

12. Änderung des Flächennutzungsplans – Sachlicher Teilflächennutzungsplan "Windenergie"

Zentrale Fragen zum Verhältnis von Vorranggebieten im RROP zu Sonderbauflächen im F-Plan

Der Landkreis Göttingen hat den Entwurf des neuen Regionalen Raumordnungsprogramms (RROP) ausgearbeitet. Die Unterlagen sind zur Stellungnahme seit dem 29.01.2021 auf der Homepage des Landkreises abrufbar. Die Vorranggebiete Windenergie des Entwurfes entsprechen nicht den von der Stadt Duderstadt in ihrem Gemeindegebiet ermittelten Sonderbauflächen für Windenergie. Für die Stadt Duderstadt hatten sich daraus Fragen ergeben, die im Folgenden beantwortet werden sollen.

1. Wie wurde die Flächennutzungsplanung der Gemeinden generell im Rahmen der Erstellung des Entwurfs des RROP berücksichtigt?

„[...] besteht auch bei einem Großteil der im Landkreis vorhandenen kommunalen Flächennutzungsplänen ein grundsätzlicher Aktualisierungsbedarf. Von den 18 Kommunen des Landkreises treffen zwar 16 in ihren Flächennutzungsplänen Aussagen zur Windenergienutzung durch Festlegung von Sondergebieten Windenergienutzung, jedoch sind 11 dieser Pläne [...] vor dem Jahr 2010 erfolgt. [...] Aufgrund dieses teils erheblichen Aktualisierungsbedarfs der kommunalen Steuerung der Windenergienutzung sieht der Landkreis von einer engen Anlehnung seines Planungskonzepts an die Flächennutzungspläne mit dem Ziel, möglichst viele der Sondergebiete auch im Regionalplan darzustellen, aus Plausibilitätsgründen ab.“

Quelle: Methodenband zur Festlegung von Vorranggebieten für die Windenergienutzung mit Ausschlusswirkung RROP Entwurf Landkreis Göttingen 2020, S. 26f.

Der Landkreis Göttingen stellt zum einen darauf ab, dass die Flächennutzungspläne der Mitgliedsgemeinden zum Teil massiv veraltet seien und zum anderen darauf, dass es eines schlüssigen, gesamträumlichen Konzepts bedarf, um eine rechtssichere Planung zu schaffen.

Dies ist insofern nachzuvollziehen, als dass eine blinde Übernahme kommunaler Sondergebiete tatsächlich ein methodisch nicht tragbares Vorgehen darstellen würde. Die harten und weichen Tabukriterien müssen im gesamten Planungsraum auf gleiche Weise Anwendung finden. Den Entwurfsunterlagen ist jedoch nicht zu entnehmen, in welcher Form die kommunale Planung berücksichtigt wurde, zumal die Duderstädter Planung nicht veraltet, sondern aktuell ist. Sie stellt hier darüber hinaus den Sonderfall dar, dass sie sich derzeit in Aufstellung befindet und regelmäßige Rücksprache mit dem Landkreis Göttingen stattgefunden hat. Die konkrete Berücksichtigung der Fläche(n) ist somit notwendig.

Die harten Kriterien von Landkreis und Stadt Duderstadt entsprechen sich. Was die weichen Tabukriterien angeht, so haben die verschiedenen Planungsebenen einen Abwägungsspielraum, solange der Windenergie im Ergebnis substanziell Raumverschafft wird. Der Landkreis sollte dazu aufgefordert werden, im Rahmen der Planung detailliert darzulegen, wie nicht nur mit der ermittelten Sonderbaufläche Windenergie (Esplingerode Nord), sondern auch die größeren Potenzialflächen in Duderstadt (Gerblingerode Ost, Nesselröden Süd) berücksichtigt wurden. Darüber hinaus wäre es sinnvoll, wenn der Landkreis eine Karte zur Verfügung stellte, auf der alle harten und weichen Kriterien im Raum Duderstadt übereinandergelegt würden. So ließe sich sehr einfach und verständlich nachvollziehen, warum sich die Flächen nicht entsprechen.

