet § 75 Abs. 1 VwVfG für den als Verwaltungsakt ergehenden Planfeststellungsbeschluss eine umfassende Zulassungs- und Konzentrationswirkung an.

2. Konflikte und Lösungsansätze

Konkurrierende Kompetenzen markieren immer auch Spannungsfelder konkurrierender Interessen. Neben der unmittelbaren Konkurrenz um Raumnutzungsvorstellungen verschiedener Planungsträger für dieselbe Fläche bedürfen auch Nutzungspläne für unterschiedliche, aber benachbarte Flächen zur Vermeidung von Gemengelagen der Abstimmung. Beide Varianten der Kollision von Raumnutzungsabsichten verschiedener Planungsträger treten zwischen gemeindlicher Bauleitplanung und raumbezogener Fachplanung auf. Die Unterschiede der materiellen Zwecksetzungen verbunden mit dem Auseinanderfallen der Kompetenzen, die innerhalb der Exekutive keine Binnenharmonisierung im Rahmen des Hierarchieprinzips über gemeinsame vorgesetzte Stellen gestatten, führen zwangsläufig zu Konflikten zwischen gemeindlichen Planungsvorstellungen und der Fachplanung. Zudem ist gemeindliche Betroffenheit durch Fachplanung kein seltenes Phänomen:

1) Der Begriff der *Fachplanung* ist umfassend und erstreckt sich im Ansatz von der Krankenhausbedarfsplanung über die Abfallwirtschaftsplanung (§ 29 KrwAbfG) bis hin zu wasserwirtschaftlichen Rahmenplänen (§§ 36 ff. WHG). Im Folgenden wird ein engerer Fachplanungsbegriff zugrunde gelegt, der die sektorale Planung und Zulassung einzelner bodenbeanspruchender Projekte der Infrastruktur betrifft; vgl. *Faetow*, Zum Verhältnis von Fachplanung und Bauleitplanung, UPR 1990, 321.

2) Zu den Begriffen der Gesamt- und Fachplanung vgl. *Breuer*, Die hoheitliche raumgestaltende Planung, 1968, S. 42; *Ossenbühl*, Welche normativen Anforderungen stellt Verfassungsgrundsatz des demokratischen Rechtsstaates an die planende staatliche Tätigkeit, dargestellt am Beispiel der Entwicklungsplanung?, Gutachten 50. DJT 1974, S. B 28; *Hoppe*, Planung und Pläne in der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle in: System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, FS Menger, 1985, S. 747 (753).

3) *Gaentzsch*, Bauleitplanung, Fachplanung, Landesplanung – Zur Konfliktbewältigung zwischen verschiedenen Planungsträgern, WvVerw. 1985, 239 (240).

4) Zu den einzelnen Fachplanungsträgern nach altem Recht: *Schlarmann*, Das Verhältnis der privilegierten Fachplanungen zur kommunalen Bauleitplanung, 1980, S. 19 ff.

5) Vgl. aber § 17 Abs. 3 Satz 1 FStrG und § 28 Abs. 3 Satz 1 PBefG für den planfeststellungsersetzenden Bebauungsplan.

Die Rechtsstatsachenforschung belegt, dass die Zahl der Gemeinden betreffenden Fachplanungen ungefähr so hoch ist wie die Zahl der von den Gemeinden aufgestellten Bebauungspläne⁶⁾. Das Konfliktpotential in der Praxis ist beträchtlich und virulent; demgegenüber sind gesetzliche Regelungen zur Konfliktlösung singular und zeichnen sich nicht durch besondere Klarheit aus.

Daher ist die Versuchung, den gordischen Knoten dogmatisch durchzuhaufen, groß, aber eine Pauschallösung zur Koordination von Bauleit- und Fachplanung – mittels einer Vorschrift oder einem umfassenden Grundsatzprinzip – existiert nicht. Es hat nicht an Versuchen gefehlt, diesem Mangel durch einen Rückgriff auf allgemeine Kollisionsregeln abzuhelfen. Derartige dogmatische Ansätze knüpfen an den oben entwickelten unterschiedlichen Charakteristika von Bauleit- und Fachplanung an:

– *Planerische Perspektive*: Vorrang der überörtlichen vor der örtlichen Planung⁷⁾, Vorrang der spezielleren (= Fachplanung) vor der generellen Planung (= Bauleitplanung)

– *Kompetenz*: Bundesplanung hat Vorrang vor Landes- oder Ortsplanung (§ 16 Abs. 3 Satz 3 FStrG, § 13 Abs. 3 Satz 1 WaStrG zur Linienführung)

– *Rechtsform*: Satzung bricht Verwaltungsakt.

Derartige Regeln können nicht einmal in Teilbereichen Geltung beanspruchen⁸⁾, geschweige denn ein umfassendes Prinzip belegen. Der Gesamtbestand der einzelnen Kollisionsnormen lässt vielmehr zwei Techniken der Koordination erkennen: Prozedurale Koordination durch wechselseitige Beteiligung in dem jeweiligen Planungsverfahren und die materielle Harmonisierung durch inhaltliche Berücksichtigungspflichten, Bindungen oder Vorrangregelungen⁹⁾.

Die weiteren Betrachtungen lassen die verfahrensrechtlichen Koordinationen (§ 73 Abs. 2 1. Hs., Abs. 4 VwVfG einerseits und § 4 BauGB andererseits) außen vor und wenden sich sofort den materiellrechtlichen Koordinationsregelungen zu: Die Ebene der Flächennutzungsplanung (§ 7 BauGB) wird hier nur kurz beleuchtet, um sodann zu der fachplanungsrechtlichen Relevanz kommunaler Planungen und Planungsvorstellungen anhand des § 38 BauGB überzugehen. Bei der Vorstellung der Kriterien zur Gewichtung kommunaler planerischer Belange in der fachplanungsrechtlichen Abwägung ist dann auf das Stichwort der Verhinderungsplanung näher einzugehen.

