

24.01.2024  
Stellungnahme



Landesverband  
Erneuerbare Energien  
NRW e.V.

Marienstraße 14  
40212 Düsseldorf

T 0211/93676060  
F 0211/93676061

info@lee-nrw.de  
www.lee-nrw.de

## ZUM ENTWURF ZUR ÄNDERUNG DES LANDESENTWICKLUNGS- PLANS FÜR NORDRHEIN-WESTFA- LEN (LEP NRW) IN DER FASSUNG VOM 14.12.2023 (LT-VORL. 18/2070)

Die nordrhein-westfälische Landesregierung hat sich vorgenommen, den Landesentwicklungsplan (LEP NRW) zu ändern, um damit den Ausbau Erneuerbarer Energien zu erleichtern und zu beschleunigen sowie die landesplanerische Grundlage für eine zügige Umsetzung des Windenergieflächenbedarfsgesetzes (WindBG) bereits bis 2025 zu schaffen. Der LEE NRW bedankt sich für die Möglichkeit, nach der formalen Öffentlichkeitsbeteiligung nun auch gegenüber dem Landtag eine Stellungnahme abgeben zu dürfen.

### ZUSAMMENFASSUNG

Wir begrüßen die im vorliegenden Entwurf ergänzte Begründung für die Änderung des Landesentwicklungsplans. Es ist gut und richtig, dass die Verantwortung Nordrhein-Westfalens bei der Umsetzung des 1,5-Grad-Ziels betont und dazu auch auf die Beschlüsse und Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und insbesondere auf das alle staatliche Gewalt bindende grundgesetzliche Klimaschutzgebot eingegangen wird.

Das Land NRW ist als Industrie- und Energieland beim zügigen Zu- und Ausbau der Erneuerbaren Energien in herausragender Weise gefordert. So lag trotz der positiven Entwicklung bei den Neugenehmigungen von

Windenergieanlagen und beim Zubau von Dach-Photovoltaikanlagen im letzten Jahr der Anteil der Erneuerbaren Energien an der Netto-Stromerzeugung in NRW 2023 erst bei gut 26 Prozent, während der Anteil bundesweit auf über 59 Prozent gestiegen ist, wie das Fraunhofer-Institut für Solare Energiesysteme (ISE) berichtet hat. Damit blieb das tatsächliche Ausbautempo im Bereich Windenergie 2023 auch mit Bezug auf das selbstgesteckte 1.000-Anlagen-Ziel der Landesregierung hinter dem Notwendigen zurück. Vor diesem Hintergrund ist es unverständlich, dass zahlreiche inhaltliche Anmerkungen zum LEP-Entwurf, die wir im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung im Sommer 2023 getätigt haben und die allesamt auf eine Beschleunigung der Erneuerbaren abzielen, nicht übernommen wurden.<sup>1</sup>

Für den Themenkomplex **Windenergie** tritt die Absicht der Landesregierung positiv hervor, das Flächenziel aus dem WindBG schon bis Mitte 2025 umsetzen zu wollen. Wir begrüßen es ausdrücklich, dass NRW hier im Ländervergleich zum Vorreiter werden möchte. Die meisten Ziele und Grundsätze im vorliegenden Entwurf können hierzu beitragen: Zu begrüßen sind der Wegfall von 1.500-Meter-Grundsatz und Höhenbeschränkungen ebenso wie die Öffnung von Wald-, BSN-, Gewerbe- und Industrieflächen für die Windenergie.

Dieser positiven Einstellung gegenüber der Windenergie steht allerdings ein teils widersprüchliches Framing entgegen: Windenergie wird weiterhin häufig als Last, nicht als Potenzial dargestellt. Dabei bringt die Windenergie neben einem finanziellen Nutzen für die Kommune – so argumentiert der Landtag ja selbst in Hinblick auf sein kürzlich beschlossenes Bürgerenergiegesetz (BürgEnG NRW) – in zunehmendem Maße klare Standortvorteile für Unternehmen mit sich.<sup>2</sup>

Weiterhin unverständlich ist für uns, dass Hinweise auf missverständliche Formulierungen, auf die wir im Sommer 2023 bereits hingewiesen haben, zwar in der Synopse kommentiert, die Formulierungen selbst aber in den jeweiligen Erläuterungen noch nicht angepasst wurden.

Ein zentrales auch rechtliches Problem sehen wir nach wie vor im Entwurf für Ziel 10.2-13: Der vorliegende Entwurf des LEP und insbesondere der „Erlass zur Lenkung des Windenergieausbaus in der Übergangszeit“ vom 21.09.2023 zeigen aus unserer Sicht ein grundsätzliches Missverständnis. Anders als es vor allem im Entwurf für das Ziel 10.2-13, den Erläuterungen dazu und auch im erwähnten Erlass angenommen wird, geht es im Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG) weniger um räumliche Steuerung der Windenergie, als vielmehr um die Zurverfügungstellung geeigneter Flächen im Umfang von *mindestens* zwei Prozent des Bundesgebiets, *ohne* weitere Gebiete für die Windenergie auszuschließen.

Auch für den Bereich der **Solarenergie** brachte der LEP-Entwurf aus dem Sommer 2023 zahlreiche Verbesserungen der bisher – unter dem ehemaligen und jetzt überholten Rechtsrahmen – sehr restriktiven Landespolitik, vor allem mit Blick auf Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen. Die jetzt geplanten Änderungen schwächen diese allerdings wieder ab und stehen damit auch im Widerspruch zum Klimabeschluss des

<sup>1</sup> Siehe hierzu die Stellungnahme des LEE NRW vom 28.07.2023 unter: <https://www.lee-nrw.de/data/documents/2023/09/27/530-65141dc8a0176.pdf>

<sup>2</sup> Siehe beispielsweise die Studie: EPICO Klimainnovationen (2023): „Standortvorteil Erneuerbare Energien? Die Bedeutung der Verfügbarkeit von Erneuerbaren Energien als Standortfaktor in Deutschland“ – online abrufbar unter: [https://epico.org/uploads/files/Standortvorteil-Erneuerbare-Energien\\_Endbericht\\_20230727.pdf](https://epico.org/uploads/files/Standortvorteil-Erneuerbare-Energien_Endbericht_20230727.pdf)

Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021. Zudem könnten einige Punkte konkreter ausfallen. Spätestens seit dem Frühjahr 2022 boomt der Ausbau der Photovoltaik, wobei der Zubau an Anlagen auf Gebäuden deutlich dominiert. Diese Investitionen von Unternehmen und Privatpersonen sind sehr zu begrüßen; klar ist aber auch, dass gleichzeitig der Ausbau der Freiflächen-PV deutlich entschlossener vorangetrieben werden muss.

