



BUNDESAMT FÜR  
SEESCHIFFFAHRT  
UND  
HYDROGRAPHIE

BSH · Postfach 30 12 20 · 20305 Hamburg

Ørsted Borkum Riffgrund West II GmbH  
Van-der-Smissen-Straße 9

22767 Hamburg

Dienstszitz Hamburg

### **Antrag auf Zielabweichung betreffend das Ziel Nr. 3.5.1 (8) (Höhenbegrenzung) des Raumordnungsplans**

Sehr geehrte Damen und Herren,  
sehr geehrter Herr Malmen, sehr geehrter Herr Engelbert,

anbei der Bescheid auf Ihren Antrag mit redaktioneller Änderung. Diese Fassung ersetzt die Fassung vom 18.07.2019.

1. Ihr Antrag vom 01. Oktober 2018 von dem Ziel der Raumordnung Ziffer 3.5.1(8) der Anlage zur Verordnung über die Raumordnung für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone der Nordsee vom 21. September 2009 abzuweichen, wird zugelassen. Die Nabenhöhe des Windparks „Borkum Riffgrund West II“ darf bis zu 175 m über NN betragen.
2. Die Kosten für diesen Bescheid haben Sie zu tragen. Die maßgebliche Gebühr ergibt sich aus §§ 1, 4, 6 BundesGebG i.V.m. §§ 1, 2 Abs. 1 BSHGebV i.V.m. lfd. Nr. 6025 des Gebührenverzeichnisses (Anlage zur GebV). Die Gebührenschild gem. lfd. Nr. 6025 BSHGebV entsteht mit Zustellung dieses Bescheides. Die konkrete Festsetzung der Kosten ergeht jeweils gesondert und wird vorbehalten.

### **Gründe**

#### **I.**

Sie sind Inhaberin der Projektrechte für den im Vorranggebiet Windenergie „Nördlich Borkum“ des Raumordnungsplans für die Ausschließliche Wirtschaftszone der Nordsee (im Folgenden ROP) liegenden Windpark „Borkum Riffgrund West II“.

Datum  
07.10.2019  
Durchwahl  
+ 49 (0) 40 3190 - 6194  
Aktenzeichen  
(bitte bei Antwort angeben)  
BSH/542/  
Zielabweichungsverfahren\_2

Bernhard-Nocht-Str. 78  
20359 Hamburg  
Tel.: + 49 (0) 40 3190 – 0  
Fax: + 49 (0) 40 3190 – 5000  
posteingang@bsh.de  
www.bsh.de

Bankverbindung:  
Bundeskasse Trier  
Dienstszitz Kiel

IBAN:  
DE18 2000 0000 0020 0010 66  
BIC: MARKDEF1200

Umsatzsteuer-  
Identifikationsnummer:  
DE 811239341

Die Pläne des Windparks „Borkum Riffgrund West II“ wurden am 19.03.2013 auf der Grundlage eines Parklayouts mit 43 Anlagen mit einer Höhe von jeweils 157 m erörtert. Am 23.11.2017 wurden die Unterlagen zur Durchführung des Anhörungsverfahrens vorgelegt.

Das Projekt „Borkum Riffgrund West II“ erhielt im Rahmen der ersten Übergangsausschreibung am 01.04.2017 einen Zuschlag in Höhe von 240 MW.

Sie teilten in der Folgezeit mit, dass eine Errichtung von Anlagen mit einer Nabenhöhe von bis zu 175 m, einer Gesamthöhe von bis zu 300 m und einem Rotordurchmesser von bis zu 250 m geplant seien.

Auf die Durchführung einer frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung mit der Beteiligung der betroffenen Träger öffentlicher Belange und sonstiger Betroffener durch Sie wurde hingewirkt.

Am 28.06.2018 fand im Rahmen der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung ein Fachgespräch zum Thema Landschaftsbild und Tourismus im Hinblick auf die Vorhaben mit Vertretern aus Borkum, Norderney, Juist, Norden, des Landkreises Aurich sowie der IHK Ostfriesland und Papenburg in Emden statt. An diesem Tag stellten Sie die Planungen außerdem dem Ausschuss für Industrie und Energiewirtschaft sowie dem Ausschuss für Tourismus, Hotel und Gaststättengewerbe der IHK für Ostfriesland und Papenburg vor. Am 10.09.2018 fand ein zweites Fachgespräch in Norddeich statt.

Nach der Zusammenstellung der Ergebnisse der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung stellten Sie am 08.10.2018 einen Antrag auf Zielabweichung für das Vorhaben „Borkum Riffgrund West II“ im Vorranggebiet „Nördlich Borkum“. Der finale Antrag wurde am 15.11.2018 eingereicht. Sie beantragten, die Abweichung von dem Ziel Ziffer 3.5.1 (8) der Verordnung über die Raumordnung für die deutsche AWZ in der Nordsee vom 21.09.2009 (im Folgenden ROP Nordsee) in dem Umfang zu gewähren, so dass Offshore-Windenergieanlagen in „Borkum Riffgrund West II“ mit einer Nabenhöhe von bis zu 175m realisiert werden können.

