

ARBEITSHILFE

für die Ausweisung von Windenergiegebieten in Regionalen Raumordnungsprogrammen

STAND: SEPTEMBER 2025

HINWEISE:

*Ausführungen im Kursivdruck stehen unter dem Vorbehalt laufender
Gesetzgebungsverfahren*

Die Arbeitshilfe wird fortlaufend aktualisiert.

*Ergänzende Hinweise finden sich in der Arbeitshilfe zum Vollzug des Gesetzes zur Erhöhung
und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land (Arbeitshilfe Wind-an-
Land) der Fachkommission Städtebau und des Ausschusses für Recht und Verfahren der
Ministerkonferenz für Raumordnung vom 03. Juli 2023:*

https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/raumordnung/RMK/wind-an-land-gesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=1

INHALT

TEIL 1: Einführung und Begrifflichkeiten

- 1.1 Einführung
- 1.2 Begrifflichkeiten und Grundsätzliches
- 1.3 Ausweisung von Windenergiegebieten in kreisfreien Städten

TEIL 2: Anforderungen an Planungsmethodik und Planinhalte

- 2.1 Anforderungen an Planungskonzept und Abwägung
- 2.2 Referenzanlage
- 2.3 Planerischer Umgang mit Höhenbeschränkungen
- 2.4 Planung mit Ausschlusswirkung (Konzentrationsflächenplanung)
- 2.5 Festlegungen über Rotor- innerhalb/ Rotor- außerhalb
- 2.6 Planungssicherung während der Planaufstellung

TEIL 3: Bindungswirkung von Zielen während der Planaufstellung (§ 249 Abs. 5 BauGB; planerische Abwägung)

TEIL 4: Erreichung der Teilflächenziele

- 4.1 Anrechenbarkeit von RROP- Flächen
- 4.2 Anrechenbarkeit von Flächen aus Bebauungsplänen oder Flächennutzungsplänen
- 4.3 Anrechenbarkeit unbepannter Flächen; Anrechenbarkeit von Flächen, für die keine GIS-Daten vorliegen
- 4.4. Anrechenbarkeit von Flächen mit Höhenbestimmungen
- 4.5 Anrechenbarkeit von Rotor-innerhalb-Flächen
- 4.6 Genehmigung des RROP; Feststellung und Bekanntmachung des Erreichens des Teilflächenziels
- 4.7 Unwirksamkeit von Flächenausweisungen
- 4.8 Bindungswirkung von Zielen der Raumordnung nach Erreichung der Teilflächenziele (§ 249 Abs. 5 Satz 2 BauGB)

TEIL 5: Nichterreichung der Teilflächenziele

TEIL 6: Anpassung des RROP an das LROP, sachliches Teilprogramm Windenergie

- 6.1 Anpassung des RROP an das LROP
- 6.2 Sachliches Teilprogramm Windenergie

TEIL 7: Fortgeltung bestehender Pläne/Planinhalte, Fortgeltung der Ausschlusswirkung (§ 245e BauGB)

TEIL 8: KURZÜBERBLICK: Für die Regionalplanung relevante Anforderungen aus dem Naturschutzrecht

- 8.1 Ausweisung von Vorranggebieten Windenergienutzung in Landschaftsschutzgebieten (§ 26 Abs. 3 BNatSchG)
- 8.2 Berücksichtigung von Umweltauswirkungen und Belangen des Artenschutzes bei der Ausweisung von Vorranggebieten Windenergienutzung (§ 45b BNatSchG)

TEIL 9: Beschleunigungsgebiete nach § 28 ROG; Regeln für Minderungsmaßnahmen

TEIL 10: Klagemöglichkeiten; Planerhaltung

TEIL 1: Einführung und Begrifflichkeiten

1.1 Einführung

Am 01.02.2023 ist das Gesetz zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land vom 20. Juli 2022 (BGBl. I S. 1353) in Kraft getreten, mit dem der Bund ein neues Regime für die Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen erlassen hat. Bis Ende 2032 sollen durch Planungen in den Ländern insgesamt 2 Prozent der Bundesfläche für die Windenergie an Land ausgewiesen werden. Die „Wind-an-Land-Gesetzgebung“ besteht vorwiegend aus

- dem Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG)
- speziellen Regelungen im Baugesetzbuch (insbesondere § 245e BauGB und § 249 BauGB) und
- Regelungen im Raumordnungsgesetz (§ 27 Abs. 4 ROG).

Parallel hierzu erfolgten weitere Gesetzesänderungen beispielsweise im

- im Bundesnaturschutzgesetzes zur Zulässigkeit von Windenergieanlagen in Landschaftsschutzgebieten (§ 26 Abs. 3 BNatSchG) und zum Umgang mit kollisionsgefährdeten Brutvogelarten (§ 45b BNatSchG) sowie
- im Bundes-Immissionsschutzgesetz zum Repowering (§ 16b BImSchG).

Diese Bundesgesetze werden durch verschiedene Landesgesetze ergänzt. Das Niedersächsische Gesetz zur Umsetzung des Windenergieflächenbedarfsgesetzes und über Berichtspflichten (NWindG) bestimmt die Träger der Regionalplanung als zuständige Stellen für die Ausweisung von Windenergiegebieten und bestimmt für jeden regionalen Planungsraum verbindliche Teilflächenziele sowie Zeitpunkte, bis zu denen die Flächenausweisungen spätestens vorzunehmen sind.

Die konkreten Möglichkeiten und Anforderungen für die Ausweisung von Vorranggebieten für die Windenergienutzung in Regionalen Raumordnungsprogrammen sind im Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG) und im Niedersächsischen Raumordnungsgesetz (NROG) geregelt. Das NROG eröffnet seit dem 18.04.2024 unter anderem die Option, sachliche Teilprogramme für die Windenergienutzung aufzustellen. Im Übrigen gelten für die Aufstellung und Änderung von Regionalen Raumordnungsprogrammen unverändert die für alle Raumordnungsplanungen geltenden Vorschriften.

In Bezug auf den Ausschluss von Windenergieanlagen in bestimmten Bereichen des Planungsraums führte die Wind-an-Land-Gesetzgebung einen Systemwechsel ein. Nach der bis zum 31.01.2023 geltenden Rechtslage waren Windenergieanlagen stets privilegierte Vorhaben gemäß § 35 BauGB. Sie durften – sofern nicht öffentliche Belange entgegenstanden und die Erschließung gesichert war – prinzipiell überall im Außenbereich genehmigt und errichtet werden. Die Ansiedlung von Windenergieanlagen konnte vom Träger der Flächennutzungsplanung oder vom Träger der Regionalplanung über eine sog. Konzentrationsflächenplanung gesteuert werden. Durch eine solche Planung konnten Windenergieanlagen auf bestimmte Bereiche im Planungsraum begrenzt werden und in anderen Bereichen des Planungsraums

ausgeschlossen werden. Die im Plan bestimmte Ausschlusswirkung war ein Zulassungshindernis im BImSchG-Genehmigungsverfahren. Für Anlagen, für die eine Zulassung im Bereich der Ausschlusswirkung beantragt wurde, durfte gemäß § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB die BImSchG-Genehmigung in der Regel nicht erteilt werden. Diese Form von Ausschlusswirkung entfällt spätestens am 31. Dezember 2027.

Nach der seit 01.02.2023 geltenden Rechtslage sind lediglich während eines Übergangszeitraums weiterhin sämtliche Windenergieanlagen privilegiert. Dieser Übergangszeitraum endet mit dem Zeitpunkt, an dem ein Planungsträger sein regionales Teilflächenziel erreicht und dieses festgestellt hat und spätestens mit Ablauf der Stichtage für die Teilflächenziele (31.12.2027 bzw. 31.12.2032).

Sobald das Teilflächenziel erreicht wird, sind grundsätzlich nur noch solche Windenergieanlagen privilegiert, die innerhalb der planerisch ausgewiesenen Windenergiegebiete im Sinne des § 2 WindBG liegen. Außerhalb dieser Windenergiegebiete sind Windenergieanlagen grundsätzlich nicht-privilegierte Anlagen im Sinne des § 35 Abs. 2 BauGB. Sie sind in aller Regel nicht zulassungsfähig, weil nicht privilegierte Vorhaben in aller Regel zumindest einen öffentlichen Belang beeinträchtigen. Für Repowering-Vorhaben im Sinne des § 16b BImSchG gibt es allerdings Ausnahmen.

Wird das Teilflächenziel zu dem jeweiligen Stichtag nicht erreicht, gelten Windenergieanlagen weiterhin im gesamten Planungsraum als privilegierte Vorhaben (das entspricht der bisherigen Privilegierung). Hinzu kommt jedoch die weitere Erleichterung, dass Windenergieanlagen im BImSch-Verfahren dann weder an Ziele der Raumordnung noch an Darstellungen in Flächennutzungsplänen gebunden sind, also auch auf Flächen errichtet werden dürfen, die eigentlich für andere Nutzungen „reserviert“ sind. Dieser neue Mechanismus einer „doppelten Besserstellung“ wird umgangssprachlich auch als „Super-Privilegierung“ bezeichnet, weil bei Verfehlen der Teilflächenziele Raumordnungs- und Flächennutzungspläne die immissionsschutzrechtliche Genehmigung einer Windenergieanlage nicht mehr verhindern können.

Die neue Rechtslage ersetzt die durch Planung erzeugte Ausschlusswirkung insofern durch ein anderes rechtliches Konstrukt. Künftig richtet sich die standörtliche Genehmigungsfähigkeit einer Windenergieanlage nur noch danach, ob sie ein privilegiertes Vorhaben (innerhalb eines Windenergiegebietes) oder ein nicht privilegiertes Vorhaben (außerhalb eines Windenergiegebietes) ist. Der faktische Ausschluss einer Windenergieanlage wird kraft Gesetzes hergestellt und ist nur davon abhängig, dass eine wirksame und flächenmäßig ausreichende Flächenausweisung (Positivplanung) im Sinne des WindBG vorliegt.

1.2 Begrifflichkeiten und Grundsätzliches

1. Flächenbeitragswerte:

Als Flächenbeitragswert bezeichnet das WindBG die verbindlichen Flächenziele, zu denen der Bund die Länder gesetzlich verpflichtet. Der Flächenbeitragswert eines Bundeslandes ist ein prozentualer Anteil der Landesfläche, der für die Windenergie an Land auszuweisen ist.

Für Niedersachsen gibt der Bund bis zum 31.12.2027 einen Flächenbeitragswert von 1,7 % der Landesfläche vor, bis zum 31.12.2032 einen Flächenbeitragswert von 2,2 % der Landesfläche (vgl. § 3 Abs. 1 WindBG i.V.m. Anlage 1 WindBG).

2. Teilflächenziele

Als Teilflächenziele bezeichnet das WindBG die verbindlichen Flächenziele, zu denen ein Bundesland seine regionalen oder kommunalen Planungsträger verpflichtet. Das Teilflächenziel eines regionalen oder kommunalen Planungsträgers ist ein Anteil der jeweiligen Fläche eines regionalen oder kommunalen Planungsraums, der von diesem Planungsträger für die Windenergie an Land auszuweisen ist. Die Teilflächenziele eines Landes ergeben in Summe den Flächenbeitragswert (vgl. § 3 Abs. 2 WindBG).

Die Zuweisung von Teilflächenzielen erfolgt in Niedersachsen durch das Niedersächsische Windenergieflächenbedarfsgesetz (NWindG). Teilflächenziele werden in Niedersachsen nur für die Träger der Regionalplanung (Landkreise, kreisfreie Städte, Stadt Göttingen, Region Hannover, Regionalverband Großraum Braunschweig), nicht für die Träger der Bauleitplanung festgelegt.

3. Ausschlusswirkung

Nach der bis zum 31.01.2023 geltenden Rechtslage konnte die Ansiedlung von Windenergieanlagen durch Träger der Flächennutzungsplanung oder durch Träger der Regionalplanung über eine sog. Konzentrationsflächenplanung mit Ausschlusswirkung gesteuert werden. Dadurch konnte die Zulassung von Windenergieanlagen in bestimmten Bereichen des Planungsraums ausgeschlossen werden, wenn der Windenergie an anderer Stelle – insbesondere über Vorranggebiete – substantiell Raum verschafft wurde (§ 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB). Diese Ausschlusswirkung konnte ausschließlich durch einen Planungsträger/ durch Planung erzeugt werden.

Nach der ab 01.02.2023 geltenden Rechtslage kann es in Niedersachsen planerische Regelungen zum Ausschluss von Windenergieanlagen auf bestimmten Flächen allenfalls noch auf der regionalplanerischen Ebene und auch dann nur noch mit Wirkung für die Bauleitplanung geben. Im Genehmigungsverfahren nach dem BImSchG darf eine planerische Ausschlusswirkung spätestens ab 01.01.2028 nicht mehr beachtet werden (§ 249 Abs. 1 BauGB i.V.m. § 245e Abs. 1 Satz 2 BauGB); die Genehmigungsfähigkeit von Windenergieanlagen kann über eine Konzentrationsflächenplanung künftig damit nicht mehr verhindert werden.

4. Privilegierte Vorhaben

Grundsätzlich ist der Außenbereich von Bauvorhaben freizuhalten. Davon ausgenommen sind sog. privilegierte Vorhaben, die aufgrund ihrer Eigenschaften in aller Regel nur im Außenbereich verwirklicht werden können. Privilegierung ist nicht gleichbedeutend mit Genehmigungsfreiheit; auch privilegierte Vorhaben bedürfen – nach Maßgabe der für sie einschlägigen Vorschriften - einer Baugenehmigung, immissionsschutzrechtlichen Genehmigung, Planfeststellung oder sonstigen Genehmigung. Sie dürfen nur genehmigt werden, wenn ihre Erschließung gesichert ist und öffentliche Belange nicht entgegenstehen. Zu den privilegierten Vorhaben zählen auch Windenergieanlagen im Sinne des § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB. Bis längstens zum 31.12.2027 sind alle Windenergieanlagen privilegierte Vorhaben. Ab dem Erreichen des Teilflächenziels oder spätestens ab dem 01.01.2028 bzw. ab dem 01.01.2033 gilt: Ist das Teilflächenziel erreicht, sind nur noch Windenergieanlagen innerhalb von Windenergiegebieten privilegierte Vorhaben. Ist das Teilflächenziel nicht fristgerecht erreicht, sind Windenergieanlagen im gesamten Außenbereich des Planungsraums privilegiert.

5. Nicht privilegierte Vorhaben

Nicht-privilegierte Vorhaben sind sonstige Vorhaben im Sinne des § 35 Abs. 2 BauGB. Sie dürfen nicht zugelassen werden, wenn ihre Ausführung oder Benutzung öffentliche Belange „beeinträchtigt“. Dies führt dazu, dass nicht-privilegierte Vorhaben im Außenbereich faktisch planungsrechtlich nicht genehmigungsfähig sind. Hierzu zählen auch Windenergieanlagen außerhalb der ausgewiesenen Windenergiegebiete unter der Voraussetzung (§ 249 Abs. 2 BauGB), dass das Teilflächenziel erreicht wurde.

6. Windenergiegebiete

§ 2 WindBG enthält eine Auflistung von Gebieten, die Windenergiegebiete sind:

- Vorranggebiete Windenergienutzung in Raumordnungsplänen (einschließlich der ab 28.09.2023 geltenden Vorranggebiete mit Ausschlusswirkung im Sinne von § 7 Abs. 3 Satz 3 ROG)
- Vorbehaltsgebiete und Eignungsgebiete in Raumordnungsplänen, sofern diese spätestens am 01.02.2024 wirksam geworden sind
- Sonderbauflächen, Sondergebiete und mit diesen vergleichbare Ausweisungen in Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen
- Beschleunigungsgebiete für die Windenergie an Land: Gebiete nach § 249c des Baugesetzbuchs, nach § 28 des Raumordnungsgesetzes oder nach § 6a des WindBG

Die Legaldefinition ist anzuwenden, wenn im WindBG oder in anderen Gesetzen der Begriff „Windenergiegebiet“ verwendet wird. Der Begriff des Windenergiegebietes hat insbesondere Bedeutung für die Anrechenbarkeit von Flächen auf das Teilflächenziel: nur Flächen, die Windenergiegebiete sind, sind anrechenbar. Vorbehalts- und Eignungsgebiete sind nur in Bezug auf das Teilflächenziel für 2027 anrechenbar (§ 2 Nr. 1b WindBG).

Der Begriff des Windenergiegebietes hat ferner Bedeutung insbesondere für

- die Rechtsfolgen in § 6 WindBG (erleichterte Zulassungsvoraussetzungen von Windenergieanlagen in ausgewiesenen Windenergiegebieten),
- § 249 Abs. 2 Satz 1 BauGB (Entfall der Privilegierung von Windenergieanlagen außerhalb der ausgewiesenen Windenergiegebiete)
- § 26 Abs. 3 BNatSchG (Zulässigkeit von Windenergieanlagen in Landschaftsschutzgebieten)

1.3 Ausweisung von Windenergiegebieten in kreisfreien Städten

1.3.1 Müssen auch kreisfreie Städte Windenergiegebiete ausweisen?

Ja. Kreisfreie Städte sind in Niedersachsen Träger der Regionalplanung. Wird den Trägern der Regionalplanung gemäß § 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 WindBG ein Regionales Teilflächenziel zugewiesen, so umschließt dies auch diejenigen kreisfreien Städte, die nicht Teil des Regionalverbands Großraum Braunschweig sind, sowie die Stadt Göttingen.

1.3.2 Müssen kreisfreie Städte für die Ausweisung von Windenergieflächen zwingend ein Regionales Raumordnungsprogramm aufstellen?

Gemäß 5 Abs. 2 NROG können kreisfreie Städte von der Aufstellung eines Regionalen Raumordnungsprogramms absehen. Ist eine kreisfreie Stadt der Auffassung, dass die Ausweisung von Windenergieflächen durch Flächennutzungsplan sachgerechter erscheint als die Aufstellung eines Regionalen Raumordnungsprogramms, so ist dies nach § 5 Abs. 2 NROG zulässig.

Verzichtet eine kreisfreie Stadt auf die Ausweisung der Teilflächenziele in einem Regionalen Raumordnungsprogramm (Gesamtprogramm oder Teilprogramm), hat sie die Teilflächenziele über den Flächennutzungsplan auszuweisen. Das Wahlrecht des § 5 Abs. 2 NROG umschließt nur die Wahl des planerischen Instruments. Die inhaltliche Vorgabe aus dem NWindG, die Erreichung der Teilflächenziele sicherzustellen, unterliegt keiner Wahlfreiheit.

1.3.3 Welche Anforderungen sind einzuhalten, wenn eine Ausweisung in einem RROP erfolgt?

Stellen kreisfreie Städte ein Regionales Raumordnungsprogramm (Gesamtprogramm oder Teilprogramm) auf, haben sie alle für Raumordnungspläne geltenden Anforderungen ebenso einzuhalten wie die Landkreise. Die Hinweise dieser Arbeitshilfe sind vollumfänglich heranziehbar.

1.3.4 Was gilt, wenn die Flächenausweisung über die kommunale Bauleitplanung erfolgt?

Verzichten die kreisfreien Städte auf ein Regionales Raumordnungsprogramm und treffen Vorsorge für einzelne Nutzungen und Funktionen des Raums allein über die kommunale Bauleitplanung, richten sich die Anforderungen über das Verfahren und die Planinhalte allein nach dem BauGB. Das WindBG sowie die §§ 245e und § 249 BauGB finden auf Bauleitpläne unmittelbare Anwendung.

Die Anforderungen an Bauleitpläne und Raumordnungspläne sind vielfach ähnlich, unterscheiden sich aber auch. Diese Arbeitshilfe enthält Ausführungen, die auf Raumordnungspläne gerichtet sind; auf Bauleitpläne sind die Ausführungen sinngemäß teilweise, aber nicht vollumfänglich übertragbar.

TEIL 2: Anforderungen an Planungsmethodik und Planinhalte

2.1 Anforderungen an Planungskonzept und Abwägung

2.1.1 Was bedeutet es, dass gemäß § 27 Abs. 4 ROG für Raumordnungspläne mit Windenergiegebieten die Vorschriften des § 245e BauGB und § 249 BauGB „vorrangig“ anzuwenden sind?

Bei der Aufstellung und Änderung von Raumordnungsplänen sind grundsätzlich die Regelungen des ROG und des NROG anzuwenden. Für die Ausweisung von Windenergiegebieten gelten darüber hinaus einige ergänzende Spezialregelungen. Diese finden sich insbesondere in § 245 e und in § 249 BauGB, die über § 27 Abs. 4 ROG auf Raumordnungspläne für entsprechend anwendbar erklärt werden. Soweit die in § 245 e und § 249 normierten Spezialregelungen zu den allgemeinen ROG-Bestimmungen in Widerspruch stehen (beispielsweise zur Zielbeachtungspflicht des § 4 ROG), wird durch § 27 Abs. 4 ROG vorgegeben, dass die § 245e und § 249 BauGB Vorrang genießen.

2.1.2 Braucht man für die Festlegung der Vorranggebiete Windenergienutzung im RROP auch künftig ein Planungskonzept?

Ja. Die Anforderungen an eine ordnungsgemäße Ermittlung und Bewertung aller maßgeblichen Belange bleiben unverändert bestehen. Wesen jeder Planung ist eine planerische Abwägung anhand von Bewertungskriterien, die sich der Planungsträger selbst gibt. Eine solche konzeptionelle Grundlage, die die Flächenauswahl nachvollziehbar macht und die begründet darzulegen ist, ist auch weiterhin unverzichtbar.

Die Ausführungen in der Gesetzesbegründung zu § 249 Abs. 2 BauGB (BT-Drs. 20/2355), dass *“ein gesamtträumliches Planungskonzept in seiner bisherigen Form, mit dem im Einzelnen auch die Ausschlusswirkung im übrigen Außenbereich gerechtfertigt sein musste und an das deswegen hohe Anforderungen gestellt wurden, künftig nicht mehr erforderlich“* sei, beziehen sich allein auf die Anforderungen an Konzentrationsflächenplanungen (mit Ausschlusswirkung), die durch die Rechtsprechung in den letzten Jahren entwickelt wurden. Ein gesamtträumliches Planungskonzept mit einer methodischen Trennung in harte und weiche Tabuzonen und die Befassung mit der Frage, ob der Windenergienutzung „substanziell“ Raum geschaffen wurde, ist für Vorranggebiete Windenergienutzung (ohne Ausschlusswirkung) nicht notwendig.

2.1.3 Was gilt für Planergänzungen?

Für den Fall, dass ein Träger der Regionalplanung einen Plan mit Ausschlusswirkung (Konzentrationsflächenplanung) ergänzen möchte, war dies nach der bis zum 01.02.2023 gelten-

den Rechtslage nur dadurch möglich, dass der Planungsträger sein gesamtes Planungskonzept „auf Null setzt“ und seinen Planungsraum nach neuen, einheitlichen Kriterien insgesamt neu beplant. Nunmehr bestimmen § 245e Abs. 1 Sätze 6 und 7, dass die alten Flächen „unangefasst“ fortbestehen dürfen und neue Flächen auch nach anderen Kriterien hinzukommen dürfen (vgl. Frage 2.2.1). Dies gilt für die Ergänzung reiner Vorrangplanungen ebenso wie für die Ergänzung (vorübergehend) fortbestehender Pläne mit Ausschlusswirkung.

2.1.4 Sind „harte Tabuzonen“ auch weiterhin zu beachten?

Ein Planungsträger hat die Durchsetzungsfähigkeit der Windkraftnutzung auf den festgelegten Flächen sicherzustellen, nur dann ist der Plan wirksam (vgl. Nds. OVG Ur. vom 14.12.2022, 12 KN 101/20). Hieran fehlt es, wenn der Verwirklichung des Plans dauerhaft rechtliche oder tatsächliche Hindernisse entgegenstehen und die Planung nicht vollzogen werden kann (vgl. BVerwG, Beschl. v. 7.2.2005 – 4 BN 1.05).

Unverzichtbar ist daher für jedwede Planung - auch bei der Planung von Vorranggebieten ohne Ausschlusswirkung - die Auseinandersetzung mit Bereichen, in denen aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen Windenergieanlagen nicht geplant oder nicht errichtet werden dürfen. Solche Bereiche (auch als harte Tabuzonen bezeichnet) wirken als Planungsverbote. Sie sind nicht nur zu berücksichtigen, sondern zwingend zu beachten. Soweit schon auf der Planungsebene erkennbar ist, dass durch gesetzliche Verbote bzw. durch Verbote aus Rechtsverordnungen oder Satzungen auf bestimmten Flächen die Planung, die Genehmigung oder der Betrieb von Windenergieanlagen unzulässig ist, dürfen solche Flächen nicht planerisch als Windenergiegebiete ausgewiesen werden.

Für die Prognose zur voraussichtlichen Realisierbarkeit von Windenergieanlagen in geplanten Windenergiegebieten sind die Lage und der Zuschnitt des Windenergiegebietes im Raum sowie die Anlagendimension (Höhe, Rotordurchmesser, Leistung usw.) maßgeblich. Das ist auch in der Planung zu beachten. Da die späteren Windenergieanlagen bzw. die konkrete Windparkkonfiguration zum Zeitpunkt der Planung in aller Regel jedoch noch nicht bekannt sind, ist die Vereinbarkeit mit harten Tabuzonen stattdessen „stellvertretend“ anhand einer Referenzanlage zu prüfen (zur Referenzanlage s. 2.2).

Bei Vorranggebieten ohne Ausschlusswirkung ist nicht generell notwendig, die „harten Tabuzonen“ flächendeckend für den gesamten Planungsraum zu ermitteln. Zumindest ist aber sicherzustellen, dass innerhalb der Vorranggebiete Windenergienutzung keine „harten Tabuzonen“ entgegenstehen, soweit dies maßstabsbedingt bereits auf Regionalplanebene erkennbar ist.

Auch bei erkennbaren Unsicherheiten über etwaige (noch) nicht zu einem harten Tabu erstarkte, jedoch der Windenergienutzung gleichwohl entgegenstehende (potenzielle) Hindernisse, darf ein Planungsträger nur solche Flächen ausweisen, auf denen sich die Windenergienutzung vermutlich wird durchsetzen können. Nach der niedersächsischen Rechtsprechung müssen *„auch Umfang und Wahrscheinlichkeit solcher Hindernisse möglichst aufgeklärt und abgewogen werden, hilfsweise muss der verbleibenden Unsicherheit zumindest in der Abwägung Rechnung getragen werden.“* [...] *Der Möglichkeit, unter Verweis auf die Gesamt-*

größe eines solchen Gebiets Nicht- und Mindereignungen darin enthaltener Teilflächen hinzunehmen, sind danach rechtliche Grenzen gezogen. [...] Ein Planungsträger „muss sich deshalb vorab jedenfalls darüber klar werden, welche Gesamthöhe eine dort typischer Weise zu verwirklichende WEA hat bzw. haben soll, d. h. seiner Planung eine Muster- oder Referenzwindanlage zugrunde legen. Für den Zuschnitt und die Grenzziehung der Vorranggebiete ist darüber hinaus von Bedeutung, ob innerhalb des jeweiligen Vorranggebiets nur der Turm, nicht aber mehr der überwiegende Teil der Rotoren Platz finden soll oder sich auch die Rotoren innerhalb des Gebiets befinden müssen (Rotor „out“ oder „in“). [...] Rotoren dürfen „zumindest nicht in die Bereiche hineinreichen, in denen dies aus Rechtsgründen gerade ausgeschlossen ist, d. h. etwa in Tieffluggebiete oder in harte Tabuzonen zum Schutz von Vögeln bzw. der Landschaft oder von (Flugsicherungs- bzw. Mobilfunk-)Anlagen“ (OVG Lüneburg, Ur. vom 08.02.2022 12 KN 51/20).

Daneben ist auch künftig die Verwendung von generalisierten „weichen Tabuzonen“ weiter möglich. Weiche Tabuzonen sind keine rechtlichen Verbote, sondern selbst gewählte pauschalisierte Planungskriterien als Teil der planerischen Abwägung. Sie können auch bei reinen Vorrangplanungen anstelle oder kombiniert mit einer Einzelflächenbewertung verwendet werden.

2.1.5 Inwieweit müssen bei der Festlegung von Windenergiegebieten Hubschraubertiefflugstrecken oder andere militärische Belange beachtet werden?

Auch für militärische Belange gilt: Soweit sich Hindernisse für die BImSchG-Genehmigung bereits auf der Regionalplanungsebene (Maßstab 1:50.000) beurteilen lassen, sind sie bei der Festlegung von Vorranggebieten zu beachten.

So hat das niedersächsische OVG beispielsweise in einem Urteil zu einer militärischen Hubschraubertiefflugstrecke ausdrücklich entschieden, dass ihr Korridor grundsätzlich von WEA freizuhalten und deshalb als harte Tabufläche zu werten ist. Ein Träger der Regionalplanung hat „zumindest den genauen Verlauf des jeweiligen Korridors und die insoweit bestehenden Vorbelastungen ermitteln“ und darf „hierauf beruhend dann allenfalls diejenigen Teilflächen überplanen, die nicht in den Korridor fallen oder bei denen ausnahmsweise trotz Einbeziehung in den Korridor auch aus Sicht der Bundeswehr keine Beschränkungen für WEA bestehen“. (OVG Lüneburg, Ur. vom 08.02.2022 12 KN 51/20)

Können Windenergieanlagen nur bis zu einer bestimmten Anlagenhöhe zugelassen werden (z.B. in Bereichen, in denen die Hindernisfreiheit von Kursführungsmindesthöhen (MVA) zu gewährleisten ist), muss dies bei der Ausweisung von Vorranggebieten für Windenergie ebenfalls entsprechend beachtet werden.

