

1. Die Funktion des Flächennutzungsplans

Der Flächennutzungsplan – er hat eine Art Leit- und Programmierungsfunktion – ist die erste Stufe im prinzipiell zweistufigen System der Bauleitplanung. In ihm stellt die Gemeinde für das ganze Gemeindegebiet die von ihr beabsichtigte städtebauliche Entwicklung über einen Zeitraum von ca. 10 bis 15 Jahren in den Grundzügen dar. Er ist das städtebauliche Entwicklungsprogramm der Gemeinde. Soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist (§ 1 Abs. 2 BauGB), entwickelt sie sodann aus dem Flächennutzungsplan die Bebauungspläne, die als Rechtsnorm (§ 10 Abs. 1 BauGB) die Darstellungen des Flächennutzungsplans in rechtsverbindliche Festsetzungen umsetzen (§ 8 Abs. 1 BauGB). Sie bilden die rechtliche Grundlage für die Bebauung der Grundstücke (§ 30 BauGB), für städtebauliche Gebote (§§ 175 ff. BauGB), Enteignung (§§ 85 ff. BauGB), gemeindliche Vorkaufsrechte (§§ 24 ff. BauGB) oder bodenordnende Maßnahmen (§§ 45 ff. BauGB). § 1 Abs. 2 BauGB bezeichnet den Flächennutzungsplan als den vorbereitenden und den Bebauungsplan als den verbindlichen Bauleitplan. Der Flächennutzungsplan hat eine koordinierende und eine integrierende Funktion. Die aus ihm entwickelten Bebauungspläne und die Fachplanungen, die sich ihm nach Maßgabe des § 7 BauGB anzupassen haben, werden durch ihn in einen konzeptionellen Gesamtzusammenhang gebracht. Außerdem transportiert er über das Gebot, die Bauleitplanung den Zielen der Raumordnung anzupassen (§ 1 Abs. 4 BauGB), deren Ziele in die Ebene der Bebauungsplanung und verleiht ihnen dadurch externe Verbindlichkeit. Der Flächennutzungsplan ist das Scharnier zwischen der überörtlichen Raum- und Landesplanung und der örtlichen Bebauungsplanung.

2. Rechtsnatur des Flächennutzungsplans

Der vorbereitende Bauleitplan ist im Unterschied zum Bebauungsplan kein Rechtssatz. Ihm kommt somit keine allgemeine rechtsverbindliche Wirkung zu. Der Flächennutzungsplan ist weder Rechtsnorm (Satzung) noch Verwaltungsakt. Er wird meist als eine hoheitliche Willensäußerung eigener Art umschrieben. Damit soll nicht gesagt werden, daß vom Flächennutzungsplan keine rechtlichen Wirkungen ausgehen. Das BauGB kennt vielmehr eine Reihe unterschiedlich gearteter rechtlicher Wirkungen des Flächennutzungsplans (3.). Hervorzuheben sind die Anpassungspflicht (§ 7 BauGB) und das Entwicklungsgebot (§ 8 Abs. 2 BauGB).

3. Wirkungen des Flächennutzungsplans

Daß der Flächennutzungsplan keine Rechtsnorm ist, bedeutet im einzelnen:

3.1 Zulässigkeit von Vorhaben

Als nur vorbereitenden Bauleitplan ohne Normcharakter ist der Flächennutzungsplan dem Bürger gegenüber ohne unmittelbare Verbindlichkeit. Er verleiht keinen Anspruch auf Umsetzung seiner Darstellungen in einen Bebauungsplan (§ 2 Abs. 2 BauGB) oder auf Erteilung einer seinem Inhalt entsprechenden Baugenehmigung. Im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplans richtet sich die Bebauung gemäß § 30 Abs. 1 BauGB ausschließlich nach den Festsetzungen des Bebauungsplans. Entgegenstehende Darstellungen des Flächennutzungsplans, die insbesondere denkbar sind, wenn der Flächennutzungsplan jünger ist als der Bebauungsplan, können einem dem Bebauungsplan nicht widersprechenden Vorhaben nicht entgegengesetzt werden.