Richtigerweise wird im neu eingefügten Begründungsteil des vorliegenden Entwurfs der seitens des Bundes avisierte hälftige Ausbau der Photovoltaik jeweils auf Dach- und Freiflächen aufgegriffen und somit zur Zielsetzung dieses LEP-Entwurfs. Jedoch zeigt eine Auswertung des Marktstammdatenregisters, dass der Anteil der Freiflächenanlagen an der neu installierten Leistung 2023 nur 3,3 Prozent – 71,1 Megawatt (MW) von 2,1 Gigawatt (GW) – betrug.<sup>3</sup> Die in § 28a EEG 2023 vorgesehene bundesweite Ausschreibungsmenge für Solaranlagen des ersten Segments beträgt für das Jahr 2024 8,4 GW und für die Folgejahre bis 2029 jeweils 9,9 GW. Nordrhein-Westfalen ist also weit davon entfernt, im Bereich Freiflächen-PV der Zielsetzung des hälftigen Ausbaus auf Dach- und auf Freiflächen zu entsprechen und damit seiner bundesweit bedeutenden Rolle auch für die Solarenergie gerecht zu werden. Bereits in unserer Stellungnahme zu den im Oktober 2022 veröffentlichten Eckpunkten für den LEP haben wir deshalb gefordert, dass die Landesregierung für den Bereich der Solarenergie ein Ausbauziel definiert. Als Vergleich können die Ausbaupfade im § 4 EEG aufgeführt werden. Die landesplanerischen Festsetzungen des vorliegenden Entwurfs werden kaum Wirkung entfalten, solange sie nicht durch politische Ziele und weitere Maßnahmen flankiert werden.

Die Landesregierung hat sich für den massiven Ausbau der Erneuerbaren Energien ausgesprochen und will neben Wind- und Solarenergie unter anderem auch die Potenziale von Biogas nutzen. Umso verwunderlicher ist es, dass **Biogas** im vorliegenden Entwurf keine Erwähnung findet. Allein um die Potenziale des Anlagenbestandes zu erhalten, ist eine dringende Ergänzung im LEP vorzunehmen. Der LEP 2015/2016 hatte die Möglichkeiten der Flexibilisierung und Erweiterung von Biogasanlagen nicht bedacht und ein explizites Verbot von Bauleitplanung für neue und bestehende Biogasanlagen im Freiraum formuliert. Dieses Verbot findet sich im aktuellen LEP zwar nicht mehr, dennoch fehlt im Ziel 2-3 nach wie vor die notwendige Klarstellung, dass die bauleitplanerischen Möglichkeiten der Erweiterung vorhandener Betriebsstandorte auch bestehende Biogasanlagen umfassen.

Wir erwarten, dass dieses Thema spätestens in der anstehenden dritten Überarbeitung des LEP berücksichtigt wird – auch vor dem Hintergrund des im März 2023 durch den Landtag angenommenen Entschließungsantrags 18/3795.

---

<sup>3</sup> Quelle: Marktstammdatenregister, Zeitpunkt der Abfrage: 18.01.2024.

## WINDENERGIE

### **Ziel 10.2-2 Vorranggebiete für die Windenergienutzung**

Wir begrüßen, dass der bisherige Grundsatz nun zum Ziel hochgestuft wird und dass aus der bisherigen Option, in den Planungsregionen Vorranggebiete für die Windenergie auszuweisen, eine Pflicht wird. Hiermit wird dem Willen des Bundesgesetzgebers Rechnung getragen, dass NRW **mindestens** 1,8 Prozent geeignete Landesfläche verbindlich für die Windenergie bereitstellt. Das gilt auch für die Rotor-Out-Regelung.

Wir begrüßen ebenfalls, dass das LANUV die Potenzialstudie Windenergie (LANUV-Fachbericht 124 vom April 2022) innerhalb eines Jahres überarbeitet und im Mai 2023 den neuen LANUV-Fachbericht 142 herausgegeben hat. Der Kriterienkatalog, der bei Ermittlung der Flächenpotenziale zur Anwendung kommt, wird darin nachvollziehbar hergeleitet. Die jetzt ergänzten methodischen Erklärungen hinsichtlich der Flächenverteilung in den Erläuterungen zu diesem Ziel sowie in der zusammenfassenden Erklärung nach § 10 Abs. 3 ROG begrüßen wir. Eine Übererfüllung der Flächenziele zumindest um einen geringen Prozentsatz ist weder durch die Landes- noch durch die Regionalplanung vorgesehen. Dabei ist damit zu rechnen, dass in keinem Regionalplan die Flächen vollständig nutzbar sein werden.

Gegen die Ergänzungen in den Erläuterungen hinsichtlich der Transportfernleitungen haben wir keine Einwände, sofern sichergestellt ist, dass die tatsächlich der Windenergie zur Verfügung stehende Fläche hierdurch nicht insgesamt reduziert wird. Wir erwarten, dass ein entsprechender Ausgleich in der jeweiligen Planungsregion spätestens im Rahmen des Monitorings stattfindet.

In jedem Fall halten wir eine Ergänzung von Ziel 10.2-2 um einen Satz 4 für angezeigt: „Von § 7 Abs. 3 Satz 2 ROG ist kein Gebrauch zu machen.“ Hierdurch kann das Land auch im LEP unterstreichen, dass eine ergänzende Positivplanung auf kommunaler Ebene ausdrücklich begrüßt wird.

