



# Windenergieanlagen: Neue Steuerungskonzepte

## Kommentar aus regionalplanerischer Perspektive

Hauke von Seht, Münster, 25. Mai 2021

Münsteraner Gespräche zum Umwelt- und Planungsrecht:  
Windenergieausbau an Land – Sind die Klimaziele noch erreichbar?





© Hauke von Seht

## Vorbemerkungen

- Ausbaubezogene Ziele des von Prof. Dr. Kment vorgetragenen innovativen Ansatzes nachvollziehbar, aber praxisbezogene Bedenken
- Fokus daher:
  1. Kritische Punkte aus Planersicht
  2. Alternative – z.T. auch abgewandelte – und ergänzende regulative Optionen zur Zielerreichung
    - Keine (Behörden-) Positionen



## Festlegung von „Windenergie-Beitragswerten“ für Kommunen auf Bundesebene

- Restriktionen und damit die Windenergiepotenziale sind im Raum sehr ungleich verteilt
  - Deutschlandweit einheitliche Flächenanteile oder gleiche Anteile für abstrakte Ortstypen sind nicht raumgerecht
  - Besser: Beitragswertfestlegung über Potenzialstudien
- Selbst auf Basis solcher Studien sind harte Rechtsfolgen kommunenbezogener Werte kritisch
  - Studien können keine Planung ersetzen; müssen mit Vereinfachungen arbeiten
  - Bei Werten für Länder und Regionen gleichen sich Abweichungen solcher Studien von detaillierten Standortbewertungen tendenziell weitgehend aus
  - Bei Werten für einzelne Kommunen werden gravierende, unverhältnismäßige Abweichungen von konkreten planerischen Bewertungen zu Tage treten



## Beispiel der Flächenberechnung für Stiftung Klimaneutralität

- Stiftung Klimaneutralität als Auftraggeber des Basisgutachten von Prof. Dr. Kment hat ersten Vorschlag für „Windenergie-*Beitragswerte*“ aller Kommunen bereits vorgelegt
  - <https://www.stiftung-klima.de/de/themen/energie/flaechen-wind/> <08.05.2021> (auf Basis von Analysen des Fraunhofer-Instituts für Energiewirtschaft und Energiesystemtechnik)
- Vorgehen (Gesamtziel 2 % der bundesweiten Fläche)
  - Abgezogen wurden zunächst harte Tabubereiche
  - Beitragswerte in ha wurden aus nach Windhöflichkeit gewichteten Anteilen der verbleibenden Flächen abgeleitet
- Kommunen mit hohen Anteilen von Gebieten, die zwar keine harten Tabubereiche sind, aber selten WEA ermöglichen (naturnaher Laubwald z.B.), haben hohe errechnete Beitragswerte und werden diese planerisch oft nicht erfüllen können
  - Müssten volle Kraft der Privilegierung walten lassen
  - Abhilfe nur mit regionalplanerischem KOZO-Konzept
  - Unnötiger Druck, Vorranggebiete mit Wirkung von Eignungsgebieten vorzusehen



## Exemplarischer Vergleich dieser „Windenergie-Beitragswerte“ und der Windenergiebereiche (WEB) des Regionalplans Düsseldorf

- WEB sind Vorranggebiete ohne Wirkung von Eignungsgebieten
- 49 Kommunen in der Planungsregion
- Für 24 Kommunen wurden Beitragswerte errechnet (Stiftung Klimaneutralität), aber dort keine WEB-Festlegung
- In 10 Kommunen wurden mindestens doppelt so viele ha WEB festgelegt, wie errechnete Beitragswerte
- Einschätzung: Ursache genauere planerische Bewertungen, nicht Abwägungsspielräume
  - WEB-Konzept hielt standörtlicher Prüfung durch VerfGH NRW stand (01.12.2020, VerfGH 10/19)
- Abweichung in Gesamtregion Düsseldorf mit unter 1% minimal!
  - 2.288 ha BW zu 2.270 WEB (gut 0,6% der relativ verdichteten Region)



