

# Planerische Steuerung und Monitoring von Außenbereichsvorhaben

Prof. Dr. Michael Krautzberger  
Berlin/Bonn

TU Berlin

12. September 2006

# **Vor der Windenergie Es begann mit den Kiesgruben**

- **BVerwGE 77, 300**

# Steuerung durch Planung

- **Kiesgruben um Köln**
- **privilegierte Vorhaben**
  
- **Lösung: Darstellungen der Flächen für diese Vorhaben im Flächennutzungsplan**
- **Außerhalb solcher „Konzentrationszonen“ stehen dann der Plan als öffentlicher Belang entgegen**

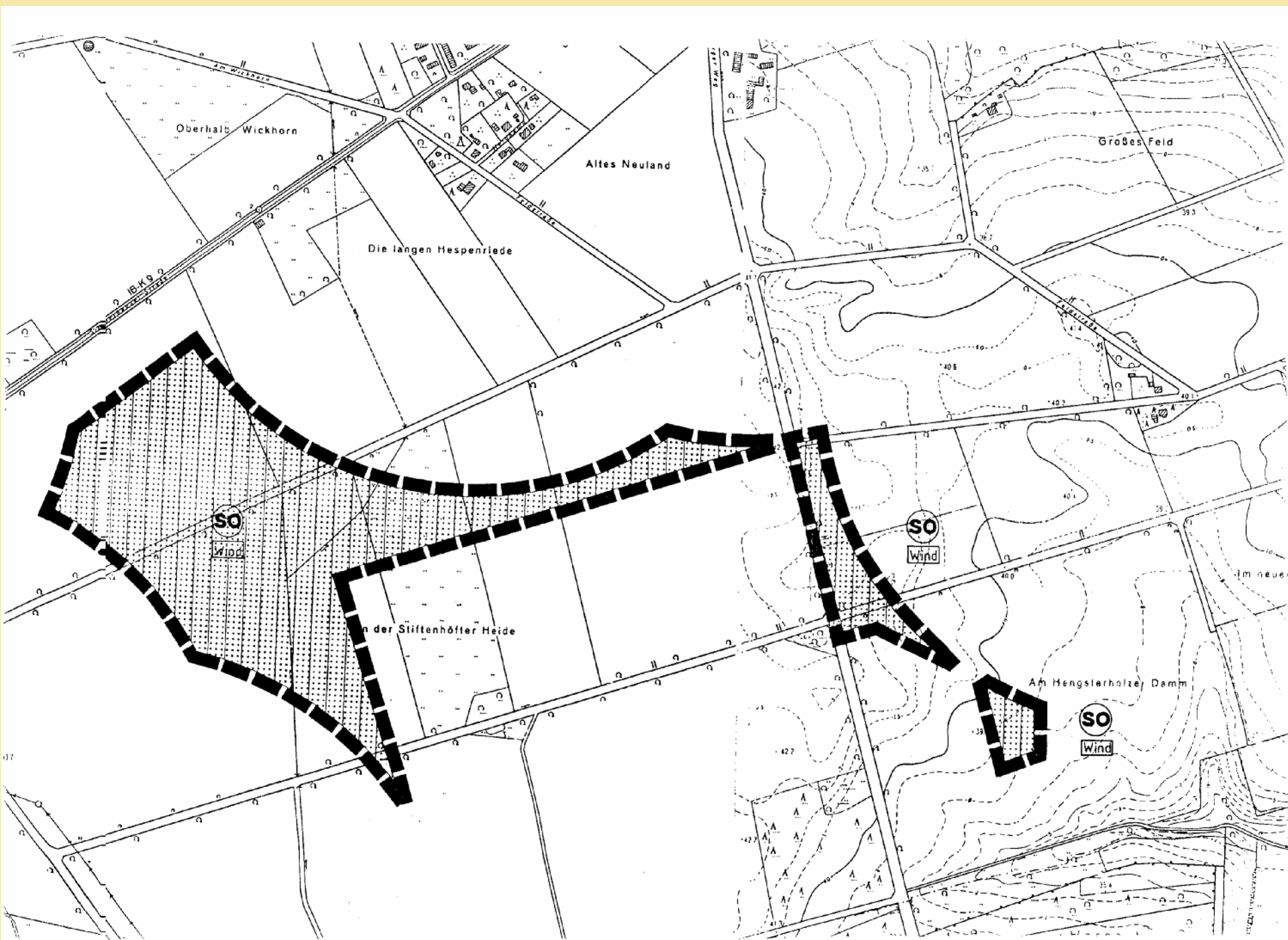
**§ 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB**  
**- seit 1996 -**

