

Beschlussvorlage VV-02/20

für die 62. Verbandsversammlung am 10. Juni 2020
(zu TOP 8 a)

Beschlussfassung über die Streichung des Programmsatzes (10) „Planerische Öffnungsklausel für die gemeindliche Bauleitplanung“

Die Verbandsversammlung des Regionalen Planungsverbandes Westmecklenburg möge auf ihrer 62. Sitzung am 10.06.2020 Folgendes beschließen:

- **Der Programmsatz (10) „Planerische Öffnungsklausel für die gemeindliche Bauleitplanung“ wird ersatzlos gestrichen.**
- **Im Ergebnis der planerischen Umsetzung der Herausnahme des Programmsatzes (10):**
 1. **entfallen in der Karte M 1:100.000 die Standortflächen der planerischen Öffnungsklausel („blaue Signatur“),**
 2. **wird das Restriktionskriterium „Mindestabstand zu bestehenden oder neu geplanten Eignungsgebieten 2.500 m“ in „Mindestabstand von 2.500 m zu neu geplanten Eignungsgebieten oder bestehenden Windparks“ umbenannt und**
 3. **wird das Alter des aktuellen Anlagenstandes im Windpark für die Anwendung des o.g. Restriktionskriteriums „Mindestabstand“ und des Restriktionskriteriums „Umfassung“ zu Grunde gelegt.**

Begründung:

1.) Problemaufriss:

Hinsichtlich der im Programmsatz (10) definierten Planerischen Öffnungsklausel (PÖK) geht es um folgende Fragen: Wie erfolgt ein rechtssicherer Umgang mit Windparks, die auf Basis des Regionalen Raumordnungsprogramms Westmecklenburg (RROP WM 1996) und des Regionalen Raumentwicklungsprogramms Westmecklenburg (RREP WM 2011) entstanden sind („Altgebiete“)? Kann ein Repowering dort künftig noch möglich sein?

Die Windeignungsgebiete gemäß RREP WM 2011 sind durch Urteil des OVG Greifswald vom 15.11.2016 (3 L 144/11) inzident unwirksam. Auch das RROP WM 1996 lebt nicht wieder auf. Unter Anwendung der Ausschluss- und Restriktionskriterien im Zuge der Konzentrationsflächenplanung (hier: Teilfortschreibung des Kapitels 6.5 Energie) werden rund 1/3 der inzident für unwirksam erklärten „Altgebiete“ gemäß RREP WM 2011 innerhalb der neuen WEG-Kulisse bestätigt. Hier ist nach Beschlusslage der Verbandsversammlung das künftige Repowering ohne Weiteres möglich. Dies betrifft z.B. große Teile des Windparks Lübesse (WEG 16/18), südlich von Schwerin.

Demgegenüber existieren rund 2/3 der Altgebietsflächen außerhalb der aktuellen WEG-Kulisse, da sie im Zuge der Abwägung als Ausschlussgebiete definiert wurden.

Diese Altgebietsflächen außerhalb der WEG-Kulisse, die größtenteils kommunal bauleitplanerisch untersetzt sind, sind somit nicht Gegenstand des gesamtträumlich schlüssigen Planungskonzeptes. Hier ist das Repowering dann nicht mehr ohne Weiteres möglich. Dies betrifft z.B. den Windpark Nienmark (vgl. Nr. 12 gemäß RREP WM 2011), nordwestlich von Schwerin zwischen Pingelshagen und Cramonshagen.

Besteht für diese Flächen keine gemeindliche Bauleitplanung (Flächennutzungsplan = FNP oder Bebauungsplan = B-Plan), bleibt es dabei: Kein Repowering.

Gibt es allerdings eine gemeindliche Bauleitplanung (was in etlichen „Altgebieten“ Westmecklenburgs der Fall ist), jedoch keine Ausnahmeregelung im RREP, dann stehen der gemeindliche Plan und das RREP (bzw. die darin festgelegten Ziele der Raumordnung) in Widerspruch zueinander. Diesen Konflikt regelt § 1 Abs. 4 BauGB: Die gemeindliche Planung ist den Zielen der Raumordnung anzupassen.

