



Normenkontrollverfahren, Regionales Raumordnungsprogramm, öffentliche Auslegung, harte und weiche Tabuzonen, Abstand zu Siedlungen, Wald

OVG Lüneburg, Urteil vom 13. Juli 2017 – 12 KN 206/15

- 1. Wenn aufgrund einer Genehmigung mit (umfangreichen) Maßgaben ein als Satzung beschlossenes Regionales Raumordnungsprogramm inhaltlich geändert wird, reicht es nicht aus, dass die Ursprungsfassung ausgefertigt worden ist, sondern es bedarf der Ausfertigung der Satzung in der geänderten Fassung.**
- 2. Es ist abwägungsfehlerhaft, bei der Konzentrationsplanung Windenergie im Rahmen eines Regionalen Raumordnungsprogramms bisher nicht bebaute Gebiete als „Siedlungsfläche“ den „harten“ Tabuzonen zuzuordnen, wenn diese „lediglich“ durch Flächennutzungsplan als „Siedlungsfläche“ eingestuft wurden.**
- 3. Ebenso abwägungsfehlerhaft ist es, wegen der „optisch bedrängenden Wirkung“ aus Gründen des Gebots der Rücksichtnahme das Dreifache der Gesamthöhe der Referenzanlagen als „harte“ Ausschlusszone zu betrachten.**
- 4. Die generelle Einstufung von Wald als harte Tabuzone stellt ebenfalls einen Fehler im Abwägungsvorgang dar.**
- 5. Ein Regionales Raumordnungsprogramm kann nur hinsichtlich eines Teilbereichs – hier der Ausweisung von Eignungsgebieten – unwirksam sein. (amtliche Leitsätze)**

Hintergrund der Entscheidung

Im vorliegenden Fall war ein Unternehmen der Windenergiebranche im Wege des Normenkontrollverfahrens gegen den sachlichen Teilabschnitt Windenergie im „Regionalen Raumordnungsprogramm 2013 Landkreis Stade“ (RROP) vorgegangen. In dem Teilabschnitt hatte der Plangeber für die Windenergie geeignete Flächen als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten festgelegt, um so die Windenergie außerhalb der Vorranggebiete auszuschließen. Im Verfahren hatte er zunächst „Siedlungsflächen gem. Bauleitplanung und tatsächliche Siedlungskörper“, „Splittersiedlungen/Einzelhäuser im Außenbereich“, „Wald“, „Biotop und Vogelbrut- und -rastgebiete landesweiter und höherer Bedeutung“ sowie eine Abstandsfläche zu Siedlungen von 450 Metern aus Gründen der Rücksichtnahme als harte Tabuzonen ausgeschieden. In einem zweiten Schritt wurden Pufferzonen um die Siedlungsflächen sowie Splittersiedlungen als „weiche Tabuzonen“ berücksichtigt. Gleiches galt für den Bereich „Altes Land“. Die verbliebenen Potentialflächen wurden einer Einzelfallbetrachtung unterzogen.

Das vom Kreistag als Satzung beschlossene RROP genehmigte das Amt für regionale Landesentwicklung nur unter Maßgaben. Diese Maßgaben setzte der zuständige Kreistag um, verzichtete aber trotz der Änderungen auf eine nochmalige Ausfertigung des RROP.

Mit seinem Normenkontrollantrag machte der Antragsteller formelle und materielle Fehler geltend, beantragte aber lediglich die Aufhebung der Eignungsgebiete und damit das Wegfallen der Ausschlusswirkung.

Inhalt der Entscheidung

Das Oberverwaltungsgericht (OVG) Lüneburg folgte dem Vorbringen des Antragstellers im Wesentlichen. Der Teilabschnitt sei bereits aus formellen Gründen rechtswidrig, da der Kreistag das RROP nach den erfolgten maßgeblichen Änderungen nochmals hätte ausfertigen müssen.

Weiter verwies das Gericht auf materielle Fehler: Zwar habe der Plangeber „im Ansatz zutreffend zwischen harten und weichen Tabuzonen unterschieden“. Allerdings sei insbesondere die Wertung verschiedener Flächen als harte Tabuzonen fehlerhaft.

Dies gelte zunächst für „Siedlungsflächen gem. Bauleitplanung“. Durch die bloße Ausweisung eines Gebiets als Siedlungsfläche in einem Flächennutzungsplan sei es noch nicht der Abwägung zwischen den Belangen der Windenergienutzung und widerstreitenden Belangen, die der Plangeber der Regionalplanung für dieses Gebiet zu treffen hat, entzogen. Dies verstoße auch nicht gegen die kommunale Planungshoheit, denn Ausweisungen in Flächennutzungsplänen seien von der Regionalplanung nur zu berücksichtigen; eine strikte Beachtungspflicht gelte nicht.

