

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Fachpresse: ja

Bau- und Bodenrecht, einschließlich der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen für Windkraftanlagen, sofern der Schwerpunkt der Sache im Bau- und Bodenrecht liegt

Sachgebietsergänzung:

hier: Gültigkeit der 1. Änderung des Flächennutzungsplans "Porphyrsteinbruch mit Wachenberg" der Stadt Weinheim

Rechtsquelle/n:

VwGO § 47 Abs. 1 Nr. 1 analog, § 86 Abs. 1, § 108 Abs. 1 Satz 1, § 132 Abs. 2 Nr. 1 und 3, § 133 Abs. 3 Satz 3
BauGB § 1 Abs. 4, Abs. 7, § 2 Abs. 3, § 35 Abs. 3 Satz 3
BNatSchG § 34 Abs. 1

Stichworte:

Flächennutzungsplan; Normenkontrolle; Zulässigkeit der -; Porphyrsteinbruch; Großrutschung; Hangabflachung; Beeinträchtigung der Kammlinie; Erhaltung des Landschaftsbildes; Begrenzung der Abbaufäche; Konzentrationsflächenplanung; Ausschlusswirkung; Ergänzung durch Bebauungsplan; grundsätzliche Bedeutung; Abwägungsgebot; Eigentümerinteressen; Ermittlung und Bewertung des Abwägungsmaterials; Abbaupotentiale; privilegierte Nutzung; "substanziell Raum schaffen"; FFH-Gebiet; Natura 2000-Gebiet; erhebliche Beeinträchtigungen; FFH-Vorprüfung; FFH-Verträglichkeitsprüfung; Verlagerung auf ein nachfolgendes immissionsschutzrechtliches Verfahren; Verfahrensmängel; Beweiswürdigung; Amtsermittlungsgrundsatz; rechtliches Gehör.

Leitsatz/-sätze:

Die Prüfungsanforderungen im Rahmen einer nach § 34 Abs.1 BNatSchG erforderlichen FFH-Verträglichkeitsprüfung sind sachnotwendig von den im Rahmen der Planung verfügbaren Detailkenntnissen abhängig, die Festlegung gegebenenfalls erforderlicher Kohärenzsicherungsmaßnahmen ist an die Leistungsgrenzen des jeweiligen planerischen Instruments gebunden. Nach Maßgabe dieser Erkenntnis- und Leistungsgrenzen der Planung kann eine nach § 34 Abs. 1 BNatSchG erforderliche FFH-Verträglichkeitsprüfung auch auf ein nachfolgendes immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren verlagert werden.

Beschluss des 4. Senats vom 24. März 2015 - BVerwG 4 BN 32.13

- I. VGH Mannheim vom 29. Januar 2013
Az: VGH 3 S 2485/11



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 4 BN 32.13
VGH 3 S 2485/11

In der Normenkontrollsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 24. März 2015
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Rubel
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Petz und Dr. Decker

beschlossen:

Die Beschwerde der Antragstellerin gegen die Nichtzulassung der Revision in dem Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 29. Januar 2013 wird zurückgewiesen.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwerdeverfahren auf 60 000 € festgesetzt.

G r ü n d e :

I

- 1 Gegenstand des Verfahrens ist die 1. Änderung des Flächennutzungsplans der Antragsgegnerin für den Bereich "Porphyristeinbruch mit Wachenberg" (im Folgenden: Flächennutzungsplan-Änderung).
- 2 Die Antragstellerin ist die Pächterin von Grundstücken der Beschwerdeführerin in den Verfahren 4 BN 30. und 31.13, auf denen seit 1893 ein Quarzporphyrsteinbruch betrieben wird. Derzeit betreibt sie den Steinbruch auf der Grundlage einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung aus dem Jahr 1983. In südlicher Richtung wird der Steinbruch durch die Kammlinie des Wachenbergs begrenzt, südwestlich grenzt die Wachenburg an das Steinbruchgelände an, unmittelbar westlich davon beginnt das Stadtgebiet der Antragsgegnerin.
- 3 In der Raumnutzungskarte des Regionalplans "Unterer Neckar" ist das Gebiet um den Wachenberg als schutzbedürftiger Bereich für den Abbau oberflächennaher Rohstoffe festgelegt. Für die ihn umgebenden Flächen sieht die Raum-

nutzungskarte einen Regionalen Grünzug und zugleich eine schutzbedürftige Fläche für die Forstwirtschaft vor.

- 4 Bei einer Großrutschung im Jahre 2003 lösten sich entlang der rund 230 m hohen Steinbruchwand im Süden des Geländes ca. 2 000 m³ Gesteinsmaterial. Die oberste Abrisslinie reicht zum Teil bis zu 60 m über die 1983 genehmigte Abbaugrenze hinaus und berührt die Kammlinie des Wachenbergs. Das Landesamt für Geologie, Rohstoffe und Bergbau empfahl daraufhin zur Vermeidung weiterer Rutschungen die Reduzierung der Generalneigung der Steinbruchwände von 60° auf 50°. Diese Empfehlung aufgreifend beantragte die Antragstellerin eine immissionsschutzrechtliche Änderungsgenehmigung zur Erweiterung des Steinbruchs in südlicher Richtung, wobei durch die Abflachung des Hangs etwa 70 % der Kammlinie zwischen Wachenburg und Wachenberg verändert und auch die Kuppe des Wachenbergs selbst angeschnitten werden sollten. Die Antragsgegnerin verweigerte wegen der damit einhergehenden Veränderungen des Landschaftsbildes ihr gemeindliches Einvernehmen. Das zuständige Landratsamt lehnte daraufhin die beantragte Änderungsgenehmigung mit Bescheid vom 5. Mai 2008 ab, wies aber darauf hin, dass es den Antrag ansonsten für genehmigungsfähig halte.