Damit sind folgende Konsequenzen verbunden:

- Ein Ersatz bzw. ein Repowering vorhandener Windenergieanlagen auf diesen Flächen ist künftig ausgeschlossen.
- Ist ein Flächennutzungsplan aufzuheben oder zu ändern, droht keine Entschädigungspflicht.
- Muss ein Bebauungsplan aufgehoben oder geändert werden, kann die Gemeinde unter Umständen vom Investor auf Entschädigung nach §§ 39 ff. BauGB verklagt werden.
- § 18 LPIG M-V regelt die Ersatzleistung des Landes gegenüber der Gemeinde: Unter bestimmten Voraussetzungen gehen Entschädigungspflichten auf das Land über. Primär bleibt jedoch die Gemeinde entschädigungspflichtig.

Im Hinblick auf einen rechtssicheren Umgang mit gemeindlichen Planungen und der Eröffnung kommunaler Gestaltungsspielräume hat sich die Verbandsversammlung im Zuge der Teilfortschreibung des Kapitels 6.5 Energie entschlossen, eine planerische Öffnungsklausel für die gemeindliche Bauleitplanung aufzunehmen. Dies ermöglicht es den Gemeinden, „Altgebiete“ unter Berücksichtigung der örtlichen Besonderheiten weiterhin für die Windenergienutzung im Wege der gemeindlichen Flächennutzungsplanung vorzuhalten.

2.) Chronologie der Gremienentscheidungen zur PÖK:

Die Verbandsversammlung des Regionalen Planungsverbandes Westmecklenburg (RPV WM) hat im Rahmen ihrer 44. Sitzung am 20.03.2013 die Teilfortschreibung des RREP WM beschlossen (siehe Beschluss VV-2/13).

Auf der Grundlage des Gutachtens zum gemeindlichen Willen¹ vom September 2014 hat die Verbandsversammlung auf ihrer 50. Sitzung am 24.02.2015 beschlossen, bestehende Eignungsgebiete unter Anwendung der neuen regionalen Kriterien zu überprüfen (siehe Protokoll der 50. VV sowie Anlage 2 zum Beschluss VV-2/15). Im o.g. Rechtsgutachten wird zusammenfassend festgestellt, dass die Bestandsgebiete aus dem RREP 2011 am Maßstab der neuen harten und weichen Ausschlusskriterien zu bewerten sind. Diese dürfen nicht mehr ausgewiesen werden, wenn die neuen Kriterien nicht erfüllt werden. Die in diesen Gebieten betriebenen Anlagen werden dann auf den Bestandsschutz reduziert (vgl. hierzu o.g. Rechtsgutachten S. 51 ff.).

¹ „*Rechtssichere Verankerung des gemeindlichen Willens bei der Ausweisung von Eignungsgebieten Windenergieanlagen (WEG) im Rahmen der Teilfortschreibung des Regionalen Raumentwicklungsprogramms Westmecklenburg 2011 (RREP WM)*“

Der Vorstand hat auf seiner 111. Sitzung am 21.10.2015 beschlossen, den PS (10) „Planerische Öffnungsklausel“ für gemeindliche Planungen mit aufzunehmen.

