

17.07.2023

Drucksache 143/23

Stellungnahme zur 2. Änderung des Landesentwicklungsplans NRW;
Dringlichkeitsbeschluss

Gremium	Sitzungsdatum	Beschlussstatus	Beratungsstatus
Kreisausschuss	24.07.2023	Entscheidung	öffentlich

Organisationseinheit	Bauen und Planen
Berichterstattung	Dezernent Adrian Kersting

Budget	60	Bauen und Planen
Produktgruppe	60.04	Planung und Wohnungswesen
Produkt	60.04.03	Planung und Mobilität

Haushaltsjahr	Ertrag/Einzahlung [€]
	Aufwand/Auszahlung [€]

Beschlussvorschlag

Folgender Beschluss wird gem. § 50 Abs. 3 Satz 1 der Kreisordnung (KrO) NRW im Wege der Dringlichkeit gefasst:

1. Der Stellungnahme zur 2. Änderung des Landesentwicklungsplans NRW im Rahmen des Beteiligungsverfahrens wird zugestimmt.
2. Der Landrat wird beauftragt, die Stellungnahme dem Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen, Landesplanungsbehörde in Düsseldorf zu übersenden.

Sachbericht

2. Änderung des LEP-NRW (Beteiligung)

Mit Schreiben vom 07. Juni 2023 hat das Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie des Landes NRW gemäß § 9 Raumordnungsgesetz (ROG) i.V.m. § 13 Abs. 1 Satz 3 Landesplanungsgesetz NRW (LPIG NRW) mitgeteilt, dass die Verfahrensunterlagen zur 2. Änderung des Landesentwicklungsplans NRW auf der Internetseite des Ministeriums für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (www.wirtschaft.nrw.de) sowie auf dem Internetauftritt der Landesplanungsbehörde (www.landesplanung.nrw.de) verfügbar sind und die Abgabe der Stellungnahme bis einschließlich **28. Juli 2023** möglich ist.

Die Bürgerinnen und Bürger können gemäß Ministerialblatt (MBL NRW.) Nr. 22 vom 15. Juni 2023 in der Zeit vom **23. Juni 2023 bis einschließlich 28. Juli 2023** ebenfalls zum Entwurf der Unterlagen Stellung nehmen. Die persönliche Einsichtnahme ist zudem bei der Landesplanungsbehörde in Düsseldorf, bei den jeweiligen Bezirksregierungen und dem Regionalverband Ruhr möglich.

Außerdem wurden die Unterlagen zusammen mit dem Link zum Verfahren auf den Internetseiten der Kreise und kreisfreien Städte veröffentlicht.

Die 2. Änderung des LEP NRW soll die planerischen Voraussetzungen für die schnelle Umsetzung des Wind-an-Land-Gesetzes schaffen sowie die Flächenkulisse für PV-Freiflächenanlagen in NRW maßvoll erweitern.

Die Unterlagen zum Landesentwicklungsplan NRW bestehen aus dem Entwurf der Planbegründung, der Synopse zur Planbegründung und dem Umweltbericht.

Die Unterlagen zur LEP-Änderung werden um die LEP NRW-Karte zur Steuerung im Übergangszeitraum sowie der Flächenanalyse vom Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW (LANUV) ergänzt.

Der Rechtsrahmen der 2. Änderung des Landesentwicklungsplans NRW wird durch die geänderten bzw. neu eingefügten Ziele und Grundsätze bestimmt.

Ziele der Raumordnung sind verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen. Sie sind von den in § 4 Abs. 1 ROG aufgeführten Adressaten zu beachten, d.h., es handelt sich um Festlegungen, die nicht durch eine Abwägung überwindbar sind.

Grundsätze der Raumordnung sind Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- und Ermessensentscheidungen. Sie sind zu berücksichtigen, d.h., sie sind mit dem ihnen zukommenden Gewicht in die Abwägung einzubeziehen. Daher entfalten sie nicht die Bindungswirkung für die kommunale Planung, die von den Zielen der Raumordnung ausgeht.

Vorbemerkung

Ein zentrales Anliegen der Bundesregierung ist der Ausbau der erneuerbaren Energien. Um diesen Ausbau weiter zu beschleunigen und die Einhaltung der Ausbauziele sicherzustellen, haben der Bundestag und der Bundesrat im Juli 2022 das Gesetz zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land (kurz: Wind-an-Land-Gesetz) verabschiedet. In diesem Zusammenhang wurde auch das Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG) beschlossen, welches den Bundesländern verbindliche Flächenziele in Bezug auf den Ausbau der Windenergie an Land vorgibt. Durch diese Flächenziele soll die

Erreichung der Ausbauziele und –pfade des Gesetzes für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz - EEG 2023) sichergestellt werden. Nordrhein-Westfalen wird somit verpflichtet, bis zum 31. Dezember 2027 1,1 % der Landesfläche und bis zum 31. Dezember 2032 1,8 % der Landesfläche für die Windenergie auszuweisen. Den Ländern werden dabei gem. § 3 Abs. 2 WindBG unterschiedliche Optionen zur Verfügung gestellt, um ihre Pflicht zu erfüllen. Die Landesregierung hat sich dazu entschieden, regionale Teilflächenziele für die einzelnen Planungsregionen im LEP NRW festzulegen, welche anschließend durch eine Ausweisung von Windenergiegebieten (Vorranggebiete für die Windenergienutzung) in den Regionalplänen eine räumliche Verortung erfahren werden. Die konkrete räumliche Steuerung des Ausbaus der Windkraft in NRW erfolgt damit zukünftig auf Ebene der Regionalplanung. Die Kommunen haben jedoch darüber hinaus gem. § 249 Abs. 4 Baugesetzbuch (BauGB) die Möglichkeit, durch eine sogenannte „Positivplanung“ - in Form von bauleitplanerischen Verfahren - weitere Flächen für die Windenergie auf ihrem Gemeindegebiet auszuweisen.