### **Ziel 10.2-3 Unvereinbarkeit von Höhenbeschränkungen mit Windenergiebereichen**

Der Ausschluss von Höhenbeschränkungen in Windenergiebereichen ist ebenfalls eine Konsequenz aus dem WindBG, insofern ist auch dieses Ziel folgerichtig.

Wir begrüßen an dieser Stelle (vormaliger Grundsatz 10.2-3) den Wegfall des bisherigen 1.500-Meter-Abstands. Die Streichung war allerdings durch das WindBG ohnehin notwendig und der Abstand rechtlich nicht bindend.

## **Grundsatz 10.2-5 Landesentwicklungsplanänderung und Regionalplanänderungen parallel durchführen und abschließen**

Wir begrüßen das Ziel der Landesregierung ausdrücklich, die Windenergiegebiete landesweit bereits im Sommer 2025 an den Bund zu melden und auch auf das im WindBG vorgesehene zweistufige Verfahren zu verzichten. Nordrhein-Westfalen kann so tatsächlich zum Vorreiter in Bezug auf die Flächenausweisung werden. Vor diesem Hintergrund ist die parallele Entwicklung von LEP und Regionalplänen konsequent und absolut sinnvoll – ob sie erfolgreich sein wird, hängt davon ab, ob die Regionalräte diesen ambitionierten Zeitplan ebenfalls einhalten und die Vorgaben entsprechend umsetzen. Wir sprechen uns erneut dafür aus, dass Nordrhein-Westfalen auf Grundlage des § 3 Abs. 4 WindBG die Stichtage zur Zielerreichung verbindlich, ggf. also auch mit der Rechtsfolge des § 249 Abs. 7 BauGB nach vorn verlegt. Dafür muss mindestens der Grundsatz in ein Ziel der Raumordnung umgewandelt werden. Dass die Landesregierung dieses Ansinnen ohne inhaltliche Begründung ablehnt,<sup>4</sup> ist unverständlich. So bleibt eine etwaige Verfehlung des angestrebten Zeithorizonts folgenlos.

Nicht nachvollziehbar ist, dass der im LANUV-Fachbericht 142 bei der Ermittlung der Flächenpotenziale angewandte Kriterienkatalog nicht auch für die Flächenausweisung auf Ebene der Regionalplanung gilt. Seit dem Regierungswechsel wurde immer wieder der kooperative Arbeitsstil zwischen Landesplanung und Regionalplanungsbehörden betont. Dieser sollte sich auch in der Anwendung eines einheitlichen Prämissengerüsts zeigen. Weshalb dies nicht implementiert wird, wird inhaltlich nicht begründet.<sup>5</sup>

Die bereits vorliegenden Planentwürfe bzw. -konzepte für die Planungsregionen Arnsberg, Detmold (jeweils 1.000-Meter-Abstand zur Wohnbebauung) und Münster (Null-Abstand zur Wohnbebauung) widersprechen den Leitlinien der Landesebene, was vor allem in Bezug auf den gesetzlich abgeschafften 1.000-Meter-Abstand zur Wohnbebauung unverständlich ist. Beispielsweise in der Planungsregion Detmold führt dies zu einer drastischen Schiefelage: Angesichts des Abstands sollen Flächen fast ausschließlich in den Kreisen Paderborn und Höxter ausgewiesen werden, während im Norden des Regierungsbezirks die Windenergie trotz eigentlich günstiger Rahmenbedingungen die Ausnahme bleiben wird. Dabei wäre unter Anwendung der LANUV-Kriterien eine gleichmäßige Verteilung der Flächenanteile über alle Kreise hinweg problemlos darstellbar.

Darüber hinaus erweisen sich einige der geplanten Windenergiebereiche als nicht nutzbar. Eine im Auftrag des LEE NRW von der Nefino GmbH durchgeführte Auswertung der Flächen unter Anwendung des Kriterienkatalogs aus dem LANUV-Fachbericht 142 kommt zu dem Ergebnis, dass 71,6 Prozent der Flächen im Regionalplanentwurf für das Münsterland nicht nutzbar sind, im Entwurf für den Regierungsbezirk Arnsberg sind ca. 15 Prozent der Flächen nicht nutzbar. Dies unterläuft das ehrgeizige Ziel der Landesregierung und gefährdet das Erreichen nicht nur der Teilflächenziele in den Regionen, sondern die Erfüllung des bundesrechtlich verbindlich vorgegebenen Flächenbeitragswertes insgesamt.

---

<sup>4</sup> LT-Vorl. 18/2070, hierin: Synopse der Stellungnahmen der öffentlichen Stellen und der Öffentlichkeit mit Bewertung und Abwägung, S. 1441 (Seite 1505 der pdf-Datei)

<sup>5</sup> Ebd.

## **Ziel 10.2-6 Windenergienutzung in Waldbereichen**

Die ausdrückliche Öffnung der Nadelwälder für die Nutzung der Windenergie ist positiv, entspricht der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Beschluss vom 27. September 2022) und wird die Umsetzung des Flächenziels erheblich erleichtern. Gerade die zahlreichen Mittelgebirgskämme der Eifel, des Sieger- und Sauerlandes sowie des Weserberglandes weisen eine gute Windhöffigkeit auf und sind gleichzeitig überproportional durch Nadelwälder bzw. in zunehmendem Maße durch Kalamitätsflächen geprägt. Eine Öffnung dieser Flächen bei gleichzeitigem Schutz ökologisch wertvollere Waldflächen und Schutzgebiete ist ein sinnvoller Schritt, der einen naturverträglichen Ausbau der Windenergie sowie gleichzeitig eine nachhaltige Wiederaufforstung erlaubt.

## **Grundsatz 10.2-7 Windenergienutzung in waldarmen Gemeinden**

Dieser Grundsatz sollte gestrichen werden. Maßgeblich für eine mögliche Flächenausweisung im Wald sollte die Qualität des Waldes sein, nicht der pauschale Anteil dieses Waldes an der Gemeindefläche. Auf diese Weise eine Kalamitäts- oder Nadelwaldfläche von der Nutzung durch die Windenergie auszuschließen, ist nicht nachvollziehbar.