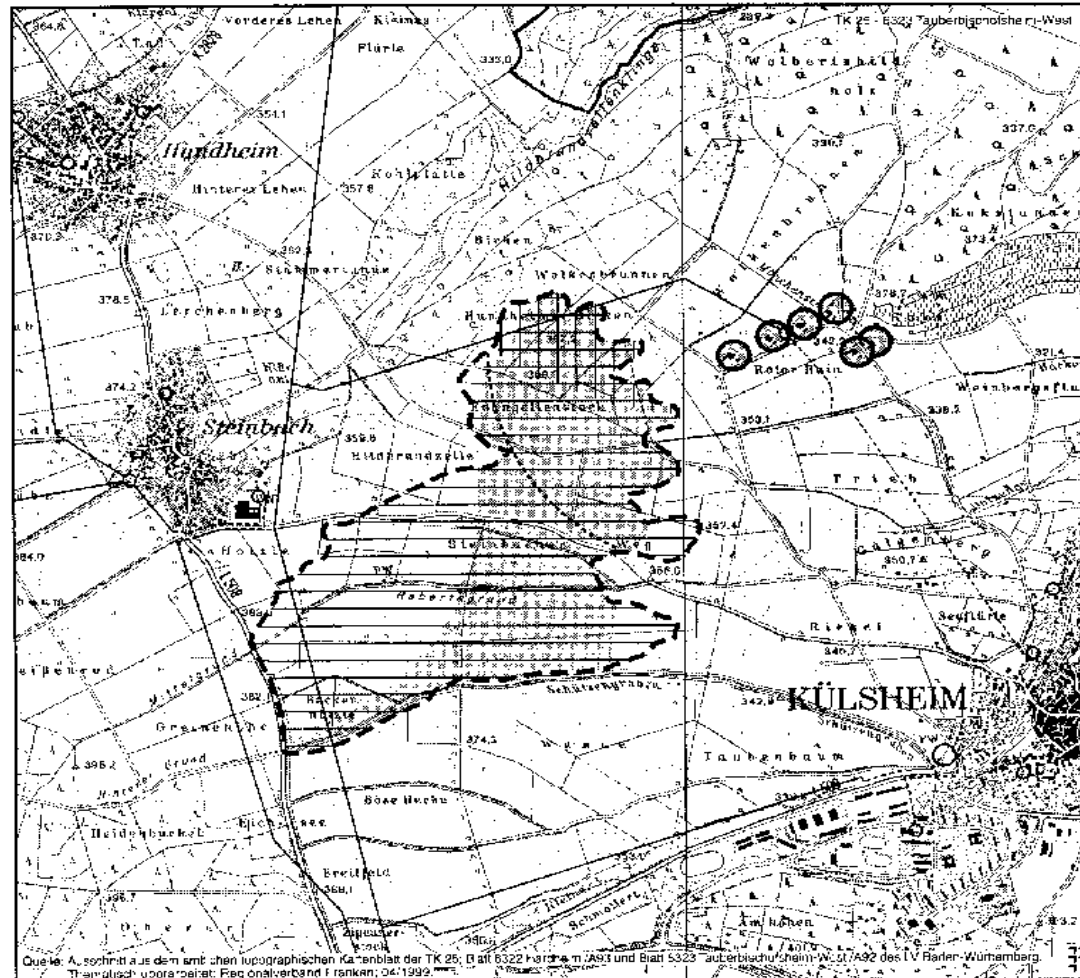
Öffentliche Belange stehen einem Vorhaben nach Absatz 1 Nr. 2 bis 6 in der Regel auch dann entgegen, soweit hierfür durch Darstellungen im Flächennutzungsplan oder als Ziele der Raumordnung eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist.