Die rechtsverbindliche Festlegung der Teilflächenziele für die einzelnen Planungsregionen in NRW erfolgt im LEP NRW. Die Bundesländer werden gem. § 3 Abs. 3 WindBG dazu verpflichtet, bis zum 31. Mai 2024 das Inkrafttreten von Landesgesetzen oder Raumordnungsplänen nachzuweisen, welche regionale Teilflächenziele sie festsetzen. Die Landesplanungsbehörde strebt nun an, den geänderten LEP NRW im Mai 2024 als Verordnung zu veröffentlichen, sodass dieser ab diesem Zeitpunkt für die Ebene des Landes rechtliche Verbindlichkeit entfaltet. Die Teilregionen sind anschließend verpflichtet, die Windenergiegebiete - mit Blick auf die Fristsetzung aus dem WindBG - bis zum 31. Dezember 2027 in den Regionalplänen festzulegen. Das Erreichen des Teilflächenziels wird gem. § 5 Abs. 1 WindBG durch den jeweiligen Planungsträger (u.a. durch den Regionalverband Ruhr) in einem Beschluss festgestellt.

Innerhalb der festgelegten Windenergiegebiete auf Regionalplanebene sind Windenergieanlagen zukünftig gem. 35 Abs. 1 Nr. 5 Baugesetzbuch (BauGB) privilegiert zulässig. Außerhalb dieser Gebiete richtet sich die Zulässigkeit von Windenergieanlagen dann nach § 249 Abs. 2 BauGB nach § 35 Abs. 2 BauGB.

Die bisherige Ausschlusswirkung der kommunalen Konzentrationszonenplanung, welche die Ausweisung von Flächen im Flächennutzungsplan vorsieht, entfällt mit Feststellung des Erreichens des Flächenbeitragswertes durch den jeweiligen Planungsträger. Die planungsrechtliche Wirkung dieser Darstellung bleibt längstens jedoch bis zum 31. Dezember 2027 gemäß § 245e BauGB enthalten.

Bis zur Feststellung des Flächenbeitragswertes kann von einer Zurückstellung gem. § 245e Abs. 2 BauGB Gebrauch gemacht werden, um die grundsätzliche Möglichkeit einer räumlichen Steuerung zu verwirklichen und eine präjudizierende Wirkung von Einzelfallentscheidungen in der Zwischenzeit zu vermeiden.

Hinsichtlich der Erarbeitung einer Stellungnahme ist zudem darauf hinzuweisen, dass die gesetzlichen Rahmenbedingungen einem sehr dynamischen Prozess unterliegen. Es sind z.B. vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz in einem Strategie-Leitfaden zum Thema Photovoltaik noch weitere Maßnahmen (Solarpaket I und Solarpaket II) aufgeführt, die dann in den einzelnen Gesetzen umgesetzt werden bzw. noch umzusetzen sind. Fast zeitgleich haben sich am 16. Juni 2023 die ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Ausschuss für eine umfassende Neugestaltung der Erneuerbaren-Richtlinie (RED) ausgesprochen. Dadurch soll der Ausbau der erneuerbaren Energien bis zum Jahr 2030 fast verdoppelt werden. Ob und inwieweit diese Vorhaben noch Auswirkungen auf die aktuellen gesetzlichen Regelwerke haben werden, kann derzeit noch nicht beurteilt werden.

Aufgrund der kurzen Beteiligungsfrist, die zudem in die Sommerferien fällt, ist die Beschlussfassung über die Stellungnahme im Wege der Dringlichkeit erforderlich.

Situation im Kreis Unna

Durch die Einführung des Privilegierungstatbestandes in § 35 BauGB in den 90iger Jahren und der damit verbunden Möglichkeit der Ausweisung von Konzentrationszonen wurden auch im Kreis Unna zur Steuerung der Windenergie in einigen Kommunen (Gemeinde Bönen, Städte: Fröndenberg, Kamen, Selm, Unna und Werne) Konzentrationszonen zur Errichtung von Windenergieanlagen in den Flächennutzungsplänen dargestellt. Auf diesen Flächen sind teilweise bereits in den 90iger Jahren Windenergieanlagen installiert worden.

Der Kreis Unna wurde außerdem bereits in der jüngeren Vergangenheit beim Thema Freiflächen-Solarenergieanlagen vereinzelt im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung um die Abgabe einer Stellungnahme gebeten, die zwischenzeitlich zu Teil - z.B. in der Stadt Unna - errichtet worden sind. Das bisherige Ziel 10.2-5 im LEP-NRW sieht die Inanspruchnahme von Flächen für die Errichtung von PV-Freiflächenanlagen dabei nur unter bestimmten Bedingungen vor. Durch den Erlass vom 28.12.2022 gab es eine entsprechende Klarstellung im Umgang mit der landesplanerischen Zielfestlegung mit der Intention, die Flächenkulisse in diesem Rahmen zu erweitern. Außerdem erfolgte mit dem „Gesetz zur sofortigen Verbesserung der Rahmenbedingungen für die erneuerbaren Energien im Städtebaurecht vom 04. Januar 2023“ und der damit verbundenen Einführung des § 35 Abs. 1 Nr. 8 aa) und bb) BauGB eine Teilprivilegierung für die Nutzung solarer Strahlungsenergie an Infrastrukturtrassen. Des Weiteren ist ganz aktuell mit dem „Gesetz zur Stärkung der Digitalisierung im Bauleitplanverfahren und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 03. Juli 2023“ ein neuer Privilegierungstatbestand (§ 35 Abs. 1 Nr. 9 BauGB) eingeführt worden. Dieser regelt, dass besondere Solaranlagen im Sinne des § 48 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 Buchstabe a, b oder c des EEG (Agri-PV-Anlagen), die in einem räumlich-funktionalen Zusammenhang mit einem Betrieb nach Nr. 1 (land- oder forstwirtschaftlicher Betrieb) oder Nr. 2 (Betrieb der gartenbaulichen Erzeugung) stehen und die Grundfläche der besonderen Solaranlage 2,5 ha nicht überschreitet, privilegiert sind.

