

Magistrat der Stadt Bremerhaven
Stadtplanungsamt
Herrn Wolfram Geisler
Färstraße 20
27568 Bremerhaven

wolfram.geisler@magistrat.bremerhaven.de

Kontaktdaten:
(0711) 601 701-40
porsch@doldemayen.de

Unser Zeichen:
14/00677 WP/os/ib

Datum:
12. Februar 2015

Büro Stuttgart
GENO Haus
Heilbronner Straße 41
D-70191 Stuttgart
Fon (0711) 601 701-0
Fax (0711) 601 701-99

Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde
Dr. Rainard Menke
Dr. Andrea Vetter
Dr. Winfried Porsch
Dr. Tina Bergmann
Dr. Bernd Schieferdecker
Dr. Moritz Lange

Büro Bonn
Rheinauen Carré
Mildred-Scheel-Straße 1
D-53175 Bonn
Fon (0228) 323 002-0
Fax (0228) 323 002-99

Prof. Dr. Thomas Mayen
Dr. Frank Hölscher
Dr. Markus Deutsch
Dr. Barbara Stamm
Dr. Christian Stelter
Dr. Julia Gerhardus

Flächennutzungsplanänderungsverfahren Nr. 10B "Offshore-Terminal Bremerhaven"

Sehr geehrter Herr Geisler,

ich nehme zu den verfahrensrechtlichen Anforderungen für die Verwirklichung des Offshore-Terminals Bremerhaven Stellung:

I. Ausgangslage

1. Planung Offshore-Terminal Bremerhaven (OTB)

- a) Die Freie Hansestadt Bremen, vertreten durch die bremenports GmbH & Co. KG, plant die Errichtung eines Offshore-Terminals in Bremerhaven. Der geplante OTB liegt im südwestlichen Stadtgebiet von Bremerhaven westlich des Fischereihafens. Er soll im Deichvorland des Seedeichs, dem „Blexer Bogen“ errichtet werden.

Grund der Planung ist die hohe und noch steigende Nachfrage der Offshore-Windenergiewirtschaft nach Gewerbeflächen sowie einer bedarfsgerechten Hafeninfrastuktur. Auf die steigende Nachfrage soll daher mit der Realisierung eines OTB als leistungsfähige schwerlast-, Montage- und Umschlaganlage sowie als Basisinfrastruktur für die angestrebte weitere gewerbliche Entwicklung reagiert werden.

Die Planung des OTB soll abgestuft über folgende Verfahren erfolgen:

- Änderung des Flächennutzungsplanes Bremerhaven 2006 durch die Flächennutzungsplanänderung Nr. 10 B,
 - wasserrechtliches Planfeststellungsverfahren nach §§ 67, 68 WHG für die Umgestaltung des Gewässers und seiner Ufer für den Bau der Hafenanlagen,
 - Aufstellung von Bebauungsplänen Nr. 441 (Westlicher Fischereihafen) und Nr. 445 (Offshore-Terminal Bremerhaven) für die gewerbliche Entwicklung, Erschließung und Nutzung des OTB.
- b) Der Planfeststellungsantrag für den OTB wurde am 21.12.2012 gestellt. Die Träger- und Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgte im Frühjahr 2013. Der Erörterungstermin wurde im September 2014 durchgeführt. Mit dem Abschluss des Planfeststellungsverfahrens wird Ende 2015 gerechnet.

2. Verkehrslandeplatz Bremerhaven

Südöstlich des geplanten OTB liegt der Verkehrslandeplatz Bremerhaven-Luneort. Der geplante OTB liegt im nördlichen An- bzw. Abflugbereich der Start-/Landebahn 16/34 des Verkehrslandeplatzes. Der Flugbetrieb kann bei Realisierung des OTB nicht aufrechterhalten werden, weil die erforderliche Hindernisfreiheit für den Start nach Norden bzw. die Landung nach Süden nicht gewährleistet ist. Um den OTB realisieren zu können, hat die

Stadtverordnetenversammlung der Stadt Bremerhaven am 13.10.2011 beschlossen, verfahrensrechtliche Schritte zur Schließung des Verkehrslandeplatzes einzuleiten.

Auf Antrag der Flugplatzbetriebsgesellschaft Bremerhaven mbH erließ die Luftfahrtbehörde des Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 07.02.2014 einen Genehmigungsänderungsbescheid nach § 6 LuftVG zur Schließung des Verkehrslandeplatzes. Die Antragstellerin wurde von der Betriebspflicht für den Verkehrslandeplatz Bremerhaven befreit, die Betriebsgenehmigung widerrufen und der Bauschutzbereich aufgehoben.