2. Wie wurde dabei im Speziellen die laufende und dem Landkreis bekannte F-Plan Änderung Windenergie der Stadt Duderstadt berücksichtigt?

Der Landkreis Göttingen macht im Entwurf des RROP keine konkreten Angaben dazu, wie im Speziellen mit der Duderstädter Planung umgegangen wurde. Die Gebietsblätter geben Aufschluss darüber, wie die im RROP vorgesehenen Flächen zustande gekommen sind, es ist jedoch kaum herauslesbar, was gegen die von der Stadt Duderstadt ermittelten Potenzialflächen spricht. Dies wäre nachzuholen, um die Belange der Stadt Duderstadt angemessen und auf nachvollziehbare Weise zu berücksichtigen.

Diese Pflicht ergibt sich aus §1 Abs. 3 Raumordnungsgesetz (ROG), wonach die Gegebenheiten und Erfordernisse der Teilräume berücksichtigt werden sollen. Des Weiteren aus § 16 Niedersächsisches Raumordnungsgesetz (NROG), wonach öffentliche Stellen ihre raumbedeutsamen Planungen untereinander abzustimmen haben. Und schließlich aus § 28 Abs. 2 S. 1 Grundgesetz (GG), der kommunalen Planungshoheit.

3. Wie ist das rechtliche Verhältnis dieser zwei Planungen zueinander zu beurteilen?

Obwohl die Frage nach dem maßgeblichen Planwerk in jüngerer Vergangenheit aufgrund des massiven Ausbaus von Windenergieanlagen (WEA) gehäuft aufgetreten sein dürfte, wurde sie bislang kaum im öffentlichen bzw. juristischen Diskurs erörtert (vgl. Kümper: Divergierende Konzentrationsflächen im Regionalplan und im Flächennutzungsplan, RN 646).

Im Allgemeinen wird jedoch von einer Hierarchie der Planungsebenen ausgegangen, in der dem Regionalen Raumordnungsprogramm der Anwendungsvorrang eingeräumt wird. (Vgl. hierzu den Beschluss des HessVGH vom 25.01.2018).

4. Muss die Stadt Duderstadt ihre Planung ggf. vollumfänglich an die Planung des Landkreises anpassen?

Bereits zu diesem Zeitpunkt seiner Planung (Entwurf) ist das RROP als sonstiges Erfordernis der Raumordnung (§3 Abs. 1 Nr. 1 ROG) in der Planung der Stadt Duderstadt zu berücksichtigen. Somit muss der Entwurf des RROP Eingang in die Abwägung der Duderstädter Planung erhalten.

Das RROP (Entwurf) legt Vorranggebiete für Windenergienutzung mit der Wirkung von Eignungsgebieten fest. „Vorranggebiete dienen dazu, raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen durch eine positive Nutzungszuweisung in diesen Gebieten zu sichern, sodass ihnen in den Grenzen des Gebietes ein Vorrang gegenüber anderen, raumbedeutsamen Nutzungen und Funktionen zukommt.“ (vgl. Landkreis Göttingen, Protokoll der Fraktionsfragestunde am 18.11.2020, S. 12). Überdies wurde für sie die Wirkung von Eignungsgebieten festgelegt. Das bedeutet, dass diese Nutzung auf anderen Flächen ausgeschlossen wird.

Sobald das RROP Rechtskraft erlangt, sind dessen Vorranggebiete als Ziele der Raumordnung verbindlich zu beachten¹ und Vorbehaltsgebiete als Grundsätze zu berücksichtigen. Welche Planung wann rechtskräftig wurde, ist dafür nicht maßgeblich. Erlangt der Flächennutzungsplan vor dem RROP seine Rechtskraft, so tritt er später nicht mit Rechtskraft des RROP

¹ § 4 Abs. 1 ROG: Zielbeachtungspflicht

Bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen sind die Ziele der Raumordnung zu beachten.

automatisch außer Kraft. In jedem Fall wird jedoch eine Anpassungspflicht ausgelöst². Eine allgemein gültige, zeitliche Frist für die Anpassung gibt es nicht.