Stellungnahme des Kreises Unna

Der Ausbau der erneuerbaren Energien ist der zentrale Eckpfeiler für die Energiewende und Voraussetzung zum Erreichen der klimapolitischen Ziele. Der Bundesgesetzgeber hat bislang hierfür etliche neue Rechtsgrundlagen geschaffen, um diesen Ausbau zu forcieren. Diese Rechtsgrundlagen dienen der Landesplanungsbehörde als Voraussetzung, die planungsrechtlichen Grundlagen für die Umsetzung zu schaffen.

Die Intention dieser Stellungnahme zielt darauf ab, dass die planungsrechtlichen Grundlagen hinsichtlich ihrer Bedeutung für die notwendige Energiewende insoweit zu überarbeiten sind, dass dabei einerseits die kommunale Planungshoheit gewahrt bleibt, andererseits aber auch die Ziele und Grundsätze der aktuellen rechtlichen Normen Berücksichtigung finden.

Bevor jedoch auf einzelne Punkte der Änderungsunterlagen gesondert eingegangen wird, weise ich darauf hin, dass die kurze Beteiligungsfrist es mir unmöglich gemacht hat, in den notwendigen politischen Diskurs einzutreten. Des Weiteren konnte u. a. eine entsprechende Diskussion und Abstimmung hinsichtlich der kommunalen Zielvorstellungen im Kontext mit der Ausübung ihrer kommunalen Planungshoheit mit den kreisangehörigen Kommunen - auch aufgrund der Sommerferien - nicht initiiert werden.

Im Übrigen erscheint mir gerade aufgrund der gesamtgesellschaftlichen Bedeutung dieser Thematik der Zeitpunkt und die kurze Beteiligungsfrist auch in Anbetracht des Umfangs der Unterlagen nicht sachgerecht, um eine dezidierte inhaltliche Auseinandersetzung und Diskussion durchführen zu können.

Nach Auswertung der zur Verfügung stehenden Unterlagen nimmt der Kreis Unna im Einzelnen zu den nachstehend aufgeführten Zielen und Grundsätzen wie folgt Stellung:

Im **Ziel 10.2-2 „Vorranggebiete für die Windenergienutzung“** werden für die Teilregionen in NRW verbindliche Flächenziele vorgeschrieben.

Die Ermittlung der Flächenpotenziale für die einzelnen Planungsregionen basiert auf der Flächenanalyse Windenergie NRW vom LANUV (LANUV-Fachbericht 142) vom Mai 2023. Die Landesplanungsbehörde hat dabei die in Anspruch zu nehmenden Flächenpotenziale auf eine maximale Obergrenze von 75 % der in der jeweiligen Planungsregion insgesamt zur Verfügung stehenden Windenergiepotenziale gedeckelt. Außerdem sollte in analoger Anwendung der maximale Wert je Planungsregion im Übrigen nicht die Obergrenze des WindBG von 2,2 %, die für die Ermittlung der Flächenwerte für die Bundesländer eingeführt wurde, übersteigen.

Die zusätzliche Einführung der maximalen Obergrenze von 75% lässt sich weder wissenschaftlich noch aus einer höherrangigen Rechtsnorm ableiten. Zudem ist nicht erkennbar, dass dieses Ziel Ergebnis einer sachgerechten Abwägung zwischen teilweise konfligierenden Belangen ist. Insofern besteht bei einer nicht konsistenten Zielformulierung grundsätzlich die Gefahr, dass die zukünftige Zielfestlegung 10.2-2 nicht rechtskonform ist.

Das Urteil vom 03. Mai 2022 des Oberverwaltungsgerichtes Münster (OVG NRW 11 D 135/20.NE) zum Thema Kiesabbau und der damit einhergehenden Feststellung der Planunwirksamkeit sollte dabei ein warnendes Beispiel sein, da an eine Zielkonformität entsprechende juristische Anforderungen gestellt werden, insbesondere dann, wenn die Zielformulierung für die kommunale Bauleitplanung räumliche Konsequenzen beinhaltet.

Die zusätzliche Anforderung, dass als Obergrenze rechnerisch die Inanspruchnahme von maximal 15 % der Gemeindefläche je Kommune angesetzt wird, kann in diesem Zusammenhang ebenfalls nicht nachvollzogen werden. Dabei ist letztendlich auch maßgebend, aufgrund welcher Entscheidungskriterien ein Wert von 15 % angesetzt werden soll.

Aufgrund der analogen Heranziehung der Obergrenze von 2,2 % führt diese Vorgehensweise im Ergebnis dazu, dass z.B. in der Planungsregion Arnsberg nicht einmal 50% der möglichen Flächenpotenziale in Anspruch genommen werden müssen, während die Planungsregion Ruhr diesen vollumfänglich ausschöpfen muss.