Am 18.12.2018 wurden die Bekanntmachung der Öffentlichkeitsbeteiligung und die Ergebnisse der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung über die BSH-Internetseite veröffentlicht.

Mit Schreiben vom 20.12.2018 wurden die Antragsunterlagen und die öffentliche Bekanntmachung mit der Bitte um Stellungnahme per E-Mail und in Schriftform versendet an:

Bürgermeister und Kurdirektor Inselgemeinde Juist  
Bürgermeister Borkum  
Bürgermeister Norderney  
Kurverwaltung Borkum  
Kurverwaltung Norderney  
Stadt Borkum

Bürgermeister Stadt Norden  
Landkreis Leer  
Landkreis Aurich  
Amt für Naturschutz des Landkreises Aurich - Umweltamt  
Bundesamt für Naturschutz  
Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und  
Naturschutz  
Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digi-  
talisierung Referat 23 Tourismus  
Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie  
und Klimaschutz  
Gemeinsames Wattenmeersekretariat  
WWF Projektbüro Wattenmeer  
WWF-Zentrum für Meeresschutz  
NABU Regionalgeschäftsstelle Ostfriesland  
Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND)  
BUND-Projektbüro Meeresschutz / BUND Regionalverband Ostfriesland  
Greenpeace Ostfriesland  
Schutzgemeinschaft Deutsche Nordseeküste  
Nationalparkverwaltung Wattenmeer (Niedersachsen)  
Wattenmeer Forum  
Stiftung Deutscher Küstenschutz  
Deutsche Umwelthilfe e. V.  
Interessengemeinschaft Nachhaltige Entwicklung Borkum  
Wirtschaftsbetriebe der Stadt Norden GmbH Tourismus Service  
Tourismusverband Nordsee  
IHK für Ostfriesland und Papenburg  
Gemini Amsterdam  
Niederländisches Ministerium für Infrastrukturen und Wasserstraßen

Die Bürgermeister der Inselgemeinden Borkum, Juist und Norderney erhielten mit Schreiben vom 20.12.2018 ein Angebot für ein Gespräch mit dem BSH.

Am 21.12.2018 erschien die Bekanntmachung in der Ostfriesen-Zeitung.

Am 11.03.2019 fand ein Treffen mit Vertretern der Stadt Norderney statt.

Die Zielabweichungsentscheidung wurde mit dem Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat abgestimmt.

Wegen der weiteren Einzelheiten einschließlich der Inhalte der Anträge, der eingereichten Gutachten sowie der eingegangenen Stellungnahmen wird auf den entsprechenden Verwaltungsvorgang (BSH 5420/002/Zielabweichungsverfahren) Bezug genommen.

## II.

a. Nach §§ 19 S. 1, 6 Abs. 2 Raumordnungsgesetz (ROG) kann von Zielen der Raumordnung abgewichen werden, wenn die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden.

Sie stellen in Ihrem Antrag zunächst darauf ab, dass keine Abweichung von einem Ziel der Raumordnung vorliegt, so dass ein Zielabweichungsverfahren nicht einschlägig wäre. Allerdings weicht das geplante Vorhaben von dem Ziel der Raumordnung Ziffer 3.5.1 (8) des ROP Nordsee ab. Hierfür ist relevant, ob der Offshore-Windpark in Sichtweite der Küste oder Inseln errichtet wird, wobei hervorgehobene touristische Aussichtspunkte wie Promenaden zu berücksichtigen sind. Als Sichtweite bezeichnet man die Entfernung, in der tagsüber entfernte Gegenstände und bei Nacht Feuer oder Licht noch erkannt werden.<sup>1</sup>

Der räumlich in der kürzesten Entfernung zu den Inseln gelegene Punkt des Vorhabens liegt in einer Entfernung von ungefähr 54 km nord-nordwestlich vor der Insel Borkum. Nach den Visualisierungen wären das Vorhaben zumindest von Borkum und Juist aus sichtbar. Dies würde aufgrund der großen Distanz zwar nicht alle Einzelheiten wie die Rotorstellung, Anstriche oder Sichtbarkeit zu jeder Tages- oder Jahreszeit betreffen. Vielmehr würde man die Turbinen etwas unscharf wahrnehmen. Eine Sichtbarkeit aller Einzelheiten ist jedoch nicht erforderlich, sondern es kommt auf die Erkennung des Gegenstandes insgesamt an.

b. Das Zielabweichungsverfahren ist auf den Härtefall ausgerichtet, bei dem die Planaussage in Gestalt der Regelvorgabe dem Vorhaben zunächst entgegensteht, gleichwohl eine Zulassung vertretbar erscheint.<sup>2</sup>

