

29.01.2025

Neudruck

Änderungsantrag

der Fraktion der CDU und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

zu dem „**Fünftes Gesetz zur Änderung des Landesplanungsgesetzes Nordrhein-Westfalen**“

Gesetzentwurf
der Fraktion der SPD und
der Fraktion der FDP
Drucksache 18/10884
Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie
Drucksache 18/12581 (Neudruck)

Die Fraktionen von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beantragen, den oben genannten Gesetzentwurf wie folgt zu ändern:

Artikel 1 des Gesetzentwurfs erhält die folgende Fassung:

„Artikel 1:

Das Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen vom 3. Mai 2005 (GV. NRW. S. 430), das zuletzt durch Gesetz vom 28. Mai 2024 (GV. NRW. S. 315) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

Nach § 36 wird folgender § 36a eingefügt:

„§ 36a

Allgemeine plansichernde Untersagung mit Befreiungsvorbehalt

(1) Wenn sich ein Raumordnungsplan zur Erreichung der Flächenziele des Windenergieflächenbedarfsgesetzes in Aufstellung befindet, sind zur Sicherung der Durchführung der Planung, die deren Aufstellung miteinschließt, den zur Entscheidung über die Genehmigung berufenen öffentlichen Stellen Entscheidungen über Vorhaben zur Windenergienutzung nach § 35 Absatz 1 Nummer 5 des Baugesetzbuches in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 20. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 394) geändert worden ist, sowie Entscheidungen über deren

Datum des Originals: 29.01.2025/Ausgegeben: 30.01.2025 (29.01.2025)

Zulässigkeit für sechs Monate ab dem [einsetzen: Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes] allgemein untersagt, wenn der jeweilige Vorhabenstandort außerhalb der in dem jeweiligen Entwurf des entsprechenden Raumordnungsplan vorgesehenen Windenergiegebiete im Sinne des § 2 Nummer 1 des Windenergieflächenbedarfsgesetzes liegt. Dies gilt auch für Verfahren nach § 9 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274; 2021 I S. 123), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 3. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 225, Nr. 340) geändert worden ist.

(2) Die Untersagung nach Absatz 1 gilt nicht für Repowering-Vorhaben im Sinne des § 16b Absatz 1 und 2 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes.

(3) Die Untersagung nach Absatz 1 gilt auch nicht für Vorhaben, für die bis zum [Einsetzen: Datum 10 Monate vor Inkrafttreten der vorliegenden Regelung] vollständige Genehmigungsunterlagen bei der Genehmigungsbehörde vorlagen.

(4) Die Bezirksregierungen können auf Antrag des Vorhabenträgers ein Vorhaben durch Erklärung gegenüber der zuständigen Genehmigungsbehörde von der Untersagung nach Absatz 1 befreien, wenn ausnahmsweise eine Störung der Durchführung der Planung ausgeschlossen ist. Dies ist der Fall, wenn Auswirkungen des Vorhabens auf die mit der jeweiligen Konzeption der Planung beabsichtigte raumordnerische Steuerungswirkung ausgeschlossen sind. Die raumordnerische Steuerungswirkung umfasst auch die Konzentrationswirkung der Windenergiegebiete. Bei der Beantragung und Entscheidung über die Befreiung ist nicht nur das Vorhaben selbst in den Blick zu nehmen, sondern auch die planerischen Auswirkungen sämtlicher in räumlicher Nähe vorhandener, geplanter und beantragter Anlagen beziehungsweise Vorhaben die der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung der Windenergie im Sinne des § 35 Absatz 1 Nummer 5 des Baugesetzbuches dienen. Führen diese in ihrer Gesamtheit zu einer Störung der Durchführung der Planung, ist eine Befreiung auch im Einzelfall nicht möglich. Die räumliche Nähe umfasst den räumlichen Wirkungsbereich des Vorhabens, mindestens aber das Gebiet bis zu den umliegenden geplanten Windenergiegebieten des Regionalplanentwurfs. Dass eine Störung der Planung ausnahmsweise ausgeschlossen ist, ist vom Vorhabenträger darzulegen. Dafür sind vom Vorhabenträger die Unterlagen beizufügen, die zur Prüfung der Voraussetzungen erforderlich sind.“