Planungsregion	LANUV- Potenzial in ha	Flächenziel (ha) gemäß LEP-Entwurf	% an LANUV Potenzial
Arnsberg	29.266	13.186	45
Detmold	23.152	13.888	60
Düsseldorf	5.535	4.151	75
Köln	27.540	15.682	57
Münster	18.595	12.670	68
Regionalverband Ruhr	2.714	2.036	75

(Quelle RVR)

Diese Vorgehensweise erkennt den Umstand, dass bereits heute Planungsregionen dabei sein können, die ihren Flächenbeitragswert schon erfüllt haben. Aufgrund der Raum- und Siedlungsstruktur mit dem

großräumigen Ballungskern der Metropole Ruhr ist nicht vorhersehbar, ob dieses Flächenziel im Regionalplan tatsächlich – nach Umsetzung von objektiv nachvollziehbaren Kriterien – überhaupt festgelegt werden kann.

Ferner ist zu beachten, dass auf der Ebene der Regionalplanung auch noch eine dezidierte Betrachtung z.B. der artenschutzrechtlichen Belange stattzufinden hat. Hierbei kann noch nicht ermessen werden, wie sich der noch im Entwurf befindliche neue Leitfaden „Umsetzung des Arten- und Habitatschutzes bei der Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen in NRW“ auf die Regionalplanung auswirken wird. Zu diesem Entwurf ist die Abgabe einer Stellungnahme an den Landkreistag NRW noch bis zum 31.07.2023 möglich, der dann gegenüber dem Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr NRW (MUNV NRW) eine Stellungnahme abgeben wird.

Im Übrigen ist für die Berechnung auch darauf hinzuweisen, dass gemäß § 249b Abs. 1 und 2 BauGB eine Anrechnung der Windenergie auf den Flächenbeitragswert nicht erfolgen kann, wenn eine zeitgleiche Inanspruchnahme der Fläche durch Photovoltaikausbau möglich ist.

Die mögliche Nichterreichung des Flächenbeitragswertes führt dabei automatisch zu einer Privilegierung der Windenergieanlagen in der gesamten Planungsregion, so dass eine räumliche Steuerung nicht mehr umgesetzt werden kann.

In diesem Zusammenhang verweise ich auf die aktuelle Entscheidung des Oberverwaltungsgerichtes Münster vom 16.05.2023 (OVG NRW 7 D 423/21.AK). Bei der Entscheidungsfindung hat sich das Gericht auch erstmalig vom § 2 Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) leiten lassen, wonach die Errichtung und der Betrieb von Anlagen zur Erzeugung von erneuerbaren Energien im überragenden öffentlichen Interesse liegt. Sofern eine – wie im Urteil aufgeführt – Sonderkonstellation vorliegt, ist eine Windenergienutzung auch im Außenbereich nach § 35 Abs. 2 BauGB zulässig. Dieses Urteil könnte mithin eine räumliche Steuerung insoweit konterkarieren, dass im Umkehrschluss an eine räumliche Steuerung von Windenergieanlagen sehr hohe Anforderungen zu stellen sind, die auch den § 2 EEG entsprechend berücksichtigen.

In der Begründung zur Zielformulierung 10.2-2 wird zudem dargelegt, dass ein potenzieller Flächenüberhang grundsätzlich geeignet sein kann, eine Verminderung des Flächenumfangs in einer anderen Planungsregion zu begründen. Für diesen Flächenausgleich soll dann das planungsrechtliche Instrument der Zielabweichung genutzt werden. Die Anwendung eines Zielabweichungsverfahrens gemäß § 16 Landesplanungsgesetz ist ein eigener planungsrechtlicher Vorgang. In Anbetracht der Länge und des Umfangs eines derartigen Verfahrens kann nicht nachvollzogen werden, warum man diese grundsätzliche Kompensationsmöglichkeit zwischen den verschiedenen Planungsregionen nicht sinnvollerweise in einem landesplanerischen Vertrag regelt.

Im Übrigen ist es für eine sachgerechte Änderung des Landesentwicklungsplans erforderlich, die erst in Kürze zu erwartenden Rechtsnormen zu berücksichtigen. So soll es u. a. noch ein Auslegungsleitfaden vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) zu § 6 WindBG geben. Dieser Auslegungsleitfaden wird dabei auch die Änderung des WindBG durch das „Gesetz zur Stärkung der Digitalisierung im Bauleitplanverfahren und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 03. Juli 2023“ zu berücksichtigen haben.

Des Weiteren wurde mit dem „Gesetz zur Änderung des LNG-Beschleunigungsgesetzes und zur Änderung des Energiewirtschaftsgesetzes und zur Änderung des Baugesetzbuches vom 12. Juli 2023“ ein zusätzlicher Absatz im § 245e BauGB eingeführt. Nach diesem Absatz 5 soll es den Kommunen ermöglicht werden, noch weitere Windenergiegebiete auszuweisen, selbst wenn dieses Gebiet nicht mit der Raumordnung vereinbar ist. Dem hierfür erforderlichen Antrag der Kommune soll dann durch die Regionalplanungsbehörde stattgegeben werden.

Außerdem soll ein neuer Windenergieerlass NRW aufgestellt werden, der auch diese Regelwerke zu berücksichtigen hat.

In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen, insbesondere auch hinsichtlich der aktuellen Gesetzgebung und jüngeren Rechtsprechung, sollte das Ziel entsprechend komplett überarbeitet werden. Die Komplexität des Themas sowie die verschiedenen Belange und Interessen sind hierbei hinreichend zu würdigen.

