

Regionalplanerische Steuerung von Windkraftanlagen in der Region Stuttgart

Thomas Kiwitt

Der Beitrag schildert die Vorgehensweise zur Ausweisung regionalplanerischer Vorranggebiete für Windkraftanlagen in einer der am dichtesten besiedelten Regionen der Bundesrepublik: Stuttgart. Dargestellt wird die aktuelle planungsrechtliche Situation in Baden-Württemberg, wo nach der Aufhebung der bisherigen regionalplanerischen Aussagen und einer Änderung des Landesplanungsgesetzes keine Ausschlussgebiete zur Steuerung von Windkraftanlagen mehr zur Verfügung stehen.

Am Beispiel der laufenden Teilfortschreibung des Regionalplans Stuttgart werden anhand einzelner Ausschluss- und Abwägungskriterien verfügbare Grundlagendaten und offene Grundsatzfragen erläutert. Daneben wird die Bedeutung von Planungsverfahren für die Beteiligung von Bürgern, Gemeinden und Umweltverbänden dargestellt. Den Abschluss bildet eine Einschätzung zur Koordination von Windkraftanlagen durch die Regionalplanung – auch als Möglichkeit zur gesellschaftlichen Willensbildung und deren stringenter Umsetzung.

Ausgangslage

Die räumliche Steuerung regionalbedeutender Windkraftanlagen erfolgte in Baden-Württemberg bis 2012 durch die flächendeckende Ausweisung entsprechender Vorrang- und Ausschlussgebiete in den Regionalplänen („Schwarz-Weiß-Planung“). Die damit vorliegenden verbindlichen Zielaussagen eröffneten sowohl in der kommunalen Bauleitplanung als auch in immissionsschutzrechtlichen Zulassungsverfahren nur einen sehr geringen Abwägungsspielraum. Dennoch waren es wohl weniger die genannten Planelemente, als vielmehr der in einzelnen Regionen zurückhaltende Einsatz von Vorranggebieten für Windkraftanlagen, der – meist auch im Zusammenwirken mit anderen Faktoren – dazu führte, dass die Nutzung der Windenergie in Baden-Württemberg deutlich hinter vergleichbaren Flächenländern zurückblieb.

Nach ihrem Antritt im Jahr 2011 setzte sich die grün-rote Landesregierung das Ziel, 1.200 Windkraftanlagen zu bauen, um den Anteil der Windenergie an der Stromerzeugung bis 2020 auf 10 % zu steigern. Als „entscheidender Schritt“ wird dabei die im Mai 2012 verabschiedete Änderung des Landesplanungsgesetzes (LplG) gesehen: „*Anders als früher ist der Bau von Windrädern künftig grundsätzlich erlaubt und nicht mehr*

grundsätzlich verboten.“⁴¹ Zudem ist gemäß den Bestimmungen des § 11 (7) LplG für Regelungen zu regionalbedeutenden Windkraftanlagen nur noch die Festlegung von Vorranggebieten zulässig. Entsprechende Vorbehalts- oder Ausschlussgebiete kommen ausdrücklich nicht in Betracht. In diesem Zusammenhang wird auch das im Landesentwicklungsplan formulierte Ziel 4.2.7, die landesplanerische Vorgabe zur oben genannten „Schwarz-Weiß-Planung“, von der Ausformung durch die Regionalplanung ausgenommen.

Die auf Basis der bisherigen landesplanerischen Vorgaben erstellten regionalplanerischen Regelungen wurden aufgehoben, sodass sowohl Vorrang- als auch Ausschlussgebiete ihre Wirkung verloren. Aufgrund der bis dahin abschließenden Regelung der Windenergienutzung durch die Regionalplanung lagen nur in Ausnahmefällen (wirksame) Aussagen der Bauleitplanung vor. Damit wurde die Beurteilung der Zulässigkeit von Windkraftanlagen in Einzelfallbetrachtungen, das heißt ohne planerische Konzeption, zunächst zum Regelfall.

Insbesondere in Teilräumen mit überdurchschnittlichem Winddargebot und/oder besonders sensibler Landschaft wurde

Weitere Informationen
zur Vorgehensweise und dem
aktuellen Planungsstand unter:
www.region-stuttgart.org

Dipl.-Ing. Thomas Kiwitt
ist Leitender Technischer
Direktor im Verband Region
Stuttgart
kiwitt@region-stuttgart.org

der gerade auch in Anbetracht des angestrebten Zubaus neuer Windenergieanlagen bestehende Koordinationsbedarf erkannt. Die Regionalverbände traten als Träger der Regionalplanung umgehend in entsprechende Planungsverfahren ein und konnten dabei an bestehendes Methodenwissen anknüpfen. Zwar können mit den nunmehr eingeschränkten instrumentellen Möglichkeiten der Regionalplanung innerhalb der Vorranggebiete Nutzungen abgewehrt werden, die der Windkraft entgegenstehen; außerhalb der Vorranggebiete sind aber keine direkten planerischen Aussagen mehr zulässig. Gleichzeitig fassten daher zahlreiche Gemeinden entsprechende Beschlüsse zur Teilfortschreibung von Flächennutzungsplänen. Als Motiv gilt hier sowohl ein besonderer Gestaltungswille im Hinblick auf die kommunale Umsetzung der Energiewende als auch ein akuter Steuerungsanspruch als Reaktion auf den Wegfall regionalplanerischer Vorgaben.

Als problematisch erweist sich diese synchrone Vorgehensweise für die ansonsten durch das „Gegenstromprinzip“ gewährleistete Abstimmung zwischen örtlicher und überörtlicher Planungsebene. Damit kann die erforderliche Einbindung bauleitplanerischer Erwägungen in einen regionalen Rahmen nicht mehr vollständig erreicht werden – gerade bei der Koordination außergewöhnlich großer Anlagen. Überörtliche Wirkungen bleiben insofern unberücksichtigt.

Das Land unterstützt die Verfahren zur Anpassung der Regional- und Bauleitpläne an die neuen Erfordernisse in verschiedener Hinsicht. Wichtige Grundlagen sind insbesondere ein „Windatlas“ mit landesweiten Angaben zum Winddargebot, ein Hinweispapier mit relevanten Abstandswerten sowie die Einrichtung von Kompetenzzentren bei den Regierungspräsidien und Regionalverbänden zur Unterstützung planender Gemeinden. Nachgebessert wurde die Datengrundlage zudem in Bezug auf den Artenschutz. In diesem Zusammenhang wird durch eine umfassende Einbindung der Naturschutzverbände auch versucht, die insbesondere zwischen dem Schutz der Avifauna und dem Ausbau der Windenergienutzung bestehenden Konflikte zu bewältigen.

Bislang wurden nur in wenigen Einzelfällen Regionalpläne auf Basis dieser neuen rechtlichen Regelung beschlossen und genehmigt. Bauleitpläne, mit denen die Windenergienutzung verbindlich koordiniert werden könnte, liegen ebenfalls nur vereinzelt vor.

