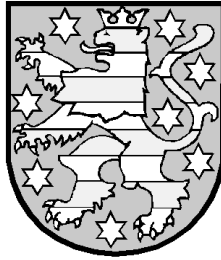

THÜRINGER OBERVERWALTUNGSGERICHT



- 1. Senat -

1 N 1287/10

Im Namen des Volkes Urteil

In dem Normenkontrollverfahren

der C_____ GmbH,
vertreten durch den Geschäftsführer,
P_____, _____ E_____

Antragstellerin

bevollmächtigt:
Rechtsanwälte Dr. Dammert u. a.,
Ludolf-Colditz-Straße 42, 04299 Leipzig

gegen

die Stadt Nordhausen,
vertreten durch den Oberbürgermeister,
Markt 1, 99734 Nordhausen

Antragsgegnerin

bevollmächtigt:
Rechtsanwälte Dr. Eisenmann u. a.,
Bopserstraße 17, 70180 Stuttgart

beteiligt:

Der Vertreter des öffentlichen Interesses
beim Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales,
Steigerstraße 24, 99096 Erfurt

wegen

Bauplanungsrechts;
hier: Gültigkeit eines Flächennutzungsplans

hat der 1. Senat des Thüringer Oberverwaltungsgerichts durch den Vizepräsidenten des Oberverwaltungsgerichts Dr. Hüscher, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Hoffmann und den Richter am Verwaltungsgericht Groschek aufgrund der mündlichen Verhandlung

vom 16. Dezember 2014 **für Recht erkannt:**

Der Antrag wird abgelehnt.

Die Antragstellerin hat die Kosten des Verfahrens mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten des Vertreters des öffentlichen Interesses zu tragen.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Antragstellerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe der festgesetzten Kosten abwenden, wenn nicht die Antragsgegnerin vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Die Antragstellerin wendet sich im Wege der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle gegen den Flächennutzungsplan der Antragsgegnerin.

Die Antragstellerin ist nach eigenen Angaben als Rechtsnachfolgerin der S_____ G_____ GmbH Inhaberin des Bergwerkseigentums an den Bergwerkseigentumsfeldern - fortan BWE - Rüdigsdorf/Winkelberg, Rüdigsdorf/Kahleberg und Rüdigsdorf/Kalkberg für den Abbau von Gips, die im Geltungsbereich des Flächennutzungsplans der Antragsgegnerin liegen.

Die teilweise vom Geltungsbereich des Flächennutzungsplans umfassten Gipslagerstätten (Südharzer Zechsteingürtel) gehören zu den bedeutendsten in der Bundesrepublik Deutschland. Der (inzwischen mit Inkrafttreten des Regionalplans Nordthüringen am 29. Oktober 2012 außer Kraft getretene) Regionale Raumordnungsplan

Nordthüringen wies innerhalb dieses Gipskarstgebiets die Vorranggebiete für Gips- und Anhydritabbau Stempeda/Alter Stollberg, Nordhausen/Kohnstein und Woffleben/Hohe Schleife aus. Die bestehenden Bergbauberechtigungen der Antragstellerin stellte er nachrichtlich dar. Das BWE Rüdigsdorf/Winkelberg ordnete er als Vorbehaltsgebiet Fremdenverkehr/Erholung, das BWE Rüdigsdorf/Kahleberg als Vorranggebiet Natur und Landschaft und das BWE Rüdigsdorf/Kalkberg als Vorranggebiet Natur und Landschaft sowie als Vorbehaltsgebiet Fremdenverkehr/Erholung ein. Der Regionale Raumordnungsplan Nordthüringen verweigerte ausdrücklich die Ausweisung der Bergrechte an diesen drei Lagerstätten als Ziel der Regionalplanung. Der Bergbau werde als störender Faktor zu der geplanten Raumentwicklung gesehen.

Der Stadtrat der Antragsgegnerin beschloss am 18. September 1991 die Aufstellung eines Flächennutzungsplans. Im Rahmen der Beteiligung der von der Planung betroffenen Behörden und sonstiger Träger öffentlicher Belange wies das Thüringer Landesbergamt unter dem 18. März 2009 (Stellungnahme Nr. 118/09) die Antragsgegnerin ausdrücklich darauf hin, dass hinsichtlich der Festsetzung der Konzentrationszonen für den Gips- und Anhydritabbau kein schlüssiges gesamtträumliches Planungskonzept erkennbar sei. Für die bestehenden Bergwerkseigentumsrechte im maßgeblichen Bereich werde eine bergbauliche Nutzung vollständig ausgeschlossen. Der Abwägung lasse sich nicht entnehmen, dass die Rohstoffsicherungsklausel des § 48 Abs. 1 S. 2 BBergG ausreichend beachtet worden wäre.

Nach Abwägung der im Verfahren geäußerten Stellungnahmen beschloss der Stadtrat der Antragsgegnerin am 22. April 2009 den Flächennutzungsplan und billigte die Begründung mit Umweltbericht. Das Thüringer Landesverwaltungsamt genehmigte den Plan unter Herausnahme von vier Flächen und unter Nebenbestimmungen mit Bescheid vom 11. September 2009. Am 3. Oktober 2009 wurde die Genehmigung im Nordhäuser Ratskurier Nr. 11/2009 bekanntgemacht.