Begründung:

Bundesrechtlich wurde mit dem Gesetz zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land entschieden, den weiteren Windkraftausbau auch im Sinne des Außenbereichsschutzes planerisch gesteuert durchzuführen (vgl. insbesondere BT-Drucksache 20/2355, S. 26; Drucksache 20/2355, S. 32). Hierdurch soll einem großräumig geplanten Ausgleich der Nutzungsinteressen der Vorzug vor einer Vielzahl kleinräumiger Einzelfallentscheidungen gegeben werden.

Hierzu sollen Windenergieanlagen in durch die Länder nach planerischen Kriterien festgelegten Windenergiegebieten konzentriert werden. Diese Steuerungsentention hat der Bund mit dem Gesetz für mehr Steuerung und Akzeptanz beim Windkraftausbau (BT-Drucksache 20/14777) erneut bestätigt. Es steht damit fest, dass es dem Bund nicht lediglich um eine Festlegung von Mindestflächen geht, sondern eine Konzentrationswirkung und Steuerungsentention im Vordergrund steht.

In Nordrhein-Westfalen wird im Rahmen der Landesplanung diese Vorgabe insbesondere durch eine ausgewogene Verteilung der Ausbauziele auf die einzelnen Planungsregionen, Vorgaben zur Austarierung der Ausbauziele mit naturschutz-rechtlichen Belangen und dem Grundsatz der Vermeidung übermäßiger Belastungen einzelner Kommunen und deren Einwohnerinnen und Einwohner erreicht. Auftrag der Raumordnung ist es, den Gesamttraum „durch Raumordnungspläne, durch raumordnerische Zusammenarbeit und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern“ (§ 1 Abs. 1 ROG). Dazu gehört auch eine wirksame Flächenvorsorge für diese verschiedenen Nutzungen für die Zukunft, die neben der Windenergie auch den anderen Ansprüchen an den Raum Rechnung trägt und insgesamt zu einer nachhaltigen Raumentwicklung führt. Auf Ebene der Regionalplanung sind diese Vorgaben der Landesplanung durch die geeignete Ausweisung von Windenergiegebieten umzusetzen, in denen der Zubau künftig nach Feststellung der Flächenziele weiterhin privilegiert sein wird (§ 249 Abs. 1 und 2 BauGB), während außerhalb dieser Gebiete Vorhaben nur ausnahmsweise zulässig sein sollen (§ 35 Abs. 2 BauGB).

Bis zum Inkrafttreten der jeweiligen Regionalplanung und Feststellung des Erreichens der Flächenziele erfordert der bundesrechtlich vorgegebene planerisch gesteuerte Windkraftausbau im Übergangszeitraum eine Lenkung des Ausbaus privilegierter Windenergievorhaben auf Flächen, für die in den Entwürfen der neuen Regionalpläne eine Ausweisung als Windenergiegebiete vorgesehen ist.

Auch dies hat der Bund jüngst bestätigt und konstatiert, dass die Sicherung von Flächen außerhalb der künftigen Windenergiegebiete der Steuerungsintention des Wind-an-Land-Gesetzes widerspricht (vgl. die Gesetzesbegründung des Gesetzes für mehr Steuerung und Akzeptanz beim Windkraftausbau (BT-Drucksache 20/14777)).

Ein ungesteuerter Zubau von Anlagen außerhalb der vorgesehenen Windenergiegebiete im Übergangszeitraum macht die intendierte Konzentrationswirkung obsolet, die Festlegung solcher Gebiete weitgehend sinnlos und verhindert einen schnellen Abschluss der Planungsverfahren durch eine sich ständig verändernde Grundlage der Planung. Die Durchführung der Planung wird damit gestört. Der ungesteuerte Zubau unterläuft so ein wesentliches Instrument zur Sicherung eines gleichermaßen schnellen und geordneten Ausbaus der Windenergie.