Die Region Stuttgart

Der Verband Region Stuttgart nimmt unter den zwölf Planungsregionen Baden-Württembergs eine Sonderstellung ein: Innerhalb der Region leben auf 10 % der Landesfläche rund 25 % der Landesbevölkerung. Zudem wird hier knapp ein Drittel des Bruttosozialproduktes erwirtschaftet. Auch aufgrund dieser besonderen Einwohnerdichte und Wirtschaftskraft nimmt der Verband Region Stuttgart seit 1994 neben der Regionalplanung etwa im Bereich des öffentlichen Nahverkehrs oder der regionalen Wirtschaftsförderung auch Trägerschaftsaufgaben wahr. Zentrale Bedeutung hat dabei die politische Steuerung der Aufgabenwahrnehmung durch die direkt gewählte Regionalversammlung – während die Verbandsversammlungen in den übrigen Regionen aus den jeweiligen Landkreisen delegiert werden. Durch diese Direktwahl der Entscheidungsträger liegen auch für die zentralen Fragen der Regionalplanung und -entwicklung programmatische Aussagen vor. Das Selbstverständnis der in der Regionalversammlung vertretenen Fraktionen und Gruppen, wichtige Fragestellungen mitzugestalten, prägt das derzeit laufende Verfahren zur Fortschreibung des Regionalplans.

Dieses Verfahren zur Neufassung der regionalplanerischen Vorgaben zur Koordination der Windenergienutzung wurde nach Aufhebung der Vorranggebiete für regionalbedeutsame Windkraftanlagen erforderlich. Aufgrund der besonderen Erfordernisse eines sehr dynamischen Wirtschaftsraumes und der daraus resultierenden Anforderung an die regionalplanerische Sicherung verschiedener Freiraumfunktionen sind größere Bereiche als „Regionaler Grünzug“ ausgewiesen. Als verbindliches Ziel der Raumordnung steht diese Planaussage unter anderem dem Bau von Windkraftanlagen entgegen. Die mit den Vorranggebieten

(1)
<https://um.baden-wuerttemberg.de/de/energie/erneuerbare-energien/windenergie/>
 – aufgerufen am 05. Juli 2015

für regionalbedeutsame Windkraftanlagen verbundene faktische Ausnahme von dieser räumlich wie inhaltlich weitreichenden Regelung verlor mit Aufhebung der Vorranggebiete zwangsläufig ebenfalls ihre Rechtskraft. In der Region Stuttgart waren alle neun ausgewiesenen Vorranggebiete betroffen. Praktisch können damit sowohl die Zulassung von Windkraftanlagen als auch die Darstellung entsprechender Eignungsflächen in den Flächennutzungsplänen innerhalb Regionaler Grünzüge nicht ohne Zielabweichungsverfahren erfolgen (wobei im konkreten Einzelfall bereits deutlich wurde, dass gut geeignete Standorte dennoch realisiert werden können).

Teilfortschreibung des Regionalplans

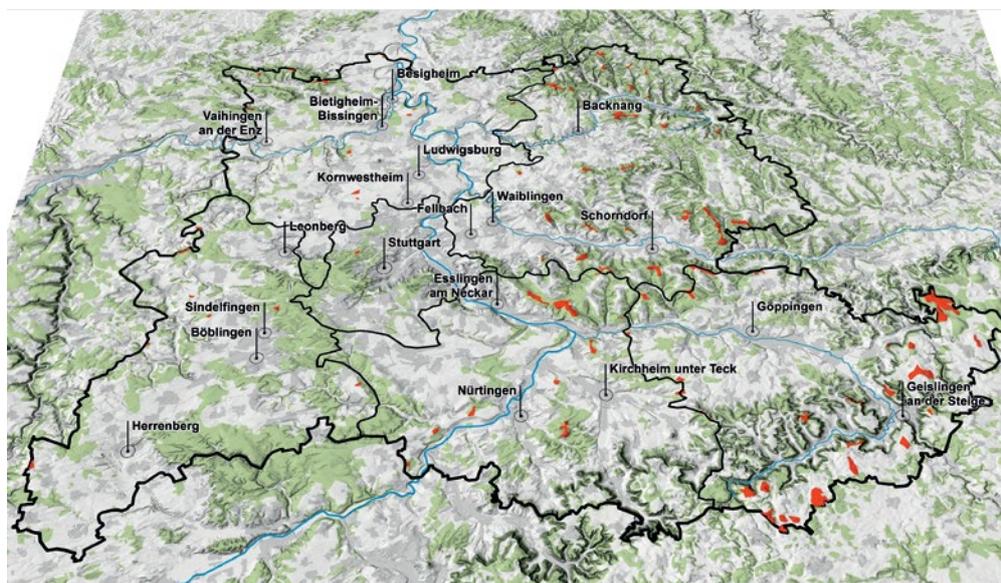
Vor diesem Hintergrund eröffnete die Regionalversammlung das Verfahren zur Teilfortschreibung des Regionalplans mit dem klaren Bekenntnis, in der Region Stuttgart geeignete Standorte für die Nutzung der Windenergie planungsrechtlich zu sichern. Hervorzuheben ist dabei, dass auch mit der ursprünglichen flächendeckenden „Schwarz-Weiß-Planung“ keine Verhinderung von Windkraftanlagen angestrebt wurde. Vielmehr konnte die Nachfrage nach Standorten für Windkraftanlagen bis zur Änderung des Landesplanungsgesetzes

beziehungsweise der nach dem Reaktorunfall im japanischen Fukushima getroffenen Entscheidung zum Ausstieg aus der Kernenergie im Wesentlichen innerhalb der Vorranggebiete bedient werden.

Bereits zu Beginn des Verfahrens wurde eine weitreichende inhaltliche Abstimmung mit den insgesamt 179 Gemeinden in der Region Stuttgart und den insgesamt 56 Trägern der Flächennutzungsplanung angestrebt. Eine zeitlich parallele Erarbeitung örtlicher und regionaler Konzepte wäre nicht nur ineffizient gewesen, sondern hätte in rechtlicher Hinsicht erhebliche Unsicherheiten aufgeworfen. Hinzu kommt, dass die Steuerung von Windkraftanlagen für die meisten Gemeinden eine neue Thematik ist. Nicht zuletzt ergibt sich durch die auf Ebene der Flächennutzungsplanung erforderlichen gutachterlichen artenschutzrechtlichen Betrachtungen ein erheblicher finanzieller Mehraufwand.

