

48143 Münster, 26.01.2024

Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster
Wilmergasse 12-13, 48143 MünsterLANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE**STELLUNGNAHME
18/1238**

Alle Abgeordneten

TELEFON: 0251 83 29780

FAX: 0251 83-29790

E-MAIL: zir@uni-muenster.dewww.jura.uni-muenster.de/de/go/zir/

UNSER ZEICHEN:

[z/fo/Novelle LPIG/b_Stellungn.LPIG2024](#)

Stellungnahme zum Entwurf der Änderung des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen (LEP NRW, Vorlage 18/2070, Drucksache 18/7443)

Prof. Dr. Susan *Grotefels*Geschäftsführerin des Zentralinstituts für Raumplanung an der Universität Münster
Vizepräsidentin der Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Zur Begründung der zweiten Änderung des LEP NRW zum Ausbau der erneuerbaren Energien

Es wird begrüßt, dass die Landesregierung sich bei der Änderung des Landesentwicklungsplans zunächst auf Kapitel 10.2 über „Standorte für die Nutzung erneuerbarer Energien“ beschränkt hat und damit das Instrument des sachlichen Teilplans im Sinne des § 7 Abs. 1 S. 3 ROG gewählt hat, um möglichst schnell und effektiv auf die Änderungen des Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) sowie insbesondere auf des Wind-an-Land-Gesetzes mit dem Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG), das die sogenannten Flächenbeitragswerte für die Länder enthält, reagieren zu können. Dies wird auch in der Begründung des Entwurfs der LEP NRW-Änderung plausibel erläutert. In der Begründung könnte § 7 Abs. 1 Satz 3 ROG zur Verdeutlichung, dass es sich um einen sachlichen Teilplan handelt, explizit erwähnt werden. Insgesamt ist der LEP NRW ein geeignetes Instrument, um die Flächenbeitragswerte sowohl für den Windenergieausbau als auch für den Ausbau von Photovoltaik für die Regionalpläne zu bestimmen. In diesen können sodann Ziele und Grundsätze zu den erneuerbaren Energien, u.a. entsprechende Windenergiegebiete im Sinne des § 2 Abs. 1 WindBG, festgelegt werden, die andere Planungsträger wiederum binden.

Bedauerlich ist, dass trotz der ohnehin schon vorhandenen Begriffsvielfalt bei der Windenergie im LEP NRW-Kapitel 10-2 nicht entsprechend dem WindBG der Begriff „Windenergiegebiete“ aufgegriffen wird, sondern die Bezeichnung „Windenergiebereiche“ gewählt wird. Dies stellt allerdings kein wesentliches Problem dar, wenn letzterer Begriff durchgehend im LEP NRW verwendet wird, zumal eine ausreichende Erklärung in den Erläuterungen zu 10.2-2 zu finden ist.

Bei der Gliederung der Ziele und Grundsätze fehlt es an einer Festlegung 10.2-4. Es stellt sich die Frage, ob der bisherige Grundsatz zur „Windenergienutzung durch Repowering“ erhalten

bleiben soll oder ob es sich hier nur um ein redaktionelles Versehen handelt. Der bisherige Grundsatz hat durchaus noch seine Berechtigung und könnte in das neue Kapitel übernommen werden. Es sollte dann aber eine deutlichere Aussage zum Erhalt des Grundsatzes z.B. am Anfang der Begründung aufgenommen werden.

Zu 10.2-2 Ziel Vorranggebiete für die Windenergienutzung

Der erste Satz dieses Ziels kann entfallen bzw. in die Erläuterung des Ziels aufgenommen werden. Er übernimmt nur die gesetzliche Regelung des § 3 Abs. 1 WindBG i.V.m. der Anlage und enthält keine weiterführende Festlegung.

In den Erläuterungen wird die Obergrenze des Flächenpotentials je Gemeinde bei max. 15 % angesetzt. Es wird nicht ausreichend verdeutlicht, warum der Grenzwert gerade bei 15 % liegt. Es wird nur kurz auf die Flächenanalyse des LANUV Bezug genommen, ohne diese ausführlicher zu zitieren. Außerdem stellt sich die Frage, ob diese Obergrenze für jede Gemeinde gleichermaßen gelten kann. Kommunen mit einem großen Freiflächenanteil und einem geringeren Siedlungsanteil könnten gegebenenfalls auch einen höheren Anteil von Windenergiebereichen verkraften. Sollte allerdings die Flächenanalyse eine ausreichende Begründung für die einheitliche Festlegung von 15 % Fläche als Obergrenze liefern, so wäre zu überlegen, dies in einer eigenen Zielfestlegung im LEP NRW zu manifestieren.

