



Normenkontrollverfahren, Konzentrationszonenplanung, harte und weiche Tabuzonen, Naturschutzgebiete, substanziell Raum schaffen

OVG Lüneburg, Urteil vom 7. Februar 2020 – 12 KN 75/18

- 1. Naturschutzgebiete sind als harte Tabuzonen zu werten.**
- 2. Zur Berücksichtigung von „bauleitplanerisch“ für die Windenergie „gesicherten Bereichen“ bei der Aufstellung eines RROP.**
- 3. Zur Frage, ob der Windkraft durch die Planung substanziell Raum gegeben wurde. (amtliche Leitsätze)**

Hintergrund der Entscheidung

Die Antragstellerinnen, drei Unternehmen der Windenergiebranche, wendeten sich im vorliegenden Fall gegen die Fortschreibung des sachlichen Teilabschnitts Windenergie des Regionalen Raumordnungsprogramms (RROP 2017) der Antragsgegnerin.

Mit dem RROP 2017 legte die Antragsgegnerin abschließend Vorranggebiete für die Windenergienutzung fest. Auch durch Bauleitpläne ausgewiesene Flächen für die Windenergienutzung müssen sich künftig innerhalb dieser Vorranggebiete befinden. Abweichend davon sollte die Errichtung von Windenergieanlagen ausnahmsweise in bereits bauleitplanerisch wirksam gewordenen Sonderbauflächen zulässig sein.

Insgesamt machen die durch das RROP 2017 ausgewiesenen Vorranggebiete 0,48 % der Landesfläche aus. Nach Abzug der harten Tabuzonen beträgt der Anteil 0,55 % am Plangebiet. Berücksichtigt man darüber hinaus die außerhalb der Vorranggebiete liegenden Sondergebiete, ergibt sich ein Anteil von 1,35 %.

Inhalt der Entscheidung

Das OVG Lüneburg erklärte das RROP 2017 für unwirksam, da es unter erheblichen materiellen Fehlern leide.

Bereits an der Vorgehensweise, neue Windenergieanlagen in bereits bebauten Sonderbauflächen außerhalb der neu ausgewiesenen Vorranggebiete zuzulassen, äußert das Gericht erhebliche Bedenken. Hierbei handle es sich nämlich nicht um sogenannte „weiße Flächen“, für die es an einer raumordnerischen Aussage fehlt. Vielmehr knüpfe die Planung hier an die jederzeit durch die Kommunen abänderbare Planung an, was das System des Raumordnungsrechts aber so nicht vorsehe. (Rn. 65)

Stattdessen hätten die bereits bebauten Sonderbauflächen erneut als Vorranggebiete ausgewiesen werden sollen. Dem stehe nicht grundsätzlich entgegen, dass dieses Vorgehen nur bei einer uneinheitlichen Anwendung der Kriterien für die weichen Tabuzonen möglich sei. Das Interesse der Anlagenbetreiber sowie der Gewöhnungseffekt der angrenzenden Wohnbevölkerung und der Natur könnten einen sachlichen Grund für eine unterschiedliche Handhabung der weichen Tabukriterien darstellen. Eine uneinheitliche Anwendung der harten Tabukriterien sei hingegen ausgeschlossen. (Rn. 66)

Das Vorgehen der Antragsgegnerin, den gesamten Abstand zur Wohnbebauung allein als weiche Tabuzone einzuordnen, bewertet das OVG Lüneburg als fehlerhaft. Insbesondere liege keine Fallkonstellation vor, die aufgrund von „Unwägbarkeiten“ den Rückgriff auf weiche Tabukriterien zulasse.

Stattdessen verweist das OVG Lüneburg erneut auf den von ihm aufgezeigten Weg, den harten Abstand zwischen Windenergieanlagen und Wohnbebauung über das Rücksichtnahmegebot zu ermitteln.¹

Auch die Einstufung von Naturschutz- und Landschaftsschutzgebieten als weiche Tabuzonen wertet das OVG Lüneburg als fehlerhaft. Die nur theoretische Möglichkeit, dass in Einzelfälle eine Befreiung oder Ausnahme erteilt werde, rechtfertigt es nicht, diese Gebiete als weiche Tabuzonen einzuordnen. (Rn. 85 ff.)

