

BVerwG: Ein Flächennutzungsplan, der die Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB hat, unterliegt der Normenkontrolle durch das OVG – Neuer Rechtsschutz für und gegen Windenergieanlagen

Die kommunale Bauleitplanung hat zwei Stufen, den Flächennutzungsplan als vorbereitenden Bauleitplan und den Bebauungsplan als verbindlichen Bauleitplan. Während der Bebauungsplan als Satzung - d.h. als allgemein geltende Rechtsnorm - die Bebaubarkeit der in seinem Geltungsbereich belegenen Grundstücke verbindlich regelt, ist der Flächennutzungsplan nach herkömmlicher Auffassung keine Rechtsnorm. Er hat grundsätzlich nur verwaltungsinterne Bedeutung, und zwar vor allem diejenige, dass die Gemeinde die Bebauungspläne aus ihm zu entwickeln hat.

Diese Zweistufigkeit wurde vom Gesetzgeber mit Einführung des sog. (Flächennutzungs-) Planvorbehalts für Außenbereichsvorhaben im Jahr 1997 durchbrochen. Nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB stehen öffentliche Belange einem Vorhaben im Sinne von § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 in der Regel entgegen, soweit hierfür durch Darstellungen im Flächennutzungsplan eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist. Mit dieser Regelung stellt der Gesetzgeber u.a. die Errichtung von Windenergieanlagen im gemeindlichen Außenbereich unter einen Planungs-vorbehalt, der sich an die Gemeinden als Träger der Flächennutzungsplanung richtet. Die Norm setzt gebietsbezogene gesamtträumliche Festlegungen des Plangebers über die Konzentration von Windenergieanlagen (oder anderer privilegierter Außenbereichsvorhaben) an bestimmten Standorten voraus, durch die zugleich ein Ausschluss der Vorhaben und Anlagen an anderer Stelle im Plangebiet angestrebt und festgeschrieben wird. § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB verleiht derartigen Darstellungen rechtliche Außenwirkung gegenüber den Bauantragstellern und Vorhabensträgern mit der Folge, dass Vorhaben an Standorten außerhalb der Konzentrationsflächen in der Regel unzulässig sind.

Der durch das EAG Bau im Jahr 2004 eingefügte § 15 Abs. 3 BauGB hat die rechtliche Steuerungskraft des Flächennutzungsplans im Anwendungsbereich von § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB weiter gestärkt. Nach § 15 Abs. 3 Satz 1 BauGB hat die Baugenehmigungsbehörde auf Antrag der Gemeinde die Entscheidung über die Zulässigkeit privilegierter Außenbereichsvorhaben für längstens ein Jahr auszusetzen, wenn die Gemeinde beschlossen hat, einen Flächennutzungsplan aufzustellen, zu ändern oder zu ergänzen, mit dem die Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB erreicht werden sollen, und zu befürchten ist, dass die Durchführung der Planung durch das Vorhaben unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert werden würde.

Da Darstellungen im Flächennutzungsplan im Sinne von § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB – also insbesondere die Ausweisung von Konzentrationszonen für Windenergieanlagen – somit in ihrer rechtlichen Bedeutung den Festsetzungen in einem Bebauungsplan entsprechen, stellte sich die Frage, ob ein solcher Flächennutzungsplan auch mit den selben prozessualen Möglichkeiten angegriffen werden kann wie ein Bebauungsplan. Für Bebauungspläne war 1976 das sog. Normenkontrollverfahren vor den Oberverwaltungsgerichten eingeführt worden, in dem über die (Un-)Wirksamkeit eines Bebauungsplans ohne Bezug zu einem konkreten Genehmigungsverfahren entschieden wird.

Die Zulässigkeit eines Normenkontrollverfahrens für Darstellungen im Flächennutzungsplan im Sinne von § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB war bislang in der Rechtsprechung fast durchweg verneint (so zuletzt noch OVG Lüneburg, Beschluss vom 08.03.2007 – 12 MN 13/07) und allein vom OVG Koblenz (erstmalig mit Urteil vom 08.12.2005 – 1 C 1065/05) bejaht worden.

Das BVerwG hat sich im Ergebnis nunmehr der Auffassung des OVG Koblenz angeschlossen und ein gegen Darstellungen im Flächennutzungsplan im Sinne von § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB gerichtetes Normenkontrollverfahren für zulässig erklärt. Dadurch dass der Gesetzgeber Darstellungen des Flächennutzungsplans im Anwendungsbereich des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB ihrem materiellrechtlichen Inhalt und ihrem Regelungsanspruch Rechtswirkungen beigelegt hat, die der Bindungskraft von Festsetzungen eines Bebauungsplans gleichkommen, sei eine unbeabsichtigte Regelungslücke entstanden. Es liege in der Konsequenz dieser Entwicklung, das Normenkontrollverfahren im Wege der Analogie auch für Darstellungen des Flächennutzungsplans mit den Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB zuzulassen.

Künftig kann also insbesondere die Ausweisung von Konzentrationszonen für Windenergieanlagen auch im Normenkontrollverfahren vor dem OVG angegriffen werden. Des Weiteren kommt nunmehr in Betracht, die Erteilung von Genehmigungen für konkurrierende Windenergieanlagen mit einem – im Normenkontrollverfahren möglichen – Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zu verhindern.

BVerwG, Urteil vom 26.04.2007 – 4 CN 3/06