



Präsidentin des Landestags
Frau Carina Gödecke MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf



02. Juli 2013
Seite 1 von 2

**17. Sitzung des Ausschusses für Wirtschaft, Energie, Industrie,
Mittelstand und Handwerk am 3. Juli 2013**

**TOP 3 Zielabweichungsverfahren vom Landesentwicklungsplan
Nordrhein-Westfalen zur 117. Flächennutzungsplan-
änderung der Stadt Aachen (Konzentrationsflächen für
Windenergieanlagen)**

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

die Landesregierung hat gebilligt, für die 117. Flächennutzungsplanänderung der Stadt Aachen (Konzentrationsflächen für Windenergieanlagen im Wald) eine Abweichung von Ziel B.III. 3.21 des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen durchzuführen und die beabsichtigte Zielabweichung dem für die Landesplanung zuständigen Ausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen zur Herstellung des Benehmens gemäß § 16 Abs. 3 Landesplanungsgesetz zuzuleiten.

Als Anlage übersende ich 60 Exemplare des Berichts zur Zielabweichung mit der Bitte um Weiterleitung an den Vorsitzenden und die Mitglieder des Ausschusses für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk.

Stadttor 1
40219 Düsseldorf
Postanschrift:
40190 Düsseldorf
Telefon 0211 837-01
poststelle@stk.nrw.de

Für die Information und Rückfragen in der Ausschusssitzung werden
Mitarbeiter meines Hauses zur Verfügung stehen.

Seite 2 von 2

Mit freundlichen Grüßen



Franz-Josef Lersch-Mense

Anlage

Zielabweichungsverfahren vom Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen zur 117. Flächennutzungsplanänderung der Stadt Aachen (Konzentrationsflächen für Windenergieanlagen)

Herstellung des Benehmens mit dem für die Landesplanung zuständigen Ausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen

I. Sachverhalt

Die Stadt Aachen hatte am 15.11.2012 an die Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen einen Antrag auf Zielabweichung gemäß § 16 Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen (LPLG) vom Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) für die 117. Änderung des Flächennutzungsplans (FNP) der Stadt Aachen gerichtet.

Dieser Antrag erfolgte vor dem Hintergrund des nachfolgend dargestellten Sachverhalts:

Mit Schreiben vom 22.11.2012 hatte die Stadt Aachen der Bezirksregierung Köln die 117. Änderung ihres Flächennutzungsplans zur Genehmigung vorgelegt, mit der sie die Darstellung von fünf neuen Konzentrationsflächen für Windenergieanlagen beabsichtigt. Diesen Antrag hatte die Stadt Aachen zwischenzeitlich zunächst wieder zurückgezogen, mit Datum vom 10.05.2013 der Bezirksregierung Köln jedoch erneut zur Genehmigung gemäß § 6 Baugesetzbuch (BauGB) vorgelegt.

Im Genehmigungsverfahren für Flächennutzungspläne ist eine Rechtskontrolle durchzuführen, bei der auch die Vereinbarkeit mit den Zielen der Raumordnung überprüft wird. Zu diesem Zweck hat die Stadt Aachen der Bezirksregierung Köln mit Schreiben vom 01.03.2012 ergänzend eine Anfrage nach § 34 LPlG zur 117. Änderung ihres Flächennutzungsplans vorgelegt.

Von den fünf Konzentrationsflächen für Windenergieanlagen, die mit der 117. Änderung des Flächennutzungsplans dargestellt werden sollen, liegen drei Flächen (Teilabschnitt A – Flächen 1, 2 und 3) im südlichen Stadtgebiet „Münsterwald“ in Bereichen, die der LEP NRW als Waldgebiet darstellt (siehe Anlage A).

