

1. Einleitung

Der Klimawandel gehört zu den größten Herausforderungen unserer Zeit. Um die Erderwärmung, wie im Pariser Klimaschutzabkommen vereinbart, auf deutlich unter 2 Grad Celsius und möglichst auf 1,5 Grad Celsius zu begrenzen, müssen die weltweiten Treibhausgasemissionen kurzfristig drastisch reduziert und perspektivisch bilanzielle Treibhausgasneutralität erreicht werden. Deutschland und insbesondere Nordrhein-Westfalen tragen bei der Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen eine besondere Verantwortung in Europa.

Die Stromerzeugung aus fossilen Brennstoffen, insbesondere Kohle, Öl und Gas, ist einer der Hauptverursacher von Treibhausgasemissionen. Der Umstieg auf erneuerbare Energien wie Wind- und Solarenergie ist daher entscheidend für die Dekarbonisierung des Energiesektors und das Erreichen der Klimaziele.

Neben der Klimakrise ist das Industrie- und Energieland Nordrhein-Westfalen besonders von der Energiekrise betroffen. Steigende Energiepreise belasten Unternehmen, Kommunen und Bürgerinnen und Bürger und der andauernde russische Angriffskrieg gegen die Ukraine zeigt, wie abhängig die europäische Energieversorgung von Importen fossiler Energieträger ist.

Die Transformation zu einem Energiesystem auf Basis erneuerbarer Energien ist die einzige und zwingend notwendige Antwort auf beide Herausforderungen. Um die Klimaschutzziele des Bundes und des Landes Nordrhein-Westfalen zu erreichen, die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Nordrhein-Westfalen zu erhalten und die Energiesouveränität und Versorgungssicherheit Deutschlands zu gewährleisten, ist ein stark beschleunigter Ausbau der erneuerbaren Energien notwendig.

Bereits Artikel 20a GG verankert den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und der Tiere im Rahmen der verfassungsrechtlichen Ordnung. Dies impliziert die Verantwortung der staatlichen Gewalt, den Umwelt- und Klimaschutz zu fördern und den Ausbau Erneuerbarer Energien zu unterstützen (1 BvR 2656/18; 1 BvR 78/20; 1 BvR 96/20; 1 BvR 288/20). Entsprechend dient der Ausbau erneuerbarer Energien dem Klimaschutzziel des Art. 20a GG und dem Schutz von Grundrechten vor den Gefahren des Klimawandels, weil mit dem dadurch CO₂-emissionsfrei erzeugten Strom der Verbrauch fossiler Energieträger u.a. zur Stromgewinnung verringert werden kann (1 BvR 1187/17).

Angesichts der zunehmenden Zuspitzung der Klimakrise hat der Bundesgesetzgeber daher das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) novelliert, welches der Förderung der Erneuerbaren Energien in Deutschland dient und darauf abzielt, den Anteil der Erneuerbaren Energien am Stromverbrauch maßgeblich auszubauen. Dabei wird das bundesweite Ziel der Netto-Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2045 u.a. durch das Ziel konkretisiert, bis zum Jahr 2030 den Anteil Erneuerbarer Energien am Bruttostromverbrauch auf mindestens 80 Prozent zu steigern (§ 1 Abs. 2 EEG). Die besondere Bedeutung der erneuerbaren Energien hat der Bundesgesetzgeber ebenfalls mit dem neuen § 2 EEG gesetzlich verankert, indem er feststellt, dass die Errichtung und der Betrieb von Anlagen für Erneuerbare Energien im überragenden öffentlichen Interesse liegen und der öffentlichen Sicherheit dienen.

Darauf aufbauend hat das Wirtschaftsministerium NRW in seinem Energiebericht 2022 bereits umfangreiche Maßnahmen dargestellt, die die Transformation des Energiesystems auf dem Weg zur Klimaneutralität deutlich beschleunigen sollen. Diese Transformation ist mit Blick auf den Klimaschutz zwingend, angesichts der perspektivisch preisdämpfenden Wirkung der Erneuerbaren Energien ökonomisch vorteilhaft und für die Souveränität und Energieversorgungssicherheit von erheblicher Relevanz.