II. Konkurrenz von Flächennutzungs- und Fachplanung

Neben den generellen gegenseitigen Berücksichtigungspflichten von Bauleit- und Fachplanung in der Abwägung, die sowohl auf der Ebene der Flächennutzungsplanung wie des Bebauungsplans auftreten können und erst auf der Stufe des Bebauungsplans abgehandelt werden sollen, betrifft die Präklusionsregelung des § 7 BauGB spezifisch die Konkurrenz von Flächennutzungs- und Fachplanung. Mit dieser Vorschrift hat der Gesetzgeber für im Planaufstellungsverfahren beteiligte Fachplanungsträger eine Anpassungspflicht an die Darstellungen des Flächennutzungsplans statuiert. Ohne die Vorschrift käme dem Flächennutzungsplan, der keine Außenrechtsnorm mit genuinem Verbindlichkeitsanspruch gegenüber Dritten ist¹⁰⁾, keine Bindungswirkung zu. Hinter der Norm steht der gesamt-räumliche Ansatz der Flächennutzungsplanung (§ 5 Abs. 1 Satz 1 BauGB) mit dem integrativen Ziel eines abgestimmten Gesamtkonzepts für die Gemeinde¹¹⁾. Realitätsnah vermag die Flächennutzungsplanung nur zu werden, wenn die Gemeinde über die Absichten der Fachplanungsträger informiert wird und diese zu koordinieren und in den Flächennutzungsplan einzuarbeiten vermag.

Das Prinzip des § 7 BauGB beruht auf dem römischen Rechtsgrundsatz: Qui tacet, consentire videtur, ubi loqui potuit atque debuit. Damit wird eine Obliegenheit der im Bauleitplanverfahren beteiligten Fachplanungsträger normiert, sich mit dem Planungs-

entwurf der Gemeinde im Hinblick auf die eigenen Planungsvorstellungen auseinanderzusetzen. Gesetzgeberisches Ziel ist eine frühzeitige Koordination der kommunalen Gesamtplanung mit den Sektoralplanungsvorstellungen der Fachplanungsträger. Die – vielen Juristen unbekannt – Vorschrift hat aus mehreren Gründen in der Rechtspraxis keine große Bedeutung erlangt:

1. Die gesetzgeberische Vorstellung einer frühzeitigen verbindlichen Koordinierungsmöglichkeit der verschiedenen Planungen erweist sich aus der Perspektive der Fachplaner als realitätsfremd, wenn Stadtplaner und Fachplanungsträger im konkreten Fall ihre jeweiligen Vorstellungen nicht (zufällig) bis zum gleichen Reifegrad entwickelt haben. Trifft ein ausgereifter Flächennutzungsplanentwurf auf noch unausgelegene fachplanerische Vorstellungen, erweisen sich diese asynchronen Konkretisierungsgrade der Planungen derzeit als nicht koordinierbar.

2. Die zumeist vorliegende Ungleichzeitigkeit der Entwicklung planerischer Vorstellungen erklärt, weshalb die Fachplanungsträger im Zweifel auch eher prophylaktisch widersprechen, um sich nicht einer von ihnen als kaum kalkulierbar empfundenen Bindung auszusetzen¹²⁾. Rechtssoziologisch betrachtet ist der Widerspruch für die Fachplanungsträger „zu billig“; für sie ist keinerlei Nachteil damit verbunden, so dass es für sie – um sich alle Möglichkeiten offenzuhalten – nahe liegt, sich der Bindung zu entziehen und zu versuchen, gegenüber der Ebene der Bauleitplanung das Fachplanungsprivileg (§ 38 BauGB) in Anspruch zu nehmen. Ob ein nicht substantiiert begründeter Widerspruch rechtlich überhaupt die Bindung vermeiden kann, steht auf einem anderen Blatt.

3. Vielleicht schwingt in den Köpfen der Fachplaner auch die (Fehl-)Vorstellung mit, dass sie bei einem Widerspruch gegenüber der Gemeinde nicht nur ungebunden sind, sondern sie die Gemeinde bei der Aufstellung des Flächennutzungsplans zu binden vermögen. Dieser Umkehrschluss aus § 7 BauGB wäre allerdings zu weitgehend und falsch, denn der Widerspruch hält nur „das Spiel offen“, bringt aber keinen automatischen inhaltlichen Vorrang für die Fachplanung. Die Konfliktscheidung wird nur vertagt bis zum zukünftigen Planfeststellungsverfahren, in der sich die Fachplanung mit den im Flächennutzungsplan manifestierten kommunalen Vorstellungen auseinandersetzen muss¹³⁾.

III. Konkurrenz von Bebauungs- und Fachplanung

Unter Anknüpfung an die Ausführungen zu § 7 BauGB ist eine wichtige Klarstellung des Gesetzgebers der im BauROG 1998 neugefasste § 38 Satz 2 BauGB: „Eine Bindung nach § 7 bleibt unberührt.“ Ein Fachplanungsträger, der der Flächennutzungsplanung der Gemeinde nicht wirksam widersprochen hat, kann die eingetretene Bindung nicht über § 38 BauGB abschütteln¹⁴⁾. Die folgenden Aussagen zum Verhältnis von Bebauungs-

6) Schäfer/Schmidt-Eichstaedt, Praktische Erfahrungen mit dem Bundesbaugesetz, 1984, S. 281 ff. (284).

7) So beispielsweise Ronellenfinch, Das Zusammentreffen von qualifizierten Straßenbauplänen (isolierten Bebauungsplänen) mit Fachplanungen, DVBl. 1998, 653 (655).

8) Paetow (Fn. 1), S. 321 (322); Schmalz in: Schröder, BauGB, 6. Aufl. 1998, § 38 Rn. 1; Roeser in: Berliner Kommentar zum BauGB, 2. Aufl. 1995, § 38 Rn. 6 ff.

9) Vgl. Gaentzsch (Fn. 3), S. 235 f.; Paetow (Fn. 1), S. 321 (322).

10) So schon BVerwG, Urteil vom 15. 3. 1967 – 4 C 206.65, BVerwGE 26, 287 [290]; BVerwG, Urteil vom 20. 1. 1984 – 4 C 32.81, BayVBl. 1984, 471; BVerwG, Beschluss vom 20. 7. 1990 – 4 N 3.88, DVBl. 1990, 1352 [1353].

11) Vgl. Gaentzsch in: Berliner Kommentar zum Baugesetzbuch, 2. Aufl. 1995, § 7 Rn. 1.

12) Gaentzsch (Fn. 3), S. 235 (244).

13) Gaentzsch (Fn. 11), § 7 Rn. 11; ders. (Fn. 3), S. 235 (244); Löhr in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 5. Aufl. 1996, § 7 Rn. 14.