Das Gebiet liegt mit ca. 54 km Entfernung vom küstennächsten Punkt deutlich weiter entfernt als die übrigen Cluster mit teilweise nur 32 km Distanz. Die Anlagen sind auch mit einer höheren Nabenhöhe nur gering sichtbar. Darüber hinaus wird der Teil des Vorranggebiets durch seine westliche Lage direkt an der Grenze der deutschen AWZ in den Sichtachsen von Juist und Norderney aus gesehen durch die Windparks Borkum Riffgrund I und II verdeckt. Die Anlagen sind lediglich in einem geringen Umfang sowohl hinsichtlich der Anzahl der Tage als auch hinsichtlich ihrer visuellen Ausgestaltung sichtbar. Die technische Fortentwicklung mit den 15 Jahre später erreichbaren Größenausmaßen der Anlagen, die auch bei großen Küstentfernungen noch sichtbar sein können, war bei der Aufstellung des Plans nicht bekannt. Der Fall, dass das Ziel der Raumordnung nicht schon nach einigen Jahren fortgeschrieben und daher im Licht der Fortschritte in der Anlagentechnik beurteilt wird, konnte vom Plangeber nicht vorhergesehen werden, da ursprünglich eine Fortschreibung im Laufe der kommenden Jahre anvisiert worden war.

c. Die Abweichung von der Begrenzung der sichtbaren Anlagen auf 125 m Nabenhöhe durch Anlagen mit einer Nabenhöhe von bis zu 175 m ist

<sup>1</sup> DWD Glossar, verfügbar unter: <https://www.dwd.de/DE/service/lexikon/Functions/glossar.html?lv2=102248&lv3=102506>; aufgerufen am 08.02.2019.

<sup>2</sup> BVerwG, Urteil vom 16.12.2010, 4 C 8/10, BVerwGE 138, 301; so auch VGH Mannheim, Urteil vom 15.11.2012, Az: 8 S 2525/09, DVBl 2013, 384; VG Karlsruhe, 26.06.2008, Az: 6 K 2099/07, BeckRS 2008, 36756, VG Stuttgart, Urteil vom 05.02.2013 - 2 K 287/12, BeckRS 2013, 199767; Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz Kommentar, 2. Auflage 2018, § 6 Rn. 22.

unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar. Die Abweichung ist im Hinblick auf den Zweck des Ziels planbar und wäre damit als zulässiges Ergebnis in einem förmlichen Verfahren zur Aufstellung oder Änderung eines Raumordnungsplans erreichbar gewesen wäre. Rechtswidrige Zustände, die insbesondere als Ergebnis einer Abwägung nicht planbar gewesen wären, können auch nicht über eine Zielabweichung gestattet werden.<sup>3</sup>

Mit der Abweichung einher geht nicht zwangsläufig, dass die Nabenhöhe für alle Anlagen in Sichtbarkeit der Küsten und Inseln auf 175 m erhöht worden wäre. Auch andere Möglichkeiten einer Zielformulierung kämen in Betracht.

aa. Eine entsprechende Zielfestlegung verstößt nicht gegen die §§ 1 und 2 ROG, da der Vorsorge- und der Koordinierungsauftrag sowie die Leitvorstellung zur nachhaltigen Raumentwicklung - soweit in der AWZ anwendbar - nach § 1 Abs. 1 und 2 ROG berücksichtigt werden. Auch die Grundsätze der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 ROG werden nicht beeinträchtigt. Insbesondere der Schutz von Freiräumen nach § 2 Abs. 2 Nr. ROG wird nicht behindert, da sich die insgesamt in-Anspruchgenommene Fläche nicht vergrößert.

bb. In einer Stellungnahme wurde die Unvereinbarkeit mit einem in der Aufstellung begriffenen Regionalplan thematisiert. Nach Kap. 3.2.5 Ziff. 05 des Regionalen Raumordnungsprogramms Aurich (Entwurf 2018) sind die Einrichtungen des Tourismus auf den Inseln Norderney und Juist besonders zu sichern, räumlich zu konzentrieren und zu entwickeln. An diesen Standorten sind andere Nutzungen frühzeitig so mit dem Tourismus in Einklang zu bringen, dass sie nachhaltig die Sicherung und Entwicklung des Fremdenverkehrs unterstützen. Diese Festlegung ist noch nicht in Kraft getreten, richtet sich aber auch an die Gemeinden und den Kreis. Hier gilt jedenfalls, dass die Auswirkungen auf das Landschaftsbild und damit den Tourismus als gering einzustufen sind. Gerade von Norderney aus gesehen wäre Cluster 1 wegen der Sichtachse fast ausschließlich durch die Windparks Borkum Riffgrund I und II des Cluster 2 des Bundesfachplans Offshore (BFO) verdeckt und wegen der sehr hohen Entfernungen Einschränkungen kaum zu erwarten. Auch von Juist aus wird der Windpark Borkum Riffgrund 2 die Sicht auf Teile des Vorhabens verdecken. Mit einer Entfernung von ca. 60 km ist auch hier nicht von einer relevanten Beeinträchtigung des Tourismus auszugehen.