Konkret sind im EEG bei der **Windenergie an Land** die Ausbaupfade auf ein Niveau von 10 Gigawatt (GW) pro Jahr gesteigert worden, sodass im Jahr 2030 insgesamt rund 115 GW Wind-Leistung in Deutschland installiert sein sollen. Mittel- und langfristig soll die installierte Leistung auf 157 GW im Jahr 2035 und 160 GW im Jahr 2040 ansteigen und auch nach 2040 auf dem Niveau von 160 GW erhalten bleiben. Mit der Novelle des Erneuerbare-Energien-Gesetzes wurde auch der Ausbaupfad für **Photovoltaik** erheblich gesteigert auf die Zielmarke von 215 Gigawatt installierter Leistung bis zum Jahr 2030. Gegenüber dem Ausbaustand Ende 2021 mit einer installierten Leistung von rund 59 Gigawatt bedeutet dies einen Netto-Zubau von 155 Gigawatt installierter Leistung in weniger als einem Jahrzehnt, der hälftig, d.h. jeweils etwa 78 Gigawatt auf Dach- und auf Freiflächen erfolgen soll.

Vor diesem Hintergrund müssen die Rahmenbedingungen zum Ausbau der erneuerbaren Energien angepasst werden; dazu sind u.a. Änderungen des Landesentwicklungsplans erforderlich. Ziel ist es, die Transformation hin zur Klimaneutralität in Einklang zu bringen mit den Erfordernissen der Raumordnung. Gem. § 2 Abs. 1 Raumordnungsgesetz (ROG) sind die Grundsätze der Raumordnung im Sinne der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung nach § 1 Abs. 2 ROG anzuwenden und durch Festlegungen in Raumordnungsplänen zu konkretisieren. Gemäß §2 Abs. 2 Nr. 1 ROG sind im Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben. Für die vorliegende Änderung des Landesentwicklungsplans insgesamt sind insbesondere die Grundsätze in § 2 Abs. 2 Nr. 4 und 6 ROG relevant. Danach ist den räumlichen Erfordernissen des Klimaschutzes Rechnung zu tragen, sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen und dabei die räumlichen Voraussetzungen für den Ausbau der erneuerbaren Energien schaffen. Darüber hinaus ist den räumlichen Erfordernissen für eine kostengünstige, sichere und umweltverträgliche Energieversorgung einschließlich des Ausbaus von Energienetzen Rechnung zu tragen.

2. Begründung der Änderungen zur Windenergie

Zur Erreichung der EEG-Ausbauziele für die **Windenergie an Land** hat der Bundesgesetzgeber ein umfangreiches Gesetzespaket mit dem sog. Wind-an-Land Gesetz verabschiedet. Mit dem Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG) werden den Ländern verbindliche Flächenziele - sogenannte Flächenbeitragswerte - vorgegeben. Diese leiten sich aus den EEG-Ausbauzielen her und bilden damit die bundesweiten energiewirtschaftlichen Flächenbedarfe ab (vgl. Gesetzesbegründung Wind-an-Land-Gesetz, BT-Drs. 20/2355). Das Gesamtziel von zwei Prozent der Bundesfläche wird durch einen Verteilungsschlüssel, der die vorhandenen Flächenpotenziale berücksichtigt, zwischen den Ländern verteilt. Nordrhein-Westfalen muss in der Folge insgesamt mindestens 1,8 Prozent der Landesfläche planerisch für die Windenergienutzung bis 2032 ausweisen. Für das Jahr 2027 wird durch das WindBG ein Flächenbeitragswert von mindestens 1,1 Prozent der Landesfläche identifiziert.

Im Rahmen der Gesetzesbegründung zum Wind-an-Land Gesetz wird deutlich, dass die Flächenbeitragswerte ebenso wie die Umsetzungsfristen Mindestvorgaben sind (BT-Drs. 20/2355, S. 25). Demnach besteht für den Plangeber auch die Möglichkeit, die Umsetzung der Flächenbeitragswerte deutlich früher zu erwirken.

