

STELLUNGNAHME

des

Landesverbandes Erneuerbare Energien
Nordrhein-Westfalen



zum



Antrag der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP
im Landtag Nordrhein-Westfalen

„Für Nordrhein-Westfalen wieder nachhaltige
Entwicklung ermöglichen - Landesplanung
praxisgerecht ausgestalten und Chancen für Wohlstand,
Beschäftigung und mehr Wohnungen schaffen“
(LT-Drs. 17/525)

**Landesverband
Erneuerbare Energien NRW e.V.**

Corneliusstraße 18
40215 Düsseldorf

 0211 9367 6060
 0211 9367 6061

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

Stand: 17. Januar 2018

I. Allgemeines

Gerne nimmt der Landesverband Erneuerbare Energien NRW (LEE NRW) im Rahmen der Anhörung zum Antrag der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP (LT-Drs. 17/525) Stellung.

Zunächst begrüßen wir grundsätzlich die Intention des Antrags, es zu ermöglichen, dass NRW zukünftig seine Stärken als Wirtschaftsstandort besser ausspielen kann. Auch die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen sowie der Erhalt von Wertschöpfungsketten durch entsprechende Rahmenbedingungen sind aus unserer Sicht vordringliche Aufgaben der Landespolitik. Der Landesentwicklungsplan (LEP) ist dabei in der Tat nicht nur für die Industrie, sondern auch für die langfristige Entwicklung des ländlichen Raums ein entscheidendes Instrument.

Der vorliegende Antrag muss neben diesen und weiteren politisch eher allgemein gehaltenen Aussagen natürlich im Kontext der Aussagen im Koalitionsvertrag sowie dem zwischenzeitlich vorgestellten Entfesselungspaket II¹ gesehen werden. So enthält der Antrag in seiner Beschlussfassung neben der Aufforderung an die Landesregierung zu kurzfristigen Maßnahmen bereits auch die Ankündigung der "wachstumsfreundlichen Weiterentwicklung" des LEP. Dieser Ankündigung hat die Landesregierung bereits mit der Vorlage eines ersten Änderungsentwurfs für den LEP in einer Synopse im Rahmen eines Scoping-Verfahrens² Taten folgen lassen. Allerdings ist festzustellen, dass dieser Änderungsentwurf in einem für den LEE NRW zentralen Punkt über den hier zu behandelnden Antrag der Fraktionen von CDU und FDP hinausgeht. Ziel des Antrags ist es, schnell erste Möglichkeiten zu definieren und umzusetzen, den geltenden LEP „für eine gleichermaßen umwelt- und wirtschaftsfreundliche Standortpolitik“ zu ändern. Dieses Ziel wird folgerichtig auch in nahezu allen Änderungsvorschlägen erkennbar. Eine Ausnahme stellen allerdings die vorgesehenen Änderungen zur Windenergienutzung dar. Diese sind eindeutig und ausdrücklich der Motivation geschuldet, den Windenergieausbau in NRW so weit wie möglich zu beschränken. Damit wird

¹Geplante Änderungen des LEP NRW (Entwurf - Stand: 15. Dezember 2017), abrufbar unter: https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/mwide_19.12.2017_anlage_entfesselungspaket_ii.pdf

² https://www.wirtschaft.nrw/sites/default/files/asset/document/2017-12-20_dreispalter_lep_nach_kabinett_fuer_scoping.pdf.

eine Planung verfolgt, die in Bezug auf diese Wirtschaftsbranche das genaue Gegenteil von „gleichermaßen umwelt- und wirtschaftsfreundlich“ ist. Diese Änderungen sind von dem hier zu behandelnden Antrag deshalb nicht gedeckt. Insofern erlauben wir uns nachfolgend sowohl auf den Antrag als auch auf den hiermit im direkten Zusammenhang stehenden Änderungsentwurf zum LEP einzugehen.

