



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



Die Windenergie an Land spielt bei der Energiewende eine entscheidende Rolle. Ob der angestrebte Ausbau der Windenergie gelingt, ist entscheidend von dem Angebot planungsrechtlich gesicherter Flächen abhängig. Insbesondere die Regionalplanung ist gefordert, ausreichend Flächen für die Windenergie bereitzustellen. Der Beitrag richtet den Blick auf die Entwicklung der regionalplanerischen Gebietsausweisungen zwischen 2009 und 2014. Die Auswertung aktueller Planentwürfe gibt darüber hinaus Hinweise auf den Umfang zukünftiger Raumordnungsgebietsausweisungen für Windenergie. Die Untersuchung basiert auf den Daten des im BBSR geführten Raumordnungsplan-Monitors (ROPLAMO), dessen Vektordaten von Raumordnungsgebieten in verbindlichen Regionalplänen um Vektordaten der Entwürfe zum Thema Windenergie ergänzt wurden. Dies erlaubt erstmalig eine Zeitreihenbetrachtung der regionalplanerischen Festlegungen zur Windenergie.

- **Einleitung**
- **Regionalplanerische Festlegungen zur Windenergie 2009 und 2014**
- **Veränderung der regionalplanerischen Festlegungen unter Berücksichtigung aktueller Entwürfe**
- **Fazit**

Steuerung der Windenergie durch die Regionalplanung – gestern, heute, morgen

Autorin

Dr. Brigitte Zaspel-Heisters

Vorwort



Liebe Leserinnen und Leser,

der Ausbau der Windenergie ist und bleibt eine zentrale Säule der Energiewende. Nachdem in den letzten Jahren die Zahl der Windenergieanlagen deutlich gesteigert werden konnte, legt die Bundesregierung im aktuellen EEG erstmals eine Begrenzung des Zubaus fest. Auch bei einer mengenmäßigen Deckelung des zukünftigen Zubaus spielen regionalplanerische Festlegungen für die Flächenbereitstellung sowie die räumliche Steuerung eine zentrale Rolle.

Das Heft richtet den Blick auf die Entwicklung der regionalplanerischen Gebietsausweisungen in den letzten Jahren sowie die in Entwürfen vorgesehenen Festlegungen und zeigt so die Aktivitäten der Regionalplanung in diesem aktuellen Themenfeld auf.

Ich wünsche Ihnen eine anregende Lektüre.

A handwritten signature in blue ink that reads "H. Herrmann". The signature is written in a cursive, flowing style.

Direktor und Professor Harald Herrmann

Einleitung

Der Ausbau der Windenergie an Land wird durch das EEG 2014 mengenmäßig begrenzt. Ob die festgelegten Werte erreicht werden können, ist auch von der Angebotsplanung der Regionalplanung abhängig.

Die Windenergie an Land bildet nach wie vor einen zentralen Baustein beim Ausbau der erneuerbaren Energien in Deutschland. Bundesweit wurden 2013 insgesamt 25,4 % des Bruttostroms durch erneuerbare Energien bereitgestellt. Alleine 8,7 %, und damit der größte Anteil, entfielen davon auf die Windenergie an Land. Mit deutlichem Abstand (5 %) folgte die Photovoltaik. 2009 lag der Anteil der Windenergie an Land noch bei 6,6 %. Die installierte Leistung durch Windenergieanlagen an Land ist in diesem Zeitraum von 25 632 auf 33 757 MWel gestiegen. Die erzeugte Energie wuchs von 38 610 auf 52 430 GWh (BMWI 2014).

Die Bundesregierung strebt weiterhin einen deutlichen Ausbau der erneuerbaren Energien an. Bis 2025 soll der Anteil erneuerbarer Energien an der Stromversorgung auf 40 bis 45 % steigen, bis 2035 auf 55 bis 60 % (EEG 2014). Gleichzeitig wird im aktuellen EEG 2014 zur Reduzierung der Ausbaugeschwindigkeit und Senkung von Kosten erstmals ein Ausbaukorridor in Form einer Mengenbegrenzung für die erneuerbaren Energien verbindlich festgelegt. Das EEG 2014 begrenzt den jährlichen Netto-Zubau im Bereich Windenergie an Land auf einen Umfang von bis zu 2 500 MW installierter Leistung. Der Netto-Zubau bestimmt sich aus dem jährlichen Brutto-Zubau abzüglich der jährlich abgebauten Windenergie. Hierdurch wird ein über die 2 500 MW hinausgehender Zubau im Rahmen von Repowering-Maßnahmen bzw. durch den Abbau von Altanlagen ermöglicht.

In den letzten Jahren lag der durchschnittliche Zuwachs der installierten Leistung durch Windenergie an Land noch deutlich unter dem genannten Wert. Zwischen 2009 und 2013 wurde pro Jahr maximal ein Netto-Zuwachs von 2 139 MW im Bereich

Windenergie an Land erreicht. Der durchschnittliche Zuwachs lag bei 1 788 MW (BMWI 2014). 2013 wurde die zukünftig geltende Ausbaugrenze allerdings bereits überschritten. In diesem Jahr betrug der Brutto-Zubau rund 2 998 MW, netto wurde ein Zubau von rund 2 740 MW erreicht (Deutsche Windguard 2014). Diese Werte wurden 2014 noch einmal deutlich überschritten (Brutto-Zubau 4 750 MW, Netto-Zubau 4 386 MW) (Deutsche Windguard 2015).

Auch unter Berücksichtigung der neu definierten Mengenbegrenzungen kann der angestrebte Ausbau der Windenergie an Land nur gelingen, wenn ausreichend Flächen für den Bau von Windenergieanlagen bereitgestellt werden. Als nach § 35 BauGB privilegierte Vorhaben sind Windenergieanlagen grundsätzlich im gesamten Außenbereich zulässig. Allerdings ermöglicht der Planvorbehalt des BauGB (§ 35 Abs. 3 S. 3 BauGB) eine räumliche Steuerung der Zulässigkeit von Windenergieanlagen auf Ebene der Regionalplanung und Bauleitplanung (Mitschang 2013: 9). Durch die Sicherung von Standorten für die Windenergie im Regional- oder Flächennutzungsplan kann gleichzeitig ein Ausschluss im übrigen Planungsgebiet erzielt werden. Hierdurch hat die Regionalplanung die Möglichkeit, den Bau der Windenergieanlagen auf geeignete und planerisch sinnvolle Standorte zu lenken. Da die Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung gebunden ist (§ 1 Abs. 4 BauGB), kann die Regionalplanung in besonderem Maße Einfluss auf den Umfang der für den Ausbau der Windenergie zur Verfügung stehenden Flächen nehmen.

Vor diesem Hintergrund ist die Regionalplanung gefordert, mit ihren Mitteln den Ausbau der Windenergie an Land zu sichern. In den letzten Jahren wurde sie hierbei mit verschiedenen

Herausforderungen konfrontiert. Hierzu zählen unter anderem Änderungen der landesplanerischen Vorgaben, gerichtliche Entscheidungen, die zur Aufhebung regionalplanerischer Festlegungen führten, sowie neue Anforderungen an die Ermittlung der Flächenkulisse. Entsprechende Anforderungen ergeben sich insbesondere durch die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts vom 13.12.2012 (Az. 4 CN 1.11 und 4 CN 2.11), in denen die methodischen Anforderungen an die planerische Steuerung der Windenergienutzung im Außenbereich weiterentwickelt wurden.