- 5 Bereits im Jahre 2007 fasste die Antragsgegnerin den Beschluss zur Aufstellung eines Bebauungsplans für den Bereich "Porphyrsteinbruch mit Wachenberg", zur angefochtenen punktuellen Änderung des Flächennutzungsplans in einem Parallelverfahren sowie zum Erlass einer Veränderungssperre für den Geltungsbereich des Bebauungsplans. In seiner Sitzung vom 29. September 2010 beschloss der Gemeinderat der Antragsgegnerin die Änderung des Flächennutzungsplans und den Bebauungsplan als Satzung. Am 22. Oktober 2010 wurden die vom Regierungspräsidium Karlsruhe erteilte Genehmigung der Flächennutzungsplan-Änderung sowie der Beschluss des Bebauungsplans bekannt gemacht. Wesentliches Ziel der Änderung des Flächennutzungsplans ist es, die Zielvorgaben des Regionalplans zu konkretisieren und das charakteristische Landschaftsbild zu erhalten, das grundlegender Bestandteil der Stadtsilhouette der Antragsgegnerin sei. Dazu wird entlang der südlichen Begrenzungslinie der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung von 1983 eine "Flä-

che für die obertägige Gewinnung von Porphyrgestein (§ 5 Abs. 2 Nr. 8 BauGB)" dargestellt, die im nördlichen Bereich über jene im bisherigen Flächennutzungsplan und über die nördliche Begrenzungslinie der immissionschutzrechtlichen Genehmigung von 1983 hinausragt. Jenseits der Abbaufäche schließt sich eine Fläche für Wald an. In der Begründung zur Änderung des Flächennutzungsplans verweist die Antragsgegnerin auf eine mit der Darstellung der Abbaufäche verbundene Standortzuweisung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB.

- 6 Den gegen die Änderung des Flächennutzungsplans gerichteten Normenkontrollantrag der Antragstellerin hat der Verwaltungsgerichtshof zurückgewiesen, die Revision hat er nicht zugelassen. Hiergegen wendet sich Antragstellerin mit der Beschwerde.

II

- 7 Die Beschwerde bleibt ohne Erfolg.
- 8 Der Senat kann offen lassen, inwieweit der Verwaltungsgerichtshof (UA S. 10 f.) die Statthaftigkeit der Normenkontrolle gegen den Flächennutzungsplan der Antragsgegnerin zu Recht bejaht hat. Gestützt auf die bisherige Rechtsprechung des Senats (BVerwG, Urteil vom 26. April 2007 - 4 CN 3.06 - BVerwGE 128, 382 und Beschluss vom 23. Oktober 2008 - 4 BN 16.08 - BauR 2009, 475) ist er davon ausgegangen, dass der Normenkontrollantrag der Antragstellerin gegen die Flächennutzungsplan-Änderung insgesamt statthaft sei, weil diese nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB unmittelbare Außenwirkung entfalte und mithin eine einem Bebauungsplan vergleichbare Funktion erfülle, so dass für ihre gerichtliche Kontrolle § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO entsprechend anzuwenden sei. Mit Urteil vom 31. Januar 2013 - 4 CN 1.12 - (BVerwGE 146, 40 Rn. 15 ff., 19), das im Zeitpunkt der Verkündung des angegriffenen Urteils noch nicht ergangen war, hat der Senat jedoch einschränkend klargestellt, dass die analoge Anwendung des § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO auf die im Flächennutzungsplan zum Ausdruck kommende planerische Willensentscheidung der Gemeinde begrenzt ist,

die Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB für Vorhaben außerhalb der ausgewiesenen Konzentrationsflächen eintreten zu lassen; statthaft ist mithin nur der Antrag, die Darstellungen des Flächennutzungsplans für unwirksam zu erklären, soweit darin der Wille der Gemeinde zum Ausdruck kommt, dass mit der Ausweisung von Positivflächen für privilegierte Nutzungen nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 BauGB die Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB erreicht werden sollen. Die Darstellung der Positivflächen selbst ist demgegenüber kein möglicher Gegenstand einer verwaltungsgerichtlichen Kontrolle analog § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO.

- 9 Inwieweit der Verwaltungsgerichtshof die Revision in dem angegriffenen Urteil deshalb im Ergebnis zu Recht nicht zugelassen hat, weil der Normenkontrollantrag der Antragstellerin von vornherein bereits unstatthaft war, kann der Senat offen lassen, weil die seitens der Beschwerde geltend gemachten Zulassungsgründe nach § 132 Abs. 2 Nr. 1 und 3 VwGO auch für sich genommen die Zulassung der Revision nicht rechtfertigen.
- 10 1. Die geltend gemachten Verfahrensfehler (§ 132 Abs. 2 Nr. 3 VwGO) rechtfertigen nicht die Zulassung der Revision.
- 11 a) Der behauptete Verstoß gegen die Grundsätze richterlicher Beweiswürdigung (§ 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO) ist nicht schlüssig dargetan.
- 12 Die Beschwerde rügt, der Verwaltungsgerichtshof habe die artenschutzrechtliche Stellungnahme der Planungsgruppe Natur und Umwelt (PGNU) fehlinterpretiert, indem er davon ausgegangen sei, dass es sich hierbei um eine FFH-Vorprüfung im Vorfeld einer FFH-Verträglichkeitsprüfung nach § 34 Abs. 1 BNatSchG i.V.m. § 1a Abs. 4 BauGB handele. Die Fachgutachter hätten selbst angenommen, dass für eine zukünftige Erweiterung des Steinbruchs in Richtung Nordwesten u.a. eine FFH-Verträglichkeitsprüfung zu erstellen sei, für die aber kein Raum mehr sei, wenn die Gutachter zuvor - wie der Verwaltungsgerichtshof zugrunde gelegt habe - festgestellt hätten, dass die Erweiterung gar nicht geeignet sei, das Gebiet erheblich zu beeinträchtigen. Einen Verfahrensmangel zeigt die Beschwerde damit nicht auf. Die Frage, ob das vorinstanzliche

