

## **Beschluss VV-04/17**

der 57. Verbandsversammlung am 15. November 2017  
(zu TOP 7 a)

### **Beschluss zur Differenzierung des Siedlungsabstandes zwischen Innen- und Außenbereich**

Die Verbandsversammlung des Regionalen Planungsverbandes Westmecklenburg hat auf ihrer 57. Sitzung am 15.11.2017 Folgendes beschlossen:

- 1.) Beim Siedlungsabstand zu Windeignungsgebieten muss zwingend zwischen Innen- und Außenbereich differenziert werden. Eine Gleichbehandlung ist nicht zulässig.**
- 2.) Der Abstand zu „Gebieten, die nach BauNVO dem Wohnen, der Erholung, dem Tourismus und der Gesundheit dienen“ wird, wie bisher, mit mindestens 1.000 m festgesetzt. Der Abstand zu „dem Wohnen dienende Einzelhäuser und Splittersiedlungen im Außenbereich“ wird mit mindestens 800 m festgesetzt.**

#### Begründung:

Im Rahmen der ersten Beteiligungsstufe gab es mehrere Forderungen zur Differenzierung des Abstandspuffers zwischen dem Innen- und dem Außenbereich mit dem Verweis auf die planungsrechtlichen Unterschiede hinsichtlich der Schutzbedürftigkeit und -würdigkeit beider Bereiche.

Die Oberste Landesplanungsbehörde – als Rechts- und Fachaufsicht des Regionalen Planungsverbandes Westmecklenburg – wurde seitens der Geschäftsstelle um rechtliche Prüfung des Sachverhaltes gebeten. Zudem hat sich Dombert RÄ im Rahmen ihrer gutachterlichen Stellungnahme (2015) mit der Fragestellung befasst. Im Ergebnis dieser Prüfung wird nach allgemeiner Rechtsauffassung die Meinung vertreten, dass ein einheitlicher Abstandspuffer zu schutzwürdigen Wohnnutzungen die Grenzen der planerischen Gestaltungsfreiheit überschreite und damit aus rechtlicher Sicht eine mögliche Angriffsfläche darstellt. Dies wird wie folgt näher begründet:

#### 1.) grundlegende Anforderungen der Rechtsprechung an die planerische Steuerung der Windenergienutzung

Nach den Regelungen des § 35 Abs. 1 Nr. 5 Baugesetzbuch (BauGB) sind Windenergieanlagen im Außenbereich privilegiert. Sie sind nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB jedoch unzulässig, wenn ihre Errichtung außerhalb der in einem Flächennutzungsplan dargestellten oder in einem Regionalplan festgelegten Standorte für Windenergieanlagen erfolgen soll. Mit Hilfe des sog. Planvorbehalts können insofern durch positive Standortzuweisungen auf der Ebene der Bauleitplanung oder der

Regionalplanung sonstige Flächen im Plangebiet von Windenergieanlagen freigehalten werden („Konzentrationsflächenplanung“). In Mecklenburg-Vorpommern werden Eignungsgebiete für die Errichtung von Windenergieanlagen in den Regionalen Raumentwicklungsprogrammen festgelegt. Die Errichtung raumbedeutsamer Windenergieanlagen außerhalb der Eignungsgebiete ist grundsätzlich unzulässig.

Durch das Bundesverwaltungsgericht wurde klargestellt, dass der Konzentrationsflächenplanung ein schlüssiges gesamträumliches Planungskonzept zugrunde liegen muss, das hinreichend nachvollziehbar und dokumentiert ist. Weiterhin hat das Bundesverwaltungsgericht in gefestigter Rechtsprechung Vorgaben für den Planungsprozess und die Abwägung gemacht. So ist darzulegen, von welchen Erwägungen die positive Standortzuweisung getragen wird und welche Gründe es rechtfertigen, den übrigen Planungsraum von Windenergieanlagen freizuhalten.

Es entspricht darüber hinaus der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes, dass der Windenergie „in substantieller Weise Raum zu verschaffen“ ist. Eine Verhinderungs- bzw. „Feigenblatt“-Planung ist dem Planungsträger verwehrt.

Hieran ist auch der RPV WM bei seinem Verfahren zur Fortschreibung des Regionalen Raumentwicklungsprogramms Westmecklenburg (RREP WM) sowie die Landesregierung im Rahmen der Verbindlichkeitserklärung durch Rechtsverordnung gebunden.

