

02.10.18

Gesetzesantrag **des Landes Nordrhein-Westfalen**

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der planerischen Steuerung der Windenergienutzung und zur Wiederbelegung der Länderöffnungsklausel zur Vorgabe von Mindestabständen zwischen Windenergieanlagen und zulässigen Nutzungen

A. Problem und Ziel

Mit der Aufnahme der Windenergie in den Katalog der im Außenbereich privilegierten Vorhaben zum 1. Januar 1997 erfolgte parallel die Regelung des Planvorbehalts zur planerischen Steuerung der Windenergienutzung. Um diesem Anspruch der planerischen Steuerung gerecht zu werden, wurde das Plansicherungsinstrument in § 15 Absatz 3 BauGB eingeführt, welches es erlaubt, Genehmigungsanträge für ein Jahr zurückzustellen, damit die Planungsträger über eine faire Chance verfügen, eine Planung zu beschließen, bevor durch die Bescheidung von Genehmigungsanträgen Tatsachen geschaffen werden. Um der gestiegenen Komplexität und dem gestiegenen Risiko der gerichtlichen Aufhebung der Planung gerecht zu werden, wurde § 15 Absatz 3 im Jahr 2013 um Satz 4 ergänzt, der die Zurückstellung um ein weiteres Jahr ermöglicht, wenn besondere Umstände es erfordern.

Gleichwohl lässt sich in der Praxis immer noch feststellen, dass viele Kommunen große Probleme damit haben, innerhalb dieses Zeitrahmens in der komplexen Materie mit der entsprechenden Sorgfalt eine Planung aufzustellen, die den Anforderungen der Rechtsprechung an eine rechtmäßige Konzentrationszonenplanung genügt. Auch hat die Komplexität seit der letzten Gesetzgebung im Jahr 2013 weiter zugenommen. Sowohl der im Planverfahren empfundene Zeitdruck, den Investoren durch anhängige, zurückgestellte Genehmigungsanträge schaffen, als auch die Fälle des ungesteuerten Zubaus von Windenergieanlagen nach Aufhebung von Plänen sind der Akzeptanz der Windenergienutzung besonders abträglich.

Der bereits im damaligen Gesetzesentwurf zur Einführung der Länderöffnungsklausel vom 5. Mai 2014 (BT-Drs. 18/1310) festgestellte Akzeptanzverlust in der Bevölkerung für den Ausbau der Windenergie ist angesichts der stetig wachsenden Anzahl und Gesamthöhe von Windenergieanlagen weiter gestiegen.

Die geschilderte Situation ist aufgrund der verschiedenen Bevölkerungsdichten, Siedlungsstrukturen und topographischen Verhältnisse in den Ländern unterschiedlich stark ausgeprägt. So gibt es in einzelnen Ländern den Bedarf, eine Reihe von Maßnahmen zu ergreifen, um einen angemessenen Anwohner-, Landschafts- und Naturschutz beim Ausbau der Windenergie sicherzustellen und damit den in weiten Teilen der Bevölkerung zunehmenden Vorbehalten im Hinblick auf den weiteren Ausbau der Windenergie Rechnung zu tragen.

Dazu gehört es auch, eine Einschränkung der baurechtlichen Privilegierung von Windenergieanlagen im Baugesetzbuch zu erreichen, um einen über den bisher nach immissionsschutzrechtlichen Regelungen und nach dem bauplanungsrechtlichen Gebot der Rücksichtnahme hinausgehenden Abstand zwischen Windenergieanlagen und Wohnbebauung festlegen zu können.

B. Lösung

Durch Verlängerung der Zurückstellungsmöglichkeit von Genehmigungsanträgen bei besonderen Umständen von einem Jahr auf zwei Jahre soll den Kommunen die Möglichkeit eingeräumt werden, ihre Planungen unter geringerem Zeitdruck und mit größerer Sorgfalt durchzuführen. Dadurch soll die Steuerungsfähigkeit der Planungsträger gestärkt, eine höhere Absicherung der Planungen erzielt und insgesamt mehr Akzeptanz geschaffen werden.

