

Ministerielle Hinweise zu Raumordnung und Regionalplanung

Rechtliche Grundlagen

¹Rechtliche Grundlage ist § 35 Abs. 3 Satz 2 Baugesetzbuch (BauGB) vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Art. 3 G zur Änd. des LNG-BeschleunigungsG und zur Änd. des EnergiewirtschaftsG und zur Änd. des BauGB vom 12.7.2023 (BGBl. I Nr. 184) geändert worden ist, in Verbindung mit dem Bayerischen Landesplanungsgesetz (BayLplG) vom 25. Juni 2012 (GVBl. S. 254, BayRS 230-1-F), das zuletzt durch Gesetz vom 23. Dezember 2020 (GVBl. S. 675) geändert worden ist. ²Die Umsetzung und Konkretisierung der rechtlichen Vorgaben erfolgt über Ziele und Grundsätze der Raumordnung im Landesentwicklungsprogramm Bayern (siehe Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP) vom 22. August 2013 (GVBl. S. 550, BayRS 230-1-5-F), zuletzt geändert durch Verordnung vom 15. Mai 2023 (GVBl. S. 213)) und in den Regionalplänen. ³Ziele und Grundsätze entfalten Bindungswirkung (Art. 3 BayLplG) insbesondere gegenüber dem Staat und seinen Behörden sowie gegenüber anderen öffentlichen Stellen im Sinne von Art. 2 Nr. 5 BayLplG, wie z. B. den Kommunen und Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. ⁴Ziele der Raumordnung sind abschließend abgewogene, verbindliche Vorgaben, die bei allen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu beachten sind. ⁵Es besteht gegebenenfalls ein Konkretisierungsspielraum, jedoch keine Möglichkeit zur Abwägung. ⁶Bauleitpläne sind gemäß § 1 Abs. 4 BauGB den Zielen der Raumordnung, wie sie u. a. auch in den Regionalplänen enthalten sind, anzupassen. ⁷Der Umfang der Anpassungspflicht bestimmt sich dabei nach der Detailschärfe der landesplanerischen Regelung. ⁸Dies bedeutet, die Gemeinde kann innerhalb der Vorgaben des Regionalplans planerisch tätig werden. ⁹Grundsätze der Raumordnung sind allgemeine Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums, die bei allen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu berücksichtigen und damit im Einzelfall einer Abwägung zugänglich sind; Grundsätze der Raumordnung sind bei nachfolgenden Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen. ¹⁰Bauleitplan- und Genehmigungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz zur Errichtung von Windenergieanlagen (WEA) sind der zuständigen Regierung – höhere Landesplanungsbehörde – unverzüglich mitzuteilen (Art. 30 Abs. 1 Satz 2 BayLplG). ¹¹Flächennutzungspläne und die Ergebnisse der von Gemeinden beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planungen sind von den Trägern der Regionalplanung bei der Aufstellung und Fortschreibung der Regionalpläne entsprechend dem Gegenstromprinzip im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen (Art. 17 Satz 1 und 2 Nr. 4 BayLplG). ¹²Dies

schließt eine inhaltliche Prüfung und gegebenenfalls Übernahme von in kommunalen Bauleitplänen dargestellten Flächen ein. ¹³Eine ungeprüfte Übernahme im Sinne eines „eins zu eins“ wäre hingegen abwägungsfehlerhaft (vergleiche Oberverwaltungsgericht Lüneburg, Urteil vom 12.04.2021, Az. 12 KN 159/18, Rn. 107).