Es lässt sich also festhalten, dass erst mit Rechtskraft des RROP eine Anpassungspflicht für den Flächennutzungsplan entsteht. Dann dürfen städtische Planungen den im RROP festgelegten Vorranggebieten nicht mehr entgegenstehen – es darf hier also keine Ausschlusswirkung geben. Der Flächennutzungsplan müsste dann geändert oder aufgehoben werden. Bei einer Änderung müssten die Vorranggebiete des Landkreises Göttingen übernommen werden. Eine Konkretisierung ist möglich, diese sei jedoch begrenzt auf eine genauere Darstellung der Flächenumrisse aufgrund des größeren Maßstabes, so der Landkreis Göttingen.

5. Ist eine eigene Planung unter diesen Umständen weiterhin sinnvoll?

Die Stadt Duderstadt sollte ihre Planung fortführen. Es lässt sich kaum abschätzen, wann das RROP rechtskräftig wird. Daher ist es für Duderstadt gerade vor dem Hintergrund der vorangeschrittenen Reife der Planung wichtig, durch die Flächennutzungsplanung eine Steuerungswirkung von grundsätzlich privilegierten Windenergieanlagen zu erzielen, indem diese auf dem übrigen Stadtgebiet ausgeschlossen werden.

Der Landkreis Göttingen hat signalisiert, dass die Stadt Duderstadt aktuelle Erkenntnisse aus dem RROP (insbesondere bzgl. Artenschutz) zu berücksichtigen und ggf. einzuarbeiten hat, dass es jedoch bei momentanem Planungsstand des RROP nicht schädlich ist, eigene Kriterien anzusetzen und so im Ergebnis zu anderen Flächen zu kommen. Der Landkreis prüft bei der Genehmigung der Flächennutzungspläne lediglich die Rechtmäßigkeit der Planung, nicht die inhaltlich angesetzten Kriterien.

6. Warum decken sich die Planungen nicht?

a. Welche Kriterien sprechen aus Duderstädter Sicht gegen die Flächen im RROP-Entwurf des Landkreises?

Die Stadt Duderstadt hat in ihrer Planung vier unterschiedliche Kartierungen zum Vorkommen des Rotmilans berücksichtigt. Um die Horststandorte wurde ein Puffer mit einem Radius von 1.500 m gelegt. Dieser Abstand ist anerkannt und wird von Naturschutzbehörden empfohlen. Die Vorranggebiete im Entwurf des RROP liegen zum größten Teil in Umkreisradien der Horststandorte.

Vorranggebiet im RROP-Entwurf	Entsprechende Fläche im F-Plan Entwurf
Duderstadt 01	Liegt vollumfänglich im Umkreisradius eines Rotmilanhorstes.
Duderstadt 02	Zum Teil flächendeckend mit der Potenzialfläche 1 der Stadt Duderstadt („Esplingerode Nord“). Zum Teil überlagert mit Umkreisradien von Rotmilanhorsten.

² § 1 Abs. 4 BauGB: Anpassungspflicht

Die Bauleitpläne sind den Zielen der Raumordnung anzupassen.

Duderstadt 03	Liegt vollumfänglich im Umkreisradius eines Rotmilanhorstes.
Gieboldehausen-Duderstadt 01	Liegt in Duderstädter Gemarkung vollumfänglich im Umkreisradius eines Rotmilanhorstes.