Verfahren an einem Mangel leidet, ist vom materiell-rechtlichen Standpunkt der Vorinstanz aus zu beurteilen, auch wenn dieser Standpunkt verfehlt sein sollte (z.B. BVerwG, Beschluss vom 23. Januar 1996 - 11 B 150.95 - Buchholz 424.5 GrdstVG Nr. 1). Bei der Beantwortung der Frage, ob die Änderung des Flächennutzungsplans gegen § 1a Abs. 4 BauGB verstoße, hat sich der Verwaltungsgerichtshof (UA S. 15) von der Rechtsauffassung leiten lassen, dass es keine Bestimmungen gebe, die eine Formalisierung der nach § 34 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG gebotenen Vorprüfung vorschreiben würden. Ausgehend von diesem Rechtsstandpunkt hat er die von der Antragsgegnerin in Auftrag gegebene artenschutzrechtliche Stellungnahme der PGNU als FFH-rechtliche Vorprüfung gewertet. Die von der Beschwerde behauptete Fehlinterpretation dieser Untersuchung ist schon von daher nicht als Verstoß gegen den Überzeugungsgrundsatz zu werten, auch wenn die PGNU - wie von der Beschwerde behauptet - ihrer Untersuchung diese Qualität selbst nicht zugemessen, sondern für eine zukünftige Erweiterung des Steinbruchs in Richtung Nordwesten u.a. eine Natura 2000-Verträglichkeitsprüfung für erforderlich gehalten haben sollte.

- 13 Einen Verfahrensmangel zeigt die Beschwerde auch nicht auf, soweit sie sich ferner dagegen wendet, dass der Verwaltungsgerichtshof unbeanstandet gelassen habe, dass die Antragsgegnerin der Anregung der Gutachter nicht gefolgt sei, im Bereich um die Fledermausstollen einen "Korridor" zu schaffen, der nicht in die Darstellung Abbaufäche einbezogen werden solle. Die Beschwerde macht geltend, nach Auffassung der Fachgutachter sei der Schutz der Fledermäuse auf zwei kumulativ zu verstehenden Wegen sicherzustellen gewesen, nämlich erstens dadurch, dass das Stollensystem zuzüglich Sicherheitsabstand vom Abbau generell aus der Konzentrationszone auszunehmen gewesen sei, und im Übrigen durch weitere Maßnahmen, etwa Einschränkungen bei Sprengungen oder sonstiger Abbautätigkeit. Der Verwaltungsgerichtshof habe diese Erwägungen der Fachgutachter zum Schutz der Fledermäuse zwar aufgegriffen, aber ganz offensichtlich fehlinterpretiert. Der Sache nach wendet sich die Beschwerde auch insoweit gegen die vorinstanzliche Beweiswürdigung, der sie ihre eigene, hiervon abweichende Würdigung entgegensetzt. Ein Verfahrensmangel ist damit nicht dargetan (vgl. hierzu BVerwG, Beschluss vom 24. Januar

1995 - 9 B 645.94 - juris). Konkreter Vortrag dazu, inwieweit richterliche Beweiswürdigungsregeln verletzt worden sein könnten, fehlt.

- 14 b) Ohne Erfolg bleiben auch die Verfahrensrügen, mit denen sich die Beschwerde dagegen wendet, dass der Verwaltungsgerichtshof in der Begründung des in Bezug genommenen Urteils im Verfahren 3 S 2533/10 die Prognose der Antragsgegnerin über die Möglichkeit der Erhaltung des Landschaftsbildes bei Durchführung der Planung als ermittlungsfehlerfrei gebilligt habe.
- 15 Nach Auffassung der Beschwerde lasse sich die "Feststellung" des Verwaltungsgerichtshofs, dass die Prognose der Antragsgegnerin über die Möglichkeit der Erhaltung des Landschaftsbildes bei Durchführung der Planung nicht ermittlungsfehlerhaft sei, auf der Grundlage des vorliegenden Akteninhalts nicht treffen. Ihr Vortrag erschöpft sich dabei im Wesentlichen wieder darin, nach Art eines Vortrags in der Tatsacheninstanz Argumente dafür anzuführen, warum nicht die Beweiswürdigung des Verwaltungsgerichtshofs, sondern ihre eigene, hiervon abweichende Beweiswürdigung richtig sei. Ein die Zulassung der Revision rechtfertigender Verfahrensmangel ist auch damit nicht dargetan.
- 16 Gleiches gilt für die hieran anknüpfende Aufklärungsrüge (§ 86 Abs. 1 VwGO). Die Beschwerde macht geltend, selbst wenn der Verwaltungsgerichtshof auf der Grundlage der bisherigen Sachverständigenäußerungen nicht zu der - von ihr für richtig gehaltenen - Schlussfolgerung gelangt wäre, hätte er jedenfalls ein Sachverständigengutachten einholen müssen, um zu klären, in welcher Weise sich die nach allen schriftlichen Sachverständigengutachten nicht auszuschließenden Hangrutschungen auf den Erhalt der Kammlinie bzw. das bestehende Landschaftsbild auswirken könnten. Sie meint, eines Beweisantrages der Antragstellerin habe es hierzu nicht bedurft, derartige Ermittlungen wären vielmehr von Amts wegen durchzuführen gewesen. Zumindest auf den Beweisantrag der Antragstellerin hin wäre dieser Frage nachzugehen gewesen. Einen Verfahrensmangel zeigt die Beschwerde auch mit diesem Vortrag nicht auf. Sie lässt bereits im Unklaren, ob die Antragstellerin einen entsprechenden Beweisantrag im Normenkontrollverfahren gestellt hat. Abgesehen davon legt die Beschwerde nicht dar, warum sich dem Verwaltungsgerichtshof eine weitere Sachaufklärung