Um die Vollziehbarkeit seines Plans annehmen zu können, ist der Träger der Regionalplanung nach der Rechtsprechung verpflichtet, Stellungnahmen des Bundesamts für Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen der Bundeswehr (BAIUDBw) – beispielsweise in Bezug auf Hubschraubertiefflugstrecken, Jetflugstrecken oder sog. Mindestführhöhen - zur künftig zu erwartenden Zulässigkeit von Windenergieanlagen einzuholen. Das Referat Infrastruktur I 3 des BAIUDBw gibt als Träger öffentlicher Belange (TÖB) Stellungnahmen in Bezug auf die Belange der Bundeswehr ab und prüft ob geplante Windenergiegebiete mit den Interessen der

Bundeswehr vereinbar sind. Die Stellungnahme des BAIDUBw als TÖB ist inhaltlich zu beachten. Das Abweichen von der Einschätzung des BAIUDBw ist ebenso unzulässig wie die Verlagerung dieser Prüfung in das Genehmigungsverfahren.

Auch für die Prognose über die Vereinbarkeit von Windenergieanlagen mit militärischen Belangen und für die Stellungnahme des BAIUDBw genügt die Planung und Vollziehbarkeitsprognose anhand einer Referenzanlage (s. dazu 2.2).

Ist die Referenzanlage mit militärischen Belangen vereinbar bzw. – z.B. durch Nebenbestimmungen im BlmSch-Verfahren – in Einklang zu bringen, dürfen die Windenergiegebiete planerisch ausgewiesen werden. Ist beispielsweise in Bereichen unter MVA im Hinblick auf die zugrunde gelegte Gesamthöhe der Referenzanlage keine Bestimmung zur Höhe der baulichen Anlage erforderlich, weil die Referenzanlage „unter die MVA passt“, darf die Fläche ohne solche Angaben ausgewiesen und folglich auch angerechnet werden (zur Anrechnung s. 4.4).

Soweit hingegen nur Anlagen mit einer Höhe kleiner als die Gesamthöhe der Referenzanlage zugelassen werden könnten, bleiben dem Planungsträger, um die Vollziehbarkeit der Planung annehmen zu können, folgende Optionen:

- Nur für Vorranggebiete unter MVA-Bereichen wird eine Referenzanlage mit einer niedrigeren Gesamthöhe als für Vorranggebiete außerhalb von MVA-Bereichen zugrunde gelegt. Die Betroffenheit von Teilen des Planungsraums durch MVA stellt ein sachgerechtes Unterscheidungskriterium dar (dazu näher 2.2). Voraussetzung ist ferner, dass diese niedrigere Referenzanlage ebenfalls wirtschaftlich betreibbar und marktüblich ist.
- Ausweisung der von MVA betroffenen Flächen mit einer regionalplanerischen Bestimmung zur maximalen Höhe von Anlagen. Die Festlegung von Höhenbeschränkungen ist planungsrechtlich zulässig, führt aber dazu, dass die betroffenen Flächen nicht für das Erreichen des Teilflächenziels angerechnet werden können. Auch hier ist dies nur unter der Voraussetzung zulässig, dass ein marktwirtschaftlicher Betrieb der Anlage möglich ist.
- Verzicht auf die Flächenausweisung

2.1.6 Welche Bedeutung haben ein überragendes öffentliches Interesse (z.B. § 2 EEG und § 3 Abs. 3 NKlimaG) für die planerische Abwägung und die Ausweisung von Windenergiegebieten? Lassen sich über ein überragendes öffentliches Interesse entgegenstehende Belange auch ohne nähere Bewertung überwinden?

Mittlerweile existiert eine Vielzahl von Vorschriften, die unterschiedlichsten Vorhaben, Nutzungen oder Belangen ein überragendes öffentliches Interesse einräumen. Im überragenden öffentlichen Interesse sind beispielsweise verschiedenste Vorhaben im Zusammenhang mit dem Ausbau erneuerbarer Energien (z.B. Ausbau der Windenergie, Ausbau der Solarenergie, Ausbau von Stromspeichern, von Wärmeinfrastruktur), aber auch der Ausbau von Stromleitungen, von Wasserstoffleitungen, von Bundesfernstraßen, von Schienenwegen oder der Telekommunikationsinfrastruktur. Das „überragende öffentliche Interesse“ ist im Rahmen von planerischen Abwägungen zu berücksichtigen, wirkt aber nur gegenüber abwägbaren Belangen; strikt verbindliche rechtliche Vorgaben können dadurch nicht überwunden werden. Grundsätze der Raumordnung sind einer Zurückstellung hinter einem anderen Belang im überragenden

öffentlichen Interesse zugänglich, Ziele der Raumordnung nur soweit sie einen Bewertungsspielraum oder ihre Nicht-Einhaltung rechtlich gestattet ist.

Auf Ebene der Regionalplanung ändert ein überragendes öffentliches Interesse nichts daran, dass eine Abwägung nach § 7 Abs. 2 S. 1 ROG stattfinden muss, in die alle öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander abzuwägen sind. Im Rahmen dieser Abwägung ist das Gewicht jedes Belangs angemessen zu berücksichtigen.

Der Umstand, dass beispielsweise gemäß § 2 EEG der Ausbau erneuerbarer Energien im „überragenden öffentlichen Interesse“ liegt, dürfte rechtlich nicht bewirken, dass in jedem Konfliktfall stets und automatisch eine regionalplanerische Entscheidung zugunsten der Windenergie ergehen muss. Zwar ist das hohe Gewicht der erneuerbaren Energien in jeder Abwägungs- und Ermessensentscheidung entsprechend zu berücksichtigen, ein „Unterschätzen“ dieses gewichtigen Belangs wäre abwägungsfehlerhaft (vgl. OVG Greifswald 5 K 171/22).

Gleichermaßen wäre es jedoch fehlerhaft, ohne jedwede nähere Befassung mit den konkreten Gegebenheiten und Raumnutzungsinteressen pauschal davon auszugehen, dass „immer und überall“ die Windenergienutzung überwiegen wird und sämtliche anderen Belange „ungeprüft“ dahinter zurücktreten. Selbst der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, der über Art. 20a GG Verfassungsrang besitzt, ist anerkanntermaßen einer Abwägung zugänglich. Erst recht dürfte damit die Ab- und Wegwägbarkeit des Ausbaus der erneuerbaren Energien (aus gewichtigen Gründen) möglich sein, weil dieser Belang „nur“ durch einfachgesetzliches Recht geschützt wird.

Keinesfalls sollte ein Träger der Regionalplanung daher pauschal davon ausgehen, dass § 2 EEG immer zu einer Ermessensentscheidung zugunsten der Windenergienutzung führt und Flächen trotz konkurrierender Belange „problemlos“ für die Windenergienutzung ausgewiesen werden können. Dies zeigt sich besonders deutlich im Verhältnis zu konkurrierenden Belangen, denen gesetzlich ebenfalls ein gleichermaßen überragendes öffentliches Interesse zugewiesen wurde. Bei Nutzungskonflikten zwischen der Windstromerzeugung und solchen „gleichrangigen“ anderen Vorhaben kann ein pauschaler „Freifahrtschein“ zugunsten der Windstromerzeugung kaum angenommen werden.

Konkret umschließt eine planerische Abwägung grundsätzlich zum einen die Freiheit des Planungsträgers zu entscheiden, ob bzw. in welchem Maße er eine bestimmte Nutzung in seinem Planungsraum ermöglichen möchte und zum anderen die Freiheit zu entscheiden, wo er hierfür Flächen ausweisen möchte. Für das „Ob“ und „in welchem Mindestmaß“ spielt § 2 EEG keine nennenswerte eigenständige Rolle mehr, da dieser Abwägungsspielraum bereits durch die verbindlichen Vorgaben von Teilflächenzielen vorbestimmt wurde.

§ 2 EEG entfaltet seine Wirkung im Rahmen planerischer Abwägungen in erster Linie bei der Flächenauswahl, weil er die Genehmigungsfähigkeit von Windenergieanlagen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz beeinflusst. Die voraussichtliche Genehmigungsfähigkeit von Windenergieanlagen ist bereits auf Planungsebene von entscheidender Bedeutung: Flächen, auf denen Windenergieanlagen voraussichtlich nicht realisierbar sind, dürfen nicht planerisch ausgewiesen werden. Stehen Belange einer BImSchG- Genehmigung entgegen, müssen sie - soweit sie auf der Planungsebene erkennbar sind - im Rahmen der planerischen Abwägung über die Flächenauswahl beachtet werden.

§ 2 EEG kann eine Hilfestellung sein in Fällen, in denen Flächen positiv für die Windenergienutzung ausgewiesen werden sollen, obgleich sie fachgesetzlich eigentlich der Windenergienutzung entzogen sind. Solche Flächen dürfen nur dann als Windenergiegebiete ausgewiesen werden, wenn eine Windenergieanlage zumindest im Wege einer fachrechtlichen Ausnahme, einer Befreiung oder einer anderen Ermessensentscheidung genehmigt werden kann; nur dann wäre der Regionalplan auch vollziehbar. Bewirkt § 2 EEG, dass Hemmnisse im BImSch-Verfahren überwunden werden können, darf diese Überwindbarkeit auch bei der Flächenauswahl angenommen werden. § 2 EEG führt insofern indirekt/ mittelbar zu einer größeren Potenzialfläche und erweitert die Planungsspielräume der regionalen Planungsträger.

§ 3 Abs. 3 NKlimaG hat für die Regionalplanung keine nennenswerte Bedeutung. § 3 Abs. 3 Satz 1 NKlimaG bestimmt, dass Vorhaben, die der Erreichung der in § 1 Abs. 1 NKlimaG genannten Klimaziele dienen, im überragenden öffentlichen Interesse des Landes liegen. Die Pflicht zu einer entsprechenden Gewichtung besteht nach § 3 Abs. 3 Satz 1 NKlimaG nur für Zulassungs- und Genehmigungsverfahren, nicht für die vorgelagerte Planungsebene. Auch die Vorgabe des § 3 Abs. 3 Satz 2 NKlimaG, dass solche Verfahren vorrangig zu führen sind, gilt nur für Stellen der Landesverwaltung, nicht für die Träger der Regionalplanung und Bauleitplanung im eigenen Wirkungsbereich.

2.1.7 Unter welchen Voraussetzungen kann ein Regionalplanungsträger bauleitplanerisch ausgewiesene Windenergieflächen in seinem RROP als Vorranggebiete Windenergienutzung festlegen?

Da Ziele der Raumordnung vom Planungsträger selbst schlussabgewogen sein müssen, darf der Regionalplanungsträger aus Bebauungsplänen oder Flächennutzungsplänen übernommene Flächenausweisungen nicht ungeprüft im RROP als Vorranggebiet Windenergienutzung festlegen. Er kann sie jedoch nach Prüfung unter Darlegung seiner Abwägung in sein regionales Planungskonzept integrieren und als Vorranggebieten Windenergienutzung ausweisen.

Insbesondere müssten entsprechende Anpassungen vorgesehen werden, falls bauleitplanerisch gesicherte Flächen unter der Prämisse „Rotor-innerhalb“ geplant wurden, das regionalplanerische Konzept aber unter der Prämisse „Rotor-außerhalb“ steht.

Anpassungen sind auch erforderlich, wenn sich die Referenzanlagen der Bauleitplanung und der Regionalplanung unterscheiden.

Für den Fall, dass die Bauleitplanung Höhenbeschränkungen enthält, ist ferner zu bedenken, dass trotz zusätzlicher Ausweisung dieser Flächen im RROP dennoch ihre Anrechenbarkeit entfallen kann (dazu 4.2).

2.1.8 Die Zuweisung der Teilflächenziele beruht auf einer Windflächenpotenzialstudie. Ist es erforderlich, die Kriterien dieser Flächenpotenzialstudie 1:1 bei der Erstellung des regionalen Planungskonzeptes zu übernehmen, oder muss der Träger der Regionalplanung die Flächenauswahl nach eigenen Kriterien vornehmen?

Die Übernahme der Kriterien ist keine Vorgabe. Vielmehr ist der Planungsträger gefordert, die konkrete Flächenauswahl anhand seiner eigenen Planungskriterien und seiner eigenen Planungskonzeption zu treffen (s. auch 2.1.2). Die Flächenpotenzialstudie nimmt weder die Regionalplanung vorweg noch kann sie diese ersetzen.

Die landesweite Flächenpotenzialstudie diene dazu, die räumlichen Potenziale der regionalen Planungsräume zueinander ins Verhältnis zu setzen und landesgesetzlich eine angemessene potenzialorientierte Zuweisung der Teilflächen-Beiträge an die einzelnen regionalen Planungsräume vornehmen zu können. Sie basiert auf einem überwiegend generalisierenden Ansatz, bei dem in hohem Maße mit bloßen Raumverträglichkeits-Wahrscheinlichkeiten gerechnet wurde; eine – für Planung wesentliche - Auseinandersetzung mit den konkreten Gegebenheiten eines konkreten Planungsraums erfolgte nicht. Insofern trifft die Flächenpotenzialstudie keine Aussage darüber „wo“ konkret geeignete bzw. nicht geeignete Flächen für die Windenergienutzung im jeweiligen Planungsraum zu finden sind. Im Ergebnis trifft sie lediglich Aussagen über die zu erreichenden Teilflächen-Beiträge als %- Angabe an der Planungsraumfläche bzw. über diese Werte als ha-Angabe. Die Flächenpotenzialstudie war insofern weder darauf angelegt, sämtliche für die konkrete Flächenauswahl maßgeblichen Kriterien in Bezug auf jeden einzelnen regionalen Planungsraum zu berücksichtigen, noch sind Flächen abschließend auf ihre konkrete Eignung und „Befähigkeit“ untersucht worden.

Dies erfolgt erst im jeweiligen Regionalplanungsverfahren. Im Zuge der letztendlichen Flächenauswahl kann insofern auch die Konstellation auftreten, dass Flächen in der Flächenpotenzialstudie herausgerechnet wurden, die sich aber in der konkreten Planung als rechtlich und faktisch möglich erweisen. Diese Flächen dürften durch den Träger Regionalplanung im Regionalplan festgelegt werden. Umgekehrt kann der Planungsprozess ergeben, dass bestimmte Flächen nicht als Windenergiegebiete ausgewiesen werden, obwohl die Flächenpotenzialstudie hier Potenziale angenommen hatte.

2.1.9 Welche Bedeutung hat § 249 Abs. 6 Satz 2 BauGB: „Für die Rechtswirksamkeit des Plans ist es hingegen unbeachtlich, ob und welche sonstigen Flächen im Planungsraum für die Ausweisung von Windenergiegebieten geeignet sind.“?

Die Vorschrift hebt noch einmal hervor, was für reine Vorrangplanungen ohnehin gilt: es ist nur eine planerische Begründung für die Auswahl jedes einzelnen Gebietes (z.B. durch die Verwendung von Gebietsblättern) erforderlich. Die Vorschrift stellt klar, dass ein Planungsträger weder über die erforderlichen Teilflächenziele hinaus das „maximal Mögliche“ ausweisen muss, noch dass er den gesamten Planungsraum flächendeckend untersuchen und beweisen muss, mit seinen festgelegten Windenergiegebieten eine „Bestenauswahl“ getroffen zu haben.

Für das RROP-Genehmigungsverfahren ergibt sich: Erweisen sich lediglich einzelne Vorranggebiete Windenergienutzung als nicht genehmigungsfähig, kann der Plan im Übrigen grundsätzlich dennoch genehmigt werden.

Für das Klageverfahren wird klargestellt: Anders als bei erfolgreichen Klagen gegen gesamt-räumliche Konzentrationsflächenplanungen (mit Ausschlusswirkung) ist bei gebietsbezogenen Fehlern nicht automatisch das gesamte Windenergiekapitel eines RROP unwirksam. Ein Kläger kann sich nicht darauf berufen, dass die Ausweisung anderer Flächen ebenfalls möglich oder gar besser gewesen wäre.

2.1.10 Müssen zur Erreichung der Teilflächenziele zwingend Vorranggebiete ausgewiesen werden oder genügt auch die Ausweisung von Vorbehaltsgebieten?

Windenergiegebiete sollen nach der Intention des Bundesgesetzgebers in erster Linie Flächen sein, die zielförmig bzw. mit hoher Bindungswirkung Flächen für die Windenergie sichern. Dies ist nur bei Vorranggebieten der Fall, denn nur Vorranggebiete sind Ziele der Raumordnung.

Vorbehaltsgebiete haben hingegen lediglich den Charakter von Grundsätzen der Raumordnung, da sie andere Nutzungen nicht ausschließen. Vorbehaltsgebiete im Sinne des § 7 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 ROG (sowie – praktisch in Niedersachsen kaum bedeutsam - Eignungsgebiete im Sinne von § 7 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 ROG a.F.) sind nur dann anrechenbare Windenergiegebiete, wenn sie spätestens am 1.2.2024 wirksam geworden sind (Tag des Erscheinens der Bekanntmachung der Genehmigung des RROP im Amtsblatt/Verkündungsorgan). Vorbehaltsgebiete sind ferner nur übergangsweise, nämlich nur für die Erreichung des Teilflächenziels 2027 anrechenbar; für die Erreichung des Teilflächenziels 2032 sind Vorbehaltsgebiete nicht mehr anrechenbar. Daran ändert auch § 6 Abs.2 Satz 5 WindBG nichts; hierbei handelt es sich um eine Vorschrift für das immissionsschutzrechtliche Zulassungsverfahren, nicht um Planungsrecht.

2.1.11 Welche Bedeutung haben die Präferenzräume nach § 12c Abs. 2a EnWG für die Planung? Dürfen in den Präferenzräumen Windenergiegebiete ausgewiesen werden?

Präferenzräume sind ca. 5-10 km breite Gebietsstreifen, die der Findung von bestimmten Leitungstrassen dienen, insbesondere für Neubauvorhaben von Höchstspannungs-Gleichstrom-Trassen. Der am Ende tatsächlich benötigte, freizuhaltende Trassenraum ist deutlich schmaler als der Präferenzraum. Präferenzräume sollen das Bundesfachplanungsverfahren für Neubauvorhaben von Höchstspannungs-Gleichstrom-Trassen ersetzen. Die Präferenzräume werden seitens der Bundesnetzagentur ermittelt. Im Planfeststellungsverfahren muss die Trassenfindung innerhalb dieses Präferenzraumes erfolgen, es sei denn, es sprechen zwingende Gründe dagegen (§ 18 Abs. 3c in Verbindung mit Abs. 3a Sätze 2-4 NABEG).

Präferenzräume haben keine unmittelbare Bindungswirkung für die Regionalplanung. In den Präferenzräumen können Vorranggebiete Wind festgelegt werden. Zu beachten ist allerdings: § 3a Abs. 2 NABEG legt fest, dass bei der Aufstellung / Änderung / Ergänzung von Raumordnungsplänen sichergestellt werden soll, dass Ziele der Raumordnung die Bundesfachplanung und Planfeststellung nicht erschweren. Träger der Regionalplanung haben Präferenzräume bei der Ausweisung von Vorranggebieten Windenergienutzung daher zu berücksichtigen. Die

Festlegung von Vorranggebieten Wind in Präferenzräumen hat in Abstimmung mit der Bundesnetzagentur und den Vorhabenträgern zu erfolgen, um etwaige Konflikte eines Windparks mit einer Stromtrasse frühzeitig zu erkennen und Lösungen hierfür zu finden.

Verbindlichkeit und Bindungswirkungen treten ab dem Zeitpunkt ein, ab dem Veränderungssperren gelten. Sobald sich Leitungsbauvorhaben im Planfeststellungsverfahren befinden, greift § 44a EnWG, wonach mit Beginn der Auslegung der Pläne im Planfeststellungsverfahren bzw. mit der Möglichkeit zur Einsichtnahme wesentlich wertsteigernde oder die Baumaßnahmen erheblich erschwerende Veränderungen nicht mehr auf den von dem Plan betroffenen Flächen vorgenommen werden dürfen (Veränderungssperre). Ferner kann die Bundesnetzagentur Veränderungssperren nach § 16 Abs. 7 NABEG erlassen in Fällen, in denen auf die Bundesfachplanung verzichtet wird oder diese entfällt; bei Entfall der Bundesfachplanung kann die Veränderungssperre dabei bereits ab Abschluss der Entwicklung des Präferenzraums erlassen werden.

2.2 Referenzanlage

2.2.1 Ist für die Festlegung von Flächen für die Windenergienutzung eine Referenzanlage möglich bzw. nötig?

Ja. Hintergrund ist: Windenergiegebiete dürfen nur festgelegt werden, wenn prognostisch davon auszugehen ist, dass sich auf den ausgewiesenen Flächen Windenergieanlagen auch realisieren lassen. Der Planungsträger hat im Rahmen einer „Vollziehbarkeitsprognose“ überschlägig zu prüfen, ob davon auszugehen ist, dass in dem ausgewiesenen Gebiet BImSchG-Genehmigungen für Windenergieanlagen erteilt werden können.

Insofern besteht bereits auf Planungsebene das Erfordernis, beispielsweise den immissionschutzrechtlich einzuhaltenden Abstand zu betrachten, um jene Flächen zu ermitteln, die der Windenergienutzung aus Gründen der Lärmvorsorge nicht zur Verfügung stehen.

Auch für die Prüfung einer „optisch bedrängenden Wirkung“ im Sinne von § 249 Abs. 10 BauGB, ist eine Referenzanlage erforderlich. Denn auch wenn sich § 249 Abs. 10 BauGB auf Vorhaben bezieht und nicht direkt die Planung adressiert, ist der öffentliche Belang einer optisch bedrängenden Wirkung auch auf Ebene der Planung einzustellen. Dieser Belang wird einem Vorhaben regelmäßig dann entgegengehalten werden können, wenn zur zulässigen baulichen Nutzung zu Wohnzwecken die zweifache Höhe der Windenergieanlage als einzuhaltendes Abstandsmaß unterschritten ist. Abwägungsfehlerhaft wären Flächenfestlegungen, die diesen Wert unterschreiten.

Im Falle einer Rotor-außerhalb-Planung kann relevant sein, inwieweit Rotorblätter in angrenzende Bereiche hineinragen dürfen, z.B. in angrenzende Hubschraubertiefflugstrecken.

Schließlich ist die Gesamthöhe der Referenzanlage beispielsweise wichtig für den planerischen Umgang mit Belangen der Flugsicherung (insbesondere militärischen) wie MVA.

Die Rechtsprechung lässt zu, anstelle einer konkreten Anlage mit einer Referenzanlage/ Musterwindanlage zu planen und die Prognose über die voraussichtliche Realisierbarkeit der Planung und Genehmigungsfähigkeit von Windenergieanlagen allein auf Basis der Referenzanlage zu treffen. Ohne Referenzanlage(n) müsste(n) einzuhaltende Abstände zu anderen Nutzungen auf Grundlage von konkreten Anlagentypen, konkreten Anlagenhöhen, der Anzahl der Windenergieanlagen, konkreten Gegebenheiten vor Ort usw. für jede einzelne Fläche bestimmt werden. Dies ist auf Planungsebene in aller Regel nicht bekannt und nicht möglich.

Weil die Referenzanlage Maßstab für die Reichweite der Tabuisierung ist, genügt die bloße Angabe einer Spannweite (z.B.: Höhe, Rotordurchmesser von bis Metern) den Anforderungen des Nds. OVG (vgl. Urteil vom 05.03.2019 - 12 KN 202/17) nicht. Es genügt auch nicht, lediglich Mindestanlagenhöhen zu benennen (vgl. Nds. OVG, Urteil vom 25.04.2019 - 12 KN 226/17).

Der Planung wird häufig eine einheitliche Referenzanlage für den gesamten Planungsraum zugrunde gelegt. Dies ist jedoch nicht zwingend. Die durch Rechtsprechung bestätigte Befugnis zur Typisierung schließt nicht aus, dass bei sachgerechten Unterscheidungsmerkmalen mehr als eine Referenzanlage je Planungsraum zulässig und ggf. sogar notwendig sein kann. Bei sachgerechten Unterscheidungsmerkmalen (Willkürverbot) kann bestimmten Vorranggebieten auch eine andere Referenzanlage als anderen Vorranggebieten zugrunde gelegt werden. Wählt der Plangeber ein solch differenziertes Vorgehen, so ist die jeweilige Referenzanlage konkret für das jeweilige Windenergiegebiet bzw. die jeweiligen Windenergiegebiete zu bestimmen. Im Ergebnis ist aber zu beachten, dass jedem Windenergiegebiet eine konkrete Referenzanlage zu Grunde gelegt wird. Wesentlich ist, dass die gewählte(n) Referenzanlage(n) jeweils fehlerfrei bestimmt werden und durch die Planbegründung getragen werden (s. auch 2.2.2).

2.2.2 Wie können Referenzanlagengrößen ermittelt werden?

Der Gesetzgeber gibt keine Musteranlage vor. Die Rechtsprechung verlangt lediglich, eine Referenzanlage zugrunde zu legen, deren Errichtung nach Inkrafttreten des Regionalplans bei verständiger Würdigung der technischen Entwicklung und des Energiemarktes zu erwarten ist. Unverzichtbar ist also, dass es sich um eine marktübliche und wirtschaftlich tragfähige Anlage handelt.

Hierbei besteht ein Prognosespielraum. Einerseits besteht keine Notwendigkeit, mit einer möglichst großen oder gar „übergroßen“ Anlagenhöhe zu planen. Denn je höher Anlagen sind, umso höher sind auch ihre Flächenbedarfe, Abstands- und Pufferzonen, was – je nach den Gegebenheiten des Planungsraums – dazu führen kann, dass etliche Flächen von vornherein nicht als Windenergiegebiete in Frage kommen. Die Grenze des Planungsspielraums ist andererseits dann erreicht, wenn die Bemessung der Referenzanlage im Ergebnis dazu führt, dass Gebiete für die Windenergienutzung als geeignet festgelegt werden, obwohl sie es tatsächlich nicht sind, die Referenzanlage also deutlich zu niedrig ist. Um wirtschaftlich tragfähig zu sein, spielt die Gesamthöhe bzw. die Nabenhöhe der Anlage und der Rotordurchmesser eine wesentliche Rolle. Gesteigerte Rotordurchmesser und höhere Nabenhöhen führen zu ei-

ner Steigerung der Volllaststunden. Da die Volllaststunden proportional zum Ertrag sind, bedeuteten entsprechende Steigerungen zugleich Steigerungen des Energieertrags und dies schlägt sich unmittelbar auf die wirtschaftliche Tragfähigkeit nieder.

Eine einheitlich für ganz Niedersachsen zu empfehlende Referenzanlage gibt es nicht. Die Festlegung der Referenzanlage unterfällt als Teil der Abwägung der Planungsfreiheit des Planungsträgers auf der Grundlage der Gegebenheiten des jeweiligen Planungsraums. Es steht einem Planungsgeber im Grundsatz frei eine Referenzanlage (Gesamtanlagenhöhe, Nabenhöhe, Rotordurchmesser) zu bestimmen und diese seiner Planung zugrunde zu legen.

Kriterien für die „Konfiguration“ der Referenzanlage wären nach der Rechtsprechung (vgl. Nds. OVG, Urteil vom 06.04.2017 - 12 KN 6/16) u.a.:

- technische Entwicklungen der Anlagen (zunehmende Gesamtanlagenhöhe, Nabenhöhe, Rotordurchmesser),
- Geltungsdauer des Plans (Zeitraum),
- Leistungsvorgaben (z.B. § 3 NKlimaG),
- räumliche Voraussetzungen (Windhöflichkeit) und
- wirtschaftliche Entwicklungen.

Als Orientierungswert kann im Hinblick auf technische Weiterentwicklungen und die daraus folgende Zunahme von Gesamthöhen, Nabenhöhen und Rotordurchmesser u.a. auf die durchschnittliche Konfiguration zugebauter Anlagen zum Zeitpunkt der Abwägung abgestellt werden (s. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 19.11.2020 - 5 S 1107/18). Hier wäre zunächst der konkrete Planungsraum in den Blick zu nehmen. Sachgerecht wäre es jedoch auch, die Konfigurationen von zugebauten Anlagen in anderen Räumen zu betrachten, wenn die räumlichen und sachlichen Rahmenbedingungen vergleichbar sind. Bei Betrachtung der durchschnittlichen Anlagenkonfiguration bundesweit für 2023 betrachtet betrug die Gesamtanlagenhöhe der Windenergieanlagen im Mittel 206 m (\emptyset Nabenhöhe 136 m, \emptyset Rotordurchmesser 141 m¹). Bei Betrachtung der durchschnittlichen Anlagenkonfiguration der neu installierten Anlagen für Niedersachsen betrug die Gesamtanlagenhöhe der Windenergieanlagen \emptyset 224 m, die Nabenhöhe \emptyset 151 m und der Rotordurchmesser \emptyset 146 m.

Um eine geeignete Referenzanlage zu ermitteln, erscheint es auch sachgerecht, wenn darauf Bezug genommen wird, welche Anlagentypen mit den verschiedenen Konfigurationen (Leistung, Rotordurchmesser und Nabenhöhe) am häufigsten oder häufig zum Zeitpunkt der Abwägung bzw. der eigentliche Planerstellung errichtet wurden, denn auch sie geben Hinweise auf die wirtschaftlichen Entwicklungen. Über das Marktstammdatenregister lassen sich entsprechende Angaben abfragen.

Zum Stichtag 01.02.2024 waren bei deutschlandweiter Betrachtung auf Basis der genehmigten Windenergieanlagen die V162 von Vestas und die Nordex N149² führend. Je nach angenommenen und für die Anlagentypen angebotenen Nabenhöhen liegen die Gesamtanlagenhöhen zwischen ca. 180-240 m.

