

An die Damen und Herren
Oberbürgermeister/-innen und Bürgermeister/-innen
der Mitgliedsstädte und -gemeinden

22.03.2023

R 40659/2023
Gt-info 0212/2023

**Gesetz zum Erlass eines Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsgesetzes
und zur Verankerung des Klimabelangs in weiteren Rechtsvorschriften;
Auswirkungen der §§ 19, 20 und 21 KlimaG auf die kommunale Bauleitplanung**

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Landtag von Baden-Württemberg hat in seiner Sitzung am 1. Februar 2023 das Gesetz zum Erlass eines Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsgesetzes und zur Verankerung des Klimabelangs in weiteren Rechtsvorschriften beschlossen. Dies hat betreffend den Ausbau der Erneuerbaren Energien unmittelbare Auswirkungen auf die Regionalplanung und die kommunale Bauleitplanung, worüber der Gemeindetag Baden-Württemberg, der Städtetag Baden-Württemberg und die Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände Baden-Württemberg Sie auf diesem Wege gemeinsam informieren möchten.

Dabei beschränken wir uns in diesem Schreiben ausschließlich auf das Zusammenspiel von Regionalplanung und kommunaler Bauleitplanung zur räumlichen Steuerung von regionalbedeutsamen Windenergie- und Freiflächensolaranlagen.

In § 4b Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg (KSG) war bislang ein sog. Landesflächenziel als Grundsatz der Raumordnung normiert, wonach in den Regionalplänen mindestens 2 % der jeweiligen Regionsfläche als Gebiete für die Nutzung der Windenergie und Photovoltaik auf Freiflächen gesichert werden sollte. Nach dieser Systematik war es den Verbandsversammlungen in den zwölf Regionen des Landes selbst überlassen worden, darüber zu entscheiden, wie viele Flächen für die Nutzung der Windenergie und wie viele Flächen für die Nutzung der Photovoltaik auf Freiflächen festgelegt werden sollten – solange es in Summe mindestens 2% der Regionsfläche waren.

In der Zwischenzeit hat der Bund mit dem Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG) für die einzelnen Bundesländer verbindliche Flächenziele (Flächenbeitragswerte) ausschließlich für die Windenergie vorgegeben. Danach muss Baden-Württemberg 1,8% seiner Landesfläche alleine für die Windenergienutzung planerisch sichern.

In den §§ 19, 20 und 21 des am 1. Februar 2023 vom Landtag beschlossenen Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsgesetzes Baden-Württemberg (KlimaG) wurden die Vorgaben des WindBG aufgegriffen und das bisher in § 4b KSG formulierte Landesflächenziel neu gefasst. Die Regelungen sind am 1. März 2023 in Kraft getreten.

Nach den Vorgaben des KlimaG sollen in allen zwölf Regionen Baden-Württembergs nun jeweils mindestens 1,8% der Regionsfläche in den Regionalplänen als Gebiete für die Nutzung der Windenergie (vgl. § 20 KlimaG) und jeweils mindestens 0,2% der Regionsfläche in den Regionalplänen als Gebiete für die Nutzung der Photovoltaik auf Freiflächen (vgl. § 21 KlimaG) festgelegt werden; in Summe bleibt es damit bei den bisherigen 2% der jeweiligen Regionsfläche. Für die beiden länderübergreifenden Regionalverbände Donau-Iller und Rhein-Neckar gelten die Vorgaben für den baden-württembergischen Regionsteil.

Dabei gilt: Die o.g. Flächenziele müssen in der jeweiligen Gebietskulisse der zwölf Regionen des Landes erfüllt werden. Damit ist eine unterschiedliche Verteilung auf kommunaler Ebene möglich. Das heißt: Die Gemarkungen der in einer Region liegenden Städte und Gemeinden können unterschiedlich stark betroffen sein.

Der Landesgesetzgeber betont dabei ausdrücklich, dass es sich bei den Flächenvorgaben um Mindestziele handelt, die nicht unterschritten werden sollen. So ist schon aus der Gesetzesbegründung zu § 21 KlimaG ersichtlich, dass „[...] eine Übererfüllung der regionalen Landesvorgabe energie- und klimapolitisch gewollt [...]“ ist. Der Gesetzgeber betont ferner, dass auch der kommunalen Bauleitplanung bei der Flächensicherung für die Freiflächenphotovoltaik eine wichtige Rolle zukomme.