14) Eine Umgehungsstrategie stünde den Fachplanungsträgern offen, wenn es ihnen gelänge, ihre Planvorstellungen – soweit dies raumordnungsrechtlich möglich ist – als bindendes Ziel in die Ebene der Landesplanung einzubringen. In der Regionalplanung würde die Gemeinde mit ihren im Flächennutzungsplan niedergelegten Planungsvorstellungen zwar über das Gegenstromprinzip (vgl. § 1 Abs. 3 ROG) bedingten Einfluss geltend machen können, aber letztlich wäre sie über § 1 Abs. 4 BauGB an die Ziele des Regionalplans gebunden und müsste die Bauleitplanung entsprechend anpassen.

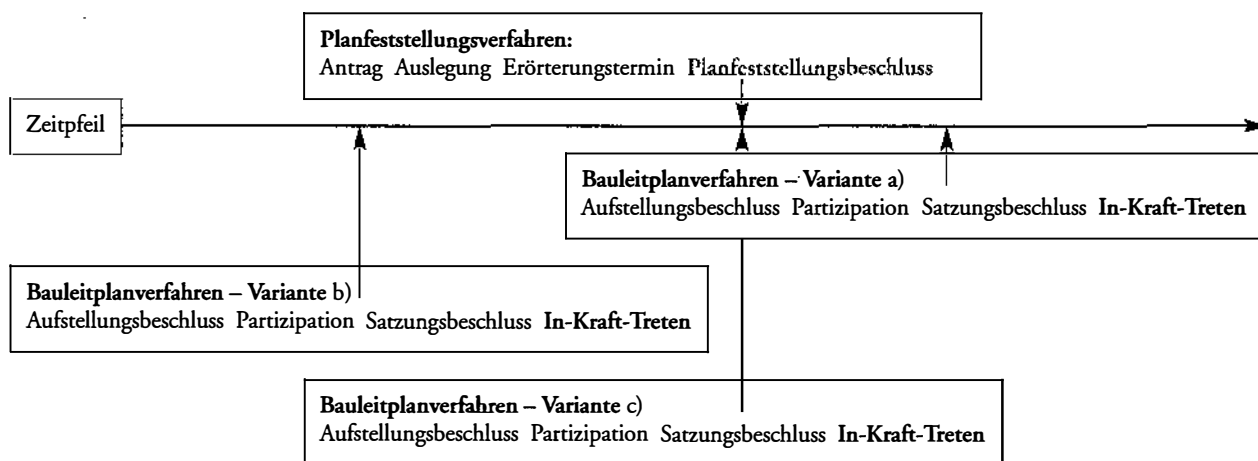
und Fachplanung, die an der 2. und 3. Stufe der Abwägungs(fehler)lehre (Ermittlung abwägungsrelevanter Belange und Gewichtung der ermittelten Belange) anknüpfen, sind demnach nur für Fälle ungebundener Fachplanungsträger relevant.

1. Abwägungsrelevanz kommunaler Planungsvorstellungen in der Fachplanung

Die (Abwägungs-)Relevanz von mit dem Fachplanungsvorhaben unvereinbaren Festsetzungen in Bebauungsplänen bestimmt sich nach dem Prioritätsprinzip. In zeitlicher Aufeinanderfolge sind drei Konstellationen des Zusammentreffens von Bau- und Fachplanung denkbar:

- vorlaufende Fachplanung
- vorlaufende Bauleitplanung
- gleichzeitige Fach- und Bauleitplanung.

Zeitliches Zusammentreffen von Bauleitplanung und Fachplanung:



a) Bauleitplanung trifft auf Fachplanung (Zeitlich vorlaufende Fachplanung)

Die Gemeinde ist an die fachplanerische Entscheidung gebunden, wenn der Planfeststellungsbeschluss (Plangenehmigung) auch ihr gegenüber in Bestandskraft erwachsen ist. Wenn man dieses Ergebnis nicht bereits aus der Bestandskraft des Verwaltungsaktes ableiten will¹⁵⁾, mag man auch auf einen Erst-Recht-Schluss aus § 38 BauGB zurückgreifen¹⁶⁾. Die Konfliktlösung folgt allein dem Prioritätsprinzip ohne materiellrechtliche Gewichtung der gegenseitigen Interessen¹⁷⁾.

Die Kommunen können – nicht im Widerspruch zu der planfestgestellten und gewidmeten Anlage – sondern in Ausfüllung ihrer fachplanungsrechtlichen Zweckbestimmung für die noch verbleibenden städtebaulich relevanten Freiräume Regelungen treffen. Konkret geht es u. a. um die Steuerung der Zulässigkeit von Vergnügungsstätten (Spielhallen etc.)¹⁸⁾. Im Hinblick auf Bahnhöfe, die in innerstädtischer zentraler Lage hochattraktive Standorte sind und durch gewerbliche Nutzungen immer stärker zu verkehrsunabhängigem Umsatz für die Bahn beitragen, ist ein Konfliktpotential zwischen den Planungskonzeptionen der Gemeinden und dem Rentabilitätsinteresse der Bahn entstanden¹⁹⁾.

b) Fachplanung trifft auf Bauleitplanung (Zeitlich vorlaufende Bauleitplanung)

Wenn die Fachplanung auf einen (inhaltlich mit dem Vorhaben widersprechenden) Bauleitplan trifft, wäre der Fachplanungsträger

prinzipiell an das bestehende örtliche Satzungsrecht gebunden²⁰⁾. Der materielle Konflikt zwischen geltendem Bebauungsrecht und den mit der Fachplanung verfolgten öffentlichen Interessen ist in § 38 BauGB, dem sog. Fachplanungsprivileg geregelt²¹⁾.

aa) Anwendungsbereich nach der Neufassung des § 38 BauGB

Der Gesetzgeber hat die Vorschrift im BauROG stark gestrafft und auf die Aufzählung der einzelnen Fachplanungsgesetze verzichtet. Gleichzeitig wurde der Anwendungsbereich auf Plangenehmigungsverfahren erweitert. Privilegiert werden nach Bundes- bzw. Landesrecht geregelte Fachplanungsvorhaben überörtlicher Bedeutung. Unter § 38 Satz 2 BauGB a. F. hatte der Gesetzgeber an „überörtliche Planungen“ angeknüpft und diese Voraussetzung hatte das Bundesverwaltungsgericht zuerst an die (landesrechtlich geregelte) überörtliche Zuständigkeit der Planfeststellungsbehörde angebunden. Später stellte es im Einzelfall darauf ab, ob das Vorhaben das Gebiet von mindestens zwei Gemeinden tatsächlich

berührte, weil in einem derartigen Fall die städtebauliche Steuerungsfunktion der einzelnen Gemeinde überfordert sei²²⁾. Anlässlich der gesetzlichen Neuformulierung durch das BauROG hat das Bundesverwaltungsgericht eine Trendwende in Richtung auf eine abstrakt-typisierende Betrachtung des von dem jeweiligen Fachgesetz geregelten planfeststellungsbedürftigen Vorhabens eingeleitet²³⁾. Dafür spricht, dass z. B. ein Großprojekt wie ein Verkehrsflughafen auch dann, wenn es im Flächenumfang vollständig auf dem Gebiet einer Gemeinde geplant wird, generell und typischer-

15) So Schlarmann (Fn. 4), S. 40.