Der Gesetzgeber hat diesem Ziel durch eine in § 36 Abs. 3 LPIG (LT-Drucksache 18/8882) eingefügte Zurückstellungsregel Rechnung getragen. Die Regelung ist allerdings durch eine Entscheidung des 22. Senats des OVG Münster grundsätzlich in Frage gestellt worden (Beschluss vom 26. September 2024 – 22 B 727/24.AK –, juris). Der 8. Senat des OVG Münster hat offengelassen, ob allein die Belegenheit eines Vorhabens außerhalb der genannten Flächen für einen Wegfall der Privilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB genüge, weil die entsprechende Regelungsentention zwar ausdrücklich in der Gesetzesbegründung, nicht aber im Regelungstext enthalten sei (Beschluss vom 20. Dezember 2024 – 8 B 906/24.AK –, juris). Die Entscheidungen sind in nicht rechtsmittelfähigen Eilverfahren getroffen worden. Das Instrumentarium des § 36 Abs. 3 LPIG ist damit nicht wie intendiert zur Geltung gekommen.

In der Folge hat sich die Situation in drastischer Weise verschärft. Obwohl Nordrhein-Westfalen Vorreiter im Windenergieausbau ist (insbesondere werden durch die Regionalplanverfahren der sechs Planungsregionen des Landes die Flächenziele des WindBG sieben Jahre früher als gesetzlich gefordert erreicht und damit hinreichend Flächen für den Windenergieausbau zur Verfügung gestellt) ist es zu einer sprunghaft steigenden Zahl von Genehmigungsanträgen außerhalb der Planungsregionen gekommen. Die oben beschriebene rechtliche Steuerungslücke auf Bundesebene wird dergestalt ausgenutzt, dass vor Feststellung der

Flächenziele des WindBG überproportional viele Anträge gerade außerhalb der Planungsregionen gestellt werden.

Nach den aktuellen Zahlen des Genehmigungsmonitorings des LANUV (31.12.2024) ist die Zahl der Anträge für Windenergieanlagen außerhalb geplanter Windenergiegebiete in Nordrhein-Westfalen zuletzt von November 2024 von insgesamt 846 auf 1.427 im Dezember 2024 gestiegen – ein Wachstum von 68,7 %. Die Zahl der beantragten Vorbescheide außerhalb der Windenergiegebiete hat sich dabei nahezu verdoppelt (von 432 auf 959), während lediglich 17 % der Anträge auf Erteilung eines Vorbescheids zu einem Vorhaben innerhalb der geltenden oder geplanten Windenergiegebiete liegen. Dieses exponentielle Wachstum zeigt, dass die planerischen Grundlagen der im Entwurf befindlichen Raumordnungspläne zur Festlegung von Windenergiegebieten (Austarierung der Ausbauziele mit naturschutz-rechtlichen Belangen und dem Grundsatz der Vermeidung übermäßiger Belastung einzelner Kommunen und deren Einwohnerinnen und Einwohner) zu entfallen drohen. Aufgrund der drohenden Verwerfung ganzer Planentwürfe droht die planungsrechtliche Steuerung landesweit zu scheitern. Soweit der Bund mit dem Gesetz für mehr Steuerung und Akzeptanz beim Windkraftausbau (BT-Drucksache 20/14777) Regelungen trifft, können diese eine landesrechtliche Regelung nicht ersetzen, da der Bund lediglich Vorbescheide nach § 9 Abs. 1a BImSchG und damit nur einen Teil der Vorhaben erfasst.