durch Einholung eines weiteren Sachverständigengutachtens von Amts wegen hätte aufdrängen müssen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 26. Juni 1975 - 6 B 4.75 - Buchholz 232 § 26 BBG Nr. 17). Nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs (UA S. 13 unter Verweis auf das Urteil im Verfahren 3 S 2533/10, UA S. 15 ff.) lagen der Antragsgegnerin bis zum Satzungsbeschluss mindestens neun Gutachten oder Stellungnahmen zur Standfestigkeit der Steinbruchwände vor, die sie ausgewertet und auf die sie größtenteils Bezug genommen habe. Auf der Grundlage dieser Gutachten habe die Antragsgegnerin beim Satzungsbeschluss davon ausgehen dürfen, dass bei Realisierung ihrer Planung keine Veränderung der Kammlinie des Wachenbergs hin zur Wachenburg durch eine einzige Großrutschung oder sukzessive Rutschungen in einem Umfang drohe, die der Veränderung der Kammlinie im Fall einer Erteilung der erweiterten Abbaugenehmigung gleich- oder auch nur nahekäme. Zur Begründung dieser Feststellungen hat der Verwaltungsgerichtshof zentrale Aussagen der Gutachten herausgegriffen und richterlich gewürdigt (§ 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO); eigene Fachkunde hat er sich hierbei - entgegen der Behauptung der Beschwerde - nicht zugemessen. Der Sache nach richtet sich die Kritik der Beschwerde auch hier wieder gegen die vorinstanzliche Beweiswürdigung. Die Beschwerde führt Gründe an, warum der Verwaltungsgerichtshof das Ergebnis seiner Beweiswürdigung nicht oder nicht vollständig auf die vorliegenden Gutachten und Stellungnahmen habe stützen können. Konkrete Angaben dazu, warum die vorliegenden Gutachten und Stellungnahmen als Grundlage der Beweiswürdigung unzureichend gewesen sein und einer Ergänzung durch weitere Sachverständigengutachten bedürfen sollen, fehlen.

- 17 c) Ein Verfahrensfehler ist schließlich auch nicht dargetan, soweit sich die Beschwerde gegen die Annahme des Verwaltungsgerichtshofs wendet, das Vorhandensein einer rekultivierten Kippe an der Südwestböschung des Steinbruchs sei von der Antragstellerin bis zum Satzungsbeschluss nicht vorgetragen worden und habe sich der Antragsgegnerin auch nicht aufdrängen müssen, weshalb offen bleiben könne, ob dieser Umstand wegen der bestandskräftigen Abbaugenehmigung von 1983 rechtlich überhaupt zu einem Abbauhindernis führen würde.

- 18 Die in diesem Zusammenhang behauptete Verletzung des rechtlichen Gehörs (Art. 103 Abs. 1 GG, § 108 Abs. 2 i.V.m. § 138 Nr. 3 VwGO) ist nicht schlüssig dargelegt. Die Beschwerde versucht zu begründen, warum das Vorhandensein einer rekultivierten Kippe für die Antragsgegnerin doch ohne Weiteres erkennbar, wenn ihr nicht gar bekannt gewesen sei. Dass der Verwaltungsgerichtshof wesentlichen vorinstanzlichen Sachvortrag unbeachtet gelassen oder nicht in Erwägung gezogen hätte, wird nicht einmal behauptet. Mit dem weiteren Vortrag, indem der Verwaltungsgerichtshof aktenwidrig ausgeschlossen habe, dass sich die Antragsgegnerin im Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses mit der Frage habe befassen müssen, ob das von ihr angenommene Abbaupotential in diesem Bereich aus artenschutzrechtlichen Gründen gar nicht zur Verfügung stehe, habe er der Antragstellerin den diesbezüglichen Einwand abgeschnitten, wendet sich die Beschwerde wiederum gegen eine aus ihrer Sicht unzutreffende vorinstanzliche Rechtsanwendung. Dem Vorwurf der Aktenwidrigkeit fehlt schon deshalb jede Substanz, weil es bei der Annahme des Verwaltungsgerichtshofs, dass sich die Antragsgegnerin im Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses nicht mit der Frage habe befassen müssen, ob das von ihr angenommene Abbaupotential in diesem Bereich zur Verfügung steht, nicht - wie die Beschwerde selbst zum Ausdruck bringt ("musste") - um Tatsachenfeststellung, sondern um rechtliche Würdigung geht.
- 19 2. Die Rechtssache hat auch nicht die grundsätzliche Bedeutung (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO), die ihr die Beschwerde beimisst.
- 20 a) Für rechtsgrundsätzlich klärungsbedürftig hält die Beschwerde die Fragen,
- ob die Anforderungen an die Ermittlungs- und Bewertungspflicht nach § 2 Abs. 3 BauGB im Rahmen der Ausweisung von Konzentrationsflächen "im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB" (gemeint ist: mit den Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB) davon abhängig sind, ob auf höherer Planungsebene diese Fläche bereits als Konzentrationsfläche vorgesehen ist, oder ob nicht vielmehr im Gegenteil die kleinräumigere Planung auf niedrigerer Planungsebene in besonderem Maße aufgerufen ist, die auf höherer Planungsebene mit entsprechendem größeren Raster vorgenommenen Darstellungen unter besonderer Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten

