

Sachgebiet:

BVerwGE: ja  
Fachpresse: ja

Bau- und Bodenrecht, einschließlich der immissions-  
schutzrechtlichen Genehmigungen für Windkraftanlagen

Rechtsquelle/n:

BauGB § 6 Abs. 5, § 35 Abs. 1 Nr. 5 und Abs. 3 Satz 3, § 214 Abs. 1 Satz 1  
Nr. 4  
VwGO § 47 Abs. 1 Nr. 1

Titelzeile:

Bekanntmachung der Genehmigung eines Flächennutzungsplans

Stichworte:

Normenkontrolle; Rechtsschutzbedürfnis; Flächennutzungsplan; Darstellungen; Genehmigung; Bekanntmachung; Hinweiszweck; Geltungsbereich; Konzentrationszone; Ausschlusswirkung; Außenbereich; Statthaftigkeit des Normenkontrollantrags; Tenor.

Leitsatz:

Die Bekanntmachung der Genehmigung eines Flächennutzungsplans nach § 6 Abs. 5 Satz 1 BauGB muss ihren Adressaten den räumlichen Geltungsbereich der Darstellungen hinreichend deutlich machen. Dieser Geltungsbereich ist bei Darstellungen von Flächen für Windenergieanlagen nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB mit den Wirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB der gesamte Außenbereich der Gemeinde.

Urteil des 4. Senats vom 29. Oktober 2020 - BVerwG 4 CN 2.19

I. OVG Münster vom 6. Dezember 2017  
Az: OVG 7 D 100/15.NE







Bundesverwaltungsgericht

**IM NAMEN DES VOLKES**

**URTEIL**

BVerwG 4 CN 2.19  
OVG 7 D 100/15.NE

In der Normenkontrollsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
am 29. Oktober 2020  
durch die Vorsitzende Richterin am Bundesverwaltungsgericht Schipper und  
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Brandt, Dr. Decker,  
Prof. Dr. Külpmann und Dr. Hammer

ohne mündliche Verhandlung für Recht erkannt:

Die Revision der Antragsgegnerin gegen das Urteil des  
Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfa-  
len vom 6. Dezember 2017 wird mit der Maßgabe zurück-  
gewiesen, dass die 29. Änderung des Flächennutzungs-  
plans der Stadt L. - "Windenergie K.-K.-H./Konzentri-  
onzonen für die Windenergieanlagen" - insoweit unwirk-  
sam ist, als mit ihr die Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3  
Satz 3 BauGB herbeigeführt werden sollen.

Die Kosten des Revisionsverfahrens trägt die Antragsgeg-  
nerin.

#### G r ü n d e :

##### I

- 1 Die Antragsteller wenden sich gegen die Änderung eines Flächennutzungsplans mit der Wirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB.
- 2 Die 29. Änderung des Flächennutzungsplans der Antragsgegnerin stellt - über bestehende Flächen für die Windenergie hinaus - drei weitere Konzentrationsflächen im Norden des Gemeindegebiets dar. Die Darstellungen sollen für den übrigen Außenbereich die Wirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB herbeiführen. Die Antragsteller sind Eigentümer von Grundstücken im Außenbereich außerhalb der Konzentrationszonen, die sie für die Windenergie nutzen wollen.