¹ Deutsche WindGuard GmbH (2024): Status des Windenergieausbaus an Land in Deutschland – Jahr 2023, Varell.

² FA Wind (2024): Ausbausituation der Windenergie an Land im Jahr 2023, Berlin.

Auch die durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) in Auftrag gegebene „Analyse der Flächenverfügbarkeit für Windenergie an Land post-2030“³, die der Ermittlung des Verteilungsschlüssels für das 2-%-Flächenziel im WindBG zu Grunde liegt, liefert Anhaltspunkte für die Ermittlung einer Referenzanlage (Nabenhöhen, Rotordurchmesser, Gesamtanlagenhöhe). In der Studie wird als Referenzanlage eine Windenergieanlage mit 165 m Rotordurchmesser definiert. Mit Blick in die Zukunft wurde ausgehend von einem durchschnittlichen Rotordurchmesser von 149 m in 2022 eine Größenzunahme angenommen, so dass der angenommene Rotordurchmesser von 165 m auf den zukünftigen WEA Ausbau bis 2035/2040 ausgerichtet ist. Für die Gesamtanlagenhöhe wird eine Höhe von bis zu 250 m angenommen. Die Gesamtanlagenhöhe variiert je nach Standort und räumlichen Voraussetzungen. In diese angenommenen Gesamtanlagenhöhen sind Größenzunahmen in den nächsten ca. 10 Jahren eingepreist.

Bezüglich des anzunehmenden Rotordurchmessers dürfte der Spielraum zur Größenbestimmung durch den Plangeber mit Blick auf § 4 Abs. 3 des WindBG zukünftig begrenzt sein. Denn für den Rotorradius einer Standardwindenergieanlage an Land wird ein Wert von 75 Metern bundesgesetzlich festgesetzt. Ausgehend von 165 m Rotordurchmesser (s. Studie Analyse der Flächenverfügbarkeit für Windenergie an Land post-2030) und der Annahme, dass der Turmfußdurchmesser 15 m beträgt, ergibt sich der Wert von 75 m aus dem Rotorradius von 82,5 m abzüglich des Turmfußradius von 7,5 m. Dies ist dem geschuldet, dass bei einer Rotor-out Planung zwar der Turmfuß vollständig innerhalb der Fläche stehen muss, der Rotor aber darüber hinausragen darf⁴.

Insbesondere bei der Frage ob eine Rotor-in oder Rotor-out Planung erfolgen soll, ist der Rotordurchmesser von Relevanz. Denn bei einer Rotor-in Planung bewirkt ein größerer Rotordurchmesser eine stärkere Reduktion der effektiv bebaubaren Fläche. Insbesondere mit Blick auf die Frage der Anrechenbarkeit von Windenergieflächen im Sinne des WindBG wäre bei einer Rotor-in Planung der im WindBG genannte Wert anzulegen und dann konsequenter Weise von einem Rotordurchmesser von 165 m auszugehen. Einen vom WindBG abweichenden Wert für den Rotordurchmesser anzunehmen, erscheint kaum sachgerecht. Auch bei einer Rotor-out Planung wäre es mindestens erklärungsbedürftig, wenn von der bundesgesetzlichen Annahme eines Rotordurchmesser für eine Standardwindanlage deutlich nach unten abgewichen würde.

2.2.3 Vollziehbarkeitsprognose anhand der Referenzanlage

Lässt sich auf Planungsebene prognostisch feststellen, dass die Referenzanlage voraussichtlich im BlmSch-Verfahren genehmigungsfähig wäre, ist davon auszugehen, dass die Auswahl und Abgrenzung der Vorranggebiete ordnungsgemäß erfolgt ist.

Erscheint die Referenzanlage voraussichtlich nicht genehmigungsfähig, kann das Vorranggebiet so nicht festgelegt werden. Dem Planungsträger stehen folgende Optionen zur Verfügung:

³ Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz [Hrsg.] (2022): Analyse der Flächenverfügbarkeit für Windenergie an Land post-2030, Ermittlung eines Verteilungsschlüssels für das 2-%-Flächenziel auf Basis einer Untersuchung der Flächenpotenziale der Bundesländer.

⁴ Umweltbundesamt [Hrsg.] (2022): Auswirkungen einer Rotor-in-Planung auf die Verfügbarkeit von Windflächen, Ad-hoc-Analyse zur Verfügbarkeit von Windflächen, die ein Überstreichen der Gebietsgrenzen durch den Rotor nicht zulassen.

- Verzicht auf die Flächenausweisung
- Zugrundelegung einer anderen Referenzanlage unter der Voraussetzung, dass diese ebenfalls wirtschaftlich betreibbar und marktüblich ist. Liegt bestimmten Vorranggebieten eine andere Referenzanlage zugrunde als anderen Vorranggebieten, sind die Unterscheidungsgründe in der Planbegründung darzulegen.
- Ausweisung der betroffenen Flächen mit Restriktionen (z.B. Bestimmung zur maximalen Höhe von Anlagen); bei solchen Restriktionen ist zu bedenken, dass Höhenbeschränkungen dazu führen, dass die betroffenen Flächen nicht für das Erreichen des regionalen Teilflächenziels angerechnet werden können.

2.3 Planerischer Umgang mit Höhenbeschränkungen

2.3.1 Können Vorranggebiete Windenergienutzung mit Bestimmungen zur baulichen Höhe von Windenergieanlagen geplant werden?

Ja. Weder Bundes- noch Landesrecht enthalten ein Verbot dahingehend, dass Windenergiegebiete keine Höhenbeschränkungen enthalten dürfen. Dem WindBG liegt lediglich die Grundannahme zugrunde, dass die Leistungsfähigkeit einer Anlage maßgeblich auch von deren Gesamthöhe bestimmt wird und Höhenbestimmungen sich mindernd auf die Windstromproduktion auswirken. Planerische Vorgaben zur Höhe von Anlagen sind damit zulässig.

Allerdings dürfen Flächen mit „Bestimmungen zur baulichen Höhe“ (nach oben und nach unten) grundsätzlich nicht auf das zu erreichende Teilflächenziel angerechnet werden. Angerechnet werden dürfen nur Flächen aus bestehenden Plänen, bei denen die Höhenbestimmungen bis (einschließlich) 1. Februar 2023 wirksam geworden sind (näheres zur Anrechenbarkeit vgl. 4.4).

2.3.2 Wie kann planerisch zum Ausdruck gebracht werden, dass das Vorranggebiet „höhenunbeschränkt“ ist?

Soll die „unbegrenzte Höhe“ inhaltlicher Bestandteil des Vorrangs bzw. inhaltlicher Bestandteil der Gebietsausweisung ist sein, muss dies aus dem RROP (Gesamt-RROP oder sachliches Teilprogramm Windenergienutzung) eindeutig erkennbar sein. Zumindest aus der Begründung muss erkennbar werden, dass der Träger der Regionalplanung die Höhenproblematik in seine Planung eingestellt hat und zu dem Ergebnis gekommen ist, dass auf den Flächen keine Höhenbestimmung nötig ist, weil die gewählte Referenzanlage in dem Vorranggebiet ohne Höhenbeschränkung realisierbar ist (zur Ausweisung einer Fläche für die Windenergienutzung auf Grundlage einer Referenzanlage und der Möglichkeit einer Planung mit verschiedenen Referenzanlagen s. 2.2). Dann ist die „Nicht-Höhenbeschränkung“ inhaltlicher Bestandteil des Ziels. Ebenso ist aber auch eine eindeutige textliche Festlegung möglich, dass es sich um Vorranggebiete ohne Höhenbeschränkungen handelt. Als Ziel der Raumordnung bzw. Bestandteil eines Ziels der Raumordnung hat die Bauleitplanung diese Vorgabe gemäß § 1 Abs. 4 BauGB zu beachten und darf keine einengenden Regelungen treffen.

Je kleiner die gewählte Referenzanlage ist, desto eher ist die Festlegung eines „höhenunbegrenzten“ Vorranggebietes möglich. Andererseits kann eine zu kleine Referenzanlage als unrealistisch angesehen werden und dadurch die Rechtmäßigkeit der Planungskonzeption und der darauf fußenden Abwägung gefährden.

2.3.3 Welche Folgen von Mindesthöhen sind bereits bei der planerischen Abwägung zu bedenken?

Festlegungen zu Mindesthöhen können zwar verhindern, dass Flächen ohne Not durch weniger energieeffiziente Kleinwindanlagen „verbraucht“ werden. Andererseits: Werden im RROP Mindesthöhen festgelegt, um die Errichtung möglichst energieeffizienter (= hoher) Anlagen zu erreichen und einen „unnötigen“ Flächenverbrauch durch ineffizientere (= niedrige) Anlagen zu verhindern, sind sie als Ziele der Raumordnung gemäß § 35 Abs. 3 Satz 2 BauGB bei der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsprüfung einzuhalten. Da über Ziele der Raumordnung kein Abwägungsspielraum besteht, stellen Festlegungen zu Mindesthöhen ein Genehmigungshindernis auch für solche Anlagentypen dar, die die Mindesthöhe nur leicht unterschreiten. Je enger der Kreis von genehmigungsfähigen Anlagen gezogen wird, umso mehr steigt die Gefahr einer unzulässigen Verhinderungsplanung.

Die Einengung des Kreises möglicher genehmigungsfähiger Anlagen birgt zudem die Gefahr wettbewerbsrechtlicher Verstöße, ggf. auch gegen Europarecht, insbesondere wenn Mindesthöhen bewirken, dass auch solche (zu niedrigen) Anlagen verboten wären, die dennoch eine vergleichbare Energiemenge erzeugen würden, sich also nicht unter Effizienzgesichtspunkten unterscheiden würden, sondern nur deshalb, weil es sich um einen anderen Hersteller/ein anderes Modell/ eine andere Bauart handelt. Mindesthöhen können insofern eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung verschiedener Hersteller/Anlagenbetreiber bewirken.

2.3.4 Was gilt für die planerische Abwägung, wenn aufgrund militärischer Belange Höhenbeschränkungen zu beachten sind?

Militärische Belange haben hohes Gewicht und wirken sich bei der Zulassung von Windenergieanlagen vielfach als Genehmigungshindernis aus. Der Umgang mit diesen Restriktionen ist bereits auf der Planungsebene von maßgeblicher Relevanz. Planungsträgern ist es verwehrt, Flächen auszuweisen, auf denen die militärischen Belange das Interesse an der Windenergienutzung überwiegen. Träger der Regionalplanung dürfen Windenergieflächen nur dann in RROP (Gesamt-RROP oder sachliches Teilprogramm Windenergienutzung) ausweisen, wenn sie aufgrund einer prognostischen Beurteilung mit überwiegender Wahrscheinlichkeit davon ausgehen können, dass auf diesen Flächen tatsächlich Windenergieanlagen errichtet und wirtschaftlich betrieben werden können. Auch in Bezug auf militärische Belange genügt es, diese „Vollziehbarkeitsprognose“ allein anhand der Referenzanlage vorzunehmen (s. 2.2).

Erscheint die Referenzanlage auch unter militärischen Gesichtspunkten genehmigungsfähig, darf die jeweilige Fläche als Windenergiegebiet – ohne planerische Höhenbeschränkung - ausgewiesen und angerechnet werden.

Erscheint die Referenzanlage unter militärischen Gesichtspunkten voraussichtlich nicht genehmigungsfähig, stehen dem Planungsträger folgende Optionen zur Verfügung:

- Verzicht auf die Flächenausweisung
- Zugrundelegung einer anderen (niedrigeren) Referenzanlage unter der Voraussetzung, dass diese ebenfalls wirtschaftlich betreibbar und marktüblich ist. Liegt bestimmten Vorranggebieten eine andere Referenzanlage zugrunde als anderen Vorranggebieten, sind die Unterscheidungsgründe in der Planbegründung darzulegen.
- Ausweisung der betroffenen Flächen mit Bestimmungen zur maximalen Höhe von Windenergieanlagen (mit der Folge, dass die betroffenen Flächen nicht auf das regionale Teilflächenziel angerechnet werden können).

Je kleiner die gewählte Referenzanlage ist, umso eher ist die Festlegung eines „höhenunbegrenzten“ Vorranggebietes möglich. Andererseits kann eine zu kleine Referenzanlage als unrealistisch angesehen werden und dadurch die Rechtmäßigkeit der Planungskonzeption und der darauf fußenden Abwägung gefährden.

2.4 Planung mit Ausschlusswirkung (Konzentrationsflächenplanung)

2.4.1 Ist noch eine Planung mit Ausschlusswirkung möglich?

Nein. Bestehende Pläne mit Ausschlusswirkung bleiben zwar gültig, die Neufestlegung einer Ausschlusswirkung für die Windenergie ist jedoch seit 15.08.2025 nicht mehr gestattet. § 28 Abs. 1 ROG bestimmt, dass § 7 Abs. 3 Satz 3 bis 5 auf Windenergiegebiete keine Anwendung findet. Hieraus ergibt sich ein umfassendes Verbot für die künftige Ausweisung von Vorranggebieten mit Ausschlusswirkung für die Windenergienutzung.

2.4.2 Die Ausschlusswirkung eines Plans, der bis zum 01.02.2024 wirksam geworden ist, gilt vorübergehend fort. Was bedeutet das?

Eine regionalplanerische Ausschlusswirkung gilt, solange sie nicht aufgehoben wird, zwar formal als Ziel der Raumordnung fort. Sie bindet aber nicht mehr die Bauleitplanung und hat auch nur noch übergangsweise Wirkung im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren:

Die kommunale Bauleitplanung wird durch die Ausschlusswirkung nicht mehr daran gehindert, Flächen als – zusätzliche, über das RROP hinausgehende - Gebiete für die Windenergienutzung auszuweisen. Denn die Vorgabe, dass Ziele der Raumordnung bei der Aufstellung und Änderung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen zu beachten sind, geht seit 15.08.2025 ins Leere. § 245e Abs. 5 BauGB gestattet den Trägern der Bauleitplanung, eine regionalplanerische Ausschlusswirkung zu „ignorieren“ und auf Ausschlussflächen Windenergiegebiete auszuweisen (näher unter 7.7 ff).

Sollen bestimmte Flächen regionalplanerisch vor einer Inanspruchnahme durch die Windenergienutzung geschützt werden, ist die Festlegung als Vorranggebiet für eine andere Nutzung der einzige Weg. Vorranggebiete für andere Nutzungen sind gemäß § 1 Abs. 4 BauGB als Ziele der Raumordnung bei Aufstellung und Änderung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen und gemäß § 4 Abs. 2 ROG im immissionsschutzrechtlichen Zulassungsverfahren zu beachten.

Im immissionsschutzrechtlichen Zulassungsverfahren gilt: Solange eine im RROP geregelte Ausschlusswirkung gemäß § 245e Abs. 1 BauGB übergangsweise von den Immissionsschutzbehörden noch zu beachten ist, kann sie die Erteilung einer Anlagengenehmigung nach dem BImSchG verhindern.

2.4.3 Kann ein Plan mit fortgeltender Ausschlusswirkung während dieser Übergangszeit geändert/ergänzt werden, ohne dass die Ausschlusswirkung entfällt?

Ja. § 245e Abs. 1 Satz 4 BauGB regelt: „Die Möglichkeit des Planungsträgers, den Plan zu ändern, zu ergänzen oder aufzuheben, bleibt unberührt“.

Wird beispielsweise ein Regionales Raumordnungsprogramm mit Ausschlusswirkung um weitere Vorranggebiete ergänzt, verringert sich die „Ausschlussfläche“ zwar um diese Gebiete, die Ausschlusswirkung im Übrigen bleibt aber für die Dauer des gesetzlich bestimmten Übergangszeitraums fortbestehen (zum Fortgelden der Ausschlusswirkung s. 7.3ff).

2.4.4 Wenn ein Plan mit Ausschlusswirkung geändert oder ergänzt werden soll: ist ein vollständiges „Neuaufsetzen“ der Planung erforderlich oder genügt eine Änderung/Ergänzung? Dürfen die neu hinzutretenden Flächen dabei auch anderen Auswahlkriterien unterliegen? Wann sind die Grundzüge der Planung gewahrt?

§ 245e Abs. 1 Sätze 5 bis 7 BauGB bestimmen die Möglichkeit einer „isolierten Positivplanung“. In einem bestehenden Raumordnungsplan – auch einem solchen mit Ausschlusswirkung - dürfen zusätzliche Flächen für die Nutzung von Windenergie ausgewiesen werden, ohne dass diese dem bisherigen Planungskonzept entsprechen müssen. Insbesondere bei erst jüngst in Kraft getretenen Plänen ist es demnach nicht erforderlich, ein gesamträumliches Windenergiekonzept gänzlich neu aufzusetzen und jede „Bestandsfläche“ erneut zu prüfen und zu bewerten.

Dies kann im Ergebnis dazu führen, dass innerhalb eines Plans unterschiedlichen Gebieten unterschiedliche Schutzmaßstäbe zugrunde liegen (beispielsweise: Altflächen haben einen Abstand von 1.500 m zu Wohnbebauung, Neufächen deutlich weniger).

Nach bisheriger Rechtsprechung hat die unterschiedliche Behandlung von Flächen in aller Regel eine Durchbrechung des gesamträumlichen Planungskonzepts bedeutet und zu einer Verletzung der Grundzüge der Planung geführt mit der Folge, dass die gesamte Planung für unwirksam erklärt wurde. Daran wird man nicht festhalten können, weil dann der Wille des

Gesetzgebers nicht zum Tragen käme, auch Planänderungen unter Abweichung von dem bisherigen Konzept zuzulassen. Auch ein Abweichen von „weichen Tabukriterien“, die bislang Grundlage der Ausschlusswirkung waren, wird zulässig sein.

Die Ausweisung von bis zu 25% neuer Flächen– abweichend vom bisherigen Plankonzept – bedeutet nunmehr kraft Gesetzes „in der Regel“ noch keine Verletzung der Grundzüge der Planung. Die 25%-Schwelle ist keine strikte Grenze, die Regelvermutung gilt in beide Richtungen: auch bei einer Ausweisung von mehr als 25 % neuer Flächen nach anderen Kriterien als die Ursprungsplanung können die Grundzüge der Planung noch gewahrt sein, auch bei weniger als 25% könnten sie verletzt sein.

Pauschalbeispiele gibt es nicht; die Frage ist jeweils mit Bezug zu dem konkreten Planungsraum und in Abhängigkeit der konkreten Festlegungen zu prüfen. So kann es denkbar sein, dass der Planungsträger neue Vorranggebiete Windenergienutzung auf Flächen ausweist, die vormals verschiedensten anderen Nutzungen zugewiesen waren, so dass keine „geballten“ Nachteile zu Lasten einer einzigen Nutzung eintreten. Anders kann es zu beurteilen sein, wenn ein Planungsträger nur Flächen mit einem ganz konkreten Gebietscharakter (z.B. nur vormalige Vorranggebiete für den Kiesabbau) der Windenergienutzung zuweist und dadurch einzelne andere Nutzungen durch Windenergieanlagen überproportional hoch oder gar gänzlich verdrängt würden.

2.4.5 Kann ein „Wirksamwerden bis zum 01. Februar 2024“ auch dann angenommen werden, wenn ein RROP gerichtlich für unwirksam erklärt wurde, erst nach dem 01.02.2024 durch ergänzendes Verfahren geheilt, aber rückwirkend in Kraft gesetzt wird?

Ja. Ein Plan, der durch Gerichtsentscheidung für unwirksam erklärt wurde, ist juristisch nie wirksam gewesen. Wirksam wird der Plan erstmalig, wenn seine Fehler behoben sind. Erfolgt die Fehlerbehebung in einem ergänzenden Verfahren im Sinne des § 11 Abs. 6 ROG, darf ein RROP auch rückwirkend in Kraft gesetzt werden. Es gilt dann ab dem Zeitpunkt des ursprünglich gewollten Inkrafttretens, also der „damaligen Bekanntmachung“. Liegt dieser Zeitpunkt vor dem 01.02.2024 unterfällt auch ein erst nachträglich geheilter Plan der Regelung des § 245e Abs. 1 Satz 1 BauGB.

2.5 Festlegungen über Rotor-innerhalb /Rotor-außerhalb

2.5.1 Muss der Plan eine ausdrückliche Regelung zu „Rotor-innerhalb“ oder „Rotor-außerhalb“ enthalten?

Nein. Allerdings geht die bisherige Rechtsprechung bei einem Plan, der keine ausdrückliche Bestimmung dazu enthält, davon aus, dass die Rotorblätter innerhalb der ausgewiesenen Flächen liegen müssen (vgl. Bundestagsdrucksache 20/2355, S. 24 zu § 2 Nr. 2 WindBG). Die Folge ist der gesetzlich normierte Flächenabzug im Rahmen der Anrechenbarkeit. Dies kann zu Unklarheiten bei dem Beschluss über das Erreichen des Teilflächenziels und zu zeitlichen Verzögerungen im Falle von erforderlichen Nachbesserungen führen. Die ausdrückliche Regelung oder zumindest eindeutige Erkennbarkeit von „Rotor-innerhalb“ oder „Rotor-außerhalb“

ist daher (dringend) zu empfehlen. Bei einer Rotor-innerhalb Regelung ist entsprechend mehr Fläche festzulegen, um das Teilflächenziel zu erreichen. Dies ist in der Begründung darzulegen.

Innerhalb des Plans mit Unterscheidungen dahingehend zu arbeiten, dass für bestimmte Vorranggebiete „Rotor-innerhalb“, für andere aber „Rotor-außerhalb“ gilt, dürfte zulässig sein; es müsste dann aber für jedes Vorranggebiet Windenergienutzung angegeben werden, was jeweils gilt.

2.5.2 Kann im RROP unter Bezugnahme auf ein Landesgesetz im Sinne des § 249 Abs. 9 BauGB bestimmt werden, dass Windenergieanlagen bestimmte Mindestabstände zu baulichen Nutzungen zu Wohnzwecken einhalten müssen?

Nein. § 249 Abs. 9 BauGB betrifft Landesgesetze, die die Privilegierung von Windenergieanlagen landesweit davon abhängig machen, dass sie bestimmte Abstände zu Wohngebäuden einhalten. In Niedersachsen gibt es derzeit kein solches Landesgesetz.

2.6 Planungssicherung während der Planaufstellung

2.6.1 Ist eine befristete Untersagung zur Sicherung in Aufstellung befindlicher Vorranggebiete Windenergienutzung oder zur Sicherung textlicher Ziele zugunsten der Windenergienutzung möglich?

Ja. Eine Untersagung ist – unter Wahrung der Voraussetzungen des § 12 Abs. 2 ROG - möglich, wenn sich ein RROP in Aufstellung befindet und seine Realisierung gefährdet erscheint (zu den Voraussetzungen einer Untersagung im Einzelnen s. Verwaltungsvorschriften zum ROG und zum NROG für die Untersagung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen (VV-ROG/NROG-Untersagung), RdErl. d. ML v. 25.06.2024 – 302-20002-610/2024-5045/2024 – VORIS 23100 –).

Wird ein RROP (Gesamt-RROP oder sachliches Teilprogramm für die Windenergienutzung) aufgestellt oder geändert, um Vorranggebiete Windenergienutzung auszuweisen, kann eine befristete Untersagung verhindern, dass in den in Aufstellung befindlichen Vorranggebieten Windenergienutzung ein anderes Vorhaben (z. B. Freiflächen-Photovoltaik) realisiert wird.

2.6.2 Ist eine befristete Untersagung von Windenergievorhaben möglich, die in Gebieten errichtet werden sollen, die im RROP für andere Nutzungen vorgesehen werden sollen?

Ja. Jedoch darf eine befristete Untersagung erst dann erfolgen, wenn eine hinreichende Prognose erfolgen kann, dass der Planentwurf auch in dieser Gestalt in Kraft treten wird. Soll ein Vorhaben zur Nutzung von Windenergie befristet untersagt werden, so ist dies keinesfalls vor Ablauf der Frist zur Abgabe von Stellungnahmen im ersten Beteiligungsverfahren möglich. Die befristete Untersagung eines Windparkvorhabens beispielsweise im Bereich einer geplanten Stromtrasse, für die bereits die Raumverträglichkeit des Trassenverlaufs in einer Raumverträglichkeitsprüfung (frühere Bezeichnung: Raumordnungsverfahren) geklärt wurde und für die

lediglich (räumlich und sachlich unverändert) die Absicherung in einem Raumordnungsplan erfolgen soll, wäre daher nicht zulässig, obgleich die „Planreife“ hierzu bereits zu einem früheren Zeitpunkt feststeht.

Zeichnet sich die Notwendigkeit eines zweiten oder gar dritten Beteiligungsverfahrens ab, kann nicht bereits nach dem ersten Beteiligungsverfahren untersagt werden.

Der Reifegrad jedes einzelnen Vorranggebietes ist dabei individuell zu beurteilen. In Bezug auf frühzeitig unstrittige Vorranggebiete kann eine befristete Untersagung auch dann schon ausgesprochen werden, wenn andere Vorranggebiete noch ein weiteres Beteiligungsverfahren durchlaufen müssen.

2.6.3 Ist eine befristete Untersagung von Windenergievorhaben möglich, die in Gebieten errichtet werden sollen, in denen nach Inkrafttreten des RROP gemäß § 249 Abs. 2 BauGB die faktische gesetzliche Ausschlusswirkung gelten soll?

Nein. Die „echte“ regionalplanerische Ausschlusswirkung (im Sinne von § 7 Abs. 3 ROG) war ein Ziel der Raumordnung und konnte während der Planung durch eine befristete Untersagung geschützt werden.

Im Gegensatz hierzu ist die „faktische“ gesetzliche Ausschlusswirkung nach § 249 Abs. 2 BauGB kein Ziel der Raumordnung und kann daher nicht durch eine befristete Untersagung geschützt werden. Solange das RROP nicht in Kraft getreten ist, können in den künftigen Vorranggebieten Windenergienutzung immissionsschutzrechtliche Genehmigungen oder Vorbescheide für Windenergieanlagen grds. erteilt werden. Jedoch schränkt § 9 Abs. 1a BImSchG die Möglichkeiten eines „standortsichernden“ Vorbescheids stark ein (s. 2.6.4.ff).

2.6.4 Unter welchen Voraussetzungen lassen sich in Aufstellung befindliche RROP-Windenergiegebiete gegenüber immissionsschutzrechtlichen Vorbescheiden oder Genehmigungen schützen?

In bestimmten Fällen kann aufgrund bestehender oder laufender Windflächenplanungen eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung oder ein Vorbescheid für eine Windenergieanlage abgelehnt werden (Fallbeispiele nachstehend). Zuletzt ist § 9 Abs. 1a Satz 2 BImSchG eingefügt worden, um der beobachteten Praxis einiger Vorhabenträger entgegenzuwirken, mit Vorbescheiden nach § 9 Abs. 1a Satz 2 BImSchG Anlagenstandorte vor der „Entprivilegierung“ nach § 249 Abs. 2 BauGB sichern zu wollen (vgl. [BT-Drs. 20/14777](#), S. 8). § 9 Abs. 1a Satz 2 BImSchG begründet jedoch kein Instrument zum Schutz einer konkreten Planung. Der ursprüngliche Gesetzentwurf der CDU/CSU-Fraktion sah noch eine Änderung des § 245e Abs. 2 BauGB vor, durch die nach Vorbild des § 12 Abs. 2 ROG die Rechtsgrundlage für eine befristete Untersagung der Entscheidung über die Zulässigkeit eines Windenergievorhabens und damit ein Planungssicherungsinstrument geschaffen worden wäre (siehe [BT-Drs. 20/14234](#), S. 4). Im weiteren Gesetzgebungsverfahren wurde diese Lösung jedoch verworfen (siehe die Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Klimaschutz und Energie, [BT-Drs. 20/14777](#)).

Dennoch hat § 9 Abs. 1a Satz 2 BImSchG zur Folge, dass er die Möglichkeit sog. „fristwahrender Bierdeckelanträge“ auf Erteilung eines Vorbescheids zum Überholen laufender Planungen deutlich eingrenzt.

2.6.4.1 In einem Landkreis existieren bislang keine über ein Regionales Raumordnungsprogramm (wirksam) ausgewiesenen Windenergiegebiete. Der Vorhabenstandort befindet sich in einer Gemeinde, die im Wege der Bauleitplanung ebenfalls keine Windenergiegebiete ausgewiesen hat. Die Gemeinde und der zuständige Träger der Regionalplanung betreiben derzeit auch keine Planung zur Ausweisung von Windenergiegebieten. Greift in dieser Konstellation § 9 Abs. 1a Satz 2 BImSchG mit der Folge ein, dass für einen Antrag auf Erteilung eines Vorbescheides nach § 9 Abs. 1a Satz 2 BImSchG für ein (Neu-)Vorhaben über die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit nach § 35 BauGB kein berechtigtes Interesse besteht?

Ja, in dieser Konstellation kann ein Vorbescheid über die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit nach § 35 BauGB nicht erlangt werden. § 9 Abs. 1a Satz 2 BImSchG enthält keinen Bezug zu einer bestimmten Planung. Wenn § 9 Abs. 1a Satz 2 BImSchG nach dem Willen des Gesetzgebers nur zum Tragen kommen sollte, sofern bereits Windenergiegebiete existieren oder eine Windenergieplanung betrieben wird, hätte der Gesetzgeber vermittelt über den Gesetzestext darüber Auskunft geben müssen, auf welche Planung (Bauleitplanung oder Regionalplanung) welches Planungsträgers insoweit abzustellen ist.