Den Ländern soll zudem erneut die Befugnis eingeräumt werden, den Privilegierungstatbestand für Windenergieanlagen von der Einhaltung höhenbezogener Abstandsregelungen abhängig zu machen, wie dies bereits durch bis zum 31. Dezember 2015 zu verkündende Landesgesetze der Fall war. Die Einzelheiten, insbesondere zur Abstandsfestlegung und zu den Auswirkungen auf Ausweisungen in geltenden Flächennutzungsplänen und Raumordnungsplänen, sind in den Landesgesetzen zu regeln.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben

Bund, Ländern und Gemeinden entstehen durch das Gesetz keine Haushaltsausgaben.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 und E.2 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger und für die Wirtschaft

Da sich die Regelung an die Länder richtet, entstehen weder für Bürgerinnen und Bürger noch für die Wirtschaft Informationspflichten. Es entsteht auch kein sonstiger Erfüllungsaufwand.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Dem Bund entstehen keine Kosten, da es sich um eine Ermächtigung zugunsten der Länder handelt. Den Gemeinden entstehen unmittelbar durch das Bundesgesetz keine Kosten; Kosten könnten erst beim Gebrauchmachen von der Länderöffnungsklausel durch den Landesgesetzgeber entstehen. Entsprechendes gilt für die Landesverwaltung.

F. Weitere Kosten

Durch das Gesetz entstehen keine Kosten für die Wirtschaft. Es sind auch keine negativen Wirkungen auf die Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, zu erwarten.

02.10.18

Gesetzesantrag
des Landes Nordrhein-Westfalen

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der planerischen Steuerung der Windenergienutzung und zur Wiederbelegung der Länderöffnungsklausel zur Vorgabe von Mindestabständen zwischen Windenergieanlagen und zulässigen NutzungenDer Ministerpräsident
des Landes Nordrhein-Westfalen

Düsseldorf, 27. September 2018

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Regierenden Bürgermeister
Michael Müller

Sehr geehrter Herr Bundesratspräsident,

die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen hat beschlossen, dem Bundesrat den als Anlage beigefügten

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der planerischen Steuerung der Windenergienutzung und zur Wiederbelegung der Länderöffnungsklausel zur Vorgabe von Mindestabständen zwischen Windenergieanlagen und zulässigen Nutzungen

zuzuleiten.

Ich bitte, die Vorlage gemäß § 36 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Bundesrates in die Tagesordnung der Sitzung des Bundesrates am 19. Oktober 2018 aufzunehmen und anschließend den zuständigen Ausschüssen zur Beratung zuzuweisen.

Mit freundlichen Grüßen
Armin Laschet

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der planerischen Steuerung der Windenergienutzung und zur Wiederbelegung der Länderöffnungsklausel zur Vorgabe von Mindestabständen zwischen Windenergieanlagen und zulässigen Nutzungen

Vom

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

**Artikel 1
Änderung des Baugesetzbuchs**

Das Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom ...03. November 2017 (BGBl. I (S. 3634) wird wie folgt geändert:

1. § 15 Abs. 3 wird wie folgt gefasst:

Auf Antrag der Gemeinde hat die Baugenehmigungsbehörde die Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben nach § 35 Absatz 1 Nummer 2 bis 6 für einen Zeitraum bis zu längstens einem Jahr nach Zustellung der Zurückstellung des Baugesuchs auszusetzen, wenn die Gemeinde beschlossen hat, einen Flächennutzungsplan aufzustellen, zu ändern oder zu ergänzen, mit dem die Rechtswirkungen des § 35 Absatz 3 Satz 3 erreicht werden sollen, und zu befürchten ist, dass die Durchführung der Planung durch das Vorhaben unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert werden würde. Auf diesen Zeitraum ist die Zeit zwischen dem Eingang des Baugesuchs bei der zuständigen Behörde bis zur Zustellung der Zurückstellung des Baugesuchs nicht anzurechnen, soweit der Zeitraum für die Bearbeitung des Baugesuchs erforderlich ist. Der Antrag der Gemeinde nach Satz 1 ist nur innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Gemeinde in einem Verwaltungsverfahren von dem Bauvorhaben förmlich Kenntnis erhalten hat, zulässig. Wenn besondere Umstände es erfordern, kann die Baugenehmigungsbehörde auf Antrag der Gemeinde die Entscheidung nach Satz 1 um höchstens zwei weitere Jahre aussetzen.

