

bdew

Energie. Wasser. Leben.

**Landesgruppe
Nordrhein-Westfalen**



Genossenschaftsverband
Verband der Regionen



LEE NRW

Landesverband
Erneuerbare Energien
Nordrhein-Westfalen

V&U

VERBAND KOMMUNALER
UNTERNEHMEN e.V.

**LANDESGRUPPE
NORDRHEIN-WESTFALEN**



Überblick zu den Änderungen im Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen zur Windenergie

Düsseldorf, 24. September 2019

Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V. - Landesgruppe Nordrhein-Westfalen

Genossenschaftsverband - Verband der Regionen e.V.

Landesverband Erneuerbare Energien NRW e.V.

Verband kommunaler Unternehmen e.V. - Landesgruppe Nordrhein-Westfalen

WLW - Westfälisch-Lippischer Landwirtschaftsverband e.V.

Waldbauernverband NRW e.V.

Koordiniert vom

Landesverband Erneuerbare Energien NRW e.V. | T 0211 9367 6060 | info@lee-nrw.de

1. Einleitung

Kurz vor der Sommerpause wurde im nordrhein-westfälischen Landtag der neue Landesentwicklungsplan (LEP) verabschiedet, der am 24. Juli 2019 formal in Kraft getreten ist. Dieser sieht für die Windenergie deutliche Einschränkungen vor. Ebenfalls kurz vor der Sommerpause hat die NRW-Landesregierung eine Energieversorgungsstrategie im Kabinett verabschiedet, in der zum Ziel gesetzt wird, die Windenergieleistung im Land von heute 5.800 Megawatt (MW) bis 2030 auf 10.500 MW nahezu zu verdoppeln.

Um dieses Ziel zu erreichen und die Windenergie als eine wesentliche Säule der Energiewende in NRW zu nutzen, kommt es im entscheidenden Maße auf eine rechtssichere Planung der Gemeinden samt substantieller Flächenausweisung an. Bei genauerer Betrachtung des novellierten LEP bergen die neuen Vorgaben jedoch die große Gefahr, in der Flächennutzungsplanung zu falschen Schlussfolgerungen oder Abwägungsentscheidungen zu führen.

In diesem Sinne möchte das vorliegende Papier über die tatsächliche Tragweite der vorgenommenen Änderungen informieren und diese juristisch einordnen. Damit soll es die Kommunen bei einer rechtssicheren Planung der Flächen für den Windenergieausbau unterstützen. Dabei lassen sich vorab folgende wesentliche Aussagen festhalten, die im Nachfolgenden noch genauer erläutert werden:

- a) **Auch wenn der neue Landesentwicklungsplan die Träger der Regionalplanung in NRW künftig nicht mehr verpflichtet, in ihren Regionalplänen entsprechende Vorranggebiete für die Windenergie auszuweisen, bleiben die inzwischen in den Regionalplänen der Bezirksregierungen Münster und Düsseldorf ausgewiesenen Windvorrangflächen wirksam und für die nachgelagerte kommunale Planungsebene in den genannten Regionen verbindlich.**
- b) **Der neu eingefügte Grundsatz eines 1.500-Meter-Vorsorgeabstandes schafft in der Planung keinen pauschalen, verbindlich einzuhaltenden 1.500-Meter-Mindestabstand zwischen Windenergieanlagen und Wohngebieten, auch wenn die gewählte Formulierung „ist (...) vorzusehen“ darauf hindeutet. Gemeinden, die den formulierten Grundsatz zu stark gewichten oder gar als verbindliches Ziel interpretieren, laufen im schlimmsten Fall Gefahr, eine Fehlplanung vorzunehmen. Letztlich bleiben die Kommunen bei einer räumlichen Steuerung des Windenergieausbaus im Gemeindegebiet an die Vorgaben des Baugesetzbuches gebunden, der Windenergie substantiell Raum zu verschaffen.**
- c) **Die Streichung der so genannten „Privilegierung der Windenergie im Wald“ mag mitunter den Eindruck erwecken, dass der Wald fortan in der Planung als hartes Tabukriterium gewertet werden kann. Dies ist jedoch nicht zutreffend. Sofern Kommunen in ihrer Konzentrationszonenplanung Waldflächen als harte Tabuzonen behandeln und für die Windenergienutzung ausschließen, laufen sie Gefahr, dass dies zu Abwägungsfehlern und im schlimmsten Fall zur Unwirksamkeit der Planung führt.**

