



Gesetzentwurf

der Fraktionen der SPD, CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW

Windenergieplanungssicherstellungsgesetz (WEPS)

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landesplanungsgesetzes

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1 Änderung des Landesplanungsgesetzes

Das Landesplanungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Februar 1996 (GVOBl. Schl.-H. S. 232), vollständig neu gefasst durch Artikel 1 des Gesetzes zur Neufassung des Landesplanungsgesetzes und zur Aufhebung des Landesentwicklungsgrundsatzgesetzes vom 27. Januar 2014 (GVOBl. Schl.-H. S. 8), wird wie folgt geändert:

1. § 18 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 werden nach dem Wort „Maßnahmen“ die Wörter „im Einzelfall“ eingefügt.

b) Nach Absatz 1 werden folgende Absätze 2 und 3 eingefügt:

„(2) Abweichend von § 14 Absatz 2 ROG kann die Landesplanungsbehörde gegenüber den in § 4 ROG genannten öffentlichen Stellen auch bestimmen, dass raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen zur Windenergienutzung sowie Entscheidungen über deren Zulässigkeit in einzelnen Planungsräumen befristet allgemein untersagt sind. Die Untersagung ist zulässig, wenn sich ein Raumordnungsplan in Aufstellung befindet, in dem als Ziel der Raumordnung eine räumliche Konzentration der Windenergienutzung bei gleichzeitigem Ausschluss an anderer Stelle im Planungsraum vorgesehen ist, und zu befürchten steht, dass Planungen und Maßnahmen zur Windenergienutzung außerhalb der dafür zukünftig vorgesehenen Gebiete die Verwirklichung der vorgesehenen Ziele der Raumordnung unmöglich machen oder wesentlich erschweren würden. Die Dauer der Untersagung beträgt bis zu zwei Jahre. Die Landesplanungsbehörde kann die Untersagung um ein weiteres Jahr verlängern. Die Landesplanungsbehörde kann allgemein für räumlich abgegrenzte Gebiete des Planungsraums oder im Einzelfall gegenüber den in § 4 ROG genannten öffentlichen Stellen Befreiungen von der Untersagung nach Satz 1 zulassen, wenn und soweit raumbedeutsame Planungen oder Maßnahmen nicht befürchten lassen, dass die Verwirklichung der in Aufstellung befindlichen Ziele der Raumordnung unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert wird.“

(3) Vorhaben, die vor dem Eintritt der Wirksamkeit der Untersagung genehmigt worden sind, sowie Unterhaltungsarbeiten und die Fortführung einer bisher ausgeübten Nutzung werden von der Untersagung nicht berührt.“

c) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 4.

2. Nach § 18 wird folgender § 18a eingefügt:

„§ 18a Vorläufige Unzulässigkeit von Windkraftanlagen und Ausnahmen

(1) Die Landesplanungsbehörde hat unverzüglich Verfahren zur Neuaufrstellung von Raumordnungsplänen oder zur Fortschreibung bestehender Raumordnungspläne einzuleiten, mit denen Ziele und Grundsätze der Raumordnung zur räumlichen Steuerung der Errichtung von raumbedeutsamen Windkraftanlagen für alle Planungsräume aufgestellt werden. Zur Sicherung dieser Planung sind bis zum 05.06.2017 raumbedeutsame Windkraftanlagen im gesamten Landesgebiet vorläufig unzulässig.

- (2) Die Landesplanungsbehörde kann allgemein für räumlich abgegrenzte Gebiete des Planungsraums oder im Einzelfall gegenüber den in § 4 ROG genannten öffentlichen Stellen Ausnahmen von der Unzulässigkeit nach Absatz 1 zulassen, wenn und soweit raumbedeutsame Windkraftanlagen nach dem jeweiligen Stand der in Aufstellung befindlichen Ziele der Raumordnung nicht befürchten lassen, dass sie die Verwirklichung dieser Ziele unmöglich machen oder wesentlich erschweren.
- (3) § 18 Absatz 2 bleibt unberührt. § 18 Absatz 3 gilt entsprechend.“
3. In § 19 Absatz 3 Satz 1 werden nach den Wörtern „Absatz 1“ die Wörter „oder Absatz 2“ eingefügt.

