

26.04.2024
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

ZU DEN ÄNDERUNGSANTRÄGEN

LT-DRS. 18/8882

LT-DRS. 18/8781

IN ERGÄNZUNG UNSERER STELLUNGNAHME NR. 18/1336 ZUM ENTWURF DER VIERTEN ÄNDERUNG DES LANDESPLANUNGSGESETZES NRW, LT-DRS. 18/7534

Der LEE NRW ist der Zusammenschluss der Erneuerbare-Energien-Branche in Nordrhein-Westfalen. Wir bedanken uns für die Einladung zur Teilnahme an der zweiten Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie zum Gesetzentwurf „Viertes Gesetz zur Änderung des Landesplanungsgesetzes“ sowie der neu eingereichten Änderungsanträge der Fraktionen von CDU und Bündnis 90/Die Grünen.

Diese Stellungnahme bezieht sich vorwiegend auf die eingereichten Änderungsanträge Drucksache 18/8781 und Drucksache 18/8882 und ergänzt damit unsere Stellungnahme zur schriftlichen Anhörung¹.

¹ Siehe hierfür LT-StN 18/1336

ÄNDERUNGSANTRAG 18/8882

Grundlegendes

Der LEE NRW sieht den vorliegenden Änderungsantrag 18/8882 der Fraktionen der CDU und Bündnis 90/Die Grünen vom 16.04.2024 kritisch. Die antragstellenden Fraktionen beabsichtigen, die etablierte Methodik der Flächensuche für Windenergievorhaben auf Grundlage der Außenbereichsprivilegierung bereits jetzt bis zum Inkrafttreten der sechs Regionalpläne auszusetzen, ohne dass hierzu eine überzeugende Notwendigkeit oder landesseitig eine verlässliche Folgeregulung bereitstünde.

Rhetorisch wird das bundesgesetzliche Rechtsregime als „ungesteuerter Anlagenzubau“ interpretiert und von der Notwendigkeit einer „Übergangsregelung“ oder „Plansicherung“ gesprochen. Dabei ist letzteres vom Bundesgesetzgeber weder gewollt noch ist es inhaltlich begründet. Die in § 245e Abs. 2 BauGB eingeräumte Möglichkeit der Zurückstellung nach § 15 Abs. 3 BauGB bezieht sich ausdrücklich auf die kommunale Flächennutzungsplanung und nicht auf die Regionalplanung, aus der sich selbst keine Ausschlusswirkung ergibt.

Das in Nordrhein-Westfalen zur Anwendung kommende Modell sieht ausdrücklich keine abschließende Planung vor. Das bedeutet, dass die Flächenkulisse auch zukünftig nicht nur aus den regionalplanerisch ausgewiesenen Windenergiegebieten bestehen wird, sondern dass durch kommunale Positivplanung auch weiterhin Flächen für die Windenergie ausgewiesen werden können und sollen.

Wir bleiben daher bei unserer mehrfach geäußerten Bewertung, dass eine Regelung für den Übergangszeitraum kontraproduktiv ist. Gewollt oder ungewollt kann eine solche Regelung als Verzögerungs- oder gar als Verhinderungsinstrument eingesetzt werden. Statt im Sinne des verfassungsrechtlichen Klimaschutzgebots schneller Windenergie auszubauen, können oder werden konkrete Entscheidungen und Maßnahmen erst einmal auf die lange Bank geschoben.

Auch wenn der Änderungsantrag dies nicht benennt, wird hier mittels des Landesplanungsgesetzes (LPIG) offensichtlich versucht, die unserer Auffassung nach rechtswidrige Übergangsregelung aus dem kürzlich beschlossenen Landesentwicklungsplan (LEP NRW) ins Gesetz zu übernehmen.

Das OVG Münster hat in seinem Urteil vom 16.02.2024 (Az. 22 D 150/22.AK) die Rechtmäßigkeit der Übergangsregelung sowie des „Erlasses zur Lenkung des Windenergieausbaus in der Übergangszeit“ vom 21.09.2023 dreifach bezweifelt, u.a. mit Blick auf die fehlende Regelungskompetenz des Landes bezüglich einer möglichen Ausschlusswirkung. Hierauf gehen die antragstellenden Fraktionen nicht ein, greifen aber mehrere Passagen aus dem LEP-Ziel 10.2-13 im vorliegenden Antrag direkt auf. Dieses Vorgehen halten wir für intransparent. Ferner wird der Tatsache, dass das OVG – ebenso wie viele weitere Akteure in ihrer Bewertung des WindBG – den „Paradigmenwechsel“ von Ausschluss- zu Positivplanung betont, nicht Rechnung getragen.

