

Titel:

Klage auf Genehmigung eines sachlichen und räumlichen Teilflächennutzungsplans (erfolglos) – Verhältnis der Bauleitplanung zur (qualifizierten) Fachplanung, Befugnis zur Aufstellung eines sachlichen und räumlichen Teilflächennutzungsplans zu dem Zweck, qualifizierte Fachplanungsvorhaben durch die Darstellung von Konzentrationsflächen zu steuern (verneint)

Normenkette:

BauGB § 5 Abs. 2b, § 6 Abs. 2, § 7, § 35 Abs. 3 S. 3, § 38, § 249 Abs. 2

Leitsätze:

1. Ein Teilflächennutzungsplan darf gem. § 5 Abs. 2b BauGB nur für die Zwecke des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB oder § 249 Abs. 2 BauGB erstellt werden. (Rn. 27 – 28) (redaktioneller Leitsatz)
2. Gemeinden sind nicht befugt, Teilflächennutzungspläne zur Steuerung von Vorhaben zu erlassen, die der privilegierten Fachplanung gem. § 38 S. 1 BauGB unterliegen. (Rn. 35) (redaktioneller Leitsatz)
3. Der Gemeinde bleibt es im Hinblick auf ihre gemeindliche Planungshoheit unbenommen, durch erstmalige Aufstellung oder Änderung eines bestehenden (Gesamt-)Flächennutzungsplans für privilegierte Fachplanungsvorhaben iSd § 38 S. 1 BauGB Darstellungen zu treffen, die nach § 38 S. 2 BauGB regelmäßig zu berücksichtigen oder nach § 7 S. 1 BauGB sogar bindend sind. Ihr steht hierfür lediglich das in gewisser Hinsicht vorteilhafte Planungsinstrument des Teilflächennutzungsplans nicht zur Verfügung. (Rn. 38) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Klage auf Genehmigung eines sachlichen und räumlichen Teilflächennutzungsplans (erfolglos), Verhältnis der Bauleitplanung zur (qualifizierten) Fachplanung, Befugnis zur Aufstellung eines sachlichen und räumlichen Teilflächennutzungsplans zu dem Zweck, qualifizierte Fachplanungsvorhaben durch die Darstellung von Konzentrationsflächen zu steuern (verneint)

Tenor

- I. Die Klage wird abgewiesen.
- II. Die Klägerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.
- III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht der Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.
- IV. Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand

1

Die Klägerin begehrt die Genehmigung eines Teilflächennutzungsplans.

2

Durch das Gemeindegebiet der Klägerin, südlich des Ortes H. , verläuft die Höchstspannungsleitung O. – O. (380 kV). Deren Betreiber, die ... GmbH (nachfolgend: Übertragungsnetzbetreiberin), plant die Errichtung eines Ersatzneubaus. Für das Gebiet der Klägerin entwickelte die Übertragungsnetzbetreiberin mit Blick auf das Raumordnungsverfahren zwei Trassenvarianten. Deren eine sollte nahe der bestehenden Trasse südlich des Gemeindeteils I. verlaufen („...“), die andere nördlich davon („...“), d.h. näher am Ort H.

3

Um auf die Planungen der Übertragungsnetzbetreibern Einfluss zu nehmen und den Verlauf einer künftigen Höchstspannungstrasse durch das Gemeindegebiet zu steuern, fasste der Gemeinderat der Klägerin im Juni 2020 den Beschluss, einen Teilflächennutzungsplan aufzustellen, in dem Konzentrationsflächen

zunächst für 380 kV-Freileitungen, später für Höchstspannungsfreileitungen ausgewiesen werden sollten. Im Februar 2021 wurde der räumliche Geltungsbereich des in Aufstellung befindlichen Teilflächennutzungsplans auf das südliche Gemeindegebiet beschränkt. Im Anschluss ließ die Klägerin einen Planentwurf erarbeiten, in dem für die Trassenvariante „H. Süd“ eine Konzentrationszone dargestellt wurde. Die Trasse „H. Nord“ lag hingegen außerhalb der Konzentrationszone. In der Entwurfsbegründung wurde ausgeführt, dass von beiden Trassenvarianten ohne Berücksichtigung zukünftiger Siedlungsentwicklungen im Wesentlichen augenscheinlich keine günstiger sei als die andere. Betrachte man hingegen auch den Gesichtspunkt der künftigen Siedlungsentwicklung, dann erweise sich die Trasse „H. Süd“ als günstiger.

4

Diese Planung blieb auch nach Beteiligung der Öffentlichkeit und der Träger öffentlicher Belange, die im Sommer und Herbst 2021 stattfand und die zu punktuellen Änderungen führte, im Kern unverändert. Während des Aufstellungsverfahrens rügte die Übertragungsnetzbetreiberin unter Verweis auf § 38 BauGB u.a. die aus ihrer Sicht fehlende Planungsbefugnis der Klägerin. Die Klägerin trat dem im Rahmen der Abwägung entgegen.

