



Normenkontrollverfahren, Ausweisung von Konzentrationszonen in Flächennutzungsplänen, harte und weiche Tabuzonen, der Windenergie in substantieller Weise Raum verschaffen

BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2012 – 4 CN 1/11:

Mit diesem Grundsatzurteil hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) die Anforderungen an die Steuerung der Standorte für die Windenergie im Außenbereich durch die Flächennutzungsplanung konkretisiert: Scheidet eine Gemeinde bei der Konzentrationsflächenplanung für Windenergieanlagen harte und weiche Tabuzonen aus dem Kreis der für die Windenergienutzung in Betracht kommenden Flächen (Potentialflächen) aus, muss sie sich zur Vermeidung eines Fehlers im Abwägungsvorgang den Unterschied zwischen den beiden Arten der Tabuzonen bewusst machen und ihn dokumentieren.

Von der Aufstellung eindeutiger Kriterien für die Beantwortung der Frage, ob ein Planungskonzept der Windenergie in substantieller Weise Raum verschafft, hat das Gericht hingegen abgesehen.

Hintergrund der Entscheidung

Dieses Grundsatzurteil befasst sich mit wichtigen Einzelheiten der Anforderungen, die an die Steuerung der Standorte von Windenergieanlagen im Außenbereich nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB durch die Flächennutzungsplanung zu stellen sind.

Gegenstand der hier besprochenen Entscheidung war ein Teilflächennutzungsplan Windenergie, der bestimmte Flächen im Gemeindegebiet als Sonderbauflächen für Windenergie auswies. Das übrige Gemeindegebiet sollte nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB von der Windenergienutzung freigehalten werden. Die Antragstellerin, ein Unternehmen der Windenergiebranche, ging gegen den Plan vor. Dabei trug sie unter anderem vor, dass das Plankonzept für den Außenbereich nicht genügend zwischen harten und weichen Tabuzonen unterschieden und der Windenergie nicht in substantieller Weise Raum verschafft habe.

Inhalt der Entscheidung

Zu den Anforderungen an eine wirksame Steuerung der Standorte für Windenergieanlagen im Außenbereich nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB hat sich das BVerwG bereits mehrfach geäußert.¹ Mit Urteil vom 13. Dezember 2012 hat das BVerwG seine vorherige Rechtsprechung bestätigt und die Anforderungen an das erforderliche „schlüssige Gesamtkonzept, das sich auf den gesamten Außenbereich erstreckt“ bezüglich der Ermittlung der harten und weichen Tabuzonen konkretisiert sowie grundlegende Aussagen zu den Anforderungen an „der Windenergie in substantieller Weise Raum verschaffen“ getroffen.

Nach den Ausführungen des BVerwG vollzieht sich die Ausarbeitung des Planungskonzepts abschnittsweise:

In einem ersten Arbeitsschritt sind diejenigen Bereiche als Tabuzonen zu ermitteln, die für die Nutzung der Windenergie nicht zur Verfügung stehen.

¹ Insbesondere BVerwG, Urteil vom 17. Dezember 2002 – 4 C 15.01; BVerwG, Urteil vom 21. Oktober 2004 – 4 C 2.04; BVerwG, Urteil vom 24. Januar 2008 – 4 CN 2.07; BVerwG, Beschluss vom 15. September 2009 – 4 BN 25.09.

Die ermittelten Tabuzonen lassen sich in harte und weiche Tabuzonen untergliedern. Der Begriff der harten Tabuzonen dient der Kennzeichnung von Gemeindegebietsteilen, die für eine Windenergienutzung, aus welchen Gründen immer, nicht in Betracht kommen, mithin für eine Windenergienutzung „schlechthin“ ungeeignet sind. Mit dem Begriff der weichen Tabuzonen werden Bereiche des Gemeindegebiets erfasst, in denen nach dem Willen der Gemeinde aus unterschiedlichen Gründen die Errichtung von Windenergieanlagen „von vornherein“ ausgeschlossen werden „soll“.

Die Potenzialflächen, die nach Abzug der harten und weichen Tabuzonen übrig bleiben, sind in einem weiteren Arbeitsschritt zu den auf ihnen konkurrierenden Nutzungen in Beziehung zu setzen, d.h. die öffentlichen Belange, die gegen die Ausweisung eines Landschaftsraums als Konzentrationszone sprechen, sind mit dem Anliegen abzuwägen, der Windenergienutzung an geeigneten Standorten eine Chance zu geben, die ihrer Privilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB gerecht wird.

Scheidet eine Gemeinde bei der Konzentrationsflächenplanung für Windenergieanlagen harte und weiche Tabuzonen aus dem Kreis der Potenzialflächen aus, muss sie sich zur Vermeidung eines Fehlers im Abwägungsvorgang bereits auf der ersten Stufe des Planungsprozesses den Unterschied zwischen den beiden Arten der Tabuzonen bewusst machen und ihn dokumentieren.