2. § 249 Abs. 3 wird wie folgt gefasst:

Die Länder können durch bis zum 31. Dezember 2024 zu verkündende Landesgesetze bestimmen, dass § 35 Absatz 1 Nummer 5 auf Vorhaben, die der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung der Windenergie dienen, nur Anwendung findet, wenn sie einen bestimmten Abstand zu den im Landesgesetz bezeichneten zulässigen baulichen Nutzungen einhalten. Die Einzelheiten, insbesondere zur

Abstandsfestlegung und zu den Auswirkungen der festgelegten Abstände auf Ausweisungen in geltenden Flächennutzungsplänen und Raumordnungsplänen, sind in den Landesgesetzen nach Satz 1 zu regeln. Die Länder können in den Landesgesetzen nach Satz 1 auch Abweichungen von den festgelegten Abständen zulassen.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Ausgangslage und Zielsetzung

Mit der Aufnahme der Windenergie in den Katalog der im Außenbereich privilegierten Vorhaben zum 1. Januar 1997 erfolgte parallel die Regelung des Planvorbehalts zur planerischen Steuerung der Nutzung. Dies erfolgte auf Empfehlung der Expertenkommission des Bundesbauministeriums nach dem Vorbild der Konzentrationszonen für Abgrabungsgebiete von Kies und Sand (s. Bundesratsentwurf BT-Drs.13/2208 und Gesetzesbeschluss BT-Drs. 13/4978). Um diesem Anspruch der planerischen Steuerung gerecht zu werden, wurde das Plansicherungsinstrument vorgesehen, Genehmigungsanträge für ein Jahr zurückzustellen, damit die Planungsträger über eine faire Chance verfügen, eine Planung zu beschließen, bevor durch die Bescheidung von Genehmigungsanträgen Tatsachen geschaffen werden. Diese zunächst als Übergangsregelung in § 245b BauGB vorgesehene Regelung wurde 2004 in § 15 Absatz 3 BauGB dauerhaft verankert.

Gleichwohl hat sich im Laufe der Jahre vielfältig gezeigt, dass Planung und Genehmigung der Windenergienutzung die Verwaltungsgerichte fortlaufend intensiv beschäftigen und mit einer Vielzahl von Entscheidungen die Anforderungen an eine rechtmäßige planerische Steuerung der Windenergienutzung kontinuierlich gestiegen sind. Dies gilt umso mehr, als 2006 und 2007 das Bundesverwaltungsgericht die Normenkontrolle von Raumordnungs- und Flächennutzungsplänen zur Steuerung der Windenergienutzung anerkannt hat (BVerwG, Urt. v. 13.11.2006 - 4 BN 18/06; BVerwG, Urt. v. 26.04.2007 - 4 CN 3/06). Damit einhergehend sind auch die Komplexität und das Risiko der gerichtlichen Aufhebung der Planung für alle Planungsträger erheblich gestiegen.

Der Bundesgesetzgeber hat im Jahr 2013 den Versuch unternommen, dieser Entwicklung durch Einfügung von § 15 Abs. 3 Satz 4 zu begegnen und die Zurückstellung um ein weiteres Jahr ermöglicht, wenn besondere Umstände es erfordern. Ein Planverfahren ist in diesem Sinne durch besondere Umstände gekennzeichnet, wenn es sich von dem allgemeinen Rahmen der üblichen städtebaulichen Planungstätigkeit wesentlich abhebt. Das ist der Fall, wenn das Planverfahren Besonderheiten des Umfangs, des Schwierigkeitsgrades oder des Verfahrensablaufs aufweist. Vergleichsmaßstab ist der allgemeine Rahmen der üblichen städtebaulichen Planungstätigkeit, nicht lediglich die sonstige Konzentrationsflächenplanung. Notwendig ist, dass die Aufstellung des Plans gerade wegen dieser Besonderheiten mehr als die übliche Zeit erfordert und die Gemeinde die Verzögerung nicht zu vertreten hat. Dies wird bei Konzentrationszonenplanungen zur Steuerung der Windenergienutzung regelmäßig angenommen (vgl. OVG NRW, Beschluss vom 25.11.2014 – 8 B 690/14; OVG NRW, Beschluss vom 2. Juni 2015 - 8 B 178/15; OVG NRW Beschluss vom 26.04.2018 - 8 B 362/18).