5

Am 16. Dezember 2021 wurde der Flächennutzungsplan in der Fassung des Entwurfs vom 16. Dezember 2021 beschlossen und dem Landratsamt ... (nachfolgend: Landratsamt) mit Schreiben vom 21. Dezember 2021 zur Genehmigung vorgelegt.

6

Auf Anfrage des Landratsamts äußerte die Regierung von Oberbayern in einer E-Mail vom 7. Januar 2022 die Rechtsauffassung, der Klägerin fehle die Planungszuständigkeit. Dies ergebe sich aus dem Fachplanungsvorbehalt in § 38 Satz 1 BauGB. Eine dem Fachplanungsträger aufgedrängte Planung sei nicht erforderlich i.S.v. § 1 Abs. 3 BauGB. Nach einer Besprechung zwischen Vertretern des Landratsamtes und der Klägerin am 19. Januar 2022 wurde die Klägerin mit Schreiben vom 25. Januar 2022, das im Wesentlichen die Stellungnahme der Regierung von Oberbayern vom 7. Januar 2022 wiedergab, zur beabsichtigten Versagung der Genehmigung angehört. In ihrer Stellungnahme vom 23. Februar 2022 entgegnete die Klägerin, dass der Flächennutzungsplan auch im Fachplanungsverfahren nach § 38 Satz 1 und § 7 BauGB Wirkungen entfalte und deshalb – selbst wenn keine unmittelbare Bindungswirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB eintrete – nicht an mangelnder Erforderlichkeit scheitere.

7

Mit Bescheid vom 9. März 2022 versagte das Landratsamt die Genehmigung des Teilflächennutzungsplans. Zur Begründung gab es im Wesentlichen die von der Regierung von Oberbayern geäußerte Rechtsauffassung wieder und führte darüber hinaus aus, dass die Konzentrationszonenplanung auch inhaltlich Bedenken begegne.

8

Hierauf hat die Klägerin am 5. April 2022 Klage erhoben. Sie führt insbesondere aus: Die Planung scheitere nicht an der fehlenden Erforderlichkeit gem. § 1 Abs. 3 BauGB. Die Planungshoheit der Gemeinde werde durch § 38 BauGB, in dessen Anwendungsbereich der Bau einer Höchstspannungsfreileitung falle, nicht aufgehoben. Vielmehr seien städtebauliche Belange zu berücksichtigen. Dies gelte in besonderer Weise für die Ausweisung von Konzentrationsflächen mit den Wirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB. Diese seien mit deutlich höherem Gewicht in die fachplanerische Abwägung einzustellen als bloße Stellungnahmen der Gemeinde. Zudem normiere § 38 Satz 2 i.V.m. § 7 BauGB eine Anpassungspflicht öffentlicher Planungsträger an den Flächennutzungsplan, sofern diese – wie hier – nicht gemäß § 7 Satz 5 BauGB zulässigerweise widersprochen hätten. § 38 BauGB schließe die §§ 29-37 BauGB nicht aus, sondern schwäche ihre Rechtswirkungen ab. Der Plangeber schaffe durch die vorliegende Planung einen zusätzlichen öffentlichen Belang, der im Rahmen der Fachplanung zu berücksichtigen sei. Ferner nahm die Klägerin ausführlich zu den inhaltlichen Bedenken des Beklagten Stellung und verteidigte ihr Planungskonzept.

9

Die Klägerin beantragt,

10

Der Beklagte wird unter Aufhebung des Bescheids vom 09.03.2022 (Az.:*) des Landratsamtes ... dazu verpflichtet, den mit Beschluss des Gemeinderates H. vom 16.12.2021 festgestellten sachlichen und räumlichen Teilflächennutzungsplan zur Ausweisung von Konzentrationsflächen für Höchstspannungsfreileitungen zu genehmigen.

11

Der Beklagte beantragt,

12

die Klage abzuweisen.

13

Er verweist wegen des Verstoßes gegen § 38 BauGB auf die Begründung des Bescheids vom 9. März 2022 und führt ergänzend aus: Die Planungshoheit der Gemeinde werde hierdurch nicht beeinträchtigt. Sie werde im Rahmen der Fachplanung angemessen berücksichtigt und gewürdigt. Aus der Berücksichtigungspflicht nach § 7 BauGB folge nicht zwingend, dass – wie hier – ein Teilflächennutzungsplan neu aufgestellt werden könne. Darüber hinaus ergänzt und vertieft der Beklagte seine inhaltlichen Bedenken gegen die Planung.

14

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird Bezug genommen auf die Gerichtsakte sowie die beigezogene Behördenakte und die Aufstellungsakten der Klägerin.