Regionalplanung

¹Gemäß LEP sind in den Regionalplänen im Rahmen von regionsweiten Steuerungskonzepten Vorranggebiete für die Errichtung von WEA festzulegen (Anlage Nr. 6.2.2 LEP). ²Zudem können in den Regionalplänen Vorbehaltsgebiete zur Errichtung von WEA (Anlage Nr. 6.2.2 LEP) sowie Ausschlussgebiete (Art. 14 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 BayLplG) ausgewiesen werden. ³Eine Ausnahme ergibt sich für die Region Donau-Iller. ⁴Hier gilt der Staatsvertrag zwischen dem Land Baden-Württemberg und dem Freistaat Bayern über die Zusammenarbeit bei der Landesentwicklung und über die Regionalplanung in der Region Donau-Iller vom 31. März 1973 (GVBl. 1973 S. 305, BayRS 230-2-F), der zuletzt durch Staatsvertrag vom 17./19. Januar 2011 geändert worden ist (GVBl. 2011 S. 435). ⁵Mit regionsweiten Steuerungskonzepten für die Errichtung von WEA, die die Konzentration der Anlagen an raumverträglichen Standorten vorsehen, wird einerseits die Errichtung von WEA unterstützt und andererseits ein unkoordinierter, die Landschaft zersiedelnder Ausbau verhindert. ⁶Die Steuerungskonzepte werden von den Regionalen Planungsverbänden im Rahmen von Regionalplanfortschreibungsverfahren aufgestellt. ⁷Im Interesse einer bestmöglichen Abstimmung werden die Netzbetreiber im Anhörungsverfahren zur Aufstellung, Änderung und Fortschreibung von Windenergienutzungskonzepten beteiligt. ⁸Die Festlegung eines Vorranggebiets (Art. 14 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BayLplG) bewirkt, dass in diesem Gebiet andere raumbedeutsame Nutzungen ausgeschlossen werden, soweit diese mit dem Belang der Windenergienutzung nicht vereinbar sind. ⁹In Vorranggebieten ist in der Regel die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens nicht erforderlich. ¹⁰Die zeitlich nachgelagerten, erforderlichen Genehmigungsverfahren bleiben hiervon unberührt. ¹¹In einem Vorbehaltsgebiet (Art. 14 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BayLplG) für die Errichtung von WEA wird der Windenergienutzung bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen ein besonderes Gewicht beigemessen. ¹²Dieses besondere Gewicht ist sowohl im Raumordnungsverfahren und im erforderlichen Genehmigungsverfahren für WEA als auch bei Planungs- und Genehmigungsverfahren für andere Fachplanungen zu berücksichtigen. ¹³Mit der Festlegung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten für die Errichtung von WEA wird keine Aussage über die Nutzung der Windenergie außerhalb dieser Gebiete getroffen. ¹⁴Aus einer solchen Festlegung allein kann nicht abgeleitet

