

**Zur Doppelnutzung von Flächen:  
Freiflächen-Solarenergieanlagen in Windenergiegebieten**

**– Eine anwendungsorientierte, rechtsgutachterliche Untersuchung –**

**im Auftrag des  
Ministeriums für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie  
des Landes Nordrhein-Westfalen**

vorgelegt von

Prof. Dr. Sabine Schlacke

Stand: 23. Mai 2024

## Inhaltsverzeichnis

<b>A. Anwendungsorientierte Zusammenfassung der rechtsgutachterlichen Untersuchung zur Doppelnutzung von Flächen (Wind- und Solarenergie).....</b>	<b>1</b>
I. Fallkonstellation 1: Nicht privilegierte FF-Solarenergieanlagen auf als Vorranggebiet Wind ausgewiesenen Flächen.....	2
1. Noch nicht mit WEA bebaute Fläche: Steuerung durch Sondergebietsfestsetzung	2
2. Bereits mit WEA bebaute Fläche.....	5
a) Mit Repowering.....	5
b) Ohne Repowering.....	6
II. Fallkonstellation 2: Nicht privilegierte FF-Solarenergieanlagen in Windkonzentrationszonen .....	6
III. Fallkonstellation 3: Als Sondergebiet Photovoltaik oder solare Strahlungsenergie ausgewiesene Flächen.....	8
IV. Fallkonstellation 4: Für FF-Solarenergieanlagen privilegierte Flächen .....	8
1. Privilegierung entlang von Straßen und Schienenwegen .....	8
a) Privilegierte Fläche im Windenergiegebiet gem. § 2 Nr. 1 WindBG .....	8
b) Privilegierte Fläche ohne Windenergiegebietsplanung .....	9
2. Privilegierung im Zusammenhang mit landwirtschaftlichem Betrieb.....	9
V. Anrechenbarkeit von für eine Doppelnutzung ausgewiesenen Flächen nach WindBG.....	10
<b>B. Rechtsgutachten .....</b>	<b>11</b>
I. Doppelnutzung von Flächen zugunsten von Windenergie- und Freiflächen-Solarenergieanlagen: Vorteile und Herausforderungen .....	11
II. Begriffsklärungen .....	15
1. Monofunktionale Nutzung, Mehrfach- bzw. Doppelnutzung .....	15
2. Windenergieanlagen, Solaranlagen, insbesondere FF-Solarenergieanlagen .....	16
III. Raumordnungs- und bauplanungsrechtliche Anforderungen an eine Doppelnutzung unter Berücksichtigung des Grundsatzes 10.2-17 LEP NRW .....	18
1. Einordnung des Grundsatzes 10.2-17 des LEP für den Ausbau der erneuerbaren Energien .....	18
2. Bundesdeutscher Vergleich.....	21
3. Planungsrechtliche Anforderungen an eine Doppelnutzung im Kontext des Grundsatzes 10.2-17 LEP NRW .....	22
a) Allgemeine Anforderungen der Raumordnung für FF-Solarenergieanlagen im Außenbereich .....	22
b) Allgemeine Anforderungen des Bauplanungsrechts für FF-Solarenergieanlagen im Außenbereich.....	27
IV. Analyse ausgewählter Fallkonstellationen.....	32

1. Nicht privilegierte FF-Solarenergieanlagen auf als Vorranggebiet Wind ausgewiesenen Flächen.....	32
a) Noch nicht mit WEA bebaute Fläche: Steuerung durch Sondergebietsfestsetzung .....	33
aa) Sicherstellung der Vorrangnutzung Windenergie mittels B-Plan-Festsetzungen.....	34
bb) Bedingung und Befristung gem. § 9 Abs. 2 BauGB.....	36
cc) Potenzielle Konsequenzen von Bedingungen und Befristungen .....	39
b) Bereits mit WEA bebaute Fläche .....	40
aa) Mit Repowering .....	41
bb) Ohne Repowering.....	43
2. Nicht privilegierte FF-Solarenergieanlagen in Windkonzentrationszonen .....	44
a) Konzept der Konzentrationszonenplanung mittels F-Plan-Darstellung.....	44
b) Paradigmenwechsel: Positiv- statt Negativplanung im Bereich Windenergie.	45
c) Wahrung der außergebietlichen Ausschlusswirkung von Bestandsplanungen.....	46
3. Als Sondergebiet Photovoltaik oder solare Strahlungsenergie ausgewiesene Flächen.....	47
4. Für FF-Solarenergieanlagen privilegierte Flächen .....	48
a) Privilegierung entlang von Straßen und Schienenwegen .....	49
aa) Privilegierte Fläche im Windenergiegebiet gem. § 2 Nr. 1 WindBG .....	49
bb) Privilegierte Fläche ohne Windenergiegebietsplanung .....	50
b) Privilegierung im Zusammenhang mit landwirtschaftlichem Betrieb.....	51
V. Anrechenbarkeit von für eine Doppelnutzung ausgewiesenen Flächen nach Wind .....	53
Anhang.....	56
Glossar .....	56
Abkürzungsverzeichnis .....	57

## **A. Anwendungsorientierte Zusammenfassung der rechtsgutachterlichen Untersuchung zur Doppelnutzung von Flächen (Wind- und Solarenergie)**

Damit Kommunen einem steigenden Nutzungsdruck auf die Ressource Fläche und zunehmenden Flächennutzungskonkurrenzen adäquat Rechnung tragen können, bedarf es eines Wandels der aktuellen Planungspraxis: von einer monofunktionalen zu einer zumindest doppel- oder multifunktionalen Flächenausweisung. Insbesondere die Doppelnutzung einer Fläche zugunsten von Wind- und Solarenergieerzeugung birgt Potenzial und zahlreiche Vorteile wie etwa die Überwindung und den Ausgleich der für erneuerbare Energien charakteristischen Volatilität, Synergien durch gemeinsame Erschließung und Nutzung technischer Infrastruktur und gleichzeitige Freihaltung anderer Räume, höhere Energieausbeute einer Fläche, potenziell höhere Akzeptanz durch die Bevölkerung u.a. bei einer Vorprägung der Fläche sowie die Erhaltung der Förderfähigkeit der Anlagen gem. dem EEG. Dieser Ansatz der Doppelnutzung ist in Nordrhein-Westfalen auch in der landesplanerischen Vorgabe des Grundsatzes 10.2-17 LEP NRW enthalten und damit seitens der Landesplanung ausdrücklich intendiert:

*„Für raumbedeutsame Freiflächen-Solarenergieanlagen im Freiraum sollen vorzugsweise (...) Windenergiebereiche, sofern dies mit der Vorrangfunktion dieser Bereiche vereinbar ist, genutzt werden.“*

Die nachfolgenden Praxishinweise (A.) sollen als Orientierung für Kommunen dienen, um eine parallele Installation von Wind- und FF-Solarenergieanlagen planerisch umzusetzen. Dazu wird anhand ausgewählter Fallkonstellationen aufgezeigt, ob planungsrechtliche Hemmnisse bestehen und falls ja, wie diese überwunden werden können. Die untersuchten Fallkonstellationen unterscheiden sich danach, ob eine Fläche bereits raumordnerisch zugunsten der Windenergie überplant oder ob bereits eine Windenergieanlage errichtet wurde. Diese praxisorientierten Hinweise sind eine anwendungsorientierte Zusammenfassung eines Rechtsgutachtens (B.), das die rechtlichen Anforderungen, Möglichkeiten und Grenzen einer derartigen planerischen Steuerung einer Flächen-Doppelnutzung sowie die Anrechenbarkeit nach dem WindBG untersucht. Danach stehen den Kommunen für eine Doppelnutzung von Flächen zugunsten von Wind- und solarer Strahlungsenergie nach geltendem Raumordnungs- und Bauplanungsrecht wirksame und rechtssichere Instrumente zur Verfügung, insb. um dem neuen Grundsatz 10.2-17 LEP NRW Rechnung zu tragen. Begriffsdefinitionen (Glossar) und Abkürzungen finden sich im Anhang.

## I. Fallkonstellation 1: Nicht privilegierte FF-Solarenergieanlagen auf als Vorranggebiet Wind ausgewiesenen Flächen

**Sachverhalt:** Auf Ebene der Raumordnung ist für die betroffene Fläche per raumordnerischer Vorranggebietsfestlegung mit außergebietlicher Ausschlusswirkung die Nutzung zugunsten der Gewinnung von Strom aus Windenergie festgelegt.

### 1. Noch nicht mit WEA bebaute Fläche: Steuerung durch Sondergebietsfestsetzung

- Kommune kann unbebaute Fläche als Sondergebiet FF-Solarenergie überplanen.
- **Empfehlung:** Doppelnutzungen zugunsten von WEA und FF-Solarenergieanlagen bei zukünftigen Angebotsplanungen von Beginn an mitdenken; dies folgt auch aus dem neuen **Grundsatz 10.2-17 LEP NRW**.
- **Voraussetzung:** Sicherstellung der Vorrangnutzung Windenergie mittels B-Plan:
  - **rechtssicher** nur durch konkrete Festsetzungen im B-Plan (vgl. § 30 Abs. 1 BauGB), der die Grundlage für die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von FF-Solarenergieanlagen darstellt.
  - **Bindung der Gemeinde** an Vorrangfestlegung (Ziel der Raumordnung) über § 1 Abs. 4 BauGB.
- **Festsetzung im Bebauungsplan**
  - **Explizite Festsetzung eines Sondergebietes gem. § 11 BauNVO**

Für die konkrete Ausgestaltung wird empfohlen, im B-Plan ein **Sondergebiet** gem. § 11 BauNVO festzusetzen, das hinsichtlich der Art der baulichen Nutzung die Doppelnutzung der Fläche zugunsten von Wind und Solar explizit benennt und zugleich der Vorrangfunktion der Windenergie ausdrücklich Rechnung trägt:

*„Sondergebiet für Anlagen, die der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung von Windenergie und der Gewinnung solarer Strahlungsenergie dienen“; alternativ* sind auch kürzere Formulierungen möglich: *„Sondergebiet mit der Zweckbestimmung Windenergie und Freiflächen-Solarenergieanlage“* oder *„Sondergebiet „Wind und Solar“*; sie sichern eine gleichzeitige und nicht konsekutive Nutzung beider Formen von EE-Anlagen. Eine allgemeinere Beschreibung des Sondergebiets (etwa als „Sondergebiet für die Nutzung erneuerbarer Energien“) wird **nicht** empfohlen, da diese auch andere EE-Anlagen ermöglichen würden (siehe insgesamt ausführlich →B.IV.1.a)aa)).

Die Kommune kann alternativ die beiden Sondergebietskategorien „Windenergie“ oder „Solarenergie“ wählen, wenn sie jeweils die Vorrangfunktion der Windenergie festsetzen. Allerdings kommt hierbei die Intention, eine Doppelnutzung der Fläche anzureizen, nicht zum Ausdruck (→B.IV.1.a)aa)).

#### → Festsetzung von Bedingung und Befristung gem. § 9 Abs. 2 BauGB

Auflösende Bedingungen und Befristungen (→B.IV.1.a)bb) und cc)) ermöglichen auf der Ebene der Bebauungsplanung die Gewährleistung der Vorrangfunktion Windenergie.

- **Auflösende Bedingung gem. § 9 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 BauGB**

Für die konkrete Fläche bedeutet eine auflösende Bedingung (→B.IV.1.a)bb)), dass eine parallele, zeitgleiche Doppelnutzung nur so lange erfolgen kann, wie WEA und FF-Solarenergieanlagen koexistieren können. Bei der Festsetzung von auflösenden Bedingungen müssen Kommunen beachten, dass auch diese gem. § 8 Abs. 2 S. 1 BauGB aus dem F-Plan heraus entwickelt werden müssen.

**Beispiel:** In einem B-Plan wird festgesetzt, dass die Zulässigkeit der Errichtung von FF-Solarenergieanlagen in einem entsprechenden Sondergebiet nur bis zu dem Zeitpunkt gilt, ab dem (zumindest auf der konkreten Fläche) bauliche Anlagen errichtet werden sollen/können, die der Nutzung von Windenergie dienen („Windenergievorhaben“).

- **Hinweis:**

Für die von der Planung Betroffenen müssen die maßgeblichen Umstände des Bedingungseintritts eindeutig erkennbar sein. Deshalb sollte der Zeitpunkt des Bedingungseintritts näher spezifiziert werden, z.B. Bedingungseintritt mit Genehmigungserteilung für WEA verknüpfen, da ab diesem Zeitpunkt Vorhabenträger grundsätzlich mit der Errichtung der WEA beginnen kann.

- **Befristung gem. § 9 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 BauGB**

Befristungen gem. § 9 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 BauGB (→B.IV.1.a)bb)) als zeitlich konkret bezifferter Zeitraum für die Rechtswirksamkeit einer bauleitplanerischen Festsetzung kommen etwa für den Förderzeitraum von FF-Solarenergieanlagen nach dem EEG im Einzelfall in Betracht.

- **Baugenehmigung**

Regelmäßig wird für das „FF-Solarenergie-Vorhaben“ eine Baugenehmigung gem. § 74 BauO NRW erforderlich sein.

Für NRW sieht § 74 Abs. 3 BauO NRW vor, dass die **Baugenehmigung** unter Auflagen, **Bedingungen** und unter dem Vorbehalt der nachträglichen Aufnahme, Änderung oder Ergänzung einer Auflage sowie befristet erteilt werden kann.

Die im B-Plan festgesetzte **auflösende Bedingung** muss im Rahmen der Vorhabengenehmigung berücksichtigt werden und wiederum durch Nebenbestimmungen nach der jeweiligen Landes-BauO (hier: § 74 Abs. 3 S. 1 BauO NRW) oder § 36 VwVfG umgesetzt werden. Eine befristete Vorhabengenehmigung führt zu einem **Bestandsschutz auf Zeit**. Nach Ablauf der Frist wird die Anlage automatisch unzulässig. Die gleiche Rechtsfolge tritt ein, wenn bei einer auflösenden Bedingung das die Bedingung auslösende Ereignis (hier: Notwendigkeit des weiteren Baus von WEA) eintritt. In der Folge ist eine Abrissverfügung oder Nutzungsänderung gem. § 82 BauO NRW möglich. Daraus folgt im Umkehrschluss: Ohne Bedingung oder Befristung genießen die (insoweit umfassend) genehmigten Anlagen Bestandsschutz, und es fehlt an den Voraussetzungen für eine Abrissverfügung gem. § 82 BauO NRW.

**Potenzieller Nachteil** von Bedingung und Befristung: Sie schrecken Investoren ab, die an rechtssicheren Vorhaben mit langen Laufzeiten Interesse haben (zur Möglichkeit von flexibleren Bedingungen → B.IV.1.a)bb) und cc)); diese Vorgehensweise ist jedoch wegen der Bindungswirkung des § 1 Abs. 4 BauGB (Vorranggebietsausweisung durch raumordnerische Zielfestlegung) erforderlich.

**Empfehlung:** transparente Kommunikation durch Kommune, die zum einen die Synergieeffekte von Flächendoppelnutzungen hervorhebt und zum anderen enge Kooperation zwischen Kommune als Planungsträger und Vorhabenträger verdeutlicht; von öffentlich-rechtlicher Zusicherung (§ 38 VwVfG) einer **garantierten Mindestlaufzeit** der FF-Solarenergieanlagen wird abgeraten (**Widerspruch** zwischen auflösender Bedingung und garantierter Mindestlaufzeit) → Inhaber der Zusicherung könnte sich ggf. gegen Abrissverfügung verwaltungsgerichtlich zur Wehr setzen.

## 2. Bereits mit WEA bebaute Fläche

- Für die Zulässigkeit einer Doppelnutzung in Form einer nachträglichen Installation von FF-Solarenergieanlagen gelten grundsätzlich die gleichen bauleitplanerischen Voraussetzungen zur Sicherstellung der Vorrangfunktion Windenergie, wie bei einer noch unbebauten Fläche (→B.IV.1.b)).
- Anders als bei einer noch unbebauten Fläche sind aber bereits WEA mitsamt der erforderlichen Infrastruktur vorhanden, auf die im Sinne einer synergetischen Nutzung zurückgegriffen werden kann:
  - **konkrete tatsächliche Kenntnisse** über Mindestabstände und topografische Gegebenheiten in Zwischenräumen der WEA, die effektiv genutzt werden können,
  - für Gemeinden ein **geringerer Planungs- und Standortermittlungsaufwand** in rechtlicher Hinsicht, um Schutz der Vorrangfunktion Windenergie leichter umzusetzen.

### a) Mit Repowering

- **Sonderfall:** Möglichkeit eines Repowering-Falls bei vorhandenen WEA:
  - oft verbunden mit räumlicher Änderung des Standorts der Bestands-WEA.
- **Spezifische, auflösende Bedingung** mit Repowering-Fall als den Bedingungseintritt auslösendes Ereignis.
  - **Rückbauverpflichtung** oder (flexiblere) Option einer späteren räumlichen Verschiebung der FF-Solarenergieanlage (→B.IV.1.b)aa)).
  - **Möglichkeit der Verschiebung** der FF-Solarenergieanlage schafft Flexibilität für Kommunen und Investoren.
- **Hinweis:** Für die von der Planung Betroffenen müssen die maßgeblichen Umstände des Bedingungseintritts eindeutig erkennbar sein (siehe oben).
- **Empfehlung** zur Verwendung einer auflösenden Bedingung für den Repowering-Fall
  - ohne Bedingung genießen die (insoweit umfassend) genehmigten Anlagen Bestandsschutz, und es fehlt an den Voraussetzungen für eine Abrissverfügung gem. § 82 BauO NRW.



## b) Ohne Repowering

- Für den Fall, dass ein Repowering der WEA (z. B. aus technischen Gründen) nicht in Betracht kommt, gelten die bereits erläuterten Anforderungen an die bauplanungsrechtliche Angebotsplanung zugunsten der FF-Solarenergieanlagen (→B.IV.1.b)bb)).

## II. Fallkonstellation 2: Nicht privilegierte FF-Solarenergieanlagen in Windkonzentrationszonen

**Sachverhalt:** Die betroffene Fläche liegt innerhalb einer von der Kommune im F-Plan dargestellten Windkonzentrationszone (Windkonzentrationszone mit außergebietlicher Ausschlusswirkung).

- **WindBG: Paradigmenwechsel** von der Negativplanung hin zu einer Positivplanung im Bereich Steuerung der Windenergie (Konzentrationszonen als Windenergiegebiete i. S. d. § 2 Nr. 1 WindBG) → Fokus auf Erreichung der WindBG-Flächenziele.
- Außergebietliche Ausschlusswirkung für WEA nur durch Bestandspläne, die bis zum 1.2.2024 wirksam geworden sind → Steuerungswirkung bis längstens 2027 (in NRW bis Ende 2025) → **Ausnahme:** Ausschlusswirkung kann einem Windenergievorhaben gem. § 249 Abs. 5 S. 2 BauGB nicht entgegengehalten werden, wenn dieses im Windenergiegebiet liegt und später zum Erreichen des Flächenbeitragswerts herangezogen werden soll.
- Außergebietliche Ausschlusswirkung wird nicht automatisch durch Flächenmehrfachnutzung zugunsten von FF-Solarenergieanlagen gefährdet → **Voraussetzung:** Windenergie wird ausreichend Substanz verschafft und nicht beeinträchtigt (möglich durch entsprechende B-Plan-Festsetzungen (→B.IV.1.a)aa)) → Wahrung des Substanzgebots immer (+), wenn Vorrangfunktion gewahrt wird.
- Fläche ohne raumordnerische Vorrangfestlegung: **Kommune ist** raumordnerisch **nicht zur Sicherstellung** der ausreichenden Substanz von WEA **verpflichtet**, sondern muss zur Aufrechterhaltung der Ausschlusswirkung eigenverantwortlich einen ausreichenden (quantitativen) Umfang des WEA-Vorkommens sicherstellen.

### III. Fallkonstellation 3: Als Sondergebiet Photovoltaik oder solare Strahlungsenergie ausgewiesene Flächen

**Sachverhalt:** die betroffene Fläche wurde mittels B-Plan als Sondergebiet „Photovoltaik“ ausgewiesen. Sie unterliegt bis dato weder einer raumordnerischen noch einer bauplanungsrechtlichen Planung zugunsten der Windenergie.

- Planerische Umsetzung einer Flächen-Doppelnutzung muss sowohl auf Ebene des F-Plans (z. B. in Form einer gemeinsamen Sonderbaufläche Wind und Solar gem. § 1 Abs. 1 Nr. 4 BauNVO) als auch auf Ebene des zugunsten der Photovoltaik bestehenden B-Plans (z. B. Änderung der Zweckbestimmung des Sondergebiets von der Zweckbestimmung „Photovoltaik-Freiflächenanlage“ hin zur Zweckbestimmung „Photovoltaik-Freiflächenanlage und Windenergie“) erfolgen.
- Planerisch **kein** wesentlicher Unterschied, ob Fläche bereits mit FF-Solarenergieanlagen bebaut wurde, oder noch unbebaut ist und ob vor Beginn der Bebauung Mehrfachnutzung zur Gewinnung von Strom aus Wind- und solarer Strahlungsenergie bei erstmaliger Anlagenerrichtung planerisch angestrebt wurde.
- Anders als bei der nachträglichen Installation von FF-Solarenergieanlagen an WEA-Standorten können FF-Solarenergieanlagen vergleichsweise einfach auf- und zurückgebaut werden.
  - bestehende FF-Solarenergieanlagen würden einer Doppelnutzung nicht entgegenstehen.
- **Empfehlung:** Bei vorhandenen FF-Solarenergieanlagen sollte bei späterer WEA-Errichtung per B-Plan-Festsetzung sichergestellt werden, dass die Synergieeffekte zwischen Wind- und Solarenergiegewinnung optimal genutzt werden können
  - z. B. durch Mindestabstände unter Beachtung etwaiger Verschattungswirkungen.