## 2.) planungsrechtliches Erfordernis zur Differenzierung der Abstandspuffer zu Wohnnutzungen im Innen- und Außenbereich

### *a) mögliche Unterschreitung der substantiell Raumverschaffung*

Grundsätzlich ist es zulässig, Siedlungsflächen und Einzelhäuser selbst zu „harten“ Tabuzonen zu erklären und den kompletten Abstandspuffer den „weichen“ Tabuzonen zuzuordnen.

Die Festlegung der „weichen“ Ausschlusskriterien basiert auf einer bewussten Entscheidung des Plangebers, d. h. die Abstände sind rechtlich nicht geboten. Ganz im Gegenteil: die immissionsschutzrechtlich erforderlichen Abstände zwischen Windenergieanlagen und Wohnbebauung sind deutlich geringer (aktuell bei gängigen Anlagenhöhen ca. 400-500 m). Vielmehr soll nach dem Willen des Planungsgebers in den Pufferbereichen die Errichtung von Windenergieanlagen ausgeschlossen werden, um einem vorsorgenden Schutzinteresse der Bevölkerung Rechnung zu tragen und um die Akzeptanz von Windenergieanlagen zu erhöhen.

Entsprechend dem Bayerischen VGH<sup>1</sup> müssen sich die vom Planungsträger festgelegten „weichen“ Ausschlusskriterien eine kritische Prüfung ihrer Rechtfertigung gefallen lassen, ob und inwieweit letztlich mit der Konzentrationsflächenplanung der Windenergienutzung substantiell Raum verschafft wurde. Dieser „Rechtfertigungsdruck“ ist umso höher, je mehr sich das Verhältnis zwischen der verfügbaren Potenzialfläche und der Eignungsgebietsfläche zu Ungunsten der ersteren verschiebt.

Gemäß der ständigen Rechtsprechung kann ein Planungsgeber zwar in einem ersten Planungsschritt zunächst relativ große Pufferzonen um bestimmte Nutzungen zur Anwendung bringen. Lässt diese Planung erkennen, dass der Windenergie mit der gewählten Methode nicht substantiell Raum verschafft wurde, so hat der

---

<sup>1</sup> Beschluss des Bayerischen VGH vom 21.01.2013; Az. 22 CS 12.2297 – juris, Rn. 27

Plangeber sein Auswahlkonzept zu überprüfen und ggf. abzuändern. Je kleiner die für die Windenergienutzung verbleibenden Flächen ausfallen, umso mehr ist das gewählte methodische Vorgehen zu hinterfragen und zu prüfen, ob mit Blick auf die örtlichen Verhältnisse auch kleinere Pufferzonen als Schutzabstand genügen.

#### *b) mangelnde sachliche Rechtfertigung*

Durch Dombert RÄ<sup>2</sup> werden die Zweifel an der Festlegung eines identischen Abstandspuffers dargelegt. Es sollte deutlich gemacht werden, dass die jeweilige Bebauung aufgrund des ausdifferenzierten gesetzlichen Regelungssystems eine unterschiedliche Schutzbedürftigkeit und Schutzwürdigkeit aufweist.

Der Bayerische VGH<sup>3</sup> führt dazu konkret aus, dass ein einheitlicher Schutzabstand die sachlich und rechtlich bestehenden Unterschiede der Schutzbedürftigkeit und Schutzwürdigkeit der unterschiedlichen Bereiche ohne die von Verfassungen wegen nach Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art 14 Abs. 1 GG erforderliche sachliche Rechtfertigung eibnet.

Der Bayerische VGH<sup>4</sup> ist ferner der Ansicht, dass sich das Maß des immissionsrechtlich Zumutbaren nach der Schutzbedürftigkeit und Schutzwürdigkeit des maßgeblichen Gebietes richtet. Dies widerspiegelt sich u. a. auch in den gesetzlich zulässigen Immissionswerten.

So hat der Gesetzgeber mit den §§ 30, 34 und 35 BauGB ein differenziertes System geschaffen, wobei für § 35 BauGB der Leitgedanke der größtmöglichen Schonung der Außenbereichsnutzungen charakteristisch ist. Danach kann eine Wohnbebauung in allgemeinen Wohngebieten einen höheren Schutz vor Lärm beanspruchen als in Dorf- und Mischgebieten; eine reine Wohnnutzung an der Grenze zum Außenbereich allenfalls einen allgemeinen Wohngebieten vergleichbaren Schutz; eine Wohnbebauung im Außenbereich hingegen allenfalls noch Schutz, wie er gemischten Bereichen (Kern-, Misch- oder Dorfgebieten) zuzubilligen ist. Im Außenbereich muss grundsätzlich mit der Errichtung privilegierter Vorhaben nach § 35 BauGB – wie auch einer Windenergieanlage mit ihren typischen Begleiterscheinungen wie Lärm, Schattenwurf und Beeinträchtigung des Landschaftsbilds – gerechnet werden.