2.6.4.2 Ein Vorhaben, das kein Repoweringvorhaben ist, soll auf einer Fläche realisiert werden, die noch nicht im RROP als Windenergiegebiet ausgewiesen ist. Der Landkreis befindet sich in einem Verfahren zur Neuaufstellung/Änderung des RROP; der Planentwurf sieht diese Fläche als künftiges Windenergiegebiet vor. Der Vorhabenstandort liegt zudem im Geltungsbereich eines wirksamen Flächennutzungsplans, der (für den Regelfall) vermittelt durch § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB den Ausschluss von Vorhaben an Standorten außerhalb dargestellter Sondergebiete für die Windenergie bewirkt. Unter welchen Umständen kann der Antrag des Vorhabenträgers auf Erteilung eines Vorbescheides nach § 9 Abs. 1a BImSchG über die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit des Vorhabens nach § 35 BauGB positiv beschieden werden?

Bis zur Feststellung des Erreichens des regionalen Teilflächenziels, jedoch spätestens bis zum 31.12.2027 gilt: Das Vorhaben kann trotz der Rechtsfolge des Flächennutzungsplans (Ausschlusswirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB) unter den Voraussetzungen des § 245e Abs. 4 BauGB (= ausreichend weit fortgeschrittener Planungsstand) oder als sog. atypischer Fall zulässig sein.

Ab Feststellung des Erreichens des regionalen Teilflächenziels bzw. nach dem 31.12.2027 gilt § 249 Abs. 2 BauGB: Das Vorhaben ist als „sonstiges Vorhaben“ an den höheren Anforderungen des § 35 Abs. 2 BauGB zu messen und wird sich regelmäßig als unzulässig erweisen. Eine Vorschrift analog zu der des § 245e Abs. 4 BauGB existiert für diese Konstellation nicht.

2.6.4.3 Ein Vorhaben, das kein Repoweringvorhaben ist, soll außerhalb eines in Aufstellung befindlichen Vorranggebietes des RROP realisiert werden. Ein Flächennutzungsplan, der (für den Regelfall) vermittelt durch § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB den Ausschluss von Vorhaben an Standorten außerhalb dargestellter Sondergebiete für die Windenergie bewirkt, existiert nicht. Kann der Antrag des Vorhabenträgers auf Erteilung eines Vorbescheides nach § 9 Abs. 1a BauGB über die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit des Vorhabens nach § 35 BauGB positiv beschieden werden?

Nein. § 9 Abs. 1a BImSchG gestattet keinen Vorbescheid über die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit eines Vorhabens außerhalb eines bereits existierenden oder in Aufstellung befindlichen Windenergiegebietes i. S. d. § 2 Nr. 1 WindBG.

2.6.4.4 Ein Vorhaben, das kein Repoweringvorhaben ist, soll auf einer Fläche realisiert werden, die noch nicht im RROP als Windenergiegebiet ausgewiesen ist. Der Landkreis befindet sich jedoch in einem Verfahren zur Neuaufstellung/Änderung des RROP; der Planentwurf sieht diese Fläche als künftiges Vorranggebiet Windenergienutzung vor. Ein Flächennutzungsplan, der (für den Regelfall) vermittelt durch § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB den Ausschluss von Vorhaben an Standorten außerhalb dargestellter Sondergebiete für die Windenergie bewirkt, existiert nicht. Unter welchen Umständen kann der Antrag des Vorhabenträgers auf Erteilung eines Vorbescheides nach § 9 Abs. 1a BauGB über die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit des Vorhabens nach § 35 BauGB positiv beschieden werden?

Bis zur Feststellung des Erreichens des regionalen Teilflächenziels bzw. nach dem 31.12.2027 gilt: Die Erteilung eines Vorbescheids nach § 9 Abs. 1a BImSchG ist möglich, wenn die Voraussetzungen für ein in Aufstellung befindliches Windenergiegebiet gegeben sind (dazu 2.6.4.5). Die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit richtet sich nach § 35 Abs. 1 BauGB, das heißt, dem Vorhaben dürfen keine öffentlichen Belange entgegenstehen.

Ab Feststellung des Erreichens des regionalen Teilflächenziels bzw. nach dem 31.12.2027 greift § 249 Abs. 2 BauGB ein: Das Vorhaben ist als „sonstiges Vorhaben“ an den höheren Anforderungen des § 35 Abs. 2 BauGB zu messen und wird sich regelmäßig als unzulässig erweisen. Eine Vorschrift analog zu der des § 245e Abs. 4 BauGB existiert für diese Konstellation nicht.

2.6.4.5 Ab welchem Zeitpunkt befindet sich ein Windenergiegebiet „in Aufstellung“?

Der Gesetzgeber hat zu dieser wichtigen Frage keine Regelung getroffen. Es wird der Verwaltungsgerichtsbarkeit zufallen, den unbestimmten Rechtsbegriff auszufüllen. Das sächsische OVG (Urt. vom 20.03.2025, 1 C 35/21) lässt in einem ersten Urteil bereits einen Beschluss zur Planaufstellung genügen und hält weder einen Planentwurf noch eine gewisse Planreife für erforderlich. Dieser Ansatz entspricht jedoch in keiner Weise der bisherigen Rechtsprechung, die für eine „Vorwirkung“ von in Aufstellung befindlichen Plänen stets eine hinreichende Planreife gefordert hat. Es bleibt abzuwarten, ob sich die niedersächsische Rechtsprechung dieser weitreichenden Auffassung anschließen wird.

Bis auf Weiteres wird empfohlen, ein in Aufstellung befindliches Windenergiegebiet i. S. d. § 9 Abs. 1a Satz 2 BImSchG anzunehmen, wenn

- ein Planentwurf für den Standort der Windenergieanlage eine Ausweisung eines Windenergiegebiets i. S. d. § 2 Nr. 1 WindBG vorsieht,
- eine Beteiligung gemäß § 3 Abs. 2, § 4 Abs. 2 und § 4a Abs. 3 BauGB oder § 9 Abs. 2 und 3 ROG durchgeführt wurde sowie
- nach erfolgter Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung davon auszugehen ist, dass die Ausweisung des Standorts der Windenergieanlage als Teil eines Windenergiegebiets im Planentwurf bis zum Abschluss des Planverfahrens vorgesehen bleibt.

Die der Empfehlung zugrunde liegende Rechtsauslegung lehnt sich an der Vorschrift des § 245e Abs. 4 Satz 1 BauGB an, die für vergleichbare Sachverhalte und ebenfalls mit Blick auf die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit eines Windenergievorhabens eine Regelung trifft.

Gemäß § 245e Abs. 4 Satz 1 BauGB steht einem Vorhaben die durch § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB vermittelte Ausschlusswirkung eines Plans nicht entgegen, wenn für den Standort des Vorhabens in einem Planentwurf eine Ausweisung für die Windenergienutzung vorgesehen ist, also der Standort – wie im Kontext des § 9 Abs. 1a Satz 2 BImSchG – Teil eines Windenergiegebiets werden soll. Der Eintritt der Rechtsfolge des § 245e Abs. 4 Satz 1 BauGB erfordert, dass die nach dem Gesetz erforderliche Beteiligung gemäß § 3 Abs. 2, § 4 Abs. 2 und § 4a Abs. 3 BauGB oder § 9 Abs. 2 und 3 ROG bereits erfolgt ist. Überdies muss die Planung des Windenergiegebiets am für die Windenergieanlage vorgesehenen Standort voraussichtlich erfolgen, also insoweit keine Änderung mehr vorgenommen werden wird. Denn könnten die im Rahmen der Beteiligung abgegebenen Stellungnahmen nicht auf die Planung Einfluss nehmen, wäre das Erfordernis der erfolgten Beteiligung sinnlos. Auch § 3 Abs. 1 Nr. 4a ROG, der den Begriff „in Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung“ legaldefiniert, sieht vor, dass die Ergebnisse der Beteiligung reflektiert worden sein müssen.

2.6.4.6 Es wird auf der Grundlage des § 9 Abs. 1a BImSchG ein Vorbescheid beantragt, mit dem festgestellt werden soll, dass ein bestimmtes Windenergievorhaben keine schädlichen Umwelteinwirkungen in Form von unzumutbaren Schallimmissionen hervorrufen würde. Der Antrag rekuriert auch auf den öffentlichen Belang des § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BauGB. Darf der Vorbescheid trotz der Regelung des § 9 Abs. 1a Satz 2 BImSchG erteilt werden, wenn nach Prüfung der vorgelegten Antragsunterlagen eine Überschreitung von Immissionsrichtwerten der TA Lärm nicht zu erwarten ist?

Ja. § 9 Abs. 1a Satz 2 BImSchG lässt das berechnete Interesse nur für die Frage nach der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit nach § 35 BauGB entfallen. Dass der Schutz vor unzumutbaren Schallimmissionen sichergestellt sein muss, ist auch (und vor allem) eine Genehmigungsvoraussetzung des § 6 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG. In den Vorbescheid sollte allerdings der Hinweis aufgenommen werden, dass aufgrund der Regelung des § 9 Abs. 1a Satz 2 BImSchG keine Feststellung in Bezug auf die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit (Genehmigungsvoraussetzung des § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG i. V. m. § 35 Abs. 1 Nr. 5, Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BauGB) getroffen wird.

2.6.4.7 Kann auf der Grundlage des § 9 Abs. 1a BImSchG ein Vorbescheid zu der Frage erteilt werden, ob ein Windenergievorhaben, das kein Repoweringvorhaben ist, an einem Standort außerhalb eines bestehenden oder in Aufstellung befindlichen Windenergiegebiets gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB privilegiert sei?

Nein. Die Frage nach der Privilegierung stellt einen Teilaspekt der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit des § 35 BauGB dar. Der Änderung des Satzes 2 des § 9 Abs. 1a BImSchG hatte gerade zum Ziel, zu verhindern, dass Anlagenstandorte mittels eines Vorbescheides nach § 9 Abs. 1a BImSchG „gesichert“ werden können, die bei Eintritt der Rechtsfolge des § 249 Abs. 2 BauGB für die Windenergie (grundsätzlich) nicht mehr zur Verfügung stünden, weil sie zu diesem Zeitpunkt nicht in einem Windenergiegebiet liegen werden (vgl. BT-Drs. 20/14777, S. 8).

TEIL 3: Bindungswirkung von Zielen während der Planaufstellung (§ 249 Abs. 5 BauGB; planerische Abwägung)

3.1 Nach § 249 Abs. 5 BauGB sind Planungsträger bei der Ausweisung von Windenergiegebieten an entgegenstehende Ziele der Raumordnung oder entgegenstehende Darstellungen in Flächennutzungsplanungen nicht gebunden. Gilt das nur für die Träger der Regionalplanung?

Ja. Die Regelung darf nur von denjenigen Planungsträgern genutzt werden, welche die zur Ausweisung von Windenergieflächen verpflichteten Adressaten im Sinne des § 3 Abs. 2 WindBG sind. Dies sind gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 NWindG in Niedersachsen nur die Träger der Regionalplanung.

Städte und Gemeinden dürfen zwar ebenfalls Flächen für die Windenergienutzung ausweisen. Sie haben bei der Aufstellung von Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen aber die Ziele der Raumordnung sowie die Darstellungen des Flächennutzungsplans zu beachten. Das gilt auch dann, wenn der Träger der Regionalplanung – egal aus welchen Gründen - keine den Teilflächenzielen entsprechende Ausweisung von Flächen im Regionalen Raumordnungsprogramm vornimmt.

Lediglich § 245e Abs. 5 BauG enthält in seiner seit 15.08.2025 geltenden Fassung eine begrenzte Ausnahme, unter deren Voraussetzungen Städte und Gemeinden bei Windflächenplanungen nicht an bestimmte Festlegungen des RROP, insbesondere solche zum Ausschluss für Windenergie, gebunden sind. Vorranggebiete müssen aber auch nach § 245e Abs. 5 BauGB weiterhin beachtet werden (näher dazu unter 7.7ff).

3.2 Welche Ziele der Raumordnung sind von der Freistellung des § 249 Abs. 5 BauGB erfasst?

Erfasst sind alle Ziele aus höherrangigen anderen Raumordnungsplänen, d.h. Ziele aus den Raumordnungsplänen des Bundes (relevant ist an Land dabei nur der Bundes-Raumordnungsplan für den Hochwasserschutz) und alle Ziele aus dem Landes-Raumordnungsprogramm.

Ob der Wortlaut der Vorschrift auch die Ziele aus dem eigenen RROP erfasst, hat keine praktische Relevanz. Eigene Ziele kann ein Träger der Regionalplanung ohnehin nach eigenem Planungsermessen ändern; eine spezielle Berechtigung aus § 249 Abs. 5 Satz 1 BauGB benötigt er hierfür nicht und muss auch keine besondere Begründung für die „Erforderlichkeit“ (vgl. 3.3) der Änderung eigener Ziele liefern.

3.3 Welche Voraussetzungen gelten für die Nichtbeachtung von Zielen der Raumordnung oder von Darstellungen des Flächennutzungsplans? Was bedeutet „soweit erforderlich“ im Sinne von § 249 Abs. 5 BauGB? Welche Rolle spielt die Windflächenpotenzialstudie des Landes?

§ 249 Abs. 5 BauGB betrifft die planerische Abwägung und berechtigt die Träger der Regionalplanung nur dann zur Nichtbeachtung von Planvorgaben, soweit dies „erforderlich ist“, um das gesetzlich vorgegebene Teilflächenziel zu erreichen.

Die (in anderen juristischen Zusammenhängen übliche) Gleichsetzung von „Erforderlichkeit“ mit dem für alle Betroffenen „mildesten Mittel“ lässt sich auf das Planungsrecht nicht 1:1 übertragen. Planung ist gekennzeichnet durch eine Betroffenheit unterschiedlicher Belange. In den seltensten Fällen gibt es nur „das eine“ Abwägungsergebnis, das für sämtliche Betroffenen das geringste Maß an Berührtheit bedeutet. In der Regel bedeutet Planung, dass einige Belange zugunsten anderer Belange zurückgestellt werden. Eine Planung ist solange rechtmäßig, wie sie auf einer ordnungsgemäßen Abwägung der Belange beruht und ist erst dann fehlerhaft, wenn Belange außer Acht gelassen oder fehlengewichtet wurden.

Die Erforderlichkeit im planungsrechtlichen Sinne ergibt sich insofern aus dem geforderten Teilflächenziel sowie dem Flächenpotential des konkreten Planungsraums. Hält ein Regionalplanungsträger es für erforderlich, sich zugunsten eines Windenergiegebietes über ein entgegenstehendes Ziel aus dem LROP oder aus dem Bundesraumordnungsplan für den Hochwasserschutz hinwegzusetzen, muss er dies nachvollziehbar begründen können. Er muss dabei die Bedeutung des betroffenen Ziels (materieller Gehalt der Planaussage) und die mit einer Nichtbeachtung verbundenen Auswirkungen auf andere private und öffentliche Belange in der planerischen Abwägung würdigen.

Dabei ist auch zu berücksichtigen, welches juristische Gewicht dem jeweiligen Belang zugeschrieben wurde. Wird eine Fläche, eine Funktion oder eine Nutzung durch Gesetz (z.B. Nationalpark), durch Rechtsverordnung (z.B. Naturschutzgebiete, Vorranggebiete im LROP) oder Satzung (z.B. gemeindliche Satzungen zu geschützten Landschaftsbestandteilen) geschützt, oder ist ihr ein überragendes öffentliches Interesse zugewiesen, ist sie ggf. gewichtiger einzustufen als rechtlich nicht spezifisch geschützte Belange.

Im Rahmen der „Erforderlichkeit“ ist auch zu berücksichtigen, dass etliche gewichtige Belange bereits bei der Ermittlung des Flächenpotentials sowie bei der gesetzlichen Bemessung der Teilflächenziele berücksichtigt wurden und dazu geführt haben, dass etliche Flächen ganz oder anteilig von vornherein überhaupt nicht als Potenzialfläche angenommen wurden. Der Landesgesetzgeber hat damit zum Ausdruck gebracht, dass nach seiner Vorstellung auf diesen herausgerechneten Flächen keine Windenergiegebiete liegen sollen. Die potenzialorientierten Teilflächenziele sollten die Träger der Regionalplanung in die Lage zu versetzen, ausreichend Flächen für die Windenergienutzung auch ohne Inanspruchnahme der herausgerechneten Flächen ausweisen zu können. Zu den Flächen, die von vornherein aus der Potenzialfläche herausgerechnet wurden, zählen auch die meisten Vorranggebiete des LROP. Möchte ein Träger der Regionalplanung Vorranggebiete des LROP mit Windenergiegebieten überlagern, hat er besonders plausibel zu begründen, weshalb die Ausweisung gerade an dieser Stelle erforderlich ist.

Zu berücksichtigen sind ferner Schutzvorgaben, die mittlerweile der Gesetzgeber selbst definiert hat, z.B. die „Begrenzung“ der optisch bedrängenden Wirkung auf die zweifache Höhe der Windenergieanlage. Insofern wären beispielsweise größere Siedlungsabstände zu Lasten von Vorranggebieten Wald in der Planbegründung besonders zu erläutern bzw. zu rechtfertigen, um kein Hemmnis für die RROP-Genehmigung darzustellen.

3.4 Dürfen sich im RROP auch Vorranggebiete Windenergienutzung mit anderen, entgegenstehenden Vorranggebieten überlagern?

Nein. Der Wortlaut des § 249 Abs. 5 BauGB lässt dies zwar vermuten, da die Vorschrift nicht zwischen Planungsebenen differenziert. Die Gesetzesbegründung weist hingegen in eine andere Richtung. Hier hat der Gesetzgeber (s. BT-Drs. 20/2355, S. 34) ausdrücklich darauf abgestellt, dass die Vorschrift nur in Bezug auf entgegenstehende Planinhalte in Plänen auf anderen Planungsebenen gelten soll.

Auch aus § 7 Abs. 1 Satz 2 ROG in seiner seit 15.08.2025 geltenden Neufassung lässt sich nicht herleiten, dass ein RROP einander widersprechende Nutzungsüberlagerungen enthalten darf. Hier stellt bereits der Wortlaut klar, dass Mehrfachnutzungen nur für mehrere miteinander vereinbare Nutzungen vorgesehen werden können.

Möchte ein Träger der Regionalplanung Vorranggebiete Windenergienutzung auf einer Fläche ausweisen, auf der bisher ein Vorrang für eine andere, mit Windenergie unvereinbare Nutzung vorgesehen war, ist in aller Regel dieser entgegenstehende Vorrang aufzuheben (näher dazu 6.2). Es läge es nicht im Interesse der Normklarheit, dass ein RROP einander widersprechende Festlegungen enthält. Weder die Anwendungsregel in § 249 Abs. 5 Satz 2 BauGB noch die Rechtsgrundsätze zur Auflösung von Normenkollisionen sind darauf angelegt, dass ein Träger innerhalb seiner eigenen Regionalplanung aktiv Normwidersprüche erzeugt. Insbesondere der Kollisionsgrundsatz „jüngeres Recht bricht älteres Recht“ ist nur ein aus dem Rechtsstaatsprinzip entwickeltes Auffanginstrument für den Fall unbemerkt übersehener Rechtsbereinigungen.

Die Bereinigung erleichtert Fachbehörden und der Öffentlichkeit zu erkennen, dass nur noch der Vorrang Windenergienutzung auf der Fläche gilt, erleichtert erheblich die Beurteilung anderer Planungen und Maßnahmen und kann sicherstellen, dass nicht etwa irrtümlich eine entgegenstehende Nutzung genehmigt wird, wodurch Flächen für Windenergie verloren gehen könnten.

TEIL 4: Erreichung der Teilflächenziele

4.1 Anrechenbarkeit von RROP-Flächen

4.1.1 Ab welchem Zeitpunkt sind die in einem Regionalen Raumordnungsprogramm ausgewiesenen Flächen anrechenbar?

Generell gilt, dass ausgewiesene Flächen anrechenbar sind, sobald der Plan wirksam ist, d.h. im Falle des RROP mit dem Tag der Bekanntmachung seiner Genehmigung.

§ 4 Abs. 2 Satz 3 WindBG enthält aber eine Ausnahme: Die Flächen dürfen bereits ab der kommunalen Beschlussfassung angerechnet werden. Die Genehmigung des RROP oder gar seine Bekanntmachung sind nicht abzuwarten. Diese Anrechenbarkeit gilt jedoch nur befristet für die Dauer von sieben Monaten und nur, wenn der Plan vor Ablauf der in § 3 Abs. 1 Satz 2 WindBG genannten Stichtage beschlossen worden ist. Nach Sinn und Zweck der Vorschrift wird mit „kommunaler Beschlussfassung“ die erstmalige Beschlussfassung vor Einreichung zur Genehmigung gemeint sein. Wäre eine Anrechenbarkeit erst ab dem kommunalen Beitrittsbeschluss zu Maßgaben der Genehmigungsbehörde anzunehmen – wenngleich dieser satzungsrechtlich unverzichtbar ist –, hätte ein deutlich kürzerer als der im Gesetz genannte Sieben-Monats-Zeitraum genügt.

4.1.2 Was passiert, wenn das RROP auch nach sieben Monaten noch nicht in Kraft getreten ist?

Es kann aus verschiedenen Gründen vorkommen, dass das RROP nach sieben Monaten noch nicht in Kraft getreten ist, z.B.:

- es ist noch nicht genehmigt, weil Träger der Regionalplanung und Genehmigungsbehörde eine Verlängerung der Genehmigungsfrist vereinbart haben
- es ist noch nicht genehmigt, weil die Genehmigungsunterlagen noch nicht oder erst sehr lange nach der kommunalen Beschlussfassung zur Genehmigung vorgelegt wurden
- es fehlt noch an dem kommunalen Beitrittsbeschluss zu Maßgaben
- seine Bekanntmachung ist noch nicht erfolgt

Dann entfällt die Anrechenbarkeit wieder – solange bis zum Inkrafttreten des RROP. Dies gilt auch im Falle einer einvernehmlichen Verlängerung der dreimonatigen Genehmigungsfrist. Dadurch kann es passieren, dass - übergangsweise – die Teilflächenziele als nicht erreicht gelten, mit der Rechtsfolge der „Super-Privilegierung“ nach § 249 Abs. 7 BauGB (vgl. dazu Teil 5).

4.1.3 Können auch Vorranggebiete Windenergienutzung angerechnet werden, die in Bereichen liegen, in denen ein bestehender Flächennutzungsplan eine Ausschlusswirkung darstellt?

Ja, denn neuere Flächenausweisungen in einem RROP setzen sich gegenüber älteren Darstellungen im Flächennutzungsplan durch. Dem Träger der Regionalplanung steht im Rahmen seiner Abwägung zu, Inhalte der Flächennutzungspläne zu überlagern, § 35 Abs. 3 Satz 2 2. Halbsatz BauGB. Hieran hat sich nichts geändert; die Möglichkeit der Nichtbeachtung von Darstellungen des Flächennutzungsplans wird nunmehr zusätzlich noch durch § 249 Abs. 5 Satz 1 BauGB eröffnet. Die Ausschlusswirkung eines Flächennutzungsplans würde zudem gemäß § 245e Abs. 1 Satz 2 und § 249 Abs. 5 Satz 2 BauGB der Zulassung einer Windenergieanlage in einem Windenergiegebiet des RROP nicht entgegenstehen.

4.1.4 Können Vorbehaltsgebiete angerechnet werden?

Ja, aber nur Vorbehaltsgebiete, die spätestens am 1.2.2024 wirksam geworden sind, und nur auf das bis zum 31.12.2027 zu erreichende Teilflächenziel. Daran ändert auch § 6 Abs. 2 Satz 5 WindBG nichts: hierbei handelt es sich um eine Vorschrift für das immissionsschutzrechtliche Zulassungsverfahren.

4.2 Anrechenbarkeit von Flächen aus Bebauungsplänen oder Flächennutzungsplänen

4.2.1 Können Flächen angerechnet werden, die nicht im RROP ausgewiesen sind, sondern nur im Flächennutzungsplan oder Bebauungsplan?

Ja. Ein Beispiel: dem Träger der Regionalplanung ist durch Landesgesetz ein Teilflächenziel von 1,9 % bis zum 31.12.2027 und ein Teilflächenziel von 2,4 % zum 31.12.2032 zugewiesen. Der Träger der Regionalplanung möchte nur 1% über Vorranggebiete Windenergienutzung im RROP ausweisen. Die verbleibenden 0,9 % bzw. 1,4 % beabsichtigt der Träger der Regionalplanung, sich über bestehende bzw. zu den o.g. Zeitpunkten rechtswirksame Flächennutzungspläne oder Bebauungspläne anzurechnen.

Die Zulässigkeit ergibt sich aus § 5 Abs. 1 Satz 1 2. Halbsatz WindBG und § 2 Abs. 1 Satz 2 NWindG. In der Gesetzesfassung des § 5 Abs. 1 Satz 1 WindBG vom 20. Juli 2022 war – neben der Anrechenbarkeit von Flächen aus der eigenen Planung – zunächst nur die Anrechenbarkeit von mit Windenergieanlagen tatsächlich bebauten Flächen im Sinne von § 4 Abs. 1 Satz 3 WindBG ausdrücklich geregelt. Hingegen fehlte ein vergleichbarer Verweis auf die Anrechenbarkeit von Plänen anderer Planungsträger. Die Anrechenbarkeit von Windenergiegebieten aus Flächennutzungs- und Bebauungsplänen wäre einem Träger der Regionalplanung nach dieser Rechtslage – bewusst oder irrtümlich – daher wohl unzulässig gewesen. Bereits mit Gesetz zur sofortigen Verbesserung der Rahmenbedingungen für die erneuerbaren Energien im Städtebaurecht vom 11. Januar 2023 hat der Bundesgesetzgeber § 5 Abs. Satz 1 WindBG jedoch geändert. Die Feststellung hat sich seither ausdrücklich auch darauf zu beziehen, in welchem Umfang Flächen in Windenergiegebieten nach § 2 Nummer 1 WindBG

angerechnet wurden. Zu Windenergiegebieten nach § 2 Nummer 1 WindBG zählen Vorranggebiete und mit diesen vergleichbare Gebiete in Raumordnungsplänen sowie Sonderbauflächen, Sondergebiete und mit diesen vergleichbare Ausweisungen in Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen. Eine Beschränkung dahingehend, dass sich ein Planungsträger nur Flächen aus eigener Planung anrechnen darf, enthalten die seither geltenden Vorschriften des Bundesrechts nicht. Damit ist eröffnet, dass sich der Träger der Regionalplanung auch Flächen anrechnen darf, die er zwar nicht selbst im RROP festgelegt hat, die aber in Flächennutzungs- oder Bebauungsplänen ausgewiesen sind.

4.2.2 Was gilt bei Flächenüberschneidungen in Bezug auf die Anrechenbarkeit auf das Teilflächenziel?

Eine Fläche, die in unterschiedlichen Planungsebenen verankert ist, darf nur einmalig angerechnet werden. Für die Ermittlung der Überschneidungsbereiche ist zu beachten: Liegen den Plänen in Bezug auf die vom Rotor überstrichene Fläche unterschiedliche Planungskonzeptionen zugrunde, ist bei Rotor-Innerhalb-Flächen die Gebietsgrenze gemäß § 4 Abs. 3 um 75 Meter nach innen zu verschieben.

4.2.3 Setzt die Anrechenbarkeit von Flächen aus Flächennutzungsplänen und/oder Bebauungsplänen voraus, dass auch das Regionale Raumordnungsprogramm Flächen ausweist?

Nein. Der Träger der Regionalplanung darf Flächen aus Flächennutzungsplänen und/oder Bebauungsplänen auf das Teilflächenziel auch dann anrechnen, wenn im RROP nur wenige Flächen ausgewiesen sind oder wenn auf Ebene der Regionalplanung überhaupt keine Flächenausweisung vorliegt, z.B. weil das RROP ausgelaufen ist oder gerichtlich für unwirksam erklärt worden ist (vgl. 4.2.1).

4.2.4 Können auch Vorranggebiete Windenergienutzung angerechnet werden, die in Bereichen liegen, in denen ein bestehender Flächennutzungsplan eine Ausschlusswirkung darstellt?

Ja, denn neuere Flächenausweisungen in einem RROP setzen sich gegenüber älteren Darstellungen im Flächennutzungsplan durch. Es ist anerkannt, dass in diesem Fall das Vorranggebiet des RROP als neueres Recht gilt und die hier überlagerte Ausschlusswirkung des FNP nicht mehr greift. Dem Träger der Regionalplanung steht im Rahmen seiner Abwägung zu, Inhalte der Flächennutzungspläne zu überlagern, § 35 Abs. 3 Satz 2 2. Halbsatz BauGB.

Die Ausschlusswirkung eines Flächennutzungsplans würde zudem gemäß § 245e Abs. 1 Satz 2 und § 249 Abs. 5 Satz 2 BauGB der Zulassung einer Windenergieanlage in einem Windenergiegebiet des RROP nicht entgegenstehen.

4.3 Anrechenbarkeit unbeplanter Flächen; Anrechenbarkeit von Flächen, für die keine GIS-Daten vorliegen

4.3.1 Können unbeplante Flächen angerechnet werden?

Nach dem Wortlaut des Gesetzes darf sich ein Planungsträger auch tatsächlich bebaute Flächen, die im Umkreis von einer Rotorblattlänge um eine Windenergieanlage liegen anrechnen, auch wenn sie nicht in einem planerisch ausgewiesenen Windenergiegebiet liegen (§ 4 Abs. 1 Satz 3 WindBG). Die Anrechnung ist nur solange möglich, wie die Windenergieanlage „in Betrieb“ ist. Der Begriff dient der Abgrenzung zu Standorten, auf denen Anlagen bereits abgebaut bzw. dauerhaft außer Betrieb genommen wurden. Lediglich vorübergehende bzw. kurzfristige Abschaltzeiten sind unbeachtlich. Die Anrechnungsmöglichkeit besteht nur auf das Teilflächenziel zum 31.12.2032, nicht aber auf das Teilflächenziel zum 31.12.2027.