Der Senat verkennt ebenso wenig wie die Vorinstanz, dass die Abgrenzung zwischen harten und weichen Tabuzonen in der Planungspraxis mit Schwierigkeiten verbunden sein kann. Dem könne jedoch dadurch Rechnung getragen werden, dass vom Plangeber nicht mehr gefordert wird, als was er „angemessenerweise“ leisten kann.

Das Planergebnis muss – so das BVerwG in ständiger Rechtsprechung – der Windenergie in substantieller Weise Raum verschaffen. Wenn dies nicht der Fall ist, hat der Plangeber sowohl die Aussonderung der weichen Tabuzonen als auch die Abwägung der Nutzungen auf den Potenzialflächen abermals zu überprüfen und gegebenenfalls zu ändern.²

Die Entscheidung, anhand welcher Kriterien sich beantworten lässt, ob eine Konzentrationsflächenplanung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB für die Nutzung der Windenergie in substantieller Weise Raum verschafft, hat das BVerwG den Tatsachengerichten vorbehalten. Dabei verweist es darauf, bereits verschiedene Modelle – so etwa das des OVG Magdeburg³ und das des VGH Kassel⁴ – gebilligt zu haben. Daran hält das BVerwG „mit dem Zusatz fest, dass die von den Tatsachengerichten entwickelten Kriterien revisionsrechtlich hinzunehmen sind, wenn sie nicht von einem Rechtsirrtum infiziert sind, gegen Denkgesetze oder allgemeine Erfahrungssätze verstoßen oder ansonsten für die Beurteilung des Sachverhalts schlechthin ungeeignet sind“.

Weiter führt das BVerwG aus, dass es nicht zulässig sei, einen bestimmten (prozentualen) Anteil festzulegen, den die Konzentrationsflächen im Vergleich zu den Potenzialflächen erreichen müssen, damit die Rechtsfolge des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB eintritt. Dem Verhältnis dieser Flächen zueinander könne aber Indizwirkung beigemessen werden. Es könne unbedenklich angenommen werden, dass, je geringer der Anteil der ausgewiesenen Konzentrationsflächen sei, desto gewichtiger die gegen eine weitere Ausweisung von Vorranggebieten sprechenden Gesichtspunkte sein müssten, damit es sich nicht um eine unzulässige „Feigenblattplanung“ handelt.

Fazit

Das Urteil des BVerwG gibt den Plangebern detailliert vor, wie Konzentrationsflächen für Windenergieanlagen ausgewiesen und andere Gebiete von der Windenergienutzung ausgeschlossen werden können. Um rechtssichere Pläne aufzustellen, empfiehlt es sich, die Vorgaben des Gerichts zu befolgen. Ein besonderes Augenmerk ist dabei auf die Unterscheidung zwischen harten und weichen Tabuzonen und deren Dokumentation zu legen. Allerdings zeigt sich, dass insbesondere die Abgrenzung zwischen harten und weichen Tabuzonen die Plangeber vor große Herausforderungen stellt. Hinzukommt, dass die

² So bereits BVerwG, Urteil vom 24. Januar 2008 – 4 CN 2.07.

³ OVG Magdeburg, Urteil vom 30. Juli 2009 – 2 K 141/08; dazu BVerwG, Beschluss vom 22. April 2010 – 4 B 68/09.

⁴ VGH Kassel, Urteil vom 17. Juni 2009 – 6 A 630/08; dazu BVerwG, Urteil vom 20. Mai 2010 – 4 C 7.09.

Instanzgerichte die Frage, welche Flächen als harte oder weiche Tabuzonen ausgewiesen werden können, nicht immer einheitlich bewerten.⁵

Ein Spielraum bleibt den Plangebern bei der Bewertung der Frage, wann der Nutzung der Windenergie substantiell Raum verschafft worden ist. Das BVerwG hat ausdrücklich davon abgesehen, einen bestimmten Prüfungsmaßstab zu etablieren. Zumindest Anhaltspunkte für eine Bewertung können jedoch die vom BVerwG bereits gebilligten Modelle geben. Allerdings ist zu beachten, dass sich aufgrund der heterogenen Nutzungsmöglichkeiten eine schematische Betrachtung – nicht zuletzt aus Sicht des BVerwG – verbietet.

Die vollständige Entscheidung kann kostenfrei auf der Homepage des BVerwG abgerufen werden:
<http://www.bverwg.de/entscheidungen/entscheidung.php?ent=131212U4CN1.11.0>

⁵ Vgl. z.B. OVG Koblenz, Urteil vom 16. Mai 2013 – 1 C 11003/12.OVG; OVG Münster, Urteil vom 1. Juli 2013 – 2 D 46/12.NE; OVG Lüneburg, Urteil vom 23. Januar 2014 – 12 KN 285/12; OVG Weimar, Urteil vom 8. April 2014 – 1 N 676/12; OVG Lüneburg, Urteil vom 14. Mai 2014 – 12 KN 224/12 sowie Söfker, in FA Wind (Hrsg.), Steuerung der Windenergie im Außenbereich durch Flächennutzungsplan im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB, Berlin 2015.