Neben der engen Abstimmung mit den Gemeinden gelten die transparente Verfahrensgestaltung und die weit über die gesetzlichen Anforderungen hinausgehende Information der Öffentlichkeit als Merkmale des laufenden Planungsverfahrens. In allen Teilräumen der Region wurden dazu Informationsveranstaltungen durchgeführt. Die Anzahl der Teilnehmer und der rege Verlauf

Abbildung 1
Schrägsicht Region Stuttgart mit Mittel- und Oberzentren. Geplante Vorranggebiete für Windkraftanlagen in orange dargestellt.
Entwurfsstand Mai 2015



Quelle: © Verband Region Stuttgart (VRS), 2015
Datengrundlage: Digitales Geländemodell (DGM) – © Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Baden-Württemberg (<http://www.lgl-bw.de>) Az.: 2851.9-1/19. Weitere Daten – © Verband Region Stuttgart (VRS), 2015

der anschließenden Fragerunden machten dabei deutlich, dass Windkraftanlagen bisweilen ein relativ neues und hinsichtlich der damit verbundenen Wirkungen nur wenig bekanntes Phänomen darstellen. Im Vergleich zu Zulassungsverfahren, die bei den in der Region Stuttgart möglichen kleineren Anlagengruppen regelmäßig ohne Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt werden, ist die obligatorische frühzeitige und umfassende Bürgerinformation ein besonderer Vorteil von Planungsverfahren.

Zweckmäßig und glaubwürdig ist eine Beteiligung der Öffentlichkeit allerdings nur, wenn tatsächlich eine Gesamtschau der zu erwartenden Entwicklung vorgestellt werden kann. Eine Beteiligung der Bevölkerung an der Ausweisung von Vorranggebieten für Windkraftanlagen ohne eine klare Aussage, in welchem Umfang und wo auch außerhalb dieser Vorranggebiete Windkraftanlagen zulässig bleiben, dürfte kaum der Akzeptanzförderung dienen.

Aus einer repräsentativen Umfrage², die 2013 im Auftrag des Verbands Region Stuttgart durchgeführt wurde, geht hervor, dass 80 % der Bevölkerung den Bau von Windkraftanlagen in ihren Wohngemeinden als zweckmäßigen Beitrag zur Umsetzung der Energiewende einschätzen. Trotz dieser insgesamt positiven Grundhaltung wurden in den Beteiligungsverfahren überwiegend ablehnende Stellungnahmen formuliert. Neben unterschiedlichen fachlichen Belangen thematisierte die Bevölkerung insbesondere die Wirkung von Windkraftanlagen auf die Erholungseignung und das Landschaftsbild. Sie befürchtete insbesondere eine „Überlastung“ durch die räumliche Konzentration von und zu geringe Abstände zwischen Vorranggebieten. Auch die „Umzingelung“ von Gemeinden durch Vorranggebiete und das Entstehen einer „Anlagengalerie“ durch eine längere Reihung einzelner Anlagen waren Themen innerhalb der Bevölkerung.

Die Bürgerschaft nahm die genannten Entwicklungen unabhängig von Gemarkungsgrenzen wahr. Eine entsprechende Steuerung ist insofern nur auf überörtlicher, regionalplanerischer Ebene effizient möglich. Erforderlich sind dazu allerdings auch negative, auf den Bau von Windkraftanlagen restriktiv wirkende Planelemente. Nur so

kann im Beteiligungsverfahren eine „Maximalkulisse“ formuliert werden, aus der klar hervorgeht, wo Windkraftanlagen errichtet werden können – und wo auch in Zukunft der Schutz des Landschaftsbildes oder der ruhigen Erholung Vorrang haben sollen.

Im Regionalplan für die Region Stuttgart kann die erforderliche Steuerung im instrumentellen Gefüge mit Vorranggebieten zum Schutz einzelner oder mehrerer Freiraumfunktionen – insbesondere dem Regionalen Grünzug als verbindlichem Ziel der Raumordnung – erreicht werden. Auch ohne formales Ausschlussgebiet für Windkraftanlagen ist eine weitreichende räumliche Koordination der Windenergienutzung daher möglich – hinreichend, um im Beteiligungsverfahren abschließend deutlich machen zu können, wo der Bau von Windkraftanlagen anderen Freiraumbelangen vorzuziehen ist und wo nicht. Dies trägt wesentlich zur Akzeptanz von Windkraftanlagen bei.

Die von der obersten Landesplanungsbehörde angeregte Prüfung einer pauschalen Öffnung des Regionalen Grünzuges für Windkraftanlagen wurde vor allem wegen der vorgenannten Gründe nicht als zielführend erachtet. In die Betrachtung mit einbezogen wurde auch die bislang sehr stringente Anwendung der mit dem Regionalen Grünzug angestrebten Sicherung unterschiedlicher Freiraumfunktionen und des großräumigen Freiraumzusammenhangs. Nach Auffassung der Mehrheit der regionalen Entscheidungsträger sei es nur schwer zu vermitteln, wenn ausgerechnet für die denkbar größten baulichen Anlagen eine pauschale Ausnahmeregelung gelten sollte.

Umgekehrt resultiert aus diesem relativ weitreichenden Koordinierungsanspruch allerdings das Erfordernis, der Nutzung der Windenergie durch entsprechende Vorranggebietsausweisungen substanziell Raum zu verschaffen.

Quantitative Vorgaben der Landesplanung zum Ausbau der Windenergie in den einzelnen Regionen beziehungsweise zur räumlichen Verteilung der landesweit angestrebten Anzahl zusätzlicher Windenergieanlagen liegen nicht vor. Eine Potenzialanalyse des für die Energiewende zuständigen Ministeriums soll ausdrücklich nicht als Planungsgrundlage dienen.

(2)
<https://www.region-stuttgart.org/buergerumfrage/aufgerufen>
 am 05. August Juli 2015

Für die Information der Öffentlichkeit wären landesweite Grundsatzbetrachtungen – etwa zur Lastenverteilung zwischen Verdichtungs- und ländlichen Räumen oder ein Masterplan zur konkreten Gestaltung der Energiewende – hilfreich gewesen. Eine vollständige Behandlung von diesbezüglich in der Bevölkerung bestehenden Unsicherheiten alleine auf regionaler Ebene ist weder möglich noch plausibel zu begründen.

Die geschilderten instrumentellen und konzeptionellen Rahmenbedingungen bestimmen maßgeblich das Vorgehen bei der Teilfortschreibung des Regionalplans für die Region Stuttgart. Die dabei zugrunde gelegten Ausschluss- (A) und Abwägungskriterien (B) werden nachfolgend erläutert.

A. Ausschlusskriterien

1 Windhöflichkeit

Als zentrales Eignungskriterium wurde zunächst die Windhöflichkeit betrachtet. Die Bewertung der Windhöflichkeit erfolgte dabei auf der Grundlage des „Windatlas Baden-Württemberg“³, der im Auftrag der Landesregierung erarbeitet wurde und das Winddargebot landesweit abbildet. Als Schwellenwert für die Eignung eines Standortes zur Nutzung der Windenergie gilt gemäß Windenergieerlass⁴ eine durchschnittliche jährliche Windgeschwindigkeit von 5,3 m/s in einer Bezugshöhe von 100 m über Grund.