Artikel 2 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft. Artikel 1 Nummer 2 tritt am 06.06.2017 außer Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Das Raumordnungsrecht des Bundes, von dem das Landesrecht insoweit bisher nicht abweicht, lässt die Untersagung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu, um damit die Neuaufstellung oder Fortschreibung von Zielen der Raumordnung zu sichern. Allerdings ist nicht deutlich, ob das Bundesrecht als Sicherungsmittel nur die jeweils individuelle Untersagung einzelner Planungen und Maßnahmen zulässt oder auch die generelle Untersagung bestimmter raumbedeutsamer Planungen und Maßnahme ihrer Art nach. Die Neuaufstellung oder Fortschreibung von Regionalplänen, die eine Steuerungswirkung für neuartige raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen entfalten sollen, aber auch die Heilung von Regionalplänen nach einer gerichtlichen Feststellung der Unwirksamkeit von Regionalplänen für ganze Planungsräume können das Bedürfnis entstehen lassen, für einzelne Planungsräume oder das gesamte Landesgebiet raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen ihrer Art nach generell vorläufig zu untersagen. Damit würde eine Vielzahl individueller Untersagungen gemäß § 14 Abs. 2 ROG ersetzt. Durch die dauerhafte Änderung des Landesplanungsgesetzes in § 18 Abs. 2 soll eine ausdrückliche Ermächtigung geschaffen werden, die vorläufige Untersagung nach § 14 Abs. 2 ROG nicht nur individuell gegenüber einzelnen Planungen und Maßnahmen, sondern generell für bestimmte Planungsräume oder das Landesgebiet auszusprechen.

Nachdem das Schleswig-Holsteinische Oberverwaltungsgericht die Fortschreibungen der Regionalpläne für zwei Planungsräume für unwirksam erklärt hat, mit denen Ziele der Raumordnung für eine raumverträgliche Steuerung und Konzentration von

Windkraftanlagen aufgestellt wurden, ist unabhängig von der Frage der Rechtskraft dieser Urteile eine Neuplanung ratsam. Mit § 18a des Landesplanungsgesetzes soll diese Neuplanung abgesichert werden, indem das Gesetz die vorläufige Unzulässigkeit raumbedeutsamer Windkraftanlagen für den im Gesetz bestimmten Zeitraum feststellt. Angesichts der Bedeutung, der Zahl und des Umfangs der betroffenen Planungen und Maßnahmen erscheint hierfür eine gesetz-

liche Regelung sachgerecht, um eine Entscheidung dieser Tragweite nicht alleine der Verwaltung aufzuerlegen.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Der Entwurf enthält eine das Bundesrecht ergänzende und insoweit davon abweichende allgemeine Regelung, die es der Landesplanungsbehörde zukünftig erlaubt, raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen nicht nur jeweils individuell, sondern ihrer Art nach generell zu untersagen, wenn und solange dies erforderlich ist, um die Neuaufstellung von Zielen der Raumordnung zu schützen. Um den Eingriff möglichst gering zu halten, werden der Landesplanungsbehörde Befreiungsmöglichkeiten eröffnet, aufgrund derer sie während der Neuaufstellung der Pläne solche Planungen und Maßnahmen von der generellen Untersagung ausnehmen kann, die sich nach den sich konkretisierenden Planungen oder wegen der Besonderheiten des Einzelfalls schon vorzeitig als mit den zukünftigen Zielen vereinbar erweisen. Darüber hinaus enthält der Entwurf die Feststellung der vorläufigen Unzulässigkeit raumbedeutsamer Windkraftanlagen im gesamten Landesgebiet, mit der die Neuaufstellung von Zielen der Raumordnung zur Steuerung der Windenergie gesichert werden soll. Hiervon werden Ausnahmen ausdrücklich zugelassen.

III. Alternativen

Alternativ könnte auf die Regelungen verzichtet werden. Die Landesplanung könnte dann von § 14 Abs. 2 ROG und § 18 Abs. 1 LaplaG in der geltenden Fassung Gebrauch machen, um dieselbe Regelungswirkung herbeizuführen. Bei umfassenden Neuplanungen wäre damit allerdings aufgrund des nicht eindeutigen Bundesrechts ein erheblicher Verwaltungsaufwand für individuelle Untersagungen verbunden, der durch die Möglichkeit einer generellen Untersagung vereinfacht wird. Die gesetzlich angeordnete, vorläufige Untersagung für die Windenergie könnte alternativ durch individuelle Untersagungen gemäß § 14 Abs. 2 ROG oder durch eine generelle Untersagung nach § 18 Abs. 2 des Entwurfs erfolgen, dann allerdings müsste die Verwaltung eine Entscheidung mit dieser Reichweite und dieser politischen Bedeutung treffen.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Das Raumordnungsrecht ist Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG, die der Bund mit dem ROG auch grundsätzlich ausgeübt hat. Im Bereich der Sicherungsuntersagung gemäß § 14 Abs. 2 ROG hat der Bund durch das ROG 2008 seine Kompetenz abschließend ausgeübt, so dass es keiner landesrechtlichen Umsetzung mehr bedarf.

