



# Bauleitplanung und Windenergie – Zum Verhältnis von Raumordnungsplanung zur Bauleitplanung

## Impressum

© FA Wind, Februar 2015

### Herausgeber:

Fachagentur Windenergie an Land  
Fanny-Zobel-Straße 11 | 12435 Berlin

[www.fachagentur-windenergie.de](http://www.fachagentur-windenergie.de)  
[post@fa-wind.de](mailto:post@fa-wind.de)

V.i.S.d.P.: Axel Tscherniak

Die Fachagentur zur Förderung eines natur- und umweltverträglichen Ausbaus der Wind-energie an Land e.V. ist ein gemeinnütziger Verein. Er ist eingetragen beim Amtsgericht Charlottenburg, VR 32573 B

### Bearbeitung des Textes:

Prof. Dr. Wilhelm Söfker, Bonn

### Redaktion:

Dr. Marike Pietrowicz, FA Wind

Gefördert durch:



Bundesministerium  
für Wirtschaft  
und Energie

aufgrund eines Beschlusses  
des Deutschen Bundestages



### Haftungsausschluss:

Die in diesem Hintergrundpapier enthaltenen Informationen, Hinweise und Empfehlungen sind nach bestem Wissen ausgesucht, zusammengestellt und ausgeführt. Dennoch wird keine Gewähr für die Aktualität, Richtigkeit und Vollständigkeit übernommen. Die Informationen, Hinweise und Empfehlungen dienen der allgemeinen Information und können eine Beratung im Einzelfall oder eine Rechtsberatung nicht ersetzen.

Mit freundlicher Unterstützung



**DStGB**  
Deutscher Städte-  
und Gemeindebund

## Inhalt

1	Ausgangslage .....	1
2	Allgemeines zur Bedeutung der Raumordnung für Bauleitplanung und Zulässigkeit von Windenergieanlagen .....	2
2.1	Raumordnungsplan, Ziele und Grundsätze der Raumordnung .....	2
2.2	Festlegung von Vorranggebieten mit und ohne steuernde Wirkung für die Windenergie .....	3
3	Auswirkungen der Raumordnungspläne auf Bauleitplanung und Zulässigkeit von Windenergieanlagen .....	4
3.1	Ausgangslage .....	4
3.2	Zur Anpassungspflicht der Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung .....	5
3.3	Zu Auswirkungen auf die Steuerung im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB .....	5
3.4	Bedeutung für die Raumordnungsklausel des § 35 Abs. 3 Satz 2 BauGB .....	6
3.5	Fazit .....	6
4	Fallgruppen .....	7

## 1 Ausgangslage

Das Verhältnis von Raumordnungsplanung zur Bauleitplanung hat beim weiteren Ausbau der Windenergie in der Praxis oftmals wesentliche Bedeutung, weil auf beiden Planungsebenen Entscheidungen zur planungsrechtlichen Absicherung der Windenergienutzung getroffen werden.

Der Ausbau der Windenergienutzung setzt ihre planungsrechtliche Absicherung voraus. Da Windenergieanlagen vor allem im Außenbereich errichtet werden, haben ihre privilegierte Zulässigkeit nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 Baugesetzbuch (BauGB) sowie Darstellungen in Flächennutzungsplänen und Ziele der Raumordnung in Raumordnungsplänen im Sinne von § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB zentrale Bedeutung.<sup>1</sup>

Sind solche Planungen bereits vorhanden, steht ihre Änderung im Vordergrund. Es kann aber auch die erstmalige Aufstellung der Pläne in Betracht kommen. Ziel der planerischen Aktivitäten können je nach den Planungsabsichten und den örtlichen / regionalen Verhältnissen sein:

- die Schaffung zusätzlicher Flächen für die Windenergie,
- die Neuordnung der vorhandenen Standorte,
- das Repowering von Windenergieanlagen (Ersetzung von Altanlagen durch neue, leistungsstärkere Windenergieanlagen).