Die Befreiung von der Betriebspflicht sowie der Widerruf der Betriebsgenehmigung steht nach Nr. 1.1.1 der Genehmigungsänderung unter folgendem Vorbehalt:

„Die Antragstellerin wird von der Betriebspflicht für den Verkehrslandeplatz Bremerhaven befreit. Die Befreiung wird ab dem Zeitpunkt wirksam, in dem der Offshore-Terminal Bremerhaven realisiert wird und am zivil mitgenutzten Militärflugplatz Nordholz (...) nach den derzeit laufenden Baumaßnahmen zur Sanierung der Start- und Landebahn wieder ziviler Flugbetrieb am Tage nach Sichtflugregeln möglich sein wird. Realisierung bedeutet, dass nach Ergehen des Planfeststellungsbeschlusses im wasserrechtlichen Verfahren vor der Oberen Wasserbehörde Bremens mit dem Bau des Terminalbauwerks für den Offshore-Terminal Bremerhaven, das heißt mit dem Bau der Randdämme begonnen wird (...). Der Eintritt dieser Bedingungen und damit der Zeitpunkt der Befreiung von der Betriebspflicht wird gesondert durch die Genehmigungsbehörde festgestellt.

Die Genehmigung zur Anlage und zum Betrieb des Verkehrslandeplatzes Bremerhaven (...) wird widerrufen, ebenso werden die zuvor für den Verkehrslandeplatz Bremerhaven ergangenen Genehmigungen (...) widerrufen, soweit diese noch nicht durch die Genehmigung in der Fassung vom 27.09.2001 aufgehoben worden waren. Der Widerruf wird in dem Zeitpunkt wirksam, in dem der auf einem für den nördlich des Flugplatzes gelegenen Areal geplante „Offshore-Terminal Bremerhaven“ (OTB) planfestgestellt ist und drei Monate seit Beginn der Realisierung vergangen sind.“

Die sofortige Vollziehbarkeit der Nr. 1.1.1 sowie weiterer Entscheidungen wurde angeordnet.

Ob die Genehmigungsänderung bereits bestandskräftig geworden ist, ist mir nicht bekannt.

3. Flächennutzungsplan 2006

- a) Der derzeit geltende Flächennutzungsplan 2006 stellt für den Bereich des geplanten Offshore-Terminals überwiegend Wasserflächen dar. Außerdem werden im Küstenbereich gesetzlich geschützte Landschaftsbestandteile, ein geplantes FFH-Gebiet sowie Grünflächen dargestellt. Südlich anschließend an den Bereich des geplanten Offshore-Terminals stellt der Flächennutzungsplan festgesetzte bzw. potentielle Ausgleichsflächen dar. Der Verkehrslandeplatz Bremerhaven wird als Fläche für den Luftverkehr dargestellt. Östlich des Verkehrslandesplatzes wird eine Fläche für Versorgungsanlagen mit der Zweckbestimmung Abwasser dargestellt.

Der beschränkte Bauschutzbereich des Verkehrslandeplatzes nach § 17 LuftVG, der den Bereich des geplanten Offshore-Terminals überlagert, ist im Flächennutzungsplan ebenfalls dargestellt.

- b) Eine Aufgabe des Verkehrslandeplatzes und die Errichtung eines Offshore-Terminals war im Flächennutzungsplan 2006 noch nicht angedacht. Allerdings wird in der Begründung des Flächennutzungsplanes das im Industriegebiet Luneort/Bremerhaven entstehende Kompetenzzentrum für Offshore-Windenergieanlagen erwähnt (S. 65). Hinsichtlich des Regionalflugplatzes wird in der Begründung dargelegt (S. 75 f.), dieser sei mit seinen ca. 46 ha zu sichern und gemäß seiner Zweckbestimmung auf dem erforderlichen technischen Standard zu halten und zu entwickeln. Um den Regionalflugplatz auch künftig abzusichern, sei eine Darstellung als Fläche für den Luftverkehr notwendig. Gleichzeitig werde ein Bauschutzbereich festgelegt, der nachrichtlich aus dem abgeschlossenen Plangenehmigungsverfahren nach

dem Luftverkehrsgesetz in den Flächennutzungsplan übernommen werde.