Der Flächennutzungsplan kennzeichnet bergbauliche Berechtigungen [vgl. Planzeichenerklärung Nr. 8 (b)] u.a. für die Bergwerksfelder der Antragstellerin und stellt die Bereiche als landwirtschaftliche Flächen bzw. Wald dar.

Innerhalb der Bergwerksfelder Woffleben/Hohe Schleife, Niedersachswerfen/Kohnstein sowie Rottleberode/Alter Stolberg sind Teile der Flächen als Flächen für Abgra-

bungen oder die Gewinnung von Bodenschätzen i. V. m. § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB gekennzeichnet [vgl. Planzeichenerklärung Nr. 8 (a)].

Die textlichen Darstellungen des Flächennutzungsplans lauten:

„D 1 Planungsziel der Stadt Nordhausen für das Gipskarstgebiet im Norden des Stadtgebiets (Hörniger Klippen, Rüdigsdorfer Schweiz, Pfaffenköpfe und Alter Stollberg) außerhalb der Konzentrationszonen für Gewinnung von Gips und Anhydrid ist die Erhaltung der nahezu unzerstörten typischen Gipskarstlandschaft im Komplex von Flora und Fauna sowie deren Nutzung als Erholungsgebiet mit Bedeutung für Naherholung und Fremdenverkehr im Einklang mit den naturschutzfachlichen Belangen (vgl. Übersichtsplan als Anlage zur Begründung).

D 2 In den Bereichen des Gipskarstgebiets mit der überlagernden Darstellung von Flächen mit Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft nach § 5 Abs. 2 Nr. 10 BauGB mit der Darstellung der bestehenden landwirtschaftlichen bzw. Waldnutzung sind insbesondere Schutz- und Pflegemaßnahmen notwendig. Dazu gehören in den bestehenden Waldflächen u.a. die nachhaltige Holzproduktion und die Erhaltung der Waldökosysteme als Lebensraum einer artenreichen Pflanzen- und Tierwelt durch Hinwirken auf stabile, vielfältige und naturnahe Wälder. Die Untere Forstbehörde sichert durch Beratung und Betreuung die fachkundige Bewirtschaftung. Die Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Fläche nach der guten fachlichen Praxis zur Erhaltung der Kulturlandschaft in diesen sensiblen Gebieten wird durch entsprechende Programme in Abstimmung mit der zuständigen Naturschutzbehörde durchgeführt.

D 3 Der Gips- und Anhydritabbau im Stadtgebiet Nordhausen soll im Planungszeitraum des Flächennutzungsplans ausschließlich innerhalb der bestehenden Bergbauberechtigungen Nordhausen/Kohnstein (ID Nr. 330 der Berechtsamkarte) Woffleben/Hohe Schleife (ID Nr. 311) sowie Rottleberode/Alter Stollberg (ID 305 der Berechtsamkarte) soweit sie die Gemarkung der Stadt Nordhausen und ihrer Ortsteile betreffen - erfolgen.“

In der Begründung zum Flächennutzungsplan heißt es u.a., dass sich die nach § 5 (4) S. 1 BauGB nachrichtlich übernommenen Bergwerksfelder BWE Hörniger Klippen, Rüdigsdorf/Günzdorf, Rüdigsdorf/Winkelberg, Rüdigsdorf/Kahleberg, Rüdigsdorf/Kalkberg und Bewilligung Rüdigsdorf/Kuhberg ganz oder überwiegend in Bereichen mit Festsetzungen und Regelungen nach dem Naturschutzrecht der Bundesrepublik Deutschland und der EU und damit in einem Teilraum (Südharzer Zechsteingürtel) befänden, der durch die Rohstoffgewinnung besonders belastet sei und in dem besondere konkurrierende Schutz- und Nutzungsansprüche bestünden. Das Planungsziel der Stadt für die Gipskarstgebiete, die Erhaltung der bisher nahezu unzerstörten typischen Gipskarstlandschaft im Komplex von Flora und Fauna sowie deren Nutzung als Erholungsgebiet, befinde sich in Übereinstimmung mit den Zielen der Raumordnung. Nutzungen, die mit diesem Planungsziel nicht vereinbar seien, sollten auf die Flächen konzentriert werden, die für die Gewinnung und Verarbeitung des Rohstoffs vor Ort geeignet seien. Eine zusätzliche Abbautätigkeit in diesem Landschaftsraum über die o. a. Bergbauberechtigungen Nordhausen/Kohnstein,

Woffleben/Hohe Schleife und Alter Stolberg/Rottleberode hinaus würde den Planungszielen der Stadt Nordhausen für mehrere Generationen entgegenstehen. Wegen der Einzelheiten wird auf S. 92 und 93 der Planbegründung verwiesen.