- 3 Die Antragsgegnerin machte die Genehmigung des Flächennutzungsplans im Jahr 2014 unter der Überschrift "Rechtswirksamkeit der 29. Änderung des Flächennutzungsplans der Stadt L., 'Windenergie K.-K.-H./Konzentrationszonen für Windenergieanlagen" bekannt und führte weiter aus: "Der Geltungsbereich der 29. Änderung des Flächennutzungsplans der Stadt L. ist in der nachstehenden Skizze dargestellt." Die Skizze zeigte als Karte einen Teil des Gemeindegebiets, nämlich die zusätzlichen Konzentrationszonen und ihre Umgebung. Um einen Fehler im Genehmigungsverfahren zu heilen, beantragte die Antragsgegnerin im Jahr 2017 erneut die Genehmigung der Änderung des Flächennutzungsplans. Die Bekanntmachung dieser Genehmigung entsprach der vorhergehenden Bekanntmachung.
- 4 Auf den im Hauptantrag auf die Ausschlusswirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB beschränkten Normenkontrollantrag hat das Oberverwaltungsgericht die Änderung des Flächennutzungsplans insgesamt für unwirksam erklärt. Unter anderem hat es die Bekanntmachung der Genehmigung für fehlerhaft gehalten. Darstellungen eines Flächennutzungsplans mit den Wirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB seien wie Rechtsnormen zu behandeln. Den daraus folgenden Anforderungen an die Verkündung genüge die Bekanntmachung nicht. Dies führe zur Unwirksamkeit der Darstellungen insgesamt.
- 5 Mit ihrer Revision verlangt die Antragsgegnerin, den Normenkontrollantrag abzulehnen. Das Oberverwaltungsgericht habe fehlerhaft die für die Verkündung eines Bebauungsplans geltenden Anforderungen für den Flächennutzungsplan herangezogen. Dessen Darstellungen seien keine Rechtsnormen, die Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB ergäben sich aus dem Gesetz. Im Übrigen mache der Begriff der Konzentrationszone in der Bekanntmachung hinreichend deutlich, dass aus den Darstellungen des Flächennutzungsplans für den übrigen Außenbereich eine Ausschlusswirkung folge.
- 6 Die Antragsteller verteidigen das angegriffene Urteil.
- 7 Die Antragsgegnerin hat inzwischen die Genehmigung der 30. Änderung des Flächennutzungsplans bekannt gemacht. Der Flächennutzungsplan stellt damit die Konzentrationsflächen für die Windenergie der 29. Änderung sowie weitere

Konzentrationsflächen dar. Mit einem anderweitigen Normenkontrollantrag begehren die Antragsteller, die 30. Änderung für unwirksam zu erklären, soweit sie die Wirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB herbeiführt. Über den Antrag hat das Oberverwaltungsgericht bisher nicht entschieden.

## II

- 8 Der Senat entscheidet im Einverständnis der Beteiligten nach § 101 Abs. 2 i.V.m. § 141 Satz 1, § 125 Abs. 1 Satz 1 VwGO ohne mündliche Verhandlung.
- 9 Die Revision ist im Wesentlichen unbegründet. Das angegriffene Urteil hat die Bekanntmachung der Genehmigung im Einklang mit revisiblem Recht (§ 137 Abs. 1 VwGO) beanstandet. Der Urteilstenor bedarf der Korrektur.
- 10 1. Das Rechtsschutzbedürfnis für den Normenkontrollantrag besteht auch nach Bekanntmachung der Genehmigung der 30. Änderung des Flächennutzungsplans.
- 11 Das Erfordernis des Rechtsschutzbedürfnisses soll verhindern, dass Gerichte in eine Normprüfung eintreten, deren Ergebnis für den Antragsteller wertlos ist (BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2018 - 4 CN 3.18 - BVerwGE 164, 74 Rn. 14). Es ist aber nicht erforderlich, dass die begehrte Erklärung einer Norm als unwirksam unmittelbar zum eigentlichen Rechtsschutzziel führt (BVerwG, Urteil vom 25. Juni 2020 - 4 CN 5.18 - juris Rn. 19). Die 30. Änderung des Flächennutzungsplans hat die 29. Änderung nicht aufgehoben, sondern soll sie als zeitlich spätere Darstellung verdrängen. Sollte die 30. Änderung indes unwirksam sein, wären Genehmigungsanträge für Windenergieanlagen nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB in Verbindung mit den Darstellungen der 29. Änderung zu beurteilen. Es gilt insoweit das Gleiche wie bei Bebauungsplänen, die aufeinander folgen, ohne die jeweilige Vorgängerregelung aufzuheben (vgl. BVerwG, Urteile vom 10. August 1990 - 4 C 3.90 - BVerwGE 85, 289 <292 f.> und vom 13. Dezember 2018 a.a.O. Rn. 16; Beschluss vom 16. Mai 2017 - 4 B 24.16 - BauR 2017, 1498 Rn. 4). Damit besteht weiterhin ein Rechtsschutzbedürfnis für den Normenkontrollantrag. Denn sein Erfolg verbesserte die Rechtsstellung der Antrag-

steller jedenfalls dann, wenn die mit der 30. Änderung des Flächennutzungsplans angestrebte Ausschlusswirkung wegen eines Rechtsverstoßes verfehlt würde.