cc. Die mit dem Ziel nach der Begründung gesicherten Nutzungen Landschaftsbild und Tourismus sind im Küstenbereich gewichtige Funktionen. Gerade das Landschaftsbild stellt eine veränderungssensible Raumfunktion dar, da im Bereich des Meereshorizontes die im Landbereich häufig auftretende Vielfältigkeit der visuellen Sinneswahrnehmungen fehlt und eine Kargheit, Weiträumigkeit und Offenheit des Blickfeldes vorherrscht, der durch viele Menschen ein hoher Erholungswert und

<sup>3</sup> Vgl. BVerwG, Beschluss vom 12.07.2018, Az: 7 B 15.17, BeckRS 2018, 16822, Juris Rn. 13; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 16. 11. 2017, Az: OVG 10 B 1/17; OVG Lüneburg, Urteil vom 4. 7. 2017, Az: 7 KS 7/15, DVBl 2017, 1440 – Juris Rn. 126.

geschätzter Eigenwert zugemessen wird. Prägend für diese Art von Landschaft sind mit der Himmels- und Meereslinie, den Gezeiten und dem Strand vor allem horizontale Komponenten, in denen vertikale Strukturen nur einen geringen Einfluss einnehmen. Menschliche Einflüsse durch z.B. Überbauungen, Versiegelungen oder sonstige Strukturen sind bei einem Blickwinkel zum offenen Meer hin nur sehr reduziert vorhanden, so dass sich anthropogene Veränderungen stärker auswirken als in anthropogen höher geprägten Landschaften. Gleiches gilt auch für vielfältiger strukturierte Landschaften fernab der Küste, in denen sich visuelle Reize stärker abheben müssen, um wahrgenommen zu werden.

Der maßgebliche Teil des Vorranggebiets „Nördlich Borkum“ ist mit ca. 54 km Entfernung von Borkum sehr weit von den Inseln entfernt. Wegen der Erdkrümmung wären die Anlagen nicht in ihrer vollen Höhe, sondern nur zu einem Teil von den Inseln aus sichtbar.

Sie haben ein Fachgutachten der Fa. Oecos GmbH „Gutachten zur visuellen Wirkung von Windenergieanlagen hinsichtlich Landschaftsbild und Tourismus“ vorgelegt. Hiernach werden in der Entfernung von Borkum als nächstgelegener Insel viele Details der Windenergieanlagen wie die Farbmarkierungen am Turm und an den Rotorblättern mit bloßem Auge auch unter guten Sichtverhältnissen nicht mehr erfasst. Die Rotordrehung kann allenfalls nur noch mit Mühe erkannt werden. Die von der Fa. PlanGis erarbeiteten Foto-Visualisierungen (Revision 8) zeigen, dass sich die Anlagen mit einer Nabenhöhe von 175m selbst von Borkum und der gegenüber dem Strand erhöhten Promenade aus gesehen eher schemenhaft vor dem Horizont abbilden. Sie sind zwar erkennbar, allerdings nicht als einzelne, sich klar abzeichnende Vertikalstrukturen, sondern als ein Band aus Anlagen, bei denen einzelne Rotoren wahrnehmbar sind. Einzelheiten wie die Rotordrehung- und -stellung, die Turmhöhe und Markierungen sind jedoch nicht mehr erkennbar. Vom Strand in Borkum aus gesehen, ist das Vorhaben etwas schlechter zu erkennen als von der Promenade. Selbiges gilt für die Visualisierungen für Juist. In Bezug auf Norderney verschwindet das Vorhaben durch die Sichtachse zu weit überwiegenden Teilen hinter Cluster 2 des BFO.

Aufgrund der hohen Distanzen ist davon auszugehen, dass die nächtliche Befeuerung nicht mehr sichtbar sein wird. Hier gelten nach § 9 Abs. 8 Nr. 2 EEG sowieso auch die Vorgaben zur bedarfsgerechten Nachkennzeichnung.