Mit der Festlegung eines solchen Schwellenwertes wird den Planungsträgern auf Ebene der Regional- und Bauleitplanung eine wichtige Entscheidungshilfe für die Bestimmung eines maßgeblichen Eignungskriteriums an die Hand gegeben. Die früher häufig auftretenden Diskussionen über echte oder vermeintliche „Verhinderungsplanungen“, bei denen planerisch nicht ausreichend windhöfliche Gebiete ausgewiesen wurden, um die Windenergienutzung damit auf eigentlich geeigneten Flächen zu untersagen, werden seither weitestgehend außerhalb der Planungsverfahren geführt.

Die genannte Eingangsgröße liegt allerdings relativ niedrig. In der Region Stuttgart, deren Westteil sich noch im Windschatten des Schwarzwaldes befindet, liegen die meisten

der in dieser Hinsicht geeigneten Flächen in der untersten Kategorie zwischen 5,3 und 5,5 m/s. Für zahlreiche potenzielle Vorranggebiete dürfte daher im Rahmen der absehbaren Entwicklung mittelfristig kein Investoreninteresse zu erwarten sein (was jedoch einer langfristigen planerischen Sicherung potenziell geeigneter Flächen nicht entgegenstehen muss).

Erste zwischenzeitlich vorliegende Messungen weisen mitunter Abweichungen von den Aussagen des Windatlas auf. Im laufenden Verfahren zur Fortschreibung des Regionalplans werden daher Forderungen formuliert, anstelle dieser rechnerisch ermittelten Datenbasis konkrete Messwerte zugrunde zu legen. In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass das Winddargebot in planerischen Betrachtungen ein Auswahlkriterium unter vielen darstellt und bei einer Abwägungsentscheidung zu anderen Kriterien in Verhältnis zu setzen ist.

Über die vorgenannten Aspekte hinausgehende Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen sind kein Gegenstand der Regionalplanung. Insbesondere in Baden-Württemberg, wo in manchen Teilräumen nur lückenhaft Messdaten aus dem Betrieb laufender Anlagen zur Verfügung stehen, müssen für die Investitionsentscheidung eigenständige Windmessungen vorgenommen werden.

Bereiche mit einer Windhöflichkeit oberhalb des Schwellenwertes von 5,3 m/s werden zunächst auf Erfordernisse geprüft, die dem Bau von Windkraftanlagen zwingend entgegenstehen, wie etwa Abstandsvorschriften oder naturschutzfachliche Verbote. Aufgrund dieser verbindlichen Ausschlusskriterien kommen mehr als 83 % der Flächen nicht als Standort für Windkraftanlagen in Betracht.

2 Mindestabstand zu Wohngebieten/ -gebäuden

Während die meisten Ausschlusskriterien, wie etwa Naturschutzgebiete oder Sicherheitsabstände zu Straßen, allgemein akzeptiert sind, gibt es insbesondere in der Öffentlichkeit unterschiedliche Meinungen über einen erforderlichen *Mindestabstand zu Wohngebäuden* beziehungsweise *Wohngebieten*. Gemäß Windenergieerlass sind

(3) https://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/PDF/Broschuere_Windatlas.pdf (aufgerufen am 5. August 2015)

(4) https://mvi.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mvi/intern/dateien/PDF/Windenergieerlass_120509.pdf

zu Wohngebäuden im Außenbereich und Mischgebieten 450 m und zu Wohngebieten 700 m Abstand erforderlich. Diese Abstände leiten sich aus den entsprechenden immissionsschutzrechtlichen Vorgaben ab, wobei insbesondere Lärmschutzanforderungen von 45 beziehungsweise 35 dB(A) maßgeblich sind. Die konkrete Einhaltung dieser Werte ist zudem beim Zulassungsverfahren in Kenntnis des genauen Anlagenstandortes und -typs sowie der Anlagenhöhe gutachterlich nachzuweisen. Die genannten Abstandswerte leiten sich insofern von fachrechtlichen Bestimmungen ab, müssen zwingend berücksichtigt werden und erfüllen damit klar die Anforderungen an verbindliche Ausschlusskriterien.

Inspiziert durch die bayerische Regelung, den Abstand zwischen Siedlungsbereich und Vorranggebieten auf das Zehnfache der Anlagenhöhe (und damit u. U. mehr als 2.000 m) festzulegen oder auch die naturschutzfachliche Anforderung, einen Abstand von 1.000 m zu den Horsten potenziell bedrohter Vogelarten einzuhalten, werden zunehmend Forderungen nach einer Erweiterung des Mindestabstandes erhoben.

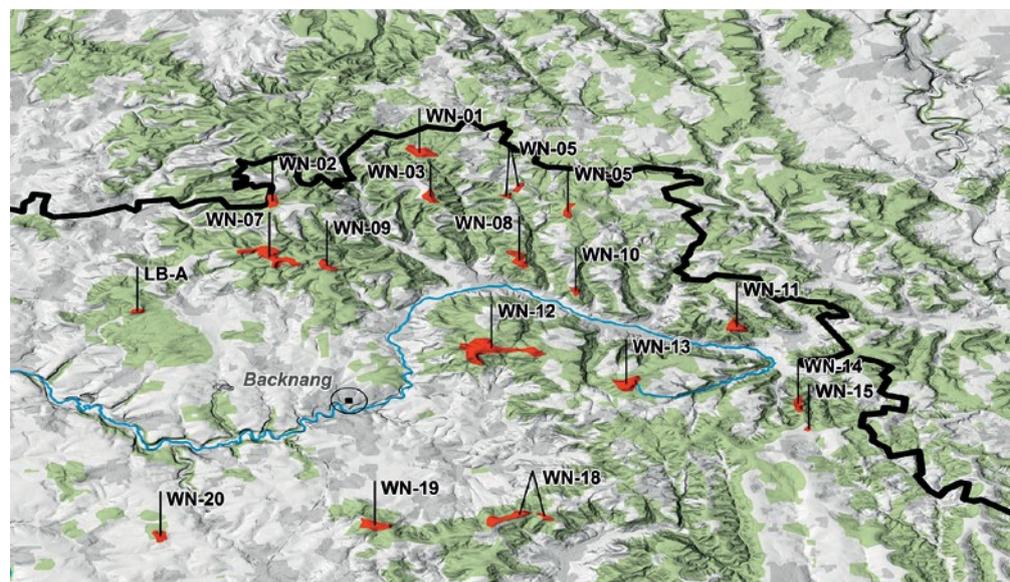
Aufgrund der dichten Besiedlung der Region Stuttgart wäre die Ausweisung von Vorrang-

gebieten bei einer Anwendung der bayerischen 10 H-Regelung kaum noch möglich. Selbst eine Vergrößerung des Mindestabstandes auf 1.000 m hätte eine deutliche Reduktion der möglichen Gebietskulisse zur Folge. Schon vor diesem Hintergrund muss die pauschale Vergrößerung des Mindestabstandes – insbesondere wegen des Verweises auf nicht einschlägige Landesregelungen beziehungsweise unzulässige Analogschlüsse von Horsten auf Wohngebiete – als Abwägungsfehler gelten. Eine Vergrößerung des Mindestabstandes in Einzelfallbetrachtungen bleibt hingegen möglich.