Insgesamt ist zu konstatieren, dass die planerische Aufgabe bei der Ausweisung von Windkonzentrationszonen mit den vorgenommenen Änderungen des LEP nicht leichter wird. Zugleich wird der Windenergieausbau die Kommunen in Nordrhein-Westfalen aber weiter beschäftigen. Dies folgt allein schon aus der baugesetzlichen Vorgabe einer substantiellen Raumgewährung für die Windenergie, die es bei einer gewollten räumlichen Steuerung im Gemeindegebiet planerisch umzusetzen gilt. Zugleich stehen die Kommunen aber auch in der energiepolitischen Verantwortung und leisten mit eigenen Flächenausweisungen einen wichtigen Beitrag für die bundesweite Umsetzung der Energiewende sowie zum Erreichen der landeseigenen Ausbauziele.

Wie bereits erwähnt, sieht die NRW-Energieversorgungsstrategie eine Verdopplung der Windenergieleistung bis 2030 vor. Zusammen mit vielen Altanlagen aus den ersten 2000er Jahren, die in den nächsten zehn Jahren in NRW sukzessive ersetzt werden müssen, entspricht das Ziel einer Verdopplung der installierten Leistung bis 2030 einem jährlichen Ausbaubedarf von mindestens 700

MW bzw. rund 170 modernen Windenergieanlagen pro Jahr. Gerade vor dem Hintergrund der Bedeutung des Ausbaus der Windenergie als einer der tragenden Säulen der Energiewende sowie der neuen NRW-eigenen Ausbauziele für die Windenergie, verdienen die entsprechenden Änderungen im LEP eine besondere Beachtung. Zahlreiche Sachverständige haben im Rahmen des breiten Beteiligungsverfahrens sowie einer Sachverständigenanhörung im Landtag ihre Kritik und ihre Bedenken geäußert.¹

Im Folgenden werden nun die genannten Änderungen des LEP zur Windenergie genauer erläutert und in ihrer Wirkung juristisch bewertet. Die Bewertungen stellen dabei keine Einzelpositionen dar, sondern werden von den unterzeichnenden Verbänden gemeinsam getragen. Auch wenn die nachfolgenden Positionen damit eine breit getragene rechtliche Einschätzung wiedergeben, weisen die Unterzeichner ausdrücklich darauf hin, dass keine Gewähr oder Haftung übernommen wird.

2. Neuregelung zu Vorranggebieten in der Regionalplanung und ihre Bedeutung für die Kommunen

Der alte LEP NRW 2017 regelte unter Ziel 10.2-2, dass die einzelnen Regierungsbezirke sowie der Regionalverband Ruhr (RVR) dazu verpflichtet sind, in ihren Regionalplänen Gebiete für die Windenergienutzung auszuweisen. Im neuen LEP wurde dieses Ziel zur Verpflichtung der Ausweisung gestrichen. So erhält Ziffer 10.2-2 nun folgenden neu formulierten Grundsatz:

„In den Regionalplänen können Vorranggebiete für die Windenergienutzung festgelegt werden.“

Gemäß des alten LEP NRW 2017 waren die Vorranggebiete in den Regionalplänen proportional zum jeweiligen regionalen Potential festzulegen. Bei der im Grundsatz festgelegten Flächenkulisse handelte es sich nicht um eine rein energiepolitische Zielsetzung, sondern um die Ergebnisse einer Potentialstudie des Landesamtes für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (LANUV NRW), der zufolge die damaligen Ausbauziele für die Windenergie bereits auf 1,6 Prozent der Landesfläche (ca. 54.000 ha) realisiert werden konnten.²