16) Erbuth, Auswirkungen des Planfeststellungsverfahrens auf die Bauleitplanung, NVwZ 1989, 608 (610).

17) So auch BVerwG, Beschluss vom 9. 5. 1989 – 7 B 185.88, UPR 1989, 354.

18) BVerwG, Urteil vom 16. 12. 1988 – 4 C 48.86, BVerwGE 81, 111 (116).

19) Vgl. dazu Kraft, Bauleitplanung auf Bahnflächen, DVBl. 2000, 1326; Kuschnerus, Kommunale Planungshoheit und die Bahn, ZfBR 2000, 300.

20) So das Verhältnis von Bauleitplanungs- und Bergrecht im Hinblick auf überörtliche Bergbauanlagen, die bei entgegenstehenden planerischen Festsetzungen nur über eine Befreiung (mit dem Rückenwind der Rohstoffsicherungsklausel) zugelassen werden können: BVerwG, Urteil vom 4. 7. 1986 – 4 C 31.84, BVerwGE 74, 315 = DVBl. 1986, 1273; vgl. auch OVG Saarlouis, Urteil vom 24. 11. 1998 – 2 N 1/97 zu den daraus resultierenden Berücksichtigungspflichten in der bauleitplanerischen Abwägung für ein vom Bereich zugelassenen Rahmenbetriebsplan (Absinkweicher für Bergwerk) abweichendes Nutzungskonzept; zu der generell bestehenden Bindung der Fachplanungsträger an das Bauleitplanungsrecht vgl. auch Stier, Bauleitplanung und Fachplanung, UPR 1998, 408 (412).

21) Diese Vorschrift trifft zugleich die Fälle, dass kein Bebauungsplan vorliegt und das Vorhaben im unbeplanten Innenbereich bzw. im Außenbereich liegt.

22) BVerwG, Urteil vom 4. 5. 1988 – 4 C 22.87, BVerwGE 79, 318 (320 f.) = UPR 1988, 392, in Abkehr vom Urteil vom 3. 4. 1981 – 4 C 11.79, Buchholz 406.11 § 38 BBauG Nr. 1 = DVBl. 1981, 930. Kritisch gegenüber dieser Trendwende: Jäde, Die neue Überörtlichkeit – Zur Auslegung des § 38 Satz 2 BBauG/BauGB, BayVBl. 1989, 459.

23) BVerwG, Beschlüsse vom 31. 7. 2000 – 11 VR 5.00 und 31. 10. 2000 – 11 VR 12.00, NVwZ 2001, 90 (91) betreffend die Plangenehmigung für eine Funksystem-Basisstation als Betriebsanlage der Eisenbahn. So schon zum alten Recht: Gaentzsch, Baugesetzbuch – Kommentar, 1991, § 38 Rn. 21; Jäde (Fn. 22), S. 459.

weise ein „Vorhaben von überörtlicher Bedeutung“ darstellt und das Fachplanungsprivileg nicht von dem eher zufällig wirkenden Umstand der Berührung des Sprengels einer Nachbargemeinde abhängen sollte²⁴).

Weitere Voraussetzung für das Greifen des Fachplanungsprivilegs ist die Beteiligung der Gemeinde in dem jeweiligen Fachplanungsverfahren, die qua Fachplanungsrecht geregelt ist, denn auch die Einvernehmensregelung des § 36 BauGB wird von § 38 BauGB ebenfalls derogiert²⁵). Soweit Regelungen zur Beteiligung der Kommune fehlen sollten, folgt ein Anhörungsrecht der Gemeinde unmittelbar aus der verfassungsrechtlich gewährleisteten Selbstverwaltungsgarantie in der Ausprägung der Planungshoheit (Art. 28 Abs. 2 GG)²⁶).

bb) Rechtsfolge

Die früher normierte Rechtsfolge „... bleiben von den Vorschriften ... unberührt.“ hat der Gesetzgeber im BauROG präzisiert: „... sind die §§ 29 bis 37 nicht anzuwenden, ...; städtebauliche Belange sind zu berücksichtigen.“

Sinn und Zweck des § 38 BauGB erschließen sich, wenn man für einen Augenblick seine Existenz ausblendet: Die meisten Fachplanungsvorhaben wären wegen Verstoßes gegen die materiellrechtlichen bauplanungsrechtlichen Vorgaben unzulässig. Eine Straßentrasse bedürfte z. B. in einem beplanten Gebiet einer Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB als öffentliche Verkehrsfläche. Unter einer Bindung an bauplanungsrechtliche Vorgaben als strikte Rechtsnormen wäre nahezu jede Fachplanung zum Scheitern verurteilt und allenfalls über Befreiungen gem. § 31 Abs. 2 BauGB durchsetzbar.

Der Gesetzgeber hat aber mit § 38 BauGB – auch nach bisherigem Verständnis²⁷) – die Fachplanung von städtebaulichen Anforderungen nicht völlig freigestellt (Exemption), was die denkbare gegensätzliche Radikallösung wäre. Die Vorschrift weicht die zwingenden städtebaulichen Zulassungstatbestände in der fachplanerischen Abwägung unterliegende öffentliche Belange auf²⁸). Rechtstechnisch fungiert § 38 BauGB als „Weichmacher“, der zwingendes Recht auf Abwägungsbeachtlichkeit abschwächt²⁹). Weitere Folge des § 38 BauGB ist die Überlagerung des Bebauungsplans mit seinen dem Vorhaben entgegenstehenden Festsetzungen durch den Planfeststellungsbeschluss³⁰).

c) Gleichzeitigkeit von Bauleit- und Fachplanung

Das bisher für die Abwägungsrelevanz herangezogene Prioritätsprinzip versagt bei gleichzeitigem Bauleitplan- und Planfeststellungsverfahren. Unter Anknüpfung an die zuletzt betrachteten Fallgruppen der zeitlich vorlaufenden Bauleitplanung stellt sich die Frage, ob die fachplanerische Berücksichtigungspflicht gemeindlicher Planungsvorstellungen davon abhängt, dass diese bereits in die Rechtsform eines Bebauungsplans gegossen worden sind. Anders gefragt: Welche Bedeutung haben konkrete, aber (noch) nicht normativ verfestigte Planungsabsichten einer Kommune in der fachplanerischen Abwägungsentscheidung? Das sind die Fälle der Gleichzeitigkeit von Bauleitplanung und Fachplanung, aber auch bewusster Nicht-Planung.