- 12 Aus dem Vorgesagten folgt im Übrigen zugleich, dass die Revision der Antragsgegnerin nicht bereits mangels Rechtsschutzbedürfnis nach § 143 Satz 1 VwGO zu verwerfen war. Da die Ausschlusswirkung durch die 29. Änderung des Flächennutzungsplans in der Zukunft noch Bedeutung erlangen kann, geht das Interesse der Antragsgegnerin am Erfolg ihrer Revision über das bloße Kosteninteresse nach § 158 Abs. 1 VwGO hinaus.
- 13 2. Die Genehmigung der 29. Änderung des Flächennutzungsplans ist nicht ordnungsgemäß bekannt gemacht. Die Bekanntmachung der Genehmigung eines Flächennutzungsplans muss ihren Adressaten den räumlichen Geltungsbereich der Darstellungen hinreichend deutlich machen. Dem genügen die Bekanntmachungen aus den Jahren 2014 und 2017 nicht.
- 14 Nach § 6 Abs. 1 BauGB bedarf der Flächennutzungsplan der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde. Gemäß § 6 Abs. 5 Satz 1 BauGB ist die Erteilung der Genehmigung ortsüblich bekannt zu machen. Mit dieser Bekanntmachung wird der Flächennutzungsplan nach Satz 2 der Vorschrift wirksam.
- 15 a) Die Bekanntmachung nach § 6 Abs. 5 Satz 1 BauGB muss geeignet sein, einen vom Gesetz vorausgesetzten Hinweiszweck zu erfüllen. Denn nach § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 Alt. 3 BauGB ist eine Verletzung von Verfahrens- und Formvorschriften des Baugesetzbuchs für die Rechtswirksamkeit eines Flächennutzungsplans beachtlich, wenn der mit der Bekanntmachung des Flächennutzungsplans - richtig: der Bekanntmachung seiner Genehmigung (vgl. Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand Mai 2020, § 214 Rn. 85) - verfolgte Hinweiszweck nicht erreicht worden ist.
- 16 Geklärt sind insoweit die Anforderungen an die Ersatzverkündung eines Bebauungsplans nach § 10 Abs. 3 Satz 1 BauGB: Es bedarf eines Hinweises, um den ausliegenden Bebauungsplan zu identifizieren. Dieser muss geeignet sein, das

Inkrafttreten neuen Bebauungsrechts in einem näheren Bereich des Gemeindegebiets dem Normadressaten gegenüber bewusst zu machen und denjenigen, der sich über den genauen räumlichen und gegenständlichen Regelungsgehalt des Bebauungsplans informieren will, zu dem richtigen - bei der Gemeinde ausliegenden - Plan zu führen (BVerwG, Beschluss vom 3. Juni 2010 - 4 BN 55.09 - UPR 2011, 24 Rn. 13). Die Bekanntgabe kann etwa mittels einer schlagwortartigen Kennzeichnung einen Hinweis auf den räumlichen Geltungsbereich des Plans geben, dieser Hinweis muss den Plan identifizieren (BVerwG, Urteile vom 6. Juli 1984 - 4 C 22.80 - BVerwGE 69, 344 <350> und vom 10. August 2000 - 4 CN 2.99 - Buchholz 406.11 § 215a BauGB Nr. 7 S. 17; Beschluss vom 16. Mai 1991 - 4 NB 26.90 - BVerwGE 88, 204 <207>).