3.2 Bebauungsplanung

Für die Bebauungsplanung ist der Flächennutzungsplan nach Maßgabe des § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB verbindlich. Die Bebauungspläne sind aus ihm zu entwickeln. Sie haben die Darstellungen des Flächennutzungsplans zu konkretisieren und in rechtsverbindliche Festsetzungen umzusetzen. Will die Gemeinde bei ihrer Bebauungsplanung mehr als nur unwesentlich von dem Flächennutzungsplan abweichen, muß sie ihn zuvor oder gleichzeitig (§ 8 Abs. 3 Satz 1 BauGB) ändern.

3.3 Öffentliche Planungsträger

Öffentliche Planungsträger, insbesondere die Träger der Fachplanungen, die nach § 4 oder § 13 BauGB an der Aufstellung des Flächennutzungsplans beteiligt worden sind, haben den Flächennutzungsplan nach Maßgabe des § 7 BauGB bei ihren Planungen zu beachten.

4. Geltungsbereich des Flächennutzungsplans

Der Flächennutzungsplan umfaßt nach § 5 Abs. 1 Satz 1 BauGB das gesamte Gemeindegebiet. Als Folge kommunaler Gebietsänderung ist ein teilgemeindlicher Flächennutzungsplan möglich (§ 204 Abs. 2 BauGB). In RhPf ist zu beachten, daß nach § 67 Abs. 2 GemO den Verbandsgemeinden die Flächennutzungsplanung übertragen ist. Die Zulässigkeit dieser landesrechtlichen Regelung ergibt sich aus § 203 Abs. 2 BauGB.

5. Inhalt des Flächennutzungsplans

5.1 Allgemeine Anforderungen an den Inhalt

Der Flächennutzungsplan soll nur die **Grundzüge der Bodenordnung** darstellen, die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergeben (§ 5 Abs. 1 Satz 1 BauGB). Wenn man diese Formulierung mit §§ 8 Abs. 1 und 9 Abs. 1 BauGB vergleicht, erkennt man unschwer, daß der Flächennutzungsplan nicht so detailliert wie der später aus ihm zu entwickelnde Bebauungsplan sein muß. Der Flächennutzungsplan, als vorbereitender Bauleitplan, soll eben nur die Grundkonzeption der städtebaulichen Entwicklung der Gemeinde zum Ausdruck bringen und soll noch „Spielraum für die verbindliche Bauleitplanung“ offenlassen.

Mit der Formulierung „nach den **voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde**“ wird deutlich, daß sich die Darstellungen nicht nur für die Gegenwart, sondern prognostisch auch für die Zukunft gelten. Dem Flächennutzungsplan wird insoweit ein längerer Zeithorizont zugrunde gelegt.

5.2 Mögliche Inhalte

5.2.1 Das BauGB enthält drei unterschiedliche Inhalte und zwar

- Darstellungen (§ 5 Abs. 2 BauGB) vgl. 5.2.2,
- Kennzeichnungen (§ 5 Abs. 3 BauGB) vgl. 5.2.3 sowie
- nachrichtliche Übernahmen und Vermerke (§ 5 Abs. 4 BauGB), vgl. 5.2.4.

5.2.2 Welche Darstellungen der Flächennutzungsplan enthalten muß, ergibt sich aus den tatsächlichen städtebaulichen Gegebenheiten der einzelnen Gemeinde entsprechend dem Gebot der Erforderlichkeit (§ 1 Abs. 3 BauGB).

§ 5 Abs. 2 BauGB enthält keine abschließende Aufzählung der Darstellungsmöglichkeiten. Gleichsam eine „Obergrenze“ der Aussagen des Flächennutzungsplans stellt jedoch § 9 Abs. 1 BauGB dar. Da die Bebauungspläne nach dem Flächennutzungsplan zu entwickeln sind, können Festsetzungen, die nicht Gegenstand eines Bebauungsplans sein können, auch nicht Gegenstand einer Darstellung eines Flächennutzungsplans sein.