Die Regionalverbände in Baden-Württemberg haben gemeinsam mit der Ministerin für Landesentwicklung und Wohnen Nicole Razavi MdL bereits im Lichte des bisherigen § 4b KSG am 17. März 2022 die „Regionale Planungsoffensive“ gestartet. Seither sind zahlreiche rahmengebende Vorschriften, Leitlinien und Handlungsanweisungen für die Regionalplanung überarbeitet und neu gefasst (z.B. zum Denkmalschutz, zum Artenschutz etc.) sowie der zwischen dem Land und den Regionalverbänden vereinbarte Zeitplan für die Planungsoffensive gesetzlich festgeschrieben worden. § 13a LplG gibt vor, dass die Regionalverbände die Planentwürfe ausarbeiten und die erste Offenlage zu den Planentwürfen noch in 2023 beschließen und spätestens bis zum 01.01.2024 einleiten. Nach Abschluss der ersten Offenlage, der Auswertung der eingegangenen Stellungnahmen und der hinreichenden Verfestigung der Planinhalte ist mit einer hinreichenden Planreife zu rechnen, die weitere Rechtsfolgen nach sich ziehen kann. Aufgrund des gesetzlich vorgegebenen Zeitrahmens ist damit noch in 2024 zu rechnen.

Mit dem WindBG sind weitere Vorschriften, insbesondere das Baugesetzbuch (BauGB), angepasst bzw. neu gefasst worden. Von Bedeutung für das Zusammenspiel von Regional- und kommunaler Bauleitplanung sind insbesondere die §§ 245e und 249 BauGB, die u.a. auf die o.g. hinreichende Planreife abstellen.

Nach § 245e Abs. 1 BauGB kann demzufolge die in § 35 Abs. 3 BauGB normierte Konzentrationswirkung kommunaler Flächennutzungspläne zur Steuerung der Windenergie nur noch erzielt werden, wenn ein Flächennutzungsplan vor dem 1. Februar 2024 wirksam wurde bzw. wird. Dies hat unmittelbare Auswirkungen auf noch laufende, d.h. noch nicht abgeschlossene oder auf noch nicht begonnene Verfahren zur Aufstellung oder Änderung von (Teil)Flächennutzungsplänen zur räumlichen Steuerung der Windenergienutzung. Die Konzentrationswirkung entfällt jedenfalls spätestens zum 31. Dezember 2027.

Nach § 245e Abs. 4 BauGB setzen sich die Regionalpläne mit Vorranggebieten für die Windenergienutzung im Zweifel bereits im Entwurfsstadium gegen jeden wirksamen (Teil)Flächennutzungsplan zur räumlichen Steuerung der Windenergienutzung durch. Dessen Ausschlusswirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB kann nach derzeitiger Rechtslage einem Windprojekt dann nicht mehr entgegengehalten werden, wenn der Regionalplanentwurf an dem Standort ein Vorranggebiet vorsieht und das Windprojekt dem entspricht. Voraussetzung hierfür ist das Vorliegen einer hinreichenden Planreife (s.o.). Das zuständige Bundesministerium wird zu dieser Vorschrift noch entsprechende Auslegungshilfen herausgeben.

Von zentraler Bedeutung für die räumliche Steuerung der Windenergienutzung und die Konzentrationswirkung sind zudem die Neuregelungen des § 249 BauGB. Diese betreffen die Rechtsfolgen, die hinsichtlich der Erreichung der Flächenbeitragswerte für die Windenergienutzung eintreten.

Kann der in § 20 KlimaG formulierte Flächenbeitragswert für die planerisch zu sichernden Flächen für die Windenergienutzung (1,8% der Regionsfläche) spätestens zum Stichtag 31.12.2027 erreicht werden, entfällt gemäß § 249 Abs. 2 BauGB außerhalb dieser Gebiete die Privilegierung von Windenergieanlagen im Außenbereich. Somit wäre außerhalb der in einem Regionalplan festgelegten Vorranggebiete für Windenergieanlagen ein Ausschluss von Windenergieanlagen schon durch den Bundesgesetzgeber erwirkt (§ 35 Abs. 2 BauGB). Eine eigene Planung auf Ebene der Bauleitplanung wäre mit dem Ziel einer räumlichen Steuerung damit nach Vorlage eines den Flächenbeitragswert erreichenden Regionalplans nicht mehr notwendig.