4. Flächennutzungsplanänderungsverfahren Nr. 10 B

- a) Die Stadtverordnetenversammlung hat am 16.12.2010 den Beschluss zur Änderung und überwiegend Neuaufstellung des Flächennutzungsplanes für den Bereich Luneplate gefasst. Der gemeinsame Scoping-Termin nach Wasserrecht (Planfeststellungsverfahren) und BauGB (Flächennutzungsplan-Verfahren) wurde am 28.02.2012 durchgeführt. Die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 Abs. 1 BauGB erfolgte vom 16.04.2012 bis zum 27.04.2012. Die öffentliche Auslegung nach § 3 Abs. 2 BauGB begann am 26.02.2013 und endete am 25.03.2013.
- b) Mit der Flächennutzungsplan-Änderung Nr. 10 B sollen die bauleitplanerischen Voraussetzungen geschaffen werden, den OTB zu errichten. Die Flächennutzungsplan-Änderung umfasst folgende Bereiche:
- Darstellung von Gewerbeflächen im Bereich des Flugplatzgeländes,
 - Darstellung einer Sonderbaufläche Hafen (Offshore-Terminal) im Bereich von Wasserflächen,
 - Reduzierung der dargestellten Flächen für Versorgungsanlagen,
 - Darstellung von Hauptverkehrsstraßen,
 - Darstellung von Wasserflächen,
 - Darstellung von Flächen für den Ausgleich entlang der Lune,
 - Nachrichtliche Übernahme von Deichanlagen,
 - Vermerk des geplanten Naturschutzgebietes.

In der Begründung der Flächennutzungsplan-Änderung (S. 8) wird darauf hingewiesen, dass die abschließende Beschlussfassung über den Flächennutzungsplan erst erfolgen darf, wenn die Entwidmung des Flugplatzgeländes vorliegt. Mit der Schließung des Flugplatzes wird die uneingeschränkte kommunale Planungshoheit für die betreffende Fläche wieder eröffnet.

5. Fragestellung

Nach Auffassung der Stadt Bremerhaven kann der Flächennutzungsplan nicht öffentlich bekannt gemacht werden, bevor nicht der Planfeststellungsbeschluss für den OTB erlassen und mit dem Bau der Randdämme des OTB begonnen wurde. Erst in diesem Zeitpunkt wird das Flugplatzgelände nach Maßgabe des Plangenehmigungsbeschlusses entwidmet und die kommunale Planungshoheit wieder eröffnet.

Die Stadt Bremerhaven bittet um Prüfung, ob eine Beschlussfassung in der Stadtverordnetenversammlung über den Flächennutzungsplan bereits vor Baubeginn für den OTB erfolgen kann, wenn die Veröffentlichung des Flächennutzungsplanes erst dann erfolgt, wenn die Entwidmung des Flughafengeländes nach Maßgabe des Plangenehmigungsbeschlusses wirksam wird.

II. Rechtslage

1. Widmung des Flugplatzgeländes und Flächennutzungsplanung sowie Planfeststellung für den OTB

- a) Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes gilt § 38 BauGB nicht nur für die luftrechtliche Planfeststellung nach § 8 LuftVG, sondern auch bei Verfahren zur Erteilung einer luftrechtlichen Genehmigung nach § 6 LuftVG. Aufgrund des planerischen Einschlags der Genehmigung nach § 6 LuftVG wird dieser ebenso wie der Planfeststellung gem. § 8 LuftVG wegen der gemeindeübergreifenden Bedeutung von Flugplätzen Durchsetzungskraft gegenüber

örtlichen städtebaulichen Belangen verliehen. Das sogenannte Fachplanungsprivileg des § 38 S. 1 BauGB ist damit auch auf die isolierte luftverkehrsrechtliche Genehmigung gem. § 6 LuftVG anwendbar (BVerwG, NVwZ 2007, 459, 460; BVerwGE 125, 116, 278 Rn. 448).

