

# Inhaltsverzeichnis

Literaturverzeichnis .....XXI

**1. Teil: Einleitung**..... 1

A. Problemaufriss: Die Bedeutung des Flächennutzungsplans und seine dogmatische Einordnung ..... 1

B. Gegenstand und Gang der Untersuchung .....4

**2. Teil: Der Ausgangspunkt: Der Plan als Instrument des Verwaltungshandelns**..... 9

A. Klärung der Begriffe: Planung und Plan .....10

B. Erscheinungsformen hoheitlicher Planung: Die verschiedenen Planungssysteme .....12

I. Die staatsleitende Planung.....13

II. Die Verwaltungsplanung.....15

C. Die Merkmale hoheitlicher Planung.....16

I. Öffentlich-rechtliche Planung im Spannungsfeld von Legislative und Exekutive .....16

II. Die finale Struktur der Planungsnormen .....17

III. Der planerische Gestaltungsspielraum .....18

1. Die Planrechtfertigung .....18

2. Das Planungsermessen.....18

a) Die äußeren Grenzen des Planungsermessens.....19

b) Die inneren Grenzen des Planungsermessens – Abwägungsgebot und Abwägungsfehlerlehre .....19

IV. Die Bindungswirkung der Pläne .....20

1. Indikative Pläne.....20

2. Imperative Pläne .....20

3. Influenzierende Pläne .....20

V. Die Plangewährleistung .....21

D.	Der Plan im System verwaltungsrechtlicher Handlungs- und Rechtsformen.....	22
I.	Zur grundsätzlichen Möglichkeit der Unterscheidung von Handlungs- und Rechtsform .....	22
II.	Der Plan als eigenständige Handlungsform der Verwaltung .....	23
III.	Die Rechtsform des Plans.....	24
1.	Keine eigenständige Rechtsform – Der Plan als offene Kategorie des Verwaltungsrechts.....	24
2.	Die Rechtsnatur der Pläne .....	25
E.	Zusammenfassung .....	26
<b>3.</b>	<b>Teil: Die Rechtsnatur des Flächennutzungsplans .....</b>	<b>27</b>
A.	Die historischen Grundlagen der Flächennutzungsplanung.....	27
I.	Die Entwicklung des öffentlichen Baurechts im 19. Jahrhundert.....	28
1.	Vom Absolutismus zum Liberalismus.....	28
2.	Die baurechtlichen Regelungen des Allgemeinen Preußischen Landrechts .....	28
3.	Das Fluchtliniengesetz von 1875 .....	29
II.	Das Sächsische Allgemeine Baugesetz von 1900 .....	31
1.	Die zweistufige städtebauliche Planung des Sächsischen Allgemeinen Baugesetzes .....	32
2.	Der Ortserweiterungs- und Flächenaufteilungsplan als Vorläufer des Flächennutzungsplans .....	33
III.	Die Entwicklung des öffentlichen Baurechts in Preußen zu Beginn des 20. Jahrhunderts.....	34
1.	Das preußische Wohnungsgesetz von 1918.....	34
2.	Der Entwurf eines preußischen Städtebaugesetzes .....	35
IV.	Der Entwurf eines Städtebaugesetzes in der Weimarer Republik .....	35
V.	Das Städtebaurecht in der Zeit des Nationalsozialismus.....	36
1.	Das Wohnsiedlungsgesetz und die Bauregelungsverordnung .....	37
2.	Der Wirtschaftsplan als vorbereitender Bauleitplan .....	38
VI.	Die Vorläufer der zweistufigen Bauleitplanung in den Aufbaugesetzen am Beispiel des nordrhein-westfälischen Rechts.....	42