Und auch wenn nun vorgeblich eine Einzelfallprüfung durchzuführen ist, scheint mit dem vorliegenden Änderungsantrag ein generelles Unterbinden des Ausbaus der Windenergie außerhalb regionalplanerisch (avisierter) Windenergiegebiete Kerninhalt der vorliegenden Regelung zu sein. Es ist daran zu erinnern, dass der Koalitionsvertrag der Legislaturperiode 2022–2027 hingegen explizit von einer „Ermöglichungsplanung“ (Z. 290) spricht, mittels derer das selbst gesteckte Zubauziel von 1.000 zusätzlichen Windenergieanlagen in der gegenwärtigen Legislaturperiode gelingen soll.

Wir kritisieren in diesem Zusammenhang mit Nachdruck, dass sich die Landesregierung sowie die regierungstragenden Fraktionen bis heute nicht zum erwähnten OVG-Urteil geäußert haben. Die Karte mit Kernpotentialflächen, die bislang einen Teil der Flächenkulisse darstellen sollte, wird zwar noch im Erlass sowie in weiterhin online verfügbaren FAQ-Katalogen erwähnt², ist aber online nicht mehr auffindbar. Neben den inhaltlichen Problemen, die die Branche bereits beim LEP-Ziel 10.2-13 sah und auch im vorliegenden Entwurf sieht, schürt diese ungenügende Kommunikation die Unsicherheit bei Kommunen, Verwaltung und Projektierern und führt dazu, dass Investitionen ausgebremst werden, was den Ausbau Erneuerbarer Energien zu verlangsamen droht und dem Industrieland NRW insgesamt schadet.

Aus dem Plansatz 10.2-13 des LEP, dem „Lenkungserlass“ und eben auch aus diesem 2. Änderungsantrag mit seiner Begründung wird deutlich, dass die Landesregierung von dem grundlegenden Missverständnis ausgeht, dass auch nach dem so bezeichneten System- oder Paradigmenwechsel nach wie vor eine räumliche Steuerung der Windenergie durch die Bereitstellung von Windenergiegebieten, die die Flächenbeitragswerte des WindBG erfüllen, erfolgen sollte.

Zwar sind Windenergievorhaben außerhalb der Windenergiegebiete nach Erreichen der Flächenziele nicht mehr privilegiert. Dies ist aber gerade nicht mit einer Ausschlusswirkung verbunden. Zum einen sind Gemeinden auch dann gemäß § 249 Abs. 4 BauGB berechtigt, zusätzliche Flächen für die Windenergie u. a. in ihrem Flächennutzungsplan darzustellen. Zum anderen ist ein Windenergieprojekt unter Umständen auch als sonstiges Vorhaben gemäß § 35 Abs. 2 BauGB zulässig³.

Sofern der Gesetzgeber tatsächlich gewillt ist, das Gesetz in dieser Form zu verabschieden, empfehlen wir dringend die nachfolgenden Punkte aufzunehmen und entsprechend zu berücksichtigen, da ansonsten der schon angedeutete Genehmigungsstopp, der dem Industrieland NRW deutlichen Schaden zufügen wird, droht.

² <https://www.wirtschaft.nrw/landesplanung> und <https://landesplanung.nrw.de/erlass-zur-lenkung-des-windenergieausbaus-der-uebergangszeit> – Stand: 23.04.2024

³ vgl. z. B. den vom OVG NRW positiv entschiedenen Fall im Urteil vom 16.05.2023, 7 D 423/21.AK

§ 2, neuer Abs. 3:

Satz 1

Gegenüber der Regelung im Ziel 10.2-13 „Steuerung der Windenergienutzung im Übergangszeitraum“ des beschlossenen, noch nicht in Kraft getretenen LEP, sollen Genehmigungen für Windenergievorhaben nicht mehr auf Antrag der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsbehörden von der zuständigen Bezirksregierung ausgesetzt werden. Stattdessen sollen die Bezirksregierungen die Behörde nun „im Einzelfall“ anweisen, ein entsprechendes Vorhaben auszusetzen und damit untätig zu bleiben. Dieser „Einzelfall“ wird jedoch nicht näher definiert. Es bleibt offen, ob die Bezirksregierungen hierbei bestimmte Kriterien zu beachten haben, oder ob eine unbegrenzte Zahl an Vorhaben – ohne Zutun der grundsätzlich zuständigen kommunalen Genehmigungsbehörden – ohne Weiteres zurückgestellt werden kann. Hierbei wäre dann nicht vom Einzelfall, sondern vom Regelfall zu sprechen – und dies selbst in solchen Fällen, in denen die Standortgemeinde einem Vorhaben positiv gegenüber steht.

So findet sich in diesem Kontext im Begründungsteil die Formulierung, dass eine Verfahrensaussetzung „in der Regel“ dann erforderlich wäre, wenn sich ein Vorhaben „außerhalb von den in den Entwürfen der Regionalplanungen vorgesehenen Windenergiegebieten befindet“. Diese Formulierung führt dazu, dass aus einer Einzelfall- eine Regelvermutung wird und pauschal alle Vorhaben außerhalb der vom Plangeber intendierten Flächen grundsätzlich nicht zur Verfügung stehen. Normenklarheit und damit Rechtsklarheit und in Folge Rechtssicherheit für die Beteiligten werden so nicht geschaffen.

Die Formulierung, „wenn sich ein Raumordnungsplan in Aufstellung befindet oder geändert wird“, ist ebenfalls ungenau und damit unklar. Hier sollte eine Konkretisierung dahingehend erfolgen, dass der formale Aufstellungsbeschluss erfolgt und zeichnerische Darstellungen veröffentlicht sein müssen, damit überhaupt klar ist, an welcher Stelle der Planungsträger Windenergiebereiche ausweisen möchte.

Nicht nachvollziehbar ist die Annahme, dass durch einzelne Windenergievorhaben die Durchführung der Planung „unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert“ bzw. „vereitelt oder erschwert“ werde. Unzählige bestehende Windenergieanlagen befinden sich in Nordrhein-Westfalen außerhalb der zukünftigen Flächenkulisse, mit der die Regionalplanungsträger das Flächenziel des WindBG erfüllen werden. Warum Anlagen, die noch vor Verabschiedung der sechs Regionalpläne ebenfalls außerhalb dieser noch zu definierenden und abzuwägenden Flächen geplant bzw. genehmigt werden, diese Kulisse „unmöglich“ machen, lassen die Antragsteller offen. Zudem sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass dieser Ansatz den aktuellen Status Quo konterkariert und verschärft, da in Nordrhein-Westfalen bislang Vorranggebiete explizit ohne Ausschlusswirkung ausgewiesen wurden, hier also keine Gefährdung der regionalen Steuerung befürchtet wurde. Der in diesem Kontext schließende Satz der Antragsbegründung „Dies ist in der Regel dann der Fall, wenn sich das Vorhaben außerhalb von den in den Entwürfen der Regionalplanungen vorgesehen Windenergiegebieten befindet“ ist zurückzuweisen, denn er konterkariert die eigentlich avisierte Einzelfallregelung.

Vorschlag: Wir sprechen uns daher für eine Streichung des folgenden Satzes im Begründungsteil aus: *„Dies ist in der Regel dann der Fall, wenn sich das Vorhaben außerhalb von den in den Entwürfen der Regionalplanungen vorgesehenen Windenergiegebieten befindet.“* Sofern die Antragsteller an dieser irreführenden Formulierung festhalten, empfehlen wir notwendige Klarstellung in Form eines Erlasses vorzunehmen, der u.a. gewährleistet, dass der Planungswille der Kommunen gehört und anerkannt wird und die Bezirksregierungen keinen unbegrenzten Handlungsspielraum besitzen.