Bei solchen Planungen haben Bedeutung:

- die Anpassungspflicht der Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung (§ 1 Abs. 4 BauGB) und
- die Steuerung der Standorte nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB, die durch Darstellungen in Flächennutzungsplänen und durch Ziele der Raumordnung in Raumordnungsplänen erfolgen kann.

Hinzu kommt die Bedeutung anderer Ziele und Grundsätze der Raumordnung, die für die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Windenergieanlagen und die Bauleitplanung zu beachten sind.

Abstimmungsfragen werden vor allem aufgeworfen, wenn auf beiden Planungsebenen Ausweisungen von Standorten für die Windenergie oder für andere Nutzungen getroffen werden. Sie berühren das Verhältnis der Raumordnung zur Bauleitplanung in den jeweils konkreten Fällen und unter unterschiedlichen rechtlichen Aspekten. Die Fragen münden oft in die Frage nach den der Bauleitplanung verbleibenden Aufgaben und Gestaltungsmöglichkeiten.

Diese Fragen stellen sich nicht, wenn auf der Ebene der Bauleitplanung keine Ausweisungen von Standorten für die Windenergie bestehen und auch nicht beabsichtigt sind.

Die Fragen beantworten sich nach dem jeweils maßgeblichen Landesraumordnungsrecht unter Berücksichtigung des Raumordnungsgesetzes (ROG) des Bundes und des BauGB<sup>2</sup> sowie nach den jeweiligen Raumordnungsplänen. Zu berücksichtigen sind daher die Unterschiede der Planungs- und Rechtssituation in den Ländern. Gleichwohl gibt es in wichtigen Bereichen gleiche oder ähnliche Aufgabenstellungen und Lösungen in den Raumordnungsplänen, die für die Windenergie von Bedeutung sind und die in dieser Ausarbeitung berücksichtigt werden können.

---

<sup>1</sup> Siehe dazu auch das Hintergrundpapier „Steuerung der Windenergie im Außenbereich durch Flächennutzungsplan im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB“.

<sup>2</sup> Das BauGB ist für die Raumordnung bindend. § 249 Abs. 3 BauGB 2014, der im Sinne einer Länderöffnungsklausel Landesgesetze zulässt, die die Anwendung des Privilegierungstatbestands des § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB von Abständen zu bestimmten baulichen Nutzungen wie Wohnorten abhängig machen können, wird hier nicht behandelt.

## 2 Allgemeines zur Bedeutung der Raumordnung für Bauleitplanung und Zulässigkeit von Windenergieanlagen

### 2.1 Raumordnungsplan, Ziele und Grundsätze der Raumordnung

Die Aufgaben der Raumordnung einschließlich der raumbedeutsamen Angelegenheiten der Nutzung der Windenergie werden insbesondere durch Raumordnungspläne wahrgenommen (§ 1 Abs. 1 ROG). Dies geschieht in den Ländern durch Raumordnungspläne für das Landesgebiet (landesweiter Raumordnungsplan) und für die Teilräume der Länder (Regionalpläne) (§ 8 Abs. 1 ROG)<sup>3</sup>. Diese Raumordnungspläne enthalten vor allem Festlegungen durch Ziele und Grundsätze der Raumordnung.

Ziele der Raumordnung (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG) sind verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums. Insbesondere sind die Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung anzupassen (§ 1 Abs. 4 BauGB).

Die strikte Bindung an die Ziele der Raumordnung kann durch Anwendung des § 6 ROG (Ausnahmen und Zielabweichung) aufgelockert sein: Von den Zielen der Raumordnung können Ausnahmen zugelassen werden, wenn sie im Raumordnungsplan unter den zu beachtenden Voraussetzungen festgelegt sind (§ 6 Abs. 1 ROG).