- b) Wenn das sogenannte Fachplanungsprivileg des § 38 BauGB für die luftrechtliche Genehmigung gilt, gilt auch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Fachplanungsvorbehalt aus § 38 S. 1 BauGB. Dieser betrifft nach dem Grundsatzurteil vom 16.12.1988 (4 C 48.86 = BVerwGE 81, 111) nicht nur die Anwendbarkeit der §§ 29 ff. BauGB, sondern beschränkt die Gemeinde auch im Gebrauch ihrer Planungshoheit in Bezug auf eine vorhandene Anlage der Fachplanung. § 38 BauGB nimmt also nach seinem Sinn und Zweck von der auf das jeweilige Gemeindegebiet bezogenen umfassenden Planungshoheit der Gemeinde (§ 1 Abs. 1 und 3, § 2 Abs. 1, § 36 BauGB) bestimmten Zwecken dienende Vorhaben und Anlagen aus. Soweit über ein Vorhaben oder eine Anlage allein nach den vom Fachplanungsgesetz aufgestellten Voraussetzungen zu entscheiden ist, sind gem. § 38 S. 1 BauGB die §§ 29 ff. BauGB nicht anwendbar und ist zugleich die Gemeinde in ihren bauleitplanerischen Gestaltungsmöglichkeiten beschränkt (BVerwGE 81, 111, 112 f.).

Der Fachplanungsvorbehalt bedeutet, dass die Gemeinde mit ihrer Bauleitplanung nicht in die zweckentsprechende Nutzung des betroffenen Geländes der nach Fachplanungsrecht gewidmeten Anlage eingreifen darf (BVerwGE 81, 111, 115; BVerwG, NVwZ-RR 1998, 542). § 38 BauGB hindert die Gemeinde daran, solche Festsetzungen in einem Bebauungsplan bzw. solche Darstellungen in einem Flächennutzungsplan zu treffen, die inhaltlich der bestehenden fachplanungsrechtlichen Zweckbestimmung widersprechen. Die gemeindliche Planungshoheit tritt hinter die luftrechtliche Fachplanung zurück, wenn sich die bauleitplanerischen Aussagen inhaltlich nicht mit der besonderen Zweckbestimmung einer gewidmeten Anlage vereinbaren las-

sen (BVerwGE 81, 111, 116). Die Planungshoheit für die fachplanerisch gewidmete Fläche wechselt dann vom privilegierten Fachplanungsträger wieder zur Gemeinde, wenn der Wechsel der Planungshoheit in geeigneter Weise bekannt gemacht wird (BVerwGE 81, 111, 118). Erst mit der Entwidmung und Schließung eines fachplanerisch gewidmeten Flugplatzes wird damit grundsätzlich die uneingeschränkte kommunale Planungshoheit für die betreffende Fläche wieder eröffnet (Reidt, in: Grabherr u.a., LuftVG, Stand: Juni 2013, § 6 Rn. 179).

Ob der Fachplanungsvorbehalt auch schon vor Erlass eines rechtsgestaltenden Verwaltungsaktes im Sinne des § 6 LuftVG entfallen kann, ist noch nicht endgültig geklärt. Im Zusammenhang mit Bahnflächen wird in der Literatur vereinzelt die Auffassung vertreten, dass der Fachplanungsvorbehalt bereits dann entfällt, wenn die Freistellung der Bahnfläche konkret zu erwarten ist (vgl. für die Entwidmung Stürer, NVwZ 2006, 512, 513) bzw. die Gemeinde einen Anspruch auf Freistellung hat. Dann soll sich die von § 38 S. 1 BauGB ausgehende Beschränkung der kommunalen Planungshoheit nicht mehr durch überörtliche Interessen von höherem Gewicht rechtfertigen lassen. Nur so sei gewährleistet, dass die Gemeinde eine vorausschauende, dachgerechte und umfassende Bauleitplanung auch für diejenigen Flächen betreiben kann, die bereits auf absehbare Zeit nicht mehr für Zwecke des Bahnbetriebs benötigt werden (vgl. auch BVerwGE 81, 111, 118).

Nach dem Grundsatzurteil des Bundesverwaltungsgerichts hat die Gemeinde die Möglichkeit, ein Bauleitplanverfahren bereits vor der förmlichen Entwidmung einzuleiten. Die abschließende Beschlussfassung über den Bauleitplan und dessen Inkrafttreten hängen jedoch davon ab, dass die beplante Fläche zuvor tatsächlich ihren fachplanungsrechtlichen Sonderstatus verloren hat (BVerwGE 81, 111, 117; Reidt, in: Grabherr u.a., a.a.O., § 6 Rn. 179).

