

Normenkontrollverfahren gegen Veränderungssperre, Bebauungsplan für Repowering, Erreichung Klimaschutzziele

OVG Münster, Urteil vom 13. September 2021 - 2 D 134/20.NE

1. **Zur grundsätzlich zulässigen Veränderungssperre zur Sicherung der Aufstellung eines Bebauungsplans, mit dem insbesondere Festsetzungen eines Sondergebiets zum Zwecke der Windenergienutzung, Festsetzungen zu Standorten für Windenergieanlagen (Baufenster) sowie Festsetzungen zur Höhenbeschränkung vorgesehen werden sollen.**
2. **Zu den Anforderungen an die Zügigkeit des Verfahrens zur Aufstellung des Bebauungsplans in Hinblick auf die sich aus der Veränderungssperre ergebenden Bindungen.**
3. **Es besteht nach dem „Klimabeschluss“ des Bundesverfassungsgerichts vom 24.3.2021 - 1 BvR 2656/18 - derzeit keine verfassungsrechtlich tragfähige Handhabe dafür, im Wege einer verfassungskonformen Auslegung den Erlass von Veränderungssperren, die klimapolitisch wünschenswerte Projekte zum Gegenstand haben, strengere Anforderungen als den allgemein nach § 14 BauGB geltenden zu unterwerfen.**
(Leitsätze 1 und 2 redaktionell)

Hintergrund der Entscheidung

Die Antragstellerin, ein Windenergieunternehmen, wandte sich mit ihrem Normenkontrollantrag gegen eine Veränderungssperre für das Gebiet eines Bebauungsplans. Sie meint, die Satzung diene allein dem Zweck, die von ihr für das Repowering beabsichtigte Errichtung von zwei Windenergieanlagen (WEA) mit einer Gesamthöhe von jeweils 230 m anstelle von vier etwa 100 m hohen Anlagen zu verhindern. Auch sei der Flächennutzungsplan, der für das Plangebiet teilweise eine Konzentrationszone für die Nutzung der Windenergie vorsehe, unwirksam und die Aufstellung des Bebauungsplans deshalb von vornherein rechtswidrig. Schließlich betreibe die Antragsgegnerin ihre Planung nicht mit der gebotenen Zügigkeit.

Inhalt der Entscheidung

Der Normenkontrollantrag hatte keinen Erfolg. Das OVG Münster hielt den Antrag für unbegründet. Formelle Mängel hatte die Antragstellerin nicht mehr geltend gemacht, nachdem Ausfertigung und Schlussbekanntmachung der Satzung über die Veränderungssperre rückwirkend neu bekannt gemacht worden waren. Auch die von der Antragstellerin vorgebrachten materiellen Einwände gegen die Veränderungssperre hielt das OVG für nicht durchgreifend.

Das Gericht hielt die im Fall der Festsetzung nicht von Baugebieten im Sinne der BauNVO sondern von Sondergebieten im Sinne von § 11 Abs. 1 und 2 BauNVO erforderlichen, hinreichend konkreten Planungsvorstellungen hier für gegeben. Durch entsprechende Festsetzungen diene der vorgesehene Bebauungsplan dazu, gezielt Standorte für WEA festzulegen und ihre maximal zulässige Höhe zu regeln (Aufgabe der derzeitigen Höhenbegrenzung von 100 m zugunsten neuer Gesamthöhe, unter Berücksichtigung der heutigen Anlagenanforderungen der im Außenbereich privilegiert zulässigen WEA einerseits und der jeweiligen örtlichen Standortbedingungen andererseits). Die angedachte Bebauungsplanung erschöpfe sich also nicht in einer reinen Verhinderung der Nutzungswünsche der Antragstellerin, für die es auch keine Anhaltspunkte geben würde. (Rn. 39 f.)

Das OVG wies - in Übereinstimmung mit der höchstrichterlichen Rechtsprechung - darauf hin, dass bei der Überprüfung einer Veränderungssperre nicht schon die Einhaltung der Maßstäbe zu prüfen seien, die erst am Ende der Planung, also des aufgestellten Bauungsplans, feststehen. Gleichwohl enthält das Urteil des OVG Münster Ausführungen, die sowohl für die Wirksamkeit der Veränderungssperre wie für den künftigen Bebauungsplan bedeutsam sind.

Das OVG Münster sah in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 24.3.2021 - 1 BvR 2656/18 - („Klimabeschluss“) keine Grundlage dafür, den Erlass von Veränderungssperren, die klimapolitisch wünschenswerte

Projekte wie Windenergieanlagen zum Gegenstand haben, strengerer Anforderungen zu unterwerfen. Hierzu sei gegenwärtig allein der Gesetzgeber berufen, falls er eine solche Maßnahme im Rahmen des ihm vom Bundesverfassungsgericht auferlegten Handlungsgebots zur Erreichung der Klimaschutzziele für geboten erachte. (Rn. 45 f.)