4.3.2 Dürfen Flächen nur angerechnet werden, wenn für sie standardisierte Daten geografischer Informationssysteme (GIS-Daten) vorliegen?

Ja. Durch Gesetz vom 3. Juli 2023 wurden die Regelungen zur Flächenanrechenbarkeit dahingehend verengt, dass auf das Teilflächenziel nur Flächen angerechnet werden dürfen, wenn für sie standardisierte Daten geografischer Informationssysteme (GIS-Daten) vorliegen. Der Gesetzgeber verzichtet dabei auf nähere Vorgaben zu den Datenformaten. Die Vorschrift scheint damit niederschwellig gefasst zu sein und in erster Linie eine Abgrenzung zu rein analogen Plänen zu schaffen.

4.4 Anrechenbarkeit von Flächen mit Höhenbestimmungen

4.4.1 Dürfen Flächen mit Höhenbestimmungen angerechnet werden?

Nicht immer. Nach § 4 Abs. 1 Satz 4 WindBG dürfen Flächen mit „Bestimmungen zur baulichen Höhe“ grundsätzlich nicht auf das zu erreichende Teilflächenziel angerechnet werden. Angerechnet werden dürfen nur Flächen aus Plänen, bei denen die Höhenbestimmungen bis (einschließlich) 1. Februar 2023 wirksam geworden sind.

Die Formulierung „Bestimmungen zur baulichen Höhe“ wirkt nach ihrem Wortlaut sowohl „nach oben“ als auch „nach unten“ und enthält auch keine weiteren Differenzierungen (s. auch nachfolgende Fragen). Sowohl Bestimmungen zu Mindest- als auch zu Maximalhöhen führen daher zur Nicht-Anrechenbarkeit, also auch solche, die deutlich oberhalb der gängigen Anlagen liegen (bspw. 350 Meter Maximalhöhe).

Unerheblich sind ferner die Gründe einer Höhenbegrenzung. Das WindBG unterscheidet nicht zwischen beispielsweise städtebaulichen Gründen, Gründen des Denkmalschutzes, des Landschaftsbildes, militärischen Belange oder Belange der zivilen Flugsicherung.

Soll ein Gebiet auf das Teilflächenziel angerechnet werden, muss zumindest aus der Planbegründung zum Ausdruck kommen, dass das RROP (bzw. der Flächennutzungsplan oder der

Bebauungsplan) für dieses Gebiet keine Bestimmung zur Höhe einer Windenergieanlage enthält, mit anderen Worten: dass die „unbegrenzte Höhe“ also inhaltlicher Bestandteil des Vorrangs bzw. inhaltlicher Bestandteil der Gebietsausweisung ist (vgl. 2.3.2).

4.4.2 Betreffen die Beschränkungen des WindBG für die Anrechenbarkeit auch planerische Bestimmungen zu Mindesthöhen?

Ja. Festlegungen zu Mindesthöhen sind als Ziele der Raumordnung gemäß § 35 Abs. 3 Satz 2 BauGB bei der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsprüfung einzuhalten. Da über Ziele der Raumordnung kein Abwägungsspielraum besteht, stellen Festlegungen zu Mindesthöhen ein Genehmigungshindernis auch für solche Anlagentypen dar, die die Mindesthöhe nur leicht unterschreiten (vgl. 2.3.3).

4.4.3 Sind mit nichtanrechenbaren „Bestimmungen zur baulichen Höhe“ auch vertragliche Vereinbarungen gemeint oder nur Regelungen in Plänen?

Die Anrechenbarkeit entfällt nach dem eindeutigen Gesetzeswortlaut nur bei Höhenbestimmungen in Plänen. Höhenbeschränkungen, die sich erst im Genehmigungsverfahren ergeben, sind von dem klaren Wortlaut des Gesetzes nicht erfasst. Gleiches gilt für vertragliche Vereinbarungen aus raumordnerischen oder städtebaulichen Verträgen, die einen Investor dahingehend verpflichten, auf einer planerisch „höhenunbeschränkt“ ausgewiesenen Fläche dennoch nur Anlagen mit einer bestimmten Maximalhöhe zu beantragen; auch diese hindern die Anrechenbarkeit von planerischen Flächenausweisungen nicht. Ebenfalls unerheblich für die Anrechenbarkeit ist es, wenn sich erst im BImSch-Verfahren Nebenbestimmungen, Teilversagungen oder andere Einschränkungen aus „höhenbedingten“ Gründen ergeben.

4.4.4 Können im RROP festgelegte Vorranggebiete Windenergienutzung als Windenergiegebiete angerechnet werden, wenn ein am 01.02.2023 bestehender gemeinschaftlicher Flächennutzungsplan für diese Flächen eine Höhenbegrenzung enthält?

Ja. Dem Träger der Regionalplanung steht es im Rahmen einer Abwägung zu, Inhalte der Flächennutzungspläne zu überlagern (§ 35 Abs. 3 Satz 2 2. Halbsatz BauGB). Schon vor der Neuregelung des § 249 BauGB war es demzufolge möglich und anerkannt, dass in diesem Fall das RROP als neueres Recht gilt. Hieran hat sich nichts geändert; die Möglichkeit der Nichtbeachtung an Darstellungen des Flächennutzungsplans wird durch § 249 Abs. 5 Satz 1 BauGB sogar ausdrücklich eröffnet. Weist ein Träger der Regionalplanung Flächen ohne Höhenbegrenzung als Vorranggebiet aus, hat dies zur Folge, dass die Höhenbegrenzung des Flächennutzungsplans in den vom RROP überlagerten Flächen gemäß § 249 Abs. 5 Satz 2 BauGB im Zulassungsverfahren entfallen, so dass die Höhenbegrenzungen nicht mehr hinderlich wirken. Folglich dürfen solche Flächen auf das Teilflächenziel angerechnet werden.

4.4.5 Können im RROP festgelegte Vorranggebiete Windenergienutzung als Windenergiegebiete angerechnet werden, wenn ein am 01.02.2023 bestehender gemeinschaftlicher Bebauungsplan für diese Flächen eine Höhenbegrenzung enthält?

Eindeutig ist: Die Bindungswirkungen eines Bebauungsplans entfallen im Zulassungsverfahren nicht; § 249 Abs. 5 Satz 2 BauGB bezieht sich ausdrücklich nur auf Darstellungen von Flächennutzungsplänen. Höhenbeschränkungen aus Bebauungsplänen sind daher im Zulassungsverfahren zu beachten. Im Ergebnis hätten Höhenbegrenzungen des Bebauungsplans somit die gleiche, verhindernde Wirkung, wie wenn das RROP selbst Höhenbegrenzungen festlegen würde.

Allerdings schließt § 4 Abs. 1 Satz 5 WindBG nur die Anrechnung von Flächen mit Höhenbegrenzungen aus, die in „Plänen“ ausgewiesen sind, die nach dem 1. Februar 2023 wirksam geworden sind, ohne dass dabei eine bestimmte Planungsebene erwähnt wird. Höhenbegrenzungen, die bis zum 1. Februar 2023 wirksam geworden sind, stehen der Anrechenbarkeit von Flächen nicht im Wege. Daher darf sich der Träger der Regionalplanung seine (höhenunbegrenzten) Flächen anrechnen; die „alte“ Höhenbegrenzung des Bebauungsplans hindert die Anrechenbarkeit nicht.

4.4.6 Würde eine Gemeinde eine Fläche, die im RROP ausdrücklich ohne Höhenbegrenzung ausgewiesen ist, im Nachgang (und nach dem 01.02.2023) mit einer Höhenbegrenzung überplanen - würde dann die Anrechenbarkeit entfallen?

Das ist unklar. Weist ein Träger der Regionalplanung Vorranggebiete Windenergienutzung erkennbar ohne Höhenbeschränkung aus, ist die „unbegrenzte Höhe“ Bestandteil der inhaltlichen Reichweite des Vorrangs. Die Fläche wäre anrechenbar. Der Vorrang ist als Ziel der Raumordnung von Gemeinden im Rahmen der Bauleitplanung zu beachten, § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 ROG i.V.m. § 1 Abs. 4 BauGB. Es steht der Gemeinde dann grundsätzlich nicht zu, im Flächennutzungsplan oder Bebauungsplan im Nachgang Höhenbegrenzungen einzuziehen und den Regionalplan dadurch zu verengen.

Dennoch ist es vorstellbar, dass ein unter Nichteinhaltung dieser Ziele der Raumordnung aufgestellter Flächennutzungsplan oder Bebauungsplan wirksam werden kann und eine (nach dem 01.02.2023 erlassene) Höhenbeschränkung enthält.

Im Fall eines Flächennutzungsplans ist die Rechtslage unklar: Gemäß § 249 Abs. 5 Satz 2 BauGB entfällt die Bindungswirkung eines Flächennutzungsplans im Zulassungsverfahren, die Höhenbegrenzung bliebe ohne Wirkung - das spricht für die Anrechnungsfähigkeit der Fläche. Gegen die Anrechnungsfähigkeit spricht hingegen das ausdrückliche pauschale Anrechnungsverbot des § 4 WindBG. Klarheit wird erst die Rechtsprechung bringen – oder eine diesbezügliche Klarstellung im Bundesrecht. Bis dahin sollte die Anrechnung der vorstehend beschriebenen höhenbeschränkten Flächen aus Flächennutzungsplänen unterbleiben.

Würde ein Bebauungsplan mit Höhenbegrenzungen wirksam, würden dessen Bindungswirkungen im Zulassungsverfahren nicht entfallen. § 249 Abs. 5 Satz 2 BauGB bezieht sich ausdrücklich nur auf Darstellungen von Flächennutzungsplänen. Höhenbeschränkungen aus Bebauungsplänen sind daher im Zulassungsverfahren zu beachten. Da die Windenergieanlage

nicht höher als die Maximalhöhe genehmigt werden dürfte, hätte ein Bebauungsplan die gleiche Verhinderungswirkung, wie wenn das RROP selbst eine Höhenbeschränkung enthalten würde. Auch der Wortlaut des WindBG spricht dafür, dass nachträglich die Anrechenbarkeit der von Höhenbeschränkungen betroffenen Flächen wieder entfällt. § 4 Abs. 1 Satz 5 WindBG bestimmt, dass „Flächen“, die in „Plänen“ ausgewiesen werden, die Bestimmungen zur Höhe von baulichen Anlagen enthalten nicht anzurechnen sind. Das WindBG unterscheidet hier nicht zwischen Planungsebenen, sondern scheint von einer Gesamtbetrachtung aller Flächen auf allen Planungsebenen auszugehen. In dieser Gesamtschau wäre unerheblich, ob die Höhenbegrenzung durch das RROP oder durch den Bebauungsplan erfolgt.

Da zumindest der Gesetzeswortlaut dafürspricht, dass eine - egal auf welcher Ebene - nach dem 01.02.2023 erlassene Höhenbeschränkung zu Lasten aller Ebenebenen bzw. des gesamten Planungsraums wirkt, empfiehlt es sich daher, darauf hinzuwirken, dass in sämtlichen gemeindlichen Bauleitplänen von Höhenbeschränkungen abgesehen wird. Zielabweichungen vom RROP zugunsten von Höhenbeschränkungen in einem Flächennutzungs- oder Bebauungsplan sollten nicht zugelassen werden. Der Einsatz einer raumordnerischen Untersagung nach § 12 ROG wäre rechtlich denkbar.

4.5 Anrechenbarkeit von Rotor-innerhalb-Flächen

4.5.1 Nach § 4 Abs. 3 WindBG sind ausgewiesene Flächen nach Abs. 1 grundsätzlich in vollem Umfang auf die Flächenbeitragswerte anzurechnen. Gilt dies unabhängig davon, ob die Rotorblätter innerhalb oder außerhalb der ausgewiesenen Flächen liegen?

Die Berechnung des Bundesgesetzgebers der für den Ausbau der Windenergie erforderlichen Flächenbedarfe ist unter der Annahme erfolgt, dass der Rotor auch über die Grenzen des ausgewiesenen Windenergiegebietes hinausragen darf. Entsprechend dürfen grundsätzlich nur solche rotor-außerhalb-Flächen vollumfänglich angerechnet werden.

4.5.2 Wie ist zu verfahren, wenn ausdrücklich mit Rotor-innerhalb-Flächen geplant wurde?

Wenn mit Rotor-innerhalb geplant wird, dürfen die ausgewiesenen Flächen nur anteilig angerechnet werden. Die Berechnung ist für jedes einzelne Windenergiegebiet durchzuführen. Gemäß § 4 Abs. 3 Satz 4 hat der Abzug derart zu erfolgen, dass auf Basis standardisierter GIS-Daten ein Abzug von 75 Metern von den Grenzen der ausgewiesenen Einzelfläche nach innen vorgenommen wird. Unerheblich ist, ob die Planungen bereits in digitaler Form erstellt wurden, oder ob das Kartenmaterial nachträglich digitalisiert wurde.

Die Möglichkeit, beim Fehlen von GIS-Daten die Flächenwerte rein rechnerisch um einen bestimmten Faktor zu vermindern (dazu waren in einer Anlage 2 zu § 4 Abs. 3 WindBG Rechenwerte angegeben), ist durch Gesetz vom 3. Juli 2023 entfallen.

4.5.3 Wie ist zu verfahren, wenn der Plan keine ausdrückliche Regelung / Aussage zu rotor-außerhalb oder rotor-innerhalb enthält?

Ist im Plan nichts geregelt, ist gemäß der Rechtsprechung im Zweifel von einer „rotor-innerhalb“-Vorgabe auszugehen. Je nachdem, ob diese Vermutung zutrifft ergeben sich für den Planungsträger folgende Konsequenzen:

Ging das Plankonzept auch tatsächlich von einer Rotor-innerhalb-Annahme aus, hat der Planungsträger - wie unter Frage 4.4.2 beschrieben - einen Flächenabzug vorzunehmen. Nur die reduzierte Fläche ist auf das Teilflächenziel anrechenbar.

Hat der Planungsträger hingegen tatsächlich mit einer Rotor-außerhalb-Konzeption geplant, muss er einen Beschluss gemäß § 5 Abs. 4 WindBG fassen, dass die Rotorblätter nicht innerhalb der ausgewiesenen Flächen liegen müssen (vgl. Frage 4.4.5). In diesem Fall dürfen die Flächen ohne Abzug angerechnet werden. Der Beschluss würde nur Flächen des eigenen Plans umfassen dürfen. Auf Flächen aus „fremden“ Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen dürfte sich der Beschluss nicht beziehen, denn zu einer gerade nicht aus dem Plan, sondern nur aus internen Verwaltungsunterlagen erkennbaren Planungskonzeption kann auch nur der verantwortliche Planungsträger selbst verbindlich Stellung beziehen.

Ein solcher Beschluss ist aber nur für Pläne zulässig, die bis zum 1. Februar 2024 wirksam geworden sind. Spätere Pläne ohne ausdrückliche Rotor-Regelung werden stets als „Rotor-innerhalb-Pläne“ gewertet.

4.5.4 Ist für die Anrechenbarkeit der Standort des Mastes bzw. die Lage des Fundaments relevant?

Das WindBG geht ausweislich § 4 Abs. 3 Satz 2 WindBG davon aus, dass sich der Turmfuß noch innerhalb des Windenergiegebiets befindet, aber die Rotorblätter den Luftraum außerhalb des Vorranggebietes überstreichen dürfen. Für die Anrechenbarkeit scheint nach dem Wortlaut des WindBG das Fundament grds. keine eigene Rolle zu spielen. § 4 Abs. 3 WindBG stellt ausschließlich auf den Turmfuß ab; (nur) von diesem ist der einfache Rotorradius abzüglich des Turmfußradius von den Grenzen der ausgewiesenen Fläche abzuziehen.

4.5.5 Gemäß § 5 Abs. 4 WindBG darf der Träger der Regionalplanung bei einem Raumordnungsplan, der keine Bestimmung zur Platzierung der Rotorblätter enthält, durch Beschluss bestimmen, dass die Rotorblätter nicht innerhalb der ausgewiesenen Flächen liegen müssen. Gilt das einschränkungslos?

Nein. Es müssen kumulativ die folgenden Voraussetzungen vorliegen:

- Es muss sich um einen bereits bestehenden Plan handeln, der Beschluss muss also im Nachgang zu einem bereits abgeschlossenen Planungsverfahren ergehen.
- Dieser Plan muss bis zum 1. Februar 2024 wirksam geworden sein.
- Der nachträgliche Beschluss ist nur in Fällen möglich, in denen sich aus den Planentwurfsunterlagen zweifelsfrei ergibt, dass der Planungsträger von vornherein mit einer

„Rotor-außerhalb-Annahme“ geplant hat. Hintergrund ist: Sollen Teile einer Windenergieanlage – oberirdisch oder unterirdisch – außerhalb der Grenzen des Vorranggebietes liegen dürfen, ist bereits bei der Planaufstellung zu prüfen, ob hierdurch andere Vorschriften verletzt werden („harte Tabuzonen“). Ein Überstreichen ist nur zulässig, wenn hiermit keine Rechtsverletzungen einhergehen. Bei zu erwartenden Rechtsverstößen ist die Grenze des Vorranggebietes entsprechend zu verschieben. Die Entscheidung „Rotor-innerhalb“ oder „Rotor-außerhalb“ ist insofern inhaltlicher Planbestandteil. Der Beschluss nach § 5 Abs. 4 WindBG kann keine Änderung von Planinhalten bewirken. Die Änderung von Planinhalten ist nur durch ein förmliches Planänderungsverfahren möglich. Das Umdeklarieren einer „Rotor-innerhalb“-Konzeption in eine „Rotor-außerhalb“-Konzeption allein durch einen Beschluss nach § 5 Abs. 4 WindBG wäre unzulässig.

Da der Plan durch den Beschluss keinen anderen Inhalt erhält, ist weder eine erneute Genehmigung erforderlich noch ist gegen diesen Beschluss eine eigenständige oder erneute Klagemöglichkeit gegeben.

4.6 Genehmigung des RROP; Feststellung und Bekanntmachung des Erreichens des Teilflächenziels

4.6.1 Genügt zum Erreichen des Teilflächenziels die Ausweisung von Flächen im RROP oder sind weitere Handlungen bzw. Verfahrensschritte erforderlich?

Nach Abschluss der Planungsarbeiten zur Ausweisung der Flächen ist unverändert der Satzungsbeschluss über das RROP (Gesamt-RROP oder sachliches Teilprogramm für die Windenergienutzung) sowie die Vorlage des Plans zur Genehmigung erforderlich.

Als zusätzliches, neues Erfordernis hinzugetreten ist ferner eine ausdrückliche Feststellung, dass der Plan mit den Teilflächenzielen nach § 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 oder Satz 2 WindBG in Einklang steht. Dazu ist es erforderlich, das Teilflächenziel unter Angabe des jeweiligen Stichtags zu bezeichnen und auszuführen, in welchem Umfang eigene Flächenausweisungen, Flächen nach § 4 Abs. 1 Satz 3 WindBG (Flächen im Rotorumkreis bestehender Anlagen) sowie Windenergiegebiete aus anderen Plänen angerechnet wurden. Die Feststellung erfolgt entweder durch die obere Landesplanungsbehörde (4.6.2) oder durch den Träger der Regionalplanung (4.6.3).

Ferner ist unverzichtbar, dass der Träger der Regionalplanung die Feststellung über das Erreichen des Teilflächenziels öffentlich bekannt macht. (4.6.4)

Städte und Gemeinden nehmen weder die Feststellung über eine Teilflächenzielerreichung noch eine solche Bekanntmachung vor. Etwas anderes gilt nur für diejenigen kreisfreien Städte, die auch selbst Träger der Regionalplanung sind.

4.6.2 Wer trifft die Feststellung, dass das Teilflächenziel erreicht ist?

In vielen Fällen wird ein RROP (Gesamt-RROP oder sachliches Teilprogramm für die Windenergienutzung) aufgestellt/ fortgeschrieben, um die nötigen Teilflächenziele zu erreichen. Dann bedarf das RROP der Genehmigung; die Feststellung über die Erreichung des Teilflächenziels trifft das jeweils zuständige ArL gemeinsam mit der RROP-Genehmigung.

Erforderlich sind hierzu Angaben des Trägers der Regionalplanungen gegenüber dem ArL über das Teilflächenziel sowie Ausführungen, welche Flächen in Windenergiegebieten nach § 2 Nummer 1 sowie welchen Flächen nach § 4 Abs. 1 Satz 3 und Absatz 4 angerechnet wurden, jeweils unter Angabe des Umfangs der angerechneten Flächen (§ 5 Abs. 1 Satz 1 WindBG und § 5 Abs. 5 Satz 6 NROG). Bei einer Rotor-innerhalb Planung wäre auch die Berechnung des Flächenabzugs zu dokumentieren.

Wenn die Situation absehbar ist, dass die Genehmigung des RROP nicht rechtzeitig vor den in § 3 Abs. 1 WindBG bzw. im NWindG genannten Stichtagen erfolgt und folglich die Rechtswirkungen des § 249 Abs. 7 BauGB eintreten, sollte der Träger der Regionalplanung bereits vor Bekanntmachung der RROP-Genehmigung und der ArL-Feststellung über das Erreichen des Teilflächenziels die Information veröffentlichen, dass er beim ArL die RROP-Genehmigung sowie die Feststellung der Erreichung des Teilflächenziels beantragt hat. Ferner sollte er Unterlagen veröffentlichen, aus denen hervorgeht, welche Flächen künftig „Windenergiegebiete“ sind. Denn gemäß § 4 Abs. 2 Satz 3 WindBG dürfen Flächen bereits ab der kommunalen Beschlussfassung über das RROP befristet für die Dauer von sieben Monaten angerechnet werden (und verhindern den Eintritt der „Super-Privilegierung nach § 249 Abs. 7 BauGB), wenn der Plan vor Ablauf der im WindBG bzw. NWindG genannten Stichtage beschlossen worden ist.

4.6.3 Gibt es Konstellationen, in denen der Träger der Regionalplanung selbst die Feststellung trifft, dass das Teilflächenziel erreicht ist?

Ja. Der Träger der Regionalplanung trifft diese Feststellung selbst, wenn sie sich auf einen bestehenden Plan bezieht. Werden ohne eine Ausweisung von neuen Windenergiegebieten die Teilflächenziele bereits erreicht, ist keine Planänderung erforderlich und ergeht demzufolge auch keine Genehmigung. In diesem Fall stellt der Träger der Regionalplanung selbst das Erreichen seiner Teilflächenziele fest (§ 5 Abs. 2 WindBG). Eine solche Feststellung sollte bis zu den Stichtagen 31.12.2027 und 31.12.2032 erfolgen. Sie kann auch später erfolgen, allerdings gelten dann bis dahin die Rechtsfolgen des § 249 Abs. 7 WindBG. Die isolierte Feststellung bedarf keiner Genehmigung des ArL.

Erwägenswert wäre zudem auch eine (Vorab-) Feststellung in der Konstellation, dass der Träger der Regionalplanung von der Möglichkeit der Sieben-Monats-Anrechenbarkeit von Flächen schon vor RROP-Genehmigung (§ 4 Abs. 2 Satz 3 WindBG) Gebrauch machen möchte (s. vorige Frage). Rechtlich erforderlich ist dies nicht, weil die „eigentliche“ Feststellung später durch die obere Landesplanungsbehörde im Zuge der RROP-Genehmigung erfolgt. Die Rechtsanwendung würde jedoch erleichtert, wenn der Träger der Regionalplanung bereits vorab auf die Erreichung des Teilflächenziels hinweisen würde.

4.6.4 Was ist bei der Bekanntmachung der Feststellung, dass die Teilflächenziele erreicht sind, zu beachten?

Die Bekanntmachung erfolgt immer durch den Träger der Regionalplanung. Städte und Gemeinden nehmen weder die Feststellung über eine Teilflächenzielerreichung noch eine solche Bekanntmachung vor. Etwas anderes gilt nur für diejenigen kreisfreien Städte, die auch selbst Träger der Regionalplanung sind.

Zu unterscheiden sind zwei Konstellationen:

1.) Die Bekanntmachung erfolgt mit der Bekanntmachung einer Genehmigung des RROP

Erging die Feststellung der Teilflächenzielerreichung im Zuge eines RROP-Genehmigungsverfahrens durch das zuständige ArL, ist sie mit in die Bekanntmachung der Genehmigung des RROP aufzunehmen.

Es genügt, nur die reine Feststellung, „dass der Plan mit dem Teilflächenziel im Einklang steht“ (§ 5 Abs. 1 Satz 1 1. Halbsatz) bekannt zu machen. Nicht erforderlich ist die Bekanntmachung der umfassenden Angaben im Sinne von § 5 Abs. 1 Satz 1 2. Halbsatz WindBG. Es genügt, wenn die Bezeichnung des Teilflächenziels unter Angabe des jeweiligen Stichtags sowie Ausführungen, welche Flächen in Windenergiegebieten nach § 2 Nummer 1 sowie welchen Flächen nach § 4 Absatz 1 Satz 3 und Absatz 4 angerechnet wurden, den Planunterlagen zu entnehmen sind und dass bekannt gemacht wird, wann, wo und wie diese Unterlagen und Angaben einsehbar sind (§ 5 Abs. 6 Sätze 3 bis 5 NROG) .

2) Die Bekanntmachung erfolgt „isoliert“, weil das Teilflächenziel ohne Ausweisung von zusätzlichen Vorranggebieten Windenergienutzung im RROP erreicht wird

Bei der Feststellung zu einem bestehenden Plan ohne Genehmigungsverfahren hat eine Bekanntmachung nur zu dieser Feststellung zu erfolgen. Dass die Angaben im Sinne von § 5 Abs. 1 Satz 1 2. Halbsatz WindBG (Bezeichnung des Teilflächenziels unter Angabe des jeweiligen Stichtags sowie Ausführungen, welche Flächen in Windenergiegebieten nach § 2 Nummer 1 sowie welchen Flächen nach § 4 Absatz 1 Satz 3 und Absatz 4 WindBG angerechnet wurden) bekannt zu machen sind, ergibt sich direkt aus § 5 Abs. 2 WindBG. Das NROG ist für solche Bekanntmachungen nicht anwendbar. Ob eine mit § 5 Abs. 6 Sätze 3 bis 5 NROG vergleichbare „Kurz-Bekanntmachung“ mit bloßem Verweis auf eine Einsichtnahmemöglichkeit der umfassenden Angaben zulässig ist, ergibt sich aus der Hauptsatzung und sonstigem Kommunalrecht. Eröffnen Kreis- und Kommunalrecht eine solche „Kurz-Bekanntmachung“ nicht, müssten die Angabe des Teilflächenziels, der jeweilige Stichtag sowie Ausführungen, welche Flächen in Windenergiegebieten nach § 2 Nummer 1 sowie welchen Flächen nach § 4 Absatz 1 Satz 3 und Absatz 4 WindBG angerechnet wurden, in der (dann langen) Bekanntmachung enthalten sein.

4.6.5 Gibt es Klagemöglichkeiten allein gegen die Feststellung oder Bekanntmachung, dass das Teilflächenziel erreicht ist?

Nein, eine isolierte Klagemöglichkeit gegen die Feststellung, dass die Teilflächenziele erreicht sind, gibt es nicht. Vorhabenträger könnten nur – wie bisher – Normenkontrolle gegen das RROP erheben oder das RROP im Rahmen einer Inzidentkontrolle überprüfen lassen.

4.6.6 Ist eine neue Bekanntmachung erforderlich, wenn sich nach der ersten Feststellung im Sinne von § 5 Abs. 1 WindBG die anrechenbare Gebietskulisse ändert?

Die anrechenbare Gebietskulisse kann sich im Laufe der Zeit beispielsweise dadurch verändern, dass Flächen für unwirksam erklärt werden oder der Träger der Regionalplanung nachträglich Flächen mit anrechnet, die er zunächst nicht einbezogen hatte (z.B. Puffer oder Flächen im Rotorumkreis bestehender Windenergieanlagen im Sinne von § 4 Abs. 1 Satz 3 WindBG oder Flächen aus Flächennutzungsplänen oder Bebauungsplänen). Grundsätzlich fordert das WindBG keine erneute Bekanntmachung bei Veränderung der Gebietskulisse.

Eine neue Bekanntmachung ist aber dann erforderlich, wenn der Träger der Regionalplanung zunächst nur das Teilflächenziel für 2027 erreicht hat. Die Erreichung des Teilflächenziels für 2032 erfordert eine erneute Bekanntmachung. Soweit die Erreichung des Teilflächenziels 2032 auf einer RROP-Änderung beruht, würde die Feststellung der Erreichung des höheren Teilflächenziels gemeinsam mit der Genehmigung des RROP ergehen.

4.6.7 Wenn nach den Stichtagen 31.12.2027 bzw. 31.12.2032 von der Genehmigungsbehörde festgestellt wird, dass das Teilflächenziel nicht erreicht wird - kann das RROP trotzdem genehmigt werden?

Ja. Das WindBG sowie das darauf aufbauende NWindG beruhen auf der energiepolitischen Annahme, dass der Ausbau der Windenergienutzung auf der Grundlage von Planungen effektiver ist als der Ausbau der Windenergienutzung allein im Wege der Außenbereichsprivilegierung. Insofern haben auch solchen Regionalen Raumordnungsprogramme oder Teilprogramme Windenergie einen positiven Nutzen, die zwar noch nicht die regionalen Teilflächenziele voll umsetzen, aber immerhin die insgesamt planerisch ausgewiesenen Flächen in Niedersachsen erhöhen. Denn anders als die bloße Außenbereichsprivilegierung schließen Vorranggebiete andere, konkurrierende Nutzungen aus und sichern damit effektiv Standorte für Windenergieanlagen.

