

HINTERGRUNDPAPIER

## ***Der Teilflächennutzungsplan – ein Instrument für die Steuerung der Windenergie im Außenbereich***

Stand: 04.01.2012

### ***Inhaltsübersicht***

1. Anlass
2. Allgemeines zum Teilflächennutzungsplan
  - 2.1 Zur Neufassung des § 5 Abs. 2 b BauGB
  - 2.2 Die wichtigsten Merkmale des Teilflächennutzungsplans
  - 2.3 Weitere Voraussetzungen
  - 2.4 Zur rechtlichen Bedeutung des Teilflächennutzungsplans
3. In Betracht kommende Fälle
4. Räumlicher Teilflächennutzungsplan
5. Gemeinsamer Teilflächennutzungsplan mehrerer Gemeinden

Anhang: Gesetzestext des § 5 Abs. 2 b BauGB in der seit dem 30. Juli 2011 geltenden Fassung und Begründung des Gesetzentwurfs

### **Herausgeber:**

Kommunale Umwelt-AktioN U.A.N. e.V. - Arnswaldtstraße 28 - 30195 Hannover



### **Bearbeitung des Textes:**

Prof. Dr. Wilhelm Söfker

Die in diesem Papier enthaltenen Hinweise und Empfehlungen sind nach bestem Wissen ausgesucht, zusammengestellt und ausgeführt. Dennoch wird keine Gewähr für Aktualität, Richtigkeit und Vollständigkeit übernommen.



Das Projekt Repowering-InfoBörse wird gefördert vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages und unterstützt vom Deutschen Städte- und Gemeindebund



## 1. *Anlass*

Die Gemeinden haben auf der Grundlage des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB die Möglichkeit, durch Ausweisung von Flächen für die Windenergie im Flächennutzungsplan die Zulässigkeit von Windenergieanlagen im Außenbereich (§ 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB) auf bestimmte Flächen zu beschränken.

Diese Steuerung auf der Ebene des Flächennutzungsplans geschieht in der Praxis weitgehend dadurch, dass in den Flächennutzungsplan (er stellt nach § 5 Abs. 1 BauGB die beabsichtigte städtebauliche Entwicklung des Gemeindegebiets in den Grundzügen dar, sogen. allgemeiner oder Gesamt – Flächennutzungsplan) Darstellungen über die Standorte der Windenergie aufgenommen werden. Auf diese Weise sind in der Vergangenheit zumeist vorhandene Flächennutzungspläne durch Darstellungen von Flächen für die Windenergie ergänzt worden. Dies geschah durch Änderungen und Ergänzungen der Flächennutzungspläne unter Anwendung der Vorschriften über die Aufstellung der Bauleitpläne (§ 1 Abs. 8 BauGB).

Es ist aber auch möglich, die Steuerung der Standorte für die Windenergie in einem sogen. Teilflächennutzungsplan vorzunehmen. Diese Möglichkeit wurde im Jahr 2004 in das Baugesetzbuch eingeführt (§ 5 Abs. 2 b BauGB). Durch das Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden (in Kraft getreten am 30. Juli 2011) wurde § 5 Abs. 2 b BauGB geändert (**zum Text und zur Begründung s. Anhang**). Durch diesen sogen. sachlichen Teilflächennutzungsplan ergeben sich verbesserte Möglichkeiten, die Steuerung der Standorte für die Windenergie im Außenbereich in einem speziellen Teilflächennutzungsplan unabhängig vom Flächennutzungsplan, der für das gesamte Gemeindegebiet die Grundzüge der gemeindlichen Entwicklung darstellt, vorzunehmen.

Im Folgenden sollen die Möglichkeiten und Anforderungen des Teilflächennutzungsplans dargestellt werden.

## 2. *Allgemeines zum Teilflächennutzungsplan*

### 2.1 *Zur Neufassung des § 5 Abs. 2 b BauGB*

§ 5 Abs. 2 b BauGB als Rechtsgrundlage für die Aufstellung von Teilflächennutzungsplänen wurde neu gefasst. Nach der Begründung des Gesetzentwurfs soll mit dieser Neufassung sichergestellt werden, dass § 5 Abs. 2 b BauGB nicht dahin missverstanden wird, dass Teilflächennutzungspläne nur aufgestellt werden können, wenn sie ausschließlich Darstellungen mit den Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB enthalten. Zum Beispiel können aus solchen Darstellungen des Teilflächennutzungsplans auch Bebauungspläne im Sinne des § 8 Abs. 2 BauGB entwickelt werden.