Die Fachplaner würden wohl ein Alles-oder-Nichts Modell favorisieren, so dass die Fachplanung nur Bebauungspläne als außenrechtswirksam verfestigte Manifestation gemeindlicher Planungsvorstellungen in der Abwägung als erheblich ansehen müsste und alles andere spekulativer gemeindeinterner Willensbildung zuweisen könnte. Die kommunale Seite würde für das Gegenmodell plädieren, demzufolge die Frage der rechtlichen Form irrelevant wäre; die Gemeinden könnten sich auch auf einen noch unbeplanten

Flächen betreffenden „Freihaltebelang“ berufen. Für Außenstehende ist aber nicht erkennbar, ob der gemeindlichen „Nichtplanung“ eine bewusste Entscheidung als beredetes Schweigen zugrunde liegt. Bei kommunaler Opposition zur sich abzeichnenden Fachplanung würde ersteres selbstverständlich sofort von der Gemeinde behauptet werden und die Stadtplaner würden mit blumigen Worten aufzeigen, welches städtebauliche Gesamtkonzept und System hinter einer unbeplanten Freifläche steckt.

Das Bundesverwaltungsgericht folgt keiner der aufgezeigten Extremauffassungen, sondern verlangt für die fachplanerische Abwägungsrelevanz kommunaler planerischer Vorstellungen, dass die gemeindliche Planung konkret und verbindlich oder in sonstiger Weise hinreichend verfestigt ist³¹). Das richterrechtliche Merkmal der „Verfestigung“ als Zäsur, das seinerseits auch für die bauleitplanerische Berücksichtigung fachplanerischer Vorstellungen relevant ist und dort in der Regel mit der Auslegung der Planunterlagen erreicht wird³²), setzt nicht das Inkrafttreten eines Bebauungsplans voraus, was in der Praxis zu willkürlichen zeitlichen Wettläufen zwischen Bauleit- und Fachplanung führen könnte³³). Es reichen auslegungsfähige Bebauungsplanentwürfe aus³⁴). Die Gemeinde muss sich aber auch nicht an Bauleitplänen festhalten lassen, sondern sie vermag sich auf gewandelte planerische Vorstellungen zu berufen, auch wenn diese noch nicht bis zu einer förmlichen Planänderung gediehen sind³⁵). Die abstrakte Möglichkeit einer Beeinträchtigung künftiger Planungen genügt indes nicht³⁶).

Aber auch noch nicht verfestigte konkrete Planungsabsichten sind für die Planfeststellungsbehörde nicht völlig irrelevant, sondern auf sie ist abwägend so weit wie möglich Rücksicht zu nehmen. Von der Gemeinde konkret in Betracht gezogene städtebauliche Planungsmöglichkeiten sollen von der Fachplanung nicht

24) Gaentzsch, Rechtsfragen des Abbaus von Sand und Kies, NVwZ 1998, 889 (896).

25) BVerwG, Urteil vom 4. 5. 1988 – 4 C 22.87, BVerwGE 79, 318 (319) = UPR 1988, 392; Urteil vom 3. 4. 1981 – 4 C 11.79, Buchholz 406.11 § 38 BBauG Nr. 1; Beschluss vom 31. 7. 2000 – 11 VR 5.00.

26) Vgl. BVerfGE 56, 298 (320 f.). Das BVerfG lässt auf S. 312 f. die Zugehörigkeit der Planungshoheit zum Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie offen, prüft aber die angegriffenen Regelungen an der „Planungshoheit als Bestandteil des Selbstverwaltungsrechts“ (S. 317/318).

27) Vgl. Gaentzsch (Fn. 3), S. 235 (242); Paetow (Fn. 1), S. 321 (324); BVerwG, Urteil vom 9. 11. 1984 – 7 C 15.83, BVerwGE 70, 242 (244) = UPR 1985, 64; Urteil vom 4. 5. 1988 – 4 C 22.87, BVerwGE 79, 318 (321 f., 322: „... fachplanerisch zu berücksichtigende Orientierungshilfen von unterschiedlicher Intensität.“) = UPR 1988, 392.

28) BVerwG, Urteil vom 9. 11. 2000 – 4 A 51.98 mit dem Hinweis (UA S. 9), dass es dem Planungsträger nicht verwehrt ist, die in einem in Kraft getretenen Bebauungs- oder Vorhaben- und Erschließungsplan besonders augenscheinlich ihren Niederschlag findenden Belange des Städtebaus unter Beachtung der durch das Abwägungsgebot gezogenen Schranken zu überwinden.

29) Kraft, Bauleitplanung und Fachplanung, BauR 1999, 829 (835) auch zu den Friktionen mit der gebundenen Zulassungsentscheidung gem. § 6 BImSchG bei öffentlich zugänglichen Abfallbeseitigungsanlagen.

30) Überwiegend wird vertreten, dass der Bebauungsplan insoweit funktionslos wird und bei Aufhebung oder Außer-Kraft-Treten des Planfeststellungsbeschlusses (vgl. § 75 Abs. 4 VwVfG) wieder auflebt; vgl. Paetow (Fn. 1), S. 321 (325); Koch, Zur Konkurrenz zwischen Fachplanung und Bauleitplanung in: Planung und Plankontrolle, FS Schlichter, 1995, S. 461 (474); Schmalz (Fn. 8), § 38 Rn. 17.

31) Grundlegend BVerwG, Urteil vom 11. 2. 1970 – 4 C 55.67, DVBl. 1970, 186 (187 f.); Urteil vom 13. 2. 1970 – 4 C 104.68, DÖV 1970, 387 (388) = DVBl. 1970, 577 (578); BVerwG, Urteil vom 11. 4. 1986 – 4 C 51.83, BVerwGE 74, 124 (132): Rechtsverletzung (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO) einer Kommune durch rechtswidrige Bezeichnung nach dem LBG infolge vorhandener und konkret geplanter Wohngebiete im Einwirkungsbereich eines Standortübungsplatzes.