erneut und vertieft auf ihre Realisierungsfähigkeit zu prüfen,

und ferner, ob schon allein der Umstand, dass mit dem Abbau begonnen wurde, dazu berechtigt, geringere Anforderungen an die Ermittlung und Bewertung im Sinne des § 2 Abs. 3 BauGB zu stellen.

- 21 Die Fragen rechtfertigen nicht die Zulassung der Revision. Sie bedürfen, soweit sie überhaupt vom Einzelfall unabhängig zu beantworten sind, nicht der Klärung in einem Revisionsverfahren.
- 22 Die sich aus § 1 Abs. 7 und § 2 Abs. 3 BauGB ergebenden Anforderungen an den Abwägungsvorgang bei der Darstellung einer Konzentrationszone mit den Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB sind in der Rechtsprechung des Senats zur Konzentrationsflächenplanung von Windenergieanlagen geklärt. Sie lassen sich auf eine Konzentrationsflächenplanung für den Abbau von Bodenschätzen übertragen. Soll danach eine planerische Entscheidung die Wirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB auslösen - hiernach stehen öffentliche Belange einem Vorhaben i.S.v. § 35 Abs. 1 Nr. 5 Halbs. 2 BauGB in der Regel entgegen, soweit hierfür durch Darstellungen im Flächennutzungsplan eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist -, verlangt das Abwägungsgebot die Entwicklung eines schlüssigen Gesamtkonzepts, das sich auf den gesamten Außenbereich erstreckt. Die gemeindliche Entscheidung muss nicht nur Auskunft darüber geben, von welchen Erwägungen die positive Standortzuweisung getragen wird, sondern auch deutlich machen, welche Gründe es rechtfertigen, den übrigen Planungsraum von solchen Vorhaben freizuhalten (stRspr zu Windenergieanlagen; vgl. zuletzt BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2012 - 4 CN 1.11 - BVerwGE 145, 231 Rn. 9 m.w.N.). Nach dem Modell des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB bedingen die positive und negative Komponente der Darstellung von Konzentrationsflächen einander. Das Zurücktreten der Privilegierung in Teilen des Plangebiets lässt sich nur rechtfertigen, wenn die Gemeinde sicherstellt, dass sich die betroffenen Vorhaben an anderer Stelle gegenüber konkurrierenden Nutzungen durchsetzen. Der Privilegierungsentscheidung des Gesetzgebers ist bei der Darstellung von Konzentrationsflächen Rechnung zu tragen; für die privilegierte Nutzung ist in substantieller Weise Raum zu schaf-

fen (BVerwG, Urteile vom 17. Dezember 2002 - 4 C 15.01 - BVerwGE 117, 287 <294 f.> und vom 13. März 2003 - 4 C 4.02 - BVerwGE 118, 33 <37>).

- 23 Es versteht sich von selbst und bedarf nicht der Klärung in einem Revisionsverfahren, dass sich die planende Gemeinde bei der Entwicklung eines schlüssigen gesamträumlichen Konzepts die Abwägungsentscheidung eines rechtsgültigen Regionalplans zunutze machen kann. Gibt bereits der Regionalplan positive Standortzuweisungen vor, die es rechtfertigen, den übrigen Planungsraum von der privilegierten Nutzung freizuhalten, ist die planende Gemeinde berechtigt und nach Maßgabe des Anpassungsgebots (§ 1 Abs. 4 BauGB) gegebenenfalls auch verpflichtet, sich an diesem regionalplanerischen gesamträumlichen Planungskonzept zu orientieren. Das gilt auch hinsichtlich der - von der Beschwerde in anderem Zusammenhang aufgeworfenen - Frage, ob durch die Darstellung von Konzentrationsflächen ausreichende Mengen des abzubauenen Bodenschatzes zur Verfügung gestellt werden, die eine mittelfristige Versorgung der Region oder des Gemeindegebiets gewährleisten. Das enthebt die planende Gemeinde, die von der Ermächtigung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB Gebrauch macht, selbstverständlich nicht von der Notwendigkeit, die entsprechend dem jeweiligen Konkretisierungsgrad der Planung und den jeweils verfügbaren Detailkenntnissen der Abwägung zugänglichen öffentlichen Belange nach Maßgabe der § 1 Abs. 7 und § 2 Abs. 3 BauGB gegen das Interesse des Eigentümers oder des Steinbruchbetreibers abzuwägen, den Außenbereich für den Abbau von Bodenschätzen in Anspruch zu nehmen (vgl. BVerwG, Urteil vom 20. Mai 2010 - 4 C 7.09 - BVerwGE 137, 74 Rn. 46 - zur Windenergienutzung).
- 24 Auf der Hand liegt ferner, dass das Vorhandensein eines bestandskräftig genehmigten und noch im Gange befindlichen Gesteinsabbaus in der Regel ein Indiz dafür sein kann, dass die betreffenden Flächen für den Gesteinsabbau geeignet sind. Das räumt auch die Beschwerde ein. Auf den Einwand der Antragstellerin, ein bestehender Gesteinsabbau könne auch dadurch gekennzeichnet sein, dass der vorhandene Bodenschatz nahezu ausgebeutet ist und damit gerade für die mittelfristige Planung kein ausreichendes Bodenschatzvorkommen mehr zum Abbau freigegeben sei, hat der Verwaltungsgerichtshof (UA

S. 18 f.) im Normenkontrollurteil mit der Feststellung geantwortet, dass im Zeitpunkt des Wirksamwerdens des Bauleitplans immerhin noch Potentiale vorhanden gewesen seien. Ob diese Antwort den Anforderungen an die Ermittlungs- und Bewertungspflicht des § 2 Abs. 3 BauGB genügt, ist eine Frage des Einzelfalls und einer rechtsgrundsätzlichen Klärung nicht zugänglich.

