

WAS BRINGT DER TEILFLÄCHENNUTZUNGSPLAN?

Bernhard Stürer

18

SRL

SCHWERPUNKT · PLANERIN 3_05

Durch die europarechtlichen Vorgaben veranlasst, hat das EAG Bau die Umweltprüfung als Regelverfahren in die Bauleitplanung eingeführt. Zu den weiteren Änderungen aus Anlass dieser Mitte des Jahres 2004 in Kraft getretenen Reform gehört auch die Einführung eines Teilflächennutzungsplans, der den Städten und Gemeinden erweiterte Planungsmöglichkeiten an die Hand geben soll. Die geänderte Vorschrift des § 5 Abs. 2b BauGB fasst dies in folgende Worte: „Für Darstellungen des Flächennutzungsplans mit den Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 können sachliche Teilflächennutzungspläne aufgestellt werden“. Die Regelung ist in ihrem Grundkonzept allerdings nicht ganz so neu, wie es auf den ersten Blick erscheinen mag. Denn bereits § 246a Abs. Nr. 1 Satz 3 BauGB 1993 eröffnete den Gemeinden in den neuen Bundesländern (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen) die Möglichkeit, in einer Übergangszeit bis zum 31.12.1997 für das Gemeindegebiet einen Teilflächennutzungsplan für räumliche und sachliche Teile des Gemeindegebietes aufzustellen, wenn dies für die städtebauliche Entwicklung der Gemeinde vordringlich war. Die Teilflächennutzungspläne konnten dabei auf ein räumliches Teilgebiet der Gemeinde ebenso begrenzt werden wie sie sich auch auf sachliche Teile der Flächennutzungsplanung beschränken konnten.

Die aktuelle Regelung ist nach ihrem Wortlaut allerdings etwas enger gefasst. Sie bezieht sich nur auf sachliche Teile und gilt zudem nur für Darstellungen des Flächennutzungsplans mit den Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB. Nach dieser Vorschrift stehen öffentliche Belange einem privilegierten Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 BauGB in der Regel auch dann entgegen, so weit hierfür durch Darstellungen im Flächennutzungsplan oder als Ziele der Raumordnung eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist. Welche Wirkungen lassen sich vor diesem Hintergrund mit dem Teilflächennutzungsplan erreichen?

DARSTELLUNGSPRIVILEG

Der Teilflächennutzungsplan steht im Zusammenhang mit dem sog. Darstellungsprivileg des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB. Nach dieser Vorschrift sind die planenden Gemeinden ermächtigt, im Flächennutzungsplan für privilegierte Außenbereichsvorhaben beispielsweise für Auskiesungsvorhaben, Windkraftanlagen oder Biogasanlagen Konzentrationszonen auszuweisen und dies mit der Aussage zu verbinden, dass derartige Vorhaben in den anderen Teilen des Gemeindegebietes unzulässig sind. Dieselben planerischen Möglichkeiten haben auch die für die Raumordnungspläne zuständigen Stellen durch Ausweisung von verbindlichen Zielen der Raumordnung in Raumordnungsplänen (§§ 3 Nr. 2, 7 Abs. 4 ROG). Im Zusammenhang mit der im Jahre 1996 eingeführten privilegierten Nutzung von Anlagen der Wind- und Wasserkraft sollte in den planerischen Möglichkeiten der Gemeinden und der für die Raumordnungspläne zuständigen Stellen ein gewisses Gegengewicht geschaffen werden. Einerseits sollten die in § 35 Abs. 1 BauGB aufgeführ-

ten Außenbereichsvorhaben privilegiert zulässig und damit nicht von der vorherigen Ausweisung in einem Bebauungsplan abhängig sein. Auf der anderen Seite sollten die Gemeinden und die für die Raumordnungspläne zuständigen Stellen die Möglichkeit erhalten, die derart privilegierten Anlagen auf bestimmte Konzentrationszonen zu beschränken und hierdurch für den jeweiligen Raum durch Planung zu steuern. In der Grundkonzeption konnte sich der Gesetzgeber dabei an die Rechtsprechung des BVerwG (BVerwGE 77, 300) anlehnen, das bereits vor fast 20 Jahren den Gemeinden die Möglichkeit eröffnet hatte, durch konkrete standortbezogene Aussagen im Flächennutzungsplan eine solche Standortbegrenzung herbeizuführen. Allerdings waren solche Möglichkeiten nur eröffnet, wenn die Gemeinde über die allgemeine Darstellung von Flächen hinaus, etwa als Fläche für die Landwirtschaft, konkrete standortbezogene Aussagen im Flächennutzungsplan traf und die Darstellungen von einem in sich schlüssigen Gesamtkonzept über den gesamten jeweiligen Planungsraum hinweg getragen waren. Bezog sich die Ermittlung, Bewertung und Abwägung der Belange nicht auf das gesamte Plangebiet und wurden etwa Teilbereiche des Gebietes aus der Gesamtabwägung herausgenommen, so führt das nach der Rechtsprechung des BVerwG nicht nur dazu, dass in diesen Lücken die privilegierte Nutzung weiterhin zulässig war, sondern hatte zugleich die Unwirksamkeit der gesamten Darstellungen des Flächennutzungsplans hinsichtlich der privilegierten Nutzung zur Folge. Nach Auffassung des BVerwG (BVerwGE 118, 33) lassen daher Fehler in der Abwägung insgesamt die Ausschlusswirkung des Flächennutzungsplans entfallen. Die planerische Steuerung von privilegierten Außenbereichsvorhaben gerät damit bildlich in die Nähe eines Luftballons, der bereits dann zerplatzt, wenn er sich auch nur an einer einzigen Stelle irgendwie als löchrig erweist (Stürer/Stürer 2004, 341).