Diese Flächenvorgabe gab den Trägern der Regionalplanung einen wichtigen Orientierungspunkt für den Windenergieausbau und die dafür notwendige Flächenkulisse im eigenen Planungsgebiet. **Inzwischen sind in den Regionalplänen der Bezirksregierungen Münster und Düsseldorf solche Vorrangzonen ausgewiesen worden.³ Diese Regionalpläne bleiben wirksam und für die nachgelagerte kommunale Planungsebene verbindlich.** Für die Kommunen in den entsprechenden Regionen bedeuten diese regionalplanerisch festgesetzten Windvorranggebiete vor allem eine erste Planung für das eigene Gemeindegebiet. Als Ziele der Raumordnung sind solche Vorranggebiete für die kommunale Bauleitplanung grundsätzlich verbindlich, Abweichungen sind nur in engem Rahmen als „Konkretisierung“ oder über ein Zielabweichungsverfahren möglich. Da die Vorranggebiete aber aufgrund gesetzlicher Regelung keine Ausschlusswirkung entfalten, können die Gemeinden über die regionalplanerisch ausgewiesenen Vorranggebiete hinaus weitere Flächen für die Windenergie in ihrem Flächennutzungsplan darstellen. Gleichzeitig müssen die gemeindlichen Planungen im Rahmen des Gegenstromprinzips auch Berücksichtigung bei der Regionalplanung finden, soweit eine solche künftig noch stattfindet.

¹ Vgl. Ausschussprotokoll APr 17/635 des Ausschusses für Wirtschaft, Energie und Landesplanung vom 15.05.2019.

² Potenzialstudie Erneuerbare Energien NRW, Teil 1 – Windenergie, 2012, abrufbar unter:

https://www.lanuv.nrw.de/landesamt/veroeffentlichungen/publikationen/fachberichte?tx_cartproducts_products%5Bproduct%5D=164&cHash=7cf43dfdc39f9131c882cd75d988500b. Auch wenn diese Ausbauziele, mit Blick auf das Bestreben der Bundesregierung bis 2030 65 Prozent aus Erneuerbaren bereitzustellen, inzwischen als überholt gelten können, so bieten sie dennoch einen Eindruck hinsichtlich der Größendimensionen, die für den Ausbau der Energieträger in NRW benötigt werden. Zum Vergleich sieht der LEP des Landes Rheinland-Pfalz etwa die Ausweisung von 2 Prozent der Landesflächen für Windvorrangflächen aus, obwohl dessen Energiebedarf deutlich geringer als der von Nordrhein-Westfalen ist.

³ Regionalplan Düsseldorf, abrufbar unter: https://www.brd.nrw.de/planen_bauen/regionalplan/index.jsp. Regionalplan Münsterland, Sachlicher Teilplan „Energie“ abrufbar unter: https://www.bezreg-muenster.de/de/regionalplanung/regionalplan/teilplan_energie/index.html.

3. Vorgabe eines 1.500-Meter-Vorsorgeabstandes

Ziele und Grundsätze der Raumordnung

Neben der verpflichtenden Ausweisung von Vorranggebieten für die Windenergienutzung enthielt der LEP NRW 2017 in 10.2-3 einen Grundsatz bezüglich des Umfangs zur Flächenfestlegung der Windenergienutzung. Dieser Grundsatz wurde im geänderten LEP gestrichen und durch den Grundsatz eines 1.500-Meter-Abstandes ersetzt:

„Bei der planerischen Steuerung von Windenergieanlagen in Regionalplänen und in kommunalen Flächennutzungsplänen soll zu allgemeinen Siedlungsbereichen und zu Wohnbauflächen den örtlichen Verhältnissen angemessen ein planerischer Vorsorgeabstand eingehalten werden; hierbei ist ein Abstand von 1.500 m zu allgemeinen und reinen Wohngebieten vorzusehen. Dies gilt nicht für den Ersatz von Altanlagen (Repowering).“

Diese Festlegung muss unter mehreren Gesichtspunkten analysiert werden. So werden explizit die Ebenen der Regionalplanung und der Kommunalplanung adressiert. Gleichzeitig wird ein genau bezifferter Vorsorgeabstand als Grundsatz der Raumordnung festgelegt. Ein Grundsatz der Raumordnung ist – im Gegensatz zu einem Ziel der Raumordnung – von den nachgelagerten Planungsebenen bei den Abwägungsentscheidungen nur zu berücksichtigen, nicht zu beachten. Ein Grundsatz ist damit keine verbindliche Vorgabe mit abschließend abgewogenen Festlegungen (wie ein Ziel). Stattdessen handelt es sich um Inhalte, die in ihrer Bindungswirkung nicht derart strikt sind, sondern von denen unter Hinzuziehung gewichtiger Gründe abgewichen werden kann.