Am 4. Oktober 2010 hat die Rechtsvorgängerin der Antragstellerin den vorliegenden Normenkontrollantrag gestellt. Zur Begründung führt sie im Wesentlichen aus, der Normenkontrollantrag gegen den Flächennutzungsplan sei in entsprechender Anwendung des § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO statthaft. Mit dem ausdrücklichen Verweis auf § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB bringe der Flächennutzungsplan zum Ausdruck, dass Abgrabungen oder die Gewinnung von Bodenschätzen außerhalb der vorgenannten Konzentrationszonen in der Regel nicht zulässig seien. Die in den Flächennutzungsplan zusätzlich aufgenommenen textlichen Darstellungen, insbesondere die Darstellung D 3, konkretisierten und bestätigten diese Auslegung ebenso wie die Planbegründung, aus der sich weder ausdrücklich noch in sonstiger Weise Hinweise für eine Einschränkung der beabsichtigten Konzentrations- und Ausschlusswirkung ergäben.

Sie, die Antragstellerin, sei antragsbefugt. Die Rohstoffgewinnung sei im Außenbereich nach § 35 Abs. 1 Nr. 3 BauGB privilegiert. Die Rohstoffgewinnung sei für den weiteren Bestand und Betrieb ihres Spezialgipswerks in E___ von existenzieller Bedeutung. Der Flächennutzungsplan weise ihre Bergwerkseigentumsfelder ausdrücklich nicht als für Abgrabungen bzw. die Gewinnung von Bodenschätzen vorgesehene Flächen aus. Damit schließe der Plan eine Rohstoffgewinnung auf den ihr gehörenden Eigentumsfeldern aus und verletze sie in ihren durch Art. 14 GG geschützten Eigentumsrechten. Sie unterliege hinsichtlich ihres Bergwerkseigentums den planerischen Ausweisungen und Beschränkungen des Flächennutzungsplans. Nach seiner Zielrichtung und Festlegung wolle der Flächennutzungsplan mit der Ausweisung von Flächen für Abgrabungen und die Gewinnung von Bodenschätzen die Rechtswirkung des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB, also eine Ausschlusswirkung für Abgrabungen oder die Gewinnung von Bodenschätzen an anderer Stelle im Geltungsbereich des Flächennutzungsplans, herbeiführen. Eine etwaige Ausnahme von Art und Umfang der ausdrücklich in Bezug genommenen Konzentrationswirkung sei weder in der zeichnerischen Darstellung selbst noch in der Planzeichenerklärung angelegt oder enthalten. Den zeichnerischen Darstellungen lasse sich in keiner Weise entnehmen, dass die von der Antragsgegnerin als nachrichtlich übernommen dargestellten bergbaulichen

Berechtigungen von den Restriktionen der getroffenen Festsetzungen in Verbindung mit § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB ausgeschlossen sein sollten. Insoweit sei entscheidend, ob es sich bei den nachrichtlichen Übernahmen tatsächlich auch um Planungen oder Nutzungen nach anderen Gesetzen handele, die nach Sinn und Zweck des § 5 Abs. 4 BauGB der planerischen Entscheidung entzogen seien und daher nachrichtlich übernommen werden könnten. Das sei hinsichtlich der ihr erteilten bergbaulichen Berechtigungen aber gerade nicht der Fall, weil sie ebenso wie das Grundeigentum im Planungsgebiet der Planungsentscheidung durch den Flächennutzungsplan unterlägen und keine Fachplanungen im Sinne von § 38 BauGB seien. Die Antragsgegnerin habe bei der Aufstellung und Entscheidung über den Flächennutzungsplan weder das Interesse der Allgemeinheit an der Sicherung der Rohstoffversorgung noch ihr Interesse als Bergwerkseigentümerin hinreichend ermittelt und bewertet.

Der Flächennutzungsplan verstoße gegen das Ermittlungsgebot nach § 2 Abs. 3 BauGB. Hinsichtlich ihrer Belange bestehe ein Abwägungsdefizit bzw. eine Abwägungsfehlschätzung, weil die Gemeinde die Abwägung an ihrem Planungsziel orientiert habe. Die Antragsgegnerin hätte aber neben der Standortgebundenheit der Lagerstätte, der Begrenztheit der Vorkommen und der konkreten Betriebs- und Lagerstättenverhältnisse bezüglich der Rohstoffsicherungsklausel nach § 48 Abs. 1 S. 2 BBergG auch die Eigentumsrechte der Bergwerkseigentümer im konkreten Einzelfall berücksichtigen und gewichten müssen. Dieser Mangel könne nicht geheilt werden und beeinflusse das Abwägungsergebnis.

Die Antragstellerin beantragt,

1. den am 22. April 2009 beschlossenen und mit Bescheid vom 11. September 2009 genehmigten Flächennutzungsplan der Stadt Nordhausen insoweit für unwirksam zu erklären, als dieser Flächen für die Gewinnung der Bodenschätze Gips und Anhydrit darstellt und gleichzeitig bestimmt, dass der Gips- und Anhydritabbau im Planungszeitraum ausschließlich innerhalb dieser Flächen erfolgen und damit an anderer Stelle im Planungsraum ausgeschlossen sein soll;
2. den am 22. April 2009 beschlossenen und mit Bescheid vom 11. September 2009 genehmigten Flächennutzungsplan der Stadt

Nordhausen hinsichtlich der korrespondierenden zeichnerischen und textlichen Ausweisung der Bergwerkseigentumsflächen der Antragstellerin Rüdigsdorf/Kalkberg, Rüdigsdorf/Kahleberg und Rüdigsdorf/Winkelberg als Flächen für Landwirtschaft und Wald für unwirksam zu erklären;

3. hilfsweise den am 22. April 2009 beschlossenen und mit Bescheid vom 11. September 2009 genehmigten Flächennutzungsplan der Stadt Nordhausen insgesamt für unwirksam zu erklären;

4. die Revision zuzulassen.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen und die Revision nicht zuzulassen.