AUCH RÄUMLICHE ODER NUR SACHLICHE TEILE?

Nach dem Wortlaut des § 5 Abs. 2b BauGB können sich die Darstellungen auf sachliche Teile des Flächennutzungsplans beziehen. Daraus folgt zunächst, dass die Änderung eines Flächennutzungsplans mit Aussagen zum Darstellungsprivileg nicht von der Wirksamkeit des Ursprungsflächennutzungsplans abhängig sind. Die Änderung des Flächennutzungsplans kann daher auf die Ausweisung von Konzentrationszonen und die Ausschlusswirkungen bezogen werden und ist dabei nicht von der Wirksamkeit des Ursprungsflächennutzungsplans oder vorangehender Änderungen abhängig. Ein so verstandener sachlicher Teilflächennutzungsplan müsste sich aber nach wie vor auf das gesamte Plangebiet beziehen und würde die planende Gemeinde allerdings nicht davon befreien, nur nach Abwägung der Belange in allen Teilräumen die Ausschlusswirkung anordnen zu können. Ein so verstandener sachlicher Teilflächennutzungsplan gäbe nicht die Möglichkeit, die planerischen Aussagen zum in der Regel Entgegenstehen öffentlicher Belange auf

Teile des Planungsraums zu beschränken und zu den anderen Teilen des Planungsraumes keine Aussagen zu treffen.

Ein solches enges Verständnis der Neuregelung würde aber dem Sinn der Vorschrift nicht gerecht. Denn die Neuregelung war gerade durch die Sorge veranlasst, dass die Entwicklung eines schlüssigen Gesamtkonzepts für den gesamten Planungsraum vielfach auf Schwierigkeiten stößt und hierdurch zahlreiche Fußangeln und Fehlerquellen den Planungsprozess schnell in eine Schiefelage bringen können. Vor diesem Hintergrund erscheint es sachgerecht, die Neuregelung so zu verstehen, dass sie auch eine räumliche Teilflächennutzungsplanung zulässt. So könnte die Gemeinde etwa in einem ihr besonders wertvoll erscheinenden Bereich die Windkraft- oder Biogasanlagen ausschließen, ohne für die anderen Teile des Gemeindegebietes im Flächennutzungsplan eine Aussage zu treffen. Dies hat einerseits die Ausschlusswirkung in dem entsprechend dargestellten Bereich zur Folge, bedeutet aber andererseits auch, dass in den übrigen Teilen des Planungsraums Anlagen zur Nutzung der Windenergie oder der Biomasse zulässig bleiben. Solange in den verbleibenden Teilen des Planungsraums eine substantielle Nutzung der privilegierten Vorhaben möglich ist, ist auch bei einer solchen räumlichen Beschränkung das gesetzgeberische Ziel, die in § 35 Abs. 1 BauGB genannten Vorhaben privilegiert zuzulassen, zugleich aber den Gemeinden entsprechende planerische Steuerungsmöglichkeiten an die Hand zu geben, gewahrt (so auch der EAG Bau Mustererlass 2004, BMVBW 2004).