Es fehlt darüber hinaus an einer näheren Begründung für die Festlegung der Vorranggebiete als Rotor-außerhalb-Flächen. Die Zielfestlegung ist mit Blick auf die effektivere Anrechenbarkeit der Rotor-außerhalb-Flächen im Sinne des § 3 WindBG sehr sinnvoll, dies sollte in der Erläuterung allerdings auch zum Ausdruck kommen.

Zu 10.2-3 Ziel Unvereinbarkeit von Höhenbeschränkungen mit Windenergiebereichen

Der Charakter eines Ziels mit eigenem Festlegungsgehalt wird angezweifelt, da, wie es auch aus der Erläuterung hervorgeht, nur eine gesetzliche Bestimmung des WindBG übernommen wird. Darüber hinaus fehlt eine klare Adressierung an die in Betracht kommenden Planungen. In der Erläuterung z.B. zu Ziel 10.2-2 könnte allerdings auf § 4 Abs. 1 S. 4 WindBG hinsichtlich der fehlenden Anrechenbarkeit von Flächen mit Höhenbestimmungen hingewiesen werden.

Zu 10.2-5 Grundsatz Landes- und Regionalplanänderungen parallel durchführen und abschließen

Es fehlt dem Grundsatz an der Raumbedeutsamkeit im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG, da nur das Verfahren zur Aufstellung von Regionalplänen und deren Zeitpunkt angesprochen wird. Dies wird auch der Begriffsdefinition für Grundsätze der Raumordnung des § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG nicht gerecht. Es handelt sich nicht um eine Aussage zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgabe für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen. Eine entsprechende Regelung im Landesplanungsgesetz könnte gegebenenfalls stattdessen sinnvoll sein.

Abgesehen davon stellt sich aber die Frage, ob mit dem angesprochenen Parallelverfahren für LEP NRW und Regionalpläne das in § 13 Abs. 2 S. 2 ROG vorgeschriebene

Entwicklungsgebot hinreichend beachtet wird. Vorschriften wie im BauGB zum Parallelverfahren bei Aufstellung von Flächennutzungsplan und Bebauungsplan gemäß § 8 Abs. 3 S. 1 BauGB als Ausnahme des in § 8 Abs. 1 BauGB geregelten Entwicklungsgebots fehlen im ROG oder im Landesplanungsgesetz. Das Fehlen einer ausdrücklichen Vorschrift zum Parallelverfahren scheint aufgrund einer früheren befürwortenden Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG v. 28.2.1975 – IV C 74/72, BVerwG 48, 70 (80)) zum Bundesbaugesetz (BBauG), das anfänglich ein solches Parallelverfahren ebenfalls nicht vorsah, auf den ersten Blick keinen Hinderungsgrund darzustellen. Es ist allerdings zu bedenken, dass im Unterschied zur Bauleitplanung, deren Planungsträger sowohl beim Flächennutzungsplan als auch beim Bebauungsplan der Gemeinderat ist, bei der Landesplanung hingegen unterschiedliche Planungsträger, nämlich das zuständige Landesministerium und der jeweilige Regionalrat bzw. die Verbandsversammlung über die jeweiligen Festlegungen entscheiden. Das parallele Verfahren lässt sich also weit schlechter koordinieren. Ferner besteht praktisch kaum noch eine Möglichkeit, z.B. eine Umverteilung von Flächenzielen unter den Regionalplänen in Form einer Zielabweichung, wie sie in den Erläuterungen zu 10.2-2 angedacht ist, geordnet vorzunehmen.