werden, dass die Errichtung von WEA außerhalb von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten unzulässig ist.¹⁵ Die Regionalen Planungsverbände können dies jedoch bei Bedarf durch die Festlegung von Ausschlussgebieten erreichen (vgl. VGH München, Urteil vom 24.09.2007, Az. 14 B 05.2149, Rn. 34).¹⁶ Die Gründe für den Ausschluss sind in der Begründung der Festlegung darzulegen.¹⁷ Ausschlussgebiete (Art. 14 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 BayLplG) für die Errichtung von überörtlich raumbedeutsamen WEA können Gebiete sein, die bereits landesplanerisch vorrangig gesichert, z. B. Vorranggebiet Bodenschätze, wasserwirtschaftliche Vorrang- oder Vorbehaltsgebiete, oder aus anderen rechtlichen oder sachlichen Gründen für die Windenergienutzung nicht in Betracht kommen, z. B. zivile und militärische Luftverkehrsanlagen, Richtfunkstrecken, Tiefflugkorridore, Trinkwasserschutzgebiete, empfindliche Bereiche von Grundwassereinzugsgebieten öffentlicher Wassergewinnungsanlagen, Naturschutzgebiete, Vogelschutzgebiete, Schutz des Landschaftsbilds, Denkmalschutz.¹⁸ Ausschlussgebiete können entweder – bei Vorliegen entsprechender Gründe – alle Gebiete außerhalb der Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für Windenergienutzung oder auch Teile davon umfassen.¹⁹ Im letzteren Fall verbleiben unbeplante Flächen, sogenannte weiße Flächen.²⁰ Diese können von den Gemeinden überplant werden.²¹ WEA sind, ohne gemeindliches Handeln und solange das Erreichen des regionalen Teilflächenziels nicht festgestellt ist, auf den sogenannten weißen Flächen im Außenbereich – sofern sie den Abstand der 10 H-Regelung bzw. von 1000 Metern in den Ausnahmebereichen nicht unterschreiten – als privilegierte Vorhaben (v.a. § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB) zulässig, wenn ihnen keine öffentlichen Belange entgegenstehen.²² Die Gemeinde kann die Ansiedlung von WEA innerhalb der weißen Flächen durch die Konzentrationsflächendarstellung im Flächennutzungsplan (§ 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB) steuern. Nach Feststellung des Erreichens des regionalen Teilflächenziels sind WEA außerhalb der Windenergiegebiete nur noch nach § 35 Abs. 2 BauGB zulässig.²³ Mit der Ausweisung von regionalplanerischen Vorrang- und Vorbehaltsgebieten zur Steuerung der Windenergienutzung sind keine Aussagen zu maximal zulässigen Höhen von etwaigen WEA in diesen Gebieten verbunden.²⁴ Bei der Ausweisung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten handelt es sich vielmehr um Flächensicherungen vor konkurrierenden Nutzungen.²⁵ Die in Art. 82 Abs. 1 BayBO geregelten Abstandsregeln (sog. 10H-Regelung) werden auch nach deren Modifikation durch das Gesetz zur Änderung der Bayerischen Bauordnung (In-Kraft ab 16.11.2022) grundsätzlich weiter gelten. In Windenergiegebieten (WeG), zu denen Vorranggebiete und bis zum 31.12.2027 auch Vorbehaltsgebiete zählen, entfalten sie allerdings seit 01.06.2023 keine Wirkung mehr. Außerhalb der WeG gilt die 10H-Regel mit deren Modifikationen bis zum Nichterreichen

des gesamtbayerischen Flächenbeitragswertes fort (vgl. § 249 Abs. 7 Satz 2 BauGB (neu)). ²⁶Durch die Aufstellung eines Bebauungsplans kann jedoch eine, von Art. 35 BauGB und den Abstandsvorschriften der Art. 82 und 82a BayBO unabhängige, Zulässigkeit von WEA im Geltungsbereich eines Bebauungsplans nach § 30 Abs. 1 BayBO ermöglicht werden. ²⁷Nach Art. 16 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5, Abs. 3 BayLplG ist die Öffentlichkeit in die Erarbeitung oder Fortschreibung der Regionalpläne einzubeziehen. ²⁸Im Hinblick auf eine verstärkte Einbeziehung der Bürger in den weiteren Ausbau der Windenergienutzung wird den Regionalen Planungsverbänden empfohlen, neben der gesetzlich vorgeschriebenen Auslegung der Regionalplan-Entwürfe und der Einstellung in das Internet eine umfassende Bürgerinformation über das rechtlich vorgeschriebene Maß hinaus zu betreiben, z. B. im Rahmen von Informationsveranstaltungen.

Raumordnungsverfahren

¹Das Raumordnungsverfahren ist dem immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren vorgelagert. ²Die Zuständigkeit für die Entscheidung über die Einleitung sowie für die Durchführung des Raumordnungsverfahrens liegt bei der jeweiligen Regierung – höhere Landesplanungsbehörde. ³Die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens ist gemäß Art. 24 Abs. 2 Satz 1 BayLplG erforderlich, wenn ein Vorhaben von erheblicher überörtlicher Raumbedeutsamkeit ist. ⁴Dies kommt bei WEA insbesondere dann in Betracht, wenn ein Vorhaben eine größere Anzahl von WEA umfasst. ⁵Liegt das Vorhaben in einem von der Regionalplanung festgelegten Vorranggebiet oder entspricht es den Festsetzungen eines den Zielen der Raumordnung angepassten Bebauungsplans nach § 30 Abs. 1 oder § 12 BauGB, kann von einem Raumordnungsverfahren abgesehen werden. ⁶Im Raumordnungsverfahren sind obligatorisch betroffene öffentliche Stellen sowie die Öffentlichkeit zu beteiligen.