



Normenkontrollverfahren, Regionalplan Uckermark-Barnim, Einwendungsbeschränkung auf schriftliche Stellungnahmen, Teilbarkeit der Rechtswirkungen von Positiv- und Ausschlussflächen

OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 2. März 2021 - OVG 10 A 17.17¹

1. Die Bekanntmachung der öffentlichen Auslegung eines Planentwurfs enthält mit dem Hinweis, dass Stellungnahmen innerhalb einer Frist abgegeben werden können, eine unzulässige Einschränkung, weil damit der Eindruck entsteht, dass die Stellungnahme schriftlich an die Post- oder die E-Mail-Adresse der zuständigen Behörde abzugeben ist.

2. Textliche Festlegungen eines sachlichen Teilplans bedürfen der Ausfertigung.

3. Eine Teilbarkeit der Rechtswirkungen in der Behandlung der Wirksamkeit bzw. Unwirksamkeit zwischen Ausschlusswirkung und ausgewiesenen Flächen für die Windenergie ist in einem Normenkontrollverfahren gegen einen Regionalplan, der Eignungsgebiete festlegt nicht möglich.

(redaktionelle Leitsätze)

Hintergrund der Entscheidung

Die Beteiligten streiten um die Wirksamkeit des Regionalplans Uckermark-Barnim, sachlicher Teilplan „Windnutzung, Rohstoffsicherung und -gewinnung“ von 2016. Die Antragstellerin (ein Unternehmen der Windenergiebranche) beantragt, den Teilplan insoweit für unwirksam zu erklären, als ihm mit der Festlegung von Eignungsgebieten außerhalb dieser Flächen für die Windenergie die Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB zukomme; hilfsweise beantragt sie, den sachlichen Teilregionalplan insgesamt für unwirksam zu erklären. Das OVG Berlin-Brandenburg hatte mit Hinweisbeschluss im September 2020² auf Bedenken hingewiesen.

Inhalt der Entscheidung

Der Hauptantrag, den sachlichen Teilraumordnungsplan (nur) insoweit für unwirksam zu erklären, als in ihm außerhalb der in den festgelegten Eignungsgebieten im Sinne des § 7 Abs. 3 Nr. 3 ROG für die Windenergie vorgesehenen Gebieten die Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB zukomme, hält das OVG Berlin-Brandenburg für unbegründet. Der Hauptantrag zielt auf die Unwirksamkeit des Ausschlusses von Windenergieanlagen außerhalb der festgelegten Eignungsgebiete und wolle es bei der Wirksamkeit der Ausweisungen von Flächen für die Windenergie in den Eignungsgebieten belassen. (Rn. 78 f.)

Eine solche Teilbarkeit der Rechtswirkungen in der Behandlung der Wirksamkeit bzw. Unwirksamkeit in einem Normenkontrollverfahren gegen einen Regionalplan mit festgelegten Eignungsgebieten hält das OVG Berlin-Brandenburg für nicht möglich. Denn die Festlegung von Eignungsgebieten sei begrifflich an § 7 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 ROG gebunden: Die mit der Festlegung von Eignungsgebieten verbundene positive Wirkung für die Windenergie (andere raumbedeutsamen Belange stehen Windenergieanlagen nicht entgegen, § 7 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 ROG - Eingangsworte) sei gekoppelt mit der Unzulässigkeit von Windenergieanlagen an anderer Stelle im Planungsraum (§ 7 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 ROG in Verbindung mit § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB). Ausweisung und Ausschluss von Flächen für die Windenergie seien

¹ Vorhergehend der Hinweisbeschluss des OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 14.9.2020 - 10 A 171.7 (in Rundbrief [1/2021](#) besprochen).

² Siehe Fußnote 1.

nicht teilbar, sie entsprächen dem Plankonzept für den Außenbereich. Das Plankonzept für den Außenbereich würde verfälscht, wenn ein Bestandteil des Plankonzepts - hier der Ausschluss von Windenergieanlagen in bestimmten Bereichen - herausgenommen und die Ausweisung von Flächen für die Windenergie in anderen Bereichen wirksam bleibe. Neben dieser objektiven Unteilbarkeit komme ein Eingriff in die Planungszuständigkeit hinzu, im Fall einer Raumordnungsplanung (Regionalplanung) in die für die raumordnerische Steuerung zuständige Stelle. Ihr würde eine Positivplanung ohne Steuerung im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB aufgedrängt und der Plangeber würde ggf. zu ungewollten Anpassungen gezwungen werden.

Das OVG Berlin-Brandenburg hat stattdessen den Hilfsantrag, den sachlichen Teilregionalplan für unwirksam zu erklären, als begründet angesehen. Der sachliche Teilregionalplan leide an formellen Mängeln:

Aufgrund der Bekanntmachungstexte zur öffentlichen Auslegung hat das OVG Berlin-Brandenburg angenommen, dass eine Stellungnahme schriftlich abgegeben werden könne. Es sieht darin eine unzulässige Einschränkung der Beteiligung. (Rn. 87 ff.) Die Annahme, von einem weniger wortgewandten oder einem des Lesens und Schreibens unkundigen Bürger sei zu erwarten, dass er sich einer Hilfskraft bediene, die ihm bei der Formulierung seines Anliegens zur Seite stehe, sei spekulativer Natur, weshalb eine Beschränkung von Einwendungen auf schriftlich abzugebende Stellungnahmen unzulässig sei. Und dass Mitarbeiter der auslegenden Stelle tatsächlich Stellungnahmen von Bürgern im Wege der Niederschrift entgegengenommen haben, sei für die Rechtmäßigkeit der Auslegungsbekanntmachung ohne rechtliche Bedeutung.

