



Normenkontrollantrag, Konzentrationszonenplanung, weiße Flächen, Bekanntmachung, Negativziele, Abwägung

OVG Lüneburg, Urteil vom 12. April 2021 – 12 KN 159/18

1. Dem Normenkontrollantrag eines Vorhabenträgers der Windenergiewirtschaft kann das Rechtsschutzbedürfnis fehlen, soweit der Antrag über den sachlichen Teilabschnitt "Windenergie" eines regionalen Raumordnungsprogramms hinausgreift.

2. Im Verhältnis zu § 35 Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 1 BauGB ist § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB die speziellere Norm.

3. Es ist nicht zulässig, eine regionalplanerische Standortsteuerung der Windenergienutzung vorzunehmen, in der neben Vorranggebieten für die Windenergienutzung und gezielt unbeplant bleibenden ("weißen") Flächen diverse Ausschlusszonen vorgesehen sind, die den verbleibenden Planungsraum abdecken, als eigene negative Ziele oder Grundsätze der Raumordnung festgelegt werden und inhaltlich an die harten bzw. weichen Tabuzonen einer "klassischen" Konzentrationsflächenplanung erinnern.

4. Im Rahmen der Regionalplanung dürfen für die Windenergienutzung geeignete Standorte nicht allein deshalb vorab als mögliche Vorranggebiete für die Windenergienutzung ausgeschieden werden, weil sie nicht in einem bereits vorhandenen gemeindlichen Sondergebiet für die Windenergienutzung liegen. (amtliche Leitsätze)

Hintergrund der Entscheidung

Die Antragssteller, zwei Unternehmen der Windenergiebranche, begehren die Aufhebung des Kapitels 4.2.1 „Windenergie“ des Regionalen Raumordnungsprogramms 2016 (RROP 2016). Dieses hatte der Antragsgegner, ein Landkreis, Anfang 2019 erlassen. Das RROP 2016 steuert die Windenergienutzung, indem neben Vorranggebieten für die Windenergie von 0,9 % des Gemeindegebiets zugleich für 96,7 % des Gebiets negative Ziele und Grundsätze der Raumordnung festgelegt werden. Diese dienen dazu bestimmte Gebiete für die Windenergienutzung zu sperren bzw. Schutzabstände einzuhalten; so etwa hinsichtlich Abständen zur Wohnbebauung oder auch zu Landschaftsschutzgebieten. Ebenso sind 2,4 % „weiße Flächen“ verblieben, welche keine die Windenergie betreffenden Festlegungen beinhalten.

Das Planaufstellungsverfahren begann 2013. Der Antragsgegner nahm zwei Urteile des VG Hannovers zum Anlass sowohl das Beteiligungsverfahren zum 2. Entwurf des RROP 2016 als auch des dazugehörigen Umweltberichts zu wiederholen. Im weiteren Verfahren beschloss der Antragsgegner den 3. Entwurf des RROP 2016; u.a. unter Anpassung an das aktuelle Landesraumordnungsprogramm (LROP). Die Antragsteller stellten 2018 einen Normenkontrollantrag. Sie beantragen die Festlegungen des Kapitels 4.2.1 Windenergie für unwirksam zu erklären.

Inhalt der Entscheidung

Das OVG Lüneburg gab dem Normenkontrollantrag der Antragsteller statt. Der Antrag sei zunächst zulässig. Zur Antragsbefugnis führt das Gericht aus, dass die Antragsteller als obligatorische Nutzungsberechtigte durch das RROP 2016 potentiell in ihren Rechten verletzt sein können. Als Nachweis dafür, dass die Antragsteller in einer Ausschlusszone Windenergieanlagen errichten wollen, bedürfe es nicht zwingend eines Nutzungsvertrags, da an der Ernsthaftigkeit des Vorhabens keine Zweifel bestünden. (Rn. 94) Zudem fehle den Antragstellern vorliegend auch nicht das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis. Zwar sei der Normenkontrollantrag gegen das gesamte RROP wohl zu weitgreifend. Nach Einschätzung des Gerichts konnte jedoch das Gesamtkapitel Windenergie angegriffen werden. (Rn. 95 ff.)

Der Normenkontrollantrag ist nach Ansicht des Gerichts zudem begründet. Zunächst sei der Plan formell als rechtmäßig anzusehen. Fehlern der ersten Öffentlichkeitsbeteiligung zum 2. Entwurf des RROP 2016 komme keine Bedeutung mehr zu, da der Antragsgegner das gesamte Planaufstellungsverfahren seit Beginn des Beteiligungsverfahrens zum 2. Entwurf des RROP 2016 wiederholt und damit geheilt habe. (Rn. 103) Auch gebe

die vorhandene Auflagenstärke des Amtsblatts bei seiner Bekanntmachung keinen Anlass hier einen formellen Fehler anzunehmen. (Rn. 104). Ebenfalls werde das Anpassungsgebot des § 5 Abs. 3 Satz 3 NROG vorliegend nicht verletzt, da die Erteilung der Genehmigung eines regionalen Raumordnungsprogramms auch bekanntgemacht werden könne, nachdem ein die Anpassungspflicht begründendes Ziel des Landes-Raumordnungsprogramms wirksam wurde. (Rn. 106)