Die Verbandsversammlung ist der Empfehlung des Vorstandes zur Aufnahme der „planerischen Öffnungsklausel“ gefolgt und hat beschlossen, den PS (10) in den Entwurf zur ersten Beteiligungsstufe einzustellen (siehe Protokoll und Beschluss VV-1/16 der 53. Sitzung am 20.01.2016). Dabei haben sich die Verbandsvertreter von folgender Argumentation leiten lassen: Der Fortschreibung liegen neue Kriterien zu Grunde, die zur Folge haben, dass große Teile der bislang geltenden Eignungsgebiete [aus dem RREP WM 2011] für Windenergieanlagen entfallen. Gemeinden, in denen ein Interesse für Windenergieanlagen besteht, sollen mit der „planerischen Öffnungsklausel“ die Möglichkeit bekommen, zukünftig ein Repowering in ihrem Gemeindegebiet zu ermöglichen. Es handelt sich somit um eine Regelung, die dem kommunalen Interesse dient. Die Gemeinde hat die alleinige Möglichkeit zu entscheiden. Mit der „planerischen Öffnungsklausel“ soll somit ein Weg gefunden werden, Gemeinden einen Handlungsspielraum einzuräumen.

Der Vorstand hat auf seiner 117. Sitzung am 20.04.2016 festgelegt, eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe zu gründen, die eine kritische Auseinandersetzung mit der „planerischen Öffnungsklausel“ vornimmt und dem Verband einen Vorschlag zum weiteren Umgang damit unterbreitet. Hintergrund ist, dass mehrere Altgebiete (die bereits aus dem Regionalen Raumordnungsprogramm Westmecklenburg 1996 in das Regionale Raumentwicklungsprogramm Westmecklenburg 2011 übernommen wurden) mittels B-Plan feingeplant sind. Der vorgesehene PS (10) wäre für diese Fälle nicht einschlägig, da er nur für F-Pläne gilt.

Die AG planerische Öffnungsklausel tagte zweimal (18.05.2016, 02.09.2016). Mitglieder der AG waren Vertreter von Verwaltungsämtern (Bauämter) und der Landkreise LUP und NWM (Bauordnung) sowie Vertreter aus dem EM, IM und WM und dem Städte- und Gemeindetag M-V. Im Ergebnis empfiehlt die AG mehrheitlich die Streichung des PS (10).

Als Gründe für die ablehnende Haltung wurden benannt: Rechtssicherheit hinsichtlich eines schlüssigen gesamtträumlichen Planungskonzeptes gewährleisten, dem Anspruch einer Konzentrationsflächenplanung gerecht werden und das Regel-Ausnahme-Verhältnis wahren, dem Gleichbehandlungsgrundsatz hinsichtlich der Siedlungsabstände Rechnung tragen sowie mögliche Entschädigungsansprüche an die Gemeinden aufgrund von §§ 39 ff. BauGB abwehren.

Der Vorstand hat auf seiner 123. Sitzung am 23.11.2016 festgelegt, sich der Empfehlung der AG planerische Öffnungsklausel zur Streichung des PS (10) anzuschließen.

Auf Antrag von Herrn Flörke (BM Parchim) hat die Verbandsversammlung auf ihrer 56. Sitzung am 10.05.2017 beschlossen, die Streichung des PS (10) zurückzustellen. Ferner wurde beschlossen, dass die Geschäftsstelle eine rechtliche Prüfung zur Eruierung der Auswirkungen der Streichung der „planerischen Öffnungsklausel“ auf Gemeinden, die bereits Altgebiete über einen B-Plan feingeplant haben, in Auftrag gibt.

Die Fa. Görg Partnerschaft von Rechtsanwälten wurde mit der Erarbeitung des Gutachtens beauftragt². Die Frage der grundsätzlichen Zulässigkeit wurde in der Vergangenheit bereits im Rahmen einer gutachterlichen Stellungnahme durch Dombert Rechtsanwälte für den Regionalen Planungsverband Vorpommern geprüft.

² „Prüfung des rechtssicheren Umgangs mit gemeindlichen Planungen und der Eröffnung kommunaler Gestaltungsspielräume im Rahmen der Teilfortschreibung des Regionalen Raumentwicklungsprogramms Westmecklenburg (RREP WM) Kapitel 6.5 Energie“ (Dezember 2017)

Im Rahmen der 131. Vorstandssitzung am 11.10.2017 erfolgten die Vorstellung der Gutachterergebnisse und die formale Abnahme des Gutachtens (siehe Beschluss VS-15/17). Weiterhin hat der Vorstand der Verbandsversammlung empfohlen, die Ergebnisse des Rechtsgutachtens für die weitere Teilfortschreibung zugrunde zu legen.

