

Die Standortplanung für Windkraftanlagen als Gegenstand der Raumordnung und Flächennutzungsplanung

Thesen zum Vortrag

§ 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB setzt eine Planung voraus, die zu Gunsten der privilegierten Vorhaben sog. "Positivflächen" (Konzentrationsflächen) festlegt und deren Ausweisung mit dem Ausschluss entsprechender Vorhaben auf den übrigen Flächen des Plangebiets, den sog. "Negativflächen" (Ausschlussflächen) verbindet.

I. Standortsteuerung durch Flächennutzungsplan

1. Die Darstellung von Konzentrationsflächen verstößt gegen § 1

Abs. 3 Satz 1 BauGB, wenn nicht gesichert ist, dass Windenergieanlagen (WEA) darin errichtet werden dürfen. Sie dürfen deshalb u.a. nicht im Geltungsbereich einer Landschaftsschutzverordnung liegen. Dies gilt auch dann, wenn die Verordnung Ausnahmen oder Befreiungen vom Verbot der Errichtung baulicher Anlagen vorsieht und eine Befreiungslage objektiv gegeben ist (a.A. BVerwGE 117, 287). Notwendig ist eine Aufhebung des landschaftsschutzrechtlichen Verbots durch Herausnahme der für die Konzentrationszone vorgesehenen Fläche aus dem Geltungsbereich der Landschaftsschutzverordnung.

2. Wegen § 1 Abs. 4 BauGB darf die Gemeinde keine Konzentrationsflächen darstellen, die außerhalb eines im Raumordnungsplan festgelegten Konzentrationsflächenbereichs liegt.

Ob und ggf. in welchem Umfang sie mit ihrer Konzentrationszonenplanung hinter derjenigen des Raumplaners zurückbleiben darf, richtet sich danach, ob und inwieweit der Raumordnungsplan die Flächennutzungsplanung dazu ermächtigt.

Eine landesrechtliche Vorgabe an eine Gemeinde, im Gemeindegebiet eine bestimmte Gesamtnennleistung zu ermöglichen, löst mangels Zielqualität keine Bindungswirkung aus. Ziele der Raumordnung enthalten eine abschließende Abwägung der unterschiedlichen Anforderungen an den Raum. Die Festlegung einer zu erbringenden Gesamtnennleistung weist den erforderlichen Raumbezug nicht auf.

3. Das Abwägungsgebot (§ 1 Abs. 7 BauGB) verlangt ein schlüssiges Gesamtkonzept, das sich auf den gesamten Außenbereich erstreckt.

Die gemeindliche Entscheidung muss nicht nur darüber Auskunft geben, von welchen Erwägungen die positive Standortzuweisung getragen wird, sondern auch deutlich machen, welche Gründe es rechtfertigen, den übrigen Planungsraum von WEA freizuhalten.

Als Standorte für WEA kommen die "Potenzialflächen" in Betracht. Die Potenzialflächen werden im Wege der Subtraktion der "Tabuflächen" von der Gesamtheit der Außenbereichsflächen ermittelt. Tabuflächen sind Flächen, die sich für eine Windenergienutzung aus rechtlichen oder tatsächlichen Flächen nicht eignen oder auf denen nach Einschätzung der planenden Gemeinde die Errichtung von WEA von vorn-

herein ausgeschlossen sein "soll" (BVerwGE 122, 109). Im nächsten Schritt sind die öffentlichen Belange, die gegen die Ausweisung der Potenzialflächen für die Nutzung der Windenergie sprechen, mit dem Anliegen abzuwägen, der Windenergienutzung an geeigneten Standorten eine Chance zu geben, die ihrer Privilegierung (§ 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB) gerecht wird. Die Gemeinde ist nicht gezwungen, alle Potenzialflächen als Konzentrationsflächen darzustellen.

§ 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB lässt es andererseits nicht zu, das gesamte Gemeindegebiet mit dem Instrument des Flächennutzungsplans für die Windenergie zu sperren. Auch eine Alibiplanung durch die Ausweisung von Zonen im Klein(st)format ist kein abwägungsgerechtes Ergebnis. Die Planung muss vielmehr für die Windenergienutzung in substantzieller Weise Raum schaffen. Mit einer bloßen "Feigenblatt"-Planung, die auf eine verkappte Verhinderungsplanung hinausläuft, darf es nicht sein Bewenden haben. Wo die Grenze zwischen einer Konzentrationsflächenplanung, die der Windenergienutzung substantziell Raum verschafft, und einer Verhinderungsplanung verläuft, lässt sich nicht abstrakt, sondern erst nach einer Würdigung der tatsächlichen Verhältnisse im jeweiligen Planungsraum bestimmen (BVerwGE 117, 287; BVerwGE 118, 33; BVerwGE 122, 109; a.A. Gatz, DVBl. 2009, 737). Es kann keine von dem jeweiligen Einzelfall losgelöste Antwort auf die Frage geben, wann eine Konzentrationsflächenplanung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB der Nutzung der Windenergie substantziell Raum gibt (BVerwG 4 BN 65.09 <juris>).

II. Standortsteuerung durch Ziele der Raumordnung

1. Die Möglichkeit der Standortsteuerung mit Hilfe von Zielen der Raumordnung ist auf raumbedeutsame WEA beschränkt.

Es ist allein Sache des Trägers der Raumplanung, mit Verbindlichkeit für die Ebene der Vorhabenzulassung die Raumbedeutsamkeit von WEA festzulegen. Es bestehen keine Bedenken, die Raumbedeutsamkeit einzelner WEA bereits bei einer Anlagenhöhe von 35 m beginnen zu lassen.

2. Raumordnungspläne sind auf der Grundlage planerischer Abwägung zu beschließen (§ 7 Abs. 2 Satz 1 ROG).

Das Abwägungsprogramm ist in § 7 Abs. 2 ROG vorgezeichnet. Bei der Aufstellung eines Raumordnungsprogramms unterliegt die Abwägung im Grundsatz denselben Anforderungen wie bei Flächennutzungsplänen zur Standortsteuerung von WEA.

Die Raumplanung muss entsprechend ihrer Aufgabe zur zusammenfassenden, übergeordneten Planung raumentwicklungsbezogene Leitvorstellungen festlegen. Sie muss die Errichtung von WEA in ihrem Planungsraum so steuern, dass ein übergemeindliches Konzept entsteht.

3. Greift der Planer auf das Instrumentarium des § 8 Abs. 7 ROG zu, kann er die Rechtsfolgen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB nur auslösen, wenn er die Konzentrationszone als Vorranggebiet (§ 8 Abs. 7 Satz 1 ROG) darstellt und dem Vorranggebiet gleichzeitig nach § 8 Abs. 7 Satz 2 ROG die Wirkungen eines Eignungsgebiets beilegt.

Die Festlegung eines Vorranggebiets allein reicht nicht aus, weil sie nur "innergebietlich" eine Ausschlusswirkung gegenüber unvereinbaren Nutzungen zur Folge hat, und die Festlegung eines Eignungsgebiets allein genügt nicht, weil ihr nur "außergebietlich" eine Ausschlusswirkung zukommt und sie nicht gewährleistet, dass sich die privilegierte Nutzung auch innergebietlich durchsetzt.