Das Land darf aber gemäß Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 GG grundsätzlich unbeschränkt vom Bundesrecht der Raumordnung abweichen, was zugleich die punktuelle Ergänzung des Bundesrecht zulässt, soweit nicht lediglich bundesrechtliche Regelungen inhaltsgleich im Landesrecht wiederholt werden. § 18 Abs. 2 LaplaG (neu) trifft in diesem Sinne eine an § 14 Abs. 2 ROG anknüpfende, inhaltlich weitergehende ausdrückliche Regelung.

Die Regelungen berühren nicht die eigene Raumordnung des Bundes (§ 17 ROG) und die Abstimmung der Raumordnungsinstrumente der Länder untereinander und mit dem Bund, so dass potenzielle abweichungsfeste Bestandteile des Bundesrechts nicht betroffen wären.

V. Gesetzesfolgen

Das Gesetz schafft keine in der Sache neuen Aufgaben und Befugnisse, sondern ermöglicht es der Landesplanungsbehörde, anstelle einer Vielzahl individueller Untersagungen gemäß § 14 Abs. 2 ROG generelle Untersagungen mit der Möglichkeit von Ausnahmen auszusprechen. Dadurch erhält die Landesplanungsbehörde die Möglichkeit, bei einer Vielzahl von zu untersagenden Planungen und Maßnahmen ihren Verwaltungsaufwand zu verringern, indem sie das Verhältnis zwischen Ausnahme und Regel umkehrt. Für Bürger und Wirtschaft sind damit keine schwereren Eingriffe verbunden, als sie auch nach dem bisherigen Recht zulässig wären. § 18a LaplaG (neu) konkretisiert den nach § 14 Abs. 2 ROG individual möglichen Eingriff der Untersagung durch eine gesetzlichen Anordnung der vorläufigen Unzulässigkeit aller derzeit noch im Genehmigungsverfahren abhängiger Windkraftanlagen. Um unerwünschte Folgen dieser generellen Untersagung abzumildern wird ausdrücklich auf die Ausnahmemöglichkeiten verwiesen.

Kosten und Erfüllungsaufwand des Gesetzes sind Teil der ohnehin durchzuführenden Aufgabe der Landesplanung. Durch die vereinfachte Untersagung kann der Erfüllungsaufwand für diese Aufgabe sinken, abhängig davon, in welchem Umfang von der Neuregelung anstelle der parallel weiterhin geltenden bundesrechtlichen Regelung Gebrauch gemacht wird.

B. Besonderer Teil

I. Zu Artikel 1 - Änderung des Landesplanungsgesetzes

1. Zu Nummer 1 a) (Änderung des § 18 Abs. 1)

Die Einfügung dient der zukünftigen Abgrenzung der Anwendungsbereiche und Rechtsfolgen von § 18 Abs. 1 und § 18 Abs. 2 des Landesplanungsgesetzes und damit zugleich der Klarstellung, dass § 14 Abs. 2 ROG einerseits dem Rechtsgrund nach anwendbar bleibt, andererseits aber jedenfalls im Bereich des Landesrechts auf die Untersagung im Einzelfall beschränkt ist.

2. Zu Nummer 1 b) (Einfügen des § 18 Abs. 2 – Generelle Untersagungsverfügung und des § 18 Abs. 3 – Bestandsschutz und Übergangsregelung)

§ 18 Abs. 2 LaplaG schafft über § 14 Abs. 2 ROG hinausgehend die ausdrückliche Ermächtigung, zur Sicherung der Neuaufstellung von Zielen der Raumordnung bestimmte Planungen und Maßnahmen generell zu untersagen und nicht nur durch Verwaltungsakt oder verwaltungsinterne Anweisung im Einzelfall. § 14 Abs. 2 ROG lässt seinem Wortlaut nach nur die individuelle Untersagung bestimmter Planungen oder Maßnahmen zu. Auch wenn § 14 Abs. 2 ROG an die Instrumente der Plansicherung in §§ 14, 15 BauGB angelehnt ist, enthält er jedenfalls keine ausdrückliche, der abstrakten Veränderungssperre gemäß § 14 BauGB vergleichbare Befugnis der Raumordnungsbehörden. Um Planungen und Maßnahmen einer Veränderungssperre vergleichbar nicht im Einzelfall, sondern anhand einer abstrakten Bestimmung für einen größeren Planungsraum in rechtssicherer Weise zu untersagen, soll daher im Landesrecht eine gesonderte gesetzliche Ermächtigung eben dazu geschaffen werden.