Für die Planung der Stadt Duderstadt ist die Kartierung des Landkreises von 2016 maßgeblich. Ob weitere Kartierungen vom LK durchgeführt wurden, prüfen die Mitarbeiter der Regionalplanung derzeit. Diese wären dann auch von der Stadt Duderstadt zu berücksichtigen. Sowie ggf. auch weitere, aktuellere Aspekte des Artenschutzes. Beim Rotmilan arbeitet der Landkreis Göttingen mit sog. Dichtezentren. Dieser Ansatz ist populationsbezogen, wohingegen die Stadt Duderstadt das Individuum in den Vordergrund stellt, wie dies später auch im Zuge eines Genehmigungsverfahrens der Fall wäre.

Der Landkreis Göttingen zielt darauf ab, erforderliche Kerngebiete großräumig von Windenergie freizuhalten. Als Dichtezentrum wurden solche Bereiche in die Planung eingestellt, die wo sich die Revierzentren bzw. Kernhabitate von mindestens drei Brutpaaren, deren Revierzentren einen maximalen Abstand von 800 m haben, räumlich überlagern. Die Außengrenze des sich daraus ergebenden Dichtezentrums wurde zusätzlich mit einem 700-m-Puffer umgeben (Methodenband zur Festlegung von Vorranggebieten für die Windenergienutzung mit Ausschlusswirkung RROP Landkreis Göttingen 2020, S.76ff). Der Landkreis Göttingen hatte zunächst auch mit einem Abstand von 1.500 m gearbeitet, musste dieses Kriterium jedoch anpassen, weil der Windenergie ansonsten nicht substantiell Raum hätte verschafft werden können.

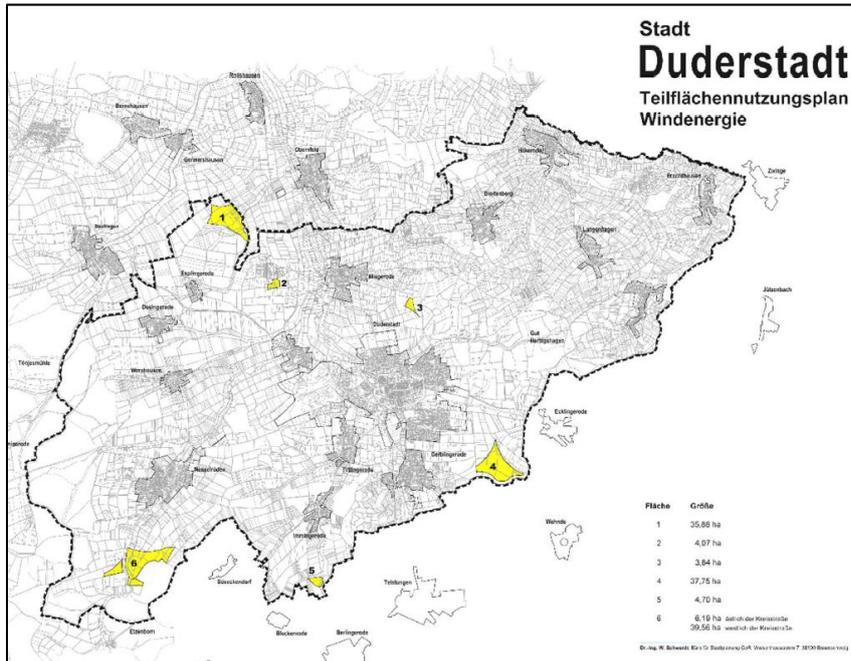
b. Welche Kriterien sprechen aus Sicht des Landkreises gegen Flächen im F-Plan Entwurf der Stadt Duderstadt?

Aus den Unterlagen, die der Stadt Duderstadt bislang vorliegen, wird dies nicht klar ersichtlich. Der Landkreis Göttingen konnte dazu bislang auch keine Aussage machen.