5.2.2.1 Die Darstellungen des § 5 Abs. 2 BauGB kann man in drei Gruppen unterteilen:

- Für die Bebauung vorgesehene Flächen (§ 5 Abs. 2 Nr. 1 BauGB),
- öffentliche und private Infrastruktur (§ 5 Abs. 2 Nr. 2 BauGB) und
- Flächen für sonstige Nutzungen (§ 5 Abs. 2 Nr. 3 bis 10 BauGB).

Die städtebaulich wichtigste Darstellung des Flächennutzungsplans ist die der für die Bebauung vorgesehenen Flächen. Nach § 5 Abs. 2 Nr. 1 BauGB erfolgt dies durch die Darstellung von Bauflächen oder von Baugebieten. Die Teile des Gemeindegebiets, die der Flächennutzungsplan weder als Bauflächen noch als Baugebiete darstellt, sind für eine Bebauung auf der Grundlage eines Bebauungsplans nicht vorgesehen.

5.2.2.2 Im einzelnen können dargestellt werden:

■ Bauflächen und Baugebiete (Nr. 1)

Die Darstellung der Art der baulichen Nutzung ist entsprechend § 1 Abs. 2 und 3 BauNVO vorzunehmen. Falls das Maß der baulichen Nutzung überhaupt erforderlich ist, muß die Gemeinde § 16 Abs. 1 BauNVO beachten.

■ Versorgungseinrichtungen, Gemeinbedarf, Sport- und Spielanlagen (Nr. 2)

Neben den im Gesetz beispielhaft genannten Einrichtungen gehören hierzu u.a. öffentliche Verwaltungsgebäude, Jugendheime, Krankenhäuser, Museen und Theater.

■ Verkehrsflächen (Nr. 3)

Wie aus der gesetzlichen Formulierung zu erkennen ist, sind nicht sämtliche Straßenzüge darzustellen, sondern nur die Flächen für den überörtlichen Verkehr (z.B. Bundesfernstraßen, Eisenbahnflächen) sowie die örtlichen Hauptverkehrszüge.

■ Flächen für Ver- und Entsorgung (Nr. 4)

■ Grünflächen (Nr. 5)

Eine genaue Spezifizierung zwischen privaten und öffentlichen Grünanlagen ist im Flächennutzungsplan noch nicht erforderlich. Bezüglich der beispielhaft genannten Grünflächen (Parkanlagen, Dauerkleingärten, Sport-, Spiel-, Zelt- oder Badeplätze sowie Friedhöfe) dürfte eine grobe Konkretisierung z.B. bei Parkanlagen, Dauerkleingärten und Friedhöfen ausreichen.

■ Flächen für Nutzungsbeschränkungen und den Immissionsschutz (Nr. 6)

Unter Flächen für Nutzungsbeschränkungen versteht der Gesetzgeber solche Flächen, auf denen die Nutzung generell oder bei denen die an sich im Flächennutzungsplan vorgesehene Nutzung aus Gründen des Umweltschutzes Beschränkungen unterliegt. So kann bei der Darstellung von Gewerbeflächen, für den Teilbereich, der an eine Wohnbaufläche angrenzt, eine Nutzungsbeschränkung vorgenommen werden und zwar dahingehend, daß dort keine emittierenden Anlagen errichtet werden dürfen.

Unter Flächen für Vorkehrungen zum Schutze gegen schädliche Umwelteinwirkungen zählen z.B. Lärmschutzwälle.

■ Wasserflächen (Nr. 7)

Nach dieser Bestimmung sind einerseits Seen, Flüsse, Bäche und Kanäle aber auch Häfen, Flächen für die Wasserwirtschaft (Talsperren oder Trinkwasserreservoir) sowie andererseits Flächen, die dem Hochwasserschutz und der Regelung des Wasserabflusses dienen (Dämme, Deiche, Rückhaltebecken) darzustellen.