Entscheidungsgründe

I.

15

Die zulässige Klage ist unbegründet. Der Bescheid vom 9. März 2022, durch den die Genehmigung des Teilflächennutzungsplans versagt wurde, ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten, § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO. Die Klägerin hat keinen Anspruch auf Erteilung der Genehmigung aus § 6 Abs. 1 und 2 BauGB.

16

1. Nach § 6 Abs. 1 BauGB bedarf ein Flächennutzungsplan der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde, wobei die Zuständigkeit für die Genehmigung von Flächennutzungsplänen kreisangehöriger Gemeinden – wie der Klägerin – in Bayern gemäß § 203 Abs. 3 BauGB i.V.m. § 2 Abs. 1 der Zuständigkeitsverordnung im Bauwesen (ZuStVBau) auf die Landratsämter übertragen worden ist. Diese Genehmigung darf gemäß § 6 Abs. 2 BauGB nur versagt werden, wenn der Flächennutzungsplan nicht ordnungsgemäß zustande gekommen ist oder dem Baugesetzbuch, den auf Grund des Baugesetzbuchs erlassenen oder sonstigen Rechtsvorschriften widerspricht. Daraus folgt, dass der planenden Gemeinde – als Ausfluss ihrer verfassungsrechtlich geschützten Planungshoheit, vgl. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV – ein Genehmigungsanspruch zusteht, sofern kein Versagungsgrund gegeben ist. Gleichzeitig ist die Genehmigung zu versagen, wenn ein Rechtsverstoß i.S.v. § 6 Abs. 2 BauGB vorliegt (Krautzberger in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 156. EL September 2024, § 6 Rn. 25, 27). Betreffen Rechtsfehler nur einzelne räumliche oder sachliche Teile eines Flächennutzungsplans (z.B. einzelne Flächen und/oder Darstellungen), so ist die Genehmigungsbehörde gehalten (vgl. BVerwG, U.v. 18.2.1994 – 4 C 4.92 – juris Rn. 16), gemäß § 6 Abs. 3 BauGB diese von der Genehmigung auszunehmen, wenn Versagungsgründe nicht ausgeräumt werden können.

17

2. Der Genehmigung steht zwar in dem für die Sach- und Rechtslage maßgeblichen Zeitpunkt des Schlusses der mündlichen Verhandlung nicht der sog. Fachplanungsvorbehalt aus § 38 Satz 1 BauGB entgegen (a). Die Klägerin durfte ihr Ziel, die Trassenführung einer planfeststellungsbedürftigen Höchstspannungsfreileitung zu beeinflussen, jedoch nicht durch Erlass eines auf § 5 Abs. 2b BauGB gestützten sachlichen und räumlichen Teilflächennutzungsplans verfolgen (b).

18

a) Entgegen der Auffassung des Beklagten steht der sog. Fachplanungsvorbehalt aus § 38 Satz 1 BauGB dem Erlass des streitgegenständlichen Teilflächennutzungsplans nicht entgegen. Indem der Beklagte einer

noch nicht einmal anhängigen Fachplanung eine die gemeindliche Planungshoheit beschränkende Vorwirkung zuspricht, überdehnt er die zeitliche Dimension des Fachplanungsvorbehalts.

19

aa) Bei dem Ersatzbau der Höchstspannungsfreileitung O. – O. mit einer Nennspannung von 380 kV handelt es sich um ein privilegiertes Fachplanungsvorhaben i.S.v. § 38 Satz 1 BauGB. Das Vorhaben unterliegt gemäß § 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 EnWG der Planfeststellung. Es handelt sich auch um ein Vorhaben von überörtlicher Bedeutung (§ 38 Satz 1 BauGB). Das folgt schon aus der Bedeutung des Vorhabens für die Sicherheit und Zuverlässigkeit des überregionalen Netzbetriebs, die in der Aufnahme des Vorhabens in Nr. 47 der Anlage zu § 1 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über den Bundesbedarfsplan (BBPlG) zum Ausdruck kommt. Zudem erstreckt sich die geplante 380 kV-Leitung über eine Länge von etwa 50 km von der Gemeinde O. im Nordwesten ... bis in die Gemeinde O. im Nordosten ... und soll dabei das Gebiet mehrerer Gemeinden durchqueren, was zusammen mit der Zuständigkeit eines überörtlichen Planungsträgers – hier: Regierung von Oberbayern, § 42 Abs. 1 ZustV – für das Planfeststellungsverfahren die überörtliche Bedeutung des Vorhabens bestätigt (vgl. zu diesen Kriterien BVerwG, B.v. 30.6.2004 – 7 B 92/03 – juris Rn. 11).