25 b) Auch mit der Frage,

ob bei der Darstellung von Abgrabungskonzentrationsflächen mit der Rechtswirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB der privilegierten Nutzung in substantieller Weise Raum verschafft wird, wenn auf den dargestellten Flächen überhaupt noch Abbaumaterial zur Verfügung steht, ohne dass es auf den Umfang der noch ausbeutbaren Restflächen und Restmengen überhaupt auch nur ankommen kann,

zeigt die Beschwerde rechtsgrundsätzlichen Klärungsbedarf nicht auf.

26 Der Verwaltungsgerichtshof (UA S. 18) hat sich auf den Standpunkt gestellt, dass es auf die Größe der im Zeitpunkt des Wirksamwerdens des Bauleitplans noch vorhandenen Gesteinspotentiale nicht ankommen könne, solange - wie hier - überhaupt noch Potentiale vorhanden seien. Die Antragsgegnerin habe eine große Gesamtabbaufäche dargestellt, nämlich nahezu den gesamten Nordhang des Wachenbergs einschließlich der nördlichen Hangsohle. Ausgenommen worden von der Darstellung der Abbaufäche sei nur Gesteinspotential im Bereich der Kammlinie und südlich davon. Somit sei mutmaßlich deutlich mehr als die Hälfte des kreisrunden Porphyrschlots in die Darstellung der Abbaufäche einbezogen worden. Auf der dargestellten Fläche habe seit über 100 Jahren Gesteinsabbau stattgefunden. Dass dieser Abbau die Potentiale zum Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Änderung des Flächennutzungsplans schon weitgehend ausgeschöpft habe, könne nicht in Frage stellen, dass die Darstellung der Gesamtabbaufäche der privilegierten Nutzung in substantieller Weise Raum verschafft habe.

27 Die Beschwerde meint, der Verwaltungsgerichtshof habe zu Unrecht angenommen, dass es für die Annahme eines Abwägungsfehlers unerheblich sei,

wenn eine Konzentrationsfläche (mit der Ausschlusswirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB) dargestellt werde, in der kaum mehr Abbaupotential bestehe. Im Rahmen der Abwägung komme es nicht nur darauf an, dass irgendwelche abbaubaren Restmengen vorhanden seien, sondern auch darauf, dass durch die Darstellung von Konzentrationsflächen ausreichende Mengen des abzubauenen Bodenschatzes für eine ausreichende Versorgung der Region oder zumindest des Gemeindegebiets für einen mittelfristigen Zeitraum zur Verfügung gestellt würden.

- 28 Es bedarf nicht der Durchführung eines Revisionsverfahrens, um zu bestätigen, dass der Rechtsstandpunkt des Verwaltungsgerichtshofs mit Bundesrecht im Einklang steht. Die Bewertung, ob eine Konzentrationsflächenplanung für die betreffende Nutzung in substantieller Weise Raum schafft, obliegt grundsätzlich den Tatsachengerichten. Deren Kriterien sind revisionsgerichtlich hinzunehmen, wenn sie nicht von einem Rechtsirrtum infiziert sind, gegen Denkgesetze oder allgemeine Erfahrungssätze verstoßen oder ansonsten für die Beurteilung des Sachverhalts schlechthin ungeeignet sind (BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2012 - 4 BN 1.11 - BVerwGE 145, 231 Rn. 18 und Beschluss vom 22. Mai 2014 - 4 B 56.13 - ZfBR 2014, 583 Rn. 10). Das ist hier nicht der Fall. Der Verwaltungsgerichtshof (UA S. 18) ist unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Senats (BVerwG, Urteil vom 13. März 2003 - 4 C 4.02 - BVerwGE 118, 33 <37>) zutreffend davon ausgegangen, dass das Erfordernis, der privilegierten Nutzung "substantiell Raum zu schaffen", dem Ausschluss einer bloßen Verhinderungsplanung dient, die vorgeblich Konzentrationszonen schafft, deren (eigentlicher) Zweck aber ein weitreichender Ausschluss der privilegierten Nutzung ist. Dass er hierfür lediglich der Relation zwischen der dargestellten Fläche für den Gesteinsabbau und der Fläche, auf der sich überhaupt Gesteinsvorkommen findet, eine Indizwirkung beigemessen hat, nicht hingegen der Größe der im Zeitpunkt des Wirksamwerdens des Bauleitplans auf diesen Flächen noch vorhandenen Gesteinspotentiale, ist nicht von einem Rechtsirrtum beeinflusst. Denn die weitgehende Ausschöpfung der vorhandenen Gesteinspotentiale ist nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs eine Konsequenz des bereits über 100 Jahre andauernden Gesteinsabbaus, hat nach Einschätzung des Verwaltungsgerichtshofs also mit der Regelungsabsicht

des Plangebers - der Erhaltung des durch die Kammlinie des Wachenbergs geprägten Landschaftsbildes als Teil der Stadtsilhouette - nichts zu tun und deutet insbesondere nicht auf eine gezielte Verhinderungsplanung hin.