Um den klima- und energiepolitischen Notwendigkeiten zu entsprechen und einen ambitionierten Beitrag zur Erreichung der Klimaschutzziele zu leisten, hat sich Nordrhein-Westfalen das Ziel gesetzt, die zur Erfüllung der Ziele des EEG errechneten notwendigen Flächenbeitragswerte Nordrhein-Westfalens deutlich vor den vom Bund gesetzten Fristen zu erreichen. Aktuelle Studien wie zum Beispiel der im März 2023 veröffentlichte Synthesebericht des Weltklimarates (IPCC) zeigen deutlich

auf, das beim Klimaschutz größtmögliche Geschwindigkeit geboten ist, um die Erderwärmung noch auf 1,5 Grad begrenzen zu können. Nordrhein-Westfalen kommt als bevölkerungsreichstem Bundesland Deutschlands und als Energie- und Industriestandort mit entsprechend hohen Treibhausgasemissionen hierbei eine besondere Verantwortung zu. Gleichzeitig stellt die Transformation in Richtung Klimaneutralität eine besondere Herausforderung aber auch eine zwingende wirtschaftliche Notwendigkeit dar. Bereits aus § 2 EEG ergibt sich, dass ein überragendes öffentliches Interesse auch am schnellstmöglichen Ausbau der Erneuerbaren Energien besteht, bis das Ziel der Treibhausneutralität erreicht ist.

Nach dem derzeitig bekannten Stand der Planung sind in NRW insgesamt 43.050 ha für Windenergie landesweit ausgewiesen, das entspricht etwa 1,3 Prozent der Landesfläche NRW. Auf Ebene der Regionalplanung werden nicht durchgängig Bereiche für Windenergie ausgewiesen. Um die im WindBG formulierten Flächenziele für das Jahr 2032 in Nordrhein-Westfalen zu erreichen, besteht daher zwingender Handlungsbedarf.

Zur Umsetzung der Flächenbeitragswerte wurde daher ein Weg gewählt, der auf der einen Seite eine schnelle Verwirklichung noch vor den im WindBG genannten zeitlichen Fristen erlaubt, der aber gleichzeitig auch die Berücksichtigung der grundlegenden Erfordernisse der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 ROG ermöglicht.

Zur Umsetzung der im Wind-an-Land Gesetz festgelegten Vorgaben steht nach § 3 Abs. 2 WindBG die Option zur Verfügung, die notwendigen Flächen in regionalen Raumordnungsplänen auszuweisen oder die Ausweisung durch die kommunalen Planungsträger zu sichern. Entscheidend für die Bewertung dieser Optionen ist die Betrachtung der Rechtsfolge nach § 249 Abs. 7 BauGB: wenn die Flächenbeitragswerte zu den Stichtagen nach § 3, Abs. 1 WindBG nicht erreicht werden, wären Windenergieanlagen im gesamten von der Zielverfehlung betroffenen Planungsraum privilegiert zulässig. Eine Steuerung des Ausbaus über Darstellungen in Flächennutzungsplänen, Ziele der Raumordnung sowie sonstige Maßnahmen der Landesplanung wäre nicht mehr möglich.

Dies ist aus Sicht der Landesregierung zu vermeiden. Aufgabe der Regionalplanung in NRW ist es, darauf hinzuwirken, dass „die Ziele der Raumordnung beachtet und die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung berücksichtigt werden“. (§ 9 Abs. 5 LPlG NRW). Den Trägern der Regionalplanung kommt damit eine zentrale Rolle bei der Abstimmung der unterschiedlichen Anforderungen an den Raum zu. Soweit die o.g. Rechtsfolge aus § 249 Abs. 7 BauGB greift, wird diese Aufgabe - bezogen auf die Windenergie - nicht zu erfüllen sein.

Um weiterhin eine sachgerechte Abwägung der Erfordernisse der Raumordnung mit den besonderen Anforderungen des Klimaschutzes in NRW auf Dauer zu gewährleisten, ist daher eine Änderung des Landesentwicklungsplans erforderlich, indem die Flächenbeiträge des WindBG im Rahmen einer sachgerechten raumordnerischen Abwägung auf die Planungsregionen verteilt werden. Die Umsetzung der Teilflächenziele soll dann durch die Träger der Regionalplanung unter Berücksichtigung der übrigen Erfordernisse der Raumordnung in ihrem konkreten Planungsraum möglichst zügig und sachgerecht erfolgen.