20

bb) Das Verhältnis zwischen Fachplanung und gemeindlicher Bauleitplanung wird – abgesehen von § 5 Abs. 4 BauGB – im Wesentlichen durch § 38 BauGB und § 7 BauGB geregelt.

21

(1) Gemäß § 38 Satz 1 BauGB sind die §§ 29 bis 37 BauGB im Planfeststellungsverfahren nicht anzuwenden, wenn die Gemeinde beteiligt wird; städtebauliche Belange sind jedoch zu berücksichtigen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bringt § 38 Satz 1 BauGB in seinem Wortlaut das Verhältnis des allgemeinen Bauplanungsrechts zu bestimmten bundesrechtlich geregelten Fachplanungen nur unvollkommen zum Ausdruck. Nach seinem Sinn und Zweck nimmt er von der auf das jeweilige Gemeindegebiet bezogenen umfassenden Planungshoheit der Gemeinde bestimmten Zwecken dienende Vorhaben und Anlagen aus (BVerwG, U.v. 16.12.1988 – 4 C 48.86 – juris Rn. 20; Runkel in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 158. EL Februar 2025, § 38 Rn. 92; Kuschnerus, ZfBR 2000, 300/301; Deutsch in FS Dolde, 2014, S. 511/523 f.). Der Vorrang der Fachplanung steht einer gemeindlichen Bauleitplanung jedoch nicht schlechterdings entgegen, sondern nur insoweit, wie sie in Widerspruch zu fachplanerischen Festlegungen tritt (BVerwG, B.v. 15.5.2013 – 4 BN 1.13 – juris Rn. 5; U.v. 30.5.1996 – 8 C 6.95 – juris Rn. 16; U.v. 16.12.1988 – 4 C 48.86 – juris Rn. 20; BayVGH, U.v. 1.8.2024 – 9 N 22.553 – juris Rn. 62).

22

(2) Gemäß § 38 Satz 2 BauGB bleibt indes eine Bindung nach § 7 BauGB unberührt. Nach § 7 Satz 1 BauGB haben öffentliche Planungsträger, die an der Aufstellung eines Flächennutzungsplans nach § 4 oder § 13 BauGB beteiligt worden sind, ihre Planungen dem Flächennutzungsplan insoweit anzupassen, als sie diesem Plan nicht widersprochen haben (hierzu ausführlich Mitschang, ZfBR 2017, 28 ff.). Die Bindung der Fachplanung an den Flächennutzungsplan im Fall des unterlassenen Widerspruchs gilt – wie § 38 Satz 2 BauGB ausdrücklich klarstellt – auch für die nach § 38 Satz 1 Halbs. 1 BauGB gegenüber der Ortsplanung im Übrigen privilegierten Vorhaben. Sie bedeutet, dass der öffentliche Planungsträger sich nicht in Gegensatz zum Flächennutzungsplan setzen darf. Ihn trifft im Planfeststellungsverfahren die gleiche Bindung wie die Gemeinde nach § 8 Abs. 2 BauGB bei Aufstellung eines Bebauungsplans; ebenso wie diese ist er aber nur an die im Flächennutzungsplan dargestellte Grundkonzeption der Gemeinde gebunden (BVerwG, U.v. 24.11.2010 – 9 A 13.09 – juris Rn. 36; U.v. 20.7.1990 – 4 N 3.88 – juris Rn. 15).

23

(3) Das Verhältnis von § 38 Satz 1 und § 7 BauGB stellt sich demnach in zeitlicher Hinsicht wie folgt dar: § 38 Satz 1 BauGB regelt den Fall, dass die Fachplanung der Bauleitplanung vorausgeht, setzt also grundsätzlich eine vorhandene privilegierte Fachplanung voraus (vgl. Dürr in Brügelmann, BauGB, 134. EL April 2025, § 38 Rn. 19), während § 7 BauGB wiederum einen wirksamen Flächennutzungsplan verlangt (Dürr in Brügelmann, BauGB, 134. EL April 2025, § 7 Rn. 64). Das entspricht dem auch sonst bei konkurrierenden Planungen anzuwendenden Prioritätsgrundsatz (BVerwG, B.v. 5.11.2002 – 9 VR 14.02 – juris Rn. 9). Es liegt auf der Hand, dass die im Rahmen des § 38 Satz 1 BauGB zu beantwortende Frage nach der Vereinbarkeit der Bauleitplanung mit einer privilegierten Fachplanung nicht beantwortet werden

kann, wenn keine Fachplanung vorhanden ist (vgl. Runkel in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 158. EL Februar 2025, § 38 Rn. 92). Hier ist ein Planfeststellungsbeschluss für den Ersatzbau der Höchstspannungsleitung bis zum Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung nicht ergangen, ja noch nicht einmal beantragt worden.