Für die Praxis ist weiter von Bedeutung, dass der Teilflächennutzungsplan auch auf räumliche Teile des Gemeindegebiets beschränkt werden kann. Dies regelt nunmehr ausdrücklich der 2. Habsatz des § 5 Abs. 2 b BauGB. Sofern daher nur ein Steuerungsbedarf für räumliche Teile des Gemeindegebiets besteht, kann der Teilflächennutzungsplan für die Zwecke der Steuerung im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB auf diese räumlichen Teile beschränkt werden („räumlicher Teilflächennutzungsplan“).

## 2.2 Die wichtigsten Merkmale des Teilflächennutzungsplans

Der Teilflächennutzungsplan ist ein eigenständiges Instrument zur Steuerung von bestimmten Außenbereichsvorhaben. Er ist ein Instrument des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB, denn in ihm werden für die Zwecke des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB Flächen und Gebiete für bestimmte Vorhaben im Außenbereich<sup>1</sup> dargestellt. Darin unterscheidet er sich vom Gesamt - Flächenutzungsplan im Sinne des § 5 Abs. 1 BauGB.

Der Teilflächennutzungsplan hat den zentralen Zweck, durch Darstellungen Flächen für solche Vorhaben auszuweisen, die die Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB haben.

Daraus folgt: Zweck des Teilflächennutzungsplans muss die Steuerung von Vorhaben im Außenbereich im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB sein. Er wird daher im Gesetz als „sachlicher Teilflächennutzungsplan“ bezeichnet. Seine Darstellungen müssen diesem Zweck entsprechen. In Betracht kommen vor allem:

- Sonderbauflächen und Sondergebiete für die Windenergie im Sinne des § 11 Abs. 1 und 2 BauNVO,
- Flächen im Sinne des § 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB (Versorgungsflächen, einschließlich der Flächen für Anlagen und Einrichtungen zur dezentralen und zentralen Erzeugung, Verteilung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft – Wärme – Kopplung“ – dies z. B. bei Ausweisung von Einzelstandorten für die Windenergie.

Nicht ausgeschlossen ist auch die Darstellung von Vorranggebieten und Eignungsgebieten.

Der Teilflächennutzungsplan kann auch weitere Darstellungen enthalten. Diese müssen aber im inhaltlichen Zusammenhang mit der Steuerung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB durch die Flächenutzungsplanung stehen. Beispiele hierfür sind:

- die Darstellung von Flächen für die Landwirtschaft, die durch die Darstellung für die Windenergie überlagert werden;

---

<sup>1</sup> Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 2-6 BauGB

- Darstellungen, die weitere Voraussetzungen für die Zulässigkeit der in den ausgewiesenen Flächen vorgesehenen Windenergieanlagen bestimmen, wie
  - Darstellungen zum Maß der baulichen Nutzung, wie die Höhe von Windenergieanlagen (näher dazu das Hintergrundpapier „Repowering von Windenergieanlagen – Behandlung von Fragen der Höhenbegrenzungen“);
  - Bestimmungen zum Rückbau von Altanlagen nach § 249 Abs. 2 BauGB (s. dazu das Hintergrundpapier „Die Verbindlichkeit des Repowering durch Bebauungsplan und Flächennutzungsplan“);
- Darstellung von Flächen zum Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft, die durch die Ausweisung der Flächen für die Windenergie veranlasst wurden.

Darstellungen, die nicht im Zusammenhang mit den Darstellungen zur Windenergie im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB stehen, können nur Gegenstand des Gesamt - Flächennutzungsplans sein..

Der Teilflächennutzungsplan ist ein rechtlich selbständiger Bauleitplan. Er wird in einem eigenständigen Verfahren der Bauleitplanung aufgestellt. Er setzt einen Gesamt - Flächennutzungsplan nicht voraus, kann aber - wenn ein solcher besteht - rechtlich unabhängig von diesem aufgestellt werden. Er ist daher auch unabhängig von der Wirksamkeit des Gesamt - Flächennutzungsplans möglich.

Allerdings können die Darstellungen des Gesamt – Flächennutzungsplans aus anderen Gründen von Bedeutung sein: Die Darstellungen des Teilflächennutzungsplans für die Windenergie dürfen nicht im inhaltlichen Widerspruch zu anderen Darstellungen des Gesamt - Flächennutzungsplans stehen. So kann der Teilflächennutzungsplan nicht solche Flächen für die Windenergie ausweisen, die nach dem Gesamt – Flächennutzungsplan für andere bauliche Nutzungen vorgesehen sind, die mit der Windenergie unvereinbar sind. Ähnlich verhält es sich, wenn der Gesamt - Flächennutzungsplan für das Nachbargebiet bauliche Nutzungen vorsieht, die mit der Windenergienutzung nicht vereinbar sind (z. B. es fehlen Abstände für den Lärmschutz zwischen Wohngebieten und den Windenergieanlagen). Im Einzelfall kann es sich anbieten, die Darstellungen des Gesamt – Flächennutzungsplans parallel zur Aufstellung des Teilflächennutzungsplans zu ändern.