## Beitragswerte und die Prüfung durch die BNetzA

- Gigantischer Aufwand: Zentrale Prüfung aller KOZO-Pläne alle 4 Jahre durch BNetzA realistisch?
- Doppelarbeit: Behörden prüfen KOZO-Pläne zumindest vor Inkrafttreten ohnehin (vgl. z.B. § 6 BauGB)
- Über Klärung der Quantität hinaus gäbe es keine Planungserleichterung
  - Aufwändige KOZO-Konzepte blieben erforderlich, wenn abschließende Steuerung gewollt



## Windenergieausbau: Kommune oder Region als Schlüsselebene?

- WEA werden immer größer und haben bereits daher überörtliche Auswirkungen
  - Spielräume für gestaltende Ausübung der kommunalen Planungshoheit sind durch rechtliche Anforderungen (Tabuzonen, Substanzgebot) schon heute sehr eingengt
  - Konkurrenz mit anderen raumbedeutsamen Nutzungen nimmt bei ambitioniertem Ausbau erheblich zu
    - Regionaler Koordinierungsbedarf
- ⇒ Spricht viel für Fokussierung auf regionale Raumordnung (und dort Bündelung von Know-How)



## Frage

- Gibt es für einen gesicherten Windenergieausbau aussichtsreiche alternative – oder auch additive – Optionen mit regionalem Fokus, welche zudem die Planung vereinfachen könnten?



## Option 1: Eingeschobener neuer Satz 9 in § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG mit Festlegungsvorgabe und dynamischer Kopplung mit EEG 2021

- „(...) *„Dabei sind die räumlichen Voraussetzungen für den Ausbau der erneuerbaren Energien, (...) zu schaffen. *„Unter anderem sollen hierzu in den Regionalplänen Vorranggebiete für die Windenergienutzung festgelegt werden, die angemessen zur Umsetzung des im Erneuerbare-Energien-Gesetzes festgelegten Ausbaupfads für die Windenergienutzung an Land beitragen; abzustellen ist auf die jeweils geltende Fassung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes.“**“
- Innergebietliche Vorrangwirkung ist für den Windenergieausbau am wichtigsten
  - Festlegung von konzentrierenden Eignungsgebieten bleibt möglich
- EEG 2021 enthält in § 4 u.a. einen Ausbaupfad in GW für Windenergienutzung an Land bis 2030 und in § 98 neue Berichtspflichten zur Regional- und Bauleitplanung)
- Dynamischer Verweis auf fachgesetzliche Anforderungen des EEG (vgl. Bovet/Kindler, 2013 und OVG Sachsen, Urte. vom 17.07.2007; vgl. zu Kompetenzen z.B. Wegner/Kahles, 2020)
  - Entspricht Auftrag in § 1 Abs. 1 ROG unterschiedliche (fachliche) *„Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen“*
  - Dynamik ist z.B. bereits vergleichbar Praxis im LEP Sachsen (Ziel Z.5.1.3)



## **Option 1: Eingeschobener neuer Satz 9 in § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG mit Festlegungsvorgabe und dynamischer Kopplung mit EEG 2021**

- Länder blieben am Zug und könnten ROG-Festlegung
  - durch quantitative Ziele und/oder Grundsätze unterbauen oder
  - begründet per LEP (oder per Abweichung) nicht umsetzen lassen
- Regelung würde über § 4 Abs. 1 ROG direkt die Regionalplanung binden
  - Keine LEP-Zwischenstufe (sofern länderspezifisch das Entwicklungsgebot nach § 13 Abs. 2 ROG und entsprechende landesplanerische Festlegungen nicht entgegenstehen)
- Für § 2 ROG atypischer Detailgrad wäre mit Dringlichkeit des Klimaschutzes zu rechtfertigen
- Alternative eines Ziels im ROG sieht Systematik des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG derzeit nicht vor