Das Wohnen im Außenbereich ist nach § 35 BauGB nur in eng begrenzten Ausnahmefällen gestattet. Wer im Außenbereich wohnt, muss dort mit der Errichtung von privilegierten, ggf. auch störenden Anlagen rechnen und ist insofern planerisch vorbelastet. Dem Wohnen im Außenbereich wird ein verminderter Schutzanspruch zugemutet (vgl. dazu auch OVG NRW<sup>5</sup>).

Diesem differenzierten Regelungssystem widersprechen die jetzigen „weichen“ Tabukriterien des RPV WM mit einheitlichen Abstandspuffern. Die vom RPV WM angeführte Rechtfertigung zur Erhaltung und Erhöhung der Akzeptanz innerhalb der Bevölkerung sowie zur Gleichbehandlung aller Einwohner in der Planungsregion ist bezogen auf die Schutzerfordernisse der Wohnnutzung im Außenbereich aller Voraussicht nach nicht rechtmäßig bzw. als rechtlich höchst unsicher einzustufen.

---

<sup>2</sup> „Gutachterliche Stellungnahme zum Entwurf des Kriterienkataloges sowie zur Unterscheidung zwischen „harten“ und „weichen“ Tabuzonen und Restriktionskriterien bei der Ausweisung von Eignungsgebieten Windenergie im Rahmen der Teilfortschreibung des Regionalen Raumentwicklungsprogramms Westmecklenburg (Kapitel 6.5 Energie)“; Dombert Rechtsanwälte; 14.10.2015; S. 31 ff.

<sup>3</sup> Beschluss des Bayerischen VGH vom 21.01.2013; Az. 22 CS 12.2297 – juris, Rn. 28

<sup>4</sup> Beschluss des Bayerischen VGH vom 21.01.2013; Az. 22 CS 12.2297 – juris, Rn. 28

<sup>5</sup> Beschluss des OVG Nordrhein-Westfalen vom 06.05.2016, Az.: 8 B 866/15 – juris, Rn. 9-20

Auszuschließen ist, dass wesentlich Ungleiches ohne sachliche Rechtfertigung gleich behandelt wird (vgl. hierzu Bayerische VGH<sup>6</sup>).

### c) *mangelndes Abwägungsbefugnis des Plangebers*

Dombert RÄ<sup>7</sup> hegen Zweifel daran, dass es dem Plangeber im Rahmen seiner Abwägung überhaupt zusteht, einen einheitlichen Siedlungsabstand festzulegen. So ist auch der Bayerische VGH<sup>8</sup> der Auffassung, dass ein solches Vorgehen aller Voraussicht nach die Grenzen der planerischen Gestaltungsfreiheit überschreite. Der Plangeber hätte mithin gar kein planerisches Ermessen. Nach allgemeiner Rechtsauffassung, wäre die Frage der Nicht-Differenzierung des Siedlungsabstandes also gar nicht erst der Abwägung des Regionalen Planungsverbandes Westmecklenburg zugänglich.

### 3.) Empfehlung zum weiteren Vorgehen

Seitens Dombert RÄ<sup>9</sup> wird angesichts der ständigen Rechtsprechung gutachterlich empfohlen, eine Differenzierung der Abstandspuffer zum Innen- und Außenbereich vorzunehmen. Diese könnte sich – in Anlehnung an das Vorgehen in den drei anderen Planungsregionen – dadurch vollziehen, dass der Abstandspuffer zum Innenbereich bei 1.000 m verbleibt und der Abstandspuffer zum Außenbereich auf 800 m festgesetzt wird.

Die Oberste Landesplanungsbehörde<sup>10</sup> stützt diese Auffassung. Sie rät dazu, eine Differenzierung der Abstände zu Innenbereichs- und Außenbereichswohnbebauung vorzusehen, die geeignet ist, der Windenergie substanziell Raum zu verschaffen. Die Festlegung höherer Abstandspuffer liefe Gefahr, dass die im Zuge der Teilfortschreibung vorgenommene Konzentrationsflächenplanung der Anforderung, der Windenergie substanziell Raum zu verschaffen, nicht gerecht wird.