Das Instrument der generellen Untersagung bestimmter raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen dient ausschließlich zur Sicherung von Planungen der Landesplanungsbehörde als der einzigen Raumordnungsbehörde des Landes-

planungsgesetzes. Daher ist es nur für die vorläufige, befristete Untersagung von Planungen und Maßnahmen vorgesehen, nicht hingegen für die endgültige Untersagung raumunverträglicher Planungen und Maßnahmen, die weiterhin nur gemäß § 14 Abs. 1 ROG im Einzelfall und nach entsprechender Prüfung der Raumverträglichkeit im Einzelfall ausgesprochen werden kann.

Die vorläufige Untersagung von nur ihrer Art und ihrem Maß nach bestimmten Planungen und Maßnahmen in einem größeren Planungsraum oder gar dem gesamten Landesgebiet, nicht aber im Einzelfall, ist nur dann zur Sicherung von in Aufstellung befindlichen Zielen der Raumordnung erforderlich, wenn diese Ziele sich ebenfalls einen Bezug zum gesamten Planungsraum zumessen. Die generelle Untersagung setzt demnach zusätzlich zu den nach § 14 Abs. 2 ROG erforderlichen, in Aufstellung befindlichen Zielen der Raumordnung voraus, dass sich diese Ziele den Planungsabsichten der Landesplanungsbehörde nach im Sinne einer räumlichen Konzentration mit außergebietlichem Ausschluss auswirken müssen. In einem solchen Fall ist zur Sicherung dieser Ausschlusswirkung der generelle Charakter der Untersagung ohne notwendige Einzelfallprüfung gerechtfertigt. Um diesen Eingriff auszugleichen, wird eine Reihe zulässiger Ausnahmen definiert, mit denen die Landesplanungsbehörde mit entsprechendem Fortschritt ihrer eigenen Planung die Zulassung von Planungen und Maßnahmen von der generellen Untersagung ausnehmen kann, bei denen kein Widerspruch zu den künftigen Zielen zu erwarten ist.

§ 18 Abs. 3 LaplaG

In Anlehnung an § 14 Abs. 3 des Baugesetzbuchs wird eine Bestandsschutzregelung geschaffen. Mit dieser wird zugleich eine Übergangsregelung erreicht, da insbesondere Vorhaben und Anlagen, für die bereits eine die baurechtliche Zulässigkeit feststellende Genehmigung ergangen ist, von der Untersagung nicht mehr erfasst werden. Sie werden auch von § 18a LaplaG nicht erfasst. Als eine Genehmigung im Sinne des § 18 Abs. 3 LaplaG kommen eine Baugenehmigung, eine immissionsschutzrechtliche (Voll-)Genehmigung oder eine die planungsrechtliche Zulässigkeit aussprechende immissionsschutzrechtliche Teilgenehmigung oder ein auf die planungsrechtliche Zulässigkeit bezogener baurechtlicher oder immissionsschutzrechtlicher Vorbescheid in Betracht.

3. Zu Nummer 1 c) (Verschieben des § 18 Abs. 2 alt – redaktionelle Folgeänderung)

Nummer 1 c) ist eine redaktionelle Folgeänderung aufgrund der Einführung der neuen Absätze des § 18 LaplaG.

4. Zu Nummer 2 (Einfügen des § 18a – Sicherung der Steuerung von Windenergie)

§ 18a LaplaG nimmt als gesetzliche Regelung die Anwendung des neuen § 18 Abs. 2 durch die Landesplanungsbehörde auf die in § 18a Abs. 1 Satz 1 LaplaG und unter A. I. dieser Begründung genannte Neuplanung vorweg. Das Landesplanungsgesetz bewirkt insoweit keine eigene Planung, sondern es trägt zur Sicherung der Planung durch die Landesplanungsbehörde bei.

§ 18a Absatz 1 Satz 1 LaplaG verpflichtet die Landesplanung, unverzüglich nach Inkrafttreten geeignete Planungsverfahren zur Fortschreibung oder (Teil-) Neuaufstellung von Regionalplänen einzuleiten. Damit stellt der Gesetzgeber sicher, dass dem Sicherungsinstrument des § 18a Absatz 1 Satz 2 LaplaG auch eine tatsächlich durchgeführte Planung zugrunde liegt, ohne dass der Gesetzgeber selbst planerisch tätig würde.