### **2.3 Weitere Voraussetzungen**

Da der Teilflächennutzungsplan für die Zwecke des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB aufgestellt wird, gelten für seine Darstellungen von Flächen und Gebieten für die Windenergie die glei-

chen Anforderungen wie bei Darstellungen für die Windenergie im Gesamt – Flächennutzungsplan. Dies gilt insbesondere

- für die Anforderungen an ein „**schlüssiges Plankonzept**“ und daran, dass der Windenergie im Planungsraum „**in substantieller Weise Raum gegeben wird**“ und
- für die **Beachtung der Ziele der Raumordnung** (Anpassung der Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung, § 1 Abs. 4 BauGB).

Insofern wird auf die Hintergrundpapiere

„Die allgemeinen Anforderungen an die Steuerung der Standorte von Windenergieanlagen im Außenbereich“ und

„Repowering von Windenergieanlagen – Zum Verhältnis der Regionalplanung zur Bauleitplanung“

hingewiesen.

#### **2.4 Zur rechtlichen Bedeutung des Teilflächennutzungsplans**

Die Darstellungen des Teilflächennutzungsplans haben in der Regel folgende Rechtsfolgen:

- a) Seine Darstellungen haben die steuernde Funktion im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB für den betreffenden Außenbereich. Außerhalb der ausgewiesenen Flächen für die Windenergie sind Windenergieanlagen in der Regel unzulässig.
- b) Aus seinen Darstellungen für die Windenergie können Bebauungspläne entwickelt werden (§ 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB). Dies hat Bedeutung, wenn die Gemeinde zusätzlich in einem Bebauungsplan nähere Bestimmungen zur Zulässigkeit von Windenergieanlagen treffen will.
- c) Seine Darstellungen für die Windenergie können anderen Vorhaben im Außenbereich als öffentlicher Belang entgegen gehalten werden (§ 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BauGB). Auf diese Weise werden die ausgewiesenen Standorte vor der Inanspruchnahme durch andere Nutzungen gesichert.

- d) Nach § 249 Abs. 2 BauGB kann bestimmt werden, dass die in einem ausgewiesenen Windpark vorgesehenen Windenergieanlagen nur zulässig sind, wenn bestimmte Altanlagen stillgelegt und beseitigt werden<sup>2</sup>.

### 3. *In Betracht kommende Fälle*

**Fall (1):** **Es sind bisher in einem Gesamt - Flächennutzungsplan keine Darstellungen im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB enthalten.**

Gründe hierfür sind zumeist:

- die Gemeinde hat bisher keinen Bedarf gesehen, solche Darstellungen zum Zwecke der Steuerung von Windenergieanlagen im Außenbereich vorzunehmen, oder
- es besteht kein Flächennutzungsplan im Sinne des § 5 Abs. 1 BauGB.

Nunmehr kann die Gemeinde eigenständig und rechtlich unabhängig vom vorhandenen oder nicht vorhandenen Gesamt - Flächennutzungsplan einen Teilflächennutzungsplan für die Zwecke der Steuerung im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB aufstellen.

Die Anforderungen richten sich nach denen für die erstmalige Festlegung der Standorte für die Windenergie auf der Grundlage eines den gesamten Außenbereich umfassenden Plankonzepts<sup>3</sup>.

**Fall (2):** **Die Gemeinde beabsichtigt nur für einen räumlichen Teil ihres Außenbereichs eine Steuerung der Standorte der Windenergie.**

Dies ist nach § 5 Abs. 2 b BauGB grundsätzlich möglich.

Ein solcher räumlicher Teilflächennutzungsplan kann in Betracht kommen, wenn nur für einen Teilbereich des Außenbereichs ein Steuerungsbedarf im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB besteht.

Näheres zum räumlichen Teilflächennutzungsplan s. unten 4.

---

<sup>2</sup> Näheres hierzu im Hintergrundpapiere „Die Verbindlichkeit des Repowering durch Bebauungsplan und Flächennutzungsplan“

<sup>3</sup> Näheres hierzu im Hintergrundpapier „Die allgemeinen Anforderungen an die Steuerung der Standorte von Windenergieanlagen im Außenbereich“.