## **Ziel 10.2-8 Windenergienutzung in Bereichen für den Schutz der Natur (BSN)**

Dieses Ziel als zusätzliche Erweiterung des Flächenpotenzials begrüßen wir. Damit erhält die Regionalplanung eine größere Flexibilität bei der Ausweisung der Windenergiegebiete.

Die jetzt in den Erläuterungen ergänzte Klammer, durch die die kommunale Bauleitplanung nicht unter dieses Ziel fallen wird, schränkt den Nutzen dieses Ziels allerdings wieder ein und schwächt damit die Möglichkeiten, die die Kommunen im Rahmen der Positivplanung haben. Diese Ergänzung lehnen wir ab, zumal eine solche Einschränkung weder fachlich noch planungsrechtlich begründbar ist.<sup>6</sup>

## **Grundsatz 10.2-9 Berücksichtigung bestehender Windenergiestandorte und kommunaler Windenergieplanungen**

Dieser Grundsatz ist plausibel. Gerade an etablierten Windenergiestandorten gibt es ein großes Maß an Akzeptanz und nicht selten einen hohen Identifikationsgrad der Bevölkerung mit der Windenergie. Die durchschnittliche Generatorleistung in Nordrhein-Westfalen betrug Ende 2023 lediglich 1,85 MW und das Durchschnittsalter der nordrhein-westfälischen Windenergieanlagen 14,3 Jahre. Zum Vergleich: Die 2023 neu in Betrieb genommenen Anlagen haben eine durchschnittliche Leistung von 4,26 MW.<sup>7</sup> Vor diesem Hintergrund ist das Repowering eine zentrale Herausforderung für die nächsten Jahre.

<sup>6</sup> Die Borkener Zeitung berichtete am 17.01.2024 davon, dass Planungen eines Windenergievorhabens, die seitens der Stadt Velen unterstützt werden, durch die Bezirksregierung mit Verweis auf den LEP-Entwurf nun abgeschmettert wurden.

<sup>7</sup> Eigene Auswertungen auf Grundlage des Marktstammdatenregisters der Bundesnetzagentur, Stand: 18.01.2024

Gleichzeitig stellt die bereits erwähnte Arbeitshilfe Wind-an-Land klar: „Flächen, auf denen Windenergieanlagen voraussichtlich nicht realisierbar sind, dürfen nicht planerisch ausgewiesen werden. Stehen Belange einer BImSchG-Genehmigung entgegen, müssen sie – soweit sie auf der Planungsebene erkennbar sind – im Rahmen der planerischen Abwägung über die Flächenauswahl berücksichtigt werden.“<sup>8</sup> Hier genügt es also nicht, bisherige Bestandsflächen zu übernehmen, sondern diese müssen jeweils neu bewertet werden.

Klargestellt werden sollte, dass kommunale Flächenausweisungen auch dann in die Regionalpläne zu übernehmen sind, wenn die entsprechende Bauleitplanung noch nicht final abgeschlossen ist: Zahlreiche Kommunen haben bereits zeit-, kosten- und arbeitsintensive Prozesse gemeistert und hierbei in der Öffentlichkeit Akzeptanz geschaffen. Dass von höheren Ebenen nun ein pauschaler Stopp verhängt wurde, ist unverständlich.

### **Ziel 10.2-10 Monitoring der Windenergiebereiche**

Dieser Punkt ist schlüssig und findet unsere Zustimmung. Allerdings ist die hier verwendete Soll-Formulierung für ein Ziel keinesfalls verbindlich genug. Wir sprechen uns außerdem dafür aus, die Evaluation in einem kürzeren Turnus durchzuführen, weil Planungs- und Genehmigungsverfahren erst im Anschluss angestoßen werden können. Der Zeitraum, der bei der angedachten Evaluierungsdauer vergehen würde, bis eine entsprechende Neufestlegung geeigneter Windenergiebereiche stattgefunden hätte, würde das Ausbautempo nur unnötig bremsen, die nutzbare Flächenkulisse unnötig beschneiden und damit dem grundgesetzlichen Gebot eines „rechtzeitigen Klimaschutzes“ nicht entsprechen.

Angemessen ist unseres Erachtens ein Zeitraum von 3 Jahren. Insofern wäre der Satz wie folgt zu formulieren: „Diese Evaluierung hat alle 3 Jahre zu erfolgen“.

### **Grundsatz 10.2-11 Inanspruchnahme von Kommunen mit Windenergiebereichen**

Dieser Grundsatz des LEP-Entwurfs hat große Verunsicherung bei Kommunen und Projektentwicklern verursacht.<sup>9</sup> Die vorliegenden Erläuterungen wurden teils so interpretiert, dass auch die Kommune selbst im Rahmen der Flächennutzungsplanung eine Obergrenze von 15 Prozent einzuhalten hat. Dass dies nicht der Fall ist, muss zumindest unmissverständlich zum Ausdruck gebracht und gegenüber den Kommunen klar kommuniziert werden. Hierauf haben wir bereits im Sommer 2023 hingewiesen, einen erläuternden Satz sieht der vorliegende Entwurf aber unverständlicherweise weiterhin nicht vor. Kommunen, die von sich aus weitere Flächenausweisungen anstreben und mittels der isolierten Positivplanung oder auch durch die neuen Öffnungsklauseln in § 245e Abs. 1 Satz 5 BauGB oder (künftig) § 249 Abs. 4 BauGB

<sup>8</sup> Arbeitshilfe Wind-an-Land, S. 12

<sup>9</sup> Das Westfalen-Blatt und die Neue Westfälische meldeten beispielsweise am 24.06.2023, dass die Interpretation der Stadt Willebadessen so ausfiel, dass der in Überarbeitung befindliche Flächennutzungsplan mit 20,6 Prozent zu viel Flächen für die Windenergie ausweisen werde.



den Ausbau der Windenergie vorantreiben, dürfen nicht durch kommunikative Unklarheiten gebremst werden.

Da eine harte Obergrenze durch einen Grundsatz ohnehin nicht darstellbar ist, eine stichhaltige Begründung fehlt und wir den Punkt in der vorliegenden Form als kontraproduktiv ansehen, empfehlen wir eine Streichung.