3 Landschaftsschutzgebiete und Naturparke

Anders als Naturschutzgebiete stellen die großflächiger ausgewiesenen Landschaftsschutzgebiete (LSG) gemäß Windenergieerlass zunächst keinen Ausschlussbestand dar. In jedem Einzelfall ist mit dem zuständigen Ordnungsgeber (in der Regel den unteren Naturschutzbehörden) zu klären, inwiefern die Planung in eine Befreiungslage beziehungsweise die Änderung der Abgrenzung bestehender LSG in einem eigenständigen Verfahren in Betracht kommen, um den Bau von Windkraftanlagen zu ermöglichen.

Abbildung 2
 Schrägsicht des nördlichen Rems-Murr-Kreises mit Bezeichnung des Vorranggebietes.
 Geplante Vorranggebiete für Windkraftanlagen in orange dargestellt.
 Entwurfsstand Mai 2015



Quelle: © Verband Region Stuttgart (VRS), 2015
 Datengrundlage: Digitales Geländemodell (DGM) – © Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Baden-Württemberg (<http://www.lgl-bw.de>) Az.: 2851.9-1/19. Weitere Daten – © Verband Region Stuttgart (VRS), 2015

Auf Grundlage dieser Einschätzung der zuständigen Fachstellen werden alle Vorranggebiete beziehungsweise deren in LSG gelegene Teile aus der Gebietskulisse genommen, für die ein entsprechendes ergebnisoffenes Verfahren nicht in Aussicht gestellt wird (in Einzelfällen ist die zuständige Fachbehörde zu einer neuen, veränderten Einschätzung gekommen, sodass die regionalplanerische Vorranggebietskulisse entsprechend angepasst werden musste).

Vorranggebiete, für die eine Befreiung von den naturschutzfachlichen Vorgaben beziehungsweise die Eröffnung eines ergebnisoffenen Änderungsverfahrens in Betracht kommen, bleiben Teil der regionalplanerischen Vorranggebietskulisse. Dennoch besteht weiter die Möglichkeit, dass in entsprechenden Verfahren der Windkraftnutzung entgegenstehende Belange höhergewichtet werden und eine Befreiung oder Änderung des LSG letztlich nicht erfolgen kann. In diesem Fall wirkt das LSG als Ausschlusskriterium. Eine Ausweisung regionalplanerischer Vorranggebiete ist dann nicht möglich. Der Regionalplan kann daher erst Rechtskraft erlangen, wenn alle betroffenen LSG entsprechend geändert sind. Rund ein Drittel der im Entwurf dargestellten Vorranggebiete ist von dieser Regelung betroffen – zahlreiche davon mit einem überdurchschnittlichen Winddargebot.

Häufig liegen potenzielle Vorranggebiete innerhalb von Naturparks. Vergleichbar mit der Situation in LSG müssen auch bestehende Konfliktlagen zwischen potenziellen Vorranggebieten und Naturparks vor dem Satzungsbeschluss des Regionalplans ausgeräumt werden. Nach den Vorgaben des zuständigen Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz sind die jeweiligen Naturparkverordnungen allerdings dahingehend zu ändern, dass eine Vereinbarkeit mit rechtskräftigen regionalplanerischen Vorranggebieten für Windkraftanlagen einfacher als bislang erreicht werden kann. Demnach sollen entsprechende Vorranggebiete pauschal den jeweiligen „Erschließungszonen“ zugeordnet und Windkraftanlagen damit zulässig werden. Die so vorliegende beziehungsweise angestrebte Öffnungsklausel für Naturparks kann jedoch erst Anwendung finden, wenn regionalplanerische Vorranggebietsausweisungen Rechtskraft erlangt haben – was al-

lerdings wiederum erst nach Änderung der LSG-Verordnungen möglich ist.

Um geeignete Standorte dennoch zeitnah für die Nutzung der Windenergie verfügbar zu machen, bleiben Einzelfallregelungen erforderlich, die allerdings einen entsprechend höheren Verfahrensaufwand haben.

4 Artenschutz

Eine Sonderrolle bei der möglichen Ausweisung von Vorranggebieten nehmen zudem Natura-2000-Gebiete ein, die FFH- und Vogelschutzgebiete umfassen. Auch hier ist gesondert darzulegen, dass keine erheblichen Beeinträchtigungen des Schutzzwecks und der Erhaltungsziele zu erwarten sind. Im Planungsprozess ist dieser Nachweis in Form einer Vorprüfung (nach § 34 BNatSchG) zu erbringen. Diese Prüfung wird gutachterlich auf der Basis vorliegender Informationen zu Arten- und Lebensraumtypen durchgeführt. Eine eigenständige Kartierung erfolgt auf der Ebene der Regionalplanung hingegen nicht.

Geplante Vorranggebiete, bei denen die vorliegenden Daten ausreichen, um eine erhebliche Beeinträchtigung zu prognostizieren, werden nicht weiter verfolgt. Reicht die Kenntnislage für eine solche Einschätzung nicht aus, verbleiben die Vorranggebiete im Planungsprozess. In diesen Fällen bedarf es jedoch einer vertieften FFH-Verträglichkeitsprüfung auf der nachgelagerten Genehmigungsebene.

Die Belange des allgemeinen Artenschutzes werden ebenfalls anhand bestehender, plausibilisierter Daten geprüft und bewertet. Die Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg (LUBW) erarbeitete entsprechende Planungshilfen zum Thema „Windkraft und Naturschutz“. Diese enthalten Erfassungshinweise für windkraftempfindliche Arten. Daneben stellt die LUBW seit November 2013 verfügbare Daten von windkraftempfindlichen Arten in Grundlagenkarten dar. Sie umfassen Punktinformationen sowie rasterbezogene Daten zu Uhu, Wanderfalke, Weißstorch, Wiesenweihe, Kormoran, Rot- und Schwarzmilan sowie Fledermäusen. Belastbare Hinweise zum Vogelzug liegen hingegen nur in Einzelfällen vor.

Ausreichend konkrete Hinweise zu windkraftsensiblen Arten liegen in der Region Stuttgart zu Rot- und Schwarzmilan, Uhu, Weißstorch sowie dem Wanderfalken vor. Für die übrigen Arten (Kormoran, Fledermaus) stehen nur rasterbezogene Daten zur Verfügung. Daher bedarf es einer regelmäßigen vertieften artenschutzrechtlichen Prüfung auf Grundlage aktuell erhobener Daten. Diese erfolgt bei der Vorhabengenehmigung – und kann gegebenenfalls auch dazu führen, dass dem Bau von Windkraftanlagen innerhalb ausgewiesener Vorranggebiete unüberwindbare artenschutzrechtliche Erfordernisse entgegenstehen.