24

Zwar kann auch eine noch nicht rechtsverbindliche, aber hinreichend konkretisierte und verfestigte Fachplanung gewisse Vorwirkungen zeitigen (BVerwG, B.v. 14.11.2012 – 4 BN 5.12 – juris Rn. 8). Offenbleiben kann an dieser Stelle, ob die hier in Rede stehende Fachplanung bereits hinreichend verfestigt war, was regelmäßig, aber nicht stets erst ab der Auslegung der Planunterlagen der Fall ist (BVerwG, B.v. 5.11.2002 – 9 VR 14.02 – juris Rn. 9). Denn auch eine etwaige Vorwirkung würde nicht zu einer Beschränkung der gemeindlichen Planungshoheit führen, sondern die planende Gemeinde im Rahmen der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB zur Rücksichtnahme auf die in Aussicht genommene Fachplanung verpflichten (BVerwG, B.v. 14.11.2012 – 4 BN 5.12 – juris Rn. 8; B.v. 5.11.2002 – 9 VR 14.02 – juris Rn. 8; B.v. 13.11.2011 – 9 B 57.01 – juris Rn. 6).

25

(4) Keiner näheren Prüfung bedarf es hier, wie sich die Regelungen in § 18 Abs. 4 Sätze 8 und 9 des Netzausbaubeschleunigungsgesetzes Übertragungsnetz (NABEG) auf das Verhältnis zwischen gemeindlicher Bauleitplanung bzw. Planungshoheit und Fachplanung auswirken. Aus diesen Regelungen ergibt sich, dass § 7 BauGB auf Vorhaben i.S.v. § 2 Abs. 1 NABEG keine Anwendung findet und stattdessen nur eine Pflicht zur Berücksichtigung städtebaulicher Belange besteht (BVerwG, U.v. 12.6.2024 – 11 A 13/23 – juris Rn. 55). Es gibt jedoch keine Anhaltspunkte dafür, dass durch den streitgegenständlichen Teilflächennutzungsplan ein Vorhaben i.S.v. § 2 Abs. 1 NABEG berührt wird. Insbesondere handelt es sich bei dem Ersatzbau der Höchstspannungsfreileitung O. – O. um kein solches Vorhaben, da es in Nr. 47 der Anlage zu § 1 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über den Bundesbedarfsplan (BBPIG) nicht als länderübergreifende oder grenzüberschreitende Höchstspannungsleitung oder Offshore-Anbindungsleitung gemäß § 2 Abs. 1 bzw. 3 BBPIG mit „A1“ bzw. „C“ gekennzeichnet ist.

26

b) Die Klägerin durfte ihr Ziel, die Trassenführung des Ersatzbaus der Höchstspannungsleitung O. – O. (380 kV) zu steuern, jedoch nicht durch Erlass eines auf § 5 Abs. 2b BauGB gestützten sachlichen und räumlichen Teilflächennutzungsplans verfolgen.

27

aa) § 5 Abs. 2b BauGB stellt eine Ausnahmenvorschrift dar. Als solche ist die Norm grundsätzlich eng auszulegen. Der Gesetzgeber hat durch § 5 Abs. 2b BauGB eine nur punktuelle, streng zweckgebundene Ausnahme von dem in § 5 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 BauGB zum Ausdruck kommenden Grundsatz zugelassen, dass der Flächennutzungsplan in sachlicher und räumlicher Hinsicht ein Gesamtplan ist.

28

(1) Nach § 5 Abs. 2b BauGB in der im maßgeblichen Zeitpunkt geltenden Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 20. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 394), können für die Zwecke des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB oder des § 249 Abs. 2 BauGB sachliche Teilflächennutzungspläne aufgestellt werden; sie können auch für Teile des Gemeindegebiets aufgestellt werden (räumliche Teilflächennutzungspläne). Aus dem Wortlaut der Vorschrift folgt, dass die Ermächtigung zum Erlass von Teilflächennutzungsplänen auf einen konkreten, in § 5 Abs. 2b BauGB normierten Zweck beschränkt ist. Andere städtebauliche Ziele dürfen mit dem Instrument eines Teilflächennutzungsplans nicht verfolgt werden (Gierke in Brügelmann, BauGB, 134. EL April 2025, § 5 Rn. 661).

29

(2) Auch Entstehungsgeschichte und Zweck der Vorschrift sprechen für eine enge Zweckbindung.