*Beispiel:* Ein Regionalplan, der die Gebiete für die Windenergie als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten (§ 8 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 und 3, Satz 2 ROG) an sich abschließend festlegt, lässt unter bestimmten Voraussetzungen als Ausnahme zu, dass durch Bauleitplanung zusätzliche Flächen für die Windenergie für Zwecke des Repowering vorgesehen werden.

Von den Zielen der Raumordnung kann abgewichen werden, wenn die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden (§ 6 Abs. 2 Satz 1 ROG). Bedeutung hat dabei, inwieweit das der Planung zugrunde liegende Konzept zur Steuerung der Windenergie gewahrt bleibt.

*Beispiel:* Eine solche Zielabweichung kann unter den genannten Voraussetzungen in Betracht kommen, um mit Rücksicht auf eine beabsichtigte entsprechende Änderung eines Regionalplans der Gemeinde die Ausweisung von Flächen für die Windenergie dort zu ermöglichen, wo der geltende, noch nicht geänderte Regionalplan dies bisher nicht vorsieht.

Grundsätze der Raumordnung (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG) sind Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen; sie werden durch Gesetz oder als Festlegungen in einem Raumordnungsplan aufgestellt. Die Grundsätze der Raumordnung sind anders als die Ziele der Raumordnung für die Bauleitplanung nicht strikt bindend. Sie unterliegen der Abwägung (§ 1 Abs. 7 BauGB), d.h. sie können im Rahmen der Abwägung überwunden werden. Hierfür sind im Allgemeinen entsprechend gewichtige städtebauliche Gründe erforderlich (Darlegung in der Begründung des Bauleitplans).

*Beispiel:* Der landesweite Raumordnungsplan enthält einen Grundsatz der Raumordnung zum Thema „Windenergie im Wald“, der die Inanspruchnahme von Wald für die Nutzung der Windenergie an bestimmte, enge Voraussetzungen knüpft. In Betracht kommen könnte beispielsweise unter Berücksichti-

---

<sup>3</sup> Raumordnungspläne und Regionalpläne werden in den einzelnen Ländern teilweise abweichend bezeichnet, so etwa als „Landes-Raumordnungsprogramme“ (LROP) und „Regionale Raumordnungsprogramme“ (RROP) in Niedersachsen.

gung der jeweiligen Verhältnisse im Rahmen der Abwägung (§ 1 Abs. 7 BauGB) bei entsprechend gewichtigen städtebaulichen Gründen, dass vom Grundsatz der Raumordnung in einem nicht wesentlichen Punkt abgewichen wird.<sup>4</sup>

## 2.2 Festlegung von Vorranggebieten mit und ohne steuernde Wirkung für die Windenergie

Die Raumordnungspläne enthalten Festlegungen zur Raumstruktur, und zwar zu der anzustrebenden Siedlungsstruktur und Freiraumstruktur sowie zu den zu sichernden Standorten und Trassen für Infrastruktur (§ 8 Abs. 5 ROG). Gezielte Festlegungen zur raumbedeutsamen Nutzung der Windenergie sind vor allem durch gebietsbezogene Festlegungen von Vorranggebieten und Eignungsgebieten nach § 8 Abs. 7 ROG möglich.<sup>5</sup>

Vorranggebiete (Satz 1 Nr. 1) sind Gebiete, die für bestimmte raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen vorgesehen sind und andere raumbedeutsame Nutzungen in diesem Gebiet ausschließen, soweit diese mit den vorrangigen Funktionen und Nutzungen nicht vereinbar sind. Zweck der Vorranggebiete ist ihre Sicherung vor Inanspruchnahme durch andere Nutzungen. Dies kann bedeutsam sein für die Zulässigkeit von Vorhaben im Außenbereich (§ 35 Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 1 BauGB) und insbesondere für die Anpassungspflicht der Bauleitpläne (§ 1 Abs. 4 BauGB) – es können dort keine mit der vorrangigen Nutzung nicht vereinbare bauliche Nutzungen vorgesehen werden. Die Ausschlusswirkung von Festlegungen innerhalb der Vorranggebiete bezieht sich allerdings nur auf das Gebiet selbst.