■ **Flächen für Aufschüttungen und Abgrabungen sowie für die Gewinnung von Steinen, Erden und anderen Bodenschätzen (Nr. 8)**

■ **Landwirtschaft und Wald (Nr. 9)**

Zu den Begriffen vgl. § 201 BauGB bzw. § 2 Abs. 1 BWaldG.

■ **Flächen für Landschaftsschutz, -pflege und -entwicklung (Nr. 10)**

Damit ist es möglich, Naturschutz und Landschaftsplanung in die Bauleitplanung zu integrieren.

5.2.3 Anders als die Darstellungen des § 5 Abs. 2 BauGB sind die **Kennzeichnungen nach § 5 Abs. 3 BauGB** nicht Ausdruck des gemeindlichen planerischen Willens, sondern eine objektive Beschreibung eines Befundes oder ein Hinweis darauf, daß bei der Bebauungsplanung und bei der Nutzung der Grundstücke die besonderen Beschaffenheiten der gekennzeichneten Flächen zu beachten sind. Insoweit haben die Kennzeichnungen „Hinweis-(Warn-)Funktion“.

Folgende Kennzeichnungen sollen nach § 5 Abs. 3 BauGB vorgenommen werden:

■ **Bauliche Vorkehrungen und Sicherungsmaßnahmen (Nr. 1)**

Solche Maßnahmen müssen erforderlich sein, um schädliche Umwelteinwirkungen (z.B. durch Flugplätze, Straßen oder Eisenbahnanlagen) oder Gefahren von Naturkräften (z.B. durch Hochwasser oder Steinschlag gefährdete Bereiche) für die für die Fläche dargestellte bauliche Nutzung zu vermeiden oder zu mindern.

■ **Bergbau (Nr. 2)**

Dies betrifft im Gegensatz zu § 5 Abs. 2 Nr. 8 BauGB Flächen, unter denen der Bergbau betrieben wird.

