



Normenkontrollverfahren, Flächennutzungsplan, Konzentrationsflächenplanung, Präklusionsregelung, in Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung

OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 10. November 2015 – 10 A 7.13

Die Präklusionsregelung des § 47 Abs. 2a Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) ist analog auf Normenkontrollanträge, welche die Ausschlusswirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 Baugesetzbuch (BauGB) zum Gegenstand haben, anwendbar.

In Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung, welche in Entwürfen von Regionalplänen festgelegt sind, die noch nicht in dem vorgesehenen Verfahren zustande gekommen sind, entfalten keine Rechtswirkung i.S.v. § 1 Abs. 4 BauGB. (amtlicher Leitsatz)

Hintergrund der Entscheidung

Mit der Neuregelung des Flächennutzungsplans wies die Antragsgegnerin für ihr Stadtgebiet Konzentrationsflächen für Windenergieanlagen mit einem gleichzeitigen Ausschluss der Windenergienutzung für die übrigen Flächen nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB aus. Für die Flächenausweisung hatte die Antragsgegnerin kein eigenes Planungskonzept entwickelt, sondern übernahm die Ziele des sich in Aufstellung befindlichen Regionalplans. Das Verfahren zur Aufstellung des Regionalplans wurde vor Beschluss des Flächennutzungsplans abgebrochen.

Die Antragstellerin plant außerhalb der ausgewiesenen Konzentrationsflächen die Errichtung und den Betrieb von Windenergieanlagen. Im Wege des Normenkontrollverfahrens machte sie die Unwirksamkeit des Flächennutzungsplans vor dem Oberverwaltungsgericht (OVG) Berlin-Brandenburg geltend.

Inhalt der Entscheidung

Zunächst urteilte das OVG, dass die Präklusionsregelung des § 47 Abs. 2a VwGO auf Normenkontrollanträge, welche die Ausschlusswirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB zum Gegenstand haben, analog anwendbar sei. Da Darstellungen in einem Flächennutzungsplan mit einer Rechtswirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB in analoger Anwendung des § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO der Normenkontrolle unterliegen, müsse konsequenterweise auch die Präklusionsregelung Anwendung finden.

Weiter bejahte das OVG das Rechtsschutzbedürfnis der Antragstellerin, da sie jedenfalls eine Chance habe, im Falle der Unwirksamkeit des Flächennutzungsplans eine Genehmigung für die geplanten Anlagen zu erhalten. Es sei weder sicher davon auszugehen, dass die Genehmigung an Belangen der Flugsicherheit – hier insbesondere am Bauverbot gemäß § 18a Luftverkehrsgesetz (LuftVG) aufgrund der Nähe zu zwei Flughäfen – noch am Tötungsverbot nach § 44 Abs. 1 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) scheitern werde. Im Hinblick auf die Flugsicherheit sei eine mit deren Belangen kompatible Planung denkbar; im Hinblick auf das Tötungsverbot verwies das Gericht auf mögliche Ausnahmen und Befreiungen nach dem BNatSchG.

Den Flächennutzungsplan erklärte das OVG für unwirksam, da er mangels eines schlüssigen Planungskonzepts das Abwägungsgebot verletze. Das Planungskonzept sei nicht aufgrund des sich in Aufstellung befindlichen Regionalplans entbehrlich gewesen. In Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung seien nicht gemäß § 1 Abs. 4 BauGB bindend, sondern könnten allenfalls in die Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB einfließen. Aber auch dies setze voraus, dass

sich in Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung zu einer Zielvorgabe erstarken. Da im vorliegenden Fall das Aufstellungsverfahren zum Regionalplan abgebrochen worden sei, sei dies nicht der Fall gewesen.

Fazit

Die vom OVG bejahte analoge Anwendung der Präklusionsvorschrift des § 47 Abs. 2a VwGO auf Normenkontrollanträge, welche die Ausschlusswirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB für Flächennutzungspläne zum Gegenstand haben, hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) bisher nicht behandelt; in der juristischen Literatur war sie umstritten. Gleichwohl sind die Auswirkungen dieser Entscheidung auf die Praxis fraglich, da die Präklusionsvorschriften im Fall von Flächennutzungsplänen, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP-Richtlinie) fallen, nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) so nicht mehr angewendet werden dürfen.¹

Beachtenswert ist die Feststellung des Gerichts, dass weder Fragen der Flugsicherheit noch artenschutzrechtliche Belange der Genehmigung der geplanten Anlagen zwingend entgegenstehen, sondern – auch im Hinblick auf mögliche Ausnahmen und Befreiungen – in jedem Einzelfall der Prüfung und Klärung bedürfen. Ob dies auf die Konzentrationsflächenplanung i.S.d. § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB in der Weise übertragen werden kann, dass weder Belange der Flugsicherheit noch artenschutzrechtliche Belange harte Tabuzonen begründen können, hatte das Gericht nicht zu entscheiden; dies wirft auch weitergehende Fragen auf.

Weiter hat das OVG verdeutlicht, dass sich eine planende Gemeinde bei der Entwicklung eines schlüssigen gesamträumlichen Konzepts nur die Abwägungsentscheidung eines rechtsgültigen Regionalplans zunutze machen darf. Allerdings entbindet sie auch dies nicht von der Notwendigkeit, die entsprechend dem Konkretisierungsgrad der Planung und den verfügbaren Detailkenntnissen bekannten öffentlichen Belange in die Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB einfließen zu lassen.²

Der Volltext der Entscheidung kann kostenfrei im Internet abgerufen werden:

<https://openjur.de/u/874747.html>

¹ EuGH, Urteil vom 15. Oktober 2015 – Rechtssache C-137/14 (besprochen im Rundbrief Windenergie und Recht 1/2016).

² BVerwG, Beschluss vom 24. März 2015 – 4 BN 32.13.