Dieser Entwicklung wird durch die vorliegende Regelung Einhalt geboten. Um die Verfahren zur Erarbeitung der Regionalpläne zu sichern, werden den zuständigen Genehmigungsbehörden – auf sechs Monate zeitlich befristet – Entscheidungen über Vorhaben zur Windenergienutzung nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB sowie Entscheidungen über deren Zulässigkeit allgemein untersagt, wenn der jeweilige Vorhabenstandort außerhalb der in dem jeweiligen Entwurf des entsprechenden Raumordnungsplan vorgesehenen Windenergiegebiete im Sinne von § 2 Nr. 1 WindBG liegt. Die Begrenzung der Befristung auf sechs Monate beruht darauf, dass der Landesentwicklungsplan vorsieht, dass die Regionalpläne bis 2025 festzustellen sind. Angesichts des Fortschritts der Planungen in den sechs Planungsregionen des Landes muss der Zeitraum bis Ende 2025 nicht ausgeschöpft werden.

Die Regelung ist auch erforderlich, weil eine Zurückstellung in jedem Einzelfall, wie in § 12 ROG und § 36 LPIG vorgesehen, angesichts der Antragszahlen kein praxistaugliches Instrument mehr ist. Im Hinblick auf die geschilderte Eilbedürftigkeit sowie die gravierenden und langfristigen Folgen der sich abzeichnenden Entwicklung erfolgt eine unmittelbare gesetzgeberische Anordnung der allgemeinen Untersagung.

Die Regelung liegt in der Gesetzgebungskompetenz des Landes. Grundlage ist Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG i. V. m. Art. 72 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 GG, der das Raumordnungsrecht umfasst. Raumordnung ist die zusammenfassende, übergeordnete Planung und Ordnung des Raumes und umfasst nicht unmittelbare Festsetzungen zur Bodennutzung, also solche Regelungen, die dem Grundstückseigentümer direkt und ohne wesentliche Zwischenschritte die Art und Weise der Grundstücksnutzung vorschreiben oder gar eine bestimmte Nutzung untersagen (BVerfG NVwZ 2022, 1890 <1894, Rn. 38>). Die Regelung richtet sich vorliegend an Behörden und enthält einen Befreiungsvorbehalt, der Fälle ohne Plansicherungsbedürfnis ausklammert. Sie dient zudem der Sicherung der Raumordnung. Die Wirksamkeit der Regelung ist ferner ausdrücklich daran gebunden, dass ein Raumordnungsplan in Aufstellung ist, der die Vorgaben des WindBG zur Erreichung der Flächenbeitragswerte umsetzen soll. Sie ist schließlich auf lediglich sechs Monate befristet, allein aus dem Grund, die raumordnerischen Ziele der Regionalplanung zu sichern.

Die Regelung verstößt nicht gegen § 73 BImSchG und steht deshalb mit der Kollisionsregel des Art. 31 GG („Bundesrecht bricht Landesrecht.“) nicht in Konflikt. Sie beeinträchtigt insbesondere nicht die Fristenregelung des § 10 Absatz 6a des Bundesimmissionsschutzgesetzes. Anhaltspunkte dafür, dass der Bundesgesetzgeber mit der Einführung des § 10 Absatz 6a des Bundesimmissionsschutzgesetzes bestehende oder künftige auf Artikel 72 Absatz 3 Satz 1 Nummer 4 des Grundgesetzes gestützte landesrechtliche Zurückstellungsinstrumente (oder auch bundesrechtliche Instrumente) überschreiben wollte, gibt es nicht. Eine solche Annahme ist bereits deshalb fernliegend, weil der Bund die raumordnungsrechtlichen Sicherungsinstrumente nie entsprechend eingeschränkt und durch das Wind-an-Land-Gesetz sogar ein neues Plansicherungsinstrument (§ 245e Absatz 2 BauGB) geschaffen hat. Eine entsprechende Beeinträchtigung der verfassungsrechtlich gewährten Landeskompetenz – die solche Instrumente seit jeher umfasst hat – durch einfaches Bundesrecht wäre im Übrigen ihrerseits verfassungsrechtlich zweifelhaft (vgl. OVG Schleswig, Urt. v. 26.2.2020 – 5 LB 6/19, juris Rn. 58).