### **Ziel 10.2-12: Windenergienutzung in Industrie- und Gewerbegebieten**

Wir begrüßen die Ermöglichung der Nutzung von Industrie- und Gewerbegebieten für die Windenergie ausdrücklich. Gleichzeitig ist aber zu konstatieren, dass die Ausführungen zu defensiv ausfallen, um tatsächlich als ein Ziel verstanden zu werden. Wir erinnern an unseren Formulierungsvorschlag, den wir im Oktober 2022 angesichts unserer Stellungnahme zu den Eckpunkten des geplanten LEPs eingebracht haben:

*„Industrie- und Gewerbegebiete sollen regelmäßig als Standorte für die Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen genutzt werden. Die Eigen- und Direktversorgung dieser Gebiete mit erneuerbarem Strom soll vorrangig ermöglicht werden.“*

Damit würde die Landesregierung auch dem Umstand Rechnung tragen, dass die Verfügbarkeit von Erneuerbaren Energien heute und zukünftig ein bedeutsamer wirtschaftlicher Standortfaktor ist: Bei hohen Energiepreisen stellt die Direkt- bzw. Eigenversorgung mit grünem Strom einen zentralen Beitrag zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit dar, weshalb immer mehr Unternehmen die Verfügbarkeit Erneuerbarer Energien von ihren Standortkommunen einfordern. Zahlreiche Industriebetriebe außerhalb Nordrhein-Westfalens nutzen die Windenergie für die eigene Stromversorgung bereits erfolgreich in der Praxis, während dies in NRW noch die Ausnahme darstellt.<sup>10</sup>

### **Ziel 10.2-13 Steuerung der Windenergienutzung im Übergangszeitraum**

Eine Steuerung der Windenergie im Übergangszeitraum ist aus unserer Sicht weder notwendig noch sinnvoll, da hierdurch die Ausbauziele für die Windenergie konterkariert werden. Wir gehen davon aus, dass hierdurch Projekte mit einer Leistung von mehreren Gigawatt ausgebremst werden. Auch verkennt dieses Ziel, dass die bundesrechtlichen Regelungen gerade nicht auf eine *Steuerung* oder *Lenkung* des Windenergieausbaus abzielen, weder in einem Übergangszeitraum noch danach. Es widerspricht zudem dem vom Bundesverfassungsgericht in seinem Klimabeschluss vom 24. März 2021 (1 BvR 2656/18 u.a.) postulierten Gebot des „rechtzeitigen Klimaschutzes“, indem es notwendige Flächenausweisungen mindestens zeitlich verzögert, wenn nicht sogar ganz verhindert.

---

<sup>10</sup> Der LEE NRW hat einige dieser Beispiele in seiner Broschüre „Windenergienutzung in Gewerbe- und Industriegebieten: Strom dort, wo er gebraucht wird“, aufbereitet, siehe hierzu: <https://www.lee-nrw.de/data/documents/2024/01/09/610-659d831e7c3f1.pdf>



Der „Erlass zur Lenkung des Windenergieausbaus in der Übergangszeit“ vom 21.09.2023 erschwert die Situation für die Windenergie: Hierdurch wird die Anwendung dieses Ziels im Entwurf praktisch vorgezogen und konkret die sonst erfolgte Genehmigung zahlreicher Windenergieanlagen verhindert. Dies ist völlig unnötig und führt zu einer Verteuerung und Verzögerung des Windenergieausbaus.

Grundsätzlich halten wir Ziel und Erlass daher für rechtswidrig und auch inhaltlich für kontraproduktiv.

Der Erlass geht von einer Rechtslage aus, die gegenwärtig nicht existiert, da er impliziert, dass der in Aufstellung befindliche LEP bereits in Kraft getreten sei und es sich bei 10.2-13 um ein wirksames Ziel der Raumordnung handelt.<sup>11</sup> Auch erste Rechtsprechung des OVG Münster zeigt, dass der Zielcharakter von 10.2-13 angezweifelt werden muss. Das gilt explizit auch für den Fall, dass dieses Ziel beschlossen und förmlich in Kraft gesetzt wird.<sup>12</sup> Vielmehr handelt es sich hierbei um eine Ausschlussplanung, der kein gesamtträumliches Planungskonzept zugrunde liegt und die somit rechtswidrig ist.

Dies zeigt sich allein darin, dass die sogenannten Kernpotenzialflächen bzw. „No-Regret-Flächen“ durch den LEP-Entwurf weder final bestimmbar noch festgelegt sind. Stattdessen existiert eine Karte zum entsprechenden Flächenkorridor, die nicht einmal Teil des LEP-Entwurfs selbst ist. Somit ist einerseits offen, welchen Zweck und welche Bindung diese Karte hat und andererseits, auf welcher Grundlage die darin markierten Flächen ermittelt wurden. Für das Gewicht, das eine solche Übergangsregelung einnehmen kann, sind diese Punkte inakzeptabel. Entsprechendes gilt für die in den Entwürfen der Regionalpläne vorgesehenen Flächen, wie insbesondere das Beispiel der Planungsregion Detmold zeigt. Dort ist ein solcher Entwurf von der Bezirksregierung mit den Kommunen erörtert worden. Dennoch sollen die darin vorgesehenen Flächen nun nicht als Kernpotenzialflächen gelten.

Der Ausschluss von Windenergieanlagen außerhalb der sog. Kernpotenzialflächen ist aber auch unabhängig von deren fehlender Bestimmtheit und Bestimmbarkeit mit den im Zielentwurf 10.2-13 und im Lenkungserlass vorgesehenen raumordnungsrechtlichen Maßnahmen (§ 12 ROG, § 36 LPIG NRW) rechtmäßig gar nicht umsetzbar. Auch die Arbeitshilfe Wind-an-Land macht deutlich: *„Die über § 249 Abs. 2 BauGB eintretende außergebietliche ‚faktische‘ Ausschlusswirkung ist hingegen kein Ziel der Raumordnung. Es handelt sich um eine unbeplante ‚Weißfläche‘, die keiner Untersagung zugänglich ist.“*<sup>13</sup>

Abgesehen von der Frage, ob 10.2-13 nicht eher ein zu berücksichtigender Grundsatz ist, stellt es auch einen Vertrauensbruch gegenüber den Vorhabenträgern dar. Wie bereits erwähnt begrüßen wir die grundsätzliche Umstellung des Planungsregimes auf Grundlage des WindBG hin zu einem Modell, in dem die Flächen für die Windenergie politisch beschlossen werden, wenn im Gegenzug dafür sichergestellt wird, dass NRW künftig **mindestens** 1,8 Prozent der Landesfläche verlässlich für die Windenergie ausweist.