Sie haben weiterhin ein „Amtliches Gutachten über die Überschreitungshäufigkeiten von hohen Sichtweiten (mindestens 30/40/50 km) in Verbindung mit der Bewölkung (4 Klassen) an der Wetterstation Norderney im Zeitraum 1988 bis 2002“ des DWD sowie ein Schreiben des DWD zur Häufigkeit sehr hoher horizontaler Sichtweiten an der Wetterstation Norderney vom 3. September 2018 eingereicht. Hinsichtlich der Häufigkeit der Sichtbarkeit wurden Sichtbarkeit von mehr als 50km in den stündlichen Wettermeldungen des betrachteten 29jährigen Zeitraums von 1988 – 2016 nur etwa 4700 mal beobachtet, das entspricht einer Häufigkeit von 1,9 %. Der Monat mit der größten Häufigkeit ist der September (3,7 %), der mit der niedrigsten ist der Januar (0,5 %). Bezo-

gen auf das ganze Jahr treten Sichtweiten von mehr als 50 km am häufigsten im Zeitintervall 18+19 UTC, also 20+21 Uhr Mitteleuropäischer Sommerzeit (2,4 %), am seltensten in den Stunden 6+7 UTC, also 8+9h Mitteleuropäischer Sommerzeit (1,3 %) auf. In den meisten Zeitintervallen wurden Sichtweiten von mindestens 50 km im September (zwischen 2,0 und 4,6 %) überschritten. Allerdings wird in dem Gutachten auch dargestellt, dass die Datenbasis aus weniger als 5.000 Werten besteht und damit zu gering für eine belastbare Statistik ist. Dementsprechend wird mit einer konservativen Betrachtung davon ausgegangen, dass die höchste Sichtbarkeit im Sommer zu den Nachmittags- und Abendstunden vorliegt, wenn sich die meisten Personen draußen oder am Strand aufhalten.

Sichtweiten von mehr als 60 km oder mehr treten noch seltener auf. In dem genannten 29jährigen Zeitraum gab es weniger als 1000 Fälle, entsprechend einer Häufigkeit von 0,37 %.

Zusammenfassend lässt sich aus den Gutachten ableiten, dass eine Sichtbarkeit des Vorhabens nur an einer überschaubaren Anzahl an Stunden im Jahr wahrscheinlich ist. Diese Sichtbarkeit würde allerdings am ehesten im Sommer in den Nachmittags- und Abendstunden liegen. Die Beeinträchtigung des Landschaftsbildes fällt aufgrund der geringen Stundenanzahl, an denen eine Sichtbarkeit gegeben ist und wegen der geringen visuell wahrnehmbaren Größe der Anlagen und fehlenden Wahrnehmbarkeit ihrer Einzelheiten, wie Rotordrehung und Farbmarkierungen gering aus.

Aus einigen Stellungnahmen ergeben sich Bedenken hinsichtlich Aussagen zur Sichtbarkeit von Windparks. Die Realitätstreue der visuellen Darstellung und Bewertung wird angezweifelt.

Für die Durchführung von Visualisierungen enthält der „Standard Untersuchung der Auswirkungen von Offshore Windenergieanlagen auf die Meeresumwelt (StUK 4)“ Anforderungen, die eingehalten werden müssen. Diese Voraussetzungen sind vorliegend nicht einschlägig, da sie nur Darstellungen bei weniger als 50 km Entfernung des Windparks von der Küste betreffen, der küstennächste Punkt jedoch über 50 km entfernt liegt. Die Fa. Plan GIS hat diese Vorgaben bei der Erstellung der Visualisierungen dennoch eingehalten. Einzig an vorgegebenen, exponierten Standorten wie der Georgshöhe auf Norderney oder der Aussichtsplattform auf Juist konnte die mit 7m angegebene Entfernung des Fotografen zur Messstange wegen der örtlichen Gegebenheiten nicht eingehalten werden.

Da die Visualisierungen die Vorgaben des StUK 4 umsetzen, bestehen keine Anhaltspunkte für Zweifel an der Richtigkeit dieser Momentaufnahmen des Landschaftsbildes. Davon, dass sich bei abweichenden Wetterverhältnissen eine andere Sichtbarkeit ergeben kann, ist auszugehen.

Insgesamt ist also festzustellen, dass die Häufigkeiten von Sichtweiten über 50 km nur an einer geringen Anzahl von Jahresstunden zu erwarten

ten sind und die geringe Sichtbarkeit der Anlagen selbst aufgrund der hohen Entfernung die Beeinträchtigung des Landschaftsbildes in einem Rahmen hält. Beide Aspekte zusammen betrachtet, wäre die Abweichung bzw. eine entsprechende Formulierung der Höhenbegrenzung im ROP Nordsee planbar und damit als zulässiges Ergebnis in einem förmlichen Verfahren zur Aufstellung oder Änderung eines Raumordnungsplans erreichbar gewesen. Selbst wenn man von einer häufigeren Überschreitung hoher Sichtweiten als in 1,9 % aller Jahresstunden ausginge, wäre aufgrund der weiten Entfernung und der Tages- und Jahreszeiten, in denen eine Sichtbarkeit nur selten zu erwarten ist, nicht von einer fehlenden Planbarkeit auszugehen.