Die Formulierung „ist (...) vorzusehen“ vermag zwar auf den ersten Blick den Eindruck zu erwecken, dass es einen pauschalen, verbindlich einzuhaltenden 1.500-Meter-Mindestabstand zwischen Windenergieanlagen und Wohnbebauung gäbe. Dies ist aber gerade nicht der Fall. Zwar können (und werden) Vorsorgeabstände zur Wohnbebauung auch in der Konzentrationszonenplanung berücksichtigt, jedoch nicht in dieser Pauschalität und Größenordnung. Ferner stehen diese immer im Spannungsverhältnis zur bundesbaugesetzlichen Verpflichtung der Gemeinde, der Windenergie substantiell Raum zu verschaffen. Proportional zur Höhe des Abstandes steigt auch die notwendige Begründungstiefe. Ein überdimensionierter Abstand, genauso wie die pauschale, ungeprüfte Übernahme der 1.500-Meter-Abstandsvorgabe im novellierten LEP, dürfte dagegen bei einer möglichen gerichtlichen Überprüfung kaum Bestand haben.

Zuletzt entscheidet die Einzelfallprüfung

Die gewählte Formulierung suggeriert folglich eine Verbindlichkeit, die nicht existiert. Aus raumordnungsrechtlicher Sicht erscheint es überdies schon fragwürdig, einen bezifferten Vorsorgeabstand als Grundsatz der Raumordnung vorzusehen, da dies der allgemeinen Funktionsweise eines Grundsatzes widerspricht. Darüber hinaus ergeben sich die einzuhaltenden Schutzabstände für die umliegende Bebauung auf Grundlage der geplanten Windenergieanlage und der jeweiligen Wohnbebauung erst bei der Genehmigung der Anlage selbst. Dort werden in spezifischen Einzelfallprüfungen vor dem Hintergrund der optisch bedrängenden Wirkung von Windenergieanlagen, genauso wie vor dem Hintergrund des Schallimmissionsschutzes, die relevanten Abstände berechnet.

Für Kommunen wird die Planung durch diesen missverständlichen Grundsatz erschwert. Den Gemeinden obliegt es nunmehr noch stärker in ihren Standortzuweisungen darüber Auskunft zu geben, von welchen Erwägungen und Abwägungen die Ausweisung des jeweiligen Planungsraums geprägt war. Die Zahl der durch das Oberverwaltungsgericht Münster (OVG) verworfenen Flächennutzungspläne macht jedoch deutlich, dass gerade die Aufgabe einer ausgewogenen Planung

und die richtige Gewichtung aller Belange hoch komplex ist. Diese Komplexität wird durch den Grundsatz eines 1.500-Meter-Abstandes noch verschärft.⁴

Was von dem „Mindestabstand“ übrig bleibt

Letztlich steht eine Vorsorgeplanung noch immer unter der Prämisse, der Windenergie substantiell Raum zu verschaffen. **Sollte eine Gemeinde den in 10.2-3 formulierten Grundsatz folglich zu stark gewichten oder gar als verbindliches Ziel interpretieren, wird ein dahingehend entwickelter Flächennutzungsplan mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit keinen rechtlichen Bestand haben.** Zudem sei darauf hingewiesen, dass das Umweltbundesamt (UBA) in einer jüngst veröffentlichten Studie gezeigt hat, dass bei Abständen von 1.500 Metern in Deutschland nur noch 15 bis 40 Prozent der heutigen Windvorrangflächen verbleiben würden.⁵ Angesichts dieser Zahlen und der zugleich in NRW geplanten erheblichen Einschränkungen bei der Flächenausweisung von Waldgebieten werden für NRW noch deutlich größere Potentialeinbußen prognostiziert.⁶ Da auch die verbleibenden Flächen noch genehmigungsrechtliche Vorgaben, wie etwa bezüglich des Artenschutzes oder der Flugsicherheit zu erfüllen haben, wird die tatsächlich nutzbare Fläche noch weiter dezimiert.