Zu 10.2-6 Ziel Windenergienutzung in Waldbereichen

Es erscheint sinnvoll, in Nordrhein-Westfalen nicht alle Waldflächen für den Ausbau der Windenergie freizugeben, sondern sich auf eine weniger schützenswerte Waldart zu beschränken. Trotz der schon ausführlichen Erläuterung zum Begriff „Nadelwald“ könnte es mangels Verwendung des Begriffs im Fachrecht an einer hinreichenden Bestimmtheit fehlen. In der Erläuterung wird eine Inanspruchnahme der Waldbereiche für möglich gehalten, wenn dort die Nadelbäume die „vorherrschende Baumart“ sind. Anschließend wird auf Daten der Landvermessung verwiesen, die jedoch eine Kategorisierung des Waldes mit einer anderen Intention vornehmen könnte. Es stellt sich außerdem die Frage, inwieweit das Vorliegen eines Nadelwalds durch einen Waldumbau beeinflusst werden kann und wann dann kein Nadelwald mehr anzunehmen ist. In der Erläuterung werden die „Beschleunigungsgebiete gemäß RED III“ kurz erwähnt, hier fehlt es jedoch an einer verständlichen Auslegung.

Zu 10.2-7 Grundsatz Windenergienutzung in waldarmen Gemeinden

In dem Grundsatz wird die Waldarmut einer Gemeinde mit einem unter 20 % liegenden Waldanteil im Gemeindegebiet definiert. In der Erläuterung sollte erklärt werden, warum gerade ab 20 % Waldanteil die Waldarmut zu begründen ist, damit auf Festlegungen von Windenergiebereichen verzichtet werden kann. Interessant wäre es in diesem Zusammenhang, der Frage nachzugehen, wieviel Nadelwaldflächen für die Ausweisung von Windenergiebereichen bei Anwendung des Grundsatzes entfallen könnten. Dies spielt für die Bemessung der potenziell zur Verfügung stehenden Flächen für Windenergie keine unbedeutende Rolle. Aus der Erläuterung lässt sich nicht erkennen, wie die planerische Vertretbarkeit zu bestimmen ist.

Zu 10.2-8 Ziel Windenergienutzung in Bereichen für den Schutz der Natur

Die Zielfestlegung bildet eine Ausnahme von den genannten Zielen 7.2-2 und 7.2-3. Sie erscheint mit Blick auf § 26 Abs. 3 BNatSchG vertretbar.

Zu 10.2-9 Grundsatz Berücksichtigung bestehender Windenergiestandorte und kommunaler Windenergieplanungen

Zur Begründung dieses Grundsatzes könnte ggfls. auch § 13 Abs. 2 S. 2 ROG angeführt werden. Diese Vorschrift sieht vor, dass die Flächennutzungspläne und die Ergebnisse der von Gemeinden beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planungen entsprechend § 1 Abs. 3 ROG (Gegenstromprinzip) in der raumordnerischen Abwägung nach § 7 Abs. 2 ROG zu berücksichtigen sind. Aufgrund des Standortes dieser Regelung im ROG richtet sich diese Regelung insbesondere an die Regionalplanungsträger.

Es stellt sich ferner die Frage, wie sich die in der Erläuterung angeführte 400 m - Abstandsgrenze zur Wohnbebauung begründen lässt. In der Rechtsprechung fehlt es bisher an einer eindeutigen Wertfestlegung für einen Abstand der die Geeignetheit von Windenergiestandorten bei nahegelegener Wohnbebauung bestimmt. Da die Beeinträchtigung, die von einer Windenergieanlage ausgeht, auch wesentlich durch ihre Höhe beeinflusst wird, ist ein allgemeiner Wert kaum auszumachen.

Zu 10.2-10 Ziel Monitoring der Windenergiebereiche

Der Begriff „turnusmäßig“ könnte zu unbestimmt sein für eine Zielfestlegung.

Darüber hinaus handelt es sich eher um eine Verfahrensregelung und weniger um eine raumbedeutsame Festlegung. Dies widerspricht ebenfalls der Definition der Ziele der Raumordnung gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG, der von Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums spricht.

Abgesehen vom Zielcharakter dieser Festlegung sollte hier der gleiche Zeitrhythmus gewählt werden wie in § 7 Abs. 8 ROG zur Überprüfung von Raumordnungsplänen (10 Jahre). Es bleibt unklar, warum für Windenergiebereiche ein kürzerer Prüfungszeitraum gelten sollte. Sollte dies mit den kurzen Fristen des WindBG und dem damit verbundenen Erfolgsdruck zusammenhängen, müsste die 5-Jahres-Frist diesbezüglich näher erläutert werden. In einer gesetzlichen Regelung sollten im Sinne der Effektivität zukünftig auch Folgen der Prüfungs- und Monitoringergebnisse benannt werden.