In Bezug auf den Tourismus ist zu konstatieren, dass dieser für die Inseln die Existenzgrundlage und den maßgeblichen wirtschaftlichen Betätigungszweig für eine hohe Anzahl von Einwohnern im Küstenbereich bildet. Er stellt die Haupteinnahmequelle für die Inseln dar und daher von sehr wichtiger Bedeutung. Aus dem Landschaftsbild resultiert im Gegensatz zu hochindustriell geprägten Landschaften eine Erholungsfunktion, so dass ein Zusammenhang zwischen dem Tourismus und dem Landschaftsbild vor der Küste besteht. Bei einer geringen Beeinträchtigung des Landschaftsbildes ist daher nicht mit Auswirkungen auf den Tourismus zu rechnen.

Nach dem Sichtweiten-Gutachten des DWD ergibt sich, dass sowohl die touristische Hauptsaison als auch die Tageszeit mit einer intensiven Strandnutzung am späten Nachmittag bzw. Abend mit der Jahres- und Tageszeit der besten Sichtverhältnisse zusammenfällt.

In einer Stellungnahme wird von erheblichen, teilweise sogar existenzbedrohenden Resultaten ausgegangen. Es wird auf eine geringe Akzeptanzschwelle verwiesen und Beschwerden angesprochen. Auf der Sitzung des Tourismusausschusses der IHK Emden am 28. Juni 2019 wurde dargestellt, dass die Bettenbelegung bisher nicht abgenommen habe, sondern gestiegen sei. Diese Entwicklung bestätigt auch das Gutachten der Fa. Oecos zur visuellen Wirkung. Wie sich diese Situation in Zukunft entwickeln werde, könne jedoch nicht vorausgesagt werden. Auch wissenschaftliche Auswertungen oder umfangreiche Befragungen von deutschen Touristen sind bisher nicht verfügbar. Die Studie „Akzeptanz der Offshore Windenergie zeichnet zwar ein positives Bild<sup>4</sup>“, wurde allerdings zu einem Zeitpunkt durchgeführt, als noch keine Windparks in der AWZ errichtet und sichtbar waren.

Jedenfalls würde eine abweichende Höhenbegrenzung nur an einer sehr überschaubaren Anzahl an Tagen relevant werden, da aufgrund der hohen Entfernung von der Küste die Sichtverhältnisse nicht häufig entsprechende Distanzen abbilden können (*siehe oben unter cc.*). Allerdings betreffen die Jahres- und Tageszeiten mit hohen Sichtweiten gerade die für den Tourismus relevante Sommerzeit und die späten Nachmittags- und Abendstunden. Die Anlagen wären jedoch nur weit

---

<sup>4</sup> Hübner, G. & Pohl, J. (2014). Akzeptanz der Offshore-Windenergienutzung. Halle (Saale): Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, S. 34.



entfernt, verschwommen erkennbar, ohne dass Rotorstellungen, Anstriche o.ä. wahrnehmbar wären (*siehe oben unter cc.*). Bisher haben Windparks nicht zu einer Reduzierung der Bettenbelegung geführt. Borkum Riffgrund I wurde bis zum Sommer 2015 erbaut. Nach dem Gutachten der Fa. Oecos stiegen die Gästezahlen auf allen drei Inseln von 2014 gegenüber 2016 vor allem in den Sommermonaten an, so dass zumindest dieser sichtbare Windpark nicht zu einer Abwanderung von Touristen geführt hat. Die nächtliche Sichtbarkeit kann bei einer Entfernung von ca. 54 km von Borkum aus ausgeschlossen werden. Im Übrigen würden die Vorgaben des § 9 Abs. 8 Nr. 2 EEG zur Nachtkennzeichnung gelten.

Auf Norderney wären die Anlagen sowieso zu 97-98 % durch die Windparks aus dem Cluster 2 verdeckt und würden ggf. nur hinter diesen Anlagen sichtbar sein. Außerdem ist aufgrund der Entfernung von ungefähr 65 km mit einer Sichtbarkeit lediglich in einer geringen Anzahl von Fällen zu rechnen.

Dementsprechend ist auch in Bezug auf den Tourismus eine Planbarkeit der Abweichung gegeben, infolge deren die raumordnerische Vertretbarkeit bejaht werden kann.