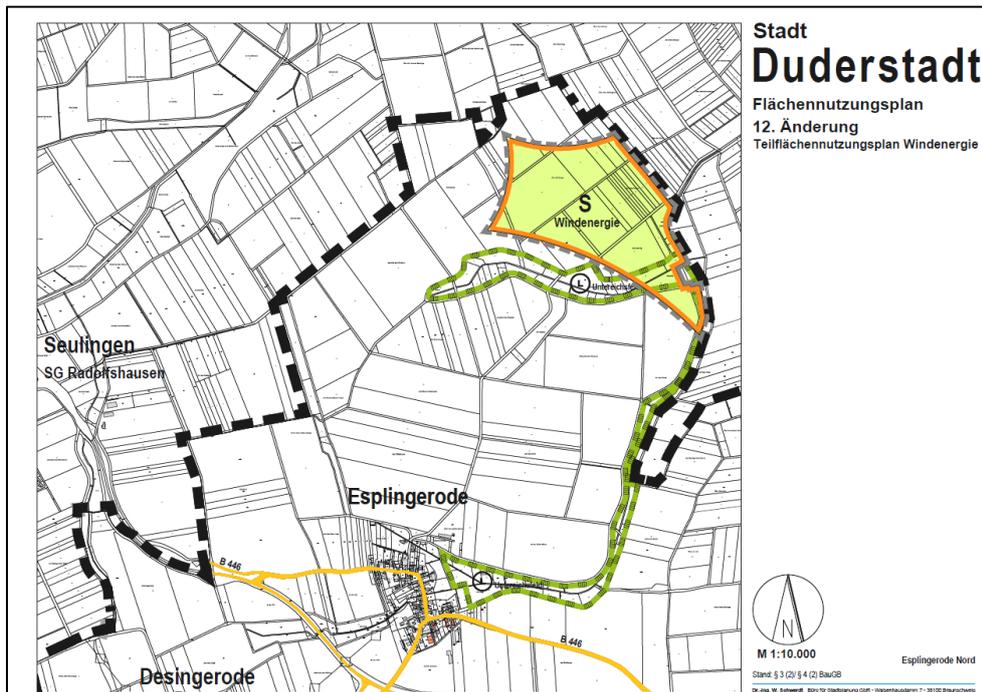
7. Inwiefern müssen die Kriterien der jeweils anderen Planungsebene berücksichtigt werden?

Vgl. hierzu die Antworten zu den Fragen 2 und 5.

Suchflächen³ gemäß städtischer Planung (Stand Auslegung im Dezember/Januar 2019):



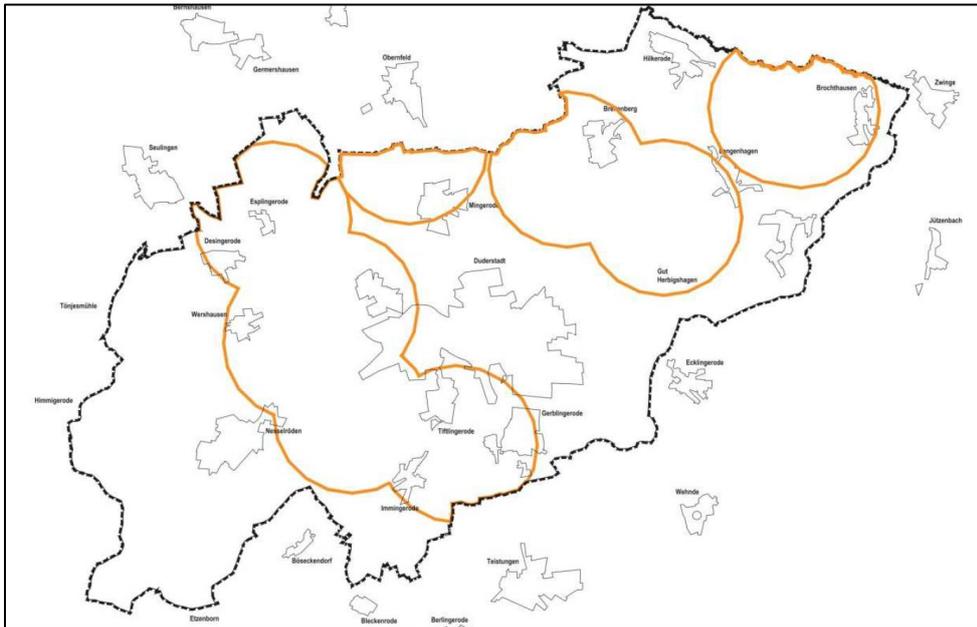
Konzentrationsfläche gemäß städtischer Planung (Stand Auslegung im Dezember/Januar 2019):