# Darstellungsprivileg (§ 35 III 3 BauGB)

- gartenbauliche Betriebe (§ 35 I Nr. 2 BauGB)
- EVU & ortsgebundene Betriebe (§ 35 I Nr. 3 BauGB)
- besondere Anforderungen – nachteilige Wirkungen (§ 35 I Nr. 4 BauGB)
- Wind- und Wasserkraft (§ 35 I Nr. 5 BauGB)
- Biomassenutzung (§ 35 I Nr. 6)
- nicht Landwirtschaft (Nr.1) und Kernenergie (Nr.7)

• Gemeinde Flächennutzungsplan Darstellungen (§ 5 BauGB)	• Raumordnung Regionalplanung Ziele (§ 7 IV ROG)
• unmittelbar ausschließende Darstellungen	• Vorbehaltsgebiete
• unterstützende Darstellungen	• Vorranggebiete
• mittelbar ausschließende Wirkungen	• Eignungsgebiete
	• Zielkombinationsgebiete





Von Lfu-Karte abgeleitete Fläche mit einer mittleren Windgeschwindigkeit ab 3 m/s



Zusätzliche, vom RVF aufgenommene Fläche mit einer vermuteten mittleren Windgeschwindigkeit ab 3 m/s



Für Windparks potentiell geeignete Fläche nach Überprüfung der Ausschlusskriterien > 40 ha



Für Einzelanlagen potentiell geeignete Fläche nach Überprüfung der Ausschlusskriterien < 40 ha



Gemeindegrenze



Regionsgrenze

**Abwägungskriterien:**



Aussiedlerhöfe/Wohnplätze; 950m-Abstand



Naturparkgrenze



Wasserschutzgebiet / geplant



Landschaftsschutzgebiet / geplant



Bereich zur Sicherung von oberflächennahen Rohstoffen



Bereich zur Sicherung von Erholung



Schutzbedürftiger Bereich für Bodenhaltung und Landwirtschaft



20 kV-Freileitung / -Station / -Erdleitung

# **EAG Bau 2004**

- **Teilflächennutzungsplan**
- **Zurückstellung von Vorhaben im Hinblick auf einen Flächennutzungsplan**



## **§ 5 Abs. 2 b**

**(2 b) Für Darstellungen des Flächennutzungsplans mit den Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 können sachliche Teilflächennutzungspläne aufgestellt werden.**

# Verhältnis zum gesamträumlichen FNP

- **Ein rechtlich selbstständiger Plan**
- **Mit eigenem rechtlichen Schicksal**
- **Sachlich oder/und räumlich begrenzt**
- **Der Plan muss aus sich heraus gerechtfertigt sein**
- **Keine gesamträumliches Planungskonzept**
- **Darf Gesamtkonzept nicht in Frage stellen**
- **Lex posterior Regel gilt**
- **Lex specialis Regelung gilt**
  
- ***Gierke, Kohlhammer, § 5 Rn. 67 ff.***

# Zurückstellung von Vorhaben

- **§ 15 Abs. 3 BauGB: Zurückstellung für 1 Jahr bei Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6**
- **in den Fällen des § 35 Abs. 3 Satz 2 BauGB**

**BVerwG**

**Entscheidungen**

**BVerwG, Urteil vom 17.12.2002- 4C 15.01**  
**- BVerwGE 117, 287 – UPR 2003.188 – ZfBR 2003,370 – NVwZ**  
**2003,733 – NuR 2003,365**

- Die Gemeinde muss **nicht sämtliche Flächen**, die sich für Windkraftanlagen) eignen, gemäß § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB in ihrem Flächennutzungsplan darstellen.

## noch BVerwGE 117, 287

- Bei der Gebietsauswahl und dem Gebietszuschnitt braucht sie die durch § 35 Abs. 1 Nm. 2 bis 6 BauGB geschützten Interessen (hier; Windenergienutzung) in der Konkurrenz mit gegenläufigen Belangen **nicht vorrangig zu fördern**

## **noch BVerwGE 117, 287**

- Sie darf diese Interessen nach den zum Abwagungsgebot entwickelten Grundsätzen **zurückstellen**, wenn hinreichend gewichtige **städtebauliche Gründe** dies rechtfertigen.

## noch BVerwGE 117, 287

- Der Gemeinde ist es verwehrt, durch die Darstellung von Flächen, die für die vorgesehene Nutzung objektiv ungeeignet sind oder sich in einer **Alibifunktion** erschöpfen, Vorhaben im Sinne von § 35 Abs. 1 Nm. 2 bis 6 BauGB (hier; Windkraftanlagen) unter dem Deckmantel der Steuerung in Wahrheit zu verhindern.



## noch BVerwGE 117, 287

- **Außerhalb der Konzentrationsflächen** können Abweichungen von der Regel des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB nur zugelassen werden, wenn sie die planerische Konzeption der Gemeinde nicht in Frage stellen.