Zahlreiche energiepolitische Akteure und Sachverständige haben sich in Form von Stellungnahmen oder im Rahmen der Anhörung zum damaligen LEP-Entwurf entschieden gegen die Formulierung eines 1.500-Meter-Vorsorgeabstandes positioniert.⁷ Nicht nur, dass diese Festlegung falsche energie- und klimapolitische Ziele für die planenden Kommunen setzt, sie kann auch rechtlich aus den o. g. Gründen keine Bedeutung haben. So kann ein Vorsorgeabstand innerhalb der kommunalen Bauleitplanung auch für erhebliche Verunsicherung und Fehl abwägungen sorgen. Darüber hinaus werden den Kommunen mit der Einführung eines bezifferten Vorsorgeabstandes als Grundsatz der Raumordnung erhebliche Planungs- und Kostenrisiken aufgebürdet, da eine gerichtsfeste Planung mit derartigen Vorgaben der Raumordnung nur sehr schwer möglich ist.

Ausbaueinbrüche und Akzeptanzprobleme

Mit einer derartigen Abstandsvorgabe droht der Ausbau der Windenergie in NRW künftig auf einem sehr niedrigen Niveau zu verlaufen, was den Anforderungen der Energiewende und den landeseigenen Ausbauzielen in keiner Weise gerecht wird. Dabei gilt es anzumerken, dass schon jetzt ohne Abstandregelungen ein drastischer Einbruch des Windenergieausbaus bundesweit und in NRW festzustellen ist. So weisen die Zahlen für das erste Halbjahr 2019 nur noch einen bundesweiten Ausbau von 86 Anlagen mit 287 MW aus.⁸ In den ersten Halbjahren 2017 und 2018 waren es bundesweit noch gut 2.282 MW bzw. 1.626 MW.

⁴ Vgl. auch: Rudolf Graaff vom Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen in der 35. Sitzung des Ausschusses für Wirtschaft, Energie und Landesplanung vom 15.05.2019, S. 52 abrufbar unter:

<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMA17-635.pdf> : „Jedenfalls führt das faktisch dazu, dass diese pauschalierte Abstandsflächenregelung dazu führt, dass sich Kommunen kaum noch, in den seltensten Fällen trauen, darunter hinweg zu gehen, womit die Windenergieplanung in weiten Teilen ausgeschlossen ist, zum Stillstand jedenfalls jetzt gekommen ist. Das ist auch nicht im Sinne der kommunalen Planungshoheit.“

⁵ So: Umweltbundesamt „Auswirkungen von Mindestabständen zwischen Windenergieanlagen und Siedlungen“, abrufbar unter:

<https://www.umweltbundesamt.de/themen/mindestabstaende-bei-windenergieanlagen-schaden-der>.

⁶ Die Landesregierung hat bei der Präsentation der Zwischenergebnisse zur Energieversorgungsstrategie am 11. Februar 2019 angegeben, dass nach Ihren Erwartungen nur noch rund ein Drittel der ursprünglichen Potentialflächen verbleiben würden. Eine entsprechende Potentialanalyse des LANUV NRW, die dies bestätigen soll, liegt aber nach mehr als einem Jahr Erarbeitungszeit immer noch nicht vor. Bei der Vorstellung der Koalitionsvertrages von CDU und FDP sprach der heutige FDP-Bundesvorsitzende Christian Lindner von 80 Prozent der Potentialgebiete, die wegfallen würden.

⁷ Vgl. u.a. die Stellungnahme der BDEW Landesgruppe Nordrhein-Westfalen, abrufbar unter

<https://nrw.bdew.de/service/stellungnahmen/stellungnahme-zur-neufassung-des-landesentwicklungsplanes-nrw/> oder die Stellungnahme des Landesverbandes Erneuerbare Energien NRW, abrufbar unter: <https://www.lee-nrw.de/wp-content/uploads/2019/05/20190509-LEE-NRW-Stl.-LEP-E-LT-Anh%C3%B6rung- FINAL.pdf> .