Zusammenfassend muss der LEE NRW feststellen, dass - auch wenn der Antrag selbst keine explizite Aussage zur regenerativen Energieerzeugung enthält - die angedachten Änderungen im LEP geeignet sind, insbesondere den weiteren Windenergieausbau in NRW erheblich einzuschränken. Vor allem durch die faktische Aufhebung jeder räumlichen Ausbausteuerung auf der Regionalplanungsebene werden Planungs- und Genehmigungsprozesse für Neuanlagen massiv ausgebremst (s. hierzu unter II.).³ Diese Folgen stehen indes im klaren Gegensatz zur Intention des Antrags und der Landesregierung, das wirtschaftliche Handeln stärker zu entfesseln. Im Hinblick auf die Einschränkungen für die Biomasse im LEP sehen weder der Antrag noch der Änderungsentwurf zum LEP Verbesserung vor (s. hierzu unter III.). Lediglich im Bereich der Photovoltaik sieht der Änderungsentwurf einige positive Korrekturen vor, die aber durchaus noch konkreter gefasst werden müssen (s. hierzu unter IV.).

Schließlich sehen wir die Überarbeitung des LEP besonders vor dem Hintergrund der Planungs- und Rechtssicherheit kritisch, ungeachtet eigener Kritikpunkte, die der LEE NRW im Laufe des über fünf Jahre dauernden Erarbeitungsprozesses mehrfach eingebracht hat. Wir geben daher zu bedenken, dass eine **derart umfassende Überarbeitung des LEP** (vor allem im Bereich der Windenergie), wie sie der Änderungsentwurf vom 15.12.2017 vorsieht, dem gleichzeitigen Ziel der Planungssicherheit entgegensteht. Inwiefern der gesamte Überarbeitungsprozess des LEP 2017 und in dessen Vorgriff auch der vorliegende Antrag geeignet ist, insbesondere "kurzfristige Rechts- und Planungssicherheit" für "laufende Planungsverfahren" zu erreichen, erschließt sich uns nicht.

³ In diesem Zusammenhang verweisen wir auch auf unsere Stellungnahme zum Kabinettsentwurf für einen Änderungserlass zum Windenergie-Erlass NRW vom 23.10.2017 sowie unsere Stellungnahme zum Antrag im Landtag NRW der CDU- und der FDP-Fraktion zur Windenergie (LT-Drs. 17/526) vom 13. Dezember.

II. Landesplanung entscheidend für Windenergieausbau

Der vorliegende Änderungsentwurf zum LEP enthält speziell im Hinblick auf die Windenergienutzung und den weiteren Ausbau abzulehnende Streichungen. In den Änderungen der Festlegungen zur Windenergienutzung ist vorgesehen, die Möglichkeit der Errichtung von Windenergieanlagen im Wald und die Verpflichtung zur Festlegung von Vorranggebieten für die Windenergie in Regionalplänen aufzuheben. Damit einhergehend soll auch der Grundsatz, mit dem der Umfang der Flächenfestlegungen für Windenergie in den Regionalplänen geregelt wird, in Gänze gestrichen werden.

1. Verpflichtende Ausweisung von Windvorrangzonen

Nach Punkt 10.2-2 des aktuellen LEP, sind für die Windenergienutzung Gebiete proportional zum jeweiligen regionalen Potenzial als Vorranggebiete in den Regionalplänen festzulegen. Diese Festlegung orientiert sich an den im LEP dargestellten Landeszielen, bis 2020 mindestens 15 Prozent der Stromversorgung durch Windenergie und bis 2025 mindestens 30 Prozent der nordrhein-westfälischen Stromversorgung durch Erneuerbare Energien zu decken. Dieses letzte Ziel beschreibt dabei einen Anteil, der bereits heute auf Bundesebene klar übertroffen wird. Eine Erreichung der NRW-Mindestziele ist erforderlich, wenn Nordrhein-Westfalen und Deutschland insgesamt die Klimaschutzvorgaben erfüllen wollen. Dieses Ziel wird bislang auch von den antragstellenden Fraktionen, die ja laut Koalitionsvertrag an den Klimaschutzzielen von Paris festhalten, nicht in Zweifel gezogen. So zeigen auch Szenarioberechnungen in der letzten Legislaturperiode zum Klimaschutzplan, dass nur ein sehr ambitionierter Ausbau der Erneuerbaren Energien NRW die Klimaschutzziele von -80 % bis -95 % gegenüber 1990 überhaupt erreichen kann.