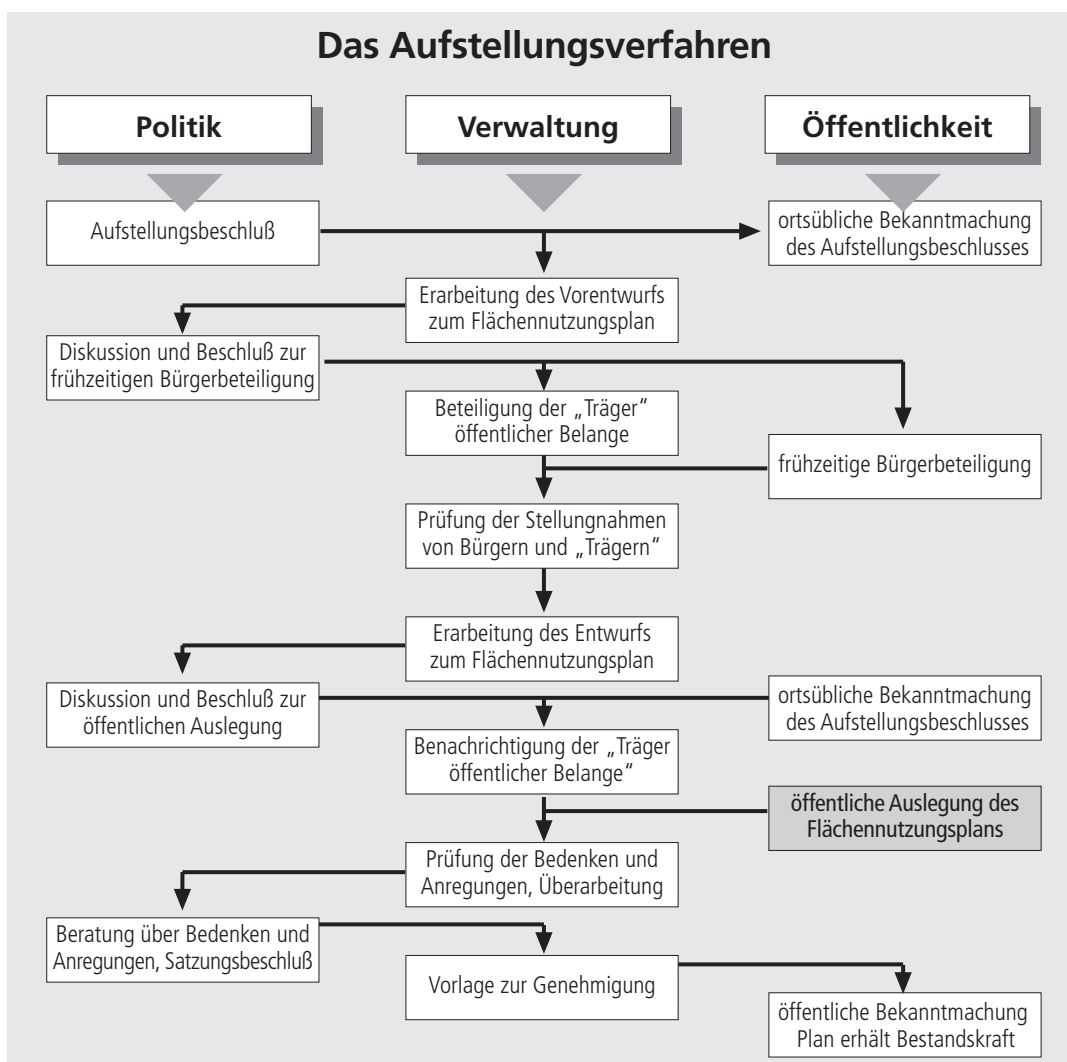
■ **Belastete Böden (Nr. 3)**

Es sind nur solche Flächen zu kennzeichnen, deren Belastung auf gesicherten Erkenntnissen beruht und die für bauliche Nutzungen vorgesehen sind.

5.2.4 Nach § 5 Abs. 4 BauGB soll der Flächennutzungsplan Planungen und sonstige Nutzungsregelungen, die nach anderen Vorschriften festgesetzt sind – dies sind vor allem Planfeststellungen nach den Fachplanungsgesetzen, aber auch andere Planungen – sowie nach Landesrecht denkmalgeschützte Mehrheiten von baulichen Anlagen **nachrichtlich** übernehmen oder, wenn erst in Aussicht genommen, **vermerken**.

6. Aufstellungsverfahren

Das Aufstellungsverfahren kann aus der nachfolgenden Übersicht entnommen werden.



7. Rechtsschutz

Da der Flächennutzungsplan schlichter Plan ist, hat der einzelne keine verfahrensrechtliche Möglichkeit, sich ihm gegenüber unmittelbar gerichtlich zur Wehr zu setzen: Da nicht Rechtssatz, unterliegt er nicht der Normenkontrolle des § 47 VwGO, da nicht Verwaltungsakt, kann er nicht mit der Anfechtungsklage des § 42 VwGO angegriffen werden. Eine Feststellungsklage nach § 43 VwGO scheitert daran, daß er mangels unmittelbarer Rechtswirkungen nach außen kein Rechtsverhältnis begründet. Nur Rechtsbeziehungen, die sich aus einem Flächennutzungsplan ergeben, können Gegenstand einer Feststellungsklage sein. Zu den Klagearten vgl. **Wegbeschreibung VS 2.**

Schrifttum: Bunse, Der Flächennutzungsplan als Instrument der Landesplanung, DVBl. 1984 S. 420; Koppitz/Finkeldei/Schwarting, Der Flächennutzungsplan in der kommunalen Praxis, Köln 1996.