1.	Der Leitplan nach §§ 5 ff. AufbauG NRW: Rechtswirkungen und Rechtsnatur .....	45
a)	Die Rechtswirkung des Leitplans.....	45
b)	Die Rechtsnatur des Leitplans.....	50
2.	Der Durchführungsplan gemäß §§ 10 ff. AufbauG NRW.....	51
a)	Die Rechtswirkungen des Durchführungsplans.....	51
b)	Die Rechtsnatur des Durchführungsplans .....	52
VII.	Die Einführung der zweistufigen Bauleitplanung durch das Bundesbaugesetz .....	58
1.	Die Entstehungsgeschichte des BBauG .....	58
a)	Die Diskussion um die Gesetzgebungszuständigkeit .....	59
aa)	Der Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 i.V.m. Art. 72 GG und erste Vorbereitungen für die Gesetzgebung .....	59
bb)	Das Baurechtsgutachten des BVerfG .....	61
aaa)	Bodenrecht i.S.v. Art. 74 Nr. 18 GG .....	61
bbb)	Insbesondere: Die Stellung der vorbereitenden Bauleitplanung nach dem Baurechtsgutachten des BVerfG.....	61
b)	Der weitere Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens.....	63
2.	Das System der Bauleitplanung nach den Entwürfen des BBauG – Flächennutzungsplan, Gesamtaufbauplan und Bebauungsplan .....	64
3.	Das zweistufige Planungssystem des BBauG und des BauGB – Flächennutzungsplan und Bebauungsplan .....	68
VIII.	Zusammenfassung .....	70
B.	Hergebrachte Dogmatik zur Rechtsnatur des Flächennutzungsplans .....	71
I.	Keine gesetzliche Festlegung der Rechtsnatur des Flächennutzungsplans.....	71
II.	Die hergebrachte Dogmatik des Flächennutzungsplans als nicht außenverbindliche hoheitliche Maßnahme sui generis.....	72
1.	Die Entwicklung der hergebrachten Dogmatik.....	72
a)	Der Flächennutzungsplan als Rechtsnorm.....	75
b)	Der Flächennutzungsplan als Bündel von dinglichen Verwaltungsakten.....	76

c)	Der Flächennutzungsplan als Handlung mit örtlichem Bezug.....	77
d)	Der Flächennutzungsplan als öffentlich-rechtlicher Vertrag .....	78
e)	Der Flächennutzungsplan als hoheitliche Willenserklärung besonderer Art.....	79
f)	Der Flächennutzungsplan als „qualifizierter Sachverhalt“ .....	80
g)	Der Flächennutzungsplan als „Programm“ .....	80
h)	Der Flächennutzungsplan als Verwaltungsvorschrift.....	81
i)	Der Flächennutzungsplan als besondere Stufe der Bauleitplanung.....	82
2.	Die herrschende Meinung: Der Flächennutzungsplan als hoheitliche Maßnahme sui generis ohne Außenverbindlichkeit	82
a)	Die Terminologie der h.M. ....	82
b)	Die Argumente der h.M. gegen die Zuordnung des Flächennutzungsplans zu einer der überkommenen Rechtsformen des Verwaltungshandelns.....	84
aa)	Die h.M.: Der Flächennutzungsplan ist keine Rechtsvorschrift .....	85
aaa)	Ausgangspunkt: Untergesetzliche Rechtsvorschriften i.S.v. § 47 Abs. 1 VwGO .....	85
bbb)	Die Argumente der h.M. gegen die Einordnung des Flächennutzungsplans als Rechtsvorschrift .....	90
(1)	Keine Einordnung des Flächennutzungsplans als Rechtsvorschrift unter formellen Gesichtspunkten.....	90
(2)	Keine Einordnung des Flächennutzungsplans als Rechtsvorschrift unter materiellen Gesichtspunkten .....	92
(a)	Die gesetzliche Unterscheidung zwischen vorbereitenden und verbindlichen Bauleitplänen.....	92
(b)	Die gesetzliche Unterscheidung zwischen Darstellungen gemäß § 5 Abs. 1 BauGB und Festsetzungen gemäß § 8 Abs. 1 BauGB .....	93

(c)	Darstellungen des Flächennutzungsplans als tatsächlicher Anknüpfungspunkt für die Tatbestandsmerkmale städtebaurechtlicher Normen .....	93
(d)	Darstellungen des Flächennutzungsplans als Unterstützung und einleuchtende Fortschreibung bestimmter tatsächlicher Gegebenheiten.....	94
(e)	Keine rechtssatzmäßige Verbindlichkeit des Flächennutzungsplans aus der Anpassungspflicht gemäß § 7 S. 1 BauGB und dem Entwicklungsgebot des § 8 Abs. 2 S. 1 BauGB.....	95
bb)	Die Argumente der h.M. gegen die Einordnung des Flächennutzungsplans als Verwaltungsakt i.S.d. § 35 VwVfG .....	95
III.	Zusammenfassung .....	96
C.	Fazit: Keine generelle Zuordnung des Flächennutzungsplans zu einer der überkommenen Rechtsformen des Verwaltungshandelns .....	97