Bereits Anfang 2014 hat sich das BBSR mit dem Thema Windenergieanlagen und Raumordnungsgebiete (Einig/Zaspel-Heisters 2014) auseinandergesetzt und den aktuellen Bestand der Raumordnungsgebiete für Windenergie sowie die Verteilung der Windenergieanlagen analysiert. Das vorliegende Heft richtet den

Blick auf die Veränderungen der regionalplanerischen Festlegungen im Bereich der Windenergie in den Jahren 2009 bis 2014. Im Vordergrund stehen der Umfang der Ausweisungen sowie der gewählte Steuerungsansatz. Die Analyse stützt sich auf die im Raumordnungsplan-Monitor des BBSR erfassten Vektordaten der verbindlichen zeichnerischen Festlegungen der Raumordnungspläne. Zunächst werden die Entwicklungen zwischen den Stichtagen 31.12.2009 und 15.9.2014 betrachtet. Anschließend wird auf Basis der zum Stichtag 15.9.2014 bereits im Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung bekannt gemachten Entwürfe ein Blick auf die zukünftigen regionalplanerischen Ausweisungen gerichtet. Entwürfe, die zu diesem Zeitpunkt zwar vom Planungsträger beschlossen waren, sich aber noch nicht im Beteiligungsverfahren befanden, werden nicht berücksichtigt.

Regionalplanerische Festlegungen zur Windenergie 2009 und 2014

Zwischen 2009 und 2014 ist der Umfang der für Windenergie gesicherten Flächen deutlich gestiegen.

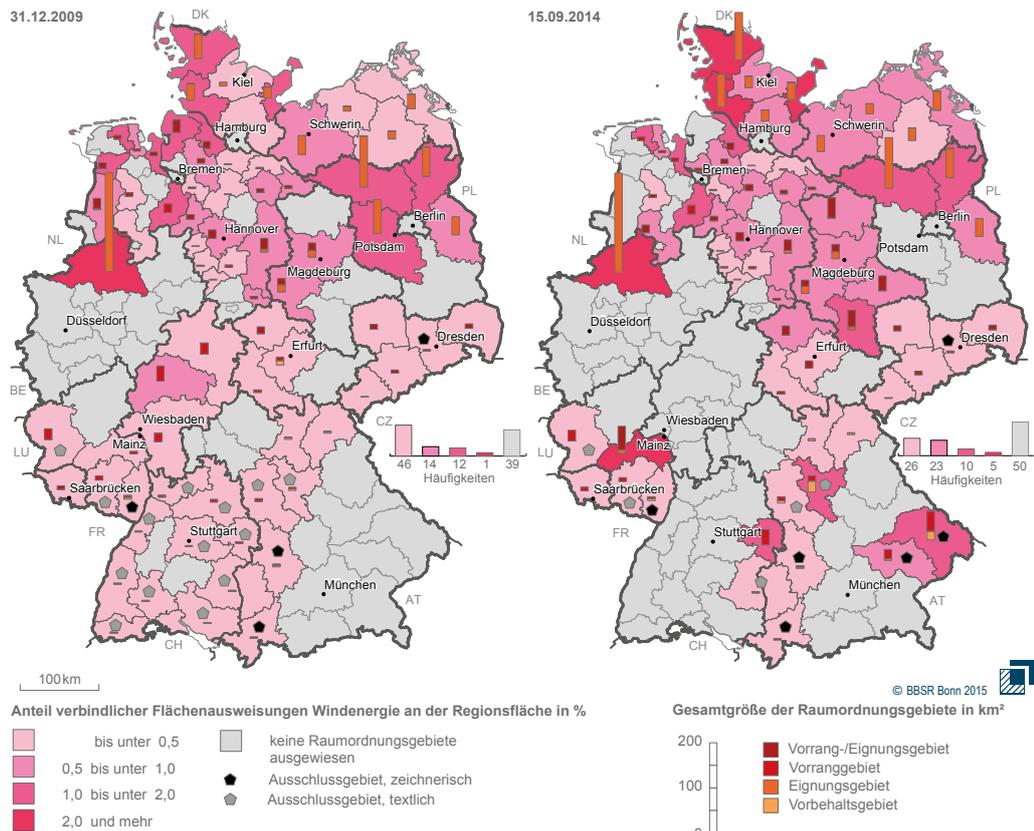
Die Planungsregionen der Regionalplanung sind in ihrem Zuschnitt relativ stabil. Dennoch sind zwischen 2009 und 2014 einzelne Änderungen zu verzeichnen. Die folgenden Ausführungen beziehen sich jeweils auf die Planungsräume, für die zum jeweiligen Stichtag verbindliche Raumordnungspläne vorliegen oder vorlagen. Neu gebildete Planungsregionen, in denen noch keine aktuellen Raumordnungspläne existieren, bleiben unberücksichtigt (z. B. Region Rhein-Neckar).

2009 gab es in Deutschland insgesamt 112 Planungsregionen der Regionalplanung (unter Berücksichtigung der Teilabschnitte in NRW). Das Saarland wird hierbei ebenfalls als Planungsregion der Regionalplanung betrachtet, da die Landesent-

wicklungspläne die Regionalpläne ersetzen und vergleichbare Raumordnungsgebietsausweisungen zur Steuerung des Baus der Windenergieanlagen enthalten. Demgegenüber ist 2014 die Zahl der Planungsregionen mit verbindlichen Raumordnungsplänen auf 114 gestiegen. Mit der Städtereion Ruhr sowie dem Regionalverband FrankfurtRheinMain sind zwei neue Träger der Regionalplanung entstanden, für die bereits verbindliche Planwerke existieren.

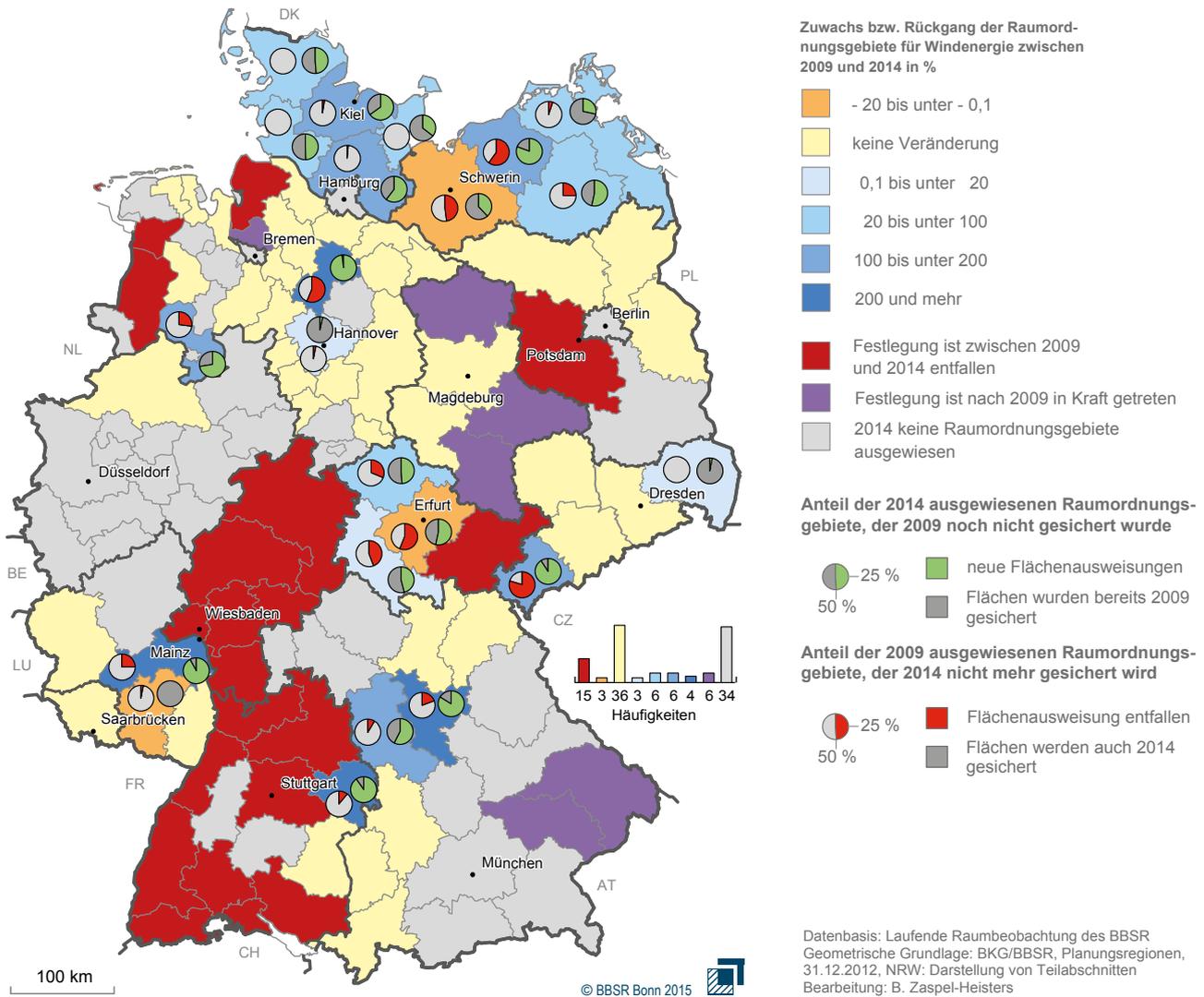
Während Ende 2009 73 der 112 Planungsregionen verbindliche Festlegungen für die Windenergie in Form von Raumordnungsgebieten enthielten, sind es 2014 nur noch 64 der 114 Regionen (vgl. Karte 1). Der Anteil der Regionen mit entsprechenden Festlegungen ist somit von 65 % auf 56 % zurückgegangen.