5 Radaranlagen von DWD und Flugsicherung

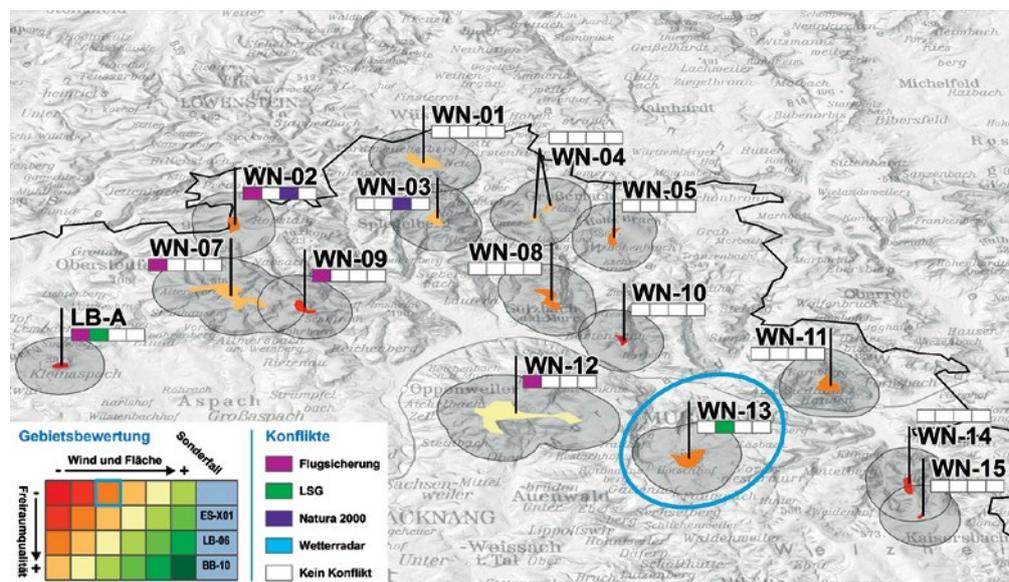
Zu den möglichen Ausschlussgründen für die Ausweisung regionalplanerischer Vorranggebiete zählen auch die Radaranlagen des Deutschen Wetterdienstes (DWD) und der Flugsicherung. Allerdings sind derzeit sowohl der Grad der potenziellen

Beeinträchtigung durch Windkraftanlagen und daraus gegebenenfalls resultierende Mindestabstände als auch die rechtlichen Grundlagen eines etwaigen Abwehrenspruches nicht abschließend geklärt und streitig. So erhebt der DWD als Betreiber eines Wetterradars massive Bedenken gegen den Bau weiterer Windkraftanlagen in einem Umkreis von 15 km um diese Einrichtung. In Gesprächen und gutachterlichen Auseinandersetzungen zwischen den Vertretern der beteiligten Ministerien und des DWD wurde bislang kein Kompromiss erreicht.

Auch vor dem Hintergrund der sehr großräumigen Ausschlusswirkung (die zudem relativ gut geeignete und überdurchschnittlich windhöfliche Vorranggebiete betreffen würde) wird dieses entsprechende Kriterium in Abstimmung mit dem als oberste Landesplanungsbehörde zuständigen Ministerium für Verkehr und Infrastruktur derzeit nicht als Ausschlussgrund betrachtet. Eine weitergehende Auseinandersetzung hat demnach bei der Vorhabengenehmigung zu erfolgen – wobei auch eine gericht-

Abbildung 3

Schrägsicht des nördlichen Rems-Murr-Kreises. Geplante Vorranggebiete für Windkraftanlagen mit Bewertung (Flächeneinfärbung entsprechend der aggregierten Grundeignung gem. nebenstehender Matrix). Im Planauszug ist das geplante Vorranggebiet WN-13 hervorgehoben. Die Vorranggebiete sind mit einem Puffer von 1.000 m (graue Darstellung) versehen. Im Rahmen der weiteren Beratung soll auch anhand dieser Mindestabstände zwischen geplanten Vorranggebieten eine mögliche Überlastung einzelner Teilräume beurteilt werden. Zusätzlich dargestellt sind die für jedes Vorranggebiet vorliegenden Konflikte in Bezug auf LSG, Artenschutz oder Radaranlagen (entsprechend farbliche Rasterdarstellungen unterhalb der Gebietsbezeichnung). Entwurfsstand Juli 2015



Quelle: © Verband Region Stuttgart (VRS), 2015
Datengrundlage: Digitales Geländemodell (DGM), Digitale Topographische Karte – © Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Baden-Württemberg (http://lgl-bw.de) Az.: 2851.9-1/19
Weitere Daten – © Verband Region Stuttgart (VRS), 2015

liche Klärung nicht ausgeschlossen werden kann.

Eine ähnliche Konstellation besteht bei den Anlagenschutzbereichen für Drehfunkfeuer der Flugsicherung, für die ebenfalls ein 15-km-Radius als Ausschlussgebiet gefordert wird. Drehfunkfeueranlagen dienen der Navigation einzelner Flugzeuge. Dazu werden von der Bodenstation UKW-Signale abgesetzt, mit denen die Position bestimmt werden kann. Die Anlagen sind meist mit einer Einrichtung zur Entfernungsmessung ausgestattet und dienen teilweise zusätzlich militärischen Zwecken. Betroffen sind außerdem auch Radaranlagen zur Navigation während der Start- und Landevorgänge von Flugzeugen. Auch für diese Anlagen ist strittig, ob und inwiefern Windkraftanlagen Störungen hervorrufen. Auf der Ebene der Regionalplanung gilt der Anlagenschutzbereich mit einem Radius von 15 km, der vom Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF) überwacht wird, zunächst nicht als pauschales Ausschlusskriterium. Auch hier ist im anlagenbezogenen Genehmigungsverfahren eine weitergehende fachtechnische Prüfung durch das zuständige Bundesamt erforderlich.

Eindeutig ist die Rechtslage hingegen im Bauschutzbereich und bei der Kontrollzone für den Sichtflug einschließlich entsprechender Meldepunkte in der Umgebung des Flughafens Stuttgart. Innerhalb der definierten Korridore bedürfen Bauvorhaben einer besonderen Genehmigung. Eine Entscheidung, ob entsprechende Belange durch einzelne Bauwerke gestört werden, erfolgt damit ebenfalls erst in nachfolgenden Genehmigungsverfahren, wenn Anlagenstandort und -höhe bekannt sind.

In der Region Stuttgart befinden sich zudem zahlreiche Segelflugplätze. Die Platzrunden sind mit einem Hindernis-Freihaltekorridor versehen, der im Ab- und Anflugbereich 850 m beträgt und für die Ausweisung von Vorranggebieten regelmäßig nicht in Betracht kommt.