Gemäß Ziel B.III. 3.21 des LEP NRW (im folgenden kurz Ziel B.III. 3.21 genannt) dürfen Waldgebiete nur dann für andere Nutzungen in Anspruch genommen werden, wenn die angestrebten Nutzungen nicht außerhalb des Waldes realisierbar sind und der Eingriff in den Wald auf das unbedingt erforderliche Maß beschränkt wird.

Die beabsichtigte Änderung des Flächennutzungsplans sowie ein im Vorfeld erarbeitetes Fachkonzept der Stadt Aachen zeigen jedoch auf, dass innerhalb des Stadtgebietes auch außerhalb von Waldgebieten noch die Ausweisung von Flächen für die Windenergie möglich und insoweit die bereits im Ziel B.III. 3.21 genannte Ausnahmemöglichkeit hier nicht einschlägig ist.

Die Bezirksregierung Köln kam deshalb zu der Einschätzung, dass die Ausweisung der drei Konzentrationsflächen für Windenergieanlagen im südlichen Stadtgebiet der Stadt Aachen – Teilabschnitt A, Flächen 1, 2 und 3 (vgl. Anlage) mit den geltenden Zielen des LEP NRW aus dem Jahr 1995 nicht vereinbar ist.

Die Stadt Aachen hat daraufhin mit Schreiben vom 15.11.2012 bei der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen einen Antrag auf eine Zielabweichung gemäß § 16 LPIG gestellt.

Gemäß § 16 LPIG kann von Zielen der Raumordnung im Einzelfall abgewichen werden, wenn die Grundzüge der Planung nicht berührt werden und die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist.

Zuständig für das Zielabweichungsverfahren beim Landesentwicklungsplan ist die Landesplanungsbehörde. Sie entscheidet im Einvernehmen mit den fachlich zuständigen Ministerien.

Gemäß § 16 Abs. 3 LPIG ist das Benehmen mit dem für die Landesplanung zuständigen Ausschuss des Landtags herzustellen.

II. Bewertung der beantragten Zielabweichung

Voraussetzung für die beantragte Zielabweichung im Einzelfall gemäß § 16 LPIG ist

- die Unberührtheit der Grundzüge der Planung sowie
- die Vertretbarkeit der Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten.

Dieses Zielabweichungsverfahren bezieht sich allein auf die angestrebte Abweichung von Ziel B.III. 3.21 des LEP NRW.

Die untereinander und gegeneinander zu führende Abwägung unterschiedlicher öffentlicher und privater Belange, die gemäß § 1 Abs. 7 BauGB durch die Stadt Aachen erfolgen muss, wird durch dieses Zielabweichungsverfahren nicht überprüft oder ersetzt.

Dies gilt entsprechend auch in Bezug auf die Zuständigkeiten der Bezirksregierung Köln hinsichtlich der erforderlichen Prüfung des Flächennutzungsplans im Rahmen der Genehmigung durch die höhere Verwaltungsbehörde gemäß § 6 BauGB sowie hinsichtlich des durch die Regionalplanungsbehörde durchzuführende Verfahren zur Anpassung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung gemäß § 34 LPlG, soweit dies über die Frage der hier behandelten Vereinbarkeit mit Ziel B.III. 3.21 hinausgeht.

1. Abweichung im Einzelfall

Grundlage für die dem Antrag zugrundeliegende beabsichtigte Flächen-nutzungsplanänderung ist ein „Gesamträumliches Planungskonzept für die Nutzung von Windenergie in der Stadt Aachen“. Dieses Planungskonzept wurde durch die Stadt Aachen selbst erarbeitet und hat aufgrund nachvollziehbarer Kriterien dargelegt, dass ein erheblicher Anteil des Stadtgebiets nicht für die Ausweisung von Konzentrationsflächen für Windenergieanlagen in Betracht kommt. Dieses betrifft sowohl Offenlandbereiche, die beispielsweise aus Gründen des Artenschutzes oder des Immissionsschutzes nicht für weitere Konzentrationsflächen in Betracht kommen, als auch ökologisch wertvolle Waldflächen, die ebenfalls im Rahmen der Planungskonzeption ausgeschlossen wurden.