Der Grundsatz der Verpflichtung zur Flächenfestlegung für die Windenergienutzung (10.2-3) in den einzelnen Planungsregionen stellt die landesplanerische Umsetzung eben dieser Klimaschutzziele dar. Die in diesem Grundsatz festgelegte Flächenkulisse beruft sich dabei nicht auf eine politische Zielsetzung, sondern auf die Potentialstudie des LANUV NRW, nach der die Ausbauziele schon auf 1,6 Prozent der Landesfläche (ca. 54.000 ha.) erreicht werden können. Dieses Ziel stellt dabei - vor dem Hintergrund der in Landesentwicklungsplänen

festgehaltenen Ziele anderer Bundesländer, wie etwa 2 Prozent in Rheinland-Pfalz oder Hessen - noch nicht einmal eine besonders ambitionierte Marke dar, obwohl der Energiebedarf in NRW deutlich höher ist als in jenen Ländern. Mithin wurde für NRW eine sorgfältig begründete und maßvolle landesplanerische Entscheidung getroffen, auf deren Basis es den Trägern der Regionalplanung ermöglicht wird, für ihre jeweilige Planungsregion abgewogene und in begründeten Fällen auch abweichende planerische Vorgaben für die nachgelagerte Ebene zu treffen und gleichzeitig eine Steuerung des Windenergie-ausbaus vorzunehmen.

Die Aufgabe der Verpflichtung zur Ausweisung von Windvorrangzonen führt faktisch zur Aufgabe jeglicher räumlichen Steuerung der Windenergie auf Ebene der Regierungsbezirke. Dies führt indes nicht zwingend zu einer Erleichterung oder zu größeren Gestaltungsspielräumen bei den Gemeinden in ihren Flächennutzungsplanungen. Durch die faktische Aufgabe jeglicher räumlichen Steuerung, kommt den ohnehin schon komplexen Abwägungsprozessen bei der Ausweisung der Windkonzentrationszonen ein noch größeres Gewicht zu. Die notwendige Beachtung der Grundentscheidung des Bundesgesetzgebers, der Windenergie substantielle Entwicklungsmöglichkeiten einzuräumen, wird ohne jegliche regionalplanerische Vorgaben noch schwieriger. Damit steigt auch die Gefahr, dass in dem hoch komplexen Verfahren der Flächennutzungsplanaufstellung Fehler auftreten, welche dann zu einer Unwirksamkeit des Planes führen. Hieraus folgt dann die Gefahr für die Gemeinde, die räumliche Steuerung über den weiteren Windenergieausbau auf dem Gemeindegebiet zu verlieren. Größere Gestaltungsspielräume bzw. die Berücksichtigung der jeweiligen kommunalen Besonderheiten wird aus unserer Sicht eher durch - wie das Beispiel Münster sehr gut zeigt - eine funktionierende Abstimmung zwischen den jeweiligen Planungs-trägern im Sinne des Gegenstromprinzips gesichert. Die Richtigkeit dieser Aussagen zeigt sich darin, dass es im Regierungsbezirk Münster - jedenfalls nach Kenntnis des LEE NRW - kaum noch Klagen gegen kommunale Flächennutzungspläne gibt, seit dort der Regionalplan mit der Ausweisung von Vorranggebieten für die Windenergienutzung in Kraft getreten ist.

Schließlich gibt die Landesregierung mit der Aufgabe der räumlichen Steuerung auf der Regionalplanebene auch die Möglichkeit aus der Hand, den für die Erreichung der Klimaschutzziele notwendigen Windenergieausbau zu lenken. Die Erreichung der Landes- wie auch der Bundesziele - selbst jene für 2030 - werden vor dem Hintergrund der Geltungsdauer des LEP für NRW damit unwahrscheinlich.