<b>4. Teil: Die Rechtswirkungen des Flächennutzungsplans im Geflecht der räumlichen Planung.....</b>	<b>99</b>
A. Grundzüge der räumlichen Planung.....	99
I. Die raumbezogene Gesamtplanung.....	99
1. Die Raumordnung .....	100
a) Das Recht der Raumordnung .....	100
b) Die Raumordnung – keine reine Verwaltungsplanung ....	102
2. Die Bauleitplanung.....	102
II. Die raumbezogene Fachplanung .....	103
B. Die Raumplanung als System – Plankonkordanz durch Koordination.....	104
I. Formellrechtliche Koordinationsregeln .....	104
II. Materieellrechtliche Koordinationsregeln.....	105
C. Funktionen und Wirkungen des Flächennutzungsplans im System der räumlichen Planung unter Berücksichtigung der jüngeren Entwicklungen in Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur .....	106

I.	Flächennutzungsplanung und Raumordnung: Das Gegenstromprinzip als Ausgangspunkt der Koordination.....	107
1.	Formellrechtliche Verzahnung von Flächennutzungsplanung und Raumordnung durch Beteiligungsverfahren.....	108
2.	Materiellrechtliche Verzahnung von Flächennutzungsplanung und Raumordnung.....	109
3.	Mischformen zwischen Flächennutzungsplanung und Raumordnung.....	109
a)	Der regionale Flächennutzungsplan als Mischform zwischen Flächennutzungsplan und Regionalplan .....	109
aa)	Der regionale Flächennutzungsplan als Instrument der Raumplanung .....	110
bb)	Die Rechtsnatur des regionalen Flächennutzungsplans.	111
b)	Die Option zur Übernahme der Funktion des landesweiten Raumordnungsplans durch den Flächennutzungsplan in den Stadtstaaten.....	111
4.	Zusammenfassung.....	113
II.	Der Flächennutzungsplan im System der Bauleitplanung und der Planersatzvorschriften des BauGB.....	113
1.	Der Flächennutzungsplan als Teil der Bauleitplanung.....	114
a)	Der gemeindliche Flächennutzungsplan in seiner hergebrachten Form .....	114
aa)	Der Flächennutzungsplan für das Gemeindegebiet und seine möglichen Darstellungen.....	114
aaa)	Zulässige Inhalte des Flächennutzungsplans.....	115
bbb)	Zulässiger Konkretisierungsgrad für Darstellungen des Flächennutzungsplans.....	117
bb)	Funktionen und Steuerungswirkung des Flächennutzungsplans im Rahmen der gemeindlichen Bauleitplanung.....	120
aaa)	Der Flächennutzungsplan als Bodennutzungskonzeption für das gesamte Gemeindegebiet .....	121
bbb)	Inbesondere: Die Determinationsfunktion des Flächennutzungsplans gemäß § 8 Abs. 2 BauGB .....	123

(1)	Der Grundsatz des Entwicklungsgebots gemäß § 8 Abs. 2 S. 1 BauGB.....	123
(2)	Der selbständige Bebauungsplan gemäß § 8 Abs. 2 S. 2 BauGB.....	128
(3)	Das Parallelverfahren gemäß § 8 Abs. 3 BauGB.....	129
(4)	Der vorzeitige Bebauungsplan gemäß § 8 Abs. 4 BauGB .....	132
(5)	Die Relativierung der Determinationsfunktion des Flächennutzungsplans durch die Einführung des beschleunigten Verfahrens gemäß § 13a Abs. 2 Nr. 2 BauGB.....	134
(6)	Die Aufwertung der Determinationsfunktion des Flächennutzungsplans durch die Abschaffung der Anzeigepflicht für die aus dem Flächennutzungsplan entwickelten Bebauungspläne.....	141
ccc)	Insbesondere: Die Funktion des Flächennutzungsplans bei der Berücksichtigung von Belangen des Umwelt- und Naturschutzes in der Bauleitplanung.....	142
(1)	Die Funktion des Flächennutzungsplans bei der Umsetzung des Planungsziels der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung.....	142
(2)	Die Funktion des Flächennutzungsplans bei der Reduzierung der Inanspruchnahme von Flächen und der Prüfung von Standortalternativen .....	144
(3)	Die Funktion des Flächennutzungsplans bei der Umsetzung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelungen für die Bauleitplanung.....	147
(4)	Die Funktion des Flächennutzungsplans bei der Berücksichtigung der Erhaltungsziele und des Schutzzwecks der Natura 2000-Gebiete in der Bauleitplanung .....	148
(5)	Die Umweltprüfung bei der Aufstellung von Flächennutzungsplänen und die Möglichkeiten der Abschichtung.....	151
b)	Flächennutzungsplanung durch überörtliche Planungsträger.....	157