- 29 In der Rechtsprechung des Senats (BVerwG, Beschluss vom 22. Mai 2014 - 4 B 56.13 - ZfBR 2014, 583 Rn. 6 f.) geklärt ist ferner, dass die für die Konzentrationszonen bestimmten Flächen nicht so beschaffen sein müssen, dass sie eine bestmögliche Ausnutzung gewährleisten, sondern dass es ausreicht, wenn an dem Standort die Voraussetzungen für eine dem Zweck angemessene Nutzung gegeben sind. Von Letzterem ist der Verwaltungsgerichtshof ersichtlich ausgegangen mit der Feststellung, dass im Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Bauleitplan noch Potentiale vorhanden gewesen seien. Der Eigentümer oder Nutzungsberechtigte eines Grundstücks muss es grundsätzlich hinnehmen, dass ihm eine möglicherweise rentablere Nutzung planungsbedingt verwehrt wird (BVerwG, Urteil vom 13. März 2003 - 4 C 4.02 - BVerwGE 118, 33 <44>). Soweit die Beschwerde schließlich meint, im Rahmen der Abwägung komme es auch darauf an, dass durch die Darstellung von Konzentrationsflächen für einen mittelfristigen Zeitraum ausreichende Mengen des abzubauenen Bodenschatzes für eine ausreichende Versorgung der Region oder zumindest des Gemeindegebiets zur Verfügung gestellt würden, beruft sie sich der Sache nach auf entsprechende Grundsätze der Raumordnung (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 4 ROG), die für die gemeindliche Bauleitplanung über das Anpassungsgebot (§ 1 Abs. 4 BauGB) Bedeutung erlangen. Dass die Flächennutzungsplan-Änderung insoweit Probleme aufwerfen könnte, hat der Verwaltungsgerichtshof jedoch nicht festgestellt.
- 30 c) Hilfsweise für den Fall der - oben unter 1.a) begründeten - Erfolglosigkeit ihrer auf die Ausführungen des Verwaltungsgerichtshofs zum FFH-rechtlichen Gebietsschutz bezogenen Verfahrensrügen greift die Beschwerde die Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichtshofs auch mit einer Grundsatzrüge an. Für rechtsgrundsätzlich klärungsbedürftig hält sie die Frage,

ob bei der Darstellung von Konzentrationszonen in einem Flächennutzungsplan mit der Rechtswirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB die abschließende Prüfung, ob das

Vorhaben bzw. Teile davon nach "§ 34 BauGB" (gemeint ist: § 34 BNatSchG) geeignet sind, das Natura 2000-Gebiet erheblich zu beeinträchtigen, in ein nachfolgendes immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren verlagert werden kann, wenn bereits aufgrund einer Vorprüfung feststeht, dass Teile des durch die Konzentrationsfläche dargestellten Abbaugebiets nicht abgebaut werden können.

- 31 Auch diese Frage rechtfertigt nicht die Zulassung der Revision wegen grundsätzlicher Bedeutung.
- 32 Wörtlich genommen würde sich die Frage in einem Revisionsverfahren nicht stellen. Denn von der Prämisse, bereits aufgrund der durchgeführten Vorprüfung stehe fest, dass Teile des durch die Konzentrationsfläche dargestellten Abbaugebiets nicht abgebaut werden können, ist der Verwaltungsgerichtshof (UA S. 14 ff.) nicht ausgegangen. Er hat vielmehr angenommen, dass eine abschließende Betrachtung der Beeinträchtigung von Erhaltungszielen der Natura 2000-Gebiete bei Anlagen, die - wie hier - einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung bedürften, in aller Regel Probleme bereite. Die Beeinträchtigung der Erhaltungsziele hänge bei solchen Anlagen wesentlich von Art und Umfang ihrer spezifischen Immissionen ab, hier etwa davon, in welcher Entfernung zu den Fledermausstollen in welcher Häufigkeit mit welcher Stärke gesprengt werde. Die hierauf bezogenen Vorkehrungen zum Schutz der Fledermauspopulation könne der Flächennutzungsplan nicht "darstellen". Sie könnten und müssten ins immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren verlagert werden. Nach der Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichtshofs entscheidet sich die Frage, ob und gegebenenfalls inwieweit FFH-rechtliche Hindernisse einem Abbau im Bereich um den Fledermausstollen entgegenstehen, mithin erst auf der Grundlage einer im Rahmen eines immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens durchzuführenden FFH-Verträglichkeitsprüfung.
- 33 Aber selbst wenn man zugunsten der Beschwerde unterstellt, dass sie die Frage, ob die abschließende FFH-Verträglichkeitsprüfung nach § 34 Abs. 1 BNatSchG in ein nachfolgendes immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren verlagert werden kann, auch unabhängig von der von ihr formulierten einschränkenden Prämisse beantwortet wissen will, bliebe der Grundsatzrüge

der Erfolg versagt. Die aufgeworfene Frage ist, soweit einer rechtsgrundsätzlichen Klärung zugänglich, nicht klärungsbedürftig.