## Option 2: Ausbaupfad in § 4 EEG 2021 anpassen

- In Anlehnung an Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes vom 24.03.2021:
  - Ambitioniertere Stufenwerte für den Ausbau der Windenergienutzung an Land für Zeitraum bis 2030
  - Werte auch für den Zeitraum nach 2030 (mindestens regionalplanerischer Horizont; Abschätzung, ob Werte räumlich machbar sind)
- Pfad könnte künftig auch gesonderte Werte für raumordnerisch zunehmend relevante PV-FFA enthalten
  - Exkurs: Ungünstig für raumgerechte Verteilung ist, dass es hier noch keinen Ausgleich für ein regional unterschiedliches Energiedargebot gibt (anders als im EEG für Windenergie) (vgl. von Seht, 2020)
- Beispiel PV-FFA macht Bedeutung externer fachlicher Zielsetzungen für Raumordnung klar
  - Räumliche Potenziale dürften weit über Bedarf liegen (u.a. keine Immissionsschutzabstände)
  - Liefern daher keine ausreichende Orientierung



## Option 3: Unterstützung seitens des BBR bei der Quantitätsfestlegung durch Ergänzung seiner Aufgaben in § 22 ROG

*„(3) Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung legt im Benehmen mit der MKRO und dem Beirat für Raumordnung alle vier Jahre (erstmalig bis zum 01.07.2022) zeitlich gestufte Daten dazu vor, welcher Festlegungsumfang der Windenergienutzung in den einzelnen Regionalplanungsregionen voraussichtlich ausreichend Raum im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 9 verschafft.“*

- Ergebnis: Zeitlich gestufte Orientierungswerte aus BBR-Potenzialstudien für Planungshorizonte der Regionalplanung, welche die Ausbaustufen des EEG nachbilden und verräumlichen
- Regionenwerte sind für Operationalisierung eines Grundsatzes hinreichend sachgerecht ermittelbar
  - Innovationspotenzial bei Potenzialstudien besteht (z.B. Gewichtungsschläge bei Räumen, die zwar keine harten Tabuzonen sind, aber nah dran)
  - Benehmensstellen sichern Mindestdiskurs zu Kriterien (Restriktionen, Winddargebot, Lastnähe etc.)
  - Regelmäßige Überprüfung und Verbesserung
- Flexibler als Plan nach § 17 Abs. 3 ROG (der derzeit ohnehin keine Ziele der RO enthalten dürfte)



## Option 4: Neue flächenbezogene Anlage 3 zum ROG und zugehöriger Grundsatz

- Neue Anlage 3 zum ROG mit Festlegung von Mindestwerten - in Mehrjahresstufen - für Planungsräume der Regionalplanung zur Konkretisierung des neuen Satzes 9 in § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG (vgl. z.B. Köck 2012)
  - Region Y z.B.: 01.01.2030 mind. 2.250 ha und zum 01.01.2034 mind. 2.400 ha (Steigerung räumlich begrenzt)
  - Überprüf- und aktualisierbar auf Basis der regelmäßigen BBR-Daten (§ 22 (3) ROG)
  - Finale Festlegung nach politischer Abstimmung und ggf. begründeter Modifizierung (E-Prärogative)
  - Schneller raumwirksam als länderbezogene Ziele (vgl. z.B. Köck, 2012, von Seht 2011 und 2014)
- Bezugnahme auf diese etwaige Anlage 3 direkt im § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG zwecks Erhöhung der (grundsatzförmigen) Verbindlichkeit mittels eines eingeschobenen neuen Satzes 10
  - „<sup>10</sup> Dabei sind die Mindestwerte in Anlage 3 zu berücksichtigen.“
  - Liegt Anlage 3 noch nicht vor, kann ggf. zunächst nur Satz 9 eingefügt werden und später Satz 10



## Option 5: Regionale Entprivilegierung durch eine Änderung des § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB als Planungserleichterung