In diesem Sinne kritisiert der LEE NRW die angedachte Änderung des Ziels 10.2-2 hin zu einem Grundsatz, der lediglich eine Möglichkeit zur Flächenausweisung einräumt, deutlich. Genauso entschieden wenden wir uns gegen die Streichung des damit zusammenhängenden Grundsatzes 10.2-3, der bisher die Träger der Regionalplanung zu einer entsprechen Festlegung von Vorranggebieten in den Regionalplänen verpflichtete.

2. Windenergie im Wald

Wie die Aufhebung der regionalplanerischen Vorgaben, sehen wir auch die Streichung der sogenannten "Privilegierung" der Windenergie im Wald kritisch. Bisher hieß es im Ziel 7.3-1 des LEP hierzu: "Die Errichtung von Windenergieanlagen ist möglich, sofern wesentliche Funktionen des Waldes nicht erheblich beeinträchtigt werden."

Die bisherige Regelung sah also nie eine tatsächliche "Privilegierung" vor, sondern begrenzte die Windenergie richtigerweise auf die ökologisch weniger relevanten Nadelholzmonokulturen und Wirtschaftswälder in NRW, sofern der Waldstandort nicht in seinen wesentlichen Funktionen berührt wurde. In besonders schützenswerten und ökologisch wertvollen Laubwäldern war und ist dagegen eine Windenergienutzung weiterhin ausgeschlossen. Die Eingriffe in den Wald halten sich im Rahmen der Errichtung und des Betriebs von Windenergieanlagen erkennbar in Grenzen. Der Flächenverbrauch an dauerhaft umgewandelter Waldfläche ist dabei regelmäßig sehr gering und lag nach Angaben des Landesbetriebes Wald und Holz bei den bisher genehmigten Anlagen in NRW im Durchschnitt unter 0,4 ha. Auch für die Zukunft rechnet der Landesbetrieb bei den modernen Anlagengrößen nur mit einem leicht erhöhten Flächenbedarf pro Anlage von 0,50 ha bis 0,60 ha an dauerhafter Umwandlungsfläche, wobei „dauerhaft“ den Zeitraum bis zum Rückbau der Anlage nach 20 bis 25 Jahren meint.

Positiv wirkt sich dabei aus, dass gerade in den forstwirtschaftlich geprägten Fichtenwäldern überwiegend vorhandene Forststraßen genutzt werden können, die gewöhnlich ausreichend dimensioniert sind. Damit ist die Größenordnung dessen, was innerhalb dieser Wirtschaftswälder an Baumbeständen geschlagen wird, im Verhältnis zu den regelmäßig ohnehin geschlagenen Bäumen sehr gering. Hinzu kommt, dass der Eingriff in den Wald an anderer Stelle wieder auszugleichen ist. Dabei ist dies regelmäßig mit der Auflage verbunden, die in Anspruch genommen Flächen in doppelter Größe und ökologisch höherer Wertigkeit auszugleichen. Mithin findet hier vielfach sogar eine Verbesserung der ökologischen Situation statt. Die weitgehende Tabuisierung des Waldes für die Windenergienutzung verhindert somit sogar in doppelter Hinsicht eine umweltpolitisch wünschenswerte Entwicklung (emissionsfreie Stromerzeugung, Vergrößerung und ökologische Aufwertung der Waldfläche). Abgesehen davon sei nur nebenbei erwähnt, dass auch die berechtigten Interessen der privaten Waldeigentümer an einer wirtschaftlichen Nutzung des Waldes, die auch von den einschlägigen Gesetzen des Bundes und des Landes geschützt sind, keine oder keine hinreichende Berücksichtigung gefunden haben.