Die Streichung des bisherigen **Grundsatzes 10.2-3 „Abstand von Bereichen/Flächen für Windenergieanlagen“** von pauschal 1.500 m Abstand ist auch aufgrund der neuen gesetzlichen Regelungen in § 249 Abs. 10 BauGB nachvollziehbar. Nach der aktuellen Rechtslage muss der Abstand von der Mitte des Mastfußes der Windenergieanlage bis zu einer zulässigen baulichen Nutzung zu Wohnzwecken mindestens der zweifachen Höhe der Windenergieanlage entsprechen (sog. 2 H-Regelung). Außerdem ist eine pauschalierte Einhaltung der Abstandsregelung mit dem grundsätzlichen Ziel des Ausbaus der Windenergie nicht mehr vereinbar.

Das **Ziel 10.2-3 „Unvereinbarkeit von Höhenbeschränkungen mit Windenergiebereichen“** ist aufgrund der bereits vielfach ergangenen Gerichtsentscheidungen, die eine grundsätzliche Höhenbeschränkung nicht für sachgerecht gehalten haben, nachvollziehbar.

Der **Grundsatz 10.2-5 „Landes- und Regionalplanänderungen parallel durchführen und abschließen“** sollte gestrichen werden, da das gewünschte parallele Vorgehen bereits von Anfang an nicht gewährleistet werden konnte. Für die Planungsregion des Regionalverbandes Ruhr gibt es bislang noch keinen einheitlichen Regionalplan Ruhr. Der Entwurf hierzu soll in der Sondersitzung der Verbandsversammlung am 10.11.2023 beschlossen werden, so dass er frühestens Anfang 2024 in Kraft treten könnte. Ob die zeichnerischen und textlichen Festlegungen im Rahmen der erforderlichen Änderung des Regionalplanes Ruhr innerhalb eines Jahres zum Abschluss gebracht werden können, ist aktuell überhaupt nicht absehbar.

Das **Ziel 10.2-6 „Windenergienutzung in Waldbereichen“** ist nur in Ansätzen nachvollziehbar. Die Öffnung des Nadelwaldes inklusive der darin enthaltenen Kalamitätsflächen darf nicht dazu führen, dass gehäuft solche Flächen nicht wieder naturnah aufgeforstet werden. Durch Trocknisschäden im Rahmen des Klimawandels ist viel Wald verloren gegangen. Werden Waldstandorte für Windparks umgenutzt, steigt die Waldarmut, es gehen wichtige Funktionen des Waldes für den Klimaschutz verloren und der Lebensraum für Tiere und Pflanzen schwindet. Gerade auch die erwähnten Naturverjüngungen auf den älteren Kalamitätsflächen haben zumindest in Teilen aufgrund ihres Alters großes Potential, relativ zeitnah zu einem stabilen und klimaresistenten Laub-/Laubmischwald heranzuwachsen, der dann einen wichtigen Beitrag als CO₂-Senke im Rahmen des Klimaschutzes leisten kann. Mit öffentlichen Geldern aufgeforstete Flächen sollten nicht für die Errichtung von Windkraftanlagen beseitigt werden. Dies wäre nicht im Sinne eines nachhaltigen Umgangs mit den natürlichen Ressourcen.

Der **Grundsatz 10.2-7 „Windenergienutzung in waldarmen Gemeinden“** mit der Intention des Verzichts in diesen Kommunen wird begrüßt. Der Kreis Unna ist insgesamt mit Waldanteilen zwischen 4,8 und 16,6 % (Statistikatlas NRW, Stand 2021) sehr waldarm. Lediglich die Stadt Schwerte weist einen höheren Waldanteil von 25,1 % auf. Damit kommt Schwerte innerhalb des Kreisgebiets eine besondere Bedeutung hinsichtlich des Waldes als Lebensraum für Pflanzen und Tiere sowie als CO₂-Senke und Naherholungsgebiet für die Bevölkerung zu.

Das **Ziel 10.2-8 „Windenergienutzung in Bereichen für den Schutz der Natur“** ist kritisch zu sehen. Die regionalplanerisch festgelegten Bereiche zum Schutz der Natur (BSN) sind die grundlegenden Instrumente, um den Belangen des Biotop- und Artenschutzes Rechnung zu tragen. Hier geht es unter anderem darum, weiträumige, zusammenhängende Bereiche zu schaffen, die ein ökologisch funktionales Netz ermöglichen

und so den Grundstein zum Erhalt der Biodiversität und des Artenschutzes leisten (Stichwort Artenkrise). Diese Maßnahmen tragen einem ausgeglichenen Naturhaushalt Rechnung, der wiederum in der Lage ist, wichtige Funktionen im Rahmen des Klimaschutzes zu übernehmen (CO₂-Senke, Wasserspeicher, Verdunstungskühle, ...). Eingriffe in diese Bereiche, beispielsweise in Form von großen, bodenversiegelnden Fundamenten für Windkraftanlagen, würden nicht nur die Biotop- und Artenschutzfunktionen, sondern ebenso die Klimaschutzfunktionen konterkarieren.

Zu bedenken ist auch, dass die BSN auf der nachgelagerten Planungsebene durch entsprechende Schutzausweisungen zu sichern sind. Dies geschieht u.a. durch die Ausweisung von Naturschutzgebieten, in denen eine Ausweisung von Vorranggebieten für die Windenergie jedoch sinnvollerweise ausgeschlossen ist. BSN-Flächen, die auf der nachgelagerten Ebene noch keine Schutzausweisung erhalten haben, sind nicht als „tendenziell verfügbar für Windvorranggebiete“ zu betrachten. Vielmehr erfüllen sie wichtige Pufferfunktionen für die bereits ausgewiesenen Schutzgebiete und sind perspektivisch ebenfalls unter Schutz zu stellen.

