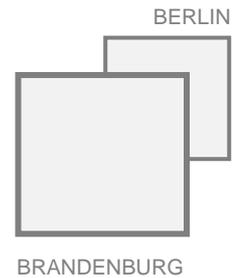


PLAN2B

Agentur für Stadtentwicklung und Landesplanung
Bebauungsplan- und Flächennutzungsplanmanagement
Mediation Kommunalberatung



12351 Berlin
Hirtsieferzeile 20
lilienthal@live.de
H + 49 172 444 66 22
2011-08-17

Städtebauliche Kurzstellungnahme

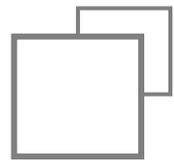
zur

**Konfliktsituation Flächennutzungsplan der Stadt Werder/Havel im Bereich
der Phöbener Chaussee - Kolonie Zern**

sowie

**der städtebaulichen Bedeutung und Funktion einzelner Darstellungsarten im
Flächennutzungsplan**

Verfasser: Thomas Lilienthal



Der Flächennutzungsplan ist grundsätzlich nur behördenintern verbindlich.

Diese nur behördeninterne Verbindlichkeit bedeutet, dass der Bürger aus dem Inhalt eines Flächennutzungsplanes grundsätzlich keine Ansprüche ableiten kann. [Anders der Bebauungsplan, aus dem unmittelbar Baurechte abgeleitet werden können.] Der Flächennutzungsplan besitzt anders als der Bebauungsplan grundsätzlich keine Außenwirkung.

Von diesem Grundsatz gibt es Ausnahmen.

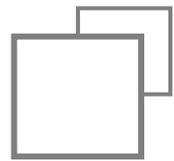
Eine der Ausnahmen besteht darin, dass die beantragte Nutzungsart einer Baugenehmigung im Außenbereich die Darstellungen des Flächennutzungsplanes nicht beeinträchtigen darf.

[Eine weitere Ausnahme von aktueller Bedeutung ist die Rechtswirkung der Darstellung einer Konzentrationsfläche für Vorhaben nach § 35 Absatz 1, Nr. 2 bis 6 BauGB, die dazu führt, dass die genannten Vorhaben an anderen Orten als auf der Konzentrationsfläche unzulässig werden. Aktuelle oberverwaltungsgerichtliche Entscheidungen haben Flächennutzungsplänen, die eine derartige Ausweisung zum Inhalt ihrer Darstellung gemacht haben, wegen ihrer unmittelbaren Wirkung eine verwaltungsgerichtliche Überprüfbarkeit beigegeben und beginnen damit den Grundsatz der fehlenden Außenwirkung von Flächennutzungsplänen aufzuweichen. Ähnliches kann langfristig auch für die Darstellungsänderung bei bisher flächennutzungsplankonformen Außenbereichsnutzungen in Betracht kommen, ist aber gegenwärtig nicht gegeben.]

Im Unterschied zum Innenbereich – wo bei Vorliegen der formellen und materiellen Voraussetzungen ein Anspruch auf Erteilung der beantragten Baugenehmigung besteht – ist im Außenbereich die Erteilung einer Baugenehmigung eine sogenannte Ermessensentscheidung, mit Ausnahme der sogenannten privilegierten Vorhaben, die in § 35 Absatz 1 BauGB abschließend aufgezählt sind.

Die Genehmigung wird im Regelfall für alle Vorhaben, die nicht unter § 35 Absatz 1 BauGB fallen, abgelehnt werden, wenn Nutzungsart des beantragten Vorhabens im Widerspruch zu den Darstellungen des Flächennutzungsplans steht, § 35 BauGB Absatz 2 in Verbindung mit Absatz 3, erster Spiegelstrich.

Im Außenbereich wandelt sich der Genehmigungsanspruch mit Verbotsvorbehalt des Innenbereiches zu einem Verbotsgrundsatz mit Ausnahmenvorbehalt, weil der Außenbereich grundsätzlich von Bebauung freizuhalten ist.