#### IV. Fallkonstellation 4: Für FF-Solarenergieanlagen privilegierte Flächen

**Sachverhalt:** Die betroffene Fläche fällt unter die in § 35 Abs. 1 Nr. 8 und 9 BauGB für FF-Solarenergieanlagen bestimmten Privilegierungstatbestände.

##### 1. Privilegierung entlang von Straßen und Schienenwegen

###### a) Privilegierte Fläche im Windenergiegebiet gem. § 2 Nr. 1 WindBG

- Auch Vorhabenzulassungen im privilegierten Außenbereich unterliegen der Zielbindung raumordnerischer Festlegungen (hier Vorranggebietsausweisung gem. § 7 Abs. 3 Nr. 1 ROG).
  - die Zulassung von FF-Solarenergieanlagen hängt danach trotz Privilegierung von den raumordnerischen Maßgaben ab.
- Zur **Sicherstellung der Vorrangnutzung** kann die Gemeinde – ähnlich wie bereits im Rahmen der B-Plan-Festsetzung – auch bei Einzelgenehmigungen (für privilegierte Vorhaben nach § 35 Abs. 1 BauGB) gem. § 74 Abs. 3 BauO NRW das Instrument der Bedingung wählen (→B.IV.1.a)bb)).
- So kann sie z. B. die Baugenehmigung zugunsten einer FF-Solarenergieanlage unter der Bedingung erteilen, dass die FF-Solarenergieanlage zurückgebaut oder verschoben werden muss, sobald die Nutzung der Windenergie als vorrangige Nutzung (§ 7 Abs. 3 Nr. 1 ROG) beeinträchtigt werden würde.
- **Weitere Möglichkeit:** Planerische B-Plan-Festsetzung der Fläche zugunsten einer Mehrfachnutzung (mittels Sonderbaufläche auf F-Plan-Ebene und Sondergebiet auf B-Plan-Ebene).
  - bisherige Außenbereichsfläche wird (trotz Privilegierung) dem Regelungsregime von § 30 BauGB zugeordnet (Beachtung der Vorranggebietsausweisung über § 1 Abs. 4 BauGB).
- **Hinweis:** Bei Errichtung von WEA innerhalb von gem. § 35 Abs. 1 Nr. 8 b) BauGB betroffenen Flächen müssen die in § 9 FStrG vorgegebenen Mindestabstände eingehalten werden.

## b) Privilegierte Fläche ohne Windenergiegebietsplanung

- Bei **Erreichen der Flächenbeitragswerte** richtet sich die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit einer WEA nach § 35 Abs. 2 BauGB (§ 249 Abs. 2 BauGB).
- Bei beabsichtigter Flächen-Doppelnutzung zugunsten der Errichtung von WEA parallel mit privilegierten FF-Solarenergieanlagen bedarf es der bauleitplanerischen Überplanung der Fläche → Kombination der Wind- und Solarenergienutzung durch Darstellung einer Sonderbaufläche im F-Plan und Festsetzung eines Sondergebiets im B-Plan (→B.IV.4.a)bb)).
- Anders als bei raumordnerischer Vorranggebietsausweisung sind Kommunen bzgl. dieser Festsetzungen nicht verpflichtet, einen Vorrang zugunsten der Windenergie sicherzustellen → sie kann z. B. schwerpunktmäßig die FF-Solarenergieanlagen planerisch ermöglichen und die Errichtung der WEA in dazu ergänzender Weise festsetzen.
- Diese Maßgaben gelten nur für den Fall, dass die Flächenbeitragswerte nach WindBG (vgl. § 3 Abs. 1 i. V. m. Anlage zum WindBG) erreicht wurden. Die Entprivilegierung der Windenergie im Außenbereich gem. § 249 Abs. 2 BauGB entfällt gem. § 249 Abs. 7 Nr. 1 BauGB, wenn die Flächenbeitragswerte nicht erreicht werden.

## 2. Privilegierung im Zusammenhang mit landwirtschaftlichem Betrieb

- Fläche kann bereits durch Nutzung zugunsten der FF-Solarenergieanlage und zugunsten der Landwirtschaft in zweifacher Weise beansprucht werden (**Doppelnutzung**) → darüber hinausgehende zusätzliche Errichtung von WEA (**dreifache Flächennutzung**) hängt stark von **technischen Möglichkeiten** und **konkreten örtlichen Gegebenheiten** ab.
- z. B. fraglich, ob ausreichend Flächen für Infrastruktur (z. B. Umspannwerk und Zuwegungen) zur Verfügung stehen → gleichzeitig Wahrung der Synergieeffekte der bereits vorhandenen Nutzungen auf der Fläche → im Zweifel Sicherung und Erweiterung der **Bestands-Doppelnutzungen** (Beachtung der in § 35 Abs. 1 Nr. 9 BauGB genannten Voraussetzungen).
- **Rechtliche Perspektive:** hängt entscheidend davon ab, ob für die betroffene Fläche eine Vorranggebietsausweisung nach § 7 Abs. 3 Nr. 1 ROG existiert (→B.IV.4.b)).

## V. Anrechenbarkeit von für eine Doppelnutzung ausgewiesenen Flächen nach WindBG

- Die Frage nach den Auswirkungen von Flächendoppelnutzungen zugunsten der Wind- und solaren Strahlungsenergie auf die Pflichterfüllung des Landes NRW (WindBG-Flächenbeitragswert) ist von **erheblicher Bedeutung für Landesplanung** (→B.V.).
- Es gilt, negative Auswirkungen auf die (vollständige) Anrechenbarkeit der mehrfachgenutzten Fläche zulasten der Erreichung des Gesamtziels für NRW – auch vor dem Hintergrund der **Sanktionen des § 249 Abs. 7 BauGB** – zu verhindern.
- Flächen sind immer dann auf den Flächenbeitragswert eines Landes anrechenbar, wenn sie in Windenergiegebieten liegen; dies setzt wiederum voraus, dass die Fläche einer entsprechenden raumordnungsrechtlichen oder bauplanungsrechtlichen Planung zugunsten der Errichtung von WEA unterliegt.

Mit Blick auf die raumordnerische Gebietsausweisung als Vorranggebiet Windenergie enthält die **Arbeitshilfe zum WindBG** die Aussage, dass auch Gebietsausweisungen, die neben der vorrangigen Nutzung der Windenergie auch FF-Solarenergieanlagen ermöglichen, die Anforderungen an die Definition eines Windenergiegebietes i. S. d. WindBG erfüllen, sofern die Nutzung von FF-Solarenergieanlagen mit der Windenergie kompatibel ist und planerisch neben der erstmaligen Errichtung von WEA auch ggf. das Repowering sichergestellt ist (→ausführlich unter B.V.)

Die Anrechenbarkeit hängt i. E. davon ab, dass die FF-Solarenergieanlage in **nicht störender Weise** flankierend zu den WEA installiert wird; dies kann etwa dadurch ermöglicht werden, dass **die technisch notwendigen Mindestabstände** der WEA eingehalten oder vorhandene **topografische Gegebenheiten** als geeignete Flächen zur Installation der WEA genutzt werden.

Eine Sicherstellung der Vorrangfunktion ist auch über die Ausnutzung von tatsächlichen Flächeneigenschaften hinaus durch bauleitplanerische Steuerungsinstrumente möglich, wie unter →B.IV.1.a)aa) ausführlich erörtert.

Es gilt danach, die (auch zukünftige) Errichtung von WEA im gemeindlichen Planungsgebiet durch entsprechende Festsetzungen jederzeit sicherzustellen, um die Anrechenbarkeit der Flächen zur Erreichung der regionsspezifischen und landesweiten Zielvorgaben nicht zu gefährden.

## B. Rechtsgutachten

### I. Doppelnutzung von Flächen zugunsten von Windenergie- und Freiflächen-Solarenergieanlagen: Vorteile und Herausforderungen

Die bisherige (kommunale) Planungspraxis ist überwiegend dadurch geprägt, dass eine Fläche zugunsten einer einzelnen Nutzung oder Funktion überplant und infolgedessen in Anspruch genommen wird. Diese Planungspraxis zeigt sich auch bei der Festlegung von Flächenausweisungen zugunsten erneuerbarer Energien: Flächen werden entweder zugunsten von WEA oder zugunsten von FF-Solarenergieanlagen überplant.

Diese Planungspraxis droht, nicht mehr dem steigenden Nutzungsdruck auf die Ressource Fläche hinreichend Rechnung zu tragen. Die Flächennutzungskonkurrenzen werden in den kommenden Jahren zunehmen: Schon aktuell kommt es zur Konkurrenz zwischen Nutzungsansprüchen zwecks Energiegewinnung und landwirtschaftlicher Bewirtschaftung, Siedlungsentwicklung, dem Ausbau der Infrastruktur und den Belangen des Naturschutzes.<sup>1</sup> Diese tatsächlich bereits bestehenden Flächennutzungskonkurrenzen werden durch jüngst rechtlich verankerte Priorisierungen<sup>2</sup> und Privilegierungen<sup>3</sup> zugunsten von Erneuerbaren Energieanlagen und des Netzausbaus zum Zwecke der Energiewende oder für die Straßeninfrastruktur<sup>4</sup>, Flächenzielen zugunsten des Windenergieausbaus<sup>5</sup> oder Schutzklauseln, z.B. zugunsten landwirtschaftlicher Flächen,<sup>6</sup> verschärft. Die Erreichung der Klimaziele und die Energieversorgungsautarkie erfordert eine schnellstmögliche Abkehr von fossilen Energieträgern hin zu einer auf

---

<sup>1</sup> Vgl. acatech/Leopoldina/Akademieunion, *Wie kann der Ausbau von Photovoltaik und Windenergie beschleunigt werden?*, S. 87; ferner Studie des Thünen-Instituts: *Osterburg et al.*, *Flächennutzung und Flächennutzungsansprüche in Deutschland*, Thünen Working Paper 224, 2023, abrufbar unter [https://literatur.thuenen.de/digbib\\_extern/dn067046.pdf](https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn067046.pdf) (Stand: 11.5.2024).

<sup>2</sup> § 2 S. 2 EEG.

<sup>3</sup> Etwa die bauplanungsrechtliche Privilegierung von Solarparks im Außenbereich gem. § 35 Abs. 1 Nr. 8 und Nr. 9 BauGB.

<sup>4</sup> § 1 Abs. 3 FStrAbG.

<sup>5</sup> § 3 Abs. 1 WindBG.

<sup>6</sup> § 1a Abs. 2 S. 2, 4 BauGB.

erneuerbaren Energien beruhenden Energieerzeugung.<sup>7</sup> Die erneuerbaren Energien benötigen quantitativ mehr Fläche als fossil betriebene Kraftwerke.<sup>8</sup> Die benötigten Flächen stehen in einem dicht besiedelten Land wie Deutschland nur begrenzt zur Verfügung. Eine Flächenausweisung zugunsten mehrerer Energieträger (z. B. Wind- und Solarenergie) kann aufgrund einer höheren Flächeneffizienz akzeptanzsteigernd wirken und insoweit zur Erreichung der ehrgeizigen EEG-Ausbauziele beitragen. Schließlich verstärkt die Überplanung einer Fläche zugunsten bloß einer Nutzungsform die Flächenneuanspruchnahme bisher unbeplanten und un bebauten Freiraums, was dem politisch im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung festgelegten sog. „30-ha-Ziel“<sup>9</sup> zur Begrenzung des Flächenverbrauchs zuwiderläuft. Die durch eine multifunktionale Nutzung bedingte Konzentration der Energiestandorte auf einzelne und damit im Ergebnis weitaus weniger Flächen könnte sich neben der Verringerung einer neuen Flächeninanspruchnahme auch positiv auf den Natur- und Landschaftsschutz auswirken, da die Eingriffe durch Standortausweisungen verringert werden.

Multifunktionale Flächenausweisungen können Nutzungskonflikte entschärfen und zugleich eine ökologische, ökonomisch effiziente und nachhaltige Landnutzung begünstigen.

Die Doppelausweisung von Flächen zugunsten einer gleichzeitigen räumlichen Nutzung und Gewinnung von Wind- und Solarenergie birgt mithin vielfältige Vorteile:

- Das Energieangebot von Wind- und Solarenergie ist je nach Jahreszeit gegenläufig. Während die Winderzeugung vornehmlich in den Herbst- und Wintermonaten ihre Hochphasen hat, erreicht die Solarenergie in den Sommermonaten ihr volles Potenzial.

---

<sup>7</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, 78, 96, 288/20, BVerfGE 157, 30 ff.; Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes, BT-Drs. 20/8290; vgl. auch § 1 Abs. 2 EEG.

<sup>8</sup> Vgl. acatech/Leopoldina/Akademieunion, Wie kann der Ausbau von Photovoltaik und Windenergie beschleunigt werden?, S. 86.

<sup>9</sup> Bundesregierung, Perspektiven für Deutschland, S. 99, abrufbar unter <https://www.nachhaltigkeit.info/media/1326188329phpYJ8KrU.pdf> (Stand: 11.5.2024).

Damit wird durch die Doppelnutzung auf einer Fläche die für die Erzeugung von erneuerbaren Energien charakteristische Volatilität<sup>10</sup>, etwa aufgrund von Windflauten, im ganzjährigen Vergleich überwunden und ausgeglichen.<sup>11</sup>

- So werden durch den Betrieb der Energieanlagen auf ein und derselben Fläche Synergien erzeugt, da für beide Anlagenformen gemeinsam die Erschließung gesichert werden kann und sie die technische Infrastruktur für die Netzanbindung gemeinsam nutzen können. Wenn etwa eine FF-Solarenergieanlage auf einer Fläche gebaut wird, auf der bereits eine WEA installiert ist, dann kann sie an das vorhandene Umspannwerk oder bereits verlegte Einspeisekabel angeschlossen werden. Auch auf die Zuwegungen und Lagerplätze kann zurückgegriffen werden.<sup>12</sup> Diese Synergie wirkt sich in planerischer, technischer und finanzieller Hinsicht positiv auf die Vorhabenumsetzung aus.
- Zudem hält eine Konzentration und gemeinsame Nutzung von Infrastruktur andere Räume von technischer Überformung im Interesse anderer Schutz- und Nutzungsansprüchen frei.
- Des Weiteren ist die Energieausbeute einer Fläche, die mehrfach genutzt wird, höher als bei einer monofunktionalen Nutzung.
- Eine Flächenmehrfachnutzung zugunsten der beiden Energieträger Wind und solare Strahlung könnte auch vor dem Hintergrund einer etwaigen Betroffenheit der Bevölkerung (Anwohner) geboten sein, da die jeweiligen Flächen bereits durch die erneuerbaren Energien vorgeprägt sind. Aufgrund dieser Vorprägung ist im Regelfall von einer vorhandenen Akzeptanz auszugehen. Diese würde durch eine beabsichtigte Doppelnutzung der Fläche zugunsten einer zweiten (energetischen) Nutzungsform weitaus weniger in Frage gestellt, als wenn die FF-Solarenergieanlagen auf zusätzlichen Flächen umgesetzt würden.

---

<sup>10</sup> Gem. § 3 Nr. 38a EnWG wird eine volatile Erzeugung als Erzeugung von Strom aus Windenergieanlagen und solarer Strahlungsenergie definiert.

<sup>11</sup> ARL-Positionspapier, S. 15, abrufbar unter <https://www.arl-net.de/de/shop/freiflachen-photovoltaikanlagen.html> (Stand: 11.5.2024).

<sup>12</sup> Vgl. <https://www.primus-energie.de/innovationsprojekte-haben-mehr-potenzial/#gegen> (Stand: 11.5.2024); ARL-Positionspapier, S. 15, abrufbar unter <https://www.arl-net.de/de/shop/freiflachen-photovoltaikanlagen.html> (Stand: 11.5.2024).



Ferner stehen Doppelnutzungen einer energiepolitischen Förderung (EEG-Förderung) nicht entgegen. Der diesbezüglich maßgebliche § 48 EEG steht der Förderfähigkeit von FF-Solaranlagen, die auf Flächen betrieben werden, auf der auch WEA stehen, grundsätzlich nicht entgegen. Die Vorschrift begrenzt die Vergütungsansprüche für Solaranlagen auf die vom Gesetzgeber als bevorzugt bewerteten Standorte.<sup>13</sup> Aus dem diesbezüglich einschlägigen § 48 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 c) aa), bb), Nr. 6 EEG ist nicht ableitbar, dass diese EEG-Förderung zugunsten der solaren Strahlungsenergie aufgrund einer gleichzeitigen Doppelnutzung zugunsten der Windenergie ausgeschlossen ist.

Auch § 24 EEG, der eine sog. „missbräuchliche Anlagensplittung“ zur Erzielung einer höheren Vergütung nach § 19 EEG verhindern soll, steht einer Doppelnutzung von WEA und FF-Solaranlagen auf einer Fläche nicht entgegen. Er findet keine Anwendung, denn hierfür fehlt es an der nach § 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 EEG erforderlichen Stromerzeugung aus gleichartigen erneuerbaren Energien. Der Begriff „gleichartig“ ist eng auszulegen: Windenergie und solare Strahlungsenergie sind gem. § 3 Nr. 21 EEG unterschiedliche erneuerbare Energien.<sup>14</sup>

Neben den Vorteilen und Synergien bei der planerischen und technischen Umsetzung einer Mehrfachnutzung von Flächen zugunsten der Gewinnung von Wind- und Solarenergie bestehen auch Herausforderungen bzw. Hemmnisse, die sowohl technischer als auch rechtlicher Art sind:

- Zu den möglichen tatsächlichen Problemen gehören Verschattungswirkungen durch die WEA, die zu Ertragseinbußen bei den FF-Solarenergieanlagen führen können.<sup>15</sup>
- Darüber hinaus stellt ein etwaiger Eisabwurf von WEA eine Gefahr für die Solarpaneele dar. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn FF-Solarenergieanlagen zu einem späteren Zeitpunkt errichtet werden und die bereits bestehenden WEA nicht mit speziellen Eisdetektoren zur Verhinderung von Eisabwurf ausgerüstet sind.<sup>16</sup> Dieses Hemmnis

---

<sup>13</sup> Lippert, in: Greb/Boewe/Sieberg (Hrsg.), BeckOK EEG 2023, Stand: November 2023, § 48 Rn. 24.

<sup>14</sup> Dazu Wiemer, in: Greb/Boewe/Sieberg (Hrsg.), BeckOK EEG 2023, Stand: November 2023, § 24 Rn. 28 f.

<sup>15</sup> Vgl. <https://www.erneuerbareenergien.de/technologie/onshore-wind/windkraft-bedarf-im-sueden-solar-bringt-auf-der-dreifachen-flaeche-ein-drittel-des> (Stand: 11.5.2024).

<sup>16</sup> Siehe Hinweis in Bebauungsplan „Sondergebiet Energiestandort Hochkippe für den Bereich Sallgast“ der Gemeinde Sallgast, Begründung zum Vorentwurf, Stand: Oktober 2022, S. 23, abrufbar unter [https://www.amt-kleine-elster.de/media/begruendung\\_sallgast.pdf](https://www.amt-kleine-elster.de/media/begruendung_sallgast.pdf) (Stand: 11.5.2024).

kann durch die Einhaltung von Abständen oder technische Vorkehrungen behoben werden.<sup>17</sup>

Trotz oben aufgelisteter Vorteile und Synergien einer Doppelnutzung von Flächen zugunsten einer gleichzeitigen Nutzung von Wind- und solarer Strahlungsenergie fand bislang kaum eine entsprechende Ausweisung und damit raumordnerische und/oder bauleitplanerische Steuerung statt. Dies kann zum einen auf die bisherige, durch die Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB angereizte Vorrang- und Konzentrationszonenplanung zugunsten von Windenergie zurückgeführt werden. Zum anderen ist bislang in rechtlicher Hinsicht nicht hinreichend untersucht und dargelegt worden, ob und inwieweit das Raumordnungs- und Bauleitplanungsrecht einer solchen Flächenausweisung zugunsten einer Doppelnutzung möglicherweise entgegensteht.

Das folgende Rechtsgutachten klärt zunächst grundlegende Begrifflichkeiten (II.), zeigt sodann die raumordnungs- und bauplanungsrechtlichen Anforderungen an eine Doppelnutzung auf (III.), analysiert ausgewählte Fallkonstellationen rechtswissenschaftlich (IV.) und prüft anschließend, ob eine zur Doppelnutzung von WEA und FF-Solarenergieanlagen ausgewiesene Fläche nach dem Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG) (vollständig) anrechenbar ist (V.).

## II. Begriffsklärungen

Folgende Begriffe bedürfen im Hinblick auf die Untersuchung unter IV. einer Klärung und Abgrenzung:

- monofunktionale Nutzung, Mehrfach- bzw. Doppelnutzung
- Windenergieanlagen, Solaranlagen, insbesondere FF-Solarenergieanlagen.