Sollten jedoch die in § 20 KlimaG vorgegebenen Flächenwerte zu den o.g. Stichtagen nicht erreicht werden, ist es nach § 249 Abs. 7 BauGB auf Ebene der Regionalpläne und der kommunalen Bauleitplanung nicht mehr möglich, die Windenergienutzung räumlich zu steuern. Dabei kommt es nicht darauf an, ob das Flächenziel von vornherein nicht erreicht oder ob bspw. der Regionalplan erfolgreich beklagt wird. Das Ergebnis wäre dasselbe, indem in der Region, die für sich ihren Beitragswert nicht erreicht, eine Art „Super“-Privilegierung eintreten würde, wonach Windenergieanlagen nicht mehr durch räumliche Planung an den dafür am besten geeigneten Standorten konzentriert werden könnten. Eine erfolgreiche Klage gegen den Regionalplan zöge folglich den Steuerungsverlust in der gesamten Region und in allen in dieser Region liegenden Kommunen nach sich.

Es sollte deshalb das gemeinsame Ziel von Regionen und Kommunen sein, die Flächenbeitragswerte für die Windenergienutzung zu erreichen. Nur so kann die Windenergienutzung an geeigneten Standorten konzentriert und an den übrigen Standorten ausgeschlossen werden. Eine kommunale Bauleitplanung für die Windenergienutzung, die häufig sehr kostenintensiv und verfahrensaufwändig wäre, ist aufgrund der angepassten Regelungen des BauGB nicht mehr erforderlich.

Daher sichern die Regionalverbände zu, diese Aufgabe im Schulterschluss mit den Städten und Gemeinden gemeinsam anzugehen sowie die kommunalen Vorstellungen soweit nur irgend möglich vollumfänglich abzubilden. Das wird im Zweifel nicht in jedem Einzelfall gelingen können, doch sind die Regionalverbände zuversichtlich, in der weit überwiegenden Zahl der Fälle gemeinsam zu tragfähigen Lösungen zu kommen.

Im Ergebnis empfehlen der Gemeindetag Baden-Württemberg, der Städtetag Baden-Württemberg und die Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände den Trägern der Bauleitplanung in Baden-Württemberg hinsichtlich der **räumlichen Steuerung der Windenergienutzung über einen (Teil)Flächennutzungsplan inklusive Ausschlusswirkung** nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB gemeinsam **folgende Vorgehensweisen:**

1. Städte und Gemeinden können ihre Vorstellungen und Erkenntnisse zur Flächenplanung von Windenergieanlagen jederzeit und auch außerhalb einer förmlichen Anhörung an die Regionalverbände herantragen. In vielen Fällen bietet sich ein Gespräch zwischen Stadt bzw. Gemeinde und Regionalverband an, damit Problemstellungen frühzeitig und zielgerichtet erörtert werden können.
2. Bei Vorliegen eines wirksamen (Teil)Flächennutzungsplans zur räumlichen Steuerung der Windenergienutzung sollte dieser nur dann geändert oder angepasst werden, sofern eine Bekanntmachung der Genehmigung noch vor dem 1. Februar 2024 erreicht werden kann.

Wir weisen darauf hin, dass spätestens mit dem Vorliegen einer hinreichenden Planreife des Regionalplans Windenergie im Jahr 2024, sich die Inhalte des künftigen Regionalplans gegen den spätestens zum 1. Februar 2024 zu genehmigenden Flächennutzungsplan durchsetzen. Eine alleinige Steuerungswirkung des Flächennutzungsplans bestünde damit nur für wenige Monate.

3. Bei laufenden Verfahren zur Aufstellung oder Änderung eines (Teil)Flächennutzungsplans zur räumlichen Steuerung der Windenergienutzung sollte geprüft werden, ob das Verfahren so abgeschlossen werden kann, dass mit einer Bekanntmachung der Genehmigung spätestens zum 31. Januar 2024 zu rechnen ist. Wir weisen auch in diesem Fall darauf hin, dass sich spätestens mit dem Vorliegen einer hinreichenden Planreife des Regionalplans Windenergie im Jahr 2024, die Inhalte des künftigen Regionalplans gegen den spätestens zum 1. Februar 2024 zu genehmigenden Flächennutzungsplan durchsetzen. Eine alleinige Steuerungswirkung des Flächennutzungsplans bestünde damit nur für wenige Monate.