Zur Sicherung dieser Planung sind zunächst für einen Zeitraum von zwei Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes raumbedeutsame Windenergieanlagen gemäß § 18a Abs. 1 Satz 2 LaplaG vorläufig unzulässig. Das Gesetz trifft keine Regelung über das jeweilige Genehmigungsverfahren der einzelnen Windkraftanlage, sondern normiert nur deren zeitlich begrenzte, raumordnerische Unzulässigkeit. Die Wirkung ist an diejenige einer baurechtlichen Veränderungssperre angelehnt und trifft keine Aussage über die endgültige raumordnerische Zulässigkeit oder Unzulässigkeit einer Anlage. Diese Aussage bleibt den schlussabgewogenen Raumordnungsinstrumenten der Landesplanung vorbehalten.

§ 18a Abs. 2 LaplaG sieht vor, dass die Landesplanungsbehörde mit Fortschreiten ihrer Planung und dem jeweiligen Stand der Planung entsprechend gegenüber den nach § 4 ROG gebundenen Stellen Ausnahmen im Einzelfall oder für abgegrenzte Gebiete zulassen, in denen die vorläufige Unzulässigkeit raumbedeutsamer Windkraftanlagen gemäß Absatz 1 beendet wird. Damit wird einerseits die Steuerungswirkung der Raumordnung gesichert, andererseits wird damit

dem Gemeinwohlinteresse an einem weiteren, zielgerichtet gesteuerten Ausbau der Windkraft im Landesgebiet gedient.

§ 18a Abs. 3 Satz 1 LaplaG stellt klar, dass § 18a Abs. 1 und Abs. 2 LaplaG die allgemeine Regelung in § 18 Abs. 2 LaplaG (neu) nicht einschränken. § 18a Abs. 3 Satz 2 LaplaG macht § 18 Abs. 3 LaplaG (Bestandsschutz und Übergangsregelung) auf die gesetzliche Unzulässigkeit anwendbar.

5. Zu Nummer 3 (Entschädigungsregelung)

Nummer 3 erweitert die Entschädigungsregelung des § 19 Absatz 3 LaplaG für Sicherungsmaßnahmen nach § 18 Absatz 1 LaplaG auf das neue Sicherungsinstrument des § 18 Absatz 2 LaplaG (neu). Diese Erweiterung ist sachgerecht, weil sich das bestehende Sicherungsinstrument des § 18 Absatz 1 LaplaG und das neue Sicherungsinstrument des § 18 Absatz 2 LaplaG (neu) gegenüber dem einzelnen betroffenen Planungs- oder Maßnahmeträger jeweils gleich auswirken und ihn potenziell den jeweils gleichen Entschädigungsansprüchen Dritter aussetzen.

Eine entsprechende Entschädigungsregelung für § 18a LaplaG ist nicht erforderlich. § 18a LaplaG wirkt sich unmittelbar auf Vorhabenebene aus. § 19 Absatz 3 LaplaG regelt aber keine Entschädigungsansprüche eines Dritten als Vorhabenträger gegen einen Planungsträger, sondern innerhalb des mehrstufigen Planungssystems die Freistellung nachgeordneter Planungsträger bei Entschädigungsansprüchen aus anderen Rechtsgrundlagen.

II. Zu Artikel 2 – Inkrafttreten, Befristung

Die gesetzliche Anordnung der vorläufigen Unzulässigkeit gemäß § 18a LaplaG muss, um ihr Ziel zu erreichen, schnellstmöglich in Kraft treten. Zugleich ist die gesetzliche Anordnung als Sicherungsmittel zu befristen. Dabei ist eine Anlehnung an die Zweijahresfrist des § 14 Abs. 2 ROG sachgerecht. Eine Verlängerung der gesetzlichen Untersagung, wie sie in § 14 Abs. 2 ROG ebenfalls für ein Jahr vorgesehen ist, bedarf der erneuten Befassung des Gesetzgebers.

§ 18 Abs. 2 LaplaG (neu) ist ein abstraktes Instrument der Plansicherung, das der Bundesgesetzgeber so nicht vorsieht, aber auch nicht ausschließt. Daher ist eine Befristung nicht erforderlich. Vielmehr ist es als nicht einzelfallbezogene Regelung mit dem Landesplanungsgesetz allgemein bei Bedarf zu überarbeiten.

Petra Nicolaisen
und Fraktion

Kirsten Eickhoff-Weber
und Fraktion

Ines Strehlau
und Fraktion

Lars Harms
und die Abgeordneten des SSW