Auch bei einer kumulativen Betrachtung der Auswirkungen mit Belastungen durch bspw. südlich der Inseln gelegene Onshore Windenergieanlagen, den im Raum Delfzijl/Eemshaven errichteten Industrieanlagen, der Schifffahrt oder Offshore errichteten Windparks ist durch die Abweichung von keiner Beeinträchtigung der mit dem Ziel gesicherten Funktionen auszugehen. Bis auf den Einfluss der Schifffahrt und Windenergieanlagen auf See würden alle übrigen Bauwerke in einem anderen Blickwinkel liegen. Darüber hinaus sind die zusätzlichen Belastungen durch die Windenergieanlagen in Cluster 1 des BFO aufgrund der hohen Entfernung mit einer geringen Häufigkeit der Sichtbarkeit und nur verschwommen wahrnehmbaren Anlagen als gering einzuschätzen.

d. Die Grundzüge der Planung werden durch die Abweichung ebenfalls nicht berührt. Maßgeblich ist, ob die Abweichung das planerische Grundkonzept in beachtlicher Weise beeinträchtigt, also seine tragenden Festsetzungen tangiert.<sup>5</sup> Die Abweichung muss also durch das planerische Wollen gedeckt sein. Es muss angenommen werden können, die Abweichung liege noch im Bereich dessen, was der Plangeber gewollt hat oder gewollt hätte, wenn er den Grund für die Abweichung gekannt hätte.<sup>6</sup>

Ausweislich der Begründung zu dem Ziel 3.5.1 (5). wollte der Plangeber „mögliche Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes (...) so weit wie möglich minimieren.“ Eine komplette Unsichtbarkeit der Windparks war

<sup>5</sup> BVerwG, Beschluss vom 5. 3. 1999, Az: 4 B 5-99, NVwZ 2011, S. 821; BVerwG, Urteil vom 16.12.2010, Az: 4 C 8.10 – Juris Rn. 259; *Kment*, in *Kment*, Kommentar zum Raumordnungsgesetz mit Landesplanungsrecht, 1. Auflage 2019, § 6 Rn. 71.

<sup>6</sup> Vgl. u.a. BVerwG, Urteil vom 09.03.1990, Az: 8 C 76/88 – Juris Rn. 874; BVerwG, Urteil vom 4. 8. 2009, Az: 4 CN 4/08 – Juris Rn. 1290; BVerwG, Urteil vom 16.12.2010, Az: 4 C 8.10 – Juris Rn. 260..

also nicht beabsichtigt. Das Anliegen des Ziels war es, die wirtschaftliche Entwicklung nicht zu behindern, aber den Tourismus und das Landschaftsbild zu schützen.

Bei einer näheren Betrachtung der Formulierung des Ziels fällt zunächst auf, dass dieses mit der Höhenangabe sehr konkret gefasst ist, was dafür sprechen könnte, dass es dem Plangeber gerade auf die 125m Höhenbegrenzung ankam.

Die planerische Festlegung des Ziels orientierte sich bei der Aufstellung des ROP im Jahr 2007 bis 2009 an einer antizipierten technischen Entwicklung. Damals waren Anlagen mit 2,6 MW bis 5 MW am Markt erhältlich und beantragt, die Nabenhöhen von 67 bis 92 m aufwiesen. Selbst die ab dem Jahr 2016 beantragten 8,4 MW-Anlagen bleiben mit einer Nabenhöhe von 107,5 MW noch deutlich unterhalb der Höhenbegrenzung des ROP von 125 m. Bei der Aufstellung ging man wohl realistisch davon aus, dass zunächst die küstennäheren Gebiete beplant und bebaut würden, bevor in die entfernteren Gebiete vorgedrungen wird, deren Nutzung wegen der höheren Wassertiefen und Küstenentfernung größere Herausforderungen beinhaltet. Die Situation, dass sich entsprechende Vorhaben auch über zehn Jahre später noch im Zulassungsverfahren befinden und mit der voranschreitenden technischen Entwicklung weitaus größere Ausmaße realisiert werden können, konnte nicht vorhergesehen werden.

Darüber hinaus war eine zügige Fortschreibung des ROP geplant, bei der ein Erkenntnisgewinn aus der Praxis mit dem ROP umgesetzt und ggf. erforderliche Änderungen oder neue Entwicklungen eingearbeitet werden sollten. Bei der Formulierung des Ziels der Höhenbegrenzung war daher vermutlich nicht davon ausgegangen worden, dass der Plan mehr als zehn Jahre fortbesteht.

Daher ist davon auszugehen, dass die Höhenbegrenzung von 125m festgesetzt wurde, weil dies dem Stand der Technik und der absehbaren Entwicklung in den küstennahen Gebieten entsprach, ohne dass es dem Plangeber explizit auf die 125m angekommen wäre.

Zu berücksichtigen ist allerdings auch, dass die Abweichung mit einer Erhöhung der Nabenhöhe auf bis zu 175m, also 50m Differenz zu den 125m nicht nur eine kleinere Änderung beinhaltet. Dennoch ist nicht davon auszugehen, dass hierdurch das planerische Grundkonzept in seinen tragenden Festlegungen tangiert wird. Zwar genießt der Schutz des Landschaftsbildes und damit des Tourismus in der deutschen Raumordnung einen besonderen Schutz; allerdings wollte der Plangeber ausweislich der Begründung nicht von vornherein jede Sichtbarkeit von Anlagen ausschließen, sondern lediglich minimieren. Die mit der Abweichung verbundenen Auswirkungen auf das mit dem Ziel der Höhenbegrenzung geschützte Landschaftsbild und den Tourismus sind außerdem als gering einzuordnen (siehe die Ausführungen unter cc.). Der Interessenausgleich zwischen der wirtschaftlichen Entwicklung und dem Landschaftsbild sowie Tourismus wird durch die Auswirkungen nicht zerstört.