Die Umsetzung der Teilflächenziele soll außerdem schnellstmöglich erfolgen, da die Ausweisung von Flächen nur ein Zwischenschritt sein kann. Entscheidend ist, dass auf diesen Flächen möglichst schnell Windenergieanlagen errichtet werden, deren regenerativ erzeugter Strom zur Importunabhängigkeit von Strom aus fossilen Energieträgern und geopolitisch unsicheren Herkunftsländern, zur Energiepreisdämpfung und nicht zuletzt zum Schutz gegen den Klimawandel beiträgt. Das erst ist die notwendige Grundlage dafür, den Bürgerinnen und Bürgern im Land dauerhaft bezahlbare

Strompreise und den Kommunen und Unternehmen darüber hinaus eine sichere und wettbewerbsfähige Stromversorgung zu ermöglichen.

Um auch in der Übergangszeit bis zum Inkrafttreten der angepassten Regionalpläne die Steuerungsfähigkeit der Regionalplanung zu sichern und eine angemessene Abwägung der Belange der Erneuerbaren Energien mit den Erfordernissen der Raumordnung zu gewährleisten, wird ein zusätzliches Steuerungsinstrument eingeführt mit dem Ziel, den Ausbau in der Übergangszeit auf bestehende Standorte, kommunale Planungen, von den Kommunen unterstützte Standorte bzw. auf Kernpotenzialflächen („No-Regret-Flächen“) zu konzentrieren. Sobald die Entwürfe der angepassten Regionalpläne vorliegen, soll die Planung und Genehmigung der Windenergie auf die regionalplanerisch festgelegten Windenergiebereiche konzentriert werden.

3. Begründung der Änderungen zur Solarenergie

Auch für den Ausbaupfad für **Photovoltaik** ergibt sich aus den vorangegangenen Erwägungen die Notwendigkeit, die bestehenden Festlegungen des Landesentwicklungsplans anzupassen, um die Klimaschutzziele Nordrhein-Westfalens schnellstmöglich zu erreichen und einen ambitionierten Beitrag zur Erreichung der Bundes- Klimaschutzziele zu leisten.

Mit der Novelle des Erneuerbare-Energien-Gesetzes wurde der Ausbaupfad für **Solaranlagen** erheblich gesteigert auf die Zielmarke von 215 Gigawatt installierter Leistung bis zum Jahr 2030. Gegenüber dem Ausbaustand Ende 2022 mit einer installierten Leistung von rund 67,5 Gigawatt bedeutet dies einen Netto-Zubau von 147,5 Gigawatt installierter Leistung in weniger als einem Jahrzehnt, der hälftig, d.h. jeweils etwa im Umfang von rund 74 Gigawatt auf Dach- und auf Freiflächen erfolgen soll. Nordrhein-Westfalen wird diese Zielsetzung ambitioniert unterstützen, wofür der jährliche Zubau von Photovoltaik-Anlagen erheblich gesteigert werden muss – insbesondere auch im Bereich der Freiflächen-Solaranlagen. Von der in Nordrhein-Westfalen installierten Photovoltaik-Leistung von ca. 7,6 Gigawatt (Stand Ende 2022) entfallen nur rund 6 Prozent, d.h. ca. 430 Megawatt auf Freiflächenanlagen. Freiflächen-Solaranlagen sind schon jetzt eine der kostengünstigsten Arten der Stromerzeugung (vgl. z.B. Fraunhofer ISE (2021)). Der erhebliche Elektrizitätsbedarf aus erneuerbaren Energien lässt keine Priorisierung zwischen den verschiedenen Technologien zu, sondern erfordert den konsequenten Ausbau in allen Bereichen. Gemäß Beschluss des Bundesverfassungsgerichts (1 BvR 1187/17) dient jede auf den weiteren Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien gerichtete Maßnahme dem Schutz des Klimas, zu dem der Staat nach dem Klimaschutzgebot des Art. 20a GG verpflichtet ist (vgl. BVerfGE 157, 30 <138 ff. Rn. 197 ff.> - Klimaschutz).