30

(a) § 5 Abs. 2b BauGB ging die Schaffung von § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB voraus. Diese Vorschrift war bereits durch Art. 1 Nr. 1 Buchst. b des Gesetzes zur Änderung des Baugesetzbuchs vom 30. Juli 1996 (BGBl. I S. 1189) auf Empfehlung des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BT-Drs. 13/4978, S. 3) geschaffen worden (zunächst als Satz 4, der mit Inkrafttreten des Bau- und

Raumordnungsgesetzes 1998 vom 18. August 1997, BGBl. I S. 2081 zu Satz 3 wurde). Dadurch sollte – in Anknüpfung an die Rechtsprechung zu sog. Abgrabungskonzentrationszonen (vgl. BVerwG, U.v. 22.5.1987 – 4 C 57.84 – juris) den Gemeinden eine planerische Steuerungsmöglichkeit insbesondere – aber nicht nur – für Windenergie- und Wasserkraftanlagen gegeben werden (vgl. BT-Drs. 13/4978, S. 7). Voraussetzung dafür war jedoch die Aufstellung oder Änderung des Flächennutzungsplans, der gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 BauGB grundsätzlich ein Gesamtplan sein musste. Um den Gemeinden ausreichend Zeit hierfür zu geben, wurde gleichzeitig § 245b BauGB erlassen, wonach die Baugenehmigungsbehörde auf Antrag der Gemeinde Zulassungsverfahren für Windenergieanlagen bis 31. Dezember 1998 auszusetzen hatte.

31

(b) § 5 Abs. 2b BauGB wurde erstmals durch Art. 1 Nr. 7 Buchst. b des Europarechtsanpassungsgesetzes Bau (EAG Bau 2004) vom 24. Juni 2004 (BGBl. I S. 1359) in das BauGB eingefügt. Die Regelung geht auf eine Empfehlung des Ausschusses für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BT-Drs. 15/2996, S. 23) zurück. Durch eine Ermächtigungsgrundlage für den Erlass zunächst nur sachlicher Teilflächennutzungspläne sollte die Praxis für Darstellungen mit den Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB erleichtert werden (BT-Drs. 15/2996, S. 64 f.).

32

Dabei handelte es sich indes nicht um die erste Rechtsgrundlage zum Erlass von Teilflächennutzungsplänen. Schon § 5 Abs. 1 Satz 3 der Bauplanungs- und Zulassungsverordnung der Deutschen Demokratischen Republik vom 20. Juni 1990 (GBl. DDR I, S. 739), der gemäß dem durch Anlage I Kapitel XIV Abschnitt II Nr. 1 Einigungsvertrag (BGBl. 1990 II S. 889) geschaffenen § 246a Abs. 1 Nr. 1 BauGB für die sog. neuen Bundesländer i.S.v. Art. 3 des Einigungsvertrages vom 31. August 1990 (BGBl. II S. 889) bis 31. Dezember 1997 galt, sah diese Möglichkeit vor. Damit sollte Gemeinden in den neuen Ländern, die häufig über keinen Flächennutzungsplan verfügten, eine kurzfristige Planungsmöglichkeit zur Steuerung von Außenbereichsvorhaben gegeben werden (vgl. von Nicolai, ZfBR 2005, 529/534). Hierzu wurden diese ermächtigt, bis zur Aufstellung eines das gesamte Gemeindegebiet umfassenden Flächennutzungsplans Darstellungen für räumliche und sachliche Teile zu treffen. Diese Befugnis stand unter dem Vorbehalt, dass ein Teilflächennutzungsplan für die städtebauliche Entwicklung der Gemeinde vordringlich war, ließ den Grundsatz der Gesamtplanung unberührt und galt zudem nur zeitlich befristet, war jedoch im Hinblick auf den Planungszweck unbeschränkt. Der Gesetzgeber des EAG Bau 2004 entschied sich demgegenüber für eine unbefristete, für das ganze Bundesgebiet geltende und nicht unter einem Erforderlichkeitsvorbehalt stehende, dafür jedoch auf „Darstellungen mit den Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3“ beschränkte Ermächtigungsgrundlage zum Erlass von – zunächst auch nur sachlichen – Teilflächennutzungsplänen.

33

Durch Art. 1 des Gesetzes zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung von Städten und Gemeinden vom 22. Juli 2011 (BGBl. I S. 1509) wurde zum einen der Wortlaut geändert um – aus Sicht des Gesetzgebers – klarzustellen, dass Teilflächennutzungspläne auch dann aufgestellt werden können, wenn sie nicht ausschließlich Darstellungen im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB enthalten, zum anderen die Möglichkeit zum Erlass auch räumlicher Teilflächennutzungspläne geschaffen (BR-Drs. 344/11, S. 21; BT-Drs. 17/6253, S. 5 und BT-Drs. 17/6076, S. 9). Damit hat der Gesetzgeber die Zweckbindung der Ermächtigungsgrundlage nicht gelockert, sondern lediglich den Umfang möglicher Darstellungen erweitert. Es ist demnach ausreichend, aber auch erforderlich, dass die „Zwecke des § 35 Abs. 3 Satz 3“ BauGB verfolgt werden; dies muss der zentrale Zweck des Teilflächennutzungsplans sein (vgl. OVG LSA, U.v. 4.9.2019 – 2 K 54.17 – juris Rn. 45).