Gleichwohl lässt sich in der Praxis feststellen, dass viele Kommunen große Probleme damit haben, innerhalb dieses Zeitrahmens in der komplexen Materie mit der entsprechenden Sorgfalt eine Planung aufzustellen, die den Anforderungen der Rechtsprechung an eine rechtmäßige Konzentrationszonenplanung genügt. Viele dieser planungsrechtlichen Fragen wirken sich in der Folge auf Genehmigungsfragen aus. So gab das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen im Februar 2018 bekannt, dass im Jahr 2017 die Zahl der Verfahren um die Genehmigung von Windenergieanlagen gegenüber dem Vorjahr um knapp 70% auf 73 zugenommen und einen Höchststand erreicht habe.

Sowohl der im Planverfahren empfundene Zeitdruck, den Investoren durch anhängige, zurückgestellte Genehmigungsanträge schaffen, als auch die Fälle des ungesteuerten Zubaus von Windenergieanlagen nach Aufhebung von Plänen sind der Akzeptanz der Windenergienutzung besonders abträglich. Auch hat die Komplexität seit der letzten Gesetzgebung im Jahr 2013 weiter zugenommen. Dies gilt in besonderem Maße für die von der Rechtsprechung nunmehr vorausgesetzte Differenzierung von harten und weichen Tabuzonen. Das bei gesetzlicher Verankerung von Privilegierung und Steuerungsmöglichkeit sowie vorübergehender Zurückstellungsmöglichkeit beabsichtigte Gleichgewicht von Nutzungsinteressen und deren Steuerung hat sich in den letzten Jahren zu einer Schiefelage zu Gunsten der Nutzung entwickelt. Das entstandene Ungleichgewicht zu Lasten der Planungsträger und ihrer Bürgerinnen und Bürger bedarf der gesetzlichen Korrektur durch den Bundesgesetzgeber.

Der bereits im damaligen Gesetzesentwurf zur Einführung der Länderöffnungsklausel vom 5. Mai 2014 (BT-Drs. 18/1310) festgestellte Akzeptanzverlust in der Bevölkerung für den Ausbau der Windenergie ist angesichts der stetig wachsenden Anzahl und Gesamthöhe von Windenergieanlagen weiter gestiegen. Insbesondere in dicht besiedelten Gebieten treten die Konflikte zwischen Betreibern der Anlagen und Anwohnern immer mehr zu Tage.

Die geschilderte Situation ist aufgrund der verschiedenen Bevölkerungsdichten, Siedlungsstrukturen und topographischen Verhältnisse in den Bundesländern unterschiedlich stark ausgeprägt.

So gibt es in einzelnen Ländern den Bedarf, eine Reihe von Maßnahmen zu ergreifen, um einen angemessenen Anwohner-, Landschafts- und Naturschutz beim Ausbau der Windenergie sicherzustellen. Somit kann den in weiten Teilen der Bevölkerung zunehmenden Vorbehalten im Hinblick auf den weiteren Ausbau der Windenergie Rechnung getragen werden.

Dazu gehört es auch eine Einschränkung der baurechtlichen Privilegierung von Windenergieanlagen im Baugesetzbuch zu erreichen, um einen über den bisher nach immissionsschutzrechtlichen Regelungen und nach dem bauplanungsrechtlichen Gebot der Rücksichtnahme hinausgehenden Abstand zwischen Windenergieanlagen und Wohnbebauung festlegen zu können.

Wie schon bei der Länderöffnungsklausel, die mit dem Gesetz zur Einführung einer Länderöffnungsklausel zur Vorgabe von Mindestabständen zwischen Windenergieanlagen und zulässigen Nutzungen vom 15. Juli 2014 erstmals eingeführt wurde, sollen für die Errichtung und den Betrieb von Windenergieanlagen die übrigen einschlägigen Rechtsvorschriften weiterhin Anwendung finden; dies gilt

insbesondere für die immissionsschutzrechtlichen Regelungen, unter anderem die TA Lärm, sowie für die Vorgaben aus dem Luftverkehrsgesetz und dem Schutzbereichsgesetz.