Sätze 2–5

Wir kritisieren die vorgesehene Rückwirkung des Gesetzes ausdrücklich. Das Vertrauen der Vorhabenträger, die zum Zeitpunkt der vollständigen Antragstellung alle Pflichten ihrerseits für ein genehmigungsfähiges Windenergieprojekt gegenüber den Behörden/ dem Landesgesetzgeber erbracht haben, wird hier durch den Gesetzgeber geschwächt. Auch die Begründung, dass zum 02.06.2023 die Änderung des LEP im Kabinett beschlossen wurde und die Lenkung des Windenergieausbaus auf bestimmte regionalplanerische Flächen bekannt wurde, überzeugt nicht. Der vorliegende Änderungsantrag sieht einen viel größeren Anwendungsbereich vor, der mit dem sogenannten Lenkungserlass vom 21.09.2023 eben nicht bestand (die Standortgemeinde konnte hier einem Vorhaben zustimmen). Es kann somit nicht von einem ausreichenden Vertrauensschutz gesprochen werden, wenn der Sachverhalt sich nun völlig anders darstellt.

Die Landesregierung hat immer wieder anerkannt, dass erstens Maßnahmen zugunsten eines erhöhten Tempos bei Genehmigungsverfahren notwendig sind und zweitens, dass das Vertrauen der Vorhabenträger in Politik und Verwaltung gestärkt werden müsse.⁴ Beides ist hier allerdings nicht zu spüren. Die Dauer von sechs Monaten, die der Bezirksregierung allein zur Entscheidungsfindung über eine Aussetzung zugestanden wird, greift deutlich zu weit. Nicht nur, dass alle Projektschritte und Investitionen für diesen Zeitraum auf Eis liegen; so bedeutet ein halbes Jahr Entscheidungsspielraum auch einen Verlust von Zeit und genehmigter Windleistung, die sich unsere Generation angesichts des fortschreitenden Klimawandels nicht leisten kann.

Vorschlag: Wir regen daher an, dass über die Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb eines Monats entschieden werden muss.

Satz 6

Die Herausnahme von Repowering-Vorhaben ist zu begrüßen, ergibt sich aber ohnehin aus dem Bundesrecht. Wir regen eine Ergänzung an, dass auch Vorhaben, bei denen das gemeindliche Einvernehmen bereits hergestellt ist, formal so wie Repowering-Vorhaben behandelt werden und entsprechend vor einer Zurückstellung geschützt sind.

⁴ siehe etwa Zeilen 297ff. im Koalitionsvertrag 2022–2027

Weiterhin sollte mindestens im Begründungsteil ergänzt werden, dass Vorhaben, bei denen das gemeindliche Einvernehmen zwar (noch) nicht formal hergestellt ist, bei denen aber seitens der Gemeinde/ des Kreises Zustimmung zu erwarten ist, ebenfalls nicht durch die Bezirksregierungen zurückgestellt werden dürfen. Eine solche Formulierung erwarten wir als selbstverständlich angesichts der avisierten Einzelfallregelung.

Weitere Punkte

Zusätzliche Unklarheit besteht dahingehend, dass nicht eindeutig aus dem Entwurf bzw. der Gesetzesbegründung hervorgeht, ob die Regelung nur Anwendung bei Vorhaben in Gemeinden ohne wirksame Konzentrationszonenplanung findet oder auch bei solchen mit einer wirksamen Ausschlussplanung.

Der Gesetzgeber muss ausdrücklich vermeiden, dass Formulierungen im Landesplanungsgesetz auch als Angriff auf die kommunale Planungshoheit verstanden werden. Schließlich ist es erklärte Absicht der Landesregierung, kommunale Positivplanung zu unterstützen.

ÄNDERUNGSANTRAG 18/8781

§ 16:

Die hier beabsichtigte Abweichung vom Bundesrecht, wonach Zielabweichungsanträgen der Kommunen stattgegeben werden soll, zugunsten einer Kann-Regelung zeugt von Misstrauen gegenüber kommunaler Planung und bedeutet gegenüber der Bundesregelung einen Eingriff in die kommunale Planungshoheit. Gerade mit Blick auf § 245e Abs. 5 BauGB kann das auch im Zusammenhang mit Positivplanungen der Kommunen ein weiteres Hindernis für die Nutzung der Windenergie darstellen.

Im neuen Abs. 3 ist der Ausschluss der Anwendung von § 6 Abs. 2 Satz 3 ROG abzulehnen.