Zu 10.2-11 Grundsatz Inanspruchnahme von Kommunen mit Windenergiebereichen

Der Begriff „besonders“ ist unbestimmt. Gegenüber dem Abwägungsgebot gemäß § 7 Abs. 2 ROG bietet der Grundsatz keinen eigenen Festlegungsgehalt, so dass er auch entfallen könnte.

Zu 10.2-12 Ziel Windenergienutzung in Industrie- und Gewerbegebieten

Der erste Satz des „Ziels“ stellt nur einen Prüfauftrag dar und weniger eine raumbedeutsame Festlegung. In der Erläuterung fehlt eine Aussage darüber, was unter „untergeordnete Nutzung“ zu verstehen ist. Darüber hinaus werden in der Erläuterung Auswirkungen der Windenergie wie Schattenwurf durch die Rotorblätter oder Lärmentwicklung gar nicht erwähnt. Diese können jedoch auch negative Wirkungen entfachen innerhalb von Industrie- und Gewerbegebieten.

In den Erläuterungen sollten Vorschläge unterbreitet werden, mit welchen Festsetzungsmöglichkeiten im Bebauungsplan eine Anpassung an dieses Ziel erfolgen könnte. Die Festsetzungskataloge in § 9 BauGB und in der Baunutzungsverordnung hinsichtlich der Art der baulichen Nutzung sind abschließend. Weder im Festsetzungskatalog des § 9 BauGB noch in den Regelungen der Baunutzungsverordnung über das Gewerbegebiet (§ 8 BauNVO) oder das Industriegebiet (§ 9 BauNVO) finden sich Vorschriften über die Möglichkeit der Festsetzung einer Windenergienutzung. Da gerade kein Sondergebiet (§ 11 Abs. 2 BauNVO) ausgewiesen werden, sondern die Windenergie eine untergeordnete Nutzung im Industrie- oder Gewerbegebiet darstellen soll, könnte eine Nebenanlage im Sinne des § 14 BauNVO gemeint sein. § 14 BauNVO führt allerdings keine Windenergieanlagen als Nebenanlagen auf.

Zu 10.2-13 Ziel Steuerung der Windenergienutzung im Übergangszeitraum

Die Verwendung des Begriffs „Zubau“ sollte überdacht werden, da es sich eher um einen Begriff aus der Umgangssprache handelt. Der erste Absatz des Ziels wiederholt nur gesetzliche Regelung und ist daher überflüssig.

Mit den weiteren Absätzen sollen Übergangsregelungen aufgestellt werden, die gesetzlich nicht vorgesehen sind. Es ist zu prüfen, ob der Landesplanungsträger damit nicht gegen Verfassungsrecht, insbesondere gegen die Regelungen der Gesetzgebungskompetenz, Art. 70 ff. GG, oder sogar eher die der Verwaltungskompetenzen, Art. 83 ff. GG, verstößt. Das BauGB trifft in § 35 und § 245e abschließende bodenordnungsrechtliche Vorschriften über die Geltung von Bauleit- und Regionalplänen. Hier sollte untersucht werden, ob der Landesplanungsträger davon abweichende Festlegungen im Landesentwicklungsplan treffen kann (vgl. Kümper, Anmerkung zu BVerfG, Beschl. V. 27.9.2022 – 1 BvR 2661/21 -, JZ 2023, 612 ff.). Auch durch eine gesetzliche Regelung könnte im Bereich der Landesplanung nicht von Bodenordnungsrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG) abgewichen werden.

Im Übrigen könnte der Begriff der „Kernpotenzialflächen“ für die Zielqualität zu unbestimmt sein.

Der Hinweis im letzten Absatz des Ziels auf das Instrument der Untersagung erscheint schließlich in einem Ziel der Raumordnung sehr ungewöhnlich. Die Anwendbarkeit von Instrumenten, hier eines Plansicherungsinstruments, sollte gesetzlich und nicht durch eine planerische Festlegung geregelt werden. Es könnte an geeigneter Stelle höchstens ein Hinweis in den Erläuterungen erfolgen.

Zu 10.2-14 Ziel raumbedeutsame Freiflächen – Solarenergie im Freiraum

Hier stellt sich die Frage, ob nicht zur Stärkung der Innenentwicklung eine Festlegung zum Vorrang der Solarenergie auf Dächern etc. innerhalb der bebauten Siedlungsbereiche festgelegt werden sollte, wie dies für Brachflächen usw. in Grundsatz 10.2-17 festgelegt wird. Auch könnte eine Festlegung erfolgen zu Solarenergie auf wieder zu vernässenden Moorflächen.