32) BVerwG, Urteil vom 22. 3. 1985 – 4 C 63.80, BVerwGE 71, 150 [156] = UPR 1985, 363; Urteil vom 22. 5. 1987 – 4 C 33-35.83, BVerwGE 77, 285 [292 f.] = UPR 1987, 387; Urteil vom 27. 8. 1997 – 11 A 18.96, UPR 1998, 112. Zu diesem Zeitpunkt treten auch die Wirkungen der gesetzlichen Veränderungssperren (§ 9a FStrG, § 19 AEG) ein.

33) So ausdrücklich Urteil vom 11. 2. 1970 – 4 C 55.67, DVBl. 1970, 186 (188).

34) BVerwG, Urteil vom 21. 3. 1996 – 4 C 26.94, DVBl. 1996, 914 (915). Ob bereits der Aufstellungsbeschluss zum Erlass oder zur Veränderung eines Flächennutzungsplanes eine ausreichende Konkretisierung bedeutet, hat das BVerwG offen gelassen: Urteil vom 27. 8. 1997 – 11 A 18.96, UPR 1998, 112.

35) BVerwG, Urteil vom 11. 2. 1970 – 4 C 55.67, DVBl. 1970, 186 (187 f.).

36) BVerwG, Urteil vom 30. 5. 1984 – 4 C 58.81, BVerwGE 69, 256 (261 f.) = UPR 1984, 378; Urteil vom 1. 7. 1988 – 4 C 15.85, UPR 1988, 445. Bejaht wurde eine hinreichend bestimmte Planung bei Vorliegen des Entwurfs eines Flächennutzungsplans: VGH Kassel, Beschluss vom 28. 8. 1986 – 5 TH 3071/84, UPR 1987, 80; VGH Mannheim, Urteil vom 26. 10. 1989 – 10 S 2177/88, UPR 1990, 308.

unnötigerweise verbaut werden³⁷⁾). Allerdings kann eine Fachplanung nur so konkret auf gemeindliche Planungsabsichten Rücksicht nehmen, wie diese ihrerseits konkret entwickelt sind. Globale Absichten können nur global berücksichtigt werden, nämlich allenfalls in der Weise, dass deren Realisierbarkeit nicht schlechterdings verhindert wird. Der Konkretisierungsgrad der Planungsvorstellungen bestimmt also auch deren Gewicht in der fachplanerischen Abwägung.

2. Gewichtung bauleitplanerischer Belange in der fachplanerischen Abwägung

a) Kriterien für die Verletzung der gemeindlichen Planungshoheit durch Fachplanung

Diese Bemerkungen leiten über zu der Kernfrage der Gewichtung der bauleitplanerischen Belange in der fachplanerischen Abwägung. Das Bundesverwaltungsgericht hat eine Verletzung der kommunalen Planungshoheit als Ausfluss des verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltungsrechts durch Fachplanung dann für möglich erachtet, wenn

– „eine bereits in Bauleitplänen zum Ausdruck gekommene gemeindliche Planung nicht mehr verwirklicht werden könnte oder infolge unterlassener Schutzanlagen nachträglich geändert werden müsste“³⁸⁾, eine hinreichend bestimmte vorliegende Planung nachhaltig gestört würde³⁹⁾, bzw.

– durch ein großräumiges Vorhaben wesentliche Teile des Gemeindegebietes einer durchsetzbaren Planung der Gemeinde gänzlich entzogen würden⁴⁰⁾.

b) Kommunale Verhinderungsplanung

Wenn eine Gemeinde ihr Gebiet betreffende fachplanerische Überlegungen zum Anlass für die Einleitung eigener planerischer Maßnahmen nimmt, fällt auf der Seite der Fachplaner schnell das Verdikt der bloßen „Verhinderungsplanung“. Dahinter steckt die Annahme, eine in zeitlichem Zusammenhang mit der Fachplanung eingeleitete prohibitive Bauleitplanung könne jener per se nicht entgegengehalten werden.

aa) Grenze der Erforderlichkeit (§ 1 Abs. 3 BauGB)

Rechtlich lässt sich der damit verbundene Vorwurf über § 1 Abs. 3 BauGB fassen, der Schranke der Erforderlichkeit jeder Bauleitplanung. Wenn dazu in der Vergangenheit im Verhältnis Bauleitplanung – Fachplanung keine Judikatur vorliegt, dann liegt das vor allem an der früher bestehenden Genehmigungsbedürftigkeit von Bebauungsplänen und der oftmals anzutreffenden Identität von Genehmigungsbehörde nach dem BauGB und Planfeststellungsbehörde: In der Praxis wurde bei Neuplanungen, die Trassen bzw. Standorte fachplanerischer Vorhaben betrafen, die erforderliche Genehmigung für den Bebauungsplan verzögert, verweigert bzw. es wurde auf eine einvernehmliche Lösung gedrängt⁴¹⁾.

Die zu § 1 Abs. 3 BauGB vorliegende Judikatur unter dem Stichwort der „Negativplanung“, die planerische Festsetzungen gegen einzelne, zuvor bauplanungsrechtlich zulässige Bauvorhaben betrifft, lässt sich aber auch für unser Konfliktfeld fruchtbar machen. Die Gemeinde ist nicht gezwungen, ihr gesamtes Gebiet zu verplanen, sondern kann intendierte Vorhaben zum Anlass für eine (Um-)Planung nehmen⁴²⁾. Die zeitliche Koinzidenz der Planungen allein indiziert keine Anrührbarkeit der Bauleitplanung⁴³⁾.

Zur Beantwortung der Frage, wann eine unzulässige Verhinderungsplanung vorliegt, ist auch der Gegensatz von positiven und negativen Planungszielen letztlich wenig hilfreich, da jede planerische

Festsetzung sowohl eine positive wie eine negative Seite enthält: Das positive Element gestattet eine bestimmte Nutzung, die negative Wirkung schließt andere, mit dem Festsetzungsinhalt unvereinbare Nutzungen aus⁴⁴⁾.

Ein Bebauungsplan bzw. eine einzelne Festsetzung scheitert nur dann mangels Erforderlichkeit, wenn kein wirklicher planerischer Gestaltungswille der Gemeinde dahinter steht, sondern die Festsetzung nur vorgeschobenes Mittel zur Durchkreuzung eines Vorhabens ist⁴⁵⁾. Die getroffene Festsetzung muss auch in positiver Hinsicht von dem kommunalen Planungskonzept gedeckt sein; die konkrete Planung muss von einem legitimen städtebaulichen Motiv getragen werden⁴⁶⁾.