Zur Begründung hat sie im Wesentlichen vorgetragen, der Flächennutzungsplan erfülle, soweit er die Antragstellerin betreffe, weder unmittelbar noch in analoger Anwendung die Voraussetzungen des § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts könnten Darstellungen nicht im Normenkontrollverfahren angegriffen werden, soweit Ihnen zwar generell eine Konzentrationswirkung zukomme, nicht aber gegenüber dem konkreten Antragsteller. Die Antragsgegnerin habe diejenigen Flächen im Flächennutzungsplan benannt, die von der Ausschlusswirkung der Konzentrationsfläche betroffen sein sollten, habe aber zugleich die bestehenden bergbaulichen Berechtigungen, wie auch die der Antragstellerin, von der Ausschlusswirkung ausgenommen.

Die Antragstellerin lasse bei ihrer rechtlichen Einschätzung die Ausführungen in der Begründung zum Flächennutzungsplan außer Betracht. Sie, die Antragsgegnerin, habe im Rahmen ihrer Planungshoheit ihre Absichten für die städtebauliche Entwicklung ihres Gemeindegebiets zum Ausdruck gebracht, um ihren Planungswillen als öffentlichen Belang zu dokumentieren. Bei der Aufstellung des Flächennutzungsplans sei sie davon ausgegangen, dass die verliehenen Bergrechte einer regelnden Wirkung im Sinne des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB entzogen seien. Von der Konzentrationswirkung seien nur diejenigen Abbauflächen erfasst, für die es noch keine Berechtsame gebe. Die erteilten Berechtsame sollten dagegen ausdrücklich von der Konzentrationswirkung des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB ausgenommen sein. Die zahlrei-

chen und bedeutsamen naturschutzrechtlichen Festlegungen im Gipskarstgebiet und die verliehenen Bergrechte habe sie nachrichtlich übernommen.

Der Vertreter des öffentlichen Interesses hat sich mit Schriftsatz vom 22. März 2011 am Verfahren beteiligt. Er stellt keinen eigenen Antrag und verteidigt den angegriffenen Flächennutzungsplan. Das öffentliche Interesse der Sicherung einer Rohstoffversorgung sei ausreichend berücksichtigt worden. Insbesondere könne angesichts der dargestellten Abbaufäche nicht von einer Verhinderungsplanung ausgegangen werden. Die bestehenden bergbaulichen Berechtigungen seien nachrichtlich übernommen worden. An einer positiven Darstellung der zugelassenen Abbaufächen fehle es, weil der Abbau von Gips und Anhydrit nicht mit den städtebaulichen Entwicklungsabsichten der Antragsgegnerin vereinbar sei. In den textlichen Darstellungen des Flächennutzungsplans, in der Begründung zum Flächennutzungsplan und in der Zusammenstellung der Abwägung der eingegangenen Stellungnahmen habe die Antragsgegnerin die städtebaulichen Gründe, nicht sämtliche im Stadtgebiet liegenden Bergbauberechtigungen darzustellen, nachvollziehbar erläutert. Der Antragstellerin sei bewusst gewesen, dass die Darstellung von Konzentrationszonen im Sinne des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB keine echte Regelungswirkung erzeuge, wenn es sich um Vorhaben handele, die dem Fachplanungsrecht unterlägen und für die der Anwendungsbereich des § 38 BauGB eröffnet sei.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird verwiesen auf die Gerichtsakte (drei Bände), die Normentstehungsvorgänge zum streitgegenständlichen Flächennutzungsplan (fünf Ordner) und den Regionalen Raumordnungsplan Nordthüringen 1999 (ein Band), die Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren.

Entscheidungsgründe

Der Normenkontrollantrag nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO hat keinen Erfolg; er ist unzulässig.

Nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO entscheidet das Oberverwaltungsgericht auf Antrag über die Gültigkeit von Satzungen, die nach den Vorschriften des Baugesetzbuchs erlassen worden sind, sowie von Rechtsverordnungen aufgrund des § 246 Abs. 2 BauGB.

Es spricht einiges dafür, dass der Normenkontrollantrag nach dem ersten Hauptantrag der Antragstellerin in entsprechender Anwendung des § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO statthaft wäre.

Die Darstellungen eines Flächennutzungsplans sind zwar grundsätzlich keiner prinzipalen verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle zugänglich (BVerwG, Urt. v. 31. Januar 2013 - 4 CN 1.12 - zit. n. juris, dort Rn. 10), weil mit ihnen keine unmittelbare Rechtswirkung nach außen verbunden ist. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts besitzen Darstellungen eines Flächennutzungsplans nach der Konzeption, die dem Baugesetzbuch zugrunde liegt, aus sich heraus keine unmittelbare rechtliche Bindungswirkung gegenüber privaten Dritten. Dieses Verständnis des Flächennutzungsplans entspricht seiner Funktion als vorbereitender Bauleitplan (vgl. § 1 Abs. 2 BauGB), dessen rechtliche Wirkungen sich auf den innergemeindlichen Bereich beschränken und sich inhaltlich im Anpassungsgebot des § 8 Abs. 2 BauGB auswirken (BVerwG, Urt. v. 26. April 2007 - 4 CN 3.06 - BVerwGE 128, 382 - zit. n. juris).