⁸ Vgl. Deutsche Windguard im Auftrag des Bundesverbandes Windenergie und des VDMA Power Systems: Status des Windenergieausbaus an Land in Deutschland - Erstes Halbjahr 2019, abrufbar unter <https://www.wind-energie.de/fileadmin/redaktion/dokumente/publikationen-oeffentlich/themen/06-zahlen-und-fakten/20190725 Factsheet Status des Windenergieausbaus an Land - Halbjahr 2019.pdf>

In NRW wurden im ersten Halbjahr 2019 sogar gerade einmal 14 neue Anlagen mit 42 MW installiert.⁹ Im Vergleich zu den Vorjahren (314 MW im 1. Halbjahr 2017 und 259 MW im 1. Halbjahr 2018) entspricht das einem Ausbaueinbruch in NRW um mehr als 80 %. Damit liegt der Zubau schon aktuell weit unter dem notwendigen Maß von mindestens 700 MW pro Jahr, die es in NRW zum Erreichen der Landesziele 2030 aus der NRW-Energieversorgungsstrategie braucht. Bei einer Fehlinterpretation der neuen Abstandsvorgaben in den Kommunen droht nun, dass selbst bei einer bundesweiten Ausbauerholung NRW hier keinen maßgeblichen Ausbau mehr verbuchen kann.

Anstelle des vorgetragenen Anliegens der Landesregierung, die Akzeptanz für die Windenergie durch eben diese Abstandsregelung sicherzustellen, wird die Abstandsvorgabe von 1.500 Metern eher zu Frustration und Akzeptanzproblemen führen. Bei einer rechtssicheren Planung wird sie wohl auch in keinem Fall bei einem numerischen Abstand dieser Höhe liegen. Dass ein steigender Abstand einer Windenergieanlage zur nächsten Wohnbebauung nicht zwangsläufig zu einer höheren Akzeptanz führt, konnte u.a. durch eine umfangreiche Meta-Studie der Fachagentur Windenergie an Land aus dem Jahr 2015 nachgewiesen werden. Diese wertete vier Akzeptanzstudien mit insgesamt 1.300 Anwohnern von Windenergieanlagen an verschiedenen topografischen Standorten aus und kam zu dem Ergebnis, dass weder Kausalität noch Korrelation zwischen steigendem Abstand und damit einhergehender höherer Akzeptanz nachgewiesen werden könne.¹⁰ Vielmehr müsste Akzeptanz durch frühzeitige Information sowie umfassende Mitsprache- und Beteiligungsmaßnahmen generiert werden, statt sich auf pauschalisierte, nicht rechtssichere Mindestabstände zu berufen.

Ausnahmeregelung für Repowering-Anlagen

Die oben genannte Abstandsvorgabe soll jedoch nicht für den Ersatz von Altanlagen (sog. Repowering) gelten. Die Ausnahme besitzt dabei nur einen geringen energiepolitischen Mehrwert. So sind diese Flächenpotentiale in Form bestehender Konzentrationsflächen, die nicht von dem 1.500-Meter-Vorsorgeabstand betroffen sein sollen, nicht zwingend auch Flächen, auf denen Anlagen „repower“ werden können. Denn ob eine Windenergieanlage „repower“ werden kann, richtet sich – wie bei jedem Anlagenneubau – nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG). So müssen auch Anlagen, die Altanlagen ersetzen, ein vollständiges neues immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren durchlaufen. Da Anlagen dabei ganz überwiegend durch moderne und regelmäßig auch größere Anlagentypen ersetzt werden, ergeben sich auch ganz andere immissionsschutzrechtliche Abstandsvorgaben (aufgrund von optisch bedrängender Wirkung, Schattenwurf und Schallimmissionen) sowie Abstandserfordernisse der Anlagen untereinander. Gleichzeitig ist z.B. auch die artenschutzfachliche Situation einer komplett neuen Bewertung zu unterziehen.

4. Neue Vorgaben zur Windenergie im Wald

Der LEP NRW 2017 thematisierte auch die Windenergie im Wald. Gemäß des Ziels 7.3-1 dürfen Waldbereiche für entgegenstehende Planungen und Maßnahmen nur dann in Anspruch genommen werden, wenn der Bedarf, der mit der Nutzung angestrebt wird, nicht außerhalb des Waldes zu realisieren ist und die Waldumwandlung zudem auf das erforderliche Maß beschränkt wird. Nach dem LEP von 2017 galt für die Windenergie die folgende Festlegung im Ziel 7.3-1:

„Die Errichtung von Windenergieanlagen ist möglich, sofern wesentliche Funktionen des Waldes nicht erheblich beeinträchtigt werden.“

Diese so genannte „Privilegierung“ der Windenergie ist im geänderten LEP jedoch gestrichen. Dabei begrenzte auch die vorherige Regelung die Windenergie auf ökologisch weniger relevante Nadelholzbestände und Wirtschaftswälder. Die Windenergienutzung in besonders schützenswerten und ökologisch wertvollen Laubwäldern war auch danach ausgeschlossen. Die partielle Nutzung der Wirtschaftswälder für die Windenergie hat jedoch, angesichts der verfügbaren Windpotentialflächen in

⁹ ebd.

