



Normenkontrolle; Flächennutzungsplan, Teilnichtigkeit, Bekanntmachung, Wald als hartes Tabukriterium fehlerhaft

OVG Münster, Urteil vom 06.12.2017 – 7 D 100/15.NE

- 1. Der Senat hält an der Praxis des OVG Münster fest, bei einem an sich statthaften Normenkontrollantrag gegen die Ausschlusswirkung einer Konzentrationsflächenplanung in einem Flächennutzungsplan nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB, über den Antrag hinaus die Konzentrationsflächenplanung insgesamt für unwirksam zu erklären.**
- 2. Im Rahmen der Konzentrationsflächenplanung eines Flächennutzungsplans stehen die Ausweisung von Positivflächen für die Windenergie und die im Übrigen bezweckte Ausschlusswirkungen nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB regelmäßig in einem untrennbaren Zusammenhang.**
- 3. Bei der Darstellung eines Flächennutzungsplans mit den Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB ist grundsätzlich der gesamte Außenbereich der Gemeinde einschließlich der ausgeschlossenen Flächen als räumlicher Geltungsbereich bekanntzumachen.**
- 4. Es ist fehlerhaft, auf der Prüfungsebene des „substanziell Raum Verschaffens“ zur Ermittlung der Vergleichsfläche sowohl harte als auch weiche Tabuzonen von der Außenbereichsfläche abzuziehen und die dann verbleibende Fläche der Größe der Konzentrationszone gegenüberzustellen.**

(Redaktionelle Leitsätze)

Hintergrund der Entscheidung

Die Antragsgegnerin, eine Stadt im Regierungsbezirk Köln, hatte im Rahmen der Flächennutzungsplanung Flächen für die Windenergienutzung mit Ausschlusswirkung ausgewiesen. Durch eine Änderung des bestehenden Flächennutzungsplans sollten weitere Flächen für die Windenergienutzung bereitgestellt werden. Im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung wurden die Planunterlagen zusammen mit einer Darstellung der geplanten Flächen für die Windenergie und deren näherer Umgebung ausgelegt. In der Skizze wurden die Flächen als „Konzentrationszonen für Windenergieanlagen“ bezeichnet. Der übrige (nicht ausgewiesene) Außenbereich wurde nicht abgebildet. Die Darstellung war auch Teil der Abschlussbekanntmachung der Planänderung. Im Rahmen der Planung wurden u.a. Waldflächen als harte Tabuzonen mit der Begründung ausgeschlossen, dass das Gemeindegebiet nur über wenige Waldflächen verfüge.

Die Antragsteller sind Eigentümer von Grundstücken auf dem Gebiet der Antragsgegnerin. Die Grundstücke liegen außerhalb der von der Gemeinde ausgewiesenen Konzentrationsflächen und wurden auch im Rahmen des verfahrensgegenständlichen Änderungsverfahrens nicht für die Windenergienutzung ausgewiesen. Die Antragsteller stellten einen Normenkontrollantrag mit dem Ziel, die Änderung des Flächennutzungsplans durch die Genehmigung der zuständigen Bezirksregierung insoweit für unwirksam zu erklären, soweit dadurch eine Ausschlusswirkung erzielt wird. Hilfsweise beantragten sie, die Änderung des Flächennutzungsplans insgesamt für unwirksam zu erklären. Die Antragsteller führen Fehler bei der Offenlegung der Planunterlagen an und tragen zudem vor, dass die Planung nicht den in der Rechtsprechung etablierten Anforderungen an den Abwägungsvorgang genüge.

Inhalt der Entscheidung

Das OVG Münster folgte dem Hilfsantrag der Antragsteller und erklärte die betroffene Änderung des Flächennutzungsplans insgesamt für unwirksam. Der Senat hielt fest, dass ein Normenkontrollantrag, welcher allein auf die Aufhebung der Ausschlusswirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB ziele, zwar statthaft sei. Es entspräche jedoch der Praxis der Bausenate des OVG Münster auf einen solchen Antrag die Konzentrationsflächenplanung insgesamt für unwirksam zu erklären. An dieser Praxis hält das Gericht auch in dieser Entscheidung fest. Eine isolierte Aufhebung der Ausschlusswirkung sei vorliegend nicht

möglich, da es den dann verbleibenden Positivflächen an einem gesamträumlichen Planungskonzeptes fehle. Die Ausweisung von Positivflächen für die Windenergienutzung und der Ausschluss der Windenergie in den übrigen Flächen würden regelmäßig in einem untrennbaren Zusammenhang stehen.

Der Senat bejahte auch im Hinblick auf den Hilfsantrag das Rechtsschutzbedürfnis der Antragsteller. Hierfür genüge es, dass durch die Entscheidung jedenfalls die Chance auf eine für die Antragsteller günstigere Festsetzung bestehe, wenngleich zunächst die frühere für die Antragsteller nicht günstigere Ausweisung wirksam bleibt.