- c) Aus diesen Grundsätzen folgt, dass die Stadt Bremerhaven derzeit noch keinen abschließenden Beschluss über den Flächennutzungsplan fassen kann, weil die Flächennutzungsplanung Nr. 10 B inhaltlich mit der Zweckbestimmung der Flugplatzfläche nicht vereinbar ist. Mit der Flächennutzungsplan-Änderung ist beabsichtigt, das bisher als Fläche für den Luftverkehr dargestellte Gelände als gewerbliche Bauflächen darzustellen. Diese Darstellung steht im Widerspruch zur Zweckbestimmung der Flugplatzflächen.
- d) Etwas anderes würde nur dann gelten, wenn man die Auffassung vertritt, dass die Entwidmung der Flugplatzflächen durch die Genehmigungsänderung vom 07.02.2014 bereits hinreichend sicher bekannt gemacht wurde, so dass die kommunale Planungshoheit für die betreffende Flugplatzfläche wieder eröffnet ist. Dafür würde sprechen, dass die Entwidmungsverfügung und die Schließung des Flugplatzes im Tenor der Entscheidung bereits eindeutig benannt wird. Im Übrigen wird in der Begründung der Genehmigungsänderung darauf hingewiesen, dass ein Flächennutzungsplan aufgestellt wird und gesetzt den Fall, dass es zur Planfeststellung und Realisierung des OTB kommt, die Erfordernisse des Städtebaus angemessen berücksichtigt sind.

Eine so enge Auslegung des Fachplanungsvorbehalts wäre allerdings mit der Genehmigungsentscheidung vom 07.02.2014 nicht vereinbar. Die Entwidmung und der Widerruf der Betriebsgenehmigung steht unter dem eindeutigen Vorbehalt des Beginns der Baumaßnahmen für den OTB. Der Eintritt dieser Bedingungen und damit der Zeitpunkt der Befreiung von der Betriebspflicht soll von der Genehmigungsbehörde gesondert festgestellt werden. Damit ist die Befreiung vom Fachplanungsvorbehalt und der Wechsel in die kommunale Planungshoheit noch von einer weiteren behördlichen Feststellungsentscheidung abhängig. Im Übrigen ist auch noch nicht sicher, ob mit den Bauarbeiten begonnen wird, weil der Planfeststellungsbeschluss für den OTB noch nicht vorliegt. Vor diesem Hintergrund gilt derzeit der Fachplanungsvorbehalt in vollem Umfang.

Der Flächennutzungsplan Nr. 10 B, der die Überplanung des Flugplatzgeländes mit gewerblichen Bauflächen vorsieht, kann entsprechend dem Grundsatzurteil des Bundesverwaltungsgerichts derzeit mangels kommunaler Planungshoheit noch nicht abschließend beschlossen werden. Die Beschlussfassung kann zwar vorbereitet werden. Es muss aber zugewartet werden, bis der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen als Luftfahrtbehörde festgestellt hat, dass die Betriebspflicht für den Verkehrslandeplatz Bremerhaven ebenso wie die bisherigen Genehmigungen wirksam widerrufen wurde.

- c) Der Fachplanungsvorbehalt steht allerdings dem Planfeststellungsbeschluss für den OTB nicht entgegen.

Nach dem Grundsatzurteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 16.12.1988 wirkt der Fachplanungsvorbehalt des § 38 BauGB auch vorhabenbezogen. Steht ein konkretes Vorhaben, das auf einem Flugplatzgelände errichtet werden, mit dessen fachplanerischer Zweckbindung nicht im Einklang, kann es nicht zugelassen werden (BVerwGE 81, 111, 119).

Nach diesen Maßgaben steht der Fachplanungsvorbehalt für den Flugplatz der Planfeststellung für den OTB nicht entgegen. Nach dem Lageplan zur Planfeststellung werden durch die Planfeststellung nur Flächen außerhalb des genehmigten Flugplatzgeländes in Anspruch genommen. Insoweit wirkt der Fachplanungsvorbehalt nicht.

2. Bindungswirkung nach § 7 BauGB und Planfeststellung für den OTB

- a) Wie bereits oben ausgeführt, kann die Stadt Bremerhaven derzeit nicht über die Flächennutzungsplanänderung Nr. 10 B beschließen und den Flächennutzungsplan öffentlich bekannt machen, weil insoweit noch der Fachplanungsvorbehalt für den Verkehrslandeplatz Bremerhaven entgegen steht. Damit entsteht für die Planfeststellung des OTB das Problem der Bindung an den derzeit noch geltenden Flächennutzungsplan Bremerhaven 2006 aus § 7 Satz 1 BauGB. Wenn

wegen der Bindungswirkung des § 7 Satz 1 BauGB das Planfeststellungsverfahren nicht wirksam abgeschlossen werden kann, kann auch nicht mit Baumaßnahmen für den OTB begonnen werden, die wiederum Voraussetzung für den Bedingungsseintritt und damit für das Wirksamwerden der Befreiung von der Betriebspflicht und der Entwidmung des Verkehrslandesplatzes Bremerhaven sind.