Die Festlegung eines einheitlichen Siedlungsabstand, der die unterschiedliche Schutzbedürftigkeit und Schutzwürdigkeit von Innen- und Außenbereich negiert und zudem Gefahr läuft, dem Gebot der substanziell Raumverschaffung nicht zu entsprechen, könnte ggf. zur Folge haben, dass die Teilfortschreibung nicht zur Rechtsverbindlichkeit seitens des Landes gebracht würde, da Widersprüche zu höherrangigen Rechtsvorschriften gesehen werden könnten. Nicht auszuschließen sei auch, dass eine etwaige (rechtlich problematische) Landesverordnung mit Normenkontrollanträgen von Projektentwicklern und Vorhabenträgern konfrontiert würde, in Folge derer es erneut zur Unwirksamkeit der Konzentrationsflächenplanung kommen

---

<sup>6</sup> Beschluss des Bayerischen VGH vom 21.01.2013; Az. 22 CS 12.2297 – juris, Rn. 30

<sup>7</sup> „Gutachterliche Stellungnahme zum Entwurf des Kriterienkataloges sowie zur Unterscheidung zwischen „harten“ und „weichen“ Tabuzonen und Restriktionskriterien bei der Ausweisung von Eignungsgebieten Windenergie im Rahmen der Teilfortschreibung des Regionalen Raumentwicklungsprogramms Westmecklenburg (Kapitel 6.5 Energie)“; Dombert Rechtsanwälte; 14.10.2015; S. 34

<sup>8</sup> Beschluss des Bayerischen VGH vom 21.01.2013; Az. 22 CS 12.2297 – juris, Rn. 27; S. 26, 29

<sup>9</sup> „Gutachterliche Stellungnahme zum Entwurf des Kriterienkataloges sowie zur Unterscheidung zwischen „harten“ und „weichen“ Tabuzonen und Restriktionskriterien bei der Ausweisung von Eignungsgebieten Windenergie im Rahmen der Teilfortschreibung des Regionalen Raumentwicklungsprogramms Westmecklenburg (Kapitel 6.5 Energie)“; Dombert Rechtsanwälte; 14.10.2015; S. 31,35

<sup>10</sup> Auffassung der Obersten Landesplanungsbehörde zu Aspekten der Teilfortschreibung des RREP WM Kap. 6.5 Energie; E-Mail vom 29.08.2017

könnte und somit die generelle Außenbereichsprivilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 Bau GB greifen würde.

#### 4.) Folgen für den weiteren Teilfortschreibungsprozess

Die in Rede stehende Abwägungsentscheidung (vorzunehmende Differenzierung des Siedlungsabstandes zwischen Innen- und Außenbereich) wird im Rahmen der Abwägungsdokumentation zur ersten Beteiligungsstufe dargelegt. In der Folge ist eine Änderung der Flächenkulisse vorzunehmen, die Gegenstand des Entwurfes zur zweiten Beteiligungsstufe ist.

Nach erster Einschätzung wird sich die Eignungsgebietsfläche – durch die Reduzierung des Abstandspuffers zum Außenbereich von 1.000 m auf 800 m – um ca. 2.400 ha erhöhen (davon ca. 600 ha angrenzend an vorhandenen potenziellen Windeignungsgebieten und ca. 1.800 ha neue potenzielle Windeignungsgebiete). Alle neu hinzukommenden Flächen wären in einem weiteren Schritt einer Umweltprüfung (einschließlich Denkmalschutzprüfung) zu unterziehen.

#### 5.) Empfehlung des Vorstandes

Der Vorstand hat sich auf seiner 130. Sitzung am 13.09.2017 mehrheitlich für eine Differenzierung des Siedlungsabstandes zwischen Innen- und Außenbereich ausgesprochen (siehe Festlegung 3 VS ao. 130/2017).

Im Rahmen seiner 131. Sitzung am 11.10.2017 hat sich der Vorstand nochmals mit der Thematik befasst und mehrheitlich beschlossen, der Verbandsversammlung zu empfehlen, eine Differenzierung des Siedlungsabstandes zwischen Innen- und Außenbereich vorzunehmen (siehe Beschluss VS-13/17).

#### Abstimmungsergebnis:

Anzahl der Mitglieder der Verbandsversammlung:	48
davon anwesend zum Zeitpunkt der Abstimmung:	35
Ja-Stimmen:	31
Nein-Stimmen:	1
Stimmenthaltung:	3

gez. Rolf Christiansen

Vorsitzender des  
Regionalen Planungsverbandes  
Westmecklenburg