Die Nutzung des nicht bewaldeten Außenbereichs der Stadt Aachen ist aufgrund der vorhandenen Siedlungsstruktur mit vielen Einzelgehöften für die Ausweisung von Konzentrationsgebieten für die Windenergie nur eingeschränkt möglich. Vor diesem Hintergrund ist der Antrag der Stadt Aachen auf Zielabweichung von Ziel B.III. 3.21 als Einzelfall zu bewerten.

2. Unberührtheit der Grundzüge der Planung

Gemäß § 16 Abs. 1 LPlG ist zu prüfen, ob bei einer Abweichung von Ziel B.III. 3.21 durch Darstellung und Festsetzung von Flächen für die Windenergie in den betreffenden Waldgebieten der Stadt Aachen die Grundzüge der Planung des LEP NRW berührt werden.

Die „Grundzüge der Planung“ sind regelmäßig unberührt, wenn das planerische Grundkonzept der bisherigen Planung nicht verändert wird oder der „planerische Grundgedanke“ nicht verloren geht. Kennzeichnend dafür ist, dass das Ergebnis der planerischen Abwägung der unterschiedlichen Interessen und Belange, die zu der planerischen Festlegung geführt hat, nicht in einer Weise beeinträchtigt wird, dass für die Abweichung eine grundsätzlich neue Abwägung notwendig wäre. Die beabsichtigte Abweichung muss deshalb noch im Bereich dessen liegen, was der Planer gewollt hat oder gewollt hätte, wenn er die weitere Entwicklung einschließlich des Grundes für die Abweichung gekannt hätte.

Gemäß Ziel B.III. 3.21 sind Waldgebiete so zu erhalten, zu pflegen und zu entwickeln, dass der Wald seine Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktionen nachhaltig erfüllen kann. Waldgebiete dürfen nur für andere Nutzungen in Anspruch genommen werden, wenn die angestrebten Nutzungen nicht außerhalb des Waldes realisierbar sind und der Eingriff in den Wald auf das unbedingt erforderliche Maß beschränkt wird.

In den Erläuterungen zu Ziel B.III. 3.21 wird ergänzend ausgeführt, dass die Waldgebiete – ungeachtet weitergehender fachgesetzlicher Regelungen – nur dann in Anspruch genommen werden dürfen, wenn die angestrebten Nutzungen nicht mit vertretbarem Aufwand außerhalb des Waldes realisierbar sind und der Eingriff in den Wald auf das unbedingt erforderliche Maß beschränkt wird. In diesem Fall ist im Rahmen nachgeordneter Planungen ein möglichst gleichwertiger Ausgleich durch Ersatzaufforstungen an geeigneter Stelle vorzusehen, soweit dies sachlich und wirtschaftlich zumutbar ist.

Das LEP-Ziel zum Schutz des Waldes geht insoweit nicht grundsätzlich davon aus, dass Waldgebiete nicht für andere Nutzungen in Anspruch genommen werden dürfen, sondern macht ihre Inanspruchnahme von bestimmten Bedingungen abhängig.

Die Bedingung, dass die angestrebte Nutzung nicht außerhalb des Waldes realisierbar ist, wird durch die Erläuterungen dahin gehend weiter präzisiert, dass es nicht möglich sein darf, die angestrebte Nutzung „mit vertretbarem Aufwand“ außerhalb des Waldes zu realisieren. Mit dem Begriff des „vertretbaren Aufwands“ erfolgt eine Relativierung des unbestimmten Rechtsbegriffs der „Realisierbarkeit“; insoweit dieser Begriff durch den Planer nicht absolut aufzufassen ist.