*Beispiel:* In einem Vorranggebiet für die Windenergie ist die Inanspruchnahme durch andere bauliche Nutzungen wie Wohnnutzung und (andere) gewerbliche Nutzungen ausgeschlossen.

Eignungsgebiete (Satz 1 Nr. 3) sind Gebiete, in denen bestimmten raumbedeutsamen Maßnahmen oder Nutzungen, die städtebaulich nach § 35 BauGB zu beurteilen sind, andere raumbedeutsame Belange nicht entgegenstehen, wobei diese Maßnahmen oder Nutzungen an anderer Stelle im Planungsraum ausgeschlossen sind. Zweck der Eignungsgebiete ist die Klärung ihrer Standorteignung für Außenbereichs-Vorhaben einschließlich innergebietlicher Festlegungen (z.B. Windparks) und die Steuerung von Außenbereichs-Vorhaben im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB („Konzentrationsplanung“).

*Beispiel:* Die im Außenbereich privilegiert zulässigen Vorhaben der Windenergie werden als Windparks auf Eignungsgebiete konzentriert.

Vorranggebiete können mit den Wirkungen der Eignungsgebiete kombiniert werden (Satz 2): Bei Vorranggebieten für raumbedeutsame Nutzungen wird festgelegt, dass sie zugleich die Wirkung von Eignungsgebieten haben. Die Wirkung von Vorranggebieten (Flächensicherung als „innergebietliche Wirkung“) kann also mit der Steuerung von im Außenbereich privilegiert zulässigen Nutzungen (Konzentrationsplanung im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB als „außergebietliche Wirkung“) kombiniert werden.

*Beispiel:* Die privilegierte Zulässigkeit von Vorhaben der Windenergie im Außenbereich wird auf Vorranggebiete (Windparks) konzentriert und dort gesichert.

---

<sup>4</sup> Zum Thema Wald siehe das Hintergrundpapier „Steuerung der Windenergie im Außenbereich durch Flächennutzungsplan im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB“ unter 3.3.3.5 und 5.2.5.

<sup>5</sup> Die Vorbehaltsgebiete nach § 8 Abs. 7 Satz 1 Nr. 2 ROG werden wegen ihrer geringeren praktischen Bedeutung hier nicht behandelt.

### 3 Auswirkungen der Raumordnungspläne auf Bauleitplanung und Zulässigkeit von Windenergieanlagen

#### 3.1 Ausgangslage

In der Praxis der Raumordnungsplanung verbreitet ist die Festlegung von

- (1) Eignungsgebieten für die Windenergie,
- (2) Vorranggebieten für die Windenergie kombiniert mit der Wirkung von Eignungsgebieten,
- (3) Vorranggebieten für die Windenergie ohne Wirkung von Eignungsgebieten,

jeweils mit den oben dargelegten Inhalten. Zusätzlich können in der Praxis weitere ausdrückliche Festlegungen getroffen sein, wie beispielsweise darüber,

- ob und inwieweit für die festgelegten Eignungsgebiete / Vorranggebiete in den Bauleitplänen Darstellungen und Festsetzungen für die Windenergie darzustellen und festzusetzen sind,
- ob und inwieweit außerhalb der Gebietsfestlegungen (zusätzlich) in Bauleitplänen Flächen / Gebiete für Windenergieanlagen dargestellt und festgesetzt werden können, gegebenenfalls begrenzt auf bestimmte Zwecke (z.B. Repowering).

Die Bedeutung solcher Festlegungen für das Bauplanungsrecht des BauGB richtet sich nach

- der Anpassungspflicht der Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung (§ 1 Abs. 4 BauGB),
- der steuernden Wirkung für Konzentrationsplanungen im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB,
- der sogenannten Raumordnungsklausel des § 35 Abs. 3 Satz 2 BauGB.