- „5. der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung der Wind- oder Wasserenergie dient; in Regionalplanungsregionen, in denen der Umfang der Vorranggebiete für die Windenergienutzung mindestens dem zeitlich letzten bereits maßgeblichen Hektarwert der Anlage 3 ROG entspricht, gilt dies für die Windenergienutzung nur in den folgenden Gebieten und Flächen: Vorranggebiete für die Windenergienutzung und Flächen für die Windenergienutzung in Flächennutzungsplänen.“
- Greift z.B., wenn ein Wert von 3.100 ha für 01.01.2023 in Region X im Jahr 2024 noch erreicht wird
  - (evtl. Übergangsfristen (out/in again) u.a. zum Schutz laufender Vorhabensplanungen; evtl. im Bundesrecht klarstellen, dass Positivdarstellungen aus regionalen und kommunalen KOZO-Konzepten fortgelten und auch die Ausschlusswirkungen etwaiger Eignungsgebiete)
- Auch für später hinzukommende Gebiete/Flächen gilt Privilegierung
  - (kein B-Plan nötig; auch nicht bei Repoweringflächen)
- Unwirksame regionalplanerische KOZO, aber ausreichende Vorranggebiete gelten? => Zumindest Entprivilegierung
- Planerische Entlastung und Rechtssicherheit (Akzeptanzerhöhung)



## Option 6: Beschleunigte Umsetzung der Vorranggebiete durch neuen § 35 Abs. 4 BauGB

- Seit Jahren Kontroverse: Sind WEA in regionalplanerischen Vorranggebieten bereits genehmigungsfähig (ohne gewonnenes Klageverfahren), wenn ein noch nicht nach § 1 Abs. 4 BauGB angepasstes FNP-Konzentrationszonenkonzept dort eine Ausschlusswirkung vorsieht?
  - (Kontroverse zusammengefasst im Urteil des VerFGH NRW vom 01.12.2020 VerFGH 10/19)
- Statt Abwarten Neuregelung oder Klarstellung (Letzteres falls es heute schon gilt) im Gesetz?
  - Neuer Satz 4 in § 35 Abs. 3 BauGB
  - *„Soweit für Vorhaben nach Absatz 1 Nr. 5 eine Darstellung als Vorranggebiet der Raumordnung in Kraft ist, tritt standörtlich eine etwaige Ausschlusswirkung für diese Vorhabensart durch Darstellungen im Flächennutzungsplan nach Satz 3 außer Kraft; darüber hinausgehend bleiben die Festlegungen zu Nutzungen nach Nr. 5 im Flächennutzungsplan wirksam.“*
- Würde kommunalen Planungsdruck und -aufwand verringern (Anpassung nach § 1 Abs. 4 BauGB bei Gelegenheit)
- Würde Energiewende beschleunigen!



# Übersicht über die 6 skizzierten Optionen

(grün: kurzfristig umsetzbar; unterstrichen: isoliert möglich; blau: Folgeschritte)

## EEG 2021

- Ambitioniertere Ausbaupfade für einzelne raumrelevante Erneuerbare Energien im § 4 EEG verankern (insb. für die Windenergie an Land, aber auch für PV-FFA)

## ROG

- Neuer Satz 9 in § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG (Vorranggebiete Wind) inkl. dynamischer Kopplung mit EEG 2021
- Auftrag in § 22 ROG an BBR, regelmäßig im Benehmen mit MKRO und dem Beirat für RO zu ermitteln, welcher Festlegungsumfang den einzelnen Regionalplanungsregionen der Windenergie voraussichtlich ausreichend Raum im Sinne des neuen Satzes 9 in § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG verschafft
- Verankerung von Orientierungswerten für Planungsräume der Regionalplanung in neuer ROG-Anlage 3 zur Konkretisierung des neuen Satzes 9; Bezugnahme auf Anlage 3 in neuem Satz 10 in § 2 Abs. 2 Nr. 6

## BauGB

- Entprivilegierung außerhalb der Vorranggebiete der Regionalplanung und außerhalb zusätzlicher FNP-Windenergiedarstellungen, solange der Umfang regionalplanerischer Vorranggebiete für die Windenergienutzung mindestens den jahresbezogenen Hektarwerten in Anlage 3 ROG entspricht
- Beschleunigende Neuregelung/Klarstellung, dass bei Darstellung als Vorranggebiet der Raumordnung standörtlich eine etwaige Ausschlusswirkung für diese Vorhabensart durch Darstellungen im FNP nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB außer Kraft tritt



**Vielen Dank für Ihre Energie!**

© Hauke von Seht

17 **Windenergieanlagen - Steuerungskonzepte** Münster, 25.05.2021