Die Verbandsversammlung ist der Empfehlung des Vorstandes gefolgt und hat auf ihrer 57. Sitzung am 15.11.2017 beschlossen (siehe Beschluss VV-06/17), die Ergebnisse des Rechtsgutachtens zugrunde zu legen sowie den Programmsatz der Planerischen Öffnungsklausel beizubehalten und entsprechend den gutachterlichen Empfehlungen wie folgt zu modifizieren:

- Die pauschale Bezugnahme auf alle im RREP WM gemäß LVO vom 31.08.2011 festgesetzten und dargestellten Eignungsgebiete (Altgebiete) für Windenergieanlagen entfällt.
- Stattdessen wird ein ausdrücklicher, namentlicher Bezug zu denjenigen Altgebieten hergestellt, für welche eine Berufung auf die planerische Öffnungsklausel eingeräumt wird.
- Es wird eine Übergangsregelung ergänzt, die eine „Befristung“ der planerischen Öffnungsklausel enthält.

Der gemäß Beschluss VV-06/17 überarbeitete Programmsatz (10) wurde in den Entwurf des Kapitels 6.5 Energie zur zweiten Beteiligungsstufe eingestellt. Die Verbandsversammlung hat den überarbeiteten Programmsatz (10) für die zweite Beteiligungsstufe auf ihrer 59. Sitzung am 05.11.2018 abschließend freigegeben (siehe Beschluss VV-09/18).

Im Rahmen der zweiten Beteiligungsstufe sind rund 40 Hinweise zum Programmsatz (10) vorgebracht worden. Vielfach wird die Streichung der Öffnungsklausel gefordert.

Die AG Vorstand hat sich auf ihrer 206. Sitzung am 07.02.2020 mit der Abwägung der Stellungnahme zum Programmsatz (10) befasst und – vor dem Hintergrund einschlägiger Rechtsgutachten – dem Vorstand empfohlen, den Forderungen zur Streichung nicht zu folgen, jedoch die Begründung des Programmsatzes zu überarbeiten bzw. zu qualifizieren (siehe Festlegungen 19 und 20 AG VS 206/2020).

Auf seiner 149. Sitzung am 26.02.2020 hat sich der Vorstand ebenfalls mit der Abwägung der Stellungnahmen aus der zweiten Beteiligungsstufe, die zum Programmsatz (10) vorgebracht wurden, auseinandersetzt. Nach längerer Diskussion mit den bekannten Argumenten Für und Wider hat der Vorstand mehrheitlich festgelegt, der Verbandsversammlung jetzt die Streichung des Programmsatzes (10) zu empfehlen (siehe Festlegung 18 VS 149/2020).

Auf Grundlage dieser neuen Beschlusslage hat die Geschäftsstelle die Erarbeitung der Abwägungsdokumentation fortgeführt und den Entwurf der Gebietskulisse entsprechend überarbeitet. Seitens der Geschäftsstelle wurde auf der 150. Vorstandssitzung am 22.04.2020 erläutert, dass die Streichung Auswirkung auf die Gebietskulisse hat.

So kann bei der Anwendung der Restriktionskriterien „Mindestabstand zu bestehenden oder neu geplanten Eignungsgebieten 2.500 m“ sowie „Vermeidung erheblich beeinträchtigender Umfassung von Siedlungen“ nun nicht mehr die Gebietsgrenze der sog. „Altgebiete“ einschlägig sein, diese Gebiete spielen keine Rolle mehr. Stattdessen muss auf den vorhandenen Anlagenbestand abgestellt werden.