Konzentrationsflächen. Darstellung aus dem Entwurf der 12. Änderung des Flächennutzungsplans der Stadt Duderstadt.

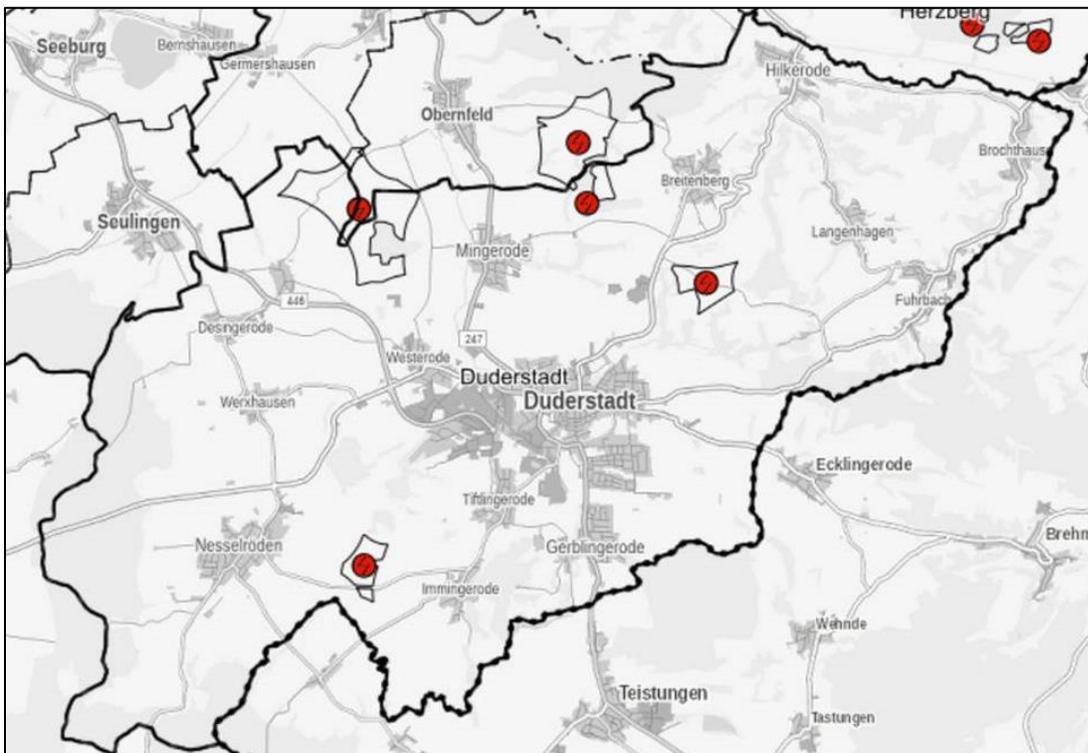
³ Nach Überlagerung der "harten" und "weichen" Tabubereiche ergeben sich die verbleibenden Suchflächenflächen für die Nutzung der Windenergie als eingefärbte (gelbe) Bereiche. Nach Anwendung des Aspekts der Mindestgröße von 15 ha für eine Konzentrationsfläche sowie unter dem Aspekt der Beeinträchtigung des Landschaftsbildes verbleiben die Konzentrationsflächen (Duderstadt: Esplingerode Nord). Die von Herrn Schwerdt in der Fachausschusssitzung am 24.09.2020 vorgetragenen und eine Überarbeitung der Planung erfordernden Sachverhalte sind in dieser Darstellung noch nicht enthalten.