### 1. Monofunktionale Nutzung, Mehrfach- bzw. Doppelnutzung

Die Nutzung einer Fläche kann sowohl durch raumordnungsrechtliche Festlegungen als auch bauleitplanerisch durch Darstellungen im F-Plan oder Festsetzungen im B-Plan determiniert

---

<sup>17</sup> Dazu *Meinelt*, Solar und Wind: Doppelnutzung von Konversionsflächen und vorhandener Infrastruktur, Präsentation, Folie 9, 23. Windenergietage, Potsdam, 13.11.2014, abrufbar unter [https://archiv.windenergietage.de/WT23/23WT1311\\_F3\\_1110\\_Grundgruen.pdf](https://archiv.windenergietage.de/WT23/23WT1311_F3_1110_Grundgruen.pdf) (Stand: 11.5.2024).

werden. Dabei kann die Reichweite von grobmaschigen Nutzungsfestlegungen, z. B. Siedlung/Verkehr oder Rohstoffabbau auf Raumordnungsebene bis hin zu konkreten Nutzungszuordnungen reichen, etwa eine B-Plan-Festsetzung gem. § 9 Abs. 1 Nr. 5 BauGB (Flächen für den Gemeinbedarf sowie für Sport- und Spielanlagen).

Eine **monofunktionale Nutzung** liegt vor, wenn die betroffene Fläche nur zugunsten einer einzelnen Nutzungsart planerisch ausgewiesen ist, etwa zugunsten der Nutzungsform Siedlung oder Verkehr. Dabei spielt es keine Rolle, dass hinsichtlich der Nutzungsform näher danach differenziert werden kann, wie diese Nutzungsform ausgestaltet ist, etwa ob im Rahmen der Nutzung zu Siedlungszwecken ein reines Wohngebiet (§ 3 BauNVO) oder ein Gewerbegebiet (§ 8 BauNVO) als zulässige Art der baulichen Nutzung festgesetzt wird.

Von einer **Mehrfachnutzung** im Sinne dieses Leitfadens ist auszugehen, wenn die konkrete Fläche auf der gleichen Grundfläche zugunsten verschiedener, gleichzeitiger Nutzungen überplant wird. Wenn etwa eine Agri-PV-Anlage auf einer landwirtschaftlichen Nutzfläche installiert wird, dann werden die Nutzungsformen Energiegewinnung und Erzeugung landwirtschaftlicher Produkte kombiniert.

Bei einer **Doppelnutzung** handelt es sich um eine Unterkategorie der Mehrfachnutzung. Sie liegt vor, wenn zwei Nutzungen auf einer Fläche kombiniert und gleichzeitig verwirklicht werden. Dies kann in vertikaler Hinsicht eine übereinanderliegende Doppelnutzung umfassen (z.B. Agri-PV, Parkplatz-PV oder Gebäude-PV-Anlagen) oder in horizontaler Hinsicht durch nebeneinanderliegende Anlagen (WEA und FF-Solarenergieanlagen) verwirklicht werden. Vorliegend ist eine horizontale Doppelnutzung einer Fläche Gegenstand der verschiedenen Fallkonstellationen.

## 2. Windenergieanlagen, Solaranlagen, insbesondere FF-Solarenergieanlagen

Ausgangspunkt dieses Rechtsgutachtens ist die jüngste Änderung des LEP NRW für den Ausbau der Erneuerbaren Energien und im Besonderen die Festlegung zur Nutzung einer Fläche für die Gewinnung von Wind- und solarer Strahlungsenergie.<sup>18</sup> Die Nutzung der Windenergie

---

<sup>18</sup> GV. NRW. 2024 Nr. 11 vom 30.4.2024, S. 230. Der neue Landesentwicklungsplan NRW ist abrufbar unter [https://recht.nrw.de/lmi/owa/br\\_vbl\\_detail\\_text?anw\\_nr=6&vd\\_id=21644&ver=8&val=21644&sg=0&menu=0&vd\\_back=N](https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_detail_text?anw_nr=6&vd_id=21644&ver=8&val=21644&sg=0&menu=0&vd_back=N) (Stand: 11.5.2024).

sowie der solaren Strahlungsenergie setzt den Bau und die Installation entsprechender technischer Anlagen voraus, die die regenerative Energie in für den privaten und industriellen Gebrauch nutzbaren Strom umwandeln.

**Windenergieanlagen** sind gem. der Legaldefinition in § 2 Nr. 3 WindBG Anlagen zur Erzeugung von Strom aus Windenergie, die keine Windenergieanlagen auf See i. S. d. § 3 Nr. 11 WindSeeG sind.

Unter **solarer Strahlungsenergie** ist die direkte und diffuse Sonnenstrahlung, also die Gesamtheit der von der Sonne auf natürliche Weise ausgehenden elektromagnetischen Wellen zu verstehen.<sup>19</sup> Der Fokus des Leitfadens liegt entsprechend der Terminologie des LEP NRW (Grundsatz 10.2-17) auf Freiflächen-Solarenergieanlagen. Dieser Oberbegriff umfasst klassische Solarenergieanlagen, Floating-Photovoltaikanlagen, Agri-Photovoltaikanlagen, Moor-Photovoltaikanlagen sowie Photovoltaikanlagen auf Parkplatzflächen (vgl. auch § 37 Abs. 1 Nr. 3 EEG). Freiflächen-Solarenergieanlagen zeichnen sich dadurch aus, dass sie – anders als sog. Aufdachsolaranlagen i. S. v. § 3 Nr. 22 EEG oder Solaranlagen an Fassaden etc. – auf oder über einer freien Fläche aufgestellt sind.<sup>20</sup> Die klassischen Freiflächen-Solarenergieanlagen lassen sich wiederum in Freiflächen-Photovoltaikanlagen und Freiflächen-Solarthermieanlagen unterteilen. Beide Anlagenformen unterscheiden sich hinsichtlich des Energieträgers und der zum Einsatz kommenden Technologie. Im Falle der Solarthermie wird warmes Wasser erzeugt, wohingegen Freiflächen-Photovoltaikanlagen Strom erzeugen, der anschließend in die Netze eingespeist werden kann.<sup>21</sup> **Gegenstand der folgenden Ausführungen sind die klassischen Freiflächenphotovoltaikanlagen**, die vor dem Hintergrund der beabsichtigten Förderung einer multifunktionalen Flächennutzung zugunsten der Energieträger Windenergie und solare Strahlungsenergie gemeinsam/parallel mit WEA auf einer ebenen Fläche installiert werden sollen.

---

<sup>19</sup> Dazu m. w. N. *Lippert*, in: Greb/Boewe/Sieberg (Hrsg.), BeckOK EEG 2023, Stand: November 2023, § 48 Rn. 23.

<sup>20</sup> Vgl. Erläuterung zu Ziel 10.2-14 LEP NRW, GV. NRW. 2024 Nr. 11 v. 30.4.2024, S. 230.

<sup>21</sup> Siehe dazu umfassend *Kallina/Frey*, Rechtsgutachten 2023, S. 17 f. (Manuskript, i.E.).

### III. Raumordnungs- und bauplanungsrechtliche Anforderungen an eine Doppelnutzung unter Berücksichtigung des Grundsatzes 10.2-17 LEP NRW

Ziel der jüngsten Änderungen des LEP NRW ist es, das Gesetz zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land (Wind-an-Land-Gesetz) und die für NRW geltenden Flächenbeitragswerte des WindBG umzusetzen.<sup>22</sup> Die Änderungen sind am 30.4.2024 bekannt gegeben und am 1.5.2024 in Kraft getreten.<sup>23</sup>

#### 1. Einordnung des Grundsatzes 10.2-17 des LEP für den Ausbau der erneuerbaren Energien

Neben der Erreichung der Flächenbeitragswerte nach dem WindBG zielt der LEP NRW auf eine Erweiterung der Flächenkulisse für FF-Solarenergieanlagen in Nordrhein-Westfalen ab.<sup>24</sup> In diesem Kontext sieht der LEP einen neuen Grundsatz 10.2-17 vor, nach dem unter anderem Windenergiebereiche für raumbedeutsame FF-Solarenergieanlagen im Freiraum vorzugsweise genutzt werden sollen, sofern dies mit der Vorrangfunktion dieser Bereiche vereinbar ist.

Der Grundsatz lautet:

*„10.2-17 Grundsatz Besonders geeignete Standorte für raumbedeutsame Freiflächen*

*Solarenergie im Freiraum*

*Für raumbedeutsame Freiflächen-Solarenergieanlagen im Freiraum sollen vorzugsweise:*

- geeignete Brachflächen,*
- geeignete Halden und Deponien,*
- geeignete Flächen in landwirtschaftlich benachteiligten Gebieten,*
- geeignete künstliche und erheblich veränderte Oberflächengewässer oder*
- Windenergiebereiche, sofern dies mit der Vorrangfunktion dieser Bereiche vereinbar ist, genutzt werden.*

---

<sup>22</sup> Siehe Erläuterung zum Ziel 10.2-2, GV. NRW. 2024 Nr. 11 v. 30.4.2024, S. 230.

<sup>23</sup> Siehe Art. 2 der Zweiten Verordnung zur Änderung der Verordnung über den Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen v. 9.4.2024, GV. NRW 2024 Nr. 11 v. 30.4.2024, S. 230.

<sup>24</sup> Siehe dazu Öffentliche Bekanntmachung gem. § 13 Abs. 1 S. 3 Freifl S. 549-568.

*Des Weiteren sollen vorzugsweise Flächen bis zu einer Entfernung von 500 Metern von Bundesfernstraßen, Landesstraßen und überregionalen Schienenwegen des Personen- und Güterverkehrs genutzt werden. Dabei soll die Anlagenausweisung vorrangig entlang von Bundesfernstraßen und überregionalen Schienenwegen erfolgen. Entlang von allen anderen dem öffentlichen Verkehr gewidmeten Straßen und Schienenwegen des Personen- und Güterverkehrs sowie angrenzend an den Siedlungsraum sollen dagegen vorzugsweise nur Flächen bis zu einer Entfernung von 200 Metern genutzt werden.*

*Prioritär sollte die Anlagenausweisung nicht singular im Freiraum erfolgen, sondern beginnend von der Infrastrukturanlage oder im Zusammenhang mit einer baulichen Nutzung und dabei die Belange landwirtschaftlicher Betriebe berücksichtigen. Auf den besonderen Schutz landwirtschaftlicher Flächen mit hochwertigen Ackerböden im Ziel 10.2-15 und den in der Abwägung zu berücksichtigenden landwirtschaftlichen Kernräumen im Grundsatz 10.2-16 wird verwiesen.“<sup>25</sup>*

Die Träger der Landesplanung haben für die Festlegung, dass für die Nutzung von raumbedeutsamen Freiflächen-Solaranlagen unter anderem vorzugsweise Windenergiebereiche genutzt werden sollen, das Instrument des Grundsatzes der Raumordnung gewählt. Grundsätze der Raumordnung sind gem. § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG raumordnerische Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen. Sie können durch Gesetz oder – wie im vorliegenden Fall geschehen – in einem Raumordnungsplan festgelegt werden. Für die kommunale bauleitplanerische Praxis bedeutet dies konkret, dass der Grundsatz gem. § 4 Abs. 1 S. 1 ROG im Rahmen von Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen ist.<sup>26</sup> Grundsätze der Raumordnung sind weder von den Trägern der Raumordnung gem. § 4 Abs. 1 S. 1 ROG strikt zu beachten, noch müssen Kommunen ihre Bauleitpläne den Grundsätzen der Raumordnung gem. § 1 Abs. 4 BauGB zwingend anpassen.

Lediglich Ziele der Raumordnung, die die Voraussetzungen des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG erfüllen, begründen die Beachtungspflicht aus § 1 Abs. 4 BauGB. Eine solche Zielfestlegung stellt im LEP die Festsetzung 10.2-2 dar, die den nachfolgenden Planungsträgern (Regionalplanung) vorgibt, dass sie Flächen in einem quantitativ vorgegebenen Umfang als Windenergiegebiete

---

<sup>25</sup> GV. NRW. 2024 Nr. 11 vom 30.4.2024, S. 230. Der neue Landesentwicklungsplan NRW ist abrufbar unter [https://recht.nrw.de/lmi/owa/br\\_vbl\\_de-tail\\_text?anw\\_nr=6&vd\\_id=21644&ver=8&val=21644&sg=0&menu=0&vd\\_back=N](https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_de-tail_text?anw_nr=6&vd_id=21644&ver=8&val=21644&sg=0&menu=0&vd_back=N) (Stand: 11.5.2024).

<sup>26</sup> *Kümper*, in: *Kment* (Hrsg.), ROG 2019, § 3 Rn. 77.

gem. § 2 Nr. 1 WindBG in Form von Vorranggebieten zugunsten der Windenergie gem. § 7 Abs. 3 Nr. 1 ROG ausweisen. Die von den Zielfestlegungen betroffenen Planungsträger können sich von den Bindungswirkungen der Ziele der Raumordnung unter gesetzlich festgeschriebenen Voraussetzungen lösen. Der Gesetzgeber hat in § 6 Abs. 1 ROG vorgesehen, dass bereits im Raumordnungsplan Ausnahmen von den Zielen der Raumordnung vorgesehen werden können. Darüber hinaus hat er in § 6 Abs. 2 ROG das sog. Zielabweichungsverfahren geregelt, wonach eine Abweichung von den Zielen der Raumordnung möglich ist, soweit die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden.<sup>27</sup>

Die Berücksichtigungspflicht nach § 4 Abs. 1 S. 1 ROG bewirkt, dass der Grundsatz 10.2-17 als öffentlicher Belang **in Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen** der Kommune einzustellen ist. Während die Ziele der Raumordnung der Abwägung vorgeschaltet und somit entzogen sind, sind die Grundsätze der Raumordnung Gegenstand der Abwägung. Innerhalb dieser Abwägung kann ein Grundsatz der Raumordnung auch hinter andere öffentliche oder private Belange zurücktreten, mithin „überwunden“, m.a.W. weggewogen werden.<sup>28</sup>

Die Wirkung des neuen Grundsatzes 10.2-17 beschränkt sich nicht allein auf eine bloße Signal- und Anstoßfunktion. Nach dem Wortlaut des Grundsatzes sollen für raumbedeutsame FF-Solarenergieanlagen „vorzugsweise“ Windenergiebereiche genutzt werden. Die Intention des Grundsatzes ist mithin, dass er sich in der Regel in allen einschlägigen kommunalen Planungs- und Abwägungsentscheidungen widerspiegeln soll. Sobald eine Kommune Flächen auf ihrem Gemeindegebiet zugunsten von Energieerzeugung ausweisen möchte, trifft sie nach Auslegung des Grundsatzes 10.2-17 zumindest eine Prüf- und Begründungslast in Bezug auf eine mögliche Mehrfachnutzung der Fläche zugunsten beider Energieträger. Sie kann sich aufgrund der Formulierung als Grundsatz der Raumordnung auch gegen eine Standort-Doppelnutzung (Wind und Solar) entscheiden bzw. in ihrer Abwägung andere Belange höher gewichten. In diesem Fall muss sie ihr **Abweichen** von dem als Soll-Vorschrift formulierten Grundsatz 10.2-17 aber zumindest **hinreichend begründen**.

---

<sup>27</sup> Siehe ausführlich zum Zielabweichungsverfahren *Kment*, in: ders., ROG 2019, § 6 Rn. 61 ff.; *Kümper*, ZfBR 2023, 531 ff.

<sup>28</sup> Dazu m. w. N. *Kümper*, in: *Kment* (Hrsg.), ROG 2019, § 3 Rn. 77.

Ausweislich der Erläuterung zum neuen Grundsatz 10.2-17 sollen die FF-Solarenergieanlagen in Windenergiebereichen insbesondere auf solchen Flächen errichtet werden, die durch technisch notwendige Mindestabstände der WEA oder vorhandene topografische Gegebenheiten ohnehin freigehalten werden müssen und aus diesem Grund die vorrangige Funktion des Windenergiebereichs nicht beeinträchtigt werden kann.<sup>29</sup>

## 2. Bundesdeutscher Vergleich

Im bundesdeutschen Vergleich finden sich einzelne mit dem Grundsatz 10.2-17 LEP NRW vergleichbare raumordnerische Festlegungen, die auf eine Mehrfachnutzung einer Fläche zugunsten von Wind- und solarer Strahlungsenergie abzielen. So enthält das Landesentwicklungsprogramm Bayern als Grundsatz der Raumordnung die Vorgabe, dass „Freiflächen-Photovoltaikanlagen“ vorzugsweise auf vorbelasteten Standorten realisiert werden sollen. An geeigneten Standorten soll auf die Vereinbarkeit der Erzeugung von Solarstrom mit anderen Nutzungen dieser Flächen, insbesondere der landwirtschaftlichen Produktion sowie der Windenergienutzung, hingewirkt werden.<sup>30</sup> Der Aspekt der Flächen-Mehrfachnutzung wird auch auf regionalplanerischer Ebene verfolgt. Der Regionalplan des Regionalen Planungsverbandes Westmittelfranken gibt als Grundsatz 6.2.3.2 etwa vor, dass bei der Errichtung von „Freiflächen-Solaranlagen“ eine flächensparende Nutzung, wie insbesondere die Mehrfachnutzung von Fläche, angestrebt werden soll. Zudem besagt der Grundsatz 6.2.3.3, dass „Freiflächen-Solaranlagen“ in der Region i. d. R. an vorbelasteten Standorten errichtet werden sollen.<sup>31</sup>

Eine Verknüpfung zwischen der Umsetzung des WindBG auf Länderebene und der Mehrfachnutzung von Flächen – die zumindest mittelbar auch durch den LEP zum Ausbau der erneuerbaren Energien in Nordrhein-Westfalen, insbesondere durch das Ziel 10.2-2 und den Grundsatz 10.2-17 hergestellt wird<sup>32</sup> – findet sich im Ländervergleich bisher allein im mecklenburg-

---

<sup>29</sup> Vgl. Erläuterung zum Ziel 10.2-2, GV. NRW. 2024 Nr. 11 v. 30.4.2024, S. 230.

<sup>30</sup> Vgl. dazu LEP Bayern, Stand: Juni 2023, G 6.2.3, S. 105, abrufbar unter [https://www.stmwi.bayern.de/fileadmin/user\\_upload/stmwi/Landesentwicklung/Dokumente/Instrumente/Landesentwicklungsprogramm/LEP\\_2023/230601\\_LEP\\_Lesefassung.pdf](https://www.stmwi.bayern.de/fileadmin/user_upload/stmwi/Landesentwicklung/Dokumente/Instrumente/Landesentwicklungsprogramm/LEP_2023/230601_LEP_Lesefassung.pdf) (Stand: 11.5.2024).

<sup>31</sup> Vgl. dazu Regionalplan Region Westmittelfranken, Stand: März 2023, Ziele und Grundsätze zur Energieversorgung, abrufbar unter <https://www.region-westmittelfranken.de/Regionalplan/Textteil-Gliederung.html> (Stand: 11.5.2024).

<sup>32</sup> Im Grundsatz 10.2-17 findet sich der Terminus „Windenergiebereiche“ aus Ziel 10.2-2.



vorpommerischen Gesetz zur Änderung des Landesplanungsgesetzes (LPIG).<sup>33</sup> Dessen § 9a Abs. 4 sieht vor, dass in regionalen Raumentwicklungsprogrammen Windenergiegebiete nach § 2 Nr. 1 WindBG als Vorranggebiete auszuweisen sind und dass der Vorrang der Windenergienutzung gegenüber anderen grundsätzlich verträglichen Nutzungen auch dann gewährleistet ist, „soweit sichergestellt ist, dass die andere Nutzung mit dem Vorrang vereinbar ist, insbesondere auch im Fall eines Repowerings oder Umbaus des Windparks; die Vorrangssicherung kann durch einen raumordnerischen oder städtebaulichen Vertrag oder vergleichbare Regelungen erfolgen“.<sup>34</sup> In anderen Bundesländern ist eine Regelung zur Mehrfach- oder Doppelnutzung von Wind- und Solarenergie konkret bezogen auf die Umsetzungspflichten des WindBG – soweit ersichtlich – nicht vorgesehen.

### 3. Planungsrechtliche Anforderungen an eine Doppelnutzung im Kontext des Grundsatzes 10.2-17 LEP NRW

Nach der Einordnung des Grundsatzes 10.2-17 LEP NRW und dem Vergleich mit anderen, ähnlichen Regelungen werden vor der Untersuchung ausgewählter Fallkonstellationen im Folgenden die raumordnungs- und bauplanungsrechtlichen Vorgaben entsprechender Mehrfachnutzungen vorgestellt: Der für die Doppelnutzung von Flächen maßgebliche Rechtsrahmen wird im Wesentlichen durch raumordnungs- und bauplanungsrechtliche Vorgaben gesetzt.

Schwerpunktmäßig wird der aus Praxisgesprächen ermittelte relevanteste Fall der Errichtung einer FF-Solarenergieanlage auf einer Fläche, die raumordnerisch mittels Vorranggebietsfestlegung Windenergie überplant wurde, dargestellt. Diese Situation spiegelt auch die Intention und Interessenlage des Grundsatzes 10.2-17 LEP NRW wider, der die Nutzung von Windenergiebereichen für raumbedeutsame FF-Solarenergieanlagen vorsieht, die einer Vorrangfunktion gem. § 7 Abs. 3 Nr. 1 ROG unterliegen.

#### a) Allgemeine Anforderungen der Raumordnung für FF-Solarenergieanlagen im Außenbereich

Das Raumordnungsgesetz des Bundes verpflichtet die Landes- und Regionalplanungsträger in § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 ROG, Raumordnungspläne sowohl für das Landesgebiet (Landesraumordnungspläne) als auch für die Teilräume der Länder (Regionalpläne) aufzustellen. In diesen

---

<sup>33</sup> LT NRW-Drs. 8/3387.