¹⁰ So: Fachagentur Wind an Land „Mehr Abstand – mehr Akzeptanz?“, abrufbar unter: https://www.fachagentur-windenergie.de/fileadmin/files/Akzeptanz/FA-Wind_Abstand-Akzeptanz_Broschuere_2015.pdf.

Nordrhein-Westfalen und dem hohen Waldanteil von ca. 27 Prozent, eine besondere Bedeutung für die erfolgreiche Umsetzung der Energiewende.

Rechtssichere Konzentrationszonenplanung als Aufgabe der Kommunen

Seitens der Kommunen entsteht somit eine noch größere Herausforderung als bislang, den Wirtschaftswald mit anderen Belangen abzuwägen und eine entsprechende substantielle Flächenkulisse für die Windenergie zu entwickeln. Dabei erschwert nicht nur die Streichung der sog. „Privilegierung“ den Abwägungsprozess, sondern grundsätzlich bereits die Frage, ob es sich bei dem so bezeichneten Ziel vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des OVG Münster überhaupt um ein Ziel der Raumordnung handelt. Ein Zielcharakter besteht nur bei einer Endabgewogenheit der Festlegung, die jedoch nur vorliegt, wenn eine landesplanerische Aussage keiner weiteren Ergänzung bedarf. Die Formulierung des novellierten LEP zur Waldinanspruchnahme sieht aber weiterhin, gerade für die Windenergie, eine Betrachtung von Waldflächen für jene Fälle vor, in denen im übrigen Offenland für eine Nutzung ansonsten nicht genügend Raum geschaffen werden kann. Damit liegt bei der vorliegenden Formulierung gerade keine Endabgewogenheit und damit auch kein Ziel der Raumordnung vor.

Ferner wird – wie oben bereits dargelegt – aufgrund der Streichung der von der Regionalplanung mindestens festzulegenden Flächenkulissen (10.2-3) für die planende Gemeinde vielfach noch unklarer, wann sie mit ihrer Planung der Windenergie substantiell Raum verschafft hat und inwieweit sie ökologisch weniger bedeutsame Waldgebiete für die Windenergie hätte mitausweisen sollen. Darüber hinaus gilt es, bei der Planung von Windkonzentrationszonen zwischen harten und weichen Tabuzonen zu unterscheiden. Während harte Tabuzonen der Windenergienutzung von vornherein entzogen sind, unterliegen weiche Tabuzonen der Abwägung der Gemeinde. Waldflächen können dabei nur vereinzelt harte Tabuzonen darstellen.

Pauschaler Ausschluss von Wald führt zur Unwirksamkeit

Insgesamt muss eine Gemeinde, die bei der Planung feststellt, dass sie der Windenergie nicht substantiell Raum verschafft, ihre weichen Tabukriterien, und damit vielfach auch Waldbereiche, einer erneuten Betrachtung und Bewertung unterziehen. **Die Streichung der „Privilegierung“ mag mitunter den Eindruck erwecken, dass der Wald grundsätzlich als hartes Tabukriterium gewertet werden kann. Dies ist jedoch entsprechend des „Haltern-Urteils“ vom 22.09.2015 des OVG Münster und zahlreicher Folge-Entscheidungen nicht zulässig.**¹¹ Das Gericht erklärte den hier vorliegenden Teilflächennutzungsplan aus Abwägungsmängeln für unwirksam, da die Kommune Waldflächen zu Unrecht grundsätzlich als harte Tabuzonen dargestellt hatte.