<sup>11</sup> Siehe hierzu auch Operhalsky/Strothe (2023): Umsetzung der Flächenausweisung für die Windenergie nach dem WindBG im Entwurf des Landesentwicklungsplans NRW. – in: ZNER 4/23, S. 280-287.

<sup>12</sup> Aus der Urteilsbegründung: „Deshalb bedarf es keiner weiteren Prüfung, ob das in Aufstellung befindliche „Ziel 10.2-13“ sollte es im förmlichen Verfahren beschlossen und verkündet werden – überhaupt den maßgeblichen Anforderungen an ein Ziel der Raumordnung im Sinne von § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG genügen würde“, vgl. OVG Münster, Urteil 7 A 1553/22 vom 10.11.2023, Rn. 171.

<sup>13</sup> Arbeitshilfe Wind an Land, Seite 26

In Bezug auf Letzteres weisen wir erneut darauf hin, dass die Arbeitshilfe Wind-an-Land eine tatsächliche Nutzbarkeit der Flächen vorschreibt.<sup>14</sup>

Gleichwohl kann es nicht sein, dass bis zur Fertigstellung des LEP mit dem Lenkungserlass quasi ein Moratorium für die Windenergie geschaffen wurde, welches laufende Planungsverfahren ausbremst und die angestrebten neuen 1.000 Windenergieanlagen bis zum Ende der Legislaturperiode gefährdet. Der Flächenkorridor im Erlass sieht für den Übergangszeitraum sogenannte Beschleunigungsbereiche sowie Windenergiebereiche in Regionalplanentwürfen und ausgewiesene Windenergiebereiche in wirksamen, kommunalen Bauleit- und Regionalplänen vor. So schränkt der Erlass gerade jene Kommunen ein, die bewusst keine Flächennutzungspläne (mehr) aufgestellt oder bestehende Planungen aufgehoben haben, um den gesamten Außenbereich für die Windenergie zur Verfügung zu stellen, denen nun aber kaum Beschleunigungsflächen zugesprochen werden. Dies trägt zur Verwirrung der kommunalen Planungsträger bei. Gleichzeitig ist es problematisch, wenn der Erlass explizit auf Flächen in Regionalplanentwürfen abzielt, die im Auftrag des LEE NRW erstellte Flächenanalyse<sup>15</sup> für den Regierungsbezirk Münster aber zu dem Ergebnis kommt, dass knapp 72 % der dort vorgesehenen Flächen nicht nutzbar sind.

Zusätzlich erreichen uns vermehrt Beispiele aus der Branche, bei denen der Erlass und das in Aufstellung befindliche Ziel 10.2-13 zu erheblicher Verwirrung bei Kommunen und Genehmigungsbehörden führen. Allein das Erfordernis der Einschaltung der Bezirksregierung führt zu erheblichem Zeitverlust und zu Planungsunsicherheit. Beispielhaft sei etwa folgender Fall erwähnt:

Im Fall der Stadt Brilon im Hochsauerlandkreis (HSK) wurde für ein Vorhaben nach langer Verfahrensdauer Mitte 2023 ein Genehmigungsbescheid erteilt (eine räumliche Steuerung existiert aufgrund der fehlenden Ausschlusswirkung des FNP auf dem Gebiet der Stadt nicht). Der genehmigte Anlagentyp war zu diesem Zeitpunkt jedoch nicht mehr verfügbar. Der Vorhabenträger hat daher einen Änderungsantrag gemäß § 16b Abs. 7 BImSchG gestellt. Im Rahmen dieses Verfahrens hat der HSK die Stadt Brilon als Standortkommune erneut um Erteilung des gemeindlichen Einvernehmens ersucht. Die Stadt hat dieses (wie schon im ursprünglichen Verfahren) versagt und beruft sich hierfür auf frühere Versionen ihres FNP (da sich das Vorhaben außerhalb der Windvorrangzonen befände) sowie auf die Flächenkulisse des Regionalplanentwurfs Arnshausen.

Ebenso sieht der Lenkungserlass im Zusammenhang mit dem Umfang mit fehlerhaften Bauplänen nur dann die Möglichkeit vor, dass sich die Genehmigungsbehörde über einen unwirksamen FNP hinwegsetzt, wenn in dessen Schlussbekanntmachung nicht darauf hingewiesen wird, dass der räumliche Geltungsbereich des Plans den gesamten Außenbereich der Gemeinde erfasst.<sup>16</sup> Dass das OVG NRW

<sup>14</sup> Arbeitshilfe Wind an Land, Seite 12

<sup>15</sup> Vgl. Nefino GmbH (2023): Analyse der Flächenpotentiale für Windenergieanlagen in der Region Münsterland: <https://www.lee-nrw.de/data/documents/2023/09/25/1029-6511524bc4240.pdf>.