Zum **Grundsatz 10.2-9 „Berücksichtigung bestehender Windenergiestandorte und kommunale Windenergieplanungen“** werden keine grundsätzlichen Ausführungen vorgebracht, obschon sich generell die Frage stellt, ob auf den Grundsatz durch die im WindBG und BauGB normierte Methodik zur Anrechenbarkeit von Flächen an dieser Stelle nicht komplett verzichtet werden sollte.

Das Ziel 10.2-10 „Monitoring der Windenergiebereiche“ durch die Landesplanungsbehörde wird als sinnvoll erachtet, um rechtzeitig auf neue Entwicklungen reagieren zu können. Dabei ist ein entsprechender enger Austausch zwischen der Landesplanungsbehörde mit den kommunalen Behörden z.B. den Genehmigungsbehörden notwendig.

Der im **Grundsatz 10.2-11 „Inanspruchnahme von Kommunen mit Windenergiebereichen“** enthaltene Regelungsinhalt ist hinsichtlich der in der Begründung beschriebenen 15% Regelung kritisch zu hinterfragen, zumal - wie bereits unter der Zielformulierung 10.2-2 dargelegt -, dieser weder wissenschaftlich noch anderweitig rechtssicher begründet werden kann.

Im Ziel 10.2-12 „Windenergienutzung in Industrie- und Gewerbegebieten“ wird beschrieben, dass die Inanspruchnahme für die Windenergienutzung in den Gebieten zu prüfen ist. Zum einen erscheint es mir rechtlich nicht plausibel, dass die Zielformulierung, die unter anderem dem Bestimmtheitsgebot unterliegt und in sich abgewogen sein muss, durch einen Prüfauftrag gekennzeichnet wird. Dies würde m.E. der raumordnerischen Bedeutung und Wirkungsweise einer Zielfestlegung widersprechen. Zum anderen wird in der LANUV-Studie darauf hingewiesen, dass nach § 249 Abs. 5 BauGB der Ausweisung von Windenergiebereichen entgegenstehende Ziele der Raumordnung nicht entgegengehalten werden können.

Aufgrund der Potenzialanalyse besteht jedoch in NRW grundsätzlich die räumliche Möglichkeit, den gesetzlich vergebenen Flächenbeitragswert von 1,8 % zu erfüllen, ohne dass hierfür die Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen (GIB) in Anspruch genommen werden müssen. Insbesondere die Aufstellung des Regionalplanes Ruhr hat gezeigt, wie schwierig es geworden ist, bedarfsorientiert Flächen für die gewerbliche Nutzung auszuweisen. Insofern sollte keine zusätzliche Flächenkonkurrenz entfacht werden, da es in einigen Kommunen bereits heute wieder einen zusätzlichen Bedarf zur Ausweisung von neuen Industrie- und Gewerbegebieten aber auch von neuen Siedlungsgebieten gibt.

Die Formulierung im **Ziel 10.2-13 „Steuerung der Windenergienutzung im Übergangszeitraum“** hat die Intention, dass der Träger der Regionalplanung diese Windenergiebereiche im erforderlichen Umfang bis 2025 festzulegen hat. Hierzu werden erhebliche Bedenken vorgebracht, daher sollte auf das Ziel

grundsätzlich verzichtet werden, da hierfür die erforderliche Grundlage fehlt. Der Bundesgesetzgeber hat in seinem WindBG für die einzelnen Bundesländer ein zwei Stufenmodell entwickelt, welches vorsieht, dass bis zum 31.12.2027 ein Teilziel und bis zum 31.12.2032 der endgültige Flächenbeitragswert zu erreichen ist. Die weiteren gesetzlichen Normen wie z. B. das BauGB berücksichtigen diese Vorgehensweise.

Der Kreis Unna wäre von diesem Vorhaben insoweit betroffen, als dass im Osten des Stadtgebietes Unna eine Fläche zeichnerisch in dieser Übergangskarte aufgeführt ist, die bislang weder planerisch zur Diskussion stand noch im Flächennutzungsplan der Stadt Unna dargestellt ist.

Im Flächennutzungsplan der Stadt Unna (04.2004) werden zwei Flächen als Konzentrationszone für Windenergieanlagen (Fläche Lünern 24,24 ha und Fläche Billmerich 3,09 ha) dargestellt. Diese Darstellung entfaltet ihre Rechtswirkung – wie bereits beschrieben – längstens bis zum 31. Dezember 2027.

Es kann nachvollzogen werden und ist auch aufgrund der LANUV-Studie augenscheinlich umsetzbar, dass der Flächenbeitragswert durch Überspringen des Teilzieles bereits zum 31.12.2027 erreichbar wäre. Es besteht jedoch keine Notwendigkeit, durch eine zusätzliche Zielmarke zwischenzeitlich Flächen zur Verfügung zu stellen, die lediglich einer Übergangskarte zu entnehmen und nicht abschließend, z.B. durch einen entsprechenden artenschutzrechtlichen Fachbeitrag, ermittelt worden sind. Dieser ist jedoch – wie auch in der Umweltprüfung im Kapitel 5.1.6 i.V.m. Kapitel 5.1.4 beschrieben – zwingend erforderlich. Die Ausweisung auf der Regionalplanungsebene würde ein somit zusätzliches regionalplanerisches Verfahren beinhalten. Zudem würde dieses Verfahren auch noch eine präjudizierte Wirkung für die eigentliche zukünftige Festlegung im Regionalplan auslösen.