- b) Nach § 7 Satz 1 BauGB haben öffentliche Planungsträger, die an der Aufstellung eines Flächennutzungsplanes nach § 4 oder § 13 BauGB beteiligt worden sind, ihre Planung dem Flächennutzungsplan insoweit anzupassen, als sie diesem Plan nicht widersprochen haben. Die Bindung der Fachplanungen an den Flächennutzungsplan im Fall des unterlassenen Widerspruchs gilt – wie § 38 Satz 2 BauGB ausdrücklich feststellt – auch für die nach § 38 Satz 1 erster Halbsatz BauGB gegenüber der Ortsplanung privilegierten Vorhaben.

Die Bindung nach § 7 Satz 1 BauGB bedeutet, dass der öffentliche Planungsträger sich nicht in einen Gegensatz zum Flächennutzungsplan setzen darf. Ihn trifft im Planfeststellungsverfahren die gleiche Bindung wie die Gemeinde nach § 8 Abs. 2 BauGB. Danach sind die Bebauungspläne aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln. Die Pflicht zur Anpassung der Fachplanungen an die einzelnen Darstellungen des Flächennutzungsplanes ist nicht im Sinne einer rechtssatzmäßigen Anwendung (Vollzug) derselben, sondern als planerische Fortentwicklung der im Flächennutzungsplan dargestellten Grundkonzeption der Gemeinde zu verstehen. Mit dem Begriff des Entwickelns ist eine gewisse Gestaltungsfreiheit verbunden, soweit die Planung nicht der Grundkonzeption des Flächennutzungsplanes widerspricht und sich die Abweichungen zum Flächennutzungsplan aus dem Übergang in eine stärker verdeutlichende Planungsstufe rechtfertigen. Für die Beurteilung, ob noch eine Entwicklung vorliegt, sind die jeweiligen Umstände des Einzelfalls maßgeblich (BVerwGE 138, 226, Rnr. 36 – BAB A 281, Teilabschnitt 2-2; BVerwGE 141, 171 Rnr. 30 – Bremer Wesertunnel).

Die Feststellung eines Verstoßes gegen das Anpassungs- bzw. Entwicklungsgebot setzt voraus, dass die Darstellungen des Flächennutzungsplanes so bestimmt sind, dass sie einen ausreichenden Raum für Konkretisierungen bilden können. Ferner muss sich klar feststellen lassen, welche Darstellungen beschlossen wurden. Die Anpassungspflicht auslösende Darstellungen liegen nur vor, wenn hinter der betreffenden Planaussage ein qualifizierter Planungswille der Gemeinde steht, mit dem eine qualifizierte Standortzuweisung verbunden ist (OVG Lüneburg, U.v. 26.101.2011 – 7 KS 4/10, juris Rnr. 55 ff.).

- c) In Anwendung dieser Grundsätze hat das Verwaltungsgericht Bremen mit Urteil vom 09.02.2013 (3 K 52/13, UA S. 31 ff.) zum Hafentunnel in Bremerhaven entschieden, dass der Tunnel aus dem im Zeitpunkt des Planfeststellungsbeschlusses gültigen Flächennutzungsplanes 2006 entwickelt ist. Eine konkrete Trassenalternative für den Hafentunnel war im Flächennutzungsplan nicht dargestellt. Auch die Übrigen, im Flächennutzungsplan dargestellten Bereiche mit den Nutzungsarten Wohnen, Gewerbe, Grün- und Verkehrsfläche wurden durch den Bau der unterirdischen Tunneltrasse nicht in städtebaulich relevanter Weise in ihrer Entwicklung gestört.

Diese Grundsätze können auf den Bau des OTB im Verhältnis zum Flächennutzungsplan Bremerhaven 2006 nach meiner Auffassung nicht übertragen werden. Der OTB stört die Grundkonzeption des Flächennutzungsplans Bremerhaven 2006 in so erheblicher Art und Weise, dass das Anpassungsgebot des § 7 Satz 1 BauGB verletzt wird.