Der Gesetzgeber ist aber prinzipiell nicht gehindert, den Darstellungen eines Flächennutzungsplans - ungeachtet ihrer Steuerungsfunktion im Rahmen der zweistufigen Bauleitplanung - eine weitergehende Bedeutung für die Vorhabenzulassung im Einzelfall beizulegen. Mit der Einführung des Planvorbehalts in § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB hat der Gesetzgeber Darstellungen im Flächennutzungsplan, die Konzentrationsflächen für die nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 BauGB privilegierten Außenbereichsvorhaben festlegen, mit Rechtswirkungen versehen, durch die - gemessen an den gesetzgeberischen Zielsetzungen des § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO - nachträglich eine planwidrige Regelungslücke entstanden ist, die im Wege der Analogie zu schließen ist (BVerwG, Urt. v. 26. April 2007 - 4 CN 3.06 - BVerwGE 128, 382 - zit. n. juris, dort Rn. 11 und Urt. v. 31. Januar 2013 - 4 CN 1.12 - zit. n. juris, dort Rn. 12). Der Gesetzgeber verfolgt mit der in § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO eröffneten bundesweiten Normenkontrolle gegen Satzungen, die nach den Vorschriften des Baugesetzbuchs erlassen wurden, das Ziel, den Rechtsschutz gegenüber Bebauungsplänen im Hinblick auf die privaten Belange Planbetroffener, insbesondere privater Grundeigentümer, möglichst einheitlich und effektiv auszugestalten. Da § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB die Gemeinde in die Lage versetzt, die bauliche Entwicklung privilegierter Vorhaben im Außenbereich planerisch zu steuern, indem die Vorhaben nicht mehr nur dann

unzulässig sind, wenn ihnen öffentliche Belange i. S. d. § 35 Abs. 1 und Abs. 3 S. 1 BauGB entgegenstehen, sondern auch dann, wenn für sie im Flächennutzungsplan eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist (sog. Konzentrationsflächen), erfüllen die Darstellungen des Flächennutzungsplans im Anwendungsbereich des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB eine den Festsetzungen des Bebauungsplans vergleichbare Funktion. Es ist daher gerechtfertigt, § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO auf die Darstellung von Konzentrationsflächen in einem Flächennutzungsplan zu erstrecken (BVerwG, Urt. v. 26. April 2007, a. a. O., dort Rn. 12).

Möglicher Gegenstand einer statthaften Normenkontrolle gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO analog ist dabei allein die in den Darstellungen des Flächennutzungsplans zum Ausdruck kommende planerische Entscheidung der Gemeinde, mit der Ausweisung von Flächen für privilegierte Nutzungen nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 BauGB die Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB an Standorten außerhalb der ausgewiesenen Flächen eintreten zu lassen. Diese Rechtswirkungen treten mit der Darstellung von Positivflächen im Flächennutzungsplan nicht gleichsam „automatisch“ ein. § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB setzt vielmehr voraus, dass sie nach dem planerischen Willen der Gemeinde mit der Ausweisung einer Positivfläche als Konzentrationsfläche erreicht werden „sollen“ (BVerwG, Urt. v. 31. Januar 2013 - 4 CN 1.12 - zit. n. juris, dort Rn. 16).

Hier spricht einiges dafür, dass die Antragsgegnerin in ihrem Flächennutzungsplan hinsichtlich der dargestellten Flächen für Abgrabungen oder für die Gewinnung von Bodenschätzen innerhalb der Bergbauberechtigungen Nordhausen/Kohnstein, Woffleben/Hohe Schleife sowie Rottleberode/Alter Stollberg konkrete standortbezogene Aussagen im Sinne einer Konzentrationsplanung treffen wollte. Im Planungszeitraum soll der Gips- und Anhydritabbau im Stadtgebiet ausschließlich innerhalb dieser bestehenden Bergbauberechtigungen erfolgen (vgl. Punkt D 3 der textlichen Darstellungen). Dementsprechend hat die Antragsgegnerin in ihrem Flächennutzungsplan entsprechend ihrer Planzeichenerklärung ausschließlich innerhalb dieser Bergwerksfelder Flächen für Abgrabungen oder für die Gewinnung von Gips und Anhydrit i. V. m. § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB dargestellt und in den textlichen Darstellungen (vgl. Punkt D 1) des Flächennutzungsplans den Begriff „Konzentrationszonen“ auch ausdrücklich verwendet. Dem Flächennutzungsplan lässt sich zudem das Planungsziel der Antragsgegnerin für das Gipskarstgebiet im Norden des Stadtgebiets