Rotmilan Horst-Standorte - Kartierung 2016



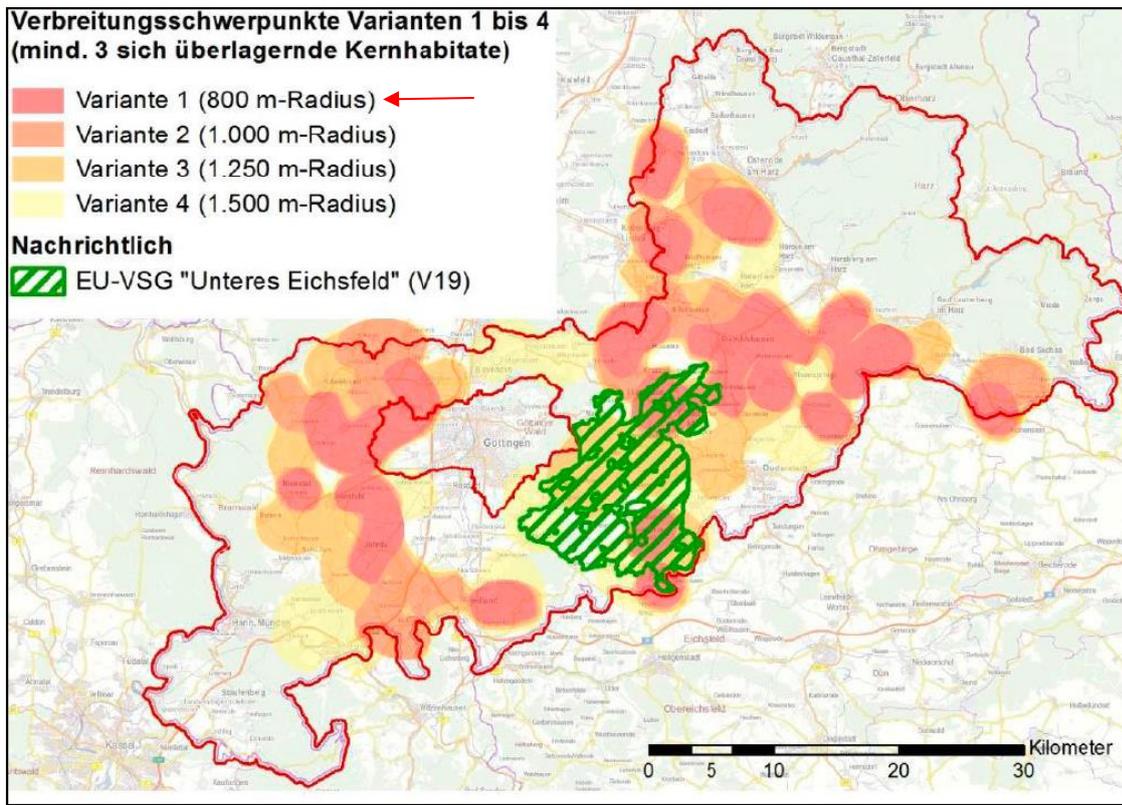
Begründung Flächennutzungsplan, 12. Änderung – Teilflächennutzungsplan „Windenergie“. S. 35.

Vorranggebiete gem. RROP Entwurf (Quelle: Geoportal LK)



RROP Entwurf 2020 - Windenergienutzung/Eignungsgebiet. Geoportal Landkreis Göttingen. <https://geoportal.landkreisgoettingen.de/> Stand: 12.11.2020

Dichtezentren des Rotmilans im RROP-Entwurf, maßgeblich: Variante 1



Methodenband zur Festlegung von Vorranggebieten für die Windenergienutzung mit Ausschlusswirkung RROP Entwurf Landkreis Göttingen 2020, S. 79.