**Fall (3): Die Gemeinde hat schon Darstellungen im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB im Gesamt - Flächennutzungsplan getroffen, möchte aber nunmehr die Steuerung der Windenergieanlagen im Teilflächennutzungsplan im Sinne einer Neufestlegung aller Standorte vornehmen.**

Dies ist möglich, indem sie einen Teilflächennutzungsplan als Neufestlegung der Standorte der Windenergie aufstellt und in einem parallelen Planverfahren die Darstellungen zur Windenergie im Gesamt - Flächennutzungsplan aufhebt.

**Fall (4) Mehrere Gemeinden beabsichtigen, neben ihren Gesamt - Flächennutzungsplänen als gemeinsamen Flächennutzungsplan einen Teilflächennutzungsplan aufzustellen.**

Dies ist grundsätzlich möglich (Anwendung des § 204 Abs. 1 BauGB über den gemeinsamen Flächennutzungsplan benachbarter Gemeinden).

Näheres dazu unten 5.

#### **4. Räumlicher Teilflächennutzungsplan**

Die Gemeinde kann Teilflächennutzungspläne zur Steuerung von Windenergieanlagen auch für Teile des Gemeindegebiets aufstellen, als sogen. räumliche Teilflächennutzungspläne. Diese Möglichkeit bestimmt § 5 Abs. 2 b Halbsatz 2 BauGB ausdrücklich.

Ein solcher räumlicher Teilflächennutzungsplan erfasst einen Teil des Außenbereichs der Gemeinde. Innerhalb dieses Teils werden die Flächen und Gebiete für Windenergieanlagen dargestellt. Diese Darstellungen haben die Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB nur innerhalb des Gebiets des räumlichen Teilflächennutzungsplans und nicht auch außerhalb.

Die Gemeinde entscheidet darüber, ob und inwieweit sie einen räumlichen Teilflächennutzungsplan aufstellt. Dabei kommt es darauf an, inwieweit nur für den entsprechenden räumlichen Teil des Außenbereichs ein Steuerungsbedarf besteht.

Dies kann z. B. der Fall sein,

- weil die anderen Teile des Außenbereichs für die Errichtung von Windenergieanlagen aus technischen Gründen nicht in Betracht kommen oder
- weil die anderen Teile des Außenbereichs in den sogen. Tabuzonen liegen (hier können Windenergieanlagen nicht genehmigt werden, etwa nach den immissionschutzrechtlichen oder naturschutzrechtlichen Vorschriften), oder

- weil ein Steuerungsbedarf für die anderen Teile des Außenbereichs nicht für erforderlich gehalten wird (z. B. weil die Gemeinde der Auffassung ist, die Prüfung nach § 35 Abs. 1 und 3 Satz 1 BauGB und den Fachgesetzen des Immissionsschutzrechts und Naturschutzrechts reichen dort aus).

Da auch der räumliche Teilflächennutzungsplan für die Zwecke des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB aufgestellt wird, sind für seine Darstellungen von Flächen und Gebieten für die Windenergie die allgemeinen Anforderungen an die Steuerung der Standorte der Windenergie zu beachten, bezogen auf das Gebiets des räumlichen Teilflächennutzungsplans:

- Seine Darstellungen müssen die steuernde Wirkung im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB haben, und zwar bezogen auf das Plangebiet des räumlichen Teilflächennutzungsplans.
- Die Anforderungen an das „**schlüssige Plankonzept**“ und daran, dass der Windenergie im Planungsraum „**in substantieller Weise Raum gegeben wird**“, richten sich an den Planungsraum des räumlichen Teilflächennutzungsplans.
- Daher ist die Größe des Gebiets des räumlichen Teilflächennutzungsplans stets (deutlich) größer als die in ihm für Windenergieanlagen dargestellte Flächen und Gebiete („Windparks“).
- Auch der räumliche Teilflächennutzungsplan hat die **Ziele der Raumordnung** zu beachten (Anpassung der Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung, § 1 Abs. 4 BauGB).
- Aus dem räumlichen Teilflächennutzungsplan müssen sich seine Grenzen ergeben.
- Die Rechtsfolgen der Darstellungen des räumlichen Teilflächennutzungsplans sind die des Teilflächennutzungsplans (s. oben 2.4), aber bezogen auf das Gebiets des räumlichen Teilflächennutzungsplans.