Das NROG gestattet daher auch die Genehmigung solcher RROP, die das Teilflächenziel noch nicht erreichen, solange absehbar ist, dass sich die Planungsträger den Teilflächenzielen weiter annähern (§ 5 Abs. 3 Satz 7 NROG). Die Prognose erfordert keine künftige Flächenausweisung durch den Träger der Regionalplanung. Ausreichend ist ebenfalls, dass durch Planungen der Gemeinden weitere Flächen hinzukommen werden oder dass sich – insbesondere im Zuge des Repowering nach § 16b BImSchG – die tatsächlich bebaute und daher anrechenbare Windfläche ausreichend vergrößern wird. Mangels ausdrücklicher Regelungen im NROG sind weder kommunalpolitische Beschlüsse oder Absichtserklärungen nötig, noch wäre zwingend nur auf Planungen abzustellen, die bereits förmlich eingeleitet wurden.

Den Eintritt der „Super-Privilegierung“ verhindert die Genehmigung nicht: werden die Teilflächenziele bis zu den bundesgesetzlichen Stichtagen am 31.12.2027 und am 31.12.2032 nicht erreicht, so treten – unabhängig von einer Genehmigung des RROP - die Rechtsfolgen des § 245e Abs. 1 BauGB und des § 249 Abs. 7 BauGB ein.

4.6.8 Wenn im Zuge der Genehmigung eines RROP festgestellt wird, dass das Teilflächenziel nicht erreicht wird - muss dies auch bekannt gemacht werden oder ist eine Bekanntmachung nur bei einer „positiven“ Feststellung nötig?

Letzteres. Soweit das NROG gestattet, dass RROP auch dann genehmigt werden können, obwohl sie das Teilflächenziel noch nicht erreichen, ist zwar eine Bekanntmachung erforderlich, dass das RROP genehmigt worden ist. Die Bekanntmachung, dass das Teilflächenziel nicht erreicht wurde, ist nicht notwendig. Der eindeutige Wortlaut des § 5 Abs. 1 WindBG fordert lediglich die Bekanntmachung des Erreichens des Teilflächenziels. Aus dem Fehlen einer solchen Bekanntmachung ergibt sich, dass das Teilflächenziel noch nicht erreicht wurde.

4.7 Unwirksamkeit von Flächenausweisungen

4.7.1 Was passiert, wenn Festlegungen des RROP, die Darstellungen eines Flächennutzungsplans oder die Festsetzungen eines Bebauungsplans zur Ausweisung von Gebieten für die Windenergienutzung unwirksam werden?

Wird ein Plan durch ein Gericht – ganz oder nur in Bezug auf einzelne Flächen – für unwirksam erklärt, sind die betroffenen Flächen keine Vorranggebiete und damit auch keine Windenergiegebiete mehr. Die betroffenen Flächen bleiben nach § 4 Abs. 2 Satz 2 WindBG noch für ein Jahr ab Rechtskraft der Gerichtsentscheidung weiter anrechenbar. Danach entfällt ihre Anrechenbarkeit.

Wird im Planungsraum auch ohne diese Flächen das Teilflächenziel erreicht, gilt auf den verbleibenden Flächen weiterhin, dass (nur) auf ihnen Windenergieanlagen als privilegierte Vorhaben zugelassen werden können. Die unwirksamen Flächen zählen zu der Kulisse derjenigen Flächen, auf denen Windenergieanlage nicht privilegiert sind. Die Flächen sind für Windenergienutzung faktisch damit nicht nutzbar.

Hat die Unwirksamkeit von Flächen zur Folge, dass – nach Ende des einjährigen Übergangszeitraums - das Teilflächenziel nicht mehr erreicht wird, tritt die Rechtsfolge des § 249 Abs. 7 BauGB ein: Windenergieanlagen gelten im gesamten Planungsraum als privilegiert und können auch bei Nichtvereinbarkeit mit Zielen der Raumordnung oder Darstellungen des Flächennutzungsplans genehmigt werden.

4.7.2 Wie kann man sich davor schützen, dass man unter die „Nichterreichungsschwelle“ rutscht?

Schutz ist insbesondere dadurch möglich, dass von vornherein mit einem gewissen „Aufschlag“ geplant wird und mehr Flächen ausgewiesen werden, als nach dem gesetzlich vorgegebenen Teilflächenziel erforderlich sind.

Auch die nach § 4 Abs. 1 Satz 3 WindBG anrechenbaren Flächen im Umkreis von einer Rotorblattlänge könnten– insbesondere in Fällen eines umfangreichen Repowering nach § 16b BImSchG - als „Anrechnungsreserve“ dienen.

Soweit der Träger der Regionalplanung Windenergiegebiete aus Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen, die nicht zugleich auch im RROP festgelegt sind, zunächst nicht mit einberechnet hat, könnten auch diese Flächen als später anrechenbarer Puffer dienen.

4.7.3 Sind mit der Formulierung in § 4 Abs. 2 Satz 2 WindBG „Soweit ein Plan durch Entscheidung des Gerichts für unwirksam erklärt oder dessen Unwirksamkeit in den Entscheidungsgründen angenommen worden ist ...“ auch Fälle einer inzidenten Normenkontrolle erfasst?

Ja. Der prozessuale „Anfasser“ für die Unwirksamkeit ist unerheblich.

4.7.4 Was muss passieren, wenn nach der Bekanntgabe des Erreichens des Teilflächenziels infolge eines Klageverfahrens ein Vorranggebiet Windenergie gerichtlich für unwirksam erklärt wird? Bedarf es einer neuen Bekanntmachung?

Die betroffenen Flächen bleiben nach § 4 Abs. 2 Satz 2 WindBG noch für ein Jahr ab Rechtskraft der Gerichtsentscheidung weiter anrechenbar. Bleibt das Teilflächenziel auch nach Ablauf des Jahres erreicht, weil ein ausreichender Puffer eingeplant wurde, ist nichts zu veranlassen.

Ist absehbar, dass das Teilflächenziel unterschritten wird, sollte innerhalb eines Jahres ein Fehlerbehebungsverfahren nach § 11 Abs. 6 ROG durchgeführt werden, damit die Fläche in der Bilanz anrechenbarer Flächen weiterhin berücksichtigt bleiben kann. Im Zuge einer nötigen erneuten RROP-Genehmigung würde die Genehmigungsbehörde erneut eine Feststellung nach § 5 Abs. 1 Satz 2 WindBG treffen müssen, dass das Teilflächenziel erreicht ist und dies würde in die öffentliche Bekanntmachung des Trägers der Regionalplanung bei Abschluss seines Fehlerbehebungsverfahrens einfließen.

Ist eine Fehlerbehebung innerhalb eines Jahres nicht möglich, sodass die frühere Bekanntmachung über das Erreichen der Teilflächenziele unrichtig geworden ist, muss nach dem WindBG nach Ablauf des Jahres dennoch keine Berichtigung durch den Träger der Regionalplanung erfolgen. Die Bundesgesetzgebung sieht es als Aufgabe der Immissionsschutzbehörden an, sich Kenntnis über den jeweils aktuellen Stand der geltenden Flächenausweisungen zu verschaffen.

4.8 Bindungswirkung von Zielen der Raumordnung nach Erreichung der Teilflächenziele (§ 249 Abs. 5 Satz 2 BauGB)

4.8.1 Gelten Ziele der Raumordnung bei der Zulassung von Windenergieanlagen innerhalb der ausgewiesenen Windenergiegebiete?

Nein. Innerhalb der Windenergiegebiete sind Windenergieanlagen privilegierte Vorhaben und können nach Maßgabe des § 35 Abs. 1 i.V.m. § 35 Abs. 3 BauGB zugelassen werden. Gemäß § 249 Abs. 5 Satz 2 BauGB entfallen die Bindungswirkungen von entgegenstehenden Zielen der Raumordnung (sowie entgegenstehenden Darstellungen in Flächennutzungsplänen) im Zulassungsverfahren, z.B. von Vorrangfestlegungen des LROP, die erforderlicher Weise durch Vorranggebiete Windenergienutzung überlagert wurden. Die Einhaltung von Vorschriften aus anderen Gesetzen bleibt unberührt.

4.8.2 Gelten Ziele der Raumordnung bei der Prüfung der Zulassungsfähigkeit von Windenergieanlagen außerhalb der ausgewiesenen Windenergiegebiete?

Ja. Sofern das Teilflächenziel erreicht wurde, gelten Windenergieanlagen außerhalb der Windenergiegebiete als nicht-privilegierte Vorhaben und können nach Maßgabe des § 35 Abs. 2 BauGB i.V.m. § 1 Abs. 2 Satz 2 WindBG in aller Regel nicht zugelassen werden.

Gemäß § 35 Abs. 2 BauGB i.V.m. § 35 Abs. 3 BauGB verhindern entgegenstehende Ziele der Raumordnung faktisch die Genehmigungserteilung; die Einhaltung von Vorschriften aus anderen Gesetzen bleibt unberührt.

4.8.3 Was gilt für Repowering-Vorhaben im Sinne von § 16b Abs. 1 und Abs. 2 BImSchG)?

Bestimmte Vorhaben im Sinne des § 16b Abs. 1 und Abs. 2 BImSchG genießen eine Besserstellung (§ 249 Abs. 3 BauGB). Sie gelten auch außerhalb von ausgewiesenen Windenergiegebieten befristet bis zum 31.12.2030 stets als privilegierte Vorhaben und sind damit prinzipiell zulassungsfähig. Ziele der Raumordnung (einschließlich Vorranggebieten/Positivfestlegungen) sind allerdings nach Maßgabe des § 16b Abs. 4 BImSchG einzuhalten: dem Vorhaben entgegenstehende Ziele der Raumordnung schließen die Zulässigkeit gemäß § 35 Abs. 3 Satz 2 BauGB aus.

Ferner gilt die Besserstellung nach § 249 Abs. 3 BauGB dann nicht, wenn das Vorhaben in einem Natura 2000-Gebiet oder in einem Naturschutzgebiet verwirklicht werden soll.

4.8.4 Welche Bedeutung hat § 249 Abs. 9 BauGB, wonach die Länder durch Landesgesetze bestimmte Mindestabstände von Windenergieanlagen zu Wohngebäuden regeln können?

Keine. Die Vorschrift entspricht dem früheren § 249 Abs. 3 BauGB. Niedersachsen hat von der Ermächtigung zu einem solchen Gesetz bisher nicht Gebrauch gemacht.

TEIL 5: Nichterreichung der Teilflächenziele

5.1 Was gilt in Bezug auf Ziele der Raumordnung bei Nichterreichung der Teilflächenziele für die Zulassung von Windenergieanlagen?

Solange die Teilflächenziele nicht erreicht sind, sind Windenergieanlagen im gesamten regionalen Planungsraum privilegierte Vorhaben und können nach Maßgabe des § 35 Abs. 1 BauGB i.V.m. § 35 Abs. 3 BauGB zugelassen werden (§ 249 Abs. 7 BauGB). Nach § 249 Abs. 7 Nr. 2 BauGB können Darstellungen im Flächennutzungsplan, Ziele der Raumordnung aus RROP und LROP sowie sonstige Maßnahmen der Landesplanung Windenergieanlagen einer Windenergieanlage nicht entgegengehalten werden. Die Einhaltung von Vorschriften aus anderen Gesetzen bleibt unberührt.

Diese „Super-Privilegierung“ würde erst wieder entfallen, wenn der Träger der Regionalplanung das Teilflächenziel erreicht, sei es durch das Inkrafttreten eigener Flächenausweisungen, sei es durch Anrechnung von Flächen aus Flächennutzungs- oder Bebauungsplänen.

5.2 Ab wann können die Rechtsfolgen des § 249 Abs. 7 BauGB frühestens eintreten?

Frühestens mit dem Ablauf des ersten Stichtags, d.h. ab dem 1. Januar 2028. Ist zu diesem Zeitpunkt noch kein RROP (Gesamt-RROP oder regionales Teilprogramm für die Windenergienutzung) beschlossen, gelten ab diesem Tag die Rechtsfolgen des § 249 Abs. 7 BauGB.

Es kann jedoch aus verschiedenen Gründen vorkommen, dass das RROP am Stichtag noch nicht in Kraft getreten ist. z.B.:

- es ist noch nicht genehmigt
- es fehlt noch an dem kommunalen Beitrittsbeschluss zu Maßgaben
- seine Bekanntmachung ist noch nicht erfolgt.

Für die Dauer von sieben Monaten gilt dann eine Übergangsregelung. Erst danach gelten die Rechtsfolgen des § 249 Abs. 7 BauGB (vgl. auch Fragen 4.1.1 und 4.1.2).

5.3 Ist eine Bekanntmachung über das Nichterreichen der Teilflächenziele erforderlich?

Nein. Das WindBG fordert eine Bekanntmachung nur für den Fall des Erreichens des Teilflächenziels. Weder ist bekanntzumachen, dass das Ziel zum Stichtag (erstmalig) nicht erreicht wurde, noch ist bekanntzumachen, wenn ein zunächst erreichtes Teilflächenziel durch Flächenentfall wieder unerreichbar ist.

5.4 Gilt die Rechtsfolge des § 249 Abs. 7 BauGB für den gesamten regionalen Planungsraum?

Ja. Jeder Landkreis (bzw. der Regionalverband Großraum Braunschweig und die Region Hannover entsprechend) bildet mit seinen kreisangehörigen Städten und Gemeinden eine „Schicksalsgemeinschaft“, unabhängig davon ob Windenergiegebiete auf Ebene der Regionalplanung, der Flächennutzungsplanung oder in Bebauungsplänen ausgewiesen oder angerechnet werden. Wird innerhalb des regionalen Planungsraums das Teilflächenziel nicht erreicht, gelten die Rechtsfolgen des § 249 Abs. 7 BauGB im gesamten – aber auch nur in diesem - regionalen Planungsraum.

Sowohl wirksame Planungen als auch Planungsfehler wirken insofern zugunsten und zu Lasten aller kommunalen Planungsträger (auf Regionalplanungs- und Bauleitplanungsebene) in diesem jeweiligen regionalen Planungsraum.

TEIL 6: Anpassung des RROP an das LROP; sachliches Teilprogramm Windenergie

6.1 Anpassung des RROP an das LROP

6.1.1 Gilt trotz der Änderungen des NROG und des NWindG weiterhin eine Anpassungspflicht an das LROP? Gibt es Zurückstellungsmöglichkeiten?

Ja. Die Pflicht zur (unverzöglichen) Anpassung des RROP an die Ziele und Grundsätze des LROP sowie zur Umsetzung der Planungsaufträge aus dem LROP ergibt sich nicht originär aus Landesrecht, sondern aus Art. 20 Abs. 3 GG i.V.m. § 4 Abs. 1 ROG. Hiernach sind bei allen raumbedeutsamen Planungen die Erfordernisse der Raumordnung zu beachten und alle übrigen rechtlichen Vorgaben einzuhalten. Die Pflicht zur Anpassung eines RROP entsteht mit dem Inkrafttreten des LROP und wird nach ständiger Rechtsprechung in dem Moment „akut“, sobald von dem Träger der Regionalplanung ein Planungsprozess eingeleitet wird.

WindBG und NWindG mit ihren engen Stichtagsregelungen bedeuten, dass Planungsverfahren sehr zügig durchgeführt und abgeschlossen werden müssen, um das rechtzeitige Inkrafttreten von Windenergieplanungen zu ermöglichen. Es ist denkbar, dass die gleichzeitige Ausweisung von Windenergieflächen UND eine komplette Anpassung des RROP an die geänderten Vorgaben des LROP 2022 nicht von allen Trägern der Regionalplanung fristgerecht erfolgen kann.

Mit Blick auf die Stichtagsregeln des WindBG und des NWindG und die daran geknüpften Rechtsfolgen (die sog. „Privilegierung Plus“ bzw. „Super-Privilegierung“) sind in § 5 Abs. 3 Satz 6 und 7 NROG-2024 befristete Zurückstellungsmöglichkeiten eingeführt worden.

§ 5 Abs. 3 Satz 6 NROG berechtigt zu einer befristeten Zurückstellung von Anpassungen an solche LROP-Änderungen, die erst während eines bereits laufenden RROP-Verfahrens in Kraft getreten sind.

§ 5 Abs. 3 Satz 7 NROG berechtigt zu einer großzügigen befristeten Zurückstellung von Anpassungen an das LROP, solange ein Träger der Regionalplanung damit befasst ist, selbst im RROP Vorranggebiete Windenergienutzung auszuweisen. Diese Zurückstellungsmöglichkeit entfällt mit Erreichen des Teilflächenziels oder in Planungsräumen, in denen der Träger der Regionalplanung die Flächenausweisung der Bauleitplanung überlässt.

6.1.2 Kann in Bezug auf eine Windenergieplanung eine Anpassung in „zwei Geschwindigkeiten“ erlaubt werden?

Die Anpassung in „zwei Geschwindigkeiten“ ist ein ungeschriebenes, aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip abgeleitetes Instrument, das daher aus rechtlichen Gründen nur besonders gelagerte „Härtefälle“ auszugleichen vermag. Die engen Zeitvorgaben des WindBG mit seinen

gesetzlich eintretenden Rechtsfolgen könnten grundsätzlich die Gestattung einer vorgezogenen isolierten Windenergieplanung legitimieren. Ungeschriebene Instrumente sind allerdings nur dann anwendbar, wenn vorrangige, gesetzlich geregelte Instrumente nicht bestehen. Da das NROG inzwischen ausdrücklich die Möglichkeit von regionalen Teilprogrammen oder zur Zurückstellung von RROP- Anpassungen zulässt erübrigt sich die Planung in „zwei Geschwindigkeiten“ weitestgehend.

6.2 Sachliches Teilprogramm Windenergie

6.2.1 Sind sachliche Regionale Teilpläne/Teilprogramme Windenergie zulässig? Welchen rechtlichen Charakter hat ein sachliches Regionales Teilprogramm?

Räumliche und/oder sachliche Regionale Teilpläne (Teilpläne tragen in Niedersachsen die Bezeichnung „Teilprogramme“) sind in Niedersachsen gemäß § 5 Abs. 1 Satz 2 NROG ausgeschlossen. Die Möglichkeit von sachlichen Regionalen Teilprogrammen für die Ausweisung von Windenergiegebieten ist mit der Änderung des § 5 NROG gesetzlich zugelassen worden. Soweit diese Regelung reicht, dürfen Windenergiegebiete wahlweise in einem RROP-Teilprogramm Wind“ oder im Gesamt- RROP festgelegt werden.

Ein sachliches regionales Teilprogramm Windenergie ist rechtlich eigenständig. Die Aufstellung eines sachlichen Teilprogrammes Windenergie hat zur Folge, dass formal zwei selbständige RROP-Satzungen nebeneinander bestehen:

- zum einen das sachliche Teilprogramm Windenergie
- zum anderen das Gesamt-RROP mit allen Inhalten außer Windenergie

Ein sachliches Teilprogramm Windenergie muss in gleicher Weise aufgestellt werden wie ein „normales“ RROP, d.h. durch einen kommunalpolitischen Beschluss in Gang gesetzt werden, der Planentwurf einschließlich Begründung und Umweltbericht hat ein Beteiligungs- und Abwägungsverfahren zu durchlaufen und das sachliche Teilprogramm wird in gleicher Weise durch die obere Landesplanungsbehörde genehmigt wie ein Gesamt-RROP. Das sachliche Teilprogramm hat eine eigenständige 10-jährige Geltungsdauer, die unabhängig ist von der des Gesamt-RROP.

6.2.2 Welche Inhalte darf und muss ein sachliches Teilprogramm Windenergie haben?

Sachliche Teilprogramme müssen auf Festlegungen zum Thema Windenergienutzung beschränkt werden. Dies umfasst vor allem die Festlegung von Vorranggebieten für die Windenergienutzung sowie ergänzende textliche Ziele und Grundsätze zur Windenergienutzung einschließlich des Repowering.

Ein Teilprogramm muss inhaltlich vollständig sein, d.h. wenn ein sachliches Teilprogramm Windenergie aufgestellt wird, hat es das gesamte Gebiet des Planungsträgers zu umfassen und sämtliche Festlegungen zum Thema Windenergienutzung zu enthalten, einschließlich der vollständigen Kulisse der Vorranggebiete Windenergienutzung. Ein sachliches Teilprogramm darf – wie ein „normales RROP“ neben positiven Gebietsfestlegungen auch sog. Weißflächen enthalten und Raum zur Ergänzung durch nachfolgende Planungsebenen geben. Dass ein

Teil der Windenergie-Festlegungen in einem Teilprogramm geregelt ist und ein anderer Teil im Gesamt-RRÖP wäre mit Sinn und Zweck der gesetzlichen Ermächtigung nicht im Einklang. Enthält ein Gesamt-RRÖP bereits (ältere) Wind-Regelungen, wären diese in einem zeitlich parallelen RRÖP-Änderungsverfahren aus dem Gesamt-RRÖP zu streichen bzw. in das Teilprogramm Windenergie zu überführen (dazu 6.8)

6.2.3 Das RRÖP enthält bereits Vorranggebiete Windenergienutzung. Es sollen aber weitere Vorranggebiete Windenergienutzung ausgewiesen werden. Welche Möglichkeiten gibt es?

Hierfür stehen zwei Möglichkeiten zur Verfügung: die Ergänzung des bestehenden Gesamt-RRÖP um weitere Vorranggebiete oder die Aufstellung eines sachlichen regionalen Teilprogramms Windenergie.

Die Ergänzung eines bestehenden Gesamtplans um weitere Vorranggebiete Windenergienutzung ist in der Regel nur ratsam bei neuen RRÖP mit langer Restlaufzeit, denn die Ergänzung wirkt nicht laufzeitverlangernd. Jedoch wäre es sogar zulässig, die neu hinzutretenden Gebiete nach anderen Kriterien auszuwählen als die bestehenden (§ 245e Abs. 1 BauGB). Das Beteiligungsverfahren würde sich nur auf die hinzutretenden Vorranggebiete Windenergienutzung und die Bereinigung von evtl. entgegenstehenden Zielen der Raumordnung beziehen, das Änderungsverfahren also vergleichsweise überschaubar und zügig durchführbar sein. Es gäbe weiterhin nur einen Gesamtplan. Das Problem unterschiedlicher Laufzeiten sowie einer eventuellen späteren Wieder-Zusammenführung von Gesamt-RRÖP und Teilprogramm würde sich nicht ergeben und die Rechtsanwendung wäre vergleichsweise einfach.

Hat das RRÖP nur noch eine kurze Restlaufzeit, empfiehlt sich hingegen eine Neuaufstellung oder Änderung des gesamten RRÖP. Würde der bestehende Plan lediglich ergänzt, hätten die neuen Vorranggebiete Windenergienutzung nur die gleiche kurze Restlaufzeit wie der bestehende Plan.

Kann mit Blick auf den Aufwand und verfügbaren Kapazitäten eine Gesamtfortschreibung – unter Einbeziehung aller anderen aktualisierungsbedurften Themen neben Windenergie – nicht vorgenommen werden, empfiehlt es sich, die Festlegungen zur Windenergienutzung vollständig auszukoppeln und in einem sachlichen Teilprogramm Windenergie zeitlich „vorzuziehen“. Auf diese Weise entsteht eine rechtlich eigenständige neue Kulisse von Vorranggebieten mit neuer, selbstständiger 10jahriger Laufzeit. Zu sämtlichen Vorranggebieten Windenergienutzung (auch zu bestehenden, die beibehalten werden sollen) ist Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Die thematisch anderen Anpassungen können im Rahmen des § 5 Abs. 3 Satz 7 NROG befristet zurückgestellt und nach Abschluss der Windenergieflachenplanung vorgenommen werden.

6.2.4 Ist die Möglichkeit eines Teilprogramms nur bei einem „Neustart“ eröffnet? Kann auch ein bereits laufendes Verfahren zur Neuaufstellung oder Änderung des gesamten RROP geteilt werden?

Jedes bereits eingeleitete Verfahren zur Gesamt-Neuaufstellung oder Gesamt-Änderung eines RROP kann im Laufe des Verfahrens geteilt werden und in zwei zeitlich versetzt laufenden Verfahren zu Ende gebracht werden. Daher ist es auch möglich, von einem laufenden RROP-Verfahren die Festlegungen zum Thema Windenergienutzung abzutrennen, die Planung hierzu eigenständig (und zügiger) fortzuführen und das Verfahren über das verbleibende Gesamt-RROP langsamer nachfolgen zu lassen. Bereits durchlaufene Verfahrensschritte müssen nicht wiederholt werden. Jeder Planteil/ jedes Teilprogramm hat ab dem Zeitpunkt der Teilung nur noch – in eigenem Tempo – diejenigen Verfahrensschritte zu durchlaufen, die noch nicht abgeschlossen sind. In den Bekanntmachungen über das Beteiligungsverfahren ist auf eine solche Verfahrensteilung hinzuweisen.

Spätestens zur Vorbereitung der kommunalpolitischen Beschlussfassung nach Abschluss der Beteiligung und Abwägung hat der Träger der Regionalplanung zu entscheiden:

- ob die Windenergiefestlegungen als eigenständiges regionales Teilprogramm geregelt werden sollen: dann könnte dieses regionale Teilprogramm kommunalpolitisch beschlossen und der oberen Landesplanungsbehörde zur Genehmigung vorgelegt werden oder
- ob die Windenergiefestlegungen Teil des Gesamt-RROP bleiben sollen: dann müsste die Fertigstellung der übrigen Teile des RROP abgewartet werden. Dieses Vorgehen bietet sich nur an, wenn die Fertigstellung des Gesamt-RROP in absehbarer Zeit ebenfalls zu erwarten ist und der Träger der Regionalplanung ein „Nebeneinander“ eines Gesamt-RROP und eines sachlichen Teilprogramms Windenergie ausschließen möchte

6.2.5 Das sachliche Teilprogramm soll Vorranggebiete Windenergienutzung ausweisen auf Flächen, die im Regionalen Raumordnungsprogramm für andere Nutzungen, beispielsweise als Vorranggebiete für ruhige Erholung, ausgewiesen sind. Müssen diese entgegenstehenden Vorranggebietsausweisungen aus dem Gesamt-RROP gestrichen werden? Auf welche Weise muss eine solche Zurücknahme geschehen?

Zwar würde über § 249 Abs. 5 Satz 2 BauGB und die Rechtsgrundsätze zum Umgang mit Normenkollisionen sichergestellt, dass die Vorrangfestlegung Windenergienutzung anzuwenden ist. Dennoch ist in aller Regel ein überlagerter entgegenstehender Vorrang aufzuheben (näher s. 3.4). Zum praktischen Vorgehen s. 6.2.6ff.

6.2.6 Im Falle eines sachlichen Teilprogramms Windenergie: Wie ist die „Bereinigung“ des im Übrigen fortbestehenden Gesamt-RROPs vorzunehmen?

Soll die Vorrangkulisse Windenergie in einem sachlichen Teilprogramm ausgewiesen werden, darf das Gesamt-RROP keine Vorranggebiete Windenergienutzung und in aller Regel auch

keine anderen dazu widersprüchlichen Festlegungen mehr enthalten. Planungsrechtlich handelt es sich um die Änderung einer Vorrangnutzung in eine andere Vorrangnutzung, sie setzt sich formal zusammen aus 1.) der Aufhebung der alten Nutzung und 2.) der Zuweisung der neuen Nutzung. Das Verfahren weist die Besonderheit auf, dass sich diese beiden Komponenten auf zwei Satzungen verteilen. Die Ausweisung der künftigen Vorranggebiete Windenergienutzung wird dabei im sachlichen Teilprogramm vorgenommen. Die Aufhebung/Streichung der veralteten Vorranggebiete Windenergienutzung sowie der vorherigen (anderen) Nutzung erfolgt hingegen aus dem Gesamt-RRÖP.

Planungsrechtlich handelt sich um zwei selbstständige Verfahren: einerseits die Neuaufstellung des sachlichen Teilprogramms Windenergie (mit beschreibender und zeichnerischer Darstellung), andererseits die Änderung des Gesamt-RRÖP, wobei sich diese Änderung auf die Streichung derjenigen Vorranggebietsflächen aus dem Gesamt-RRÖP beschränkt (textlich und zeichnerisch), die nunmehr im Teilprogramm für eine Windenergienutzung ausgewiesen werden bzw. hierzu im Widerspruch stehen.

Die Neuaufstellung des sachlichen Teilprogrammes Windenergie und die Änderung des Gesamt-RRÖP benötigen jeweils einen kommunalpolitischen Einleitungsbeschluss, ein Beteiligungsverfahren zu den Planunterlagen, eine Abwägung, eine Beschlussfassung, eine Genehmigung und eine Bekanntmachung. Sie dürfen diese Verfahrensschritte gemeinsam durchlaufen, wobei der Schwerpunkt auf der Neuausweisung der Windenergiegebiete liegt und die Streichungen aus dem Gesamt-RRÖP nur als Folgeänderungen „mitgezogen“ werden. Die „gedankliche Verbindung“ kann durch gemeinsame Verfahrensführung, durch entsprechende Bekanntmachungen/Hinweise und/oder – wenn gewünscht - auch durch eine „Mantel-Satzung“ bzw. „Artikel-Satzung“ hergestellt werden. Eine solche Satzung könnte als ersten Artikel die Neuaufstellung des Teilprogramms und als zweiten Artikel die Streichung der VR Windenergienutzung und der vormals für andere Nutzungen vorgesehenen Vorranggebiete aus dem Gesamt-RRÖP und als dritte Artikel das Inkrafttreten enthalten (s. 6.2.8).