Für den Bereich, in dem der OTB errichtet werden und im künftigen Flächennutzungsplan Nr. 10 B ein Sondergebiet Hafen dargestellt werden soll, stellt der Flächennutzungsplan 2006 Wasserflächen, geschützte Landschaftsbestandteile sowie ein geplantes FFH-Gebiet dar. Selbst wenn man hinsichtlich der Wasserflächen noch annehmen könnte, dass diesen eine konkrete Planungsaussage fehlt, ergibt sich

jedenfalls im Hinblick auf die dargestellten geschützten Landschaftsbestandteile, die Grünflächen sowie das geplante FFH-Gebiet ein ganz erheblicher Widerspruch zu den Darstellungen des Flächennutzungsplans 2006. Die Planungen für den OTB können deshalb nicht mehr als „Anpassung“ oder Entwicklung einer höheren Planungsstufe aus den Darstellungen des Flächennutzungsplanes 2006 angesehen werden. Mit dem Bau des Offshore-Terminals sind erhebliche Eingriffe in die dargestellten Landschaftsbestandteile, Grünflächen und das bereits als geplantes FFH-Gebiet genannte Gebiet verbunden. Für den OTB sollen auf ca. 24 ha Umschlags- und Vormontageflächen durch Sandaufspülung entstehen. Dadurch werden wertvolle Watt- und Küstenbereiche überbaut. Die im Flächennutzungsplan dargestellte Nutzung wird im Bereich des OTB tiefgreifend verändert. Die Planung des OTB ist nicht aus dem Flächennutzungsplan 2006 entwickelt.

- d) Das Planfeststellungsverfahren für den OTB kann dennoch vor dem Wirksamwerden der Flächennutzungsplanänderung Nr. 10 B abgeschlossen werden, weil eine abweichende Planung nach § 7 Satz 3 BauGB zulässig ist. Macht eine Veränderung der Sachlage eine abweichende Planung erforderlich, hat sich der öffentliche Planungsträger nach diesen Vorschriften unverzüglich mit der Gemeinde ins Benehmen zu setzen. Kann ein Einvernehmen zwischen Gemeinde und öffentlichem Planungsträger nicht erreicht werden, kann er auch nachträglich noch widersprechen. Aus diesen Vorschriften folgt, dass bei einer Einigung mit der Gemeinde kein Verstoß gegen die Anpassungspflicht aus § 7 Satz 1 BauGB vorliegt.

Eine Veränderung der Sachlage setzt voraus, dass die maßgebliche Sachlage dem Träger der Flächennutzungsplanung bei der Beschlussfassung über den Flächennutzungsplan noch nicht bekannt war. Entscheidend ist eine Änderung der objektiven Umstände.

Diese Voraussetzung liegt hier vor. Bei Aufstellung des Flächennutzungsplanes 2006 war die Planung für den OTB und die Schließung

des Verkehrslandeplatzes Bremerhaven noch nicht bekannt. Eine veränderte Sachlage liegt deshalb vor.

Liegt eine Veränderung der Sachlage vor, muss ein Einvernehmen zwischen dem Träger der Flächennutzungsplanung (Stadt Bremerhaven) und dem Träger der Fachplanung (Senator für Umwelt, Bau und Verkehr) hergestellt werden. Das Bundesverwaltungsgericht verlangt, dass die Entscheidung über die Aufhebung der Bindungswirkung des geltenden Flächennutzungsplanes ausschließlich dem zuständigen Gemeindeorgan zukommt. Die Bindungswirkung kann nach all dem aufgehoben werden, wenn die förmliche Änderung des Flächennutzungsplanes nach außen in einem förmlichen Änderungsverfahren erkennbar dokumentiert wird (BVerwGE 138, 226 Rnr. 48).

Die Aufhebung der Bindungswirkung wurde bereits durch Einleitung der Flächennutzungsplanänderung Nr. 10 B und die öffentliche Auslegung vom 26.02.2013 bis zum 25.03.2013 nach außen dokumentiert.