ZURÜCKSTELLUNGSMÖGLICHKEIT

In einem etwas anderen Gewande wieder neu eingeführt sind in § 15 Abs. 3 BauGB Zurückstellungsmöglichkeiten für Vorhaben, für die eine Ausweisung unter Nutzung des Darstellungsprivilegs im Flächennutzungsplan beabsichtigt ist. Danach hat die Baugenehmigungsbehörde die Entscheidung über die Zulässigkeit eines Vorhabens nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 BauGB auf Antrag der Gemeinde für längstens ein Jahr zurückzustellen, wenn die Gemeinde beabsichtigt, durch die Aufstellung oder Änderung des Flächennutzungsplans vom Darstellungsprivileg Gebrauch zu machen. Der Zeitraum der Zurückstellung ist in dem Zurückstellungsbescheid anzugeben und darf längstens ein Jahr ab Zugang des Bescheids betragen. Die Zeit zwischen dem Eingang des Baugesuchs bei der zuständigen Behörde bis zur Zustellung des Zurückstellungsbescheides wird auf die Jahresfrist nur insoweit nicht angerechnet, als dieser Zeitraum für die Bearbeitung des Baugesuchs erforderlich war. Die Gemeinde hat den Zurückstellungsantrag innerhalb von sechs Monaten zu stellen, nachdem sie in einem Verwaltungsverfahren förmlich (z. B. im Rahmen einer Beteiligung nach § 36) von dem Bauvorhaben Kenntnis erlangt hat. Der Zurückstellungsantrag ist nicht mehr möglich, wenn die Genehmigung erteilt ist. Diese Regelung gilt auch im Fall der beabsichtigten Aufstellung eines sachlichen Teilflächennutzungsplanes nach § 5 Abs. 2 b BauGB.

RÜCKWIRKENDE REPARATUR

Das EAG Bau hält noch ein weiteres kleines Trostpflaster für die Gemeinden bereit. § 214 Abs. 4 BauGB ermöglicht erst-

mals die rückwirkende Heilung auch materieller Fehler, die sich bei der Aufstellung der Bauleitplanung eingeschlichen haben. So kann die Gemeinde rückwirkend nicht nur Verfahrens- und Formfehler eines Flächennutzungsplans beheben, sondern auch materielle Fehler, wie etwa Abwägungsfehler, zum Gegenstand eines rückwirkenden Reparaturverfahrens machen. Hierdurch kann Amtshaftungsansprüchen in der Reichweite dieser Reparaturmöglichkeiten im Nachhinein die Grundlage entzogen werden. Die Gemeinde muss dabei auch in der Lage sein, einzelne Teile von der Rückwirkung auszunehmen, die etwa im Hinblick auf Abwägungsfehler geändert werden müssen und denen aus Gründen des Vertrauensschutzes der Planbetroffenen keine Rückwirkung beigelegt werden kann.

FAZIT

Durch die Darstellung von entsprechenden Flächen im Teilflächennutzungsplan als „Konzentrationszonen“ können die Gemeinden die Zulässigkeit von einzelnen nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 BauGB privilegierten Vorhaben in ihrem Gemeindegebiet steuern. Bei der Darstellung von „Konzentrationszonen“ im Flächennutzungsplan kann es sich empfehlen, unter Berücksichtigung der (nachrichtlich übernommenen) Grundnutzung (in aller Regel „Fläche für die Landwirtschaft“) die „Konzentrationszone“ als zusätzliche Nutzungsmöglichkeit darzustellen (überlagernde Darstellung). Ein Ausschluss privilegierter Vorhaben in allen, nicht als Konzentrationszonen ausgewiesenen Bereichen setzt nach wie vor voraus, dass die Gemeinde auf der Grundlage einer Untersuchung des gesamten Gemeindegebietes ein schlüssiges Plankonzept für die Ausweisung von „Konzentrationszonen“ bzw. Sondergebieten erarbeitet hat. In der Begründung ist darzustellen, welche Zielsetzungen und Kriterien für die Abgrenzung der „Konzentrationszone“ bzw. des Sondergebietes maßgebend waren. Insoweit ist durch das EAG Bau keine Änderung eingetreten.

Die Neuregelung lässt sich wie folgt beschreiben: Teilflächennutzungspläne nach § 5 Abs. 2b BauGB können Darstellungen zu privilegierten Außenbereichsvorhaben in einem eigenen, vom Ursprungsplan und vorhergehenden Änderungen unabhängigen sachlichen Teilflächennutzungsplan zusammenfassen. Der Teilflächennutzungsplan kann aber auch für räumliche Teile des Plangebietes aufgestellt werden, indem dort privilegierte Außenbereichsvorhaben zugelassen oder auch ausgeschlossen werden. Die Ausschlusswirkung eines solchen räumlichen Teilflächennutzungsplans bezieht sich dann nur auf diese Teile.

Bernhard Stüer, Prof. Dr., Rechtsanwalt und Notar, Richter am Amtsgerichtshof NRW, Münster/Osnabrück

LITERATUR

BMVBW (2004): Mustererlass zur Einführung des EAG Bau 2004

Stüer, Bernhard (2005): Handbuch des Baus- und Fachplanungsrechts. München

Stüer, Bernhard (2005): Der Bebauungsplan. München

Stüer, Bernhard; Eva Stüer (2004): Planerische Steuerung von Windfeldern und Belastungsgebieten. Werden Flächennutzungspläne und Raumordnungspläne zu Rechtssätzen? NuR 2004, 341 – 348