6.2.7 Im Falle eines sachlichen Teilprogramms Windenergie und der Bereinigung des Gesamt-RRÖP: Wie können die Verfahrensunterlagen strukturiert werden?

Für das Beteiligungsverfahren und die nach Abschluss des Verfahrens erforderliche öffentliche Bereitstellung im Internet und Auslegung ist neben

- dem Satzungstext,
- dem Teilprogramm Windenergie mit beschreibender und zeichnerischer Darstellung sowie
- textlichen Aufhebungen sowie einer Karte zur Darstellung von Änderungen der zeichnerischen Darstellung des bisherigen RRÖP

wie bei jedem anderen Verfahren für Raumordnungspläne eine Begründung und ein Umweltbericht nötig. Zur Begründung bietet sich folgende Aufteilung in Kapitel an:

- ein vorangestellter allgemeiner Teil, der insbesondere die Notwendigkeit der Regelungen sowie Zusammenhänge zwischen der Aufstellung eines Teilprogramms Windenergienutzung und der Anpassung des bestehenden RRÖP kurz darstellt

- ein Abschnitt mit vollumfänglicher Begründung des Teilprogramms Windenergienutzung mit allen inhaltlichen Festlegungen (so wie es auch nötig wäre, wenn die Festlegungen innerhalb des Gesamt-RRÖP erfolgen würden)
- ein Abschnitt mit kurzer Begründung der Folgeänderungen des bestehenden RRÖP. Dabei steht im Vordergrund, dass sämtliche Festlegungen zur Windenergienutzung nunmehr aufgrund der Überführung in ein separates sachliches Teilprogramm nicht mehr im bisherigen RRÖP enthalten sein können und dort gestrichen werden. Falls die Option einer Aufhebung anderer durch VR Windenergie überlagerter Vorranggebiete genutzt wird, geht es ebenfalls um die Bereinigung widersprüchlicher Darstellungen, um Rechtsklarheit für alle an die Ziele der Raumordnung gebundenen Stellen/ Personen zu schaffen.

Für den Umweltbericht gilt Entsprechendes: Die Umweltauswirkungen sind in erster Linie auf die Festlegungen im Teilprogramm zurückzuführen, die Aufhebung regionalplanerischer Festlegungen im Gesamt-RRÖP ist nur eine unmittelbare Folge des Teilprogramm. Der Umweltbericht muss daher in erster Linie auf Umweltauswirkungen eingehen, die daraus entstehen, dass

- ein VR Windenergie aus dem bisherigen RRÖP ganz oder teilweise stattdessen im Teilprogramm Windenergie festgelegt wird, entweder verbunden mit vergleichbaren oder auch anderen, weitergehenden textlichen Festlegungen (wodurch sich im Regelfall die Umweltauswirkungen wohl nicht wesentlich ändern, wenn nicht textlich etwas „verschärft“ wird, z.B. durch Wegfall von Höhenbeschränkungen o.Ä.),
- eine bisher unbeplante Fläche erstmals für Windenergienutzung festgelegt wird (wodurch sich ganz neue Umweltauswirkungen ergeben können) oder
- eine im bisherigen RRÖP zugunsten einer anderen Raumnutzung/-funktion beplante Fläche erstmals für Windenergienutzung festgelegt wird (wodurch sich geänderte oder neue Umweltauswirkungen ergeben können).

Es dürfte dann im Regelfall genügen, im Umweltbericht nur kurz zu erläutern, warum sich aus der Bereinigung des Gesamt-RRÖP keine darüberhinausgehenden Umweltauswirkungen ergeben. Folgende Ausnahme wäre jedoch denkbar, bei der es ggf. einen kurzen inhaltlichen Abschnitt auch zu Umweltauswirkungen des Artikels 2 geben müsste: Wenn aus dem bestehenden RRÖP ein VR Windenergie gestrichen wird, das nicht oder nicht vollständig in das Teilprogramm übernommen wird, können sich auf diesen Flächen auch andere (ggf. positive?) Umweltauswirkungen ergeben.

6.2.8 Beispiel einer Mantelsatzung bzw. Artikelsatzung

Satzung zur Aufstellung eines sachlichen Teilprogramms Windenergienutzung und zur Änderung des Regionalen Raumordnungsprogramms für den [TdR XY]

[Präambel mit Ermächtigungsgrundlagen für Raumordnungspläne:]

Aufgrund § 13 Abs. 1 und § 7 des Raumordnungsgesetzes (ROG) [FUNDSTELLE] in Verbindung mit § 5 Abs. 1, Abs. 5 Satz 1 und § 6 Abs. 1 des Niedersächsischen Raumordnungsgesetzes (NROG) [FUNDSTELLE] sowie in Verbindung mit § 10 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes

(NKomVG) [FUNDSTELLE] wird nach Beschluss des [Beschlussfassendes Organ des TdR XY] vom [Datum] die nachstehende Satzung erlassen:

Artikel 1 Neuaufstellung des Teilprogramms Windenergienutzung des [TdR XY]

Das Teilprogramm Windenergienutzung für den [TdR XY] gemäß § 5 Abs. 1 Satz 3 NROG besteht aus

1. der beschreibenden Darstellung (Anlage 1) und
2. der zeichnerischen Darstellung im Maßstab 1: 50.000 (Anlage 2).

Artikel 2 Änderung des Regionalen Raumordnungsprogramms des [TdR XY]

Das Regionale Raumordnungsprogramm des [TdR XY] [in der Fassung vom ..., zuletzt geändert am ...] wird wie folgt geändert:

1. In der beschreibenden Darstellung des Regionalen Raumordnungsprogramms werden die Festlegungen [in Kapitel XYZ Ziffer XY] gestrichen.
2. Die zeichnerische Darstellung des Regionalen Raumordnungsprogramms wird wie folgt geändert:
 - a. Es werden alle darin enthaltenen (alternativ: Es werden alle aus der als Anlage beigefügten Karte „...“ [Anlagennummerierung oder Kartenbezeichnung einfügen*] im Maßstab 1:50 000 ersichtlichen) Vorranggebiete [ggf. auch Eignungsgebiete u. Vorbehaltsgebiete] Windenergienutzung gestrichen/ aufgehoben.
 - b. In der Legende wird die Zeile mit dem Planzeichen für Vorranggebiete Windenergienutzung gestrichen.
 - c. Soweit das im sachlichen Teilprogramm Windenergie neu festgelegte Vorranggebiet Windenergie A [näher bezeichnen] ein Vorranggebiet X [Nutzung/Funktion bezeichnen, ggf. Angabe zur Lagebestimmung oder Verweis auf anliegende Karte] überlagert, wird der überlagerte Teil dieses Vorranggebietes gestrichen/ aufgehoben.
 - d. Soweit das im sachlichen Teilprogramm Windenergie neu festgelegte Vorranggebiete Windenergie B [näher bezeichnen] ein Vorranggebiet Y [Nutzung/Funktion bezeichnen, ggf. Angabe zur Lagebestimmung oder Verweis auf anliegende Karte] überlagert, wird der überlagerte Teil dieses Vorranggebietes gestrichen/ aufgehoben. [ggf. auch vollständige Aufhebung der überlagerten VR]

Artikel 3 Inkrafttreten

Diese Satzung tritt mit der Bekanntmachung ihrer Genehmigung im [Bekanntmachungsorgan des TdR] in Kraft.

Ort/Datum
Siegel u. Unterschrift

*(z. B. „Karte zur Darstellung der Streichung von Vorranggebieten aus dem RROP XY“ oder „Karte zur Darstellung von Änderungen der zeichnerischen Darstellung des RROP XY“)

6.2.9 Welche RROP-Änderungen gelten nicht mehr als „Bereinigung“ infolge eines sachlichen Teilprogramms Windenergie?

Änderungen des Gesamt-RROP, die keine notwendige Folgeänderung eines sachlichen Teilprogramms Windenergie sind, sind nicht möglich (bzw. nur dann, wenn das RROP auf aktuellem Stand ist und kein anderweitiger Anpassungsbedarf an das LROP besteht oder eine Zurückstellung der Anpassung durch § 5 Abs. 3 Sätze 6 oder 7 NROG gedeckt wäre).

Die Formulierung in der Gesetzesbegründung zu § 5 Abs. 1 Satz 3 NROG:

„Inhaltlich ist die Ermächtigung auf Regionale Teilprogramme begrenzt, die der Ausweisung von Windenergieflächen dienen. Sie umfasst vor allem die Festlegung von Vorranggebieten für die Windenergienutzung sowie textliche Ziele und Grundsätze zur Windenergienutzung einschließlich des Repowerings. Eine Aufhebung oder Änderung anderer regionalplanerischer Festlegungen ist in Teilprogrammen Windenergie nur zur Rechtsbereinigung möglich, soweit ansonsten widersprüchliche Festlegungen auf den für die Windenergienutzung vorgesehenen Flächen bestehen würden (z. B. Aufhebung eines Vorranggebietes von regionaler Bedeutung für den Rohstoffabbau auf einer Fläche, die als Vorranggebiet für die Windenergienutzung festgelegt wird“, LT- Drs. 19/2630)“ ist unpräzise und darf nicht dahin missverstanden werden, dass die Aufhebung oder Änderungen solch anderer Festlegungen „im“ Teil-RROP Wind erfolgen dürfte. Zu dieser „handwerklich-verfahrensrechtlichen“ Komponente verhält sich die Gesetzesbegründung nicht. Die Formulierung bringt lediglich die inhaltlichen Anforderungen an eine Teilplanaufstellung zum Ausdruck, dass diese auf Regelungen im direkten Zusammenhang mit Windenergienutzung zu beschränken ist und keine Legitimation eröffnet, ausgewählte weitere, thematisch völlig unabhängige Aktualisierungen „herauszupicken“ und andere – unter Umgehung der gesetzlichen Zurückstellungsmöglichkeiten nach § 5 Abs. 5 Sätze 6 und 7 NROG - zurückzustellen.

TEIL 7: Fortgeltung bestehender Pläne/ Planinhalte, Fortgeltung der Ausschlusswirkung (§ 245 e BauGB)

7.1 Was gilt für Festlegungen in Regionalen Raumordnungsprogrammen, die beim Inkrafttreten von RROP-relevanten Gesetzesänderungen bereits bestehen?

Bestehende Pläne gelten mit allen ihren Festlegungen grds. fort. Dies gilt sowohl für bereits bestehende Vorranggebiete Windenergienutzung als auch für eine etwaige Ausschlusswirkung. Dass sich die Planungssystematik am 01.02.2023 grundlegend und mit weiteren Gesetzesänderungen (z.B. des ROG, BauGB oder des WindGB) kontinuierlich verändert hat, ist für die Fortgeltung bestehender RROP unerheblich, sofern gesetzlich nicht ausdrücklich etwas anderes geregelt wird (z.B. eine lediglich befristete Weitergeltung). Sobald das RROP neu aufgestellt oder geändert wird, muss es die zu diesem Zeitpunkt geltenden, neuen rechtlichen Vorgaben einhalten.

7.2 Was gilt für RROP, die sich am 01.02.2023 oder zum Zeitpunkt einer späteren Gesetzesänderung gerade in einer Neuaufstellung befinden?

Laufende Planungen sind geschützt und dürfen fortgeführt und genehmigt werden. Das galt bis zum 14.08.2025 auch für Vorrangplanungen für die Windenergienutzung mit Ausschlusswirkung. Allerdings musste eine solche Konzentrationsflächenplanung bis zum 1. Februar 2024 wirksam geworden sein, d.h. spätestens an diesem Tag musste die Bekanntmachung im Amtsblatt/ Veröffentlichungsorgan erschienen sein (§ 245e BauGB bestimmt allerdings, dass die Ausschlusswirkung auch wieder entfällt, und zwar entweder mit Ausweisung ausreichender Windenergieflächen oder spätestens mit Ablauf des 31. Dezember 2027). Seit dem 15.08.2025 ist die Festlegung einer planerischen Ausschlusswirkung nicht mehr möglich (§ 28 Abs. 1 ROG).

7.3 Gilt die Ausschlusswirkung bestehender RROP fort, wenn diese RROP geändert werden, z.B. um weitere Vorranggebiete Windenergienutzung ergänzt werden?

Ja. Gemäß § 245e Abs. 1 Satz 4 BauGB bleibt die Möglichkeit des Planungsträgers, den Plan zu ändern, zu ergänzen oder aufzuheben unberührt. Gab es am 01.02.2024 ein wirksames RROP mit Ausschlusswirkung, ist die Ausweisung zusätzlicher Vorranggebiete Windenergienutzung auch noch nach dem 01.02.2024 möglich. Die Fläche, die der Ausschlusswirkung unterfällt, verringert sich entsprechend um diese Gebiete, im Übrigen besteht die Ausschlusswirkung fort.

7.4 Wenn am 31.12.2027 die Ausschlusswirkung entfällt, entfallen damit auch die ausgewiesenen Vorranggebiete Windenergienutzung?

Nein. Per Gesetz wird lediglich die Ausschlusswirkung aufgehoben. Nach § 245e Abs. 1 Satz 3 BauGB gilt der Plan „im Übrigen“ fort; dies soll ausweislich der Gesetzesbegründung ausdrücklich auch die ausgewiesenen Vorranggebiete umfassen. Die als Vorranggebiete mit Ausschlusswirkung festgelegten Gebiete „verwandeln“ sich kraft Gesetzes damit „automatisch“ in Vorranggebiete ohne Ausschlusswirkung.

7.5 Was bedeutet es, dass der Plan dann nicht fort gilt, wenn „die Grundzüge der Planung berührt werden“ (§ 245e Abs. 1 Satz 3 BauGB)?

Werden durch das „isolierte“ Entfallen der Ausschlusswirkung und die Fortgeltung der Vorranggebiete – nunmehr ohne Ausschlusswirkung - die Grundzüge der Planung berührt, ist kraft Gesetzes der Plan unwirksam. Wann genau die Grundzüge der Planung berührt sind, ist durch Rechtsauslegung zu bestimmen.

Der Wegfall der Ausschlusswirkung einer Konzentrationsflächenplanung berührt für sich allein betrachtet in aller Regel noch nicht die Grundzüge der Planung, da nach Satz 2 die ausgewiesenen Vorranggebiete in der Regel weiterhin wirksam bleiben sollen. Auch der Umstand, dass „weiche Tabuzonen“ über §§ 245e und 249 Abs. 7 BauGB mit Windenergieanlagen „zulaufen“ könnten, ist ebenfalls keiner, der „automatisch“ die Grundzüge der Planung berührt. Denn letztlich handelt es sich bei weichen Tabuzonen immer nur um Bestandteile der Ausschlusswirkung, deren Wegfall ja gerade nicht den Plan automatisch als Ganzes unwirksam werden lassen soll. Einzelne Tabukriterien können ggf. dann als Grundzug der Planung angesehen werden, wenn ihnen in der Planung eine erkennbar herausgehobene Wertigkeit zuerkannt wurde, bspw. in Gestalt eines eigenständigen Ziels der Raumordnung.

Es müssen insofern noch weitere Umstände/Faktoren hinzutreten, z.B. die massive Verdrängung anderer Nutzungen. In einem solchen Fall könnten – vergleichbar mit einer Funktionslosigkeit – bestimmte Grundzüge einer Planung berührt werden. Solange Windenergieanlagen für andere Nutzungen noch angemessen Raum belassen, erscheint es hingegen eher unwahrscheinlich, dass durch den Wegfall der Ausschlusswirkung die Grundzüge der Planung berührt werden. In welchem Umfang tatsächlich die für eine andere Nutzung vorgesehenen Flächen durch Windenergieanlagen belegt werden, wird sich zudem erst aus den tatsächlichen Entwicklungen (BlmSchG-Genehmigungen und Anlagenerrichtung), d.h. nach und nach ergeben. Denn §§ 245e und 249 Abs. 7 BauGB verbieten die Flächeninanspruchnahme durch die ursprünglich vorgesehene Nutzung nicht, so dass auch deren Realisierbarkeit möglich bleibt (Windhundprinzip).

Dass Pläne „schlagartig“ zum 31.12.2027 wegen Berührtheit der Grundzüge der Planung unwirksam werden erscheint insofern eher unwahrscheinlich. Der Planungsträger ist gleichwohl gehalten, den Veränderungen in seinem Planungsraum bei der nächsten Planfortschreibung Rechnung zu tragen und seine Vorranggebietsfestlegungen sachlich und räumlich zu aktualisieren.

7.6 Eine fortbestehende Ausschlusswirkung steht – als Ziel der Raumordnung – der Zulassung einer Windenergieanlage entgegen. Gilt das auch für Repowering-Vorhaben?

Nein, Repowering-Vorhaben im Sinne des § 245e Abs. 3 BauGB sind ab 01.02.2023 grundsätzlich auch im Bereich einer planerischen Ausschlusswirkung zulässig. Sie bleiben jedoch generell verboten in Natura 2000-Gebieten sowie in Naturschutzgebieten. Ziele der Raumordnung sind allerdings nach Maßgabe des § 16b Abs. 4 BImSchG einzuhalten (vgl. 4.8.3).

Im Einzelfall steht die Ausschlusswirkung einem Repowering-Vorhaben auch in anderen Gebieten entgegen (also z.B. Vorranggebieten für andere Raumnutzungen oder -funktionen), wenn durch die Zulassung die „Grundzüge der Planung“ berührt werden (zu den damit verbundenen Auslegungsunklarheiten vgl. 7.5).

7.7 Gibt es eine Möglichkeit für Gemeinden, Windenergiegebiete auf Flächen auszuweisen, für die im RROP eine Ausschlusswirkung festgelegt ist?

Ja. Zur Ausweisung von Windenergiegebieten im Bereich einer regionalplanerischen Ausschlusswirkung bestand vom 14.01.2024 bis 14.08.2025 die Möglichkeit einer besonderen Form der Zielabweichung nach § 245e Abs. 5 BauGB. Diese Regelung unterlag (aufgrund ihres Widerspruchs zu dem Verbot einer Zielabweichung auch bei erheblichen Umweltauswirkungen) allerdings Bedenken und wurde durch eine Neuregelung ersetzt.

Seit dem 15.08.2025 bedarf eine Bauleitplanung, die Flächen für die Windenergie im Bereich einer regionalplanerischen Ausschlusswirkung ausweisen möchte, keiner Zielabweichung mehr. Aufgrund der Neufassung des § 245e Abs. 5 BauGB entfällt in solchen Fällen kraft Gesetzes die ansonsten nach § 1 Abs. 4 BauGB und § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 ROG geltende Bindungswirkung. Mithilfe des § 245e Abs. 5 BauGB lassen sich Ziele überwinden, die einen Ausschluss von Windenergieanlagen bewirken ohne zugleich einen Vorrang zugunsten einer anderen Nutzung zu bestimmen (dazu 7.8 und 7.9), z.B. eine planerische Ausschlusswirkung für die Windenergienutzung, Vorgaben zu Abständen zwischen Windparks, Vorgaben zu Abständen von Wohngebäuden zu Windenergieanlagen oder textliche Vorgaben zum Ausschluss der Windenergienutzung beispielsweise auf sämtlichen Waldflächen.

7.8. Gibt es eine Möglichkeit für Gemeinden, Windenergiegebiete auf Flächen auszuweisen, für die im RROP ein Vorranggebiet für eine andere Nutzung festgelegt ist?

Nein. Die vorgenannte Ausnahmeregelung nach § 245e Abs. 5 BauGB greift für Vorranggebiete nicht. Bei Vorranggebieten gilt: Städte und Gemeinden sind bei der Ausweisung von Gebieten für die Windenergienutzung an die Ziele der Raumordnung gebunden (§ 1 Abs. 4 BauGB). § 249 Abs. 5 Satz 1 BauGB, wonach die Ziele der Raumordnung bei der Planung von Windenergiegebieten erforderlichenfalls nicht beachtet werden müssen, gilt nur für die Träger der Regionalplanung.

Möchten Städte und Gemeinden Windenergiegebiete auf Flächen ausweisen, die in einem Vorranggebiet für eine andere Nutzung liegen, wäre dies nur im Wege eines Zielabweichungsverfahrens (§ 6 Abs. 2 ROG, § 8 NROG) möglich. Eine Zielabweichung muss bei der zuständigen Landesplanungsbehörde beantragt und von dieser genehmigt werden. Antragsberechtigt sind nicht auch die privaten Vorhabenträger, sondern ausschließlich die Träger der Bauleitplanung. Eine solche Zielabweichung wird aber in aller Regel keine Aussicht auf Erfolg haben, weil (seit Urteil des BVerwG 4 C 6.21 vom 28.09.2023) Zielabweichungen nicht zugelassen werden dürfen für Vorhaben, die mit erheblichen Umweltauswirkungen einhergehen. Das ist bei Windparkplanungen regelmäßig der Fall.

7.9 Kann über § 245e Abs. 5 BauGB eine Bauleitplanung zugunsten der Windenergienutzung in einem zentralen Siedlungsgebiet oder an einem Standort für eine besondere Aufgabe ermöglicht werden?

Ja. Nach dem Wortlaut des § 245e Abs. 5 BauGB bleibt nur die Bindungswirkung von „Vorranggebieten“ bestehen. Darunter fallen nur Gebiete, die im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG schlussabgewogen sind, räumlich bestimmt oder bestimmbar abgegrenzt sind und auf denen eine Positivfestlegung zugunsten einer konkreten Funktion oder Nutzung gilt, die gesichert oder entwickelt werden soll und die andere raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen in diesem Gebiet ausschließt, soweit diese nicht mit der gesicherten Funktion oder Nutzung vereinbar ist.

Gebiete, die zwar als Ziel der Raumordnung für bestimmte Aufgaben gesichert sind, denen aber die Komponente fehlt, dass sie andere unvereinbare Funktionen oder Nutzungen ausschließen sollen, sind keine Vorranggebiete, beispielsweise

- Zentrale Siedlungsgebiete im Sinne von Kapitel 2.2 Ziffer 04 LROP
- Gebietsfestlegungen von städtebaulich integrierten Lagen (Versorgungskerne)
- Standorte mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung im Sinne von Kapitel 2.3 Ziffer 10 LROP
- Standorte für die Sicherung und Entwicklung von Wohnstätten
- Standorte für die Sicherung und Entwicklung von Arbeitsstätten
- Standorte mit der besonderen Entwicklungsaufgabe Erholung
- Standorte mit der besonderen Entwicklungsaufgabe Tourismus

Selbst wenn diese Ziele mit der Windenergienutzung unvereinbar sein sollten, wäre ihre Bindungswirkung über § 245e Abs. 5 BauGB überwindbar.

7.10 Rechtfertigt eine fortbestehende Ausschlusswirkung nach wie vor das Aussprechen einer raumordnerischen Untersagung einer Windenergieanlage?

Ja. Solange eine wirksame regionalplanerische Ausschlusswirkung fortbesteht, darf unter den Voraussetzungen des § 12 Abs. 1 ROG gegenüber der Immissionsschutzbehörde eine Untersagung der Genehmigung einer Windenergieanlage ausgesprochen werden, die im Bereich der Ausschlusswirkung errichtet werden soll. Nicht möglich ist allerdings eine Untersagung von Repowering-Anlagen, für die die Ausnahme des § 245e Abs. 3 BauGB greift, weil es hier aufgrund der gesetzlichen Regelung an einem Zielverstoß fehlt.

TEIL 8: KURZÜBERBLICK:

Für die Regionalplanung relevante Anforderungen aus dem Naturschutzrecht

8.1 Ausweisung von Vorranggebieten Windenergienutzung in Landschaftsschutzgebieten (§ 26 Abs. 3 Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG)

8.1.1 Bedeutet § 26 Abs. 3 BNatSchG, dass ab 01.02.2023 in Landschaftsschutzgebieten (LSG) – auch solchen mit Bauverboten – Windenergiegebiete ausgewiesen werden dürfen?

Ja. Aus § 26 Abs. 3 Satz 1 BNatSchG ergibt sich, dass im Rahmen der planerischen Abwägung entschieden werden kann, Flächen innerhalb von LSG als Windenergiegebiete auszuweisen. Das gilt jedoch nicht, wenn von einer Ausweisung Natura 2000 oder Welterbe-Gebiete betroffen sind.

8.1.2 Kann ein Bauverbot im LSG einfach mit dem Verweis auf § 26 Abs. 3 BNatSchG im Rahmen der Planung weggewogen werden oder ist für eine sachgerechte Abwägung ein Auseinandersetzen mit dem Belang des Landschaftsschutzes erforderlich?

§ 26 Abs. 3 BNatSchG enthält keine Regelungen zur planerischen Abwägung, sondern nur zur Errichtung und zum Betrieb – also zur Zulassung – von Windenergieanlagen im Rahmen eines BlmSch-Verfahrens. Eine ordnungsgemäße Planung erfordert also auch weiterhin – unabhängig von § 26 Abs. 3 BNatSchG - eine Auseinandersetzung mit den Belangen, die für den Bereich des LSG eine Rolle spielen, sowie deren Bewertung und Abwägung im Vergleich mit anderen Belangen. Dabei darf zwar auch einfließen, dass der Gesetzgeber den Belang „Landschaftsschutz“ durch § 26 Abs. 3 BNatSchG im Verhältnis zum Belang „Ausbau der Windenergie“ nunmehr deutlich abgeschwächt hat. Ob Flächen für die Windenergie besser in Bereichen von LSG oder besser in anderen Bereichen ausgewiesen werden, muss der zuständige Planungsträger aber letztlich nach wie vor selbst entscheiden. Ob hierzu beispielsweise Gutachten zum Landschaftsbild erforderlich sind, ist eine Frage des konkreten Einzelfalls.

8.1.3 Kann im Rahmen der Abwägung auch weiterhin darauf verzichtet werden, Windenergiegebiete in einem LSG auszuweisen?

Ja. § 26 Abs. 3 Satz 1 BNatSchG enthält keine Vorgaben für die regionalplanerische Abwägung, sondern nur Regelungen, unter welchen Voraussetzungen Windenergieanlagen im BlmSch-Verfahren zulassungsfähig sind. Insofern kann im Rahmen der Abwägung auch davon abgesehen werden, LSG ganz oder teilweise als Windenergiegebiete auszuweisen.

8.1.4 Solange keine Windenergieflächen ausgewiesen wurden gilt § 26 Abs. 3 Satz 4 BNatSchG: die Errichtung und der Betrieb von Windenergieanlagen ist im gesamten LSG nicht verboten. Bedeutet das, dass die Ziele der Raumordnung in Landschaftsschutzgebieten nicht mehr anzuwenden sind?

Nein. Das BNatSchG enthält keine Regelungen zur Geltung oder Nichtgeltung von Zielen der Raumordnung, sondern nur Regeln zur Geltung oder Nichtgeltung von auf dem Naturschutzrecht beruhenden Beschränkungen für Windenergieanlagen in Landschaftsschutzgebieten. Die Regelung des neuen § 26 Abs. 3 BNatSchG gestattet zwar, sich ohne vorherige naturschutzrechtlich geregelte Ausnahme und ohne einzelfallbezogene Befreiung i.S. des § 67 BNatSchG über Verbotsbestimmungen einer LSG-Verordnung hinwegzusetzen (außer wenn ein Natura 2000-Gebiet oder eine Weltnaturerbestätte betroffen ist, vgl. § 26 Abs. 3 Satz 5 BNatSchG). Sie ermächtigt aber nicht zur Abweichung von anderen gesetzlichen Bestimmungen, die für die Zulässigkeit von Windenergieanlagen gelten.

Dass die für Windenergieanlagen maßgeblichen Regelungen der Raumordnung unberührt bleiben, ergibt sich auch aus § 26 Abs. 3 Satz 3 BNatSchG, wonach [nur] die Durchführung eines „im Übrigen zulässigen Vorhabens“ keiner Ausnahme oder Befreiung bedarf. Soweit das BNatSchG die Begriffe „Ausnahme“ oder „Befreiung“ verwendet, sind diese stets im Sinne des Naturschutzrechts gemeint und nicht im Sinne des Bau- oder Raumordnungsrechts.

Ziele der Raumordnung sind damit auch auf Flächen, die in LSG liegen, ganz regulär anzuwenden.

8.1.5 Soweit über einem LSG auch noch ein Ziel der Raumordnung/Vorranggebiet liegt: schützt jedes Ziel ein LSG vor einer Bebauung mit Windenergieanlagen?

Liegt über einem LSG auch ein Ziel der Raumordnung, dann ist es im Zulassungsverfahren zu beachten.

Ob ein solches Ziel die Zulassung einer Windenergieanlage gemäß § 26 Abs. 3 Satz 4 BNatSchG verhindert, hängt maßgeblich von der inhaltlichen Ausgestaltung des Ziels ab. Nach der Rechtsprechung dürfen Festlegungen in Raumordnungsplänen das Fachrecht nicht verändern oder verschärfen. Es kommt also darauf an, ob dieses Ziel einen selbstständigen, vom Naturschutzrecht unabhängigen Schutzzweck verfolgt.

Liegt über dem LSG ein „naturschutzfachlich motiviertes“ Ziel, das im Wesentlichen die Erwägungen einer LSG-Verordnung aufgreift und lediglich auf der Ebene der Regionalplanung nur das noch einmal wiederholt, was auch naturschutzrechtlich schon geregelt ist (z.B. als Vorranggebiet Natur und Landschaft oder Vorranggebiet landschaftsbezogene Erholung), bestimmt sich die inhaltliche Reichweite dieses Vorranggebietes 1:1 aus dem Naturschutzrecht. In dem Vorranggebiet ist alles verboten, was auch naturschutzrechtlich verboten ist. Es ist alles zulässig, was auch naturschutzrechtlich zulässig ist. Da § 26 Abs. 3 Satz 4 BNatSchG Windenergieanlagen in jedem LSG für zulässig erklärt, bestimmt dies auch die Reichweite des Vorranggebietes. Ein solches Ziel/ ein solcher Vorrang schützt das LSG nicht.

