

noch nicht fertig gestellt, da es an dem planfestgestellten Anschluss an die Neuenlander Straße fehlte. Die auf diesen Anschluss begrenzte Planänderung war auch von unwesentlicher Bedeutung im Sinne des § 76 Abs. 3 BremVwVfG, so dass die genannten Verfahrenserleichterungen eingreifen. Abgesehen davon genügte das Verfahren auch den strengeren Anforderungen einer wesentlichen Planänderung, da die Änderung des Teilabschnitts 2/1 von Anfang in das Verfahren zum Teilabschnitt 2/2 integriert war und dadurch alle Verfahrensschritte durchlaufen hat.

- 32 C. Der angefochtene Planfeststellungsbeschluss leidet jedoch an materiellrechtlichen Fehlern, die zur Feststellung seiner Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit führen.
- 33 1. Der Planfeststellungsbeschluss ist rechtswidrig, weil er gegen das Anpassungsgebot des § 7 Satz 1 BauGB verstößt.
- 34 a) Entgegen der Auffassung der Beklagten sind die Kläger mit ihrer Rüge, das Vorhaben widerspreche dem Flächennutzungsplan, nicht präkludiert. Zwar haben sie eine Verletzung des Flächennutzungsplans durch das Vorhaben nicht in ihren Einwendungsschreiben gerügt. Sie sind mit ihren im Klageverfahren insoweit erstmals erhobenen Rügen gleichwohl nicht ausgeschlossen. Es spricht schon vieles dafür, dass ihnen als Privateinwendern nicht entgegengehalten werden kann, sie hätten Verstöße gegen rechtliche Vorgaben für die Koordinierung verschiedener Planungsträger erkennen und rügen müssen. Dies bedarf jedoch keiner Vertiefung und abschließenden Entscheidung. Denn die ausgelegten Planunterlagen, mit denen sich der von der Planung Betroffene zur Vermeidung der Präklusion auseinandersetzen muss (vgl. Urteil vom 30. Januar 2008 - BVerwG 9 A 27.06 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 195 Rn. 30 f.), entfalteten insoweit keine Anstoßwirkung.
- 35 Der Erläuterungsbericht gab im Rahmen der Variantenbeschreibung keinen Hinweis darauf, dass die Vorzugsvariante von der im Flächennutzungsplan 1983 festgelegten Linienführung auf der Neuenlander Straße, die im hier interessierenden Teilabschnitt bis heute keine Änderung erfahren hat (vgl. Flä-

chennutzungsplan Bremen, Stand 1. April 2009), abweicht. Auch die Formulierung in der allgemein verständlichen Zusammenfassung nach § 6 UVPG, die Linienführung im 2. Bauabschnitt der A 281 sei planungsrechtlich „im Zuge der Aufstellung des Flächennutzungsplans Bremen 1983 behandelt“ worden, lässt dies nicht erkennen. Ebenso wenig kann dem Hinweis, die Autobahneckverbindung A 281 mit dem Teilabschnitt 2/2 sei sowohl im Bundesverkehrswegeplan als auch im Flächennutzungsplan enthalten, entnommen werden, dass der Flächennutzungsplan nicht die planfestgestellte Südvariante, sondern die Nordvariante festsetzt. Der versteckte Hinweis auf Seite 18 der allgemein verständlichen Zusammenfassung, nur die Nordvariante 1 nutze, wie im Flächennutzungsplan vorgesehen, die Neuenlander Straße zwischen Neuenlander Ring und Kattenturmer Heerstraße, genügt angesichts des Schweigens des Erläuterungsberichts ebenfalls nicht, um Anstoßwirkung zu entfalten.