<sup>16</sup> Vgl. Urteil des BVerwG 4 CN 2.19 vom 29.10.2020

darüber hinaus in seit Jahren gefestigter Rechtsprechung auch solche Schlussbekanntmachungen für fehlerhaft hält, die nicht erkennen lassen, welche Teile des Gemeindegebiets der Windenergie zur Verfügung stehen sollen und welche nicht, wird im Erlass schlicht ignoriert. Das nachfolgende Beispiel zeigt, dass dadurch Kommunen, die Windenergieanlagen befürworten, ausgebremst werden:

Im Fall der Gemeinde Nordwalde im Kreis Steinfurt enthält die Schlussbekanntmachung des FNP den (allerdings nicht erläuterten) Begriff „Konzentrationszonen“ und den Satz: „Der Geltungsbe-  
reich ... umfasst das gesamte Gemeindegebiet.“ Allerdings enthielt sie keinerlei Hinweis auf Anzahl, Größe oder Lage der Konzentrationszonen oder darauf, dass eine Windenergienutzung außerhalb der dargestellten Bereiche ausgeschlossen sein sollte. Das OVG Münster hat die Fehlerhaftigkeit exakt dieser Fallkonstellation mehrfach ausdrücklich bestätigt und die Unwirksamkeit der angestrebten Ausschlusswirkung der betroffenen Flächennutzungspläne festgestellt.<sup>17</sup> Dennoch sieht der Erlass für diese Art fehlerhafter Schlussbekanntmachung nicht die Befugnis der Genehmigungsbehörde vor, den Plan nicht anzuwenden. Dies widerspricht der eindeutigen Rechtsprechung des obersten Verwaltungsgerichts in NRW und ist deshalb schlicht rechtswidrig. Es führt nun dazu, dass der Kreis nicht mehr (wie vor Herausgabe des Erlasses) bereit ist, sich über den FNP hinweg zu setzen. Gleichzeitig bedeutet es für die betroffene Gemeinde, die die zur Frage stehenden Windenergieprojekte explizit wünscht, dass diese zwei Verfahren zur Änderung ihres FNP durchführen muss (Aufhebung der Ausschlusswirkung und Verfahren zur Ausweisung von Positivflächen), womit ein Zeitaufwand von ca. einem Jahr und Kosten im sechsstelligen Bereich verbunden sind.

Beide Beispiele verdeutlichen, dass der Windenergieausbau durch Ziel 10.2-13 und den damit verbundenen Erlass nicht gesteuert, sondern ausgebremst wird, da Projekten ohne Vorlaufzeit nun die Rechtsgrundlage entzogen wird. Wir fordern, den Erlass mindestens der Rechtsprechung des OVG NRW anzupassen.

Land und Bezirksregierungen müssen – wie bereits beim Grundsatz 10.2-11 erwähnt – die Unterstützung derjenigen Kommunen deutlich verbessern, die den Ausbau auch in dieser Übergangszeit vorantreiben möchten. Schließlich gibt es in vielen Kommunen des Landes derzeit einen nachhaltigen Willen weitere Flächen auszuweisen, der aber häufig mit einer großen Unsicherheit bezüglich der eigenen Möglichkeiten und der möglichen Beeinträchtigung durch die Landesregelungen und kommenden Regionalpläne einhergeht. Die Windenergie ist eine Chance für die Kommunen, die lokale Wirtschaft und die Bürgerinnen und Bürger. Diese sollte keinesfalls durch solche Verunsicherung gebremst werden, sondern die Landesregierung sollte klar die Chancen betonen und die Kommunen mittels eines nachvollziehbaren und rechtssicheren Ziels und Erlasses dazu ermutigen, schon jetzt und während des Übergangszeitraums weitere Flächen für die Windenergie bereitzustellen.

<sup>17</sup> Vgl. Urteile des OVG NRW v. 14.03.2019, 2 D 71/17.NE; 21.01.2019, 10 D 23/17.NE; 10.05.2021, 2 D 100/19.NE; 20.01.2020, 2 D 100/17.NE

## SOLARENERGIE

### Ziel 10.2-14 Raumbedeutsame Freiflächen-Solarenergie im Freiraum

Das bisherige Ziel 10.2-5 erlaubt eine Flächeninanspruchnahme nur unter Nebenbedingungen und schränkt das Flächenpotenzial deutlich ein. Dass diese Aufzählung nun wegfällt und die Bedingungen für den Ausbau der Freiflächen-PV stattdessen mit dem überragenden öffentlichen Interesse in Verbindung gesetzt werden, begrüßen wir ausdrücklich. Die Definition der drei Kategorien von Freiflächen-Solarenergieanlagen begrüßen wir ebenfalls. Erstmals überhaupt werden auf diese Weise Agri- und Floating-PV im Landesentwicklungsplan erwähnt.

Diese neu aufgezeigte Kulisse wird allerdings durch den jetzt erheblich ausgebauten Erläuterungsteil konterkariert. Der Plangeber zählt durch die Ergänzungen vor allem Aspekte auf, die einem Ausbau der Freiflächen-PV entgegengehalten werden können.

So ist schon ab einer Anlagengröße von 2 ha bis kleiner 10 ha eine Prüfung des Einzelfalls für die Raumbedeutsamkeit notwendig. Die folgenden aufgeführten Kriterien, wie beispielweise eine einfache Einzäunung der PV-Anlage, lassen bereits eine 2 ha große Anlage allein auf Grund der Umzäunung raumbedeutsam werden. Eine Einzäunung ist jedoch aus versicherungstechnischen Gründen in der Regel immer erforderlich. Somit würde im Zweifelsfall jeden PV-Anlage ab 2 ha raumbedeutsam werden.

Die Kriterien sind daher zu prüfen und die Konkretisierung der Raumbedeutsamkeit zu streichen.

Ebenfalls wird ausgeführt: *„Bei Freiflächen-Photovoltaikanlagen kleiner als 2 Hektar kann in der Regel davon ausgegangen werden, dass diese Anlagen nicht raumbedeutsam sind und somit nicht unter die Festlegungen des Ziels 10.2-5 fallen. In Einzelfällen mögen lokale Rahmenbedingungen aber auch dazu führen, dass auch solche verhältnismäßig kleinen Anlagen raumbedeutsam sind wie zum Beispiel eine weithin sichtbare Anlage auf einem Bergrücken, der ansonsten keine baulichen Anlagen und nur eine niedrige Vegetation aufweist.“*

Wir weisen darauf hin, dass bei dieser Begründung jede kleine Anlage auch unter 2 ha damit raumbedeutsam werden kann. Erneuerbare-Energien-Anlagen gehören bereits heute mit ins Landschaftsbild und es besteht keine Notwendigkeit diese zu „verstecken“. Daher fordern wir, dass bei Anlagen kleiner 2 ha nie eine Raumbedeutsamkeit vorliegt. Eine solche Klarstellung würde auch viel unnötige Bürokratie vermeiden.