Basiert ein Ziel auf eigenständigen und vom LSG unabhängigen Erwägungen, gilt es „selbstständig“. Eindeutig vom Naturschutz unabhängige Ziele sind beispielsweise Ziele, die einen ganz andere Nutzung sichern, wie Rohstoffabbau oder Infrastrukturvorhaben. Unabhängige Ziele KÖNNEN aber beispielsweise (richtet sich nach jeweiliger RROP-Begründung) auch Vorranggebiete Wald, Vorranggebiete kulturelles Sachgut, Vorranggebiete Freiraumfunktionen oder Vorranggebiete zur Verbesserung der Landschaftsstruktur und des Naturhaushalts (Flächen, die erst einer Entwicklung bedürfen, z.B. Verbindungsflächen für Biotopverbund, z.B. für Kompensation) sein. Werden Teilflächen eines LSG festgelegt, um ein „nur“ potenzielles Naturschutzgebiet raumordnerisch abzusichern, kann dieses Ziel (als Vorranggebiet Natur und Landschaft) ebenfalls als unabhängig gelten.

Ob Windenergieanlagen zulässig sind, richtet sich dann allein nach dem Inhalt dieses Ziels. Ist eine Windenergieanlage nicht mit dem Ziel vereinbar, hindert dieses Ziel die Zulassung dieser Anlage im BImSchG-Verfahren und schützt insofern indirekt das LSG.

8.1.6 Welche Wirkung hat eine noch bestehende Ausschlusswirkung auf die Zulässigkeit von Windenergieanlagen in LSG?

§ 245e Abs. 1 Satz 1 BauGB i.V.m. § 27 Abs. 4 ROG regelt die befristete Fortgeltung einer bereits bestehenden Ausschlusswirkung, die bis zum 1.2.2024 wirksam geworden ist. Eine übergangsweise weitergeltende Ausschlusswirkung ist ein Ziel der Raumordnung und kann entgegenstehenden Planungen oder Vorhaben im Rahmen ihres Zulassungsverfahrens entgegengehalten werden. Auf Flächen, die innerhalb der Ausschlusswirkung liegen, können Windenergieanlagen bis längstens zum 31.12.2027 nicht genehmigt werden. Gleiches gilt für fortgeltende Ausschlusswirkungen von Flächennutzungsplänen.

§ 26 Abs. 3 BNatSchG enthält auch keine Spezialregelung, dass innerhalb von LSG die Ausschlusswirkung schon früher als zum 31.12.2027 entfallen soll.

Demzufolge gilt, dass bis zum Erreichen der Teilflächenziele und längstens bis zum 31.12.2027 eine Ausschlusswirkung im BImSchG-Verfahren zu beachten ist, wenn sie sich räumlich über LSG-Flächen erstreckt.

8.2 Berücksichtigung von Umweltauswirkungen und Belangen des Artenschutzes bei der Ausweisung von Vorranggebieten Windenergienutzung

8.2.1 § 45b BNatSchG enthält Neuregelungen zum Artenschutz beim Betrieb von WEA. Können diese Regelungen auch bei der Planung der Windenergiegebiete berücksichtigt werden?

Das besondere Artenschutzrecht gibt in den §§ 44ff u. a. die artenschutzrechtlichen Zugriffsverbote und gesetzliche Privilegierungen (etwa für Land- und Forstwirtschaft, zulässige Eingriffe) sowie Erleichterungen vor und zeigt darüber hinaus auch Ausnahmemöglichkeiten auf.

Die Regionalplanung unterliegt nicht unmittelbar den Verboten des Artenschutzes, weil die Planung selbst noch keine direkte Beeinträchtigung geschützter Arten hervorruft, sondern erst ihre Verwirklichung/Umsetzung. Zudem können die artenschutzrechtlichen Verbotstatbestände wegen ihrer Individuenbezogenheit und Abhängigkeit vom aktuellen Vorkommen der geschützten Art sowie ihrer Fortpflanzungsstätten nicht für die gesamte Geltungsdauer eines RROP im Voraus verbindlich bejaht oder verneint werden. Erst im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren kann abschließend geprüft werden, ob eine signifikant erhöhte Windschlaggefährdung für im Umfeld brütende windkraftsensible Vogelarten besteht und ob diese eine Ablehnung der Genehmigung oder eine Erteilung unter Auflagen rechtfertigt. Die Möglichkeit artenschutzrechtlicher Hindernisse ist daher kein Tabukriterium bei der planerischen Flächenausweisung.

Jedoch ist nach höchstrichterlicher Rechtsprechung ein Plan, der im Zeitpunkt seiner Aufstellung erkennbar wegen bestehender rechtlicher Hindernisse nicht verwirklicht werden kann, unzulässig. Artenschutz stünde einer Windenergieflächenplanung dann entgegen, wenn er dauerhaft ein unüberwindliches Hindernis für jedwede Windenergieanlage darstellen würde. Bereits im Zuge der Ausweisung von Windenergiegebieten ist daher eine – dem Planungsmaßstab angepasste – Prognose vorzunehmen, ob unter artenschutzrechtlichen Aspekten die Erteilung von Anlagengenehmigungen für Windenergieanlagen zulässig erscheint. Insofern bilden die §§ 44ff BNatSchG einen für die Planungsebene relevanten Orientierungsrahmen, solange keine spezielle Bundes-VO zur Behandlung von artenschutzfachlichen Belangen in der Planung vorliegt.

Für die kollisionsgefährdeten Brutvogelarten, die in Anlage 1 zu § 45b Abs. 1 bis 5 BNatSchG genannt sind, ist vorrangig die Spezialvorschrift des § 45b BNatSchG einschlägig. § 45b BNatSchG gilt allerdings nur für die Beurteilung des Tötungs- und Verletzungsrisikos nach § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG in Bezug auf einzelne Individuen.

§ 45b BNatSchG gilt nicht für § 44 Abs. 1 Nrn. 2 und 3 BNatSchG (insb. das populationsbezogene Störungsverbot oder den Umgang mit Ansammlungen). Für Artenschutzanforderungen, die nicht in § 45b BNatSchG geregelt sind, z.B. zum Umgang mit Fledermäusen, gelten grundsätzlich weiterhin die allgemeinen Vorschriften des § 44 und § 45 BNatSchG.

8.2.2 Hat die Pflicht zur Ausweisung von Beschleunigungsgebieten und Aufstellung von Regeln für Minderungsmaßnahmen (§ 28 ROG) eine vollständige Verlagerung der Umweltverträglichkeitsprüfung sowie der Artenschutzprüfung auf die Planungsebene zur Folge?

Nein. Dass mit dem Entfallen der UVP im BImSchG-Verfahren eine Verschärfung der Strategischen Umweltprüfung auf Ebene einhergehen soll, kann weder der EU-Richtlinie noch der Gesetzesbegründung zu § 28 ROG oder der Begründung des § 6 WindBG entnommen werden. Das „Prüflevel“ der Strategischen Umweltprüfung bleibt unverändert. Demzufolge wird es nicht erforderlich sein, die Strategische Umweltprüfung „anzureichern“ und auf Ebene eine dem Maßstab und der Detailschärfe des Zulassungsverfahrens entsprechende Umweltprüfung vorzunehmen.

Eine Vorverlagerung der Artenschutzprüfung aus dem Zulassungsverfahren auf die Planungsebene ist ebenfalls nicht möglich. Wegen der Dynamik der Natur können die artenschutzrechtlichen Verbote nicht für die gesamte Geltungsdauer eines RROP verbindlich geprüft werden.

Näher zur Beschleunigungsgebieten s. Teil 9

TEIL 9: Beschleunigungsgebiete nach § 28 ROG; Regeln für Minderungsmaßnahmen

9.1 Seit der ROG-Änderung 2025 sollen Vorranggebiete Windenergienutzung zugleich sog. „Beschleunigungsgebiete“ sein (§ 28 ROG)? Was bedeutet das?

Flächen mit einer bestimmten Charakteristik sind – nach dem Verständnis der sog. RED III-Richtlinie⁵ - für den Ausbau der Windenergie besonders geeignete Gebiete. Solche Flächen sind gemäß § 28 ROG als Beschleunigungsgebiete auszuweisen. Wird die Genehmigung einer Windenergieanlage in einem solchen Gebiet beantragt, soll im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren keine Prüfung von Umweltauswirkungen und Artenschutzfragen erfolgen, weil/soweit bereits auf Planungsebene eine Strategische Umweltprüfung erfolgt ist.

Für Regionalplanungsträger bedeutet dies, dass sie bei der künftigen Festlegung von Vorranggebieten Windenergienutzung auch prüfen müssen, inwieweit sich die Gebietskulisse der Vorranggebiete mit den in § 28 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 2 ROG genannten „europarechtlichen Tabugebieten“ überschneidet. Alle Vorranggebietsflächen, die außerhalb der „Tabugebiete“ liegen, sind zusätzlich als Beschleunigungsgebiete auszuweisen.

9.2 Zu welchem Zeitpunkt entsteht die Pflicht zur Ausweisung von Beschleunigungsgebieten?

Die Pflicht gilt seit Inkrafttreten des § 28 ROG, also seit dem 15.08.2025. § 28 ROG enthält aber Übergangsregeln und -fristen.

- Träger der Regionalplanung, die sich am 15.08.2025 Tag bereits in einem laufenden Planungsverfahren befunden haben, und zwar mindestens im Stadium der ersten Beteiligung nach § 9 Abs. 2 ROG, dürfen die Ausweisung zurückstellen und zu einem späteren Zeitpunkt vornehmen. Das Verfahren hierzu ist innerhalb von drei Monaten nach Abschluss des laufenden Planungsverfahrens einzuleiten.
- Träger der Regionalplanung, die sich am 15.08.2025 erst in der Vorbereitung der Planung befinden, d.h. noch mit Vorarbeiten beschäftigt sind, erst die Bekanntmachung der allgemeinen Planungsabsichten nach § 9 Abs. 1 ROG vorgenommen haben oder noch einen Planentwurf erarbeiten, müssen die Ausweisung der Beschleunigungsgebiete in dieses Planungsverfahren integrieren. Es ist nicht zwingend, dass bereits der erste Planentwurf die Beschleunigungsgebiete und Regeln für Minderungsmaßnahmen enthält. Zulässig ist auch, diese erst später - vor Einleitung eines erneuten Beteiligungsverfahrens im Sinne von § 9 Abs. 3 ROG - in den Planentwurf zu ergänzen.

⁵ Richtlinie (EU) 2023/2413 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Oktober 2023 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2018/2001, der Verordnung (EU) 2018/1999 und der Richtlinie 98/70/EG im Hinblick auf die Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Aufhebung der Richtlinie (EU) 2015/652 des Rates – sog. RED III -, ABl. L vom 31.10.2023

- Träger der Regionalplanung, die vor Inkrafttreten des ROG, aber nach Ablauf des 19.05.2024 Vorranggebiete Windenergienutzung ausgewiesen haben, müssen innerhalb von drei Monaten ab dem 15.08.2025 einen Planentwurf zur Ausweisung von Beschleunigungsgebieten und Regeln für Minderungsmaßnahmen erstellen und das Beteiligungsverfahren nach § 9 Abs. 2 ROG einleiten.

Näheres zum Verfahren s. 9.6 ff

9.3 Welche Vorranggebiete sind als Beschleunigungsgebiete auszuweisen?

Es sind alle Vorranggebiete als Beschleunigungsgebiete auszuweisen, die seit dem 20.05.2024 in Kraft getreten sind oder in Kraft treten werden. Das gilt – da der Wortlaut des § 28 ROG keine Einschränkungen enthält – auch für Vorranggebiete, auf denen bereits Windenergieanlagen errichtet sind. Ebenso gilt dies – mangels gesetzlicher Ausnahme - für Vorranggebiete, die sich räumlich mit Bestandsgebieten im Sinne des § 6a WindBG aus der Bauleitplanung decken.

Davon ausgenommen sind nur diejenigen Vorranggebiete oder Teile von Vorranggebieten, die „europarechtliche Tabugebiete“ im Sinne des § 28 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 (Natura 2000-Gebiete, Naturschutzgebiete, Nationalparke sowie Kern- und Pflegezonen von Biosphärenreservaten nach dem Bundesnaturschutzgesetz) oder Nr. 2 (sog. sensible Gebiete) ROG sind (näher dazu 9.5).

9.4 Was sind sog. Bestandsgebiete und müssen sie ebenfalls als Beschleunigungsgebiete ausgewiesen werden?

Für Vorranggebiete Windenergienutzung, die bereits am 19.05.2024 bestanden haben, bestimmt § 6a WindBG, dass sie kraft Gesetzes als Beschleunigungsgebiet gelten,

- wenn bei ihrer Ausweisung eine Umweltprüfung und ggf. eine FFH-Verträglichkeitsprüfung durchgeführt wurde und
- soweit die Gebiete nicht in einem Natura 2000-Gebiet, Naturschutzgebiet, Nationalpark oder in der Kern-/Pflegezone eines Biosphärenreservates liegt. Die konkrete Prüfung, ob Flächen in Natura 2000-Gebiet, Naturschutzgebiet, Nationalpark oder in der Kern-/Pflegezone eines Biosphärenreservates liegen, erfolgt erst durch die BImSch-Behörde im Rahmen des Zulassungsverfahrens für eine Windenergieanlage.

§ 6a WindBG enthält keine Regelung dahingehend, dass ein Bestandsgebiet erlischt, wenn das zugrunde liegende Vorranggebiet aufgehoben wird (sei durch ein Gericht oder im Zuge einer RROP-Neuaufstellung durch den Regionalplanungsträger) oder seine Abgrenzung in einem RROP-Verfahren verändert wird. Das WindBG scheint damit die Rechtsfolge zu gestalten, dass ein Vorranggebiet entfällt, aber dennoch an dieser Stelle ein Beschleunigungsgebiet bestehen bleibt.

Andererseits entbindet § 6a WindBG die Regionalplanungsträger aber nicht von ihren Pflichten nach § 28 Abs. 2 ROG, bei jedem künftigen RROP-Verfahren zur Festlegung von Vorrang-

gebieten Windenergienutzung gleichzeitig eine Ausweisung als Beschleunigungsgebiet vorzunehmen, selbst im Falle einer Überlappung oder Deckungsgleichheit mit einem bereits 2024 gesetzlich zum Beschleunigungsgebiet erklärten, früheren Bestandsgebiet..

9.5 Was ist ein „sensibles Gebiet“? Welche Daten werden benötigt?

Gemäß § 28 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 ROG handelt sich um ein Gebiet mit

- für Niedersachsen bedeutenden Vorkommen einer betroffenen europäischen Vogelart im Sinne der Vogelschutz-Richtlinie (2009/147/EG), und/oder
- einer auf der Artenliste in Anhang IV der FFH-Richtlinie (RL 92/43/EWG) aufgeführten betroffenen Art und/oder
- einer betroffenen Art, die in der Bundesartenschutzverordnung nach § 54 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG aufgeführt ist

Im Gegensatz zu den in § 28 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 ROG genannten Gebieten ist die Abgrenzung eines sensiblen Gebietes noch nicht generell oder aus anderen Verfahren bekannt, sondern muss anhand naturschutzfachlicher Daten für jede Fläche bestimmt werden.

§ 28 ROG gestattet („können“) die naturschutzfachliche Ermittlung anhand von vorhandenen Daten, verbietet aber auch nicht die Verwendung „besserer“ Daten. Genügt die Qualität der vorhandenen Daten nicht (näher dazu die Gesetzesbegründung BT-Drs. 21/797) gelten sie als nicht vorhanden; der Träger der Regionalplanung ist dann zur Erhebung/Beschaffung verpflichtet.

9.6 Dürfen/müssen Vorranggebiete als Beschleunigungsgebiete ausgewiesen werden, wenn die vorhandene Datenlage nicht ausreicht um zu beurteilen, ob es sich um ein sensibles Gebiet handelt?

Die Frage wird kontrovers diskutiert. Nach dem Wortlaut des § 28 ROG besteht ein europarechtliches und bundesrechtliches Verbot, sensible Gebiete als Beschleunigungsgebiete auszuweisen. Öffentliche Stellen sind zu rechtmäßigem Handeln verpflichtet. Solange ein Träger der Regionalplanung nicht zweifelsfrei ausschließen kann, dass es sich um ein sensibles Gebiet handelt, kann er nicht ausschließen, durch eine Ausweisung einen Rechtsverstoß zu begehen. Der Auffassung, dass ein Gebiet im Zweifel auch ohne ausreichende Datenlage als Beschleunigungsgebiet ausgewiesen werden dürfe/müsse, wird hier daher kritisch gesehen. Wäre gemeint, dass eine Ausweisung von Beschleunigungsgebiete ohne Kenntnis der Gebietsqualität zulässig sei, wären zudem in der Gesetzesbegründung keine Ausführungen zur Datenqualität nötig gewesen.

Die Pflicht zur Ausweisung von Beschleunigungsgebieten erlischt aber nicht mit der Feststellung einer derzeit nicht-vorhandenen Datenlage, sondern solange eine Fläche nicht abschließend geprüft wurde, besteht die Pflicht zu ihrer Prüfung und eventuellen Ausweisung fort.

9.7 Was gilt für die „integrierte“ Ausweisung von Beschleunigungsgebieten und Regeln für Minderungsmaßnahmen im Rahmen des Planungsverfahrens zur Festlegung von Vorranggebieten Windenergienutzung (§ 28 Abs. 5 Satz 1 ROG)?

Wird ein Verfahren zur Ausweisung von Vorranggebieten Windenergienutzung durchgeführt (Neuaufstellung des RROP oder Ergänzung eines RROP um weitere Vorranggebiete), sind für diese Vorranggebiete zugleich auch Beschleunigungsgebiete auszuweisen und Regeln für Minderungsmaßnahmen aufzustellen. Nach dem eindeutigen Wortlaut des § 28 Abs. 5 Satz 1 ROG erfolgt die Ausweisung von Beschleunigungsgebieten und Regeln für Minderungsmaßnahmen im Rahmen des Planaufstellungsverfahrens, d.h. inhaltlich in den RROP-Entwurf integriert - sie werden Teil des RROP. Die Begründung zu § 28 ROG deklariert Beschleunigungsgebiete und Regeln für Minderungsmaßnahmen eindeutig als Teil der Planung (BT-Drs. 21/797). Sie sind jedoch keine „Festlegungen“, sondern ein Planinhalt anderer, „eigener“ Art, da der Begriff „Festlegungen“ nur Ziele und Grundsätze umschließt (§ 7 Abs. 1 Satz 1 ROG und § 7 Abs. 3 ROG). Unstrittig dürfen Raumordnungspläne aber auch andere Inhalte haben als nur Festlegungen.

Dementsprechend verbietet es sich, Beschleunigungsgebiete und Regeln für Minderungsmaßnahmen, die zeitgleich mit der Festlegung von Vorranggebieten Windenergienutzung ausgewiesen werden, in einem selbstständigen Plan/in einer selbstständigen Satzung außerhalb des RROP auszuweisen.

Für die integrierte Ausweisung von Beschleunigungsgebieten und Regeln für Minderungsmaßnahmen gelten sämtliche Verfahrensvorschriften des ROG und des NROG.

9.8 Was gilt für die Ausweisung von Beschleunigungsgebieten und Regeln für Minderungsmaßnahmen in einem nachfolgenden separaten Planungsverfahren (§ 28 Abs. 5 Satz 2 ROG)?

Träger der Regionalplanung, die sich am 15.08.2025 bereits in einem Verfahren zur Neuaufstellung oder Änderung des RROP befanden, dürfen ihr laufendes Verfahren zunächst zu Ende führen und die Ausweisung von Beschleunigungsgebieten und die Aufstellung von Minderungsmaßnahmen zu einem späteren Zeitpunkt vornehmen.

Das Bundesrecht lässt den Ländern Freiheit zur näheren Ausgestaltung des nachfolgenden Verfahrens. Nach § 28 ROG sind den Trägern der Regionalplanung zwei Wege eröffnet:

- die Beschleunigungsgebiete und Regeln für Minderungsmaßnahmen werden im RROP ausgewiesen. Das Verfahren richtet sich nach den Regeln des ROG und NROG.
- Die Beschleunigungsgebiete und Regeln für Minderungsmaßnahmen werden in einem selbstständigen Plan eigener Art ausgewiesen. Nach BT-Drs. 21/797 S. 63 erfüllt solch „*ein separater Plan, der nur diese Gebiete und Regeln ausweist, [...] nicht die gesetzlichen Voraussetzungen eines Raumordnungsplans nach den §§ 7 und 13*“. Ein solcher Plan ist zwar eine raumbedeutsame Planung und Regionalplanung im Sinne des § 1 Abs. 2 Nr. 2 NROG, aber kein RROP im Sinne des § 1 Abs. 2 Nr. 4 NROG. „Raumbedeutsame Planung“ ist ein Oberbegriff, der neben LROP, RROP und sachlichem Teilprogramm Wind auch andere raumbedeutsame Planungen und deren Abstimmung umschließt.

Solange das NROG nichts anderes bestimmt, gelten für das separate Verfahren zur Aufstellung eines Plans eigener Art nur die in § 28 Abs. 5 Satz 2 ROG ausdrücklich genannten Verfahrensregeln entsprechend, im Übrigen ist das Verfahren frei bzw. unterliegt nur den allgemeinen Vorgaben des Kommunalrechts. Das Verfahren beginnt ohne allgemeine Planungsabsichten mit einem Beteiligungsverfahren, in dem nur die betroffenen öffentlichen deutschen Stellen und nur die betroffene deutsche Öffentlichkeit Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten. Eine Umweltprüfung ist erforderlich. Der „Plan“ ist entsprechend der kommunalrechtlichen Vorgaben zu veröffentlichen. Die Verfahrensregeln des NROG sind nicht einschlägig.

9.9 Ab welchem Zeitpunkt handelt es sich um ein „förmlich eingeleitetes“ laufendes Planungsverfahren im Sinne der Übergangsvorschrift des § 28 Abs. 5 Satz 2 ROG?

Ausweislich der Gesetzesbegründung ist mit einem förmlich eingeleiteten Verfahren der Beginn des Beteiligungsverfahrens nach § 9 Abs. 2 ROG gemeint. Die Einleitung der allgemeinen Planungsabsichten nach § 9 Abs. 1 ROG genügt ebenso wenig wie die Vorbereitung eines Planentwurfs.

9.10 Sind Beschleunigungsgebiete und Regeln für Minderungsmaßnahmen durch die obere Landesplanungsbehörde genehmigungspflichtig?

Im Fall des § 28 Abs. 5 Satz 1 ROG sind die Beschleunigungsgebiete und Regeln für Minderungsmaßnahmen Teil des RROP. Sämtliche Vorschriften für die Planaufstellung und -änderung eines RROP nach ROG und NROG gelten 1:1 auch für sie. Damit unterliegen auch Beschleunigungsgebiete und Regeln für Minderungsmaßnahmen als Teil des RROP dem Genehmigungserfordernis durch die obere Landesplanungsbehörde.

Im Fall des § 28 Abs. 5 Satz 2 ROG dürfen die Beschleunigungsgebiete und Regeln für Minderungsmaßnahmen Teil des RROP sein, müssen dies aber nicht. Integriert sie ein Träger der Regionalplanung in das RROP gelten sämtliche Vorschriften über die Planaufstellung und -änderung auch für sie, und damit auch das Genehmigungserfordernis.

Integriert sie ein Träger der Regionalplanung nicht in das RROP, sondern erlässt Beschleunigungsgebiete und Regeln für Minderungsmaßnahmen in Gestalt eines separaten „Plans eigener Art“, sind sie kein RROP und damit den dafür geltenden Vorschriften des NROG nicht unterworfen. Dementsprechend gilt auch das Genehmigungserfordernis nicht.

9.11 Sind RROP genehmigungsfähig, wenn mangels ausreichender Daten noch nicht für alle Vorranggebiete geprüft werden konnte, ob sie als Beschleunigungsgebiete ausgewiesen werden können?

Generell gilt: RROP können nur genehmigt werden, wenn sie mit allen geltenden Vorschriften und rechtlichen Vorgaben in Einklang stehen. Unter engen Voraussetzungen können Teile eines RROP vorweg genehmigt werden. Die vorweggenommene Genehmigung ist bezüglich

dieser Teile endgültig, das RROP dürfte insoweit in Kraft gesetzt werden. Die Vorweggenehmigung bedarf gewichtiger Gründe, die eine vorgezogene Genehmigungsentscheidung für die bereits abschließend prüfbar Teile erforderlich machen (z. B. zur Vermeidung der „Superprivilegierungs-Rechtsfolge“ nach § 249 Abs. 7 BauGB). Zudem hätte der Träger der Regionalplanung darzulegen, warum die Ausweisung der Beschleunigungsgebiete nicht möglich war.

9.12 Was gilt für die Regeln für Minderungsmaßnahmen?

Für jedes Beschleunigungsgebiet sind entsprechend seiner Schutzerfordernisse Regeln für Minderungsmaßnahmen aufzustellen, um mögliche negative Auswirkungen von Windenergieanlagen zu vermeiden oder, falls dies nicht möglich ist, erheblich zu verringern. Regeln sind keine Anordnungen von konkreten Maßnahmen zur Vermeidung oder Verringerung von negativen Auswirkungen, sondern allgemein gehaltene, artenspezifische Prüfvorgaben für das nachfolgende immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren.

Die Regeln haben sich auf die die Errichtung und den Betrieb von Anlagen und deren Netzanschluss zu beziehen.

Regeln für Minderungsmaßnahmen sind nur zu formulieren im Hinblick auf negative Auswirkungen auf

1. Erhaltungsziele nach § 7 Absatz 1 Nummer 9 des Bundesnaturschutzgesetzes, d.h. Ziele, die im Hinblick auf die Erhaltung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands eines natürlichen Lebensraumtyps von gemeinschaftlichem Interesse, einer in Anhang II der FFH-Richtlinie oder in Artikel 4 Absatz 2 oder Anhang I der Vogelschutz-Richtlinie aufgeführten Art für ein Natura 2000-Gebiet festgelegt sind;
2. europäische Vogelarten nach § 7 Absatz 2 Nummer 12 BNatSchG, in Anhang IV der FFH-Richtlinie aufgeführte Arten oder Arten, die in der Bundes-Artenschutzverordnung aufgeführt sind,
3. Bewirtschaftungsziele nach § 27 des Wasserhaushaltsgesetzes.

In der Sache handelt es sich um naturschutzfachliche Planinhalte. Eine enge Abstimmung mit den Naturschutzbehörden wird empfohlen. Die Formulierungen aus Anlage 3 zu § 28 können verwendet werden, verpflichtend sind sie aber nicht.

9.13 Gibt es Anforderungen an die Darstellung eines Beschleunigungsgebietes?

Jedes Beschleunigungsgebiet muss eindeutig abgegrenzt sein, damit für die BlmSch-Behörde ersichtlich ist, auf welchen Flächen das beschleunigte Genehmigungsverfahren nach BlmSchG zum Tragen kommen kann.

Vorgaben an die Art der Darstellung bestehen nicht. Soweit die Beschleunigungsgebiete im RROP ausgewiesen werden, ist es zeichnerisch sowohl möglich, die Beschleunigungsgebiete in die zeichnerische Darstellung aufzunehmen als auch als kartografischen Anhang (Beikarte) zur beschreibenden Darstellung.

TEIL 10: Klagemöglichkeiten; Planerhaltung

10.1 Können Klagen zu einzelnen Vorranggebieten oder im Rahmen einer Inzidenzprüfung den gesamten Regelungsteil Windenergie zu Fall bringen?

Die Reichweite einer erfolgreichen Klage richtet sich danach, ob sich der Fehler nur auf einzelne Vorranggebiete beschränkt oder das gesamte Plankapitel oder gar den gesamten Plan erfasst. Verfahrens- oder Formfehler können das gesamte Windkapitel bzw. das gesamte RROP erfassen.

Wird ein einzelnes VR Windenergie gerichtlich mit dem Ergebnis überprüft, dass dieses aus gebietsbezogenen Gründen unwirksam ist, fällt nach aktueller Rechtslage nicht automatisch das gesamte Windenergiekonzept. Die Unwirksamkeit einzelner Flächen kann aber ggf. dazu führen, dass aufgrund einer Verringerung der nach dem WindBG anrechenbaren Windenergieflächen das regionale Teilflächenziel ein Jahr nach Rechtskraft des Urteils nicht mehr erreicht wird (vgl. § 4 Abs. 2 WindBG) und dann die in § 249 Abs. 7 BauGB genannten Rechtsfolgen eintreten.

10.2 Gibt es erleichterte/ weitergehende Planerhaltungsvorschriften?

§ 11 ROG sieht Planerhaltungsvorschriften u.a. in Bezug auf Konzentrationsflächenplanungen (Regionalplanungen mit Ausschlusswirkung) vor. Weitere Regelungen enthält § 249 Abs. 6 Satz 2 BauGB.

10.3 Wirken sich Fehler bei der Ausweisung von Beschleunigungsgebieten oder von Regeln für Minderungsmaßnahmen auf die Wirksamkeit der übrigen RROP-Festlegungen, insbesondere die Vorranggebiete Windenergienutzung, aus?

Nein. § 28 Abs. 6 ROG stellt ausdrücklich klar, dass sämtliche Fehler im Zusammenhang mit der Ausweisung von Beschleunigungsgebieten für die Vorranggebiete Windenergienutzung unbeachtlich sind. Fehler bei der Ausweisung von Beschleunigungsgebieten können daher nicht zur späteren gerichtlichen Aufhebung der Vorranggebiete und zum Eintritt der Super-Privilegierung führen.