<sup>34</sup> Vgl. LT NRW-Drs. 8/3492, S. 13 (Beschlussempfehlung des Ausschusses Wirtschaft, Infrastruktur, Energie, Tourismus und Arbeit zu LT NRW-Drs. 8/3387, S. 9, 19 ff.).

Raumordnungsplänen sind nach § 7 Abs. 1 ROG Festlegungen als Ziele und Grundsätze der Raumordnung zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums, insbesondere zu den Nutzungen und Funktionen des Raums, zu treffen. Die Planungsträger können gem. § 7 Abs. 3 Nr. 1 ROG Vorranggebiete festlegen, die für bestimmte raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen vorgesehen sind und andere raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen in diesem Gebiet ausschließen, soweit diese mit den vorrangigen Funktionen oder Nutzungen nicht vereinbar sind. Die Festlegung eines Vorranggebiets ist das stringenteste raumordnerische Instrument, um konkrete raumbezogene Nutzungen oder Funktionen zu sichern.<sup>35</sup> Primäres Ziel einer Festlegung als Vorranggebiet ist es, ein konkretes Gebiet für eine bestimmte Aufgabe zu reservieren.<sup>36</sup> Aufgrund der strikten innergebietlichen Ausschlusswirkung gegenüber den mit der vorrangigen Funktion oder Nutzung unvereinbaren Funktionen oder Nutzungen ist die Festlegung als Vorranggebiet als Ziel der Raumordnung i. S. d. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG mit entsprechenden Folgen für die Bindungswirkung gem. § 4 Abs. 1 ROG und § 1 Abs. 4 BauGB (→B.III.1.) zu qualifizieren.<sup>37</sup>

Eine solche Zielfestlegung sieht die Änderung des LEP NRW 2024 für den Ausbau der erneuerbaren Energien vor, wenn das Ziel 10.2-2 vorschreibt, dass zur Umsetzung des WindBG-Flächenbeitragswertes von mind. 1,8 % der Landesfläche in den sechs Planungsregionen Bereiche für die Nutzung der Windenergie als Vorranggebiete in den Regionalplänen als Windenergiebereiche festzulegen sind.<sup>38</sup> Damit unterscheidet sich die Zielfestlegung 10.2-2 LEP NRW hinsichtlich ihrer Bindungswirkung von der Grundsatzfestlegung 10.2-17 LEP NRW. Die Träger der

---

<sup>35</sup> *Goppel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2. Auflage 2018, § 7 Rn. 67.

<sup>36</sup> Vgl. *Grotefels*, in: Kment (Hrsg.), ROG 2019, § 7 Rn. 50.

<sup>37</sup> *Grotefels*, in: Kment (Hrsg.), ROG 2019, § 7 Rn. 54.

<sup>38</sup> „10.2-2 Ziel Vorranggebiete für die Windenergienutzung  
Für Nordrhein-Westfalen sind insgesamt mindestens 1,8 Prozent der Landesfläche planerisch für die Windenergie festzulegen. Dazu sind in den sechs Planungsregionen Bereiche für die Nutzung der Windenergie als Vorranggebiete in den Regionalplänen (Windenergiebereiche) in mindestens folgendem Umfang festzulegen:

- Planungsregion Arnsberg: 13 186 Hektar,
- Planungsregion Detmold: 13 888 Hektar,
- Planungsregion Düsseldorf: 4 151 Hektar,
- Planungsregion Köln: 15 682 Hektar,
- Planungsregion Münster: 12 670 Hektar,
- Planungsregion des Regionalverbandes Ruhr: 2 036 Hektar. (...)“

Regionalplanung müssen die Ziele gem. § 4 Abs. 1 S. 1 ROG beachten und innerhalb ihrer Planungsregionen Vorranggebiete für die Windenergienutzung in dem in Ziel 10.2-2 LEP NRW festgelegten Umfang festlegen.

Eine Doppelnutzung bzw. zusätzliche/multifunktionale Nutzung der Fläche zugunsten von FF-Solarenergieanlagen kommt nach dem ROG nur dann innerhalb eines Vorranggebietes in Betracht, wenn diese Nutzung als raumbedeutsame nachrangige Nutzung mit der vorrangigen Funktion oder Nutzung vereinbar ist, vgl. § 7 Abs. 3 Nr. 1 ROG. Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen sind gem. § 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG Planungen einschließlich der Raumordnungspläne, Vorhaben oder sonstige Maßnahmen, durch die Raum in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflusst werden, einschließlich des Einsatzes der hierfür vorgesehenen öffentlichen Finanzmittel. Zudem muss nach ganz überwiegender Meinung eine überörtliche Bedeutung der Planung oder Maßnahme vorliegen.<sup>39</sup> Diesem Ansatz entspricht der Grundsatz 10.2-17 LEP NRW, der eine Doppelnutzung der Fläche ausdrücklich nur „für raumbedeutsame Freiflächen-Solarenergieanlagen“ vorsieht. In der Planungspraxis wird ganz überwiegend von einer Raumbedeutsamkeit von FF-Solarenergieanlagen ausgegangen, wenn diese eine gewisse Größe erreichen.<sup>40</sup> Die Schwellenwerte schwanken dabei zwischen den Bundesländern, wobei in der Regel ab einer Anlagengröße von 10 ha die Raumbedeutsamkeit angenommen wird.<sup>41</sup> In den Erläuterungen zu Ziel 10.2-14 LEP NRW werden Kriterien zur Raumbedeutsamkeit benannt: FF-Solarenergieanlagen kleiner als 2 ha sind i. d. R. nicht raumbedeutsam, während für Anlagen zwischen 2 ha und 10 ha eine Prüfung des Einzelfalls für erforderlich gehalten wird. Ab einer Anlagengröße von 10 ha und mehr wird die Raumbedeutsamkeit vermutet.<sup>42</sup> Der 10-ha-Wert zur Bejahung der Raumbedeutsamkeit

---

<sup>39</sup> Dazu *Kümper*, in: Kment (Hrsg.), ROG 2019, § 3 Rn. 122, a. A. *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2. Auflage 2018, § 3 Rn. 106, wonach die überörtliche Bedeutung ein weiteres Kriterium ist, das ggf. zur Raumbedeutsamkeit einer Planung hinzutritt, aber nicht Voraussetzung der Raumbedeutsamkeit gem. § 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG sei.

<sup>40</sup> Dazu und zur Frage, ob FF-Solarenergieanlagen als raumbedeutsam zu bewerten sind vgl. *Schwarzer-Geraedts/Painter*, KlimR 2023, 258 (259).

<sup>41</sup> *Baars*, NVwZ 2023, 1857 (1861).

<sup>42</sup> Vgl. Erläuterung zum Ziel 10.2-2, GV. NRW. 2024 Nr. 11 v. 30.4.2024, S. 230.

wird zudem an die UVP-Pflichtigkeit von allgemeinen Städtebauprojekten in Nr. 18.7 der Anlage 1 zum UVPG angelehnt.<sup>43</sup>

Anlagen mit einer Größe von unter 2 ha und Anlagen mit einer Größe zwischen 2 ha und 10 ha wären danach nicht raumbedeutsam. Sie würden die nach § 7 Abs. 3 Nr. 1 ROG vorrangige Nutzung oder Funktion nicht unterlaufen. Teilweise wird dennoch eine Einzelfallprüfung jedenfalls für Anlagen mit einer Größe von 2 ha bis 10 ha für erforderlich gehalten, wobei letztlich die konkrete Rauminanspruchnahme oder Raumbeeinflussung i. S. e. überörtlichen Bedeutung für die Raumbedeutsamkeit entscheidend ist.<sup>44</sup>

Die Unvereinbarkeit anderer Funktionen oder Nutzungen mit der vorrangigen Funktion oder Nutzung im Vorranggebiet wird regelmäßig angenommen, wenn sie die Realisierung der vorrangigen Nutzung verhindert oder zumindest behindert.<sup>45</sup> Eine Unvereinbarkeit der doppelten Flächennutzung zugunsten von FF-Solarenergieanlagen wird etwa für solche Flächen angenommen, für die eine Festlegung eines Vorranggebiets für Natur und Landschaft vorliegt.<sup>46</sup>

Des Weiteren können Vorranggebiete zugunsten der Rohstoffsicherung, der Landwirtschaft oder der Siedlungsentwicklung einer parallelen Nutzung zugunsten von FF-Solarenergieanlagen entgegenstehen.<sup>47</sup> Raumordnungsrechtlich möglich sind auch Ausschlussdefinitionen, mit denen explizit festgelegt wird, dass die vorrangige Zweckbestimmung eines Vorranggebiets

---

<sup>43</sup> Dazu *Baars*, NVwZ 2023, 1857 (1861).

<sup>44</sup> *Kümper*, in: Kment, ROG 2019, § 3 Rn. 123 f.; *Schwarzer-Geraedts/Painter*, KlimR 2023, 258 (259).

<sup>45</sup> BVerwG, Beschl. v. 20.8.1992 – 4 NB 20/91, BVerwGE 90, 329 (337); m. w. N. *Grotefels*, in: Kment (Hrsg.), ROG 2019, § 7 Rn. 51.

<sup>46</sup> ARL-Positionspapier, S. 8, abrufbar unter <https://www.arl-net.de/de/shop/freiflachen-photovoltaikanlagen.html> (Stand: 11.5.2024); *Mitschang*, NuR 2009, 821 (828); *Schwarzer-Geraedts/Painter*, KlimR 2023, 258 (259).

<sup>47</sup> ARL-Positionspapier, S. 8, abrufbar unter <https://www.arl-net.de/de/shop/freiflachen-photovoltaikanlagen.html> (Stand: 11.5.2024); *Mitschang*, NuR 2009, 821 (828).

mit einer FF-Solarenergieanlagenutzung unvereinbar ist.<sup>48</sup> Über derartige pauschale Bewertungen hinaus ist es grundsätzlich geboten, eine Vereinbarkeit der verschiedenen Nutzungen auf einer Fläche im Einzelfall zu prüfen.<sup>49</sup>

Ziel 10.2-14 LEP NRW sieht vor, dass Regional- oder Bauleitplanung für raumbedeutsame Freiflächen-Solarenergieanlagen im Freiraum mit Ausnahme von regionalplanerisch festgelegten Waldbereichen und Bereichen zum Schutz der Natur möglich sind. Angesichts der Grundsatzfestlegung 10.2-17 LEP NRW ist von weitergehenden pauschalen Unvereinbarkeitsannahmen und negativen Festlegungen in Form von Ausschlussdefinitionen zum Nachteil von FF-Solarenergieanlagen innerhalb von Windenergiegebieten abzusehen. In Nordrhein-Westfalen dürfen sich angesichts der Grundsatzfestlegung 10.2-17 LEP NRW eine pauschale Unvereinbarkeitsannahme und auch negative Festlegungen in Form von Ausschlussdefinitionen zum Nachteil von FF-Solarenergieanlagen-Nutzung auf Windenergiestandorten folglich verbieten.

Der Grundsatz 10.2-17 des LEP NRW forciert in diesem Sinne eine Doppelnutzung von Flächen in der Weise, dass für raumbedeutsame FF-Solarenergieanlagen u. a. Windenergiebereiche genutzt werden sollen, sofern diese mit der Vorrangfunktion dieser Bereiche vereinbar sind. Diese Doppelnutzung soll dazu beitragen, die Flächenkulisse für FF-Solarenergie in NRW zu erweitern. Als Grundsatz der Raumordnung (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG) ist diese Festlegung im Rahmen von Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen auf den unteren Planungsebenen zu berücksichtigen. Trotz des Umstands, dass Grundsätze der Raumordnung keine Beachtungswirkung entfalten, wie Ziele der Raumordnung (vgl. § 4 Abs. 1 S. 1 ROG, § 1 Abs. 4 BauGB), beschränkt sich der Grundsatz 10.2-17 LEP NRW nicht auf eine bloße Signal- oder Anstoßfunktion. Vielmehr trifft die Kommunen, die auf ihrem Gemeindegebiet Flächen zur Erzeugung von erneuerbaren Energien ausweisen möchten, eine **Prüf- und Begründungslast** in Bezug auf die planerische Ermöglichung von Flächenmehrfachnutzungen.

---

<sup>48</sup> *Schwarzer-Geraedts/Painter*, KlimR 2023, 258 (260) mit Verweis auf den Regionalplan Leipzig-West Sachsen, Teil 1 – Festlegungen mit Begründungen, S. 125, 195, abrufbar unter [https://www.rpv-west-sachsen.de/wp-content/uploads/regionalplan/2021/Regionalplan\\_Verbundlich/Teil1\\_Festlegungen/01\\_Festlegungen.pdf](https://www.rpv-west-sachsen.de/wp-content/uploads/regionalplan/2021/Regionalplan_Verbundlich/Teil1_Festlegungen/01_Festlegungen.pdf) (Stand: 11.5.2024).

<sup>49</sup> Vgl. auch Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr, Bauleitplanung für WEA, S. 25, abrufbar unter [https://www.stmb.bayern.de/assets/stmi/buw/baurechtundtechnik/25\\_merkblatt\\_bauleitplanung\\_windenergieanlagen.pdf](https://www.stmb.bayern.de/assets/stmi/buw/baurechtundtechnik/25_merkblatt_bauleitplanung_windenergieanlagen.pdf) (Stand: 11.5.2024).

## b) Allgemeine Anforderungen des Bauplanungsrechts für FF-Solarenergieanlagen im Außenbereich

Im Gegensatz zur Windenergie, die gem. § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB zu den privilegierten Außenbereichsvorhaben gehört, richtet sich die Zulässigkeit von PV-Anlagen mit Ausnahme der eng begrenzten Privilegierungstatbestände in § 35 Abs. 1 Nr. 8<sup>50</sup> und 9<sup>51</sup> BauGB nach § 35 Abs. 2 BauGB. Danach sind sonstige – in § 35 Abs. 1 BauGB nicht aufgeführte – Vorhaben im Einzelfall zulässig, wenn ihre Ausführung oder Benutzung öffentliche Belange nicht beeinträchtigt und die Erschließung gesichert ist. Die potenziell beeinträchtigten öffentlichen Belange sind – nicht abschließend – in § 35 Abs. 3 BauGB aufgeführt. Die fehlende Beeinträchtigung der öffentlichen Belange ist gegenüber dem Nicht-Entgegenstehen des § 35 Abs. 1 BauGB sehr viel restriktiver auszulegen, da die Vorhaben nach § 35 Abs. 1 BauGB im Gegensatz zu den sonstigen Vorhaben in Absatz 2 im Außenbereich „gesollt“ sind und der Gesetzgeber ihnen eine erhöhte Durchsetzungskraft verschaffen wollte.<sup>52</sup> Eine Beeinträchtigung der öffentlichen Belange nach § 35 Abs. 3 BauGB durch sonstige Vorhaben wird nach § 35 Abs. 2 BauGB nur verneint, wenn die Belange entweder gar nicht oder jedenfalls nicht negativ belastet werden oder auf sie eingewirkt wird.<sup>53</sup> Zu den klassischen Belangen, die durch PV-Vorhaben berührt sein können, gehören die widersprechenden Darstellungen des jeweiligen F-Plans (§ 35 Abs. 3 Nr. 1 BauGB) und die Belange des § 35 Abs. 3 Nr. 5 BauGB, etwa die des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Aufgrund des geringen Spielraums im Rahmen der Tatbestandsanwendung sind nicht privilegierte Solarenergie-Vorhaben im Außenbereich – zumindest nach dem bauplanungsrechtlichen Regelungsregime für den Außenbereich – regelmäßig nicht genehmigungsfähig.

---

<sup>50</sup> Privilegierung zugunsten der Nutzung solarer Strahlungsenergie in, an und auf Dach- und Außenwandflächen sowie auf einer Fläche längs von Autobahnen oder Schienenwegen und in einer Entfernung von diesen von bis zu 200 Metern.

<sup>51</sup> Privilegierung zugunsten der Nutzung solarer Strahlungsenergie, wenn das Vorhaben in einem räumlich-funktionalen Zusammenhang mit einem Betrieb nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 oder 2 BauGB steht, die Grundfläche der Anlage 25.000 Quadratmeter nicht überschreitet und je Hofstelle nur eine Anlage betrieben wird.

<sup>52</sup> *Baars*, NVwZ 2023, 1857 (1857).

<sup>53</sup> *Baars*, NVwZ 2023, 1857 (1857); *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Söfker, BauGB, Stand: August 2023, § 35 Rn. 76.

An der regelmäßigen bauplanungsrechtlichen Unzulässigkeit **von nicht privilegierten FF-Solarenergieanlagen im Außenbereich** ändert auch der im Rahmen der energiepolitischen Gesetzesnovelle neu eingefügte und im Januar 2023 in Kraft getretene § 2 S. 2 EEG<sup>54</sup> nichts. Danach sollen die erneuerbaren Energien als vorrangiger Belang in die jeweiligen Schutzgüterabwägungen eingebracht werden. § 2 EEG begründet zwar ein besonderes „vorrangiges“ Gewicht der erneuerbaren Energien als Belang. Für diese besondere Gewichtung bedarf es aber der Eröffnung eines entsprechenden behördlichen Entscheidungsspielraums („Schutzgüterabwägungen“) innerhalb des anzuwendenden Fachrechts. § 2 S. 2 EEG hebt dagegen nicht die begrenzenden, fachrechtlichen Tatbestandsvoraussetzungen aus.<sup>55</sup> Der Vorrang von EE-Anlagen hat aufgrund des Fehlens eines Wertungsspielraums in § 35 Abs. 2 BauGB keinen Einfluss. Das Fehlen eines Spielraums ist vor allem systematisch begründet: Wenn der Begriff „beeinträchtigen“ i. S. d. „Entgegenstehens“ in § 35 Abs. 1 BauGB als Abwägungsentscheidung interpretiert würde, dann setzten sich die sonstigen Vorhaben regelmäßig durch und die Privilegierung des Absatzes 1 würde unterlaufen bzw. in ihr Gegenteil gekehrt. Das Fachrecht zu ändern bzw. die fachrechtliche Systematik zu korrigieren, war nicht Sinn und Zweck des § 2 S. 2 EEG. Dieses Verständnis wird darüber hinaus auch vom bauplanungsrechtlichen Gesetzgeber unterstrichen, wenn er mit § 35 Abs. 1 Nr. 8 und 9 BauGB nur für gewisse Anlagen einen Privilegierungstatbestand geschaffen hat, obwohl er die Chance hatte, sämtliche Formen von FF-Solarenergieanlagen zu privilegieren. Der Einfluss von § 2 S. 2 EEG auf die Entscheidung nach § 35 Abs. 2 BauGB ist allein auf die Frage beschränkt, ob ein öffentlicher Belang beeinträchtigt ist.<sup>56</sup> Die insoweit erforderliche die gesetzlichen Anforderungen nachvollziehende behördliche Abwägung, ob die in § 35 Abs. 3 S. 1 BauGB beispielhaft genannten öffentlichen Belange dem Vorhaben entgegenstehen oder durch dieses beeinträchtigt werden, unterliegt einer uneingeschränkten gerichtlichen Kontrolle. Eine gestaltende Abwägung – wie sie für die Bauleitplanung prägend ist – verbietet sich bei Genehmigungsentscheidungen gem. § 35 Abs. 2 BauGB. So wirkt sich § 2 EEG etwa aus, wenn nach § 35 Abs. 2 S. 1 Nr. 5 BauGB zu beurteilen ist, ob

---

<sup>54</sup> Gesetz zu Sofortmaßnahmen für einen beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien und weiteren Maßnahmen im Stromsektor vom 20.7.2022, BGBl. 2022 I 1237.

<sup>55</sup> *Baars*, NVwZ 2023, 1857 (1858).

<sup>56</sup> Vgl. hierzu OVG NRW, Urt. v. 16.5.2023 – 7 D 423/21.AK, juris Rn. 50 ff.

der Schutz der natürlichen Eigenart der Landschaft bzw. ihres Erholungswerts beeinträchtigt ist.<sup>57</sup>

Zwar sollte nach der Gesetzesbegründung die Maßgabe des § 2 S. 2 EEG auch das Bauplanungsrecht betreffen, so dass zum Teil in Betracht gezogen wird, dass eine Beeinträchtigung öffentlicher Belange gem. § 35 Abs. 2 BauGB nicht schon bei Erfüllung eines einzelnen Regelbeispiels vorliegt, sondern erst nach einer „Gesamtbilanz“ unter Berücksichtigung anderer überragender Belange angenommen werden kann.<sup>58</sup> Diese Auffassung ist allerdings mit dem Wortlaut der Vorschrift und dem Sinn und Zweck des § 2 EEG, der nicht das Fachrecht ändert, sondern dem Belang der EE-Anlagen-Verwirklichung in eröffneten Abwägungsspielräumen im Fachrecht ein besonderes, relatives Gewicht verleiht, nicht vereinbar.

