MEIDERT KOMMUNAL Info

Aktuelle Informationen der Kanzlei Meidert & Kollegen Rechtsanwälte Partnerschaft für Kommunen

Konzentrationsflächen im Flächennutzungs- und Regionalplan: Vorrang- und Konkurrenzfragen

Bei raumbedeutsamen Windenergieanlagen kann die Ausschlusswirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB sowohl durch Ausweisung von Konzentrationszonen im Flächennutzungsplan als auch durch entsprechende Regelungen als Ziele der Raumordnung im Regionalplan eintreten. Dies wirft eine Reihe von Fragen zum Verhältnis von Regionalplan und Flächennutzungsplan auf, wenn beide Pläne Regelungen zur Steuerung von Windenergieanlagen enthalten und diese voneinander abweichen.

Gemäß § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB stehen bestimmten privilegierten Vorhaben (darunter raumbedeutsame Windenergieanlagen) öffentliche Belange regelmäßig entgegen, soweit hierfür durch Darstellungen im Flächennutzungsplan oder als Ziele der Raumordnung eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist.

Konzentrationszonen auf Ebene des Regionalplans

Eine solche „Ausweisung an anderer Stelle als Ziele der Raumordnung" kann über die Festlegung von Konzentrationsflächen im Regionalplan erfolgen. Nach der grundlegenden Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes vom 17.11.2011 (Az. 2 BV 10.2295) bietet das Bayerische Landesplanungsgesetz (BayLplG) in Art. 14 Abs. 2 eine ausreichende Rechtsgrundlage, um auf Ebene des Regionalplans Konzentrationszonen mit der Ausschlusswirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB als Ziele der Raumordnung auszuweisen. Maßgeblich sind Ziele der Raumordnung für raumbedeutsame Vorhaben. Das sind Vorhaben, die Raum in Anspruch nehmen und die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflussen (Art. 2 Nr. 6 BayLplG). Windenergieanlagen sind ab einer Höhe von etwa 60 Metern als raumbedeutsam einzustufen. Damit gelten die Vorgaben eines Regionalplans für die allermeisten der derzeit in Errichtung befindlichen Anlagen, die z.T. Nabenhöhen von 140 m und mehr aufweisen.

Verbindlich sind die Festlegungen im Regionalplan zu raumbedeutsamen Windenergieanlagen allerdings nur dann, wenn es sich dabei tatsächlich um Ziele der Raumordnung, d.h. um verbindliche Vorgaben in Form von abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen handelt (Art. 2 Nr. 2 BayLplG). Maßgeblich ist dabei nicht die Bezeichnung als „Ziel", sondern der materielle Gehalt der Regelung als abschließende Letztentscheidung des Regionalplans. Das kann im Einzelfall zu erheblichen Abgrenzungsschwierigkeiten führen.

Anpassungspflicht nach § 1 Abs. 4 BauGB

Bedeutung erlangen Konzentrationszonen als Ziele der Raumordnung im Regionalplan noch in einem weiteren Belang: Nach § 1 Abs. 4 BauGB sind die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen. Die Anpassungspflicht des § 1 Abs. 4 BauGB erstreckt sich auf die Erstaufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen. Dadurch soll die Übereinstimmung zwischen der übergeordneten Landes- bzw. Regionalplanung und der gemeindlichen Bauleitplanung dauerhaft gewährleistet werden. Deshalb sind die Gemeinden grundsätzlich nicht nur zur Anpassung verpflichtet, wenn sie Bauleitpläne aus eigenem Entschluss erstmals aufstellen. Vielmehr müssen sie auch dann planerisch tätig werden, wenn geänderte oder neue Ziele der Raumordnung eine Anpassung der Bauleitpläne erfordern. In zeitlicher Hinsicht steht den Gemeinden für die Anpassung nach § 1 Abs. 4 BauGB zwar ein Ermesssensspielraum zu. Wird jedoch über die Gültigkeit eines Flächennutzungsplans mit Konzentrationszonen für Windenergieanlagen im Wege der gerichtlichen Normenkontrolle entschieden, ist maßgebend der Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung. Widerspricht der Plan einem in diesem Zeitpunkt geltenden Ziel der Raumordnung im Regionalplan, ist er gemäß § 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO für unwirksam zu erklären.

Vorrang- und Konkurrenzfragen

Für die Ausschlusswirkung im Genehmigungsverfahren legt § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB keine Rangfolge zwischen Regional- und Flächennutzungsplan fest. Damit ergeben sich zahlreiche, bisher nicht abschließend geklärte Vorrang- und Konkurrenzfragen, z.B. wenn beide Pläne inhaltlich voneinander abweichende Regelungen enthalten oder der für den Flächennutzungsplan maßgebliche Regionalplan sich als unwirksam erweist.

Da die Rechtsprechung die rechtliche Bedeutung der Flächennutzungspläne im Bereich von § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB denen des Bebauungsplans weitgehend gleichgestellt hat, spricht vieles dafür, dass die Zulässigkeit von Windenergieanlagen an den im Flächennutzungsplan ausgewiesenen Standorten bis zu ihrer Anpassung an die Ziele der Raumordnung weiter besteht, auch wenn die betreffenden Standorte im Regionalplan nicht (mehr) festgelegt sind. Ferner dürfte ein Flächennutzungsplan, der aus rechtsfähigen Zielen eines unwirksamen Regionalplans entwickelt wurde, nicht in jedem Fall unwirksam sein, da ein dem § 8 Abs. 2 BauGB entsprechendes Entwicklungsgebot im Raumordnungsrecht nicht besteht. Dem Flächennutzungsplan kann damit im Fall eines unwirksamen Regionalsplans eine maßgebliche Auffangfunktion für die Steuerung von Windnenergieanlagen zukommen.

Folgefragen im Planschadensrecht

Das vielfach noch ungeklärte Verhältnis von Regionalplan und Flächennutzungsplan wirft ungeklärte Folgefragen im Planschadensrecht auf. Diskutiert wird aktuell, ob eine Gemeinde sich Entschädigungsforderungen nach § 42 BauGB aussetzen kann, wenn sie eine durch ausgewiesene Konzentrationszonen vorgeprägte Planungssituation ändert. Die Vorprägung der Planungssituation kann im Hinblick auf § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB sowohl auf der Ebene des Regional- wie auch des Flächennutzungsplanes bestehen.

Insgesamt bleibt zu den aufgeworfenen Fragen die weitere Entwicklung in der Rechtsprechung abzuwarten. Die Gemeinden sind in jedem Fall gut beraten, Inhalt und Erfordernis der eigenen Flächennutzungsplanung zu Windenergieanlagen auch und gerade im Hinblick auf den maßgeblichen Regionalplan sorgfältig zu prüfen.

Frank Sommer

Fachanwalt für Verwaltungsrecht

AUGSBURG
Bergiusstraße 15
86199 Augsburg
Telefon: 0821-90630-0
Telefax: 0821-90630-30
kanzlei@meidert-kollegen.de

MÜNCHEN
Maximiliansplatz 5
80333 München
Telefon: 089-545878-0
Telefax: 089-545878-11
muenchen@meidert-kollegen.de

KEMPTEN
Ignaz-Kiechle-Straße 22
87437 Kempten
Telefon: 0831-5738818
Telefax: 0821-90630-30
kempten@meidert-kollegen.de

www.meidert-kollegen.de

Meidert & Kollegen Rechtsanwälte Partnerschaft ist im Partnerschaftsregister des Amtsgerichts Augsburg unter der Nr. PR 82 eingetragen.