



Normenkontrollverfahren, Flächennutzungsplan, formelle Fehler, harte und weiche Tabuzonen, Vorranggebiete für Natur und Landschaft

OVG Lüneburg, Urteil vom 23. Juni 2016 – 12 KN 64/14

Formelle Fehler eines Flächennutzungsplans unterliegen nicht der Normenkontrolle nach § 47 Abs. 1 Satz 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) analog. Sie können nur im Wege der Inzidentprüfung außerhalb eines Normenkontrollverfahrens gerügt werden.

Im Zuge einer Konzentrationsflächenplanung für Windenergieanlagen sind Vorranggebiete für Natur und Landschaft nicht ohne weiteres als harte Tabuzonen einzuordnen.

Hintergrund der Entscheidung

Die Antragstellerin, ein Windenergieunternehmen, plant die Errichtung von mehreren Windenergieanlagen und hat sich die dafür notwendigen Flächen bereits durch entsprechende Nutzungsrechte gesichert. Mit ihrem Normenkontrollantrag wendet sie sich gegen die Änderung des Flächennutzungsplans „Windenergieanlagen“, der „Sondergebiete“ für die Windenergie ausweist und die Windenergie für die übrigen Flächen im Plangebiet ausschließt. Die Flächen der Antragstellerin befinden sich außerhalb der Sondergebiete. Die Antragstellerin rügt, dass der Plan verfahrensfehlerhaft zustande gekommen sei und nicht hinreichend zwischen harten und weichen Tabuzonen unterscheidet.

Inhalt der Entscheidung

Die geltend gemachten formellen Fehler überprüfte das Obergericht (OVG) Lüneburg nicht im Rahmen des Normenkontrollverfahrens, da diese der Normenkontrolle nach § 47 Abs. 1 Satz 1 VwGO analog nicht unterlägen. Dies begründet das Gericht damit, dass Flächennutzungspläne grundsätzlich nicht im Rahmen der Normenkontrolle nach § 47 VwGO überprüft werden können. Allein die Ausschlusswirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 Baugesetzbuch (BauGB), mit der bestimmte Flächen von der Windenergie freigehalten werden können, kann nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) aufgrund seiner Außenwirkung in analoger Anwendung des § 47 Abs. 1 Satz 1 im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens überprüft werden. Da die Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB die Grenze des Analogieschlusses seien, seien formelle Fehler – genau wie eventuelle materielle Fehler bei der Positivausweisung von Flächen – von der Normenkontrolle ausgeschlossen und könnten lediglich inzident überprüft werden, so das OVG Lüneburg.

Gleichwohl beurteilte das Gericht die Änderung des Flächennutzungsplans insoweit als unwirksam, als sie für bestimmte Flächen eine Ausschlusswirkung gemäß § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB entfaltet. Insbesondere habe die Antragsgegnerin die im Regionalplan ausgewiesenen Vorranggebiete für Natur und Landschaft fehlerhaft pauschal als harte Tabuzonen eingeordnet. Die Pflicht zur Anpassung der Flächennutzungspläne an die Regionalpläne nach § 1 Abs. 4 BauGB stelle nur insoweit ein zwingendes rechtliches Hindernis für die Ausweisung von Sondergebieten für die Windenergienutzung dar, sofern dadurch das Ziel der Raumordnung beeinträchtigt würde. Zwar sei es denkbar, dass Windenergieanlagen mit bestimmten Funktionen und Nutzungen, die Ziele der Raumordnung darstellen, grundsätzlich unvereinbar seien. Im Hinblick auf die Vorranggebiete Natur und Landschaft könne jedoch „nicht ohne nähere Betrachtung der jeweiligen Ausprägung von Natur und Landschaft, namentlich der dort beheimateten Flora und Fauna sowie der Schönheit des vorhandenen Landschaftsbildes, beurteilt werden, ob eine Unvereinbarkeit mit der Windenergienutzung vorliegt.“ Da bereits die Ausweisung der Vorranggebiete für Natur und Landschaft als harte Tabuzone fehlerhaft sei, sei auch der um diese Flächen gelegte Schutzabstand als weiche Tabuzone fehlerhaft.

Fazit

Die Frage, ob formelle Verfahrensfehler im Rahmen einer Normenkontrolle zu prüfen sind, wird von den Oberverwaltungsgerichten unterschiedlich beantwortet: Während sich das OVG Lüneburg in dieser Entscheidung ausdrücklich gegen die Prüfung von Verfahrensfehlern im Rahmen der Normenkontrolle ausspricht, haben sowohl das OVG Schleswig¹ als auch das OVG Magdeburg² – ohne dies näher auszuführen – eine umfassende Rechtmäßigkeitskontrolle durchgeführt. Auf den für die Zulässigkeit des Normenkontrollantrags maßgebliche Ausschlusswirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB stellten sie nur im Rahmen der Statthaftigkeit des Antrags ab.

Weiter hat sich das OVG Lüneburg mit den komplexen Anforderungen, die an die Einordnung von Flächen als harte Tabuzonen zu stellen sind, befasst. Im vorliegenden Fall kommt das OVG zu dem Ergebnis, dass Ziele der Raumordnung – im vorliegenden Fall ein Vorranggebiet für Natur und Landschaft – nicht ohne Weiteres als harte Tabuzonen eingeordnet werden können.³ Vielmehr ist nach dem OVG Lüneburg sowohl der Inhalt des Ziels als auch die nachgeordnete Frage, auf welchen Flächen die Windenergie unter Berücksichtigung des Ziels ausgeschlossen ist, durch den Plangeber zu prüfen. Eine pauschale Betrachtung des Ziels reicht nach Auffassung der Richter für die Annahme einer harten Tabuzone nicht aus.

Der Volltext der Entscheidung kann kostenfrei im Internet abgerufen werden:

<http://www.rechtsprechung.niedersachsen.de/jportal/portal/page/bsnd-prod.psml?doc.id=MWRE160002144&st=null&doctyp=juris-r&showdoccase=1¶m-fromHL=true#focuspoint>

¹ OVG Schleswig, Urteil vom 19. Februar 2015 – 1 KN 1/14 (auch in dieser Sammlung besprochen).

² OVG Magdeburg, Urteil vom 9. Dezember 2015 – 2 K 60/14.

³ Vgl. dazu auch BVerwG, Urteil vom 16. April 2015 – 4 CN 6.14 (auch in dieser Sammlung besprochen).