- 34 Nach ständiger Rechtsprechung des Senats (vgl. z.B. BVerwG, Urteil vom 12. September 2013 - 4 C 8.12 - BVerwGE 147, 379 Rn. 17 m.w.N.) verlangt das im Abwägungsgebot wurzelnde Gebot planerischer Konfliktbewältigung, dass jeder Bauleitplan grundsätzlich die von ihm selbst geschaffenen oder ihm sonst zurechenbaren Konflikte zu lösen hat, indem die von der Planung berührten Belange zu einem gerechten Ausgleich gebracht werden. Die Planung darf nicht dazu führen, dass Konflikte, die durch sie hervorgerufen werden, letztlich ungelöst bleiben. Dies schließt eine Verlagerung von Problemlösungen aus dem Bauleitplanverfahren auf nachfolgendes Verwaltungshandeln nicht aus. Hierfür können auch die nach dem Konkretisierungsgrad der Planung verfügbaren Detailkenntnisse sowie die Leistungsgrenzen des jeweiligen planerischen Instruments sprechen (zu instrumentellen Leistungsgrenzen bei der Konfliktbewältigung allgemein BVerwG, Urteil vom 20. Dezember 2012 - 4 C 11.11 - BVerwGE 145, 290 Rn. 35; zu den Leistungsgrenzen planerischer Instrumente vgl. etwa Beschluss vom 7. September 1988 - 4 N 1.87 - BVerwGE 80, 184 <187>). Die Grenzen zulässiger Konfliktverlagerung auf die Ebene des Planvollzugs sind allerdings überschritten, wenn bereits im Planungsstadium absehbar ist, dass sich der offen gelassene Interessenkonflikt in einem nachfolgenden Verfahren nicht sachgerecht wird lösen lassen (BVerwG, Urteil vom 11. März 1988 - 4 C 56.84 - Buchholz 406.11 § 9 BBauG Nr. 30 S. 4 ff. und Beschluss vom 14. Juli 1994 - 4 NB 25.94 - Buchholz 406.11 § 1 BauGB Nr. 75 S. 11). Im Übrigen richtet sich das erforderliche Maß der Konkretisierung der planerischen Festsetzungen danach, was nach den Umständen des Einzelfalls für die städtebauliche Ordnung erforderlich ist und dem Gebot gerechter Abwägung der konkret berührten privaten Interessen und öffentlichen Belange entspricht (BVerwG, Urteil vom 11. März 1988 - 4 C 56.84 - Buchholz 406.11 § 9 BBauG Nr. 30 S. 4 ff.).
- 35 Die Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs (UA S. 17), dass entsprechend diesen rechtlichen Maßstäben auch eine nach § 34 Abs. 1 BNatSchG erforderliche FFH-Verträglichkeitsprüfung auf ein nachfolgendes immissionsschutz-

rechtliches Genehmigungsverfahren verlagert werden kann, findet in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hinreichende Anhaltspunkte. Zwar ist die FFH-rechtliche Verträglichkeitsprüfung nach § 34 Abs. 1 BNatSchG - anders als das im Abwägungsgebot wurzelnde Gebot planerischer Konfliktbewältigung - ein naturschutzrechtlich obligatorischer Verfahrensschritt (BVerwG, Urteil vom 10. April 2013 - 4 C 3.12 - BVerwGE 146, 176 Rn. 10 m.w.N.), wobei die betreffenden Vorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes gemäß § 1a Abs. 4 BauGB auch bei der Aufstellung von Bauleitplänen zwingend anzuwenden sind. Aber auch die naturschutzrechtlichen Prüfungsanforderungen sind sachnotwendig von den im Rahmen der Planung verfügbaren Detailkenntnissen abhängig und an die Leistungsgrenzen des jeweiligen planerischen Instruments bei der Festlegung gegebenenfalls erforderlicher Kohärenzsicherungsmaßnahmen gebunden. Das hat der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts jüngst (Urteil vom 8. Januar 2014 - 9 A 4.13 - BVerwGE 149, 31 Rn. 55; zu den Grenzen zulässigen Konflikttransfers vgl. auch BVerwG, Urteil vom 3. März 2011 - 9 A 8.10 - BVerwGE 139, 150 Rn. 50) bestätigt: Die Pflicht zur Prüfung der Verträglichkeit von möglicherweise ein Schutzgebiet beeinträchtigenden menschlichen Tätigkeiten hänge davon ab, dass diese Pflicht auch erfüllt werden könne; es müsse die Möglichkeit bestehen, die betreffenden Tätigkeiten etwa anhand von Planungen, Konzepten oder einer feststehenden Praxis auf ihre Vereinbarkeit mit den Erhaltungszielen des Schutzgebiets zu überprüfen. In die gleiche Richtung geht auch die Rechtsprechung des erkennenden 4. Senats (Urteil vom 19. Dezember 2013 - 4 C 14.12 - BVerwGE 149, 17 Rn. 34), wonach eine im Verfahren über die Planfeststellung eines Flughafens unterbliebene FFH-Verträglichkeitsprüfung im Verfahren über die Festlegung von Flugrouten erforderlichenfalls nachgeholt werden darf und muss. Im Einklang mit dieser Rechtsprechung hat der Verwaltunggerichtshof (UA S. 17) darauf abgehoben, dass der Schutz der Fledermäuse nur im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren bewerkstelligt werden könne, weil einerseits die Beeinträchtigung der Erhaltungsziele eines FFH- oder Vogelschutzgebiets bei einem immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Steinbruchbetrieb wesentlich von Art und Umfang der spezifischen Immissionen abhängen und andererseits der Flächennutzungsplan Vorkehrungen zum Schutz der Fledermauspopulation auch nicht darzustellen vermag.

- 36 3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung stützt sich auf § 47 Abs. 1 und 3, § 52 Abs. 1 GKG.

Prof. Dr. Rubel

Petz

Dr. Decker