Karte 1



Karte 2

Veränderungen der regionalplanerischen Festlegungen zur Windenergie 2009 bis 2014



Im Untersuchungszeitraum sind in 16 Regionen Festlegungen zur Windenergie entfallen (vgl. Karte 2). Während die Ausweisungen in den baden-württembergischen Regionen durch eine Änderung des Landesplanungsgesetzes zum 31.12.2012 aufgehoben wurden, waren in den übrigen Regionen Gerichtsurteile für das Außerkrafttreten der Ausweisungen ausschlaggebend. So wurden beispielsweise 2013 die Festlegungen zur Windenergie des regionalen Raumordnungsprogramms des Landkreises Emsland aufgrund von

Mängeln im Abwägungsprozess für unwirksam erklärt.

Im gleichen Zeitraum sind in sechs Regionen in Bayern, Sachsen-Anhalt und Niedersachsen, in denen 2009 noch keine Festlegungen bestanden, neue Festlegungen in Kraft getreten. In weiteren 25 Regionen führten Änderungen oder Fortschreibungen zu einer Vergrößerung der gesicherten Fläche.

Im Rahmen von Änderungen und Fortschreibungen haben die Planungssträ-

ger die Möglichkeit, die bestehende Gebietskulisse durch neue Raumordnungsgebiete zu erweitern, vorhandene Flächen in ihrem Zuschnitt zu ändern oder Gebiete vollständig entfallen zu lassen. Die Regionalplanung kann so auf neue Erkenntnisse hinsichtlich einer Flächeneignung reagieren, z. B. durch die Durchführung neuer Eignungsanalysen auf Basis veränderter Kriterien. Werden ausgewiesene Flächen bereits vollständig durch Windenergieanlagen in Anspruch genommen, kann dies ebenfalls ein Grund für einen

Verzicht auf eine erneute Ausweisung sein. Auch ein neues planerisches Gesamtkonzept kann zu Veränderungen führen.

Anmerkung zur Methodik

Um die Änderungen in der Gebietskulisse zwischen 2009 und 2014 zu erfassen, werden die an den Stichtagen verbindlichen Flächenausweisungen überlagert. Die Schnittfläche zeigt die zwischen beiden Zeitpunkten unverändert für die Windenergie gesicherten Gebiete. Auf diese Weise kann für jede Region der Umfang identifiziert werden, in dem zuvor ausgewiesene Raumordnungsgebiete für Windenergie entfallen sind bzw. neue Flächen ausgewiesen wurden.

Die Kreisdiagramme in Karte 2 geben Auskunft darüber, in welchem Umfang 2014 neue Flächen gesichert werden (grüne Kreisdiagramme) bzw. 2009 noch gesicherte Flächen entfallen sind (rote Kreisdiagramme). In 14 der 22 von Veränderungen betroffenen Regionen sind über 50 % der 2014 ausgewiesenen Flächen 2009 noch nicht für die Windenergie gesichert worden. In der Westpfalz, in Oberlausitz-Niederschlesien und in der Region Hannover haben die Änderungen demgegenüber nur in geringem Maße zu einer Sicherung neuer Flächen geführt. Nur in vier Regionen (Südwestsachsen, Rostock, Soltau-Fallingb. und Mittelthüringen) sind gleichzeitig im größeren Umfang Flächen zwischen 2009 und 2014 aus der gesicherten Gebietskulisse entfallen. In diesen Regionen werden 2014 über 50 % der 2009 gesicherten Flächen nicht mehr für die Windenergie bereitgestellt. In weiteren acht Regionen sind über 10 % der Flächen entfallen.

In rund einem Drittel der Planungsregionen sind die Festlegungen zwischen 2009 und 2014 unverändert geblieben.

Obwohl seit 2009 die Zahl der Regionen mit Festlegungen zur Windenergie rückläufig ist, haben sich Anzahl und Umfang der ausgewiesenen Raumordnungsgebiete bundesweit erhöht. Wurden 2009 noch 1 827 Raumordnungsgebiete festgelegt, so betrug die Zahl im September 2014 bereits 1 937 Gebiete. Die positivplanerisch für die Windenergie gesicherte Fläche stieg von 1 334 km² auf insgesamt 1 620 km². Dies entspricht einem Zuwachs von 21,5 %. Bundesweit werden 2014 0,45 % der Landesfläche als Raumordnungsgebiet für Windenergie ausgewiesen. 2009 waren es noch 0,38 %.

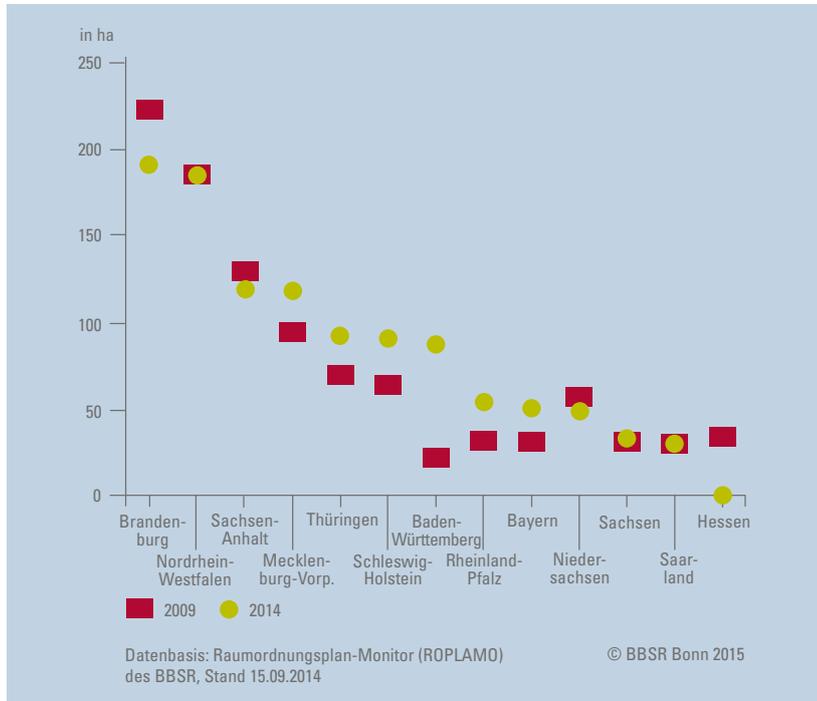
Der bundesweite Zuwachs ist vor allem auf eine Zunahme von Regionen mit Flächenausweisungen im Bereich von 0,5 bis 1 % der Regionsflächen zurückzuführen. Gleichzeitig ist die Anzahl der Regionen, die weniger als 0,5 % ihrer Flächen regionalplanerisch für die Windenergie sichern, von 46 auf 26 zurückgegangen (vgl. Karte 1).