Die Ausführungen machen deutlich, dass dem Bau von Windkraftanlagen auch innerhalb ausgewiesener Vorranggebiete unterschiedliche Erfordernisse zwingend entgegenstehen können. Nach der regionalplanerischen Entscheidung bleibt eine

umfassende Überprüfung in Kenntnis des konkreten Anlagenstandortes und des zu errichtenden Anlagentyps daher unerlässlich. Vorranggebiete nehmen somit das Ergebnis nachfolgender Zulassungsverfahren keinesfalls vorweg – vielmehr wird mit der Ausweisung entsprechender Vorranggebiete definiert, wo aus Sicht der durch die Regionalplanung zu vertretenden Belange Windkraftanlagen errichtet werden können.

B. Abwägungskriterien

Die beschriebene Aufgabenteilung zwischen regionaler Planungsebene und den für die Genehmigung zuständigen Stellen ist – insbesondere für die Öffentlichkeit – besonders hervorzuheben. Wichtig ist dabei, dass die eigentliche Funktion der Regionalplanung weniger in der frühzeitigen Berücksichtigung verbindlicher Ausschlusskriterien als vielmehr in der Betrachtung solcher Belange liegt, die in die Zulassungsentscheidung nicht oder nur unzureichend Eingang finden können.

Zu diesen Belangen, die bei der regionalplanerischen Abwägung Berücksichtigung finden können, zählen insbesondere das Landschaftsbild, die Erholungsqualität und die Öffentlichkeitsbeteiligung.

1 Landschaftsbild

Wirkungen von Windkraftanlagen auf das Landschaftsbild beziehungsweise dessen Vielfalt, Eigenart und Schönheit sind nicht vermeidbar und können kein generelles Ausschlusskriterium darstellen. Dennoch oder gerade deswegen zählt es zu den Aufgaben der Regionalplanung, besonders sensible Bereiche zu sichern und die Nutzung der Windenergie zunächst auf Standorte zu lenken, an denen das Landschaftsbild weniger empfindlich ist und die zu erwartende energetische Ausbeute in einem möglichst guten Verhältnis zu den erforderlichen Eingriffen in das Landschaftsbild steht.

Im laufenden Planungsverfahren werden dazu Bereiche definiert, die aufgrund ihrer besonderen landschaftlichen Eigenart (etwa Zeugenberge im Vorland der Schwäbischen Alb, Teile des Albtraufs) oder kul-

turhistorischen Bedeutung (z. B. prägende Burganlagen) einen herausragenden Wert – auch als Identifikationsmerkmale – ausweisen. Diese „Landmarken“ kommen einschließlich eines im Einzelfall definierten Umgebungsbereiches für die Ausweisung regionalplanerischer Vorranggebiete nicht in Betracht.

Für die Region Stuttgart liegt eine flächendeckende Bewertung der Qualität des Landschaftsbildes vor, die mit Unterstützung des Landes Baden-Württemberg von der Universität Stuttgart erarbeitet wurde. Alle geplanten Vorranggebiete können daher mit relativ geringem Aufwand einer entsprechenden Betrachtung unterzogen werden. Im Ergebnis liegen diese zu einem weit überwiegenden Teil in Bereichen, in denen das Landschaftsbild eine besonders hohe Qualität aufweist. Allerdings gibt es hiervon auch Ausnahmen wie auf der Albhochfläche oder im bereits durch unterschiedliche technische Elemente geprägten Kern der Region. Dieser Aspekt stellt keinen Ausschlussgrund dar, wird aber im Zuge der Abwägung berücksichtigt und zum vorhandenen Windpotenzial in Relation gesetzt.

Die mögliche Größe eines Vorranggebietes hat in einer solchen Betrachtung ebenfalls eine wichtige Bedeutung. Da eine wesentliche Zielsetzung des Planungsverfahrens darin liegt, Windkraftanlagen an besonders geeigneten Standorten zu bündeln, ist die Flächengröße und damit die Möglichkeit zur Umsetzung dieses Bündelungsprinzips ein wesentlicher Aspekt.

Aufgrund der örtlichen Gegebenheiten in der Region Stuttgart sind unter solchen Bündelungen im Regelfall Anlagengruppen zwischen zwei und fünf Anlagen zu verstehen. Dennoch ist bei der Abwägung zu berücksichtigen, dass es durch kleinere Anlagengruppen zu keiner „Galeriewirkung“ durch die wiederholte Aneinanderreihung mehrerer Formationen und zu keiner vollständigen „Umzingelung“ einzelner Ortslagen kommt. Aus diesem Grund werden zwischen geplanten Vorranggebieten Mindestabstände zwischen zwei und drei Kilometern eingehalten. Im Einzelfall werden auch im Übrigen geeignete Vorranggebiete nicht weiterverfolgt, um in der konkreten Situation eine Überlastung zu vermeiden.

2 Erholungsqualität

Aus repräsentativen Befragungen⁵ geht hervor, dass die Bevölkerung der Qualität von Natur und Landschaft eine deutlich höhere Bedeutung beimisst als etwa der Infrastrukturausstattung oder kulturellen Angeboten. Bei allen Interpretationsmöglichkeiten, die diese Aussage bietet, lässt sich doch feststellen, dass die Verfügbarkeit attraktiver Erholungsbereiche gerade für Verdichtungsräume ein wichtiges Merkmal der Standortqualität darstellt.

Im Planungsverfahren wird die Erholungseignung der Landschaft nicht mit der Qualität des Landschaftsbildes gleichgesetzt. Vielmehr wird der Erholungswert eigenständig ermittelt und ebenfalls flächendeckend in das Bewertungsverfahren eingebunden. Neben Attraktivitätsaspekten und erholungswirksamen Strukturen kommt dabei auch der bereits vorhandenen Lärmbelastung einzelner Erholungsräume eine wichtige Bedeutung zu, da im Kern der Region „stille“, nicht bereits durch Verkehrsemissionen belastete Erholungsräume, kaum vorhanden sind.

3 Öffentlichkeitsbeteiligung

Da in der Region Stuttgart im Regelfall keine großen Windparks errichtet werden können, ist die Beteiligung der Öffentlichkeit beim Zulassungsverfahren nicht verbindlich vorgeschrieben (und wäre zudem immer auch auf das jeweilige Vorhaben begrenzt). Das Verfahren zur Fortschreibung des Regionalplans ist daher auch die zunächst einzige Möglichkeit, die Bürger umfassend über die angestrebte Nutzung der Windenergie zu informieren, deren Anregungen aufzunehmen und in einer umfassenden Gesamtschau zu würdigen.