- 36 b) Nach § 7 Satz 1 BauGB haben öffentliche Planungsträger, die an der Aufstellung eines Flächennutzungsplans nach § 4 oder § 13 BauGB beteiligt worden sind, ihre Planungen dem Flächennutzungsplan insoweit anzupassen, als sie diesem Plan nicht widersprochen haben. Eine entsprechende Anpassungspflicht ergab sich aus dem im Zeitpunkt der Aufstellung des Flächennutzungsplans geltenden § 7 BBauG. Die Bindung der Fachplanung an den Flächennutzungsplan im Fall des unterlassenen Widerspruchs gilt - wie § 38 Satz 2 BauGB ausdrücklich klarstellt - auch für die nach § 38 Satz 1 Halbs. 1 BauGB gegenüber der Ortsplanung im Übrigen privilegierten Vorhaben. Sie bedeutet, dass der öffentliche Planungsträger sich nicht in Gegensatz zum Flächennutzungsplan setzen darf. Ihn trifft im Planfeststellungsverfahren die gleiche Bindung wie die Gemeinde nach § 8 Abs. 2 BauGB bei Aufstellung eines Bebauungsplans; ebenso wie diese ist er aber nur an die im Flächennutzungsplan dargestellte Grundkonzeption der Gemeinde gebunden (Beschluss vom 20. Juli 1990 - BVerwG 4 N 3.88 - Buchholz 406.11 § 5 BBauG/BauGB Nr. 7 S. 15).
- 37 Diesen Regelungsgehalt des § 7 BauGB verfehlt der Planfeststellungsbeschluss mit seiner Formulierung, eine Änderung des Flächennutzungsplans sei vor Durchführung des Planfeststellungsverfahrens nicht erforderlich gewesen, weil der Planfeststellungsbeschluss „eine eigenständige Rechtsgrundlage für

die Zulässigkeit des Vorhabens darstellt“ (Planfeststellungsbeschluss S. 96). Die Formulierung lässt schon Zweifel daran aufkommen, ob die Planfeststellungsbehörde die unabhängig von einer etwaigen Bindungswirkung nach § 7 BauGB aus dem Abwägungsgebot erwachsende und in § 38 Satz 1 Halbs. 2 BauGB betonte Verpflichtung des Fachplanungsträgers, die Belange des Städtebaus zu berücksichtigen, d.h. entsprechend dem ihnen zukommenden Gewicht in die fachplanerische Abwägung einzustellen (stRspr; vgl. Urteil vom 11. April 1986 - BVerwG 4 C 51.83 - BVerwGE 74, 124 <132 f.>; Beschluss vom 13. Dezember 2006 - BVerwG 4 B 73.06 - Buchholz 406.11 § 38 BauGB Nr. 15 Rn. 6), hinreichend beachtet hat. § 7 Satz 1 BauGB geht über diese allgemeine Berücksichtigungspflicht noch hinaus, indem er dem Flächennutzungsplan - beschränkt auf den Fall des trotz ordnungsgemäßer Beteiligung unterbliebenen Widerspruchs des öffentlichen Planungsträgers - eine ihm sonst als Plan eigener Art ohne normative Wirkung nicht zukommende rechtliche Verbindlichkeit zuspricht. Die Darstellungen des Flächennutzungsplans werden in diesem Fall zu den öffentlichen Planungsträger rechtlich bindenden Vorgaben, die es ihm untersagen, sich in Gegensatz zu den Darstellungen des Flächennutzungsplans zu setzen (vgl. Gaentzsch/Philipp, in: Berliner Kommentar zum BauGB, Bd. 1, Stand Oktober 2010, § 7 Rn. 5).

- 38 c) Die Nichtbeachtung des § 7 Satz 1 BauGB führt zur Fehlerhaftigkeit des Plans. Die planfestgestellte Trasse kann nicht als aus dem Flächennutzungsplan entwickelt angesehen werden (aa). Das erforderliche Beteiligungsverfahren ist durchgeführt und ein Widerspruch nicht eingelegt worden (bb). Die Widerspruchseinlegung war nicht deswegen verzichtbar, weil es wegen Identität des Trägers der Fachplanung und des Trägers der Flächennutzungsplanung keiner Kollisionsregelungen zur Verhinderung gegenläufiger Planungen bedurfte (cc). Die Bindung an den Flächennutzungsplan ist nicht wegen einer veränderten Sachlage entfallen. Im Übrigen wurde weder ein Einvernehmen zwischen Gemeinde und dem öffentlichen Planungsträger erreicht noch hat Letzterer dem Flächennutzungsplan nachträglich widersprochen (dd).
- 39 aa) Die kraft ausdrücklicher gesetzlicher Anordnung gegebene Anpassungspflicht ist nicht im Sinne einer rechtssatzmäßigen Anwendung („Vollzug“) der