Den geringsten Flächenanteil weist 2009 die Region Südwestsachsen mit unter 0,03 % auf. 2014 entfällt der niedrigste Wert auf die Region Donau-Iller (unter 0,05 %). Sowohl 2009 als auch 2014 ist der höchste Anteil der in einer Region für die Windenergie gesicherten Flächen unverändert im Münsterland zu finden (rund 3,8 %).

Die durchschnittliche Größe der einzelnen Raumordnungsgebiete hat im Zeitraum 2009 bis 2014 leicht zugenommen. Sie ist insgesamt um 11 ha auf 84 ha gestiegen. Bei der Berechnung dieses Wertes werden die Flächen unabhängig von ihrer Bezeichnung bzw. Nummerierung im Regionalplan betrachtet. So werden aneinandergrenzende Raumordnungsgebiete als eine Fläche angesehen, auch wenn diese unterschiedliche Nummerierungen aufweisen. Gleichzeitig werden im Regionalplan als Teilflächen ausgewiesene Flächen separat betrachtet. Eine Differenzierung über verschiedene Raumordnungsgebietstypen erfolgt an dieser Stelle nicht.

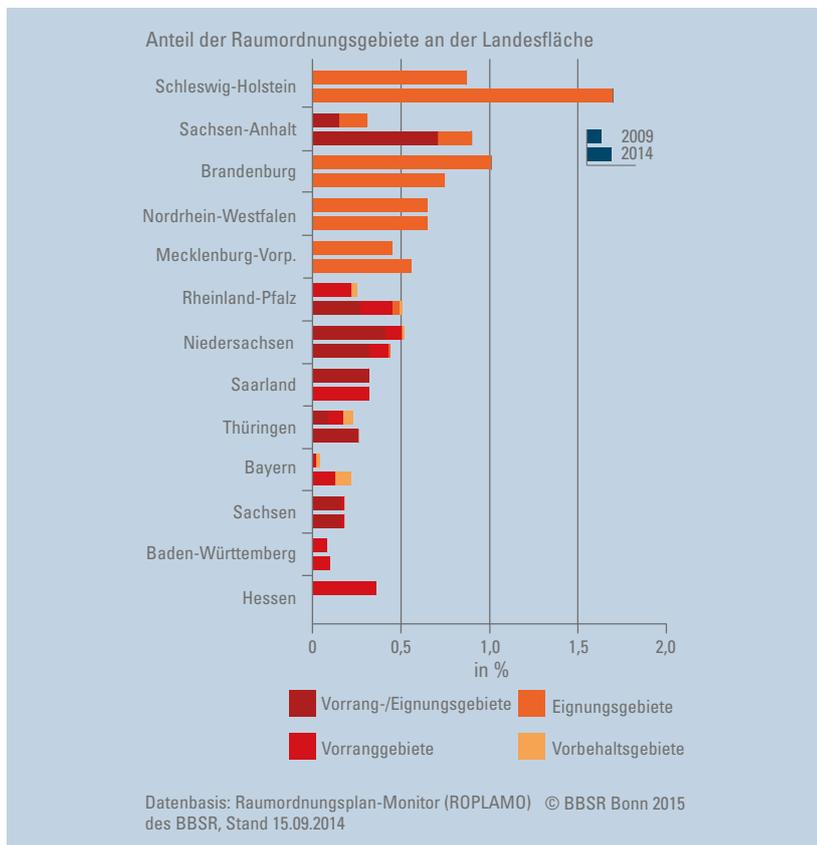
In den meisten Ländern ist eine Zunahme der durchschnittlichen Flächengröße zu beobachten. Demgegenüber ist die Flächengröße in Nordrhein-Westfalen und dem Saarland unverändert. Nur in Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Niedersachsen ist eine Verkleinerung der Flächen festzustellen (vgl. Abb. 1). Die durchschnittlich größten Raumordnungsgebiete für Windenergie sind in Brandenburg zu finden. Hier befindet sich jeweils auch die Region mit den durchschnittlich größten Flächen (2009: Havelland-Fläming: 423 ha, 2014: Prignitz-Oberhavel: 253 ha). Während 2009 die Flächen in Baden-Württemberg besonders klein waren, weist 2014 das Saarland die durchschnittlich kleinsten Flächen auf. Unter Betrachtung der einzelnen Regionen befinden sich mit einer durchschnittlichen Größe von 6 ha 2009 die Festlegungen in Südwestsachsen am unteren Ende der Skala. 2014 liegen die durchschnittlich kleinsten Raumordnungsgebiete in der Region Harburg (10 ha).

Abbildung 1 Durchschnittliche Größe der Raumordnungsgebiete für Windenergie 2009 und 2014



Richtet man den Blick auf die Raumordnungsgebietsausweisungen in den Länder (vgl. Abb. 2), so sind hier teilweise deutliche Änderungen zwischen den beiden Untersuchungszeitpunkten zu erkennen. In Schleswig-Holstein wurde durch die Teilfortschreibung aller Regionalpläne die für die Windenergie durch Eignungsgebiete gesicherte Fläche fast verdoppelt. Schleswig-Holstein weist damit 2014 im Ländervergleich den mit Abstand größten Anteil der Landesfläche als Raumordnungsgebiet für Windenergie aus. Allerdings sind zwischenzeitlich die Teilfortschreibungen in zwei der fünf Planungsregionen am 20.1.2015 vom Oberverwaltungsgericht Schleswig-Holstein aufgrund von Verfahrensfehlern für unwirksam erklärt worden (OVG Schleswig-Holstein, 20.01.2015 – 1 KN 18/13). Es ist damit zu rechnen, dass dieses Urteil auch Auswirkungen auf die Gültigkeit der Teilfortschreibungen in den übrigen Regionen haben wird.

Abbildung 2 Raumordnungsgebiete für Windenergie 2009 und 2014



Auch in Sachsen-Anhalt ist zwischen 2009 und 2014 ein deutlicher Zuwachs zu verzeichnen. Wurden 2009 noch 0,3% der Landesfläche für die Windenergie ausgewiesen, sind es 2014 bereits 0,9%. Ausschlaggebend für den deutlichen Zuwachs ist das Inkrafttreten von Festlegungen in drei der fünf Planungsregionen. Deutliche relative Zuwächse sind zudem in Rheinland-Pfalz und Bayern zu erkennen. In Mecklenburg-Vorpommern ist der Anteil der für die Windenergie gesicherten Landesflächen leicht gewachsen.

Demgegenüber hat in Brandenburg die gerichtliche Aufhebung des Teilplans der Region Havelland-Fläming zu einer deutlichen Reduktion des Flächenanteils geführt. Auch in Niedersachsen hat die Aufhebung von regionalplanerischen Festlegungen den Umfang der für die Windenergie

gesicherten Flächen reduziert. Dies gilt umso mehr für Hessen, wo 2014 keine verbindlichen Festlegungen zum Wind existierten.

In Nordrhein-Westfalen, im Saarland, in Thüringen und in Sachsen hat sich der Flächenanteil zwischen 2009 und 2014 nicht oder nur geringfügig verändert.

Nicht nur beim Umfang der ausgewiesenen Raumordnungsgebiete für Windenergie sind in den letzten fünf Jahren Veränderungen zu verzeichnen. Von besonderer Relevanz für die Steuerungswirkung der regionalplanerischen Festlegungen ist der für die Festlegungen zur Windenergie von den Planungsträgern gewählte Raumordnungsgebietstyp. Das Raumordnungsgesetz (§ 8 Abs. 7) sieht vier Varianten (Vorbehaltsgebiet, Eignungsgebiet, Vorranggebiet oder Vorranggebiet mit der Wirkung eines Eignungsgebietes) vor. Durch die Festlegung einer Fläche als Vorranggebiet oder Vorranggebiet mit der Wirkung eines Eignungsgebietes werden andere raumbedeutsame Nutzungen, die mit einer Nutzung der Fläche durch Windenergie nicht vereinbar sind, an dieser Stelle ausgeschlossen. In Vorbehaltsgebieten erhält der Belang Windenergie ein höheres Gewicht. Er kann allerdings im Rahmen einer Abwägung gegenüber konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen unterliegen. Das Gleiche gilt für die als Eignungsgebiete ausgewiesenen Flächen.

