

Flächennutzungsplan | S. 1

Im Flächennutzungsplan ist für das gesamte Gemeindegebiet die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebene *Art der Bodennutzung* nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen darzustellen, § 5 Abs. 1 Satz 1 BauGB. Der Flächennutzungsplan stellt ein *gesamträumliches Entwicklungskonzept* der Gemeinde dar. In § 5 Abs. 2 BauGB wird exemplarisch aufgezählt, welche Flächendarstellungen zulässig sind. Dabei ist die Art der Bodennutzung nach den vorhersehbaren (Boden-)bedürfnissen der Gemeinde auszurichten. Da es sich hier um die Ermittlung *künftiger* Bedürfnisse handelt, setzt dies eine Prognose voraus, die allerdings zeitlich begrenzt sein muss. Ein Zeitraum von bis zu 25 Jahren erscheint angemessen. Zwar hat die Darstellung der Art der Bodennutzung lediglich in Grundzügen zu erfolgen, das bedeutet, dass zumindest die Entscheidungsprämissen für die konkretisierende Bauleitplanung (B-Plan) einerseits festgelegt sind, andererseits für die verbindliche Bauleitungsplanung noch Spielräume zur Umsetzung offenhält. Der Flächennutzungsplan ist somit ein umfassender gemeindlicher Entwicklungsplan, in dem raumrelevante Maßnahmen, Vorhaben und Absichten der Gemeinde niedergelegt sind. Stellt die verwaltungsinterne Grundlage für die Entwicklung des Gemeindegebiets dar, koordiniert und integriert die überörtlichen Planungen und übersetzt vor allem landesplanerische Ziele in den kommunalen Bereich. Dies äußert sich § 1 Abs. 4 BauGB (siehe oben), wonach die Flächennutzungspläne den Zielen der Raumordnung anzupassen sind (siehe oben). § 5 Abs. 1 S. 1 BauGB normiert die Entwicklungs- und Koordinationsfunktion des Flächennutzungsplans, mit dem überörtliche Planungen umgesetzt und nachfolgende Planungen gesteuert werden sollen.

Nach der ROG-Novelle 2017 müssen Raumordnungspläne mindestens alle zehn Jahre überprüft werden, § 7 Abs. 8 ROG.

Nach § 5 Abs. 2 BauGB kann die planerische Konzeption der Gemeinde insbesondere wie folgt dargestellt werden:

- für die Bebauung vorgesehene Flächen, und zwar
- nach der allgemeinen Art ihrer baulichen Nutzung (Bauflächen),
- nach der besonderen Nutzung (Baugebiete)
- nach dem allgemein Maß der baulichen Nutzung für Baugebiete (Nr. 1),
- Flächen für Infrastruktureinrichtungen
- Einrichtungen zur Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen (Nr. 2),
- Verkehrsflächen (Nr. 3),
- Flächen für Versorgungs- und Entsorgungsanlagen (Nr. 4)

Flächennutzungsplan | S. 2

und

- Flächen für Umweltschutz, und zwar
- Grünflächen, wie Parkanlagen, Dauerkleingärten, Sport-, Spiel-, Zelt- und Badeplätze, Friedhöfe (Nr. 5),
- Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft (Nr. 10),
- Flächen für Nutzungsbeschränkungen oder für Vorkehrungen gegen schädliche Umwelteinwirkungen Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Nr. 6)
- Wasserflächen, Häfen und die für die Wasserwirtschaft vorgesehenen Flächen sowie die Flächen, die im Interesse des Hochwasserschutzes und der Regelung des Wasserabflusses freizuhalten sind (Nr. 7),
- Flächen für Aufschüttungen, Abgrabungen oder die Gewinnung von Steinen, Erden und anderen Bodenschätzen (Nr. 8),
- Flächen für Landwirtschaft und Wald (Nr. 9).

In § 5 Abs. 2 lit. d wird nunmehr – eingeführt durch die Innenentwicklungsnovelle 2013 – klargestellt, dass ein Flächennutzungsplan auch die Darstellung eines *zentralen* Versorgungsbereiches möglich ist, um dadurch insbesondere ein von der Gemeinde aufgestelltes Einzelhandelskonzept umzusetzen.

Darüber hinaus ist in § 5 Abs. 2 lit. a vorgesehen, dass die Gemeinde bereits im Flächennutzungsplan Ausgleichsflächen für solche Eingriffe in Natur und Landschaft zugeordnet werden können, die durch später aufzustellende Bebauungspläne zu erwarten sind. Nun kann z. B. eine Grünfläche innerhalb eines regionalen Grüngürtels als Ausgleich für künftige, an anderer Stelle des Gemeindegebiets vorgesehene Industrie- oder Wohnbebauung dargestellt werden. Auf diese Weise ist der Gestaltungsspielraum für aktive Umweltpolitik erweitert worden. Beispielsweise können nunmehr Ausgleichsflächen als Flächenpool zugeordnet werden, der nach dem Modell des „Öko-Kontos“ bei späteren Eingriffen § 135 lit. a ff. BauGB (Maßnahmen für den Naturschutz) refinanziert werden kann.