Aus diesem Grund erlangt eine Änderung der Darstellung im Flächennutzungsplan in eine „unbebaubare“ Darstellungsart wie zum Beispiel „Grünfläche“ eine derartige Bedeutung für die Möglichkeiten der baulichen Nutzung eines Grundstückes im Außenbereich.

Außenbereich ist grundsätzlich alles, was nicht Innenbereich ist und der Innenbereich bestimmt sich, wenn er nicht durch eigene Satzungen festgelegt ist, danach, was als im Zusammenhang bebauter Ortsteil zu bewerten ist.

Die Siedlung Kolonie Zern wird gegenwärtig als Außenbereich behandelt, obwohl die Begründung des genehmigten Flächennutzungsplanes der Stadt Werder die Kolonie Zern als Siedlung bezeichnet, in der „keine unbebauten Grundstücke“¹ bestehen und für die eine (weitere) Verdichtung aus städtebaulichen Gründen nicht gewünscht² ist. Ausgehend von dieser Begründung und den in der Kolonie Zern bestehenden tatsächlichen Verhältnissen wäre zu untersuchen, ob es sich bei der Kolonie Zern aufgrund der Gegebenheiten vor Ort nicht um einen tatsächlichen im Zusammenhang bebauten Ortsteil nach § 34 BauGB handelt.

Unabhängig vom Ergebnis dieser Prüfung steht fest, dass bei denjenigen baulichen Anlagen, die rechtmäßig errichtet worden sind, Bestandsschutz gewährleistet ist.

Der Bestandsschutz im Außenbereich erlischt mit jeder ohne vorherige Genehmigung erfolgten baulichen Änderung, die über diejenigen Maßnahmen hinausgeht, die lediglich zum Erhalt der bestehenden baulichen Anlage notwendig sind. Dabei werden die Beurteilungsmaßstäbe für das, was noch dem Werterhalt zugerechnet wird, sehr eng ausgelegt. Schon der Anbau eines Windfangs, die Vergrößerung eines bestehenden Fensters oder die Veränderung der Dachneigung bei Neueindeckung können im Außenbereich zum Verlust des Bestandsschutzes des gesamten Gebäudes führen.

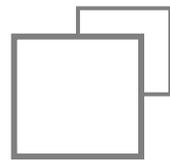
Dieser einmal untergegangene Bestandsschutz lebt auch nicht durch Herstellung des ursprünglichen Zustands wieder auf.

Einmal verloren ist der Bestandsschutz dauerhaft untergegangen, wenn nicht vor Beginn der Baumaßnahmen eine entsprechende Baugenehmigung beantragt und rechtskräftig erteilt worden ist.

Aus den dargelegten Gründen erlangt der erfolgte Wechsel der Darstellung im genehmigten Flächennutzungsplan der Stadt Werder/Havel von (Sonder-) Bauflächen in Grünflächen in der Praxis eine derart weitreichende Bedeutung, erzeugt anstelle der bisherigen mit einer

¹ Begründung zum Flächennutzungsplan der Stadt Weder/Havel, Seite 14

² Begründung zum Flächennutzungsplan der Stadt Weder/Havel, Seite 14



baulichen Nutzung konformen Darstellung eine zu den Darstellungen des Flächennutzungsplanes im Widerspruch stehenden Konflikt, der zur grundsätzlichen Ablehnung von Bauvorhaben führt (soweit es sich nicht um sogenannte privilegierte Vorhaben nach § 35 Absatz 1 BauGB handelt).

Gegenwärtige Situation:

Die Stadt Werder hat nach dem Zusammengehen mit der Gemeinde Kemnitz/Havel einen gesamtgemeindlichen (in Bezug auf die Stadt Werder in ihren Grenzen nach der Eingemeindung) Flächennutzungsplan beschlossen.

In diesem Flächennutzungsplan sind die baulich genutzten Flächen zwischen Zernsee, Phöbener Chaussee, Bundesautobahn und Havelauen in ihrer Darstellung geändert worden.

