



Normenkontrollantrag, Sachliche Teilfortschreibung Regionalplan Mittlerer Oberrhein, Referenzanlage, Vorranggebiete, Strategische Umweltprüfung, Abwägung  
**VGH Mannheim, Urteil vom 19. November 2020 – 5 S 1107/18**

**1. Die Teilfortschreibung eines Regionalplans ist nicht allein deshalb unwirksam, weil eine - rechtlich gebotene - Fortschreibung des Landschaftsrahmenplans zuvor oder zumindest zeitgleich nicht stattgefunden hat. Vielmehr hat der Regionalverband als Träger beider Planungen auch die Möglichkeit, die Belange Natur und Landschaft allein im Rahmen der bei der Aufstellung des Regionalplans durchzuführenden Umweltprüfung zu ermitteln und fachlich zu bewerten.**

**2. Der Abwägung nach § 7 Abs. 2 Satz 1 ROG 2008 in Bezug auf Windkraftanlagen muss eine Referenz-Windkraftanlage zugrunde gelegt werden, die im Zeitpunkt der Abwägung zumindest der durchschnittlichen Konfiguration neu gebauter Anlagen entspricht, wenn die Anlage als Grundlage für Prognosen zur Lärmentwicklung und damit zu gebotenen Siedlungsabständen als weiche Tabukriterien dienen soll.**

**3. Die Anzahl festzulegender Vorrangflächen für die Windenergienutzung und deren Umfang kann nicht Ausgangspunkt, sondern nur Ergebnis einer umfassenden Abwägung sein. Für jedes festgelegte Vorranggebiet ist im Einzelfall zu prüfen, ob das Interesse an der Windenergienutzung tatsächlich die konfligierenden Interessen überwiegt.**

**(amtliche Leitsätze)**

#### **Hintergrund der Entscheidung**

Vorliegend wendet sich die Antragstellerin, eine Kommune der Region Mittlerer Oberrhein, im Wege einer Normenkontrolle gegen die Teilfortschreibung des Regionalplans Mittlerer Oberrhein 2003, Kapitel 4.2.5 Erneuerbare Energien - Plansätze 4.2.5.1 „Allgemeine Grundsätze“ und 4.2.5.2 „Vorranggebiete für regionalbedeutsame Windkraftanlagen“ vom 9. Dezember 2015. Die Festlegung der Vorranggebiete in diesem Plan zielt dabei nicht auf eine Steuerung im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB. Die Ausschlusswirkung soll sich vielmehr zukünftig aus den Planungskonzeptionen der Träger der Flächennutzungsplanung ergeben soweit diese vorhanden seien. Ansonsten gilt die Privilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB. Die Anlagen sollten nach Möglichkeit in den Vorranggebieten konzentriert werden.

Das darin festgelegte Vorranggebiet „K1.“ befindet sich auf der Gemarkung der Antragstellerin. Zudem stehen die betroffenen Flächen teilweise in ihrem Eigentum. Sie macht geltend, dass die Teilfortschreibung unter erheblichen Abwägungsmängeln leide.

#### **Inhalt der Entscheidung**

Der Normenkontrollantrag der Antragstellerin hatte Erfolg.

Zunächst stellte das Gericht fest, dass keine Verletzungen von Verfahrensvorschriften ersichtlich seien, die zur Unwirksamkeit der Teilfortschreibung führen könnten. (Rn. 51) Jedoch stünden der Teilfortschreibung des Plans materiell-rechtliche Regelungen entgegen, was zu deren Unwirksamkeit führe. Dies seien insbesondere erhebliche Abwägungsmängel, die zu einer Gesamtunwirksamkeit des Plans führen. (Rn. 52) Die in der ständigen Rechtsprechung des BVerwG entwickelten Anforderungen zum Abwägungsgebot ließen sich nicht uneingeschränkt auf die baden-württembergische Ausweisung von Vorrangflächen für regionalbedeutsame Windenergieanlagen übertragen. Denn diese seien nicht mit der Schaffung von Ausschlussflächen verbunden und Windenergieanlagen blieben grundsätzlich auch an anderen Stellen als innerhalb der festgelegten Vorranggebiete möglich. Zugleich führt das Gericht jedoch aus, dass der Plangeber dennoch nach Maßgabe der grundsätzlichen Systematik geeignete Vorrangflächen unter Anwendung von harten und weichen Tabukriterien und unter Abwägung der öffentlichen und privaten Belange bei verbleibenden Potentialflächen zu ermitteln habe. Das Maß der Abwägung bemesse sich nach der einzelnen raumordnerischen Fest-