Dementsprechend ist die Abweichung noch vom planerischen Willen gedeckt.

e. Die Entscheidung über die Zielabweichung nach §§ 19, 6 Abs. 2 ROG steht im pflichtgemäßem Ermessen. Folgende Aspekte sind entscheidend für die Zulassung der Zielabweichung.

Das Ziel der Höhenbegrenzung nach Nr. 3.5.1.8 dient dem Schutz des Landschaftsbildes und Tourismus an der Küste durch eine Reduzierung visueller Beeinträchtigungen von sichtbaren Windenergieanlagen auf See. Sinn und Zweck der Zielabweichung ist die raumordnerische Zulassung von Windenergieanlagen mit einer höheren Nabenhöhe als im Ziel Nr. 3.5.1.8 erlaubt. Grundsätzlich genießen die im ROP festgelegten Ziele durch die Erarbeitung in einem umfassenden Verfahren als Ausdruck des gestalterischen Planungsspielraums und Ergebnis des Abwägungsvorgangs und der Abwägungsentscheidung eine hohe Legitimation, die eine restriktive Handhabung erfordert.

Dennoch wird eine Entscheidung für die Zulassung der Zielabweichung getroffen. Einerseits ist die Sichtbarkeit der Anlagen aufgrund der hohen Entfernung von ca. 54 km vom küstennächsten Ort auf Borkum sehr niedrig. Die Windturbinen werden in ihren Einzelheiten wie der Rotordrehung und –stellung oder Farbmarkierung nicht mehr erkennbar sein, sondern nur noch verschwommen wahrnehmbar sein. Für die weiter östlich gelegenen Inseln nimmt die Sichtbarkeit mit zunehmender Entfernung weiter ab, so dass für Norderney bei einer Entfernung von 65 km nur noch von einer sehr geringen Sichtbarkeit auszugehen ist. Hier kommt wegen der Sichtachse noch die Lage des Vorhabens hinter Cluster 2 zum Tragen. Andererseits ist neben den nur noch schwach und klein erkennbaren Anlagen die geringe Anzahl der Jahresstunden, in denen entsprechende Sichtweiten vorherrschen, die eine Wahrnehmung ermöglichen, für die Entscheidung relevant. Berücksichtigt wurde hierbei, dass die entsprechenden Stunden und Tage mit zu erwartenden hohen Sichtweiten in der für den Tourismus wichtigen Sommer- und Nachmittag-/Abendzeit liegen. Auch in Bezug auf das Landschaftsbild ist zu bedenken, dass sich gerade im Sommer mehr Menschen im Freien aufhalten, die das veränderte Landschaftsbild wahrnehmen. Aufgrund der nur gering am Horizont verschwommen sichtbaren Anlagen und da bisher keine Anhaltspunkte für Abwanderungen von Touristen wegen der Windparks vorliegen, steht dies einer Ausübung des Ermessens zu einer positiven Entscheidung hin, nicht im Wege.

Fragen zur Errichtung und zum Betrieb der Vorhaben sowie damit verbundener Umweltauswirkungen werden erst im Planfeststellungsverfahren behandelt und hier ausdrücklich nicht abschließend betrachtet. Mit Verweis auf die Ausführungen des Umweltberichts Nordsee zum Flächenentwicklungsplan 2019 ist jedoch anzumerken, dass im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung SUP bereits Parameter für die umweltfachliche Bewertung der Gebiete und Flächen herangezogen wurden, u.a. die Nabenhöhe von Windkraftanlagen. Auf der übergeordneten Ebene der SUP für den Fachplan kommt die Bewertung der Umwelt-

auswirkungen auf Zugvögel zu dem Ergebnis, dass höhere Anlagen (ca. 175m Nabenhöhe) grundsätzlich das Kollisionsrisiko für Zugvögel erhöhen können, sich gleichzeitig jedoch der Einfluss durch die geringere Anlagenzahl reduziert. Somit ist nach derzeitigem Kenntnisstand davon auszugehen, dass auch bei den größeren Anlagen nicht mit erheblichen Auswirkungen zu rechnen sein wird.

Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Widerspruch erhoben werden. Der Widerspruch ist beim Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie, Bernhard-Nocht-Straße 78, 20359 Hamburg schriftlich oder zur Niederschrift einzulegen.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag



Ann Kristin Forstmann