Nicht erfasst werden Vorhaben, für die bis zehn Monate vor Inkrafttreten der vorliegenden Regelung vollständige Genehmigungsunterlagen bei der Genehmigungsbehörde vorlagen. Zwar bestand schon vor diesem Zeitpunkt kein Vertrauensschutz mehr (vgl. die Begründung in LT-Drucksache 18/8882). Allerdings sind für Anträge, für die bis zehn Monate vor Inkrafttreten der vorliegenden Regelung vollständige Genehmigungsunterlagen bei der Genehmigungsbehörde vorlagen, zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Regelung bereits die Fristen des § 10 Absatz 6a des Bundesimmissionsschutzgesetzes – einschließlich der dreimonatigen Verlängerungsmöglichkeit – abgelaufen. Dem soll Rechnung getragen werden, indem diese Anträge nicht von der Untersagung erfasst werden.

Des Weiteren sieht die Regelung eine Befreiungsmöglichkeit vor, die allerdings restriktiv zu handhaben ist. Der gesetzliche Regelfall ist, dass ein Vorhaben außerhalb eines Regionalplans die Durchführung der Planung stört. Bereits bei Vorliegen der in der Regelung beschriebenen Kombinationswirkung mit anderen in räumlicher Nähe vorhandenen, geplanten und beantragten Anlagen bzw. Vorhaben, die im Zusammenwirken eine Durchführung der Planung stören, ist für die einzelnen Anlagen eine Befreiung nicht möglich.

Eine Befreiung kann nur in solchen Fällen erteilt werden, von denen keine Störung der Planung ausgeht. Dabei muss es sich um besondere Fallkonstellationen handeln, wie z.B. solche Windenergievorhaben, die unmittelbar an regionalplanerische Windenergiegebiete angrenzen, soweit diese sich aus raumordnerischer Perspektive schlüssig anfügen und keine neuen Raumnutzungskonflikte auslösen. Auch können bereits weit fortgeschrittene kommunale Planungsverfahren für Windenergienutzung ein Indiz dafür sein, dass durch planerische Konfliktlösung ein Einpassen des Vorhabens in den raumordnerischen Rahmen gegeben ist. Führt ein Vorhaben zu keinerlei Beeinträchtigungen im Sinne des § 35 Abs. 2 BauGB, spricht dies regelmäßig für eine Befreiung.

Bei der behördlichen Prüfung ist zu berücksichtigen, dass die Raumordnungspläne Windenergiegebiete nach gesamtträumlichen Betrachtungen festlegen. Es ist daher bei der Antragstellung und der behördlichen Prüfung eine Gesamtschau vorzunehmen, wie das Vorhaben sich im Zusammenwirken aller vorhandenen, geplanten und beantragten Vorhaben in die intendierte Plankulisse einfügt und ob eine Störung der Durchführung der Planung nicht nur durch das gegenständliche Vorhaben, sondern durch sämtliche Vorhaben in räumlicher Nähe, würde an diese der gleiche Maßstab angelegt wie an das gegenständliche Vorhaben, ausnahmsweise ausgeschlossen ist.

Die Gründe für eine solche Ausnahme sind zunächst vom Vorhabenträger darzulegen. Die Darlegung ist an die Regelungen der 9. BImSchV anzulehnen. Trägt der Vorhabenträger nicht entsprechend vor, kann die Behörde den Antrag auf Befreiung ohne nähere Begründung ablehnen.

Diese gesetzliche Regelung gewährleistet die Sicherung demokratisch legitimer Planungsprozesse auf Landes- und regionaler Ebene, die mit dem Ziel angestrengt werden, den klima- und energiepolitisch gebotenen ambitionierten Ausbau der Windenergie an Land mit den weiteren berechtigten Ansprüchen an die Raumnutzung in Einklang zu bringen. Die damit verbundene Wahrung der gesellschaftlichen Akzeptanz dient letztendlich insbesondere auch dem Ziel, den eingeschlagenen Weg der Energiewende langfristig zu sichern.

Thorsten Schick	Wibke Brems
Matthias Kerkhoff	Verena Schäffer
Dr. Jan Heinisch	Mehrdad Mostofizadeh
Dr. Christian Untrieser	Michael Röls-Leitmann
und Fraktion	und Fraktion