Dieses Vorgehen dient jedoch im Wesentlichen der Sicherstellung der gewünschten politischen Zielvorstellung von 200 Anlagen pro Jahr, verkennt aber die eigentlichen juristischen Anforderungen, die an eine Zielformulierung gestellt werden. In diesem Zusammenhang verweise ich auch auf meine Ausführungen zum Ziel 10.2-2, hierbei insbesondere auch auf die bereits vorgenannte Urteilsbegründung des OVG's Münster vom 03. Mai 2022.

Neben dem Ausbau der Windenergie soll zudem der Ausbau der Freiflächen-Solarenergieanlagen forciert werden. Daher soll das bisherige Ziel 10.2-5 im LEP NRW i.d.F. 06.08.2019 durch das **Ziel 10.2-14 „Raumbedeutsame Freiflächen-Solarenergie“** im Freiraum dahingehend verändert werden, dass anschließend eine deutlich größere Flächenkulisse durch die Regional- und Bauleitplanung zur Verfügung gestellt werden kann.

Hierzu ist zu zunächst darauf hinzuweisen, dass mit dem „Gesetz zur sofortigen Verbesserung der Rahmenbedingungen für die erneuerbaren Energien im Städtebaurecht vom 04. Januar 2023“ und der damit verbundenen Einführung des § 35 Abs. 1 Nr. 8 aa) und bb) BauGB eine Teilprivilegierung für die Nutzung solarer Strahlungsenergie an Infrastrukturtrassen eingeführt wurde. Des Weiteren gibt es mit dem „Gesetz zur Stärkung der Digitalisierung im Bauleitplanverfahren und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 03. Juli 2023“ einen zusätzlichen neuen Privilegierungstatbestand (§ 35 Abs. 1 Nr. 9 BauGB) zur Nutzung solarer Strahlungsenergie.

Dadurch ergibt sich bereits jetzt eine deutliche Ausweitung der Flächenkulisse. Außerdem sollte nicht verkannt werden, dass der Außenbereich grundsätzlich der Bereich ist, der vor einer weiteren Inanspruchnahme geschützt werden sollte. Im Übrigen ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass der Energieertrag einer PV-Freiflächenanlage - bezogen auf die Flächeninanspruchnahme - gegenüber einer WEA deutlich geringer ist. Nach der Studie „Flächenverbrauch von erneuerbaren Energien“ (04.2023) von Jonas Böhm vom Thünen-Institut erzeugen Wind und Photovoltaik die meiste Energie auf einem Hektar Land. Seine

Berechnungen ergaben, bezogen auf einen Hektar Ackerfläche, dass Photovoltaik-(PV)-Freiflächenanlagen pro Hektar 230 Haushalte und Windräder 6.000 Haushalte versorgen können.

Diese Erkenntnisse sollten in der Zielformulierung entsprechend Berücksichtigung finden, mit der Maßgabe, dass zunächst die bereits versiegelten Flächen (Dachflächen, Parkplätze) in Anspruch zu nehmen sein sollten, bevor eine zusätzliche Inanspruchnahme des Freiraumes erfolgt.

Mit dem LEP-Erlass „Erneuerbare Energien vom 28.12.2022“ wurde auf Grundlage der bisherigen Zielfestlegung 10.2-5 im LEP-NRW eine Interpretationshilfe vor allem bezüglich der Problematik mit dem Umgang des Begriffes „Raumbedeutsamkeit“ und der Erklärung des Begriffes „Freiflächen-Solarenergieanlagen“ herausgegeben. Dieser Erlass soll dann mit dem Inkrafttreten der 2. LEP-Änderung seine Rechtsgültigkeit verlieren, weil sich die Inhalte des Erlasses im Wesentlichen in der LEP-Änderung wiederfinden.

Die Städteregion Ruhr 2020 hat den Erlass vom 28.12.2022 zum Anlass genommen, Herrn Ministerialdirigent Theben vom Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie NRW mit Schreiben vom 27.01.2023 darauf hinzuweisen, dass die Formulierungen in diesem Erlass vom 28.12.2022 im Kapitel „Raumbedeutsamkeit“ als nicht praxisgerecht erachtet werden.

Im vorliegenden Entwurf werden die maßgeblichen Aussagen aus dem Erlass wieder aufgenommen, so dass ich hierzu die Anmerkungen aus dem vorgenannten Schreiben noch einmal vorbringe.