Ebenso sei es abwägungsfehlerhaft, einen Abstand zu Siedlungen von 450 Metern als harte Tabuzone zur Vermeidung einer optisch bedrängenden Wirkung zu werten. Zwar dürften nicht nur Siedlungsbereich selbst, sondern auch Abstände zu diesen als harte Tabuzone gewertet werden. Dies setze jedoch voraus, dass diese Bereiche aus rechtlichen Gründen – etwa aufgrund von immissionsschutzrechtlichen Vorgaben oder aber dem baurechtlichen Rücksichtnahmegebot – zwingend freizuhalten seien. Nach Rechtsprechung des OVG Münster sei eine optisch Bedrängende Wirkung regelmäßig anzunehmen, wenn der Abstand zwischen der Wohnbebauung und der Anlage weniger als das Doppelte der Anlagenhöhe betrage. Vorliegend sei der Plangeber aber von dreifachen der Anlagenhöhe ausgegangen.

Letztendlich sei auch die pauschale Einstufung des Kriteriums Wald als harte Tabuzone abwägungsfehlerhaft. Eine andere Wertung sei nur dann denkbar, wenn konkret darlegt werde, weshalb die Errichtung von Windenergieanlagen auf unabsehbare Zeit rechtliche oder tatsächliche Hindernisse entgegenstünden. Genauso stellten auch die „Biotope und Vogelbrut- und -rastgebiete landesweiter und höherer Bedeutung“ keine Bereiche dar, die pauschal als „harte“ Tabuzonen hätten eingestuft werden dürfen. Auch hier hätte im Einzelfall geprüft werden müssen, ob die Schutzzwecke der Gebiete tatsächlich mit einer Windenergienutzung unvereinbar sind.

Das OVG Lüneburg erklärte aufgrund der festgestellten Fehler dem Antrag entsprechend lediglich die Wirkung der Vorranggebiete als Eignungsgebiete – und im Ergebnis damit allein die Ausschlusswirkung für die Windenergienutzung außerhalb der Vorranggebiete – für unwirksam. Aufgrund der Bindung des Gerichts an den gestellten Antrag sei es dem Gericht verwehrt, die gesamte Satzung für unwirksam zu erklären, obwohl sich die Fehler auch auf die Ausweisung der Vorranggebiete ausgewirkt hätten.

Fazit

In dieser Entscheidung setzt sich das OVG Lüneburg mit der Einordnung verschiedener Gebiete als harte und weiche Tabuzonen auseinander. Dabei wendet es den vom Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) entwickelten Maßstab, dem zufolge nur solche Gebiete, auf denen die Windenergienutzung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen ausgeschlossen ist, konsequent an.¹ An dieser Richtschnur misst es die Entscheidungen des Plangebers und kommt dabei zu dem Schluss, dass verschiedene Gebiete vorschnell als harte Tabuzonen eingestuft wurden.

Dies gilt zunächst sowohl für im Flächennutzungsplan als Siedlungsgebiete gekennzeichnete Flächen, da diese der Abwägung in der Regionalplanung aufgrund der bloßen Berücksichtigungspflicht nicht entzogen seien, als auch im Hinblick eines aus Gründen der Rücksichtnahme nicht zwingend einzuhaltenen Schutzabstandes. Denkbar erscheint hingegen eine Bewertung dieser Bereiche aus Gründen der Vorsorge als weiche Tabuzonen. Auch für den Wald und für ein Schutzgebiet verneinte das Gericht – in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung anderer Oberverwaltungsgerichte – die pauschale Einordnung als harte Tabuzone.² Stattdessen müsse geprüft werden, inwieweit der Schutzzweck im Einzelnen mit der Windenergienutzung unvereinbar sei.

Der Volltext der Entscheidung kann kostenfrei im Internet abgerufen werden:

<http://www.rechtsprechung.niedersachsen.de/jportal/portal/page/bsnd-prod.psml?doc.id=MWRE170007029&st=null&showdoccase=1>

¹ BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2012 – 4 CN 1/11 (auch in dieser Sammlung besprochen).

² Gegen eine pauschale Einordnung des Waldes als harte Tabuzone bereits OVG Lüneburg, Urteil vom 3. Dezember 2015 – 12 KN 216/13 (auch in dieser Sammlung besprochen); OVG Münster, Urteil vom 22. September 2015 – 10 D 82/13.NE (auch in dieser Sammlung besprochen); nach dem OVG Weimar, Urteil vom 8. April 2014 – 1 N 676/12 – lassen sich Wälder nicht als harte Tabuzonen einordnen, es sei denn, sie gehören zu den durch Rechtsverordnung geschützten Waldgebieten (Schutzwälder, Erholungswälder im Sinne des § 9 Abs. 1 Thüringer Waldgesetz).