# Schlüssiges gesamträumliches Planungskonzept erforderlich

BVerwG, Urteil vom 21. Oktober 2004 - 4 C 2.04 - BVerwGE 122,  
109

- Die Konzentrationsplanung von Windenergieanlagen in einem Flächennutzungsplan ist **insgesamt nichtig**, wenn dem Plan mangels ausreichender ("substanzieller") Darstellung von Positivflächen für die Errichtung von Windenergieanlagen **kein schlüssiges gesamträumliches Planungskonzept** zugrunde liegt.

## noch BVerwGE 122, 109

- Stehen die positiv festgelegten und die ausgeschlossenen Standorte nicht in einem **gesamträumlich ausgewogenen Verhältnis** zueinander, kann die in § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB angeordnete Ausschlusswirkung auf den Flächen, welche die Gemeinde von Windenergieanlagen freihalten will, nicht einsetzen.

## noch BVerwGE 122, 109

- Die negative Komponente der Konzentrationsplanung setzt die **hinreichende Darstellung einer oder mehrerer Positivflächen** voraus.

**BVerwG, Urteil vom 13.3.2003 – 4 C 4.02 –,  
BVerwGE 118, 33**

- Die Standortplanung von Windenergieanlagen ist nicht schon deshalb abwägungsfehlerhaft, weil bei einer **großzügigeren Ausweisung von Standorten** völker- oder europarechtliche **Klimaschutzziele schneller zu erreichen wären.**

## § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB - Raumbedeutsamkeit

- **Raumbedeutsam** sind Planungen, Vorhaben und Maßnahmen, durch die **Raum in Anspruch** genommen oder die **räumliche Entwicklung oder Funktion** eines Gebietes beeinflusst wird.
- BVerwG, Beschluss vom 19.6.2003 - 4 B 31.03 -

## **Schutzabstände bei Windenergieanlagen**

**VGH Mannheim, Urt. vom 19.5.2004 – 7 A 3368/02 -**

- **Schutzabstände** zu Siedlungsbereichen bzw. Außenbereichswohnbauung können so angesetzt werden, dass sie **auf der sicheren Seite** liegen (**500 m bzw. 300 m**).
- **Bedenklich** erscheinen
- der **generelle Ausschluss** von Bereichen **mittlerer Windhöflichkeit**,
- Schutzstreifen von **100 m** beiderseits von **Richtfunkstrecken**,
- generelle Abstände zu **Waldrändern** von **35 m**.

# Beispiel Windenergie – FNP-Ebene

## Standortkriterien I

	Reutlingen- Tübingen	Ulm	Pforzheim	Freiburg
<b>Siedlungen</b>	Bauverbot 550 m	Bauverbot 500 m	Bauverbot 500 m (Gewerbe 300 m)	Bauverbot 500 m
<b>Splittersiedlungen</b>	Bauverbot 350 m	Bauverbot 300 m	Bauverbot 300 m	Bauverbot 300 m
<b>NSG</b>	Bauverbot 200 m	Bauverbot 200 m	Bauverbot	Bauverbot 200 m
<b>Wald</b>	Bauverbot	Bauverbot 100 m		Bauverbot
<b>Gewässer</b>	10 m	50 m	200 m	
<b>Hochspannungsleitungen</b>	0-150 m (90 m)	50 m	Kipphöhe	100 m
<b>Bundes- und Landesstraßen</b>	20 m		bis zu 100 m	40 m
<b>Kreisstraßen</b>			bis zu 100 m	
<b>Eisenbahn</b>	50 m	40 m	bis zu 100 m	100 m
<b>Flugplatz</b>	Bauverbot	Bauverbot	500 m	Bauverbot
<b>Richtfunkstrecken</b>	Bauverbot	100 m	50 m	Bauverbot



