



Genehmigung eines Flächennutzungsplans, Ziele der Raumordnung, Bindungswirkung für nachgeordnete Planungsebenen, harte und weiche Tabuzonen, FFH-Verträglichkeitsprüfung

### **VGH Kassel, Urteil vom 26. August 2019 – 4 A 2426/17**

**1. Das Ziel Z 3 lit. b der 2. LEP-Änderung 2013 (Hessen), wonach zwischen „Vorranggebieten zur Nutzung der Windenergie“ und bestehenden und geplanten Siedlungsgebieten ein Mindestabstand von 1.000 m zu wahren ist, ist im Rahmen der Flächennutzungsplanung kein „hartes Tabukriterium“.**

**2. Das Ziel 3 lit. b der 2. LEP-Änderung 2013 (Hessen) entfaltet auf der Zulassungsebene keine Wirkung i.S.d. § 35 Abs. 3 Satz 2 Halbs. 1 BauGB. (amtliche Leitsätze)**

#### **Hintergrund der Entscheidung**

Die Klägerinnen, 12 Kommunen des Odenwaldkreises, beehrten die Genehmigung des gemeinsamen Flächennutzungsplans – Sachlicher Teilbereich Windkraft (Teilflächennutzungsplan).

Das Land hatte die Genehmigung des Teilflächennutzungsplans versagt, da dieser teilweise abwägungsfehlerhaft sei. Die Klägerinnen hätten das Ziel Z 3 lit. b der 2. Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000 – Vorgaben zur Nutzung der Windenergie – vom 27. Juni 2013 (LEP 2013), nach welchem bei der Ausweisung von Vorranggebieten zu bestehenden und geplanten Siedlungsgebieten ein Mindestabstand von 1.000 m zu wahren sei, zu Unrecht als hartes Tabukriterium gewertet. Zudem lägen einige Flächen teilweise innerhalb eines Vogelschutzgebietes. Der Nachweis, dass Windenergieanlagen auf diesen Flächen verträglich i.S.d. § 34 Abs. 2 BNatSchG seien, sei von den Klägerinnen nicht erbracht worden.

In erster Instanz gab das VG Darmstadt der Klage statt.<sup>1</sup>

#### **Inhalt der Entscheidung**

Der VGH Kassel gab der Berufung des Landes statt. Die Klägerinnen hätten den in Ziel Z 3 lit. b LEP 2013 vorgegebenen Mindestabstand nicht als harte Tabuzone einordnen dürfen, so der Verwaltungsgerichtshof. Dieses Ergebnis stütze er auf folgende Argumente:

Zum einen richte sich das Ziel Z 3 lit. b LEP 2013 über den einzuhaltenden Mindestabstand lediglich an die Regionalplanung, nicht aber an die nachgeordneten Planungsebenen. Zwar dürften grundsätzlich auch solche Flächen als harte Tabuzonen behandelt werden, die der planerischen Abwägung entzogen sind. Dies gelte etwa, wenn Darstellungen auf Ebene der Bauleitplanung bestehenden regionalplanerischen Vorgaben aufgrund des Anpassungsgebots in § 1 Abs. 4 BauGB bzw. der in § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 ROG geregelten Beachtungspflicht entsprechen müssen. Indem die Zielfestlegung ausdrücklich als Vorgabe der Landes- an die Regionalplanung formuliert wurde, setze die Geltung der Abstandsregelung auf Ebene der Flächennutzungsplanung aber eine entsprechende Regelung der Regionalplanung voraus. An dieser fehle es hier.

Eine Begrenzung einer Zielvorgabe auf die nachgeordnete Planungsebene sei auch mit § 4 Abs. 1 ROG bzw. § 1 Abs. 4 BauGB zu vereinbaren. Die Bindungswirkung eines Ziels der Raumordnung schlage

---

<sup>1</sup> VG Darmstadt, Urt. v. 27.9.2017 – 2 K 12/16.

nach § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG nicht zwingend auf alle Planungsebenen durch und könne vom Träger der Landesentwicklungsplanung eingeschränkt werden.