Die Bekanntmachung enthalte zudem unzutreffende Hinweise zur Behandlung von gleichförmigen Einwendungen von mehr als 50 Personen (keine Anwendbarkeit von § 17 VwVfG). (Rn. 92 ff.)

Als weiteren Grund für die Unwirksamkeit des Teilregionalplans hat das OVG Berlin-Brandenburg Ausfertigungsvermerke zu den textlichen Festlegungen des Teilplans als fehlerhaft angesehen, auch wegen Abweichungen der Ausfertigungsvermerke und der Satzung. (Rn. 97, 102)

Diese Mängel haben zur Gesamtnunwirksamkeit des Regionalplans geführt.

Fazit

Wie schon in der Behandlung des Hinweisbeschlusses des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg³ ausgeführt, können formelle Mängel ausschlaggebender Grund für die Unwirksamkeit eines Regionalplans sein. Es bedarf daher in der Praxis einer entsprechenden Sorgfalt.

Die vom Oberverwaltungsgericht verneinte Teilbarkeit der Rechtswirkungen - positive Festlegung von Flächen für die Windenergie und Ausschluss der Windenergie an anderer Stelle - in Normenkontrollverfahren gegen Regionalpläne begründet das Gericht unter Berücksichtigung des Raumordnungsrechts mit seinen Gebietskategorien, hier der Eignungsgebiete (untrennbarer Zusammenhang festgelegter Eignungsgebiete mit der Ausschlusswirkung im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB), und der hier gegebenen Anwendbarkeit der Normenkontrolle nach § 47 VwGO für die Festlegungen des Regionalplans allgemein bezüglich der Flächen für die Windenergie und speziell für die Ausschlusswirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB (beide Aspekte können im Land Brandenburg einer Normenkontrolle unterzogen werden). Insofern ist das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg für das Land Brandenburg bindend. Eine ähnliche Beurteilung hatte das Oberverwaltungsgericht Münster⁴ zu Darstellungen in Flächennutzungsplänen (Darstellung von Flächen für die Windenergie verbunden mit dem Ausschluss von Windenergieanlagen außerhalb der ausgewiesenen Flächen) vertreten. Das Bundesverwaltungsgericht hatte jedoch - nachgehend - 2018 entschieden, dass die Darstellungen des Flächennutzungsplans zur Windenergie in Normenkontrollverfahren unterschiedlich zu behandeln sind: im Allgemeinen sind gegen Darstellungen von Bauflächen - z. B. von Flächen für Windenergie im Sinne des § 5 Abs. 2 BauGB - im Flächennutzungsplan wegen seines fehlenden Normcharakters Normenkontrollverfahren im

³ Siehe Fußnote 1.

⁴ OVG Münster, Urt. v. 6.12.2017 - 7 D 100/15 (in Rundbrief [2/2018](#) besprochen).

Sinne des § 47 VwGO nicht möglich. Anders ist dies nach dem Bundesverwaltungsgericht nur bei Darstellungen im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB, gegen die im Wege der Normenkontrolle vorgegangen werden könne.⁵ Denn nur die Ausschlusswirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB in Flächennutzungsplänen habe Rechtssatzcharakter und sei mit der Normenkontrolle angreifbar und könne ggf. für unwirksam erklärt werden. Dies gelte nicht für andere Darstellungen des Flächennutzungsplans, wie z. B. Darstellungen von Sonderbauflächen für die Windenergie. Es sind daher die Folgen von Normenkontrollverfahren gegen Flächennutzungspläne und Regionalpläne unterschiedlich zu beurteilen.⁶

Eine Übertragbarkeit dieser Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg auf die Frage, ob und inwieweit und ggf. unter welchen Voraussetzungen eine vorhandene Konzentrationszonenplanung ergänzt werden kann durch die Ausweisung zusätzlicher Flächen für die Windenergie, ist hiermit nicht entschieden.

Hinzuweisen ist darauf, dass die Ausführungen des Gerichts im vorliegenden Urteil nicht von seinen Ausführungen im Hinweisbeschluss⁷ abweichen, sondern diese lediglich weiter konkretisieren. Die weiteren Rügen der Antragstellerin hinsichtlich der materiellen Rechtmäßigkeit des sachlichen Teilplans hat das Oberverwaltungsgericht nicht mehr behandelt. Vgl. dazu die Ausführungen des Hinweisbeschlusses selbst sowie die Behandlung in Rundbrief 1/2021.⁸

Der Volltext der Entscheidung kann kostenfrei im Internet abgerufen werden unter: <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/JURE210006601>

⁵ BVerwG, Urt. v. 13.12.2018 – 4 CN 3.18 (in Rundbrief [2/2019](#) besprochen).

⁶ Siehe hierzu: Raschke, Die Reichweite der Statthaftigkeit der Normenkontrolle gegen Planungen mit Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB, ZfBR 2019, S. 329 (331 ff.).

⁷ Siehe Fußnote 1.

⁸ Siehe Fußnote 1.