In der Erläuterung wird der Begriff der Raumbedeutsamkeit im Zusammenhang mit den Freiflächen-Solaranlagen mit 10 ha als Mindestgröße angegeben. Hier sollte an eine ausreichende Begründung für diesen Grenzwert geliefert werden.

Der 2. Satz der Festlegung kann entfallen, weil er nur die Regelung des § 2 EEG aufgreift. § 2 EEG ist im Rahmen der Abwägung aber direkt anwendbar. An dieser Stelle erweist sich der Hinweis auf die besondere Abwägungsvorgabe sogar als systemwidrig, weil die Zieladressaten (Regionalplanung und Bauleitplanung) das Ziel beachten müssen und gar nicht mehr in einen Abwägungsprozess eintreten dürfen, § 2 EEG also gar nicht anwenden können.

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

Die hinreichend bestimmte Festlegung ist mit Blick auf die technische Fortentwicklung von Agri-Photovoltaikanlagen, die für einzelne Anpflanzungen auf den Ackerböden sogar Vorteile mit sich bringen können, besonders zu begrüßen. Die Mehrfachnutzung einer Fläche ist mit Blick auf die Flächenknappheit von großem Vorteil.

Zu 10.2-16 Grundsatz Inanspruchnahme von landwirtschaftlichen Kernräumen und vergleichbaren Flächen für raumbedeutsame Freiflächen-Solarenergie

Davon ausgehend, dass in der Erläuterung die Begriffe „Kernräume“ und „Sonderkulturen“ ausreichend bestimmt werden, ist dieser Grundsatz ebenfalls wie das Ziel 10.2-15 zu begrüßen.

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

Es erscheint vor dem Hintergrund der Flächenknappheit sinnvoll, diese Priorisierung der Flächen vorzunehmen, die für Freiflächen-Solarenergie vorzugsweise genutzt werden sollen. Im Einzelnen sollte geprüft werden, ob die Wortwahl in Satz 2 des Grundsatzes abgestimmt werden müsste auf die in der Privilegierung des § 35 Abs. 1 Nr. 9 BauGB. In der Erläuterung sollte zumindest ein Bezug zum Baurecht hergestellt sowie gegebenenfalls inhaltliche Unterschiede angesprochen werden.

Zu 10.2-18 Grundsatz Freiflächen – Solarenergie im Siedlungsraum

Hier fehlt es wie bei Ziel 10.2-12 an einer klaren Erläuterung, was genau mit „untergeordnete Nutzung“ gemeint ist. Bei einem Grundsatz ist ein weiterer Auslegungsspielraum anders als bei einem Ziel aber eher hinnehmbar.

Wie beim Ziel 10.2-12 sollten in den Erläuterungen Vorschläge unterbreitet werden, mit welchen Festsetzungsmöglichkeiten im Bebauungsplan eine Anpassung an dieses Ziel erfolgen könnte. In den Erläuterungen werden als Siedlungsräume insbesondere Industrie- und Gewerbegebiete genannt. Mit Blick auf die Flächenknappheit ist dies besonders sinnvoll. Die Festsetzungskataloge in § 9 BauGB und in der Baunutzungsverordnung hinsichtlich der Art der baulichen Nutzung sind allerdings abschließend. Weder im Festsetzungskatalog des §

9 BauGB noch in den Regelungen der Baunutzungsverordnung über das Gewerbegebiet (§ 8 BauNVO) oder das Industriegebiet (§ 9 BauNVO) finden sich Vorschriften über die Möglichkeit der Festsetzung einer Solarenergienutzung. Da gerade kein Sondergebiet (§ 11 Abs. 2 BauNVO) ausgewiesen werden soll, sondern die Solarenergie eine untergeordnete Nutzung darstellen soll, könnte hier – anders als bei der Windenergie - eine Nebenanlage im Sinne des § 14 Abs. 3 BauNVO gemeint sein.

Sinnvoll könnte eine Zielfestlegung sein, die für die Dächer von neuen Industrie- und Gewerbegebäuden, soweit dies technisch möglich ist, eine Solarenergiepflicht vorsieht. Auch hier stellt sich allerdings die Frage nach der Umsetzbarkeit in der Bebauungsplanung.