Der RROP 2016 weist nach Ansicht des Gerichts jedoch materielle Fehler auf. Die streitgegenständliche Planung stelle einen systematischen Versuch dar, sich den Anforderungen an eine Konzentrationsflächenplanung und der damit verbundenen systematische Analyse des Planungsraums zu entziehen. § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB erfordere ein schlüssiges Gesamtkonzept; die Ausweisung von Ausschluss- und Positivflächen stünden hierbei in einem untrennbaren inneren Zusammenhang zueinander. Vorliegend fehle es bereits an der erforderlichen Analyse des Planungsraumes, da bloß eine ungeprüfte Übernahme der gemeindlich ausgewiesenen Sondergebiete Windenergie erfolgte. Damit habe der Plangeber zugleich das ihm obliegende Planungsermessen unterschritten. (Rn. 108 ff.)

Ebenfalls als rechtsfehlerhaft zu bewerten sei das negative Ziel der Raumordnung, welches bestimmte Landschaftsschutzgebiete für raumbedeutsame Windenergieanlagen sperrt. Dies stelle eine Kompetenzüberschreitung dar, da es der Regionalplanung verwehrt sei, verbindliche Regelungen, wie sie Natur- und Landschaftsschutzverordnungen enthalten, durch eigene Zielfestlegungen zu überlagern oder zu ersetzen. (Rn. 115 ff.) Auch mit Blick auf das negative Ziel eines Mindestabstands zur Wohnbebauung geht das Gericht davon aus, dass der Plangeber vorliegend seine Kompetenzen überschritten habe. Gänzlich abschließende Festlegungen fielen vielmehr in den Kompetenzbereich des Landesgesetzgebers. (Rn. 118)

Die materiellen Fehler seien als beachtlich zu werten. Von der unwirksamen Festlegung der Negativziele sei das gesamte Kapitel Windenergie erfasst und insofern für unwirksam zu erklären. (Rn. 121 ff.)

Fazit

Die Rechtsprechung zur Ausweisung von Konzentrationszonen für die Windenergienutzung hat sich in den letzten Jahren stetig fortentwickelt. Nunmehr hat sich das OVG Lüneburg mit einer scheinbar anders konzipierten Planung befasst – der Ausweisung von Vorranggebieten zusammen mit Negativzielen, welche die Windenergienutzung beschränken. Das Plankonzept beurteilte das Gericht nicht zuletzt als fehlerhaft, da es darin dennoch eine versteckte Konzentrationsflächenplanung erkannte, welche dem Anforderungsprofil des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB nicht entsprach. Doch auch darüberhinausgehend stellt das Gericht die Praktikabilität einer Planung mit Negativzielen deutlich in Frage. So sei es nicht ausgeschlossen, dass hierbei detaillierter abgewogen werden müsste, als dies nach Maßgabe des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB bereits der Fall ist.

Im Kontext der konzentrierten Flächenausweisung von Windenergieanlagen zeigt sich damit weiterhin keine Perspektive für eine rechtssichere Planung. Denn auch die Rechtsprechung zur „klassischen“ Konzentrationszonenplanung stellt die Planungspraxis regelmäßig vor große Herausforderungen.¹ Erkennbar wird dies nicht zuletzt anhand einer weiteren lesenswerten Entscheidung des Gerichts. Hierbei wurde die mit der Änderung eines Flächennutzungsplans intendierte Ausschlusswirkung für unwirksam erklärt. Grund dafür war u.a. die fehlerhafte Einordnung von harten und weichen Tabuzonen; hinsichtlich Gasleitungen bzw. -Stationen, Abständen zu Siedlungsgebieten und zu Hubschraubernachtieffluggebieten sowie Richtfunkstrecken.²

Der Volltext der Entscheidung kann kostenfrei im Internet abgerufen werden unter: https://www.rechtsprechung.niedersachsen.de/jportal/portal/page/bsndprod_psml?doc.id=MWRE210001673&st=null&showdoc-case=1

¹ Siehe u.a.: Kment, [Sachdienliche Änderungen des Baugesetzbuchs zur Förderung von Flächenausweisungen für Windenergieanlagen](#), 2021, S. 25 ff.; FA Wind, [Gesetzgeberische Möglichkeiten für eine rechtssichere Konzentrationszonenplanung](#), 2020, S. 5 ff.; Stiftung Umweltenergierecht, [Fehlerquellen von Windkonzentrationszonenplanungen](#) – ein Update, 2018.

² OVG Lüneburg, Ur. v. 12.4.2021 – [12 KN 11/19](#), Rn. 59 ff.; anders noch die Eilentscheidung: OVG Lüneburg, Beschl. v. 12.6.2019 – [12 MN 26/19](#).