aa)	Die Möglichkeiten zur Übertragung der Aufgabe der Flächennutzungsplanung auf überörtliche Planungsträger nach §§ 203 ff. BauGB .....	158
aaa)	Übertragung der Aufgabe zur Aufstellung des Flächennutzungsplans gemäß § 203 Abs. 1, Abs. 2 BauGB.....	158
bbb)	Der gemeinsame Flächennutzungsplan i.S.v. § 204 Abs. 1 BauGB.....	160
ccc)	Flächennutzungsplanung durch Planungsverbände gemäß § 205 BauGB .....	162
bb)	Die Wirkungen „heteronomer Flächennutzungspläne“ auf die Standortgemeinden .....	163
c)	Zusammenfassung .....	167
2.	Die Wirkungen des Flächennutzungsplans auf das Zulässigkeitsregime des § 34 BauGB.....	169
a)	Die fehlenden Wirkungen des Flächennutzungsplans auf die grundlegenden Zulässigkeitsvoraussetzungen gemäß § 34 Abs. 1 und Abs. 2 BauGB .....	169
b)	Die Darstellung zentraler Versorgungsbereiche gemäß § 5 Abs. 2 Nr. 2 lit. d) BauGB mit Blick auf die Zulässigkeitsvoraussetzung des § 34 Abs. 3 BauGB.....	170
c)	Die Funktion des Flächennutzungsplans bei der Aufstellung von Satzungen i.S.d. § 34 Abs. 4 BauGB.....	172
aa)	Die Klarstellungssatzung gemäß § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 BauGB.....	172
bb)	Die Entwicklungssatzung i.S.d. § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 BauGB.....	173
cc)	Die Ergänzungssatzung gemäß § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 BauGB.....	175
d)	Zusammenfassung .....	176
3.	Die Wirkungen des Flächennutzungsplans auf das Zulässigkeitsregime des § 35 BauGB.....	177
a)	Ausgangspunkt: Ein kurzer Überblick über das Zulässigkeitsregime des § 35 BauGB für den Außenbereich.....	177



b)	Die höchstrichterliche Rechtsprechung zu den Rechtswirkungen des Flächennutzungsplans im Außenbereich bis zur Schaffung des gesetzlichen Planvorbehalts i.S.d. § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB.....	180
c)	Darstellungen gemäß § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB .....	187
aa)	Der Planvorbehalt i.S.v. § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB.....	188
aaa)	Klärung der Terminologie: Planvorbehalt, Darstellungsprivileg, Konzentrationszonen und Konzentrationsflächen.....	189
bbb)	Die Funktion des Planvorbehalts gemäß § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB.....	190
ccc)	Der Teilflächennutzungsplan gemäß § 5 Abs. 2b BauGB für die Zwecke des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB .....	191
ddd)	Die Anwendung des Planvorbehalts gemäß § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB .....	194
(1)	Anforderungen an das Plankonzept für Darstellungen mit der Wirkung des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB.....	195
(2)	Mögliche Darstellungen für eine Ausweisung an anderer Stelle i.S.v. § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB.....	201
eee)	Rechtswirkungen des Flächennutzungsplans mit Darstellungen i.S.v. 35 Abs. 3 S. 3 BauGB .....	206
(1)	Unmittelbare Wirkungen von Darstellungen gemäß § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB auf die Vorhabenzulässigkeit im Außenbereich.....	206
(2)	Die Darstellungen gemäß § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB im Kontext der untergesetzlichen Rechtsvorschriften i.S.v. § 47 Abs. 1 VwGO .....	208
(a)	Die Diskussion um die rechtliche Einordnung von Flächennutzungsplänen mit Darstellungen gemäß § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB bis zum Jahre 2007.....	209
(b)	Das Urteil des BVerwG vom 26.04.2007 (4 CN 3.06) und seine Rezeption .....	212
(c)	Das Urteil des BVerwG vom 31.01.2013 (4 CN 1.12) und seine Rezeption .....	217