entnehmen, die nahezu unzerstörte typische Gipskarstlandschaft sowie deren Nutzung als Erholungsgebiet mit Bedeutung für Naherholung und Fremdenverkehr außerhalb der Konzentrationszonen für die Gewinnung von Gips und Anhydrit zu erhalten (vgl. Punkt D 1 der textlichen Darstellungen). In der Begründung mit Umweltbericht zum Flächennutzungsplan der Stadt Nordhausen - fortan: Planbegründung - (vgl. S. 90, 3. Absatz) erläutert die Antragsgegnerin ihr Planungsziel und betont, dass Nutzungen, die sich mit der Erhaltung der bisher nahezu unzerstörten typischen Gipskarstlandschaft sowie deren Nutzung als Erholungsgebiet nicht vereinbaren ließen, auf die Flächen der dargestellten Bergwerksfelder Nordhausen/Kohnstein, Woffleben/Hohe Schleife sowie Rottleberode/Alter Stollberg konzentriert werden sollten. Eine Abbautätigkeit in diesem Landschaftsraum, die über diese Bergbauberechtigungen hinausgehe, würde den gemeindlichen Planungszielen für mehrere Generationen entgegenstehen.

Ob damit eine Ausschlusswirkung verbunden ist, könnte allerdings im Hinblick darauf zweifelhaft sein, dass der Flächennutzungsplan den Gips- und Anhydritabbau nur für den Planungszeitraum auf die dargestellten Konzentrationszonen beschränken will (vgl. textliche Darstellung D 3). Der Senat braucht der Frage, ob die eindeutige positive planerische Aussage des Flächennutzungsplans für einen Gips- und Anhydritabbau auf den Bergwerksfeldern Nordhausen/Kohnstein, Woffleben/Hohe Schleife sowie Rottleberode/Alter Stollberg zugleich eine negative Rechtswirkung dergestalt entfaltet, dass ein Abbau dieser Rohstoffe an anderen Stellen des Plangebiets im Sinne einer Konzentrationsplanung ausgeschlossen sein soll (vgl. § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB) aber nicht weiter nachzugehen. Denn der erste Hauptantrag der Antragstellerin erweist sich bereits deshalb als unzulässig, weil sie nicht antragsbefugt ist. Sie kann nicht im Sinne von § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO substantiiert geltend machen, dass sie durch die Darstellung der Konzentrationszonen für den Gips- und Anhydritabbau in ihren subjektiv-öffentlichen Rechten als Bergwerkseigentümerin verletzt ist oder in absehbarer Zeit verletzt wird. Denn die Antragstellerin vermag nicht darzulegen, dass der angegriffene Flächennutzungsplan ihren in seinem Geltungsbereich gelegenen Bergwerkseigentums- oder -bewilligungsfeldern eine bisher planungsrechtlich zulässige Nutzungsmöglichkeit nimmt. Ihre bestehenden Bergwerksberechtigungen werden durch die Ausweisung von Konzentrationsflächen für Abgrabungen an anderer Stelle nicht betroffen.

Die Bergwerksfelder der Antragstellerin werden im Flächennutzungsplan als „Bergwerksfelder Gips“ zeichnerisch dargestellt. Die Planzeichenerklärung [vgl. Planzeichenerklärung Nr. 8. (a)] weist sie als „Flächen für Aufschüttungen, Abgrabungen oder für die Gewinnung von Bodenschätzen (§ 5 Abs. 2 Nr. 8 und Abs. 3 und 4 BauGB), bergbauliche Berechtigungen“ aus. Die textlichen Darstellungen treffen hinsichtlich der dargestellten bergbaulichen Berechtigungen keine Regelungen, stellen aber fest, dass der Gips- und Anhydritabbau im Planungsgebiet und im Planungszeitraum ausschließlich innerhalb der Bergbauberechtigungen Nordhausen/Kohnstein, Woffleben/Hohe Schleife sowie Rottleberode/Alter Stollberg erfolgen soll.

Dem Flächennutzungsplan lässt sich demnach die eindeutige Aussage entnehmen, dass der Antragsgegnerin die Bergwerksberechtigungen der Antragstellerin bekannt waren und sie sie deshalb auf dem Flächennutzungsplan zeichnerisch dargestellt hat. Allerdings hat sie diese Flächen nicht als „Flächen für Abgrabungen oder für die Gewinnung von Bodenschätzen i. V. m. § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB [vgl. Planzeichenerklärung Nr. 8. (b)] dargestellt, sondern als - bestehende - bergbauliche Berechtigungen. Zudem hat sie ihr Planungsziel zum Ausdruck gebracht, das Gipskarstgebiet im Norden der Stadt außerhalb der Konzentrationszonen für die Gewinnung von Gips und Anhydrit zu erhalten (textliche Darstellung D 1) und damit den Planungswillen dokumentiert, dass Gips und Anhydrit im Planungszeitraum des Flächennutzungsplans ausschließlich innerhalb der bestehenden Bergbauberechtigungen Nordhausen/Kohnstein, Woffleben/Hohe Schleife sowie Rottleberode/Alter Stollberg abgebaut werden sollen (textliche Darstellung D 3). Eine eindeutige Aussage des Flächennutzungsplans, wie künftig mit den bestehenden Bergbauberechtigungen außerhalb der Konzentrationszonen verfahren werden soll, lässt sich den getroffenen Darstellungen nicht entnehmen. Insbesondere lässt die Verwendung des Begriffes „Konzentrationszone“ nicht auf eine negative Aussage für die Flächen der Antragstellerin schließen. Allenfalls ließen sich aus den planerischen Aussagen zur Erhaltung der unzerstörten typischen Gipskarstlandschaft und der dokumentierten Absicht, den Gips- und Anhydritabbau ausschließlich auf bestimmte Flächen zu konzentrieren, im Sinne der Antragstellerin Anhaltspunkte dafür gewinnen, dass es dem Planungswillen der Antragsgegnerin entspricht, einen Gips- und Anhydritabbau außerhalb dieser Flächen (für die Zukunft) auszuschließen. Da der Flächennutzungsplan demnach selbst keine konkrete planerische Zielaussage zu den Flächen der Antragstellerin trifft, ist zur Er-