Die Gemeinde kann auch **mehrere räumliche Teilflächennutzungspläne** für ihren Außenbereich aufstellen. Dabei hat sie aber in besonderer Weise darauf zu achten, ob bei einer solchen Vorgehensweise die Anforderungen zur Erzielung der Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB beachtet werden können, etwa weil das verlangte „schlüssige Plankonzept“ eine bestimmte Größe des Plangebiets voraussetzt.

## 5. **Gemeinsamer Teilflächennutzungsplan mehrerer Gemeinden**

Es ist grundsätzlich möglich, dass mehrere benachbarte Gemeinden einen sachlichen Teilflächennutzungsplan im Sinne des § 5 Abs. 2 b BauGB für die Steuerung der Standorte für die Windenergie gemeinsam aufstellen.

Rechtsgrundlage hierfür ist § 204 Abs. 1 BauGB. Danach sollen benachbarte Gemeinden einen gemeinsamen Flächennutzungsplan aufstellen, wenn ihre städtebauliche Entwicklung wesentlich durch gemeinsame Voraussetzungen und Bedürfnisse bestimmt wird oder ein gemeinsamer Flächennutzungsplan einen gerechten Ausgleich der verschiedenen Belange ermöglicht.

Die Vorteile eines gemeinsamen Teilflächennutzungsplans für die Steuerung der Windenergie sind z. B.:

- Auswahl und Festlegung der Standorte für die Windenergie in einem größeren Planungsraum;
- dies besonders bedeutsam, wenn im Regionalplan keine Festlegungen zur Windenergie erfolgt sind;
- geringerer Planungsaufwand.

Da auch ein gemeinsamer Teilflächennutzungsplan für die Zwecke des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB aufgestellt wird, sind für seine Darstellungen von Flächen und Gebieten für die Windenergie die allgemeinen Anforderungen an die Steuerung der Standorte der Windenergie zu beachten, bezogen auf das Gebiet des die Außenbereiche der betreffenden Gemeinden umfassenden gemeinsamen Teilflächennutzungsplans:

- Seine Darstellungen müssen die steuernde Wirkung im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB haben, und zwar bezogen auf die Außenbereiche der betreffenden Gemeinden als Planungsraum.
- Die Anforderungen an das „**schlüssige Plankonzept**“ und daran, dass der Windenergie im Planungsraum „**in substantieller Weise Raum gegeben wird**“, richten sich an den Planungsraum des gemeinsamen Teilflächennutzungsplans.
- Auch der gemeinsame Teilflächennutzungsplan hat die **Ziele der Raumordnung** zu beachten (Anpassung der Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung, § 1 Abs. 4 BauGB).
- Aus dem gemeinsamen Teilflächennutzungsplan müssen sich seine Grenzen ergeben.

- Die Rechtsfolgen der Darstellungen des gemeinsamen Teilflächennutzungsplans sind die des Teilflächennutzungsplans (s. oben 2.4), bezogen auf das Gebiet der Außenbereiche der betreffenden Gemeinden.

## Anhang

### I. Gesetzestext des § 5 Abs. 2 b BauGB in der seit dem 30. Juli 2011 geltenden Fassung<sup>4</sup>:

*(2b) Für die Zwecke des § 35 Absatz 3 Satz 3 können sachliche Teilflächennutzungspläne aufgestellt werden; sie können auch für Teile des Gemeindegebiets aufgestellt werden.*

### II. Auszug aus der Begründung des Gesetzentwurfs (BT – Drucks. 17/6076, zu Art. 1 Nr. 4 Buchst. b):

*„§ 5 Abs. 2 b BauGB ist mit dem Europarechtsanpassungsgesetz Bau eingeführt worden. Um der Praxis eine rechtssichere Handhabung des Instruments des Teilflächennutzungsplans zu ermöglichen, sollen Klarstellungen vorgenommen werden. So sollte die Vorschrift nicht dahin missverstanden werden, dass Teilflächennutzungsplan nur aufgestellt werden könnten, wenn sie ausschließlich Darstellungen im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB enthalten. Darstellungen im Flächennutzungsplan haben aber immer auch die Bedeutung, dass aus ihnen auch Bebauungspläne im Sinne des § 8 Abs. 2 entwickelt werden können. Mit der Neufassung soll dieses klargestellt werden. Des Weiteren soll einem Bedürfnis der Praxis entsprochen werden, auch räumliche Teilflächennutzungsplan aufstellen zu können. Die Neufassung schafft weitere Rechtsmittel für das Repowering von Windenergieanlagen.“*

---

<sup>4</sup> geändert durch das Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden vom 22.07.2011