legung. Mit der Festlegung von Vorranggebieten sei die Notwendigkeit einer umfassenden Abwägung verbunden, da es sich um Ziele der Raumordnung und damit um landesplanerische Letztentscheidungen handle. (Rn. 60 ff)

Das Fehlen der Fortschreibung des Landschaftsrahmenplans im Zeitpunkt der Beschlussfassung führe zwar nicht ohne Weiteres zu einem Abwägungsfehler der Regionalplanung im Sinne eines Abwägungsdefizits (Rn. 64). Als abwägungsfehlerhaft bewertet das Gericht jedoch die Ermittlungen in Bezug auf die Lärmvorsorge und die damit einhergehenden Siedlungsabstände. Denn hierzu bedürfe es innerhalb der Abwägung einer Prognose mit auf der Vorrangfläche typischen Windenergieanlagen – sog. Referenzanlagen. Vorliegend wurde eine „Enercon E-82“ als Referenzanlage zugrunde gelegt. Diese sei eindeutig zu klein für eine fehlerfreie Prognose der zukünftigen Lärmauswirkungen im Plangebiet. Der Antragsgegner hätte seiner Prognose und damit seiner Abwägung vielmehr eine Referenzanlage zugrunde legen müssen, deren Errichtung nach Inkrafttreten des Regionalplans bei verständiger Würdigung der technischen Entwicklung und des Energiemarktes zu erwarten gewesen sei. (Rn. 68 ff.)

Ferner stellte das Gericht fest, dass der Antragsgegner auch die notwendige abschließende Abwägung der widerstreitenden Interessen nicht richtig durchgeführt habe. So sei der Antragsgegner im Rahmen der Abwägung davon ausgegangen, dass als Beitrag der Region zu den Ausbauzielen Baden-Württembergs für die Windenergie eine Zielgröße von Standorten für mindestens 20 bis 40 Windenergieanlagen erreicht werden müsse. Diese Zielsetzung sei nicht der gebotenen Abwägung unterzogen worden. Hierbei sei ungeprüft davon ausgegangen worden, dass der Belang der Windenergienutzung insoweit alle konkurrierenden raumordnerischen Belange, z. B. Aspekte des Landschaftsschutzes, überwiege. Dementsprechend habe der Antragsgegner letztlich offengelassen, ob die Eignung einer konkreten Fläche für die Nutzung durch Windenergie die Beeinträchtigung der entgegenstehenden Belange tatsächlich rechtfertige. Die festzulegende Anzahl von Vorrangflächen und deren Umfang könne aber nicht Ausgangspunkt der Abwägung, sondern müsse deren Ergebnis sein. (Rn. 85 ff.)