Ein Flächennutzungsplan braucht nicht alle – nach § 5 Abs. 2 BauGB möglichen – Darstellungen zu enthalten. Umgekehrt handelt es sich bei § 5 Abs. 2 BauGB nicht um eine abschließende Aufzählung der möglichen Darstellungsformen. Andererseits sind die Darstellungsformen durch § 9 BauGB, dem Katalog für mögliche Festsetzungen im B-Plan, begrenzt. Allerdings sind wegen der unterschiedlichen Funktionen von Flächen- und Bebauungsplan die für einen Bebauungsplan zusätzlichen Festsetzungen nur ausnahmsweise im Flächennutzungsplan (als Darstellung) zu verwenden. In jedem Fall sind die möglichen Darstellungen im Flächennutzungsplan auf solche beschränkt, die sich auf die *Bodennutzung*

Flächennutzungsplan | S. 3

beziehen.

Ein Flächennutzungsplan hat lediglich verwaltungsinterne Wirkung. Außenwirkung gegenüber den von einem Flächennutzungsplan Privaten hat ein solcher nur dann, wenn gem. § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB i.V.m. § 5 Abs. 2 Lit. b BauGB Konzentrationszonen (z. B. für Windenergie oder Tierhaltung) dargestellt sind. Insoweit hat der Flächennutzungsplan dann auch Außenwirkung. Die Hauptfunktion des Flächennutzungsplans besteht darin, dass die Gemeinde aus ihm die Bebauungspläne zu entwickeln hat, § 8 Abs. 2 S. 1 BauGB. Auf diese Weise soll die Gemeinde angehalten werden, ihre städtebauliche Entwicklung auf der Grundlage einer stimmigen Grundkonzeption für das Gemeindegebiet zu *steuern*. Durch diese Selbstbindung soll verhindert werden, dass Bebauungspläne – möglicherweise auch zu unterschiedlichen Zeiten – in Kraft treten, die inhaltlich nicht oder nicht hinreichend aufeinander abgestimmt sind.

Mit der Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung eines B-Plans kann *gleichzeitig* auch ein FNP aufgestellt, geändert oder ergänzt werden, § 8 Abs. 3 Satz 1 BauGB. Auf diese Weise soll sichergestellt sein, dass die einzelnen Abschnitte beider Planverfahren in einem zeitlichen Zusammenhang stehen, so dass eine dem Entwicklungsgebot entsprechende inhaltliche Abstimmung der Planentwürfe (FNP und B-Plan) möglich ist. Nach § 8 Abs. 3 Satz 2 BauGB ist es allerdings auch möglich, dass ein B-Plan vor der *Genehmigung* des FNP angezeigt und bekannt gemacht wird, zumindest dann, wenn der FNP die sog. Planreife erlangt hat.

Es kann durchaus dringende Gründe geben, dass ein B-Plan vor dem FNP ergeht, § 8 Abs. 4 Satz 1 BauGB.

Neben der Entwicklungspflicht nach § 8 Abs. 2 BauGB bewirkt ein FNP auch Anpassungspflichten anderer Planträger (§ 7 BauGB). Ein an der Aufstellung des FNP beteiligter öffentlicher Planträger (§ 4 BauGB) muss seine Planung, wenn er den Plan nicht innerhalb der in § 7 Satz 2 BauGB normierten Frist (bis zum Beschluss der Gemeinde) widerspricht, den FNP anpassen.

An die Darstellung des FNP knüpfen auch folgende Regelungen an:

- § 34 Abs. 4 Nr. 2 BauGB: Entwicklungssatzung
- § 35 Abs. 3 Nr. 1 BauGB: Zulassung nicht privilegierter Vorhaben im Außenbereich
- § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB: Planvorbehalt für privilegierte Vorhaben

Unabhängig davon, dass ein FNP mangels Außenwirkung *keine unmittelbaren Rechtsfolgen* für den Bürger hat, können die Darstellungen eines FNP erhebliche Auswirkungen haben. So kann bei der Entscheidung über die Zulässigkeit eines nicht privilegierten Vorhabens im Außenbereich (§ 35 Abs. 2 BauGB) der Inhalt des Flächennutzungsplans als „öffentlicher Belang“ zu werten sein, der gem. § 35

Flächennutzungsplan | S. 4

Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BauGB der Zulässigkeit eines Vorhabens widerspricht. Gleichwohl begründen oder entziehen die Darstellungen eines FNP über die bauliche Nutzung noch keine enteignungsrechtlich erhebliche Baulandqualität. Dies ändert nichts daran, dass Darstellungen im FNP rein faktisch die Nutzungs- und Verwertungsmöglichkeit eines Grundstücks maßgeblich beeinträchtigen.

Da ein FNP vom Gesetz als *unverbindlicher Plan* konzipiert ist, gilt dieser mangels unmittelbarer Rechtswirkungen nicht als (Außen-)rechtsnorm. Insofern kann ein Bürger einen FNP weder mit einem Normenkontrollantrag (§ 47 VwGO) noch in einer Anfechtungsklage oder einer Leistungsklage überprüft werden. Bei Vorliegen eines berechtigten Feststellungsinteresses kann ein FNP allerdings Gegenstand einer Feststellungsklage gem. § 43 VwGO sein. So kann sich eine Nachbargemeinde gegen die Darstellung eines Flächennutzungsplans wegen Verstoßes gegen die Abstimmungspflicht gem. § 2 Abs. 2 BauGB zur Wehr setzen. Soweit der FNP gem. § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB hinsichtlich Konzentrationszonen (z.B. Kiesabbau-, Biogas- oder Windenergieanlagen) Außenwirkung hat, kann er von Privaten auch nach § 47 VwGO angefochten werden.