Im Folgenden wird davon ausgegangen, dass die Festlegungen zur Windenergie in den Raumordnungsplänen den rechtlichen Anforderungen des Raumordnungsrechts und des BauGB entsprechen und wirksam sind. Dazu gehören

- die Beteiligung der Gemeinden an der Aufstellung der Raumordnungspläne, auch im Sinne des sogenannten Gegenstromprinzips und unter Berücksichtigung der Flächennutzungspläne beispielsweise mit Darstellungen zur Windenergie (vgl. § 1 Abs. 3, § 5 Abs. 1 und § 8 Abs. 2 Satz 2 ROG);
- die Anforderungen der Rechtsprechung an die Steuerung im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB („Plankonzept für den Außenbereich“ und „der Windenergie substanziell Raum verschaffen“<sup>6</sup>);
- die Berücksichtigung des Bestands an Altanlagen, auch in Bezug auf Lösungsmöglichkeiten im Rahmen des Repowering von Windenergieanlagen.

Dabei kann Bedeutung haben, dass die Raumordnungsplanung einen größeren Planungsraum als den der Bauleitplanung in den Blick nimmt und insofern aus überörtlicher Sicht weitergehende Standortpotentiale und damit auch zusätzliche Möglichkeiten für den Ausbau der Windenergie, die Neuordnung von Standorten und das Repowering erschließen kann. Es kann sich ein abgestimmtes und arbeitsteiliges Vorgehen mit der Bauleitplanung anbieten, um auf örtlicher Planungsebene mit dem Instrumentarium des BauGB Lösungen zu finden.

---

<sup>6</sup> Siehe zu den insoweit grundsätzlich gleichen Anforderungen bei der Flächennutzungsplanung im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB das Hintergrundpapier „Steuerung der Windenergie im Außenbereich durch Flächennutzungsplan im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB“.

### 3.2 Zur Anpassungspflicht der Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung

§ 1 Abs. 4 BauGB regelt:

*„Die Bauleitpläne sind den Zielen der Raumordnung anzupassen.“*

Die Anpassungspflicht des § 1 Abs. 4 BauGB bedeutet, dass Raumordnungsplanung und Bauleitplanung auf Übereinstimmung angelegt sind. Die Anpassungspflicht besteht sowohl bei (erstmaliger) Aufstellung der Bauleitpläne als auch für die Anpassung vorhandener Bauleitpläne.

Es obliegt grundsätzlich der Gemeinde, die die Bauleitpläne in eigener Verantwortung aufstellt (§ 2 Abs. 1 Satz 1 BauGB), die Anpassung herbeizuführen.

Die Gemeinde kann ferner angehalten werden, ihre Bauleitpläne anzupassen,

- im Rahmen der Genehmigung des Flächennutzungsplans (§ 6 BauGB),
- durch ein landesplanungsrechtliches Anpassungsgebot,
- durch Maßnahmen im Rahmen der Kommunalaufsicht.

#### **Hinweis für die Praxis:**

Im Vordergrund steht die Anpassung der Bauleitpläne an die neuen Festlegungen des Raumordnungsplans durch die Gemeinde in eigener Verantwortung in angemessener Zeit. Diese Verfahrensweise wird allgemein unterstützt durch eine intensive Beteiligung der betroffenen Gemeinden bei Aufstellung des Raumordnungsplans und der Erarbeitung des ihm zu Grunde liegenden Plankonzepts.

Die Umsetzung der Anpassungspflicht wird weiter durch eine eindeutige Bestimmung der Inhalte der Ziele der Raumordnung unterstützt. Darauf sollte die Gemeinde bei ihrer Beteiligung im Verfahren zur Aufstellung des Raumordnungsplans hinwirken.