## Fazit

Dieses Urteil reiht sich ein in eine Folge von Entscheidungen, die Pläne aufgrund von Abwägungsmängeln scheitern lassen.<sup>1</sup> In diesem Fall handelt es sich um Flächen für Windenergie in einem Raumordnungsplan. Für Vorranggebiete der Raumordnung gelten dabei die gleichen Anforderungen wie bei der Festlegung von bauleitplanerischen Konzentrationszonen, wenn die Vorranggebiete die Wirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB auslösen sollen.<sup>2</sup> Für Fälle wie den vorliegenden, bei denen die Vorranggebiete im Raumordnungsplan keinen außergebietlichen Ausschluss mit sich bringen (§ 7 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 ROG), stellt sich die Frage, inwieweit bei der Abwägung trotzdem die komplexen Vorgaben für die Konzentrationszonenplanung zu beachten sind. Der VGH Mannheim hält offensichtlich auch in diesen Fällen eine sehr ähnliche Herangehensweise für geboten, was sich nicht zuletzt daran erkennen lässt, dass nach Auffassung des Senats sogar das Substanzgebot zu übertragen sei (Rn. 62). Diese weitgehende Gleichbehandlung mit Konzentrationszonen in Flächennutzungsplänen überrascht. Festzuhalten ist zwar, dass auch bei nicht abschließender Planung von WEA-Flächen eine ordnungsgemäße, insbesondere willkürfreie Abwägung zu erfolgen hat. Das Substanzgebot und die restriktive Anwendung von Tabukriterien entstammen jedoch der Intention, zu umfassenden Negativplanungen vorzubeugen.<sup>3</sup> Dass sich auch eine bloße Positivplanung – welche die Außenbereichsprivilegierung auf kommunaler Ebene völlig unberührt lässt – mehr oder weniger vollständig an derartigen Anforderungen orientieren soll, erscheint durchaus fraglich. Dies bringt eine zusätzliche Komplexität in die planerische Abwägung bei der Ausweisung reiner Vorranggebiete.

Das Gericht arbeitet ferner deutlich heraus, wie wichtig die richtige Wahl einer Referenzanlage ist. Schließlich bilden Referenzanlagen den Ausgangspunkt für die Vorsorgeabstände zu den reinen und allgemeinen Wohngebieten sowie Kern-, Dorf- und Mischgebieten. Dabei muss die sehr dynamische Anlagenentwicklung

---

<sup>1</sup> So z.B.: OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 5.7.2018 – [2 A 2.16](#) (in Rundbrief [1/2019](#) besprochen); OVG Koblenz, Urt. v. 20.6.2018 – [8 A 11914/17](#) (in Rundbrief [1/2019](#) besprochen).

<sup>2</sup> BVerwG, Urt. v. 13.3.2003 – [4 C 3.02](#).

<sup>3</sup> Vgl. z.B. Osing, Die Positivplanung von Windenergieflächen nach § 249 Abs. 1 S. 1 BauGB – eine unterschätzte Chance für die Energiewende?, NVwZ 2020, S. 749 (752).

von Seiten der Planung Berücksichtigung finden.<sup>4</sup> Jedoch ist in diesem Zusammenhang fraglich, ob Schallprognosen die richtigen Methoden sind, um bei einer sehr großflächigen Regionalplanung Abstände zu Siedlungen festzulegen. Alternativ bestünde die Möglichkeit die Anlagenhöhe und die damit einhergehende „optisch bedrängende Wirkung“ für Siedlungsabstände heranzuziehen.<sup>5</sup>

Der Volltext der Entscheidung kann kostenfrei im Internet abgerufen werden unter: [http://lrbw.juris.de/cgi-bin/laender\\_rechtsprechung/document.py?Gericht=bw&GerichtAuswahl=VGH+Baden-W%FCrttemberg&Art=en&sid=50dac2a52a51ac84701a357593221807&nr=33483&pos=0&anz=1](http://lrbw.juris.de/cgi-bin/laender_rechtsprechung/document.py?Gericht=bw&GerichtAuswahl=VGH+Baden-W%FCrttemberg&Art=en&sid=50dac2a52a51ac84701a357593221807&nr=33483&pos=0&anz=1)

---

<sup>4</sup> Interessant zur Anlagenentwicklung der letzten Jahre: WindGuard, [Volllaststunden von Windenergieanlagen an Land – Entwicklung, Einflüsse, Auswirkungen](#), 2020.

<sup>5</sup> Siehe hierzu umfassend: Agatz, Windenergiehandbuch, 17. Aufl. 2020, S. 174 ff.; siehe bspw. OVG Lüneburg, Urt. v. 26.10.2017 – [12 KN 119/16](#) (in Rundbrief [1/2018](#) besprochen)