## Standortkriterien II

	Reutlingen- Tübingen	Ulm	Pforzheim	Freiburg
<b>Vogelschutzgebiete</b>	500 m	500 m	Abwägung	Abwägung
<b>Bedeutsame Zugkorridore für Vögel</b>	500-800 m			Abwägung
<b>Brutplätze besonders geschützter und störungsempfindlicher Brutvögel</b>	i. d. R. 500 m			Bauverbot
<b>Horststandort gefährdeter Greifvogelarten</b>	200 m			
<b>Fremdenverkehrsnutzungen</b>			500 m	
<b>Nachttiefflugstrecken</b>	Bauverbot		140 m	
<b>Biotope (§ 24a NatSchG bzw. § 30 L WaldG)</b>	Bauverbot		Bauverbot	200 m
<b>Bann- und Schonwälder</b>	200 m		Bauverbot	
<b>Flächenhafte Naturdenkmale</b>	Bauverbot		Bauverbot	200 m
<b>Landschaftlich sensible und sichtexponierte Räume</b>	300 m von der Albkante			Einzelfallprüfung
<b>Vorsorgeabstand zu anderen Standorten</b>	mind. 4 km			
<b>Windhöffigkeit bzw. Wirtschaftlichkeit</b>	ab 5 m/s durchschnittliche Windgeschwindigkeit 50 m über Grund	>1200 kWh/m <sup>2</sup> a	ab 4,0-4,5 m/s durchschnittliche Windgeschwindigkeit 50 m über Grund	Wirtschaftlich- keitsüberprüfung des Einzelfalls
<b>Flächenmindestgröße</b>	4,5 ha			

# Beispiel Richtfunkmast

## Standortkriterien

- **Vorrangige Ausweisung von Standorten für Sendemasten (Großanlagen) in unbesiedeltem Gebiet**
- **Berücksichtigung der Belange von Natur und Landschaft**
- **Berücksichtigung des Orts- und Landschaftsbildes**
- **Technische Erfordernisse (Richtfunkanbindungen, Topografie)**
  
- **Gemarkungsübergreifende Betrachtung, d.h. Beteiligung der Nachbargemeinden im Verfahren**
  - **Flächennutzungsplan**
  - **Eigentlich sogar eher die Ebene des Regionalplanes, da Versorgung der Region**
  
- **Politische Forderung: Verpflichtung aller Netzbetreiber zu koordiniertem Handeln**

## **Kiesabbau: Flächennutzungsplan; Konzentrationszonen § 35 Abs. 1 Nr. 3; § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB**

- **Die Ausschlusswirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB kann auch Darstellungen in Flächennutzungsplänen zukommen, die vor dem In-Kraft-Treten der Vorschrift (= Satz 4 a.F.) am 1. Januar 1997 erlassen worden sind.**
- **BVerwG, Beschl. vom 22. Oktober 2003 - 4 B 84.03 -**

# Bindungswirkung der Raumordnungsziele

- Überplant die Gemeinde einen durch die **Raumordnung festgelegten Eignungsbereich**
- mit einem **Bebauungsplan** so, dass die vom Raumordnungsplan festgelegten Spielräume für eine Konkretisierung der Vorgabe weit überschreitet,
- - **hier: nur für weniger als 10 % der Eignungsfläche werden solche Anlagen zugelassen -**
- **So ist der Bebauungsplan wegen Verstoßes gegen § 1 Abs. 4 BauGB unwirksam.**
- **OVG Münster, Beschl. vom 22.9.2005 – 7 D 21/04.NE**

## „nachträgliche“ FNP-Änderung

- Die „nachträgliche“ Änderung eines Flächennutzungsplans, mit dem Ausweisungen an anderer Stelle vorgenommen werden und der damit die Ausschlusswirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB herbeiführen soll, stellt eine **im Revisionsverfahren beachtliche Rechtsänderung** dar.
- **BVerwG, Urteil vom 21. Oktober 2004 - 4 C 2.04 -**

## **Veränderungssperre wegen Windenergieanlagen; Negativplanung; Konkretisierung**

- Beabsichtigt eine Gemeinde, für große Teile ihres Gemeindegebiets (**hier: 560 ha**) einen **Bebauungsplan** aufzustellen, so kann diese Planung nicht durch eine **Veränderungssperre** gesichert werden, wenn die Bereiche, in denen unterschiedliche Nutzungen verwirklicht werden sollen, nicht einmal grob bezeichnet sind.
- **BVerwG, Urteil vom 19. Februar 2004 - 4 CN 13.03**

# „Weiße“ Flächen

- Weist der Raumordnungsplan Vorranggebiete aus, die der Nutzung der Windenergie im Plangebiet substantziell Raum schaffen,
- stehen Flächen, auf denen die Träger der Flächennutzungsplanung weitere Standorte für Windenergieanlagen ausweisen dürfen (so genannte „weiße“ Flächen), der Ausschlusswirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB nicht entgegen.
- Die Ausschlusswirkung erstreckt sich allerdings nur auf die Gebiete, die der Plan als Ausschlusszone festschreibt.
- Die „weißen“ Flächen erfasst sie nicht, weil es in Bezug auf diese Flächen an einer abschließenden raumordnerischen Entscheidung fehlt.
- **BVerwG, Beschl. vom 28.11.2004 – 4 B 66.05 -**

