

Ausbaukontroverse Windenergie

Einführung

Für eine beschleunigte Energiewende, die die Bundesregierung nach der Atomkatastrophe von Fukushima beschlossen hat, ist der umfassende Ausbau der Windenergie an Land (Onshore) und zu Wasser (Offshore) von zentraler Bedeutung. Die Windenergienutzung ist gewissermaßen das Zugpferd der Energiewende. Sie gilt aufgrund umfangreicher wirtschaftlich nutzbarer Standortpotenziale, ihrer niedrigen Kosten sowie ihres technologischen Entwicklungsstandes als eine der vielversprechendsten regenerativen Energiequellen.

Seit dem Beschluss der Energiewende haben sich Bund und Länder stark für den Ausbau der Windenergienutzung eingesetzt. Durch das Erneuerbare Energien Gesetz (EEG) hat der Ausbau der Windenergie in Deutschland eine attraktive finanzielle Förderung erhalten.

Innerhalb weniger Jahre hat die Stromerzeugung aus Windkraft in Deutschland erheblich zugenommen. Die installierte Leistung der Windenergie entwickelte sich von 31,3 Gigawatt [GW] zum Ende 2012 auf 39,3 GW bis Mitte 2015. Für diesen Zuwachs ist vor allem der Neubau leistungsstarker Anlagen verantwortlich. Entsprechend vergrößerte sich der Bestand von Windenergieanlagen (WEA) nicht vergleichbar stark, wie die installierte Leistung. So waren Ende 2012 bundesweit 23.030 Windenergieanlagen in Betrieb, Mitte 2015 erzeugten insgesamt 25.152 WEA an Land Energie. Das Potenzial der Windenergie an Land und auf dem Meer (Offshore) ist noch lange nicht ausgeschöpft. Vor allem der Austausch älterer Anlagen durch moderne, leistungsfähigere WEA („Repowering“) und die

Offshore-Windenergienutzung bieten Perspektiven für den weiteren Ausbau.

Voraussetzung dafür ist ein ausreichendes Angebot planungsrechtlich gesicherter Flächen. Da keine spezielle Fachplanung für die Nutzung der Windenergie existiert, haben die Festlegungen der Regionalplanung und der kommunalen Bauleitplanung eine entscheidende Funktion.

Mit dem weiteren Ausbau der Windenergienutzung sind allerdings auch erhebliche Konflikte verbunden. Viele befürchten eine weitere „Verspargelung“ der Landschaft, so dass viele Menschen weiteren Windparkplanungen in der Nähe ihrer Wohnorte kritisch gegenüber stehen. Nicht alle Standorte sind gleichermaßen für die Errichtung von Windenergieanlagen geeignet. Die räumliche Planung ist deshalb gefordert, mit ihren Instrumenten für den Ausbau der Windenergie ungeeignete Teilräume auch weiterhin frei von Anlagen zu halten und den nötigen Neubau von WEA auf geeignete Standorte zu lenken. In der Summe ist es Aufgabe der räumlichen Planung, ausreichend Flächen für den Ausbau zur Verfügung zu stellen. Um rechtssichere Planungsgrundlagen zu gewährleisten, müssen dabei insbesondere die verschärfte Vorgaben der Rechtsprechung beachtet werden.

Die Länder haben bislang auf die Herausforderungen durch die Energiewende unterschiedlich reagiert. Während der Ausbau der Windenergie in Norddeutschland bereits weit fortgeschritten ist, ist der Ausbau in Süddeutschland trotz vorhandener Standortpotenziale bislang deutlich langsamer verlaufen. In Energiekonzepten

Klaus Einig
Brigitte Zaspel-Heisters

Dr. Brigitte Zaspel-Heisters

ist Projektleiterin im Referat Raumentwicklung im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.

Forschungsschwerpunkte: Instrumente der Raumordnung, Vergleichende empirische Plananalyse, Monitoring von Raumordnungsplänen, Steuerung der Windenergie
brigitte.zaspel-heisters@bbr.bund.de

Klaus Einig

war von 2002 bis 2015 Projektleiter und seit 2004 auch stellvertretender Referatsleiter im Referat Raumentwicklung im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. Seit Februar 2015 leitet er bei der Landesplanung von Schleswig-Holstein das Referat Regionalentwicklung und Regionalplanung.
klaus.einig@stk-landsh.de

und Koalitionsverträgen wurden teilweise sehr ambitionierte Ausbauziele formuliert, die auf eine Sicherung von Flächen für die Windenergienutzung durch die Landes- und Regionalplanung sowie die Bauleitplanung der Kommunen angewiesen sind. Gleichzeitig gibt es aber auch Entwicklungen, die einem beschleunigten Ausbau der Windenergie entgegenwirken. Hier ist vor allem die 10 H-Regelung in Bayern zu nennen.

Die Beiträge in diesem Heft beleuchten die Ausbaukontroverse Windenergie aus unterschiedlichen Blickwinkeln. Neben rechtlichen Aspekten der Ausweisung von Raumordnungsgebieten für Windenergie stehen vor allem die Entwicklungen der vergangenen Jahre hinsichtlich des Einsatzes landes- und regionalplanerischer Instrumente zur Steuerung des Ausbaus der Windenergie im Mittelpunkt.