- 17 Diese Anforderungen gelten im Grundsatz auch für die Bekanntmachung der Genehmigung eines Flächennutzungsplans (vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 5. März 2018 - 12 KN 144/17 - NVwZ-RR 2018, 687 Rn. 39 ff.). Denn § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BauGB unterscheidet nicht zwischen Bebauungsplänen und dem Flächennutzungsplan, sondern hält es stets für einen beachtlichen Fehler, wenn der mit der Bekanntmachung verfolgte Hinweiszweck nicht erreicht worden ist. Die rechtliche Qualität der Darstellungen des Flächennutzungsplans spielt schon nach dem Wortlaut des Gesetzes keine Rolle. Zudem geht die Vorschrift auf § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB in der Fassung des Gesetzes vom 8. Dezember 1986 (BGBl. I S. 2191) zurück, als außer Frage stand, dass der Flächennutzungsplan keinen förmlichen Normcharakter hatte und keine verbindlichen Regelungen traf (zusammenfassend BVerwG, Beschluss vom 20. Juli 1990 - 4 N 3.88 - Buchholz 406.11 § 5 BBauG/BauGB Nr. 7 S. 13 f.). Damit gehen die Einwände der Antragsgegnerin ins Leere, Darstellungen des Flächennutzungsplans und Festsetzungen des Bebauungsplans hätten eine unterschiedliche rechtliche Qualität.
- 18 b) Die Darstellung von Konzentrationszonen für die Windenergie entfaltet rechtliche Bedeutung für den gesamten Außenbereich. Denn nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB stehen öffentliche Belange einem Vorhaben nach (u.a.) § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB in der Regel auch dann entgegen, soweit hierfür durch Darstellungen im Flächennutzungsplan eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist. Die



Gemeinde verfügt so über ein Instrument, das sie in die Lage versetzt, die bauliche Entwicklung im Außenbereich zu steuern (BVerwG, Urteil vom 17. Dezember 2002 - 4 C 15.01 - BVerwGE 117, 287 <292>). Im Anwendungsbereich des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB erfüllt der Flächennutzungsplan mithin eine dem Bebauungsplan vergleichbare Funktion (BVerwG, Urteile vom 26. April 2007 - 4 CN 3.06 - BVerwGE 128, 382 Rn. 14, 16 und vom 13. Dezember 2018 - 4 CN 3.18 - BVerwGE 164, 74 Rn. 13), die sich auf den gesamten Außenbereich erstreckt.

- 19 Die Wirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB tritt allerdings nicht stets ein, wenn eine Gemeinde Flächen für die Windenergie darstellt. Für die Ausschlusswirkung bedarf es vielmehr einer im Flächennutzungsplan zum Ausdruck kommenden planerischen Entscheidung der Gemeinde, die Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB für Vorhaben außerhalb der ausgewiesenen Konzentrationsflächen eintreten zu lassen. Diese ist im Flächennutzungsplan ausdrücklich darzustellen oder muss in den Darstellungen in sonstiger Weise zum Ausdruck kommen (BVerwG, Urteile vom 31. Januar 2013 - 4 CN 1.12 - BVerwGE 146, 40 Rn. 16). Aus dem Senatsurteil vom 20. Mai 2010 - 4 C 7.09 - (BVerwGE 137, 74 Rn. 10 ff.) folgt nichts Anderes. Danach ist § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB die gesetzliche Rechtsfolge der Darstellung von Konzentrationszonen. Dies ändert aber nichts daran, dass es Sache der Gemeinde ist zu entscheiden, ob die Darstellung von Flächen für die Windenergie die Wirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB entfalten soll.
- 20 Nach der tatrichterlichen Würdigung des Oberverwaltungsgerichts war die Bekanntgabe nicht geeignet, auf die angestrebte, den gesamten Außenbereich der Gemeinde betreffende Wirkung hinzuweisen. Maßgebliches Gewicht hat das Oberverwaltungsgericht der Darstellung des räumlichen Geltungsbereichs in der Bekanntmachung beigemessen, die sich auf einen kleinen Teil des Gemeindegebiets mit den dortigen Zonen für die Windenergie beschränkte. Angesichts dieser ausdrücklichen Kenntlichmachung genüge es nicht, den in § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB nicht verwendeten und in der Bekanntmachung nicht erläuterten Begriff "Konzentrationszone" zu nennen, um darauf hinzuweisen, dass die Darstellungen rechtliche Bedeutung für den gesamten Außenbereich der Gemeinde entfalten.