Die Streichung der „Privilegierung“ aus dem LEP wird zu erheblichen Problemen führen. So müssen die Gemeinden künftig bei der Flächennutzungsplanung mit Waldnutzung nachweisen, dass außerhalb des Waldes nicht ausreichend Gebiete für die Windenergienutzung mit vertretbarem Aufwand realisierbar sind. Gerade im Sinne der Rechtssicherheit sollte es den Gemeinden im Rahmen ihrer kommunalen Planungshoheit überlassen bleiben, wo sie in ökologisch weniger bedeutsamen Waldgebieten Bereiche für die Nutzung der Windenergie ausweisen wollen. Sofern Kommunen – etwa aufgrund der diesbezüglichen Änderungen im LEP – in ihrer Konzentrationszonenplanung Waldflächen als harte Tabuzonen behandeln und für die Windenergienutzung ausschließen, laufen sie Gefahr, dass dies zu Abwägungsfehlern und im schlimmsten Fall zur Unwirksamkeit der Planung führt. Dabei wurde durch die Rechtsprechung festgestellt, dass dies die planende Gemeinde auch dann trifft, wenn sie sich lediglich nach den Forderungen vorgelagerter Ebenen der Raumplanung gerichtet hat.¹²

Ausweisung von Waldschadensflächen als Windvorrangflächen

Die Nutzung ökologisch weniger wertvoller Waldflächen hat angesichts der insgesamt verfügbaren Windpotentialflächen in Nordrhein-Westfalen eine wichtige Bedeutung für die erfolgreiche Umsetzung

¹¹ OVG Münster, Beschluss vom 22.09.2015 – Az. 10 D 82/13.NE.

¹² OVG Münster, Beschluss vom 06.03.2018 – Az. 2 D 95/15.NE (Bad Wünnenberg).

der Energiewende. Gleichzeitig entstehen mit Windenergieanlagen neue Wertschöpfung und Arbeitsplätze in den bewaldeten ländlichen Regionen des Landes. Nachdem aufgrund von Klimawandel und Extremwetterereignissen der Wald in Deutschland und besonders in Nordrhein-Westfalen vor einer der größten Herausforderungen seit Jahrzehnten steht, gilt es die Novellierung des LEP auch unter forstwirtschaftlichen Aspekten zu kritisieren. Nach Angaben des Landesbetriebes Wald und Holz müssen – nach derzeitigem Stand – allein in Nordrhein-Westfalen mindestens 20.000 Hektar Wald wieder aufgeforstet werden.

Für die Wiederaufforstung werden enorme Aufwendungen durch die nordrhein-westfälischen Waldbauern zu erbringen sein, wobei die Waldbestände selbst im günstigsten Fall erst nach Dekaden wieder einen wirtschaftlichen Ertrag erbringen werden. Die Nutzung der Windenergie im Wald bietet hier die Möglichkeit, jene betriebswirtschaftlich kritische Zeit zu überbrücken, bis die Waldbestände wieder nachgewachsen sind. Die Novellierung des LEP unterläuft folglich den Aspekt, dass Akzeptanz innerhalb der Bevölkerung auch derartig generiert werden könnte, dass Kommunen bei der Ausweisung von Waldschadensflächen als Windvorrangflächen aktiv unterstützt werden und somit ein Beitrag zum Erhalt der nordrhein-westfälischen Waldbestände geleistet wird.

5. Resümee

Wie bereits zu Anfang dargelegt, hat sich die nordrhein-westfälische Landesregierung das Ziel gesetzt, die Windenergie in NRW bis zum Jahr 2030 auf rund 10.500 MW auszubauen und damit die heute installierte Leistung nahezu zu verdoppeln. Um dieses Ziel zu erreichen und die Windenergie als eine wesentliche Säule der Energiewende in NRW zu nutzen, kommt es im entscheidenden Maße auf eine rechtssichere Planung der Gemeinden samt substantieller Flächenausweisung an. Wie im vorherigen Text dargelegt, bergen die neuen Vorgaben des LEP hier die Gefahr, zu falschen Schlussfolgerungen oder Abwägungsentscheidungen zu führen.

Die Kommunen sollten sich daher bewusst machen, dass die Vorgaben im LEP keinesfalls eine rechtssichere Planung garantieren. Folglich obliegt es jeder Gemeinde, basierend auf den eigenen Potentialen für die Windenergie, abzuwägen, welche Flächen als Windvorrangzonen ausgewiesen werden sollen. Letztlich entscheidet hierüber eine intensive Einzelfallprüfung mit zahlreichen Erwägungen und Abwägungen – aber keinesfalls pauschalisierte Mindestabstände oder Tabuisierungen kompletter Waldbestände.