Es bleibt zu konstatieren, dass der Tatbestand des § 35 Abs. 2 BauGB weiterhin restriktiv auszulegen ist und keine generelle Abwägung zwischen der Zulässigkeit eines nichtprivilegierten Vorhabens und einem öffentlichen Belang nach § 35 Abs. 3 S. 1 BauGB eröffnet. § 2 EEG kommt zum Tragen, wenn Regelbeispiele nach § 35 Abs. 3 S. 1 BauGB einen Auslegungsspielraum eröffnen. Dies bedeutet für die Installation von FF-Solarenergieanlagen auf Flächen, die bis dato im Außenbereich lagen, dass eine rechtssichere bauplanungsrechtliche Zulässigkeit im Regelfall erst durch die Aufstellung eines B-Plans begründet werden kann. Aus alledem folgt, dass die Installation von FF-Solarenergieanlagen auf Flächen, die bis dato im Außenbereich i. S. d. § 35 liegen und keiner Bebauungsplanung unterliegen, die Aufstellung eines B-Plans voraussetzt, um eine rechtssichere bauplanungsrechtliche Zulässigkeit zu begründen. Die Entscheidung zur Aufstellung eines B-Plans kann durch die Gemeinde getroffen oder auf Anregung eines Projektentwicklers eingeleitet werden. Die B-Plan-Ausweisung wird für die Kommunen oftmals erst in den Fällen attraktiv, in denen sich ein Träger für ein konkretes Projekt anbietet. In diesem Fall bietet sich die Aufstellung eines vorhabenbezogenen B-Plans gem. § 12 BauGB an, dessen Vorteil für z. B. kleinere Gemeinden im ländlichen Bereich darin

---

<sup>57</sup> OVG NRW, Urt. v. 16.5.2023 – 7 D 423/21.AK, juris Rn. 72 ff.

<sup>58</sup> Siehe dazu umfassend *Parzefall*, NVwZ 2022, 1592 (1592 f., 1595).



liegt, dass der erforderliche Aufwand und die Verfahrensabwicklung in den Händen des Projektträgers liegen.<sup>59</sup>

Dem Grunde nach wäre auch die Änderung des F-Plans mit der **Darstellung einer Sonderbaufläche zugunsten der Photovoltaik** als erneuerbare Energie möglich. Mittels F-Plans können Standorte für die FF-Solarenergieanlagen als Sonderbaufläche gem. § 1 Abs. 1 Nr. 4 BauNVO dargestellt werden. In den meisten Fällen bietet ein konkretes Installationsvorhaben den Anlass für eine entsprechende Darstellung. Somit erzeugt eine Darstellung im F-Plan eine Steuerungswirkung zugunsten der Ansiedlung von WEA und FF-PV-Anlagen. Ein praktisches Beispiel für die Darstellung als Sonderbaufläche findet sich dergestalt, dass im F-Plan eine Sonderbaufläche Erneuerbare Energien – Windenergie/Freiflächenphotovoltaik dargestellt wird, wonach WEA und FF-Solarenergieanlagen einschließlich der zugehörigen Nebenanlagen (z. B. Trafostationen und Übergabestationen, sowie Wartung- und Aufbauf Flächen) zulässig sind.<sup>60</sup>

Mit der F-Plan-Änderung allein würde zwar dem öffentlichen Belang des § 35 Abs. 3 Nr. 1 BauGB Rechnung getragen. Allerdings ist erst der B-Plan mit seinem hohen Konkretisierungsgrad und dem Erfordernis einer umfassenden und im Gegensatz zu F-Plan-Darstellungen intensiveren kleinteiligeren Abwägung gem. § 1 Abs. 7 BauGB in der Lage, auch die anderen in § 35 Abs. 3 BauGB aufgeführten Belange ausreichend zu berücksichtigen und damit im Rahmen der Genehmigungsentscheidung für eine FF-Solarenergieanlage Rechtssicherheit in Bezug auf die bauplanungsrechtlich zu erfüllenden Anforderungen zu gewährleisten. Es bedarf zur Installation einer FF-Solarenergieanlage im Außenbereich daher sowohl einer Änderung des F-Plans, um das Entwicklungsgebot gem. § 8 Abs. 2 BauGB zu wahren, als auch der Aufstellung eines B-Plans.

---

<sup>59</sup> Baars, NVwZ 2023, 1857 (1858); Handlungsleitfaden Flächensolaranlagen Baden-Württemberg, S. 34, abrufbar unter [https://um.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-um/intern/Daten/Dokumente/2\\_Presse\\_und\\_Service/Publikationen/Energie/Handlungsleitfaden\\_Freiflaechensolaranlagen.pdf](https://um.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-um/intern/Daten/Dokumente/2_Presse_und_Service/Publikationen/Energie/Handlungsleitfaden_Freiflaechensolaranlagen.pdf) (Stand: 11.5.2024).

<sup>60</sup> Vgl. dazu Flächennutzungsplanänderung (4. Änderung) der Gemeinde Sande im Landkreis Friesland, abrufbar unter <https://www.sande.de/portal/seiten/bauleitplanung-900000016-20830.html> (Stand: 11.5.2024).

Sobald die Kommune einen wirksamen B-Plan erlassen hat, wird das Plangebiet aus dem bisherigen Außenbereich „ausgeschnitten“<sup>61</sup>. Die Vorhabenzulassung von FF-Solarenergieanlagen richtet sich nach § 30 BauGB und damit nach den Festsetzungen des B-Plans. Die Gemeinde wird zur Ausweisung einer Fläche zugunsten von FF-Solarenergieanlagen ein Sondergebiet i. S. d. § 11 Abs. 2 BauNVO festlegen. Sie ist im Rahmen der Bauleitplanung über § 1 Abs. 4 BauGB an die oben bereits erläuterten Ziele der Raumordnung gebunden (§ 1 Abs. 4 BauGB) und damit auch an die Vorrangfestlegung zugunsten der Windenergie gem. § 7 Abs. 3 Nr. 1 ROG. Die Hauptaufgabe der Kommune besteht bei einer beabsichtigten (zusätzlichen) Installation von FF-Solarenergieanlagen aus diesem Grund darin, im Falle einer raumordnerischen Vorrangnutzung Windenergie durch bauleitplanerische Festlegungen die Vorrangnutzung in einer Weise sicherzustellen, dass sie nicht durch FF-Solarenergieanlagen beeinträchtigt wird (→B.IV.1.).

Die Vereinbarkeit beider Energiegewinnungs-Nutzungen unter Wahrung der vorrangigen Windenergienutzung kann dadurch sichergestellt werden, dass die FF-Solarenergienutzung sowohl räumlich als auch zeitlich durch entsprechende Festsetzungen im B-Plan eingeschränkt wird. Diese Maßgabe wird bereits in der Erläuterung zum Grundsatz 10.2-17 LEP NRW angedeutet, wenn als mögliche Flächen für die Errichtung von FF-Solarenergieanlagen ohne Beeinträchtigung der vorrangigen Funktion des Windenergiebereichs solche explizit genannt werden, die sich aus den technisch notwendigen Mindestabständen der WEA und den topografischen Gegebenheiten vor Ort ergeben.<sup>62</sup>

Zum Teil wird in anderen Bundesländern eine Beschränkung der FF-Solarenergieanlagen auf das Umfeld bestehender WEA gefordert, „innerhalb deren auf Grund des Stands der Technik keine weiteren Anlagen errichtet werden können.“<sup>63</sup> Als grober Orientierungswert wird der Bereich des dreifachen Rotordurchmessers der bestehenden WEA empfohlen.

---

<sup>61</sup> Baars, NVwZ 2023, 1857 (1858).

<sup>62</sup> Synopse zur Änderung des LEP NRW für den Ausbau der Erneuerbaren Energien, S. 20, abrufbar unter <https://landesplanung.nrw.de/landesentwicklungsplan/aenderungsverfahren-des-landesentwicklungsplans-zum-ausbau-der-erneuerbaren> (Stand: 11.5.2024).

<sup>63</sup> Dazu Planungshilfe für Städte, Gemeinden und Projektträger „Steuerung von Photovoltaikanlagen auf Freiflächen, Regierung von Unterfranken, S. 39, abrufbar unter [https://www.regierung.unterfranken.bayern.de/mam/aufgaben/bereich2/sg24/2023-02\\_22\\_ruf-24\\_planungshilfe\\_ff-pva\\_3.\\_aktualisierung.pdf](https://www.regierung.unterfranken.bayern.de/mam/aufgaben/bereich2/sg24/2023-02_22_ruf-24_planungshilfe_ff-pva_3._aktualisierung.pdf) (Stand: 11.5.2024).

Die Einschränkung der bauleitplanerischen Zulässigkeit von FF-Solarenergieanlagen zur Sicherstellung der Vorrangfunktion Windenergie kann durch folgende, hier zunächst abstrakt dargestellte **Festsetzungen im B-Plan** implementiert werden.

Hinsichtlich der Art der baulichen Nutzung bietet sich ein Sondergebiet gem. § 11 Abs. 2 BauNVO an, das als Zweckbestimmung sowohl die Nutzung von Wind- als auch Sonnenenergie umfasst. Des Weiteren sollte sichergestellt sein, dass ausreichend Zuwegungs-, Wartungs-, Abbau- und Sprengbereiche für die WEA vorhanden sind, was im Falle einer gemeinsamen Nutzung der Infrastruktur gewährleistet sein sollte. Letztlich wird auch die Aufnahme einer auflösenden Bedingung oder zeitlichen Befristung für die entsprechende Festsetzung im B-Plan für die FF-Solarenergieanlage (dazu→B.IV.1.a)bb)) vorgeschlagen.<sup>64</sup>

In der Praxis erfolgt die planerische Umsetzung der Errichtung einer FF-Solarenergieanlage häufig durch eine parallele Änderung des F-Plans und der Aufstellung eines B-Plans. § 8 Abs. 3 BauGB sieht diese Möglichkeit explizit vor, in dem er regelt, dass mit der Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung eines B-Plans gleichzeitig auch der F-Plan aufgestellt, geändert oder ergänzt werden kann.

#### IV. Analyse ausgewählter Fallkonstellationen

Im Folgenden werden ausgewählte<sup>65</sup> Fallkonstellationen beschrieben und analysiert, die jeweils unterschiedliche planungsrechtliche und tatsächliche Ausgangsszenarien abbilden. Nach einer kurzen Erläuterung der Ausgangslage schließen sich unmittelbar Lösungsansätze zur rechtlich zulässigen Umsetzung von Doppelnutzungen auf einer Fläche zugunsten von Wind- und Solarenergie an.

##### 1. Nicht privilegierte FF-Solarenergieanlagen auf als Vorranggebiet Wind ausgewiesenen Flächen

Die erste Gruppe der Fallkonstellationen soll die planungsrechtliche Situation darstellen, dass eine Fläche auf Ebene der Raumordnung bereits planerische Festlegungen erfahren hat. Der

---

<sup>64</sup> Siehe zur Sicherung der Vorrangfestlegung zugunsten der Windenergie durch entsprechende B-Plan-Festsetzungen auch Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr, Bauleitplanung für WEA, S. 25, abrufbar unter [https://www.stmb.bayern.de/assets/stmi/buw/bau-rechtundtechnik/25\\_merkblatt\\_bauleitplanung\\_windenergieanlagen.pdf](https://www.stmb.bayern.de/assets/stmi/buw/bau-rechtundtechnik/25_merkblatt_bauleitplanung_windenergieanlagen.pdf) (Stand: 11.5.2024).

<sup>65</sup> Die Auswahl der Fallkonstellationen erfolgte auf Grundlage eines vom Auftraggeber initiierten Fachgesprächs am 7. März 2024 mit Vertreterinnen und Vertretern der Planungspraxis.

Träger der Raumordnung hat in dieser Fallkonstellation ein Gebiet bestimmt, das für die raumbedeutsame Nutzung für die Gewinnung von Windenergie mittels WEA vorgesehen ist und gem. § 7 Abs. 3 Nr. 1 ROG andere raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen in diesem Gebiet ausschließt, soweit diese mit der vorrangigen Nutzung Windenergie nicht vereinbar sind.

Die Träger der Regionalplanung sind entsprechend des Ziels 10.2-2 LEP NRW dazu verpflichtet, Vorranggebiete für die Windenergienutzung in dem vorgegebenen Maß (z. B. für die Planungsregion Münster 12.670 ha) festzulegen. Damit wird im Kontext des Ausbaus der erneuerbaren Energien zukünftig eine große Flächenkulisse für die Windenergie den planerischen Ausgangspunkt für die zusätzliche Ansiedlung von FF-Solarenergieanlagen darstellen. Es gilt zu untersuchen, ob und wie die Kommunen in diesem Planungsumfeld eine parallele Flächennutzung zugunsten von FF-Solarenergieanlagen rechtssicher ermöglichen können.

#### a) Noch nicht mit WEA bebaute Fläche: Steuerung durch Sondergebietsfestsetzung

Für den Fall, dass die Fläche innerhalb eines Vorranggebiets zugunsten der Windenergieerzeugung liegt und noch nicht mit WEA bebaut ist, empfiehlt es sich im Rahmen der bauleitplanerischen Überplanung der Fläche durch die Kommunen, von Beginn an eine Doppelnutzung zugunsten von WEA und FF-Solarenergieanlagen anstelle einer monofunktionalen Windenergienutzung in Betracht zu ziehen. Die raumordnerische Vorrangfestlegung zugunsten von WEA schließt nicht per se eine weitere Nutzung der Fläche zugunsten von FF-Solarenergieanlagen mittels B-Plan-Festsetzung aus. Da diese Nutzung auf einer bis dato unverbauten Fläche jedoch potenziell an allen Stellen, die für WEA geeignet sind, die Windenergienutzung beeinträchtigen könnte, wird von einer diesbezüglichen Einfachnutzung innerhalb eines Vorranggebietes aufgrund der Zielbeachtungspflicht aus § 1 Abs. 4 BauGB abgeraten. Die Ansiedlung von FF-Solarenergieanlagen mittels B-Plan-Festsetzung wäre überall dort aufgrund der Beachtungspflicht von Zielen der Raumordnung gem. § 1 Abs. 4 BauGB unzulässig, wo möglicherweise eine WEA genehmigt werden könnte und die realisierten FF-Solarenergieanlagen dieser nachträglichen Installation von WEA buchstäblich im Wege stehen würden.

Darüber hinaus intendiert auch die Erläuterung des neuen Grundsatzes 10.2-17 LEP NRW aus dem Sinn und Zweck heraus eine Doppelnutzung von Beginn der Planung einer FF-Solarener-

gieanlage an. Denn der Grundsatz 10.2.-17 LEP NRW gibt als in der Abwägung zu berücksichtigenden Belang vor, dass raumbedeutsame FF-Solarenergieanlagen vorzugsweise auf Flächen installiert werden sollen, die bereits genutzt, oder zumindest eingeschränkt für andere Zwecke genutzt werden können, etwa Deponien, Halden oder eben Windenergiebereiche. Dies wird durch die Erläuterungen zu den Änderungen des LEP NRW deutlich herausgestellt:

**„Zu 10.2-17 Besonders geeignete Standorte für raumbedeutsame Freiflächen**

**Solarenergie im Freiraum**

*(...) Auch Windenergiebereiche, welche als Vorranggebiete gemäß § 7 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 ROG festgelegt sind, sollen für raumbedeutsame Freiflächen-Solarenergieanlagen bevorzugt in Anspruch genommen werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die vorrangigen Funktionen oder Nutzungen des Windenergiebereiches nicht beeinträchtigt werden. Dies umfasst auch die Möglichkeiten des Repowering.“<sup>66</sup>*

Diese Vorgabe gilt unabhängig davon, ob auf der konkreten Fläche bereits WEA gebaut wurden.

**aa) Sicherstellung der Vorrangnutzung Windenergie mittels B-Plan-Festsetzungen**

Die kombinierte Nutzung der Fläche zugunsten der Wind- und Solarenergie setzt voraus, dass die raumbedeutsamen FF-Solarenergieanlagen die Vorrangfunktion Windenergie nicht beeinträchtigen (→B.III.3.). Dies lässt sich gewährleisten, indem die Kommune die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit der FF-Solarenergieanlagen per B-Plan begründet und ein Sondergebiet gem. § 11 BauNVO festsetzt. Nur im Rahmen der Festsetzungen des B-Plans (vgl. § 30 Abs. 1 BauGB) kann sie gewährleisten und unter Beachtung des § 1 Abs. 4 BauGB sicherstellen, dass die Vorrangfunktion der Windenergie nicht beeinträchtigt wird (→B.III.3.b)).<sup>67</sup> Für diese Sondergebietsfestsetzung bietet sich eine Kombination der explizit in § 11 Abs. 2 BauNVO genannten Nutzungen an. Für die Art der baulichen Nutzung kann folglich ein Sondergebiet für Anlagen festgesetzt werden, die der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung von Windenergie und der Gewinnung solarer Strahlungsenergie dienen. In der Praxis könnte mithin ein Sondergebiet mit der Zweckbestimmung „Photovoltaik-Freiflächenanlage

---

<sup>66</sup> GV. NRW. 2024 Nr. 11 vom 30.4.2024, S. 230.

<sup>67</sup> Dazu Niedersächsischer Landkreistag/Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund, Planung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen in Niedersachsen, S. 40, abrufbar unter [https://www.nlt.de/wp-content/uploads/2022/11/2022\\_10\\_24\\_Arbeitshilfe-Solarplanung.pdf](https://www.nlt.de/wp-content/uploads/2022/11/2022_10_24_Arbeitshilfe-Solarplanung.pdf) (Stand: 11.5.2024).

und Windenergie“ festgesetzt und mit der Maßgabe versehen werden, dass neben der Windenergie-Nutzung ausschließlich die Errichtung von Solarmodulen und solchen Anlagen zulässig ist, die als Nebenanlagen der Zweckbestimmung des Sondergebietes dienen.

Von einer allgemeineren Beschreibung des Sondergebiets, z. B. „Sondergebiet für die Nutzung erneuerbarer Energien“ wird vorliegend abgeraten. Diese Festsetzung würde potenziell sämtliche Formen der erneuerbaren Energien umfassen und im Ergebnis Gefahr laufen, die Vorrangfestsetzung nach § 7 Abs. 3 Nr. 1 ROG zugunsten der Windenergie zu unterlaufen und damit gegen § 1 Abs. 4 BauGB zu verstoßen. Zudem würde die offene Formulierung des Inhalts der Sondergebietsfestlegung dem Gebot der inhaltlichen Bestimmtheit der Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 BauGB zuwiderlaufen.<sup>68</sup> In der bauleitplanerischen Praxis finden sich entsprechende Festsetzungen in Bebauungsplänen, die eine kombinierte Nutzung der Wind- und Solarenergie auf einer Fläche vorsehen, bisher nur vereinzelt.

Eine Sondergebietsausweisung, die sowohl die Wind- als auch Solarenergienutzung in ihrer Sondergebietsbeschreibung umfasst (z. B. Sondergebiet „Wind und Solar“), ist jedoch nicht zwingend. Alternativ kann die Kommune in einem raumordnungsrechtlich als Vorranggebiet Windenergie ausgewiesenen Plangebiet auch die beiden Sondergebietskategorien Windenergie und Solarenergie kombinieren und dennoch eine Mehrfachnutzung auf einer Fläche unter Sicherstellung der Vorrangfunktion ermöglichen.<sup>69</sup>

In einem entsprechenden Sondergebiet „Solar“ (Art der baulichen Nutzung) muss der Windenergienutzung weiterhin eine Vorrangstellung gegenüber der Energiegewinnung mittels PV-Anlagen zugewiesen werden. Die Errichtung und der Betrieb von PV-Anlagen ist nur so lange zulässig, bis die Flächen für Windkraftzwecke benötigt werden. Die überbaubaren Grundstücksflächen (Maß der der baulichen Nutzung) für die WEA werden durch Baugrenzen festgesetzt (kreisförmige Sondergebiete) und haben Priorität gegenüber den Solarnutzungen. Die Baufelder zur Gewinnung der Sonnenenergie werden zwischen die Sonderbauflächen für die

---

<sup>68</sup> Vgl. *Jeromin*, in: Kröninger/Aschke/Jeromin (Hrsg.), BauGB, 5. Auflage 2024, § 30 Rn. 3.

<sup>69</sup> Vgl. dazu Bebauungsplan „Sondergebiet Energiestandort Hochkippe für den Bereich Sallgast“ der Gemeinde Sallgast, der auf einer Fläche sowohl sonstige Sondergebiete mit der Zweckbestimmung „Wind“ als auch der Zweckbestimmung „Solar“ vorsieht, Begründung zum Vorentwurf, Stand: Oktober 2022, S. 17, abrufbar unter [https://www.amt-kleine-elster.de/media/begrueundung\\_sallgast.pdf](https://www.amt-kleine-elster.de/media/begrueundung_sallgast.pdf) (Stand: 11.5.2024).

WEA und den vorhandenen Zuwegungen festgesetzt. Die überbaubare Fläche wurde in den sonstigen Sondergebieten „Solar“ auf 65 % der Baufläche begrenzt.<sup>70</sup>

#### bb) Bedingung und Befristung gem. § 9 Abs. 2 BauGB

Zur Sicherstellung der Vorrangfunktion Windenergie bieten sich – wie bereits das vorgenannte Praxisbeispiel zeigt – primär Bedingungen und Befristungen im B-Plan an. Gem. § 9 Abs. 2 BauGB kann im B-Plan festgesetzt werden, dass bauliche oder sonstige Nutzungen nur für einen bestimmten Zeitraum zulässig sind (§ 9 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 BauGB = Befristung, sog. Baurecht auf Zeit<sup>71</sup>) oder nur bis zum Eintritt bestimmter Umstände (§ 9 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 BauGB = Bedingung) zulässig sind. Befristungen und Bedingungen nach § 9 Abs. 2 S. 1 BauGB sind nur in besonderen Fällen zulässig: Ein solcher ist etwa anzunehmen, wenn die Festsetzung nach § 9 Abs. 2 S. 1 BauGB i. S. d. § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist.<sup>72</sup> Sowohl die Befristung als auch die Bedingung können im Rahmen der planungsrechtlichen Festsetzung der zulässigen Art der baulichen Nutzung im B-Plan implementiert werden.<sup>73</sup>

Es gilt zu beachten, dass sowohl die zeitliche Begrenzung (Befristung) einer Festsetzung im B-Plan als auch eine von bestimmten Umständen und Ereignissen abhängige Nutzung (Bedingung) gem. § 8 Abs. 2 BauGB aus dem F-Plan entwickelt werden muss.<sup>74</sup> Wenn für das FF-Solarenergie-Vorhaben eine Baugenehmigung nach § 74 BauO NRW erforderlich ist, was regelmäßig der Fall ist,<sup>75</sup> müssen die im B-Plan gem. § 9 Abs. 2 BauGB normierten Anforderungen im Rahmen der Genehmigung berücksichtigt werden und durch Nebenbestimmungen nach

---

<sup>70</sup> Siehe zu diesen Festsetzungen ausführlich den Bebauungsplan „Sondergebiet Energiestandort Hochkippe für den Bereich Sallgast“ der Gemeinde Sallgast, Begründung zum Vorentwurf, Stand: Oktober 2022, S. 17, abrufbar unter [https://www.amt-kleine-elster.de/media/begrueundung\\_sallgast.pdf](https://www.amt-kleine-elster.de/media/begrueundung_sallgast.pdf) (Stand: 11.5.2024).