- 21 Das ist revisionsrechtlich nicht zu beanstanden. Das Oberverwaltungsgericht musste den Begriff der Konzentrationszone in der Überschrift nicht als ausreichend würdigen, um den Hinweiszweck zu erreichen. Der Begriff mag sich in der Rechts- und Planungspraxis etabliert haben, er ist aber weder Teil des allgemeinen Sprachgebrauchs noch verwendet ihn das Gesetz. Anders als die Antragsgegnerin meint, folgt aus seiner Verwendung in der Bekanntmachung nicht hinreichend deutlich, dass Anlagen außerhalb dieser Zonen unzulässig sind. Dies mag für den Bereich erwogen werden, den die Bekanntmachung in einer Karte selbst als "Geltungsbereich" bezeichnet, nicht aber für den gesamten Außenbereich. Dem Begriff der Konzentrationszone musste also nicht das Gewicht beigemessen werden, ungeachtet der Bezeichnung eines "Geltungsbereichs" hinreichend auf die Bedeutung der Darstellung für den gesamten Außenbereich hinzuweisen. Sollte sich aus den Aussagen in dem Senatsurteil vom 17. Dezember 2002 - 4 C 15.01 - (Buchholz 406.11 § 35 BauGB Nr. 355 S. 77 <insoweit nicht in BVerwGE 117, 287>) zur Anstoßwirkung der öffentlichen Auslegung nach § 3 Abs. 2 Satz 2 BauGB etwas Anderes ergeben, hält der Senat daran nicht fest.
- 22 c) Zur Klarstellung weist der Senat darauf hin, dass es der tatrichterlichen Würdigung unterliegt, ob der von § 6 Abs. 5 Satz 1 BauGB angestrebte und in § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BauGB vorausgesetzte Hinweiszweck erreicht wird. Stellt die Gemeinde bei einer Konzentrationszonenplanung mit der Wirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB kartographisch nur einen Ausschnitt ihres Gemeindegebiets dar, wird sie jedenfalls im Text der Bekanntmachung deutlich machen müssen, wenn die Darstellungen nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB rechtliche Wirkungen im gesamten Außenbereich entfalten sollen. Dies kann durch eine Wiedergabe des Gesetzestextes erfolgen, gegebenenfalls unter sachgerechter Anpassung, etwa eines Hinweises auf den Fortbestand von Konzentrationszonen aus früheren Darstellungen. Über weitere Gestaltungen ist nicht zu entscheiden.
- 23 d) Die Bekanntmachungen der Genehmigungen haben den Hinweiszweck verfehlt. Dies ist ein beachtlicher Fehler nach § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BauGB, der zur Unwirksamkeit der Darstellungen führt. Ob diese an weiteren, ihre Unwirksamkeit begründenden Mängeln leiden, bedarf keiner Entscheidung.

- 24 3. Das Oberverwaltungsgericht durfte die Erklärung als unwirksam nicht auf die Darstellungen des Flächennutzungsplans insgesamt erstrecken. Denn möglicher Gegenstand einer statthaften Normenkontrolle gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO analog ist allein die in den Darstellungen des Flächennutzungsplans zum Ausdruck kommende planerische Entscheidung der Gemeinde, mit der Ausweisung von Flächen für privilegierte Nutzungen nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 BauGB die Ausschlusswirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB an Standorten außerhalb der ausgewiesenen Flächen eintreten zu lassen. Nur die Ausschlusswirkung, nicht aber die Ausweisung von Positivflächen entfaltet die einer Rechtsvorschrift vergleichbaren Wirkungen. Deshalb ist der Tenor darauf zu begrenzen (BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2018 - 4 CN 3.18 - BVerwGE 164, 74 Rn. 29). Dem trägt die Neufassung des Tenors Rechnung, die dem von Anfang an erkennbaren Interesse der Antragsteller entspricht.
- 25 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Schipper

Brandt

Dr. Decker

Prof. Dr. Külpmann

Dr. Hammer

### B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 20 000 € festgesetzt.

Schipper

Dr. Decker

Prof. Dr. Külpmann