Auch entfalte das Ziel auf der Zulassungsebene keine Bindungswirkung i.S.d. § 35 Abs. 3 Satz 2 1. Halbs. BauGB. Als Begründung verweist das Gericht auch in diesem Zusammenhang auf die Formulierung des Ziels als Vorgabe an die Regionalplanung.

In einem zweiten Argumentationsstrang verwies der Senat darauf, dass ein „Durchschlagen“ der Zielvorgabe auf die Zulassungsebene zudem nicht mit dem Regelungszweck der Privilegierung der Windenergie in § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB einerseits und dem Planvorbehalt in § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB andererseits vereinbar sei. Die Standortsteuerung erfordere neben einer Ausschlusswirkung stets eine positive Standortzuweisung. Käme dem Ziel eine Bindungswirkung auch für die nachgeordneten Ebenen zu, folgte daraus lediglich ein Ausschluss von Anlagen ohne eine gleichzeitige positive Ausweisung. Aus diesem Grund könne dem Ziel 3 lit. b des LEP 2013 auf der Zulassungsebene keine Wirkung i.S.d. § 35 Abs. 3 Satz 2 Halbs. 1 BauGB zukommen.

Nach Ansicht des Gerichts spreche hingegen viel dafür, dass zumindest die Verträglichkeitsprüfung i.S.d. § 34 Abs. 2 BNatSchG ordnungsgemäß durchgeführt worden sei. Im Rahmen der FFH-Verträglichkeitsprüfung sei es zulässig, diese auf solche Gebietsteile zu beschränken, die für den Erhaltungszustand der im Vogelschutzgebiet geschützten Art relevant seien.

## Fazit

In diesem Urteil bezieht der VGH Kassel zur wichtigen Frage der Bindungswirkung von Zielen der Raumordnung auf nachgeordnete Planungsebenen Stellung. Der im LEP 2013 als Ziel aufgenommene Mindestabstand von 1000 m binde aufgrund seiner eindeutigen Formulierung als Vorgabe an die Regionalplanung allein diese Planungsebene. Ein „Durchgreifen“ auf die nachgeordneten Planungsebenen auf Grundlage des § 1 Abs. 4 BauGB (für die Bauleitplanung) bzw. auf Grundlage des § 35 Abs. 3 Satz 2 1. Halbs. BauGB (für die Zulassungsebene) verneinte der Verwaltungsgerichtshof entsprechend. Aufgrund der klaren Begrenzung der Zielvorgabe im LEP 2013 auf die Ebene der Regionalplanung ist dies nachvollziehbar. Die Begrenzung einer solchen Zielvorgabe auf die nachgeordnete Planungsebene ist zudem sinnvoll, da so die Planungskaskade gewahrt wird und das System der Steuerung der Windenergie nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB greifen kann.

Inwieweit dieses Ergebnis auch auf den Umfang der Bindung andere Abstandsvorgaben auf Ebene der Landesplanung übertragen werden kann,<sup>2</sup> muss zumindest mit einem Fragezeichen versehen werden. Ist eine Zielvorgabe nicht ausdrücklich an die nachgeordnete Planungsebene adressiert, greift jedenfalls das stärkste Argument des VGH Kassel nicht. Das zweite Argument des Verwaltungsgerichtshofs – nämlich der Verweis auf das Regelungsregime des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB – verfinde hingegen auch in dieser Fallkonstellation.<sup>3</sup>

Der Volltext der Entscheidung kann kostenfrei im Internet abgerufen werden unter:

<https://www.rv.hessenrecht.hessen.de/bshe/document/LARE190036273>

---

<sup>2</sup> Vgl. zu den unterschiedlichen Vorgaben FA Wind, [Überblick zu den Abstandsempfehlungen zur Ausweisung von Windenergiegebieten in den Bundesländern](#), Stand Sept. 2019.

<sup>3</sup> So auch Wegner, Anmerkung zu VG Kassel, Urt. v. 25.10.2017 – 7 K 117/15.KS, ZNER 2018, 179 (181).