<sup>71</sup> *Mitschang/Reidt*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 15. Auflage 2022, § 9 Rn. 165.

<sup>72</sup> *Mitschang/Reidt*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 15. Auflage 2022, § 9 Rn. 166a.

<sup>73</sup> Vgl. dazu die Festsetzungen im Bebauungsplan „Sondergebiet Energiestandort Hochkippe für den Bereich Sallgast“ der Gemeinde Sallgast, Begründung zum Vorentwurf, Stand: Oktober 2022, S. 17, abrufbar unter [https://www.amt-kleine-elster.de/media/begrueundung\\_sallgast.pdf](https://www.amt-kleine-elster.de/media/begrueundung_sallgast.pdf) (Stand: 11.5.2024).

<sup>74</sup> *Mitschang/Reidt*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 15. Auflage 2022, § 9 Rn. 168.

<sup>75</sup> Im Regelfall ist keine der in § 62 Abs. 1 Nr. 3 a) -d) BauO NRW genannten Fallkonstellationen einschlägig.

der BauO oder § 36 VwVfG (Land) umgesetzt werden. Für NRW sieht § 74 Abs. 3 BauO NRW vor, dass die Baugenehmigung unter Auflagen, Bedingungen und unter dem Vorbehalt der nachträglichen Aufnahme, Änderung oder Ergänzung einer Auflage sowie befristet erteilt werden kann.

Nach Ablauf einer Befristung wird das befristet zugelassene Vorhaben rechtswidrig, und es entfällt der nur auf Zeit bestehende Bestandsschutz. In diesem Fall kann eine Abrissverfügung oder Nutzungsuntersagung gem. § 82 BauO NRW ergehen.<sup>76</sup> Dies gilt auch für eine auflösende Bedingung. Das durch Bedingung und/oder Befristung verliehene „**Baurecht auf Zeit**“, das auch in der Baugenehmigung festgeschrieben wird, verhindert folglich den Bestandsschutz der Anlagen. Betroffenen steht nach Fristablauf oder Bedingungseintritt kein Entschädigungsanspruch zu, wenn die bauliche Anlage (hier die FF-Solarenergieanlage) beseitigt werden muss.<sup>77</sup>

Für eine **bedingte Nutzung** von PV-Anlagen in einem Sondergebiet „Freiflächen-Solarenergieanlage“ finden sich bereits **praktische Beispiele**:

So wurde in einem B-Plan festgelegt, dass die Zulässigkeit der Errichtung von PV-Anlagen in einem entsprechenden Sondergebiet nur bis zu dem Zeitpunkt gilt, ab dem (zumindest an der konkreten Fläche) bauliche Anlagen errichtet werden sollen/können, die der Nutzung von Windenergie dienen („Windenergievorhaben“).<sup>78</sup> Hier handelt es sich um eine auflösende Bedingung gem. § 9 Abs. 2 Nr. 2 Alt. 1 BauGB. In der Begründung zum B-Plan (Vorentwurf) wurde als Bedingungseintritt die Genehmigung/Änderungsgenehmigung für die Errichtung und den Betrieb einer oder mehrerer Windenergievorhaben seitens der zuständigen Genehmigungsbehörde benannt („Errichtungsgenehmigung“). In diesem konkreten Fall war der sachliche Teilregionalplan Windenergienutzung noch nicht in Kraft, sodass unklar war, wann im betroffenen Bereich WEA genehmigt werden würden.

---

<sup>76</sup> M. w. N. *Mitschang/Reidt*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 15. Auflage 2022, § 9 Rn. 168.

<sup>77</sup> Dazu *Gierke*, in: Brügelmann, BauGB, Stand: Januar 2024, § 9 Rn. 1213.

<sup>78</sup> Siehe dazu umfassend den Bebauungsplan „Solarpark Petkus“ der Stadt Baruth/Mark, Begründung zum Bebauungsplan, Vorentwurf, Stand: August 2023, S. 17, abrufbar unter [https://stadt-baruth-mark.mein-intra.net/data/file/councilservice/5/1/6/6/7/TOP\\_1.12\\_Solarpark\\_Petkus\\_Begrueudung\\_Umweltbericht\\_Vorentwurf.pdf](https://stadt-baruth-mark.mein-intra.net/data/file/councilservice/5/1/6/6/7/TOP_1.12_Solarpark_Petkus_Begrueudung_Umweltbericht_Vorentwurf.pdf) (Stand: 11.5.2024).



Eine ähnliche Formulierung enthielt die Begründung eines B-Plans, nach der die Zulässigkeit der Errichtung von PV-Anlagen nur bis zu dem Zeitpunkt gilt, an welchem die Flächen für die Errichtung weiterer bzw. weiterentwickelter Anlagen zur Gewinnung von Windenergie benötigt werden. Dabei ergab sich die festgelegte Folgenutzung aus dem regionalplanerisch und kommunal geplanten Vorrang der Windenergie.<sup>79</sup>

Um zu verhindern, dass Zweifel bezüglich des Bedingungseintritts aufkommen, sollte ggf. ein konkreter Zeitpunkt gewählt werden. In Betracht kommt, den Bedingungseintritt mit der Erteilung der Genehmigung für die WEA zu verknüpfen, da ab diesem Zeitpunkt der Vorhabenträger von der Genehmigung grundsätzlich Gebrauch machen kann.

Bei größeren FF-Solarenergieanlagen ist nicht davon auszugehen, dass sie jeweils vollständig einer WEA widersprechen und sie entsprechend vollständig weichen müssen. Sinnvollerweise sollte eine Bedingung im B-Plan diese Fallkonstellation berücksichtigen und die Bedingung flexibel formulieren. Da erst mit der Genehmigung der WEA feststeht, welche Flächenanteile der bestehenden FF-Solarenergieanlagen für eine WEA in Anspruch genommen werden müssten (Standort, Zuwegung), kann diese Konkretisierung erst mit der Genehmigung der WEA erfolgen. Insofern sollte für das Außerkrafttreten der Genehmigungswirkung zugunsten der FF-Solarenergieanlagen der Zeitpunkt der Genehmigungserteilung zugunsten der WEA festgesetzt werden.

Für die konkrete Fläche bedeutet die Festlegung einer auflösenden Bedingung, dass eine parallele, zeitgleiche Doppelnutzung nur so lange erfolgen kann, wie WEA und FF-Solarenergieanlage koexistieren können. Der Abbruch bzw. (teilweise) Rückbau der FF-Solarenergieanlagen im Falle einer (z. B. bis dato technisch nicht möglichen) Ausweitung des Ausbaus der WEA ist letztlich die Konsequenz der Vorranggebietsausweisung.

Ein lediglich teilweiser Rückbau der FF-Solarenergieanlage kommt in Betracht, wenn etwa beim Repowering von WEA Module der Solarenergieanlage lediglich verschoben werden müssen. In der Regel wird durch das Repowering von WEA weniger Grundfläche in Anspruch genommen, mithin werden weniger, allerdings größere Anlagen errichtet. Jedenfalls technisch

---

<sup>79</sup> Dazu Bebauungsplan „Sondergebiet Energiestandort Hochkippe für den Bereich Sallgast“ der Gemeinde Sallgast, Begründung zum Vorentwurf, Stand: Oktober 2022, S. 22, abrufbar unter [https://www.amt-kleine-elster.de/media/begruendung\\_sallgast.pdf](https://www.amt-kleine-elster.de/media/begruendung_sallgast.pdf) (Stand: 11.5.2024).

könnte ausreichend Platz für eine Verschiebung der Module im Regelfall zur Verfügung stehen. Falls dies möglich ist, so kommt die Aufnahme dieser Option in der Bedingung in Betracht.

Neben Bedingungen sind ergänzend auch **Befristungen** (wie bereits dargestellt) in dem Sinne zulässig, dass die Anlage für eine bestimmte Periode betrieben werden darf. So wird vorgeschlagen, dass die Bauleitplanung betreffend einer FF-Solarenergieanlage zeitlich auf max. 20 oder 30 Jahre (Orientierung am Förderzeitraum des EEG) befristet wird. Eine Verlängerung der Befristung soll möglich sein.<sup>80</sup> Neben der Orientierung am Förderzeitraum des EEG bietet sich auch eine Orientierung an den technischen Gegebenheiten vor Ort an. Für den Fall etwa, dass ein Repowering bestehender WEA z. B. in 10 Jahren absehbar ist (→B.IV.1.b)aa)), bietet sich eine Befristung der B-Plan-Ausweisung auf 10 Jahre an.

Für den Fall, dass nicht gleichzeitig auch eine Bedingung festgeschrieben wird, die der Wahrung der Vorrangnutzung Windenergie dient, ist eine solche Befristung zur Wahrung der Vorrangfestlegung jedoch nur dann ausreichend, wenn die tatsächlichen örtlichen Gegebenheiten – etwa aufgrund von einzuhaltenden Mindestabständen oder der topografischen Merkmale – die Errichtung von WEA innerhalb der betroffenen Fläche faktisch ausschließen. Alternativ sind auch kürzere Befristungen denkbar, etwa von 10 Jahren, wenn z. B. sicher berechenbar ist, dass dann das Repowering einer bestehenden Anlage in 10 Jahren erforderlich wird und hierfür die Fläche, die mit einer FF-Solarenergieanlage bebaut ist, genutzt werden muss.

Angesichts der Fehleranfälligkeit und Unsicherheit solcher Vorhersagen scheint die Befristung daher im Ergebnis **nur als flankierendes Instrument** zu einer Bedingung und in Fällen denkbar, in denen der Bau weiterer WEA auf der für FF-Solarenergieanlagen genutzten Fläche nahezu ausgeschlossen ist.

### cc) Potenzielle Konsequenzen von Bedingungen und Befristungen

Bedingungen und Befristungen im B-Plan können in der Praxis dazu führen, dass sie Investoren abschrecken, da sie sich von unbefristeten und unbedingten Bebauungsplänen und Baugenehmigungen mehr Rechts- und Planungssicherheit erhoffen. Dieser Nebeneffekt ist jedoch der

---

<sup>80</sup> Vgl. Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr, Bauleitplanung für WEA, S. 25, abrufbar unter [https://www.stmb.bayern.de/assets/stmi/buw/baurechtundtechnik/25\\_merkblatt\\_bauleitplanung\\_windenergieanlagen.pdf](https://www.stmb.bayern.de/assets/stmi/buw/baurechtundtechnik/25_merkblatt_bauleitplanung_windenergieanlagen.pdf) (Stand: 11.5.2024).

hier intendierten Flächen-Doppelnutzung auf solchen Flächen geschuldet, für die eine raumordnerische Vorrangfestlegung zugunsten der Windenergie gilt. Von Seiten der Kommunen bedarf es insoweit einer transparenten Kommunikation, die den Schwerpunkt auf die Synergieeffekte einer Doppelnutzung legt (→B.I.).

Im Falle entsprechender Festsetzungen im B-Plan zur Sicherstellung der vorrangigen Nutzung Windenergie (→B.III.3.b)) kann die Gemeinde den Investoren auch nicht mittels öffentlich-rechtlicher Zusicherung (§ 38 VwVfG<sup>81</sup>) eine Mindestlaufzeit der FF-Solarenergieanlagen garantieren. Eine solche Zusicherung stünde den Festsetzungen der Sondergebietsausweisung zugunsten der Nutzung und Gewinnung von Wind- und solarer Strahlungsenergie entgegen. Die Kommune würde sich widersprüchlich verhalten, wenn sie im B-Plan die auflösende Bedingung festgesetzt, dass die FF-Solarenergieanlagen zurückgebaut werden müssen, sobald weitere WEA aus sachlichen Gründen auf dem Gebiet hinzugebaut werden können oder aber das Repowering einer bestehenden Anlage die räumliche Versetzung einer WEA erforderlich macht (→B.IV.1.b)aa)) und gleichzeitig Investoren zusichert, dass die Anlagen für eine gewisse verbindliche Mindestlaufzeit betrieben werden können bzw. nicht abgerissen werden, sobald die vorrangige Nutzung Windenergie dies erfordert. Darüber hinaus könnte sich der Inhaber der Zusicherung im Falle des (zusicherungswidrigen) Erlasses einer Abrissverfügung gem. § 82 Abs. 1 BauO NRW gegen diese verwaltungsgerichtlich zur Wehr setzen.<sup>82</sup>

#### b) Bereits mit WEA bebaute Fläche

Für den Fall, dass die betroffene Fläche bereits mit WEA bebaut ist, ergibt sich für die Zulässigkeit einer Doppelnutzung, d.h. hier nachträglichen Ansiedlung von FF-Solarenergieanlagen im Vergleich zu einer noch nicht bebauten Fläche keine wesentlich andere Beurteilung (→B.IV.1.a)). Auch in diesem Fall muss die Vorrangfunktion Windenergie über die Zielbindungsnorm des § 1 Abs. 4 BauGB bei bauleitplanerischer Ausweisung eines Sondergebiets, die

---

<sup>81</sup> Etwa die Zusicherung, dass sie vom Erlass einer Abrissverfügung gem. § 82 BauO NRW absieht (= Zusicherung des Nichterlasses einer Baubeseitigungsanordnung), dazu *Schröder*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), Verwaltungsrecht, VwVfG, Stand: August 2022, § 38 Rn. 18. Dies gilt zumindest in den Fällen, in denen sie gem. § 57 Abs. 1 Nr. 3 a) BauO NRW als untere Bauaufsichtsbehörde fungiert.

<sup>82</sup> Dazu ausführlich *Schröder*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), Verwaltungsrecht, VwVfG, Stand: August 2022, § 38 Rn. 96.

zumindest zum Teil auch eine Ansiedlung von FF-Solarenergieanlagen legalisieren soll, ausreichend sichergestellt werden. Im Gegensatz zu einer noch gänzlich unbebauten Fläche sind aber bereits WEA mitsamt der erforderlichen und ggf. für eine synergistische Nutzung zur Verfügung stehenden Infrastruktur vorhanden. Damit liegen im Regelfall konkrete Kenntnisse über etwaig einzuhaltende Mindestabstände und die topografischen Gegebenheiten in den Zwischenräumen der WEA vor. Für die Gemeinde bedeutet dies neben einem tatsächlich geringeren Planungs- und Standortermittlungsaufwand in rechtlicher Hinsicht, dass sie den Schutz der Vorrangfunktion über bauleitplanerische Festsetzungen einfacher umsetzen kann. Die bauplanungsrechtlichen Instrumente der Bedingung und Befristung eignen sich sowohl für die Fallkonstellation, dass die Fläche noch nicht mit WEA bebaut wurde (→B.IV.1.a) bb)), als auch für den hier betrachteten Fall einer bereits vorhandenen Bebauung, da sie in beiden Fällen die Vorrangfunktion Windenergie sicherstellen.

Die vorhandenen WEA stecken danach die planerischen Grenzen für die hinzukommenden FF-Solarenergieanlagen ab. An eine Analyse des für weitere WEA möglichen Raums kann sich unmittelbar eine Auswahl der Standorte anschließen, die nicht mehr durch WEA bebaut werden können und sich dadurch für die Errichtung von FF-Solarenergieanlagen anbieten. Für die Gemeinde ist deutlich erkennbar, an welchen Stellen sie konfliktarm FF-Solarenergieanlagen planungsrechtlich ermöglichen kann.

#### aa) Mit Repowering

Im Falle von bestehenden WEA innerhalb des betreffenden Plangebiets stellt sich darüber hinaus die Frage, wie mit einem etwaig eintretenden Bedarf des Repowerings der WEA planerisch umgegangen werden kann. Unter Repowering ist die Modernisierung einer bestehenden WEA zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien<sup>83</sup> zu verstehen. Die Modernisierung umfasst den vollständigen oder teilweisen Austausch von Anlagen.<sup>84</sup>

Ein später notwendig werdendes Repowering ist oftmals mit einer räumlichen Veränderung der Bestands-WEA, mithin einem Versetzen, verbunden. Die Wirkung der raumordnerischen Ausweisung als Vorranggebiet Windenergie (§ 7 Abs. 3 Nr. 1 ROG) bezieht sich jedoch nicht

---

<sup>83</sup> § 16b Abs. 1 Hs. 1 BImSchG.

<sup>84</sup> § 16b Abs. 2 Satz 1 BImSchG.

nur auf zukünftige oder bereits gebaute WEA, sondern ebenfalls auf den Fall eines nachträglich erforderlich werdenden Repowerings. Demnach gilt die Prämisse, dass bei der bauleitplanerischen Festsetzung zugunsten einer FF-Solarenergieanlage auch die Flächennutzung zugunsten der Windenergie in Form eines späteren Repowerings sichergestellt werden muss bzw. die Nutzung durch Repowering einer WEA nicht ausgeschlossen oder beeinträchtigt werden darf.<sup>85</sup> Dieser Fallkonstellation kann wie folgt begegnet werden:

Im Falle eines erforderlich werdenden Repowerings bietet sich ebenfalls die bereits oben erläuterte Bedingung gem. § 9 Abs. 2 Nr. 2 BauGB an. Die Festsetzung im B-Plan, die die Zulässigkeit von FF-Solarenergieanlagen begründet, ist in diesen Fällen so lange wirksam, bis ein späteres Repowering der WEA (mit evtl. räumlicher Verschiebung) als Umstand eintritt. Hierbei kommt es hinsichtlich der Wirksamkeit der Bedingung entscheidend darauf an, dass die maßgeblichen Umstände für die Betroffenen und die sonstigen an der Planung Interessierten eindeutig erkennbar sind. Beim Repowering einer WEA handelt es sich regelmäßig um einen eindeutigen tatsächlichen Umstand, der für jedermann erkennbar ist.<sup>86</sup>

Im Zusammenhang mit dem Repowering der bestehenden WEA stellt sich des Weiteren die Frage, wie sich der Repowering-Fall auf die zugunsten der FF-Solarenergieanlagen erteilten Baugenehmigungen auswirkt.

- Rechtlich unproblematisch ist der Fall, dass sowohl der B-Plan als auch die Baugenehmigung eine auflösende Bedingung für den Eintritt eines Repowering-Bedarfs als maßgebliches Ereignis (§ 9 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 BauGB) enthalten. Der durch die Baugenehmigung vermittelte Bestandsschutz ist in diesem Fall durch die Bedingung als Festsetzung gem. § 9 Abs. 2 BauGB inhaltlich modifiziert. Mit Eintritt des Repowering-Falls entfällt er. Bei Eintritt der Bedingung werden die betreffenden Nutzungen oder Anlagen automatisch („ipso iure“) unzulässig, ohne dass es einer weiteren Erklärung durch die Gemeinde bedarf. Die Festsetzung entfaltet mithin keine zulassende Wirkung mehr.<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup> Vgl. dazu die Planungshilfe für Städte, Gemeinden und Projektträger „Steuerung von Photovoltaikanlagen auf Freiflächen, Regierung von Unterfranken, S. 39, abrufbar unter [https://www.regierung.unterfranken.bayern.de/mam/aufgaben/bereich2/sg24/2023-02\\_22\\_ruf-24\\_planungshilfe\\_ff-pva\\_3\\_aktualisierung.pdf](https://www.regierung.unterfranken.bayern.de/mam/aufgaben/bereich2/sg24/2023-02_22_ruf-24_planungshilfe_ff-pva_3_aktualisierung.pdf) (Stand: 11.5.2024).

<sup>86</sup> *Mitschang/Reidt*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, 15. Auflage 2022, § 9 Rn. 168.

<sup>87</sup> *Gierke*, in: *Brügelmann*, BauGB, Stand: Januar 2024, § 9 Rn. 1209.

- Anders ist der Fall gelagert, wenn der B-Plan und folglich auch die Baugenehmigung keine Bedingung oder Befristung enthalten. Der B-Plan wäre insoweit materiell rechtswidrig und damit unwirksam, weil er die Vorrangfunktion Windenergie missachtet und damit gegen das Anpassungsgebot aus § 1 Abs. 4 BauGB verstößt. Die Unwirksamkeit des B-Plans wirkt sich nur auf zukünftige Baugenehmigungen aus. Fertiggestellte Bauvorhaben, die dem formellen und materiellen Recht entsprechen, genießen trotz der Unwirksamkeit des Bebauungsplans Bestandsschutz.<sup>88</sup> Die Baugenehmigung hat aufgrund ihrer Verwaltungsaktqualität gegenüber der FF-Solarenergieanlage eine Legalisierungswirkung, die einen für die Maßnahmen nach § 82 BauO NRW erforderlichen tatbestandsmäßigen Baurechtsverstoß negiert.<sup>89</sup> Um u. a. Klagen etwa Dritter, z. B. des WEA-Betreibers auf Erteilung einer zuvor versagten Genehmigung für ein Repowering-Vorhaben, zu verhindern, wird den Kommunen empfohlen, die raumordnerische Vorrangfestsetzung zugunsten der Windenergie durch ausreichende Festsetzungen im B-Plan sicherzustellen. Diese sollten sich als Bedingung oder Befristung auch in den Baugenehmigungen für die FF-Solarenergieanlagen niederschlagen.