Die Einzelheiten, insbesondere zur Abstandsfestlegung und zu den Auswirkungen auf Ausweisungen in geltenden Flächennutzungsplänen und Raumordnungsplänen, sind in den Landesgesetzen zu regeln.

Den Gemeinden bleibt das Recht, durch Aufstellung von Bebauungsplänen Baurechte zu schaffen, unbenommen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Auf den Allgemeinen Teil der Begründung (s. A.I.) wird hingewiesen.

Hinsichtlich der in Nr. 1 vorgesehenen Verlängerung der Zurückstellungsmöglichkeiten ergibt sich der Handlungsbedarf für eine bessere Absicherung der Planung aus der derzeit bestehenden Zahl der gerichtlichen Verfahren und der Aufhebung zahlreicher Pläne. Diesem Bedarf wird vorliegend mit der Verlängerung der Zurückstellungsmöglichkeit von Genehmigungsanträgen von einem Jahr auf zwei Jahre Rechnung getragen. Diese Möglichkeit entbindet den jeweiligen Planungsträger nicht davon, die jeweiligen verzögernden besonderen Umstände und daraus resultierenden Zeitbedarfe darzulegen. Sie erhöht jedoch die Chance der Kommunen, unter geringerem Zeitdruck und mit größerer Sorgfalt ihre Abwägungsentscheidung zu treffen. Dies ist geeignet, die Zahl der Planungen, die vor Gericht Bestand haben, zu erhöhen und dadurch mehr Akzeptanz zu stiften.

Hinsichtlich der in Nr. 2 vorgesehenen Wiederbelebung der Länderöffnungsklausel gelten die bereits im besonderen Teil der Begründung zur Einführung der Länderöffnungsklausel (Bundesratsdrucksache 155/14) dargelegten Argumente:

Die Neuregelung fasst den § 249 Absatz 3 BauGB neu. Er nimmt den Wortlaut des Gesetzes, das am 15. Juli 2014 zur erstmaligen Einführung einer Länderöffnungsklausel verabschiedet wurde, aber mittlerweile gegenstandslos geworden ist, auf. Durch die Neufassung wird den Ländern, die bisher nicht von der Länderöffnungsklausel Gebrauch gemacht haben, ermöglicht, ein entsprechendes Landesgesetz zu erlassen.

Die Regelung in § 249 Absatz 3 zielt auf Windenergieanlagen im Außenbereich. Absatz 3 Satz 1 sieht vor, dass die Länder bestimmen können, dass der Privilegierungstatbestand des § 35 Absatz 1 Nummer 5 BauGB auf Vorhaben, die der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung der Windenergie dienen, nur Anwendung findet, wenn sie einen bestimmten Abstand zu den im Landesgesetz bezeichneten zulässigen baulichen Nutzungen einhalten.

Den Ländern wird Gelegenheit gegeben, innerhalb von rund fünf Jahren entsprechende Landesgesetze zu erlassen. Ausgehend von einem möglichen Inkraft-Treten der Länderöffnungsklausel in 2019, wird daher als Frist, bis zu der die Landesgesetze verkündet sein müssen, der 31.12.2024 gesetzt.

Für die Errichtung und den Betrieb von Windenergieanlagen finden die übrigen einschlägigen Rechtsvorschriften weiterhin Anwendung; dies gilt insbesondere für die immissionsschutzrechtlichen Regelungen, unter anderem die TA Lärm, sowie für die Vorgaben aus dem Luftverkehrsgesetz und dem Schutzbereichsgesetz.

Nach Absatz 3 Satz 2 sind die Einzelheiten, insbesondere zur Abstandsfestlegung und zu den Auswirkungen der festgelegten Abstände auf Ausweisungen in geltenden Flächennutzungsplänen und Raumordnungsplänen, in den Landesgesetzen nach Satz 1 zu regeln. Nach Absatz 3 Satz 3 können die Länder dabei auch Abweichungen von den festgelegten Abständen zulassen.

Zu Artikel 2

Artikel 2 regelt gemäß Artikel 82 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes das Inkrafttreten des Gesetzes.