einzelnen Darstellungen des Flächennutzungsplans, sondern als planerische Fortentwicklung der im Flächennutzungsplan dargestellten Grundkonzeption der Gemeinde zu verstehen (vgl. Beschlüsse vom 20. Juli 1990 a.a.O. und vom 3. Oktober 1984 - BVerwG 4 N 4.84 - BVerwGE 70, 171 <177>). Der nicht widersprechende Fachplanungsträger hat seine Planung daher - aufgrund der inhaltlichen Bindung, die sich für Bebauungspläne aus § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB ergibt - so zu gestalten, dass sie als aus dem Flächennutzungsplan entwickelt gelten kann. Mit dem Begriff des Entwickelns ist eine gewisse Gestaltungsfreiheit verbunden, soweit die Planung nicht der Grundkonzeption des Flächennutzungsplans widerspricht und sich die Abweichungen vom Flächennutzungsplan aus dem Übergang in eine stärker verdeutlichende Planstufe rechtfertigen. Für die Beurteilung, ob noch ein Entwickeln vorliegt, sind die jeweiligen Umstände des Einzelfalls maßgeblich (so für das Verhältnis von Flächennutzungsplan und Bebauungsplan Urteile vom 28. Februar 1975 - BVerwG 4 C 74.72 - BVerwGE 48, 70 <74 f.> und vom 26. Februar 1999 - BVerwG 4 CN 6.98 - Buchholz 406.11 § 214 BauGB Nr. 14 S. 4 f.).

- 40 Nach diesen Maßstäben kann die planfestgestellte Linienführung der Trasse nicht mehr als planerische Fortentwicklung der im Flächennutzungsplan für den Teilabschnitt 2/2 festgelegten Grundkonzeption der Gemeinde angesehen werden. Der Flächennutzungsplan für das Gebiet der Stadtgemeinde Bremen sieht in seiner aktuellen Fassung, die in ihren zeichnerischen Darstellungen im Bereich des Teilabschnitts 2/2 seit 1983 unverändert geblieben ist, den Verlauf der Autobahn auf der Trasse der Neuenlander Straße sowie die Anbindung der A 281 an eine neu zu schaffende Süd-Verbindung zur A 1/AS Brinkum in Höhe des jetzigen Hornbach-Grundstücks (Neuenlander Straße 113 A) vor. Im Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan 1983 wird als wesentliches neues Element des damaligen Verkehrskonzepts eine „Tunnelführung im Zuge der Neuenlander Straße“ erwähnt. Der Planfeststellungsbeschluss verschiebt die Trasse über nahezu die gesamte Länge des Teilabschnitts 2/2 um bis zu 200 m nach Süden in die dort im Flächennutzungsplan ausgewiesene gewerbliche Baufläche hinein. Darüber hinaus wird die Südanbindung der Trasse zur A 1 gegenüber der Darstellung im Flächennutzungsplan um mehrere hundert Meter nach Osten um das Gelände des Flughafens herum bis zum Ende des Pla-

nungsabschnitts an der Kattenturmer Heerstraße verschoben. Diese erheblichen Änderungen sind angesichts der Eindeutigkeit der Darstellung des Trassenverlaufs im Flächennutzungsplan nicht durch den Übergang in eine stärker verdeutlichende Planungsstufe erklärbar. Sie lassen zudem die Grundkonzeption des Flächennutzungsplans in diesem Bereich nicht unangetastet. Diese besteht insbesondere darin, die vorhandene trennende Wirkung der Neuenlander Straße für Gebiete unterschiedlicher Nutzungsart aufzugreifen und gleichzeitig die nördlich der Straße gelegenen Kleingarten- und Wohngebiete durch die Führung der Autobahn in Tunnellage vor zusätzlichen Lärmbeeinträchtigungen zu schützen. Zum anderen sah die Konzeption des Flächennutzungsplans vor, den Verkehr in südlicher Richtung zur A 1 nicht über das städtische Straßennetz, sondern durch eine neu zu schaffende Anschlussstelle unter dem Flughafen zu führen.