Der Begriff der Raumbedeutsamkeit in Bezug auf Freiflächen-Solarenergieanlagen wird weiterhin nicht abschließend definiert. Eine einheitliche und abschließende Regelung, ab welcher Grundflächengröße und beim Vorliegen welcher Kriterien Freiflächen-Solarenergieanlagen als raumbedeutsam einzustufen sind, wird jedoch zwingend benötigt. Bei der Aufzählung von Kriterien für die Einzelfallprüfung sollte ein abschließender Katalog zur Verfügung gestellt werden, da durch den Zusatz des Wortes „insbesondere“ eine Entscheidungsfindung erschwert wird. Ebenso bedarf es zu den einzelnen Kriterien weitergehende Handreichungen bzw. Erläuterungen. Dies wird bspw. auch bei der Ermittlung des Summeneffektes von Anlagen deutlich. Ohne entsprechende Regelungen bzw. Definitionen wird es - je nach zuständiger Regionalplanungsbehörde - zu unterschiedlichen Beurteilungen der Raumbedeutsamkeit von Freiflächen-Solarenergieanlagen kommen. Eine Gesetzesinitiative zur Änderung des UVPG-Gesetzes könnte in Bezug auf die Definition der Raumbedeutsamkeit Abhilfe schaffen. Durch die Aufnahme von Freiflächen-Solarenergieanlagen in die Liste der UVP-pflichtigen Vorhaben und durch die Staffelung nach räumlichem Umfang und bzw. nach der Bauart der Anlage könnte die Frage der Raumbedeutsamkeit der Anlage abschließend geregelt werden. Ein mögliches Vollzugsproblem kann in der Bewertung der Frage der Raumbedeutsamkeit im Rahmen von Genehmigungsverfahren gemäß § 35 Abs. 1 durch die Unteren Bauaufsichtsbehörden entstehen. Daher sind weitere Vorgaben zur verfahrensmäßigen Klärung der Frage der Raumbedeutsamkeit notwendig, insbesondere um Planungs- und Genehmigungsverfahren zu beschleunigen. Vor dem Hintergrund der durch das „Gesetz zur sofortigen Verbesserung der Rahmenbedingungen für die erneuerbaren Energien im Städtebaurecht“ eingeführten Privilegierung von bestimmten Freiflächen-Solarenergieanlagen ist darauf hinzuweisen, dass bislang nicht vorgeschrieben ist, die Frage der Raumbedeutsamkeit einer Freiflächen-Solarenergieanlage im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens nach § 35 Abs. 1 BauGB mit der zuständigen Regionalplanungsbehörde abzustimmen. In der Konsequenz könnten Freiflächen-Solarenergieanlagen privilegiert genehmigt werden, die als nicht-raumbedeutsam fehleingeschätzt wurden und die möglicherweise im Widerspruch zu Zielen der Raumordnung stehen. Die Aufnahme der Pflicht zu einer Abstimmung zwischen Genehmigungs- und Regionalplanungsbehörde würde aber zugleich auch einen weiteren Verfahrensschritt bedeuten und somit ggf. nicht zu einer Verfahrensbeschleunigung beitragen.

In diesem Zusammenhang wäre es auch überlegenswert, wenn die Kommunen unter Beachtung der Privilegierungstatbestände eine Deckelung bezüglich der Ausweisung von Flächen für die Freiflächen-Solarenergie erhalten, da es zum einen bereits jetzt eine große Flächenkonkurrenz gibt und zum anderen der noch zur Verfügung stehende Außenbereich nicht gänzlich überformt werden sollte. In diesem Zusammenhang verweise ich auf die Ausführungen im Grundsatz 10.2-17, wonach prioritär die Anlagenausweisung nicht singulär im Freiraum erfolgen sollte, sondern beginnend von der Infrastrukturanlage oder im Zusammenhang mit einer baulichen Nutzung und dabei die Belange landwirtschaftlicher Betriebe berücksichtigen. Diese Ausführungen sollten in sach- und fachgerechter Form in das Ziel integriert werden.

Insofern sollte die Zielfestlegung noch einmal grundsätzlich überdacht werden und die im Änderungsentwurf bisherigen - jetzt nur noch als Grundsatz unter 10.2-17 aufgeführten - Formulierungen wieder in die Zielformulierung übernommen werden. Außerdem soll ja bereits eine zusätzliche Möglichkeit durch die Einführung des Ziels 10.2-15 eröffnet werden, in dem für hochwertige Ackerböden eine Doppelnutzung durch Agri-PV vorgesehen wird.

Zum **Ziel 10.2-15 „Inanspruchnahme von hochwertigen Ackerböden für raumbedeutsame Freiflächen-Solarenergie“** wird aktuell nur der Hinweis gegeben, dass durch die Einführung des § 35 Abs. 1 Nr. 9 BauGB und vor dem Hintergrund der Ausführungen zum Ziel 10.2-14 auch dieses Ziel entsprechend zu überarbeiten ist.

Der **Grundsatz 10.2-16 „Inanspruchnahme von landwirtschaftlichen Kernräumen für raumbedeutsame Freiflächen-Solarenergie“** sollte in die Zielformulierung vom Ziel 10.2-5 mit einfließen, um die erforderliche Klarheit zu erhalten, in welchen Fällen die Nutzung einer Agri-Photovoltaikanlage vorzusehen ist.

Dieser **Grundsatz 10.2-17 „Besonders geeignet Standorte für raumbedeutsame Freiflächen-Solarenergie im Freiraum“** wäre dann vor dem Hintergrund der vorangestellten Ausführungen obsolet, weil insbesondere in den entsprechenden, noch zu überarbeiteten Zielformulierungen die Inanspruchnahme klar und abschließend geregelt werden sollte.

Auch zum **Grundsatz 10.2-18 „Freiflächen-Solarenergie im Siedlungsraum“** können die Ausführungen zum Grundsatz 10.2-17 herangezogen werden, zumal es hierzu bereits neue Regelungen im BauGB gibt. Ferner sieht auch die anstehende Novellierung der Landesbauordnung entsprechende Regelungen zum Ausbau der erneuerbaren Energien vor.

Abschließend ist noch darauf hinzuweisen, dass zu den erneuerbaren Energien wie Geothermie und Biomasse im vorliegenden Änderungsentwurf keine Aussagen getroffen werden, obwohl es auch hierzu entsprechende Potenziale für die Energiewende (z.B. belegt durch die Potenzialstudie Geothermie – LANUV-Fachbericht 40) gibt. Dieses Potenzial sollte auch im Rahmen des Änderungsentwurfes entsprechend abgebildet werden.

Anlagen

LEP-NRW Änderungsverfahren

1. Fachbericht (LANUV)
2. Planbegründung
3. Synopse zur Planbegründung
4. Umweltbericht
5. Karte zur Steuerung im Übergangszeitraum