Im Verhältnis der Veränderungssperre, die der Sicherung eines in Vorbereitung befindlichen Bebauungsplans für Windenergieanlagen dient, zu einer Konzentrationsflächenplanung eines Flächennutzungsplans im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB, die die Zulässigkeit von WEA im Außenbereich nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB betrifft, führe - so das OVG Münster - die Unwirksamkeit der Konzentrationsflächenplanung nicht zwingend zur Unwirksamkeit des sich anschließenden Bebauungsplans. Denn die Veränderungssperre bleibe ohne wirksame Konzentrationszonenplanung im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB als Instrument zur Sicherung der Bebauungsplanung geeignet. Auch die Begründung des der Veränderungssperre zugrundeliegenden Beschlusses zur Aufstellung des Bebauungsplans weise darauf hin, dass das Planungsbedürfnis (im Sinne des § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB) unabhängig von der Konzentrationsflächenplanung gesehen werde. Im vorliegenden Fall komme - so das OVG Münster - hinzu, dass hier der Bebauungsplan trotz Unwirksamkeit der Konzentrationsflächenplanung im Flächennutzungsplan als aus dem Flächennutzungsplan entwickelt betrachtet werden könne. Dabei wies das OVG Münster darauf hin, dass WEA im Außenbereich ohnehin zulässig seien, ohne dass dies im positiven Sinne im Flächennutzungsplan eigens dargestellt werden müsste; dies könne sich bis zur insoweit maßgeblichen Beschlussfassung über den Bebauungsplan noch ändern. (Rn. 47 ff., 50)

Zur Frage der Dauer des Bebauungsplan - Aufstellungsverfahrens führte das OVG aus: Die Planungsaktivitäten der Antragsgegnerin seien zwar objektiv „überschaubar geblieben und nicht von Zügigkeit geprägt“. Dies lasse aber vorliegend nach den geschilderten besonderen Planungsumständen noch nicht den Schluss auf einen fehlenden Planungswillen zu. Der bisherige Zeitraum von 17 Monaten sei für diese Planung grundsätzlich nicht ausreichend. Hinzu gekommen seien erheblich erschwerende Umstände, wie Corona-Pandemie sowie Ungewissheiten über die Nutzung der Gesetzgebungsbefugnis durch das Land nach § 249 Abs. 3 BauGB („Mindestabstandsfestlegung“). (Rn. 58)

Fazit

Das OVG Münster bestätigte mit diesem Urteil, dass auch die Aufstellung eines Bebauungsplans für die Windenergie für die Dauer des Planungsverfahrens mit einer Veränderungssperre gesichert werden kann. Dies unterstreicht die hohe Bedeutung einer Bebauungsplanung für die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von WEA und die mögliche Absicherung der in Betracht kommenden Standorte für die Windenergie schon im Verfahren der Aufstellung entsprechender Bebauungspläne. Darin besteht ein wesentlicher Vorteil gegenüber der bloßen Zulässigkeit von WEA nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB bestätigt.

In Übereinstimmung mit der höchstrichterlichen Rechtsprechung zu den Grundsätzen der Veränderungssperre bestätigte das OVG Münster auch, dass erst am Ende des Planverfahrens mit dem als Satzung beschlossenen Bebauungsplans geprüft werde, ob und inwieweit der Bebauungsplan auch mit seinen einzelnen Festsetzungen den Grundsätzen der Bauleitplanung (insbesondere §§ 1 und 1a BauGB) entspreche. Damit ist es nicht möglich, schon früher, also vor dem Beschluss über den Bebauungsplan und zuvor über die Veränderungssperre, die Planung im Normenkontrollverfahren zu überprüfen. Die Praxis muss daher, wie auch sonst bei Planungen, den Abschluss des Bebauungsplanverfahrens grundsätzlich abwarten. Nicht ausgeschlossen sind aber ggf. Zulassungen von WEA vor Abschluss des Bebauungsplanverfahrens nach § 33 BauGB.

Das OVG Münster behandelte zusätzlich die Frage, ob sich auch aufgrund des Klimabeschlusses des BVerfG ergeben könnte, die Voraussetzungen für Veränderungssperren, die die Planung von WEA betreffen, enger zu beurteilen, und dies verneint. Eine engere Fassung der Voraussetzungen für den Erlass einer Veränderungssperre sei dem Gesetzgeber vorbehalten. Dies bedeutet für die Praxis der Bauleitplanung und ihrer Sicherung durch Veränderungssperre für die Windenergie: Es kommt auf die Berücksichtigung der Belange der Windenergie in der Bauleitplanung an. Im Rahmen der §§ 1 und 1a BauGB sind hierfür verschiedene Vorgaben (öffentliche Belange) verankert, insbesondere die Versorgung mit Energie einschließlich Versorgungssicherheit und die Nutzung von erneuerbaren Energien (§ 1 Abs. 6 Nr. 7 Buchst. f und Nr. 8 Buchst. e BauGB).

Insgesamt kann das Urteil des OVG Münster als Bestätigung für eine Bebauungsplanung herangezogen werden, durch die Windenergieanlagen, z. B. auch wenn sie dem Repowering dienen, bauplanungsrechtlich abgesichert werden sollen, und wenn während des Planverfahrens die für die Windenergie vorgesehenen Standorte und Gebiete vor anderen Vorhaben gesichert werden sollen.

Der Volltext der Entscheidung kann kostenfrei im Internet abgerufen werden unter: https://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/ovg_nrw/j2021/2_D_134_20_NE_Urteil_20210913.html