läuterung die Planbegründung, die selbst nicht Bestandteil des Flächennutzungsplans ist, heranzuziehen. Darin heißt es (vgl. S. 90, 2. Abs.), dass die

„geologisch bedingte und räumlich begrenzte Besonderheit des Gipskarstgebiets zahlreiche Interessen auf sich zieht (...hier: die nachrichtliche Übernahme der zahlreichen und bedeutsamen naturschutzrechtlichen Festlegungen im Gipskarstgebiet sowie der verliehenen Bergrechte), die für die Kommune höherrangiges Recht bedeuten“,

so dass es der Stadt Nordhausen besonders wichtig sei,

„im Rahmen ihrer Planungshoheit deutlich ihren eigenen Planungswillen, ihre Absichten für die städtebauliche Entwicklung ihres Gemeindegebiets (gem. § 5 (1) BauGB) zum Ausdruck zu bringen.“

Weiter heißt es in der Planbegründung zu den bestehenden Bergbauberechtigungen (vgl. S. 93, Mitte):

„Es ist der Stadt Nordhausen bewusst, dass die gemeindlichen Darstellungen im Flächennutzungsplan im Bereich privilegierter, nachrichtlich übernommener Fachplanungen (hier: nach dem Bergrecht) nur die Wirkung städtebaulicher Belange haben können, die in der fachplanerischen Abwägungsentscheidung zu berücksichtigen sind. Die Darstellungen dienen jedoch in ihrer Deutlichkeit der Formulierung, ihrem räumlichen Bezug und mit ihrer ausführlichen Begründung der Stärkung ihres Gewichts als städtebaulicher Belang bei der nachfolgenden fachplanerischen Abwägung.

Ein Eingriff in die Rechte der Inhaber der Berechtsame außerhalb der dargestellten Flächen für Aufschüttungen, Abgrabungen oder für die Gewinnung von Bodenschätzen gem. § 5 (2) Nr. 8 BauGB (BWE Hörninger Klippen, Rüdigsdorf/Winkelberg, Rüdigsdorf/Kahleberg und Bewilligung Rüdigsdorf/Kuhberg) ist daher aus Sicht der Stadt Nordhausen nicht erfolgt. Gleichwohl greift die Steuerungswirkung nach § 35 (3) [3] BauGB auf alle anderen Vorhaben durch, deren Zulässigkeit sich nach § 35 BauGB richtet, jedoch ohne Fachplanvorbehalt.“

Dabei ist die Antragsgegnerin möglicherweise unzutreffend davon ausgegangen, die nachrichtlich übernommenen Bergbauberechtigungen stellten Fachplanungen nach dem Bergrecht dar und seien ihrer planerischen Entscheidung von vornherein entzogen, weil sie dem sog. Fachplanungsprivileg des § 38 BauGB unterfielen. Ungeachtet dieses wohl unzutreffenden rechtlichen Ausgangspunkts hat die Antragsgegnerin damit nicht etwa nur eine Fehlvorstellung über die Reichweite der mit einer Konzentrationszonenfestsetzung verbundenen Ausschlusswirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB zum Ausdruck gebracht. Vielmehr lässt sich der Planbegründung (insbesondere dem letzten zitierten Absatz) noch hinreichend deutlich entnehmen, dass die Antragsgegnerin nicht in die Rechte der Inhaber bestehender Bergbauberechtigungen eingreifen wollte, sondern die Steuerungswirkung nach § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB nur für andere künftige Vorhaben beabsichtigte.

Der Hauptantrag zu 2. ist schon nicht statthaft. Insoweit wendet sich die Antragstellerin gegen die zeichnerische und textliche Darstellung ihrer Bergwerkseigentumsflächen als Flächen für Landwirtschaft und Wald im Flächennutzungsplan. Die Möglichkeit, Flächennutzungspläne in analoger Anwendung des § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO im Wege der prinzipialen Normenkontrolle zu überprüfen, ist aber nur in Bezug auf Darstellungen mit den Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB eröffnet, wenn also die Festsetzung von Konzentrationsflächen mit dem Ausschluss privilegierter Vorhaben i. S. v. § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 BauGB an anderer Stelle im Plangebiet einhergeht (vgl. BVerwG, Urt. v. 26. April 2007, a. a. O.). Lediglich insoweit ist mit der durch das Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuchs vom 30. Juli 1996 (BGBl I S. 1189) mit Wirkung vom 1. Januar 1997 eingeführten Regelung des § 35 Abs. 3 S. 4 BauGB (jetzt § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB) gemessen an den gesetzgeberischen Zielsetzungen des § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO nachträglich eine planwidrige Regelungslücke entstanden, die im Wege der Analogie zu schließen ist (BVerwG, Urt. v. 26. April 2007, a. a. O.).