Dieser enge Begriff einer rechtsunwirksamen Verhinderungsplanung liegt auch dem Normenkontrollurteil des Bayer. Verwaltungsgerichtshofs vom 24. Mai 2000 zugrunde, das die Rechtmäßigkeit einer im Zusammenhang mit einem Planfeststellungsverfahren für eine Schlackedeponie erlassenen Veränderungssperren betraf⁴⁷⁾. Der 26. Senat hat – unter dem Maßstab schlechterdings nicht behebbarer Mängel – die planerischen Vorstellungen der Festsetzung landwirtschaftlicher Flächen einschließlich einer Konzentrationszone für Aussiedlungen inzident geprüft und befunden, dass § 38 BauGB einer derartigen Planung nicht entgegenstehe: Der Vorrang der Fachplanung reiche nicht so weit, dass eine mit den Zielen der Fachplanung unvereinbare Bauleitplanung allein wegen der Anhängigkeit des Planfeststellungsverfahrens unterbleiben müsse⁴⁸⁾.

bb) Konsequenzen

Dieses Judikat hat auf der Seite der Fachplaner eine gewisse Unruhe ausgelöst, die nicht zuletzt durch die Konsequenz genährt wird, dass zwei Stellen eine Abwägungsentscheidung über dieselbe Fläche treffen und aller Voraussicht nach Gemeinde und Planfeststellungsbehörde zu miteinander unvereinbaren Ergebnissen kommen werden. Kann das richtig sein? Lässt sich nicht dem Rechtsstaatsprinzip das Gebot eindeutiger Zuweisung von Kompetenzen zur Vermeidung widersprüchlicher Entscheidungen entnehmen? Man ist versucht, das Szenario zweier aufeinanderzurasender Züge

37) BVerwG, Urteil vom 21. 3. 1996 – 4 C 26.94, DVBl. 1996, 914 (915); Urteil vom 11. 1. 2001 – 4 A 12.99.

38) BVerwG, Urteil vom 11. 12. 1970 – IV C 55.67, DVBl. 1971, 186 (187 f.); Urteil vom 21. 5. 1976 – 4 C 38.74, BVerwGE 51, 6 (15).

39) BVerwG, Urteil vom 14. 2. 1969 – 4 C 82.66, Buchholz 442.40 § 6 LuftVG Nr. 2 = DÖV 1969, 428; Urteil vom 22. 6. 1979 – 4 C 40.75, Buchholz 442.40 § 6 LuftVG Nr. 11 = DÖV 1980, 135; Urteil vom 29. 6. 1983 – 7 C 102.82, UPR 1984, 18; Urteil vom 11. 5. 1984 – 4 C 83.80, UPR 1985, 130; Urteil vom 11. 4. 1986 – 4 C 51.83, BVerwGE 74, 124 (132) = UPR 1986, 386; Urteil vom 16. 12. 1988 – 4 C 40.86, BVerwGE 81, 95 (106) = UPR 1989, 302; Urteil vom 27. 3. 1992 – 7 C 18.91, BVerwGE 90, 96 (100) = UPR 1992, 310; Urteil vom 30. 8. 1993 – 7 A 14.93, UPR 1994, 32; Urteil vom 27. 10. 1998 – 11 A 10.98, UPR 1999, 146 f.

40) BVerwG, Urteil vom 11. 4. 1986 – 4 C 51.83, BVerwGE 74, 124 (132) unter Berufung auf BVerfGE 56, 298; Urteil vom 16. 12. 1988 – 4 C 40.86, BVerwGE 81, 95 (106) = UPR 1989, 302; Urteil vom 27. 3. 1992 – 7 C 18.91, BVerwGE 90, 96 (100) = UPR 1992, 310; Urteil vom 27. 10. 1998 – 11 A 10.98, UPR 1999, 146 f.

41) Vgl. auch den Befund von *Grigoleit*, Gemeindliche Abwehrplanung gegen fachplanerische Inanspruchnahme, NJ 1998, 356 (359).

42) BVerwG, Urteil vom 7. 2. 1986 – 4 C 43.83, BayVBl. 1986, 729 (730); Urteil vom 10. 8. 1988 – 4 C 20.84, BauR 1988, 694; Beschluss vom 20. 7. 1990 – 4 B 156.89, NVwZ 1991, 62.

43) Vgl. auch BVerwG, Beschluss vom 18. 12. 1990 – 4 NB 8.90, UPR 1991, 154: ... lassen sich deshalb aus dem Umstand, dass ein Bebauungsplan „nach seiner Entstehungsgeschichte einen Ad-hoc-Bezug auf ein zu verhinderndes Vorhaben“ aufweist und räumlich auf den Grundbesitz eines Einzelnen begrenzt ist, keinerlei Schlüsse auf die Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit der Planung herleiten.

44) BVerwG, Beschluss vom 18. 12. 1990 – 4 NB 8.90, UPR 191, 154.

45) BVerwG a. a. O.

46) So treffend *Grigoleit* (Fn. 41), S. 356 (357 f.).

47) Az. 26 N 99.969, BauR 2000, 1718.

48) A. A. *Stüer* (Fn. 20), S. 408 (411); Sperrwirkung von Großvorhaben für die Bauleitplanung, selbst wenn das förmliche fachplanerische Sperrinstrumentarium mangels Planreife noch nicht genutzt werden könne.

zu verhindern, aber ein Eingriff von außen ist m. E. nicht notwendig, da das Gesetz in § 38 BauGB schon die Weiche gestellt hat:

Unterstellen wir doch ruhig einmal, dass Gemeinde und Planfeststellungsbehörde am gleichen Tag zu unterschiedlichen Abwägungsergebnissen kämen. Diese Abwägungsentscheidungen könnten angesichts der Qualität der Abwägung als gestaltender, notwendigerweise ein gewisses Maß an planerischer Gestaltungsfreiheit voraussetzenden Entscheidung sogar rechtmäßig sein, wenn die jeweilige Stelle die Belange auch des anderen Planungsträgers in die Abwägung eingestellt hätte. Anders als bei der Subsumtion hat bei der Rechtsgestaltung noch nie das Dogma der nur einen richtigen Entscheidung gegolten. Aus § 38 BauGB ergibt sich aber letztendlich, dass es für die Frage der Realisierbarkeit des Fachplanungsvorhabens allein auf die fachplanungsrechtliche Abwägungsentscheidung ankommt, da das Fachplanungsprivileg striktes Bauleitplanungsrecht der Abwägung zuführt und ggf. überwindbar macht. Die Vorrangregelung des § 38 BauGB verhindert eine direkte Kollision der miteinander unvereinbaren Abwägungsergebnisse, indem sie die Wirksamkeit der bauplanungsrechtlichen Festsetzung gegenüber dem Fachplanungsvorhaben zurücktreten lässt.