Ein besonderes Augenmerk ist auf die mit der Festlegung von Eignungsgebieten sowie Vorranggebieten mit der Wirkung von Eignungsgebieten verbundene Ausschlusswirkung zu richten. Grundsätzlich sind Windenergieanlagen als privilegierte Vorhaben überall im Außenbereich genehmigungsfähig. Erfolgt allerdings die Festlegung der Raumordnungs-

gebiete in einem Regionalplan mit einem der genannten Gebietstypen, so wird hiermit eine Realisierung von Windenergieanlagen im übrigen Planungsraum ausgeschlossen. Einzelne Länder verzichten zwar auf eine Festlegung in Form der genannten Gebietstypen, legen aber in Form von Ausschlussgebieten Flächen fest, in denen die Errichtung von Windenergieanlagen unzulässig ist. So wurden 2014 insbesondere in Bayern und Rheinland-Pfalz Ausschlussgebiete zeichnerisch und/oder textlich festgelegt. Bis Ende 2012 wurden zudem in Baden-Württemberg alle außerhalb der Vorranggebiete gelegenen Flächen textlich als Ausschlussgebiet ausgewiesen.

Die in den Ländern genutzten Steuerungsansätze sind im betrachteten Zeitraum weitgehend stabil (vgl. Abb. 2). Einzelne Änderungen betreffen die Nutzung von Ausschlusswirkungen bzw. die Festlegung von Ausschlussgebieten.

Um der Windkraft mehr Raum zu verschaffen, wurde 2011 im Saarland die Ausschlusswirkung der Vorranggebiete aufgehoben. Die ausgewiesenen Flächen wurden nicht verändert. Ziel ist eine Förderung des Ausbaus der Windenergie. Durch den Verzicht auf die Ausschlusswirkung durch regionalplanerische Festlegungen gilt wieder im gesamten Außenbereich die Privilegierung der Windenergie. Hier sind nun die Kommunen gefordert, durch die Aufstellung von Flächennutzungsplänen und die Festlegung von Ausschlusswirkungen die Standorte der Windenergieanlagen zu steuern.

Ebenfalls auf einen stärkeren Ausbau der Windenergie zielt die Aufhebung der regionalplanerischen Festlegungen in Baden-Württemberg. Die bestehenden Festlegungen wurden vielfach im Hinblick auf den geringen

Umfang und die Wahl ungeeigneter Standorte kritisiert. Vor diesem Hintergrund wurden zum 1.1.2013 nicht nur die textlich definierten Ausschlussgebiete, sondern auch alle Vorranggebiete für Wind aufgehoben. Das neue Landesplanungsgesetz sieht nur noch eine Festlegung von Vorranggebieten ohne Ausschlusswirkung vor. Es ist nun die Aufgabe der Planungsträger in Baden-Württemberg, im Rahmen neuer Planungsverfahren verbindliche Festlegungen zu erarbeiten. Bislang sind erst in einer Region (Ostwürttemberg) neue Vorranggebiete festgelegt worden.

Die Nutzung von Vorranggebieten mit der Wirkung von Eignungsgebieten in Rheinland-Pfalz führt inhaltlich zu keiner Änderung. Bereits zuvor wurde durch die Ausweisung von Vorranggebieten und separaten Ausschlussgebieten die gleiche Wirkung erzielt.

Während die Änderungen im Saarland und in Baden-Württemberg die Möglichkeiten einer räumlichen Steuerung der Windenergie durch die Regionalplanung deutlich einschränken, gehen Thüringen und Hessen einen entgegengesetzten Weg und führen Instrumente mit einer Ausschlusswirkung neu ein. Statt Vorrang- und Vorbehaltsgebieten kommen Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten zum Einsatz. Allerdings wurden die Festlegungen in Nord- und Mittelhessen 2011 bzw. 2012 durch Gerichte wieder aufgehoben. In den aktuellen Entwürfen werden erneut Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten festgelegt.

Veränderung der regionalplanerischen Festlegungen unter Berücksichtigung aktueller Entwürfe

In zahlreichen Regionen werden derzeit neue Festlegungen zur Windenergie vorbereitet.

Die regionalplanerischen Festlegungen zur Windenergie unterliegen derzeit gravierenden Veränderungen. Zahlreiche Regionen sind aktuell mit der Aufstellung neuer Festlegungen im Bereich Windenergie befasst. Dies kann in Form von Änderungen bestehender Pläne, Teilfortschreibungen oder Gesamtfortschreibungen erfolgen. Das Kapitel gibt einen Überblick über die laufenden Planungen. Auch wenn die Gebietskulissen der aktuellen Entwürfe im Laufe der Aufstellungsprozesse weiteren Veränderungen unterliegen werden, lassen die Festlegungen jedoch bereits jetzt die Zielrichtungen der Planungsträger erkennen.

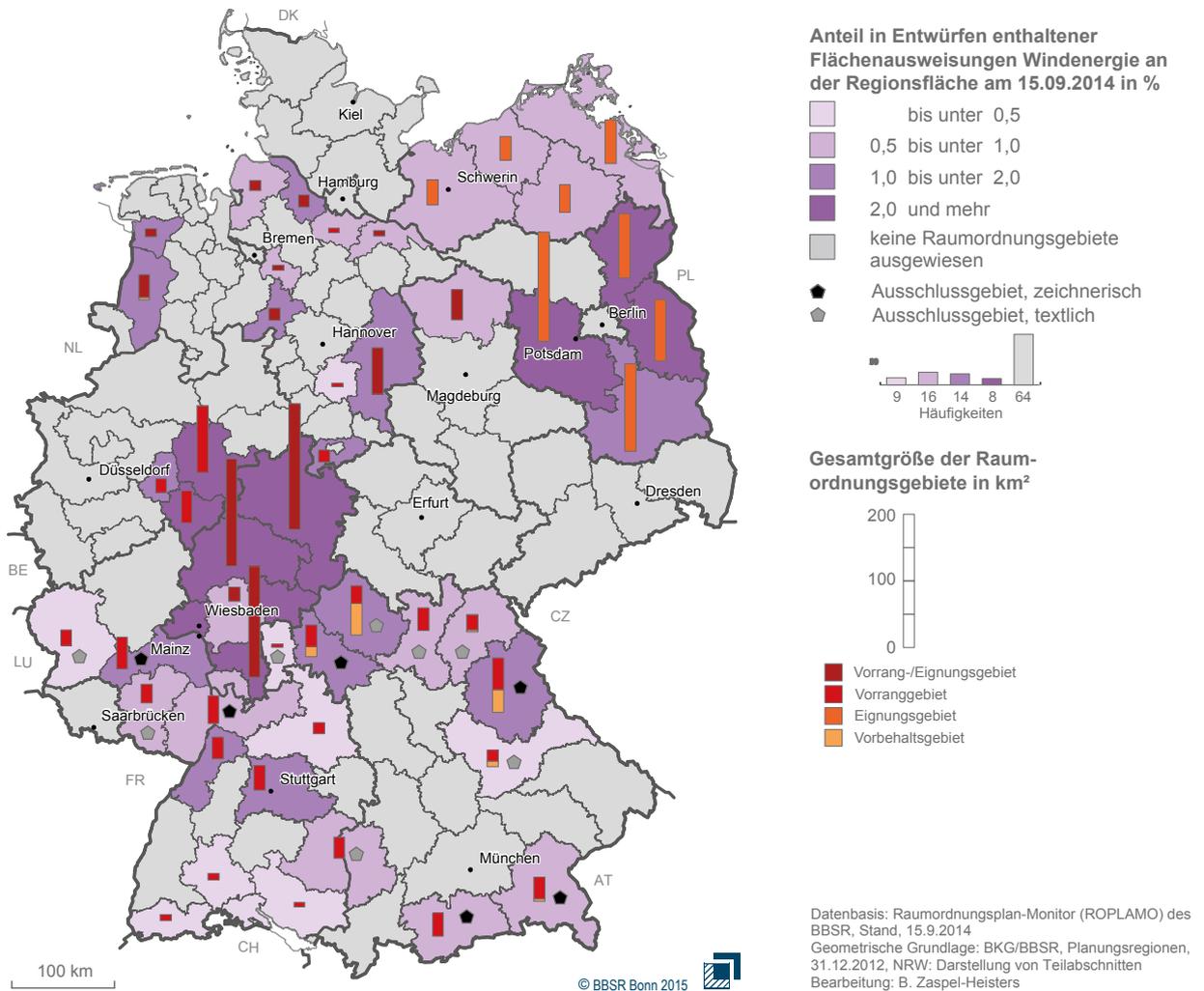
Die Auswertung der Planentwürfe stützt sich auf die aktuelle Abgrenzung der Planungsregionen. Zum 15.9.2014 existieren 111 Regionen (inkl. Saarland). Abweichungen gegenüber der Abgrenzung auf Basis derzeit verbindlicher Raumordnungspläne bestehen durch die Region Rhein-Neckar (ersetzt die Regionen