# Parallelverfahren

## BVerwG, Beschl. vom 27.11.2003 – 4 BN 61.03 -

- Nach § 8 Abs. 3 Satz 1 BauGB kann mit der Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung des **Bebauungsplans gleichzeitig auch der Flächennutzungsplan** aufgestellt, geändert oder ergänzt werden.
- Dies gilt auch dann, wenn die Änderung des Flächennutzungsplans **im Parallelverfahren die Darstellung von Konzentrationszonen für Windenergieanlagen betrifft;**
- denn **§ 8 Abs. 3 BauGB** macht von seinem Anwendungsbereich keine Ausnahme.



# Monitoring und FNP

- **Baurecht auf Zeit**
- **Monitoring von Plänen**

## **§ 4c Überwachung**

**Die Gemeinden überwachen die erheblichen Umweltauswirkungen, die aufgrund der Durchführung der Bauleitpläne eintreten, um insbesondere frühzeitig unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen zu ermitteln und in der Lage zu sein, geeignete Maßnahmen zur Abhilfe zu ergreifen.**

**Sie nutzen dabei die im Umweltbericht nach Absatz 2 Nr. 5 der Anlage zu diesem Gesetzbuch angegebenen Überwachungsmaßnahmen und die Informationen der Behörden nach § 4 Abs. 3.**

## **§ 4 Abs. 3**

**(3) Nach Abschluss des Verfahrens zur Aufstellung des Bauleitplans unterrichten die Behörden die Gemeinde, sofern nach den ihnen vorliegenden Erkenntnissen die Durchführung des Bauleitplans erhebliche, insbesondere unvorhergesehene Auswirkungen auf die Umwelt hat.**

# **Anwendungsbereich**

- **Flächennutzungspläne und Bebauungspläne**
- **die nach dem Recht des EAG Bau aufgestellt sind**
- **Also: ab 20.7.2004 bei Umstellung auf das EAG**
- **Generell ab 20.7.2006**

# Flächennutzungsplan

- **Generelles Monitoring?**
- **Oder nur für mit unmittelbarer Wirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3?**
- **Antwort: Generell**

# Ausgestaltung der Überwachung

- **In der Sache ist dies Aufgabe der Behörden für Umweltbelange**
- **Keine generelle Vollzugskontrolle**
- **Also:**
- **§ 4 Abs. 1**
- **§ 4 Abs. 2**
- **§ 4 Abs. 3**

# Zeitpunkt

- **Fixer Zeitpunkt?**
- **Flächennutzungsplan - 15 Jahre?**
- **§ 5 Abs. 1 Satz 3**
- **Also: § 244 Abs. 4 ab 2010?**
- **Also bei Flächennutzungsplan von 2008**
- **2023?**
- **Nein: Keine starre Grenze**
- **Hängt von Umweltentwicklung ab**
- **Keine starre Prüfpflicht**
- **§ 5 Abs. 1 Satz 3 ist aber jedenfalls zugleich auch ein „Monitoring“**

# **Flächennutzungsplan**

**Jede Bebauungsplanaufstellung und  
jede Änderung bedeutet ein  
Monitoring für den FNP, aus dem entwickelt  
wird oder der parallel geändert wird**



## **Novelle 2006**

- **In den Fällen des neuen § 13 a Abs. 2 BauGB wird der FNP**
- **„2. kann ein Bebauungsplan, der von Darstellungen des Flächennutzungsplans abweicht, auch aufgestellt werden, bevor der Flächennutzungsplan geändert oder ergänzt ist; die geordnete städtebauliche Entwicklung darf nicht beeinträchtigt werden; der Flächennutzungsplan ist im Wege der Berichtigung anzupassen;“**

## **Novelle 2006**

- **Dann keine Umweltprüfung**
- **Und kein Monitoring des FNP**

## **§ 5 Abs. 1 Satz 3 BauGB**

### **Inhalt des Flächennutzungsplans**

**Der Flächennutzungsplan soll spätestens 15 Jahre nach seiner Aufstellung überprüft und, soweit erforderlich, fortgeschrieben werden.**

**Für das Monitoring nutzen**  
**So z.B. die Ländererlasse**