Ein Repowering-Fall kann grds. auch als Impuls oder Chance angesehen werden. Denn damit kann die Kommune die bisherige Flächennutzung überdenken und parallel zum Repowering der WEA, was im Regelfall eine Änderung oder Ergänzung der Bauleitpläne erforderlich macht, eine Mehrfachnutzung der Fläche mit FF-Solarenergieanlagen in Betracht ziehen.

#### bb) Ohne Repowering

Für den Fall, dass ein Repowering der WEA (z. B. aus technischen Gründen) nicht in Betracht kommt, gelten die bereits erläuterten Anforderungen an die bauplanerische Angebotsplanung der FF-Solarenergieanlagen (→B.III.3.b)). Diese muss vor dem Hintergrund der Sicherstellung der Vorrangfunktion entsprechende Festsetzungen (→B.IV.1a)) enthalten. Hier ist jedoch nicht notwendigerweise der Repowering-Fall zu berücksichtigen. Es bleibt jedoch bei dem Erfordernis, einen etwaigen Ausbau der bestehenden WEA oder eine nachträgliche Ausweitung der WEA-Standorte, z. B. durch Veränderung der technischen/rechtlichen Vorgaben, etwa die

---

<sup>88</sup> Dazu *Goldschmidt*, in: Hoppenberg/de Witt, Handbuch des öffentlichen Baurechts, Stand: Dezember 2023, Q. Rn. 473 ff.

<sup>89</sup> *Keller*, in: Spannowsky/Saurenhaus, BeckOK Bauordnungsrecht NRW, Stand: Dezember 2022, § 82 Rn. 3.

Verringerung der Mindestabstände zwischen den WEA, im Rahmen der B-Plan-Festsetzungen zu berücksichtigen.

## 2. Nicht privilegierte FF-Solarenergieanlagen in Windkonzentrationszonen

Die zweite Gruppe der Fallkonstellationen beleuchtet die planungsrechtliche Situation, dass FF-Solarenergieanlagen innerhalb von im F-Plan ausgewiesenen Windkonzentrationszonen i. S. d. § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB installiert werden soll. Dabei steht die Ermöglichung von multifunktionaler Flächennutzung zugunsten beider Energieträger trotz der außergebietlichen Ausschlusswirkung von Windenergie-Bestandsplanungen im Vordergrund der rechtlichen Ausführungen.

### a) Konzept der Konzentrationszonenplanung mittels F-Plan-Darstellung

Die Kommunen haben mit der Konzentrationszonenplanung mittels entsprechender Darstellungen im F-Plan ein Instrument an der Hand, die Windenergienutzung im Außenbereich zu steuern. Rechtlicher Anknüpfungspunkt ist § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB. Danach ist die Darstellung einer Windkonzentrationszone ein dem nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB privilegierten Vorhaben entgegenstehender Belang, soweit dieses WEA-Vorhaben außerhalb der Konzentrationszone installiert werden soll. Die Errichtung von eigentlich privilegierten WEA ist im Außenbereich danach grundsätzlich nur noch innerhalb der ausgewiesenen Zonen zulässig. Die Konzentrationszonendarstellung bewirkt danach eine Vorrangwirkung nach innen und eine außergebietliche Ausschlusswirkung nach außen bzw. für das übrige Gemeindegebiet.<sup>90</sup> Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts muss einer Konzentrationszonenplanung in einem F-Plan ein gesamträumliches Plankonzept und eine ausreichende Darstellung von Positivflächen zu Grunde liegen. Als Ergebnis des mit der Aufstellung des Plankonzepts verbundenen Abwägungsvorgangs muss der Windenergie in substanzieller Weise Raum verschafft werden.<sup>91</sup>

Die Konzentrationszonenplanung hatte für Kommunen bisher den positiven Effekt, dass sie die Ansiedlung der Windenergie in ihrem Gemeindegebiet steuern und WEA beispielsweise

---

<sup>90</sup> Dazu *Mitschang/Reidt*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB*, 15. Auflage 2022, § 35 Rn. 114.

<sup>91</sup> BVerwG, Urt. v. 21.10.2004 – 4 C 2.04; Beschl. v. 15.9.2009 4 BN 25.09; Urt. v. 13.12.2012 – 4 CN 1.11; Urt. v. 11.4.2013 – 4 CN 1.12; Beschl. v. 9.2.2015 – 4 BN 20.14; Beschl. v. 24.3.2015 – 4 BN 32.13; *Söfker*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB*, Stand: August 2023, § 35 Rn. 124a ff.

an einem konfliktarmen Standort bündeln konnten. Gemeinden haben aus diesem Grund ein Interesse, an dem Steuerungsinstrument festzuhalten. Sie befürchten den Verlust der außer-gebietlichen Ausschlusswirkung im Falle einer zusätzlichen Errichtung von FF-Solarenergieanlagen innerhalb von Windkonzentrationszonen aufgrund des Substanzgebotes.

#### b) Paradigmenwechsel: Positiv- statt Negativplanung im Bereich Windenergie

Die Relevanz dieser Problematik wird durch die jüngste Gesetzgebung relativiert und zumindest in Teilen obsolet. Der Bundesgesetzgeber hat im Jahr 2022 einen Paradigmenwechsel in der Weise vollzogen. Mit der Verabschiedung des sog. Osterpakets, insbesondere des Wind-an-Land-Gesetzes<sup>92</sup>, wurde § 249 Abs. 1 BauGB dahingehend geändert, dass der Konzentrationsflächenplanung auf regionaler Raumordnungs- und kommunaler Flächennutzungsebene (§ 35 Abs. 3 S. 3 BauGB) die rechtliche Grundlage entzogen wurde. Damit wurde ein „systematischer Umbruch des Planungsrechts“ ausgelöst.<sup>93</sup> M. a. W. wird die Windenergie aus dem Regelungskonzept des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB „herausgeschnitten“.<sup>94</sup> Im Ergebnis wird dadurch die Negativplanung nach § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB durch die Positivplanung i. S. d. WindBG abgelöst. § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB ist seit Inkrafttreten des § 249 Abs. 1 BauGB nicht mehr auf Windenergievorhaben i. S. d. § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB anzuwenden.

Zukünftig steht die Erreichung der WindBG-Flächenziele im Fokus, ohne die Konzentrationszonenplanung zu berücksichtigen, die dem oben erläuterten Substanzgebot unterworfen ist. Eine Ausnahme gilt gem. der Überleitungsvorschrift des § 245e Abs. 1 BauGB, wonach bestehende Raumordnungs- und Flächennutzungspläne mit Konzentrationswirkung bis Ende 2027 (31.12.2027) fortgelten. Hintergrund der Regelung ist die beabsichtigte Vermeidung einer unkontrollierten Ansiedlung von WEA.<sup>95</sup> Damit entfalten Bestandsplanungen im Übergangszeitraum bis 2027 weiterhin eine umfassende Steuerungswirkung. Die Übergangsvorschrift gilt gem. § 245e Abs. 1 S. 1 BauGB für alle Pläne, die bis zum 1.2.2024 wirksam geworden sind.

---

<sup>92</sup> BGBl. 2022 I 1353.

<sup>93</sup> Vgl. *Schlacke/Wentzien/Römling*, NVwZ 2022, 1577 (1582).

<sup>94</sup> *Kment*, NVwZ 2023, 959 (961).

<sup>95</sup> BT-Drs. 20/2355, 31; *Kment*, NVwZ 2023, 959 (964).



Aufgrund dieser gesetzgeberischen Entscheidung gegen den Fortbestand der Konzentrationsflächenplanung hat die Frage nach der Aufrechterhaltung der außergebietlichen Ausschlusswirkung trotz einer Mehrfachnutzung zugunsten der Solarenergienutzung einzig Bedeutung für bereits zum jetzigen Zeitpunkt wirksam gewordene Flächennutzungspläne im Bestand. Diese Wirkung entfällt gem. § 245e Abs. 1 S. 2 BauGB Ende 2027 oder bis zur Erreichung des Flächenbeitragswerts oder eines daraus abgeleiteten Teilflächenziels. In Nordrhein-Westfalen dürfte die Wirkung ab 2026 entfallen, da bis Ende des Jahres 2025 die Träger der Regionalplanung gem. Ziel 10.2-13 LEP NRW gehalten sind, die Windenergiegebiete im nach Ziel 10.2-2 LEP NRW erforderlichen Umfang festzulegen.

Zudem sind Konzentrationszonen Windenergiegebiete i. S. d. § 2 Nr. 1 WindBG. Dies bleiben sie auch nach Wegfall der außergebietlichen Ausschlusswirkung. Außerhalb der Windenergiegebiete richtet sich die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit nach § 249 Abs. 2 BauGB, mithin nach § 35 Abs. 2 BauGB (Windenergie als „sonstiges Vorhaben“), sodass eine außergebietliche Vorhabenverwirklichung grundsätzlich unzulässig ist, weil regelmäßig ein öffentlicher Belang beeinträchtigt sein dürfte.<sup>96</sup> Diese Wirkung wird jedoch gem. § 249 Abs. 7 Nr. 1 BauGB obsolet, sofern die Flächenbeitragswerte nach WindBG nicht erreicht werden. Aus diesem Grund ist nunmehr von großer Bedeutung, dass die hier beschriebene Doppelnutzung die Anrechenbarkeit der Windenergiebereiche für den Flächenbeitragswert nicht gefährdet (B.V.).

#### c) Wahrung der außergebietlichen Ausschlusswirkung von Bestandsplanungen

Für die bestehenden Konzentrationszonenplanungen kann hinsichtlich der Beibehaltung der außergebietlichen Ausschlusswirkung trotz einer Flächendoppelnutzung konstatiert werden, dass diese in den Fällen aufrecht erhalten bleibt, in denen durch entsprechende Festsetzungen im B-Plan (→B.III.3.) der Windenergie ausreichend Substanz verschafft wird.

Im Falle einer doppelten Überplanung – einer raumordnerischen Vorranggebietsausweisung mit Ausschlusswirkung nach außen gem. § 7 Abs. 3 Nr. 1 ROG und einer Konzentrationszonenplanung im F-Plan – folgt diese Prämisse bereits aus § 1 Abs. 4 BauGB, weil die Vorrangaussweisung ein Ziel der Raumordnung darstellt. Das Substanzgebot ist in dem Fall immer dann gewahrt, wenn auch die Vorrangfunktion gewahrt bleibt. Für den Fall, dass die Fläche nur einer Konzentrationszonenplanung im F-Plan unterliegt, ist die Kommune nicht über

---

<sup>96</sup> *Kment*, NVwZ 2023, 959 (962); *Schlacke/Wentzien/Römling*, NVwZ 2022, 1577 (1582).

§ 1 Abs. 4 BauGB dazu verpflichtet, der Windenergie ausreichend Raum (innerhalb der Windkonzentrationszone) zu verschaffen. Sie ist vielmehr in der eigenen Verantwortung zur Sicherstellung eines ausreichenden (quantitativen) Umfangs für die Windenergie, wenn sie die mit der Konzentrationszonenplanung verbundene außergebietliche Ausschlusswirkung aufrechterhalten möchte.

Darüber hinaus ist fraglich, ob die Konzentrationszonenplanung der Bestandspläne im Fall einer beabsichtigten Ansiedlung von FF-Solarenergieanlagen gem. § 1 Abs. 3 BauGB überprüft bzw. aufgehoben werden muss. Auch dieses Problem ist bis maximal Ende 2027 – und voraussichtlich in Nordrhein-Westfalen bis Ende 2025 – relevant, wenn die Fläche nicht bereits früher aufgrund der Verpflichtungen des WindBG (§ 3 Abs. 3 WindBG) in eine Sonderbaufläche Windenergie umgewandelt wird (vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 4 BauNVO; § 2 Nr. 1 WindBG).

Die Frage nach Aufrechterhaltung der Ausschlusswirkung im Falle einer Doppelnutzung zugunsten der Errichtung von FF-Solarenergieanlagen ist angesichts der jüngsten gesetzlichen Änderungen nur noch zeitlich beschränkt relevant. Für alle Bestandspläne, die bis zum 1.2.2024 wirksam geworden sind, gilt die von den Kommunen zwecks Steuerungswirkung gewünschte Ausschlusswirkung jedenfalls solange fort, solange das sog. Substanzgebot berücksichtigt wird und die WEA durch die FF-Solarenergieanlagen nicht beeinträchtigt wird. Dem Substanzgebot wird auch im Falle einer zusätzlichen Errichtung von FF-Solarenergieanlagen Rechnung getragen, sofern der Vorrang der WEA durch B-Plan-Festsetzungen (→B.IV.1.a)aa) gewahrt bleibt.

### 3. Als Sondergebiet Photovoltaik oder solare Strahlungsenergie ausgewiesene Flächen

Der dritten Fallkonstellation liegt die Annahme zugrunde, dass weder eine Vorranggebiets- noch eine Konzentrationszonenplanung für die betroffene Fläche existiert. Der Fläche wird mittels B-Plan-Festsetzung (Sondergebiet gem. § 11 Abs. 2 BauNVO) allein die Nutzung „Gewinnung von Strom aus solarer Strahlungsenergie“ zugewiesen.

Gleichzeitig kann es im Sinne einer Doppelnutzung ggf. von Interesse sein, den Zubau von WEA zu ermöglichen. In bauplanungsrechtlicher Hinsicht erfordert die zusätzliche Errichtung von WEA innerhalb von Sondergebieten „Photovoltaik“ sowohl eine Änderung der Darstellungen im F-Plan, z. B. in Form einer gemeinsamen Sonderbaufläche Wind und Solar gem. § 1 Abs. 1 Nr. 4 BauNVO, als auch eine Änderung des bestehenden B-Plans zugunsten

der FF-Solarenergie. Für diesen Fall bietet sich z. B. eine Änderung der Zweckbestimmung des Sondergebiets von der Zweckbestimmung „Photovoltaik-Freiflächenanlage“ hin zur Zweckbestimmung „Photovoltaik-Freiflächenanlage und Windenergie“ an.

Es macht dabei aus planungsrechtlicher Sicht keinen wesentlichen Unterschied, ob die Fläche bereits mit FF-Solarenergieanlagen bebaut wurde, oder ob eine Mehrfachnutzung zur Gewinnung von Strom aus Wind- und Solarenergie vom Beginn der Planung an gemeinsam umgesetzt werden soll. Ähnlich wie bereits unter der Fallkonstellation 1 muss die Kommune im Falle von bereits vorhandenen FF-Solarenergieanlagen die spätere WEA-Ansiedlung bauleitplanerisch so gestalten, dass die oben beschriebenen Synergieeffekte zwischen Wind- und Solarenergiegewinnung optimal genutzt werden können. Dies wird allerdings im Regelfall durch technische Maßgaben, etwa einzuhaltende Mindestabstände, für die parallele Ansiedlung von WEA und Photovoltaik sichergestellt.

#### 4. Für FF-Solarenergieanlagen privilegierte Flächen

Die vierte hier untersuchte Fallkonstellation betrifft die Prüfung einer möglichen Doppelnutzung zugunsten der Gewinnung von Strom durch Wind- und Solarenergie auf solchen Flächen, die nach Änderungen des § 35 Abs. 1 BauGB für die Nutzung der Solarenergie privilegiert wurden. Dadurch sind die entsprechenden Vorhaben genehmigungsrechtlich im Außenbereich mit der Privilegierung der Windenergie nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB gleichgestellt. Im Kontext dieser Untersuchung sind im Besonderen die Privilegierungen nach § 35 Abs. 1 Nr. 8 b) und Nr. 9 BauGB von Bedeutung. Danach ist die Nutzung der Strahlungsenergie durch entsprechende (Solar-) Anlagen zum einen auf einer Fläche längs von Autobahnen oder Schienenwegen des übergeordneten Netzes (§ 2b AEG) mit mindestens zwei Hauptgleisen und in einer Entfernung zu diesen von bis zu 200 m zulässig. Die zweite hier relevante Privilegierung betrifft Solarenergie-Vorhaben, die in einem räumlich-funktionalen Zusammenhang mit einem land- und forstwirtschaftlichen bzw. einem gartenbaulichen Betrieb stehen, wobei die Grundfläche der besonderen Solaranlage 25.000 m<sup>2</sup> nicht überschreiten darf und je Hofstelle oder Betriebsstandort nur eine Anlage betrieben werden darf. Über die in § 35 Abs. 1 Nr. 8 und 9 BauGB genannten Vorhaben hinaus sind Solaranlagen im Außenbe-

reich nicht privilegiert (→B.III.3.b)), da der Katalog der in § 35 Abs. 1 BauGB genannten privilegierten Vorhaben abschließend ist und sowohl eine Erweiterung als auch eine analoge Anwendung nicht zulässig ist.<sup>97</sup>

Nach § 35 Abs. 1 BauGB sind privilegierte Vorhaben im Außenbereich zulässig, sofern ihnen (überwiegende) öffentliche Belange nicht entgegenstehen. Darüber hinaus dürfen raumbedeutsame Vorhaben gem. § 35 Abs. 3 BauGB den Zielen der Raumordnung nicht widersprechen.

#### a) Privilegierung entlang von Straßen und Schienenwegen

Die parallele Nutzung von Flächen zugunsten von Wind- und Solarenergie, auf denen gem. § 35 Abs. 1 Nr. 8 b) BauGB FF-Solarenergieanlagen privilegiert werden, ist rechtlich danach zu beurteilen, ob die betroffene Fläche gleichzeitig als Windenergiegebiet i. S. d. § 2 Nr. 1 WindBG ausgewiesen wurde oder ob beide gem. § 35 Abs. 1 BauGB privilegierten Vorhaben ohne entsprechende Überplanung der Fläche umgesetzt werden sollen.

#### aa) Privilegierte Fläche im Windenergiegebiet gem. § 2 Nr. 1 WindBG

Auch die Zulassung von privilegierten Vorhaben gem. § 35 Abs. 1 BauGB ist nicht einschränkungslos, sondern nur unter den gesetzlich determinierten Voraussetzungen möglich. Ihre Umsetzung darf gem. § 35 Abs. 3 S. 2 BauGB den Zielen der Raumordnung nicht widersprechen. Wenn die Fläche zwar grundsätzlich die Voraussetzungen einer Privilegierung gem. § 35 Abs. 1 Nr. 8 a) BauGB erfüllt, gleichzeitig aber ein Vorranggebiet Windenergie gem. § 7 Abs. 3 Nr. 1 ROG durch den Träger der Regionalplanung festgelegt wurde – nach Maßgabe des Ziels 10.2-2 LEP NRW ist mit einer massiven Ausweitung entsprechender Festlegungen zu rechnen – dann ist die Kommune über § 1 Abs. 4 BauGB (zumindest bei Bejahung der Raumbedeutsamkeit) an diese Festlegung gebunden (→B.III.3.a)).

Sie ist danach angehalten, die Zulassung von FF-Solarenergieanlagen unter Berücksichtigung der raumordnerischen Vorranggebietsausweisung zu erteilen. Ihr stehen zur Sicherstellung der Vorrangnutzung gem. § 74 Abs. 3 BauO NRW verschiedene Instrumente zur Verfügung, etwa die Bedingung oder Befristung, die bereits oben (→B.IV.1.a)aa)) als mögliche Instru-

---

<sup>97</sup> Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: August 2023, § 35 Rn. 21.

mente im Rahmen der Aufstellung eines B-Plans vorgestellt wurden. Sie kann bspw. die Baugenehmigung zugunsten einer FF-Solarenergieanlage unter der Bedingung erteilen, dass die FF-Solarenergieanlage zurückgebaut werden muss, sobald die Nutzung der Windenergie als vorrangige Nutzung (§ 7 Abs. 3 Nr. 1 ROG) beeinträchtigt werden würde.

Der Kommune bleibt es darüber hinaus auch unbenommen, nach oben dargestellten Maßgaben sowohl auf F-Plan- als auch auf B-Planebene Sonderbauflächen/Sondergebiete für die Erzeugung von Strom aus Wind- und Solarenergie planerisch festzusetzen. Diesem Vorgehen steht die gesetzliche Privilegierung nicht entgegen.

Die gleichen Maßgaben gelten für den Fall, dass die für FF-Solarenergieanlagen grundsätzlich privilegierte Fläche über eine bestehende Bestandsplanung als Konzentrationszone ausgewiesen wurde, die unter Berücksichtigung der Überleitungsvorschrift § 245e Abs. 1 BauGB bis spätestens Ende 2027 (→B.IV.2.b)) die Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB auslöst. Auch in diesem Fall muss die Errichtung von FF-Solarenergieanlagen trotz der grundsätzlichen Privilegierung in § 35 Abs. 1 BauGB vor dem Hintergrund der Sicherstellung der Nichtbeeinträchtigung der Windenergie planerisch umgesetzt werden (→B.IV.2.c)).

Darüber hinaus gilt es, die gem. § 9 Abs. 1 und 2 FStrG vorgegebenen Mindestabstände von baulichen Anlagen an Bundesfernstraßen einzuhalten.