Ziel B.III. 3.21 bestimmt weiterhin, dass bei einer Inanspruchnahme von Waldgebieten der Eingriff in den Wald auf das unbedingt erforderliche Maß beschränkt wird. Darauf aufbauend verpflichtet Ziel B.III. 3.22 des LEP NRW bei unabweisbaren Inanspruchnahmen von Waldgebieten dazu, dass ein möglichst gleichwertiger Ausgleich/Ersatz vorzusehen ist.

Windenergieanlagen unterscheiden sich bezogen auf die Intention des Ziels B.III. 3.21 deutlich von anderen Nutzungen im Wald, für die Waldflächen großflächig und dauerhaft beseitigt bzw. umgewandelt werden müssten. Insoweit stellen Windenergieanlagen bzw. Konzentrationsgebiete für Windenergieanlagen bezogen auf viele andere durch das Ziel B.III. 3.21 erfasste Nutzungen eine Nutzung dar, bei der Waldgebiete nur punktuell und kleinflächig in Anspruch genommen werden.

Im vorliegenden Einzelfall könnten jedoch auch eine besondere Wertigkeit bzw. herausgehobene Waldfunktionen gegen die Zulassung einer Zielabweichung von Ziel B.III. 3.21 sprechen.

Die Regionalplanungsbehörde der Bezirksregierung Köln hat der Landesplanungsbehörde mit Schreiben vom 20.11.2012 mitgeteilt, dass sie aus Gründen der formalen Zielkonformität zwar eine Abweichung der Planung von dem Ziel B.III. 3.21 für erforderlich hält, jedoch materiell keine nach den Kriterien des Leitfadens „Rahmenbedingungen für WEA auf Waldflächen in NRW, MKULNV 2012“ hochwertigen Waldflächen betroffen sind und sie deshalb auch nach Umsetzung der Planung die nach den Vorgaben des LEP NRW zu sichernden Funktionen des Waldes als erfüllt ansieht.

Im Ergebnis kommt die Regionalplanungsbehörde der Bezirksregierung Köln zu dem Schluss, dass die landesplanerischen Grundzüge des Waldschutzes durch die 117. Änderung des Flächennutzungsplans der Stadt Aachen nicht berührt sind.

Weiterhin ergibt sich aus dem LEP NRW, dass bereits zum Zeitpunkt seiner Erarbeitung 1995 der Nutzung der erneuerbaren Energien und ihrer Verbreitung besondere Bedeutung zuerkannt wurde.

Gemäß Ziel D.II. 2.4 sind die Voraussetzungen für den Einsatz erneuerbarer Energien (vor allem Wasser-, Wind- und Solarenergie sowie nachwachsende Rohstoffe) zu verbessern bzw. zu schaffen.

Gebiete, die sich für die Nutzung erneuerbarer Energien aufgrund der Naturgegebenheiten besonders eignen, sind in den Regionalplänen als "Bereiche mit Eignung für die Nutzung erneuerbarer Energien" darzustellen. Weiter heißt es in Ziel D.II. 2.4:

„Das besondere Landesinteresse an einer Nutzung erneuerbarer Energien ist bei der Abwägung gegenüber konkurrierenden Belangen als besonderer Belang einzustellen.“

Bezogen auf den Zeitpunkt der Erarbeitung des LEP NRW im Jahr 1995 ist herauszustellen, dass damals die technische Entwicklung der Windenergienutzung im Binnenland noch nicht so weit entwickelt war, dass die Errichtung von Windenergieanlagen im Wald in eine nähere Betrachtung kam. Erst die Weiterentwicklung der Windenergieanlagentechnik mit höheren Nennleistungen, größeren Nabenhöhen und Rotorblättern, die eine Nutzung des Windes deutlich oberhalb der Baumgipfel ermöglichten, hat den Einsatz von Windenergieanlagen im Wald ermöglicht bzw. gefördert.