Das Bundesverwaltungsgericht hält es nicht für erforderlich, dass das Änderungsverfahren für den Flächennutzungsplan bereits abgeschlossen ist, bevor der Planfeststellungsbeschluss erlassen wird. Insofern ist auf folgende Ausführungen zu verweisen (BVerwGE 138, 226, Rnr. 51):

„Ist danach zur Herstellung eines Einvernehmens zwischen Gemeinde und Fachplanungsträger über eine Abweichung vom bisherigen gemeindlichen Planungskonzept grundsätzlich die Änderung des Flächennutzungsplanes erforderlich, ist es gleichwohl nicht gänzlich ausgeschlossen, in Fällen des unterbliebenen Widerspruchs den Planfeststellungsbeschluss vor einer solchen Änderung zu erlassen. Die förmliche Änderung muss nicht abgewartet werden, sofern z.B. der Abstimmungsprozess zwischen Fachplanungsträger und Gemeinde inhaltlich abgeschlossen ist und in dessen Umsetzung ein Verfahren zur Änderung des Flächennutzungsplanes durch einen förmlichen Beschluss des zuständigen Gemeindeorgans eingeleitet worden ist.“

Diese Voraussetzungen liegen offenkundig vor. Der Abstimmungsprozess zwischen Stadt Bremerhaven und Senator für Umwelt Bau und Verkehr ist abgeschlossen. Die Stadt Bremerhaven und die Freie Hansestadt Bremen befinden sich im Hinblick auf die erforderlichen Verfahren in einem sehr engen Abstimmungsprozess. Flächennutzungsplanänderung, Planfeststellung für den OTB und das bereits abgeschlossene Verfahren der Genehmigungsänderung für den Verkehrslandeplatz erfolgen in enger Abstimmung zwischen den Planungsträgern mit dem Ziel, den OTB zu ermöglichen. Vor diesem Hintergrund kann der Planfeststellungsbeschluss bereits vor dem Abschluss des Flächennutzungsplanänderungsverfahrens erlassen werden.

- e) Eine andere Auslegung würde zu sachwidrigen Ergebnissen und einer Blockade des Gesamtvorhabens führen, das alle beteiligten Planungsträger verwirklichen wollen:

Die Flächennutzungsplanänderung Nr. 10 B verstößt im Hinblick auf die Darstellung von Gewerbeflächen auf dem Flugplatzgelände gegen den Fachplanungsvorbehalt. Die kommunale Planungshoheit wird erst mit Entwidmung des Flugplatzgeländes wieder eröffnet, erst nach Entwidmung kann der Flächennutzungsplan Nr. 10 B beschlossen werden. Die Entwidmung des Flugplatzgeländes erfolgte in der Genehmigungsänderung vom 07.02.2014 unter der Bedingung, dass mit den Bauarbeiten für den OTB begonnen wurde. Der Beginn der Bauarbeiten für den OTB setzt wiederum den Planfeststellungsbeschluss für den OTB voraus. Könnte der Planfeststellungsbeschluss für den OTB nicht erlassen werden, weil noch eine vollständige Bindung an den Flächennutzungsplan 2006 besteht, könnte die Bedingung der Entwidmung des Flugplatzgeländes nicht eintreten und das Projekt nicht verwirklicht werden. Ein solches Ergebnis steht im Widerspruch zu den abgestimmten Planungen der beteiligten Planungsträger.

- f) Die Bindungswirkung an den Flächennutzungsplan 2006 entfällt nach all dem nach § 7 Satz 3 BauGB wegen einer Veränderung der Sachlage und der bereits erfolgten Einigung zwischen der Stadt Bremerhaven und dem Senator für Umwelt, Bau und Verkehr über die Planungen für den OTB. Diese Planungen sind zwischen den Planungsträgern abgestimmt. Die Stadtverordnetenversammlung hat die Einleitung des Flächennutzungsplan-Änderungsverfahrens als zuständiges Organ beschlossen, die Bindung an den Flächennutzungsplan entfällt.

3. Fazit

- a) Das Flächennutzungsplanänderungsverfahren Nr. 10 B kann erst dann durch Beschluss der Stadtverordnetenversammlung und Bekanntmachung abgeschlossen werden, wenn die in der Genehmigungsänderung vom 07.02.2014 genannte Bedingung für die Entwidmung eingetreten ist (Beginn der Bauarbeiten für den OTB).
- b) Das Planfeststellungsverfahren für den OTB kann vor dem Abschluss des Flächennutzungsplanänderungsverfahrens Nr. 10 B abgeschlossen werden. Die Bindungswirkung an den noch geltenden Flächennutzungsplan 2006 entfällt nach § 7 Satz 3 BauGB, weil die beteiligten Planungsträger Stadt Bremerhaven und Freie Hansestadt Bremen eine Abweichung vom geltenden Flächennutzungsplan für den Bau des OTB abgestimmt haben.

Für Rückfragen stehe ich selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Porsch