Im Bereich der Solarenergie gilt es entsprechend, neben den Maßnahmen zur Ausnutzung der Dachflächen, auch der Technologie der Freiflächen-Solarenergie mehr Flächen als bisher zur Verfügung zu stellen. Dafür schafft die Änderung des Landesentwicklungsplans die notwendigen Voraussetzungen durch die Erweiterung der möglichen Flächenkulisse.

Allerdings sind dabei insbesondere auch die Grundsätze § 2 Abs. 2 Nr. 2 Sätze 5 und 6, § 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 7 und § 2 Abs. 2 Nr. 5 Sätze 1 und 4 des ROG zu berücksichtigen, wonach der Freiraum zu schützen, eine weitere Zerschneidung der freien Landschaft und von Waldflächen so weit wie möglich zu vermeiden und die Flächeninanspruchnahme im Freiraum zu begrenzen ist sowie Kulturlandschaften zu erhalten und zu entwickeln sind. Diese Grundsätze sind mit dem Ausbau der Erneuerbaren Energien und dem damit einhergehenden überragenden öffentlichen Interesse in Einklang zu bringen.

Die Änderung des Landesentwicklungsplans und die damit einhergehende Erweiterung der Flächenkulisse für Freiflächen-Solarenergieanlagen trägt sowohl den Grundsätzen aus dem ROG als

auch dem überragenden öffentlichen Interesse des Ausbaus der Erneuerbaren Energien Rechnung indem die Flächenkulisse für Erneuerbare Energien erweitert wird und gleichzeitig schützenswerte Bereiche, wie Waldflächen und Flächen zum Schutz der Natur , nicht für raumbedeutsame Freiflächen-Solarenergieanlagen zur Verfügung stehen. Darüber hinaus muss der Standort für raumbedeutsame Freiflächen-Solaranlagen auch zukünftig mit der Schutz- und Nutzfunktion der jeweiligen Festlegung im Regionalplan vereinbar sein. Die damit für Freiflächen-Solarenergieanlagen zur Verfügung gestellte Fläche macht es möglich, die Klimaschutzziele Nordrhein-Westfalens zu erreichen.

Weiterhin sind gemäß der o. g. Grundsätze des ROG die räumlichen Voraussetzungen für die Land- und Forstwirtschaft in ihrer Bedeutung für die Nahrungs- und Rohstoffproduktion zu erhalten oder zu schaffen und Kulturlandschaften sind zu erhalten und zu entwickeln. Es sind die räumlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Land- und Forstwirtschaft ihren Beitrag dazu leisten kann, die natürlichen Lebensgrundlagen in ländlichen Räumen zu schützen sowie Natur und Landschaft zu pflegen und zu gestalten. Deshalb sind die landwirtschaftlichen Nutzungsmöglichkeiten besonders ertragsfähiger und hochwertigen Ackerböden sowie von landwirtschaftlichen Kernräumen zu erhalten, was im Falle einer kombinierten Nutzung für Landwirtschaft und Solarenergie durch spezielle Agri-Photovoltaikanlagen erreicht werden kann.

Gerade weil die Siedlungstätigkeit gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 2 und 6 ROG räumlich konzentriert und vorrangig auf vorhandene Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur ausgerichtet werden soll, erscheint es sinnvoll, die Freiflächen-Solarenergienutzung im Siedlungsraum insbesondere als arrondierende, den anderen gewerblichen und industriellen Nutzungen untergeordnete Nutzung zu ermöglichen. Damit wird unterstützt, dass mit dem Schienenpersonennahverkehr (SPNV) gut erschlossene Flächen im Siedlungsraum in weiten Teilen den gewerblichen / industriellen Unternehmen vorbehalten bleiben, die von vielen Beschäftigten erreicht werden müssen, und dennoch eine Eigenversorgung dieser Unternehmen mit Strom aus Photovoltaikanlagen möglich wird. Gleichzeitig wird dadurch vermieden, dass für solche Unternehmen weiterer Siedlungsraum festgelegt werden muss – dann eventuell auch an weniger gut mit dem SPNV erschlossenen Standorten, da die Möglichkeiten entlang von Schienenstrecken begrenzt sind.