#### **bb) Privilegierte Fläche ohne Windenergiegebietsplanung**

In dem Fall, dass die Fläche nicht als Windenergiegebiet ausgewiesen wurde, bleibt die Privilegierung der FF-Solarenergieanlage gem. § 35 Abs. 1 Nr. 8 b) BauGB bestehen. Anders ist die Privilegierung der Windenergie zu bewerten. Seit dem 1.2.2023 gilt § 249 BauGB, wonach sich außerhalb der Windenergiegebiete gem. § 2 Nr. 1 WindBG die Zulässigkeit von Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB zumindest dann nach § 35 Abs. 2 BauGB richtet, wenn das Erreichen des jeweiligen Flächenbeitragswertes des Landes (oder eines Teilflächenziels, vgl. § 249 Abs. 2 S. 2 BauGB) festgestellt wurde. Eine bauplanungsrechtliche Zulässigkeit einer WEA nach Maßgabe des § 35 Abs. 2 BauGB ist in diesem Fall aufgrund der regelmäßig beeinträchtigten Belange des § 35 Abs. 3 BauGB nicht möglich.

Wenn die Gemeinde trotz dessen eine Mehrfachnutzung der Fläche zugunsten der Gewinnung von Strom aus Wind- und Solarenergie planerisch umsetzen möchte, wird sie die betroffene

Fläche aufgrund der Nicht-Privilegierung der Windenergie bauleitplanerisch überplanen müssen. In diesem Fall kann sie trotz der eigentlichen Privilegierung der FF-Solarenergieanlage sowohl auf Ebene des F-Plans als auch im Rahmen der Aufstellung eines B-Plans Sonderbauflächen (§ 1 Abs. 1 Nr. 4 BauNVO) bzw. Sondergebiete (§ 11 Abs. 2 BauNVO) darstellen bzw. festsetzen (→B.III.3.b)). Anders als in den oben beschriebenen Fallkonstellationen, in denen die Fläche mittels Vorranggebietsfestlegung oder Konzentrationszonenplanung überplant wurde, ist sie dabei jedoch nicht verpflichtet, der Windenergie einen Vorrang einzuräumen bzw. diesen über die bauleitplanerischen Festsetzungen sicherzustellen. Dies ist weder planerisch vorgegeben noch über § 1 Abs. 4 BauGB bindend. Sobald die Fläche bauleitplanerisch überplant ist, richtet sich die Zulässigkeit der Vorhaben zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien nach § 30 BauGB, unabhängig von dem Vorliegen der Privilegierungsvoraussetzungen des § 35 BauGB, weil die Fläche diesem nicht mehr zugerechnet wird.

Diese Maßgaben gelten nur für den Fall, dass die Flächenbeitragswerte nach WindBG (vgl. § 3 Abs. 1 in Verbindung mit Anlage zum WindBG) erreicht werden. Die Entprivilegierung der Windenergie im Außenbereich gem. § 249 Abs. 2 BauGB entfällt gem. § 249 Abs. 7 Nr. 1 BauGB, wenn die Flächenbeitragswerte nicht erreicht werden.

#### b) Privilegierung im Zusammenhang mit landwirtschaftlichem Betrieb

Eine weitere jüngst im BauGB normierte Privilegierung von FF-Solarenergie-Vorhaben<sup>98</sup> betrifft die Ansiedlung sog. „besonderer Solaranlagen“ i. S. d. § 48 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 Buchstaben a), b) oder c) EEG. Diese Vorhaben sind privilegiert, sofern sie in einem räumlich-funktionalen Zusammenhang mit einem Betrieb nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 oder 2 BauGB stehen, die Grundfläche der Anlage 25.000 m<sup>2</sup> nicht überschreitet und je Hofstelle oder Betriebsstandort nur eine Anlage betrieben wird. Der Begriff des landwirtschaftlichen Betriebs gem. § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB bezieht sich auf die Legaldefinition in § 201 BauGB<sup>99</sup>, wonach unter Landwirtschaft insbesondere der Ackerbau, die Wiesen- und Weidewirtschaft einschließlich der Tierhaltung gefasst wird, soweit das Futter überwiegend auf den zum landwirtschaftlichen Betrieb gehörenden, landwirtschaftlich genutzten Flächen erzeugt werden kann und darüber hinaus die gartenbauliche Erzeugung und der Erwerbsobstbau. Auch Betriebe,

---

<sup>98</sup> Änderungsgesetz zum BauGB v. 3.7.2023, BGBl. I 176.

<sup>99</sup> Mitschang/Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 15. Auflage 2022, § 35 Rn. 11.

die der gartenbaulichen Erzeugung dienen, gehören zu den landwirtschaftlichen Betrieben (§ 201 BauGB).<sup>100</sup>

Inwiefern zu dieser bereits multifunktionalen Flächennutzung (landwirtschaftliche/gartenbauliche Erzeugung kombiniert mit der Erzeugung von Strom unter Nutzung der solaren Strahlungsenergie) zusätzlich die Ansiedlung von WEA – gewissermaßen als dreifache Flächennutzung – technisch möglich ist, hängt stark von den örtlichen Gegebenheiten des Einzelfalls ab. Fraglich ist dabei beispielsweise, ob ausreichend Flächen für die notwendige Infrastruktur (z. B. ein Umspannwerk und erforderliche Zuwegungen und Lagerplätze) zur Verfügung stehen. Die Ansiedlung von WEA darf in diesem Zusammenhang nicht die bereits vorhandene landwirtschaftliche Flächennutzung beeinträchtigen, um bestehende Synergieeffekte zu erhalten.

Weitere Einschränkungen ergeben sich aus den in § 35 Abs. 1 Nr. 9 BauGB genannten Voraussetzungen. Wenn die Grundfläche der besonderen Solaranlage 25.000 m<sup>2</sup> nicht überschreiten darf und je Hofstelle nur eine Anlage betrieben werden darf, dann erscheint fraglich – etwa mit Blick auf erforderliche Mindestabstände –, welche Flächen letztlich für WEA geeignet sind. Auf sehr komprimierter Stelle stellt sich zudem die Frage nach Verschattungswirkungen, sowohl in Bezug auf die landwirtschaftliche Nutzfläche als auch auf die FF-Solarenergieanlagen.

Aus rechtlicher Perspektive wird es bezüglich der zusätzlichen Ansiedlung mit WEA (vereinzelt) auch auf diesen für FF-Solarenergieanlagen privilegierten Flächen darauf ankommen, ob für die betroffene Fläche eine Vorranggebietsausweisung nach § 7 Abs. 3 Nr. 1 ROG existiert. In diesem Fall würde über § 35 Abs. 3 S. 2 BauGB die Sicherstellung der Windenergienutzung im Vordergrund stehen (→B.III.3.b)). Außerhalb eines Windenergiegebietes wäre die Windenergie seit 2023 nicht mehr privilegiert (→B.III.3.b)), sodass die Ansiedlung von WEA zusätzlich zur Flächennutzung zugunsten der Landwirtschaft und der Energieerzeugung durch Sonnenenergie einer entsprechende bauleitplanerische Überplanung bedürfte. Im Rahmen der Abwägung der B-Plan-Aufstellung (§ 1 Abs. 7 BauGB) müssen die oben beschriebenen besonderen tatsächlichen Umstände und örtlichen Verhältnisse besondere Berücksichtigung finden. Im Übrigen gelten die gleichen Anforderungen an die Bauleitplanung, wie im Falle einer Überplanung von gem. § 35 Abs. 1 Nr. 8 b) BauGB privilegierten Flächen.

---

<sup>100</sup> Dazu *Mitschang/Reidt*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, 15. Auflage 2022, § 35 Rn. 27.

## V. Anrechenbarkeit von für eine Doppelnutzung ausgewiesenen Flächen nach WindBG

Im Rahmen der Zulässigkeit von Flächendoppelnutzungen zugunsten der Wind- und Solarenergie ist von erheblicher Bedeutung, ob sich die Doppelnutzung in negativer Weise auf die (vollständige) Anrechenbarkeit der Fläche zur Erfüllung des Landes-Flächenbeitragswertes auswirkt, den NRW im Rahmen der Verpflichtungen nach WindBG erfüllen muss. Dies betrifft im Kern (aber nicht ausschließlich) die erste Fallkonstellation, nach der eine Doppelnutzung zugunsten der Erzeugung von Wind- und Solarenergie auf einer Fläche angestrebt wird, die als Vorranggebiet Windenergie explizit der Erfüllung der in § 3 Abs. 2 WindBG normierten Verpflichtung dient. Um nicht Gefahr zu laufen, die Flächenbeitragswerte nach dem WindBG nicht zu erreichen, sollte der Verlust von für die Erreichung des WindBG-Flächenbeitragswerts anrechenbaren Flächen verhindert werden. Werden die Flächenbeitragswerte nicht rechtzeitig erreicht, so verlieren die Windenergiegebiete gem. § 249 Abs. 7 S. 1 BauGB ihre Steuerungswirkung und Windenergieanlagen werden im gesamten Außenbereich als privilegierte Vorhaben gewertet. Zudem könnten die Ziele der Raumordnung den Windenergievorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB nicht mehr entgegengehalten werden.

Nach § 4 Abs. 1 WindBG sind alle Flächen auf den in § 3 Abs. 1 WindBG definierten Flächenbeitragswert anrechenbar, die in Windenergiegebieten liegen. Windenergiegebiete sind gem. § 2 Nr. 1 WindBG alle Flächenausweisungen für die Windenergie an Land in Raumordnungs- oder Bauleitplänen, namentlich Vorranggebiete auf Raumordnungsebene und Sonderbauflächen bzw. Sondergebiete auf Ebene der Bauleitplanung. Laut der Arbeitshilfe zum Vollzug des sog. Wind-an-Land-Gesetzes erfüllen auch solche Gebietsausweisungen die Funktion als Vorranggebiet und damit als Windenergiegebiet nach § 2 Nr. 1 a) WindBG, die neben der vorrangigen Nutzung der Windenergie auch FF-Solarenergieanlagen ermöglichen, „sofern diese mit der Nutzung der Windenergie kompatibel sind und planerisch neben der erstmaligen Errichtung von Windenergieanlagen auch ggf. das Repowering sichergestellt ist.“<sup>101</sup>

Mangels nähergehender Anhaltspunkte im WindBG hängt die Anrechenbarkeit also davon ab, ob die Nutzung der Windenergie i. S. d. § 7 Abs. 3 Nr. 1 ROG von der FF-Solarenergie-Nutzung beeinträchtigt wird oder aber die FF-Solarenergieanlagen in nicht störender Weise flankierend

---

<sup>101</sup> Arbeitshilfe zum Vollzug des Wind-an-Land-Gesetzes, S. 8, abrufbar unter <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/A/arbeitshilfe-wind-an-land-gesetz.html> (Stand: 11.5.2024).



zu den WEA errichtet werden. Diese Prämisse wird auch in den Erläuterungen zum Grundsatz 10.2-17 LEP NRW unterstrichen.<sup>102</sup> Eine Anrechenbarkeit i. S. d. WindBG ist jedenfalls dann in vollem Umfang gegeben, wenn der Windkraft im betreffenden Gebiet uneingeschränkter Vorrang eingeräumt wird und die FF-Solarenergieanlagen nur an solchen Stellen errichtet werden, die aufgrund technisch notwendiger Mindestabstände oder den vorhandenen topografischen Gegebenheiten nicht für die Ansiedlung weiterer WEA in Anspruch genommen werden können.

Wenn eine Doppelnutzung auf einer Vorrangfläche zugunsten der Windenergie per se die Anrechenbarkeit der Fläche für die Erreichung des Flächenbeitragswertes in Frage stellen würde, dann würden die gesetzlichen Anforderungen an die Erreichung des Flächenbeitragswertes überspannt. Diese Voraussetzungen können in ihrer materiell-rechtlichen Ausprägung nicht weitergehen, als die fachgesetzlichen Anforderungen an ein Vorranggebiet nach § 7 Abs. 3 Nr. 1 ROG, das nach § 3 Abs. 2 WindBG zur Erfüllung der Flächenbeitragswerte geeignet ist. Solange die Vorrangfunktion Windenergie durch rechtliche und tatsächliche Instrumente und Maßnahmen gewahrt bleibt (siehe dazu die entsprechenden Ausführungen unter IV. 1. a) aa)) und die Fläche in vollem Umfang zugunsten der Windenergie genutzt werden kann, muss die Anrechenbarkeit auch dann vollständig bejaht werden, wenn in untergeordneter Weise (und in Umsetzung der Intention des Grundsatzes 10.2-17 des LEP NRW) FF-Solarenergieanlagen errichtet werden, die bestehende und zukünftig zu errichtende WEA nicht beeinträchtigen.<sup>103</sup>

Daraus folgt im Sinne eines Umkehrschlusses, dass die Anrechenbarkeit jedenfalls dann zu verneinen ist, wenn sich eine WEA – obwohl sie auf einer Vorrangfläche errichtet oder repowert werden soll – im Einzelfall gegenüber einer FF-Solarenergieanlage nicht durchsetzen kann. Dieser Gefahr muss mit den beschriebenen und aus dem allgemeinen Raumordnungs-

---

<sup>102</sup> Synopse zur Änderung des LEP NRW für den Ausbau der Erneuerbaren Energien, S. 20, abrufbar unter <https://landesplanung.nrw.de/landesentwicklungsplan/aenderungsverfahren-des-landesentwicklungsplans-zum-ausbau-der-erneuerbaren> (Stand: 11.5.2024).

<sup>103</sup> Siehe dazu auch die beabsichtigte Konkretisierung der „Arbeitshilfe Wind-an-Land“ durch das Bayerische Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr, abrufbar unter [https://www.energieatlas.bayern.de/sites/default/files/einfuehrungsschreiben\\_zur\\_arbeitshilfe\\_wind-an-land-gesetz\\_-\\_stand\\_27.07.2023.pdf](https://www.energieatlas.bayern.de/sites/default/files/einfuehrungsschreiben_zur_arbeitshilfe_wind-an-land-gesetz-_stand_27.07.2023.pdf) (Stand: 11.5.2024).

und Bauplanungsrecht verpflichtend folgenden Instrumenten, wie Bedingungen und Befristungen der Bebauungspläne, aber auch den Einzelzulassungen, begegnet werden. Maßgeblich bleibt § 7 Abs. 3 Nr. 1 ROG, wonach die Vorrangnutzung absolut verstanden wird und jede andere Nutzung ausgeschlossen ist, welche die Vorrangnutzung in dem betroffenen Gebiet verhindert oder zumindest behindert.<sup>104</sup> Eine Aufweichung dieser Voraussetzungen etwa in dem Sinne, dass nur erhebliche Beeinträchtigungen schädlich sind, steht weder mit der Vorrangfunktion gem. § 7 Abs. 3 Nr. 1 ROG, noch mit dem Sinn und Zweck des § 4 Abs. 1 WindBG in Einklang.

Ausblickend ist zu konstatieren, dass auch der Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2023/2413 im Bereich Windenergie an Land und Solarenergie vom 2. April 2024<sup>105</sup> eine Doppelnutzung von Wind- und FF-Solarenergieanlagen in § 249b BauGB-E adressiert:

„(4) Soweit sich Solarenergiegebiete mit Windenergiegebieten im Sinne des § 2 Nummer 1 des Windenergieflächenbedarfsgesetzes überschneiden, ist der Windenergienutzung der Vorrang einzuräumen. Dazu ist für Vorhaben im Sinne von Absatz 1 Satz 1 als weitere Zulässigkeitsvoraussetzung eine Verpflichtungserklärung abzugeben, das Vorhaben zurückzubauen oder seinen Rückbau zu dulden, soweit dies für die Errichtung, die Änderung oder den Betrieb einer vorrangigen Windenergieanlage erforderlich ist. Die Genehmigungsbehörde soll die Einhaltung dieser Verpflichtung entsprechend § 35 Absatz 5 Satz 3 sicherstellen.“

§ 249b Abs. 4 BauGB-E – sollte die Vorschrift in dieser Fassung vom Bundestag verabschiedet werden – steht dem vorliegenden Gutachten nicht entgegen. Sie findet nur auf in Flächennutzungsplänen dargestellte Beschleunigungsgebiete Anwendung, die nach dem Gesetzentwurf engen Voraussetzungen unterliegen. Ferner stellt auch der Abs. 4 des § 249b BauGB-E klar, dass – um die Erreichung der Flächenbeitragswerte nach dem WindBG nicht zu gefährden, spezifische Rückbau- oder Duldungspflichten des FF-Solarenergieanlagenbetreibers erforderlich sind. Dies steht den vorliegend für die Bebauungsplanung empfohlenen Maßgaben nicht entgegen.

---

<sup>104</sup> Vgl. auch *Grotefels*, in: Kment (Hrsg.), ROG 2019, § 7 Rn. 51.

<sup>105</sup> Abrufbar unter [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/20240402-referentenentwurf-umsetzung-red-3-wind-an-land-und-solarenergie.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/20240402-referentenentwurf-umsetzung-red-3-wind-an-land-und-solarenergie.pdf?__blob=publicationFile&v=4) (Stand: 11.5.2024).

## Anhang

### Glossar

**Doppelnutzung** ist eine Unterkategorie der Mehrfachnutzung: Sie liegt vor, wenn zwei Nutzungen auf einer Fläche kombiniert und gleichzeitig verwirklicht werden. Dies kann in vertikaler Hinsicht eine übereinanderliegende Doppelnutzung umfassen (z.B. vertikale Agri-PV-, Parkplatz-PV- oder Gebäude-PV-Anlagen) oder in horizontaler Hinsicht durch nebeneinanderliegende Anlagen (WEA und FF-Solarenergieanlagen) verwirklicht werden.

**Freiflächen-Solarenergieanlage** ist i.S.v. § 3 Nr. 22 EEG jede Solaranlage, die nicht auf, an oder in einem Gebäude oder einer sonstigen baulichen Anlage angebracht ist, die vorrangig zu anderen Zwecken als der Erzeugung von Strom aus solarer Strahlungsenergie errichtet worden ist. Der Begriff umfasst Freiflächensolarthermieanlagen und Freiflächenphotovoltaikanlagen.

**Mehrfachnutzung** im Sinne dieser Untersuchung ist gegeben, wenn die konkrete Fläche auf der gleichen Grundfläche zugunsten verschiedener, gleichzeitiger Nutzungen überplant wird. Wenn etwa eine Agri-PV-Anlage auf einer landwirtschaftlichen Nutzfläche installiert wird, dann werden die Nutzungsformen Energiegewinnung und Erzeugung landwirtschaftlicher Produkte kombiniert.

**Monofunktionale Nutzung:** Sie liegt vor, wenn die betroffene Fläche nur zugunsten einer einzelnen Nutzungsart planerisch ausgewiesen ist, etwa zugunsten der Nutzungsform Siedlung oder Verkehr. Dabei spielt es keine Rolle, dass hinsichtlich der Nutzungsform näher danach differenziert werden kann, wie diese Nutzungsform ausgestaltet ist, etwa ob im Rahmen der Nutzung zu Siedlungszwecken ein reines Wohngebiet (§ 3 BauNVO) oder ein Gewerbegebiet (§ 8 BauNVO) als zulässige Art der baulichen Nutzung festgesetzt wird.

**Repowering** ist die Modernisierung einer bestehenden WEA zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien (§ 16b Abs. 1 Hs. 1 BImSchG). Die Modernisierung umfasst den vollständigen oder teilweisen Austausch von Anlagen (§ 16b Abs. 2 Satz 1 BImSchG).

**Solare Strahlungsenergie** ist die direkte und diffuse Sonnenstrahlung, also die Gesamtheit der von der Sonne auf natürliche Weise ausgehenden elektromagnetischen Wellen.

**Windenergieanlagen** sind gem. der Legaldefinition in § 2 Nr. 3 WindBG Anlagen zur Erzeugung von Strom aus Windenergie, die keine Windenergieanlage auf See i. S. d. § 3 Nr. 11 WindSeeG sind.

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
Agri-PV	Agri-Photovoltaik
Alt.	Alternative
Az.	Aktenzeichen
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauO NRW	Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
Beschl.	Beschluss
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
B-Plan	Bebauungsplan
bspw.	beispielsweise
BT	Deutscher Bundestag
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ders.	derselbe
EE-Anlage(n)	Erneuerbare-Energie(n)-Anlagen
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
et al.	und andere
etc.	et cetera

evtl.	eventuell
f., ff.	folgende(r/s),
FF-Solarenergie- (anlage(n))	Freiflächen-Solarenergie(anlage(n))
F-Plan	Flächennutzungsplan
FStrAbG	Fernstraßenausbaugesetz
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
gem.	gemäß
ggf.	gegebenenfalls
grds.	grundsätzlich(er)
ha	Hektar
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
i. E.	im Ergebnis
insb.	insbesondere
i. d. R.	in der Regel
i. S. d.	im Sinne der/s
i. S. e.	im Sinne einer/s
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
LBauO	Landesbauordnung
LEP NRW	Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen
LPIG (Land)	Landesplanungsgesetz (Land)
m	Meter
m. a. W.	mit anderen Worten
max.	Maximal (e/er/es)
mind.	mindestens
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NRW	Land Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NW/NRW	Nordrhein-Westfalen, nordrhein-westfälisch

PV-Anlage	Photovoltaik-Anlage
Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz (des Bundes)
sog.	so genannte(r/s)
t	Tonne(n)
u. a.	unter anderem/und andere(r/s)
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
v. a.	vor allem
vgl.	vergleiche
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WEA	Windenergieanlage
WindBG	Windenergieflächenbedarfsgesetz
WindSeeG	Windenergie-auf-See-Gesetz
z. B.	zum Beispiel