Rheinpfalz und Unterer Neckar), den Regionalverband Ruhr (ersetzt die Regionen Emscher-Lippe und Dortmund-West) sowie die Region Chemnitz (ersetzt die Regionen Südwestsachsen und Chemnitz-Erzgebirge).

In 47 der 111 Regionen lagen zum 15.9.2014 im Rahmen von Beteiligungsverfahren veröffentlichte Planentwürfe mit neuen Festlegungen im Bereich Windenergie vor. Durch die Entwürfe werden insgesamt 2 326 km² Fläche für die Windenergie gesichert. Der Flächenanteil der Raumordnungsgebiete an der Regionsfläche liegt in den 47 Regionen durchschnittlich bei 0,65 %. Unter der Annahme, dass die Entwürfe in der aktuellen Form Verbindlichkeit erlangen würden, würde bundesweit der Anteil gesicherter Flächen von 0,45 % (2014) auf 0,97 % steigen. Da in 26 der 47 Regionen derzeit keine verbindlichen Festlegungen zur Windenergie vorliegen, würde sich die Zahl der Regionen mit entsprechenden Festlegungen von 64 auf 90 erhöhen.

Karte 3

Regionalplanerische Festlegungen zur Windenergie in Entwürfen 2014



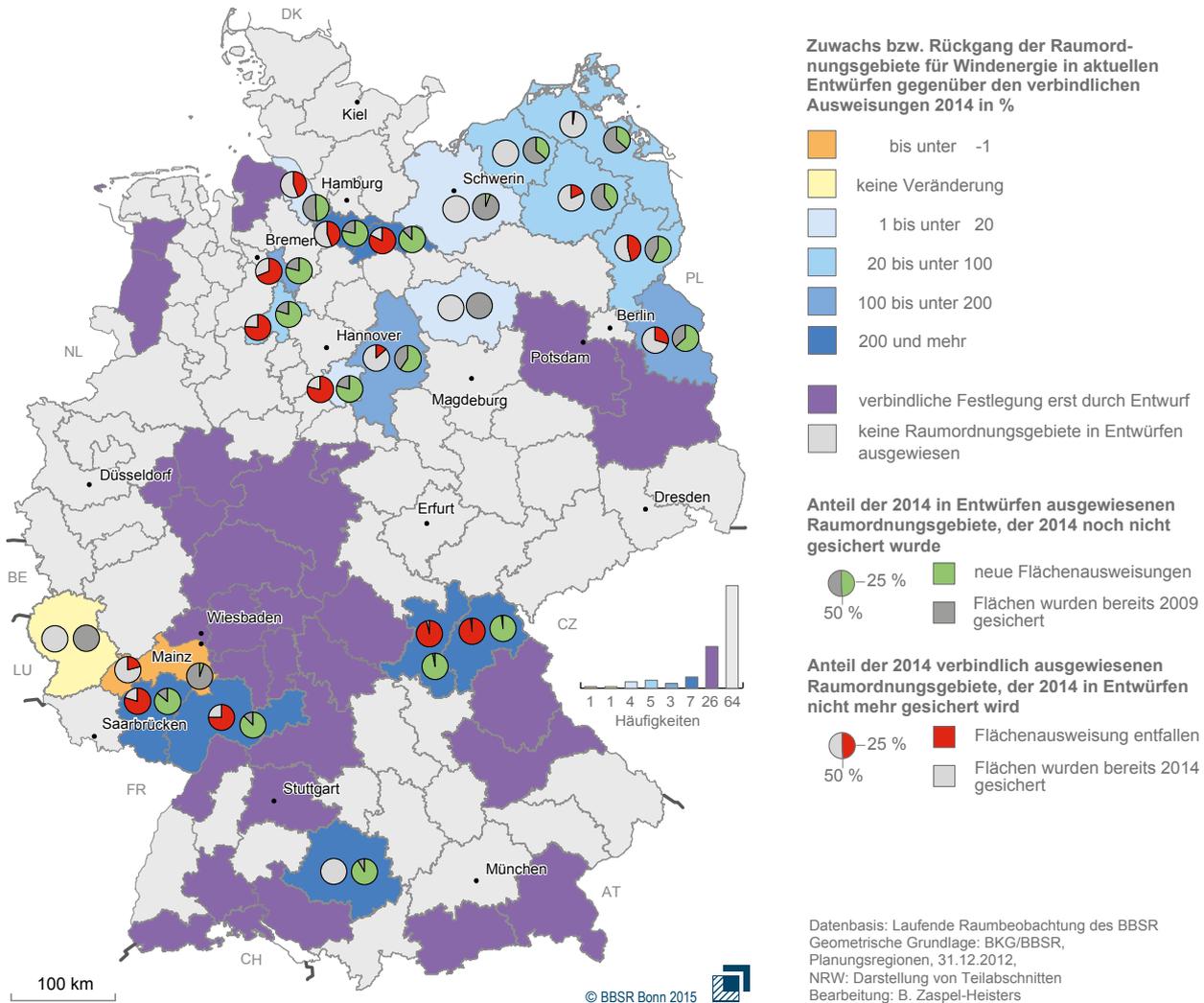
Derzeit läuft in allen hessischen und mecklenburg-vorpommerschen Planungsregionen eine Überarbeitung der Festlegungen. Auch in Rheinland-Pfalz und Brandenburg wird ein Großteil der Pläne aktualisiert. In Bayern liegen für neun bzw. zehn (unter Berücksichtigung der grenzüberschreitenden Region Donau-Iller) der 18 Regionen Entwürfe vor. Zudem werden von zahlreichen Regionen in Niedersachsen sowie einer Region in Sachsen-Anhalt neue Festlegungen vorbereitet. Nach der Aufhebung der Ausweisungen zur Windenergie in Baden-Württemberg wurden die

Planungen in sechs Regionen bereits in die Öffentlichkeitsbeteiligung gegeben. In NRW war es den Regionen bislang freigestellt, Festlegungen zur Windenergie zu nutzen. Von dieser Möglichkeit machte nur die Region Münsterland Gebrauch. Der aktuelle Entwurf des Landesentwicklungsplans sieht nun eine verpflichtende Ausweisung durch die Regionalplanung vor. Vor diesem Hintergrund liegen in drei Regionen in Nordrhein-Westfalen Entwürfe für die Neuaufstellung von Festlegungen zur Windenergie vor.

Karte 3 zeigt – unter Berücksichtigung der Festlegungen der Entwürfe für die Windenergie – den gesicherten Anteil der Regionsfläche. Eine besonders umfangreiche Flächen-sicherung von über 3 % der Regionsfläche ist in den Entwürfen der Regionen Dortmund-Ost, Mittelhessen und Südhessen vorgesehen. Demgegenüber liegt der Flächenanteil in den Regionen Heilbronn-Franken, Hochrhein-Bodensee und Bodensee-Oberschwaben unter 0,4 %.