Einer formellen Sperre des Bauleitplanverfahrens zur Verhinderung einer Kollision bedarf es nicht und zudem würde diese Auffassung der Gemeinde die Möglichkeit entziehen, ihre planerischen Wünsche – auch mit Blick auf das Fachplanungsvorhaben – einer Verfestigung zuzuführen. Dem Fachplanungsvorhaben widersprechende Bauleitplanung ist aber auch nach Beginn des Planfeststellungsverfahrens mit ungewisser Dauer und ungewissem Ausgang nicht a priori illegitim, da die bauleitplanerische Verfestigung die gemeindlichen Interessen in der fachplanerischen Entscheidung an Gewicht gewinnen lässt⁴⁹⁾. Wie bei der vorlaufenden Bauleitplanung kann auch im Falle gleichzeitiger Bauleit- und Fachplanung entscheidend nur die Überlegung sein, welcher Planung unter Abwägung aller in Betracht kommenden Belange der Vorzug gebührt⁵⁰⁾. Das Forum zur Ermittlung ist aber – wenn die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 38 BauGB vorliegen – die fachplanerische Abwägung. Im Rahmen der Gewichtung der von der Gemeinde eingebrachten planerischen Belange mag es dann im konkreten Einzelfall gerechtfertigt sein, eine rein reaktive Bauleitplanung, deren Scheitern an § 1 Abs. 3 BauGB mangels eines echten Gestaltungswillens nicht evident ist, analog der Behandlung von Eigentümerbelangen bei Sperrgrundstücken⁵¹⁾ geringer zu gewichten.

3. Sperrwirkung gemeindlicher Veränderungssperre gegenüber Fachplanungsvorhaben?

Da § 38 BauGB die Fachplanung als Forum auch zur Abarbeitung der kommunalen planerischen Belange einsetzt und einen

Bebauungsplan als Endprodukt der Bauleitplanung zurücktreten lässt, kann hinsichtlich des akzessorischen Sicherungsinstruments der Veränderungssperre nichts anderes gelten. Nachdem eine Veränderungssperre mit In-Kraft-Treten des Bebauungsplans außer Kraft tritt (§ 17 Abs. 6 BauGB), der Bebauungsplan seinerseits aber angesichts des Fachplanungsprivilegs zurücktreten müsste, vermag die Veränderungssperre – jedenfalls mit Wirksamwerden des Planfeststellungsbeschlusses – das Vorhaben nicht zu sperren. Die Rechtsfolgeseite des § 38 BauGB ist daher aus systematischen und teleologischen Gründen auf § 14 Abs. 1 BauGB zu erstrecken⁵²⁾.

III. Fazit

Planfeststellungsverfahren sind typische Beispiele für das langsame Bohren dicker Bretter. Aus der Perspektive der Fachplaner erscheint es daher psychologisch durchaus nachvollziehbar, wenn alle gegenläufigen Interessen erst einmal als Verhinderung des eigenen Vorhabens angesehen werden und instinktiv eine Abwehrhaltung eingenommen wird. So ist es erklärbar, dass eine mit dem Fachplanungsvorhaben unvereinbare kommunale Planung (zu) schnell in den Verruf einer Verhinderungsplanung kommt. Den Fachplanern sei jedoch angesichts des in § 38 BauGB verankerten Privilegs Gelassenheit empfohlen; das ist allerdings keine Aufforderung zum Wegwägen kommunaler Belange, sondern eher ein Appell an die damit verbundene Verantwortung. Die Abwägung als Entscheidungsstruktur ist geradezu auf Kompromisse angelegt, die wiederum der Akzeptanz der Fachplanungsentscheidung bei allen Betroffenen nur zugute kommen können.

49) BVerwG, Beschluss vom 26. 2. 2001 – 4 B 15.01, A.U. S. 4. Deshalb entfällt die Erforderlichkeit der laufenden Bauleitplanung nicht allein im Hinblick auf ihre eventuell später eintretende Überlagerung durch § 38 BauGB. Die Kollision von Bauleitplanung und Fachplanung ist in § 38 BauGB abschließend geregelt und die Dominanz der Fachplanung kann der Bauleitplanung nicht erneut über § 1 Abs. 3 BauGB entgegengehalten werden.

50) So bereits explizit BVerwG, Urteil vom 11. 12. 1970 – IV C 55.67, DVBl. 1971, 186 (188); im Urteil vom 11. 1. 2001 – 4 A 12.99 hat der Senat der behördlichen Einschätzung im streitgegenständlichen Planfeststellungsbeschluss, dass vorliegend dem Grundsatz der zeitlichen Priorität wegen der Überschneidung der Verfahren (Planfeststellungsverfahren und Flächennutzungsplanänderung) nicht das entscheidende Gewicht zukomme, sondern maßgeblich vielmehr das Gewicht der jeweils vertretenen öffentlichen Belange sei ...' bescheinigt, dass dies keine Rechtsfehler erkennen lasse (UA S. 16); vgl. auch *Roeser* (Fn. 8) Rn. 11 a. E.

51) Vgl. BVerwG, Urteil vom 12. 7. 1985 – 4 C 40.83, BVerwGE 72, 15 (16) = UPR 1985, 373; Urteil vom 27. 7. 1990 – 4 C 26.87, NVwZ 1991, 781 (784); Urteil vom 10. 7. 1997 – 4 C 5.96, BVerwGE 104, 236; jetzt enger BVerwG, Urteil vom 27. 10. 2000 – 4 A 10.99.

52) In dem Urteil des VGH Mannheim vom 23. 8. 1996 – 8 S 269/98, UPR 1997, 198, kam es auf diese Frage nicht an, weil der Satzungstext unter § 38 BauGB fallende Vorhaben von der Veränderungssperre ausgenommen hatte. Vgl. aber BVerwG, Urteil vom 16. 12. 1988 – 4 C 48.86, BVerwGE 81, 111 (120 f.) = UPR 1989, 264 für Bauvorhaben im Falle absehbarer Entwidmung einer Bahnfläche.