34

(3) Der Gesetzgeber hat die Gemeinden durch § 5 Abs. 2b BauGB somit nicht dazu ermächtigt, einen Teilflächennutzungsplan zu dem Zweck zu erlassen, darin Flächen für bestimmte Arten von Vorhaben mit dem Ziel darzustellen, diese Vorhaben auf einen bestimmten Bereich zu konzentrieren und im Übrigen zu vermeiden. Das Instrument des Flächennutzungsplans steht den Gemeinden vielmehr nur dann zur Verfügung, wenn einer solchen Darstellung die strikte Ausschlusswirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB zukommen kann und soll. Das aber ist bei der Darstellung von Konzentrationszonen nicht stets der Fall, z.B. wenn die betroffenen Vorhaben nicht nach § 35 Abs. 1 Nrn. 2 bis 6 BauGB privilegiert sind, wenn diese Privilegierung (z.B. nach § 249 Abs. 2 BauGB) entfallen ist oder wenn die Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB aufgrund gesetzlicher Anordnung (z.B. nach § 249 Abs. 1 BauGB) nicht eintreten. In einem

solchen Fall geht mit der Konzentrationsplanung keine strikte Ausschlusswirkung i.S.v. § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB einher; diese Darstellungen haben vielmehr nur das Gewicht eines öffentlichen Belangs i.S.v. § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BauGB, der einem Vorhaben außerhalb der ihm zugewiesenen Fläche entgegenstehen kann (vgl. BVerwG, U.v. 22.5.1987 – 4 C 57.84 – juris).

35

bb) Aus dieser strengen Zweckbindung folgt, dass § 5 Abs. 2b BauGB nicht dazu ermächtigt, einen Teilflächennutzungsplan zu dem Zweck zu erlassen, Konzentrationszonen ausschließlich für nach § 38 Satz 1 BauGB privilegierte fachplanungsbedürftige Vorhaben darzustellen.

36

(1) § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB ist auf qualifizierte Fachplanungsvorhaben nicht unmittelbar anwendbar. Denn diese Vorhaben sind gemäß § 38 Satz 1 BauGB dem Regime des § 35 BauGB entzogen. Soweit das Fachplanungsrecht keine besonderen Regelungen trifft, sind die in den §§ 29 bis 37 BauGB vorgezeichneten Lösungen im Rahmen der fachplanerischen Gesamtabwägung aller öffentlichen und privaten Belange lediglich als Orientierungshilfen von unterschiedlicher Intensität zu berücksichtigen (grundlegend BVerwG, U.v. 4.5.1988 – 4 C 22.87 – juris Rn. 17; U.v. 24.11.2010 – 9 A 13.09 – juris Rn. 37; B.v. 7.2.2005 – 4 BN 1.05 – juris Rn. 13). Das bedeutet, dass auch das nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB für den Regelfall determinierte Ergebnis der nachvollziehenden Abwägung nach § 35 Abs. 3 Satz 1 BauGB im Rahmen der fachplanerischen Abwägung überwunden werden kann (vgl. hierzu Mitschang, UPR 2015, 1/6; Kümper, ZfBR 2022, 25/28). Von dem Instrument des Teilflächennutzungsplans kann aber aufgrund der engen Zweckbindung des § 5 Abs. 2b BauGB auch nicht Gebrauch gemacht werden, um einen im Rahmen der fachplanerischen Abwägungsentscheidung zu berücksichtigenden städtebaulichen Belang zu schaffen.

37

(2) § 5 Abs. 2b BauGB kann auch nicht für Zwecke des § 7 Satz 1 BauGB in Anspruch genommen werden. Zwar geht die Anpassungspflicht nach § 7 Satz 1 BauGB über die allgemeine Berücksichtigungspflicht noch hinaus, indem sie dem Flächennutzungsplan – beschränkt auf den Fall des trotz ordnungsgemäßer Beteiligung unterbliebenen Widerspruchs des öffentlichen Planungsträgers – eine ihm sonst als Plan eigener Art ohne normative Wirkung nicht zukommende rechtliche Verbindlichkeit zuspricht. Die Darstellungen des Flächennutzungsplans werden in diesem Fall zu den öffentlichen Planungsträger rechtlich bindenden Vorgaben, die es ihm untersagen, sich in Gegensatz zu den Darstellungen des Flächennutzungsplans zu setzen (BVerwG, U.v. 24.11.2010 – 9 A 13.09 – juris Rn. 37). Der Gesetzgeber hat jedoch trotz mehrfacher Änderungen des § 5 Abs. 2b BauGB davon abgesehen, den Erlass von Teilflächennutzungsplänen für Zwecke des § 7 Satz 1 BauGB zuzulassen, was aufgrund der Möglichkeit, die Rechtswirkungen dieser Norm durch (auch nachträglichen) Widerspruch zu beseitigen, auch einleuchtet.