Zu berücksichtigen ist, dass die Festlegungen im Raumordnungsplan der Bauleitplanung im Allgemeinen Gestaltungs- und Konkretisierungsspielräume lassen, wenn diese nicht den Raumordnungsplan „aushöhlen“ (konterkarieren). Diese Spielräume können die Gemeinden auch bei ihren Bauleitplanungen zur Windenergie nutzen.

*Beispiel:* In den Bauleitplänen können die konkreten Standorte für Windenergieanlagen innerhalb eines im Raumordnungsplan festgelegten Gebiets für die Windenergie bestimmt werden.

### 3.3 Zu Auswirkungen auf die Steuerung im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB

Nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB gilt:

*„Öffentliche Belange stehen einem Vorhaben ... (hier: der Windenergie) in der Regel auch dann entgegen, wenn hierfür durch Darstellungen im Flächennutzungsplan oder als Ziele der Raumordnung eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist.“*

Dies bedeutet, dass Windenergieanlagen im Außenbereich nur in den im Raumordnungsplan als Ziele der Raumordnung oder in den durch Flächennutzungsplan ausgewiesenen Flächen privilegiert zulässig sind.

Hier kann sich nun die Frage stellen, wie sich unterschiedliche Ausweisungen in Raumordnungsplänen einerseits und Flächennutzungsplänen andererseits auf die Zulässigkeit von Windenergieanlagen auswirken. Diese Frage stellt sich unabhängig davon, ob der Raumordnungsplan erstmals oder durch seine Änderung Flächen für die Windenergie neu ausweist.

§ 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB regelt diesen Fall nicht ausdrücklich.<sup>7</sup> So könnte die sich aus § 1 Abs. 4 BauGB ergebende Höherrangigkeit der Raumordnungsplanung gegenüber der Bauleitplanung für den Vorrang der Raumordnung angeführt werden. Andererseits ist auch auf den Grundsatz, dass die Anpassung der Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung nicht automatisch, sondern nur durch ein Planänderungsverfahren erfolgt, hinzuweisen. Dies hat beispielsweise Bedeutung für die Frage, ob Windenergieanlagen weiterhin in den im Flächennutzungsplan ausgewiesenen Flächen privilegiert zulässig sind, bis diese in Anpassung an den Raumordnungsplan geändert werden.

#### **Hinweis für die Praxis:**

Um in solchen Fällen keine unnötigen Rechtsfragen aufzuwerfen und ungeklärt zu lassen, wird auch aus diesen Gründen eine Anpassung an die Ziele der Raumordnung empfohlen (in der Regel „zeitnahe Anpassung“).

### **3.4 Bedeutung für die Raumordnungsklausel des § 35 Abs. 3 Satz 2 BauGB**

Die Raumordnungsklausel des § 35 Abs. 3 Satz 2 BauGB

*„Raumbedeutsame Vorhaben dürfen den Zielen der Raumordnung nicht widersprechen; öffentliche Belange stehen raumbedeutsamen Vorhaben nach Absatz 1 nicht entgegen, soweit die Belange bei der Darstellung dieser Vorhaben als Ziele der Raumordnung abgewogen worden sind.“*

kann in zweierlei Hinsicht Bedeutung haben:

Zunächst können insbesondere festgelegte Vorranggebiete für die Windenergie verhindern, dass damit unvereinbare Vorhaben im Außenbereich zugelassen werden (Halbsatz 1).

Nach Halbsatz 2 kommt der Festlegung von Vorrang- und Eignungsgebieten eine die Zulässigkeit von Windenergieanlagen fördernde Wirkung zu. Sind bei solchen Festlegungen Belange, die von der Zulassung von Windenergieanlagen berührt werden, abgewogen worden, werden sie insoweit bei der Genehmigung der Windenergieanlagen nicht erneut geprüft. Das BVerwG<sup>8</sup> hat diese Grundsätze auf Darstellungen des Flächennutzungsplans im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB übertragen.