Insoweit war bei der Festlegung des Ziels B.III. 3.21 zum Zeitpunkt der Erarbeitung des LEP NRW im Jahr 1995 die Möglichkeit der Errichtung von Windenergieanlagen in Waldgebieten noch nicht ausdrücklich als planerisches Ziel entwickelt, so dass auch die in Ziel D.II. 2.4 LEP NRW getroffene Festlegung, dass die Windenergienutzung in der Abwägung gegenüber konkurrierenden Belangen als besonderer Belang einzustellen ist, bezogen auf das Ziel B.III. 3.21 noch nicht näher berücksichtigt werden konnte, beispielsweise durch ausdrückliche Festlegung einer klarstellenden Ausnahmeregelung.

Bezogen auf die Frage der Unberührtheit der Grundzüge der Planung ist zusammenfassend festzustellen:

- Die Intention des Ziels B.III. 3.21 liegt insbesondere in der Vermeidung flächenhafter Eingriffe in den Wald, so dass die Grundzüge der Planung bei einer punktuellen Waldinanspruchnahme durch Windenergieanlage nicht berührt werden.
- Die Grundzüge der Planung sind vor dem Hintergrund der in Ziel D.II. 2.4 getroffenen Festlegung, dass die Windenergienutzung in der Abwägung gegenüber konkurrierenden Belangen als besonderer Belang einzustellen ist, auch insgesamt nicht berührt.

Insoweit sind die Grundzüge der Planung bezogen auf Ziel B.III. 3.21 und den LEP NRW insgesamt bei Durchführung der beantragten Zielabweichung durch die Stadt Aachen nicht berührt.

3. Vertretbarkeit der Planung unter raumordnerischen Gesichtspunkten

Im Rahmen der Zielabweichung gemäß § 16 LPlIG ist weiterhin zu prüfen, ob die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist. Raumordnerisch vertretbar ist jede Zielabweichung, die selbst Inhalt eines Raumordnungsplans sein könnte. Wesentlich ist demnach, dass die Abweichung planbar gewesen wäre.

Gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 4 Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG) ist den räumlichen Erfordernissen für eine kostengünstige, sichere und umweltverträgliche Energieversorgung einschließlich des Ausbaus von Energienetzen Rechnung zu tragen.

Weiterhin ist gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG den räumlichen Erfordernissen des Klimaschutzes Rechnung zu tragen, sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen. Dabei sind u. a. die räumlichen Voraussetzungen für den Ausbau der erneuerbaren Energien zu schaffen.

Die rechtlichen Grundlagen zur raumordnerischen Festlegung bzw. Ermöglichung von Windenergieanlagen im Wald sind insoweit vorhanden.

Vor dem Hintergrund der „Energiewende“ wird in der Raumordnungsplanung länderübergreifend davon ausgegangen, dass das Ziel des Ausbaus der Windenergienutzung nicht allein auf Standorte außerhalb des Waldes zu beschränken ist, sondern der Windenergienutzung insgesamt substanziiell Raum zu verschaffen ist.

So schließt auch der Entwurf der bundesweiten Windpotenzialstudie „Potenzial der Windenergie an Land“, die das UBA im Auftrag des BMU durchgeführt hat, die Inanspruchnahme von Waldflächen nicht grundsätzlich aus.

Verschiedene Bundesländer haben bereits in ihren jeweiligen Landesraumordnungsplänen bzw. Landesentwicklungsplänen näher festgelegt, dass Gebiete für die Nutzung der Windenergie nach näheren Maßgaben auch im Wald ausgewiesen werden können. Beispielsweise regelt das Land Rheinland-Pfalz in seiner seit dem 11. 05. 2013 rechtskräftigen Fortschreibung des LEP IV in einem Grundsatz, dass landesweit mindestens zwei Prozent der Fläche des Waldes für die Nutzung durch die Windenergie zur Verfügung gestellt werden sollen.