Die Beiträge im Einzelnen

Einleitend zeigt Dr. Brigitte Zaspel-Heisters in ihrem Beitrag das für den Ausbau der Windenergie zur Verfügung stehende Flächenpotenzial auf. Unter Berücksichtigung zahlreicher Faktoren, insbesondere der regionalplanerischen Festlegungen, werden Flächen identifiziert, auf denen keine oder nur geringe Konflikte bezüglich des Baus von Windenergieanlagen zu erwarten sind. Die Autorin geht dabei auch auf den Einfluss einzelner Faktoren auf das Gesamtflächenpotenzial ein.

Eine Bilanz der Steuerung der Windenergienutzung durch die Raumordnung vier Jahre nach Fukushima zieht anschließend der Beitrag von Klaus Einig und Dr. Brigitte Zaspel-Heisters. Im ersten Teil des Beitrags stehen die Ausbauziele der Länder sowie der Instrumenteneinsatz in der Raumordnung im Mittelpunkt. Der zweite Teil richtet zunächst den Blick auf die Veränderungen der regionalplanerischen Festlegungen zur Windenergie zwischen 2009 und 2014. Zudem wird über eine Analyse der aktuellen regionalplanerischen Entwürfe auch die zukünftige Entwicklung der Ausweisungen thematisiert.

Bei der Ausweisung von Raumordnungsgebieten für die Windenergie gilt es insbesondere, die planungsrechtlichen Anforderungen zu erfüllen. Welche Herausforderungen für die Planung mit der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Steuerung der Windenergie verbunden sind, zeigt Dr. Jana Bovet in ihrem Beitrag. Die in der Praxis häufig unsicheren und schwierigen Anforderungen an rechtssichere Festlegungen werden dabei kritisch hinterfragt.

In den einzelnen Bundesländern haben die Energiewende und der damit verbundene Ausbau der Windenergie unterschiedliche Entwicklungen auf Ebene der Landesplanung bewirkt. Die folgenden drei Beiträge beleuchten die Situationen in Brandenburg, Rheinland-Pfalz sowie in Bayern.

Zunächst gehen Ulrike Groenewald und Dr. Petra Overwien in ihrem Beitrag auf die aktuellen Herausforderungen für die Regionalplanung in Brandenburg ein. Die Regionalplanung besitzt die anspruchsvolle Aufgabe, zwei Prozent der Landesfläche für den Ausbau der Windenergie zu sichern und dabei die Windenergienutzung auf geeignete Gebiete zu beschränken. Der Beitrag beleuchtet die rechtlichen und politischen Herausforderungen, mit denen sich die Akteure dabei konfrontiert sehen.

In Rheinland-Pfalz wurde das Planungsinstrumentarium für die Standortsicherung und -steuerung von erneuerbaren Energien aufgrund sich verändernder politischer Ziele in den letzten Jahren stetig weiterentwickelt. Der Beitrag von Dr. Gerd Rojahn stellt die Planungsaktivitäten vor. Bei der Steuerung der erneuerbaren Energien spielt dabei neben dem Ausbau der Windenergie auch die Sicherung von Natur und Landschaft eine wichtige Rolle.

Kein anderes Bundesland hat wie Bayern durch Veränderung der rechtlichen Rahmenbedingungen mit Einführung einer neuen Abstandsvorschrift, der 10 H-Regel, den Ausbau der Windenergie verschlechtert. In ihrem Beitrag stellen Dr. Nina Hehn und Prof. Manfred Miosga die Energiepolitik des Landes der letzten Jahre vor und diskutieren die Zukunft der Windenergie in Bayern nach Einführung der 10 H-Regel.

Die Erfahrungen der Regionalplanung in Baden-Württemberg werden anschließend von Thomas Kiwitt anhand der Steuerung von Windkraftanlagen in der Region Stuttgart vorgestellt. Die Aufhebung der bisherigen regionalplanerischen Festlegungen durch die Änderung des Landesplanungsgesetzes sowie der vorgeschriebene Verzicht auf die Ausweisung von Ausschlussgebieten stellen die Planungsregionen in Baden-Württemberg vor eine besondere Herausforderung. Der Artikel schildert die aktuelle Vorgehensweise zur Ausweisung regionalplanerischer Vorranggebiete für Windkraftanlagen in der Region.

Der Beitrag von Jürgen Quentin analysiert anschließend die Dauer und die Kosten des Planungs- und Genehmigungsprozesses von Windenergieanlagen an Land. Die vorgestellten Ergebnisse wurden im Zusammenhang mit einer Marktanalyse des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie erarbeitet. Auf Basis dieser Marktanalyse werden Eckpunkte für die gesetzlich vorgesehene Ermittlung von Vergütungssätzen für erneuerbare Energieträger mittels Ausschreibungen entwickelt.

Im letzten Beitrag wird die Thematik der Bürgerproteste gegen Windkraft in Deutschland aufgegriffen. Julia Zilles und Carolin Schwarz stellen anhand von zwei Fallstudien die Organisation und Handlungsstrategien der Bürgerproteste gegen den Ausbau der Windenergienutzung dar.