Auch um insofern unterschiedliche Folgen unterschiedlicher Ausweisungen in Raumordnungs- und Flächennutzungsplänen zu vermeiden, ist die Übereinstimmung der Ausweisungen auf beiden Planungsebenen wichtig.

### **3.5 Fazit**

Zur Vermeidung von Erschwernissen im Vollzug sollte eine Übereinstimmung zwischen den Ausweisungen auf den beiden Planungsebenen von Raumordnungs- und Flächennutzungsplan / Bebauungsplan erreicht werden. Daher sollten die Festlegungen im Raumordnungsplan und die Darstellungen im Flächennutzungsplan / Festsetzungen in den Bebauungsplänen möglichst zeitgleich oder zügig nach Wirksamwerden des Raumordnungsplans herbeigeführt werden (in der Regel „zeitnahe Anpassung“).

Zur Unterstützung dieser Vorgehensweise sollten bei neuen Festlegungen in den Raumordnungsplänen schon bei Erarbeitung des Plankonzepts die Gemeinden beteiligt werden.

---

<sup>7</sup> Soweit ersichtlich sind die hiermit im Zusammenhang stehenden Fragen bisher höchstrichterlich nicht oder nicht insgesamt behandelt worden.

<sup>8</sup> BVerwG, Urteil vom 20. Mai 2010 – 4 C 7.09.

## 4 Fallgruppen

In der Praxis können unterschiedliche Fallgestaltungen auftreten. Nachfolgend werden typische Fälle behandelt.

**Fall 1:** Der Raumordnungsplan enthält Festlegungen von Vorranggebieten kombiniert mit der Wirkung von Eignungsgebieten. Die Festlegungen haben damit die steuernde Wirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB. Es werden im Raumordnungsplan zusätzliche Flächen für die Windenergie mit gleichen Wirkungen ausgewiesen.

### **Mögliches Vorgehen:**

Enthalten die Bauleitpläne bisher schon – an anderen Stellen und in Übereinstimmung mit den bisherigen Zielen der Raumordnung – Ausweisungen, empfiehlt sich eine entsprechende zeitnahe Anpassung.

Durch dieses Vorgehen werden Unstimmigkeiten, die gegebenenfalls Rechtsfragen aufwerfen können (siehe oben unter 3.3), vermieden. Die Rechtswirkungen der Festlegungen in den Raumordnungsplänen werden dadurch nicht berührt.

Enthalten die Bauleitpläne bisher keine Ausweisungen, kann die Gemeinde prüfen, nunmehr entsprechende Darstellungen und Festsetzungen in den Bauleitplänen vorzunehmen. Dies gilt insbesondere, wenn damit bauplanungsrechtliche Möglichkeiten zur Konkretisierung der Standortanforderungen, wie Bestimmung / Anordnung der Standorte der einzelnen Windenergieanlagen, genutzt werden sollen. Sieht die Gemeinde davon ab, verbleibt es bei den Rechtswirkungen der Festlegungen im Raumordnungsplan und der Zulässigkeit der Windenergieanlagen im Übrigen nach § 35 BauGB.

**Fall 2:** Der Raumordnungsplan enthält Festlegungen von Vorranggebieten ohne die Wirkung von Eignungsgebieten, d.h. diese Festlegungen haben keine steuernde Wirkung im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB. Es werden im Raumordnungsplan zusätzliche Flächen für die Windenergie als Vorranggebiete mit gleichen Wirkungen ausgewiesen.

### **Mögliches Vorgehen:**

Eine zeitnahe Anpassung der Bauleitpläne kann wie in Fall 1 empfohlen werden.

Dabei ist der Inhalt des Ziels der Raumordnung zu beachten, insbesondere ob die Bauleitplanung an die Festlegungen von Flächen für die Windenergie im Raumordnungsplan in der Weise gebunden ist, dass sie in den Flächennutzungsplan zu übernehmen sind oder nicht, und ob die Festlegungen im Raumordnungsplan es beispielsweise zulassen, dass weitere Flächen für die Windenergie ausgewiesen werden.