Der Entwurf des künftigen LEP NRW, der am 25.06 2013 durch das Landeskabinett beschlossen wurde und für den noch in diesem Jahr das Beteiligungsverfahren gemäß § 10 ROG in Verbindung mit § 13 LPIG eingeleitet werden soll, sieht vor, die Regelung des bisher noch geltenden Ziels B.III. 3.21 dahingehend zu erweitern, dass die Errichtung von Windenergieanlagen auf forstwirtschaftlichen Waldflächen möglich ist, sofern wesentliche Funktionen des Waldes nicht erheblich beeinträchtigt werden.

Unter den Voraussetzungen des Ziels B.III. 3.21 sind auch heute bereits Windenergieanlagen im Wald mit den Zielen der Raumordnung vereinbar.

Der Regionalplan für den Regierungsbezirk Köln Teilabschnitt Region Aachen aus dem Jahr 2003 hat diese Regelung des LEP NRW umgesetzt und legt in Ziel 2 des Kapitels 3.2.2 – Windkraft – fest, dass Windparks im Einzelfall in Waldbereichen geplant werden können, wenn sichergestellt werden kann,

- dass der mit der Regionalplanfestlegung verfolgten Schutz und/oder Entwicklungsziele nicht nennenswert beeinträchtigt werden und
- der LEP NRW (insbesondere das Ziel in B.III. 3.21, soweit außerhalb des Waldes Windparkplanungen nicht realisierbar sind, der Eingriff auf das unbedingt erforderliche Maß beschränkt und ein möglichst gleichwertiger Ausgleich/Ersatz festgelegt wird) beachtet wird.

Grundsätzlich ist die Inanspruchnahme von Waldflächen für die Windenergienutzung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar, sofern wesentliche Funktionen des Waldes nicht erheblich beeinträchtigt werden.

Unter II.2 wurde dargelegt, dass durch die Regionalplanungsbehörde der Bezirksregierung Köln zu dem Ergebnis gekommen ist, dass keine nach den Kriterien des Leitfadens „Rahmenbedingungen für WEA auf Waldflächen in NRW, MKULNV 2012“ hochwertigen Waldflächen betroffen sind, so dass auch nach Umsetzung der Planung die nach den Vorgaben des LEP NRW zu sichernden Funktionen des Waldes erfüllt werden. Die Landesplanungsbehörde geht deshalb davon aus, dass der Planung keine weiteren Ziele der Raumordnung entgegenstehen. Wie bereits dargelegt, überprüft und ersetzt dieses Zielabweichungsverfahren jedoch nicht die Entscheidung der Regionalplanungsbehörde der Bezirksregierung Köln im durchzuführenden Verfahren zur Anpassung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung gemäß § 34 LPIG, soweit dies über die Frage der hier behandelten Vereinbarkeit mit Ziel B.III 3.21 hinausgeht.

Bezogen auf das Ziel B.III. 3.21 ist die Planung der Stadt Aachen zur 117. Änderung ihres Flächennutzungsplans unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar.

4. Abschließende Bewertung

Die Voraussetzungen für ein Zielabweichungsverfahren gemäß § 16 LPlG liegen in diesem Einzelfall vor. Die Abweichung von dem textlichen Ziel B.III. 3.21 des LEP NRW berühren die Grundzüge der Planung nicht und sind unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar.

Anlage A

zum Bericht zur Herstellung des Benehmens mit dem für die Landesplanung zuständigen Ausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen

Änderung Nr. 117 des Flächennutzungsplanes der Stadt Aachen - Konzentrationsflächen für Windkraftanlagen - Teilabschnitt A Bereich Münsterwaid und B 258



Bisher geltender Inhalt für den zu ändernden Bereich

M 1 : 15 000



Neuer Inhalt für den geänderten Bereich

1. Darstellungen

- Flächen für die Forstwirtschaft
- Hauptverkehrswege vorh.
- Konzentrationsfläche für Windkraftanlagen

4. Nachrichtliche Übernahme

- Landschaftsschutzgebiete