Nicht nachvollziehbar ist weiterhin, dass regionalplanerisch festgelegte BSN für Freiflächen-PV ausgeschlossen sein sollen. Damit stehen weiterhin Flächen in ganz erheblichem Umfang nicht zur Verfügung. Das soll selbst dort gelten, wo derartige Flächen vom Privilegierungstatbestand des § 35 Abs. 1 Nr. 8 lit. b) BauGB erfasst sind, weil sie im 200 m tiefen Streifen entlang von Autobahnen oder Schienenwegen des übergeordneten Netzes liegen, wo die Schutzwürdigkeit und Wertigkeit eines BSN durchaus infrage gestellt werden kann. Vor allem berücksichtigt dieser Ausschluss nicht, dass Freiflächen-Solaranlagen

sogar zu einer naturschutzfachlichen Aufwertung der in Anspruch genommenen Fläche führen können, wie zu Recht auch der LEP-Erlass Erneuerbare Energien vom 28. Dezember 2022 am Ende von Pkt. 3.2.1 ausdrücklich anerkennt. Der Passus „(...) und Bereichen für den Schutz der Natur (...)“ in Satz 1 von Ziel 10.2-14 und der sich darauf beziehende Absatz in den Erläuterungen sollten deshalb ersatzlos gestrichen werden.

Über die staatlichen Ebenen hinweg sind die uneinheitlichen Kriterien für Freiflächen-Solaranlagen verschiedener Art allerdings nach wie vor ärgerlich: So ist die eine Freiflächenanlage entlang von Verkehrsstrassen bis zu 500 m förderfähig – die Privilegierung gilt aber nur für die ersten 200 m. Auch in Bezug auf die Raumbedeutsamkeit gibt es höchst unterschiedliche Ansätze.<sup>18</sup> Wir regen einerseits an, dass sich die Landesregierung für eine länderübergreifende Harmonisierung einsetzt und schlagen vor, dass die Raumbedeutsamkeit erst bei 30 ha gegeben ist. Auf diese Weise könnte die Raumbedeutsamkeit mit § 37 Abs. 3 EEG in Einklang damit gebracht werden, der oberhalb einer installierten Leistung von 20 MW keinen Anspruch auf eine Prämie vorsieht. 30 ha sind hierfür eine realistische Größe. Diese niedrige Grenze bei der Raumbedeutsamkeit und die damit verbundenen hohen Hürden für größere Freiflächenanlagen führen auch dazu, dass Nordrhein-Westfalen bei der Ausschreibung der EEG-Vergütungen leer ausgeht.

### **Ziel 10.2-15 Inanspruchnahme von hochwertigen Ackerböden für raumbedeutsame Freiflächen-Solarenergie**

Wir begrüßen, dass die Landesregierung die Möglichkeiten für Agri-PV in den Blick nimmt. Hieran wird intensiv geforscht und die Wissenschaft stellt dabei heraus, dass der Nutzen nicht nur in der grünen Stromproduktion liegt, sondern die aufgeständerten Module für empfindliche Pflanzen auch einen Schutz vor extremen Wetterereignissen darstellen.

In Bezug auf den letzten Satz der Erläuterungen sprechen wir uns dafür aus, dass nicht der jeweils höhere, sondern der jeweils niedrigere Wert zur Anwendung kommt. Auch sollte das Ziel in einen Grundsatz umgewandelt werden, da es durchaus auch heute schon hochwertige Böden gibt, die nicht landwirtschaftlich genutzt werden und auf denen durchaus normale Freiflächenanlagen entstehenden könnten.

### **Grundsatz 10.2-16 Inanspruchnahme von landwirtschaftlichen Kernräumen für raumbedeutsame Freiflächen-Solarenergie**

Wir fordern mit Nachdruck eine Streichung dieses Grundsatzes. Die Erläuterungen machen deutlich, dass die landwirtschaftlichen Kernräume nicht abschließend definiert sind. Von diesen wird in den Erläuterungen nun nicht mehr gesprochen, sondern nur noch auf die Umstände des Ertrags abgestellt. Erträge unterliegen hingegen unter anderem zum Beispiel auch jährlich variierenden wetterbedingten

<sup>18</sup> [https://www.naturschutz-energiewende.de/wp-content/uploads/KNE-Antwort\\_329\\_Raumordnungspflichtigkeit\\_PV-FFA.pdf](https://www.naturschutz-energiewende.de/wp-content/uploads/KNE-Antwort_329_Raumordnungspflichtigkeit_PV-FFA.pdf)

Schwankungen. Aus der Definition der Erträge ergibt sich ein großer Interpretationsspielraum, womit die Gefahr einher geht, dass der Ausbau regulärer Freiflächen-PV auf Ebene der Regional- und Bauleitplanung massiv eingeschränkt wird.

Zusätzlich doppelt sich dieser Grundsatz im Grunde mit der Inanspruchnahme von hochwertigen Ackerböden. Hier ist in Ziel 10.2.-15 geschrieben: *"(...) besonders ertragsfähigen und hochwertigen Ackerböden durch die kombinierte Nutzung mit Agri-Photovoltaikanlagen zu erhalten."* Das Ziel die hochwertigen Ackerböden ausschließlich für die Landwirtschaft bereit zu stellen, impliziert, dass auf diesen Böden auch hohe Erträge erzielt werden. Auf Grundlage dieser Doppelung fordern wir die Streichung dieses Grundsatzes.

### **Grundsatz 10.2-17 Besonders geeignete Standorte für raumbedeutsame Freiflächen-Solarenergie im Freiraum**

Positiv ist die Öffnung der Windenergiebereiche für Freiflächenanlagen. Dies entspricht einer langjährigen Forderung unserer Branche. Dringend notwendig ist die Aufnahme von Konversionsflächen in die Aufzählung. Konversionsflächen sind häufig versiegelte Flächen aus beispielsweise brachliegenden Industrie- und Gewerbeflächen oder auch Flughäfen/ -feldern bzw. aufgegebenen Nato-Standorten, die sich auf Grund ihrer jahrelangen industriellen oder entsprechender Prägung leicht für Photovoltaik-Anlagen umfunktionieren lassen.