Zusätzlich kommt in Betracht zu prüfen, ob Darstellungen im Flächennutzungsplan die steuernde Wirkung im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB erhalten sollen. In diesem Fall sind die Anforderungen an diese Steuerung zu beachten.<sup>9</sup> Dabei kann auch Bedeutung haben, welche Inhalte und welche Bindungen die Ziele der Raumordnung im Einzelnen haben (siehe dazu oben unter 2.2).

**Fall 3:** Wie Fall 1, jedoch verbunden mit dem Ziel der Neuordnung der Standorte für die Windenergie, einschließlich der Aufgabe von Altstandorten (Aufgabe von bisherigen Festlegungen für die Windenergie).

### **Mögliches Vorgehen:**

Eine zeitnahe Anpassung der Bauleitpläne kann wie in Fall 1 empfohlen werden.

Dabei können für die Bauleitplanung weitere Fragen zu klären sein, wie beispielsweise zur künftigen Nutzung der aufzugebenden Standorte und zu eventuell notwendigen Änderungen / Aufhebungen von Bebauungsplänen.

---

<sup>9</sup> Siehe dazu das Hintergrundpapier „Steuerung der Windenergie im Außenbereich durch Flächennutzungsplan im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB“.

Weiter kann, wenn das Ziel der Raumordnung dies zulässt, auf der Ebene der Bauleitplanung geprüft werden, ob zur Aufgabe von Altstandorten ergänzende Bestimmungen auf der Ebene der Bauleitplanung erfolgen sollten. Dazu kann auch die Aufnahme von Bestimmungen zum Repowering nach § 249 Abs. 2 BauGB gehören, durch die die Übertragung der Investitionsinteressen der Betreiber der Altanlagen auf neue Standorte planungsrechtlich abgesichert wird.

*Beispiel:* Für einen Windpark mit Altanlagen wird im Raumordnungsplan kein Vorranggebiet / Eignungsgebiet festgelegt. Als Ausgleich wird im Flächennutzungsplan, gegebenenfalls ergänzt durch einen Bebauungsplan, ein im Raumordnungsplan neu festgelegtes Gebiet für die Windenergie ganz oder teilweise für das Repowering vorbehalten, und es wird durch Bestimmungen / Festsetzungen nach § 249 Abs. 2 BauGB für das Repowering gesichert.

**Fall 4:** Wie Fall 3, jedoch verbunden mit der Festlegung im Ziel der Raumordnung, dass bestimmte Altanlagen für das Repowering vorzusehen sind.

***Mögliches Vorgehen:***

Grundsätzlich wie in Fall 3, jedoch ist zusätzlich zu prüfen, ob das Repowering von Windenergieanlagen

- auf der Ebene der Raumordnung durch einen raumordnerischen Vertrag (§ 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1, Satz 2 ROG) oder
- flankierend auf der Ebene der Bauleitplanung durch Bestimmungen im Flächennutzungsplan oder durch Festsetzungen im Bebauungsplan nach § 249 Abs. 2 BauGB

vertraglich oder planungsrechtlich abgesichert werden soll.

*Beispiel:* Auf bestimmten im Raumordnungsplan / Bauleitplan neu vorgesehenen Flächen für die Windenergie sind die neuen Windenergieanlagen nur zulässig, wenn die Stilllegung und der Rückbau der betreffenden Altanlagen erfolgt. Dies erfordert ein inhaltliches und zeitlich abgestimmtes Vorgehen der Raumordnungsplanung und der Bauleitplanung.

**Fachagentur Windenergie an Land e.V.**

Fanny-Zobel-Straße 11 | 12435 Berlin

T +49 30 64 494 60 - 60 | F +49 30 64 494 60 - 61

post@fa-wind.de | [www.fachagentur-windenergie.de](http://www.fachagentur-windenergie.de)