Der Vorstand hat daraufhin festgelegt, sich im Zuge seiner 151. Vorstandssitzung am 12.05.2020 nochmals mit der Streichung des Programmsatzes und den planerischen

Konsequenzen zu befassen (siehe Festlegung 1 VS 150/2020). Im Ergebnis bleibt der Vorstand bei seinem Beschluss zur Streichung der Öffnungsklausel.

3.) Auseinandersetzung mit den Einwendungen aus der 2. Beteiligung zur PÖK und den planerischen Konsequenzen:

Im Rahmen der zweiten Beteiligungsstufe sind rund 40 Hinweise zum Programmsatz (10) vorgebracht worden. Vielfach wird gefordert, die Öffnungsklausel zu streichen bzw. die Ausschluss- und Restriktionskriterien in der Planungsregion einheitlich anzuwenden. Insbesondere wurden folgende Argumente zum Programmsatz (10) angeführt:

- Die planerische Öffnungsklausel sei fehlerhaft bzw. rechtswidrig, da sie auf die inzident für unwirksam erklärten Festlegungen des RREP 2011, abstelle.
- Sie verstoße gegen den Gleichheitsgrundsatz des Grundgesetzes.
- Die Umsetzung und Anwendung der PÖK würde die Gemeinden finanziell und organisatorisch überfordern.
- Sie entfalte eine Ausschlusswirkung gegenüber dem Programmsatz (9) der bedingten Eignungsgebiete.

Wie unter Pkt. 2 dargelegt, haben sich sowohl die AG Vorstand als auch der Vorstand intensiv mit den Einwendungen auseinandergesetzt. Der Vorstand hat auf seiner 149. Sitzung am 26.02.2020 festgelegt, der Verbandsversammlung die Streichung der PÖK zu empfehlen und diese Empfehlung auf seiner 151. Sitzung am 12.05.2020 bekräftigt. Nach Auffassung der Vorstandsmitglieder stände die Mehrzahl der Gemeinden der PÖK kritisch gegenüber.

Darüber hinaus wurde im Hinblick auf die Fortführung der weiteren Abwägung und der Generierung der zu aktualisierenden Gebietskulisse erörtert, welche planerischen Auswirkungen mit der Streichung der PÖK einhergehen.

Durch die Streichung des Programmsatzes (10) entfallen auch die in der Karte M 1:100.000 dargestellten Standortflächen der Planerischen Öffnungsklausel. Mithin kann nun nicht mehr bei der Anwendung der Restriktionskriterien der Umfang und des 2,5 km-Mindestabstandes auf „Gebietsgrenzen“ abgestellt werden. Einschlägig ist demnach lediglich der vorhandene Anlagenbestand im Sinne eines „Windparks“. Neben dem aktuellen Anlagenbestand im Windpark kann ferner das Alter der einzelnen Windenergieanlagen (WEA) im Windpark als abwägungsrelevant angesehen werden. Unter Berücksichtigung der Annahmen, dass

- die Lebensdauer einer WEA i.d.R. 25 Jahre beträgt und
- die Rechtskraft der Fortschreibung des Kapitels 6.5 Energie des RREP WM Ende 2021 einsetzt,

werden - bei der Anwendung der in Rede stehenden Restriktionskriterien - diejenigen Anlagen, die vor dem Jahr 2001 errichtet wurden, nicht mehr berücksichtigt, da ein Abbau im Zeitraum bis 2026 als realistisch anzunehmen ist. Anlagen, die nach dem Jahr 2002 errichtet wurden, werden hingegen berücksichtigt, weil ein Abbau frühestens ab 2027 anzunehmen ist.

Die von der Geschäftsstelle vorgetragene planerischen Konsequenzen, die aus der Streichung des Programmsatzes (10) erwachsen, werden vom Vorstand mitgetragen und der Verbandsversammlung zur Beschlussfassung empfohlen.

gez. Thomas Beyer

Vorsitzender des
Regionalen Planungsverbandes
Westmecklenburg