Eine Streichung der sog. „Privilegierung der Windenergie im Wald“ aus dem Landesentwicklungsplan würde indes zu erheblichen Problemen führen. So müssten die Träger der Regionalplanung und die Gemeinden künftig bei Flächennutzungsplänen mit Waldnutzung wieder nachweisen, dass Gebiete für die Windenergienutzung außerhalb des Waldes nicht mit vertretbarem Aufwand realisierbar sind. Damit würden - entgegen der grundsätzlichen Intention des Antrags und auch des Koalitionsvertrages - gerade die planerischen Gestaltungsspielräume der Kommunen gesenkt und nicht gestärkt. Das gilt besonders für waldreiche Kommunen. Zugleich führt die Kombination von größeren Abständen zur Wohnbebauung und gleichzeitiger, weitgehender Tabuisierung siedlungsferner Waldbereich angesichts des Erfordernisses substantieller Entwicklungsmöglichkeiten nahezu zwangsläufig zu unlösbaren Konflikten.

Der LEE NRW regt daher an, es auch zukünftig den Trägern der Regionalplanung und den Kommunen in ihrer kommunalen Planungshoheit zu überlassen, forstwirtschaftliche Nutzflächen und weniger

ökologisch bedeutsame Waldbereiche für die Nutzung der Windenergie ausweisen zu können. Dies verhindert im Übrigen gerade in walddreichen Kommunen eine zu starke Flächenkonkurrenz in der Freifläche und ermöglicht damit auch eine Ausweisung von Windkonzentrationszonen auf konfliktärmeren siedlungsferneren Flächen. Der LEE NRW fordert daher eine Beibehaltung der aktuellen Regelungslage im LEP.

III. Keine landesplanerische Begrenzung für Biomasse

Wie wir - aber auch der Fachverband Biogas - bereits in unserer Stellungnahme im Jahr 2016 zum Kabinettsentwurf zum LEP dargelegt haben, behindert die dort getroffene Regelung insbesondere die Möglichkeiten der Bestandssicherung und angemessenen Fortentwicklung bereits bestehender Biomasseanlagen. So wird zum einen die (Weiter-)Entwicklung bestehender Betriebe in erheblicher Weise eingeschränkt. Zum anderen wird aber auch die Neuerrichtung von Biogasanlagen außerhalb der Grenzen des Privilegierungstatbestandes von § 35 Abs. 1 Nr. 6 Baugesetzbuch (BauGB) massiv behindert, wenn nicht sogar faktisch verhindert. Hiervon betroffen sind besonders Abfallvergärungsanlagen und Anlagen zur Erzeugung und Aufbereitung von Biogas zur Einspeisung in das Erdgasnetz.

Begründet wird das mit dem Ziel 2-3 (Siedlungsraum und Freiraum) verbundene Verbot der bauleitplanerischen Ausweisung von Bauflächen im Freiraum für (bestehende) Biogasanlagen mit dem Schutz des Freiraums. Damit unterfallen Erweiterungen oder Änderungen der Biogasanlagen nicht mehr der Privilegierung des § 35 Abs. 1 Nr. 6 BauGB. Aus Sicht des LEE NRW berücksichtigt diese (derzeit geltende) Regelung nicht die lange Geltungsdauer des LEP im Kontext des Strukturwandels in der Landwirtschaft. Denn gerade auch für den Weiterbetrieb von Biogasanlagen ist eine Sicherung über die Bauleitplanung notwendig. Denn nur so können Kommunen und andere an das Wärmenetz angeschlossene Kunden ihren Bedarf auch über die Biogasanlage decken. Ferner muss festgestellt werden, dass eine Erhöhung der erzeugten Biogasmenge nicht zwangsläufig mit einer baulichen Erweiterung einhergehen muss, sondern bereits durch eine Variation der Inputstoffe bewirkt werden kann. In diesen Fällen wie auch in anderen Konstellationen ist keine über das bestehende Maß hinausgehende Flächeninanspruchnahme des Freiraums erkennbar.