Nach Auffassung des OVG Münster enthielt die Änderung des Flächennutzungsplans mehrere erhebliche Fehler. So sei bereits die öffentliche Bekanntmachung im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung fehlerbehaftet gewesen, da nicht der gesamte Außenbereich in die Darstellung aufgenommen wurde und nicht hinreichend erkennbar gewesen sei, dass die dargestellten ausgewiesenen Flächen eine Ausschlusswirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB entfalten sollen. Der verwendete Begriff „Konzentrationszone“ sei zwar zur Vereinfachung in der Verwaltungspraxis gebräuchlich, stehe jedoch nicht im Gesetzestext und sei daher ggf. nicht für den Rechtsanwender eindeutig der Ausschlusswirkung zuzuordnen. Der Fehler wurde nach der Offenlegungsbekanntmachung auch in der Schlussbekanntmachung wiederholt.

Neben der formellen Fehler stellte das OVG Münster zudem zwei Abwägungsfehler fest. So wurden Waldflächen als harte Tabubereiche mit der Begründung ausgeschlossen, dass die Stadt über wenige Waldflächen verfüge. Bereits die Begründung des Ausschlusses durch die Waldarmut der Gemeinde verdeutliche nach Ansicht des Senats, dass es sich keinesfalls um harte Tabubereiche sondern vielmehr um Gebiete handele, die als weiche Tabubereiche im Wege der Abwägung ausgeschlossen werden könnten.

Weiterhin rügte das OVG die Prüfung des Plangebers, ob der Windenergie substanziell Raum verschafft worden sei. Hierbei sei es fehlerhaft, wenn auf dieser Prüfungsebene das Gemeindegebiet abzüglich harte und weicher Tabubereiche in Verhältnis mit den tatsächlich ausgewiesenen Flächen gesetzt würde. Dieser Maßstab sei untauglich, da der Plangeber in der Hand hat, die Vergleichsfläche durch Ausschluss weicher Tabubereiche beliebig zu verkleinern.

Fazit

Mit der Entscheidung hält das OVG Münster an seiner Rechtsprechung fest, die Konzentrationsflächenplanung mit intendierter Ausschlusswirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB als Einheit zu betrachten und insgesamt aufzuheben. Dies ist im vorliegenden Fall besonders relevant, da eine frühere als rechtswirksam erachtete Planung mit Ausschlusswirkung besteht. Interessant ist in dem Zusammenhang, dass der Senat dennoch die Antragsbefugnis der Antragsteller bejaht. Im Ergebnis haben die Antragsteller durch die Entscheidung zu ihren Gunsten keinen unmittelbaren Vorteil erlangt, da die Konzentrationsflächenplanung auf einen früheren Stand zurückfällt, welcher weniger Flächen für die Windenergienutzung ausweist. Das Gericht ließ hier für die Antragsbefugnis die bloße Möglichkeit genügen, dass die Gemeinde aufgrund der Entscheidung erneut planen und die Flächen der Antragsteller einbeziehen könnte.

Im Falle einer Planung mit Ausschlusswirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB sei regelmäßig das gesamte Gemeindegebiet als Geltungsbereich anzunehmen und entsprechend auch in der Bekanntmachung der Genehmigung des Flächennutzungsplans darzustellen. Zudem ist die Ausschlusswirkung hinreichend als solche deutlich zu machen; die Verwendung des Begriffs Konzentrationszone genügt dafür nach Auffassung des OVG nicht. Das Gericht sah hier in der nicht hinreichend deutlichen Darstellung der Ausschlusswirkung sowohl im Rahmen der Offenlegung als auch in der Schlussbekanntmachung einen nach § 214 Abs. 1 Nr. 2 BauGB beachtlichen und nicht unbeachtlich gewordenen Fehler, so dass die Frist des § 215 Abs. 1 Satz 1 BauGB nicht in Gang gesetzt wurde. Die Entscheidung kann daher auch für alte Pläne von Bedeutung sein.

Die Annahme, dass Wald nicht ohne weiteres ein hartes Tabukriterium darstellt, hat sich in der Rechtsprechung bereits etabliert. Die Bewertung des Senats der Prüfung des substanziellen Raumes erscheint unter Anwendung der bisherigen Rechtsprechung folgerichtig. Eine Richtgröße dafür, wann der Windenergie substanziell Raum verschafft wurde, lässt sich diesem Fall nicht entnehmen.

Der Volltext der Entscheidung kann kostenfrei im Internet abgerufen werden:

https://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/ovg_nrw/j2017/7_D_100_15_NE_Urteil_20171206.html