38

(3) Auch die gemeindliche Planungshoheit gebietet keine andere Auslegung von § 5 Abs. 2b BauGB. Denn der Gemeinde bleibt es – neben der Geltendmachung ihrer Belange im Planfeststellungsverfahren – unbenommen, durch erstmalige Aufstellung oder Änderung eines bestehenden (Gesamt-)Flächennutzungsplans für privilegierte Fachplanungsvorhaben i.S.d. § 38 Satz 1 BauGB Darstellungen zu treffen, die nach § 38 Satz 2 BauGB regelmäßig zu berücksichtigen oder nach § 7 Satz 1 BauGB sogar bindend sind. Ihr steht hierfür lediglich das insbesondere in zeitlicher, finanzieller und rechtlicher Hinsicht vorteilhafte (vgl. von Nicolai, ZfBR 2005, 529/532), von Verfassungs wegen aber nicht gebotene Planungsinstrument des Teilflächennutzungsplans nicht zur Verfügung.

39

cc) Dies zugrunde gelegt, steht der streitgegenständliche Flächennutzungsplan nicht in Einklang mit § 5 Abs. 2b BauGB.

40

In diesem Flächennutzungsplan wird eine Konzentrationsfläche ausschließlich für „Höchstspannungsfreileitungen“ dargestellt. Dabei handelt es sich um Freileitungen, die mit einer Nennspannung von mindestens 220 kV betrieben werden (vgl. Wisendahl in Theobald/Kühling, Energierecht, 130. EL Juni 2025, § 2 NABEG Rn. 4). Zwar sind Höchstspannungsfreileitungen – entgegen der Ansicht der Übertragungsnetzbetreiberin – wohl im Regelfall nach § 35 Abs. 1 Nr. 3 BauGB im Außenbereich privilegiert zulässig und gehören damit zu den von § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB in Bezug genommen Vorhaben i.S.v. § 35 Abs. 1 Nrn. 2 bis 6 BauGB (vgl. Söfker/Kment in

Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 158. EL Februar 2025, § 35 Rn. 315). Die Errichtung solcher Anlagen stellt jedoch in aller Regel ein privilegiertes Fachplanungsvorhaben i.S.v. § 38 Satz 1 BauGB dar. Denn zum einen unterliegen Höchstspannungsfreileitungen – von regelmäßig nicht mit Höchstspannung betriebenen Bahnstromfernleitungen und Hochspannungsfreileitungen mit einer Länge von nicht mehr als 200 m abgesehen – stets dem Planfeststellungsvorbehalt nach § 43 Abs. 1 Satz 1 EnWG. Da Höchstspannungsnetze aufgrund der mit der hohen Nennspannung einhergehenden reduzierten Übertragungsverluste dem Transport von Strom über große Distanzen dienen (vgl. Bundesnetzagentur/SMARD, Netzebenen, online abrufbar unter: <https://www.smard.de/page/home/wiki-article/594/214010/netzebenen>), handelt es sich in aller Regel auch um Vorhaben von überörtlicher Bedeutung im Sinne von § 38 Satz 1 BauGB. Auch das konkrete Ersatzbauvorhaben der 380 kV-Freileitung O. – O. , das nach dem Willen des Plangebers in erster Linie durch die streitgegenständliche Planung gesteuert werden soll, ist ein privilegiertes Fachplanungsvorhaben (s.o., Rn. 20).

41

3. Vor diesem Hintergrund kommt es nicht mehr darauf an, ob es dem Teilflächennutzungsplan an der städtebaulichen Rechtfertigung (§ 1 Abs. 3 BauGB) fehlt oder ob die Abwägung (§ 1 Abs. 7 BauGB) Fehler aufweist.

II.

42

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

III.

43

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.

IV.

44

Die Berufung war gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zuzulassen. Bei der Frage, ob gestützt auf § 5 Abs. 2b BauGB in einem sachlichen und räumlichen Teilflächennutzungsplan Konzentrationszonen ausschließlich für qualifizierte Fachplanungsvorhaben (§ 38 Satz 1 BauGB) dargestellt werden dürfen, handelt es um eine neuartige, in Rechtsprechung und Literatur – soweit ersichtlich – bislang nicht diskutierte Rechtsfrage, die sich grundsätzlich im Zusammenhang mit jedem privilegierten Fachplanungsvorhaben stellen kann. Die vom Beklagten in Bezug genommene Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (U.v. 13.9.2005 – 8 A 04.40060 – juris Rn. 31 ff.) betrifft eine andere Konstellation, die auf den vorliegenden Fall nicht übertragbar ist.