Dieser bestehenden Problemlage für eine Vielzahl von Biogasanlagen in NRW wird weder über den Antrag selbst noch in den Regelungen im Änderungsentwurf zum LEP abgeholfen. Insbesondere wird diese Problematik nicht im Rahmen der vorgeschlagenen Änderung des Ziels 2-3 berücksichtigt. Dies verwundert vor allen Dingen in Anbetracht des übergeordneten Ziels, der wirtschaftlichen Entfesselung und Einräumung von "Chancen für Wohlstand und Beschäftigung". So ist gerade diese Regelung ein Paradebeispiel wirtschaftlicher Entwicklungsbegrenzung auf der Ebene der Landesplanung. In diesem Zusammenhang muss darauf hingewiesen werden, dass ein Mehr an Tierhaltungsanlagen, die nach Änderungsentwurf wieder im Außenbereich ermöglicht werden sollen, besonders auch ein Mehr an Gülle bedeutet, welche einer sinnvollen Verwendung zugeführt werden muss. Insbesondere vor dem Hintergrund der begrenzten Aufnahmefähigkeit der landwirtschaftlichen Flächen müssen Biomasseanlagen hier wieder Erweiterungsmöglichkeiten eingeräumt werden.

IV. Entfesselung der Photovoltaik im Landesentwicklungsplan

Im Hinblick auf eine Vereinfachung für die Errichtung von Freiflächensolaranlagen sind die vorgeschlagenen Änderungen im LEP zwar positiv, greifen aber insgesamt immer noch zu kurz.

So sieht der Änderungsentwurf zum LEP - der Antrag selbst trifft hierzu keinerlei Aussagen - vor, dass im Hinblick auf die Nutzung großer militärischer Konversionsflächen auch eine Nutzung durch flächenintensive Anlagen wie Photovoltaikanlagen in Betracht kommt, auch wenn die Flächen nicht versiegelt sind. Die Streichung der Beschränkung auf versiegelte Konversionsflächen eröffnet nicht unerhebliche Flächenpotentiale. Gerade die vergangenen EEG-Ausschreibungsrunden für Freiflächen-Photovoltaik haben gezeigt, dass die landesplanerische Einschränkung auf versiegelten Flächen zu einem Hindernis bei der Projektierung solcher Vorhaben geführt hat. So konnten Bundesländer mit weniger restriktiven Regelungen weit mehr Zuschläge und mithin Investitionen in Millionenhöhe erzielen.

Darüber hinaus sieht der Änderungsentwurf im Ziel zur Solarenergienutzung (10.2-5) für die raumbedeutsame Nutzung dieses Energie-

trägers nunmehr eine positive Formulierung vor. Da im Übrigen die Beschränkung der raumbedeutsamen Freiflächen-Photovoltaik aber unverändert bleibt, ändert sich faktisch durch diese Umformulierung nichts.

In den Erläuterungen zu diesem Ziel sieht der Änderungsentwurf noch die nachfolgende Ergänzung vor (S. 45):

"Darüber hinaus wird die Inanspruchnahme von landwirtschaftlichen Nutzflächen nicht von der Zielfestlegung erfasst."

Auch wenn wir insgesamt der Überzeugung sind, dass in Ausnahmefällen Freiflächenanlagen auch auf landwirtschaftlichen Flächen sinnvoll sein können, sehen wir den Ausschluss landwirtschaftlicher Flächen auf der Ebene der Landesplanung als gerechtfertigt an. Bereits jetzt leidet die Landwirtschaft erheblich unter einer immer stärkeren Flächenkonkurrenz und einem zu großem Flächenverbrauch - gerade auch durch die Verpflichtung zur Ausweisung außerverhältnismäßig großer Ausgleichsflächen. Vor diesem Hintergrund halten wir diese angedachte Ergänzung für vertretbar. Gleichzeitig fordern wir aber weiterhin, insbesondere am Rand von Infrastrukturachsen - wie Eisenbahnen und Fernstraßen - die entsprechenden rechtlichen Voraussetzungen für einen verstärkten Ausbau der Freiflächen-Photovoltaik zu schaffen.