Die bisherige Darstellung im Flächennutzungsplan der (Alt-)Gemeinde Kemnitz sah für die östlich der Phöbener Chaussee gelegenen Flächen der Kolonie Zern und deren Umgebung durch die Zusätze „Bestandssicherung“ und „verfahrensabhängig“ unterschiedliche Sonderbauflächen vor.

Westlich der Phöbener Chaussee auf den der Kolonie Zernsee gegenüberliegenden Flächen wurde für einen Streifen entlang der Phöbener Chaussee die Darstellungsart einer Mischgebietsfläche festgelegt. Die weiter westlich hinter diesem Streifen liegenden Flächen wurden bei der Genehmigung des Flächennutzungsplans von der Genehmigung ausgenommen, weil der mit der beabsichtigten Darstellung als Industrie-/Gewerbegebiet hervorgerufene Nutzungskonflikt mit den vorhandenen Bestandsnutzungen der Sonder- und Wohngebiete unbewältigt geblieben ist³.

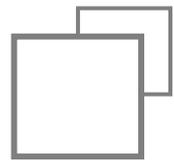
Dies geht auch so aus der Begründung des Genehmigungsbescheides des Landesamtes für Bauen, Bautechnik und Wohnen des Landes Brandenburg vom 18.08.1999 hervor⁴.

Im Rahmen der Erarbeitung eines Flächennutzungsplanes der (neuen Gesamtgemeinde) Stadt Werder/Havel wurde für die baulich genutzten Flächen östlich der Phöbener Chaussee zwischen der Bundesautobahn, der Straße „Zur Uferau“ und dem westlichen Ufer des Zernsees die Darstellungsart „Grünfläche“ festgelegt.

Wie es zu dieser Änderung der Darstellungsform gekommen ist, ist aus der Begründung des Flächennutzungsplanes in der am 05.11.2008 genehmigten Fassung nicht nachvollziehbar.

³ Bescheid des Landesamtes für Bauen, Bautechnik und Wohnen vom 18.08.1999

⁴ Bescheid des Landesamtes für Bauen, Bautechnik und Wohnen vom 18.08.1999



Der nach wie vor unbewältigte Konflikt war der zuständigen Verwaltung der Stadt Werder zum einen aus den bei Eingemeindung der Gemeinde Kemnitz übernommenen Verfahrensakten zum Flächennutzungsplan der Gemeinde Kemnitz und zum anderen aus den Stellungnahmen des Ortsteilbeirates im Beteiligungsverfahren zur Aufstellung des Flächennutzungsplanes der Stadt Werder/Havel bekannt oder hätte ihr aus den übernommenen Unterlagen bekannt sein müssen.

Daraus folgt für die Verwaltung die Pflicht, in Aufbereitung der Unterlagen für die Beratungen und Abwägungen in Zusammenhang mit dem Aufstellungsverfahren für den Flächennutzungsplan der Stadt Werder/Havel den mit der Änderung der Darstellungsart einhergehenden Nutzungskonflikt den Stadtverordneten aufzuzeigen und darzulegen, welche Konsequenzen für die Eigentümer und Nutzer der Grundstücke der Kolonie Zern hieraus entstehen. Die Abgeordneten der Stadtverordnetenversammlung können dann die hierbei aufzuzeigenden öffentlichen und privaten Interessen gegeneinander und untereinander gerecht abwägen, § 1 Absatz 7 BauGB. Dies setzt aber voraus, dass den Stadtverordneten die unterschiedlichen Interessen und der daraus resultierende Konflikt bekannt ist, um ihn bewerten und entscheiden zu können.

Ob und in welchem Umfang dies in dem in Rede stehenden Konflikt der Fall war, ist aus den zur Verfügung stehenden Unterlagen nicht ersichtlich.