- 41 bb) Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass der Vorhabenträger als materieller Planungsträger (vgl. Gaentzsch/Philipp a.a.O. Rn. 9) im Rahmen der Aufstellung des Flächennutzungsplans vom 28. Juni 1983 nicht entsprechend der damals geltenden Soll-Vorschrift des § 2 Abs. 5 BBauG beteiligt worden ist oder zwar beteiligt worden ist, aber der Darstellung des Trassenverlaufs widersprochen hat. Die Beklagte selbst hat eine Nichtbeachtung der Beteiligungsvorschriften nicht gerügt und nicht behauptet, der Flächennutzungsplanung widersprochen zu haben.
- 42 cc) Dass der Träger der Fachplanung keinen Widerspruch erhoben hat, kann nicht mit der Erwägung als unbeachtlich angesehen werden, dass er mit dem Träger der Flächennutzungsplanung identisch sei und es deswegen keiner Kollisionsregelung zur Verhinderung gegenläufiger Planungen bedurft habe. Es fehlt schon an einer Identität der beiden Planungsträger. Nach Art. 143 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21. Oktober 1947 (GBl S. 251 - BremVerf) bilden die Stadt Bremen und die Stadt Bremerhaven jede für sich eine Gemeinde des bremischen Staates. Die Freie Hansestadt Bremen stellt einen aus diesen beiden Gemeinden gebildeten Gemeindeverband höherer Ordnung dar. Den Gemeinden steht gemäß Art. 144 Satz 2 BremVerf das Recht der Selbstverwaltung und damit auch die kommunale Planungshoheit zu,

die insbesondere das Recht der Bauleitplanung umfasst. Beschlussorgan der Stadtgemeinde Bremen ist insoweit gemäß Art. 148 Abs. 1 BremVerf die Stadtbürgerschaft der Stadtgemeinde Bremen, die aus den von den stadtbremischen Wählern bei der Wahl zur Bürgerschaft im Wahlbereich Bremen gewählten Vertretern besteht. Träger der Fachplanung beim Autobahnbau ist dagegen nicht die Gemeinde, sondern gemäß Art. 90 Abs. 2 GG i.V.m. § 5 Abs. 1 FStrG die Straßenbauverwaltung des Landes - hier der beklagten Freien Hansestadt Bremen - im Auftrag des Bundes.

43 Unabhängig hiervon ist die Anpassungspflicht des § 7 Satz 1 BauGB auch deswegen nicht gegenstandslos, weil sie nicht nur die Planungshoheit als subjektive Rechtsposition der Gemeinde schützt, sondern auch die gesamtplanerische Steuerungskraft des Flächennutzungsplans als objektiven öffentlichen Belang. Das ist für das Verhältnis von Flächennutzungsplan und aus ihm zu entwickelnden Bebauungsplänen in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts anerkannt. Gesetzgeberisches Ziel der grundsätzlichen Verpflichtung der Gemeinde zu einer derart zweistufigen Planung ist es, die Gemeinde anzuhalten, ihre städtebauliche Entwicklung auf der Grundlage einer in sich stimmigen Grundkonzeption für das gesamte Gemeindegebiet zu steuern. Diesem Anliegen dienen alle das Verhältnis zwischen Flächennutzungsplan und Bebauungsplan regelnden Vorschriften. Ohne Änderung des Flächennutzungsplans als der übergeordneten Gesamtplanung für das Gemeindegebiet darf die Gemeinde nicht im Wege der Bauleitplanung für Teilbereiche des Gemeindegebietes neue Planungskonzepte entwickeln. Der Umstand, dass die Gemeinde die Planungshoheit sowohl für die das gesamte Gemeindegebiet erfassende Flächennutzungsplanung als auch für die Aufstellung von Bebauungsplänen besitzt, ist auf diese Bindung ohne Einfluss. Nichts anderes kann im Verhältnis von Flächennutzungsplan und Fachplanung gelten. Auch insoweit dient die Bindung an den Flächennutzungsplan dem objektiven Belang einer geordneten städtebaulichen Entwicklung und ließe die Gemeinde auch dann zur Adressatin der Anpassungspflicht werden, wenn sie selbst Trägerin der Fachplanung wäre.

44 dd) Die Bindung an die Darstellungen des Flächennutzungsplans ist nicht wegen einer abweichenden Planung erforderlich machenden Veränderung der