bb)	Die Zurückstellungsmöglichkeit nach § 15 Abs. 3 BauGB bei Flächennutzungsplänen mit den Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB.....	223
cc)	Die Sonderregelungen des § 249 BauGB zu den Darstellungen gemäß § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB für die Nutzung der Windenergie .....	225
aaa)	Die Regelung des § 249 Abs. 1 S. 1 BauGB: Darstellung zusätzlicher Flächen für die Windenergie im Flächennutzungsplan.....	226
bbb)	Die Regelung des § 249 Abs. 2 S. 3 BauGB als Rechtsgrundlage für die Bestimmung der Vorhabenzulässigkeit von Windenergieanlagen durch den Flächennutzungsplan .....	229
d)	Die Wirkungen widersprechender Darstellungen des Flächennutzungsplans i.S.d. § 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 BauGB auf die Vorhabenzulässigkeit im Außenbereich .....	231
aa)	Die Funktion des Flächennutzungsplans gemäß § 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 BauGB im Normgefüge des § 35 BauGB.....	231
bb)	Die nachvollziehende Abwägung zwischen Außenbereichsvorhaben und den Darstellungen des Flächennutzungsplans .....	234
aaa)	Die Wirkungen der Darstellungen des Flächennutzungsplans i.S.v. § 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 BauGB auf das Zulässigkeitsregime des § 35 Abs. 2 BauGB für sonstige Vorhaben .....	235
bbb)	Die Wirkungen der Darstellungen des Flächennutzungsplans i.S.v. § 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 BauGB auf das Zulässigkeitsregime des § 35 Abs. 1 BauGB für privilegierte Vorhaben.....	240
e)	Zusammenfassung .....	247
III.	Die Wirkungen des Flächennutzungsplans im Verhältnis zu der Fachplanung .....	248
1.	Grundsätzlich keine umfassende gesetzliche Regelung des Verhältnisses von Flächennutzungs- und Fachplanung .....	248

2.	Das Aufeinandertreffen von Flächennutzungsplan und Fachplan in verschiedenen zeitlichen Konstellationen.....	249
a)	Nachfolgender Fachplan trifft auf vorlaufenden Flächennutzungsplan: Die Anpassungspflicht nach § 7 BauGB.....	249
aa)	Die bisherige Einordnung des § 7 BauGB in Literatur und Rechtsprechung.....	250
bb)	Die neuere Rechtsprechung des BVerwG zu § 7 BauGB.....	253
aaa)	Das Urteil des BVerwG vom 24.11.2010 (9 A 13.09).....	254
bbb)	Das Urteil des BVerwG vom 24.11.2011 (9 A 23.10).....	257
b)	Nachfolgender Flächennutzungsplan trifft auf einen vorlaufenden Fachplan.....	259
c)	Parallele Aufstellung von Fachplan und Flächennutzungsplan.....	262
3.	Zusammenfassung.....	263
D.	Fazit: Die Rechtswirkungen des Flächennutzungsplans als Teil der räumlichen Planung.....	263

## **5. Teil: Zusammenfassung und Gesamtergebnis .....267**

A.	Zusammenfassung.....	267
I.	Der Plan als eigenständige Handlungsform im Gewand verschiedener Rechtsformen.....	267
II.	Unterschiede des Flächennutzungsplans nach dem BBauG/ BauGB zu seinen historischen Vorläufern.....	267
III.	Keine abschließende Bestimmung der Rechtsnatur des Flächennutzungsplans in Rechtsprechung und Literatur.....	267
IV.	Funktionen und Wirkungen des Flächennutzungsplans im Verhältnis zu Raumordnungsplänen.....	268
V.	Der Flächennutzungsplan im System der zweistufigen Bauleitplanung.....	268
VI.	Die besondere Wirkung heteronomer Flächennutzungspläne.....	269
VII.	Die untergeordnete Bedeutung des Flächennutzungsplans im unbeplanten Innenbereich gemäß § 34 BauGB.....	269

VIII. Die zentrale Bedeutung des Flächennutzungsplans für das Zulässigkeitsregime im Außenbereich gemäß § 35 BauGB .....	269
IX. Die starke Stellung des vorlaufenden Flächennutzungsplans gegenüber dem nachlaufenden Fachplan.....	270
B. Gesamtergebnis.....	270