Zuletzt äußert das Gericht deutliche Zweifel daran, ob der Windenergie durch die vorliegende Planung substantiell Raum verschafft wurde. Insbesondere könne dabei nicht ausschließlich auf das Verhältnis zwischen der Größe der im jeweiligen Plan dargestellten Konzentrationsflächen und der Größe der Potenzialflächen, die sich nach Abzug der harten Tabukriterien ergeben, abgestellt werden. (Rn. 100) Vor diesem Hintergrund sei es auch unzulässig, einen bestimmten prozentualen Anteil festzulegen, den die Konzentrationsflächen im Vergleich zu den Potenzialflächen erreichen müssen, um dem Substanzgebot zu genügen. Ohne die Frage abschließend zu beurteilen, erscheint dem Senat allerdings ein Anteil von 0,48 % der Landkreisfläche bzw. von 0,55 % der Landkreisfläche nach Abzug der harten Tabuzonen als zu gering. Auch der Wert von 1,35 % bei Berücksichtigung der Sonderbauflächen – die überdies jederzeit durch die Gemeinden abänderbar seien – ändere an der Bewertung nichts. (Rn. 109 ff.)

Fazit

Ein zentraler Aspekt dieser Entscheidung ist der Umgang mit Altflächen im Fall eines neuen Konzepts für die Windenergieplanung. Stellt ein Planungsträger ein neues Konzept für die Steuerung der Windenergie im Außenbereich auf, ergibt sich häufig das Problem, dass gut akzeptierte Altflächen bei einer konsequenten Anwendung der weichen Tabukriterien – insbesondere im Hinblick auf Vorsorgeabstände zur Wohnbebauung oder zugunsten des Artenschutzes – nicht mehr ausgewiesen werden können. Im vorliegenden Fall wollte die Antragsgegnerin solche Flächen neben den Vorranggebieten weiterhin zur Verfügung stellen, ohne diese aber als Vorranggebiete auszuweisen.

Dieses Vorgehen erklärt das OVG Lüneburg mit knappen Worten für unzulässig. Gleichzeitig weist es aber einen anderen Weg auf: Im Hinblick auf diese Gebiete sei uneinheitliche Anwendung der weichen Kriterien aufgrund von Gewöhnungseffekten bei Anwohnern und Natur gerechtfertigt zu sein, sodass sie als Vorranggebiete ausgewiesen werden könnten. Dies scheint aus planerischer Sicht ein gangbarer Weg zu sein. Ob diese Herangehensweise auch von anderen Obergerichten geteilt wird, bleibt abzuwarten.

Das OVG Lüneburg ordnet Naturschutzgebiete aufgrund des Veränderungsverbots in § 23 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG grundsätzlich als harte Tabuzonen ein – die bloß theoretische Möglichkeit einer Befreiung oder Ausnahme im Einzelfall reiche gerade nicht aus, um diese Gebiete als weiche Tabuzonen zu werten. Für eine letztendlich rechtssichere Einordnung hält es aber eine weitergehende Prüfung der einzelnen Gebiete im Hinblick auf ihre Schutz- und Erhaltungsziele für unabdingbar. Auch das OVG Münster fordert im Hinblick auf die Einordnung solcher Gebiete eine Prüfung der objektiven Rechtslage. Die Einordnung dieser Gebiete als harte Tabuzone hat es ohne eine entsprechende Prüfung für abwägungsfehlerhaft bewertet.²

Im Hinblick auf das Substanzgebot spricht sich das OVG Lüneburg nach wie vor für keinen bestimmten Maßstab aus. Damit urteilt es zurückhaltender als beispielsweise das OVG Münster. Das OVG Münster geht in seiner jüngeren Rechtsprechung davon aus, dass jedenfalls dann, wenn der Anteil der ausgewiesenen Konzentrationszonen 10 % des Plangebiets abzüglich der harten Tabuzonen ausmacht, der

¹ Vgl. dazu OVG Lüneburg, Urte. v. 25.4.2019 – 12 KN 22.17, [Rn. 80](#) m.w.N. (in Rundbrief [3/2019](#) besprochen).

² OVG Münster, Urte. v. 20.1.2020 – 2 D 100.17.NE, [Rn. 141 ff., 164](#) (in Rundbrief [2/2020](#) besprochen).

Windenergienutzung regelmäßig substanziell Raum geschaffen wurde.³ Gleichwohl zeigt die Bewertung des OVG Lüneburg, dass ein Flächenanteil von 0,48 % der Planungsregion wohl deutlich zu gering ist, um dem Substanzgebot zu genügen.

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

<http://www.rechtsprechung.niedersachsen.de/jportal/portal/page/bsnd-prod.psml?doc.id=MWRE200000586&st=null&showdoccase=1>

³ OVG Münster, Urt. v. 20.1.2020 – 2 D 100.17.NE, [Rn. 233](#) (in Rundbrief [2/2020](#) besprochen).