Hier empfehlen wir, dem jeweiligen Regionalverband vorliegende sachdienliche Informationen, wie aktuelle avifaunistische Gutachten zur Verfügung zu stellen.

4. Die Aufstellung (neuer) oder Änderung eines bestehenden (Teil)Flächennutzungsplans zur räumlichen Steuerung der Windenergienutzung sollte kritisch geprüft werden, da mit Blick auf die übliche Verfahrensdauer nicht davon auszugehen ist, dass eine Bekanntmachung der Genehmigung noch zum 31. Januar 2024 erreicht werden kann.
5. Sollten Kommunen einen (Teil)Flächennutzungsplan für Windenergie nicht mit dem Ziel aufstellen oder ändern wollen, die Konzentrationswirkung (und damit eine Ausschlusswirkung) des § 35 Abs. 3 BauGB zu erreichen, sondern damit vielmehr aktiv Flächen für die Windenergienutzung realisieren (z.B. über Ausschreibungen für konkrete Windenergieanlagenprojekte) oder eigene Flächenvorschläge unterbreiten wollen, empfiehlt es sich, direkt mit dem jeweiligen Regionalverband in Verbindung zu treten. Nach § 2 Abs. 2 LplG („Gegenstromprinzip“) werden die Regionalverbände die kommunalen Vorstellungen zur Windenergienutzung bei der Erarbeitung der Planentwürfe entsprechend berücksichtigen.

Für die **räumliche Steuerung von Freiflächensolaranlagen** empfehlen der Gemeindetag Baden-Württemberg, der Städtetag Baden-Württemberg und die Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände Baden-Württemberg folgende Vorgehensweisen:

1. Bei vorliegenden Anfragen zu Freiflächensolaranlagen (z.B. von Flächeneigentümern oder Projektierern) sollte direkt Kontakt zum jeweiligen Regionalverband aufgenommen werden, um die Realisierungsfähigkeit des Projekts zu prüfen. Ein erster Hinweis, ob nach den Festlegungen der jeweils geltenden Regionalpläne Freiflächensolaranlagen möglich sind, bieten die sogenannten Planhinweiskarten (einsehbar unter: https://regionen-bw.de/karten/PV_Planhinweiskarte_BW_A0.png). Das Erfordernis von Bebauungsplänen für Freiflächensolaranlagen bleibt in den Fällen, die nicht unter den Tatbestand des seit 1. Januar 2023 in Kraft getretenen § 35 Abs. 1 Nr. 8 b) BauGB fallen, unberührt und damit in den meisten Fällen bestehen.
2. Da bei der räumlichen Planung von Freiflächensolaranlagen weniger komplexe Zusammenhänge zwischen Regionalplanung und Bauleitplanung bestehen und sich die Regionalpläne für Freiflächensolaranlagen auch nicht im Entwurf schon gegenüber bestehenden Flächennutzungsplänen durchsetzen, sollten die Träger der Bauleitplanung mit der Aufstellung von Bauleitplänen für Freiflächensolaranlagen nicht auf die Regionalpläne warten, sondern die Bauleitpläne vielmehr parallel zum Regionalplanverfahren fortführen und sich dabei eng mit den Regionalverbänden abstimmen.
3. Sollten Träger der Bauleitplanung über planerische Konzepte zur räumlichen Steuerung von Freiflächensolaranlagen verfügen, sollten diese mit dem jeweiligen Regionalverband abgestimmt werden, um eine Übernahme in den Regionalplan im Sinne des § 2 Abs. 2 LplG („Gegenstromprinzip“) sicherstellen zu können.

Sollten Änderungen der Rechtslage eintreten, die eine andere Vorgehensweise erfordert, werden wir Sie selbstverständlich in geeigneter Form informieren. Dies ist angesichts der hohen Gesetzgebungsdynamik nicht auszuschließen.

Mit freundlichen Grüßen



Steffen Jäger
Präsident



Ralf Broß
Oberbürgermeister a. D.
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied



Thomas S. Bopp
Vorsitzender Arbeitsgemeinschaft
der Regionalverbände Baden-
Württemberg
Vorsitzender Verband Region
Stuttgart