Eine Ausweitung dieses Analogieschlusses kommt demnach nicht in Betracht, soweit sich die Antragstellerin gegen die im Flächennutzungsplan dargestellten Flächen für Landwirtschaft und Wald wendet. Diesen Darstellungen des Flächennutzungsplans kommt keine Ausschlusswirkung im Sinne des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB zu. Denn mit ihnen wird schon keine Konzentrationszone für Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 BauGB bestimmt. Es handelt sich um eine bloße Darstellung von Flächen für die Landwirtschaft und Wald nach § 5 Abs. 2 Nr. 9 BauGB, die im Rahmen eines Antrags auf Erteilung einer Genehmigung der nachvollziehenden Abwägung mit dem Interesse des jeweiligen Antragstellers an der Verwirklichung seines Vorhabens unterliegt (vgl. hierzu: VGH Ba.-Wü., Urt. v. 20. November 2013 - 5 S 3074/11 - juris, dort Rn. 17). Sie können zwar einem privilegierten Außenbereichsvorhaben im Sinne des § 35 Abs. 1 BauGB entgegenstehen, müssen sich aber im Rahmen einer nachvollziehenden Abwägung erst bewähren (vgl. VGH Ba.-Wü., Urt. v. 20. November 2013, a. a. O.). Diese Rechtswirkung war dem Gesetzgeber bei der Einführung des bundesweiten Normenkontrollverfahrens gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO bekannt; eine planwidrige Regelungslücke, die durch eine analoge Anwendung des § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO zu schließen wäre, liegt insoweit nicht vor (vgl. dazu BVerwG, Urt. v. 31. Januar 2013, a. a. O., Rn. 24).

Der in der Sache noch weitergehende Hilfsantrag, der den Flächennutzungsplan insgesamt zum Gegenstand hat, ist ebenfalls nicht statthaft. Möglicher Gegenstand einer statthaften Normenkontrolle gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO analog ist - wie oben bereits ausgeführt - allein die in den Darstellungen des Flächennutzungsplans zum Ausdruck kommende planerische Entscheidung der Gemeinde, mit der Ausweisung von Flächen für privilegierte Nutzungen nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 BauGB die Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB an Standorten außerhalb der ausgewiesenen Flächen eintreten zu lassen. Im Übrigen sind die Darstellungen des Flächennutzungsplans, einer prinzipialen Normenkontrolle nicht zugänglich (BVerwG, Urt. v. 31. Januar 2013, a. a. O., dort 1. Ls. und Rn. 19).

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i. V. m. §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO in entsprechender Anwendung.

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil keiner der in § 132 Abs. 2 VwGO genannten Gründe vorliegt. Die Rechtssache weist keine grundsätzliche Bedeutung (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) auf, weil die aufgeworfenen Fragen in der Rechtsprechung hinreichend geklärt sind. Das Urteil weicht auch weder von einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts noch der eines anderen in § 132 Abs. 2 Nr. 2 VwGO genannten Gerichts ab.

R e c h t s m i t t e l b e l e h r u n g

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung angefochten werden. Die Beschwerde ist beim

Thüringer Oberverwaltungsgericht

Kaufstraße 2 - 4

99423 Weimar

durch einen Rechtsanwalt oder eine andere nach näherer Maßgabe des § 67 Abs. 2 und Abs. 4 Verwaltungsgerichtsordnung zur Vertretung befugte Person einzulegen. Die Beschwerde muss die Entscheidung bezeichnen, die angefochten werden soll.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach der Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist bei dem Thüringer Oberverwaltungsgericht einzureichen. In der Begründung muss entweder

- die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt werden

oder

- die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts bezeichnet werden, wenn geltend gemacht wird, von ihr werde in der in dem vorliegenden Verfahren ergangenen Entscheidung abgewichen und die Entscheidung beruhe auf dieser Abweichung,

oder

- ein Verfahrensmangel bezeichnet werden, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

Dr. Hüsck

Hoffmann

Richter am VG Groschek
ist wegen Beendigung
seiner Abordnung gehindert,
seine Unterschrift beizufügen.

Dr. Hüsck

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 30.000,00 Euro festgesetzt.

G r ü n d e

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 52 Abs. 1, § 63 Abs. 2 GKG und orientiert sich an den Empfehlungen unter Punkt 9.8.1 des Streitwertkataloges 2013 für die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Hinweis:

Der Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, §§ 68 Abs. 1 S. 5, 66 Abs. 3 S. 3 GKG).

Dr. Hüscher

Hoffmann

Richter am VG Groschek
ist wegen Beendigung
seiner Abordnung gehindert,
seine Unterschrift beizufügen.

Dr. Hüscher