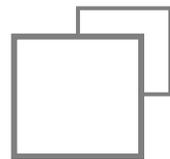
Die Begründung lässt diesen Konflikt und die sich aus der Änderung der Darstellungsart ergebenden Konsequenzen für die Nutzer und Eigentümer der Grundstücke der Kolonie Zern nicht erkennen.

Als Ursache hierfür kommen unterschiedliche Maßnahmen in Betracht.

Entweder haben

1. die Planer die Unterlagen für die Bearbeitung des Flächennutzungsplans der Stadt Werder/Havel nicht im dem erforderlichen Umfang (nach den Regeln des BauGB) zusammengestellt, oder
2. die Verwaltung hat die ordnungsgemäß (nach den Regeln des BauGB) zusammengestellten Unterlagen nach eigener Bewertung um den aufgezeigten Konflikt reduziert oder
3. die Abgeordneten haben den Konflikt in den ordnungsgemäß (nach den Regeln des BauGB) von der Verwaltung zusammengestellten Unterlagen nicht (Abwägungsausfall) oder unzureichend (Abwägungsdefizit) bewertet.

(Die Gründe können auch kumulativ gegeben sein)



Darüber hinaus ist zu untersuchen, ob der bestehende Konflikt Bestandteil der bei der Genehmigungsbehörde für den Flächennutzungsplan eingereichten Unterlagen war und ob diese den eingereichten Plan auf dieser Grundlage ordnungsgemäß prüfen konnte, wenn ihr nicht alle für die Beurteilung der eingereichten Planung relevanten Unterlagen vorgelegt wurden (Der bestehende Nutzungskonflikt müsste aus dem Genehmigungsschreiben des Landesamtes für Bauen, Bautechnik und Wohnen vom 18.08.1999 heraus der Genehmigungsbehörde bekannt gewesen sein).

Hierbei wäre zu prüfen, ob die Voraussetzungen für eine Aufhebung der erteilten Genehmigung gegeben sind, falls die eingereichten Unterlagen unvollständig waren.

In einer Gesamtwertung des Verfahrens ist zu berücksichtigen, dass die praktische Relevanz der Darstellungsänderung des Flächennutzungsplans im Außenbereich erst dann zum Tragen kommt, wenn auf der Grundlage des genehmigten Flächennutzungsplans ein Bebauungsplan entwickelt wird, dieser dann rechtlich überprüfbar ist.

Führt die Überprüfung des Bebauungsplans zu dem Ergebnis, dass die darin enthaltenen Festsetzungen rechtlich nicht zulässig sind, weil der mit den vorhandenen bestandsgeschützten Nutzungen bestehende Konflikt nicht in rechtlich einwandfreier Weise auf- und abgearbeitet worden ist, steht die Umsetzung der beabsichtigten Erweiterung der bestehenden Gewerbebetriebe in Frage.

Um dies zu vermeiden, sollten die am Planverfahren beteiligten Verwaltungen, Stadtverordnete, Bürger und Unternehmen das Gespräch miteinander suchen, um gemeinsam eine Lösung zu entwickeln, die den Interessen aller Beteiligten unter Berücksichtigung der jeweiligen Belastungen und Vorteile gerecht wird und ein akzeptiertes Nebeneinander aller vorhandenen und zukünftigen Nutzungen erlaubt.

Hierbei sollte auch die Möglichkeit eines Vorhaben- und Erschließungsplans nach § 12 BauGB anstelle des beabsichtigten Bebauungsplans in Betracht gezogen werden, um eindeutige Regelungen bezüglich der Planungs- und Folgekosten bezogen auf die im zukünftigen Geltungsbereich des in Aufstellung befindlichen Bebauungsplans vorhandenen Unternehmen und deren Erweiterungen treffen zu können.

Parallel dazu sollte untersucht werden, welche Darstellungsarten im Flächennutzungsplan oder andere bauplanungsrechtlichen Instrumentarien der tatsächlichen Nutzung am nächsten kommen und gleichzeitig den bestehenden Konflikten gerecht werden können.

Berlin/Brandenburg, den 17. August 2011

Lilienthal