Karte 4

Veränderung der regionalplanerischen Festlegungen zur Windenergie – verbindliche Festlegungen und Darstellungen in Entwürfen 2014 im Vergleich



In 21 der 47 Regionen erfolgt durch die Entwürfe eine Änderung oder Fortschreibung bestehender Festlegungen (vgl. Karte 4). Die Auswertung zeigt, dass in diesen Regionen der Umfang der gesicherten Flächen deutlich zunimmt. In etwa der Hälfte der Regionen führen die Fortschreibungen zu einer Verdopplung bzw. Verdreifachung der ausgewiesenen Flächen. Es handelt sich dabei in der Mehrheit um Flächen, die in den am 15.9.2014 verbindlichen Plänen noch nicht gesichert werden. Der Anteil bereits gesicherter Flächen liegt in 17 der 21 Regionen zwischen 64 % (Re-

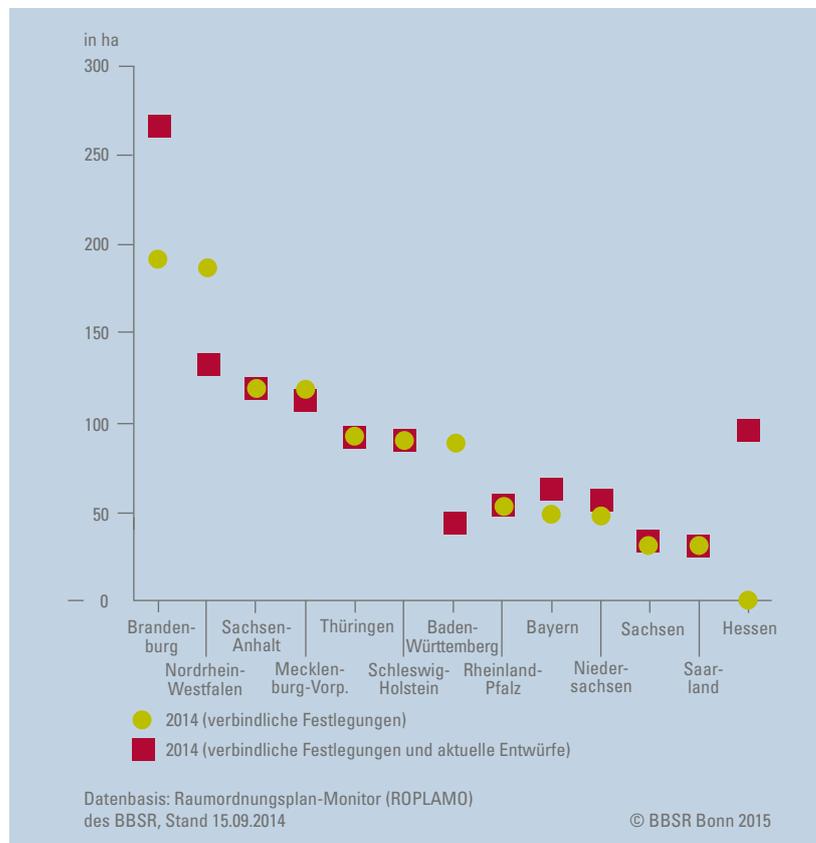
gion Rostock) und 2 % (Oberfranken-Ost). Gleichzeitig entfallen durch die Änderungen und Fortschreibungen Flächen für die Windenergie, die in den aktuellen Plänen noch gesichert werden. Besonders auffällig sind die Veränderungen in den Regionen Oberfranken-West und Oberfranken-Ost. Hier erfolgt eine fast vollständige Änderung der Gebietskulisse. Auch in den Regionen Westpfalz, Lüneburg, Nienburg/Weser und Hildesheim sind über 50 % der aktuell ausgewiesenen Raumordnungsgebiete für Windenergie nicht mehr in den aktuellen Entwürfen enthalten.

In vier Regionen sind kaum Veränderungen in der Gebietskulisse zu beobachten. In den Regionen Westmecklenburg und Altmark betreffen die aktuellen Entwürfe nur Änderungen von Einzelflächen, sodass die Kulisse weitgehend unverändert bleibt. In der Region Trier greift der aktuelle Entwurf des Gesamtplans die Festlegungen einer bereits verbindlichen Teilfortschreibung auf. Auch in der Region Rheinhessen-Nahe bleibt die Gebietskulisse weitgehend identisch. Allerdings ist hier ein geringfügiger Rückgang der Ausweisungsfäche zu beobachten.

Die durchschnittliche Größe der Raumordnungsgebiete ändert sich unter Einbeziehung der Entwürfe bundesweit kaum. Sie steigt geringfügig von 84 auf 87 ha. In den einzelnen Ländern sind allerdings teilweise erhebliche Änderungen zu erkennen (vgl. Abb. 3). So nimmt die Flächengröße in Brandenburg deutlich zu. Gleichzeitig reduziert sich die durchschnittliche Flächengröße in Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern und Baden-Württemberg. Eine durchschnittliche Flächengröße von mind. 100 ha wird nur in Brandenburg, NRW, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern erreicht. Die kleinsten Flächen besitzt weiterhin das Saarland.

Auf Landesebene würde das Inkrafttreten der aktuellen Entwürfe insbesondere in Brandenburg und Hessen zu einem deutlichen Anstieg der gesicherten Flächen führen, da die Zahl der Regionen mit Festlegungen zur Windenergie hierdurch deutlich erhöht wird. In Hessen würde bundesweit der höchste Flächenanteil erreicht. Mit der in den Entwürfen genannten Flächenkulisse würden die Vorgaben der Teiländerung des hessischen LEP (Zweite Verordnung über die Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000, 27.6.2013), 2% der Landesflächen für die Windenergie zu sichern, sogar überschritten. Allerdings ist davon auszugehen, dass sich die Flächenkulisse im Rahmen einer weiteren Offenlegung noch einmal verändern wird. Auch in NRW bedingen die neuen Vorgaben der Landesplanung und die damit erstmalige Festlegung von Vorranggebieten für die Windenergie in drei Teilregionen einen Zuwachs der Festlegungsfläche. Ebenso sind in Baden-Württemberg und Bayern durch die Erstaussweisungen deut-

Abbildung 3 Durchschnittliche Größe der Raumordnungsgebiete für Windenergie 2014 unter Berücksichtigung der Darstellungen in Entwürfen

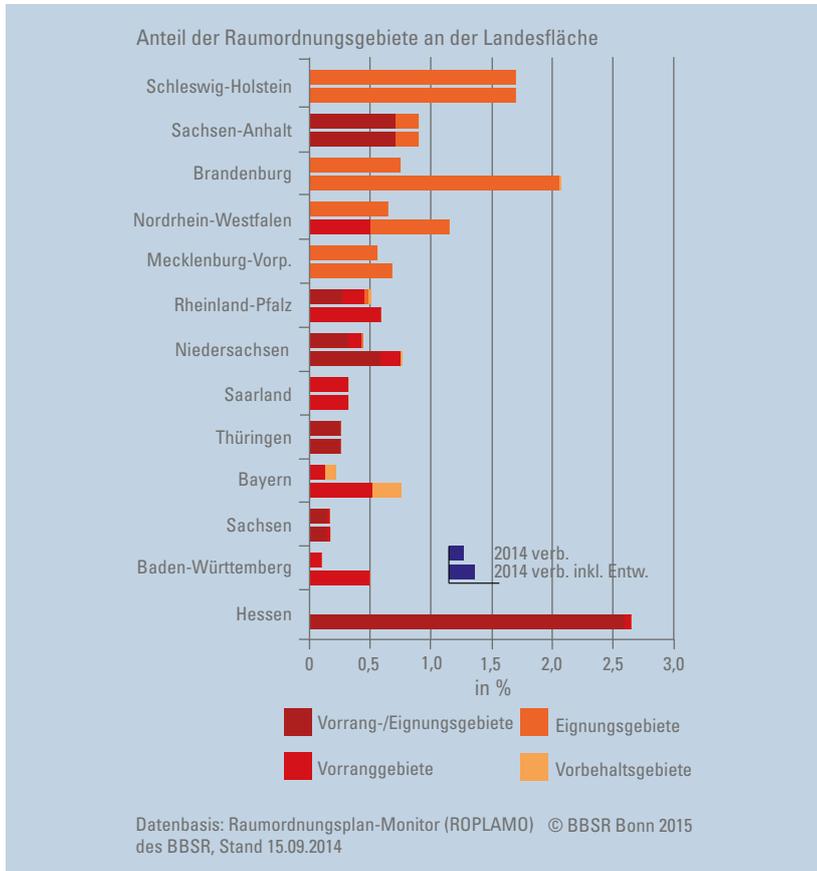


liche Zuwächse zu erkennen. Auch wenn sich der landesweit gesicherte Flächenanteil weiterhin auf einem relativ niedrigen Niveau bewegt, erreichen beide Länder nun deutlich höhere Anteile als Sachsen, Thüringen und das Saarland.

Die Fortschreibung der Pläne in Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz bewirkt nur eine geringe Erhöhung des Flächenumfangs. Zwar sieht die Teilfortschreibung des Landesraumordnungsprogramms Rheinland-Pfalz (2013) ähnlich zu Hessen die Sicherung von 2% der Landesfläche für die Windenergie vor. Allerdings soll dieser Wert anders als

Abbildung 4

Raumordnungsgebiete für Windenergie 2014 – verbindliche Festlegungen und Entwürfe



in Hessen in Rheinland-Pfalz sowohl durch regionalplanerische Ausweisungen als auch durch kommunale Planungen erzielt werden.

Die Umsetzung der aktuellen Entwürfe führt nicht nur zu einer teilweise gravierenden Änderung der gesicherten Flächen. In einzelnen Ländern ist mit den Entwürfen auch eine Änderung der genutzten Steuerungsansätze verbunden.

In Nordrhein-Westfalen kommen zukünftig statt Eignungsgebieten (wie derzeit im Münsterland) Vorranggebiete für Windenergie zum Einsatz. Die Landesplanung verzichtet hiermit auf eine abschließende Festlegung der Flächenkulisse für die Windenergie. Auch in Rheinland-Pfalz werden zukünftig keine Festlegungen mit Ausschlusswirkung mehr eingesetzt. Außerhalb der von der Regionalplanung festzulegenden Ausschlussgebiete ist es auch hier zukünftig verstärkt Aufgabe der Kommunalplanung, den Ausbau der Windenergie räumlich zu steuern.

Fazit

Der ROPLAMO des BBSR ermöglicht erstmalig eine Zeitreihenanalyse der von der Regionalplanung festgelegten Raumordnungsgebiete für Windenergie. Für eine umfassende Analyse der Steuerung der Windenergie durch öffentliche Planungsträger wären jedoch zukünftig auch die Ausweisungen der Bauleitplanung zu berücksichtigen.

Auf Grundlage der Daten des Raumordnungsplan-Monitors (ROPLAMO) ist es erstmalig möglich, bundesweit die Entwicklung der regionalplanerischen Festlegungen zur Windenergie über einen größeren Zeitraum zu betrachten. Die zusätzliche Berücksichtigung der bisher nicht im ROPLAMO erfassten Planentwürfe erlaubt darüber hinaus auch einen Blick in die Zukunft.

Die Auswertungen zeigen, dass die Regionalplanung ihren Auftrag, vermehrt Flächen für den Ausbau der Windenergie bereitzustellen, in der Regel wahrnimmt. In den letzten Jahren ist ein deutlicher Zuwachs der regionalplanerisch für die Windenergie gesicherten Flächen zu erkennen. Mit Inkrafttreten der zahlreichen laufenden Änderungen und Fortschreibungen wird die Fläche weiter zunehmen. Gleichzeitig wird sich die Zahl der Regionen mit entsprechenden Festlegungen deutlich erhöhen. Allerdings bestehen weiterhin regional wesentliche Unterschiede hinsichtlich des Umfangs der Flächensicherung.

In einzelnen Ländern ist eine Verlagerung der abschließenden räumlichen Steuerung der Windenergie von der Regionalplanungsebene auf die Ebene der Bauleitplanung zu beobachten. So verzichtet die Landesplanung

in Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und im Saarland auf den Einsatz von Raumordnungsgebieten mit Ausschlusswirkung. Der Großteil der Länder setzt aber auch weiterhin auf den Planvorbehalt der Regionalplanung.

Die aktuelle Aufhebung der zwei Teilfortschreibungen Windenergie durch das Oberverwaltungsgericht in Schleswig-Holstein verdeutlicht noch einmal die Relevanz gerichtsfester Festlegungen. Denn nur wenn die Festlegungen zur Windenergie auch einer gerichtlichen Überprüfung standhalten, kann die Regionalplanung ihren Steuerungsanspruch umsetzen.

Ob die ausgewiesenen Flächen tatsächlich ausreichen, um die Ausbauziele des Bundes und der Länder umzusetzen, kann alleine aus den Daten des Raumordnungsplan-Monitors nicht geschlossen werden. Hierfür müssten zum einen die durch die Bauleitplanung bereitgestellten Flächen einbezogen werden, deren Umfang vor allem in den Ländern von erheblicher Bedeutung ist, in denen die Regionalplanung keine abschließende Steuerung vornimmt. Zum anderen ist die aktuelle Auslastung der ausgewiesenen Flächen, d. h. der Bestand der Windenergieanlagen, zu berücksichtigen.

Literatur

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 15.9.2014: Zeitreihen zur Entwicklung der erneuerbaren Energien in Deutschland (Stand Februar 2014). Zugriff: http://www.erneuerbare-energien.de/EE/Redaktion/DE/Downloads/agee-stat-zeitreihen-zur-entwicklung-der-erneuerbaren-energien-in-deutschland.xlsx?__blob=publicationFile&v=2.

Deutsche Windguard, 2015: Status des Windenergieausbaus an Land in Deutschland 2014. Zugriff: http://www.windguard.de/_Resources/Persistent/128c6bdb960acd94b87a41525dd9878ad051630c/Factsheet-Status-des-Windenergieausbaus-an-Land-in-Deutschland-2014.pdf [abgerufen am 17.2.2015].

Deutsche Windguard, 2014: Status des Windenergieausbaus an Land in Deutschland 2013. Zugriff: <http://www.wind-energie.de/sites/default/files/attachments/page/statistiken/fact-sheet-onshore-statistik-jahr-2013-final.pdf> [abgerufen am 17.2.2015].

Einig, K.; Zaspel-Heisters, B., 2014: Windenergieanlagen und Raumordnungsgebiete – Verteilung, Anlagendichte, installierte Leistung. In: BBSR-Analysen Kompakt 01/2014, Bonn.

Mitschang, S., 2013: Modelle zur planerischen Steuerung der Windenergie in der Regional- und Bauleitplanung. In: Mitschang, S. (Hrsg.): Windenergie – Ausbau und Repowering in der Stadt- und Regionalplanung, Berliner Schriften zur Stadt- und Regionalplanung, 21, Frankfurt am Main, S. 9–33.

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn

Ansprechpartner

Dr. Brigitte Zaspel-Heisters
brigitte.zaspel-heisters@bbr.bund.de

Lektorat

W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co. KG, Bielefeld

Satz

KOMBO MedienDesign Rainer Geyer, Siegburg

Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

Bestellungen

ref-1-1@bbr.bund.de
Stichwort: BBSR-Analysen Kompakt 09/2015

Die BBSR-Analysen KOMPAKT erscheinen in unregelmäßiger Folge. Interessenten erhalten sie kostenlos.

ISSN 2193-5017 (Printversion)
ISBN 978-3-87994-690-7

Bonn, April 2015

Newsletter „BBSR-Forschung-Online“

Der kostenlose Newsletter informiert monatlich über neue Veröffentlichungen, Internetbeiträge und Veranstaltungstermine des BBSR.

www.bbsr.bund.de/BBSR/newsletter