Der Verband Region Stuttgart räumt der Beteiligung der Öffentlichkeit an Planungsverfahren seit vielen Jahren einen besonderen Stellenwert ein. Auch in der laufenden Teilfortschreibung ist die umfassende Einbindung der Bevölkerung von Beginn an ein wesentliches Verfahrenselement: Neben öffentlichen Informationsveranstaltungen in allen Teilräumen der Region, dem Besuch kommunal organisierter Bürgerversamm-

(5) <https://www.region-stuttgart.org/buergerumfrage/> aufgerufen am 05. August Juli 2015

lungen und Gemeinderatssitzungen sowie der intensiven Information der relevanten Medien zählen hierzu auch Veranstaltungen mit Bürgerinitiativen, Umweltverbänden und Energieversorgern.

Auch als Resonanz auf diese breit angelegte Information der Öffentlichkeit ist eine erhebliche Anzahl von privaten Stellungnahmen zu den einzelnen geplanten Vorranggebieten eingegangen. Die Geschäftsstelle bereitet diese Anregungen und Bedenken auf, kommentiert sie und bezieht sie in die Gesamtabwägung ein. Neben den Maßnahmen der Verbandsverwaltung führen auch die in der Regionalversammlung vertretenen Fraktionen in einzelnen Teilräumen und mit einzelnen Interessensgruppen Gespräche über die Vor- und Nachteile der Windenergienutzung an einzelnen Standorten.

Die Gemeinden und Umweltverbände sowie andere Träger öffentlicher Belange haben ebenfalls die Gelegenheit, sich zum Entwurf des Regionalplans zu äußern. Anders als im Zulassungsverfahren können dabei auch perspektivische, also noch nicht formalisierte Aspekte wie etwa die langfristigen Vorstellungen zur Siedlungsentwicklung eingebracht werden. Einzelne Gemeinden setzten sich dabei intensiv mit der Nutzung der Windenergie auseinander. Nicht selten treten dabei deutliche Widersprüche zwischen den Positionen benachbarter Kommunen zutage. Windhöfliche Gebiete in Mittelgebirgslagen befinden sich häufig in Kammlagen und damit im Bereich der Gemarkungsgrenzen. Die Sichtbarkeit von Windkraftanlagen und deren tatsächliche oder vermeintliche Auswirkungen orientieren sich dabei nicht an administrativen Grenzen, sondern tangieren bisweilen Nachbargemeinden in erheblich größerem Umfang.

Abwägungsentscheidung

Die Auseinandersetzung mit den in den genannten Beteiligungsverfahren vorgebrachten Anregungen erfolgt bei der Gesamtabwägung, wobei die durch die Rechtsprechung entwickelten Anforderungen an den Abwägungsvorgang zu berücksichtigen sind.

Durch die umfassenden Rückmeldungen im Zuge der Beteiligungsverfahren steht für diese Entscheidungsfindung Datenmaterial bereit, das das gesamte inhaltliche Spektrum sehr umfassend abdeckt. Insbesondere aufgrund der Rückmeldungen zu konkreten örtlichen Gegebenheiten kann schon jetzt festgestellt werden, dass die breit angelegte Beteiligung zur Verbesserung der Planinhalte beiträgt.

Bei der Betrachtung von Anregungen zu einzelnen Vorranggebieten ist auch dessen Eignung im Vergleich zu anderen zu berücksichtigen. Maßgebliche Aspekte sind dabei das Windpotenzial und die Flächengröße sowie die Qualität des Landschaftsbildes und der Erholungswerte. Um eine vergleichende Darstellung aller im Entwurf enthaltenen Vorranggebiete zu ermöglichen, wurden diese Kriterien in einer Übersichtsmatrix zusammengefasst.

Wie bei Planungsverfahren üblich, treffen die dafür bestimmten politischen Entscheidungsträger die bei einer solchen Entscheidung erforderlichen Wertungen. Bei der gerade für die Nutzung der Windenergie besonders komplexen Güterabwägung, den weithin sichtbaren Auswirkungen auf die Landschaft, aber auch der ausgeprägten öffentlichen Meinungsbildung stellt eine behördeninterne Einzelfallbetrachtung keine gangbare Alternative dar.

Rechtliche Wirkung

Aufgrund der geschilderten Überlagerung geplanter Vorranggebiete mit Landschaftsschutzgebieten kann der Regionalplan erst verabschiedet werden, wenn die entsprechenden LSG-Verordnungen geändert sind. Eine Abschätzung, bis wann die im Regelfall zuständigen unteren Naturschutzbehörden die erforderlichen Verfahren abschließen, ist nicht möglich. Mit der obersten Landesplanungsbehörde, dem Ministerium für Infrastruktur und Verkehr, konnte allerdings vereinbart werden, dass durch Beschluss der Regionalversammlung ein „qualifizierter Planungstand“ erreicht wird. Bis zum Abschluss der LSG-Verfahren und dem dann möglichen Satzungsbeschluss über den Regionalplan können innerhalb der von der Regionalversammlung beschlosse-

nen Gebietskulisse im Einzelfall Zielabweichungsverfahren durchgeführt werden.

Durch diese Vorgehensweise wird erreicht, dass

- die geplanten Vorranggebiete als „in Aufstellung befindliche Ziele“ der Regionalplanung planerische Sicherungswirkung entfalten;
- potenziell gut geeignete Standorte trotz nicht abschließend geklärt Restriktionen weiterhin für die Nutzung der Windenergie gesichert werden;
- die Realisierung einzelner Windkraftanlagen nach Durchführung eines Zielabweichungsverfahrens innerhalb der Gebietskulisse möglich ist;
- die freiraumschützenden Aussagen des Regionalplans weiterhin wirksam bleiben.

Trotz der bestehenden Unsicherheiten wird damit eine den Rahmenbedingungen einer verdichteten Region angemessene räumliche Koordination der Windenergienutzung erreicht, sowohl im Hinblick auf die potenzielle Nutzung gut geeigneter Standorte als auch auf den Schutz empfindlicher beziehungsweise weniger geeigneter Freiräume.

Fazit

Freiraumschutz ist insbesondere in Ballungsräumen eine wichtige Voraussetzung für die langfristige Sicherung der Standortqualität. Die verlässliche Steuerung raumrelevanter Vorhaben und Nutzungen außerhalb bestehender Siedlungen ist daher eine zentrale Aufgabe der Regionalplanung. Ein solches Koordinierungserfordernis besteht allerdings nicht nur für neue Wohn- und Gewerbegebiete, Infrastrukturmaßnahmen oder landwirtschaftliche Vorhaben, sondern auch für Windkraftanlagen – den derzeit höchsten Standardbauwerken.

In Baden-Württemberg, wo der angestrebte Ausbau der Windenergienutzung mit dem Bau einer Vielzahl von Windkraftanlagen in bislang baulich nicht genutzten Bereichen verbunden ist, besteht in dieser Hinsicht ein besonderer Bedarf an nach überörtlichen und überfachlichen Kriterien ausgewählten Standorten. Die Auswahl dieser Standorte zählt zu den klassischen Aufgaben der

Regionalplanung, selbstverständlich unter Anwendung landesweiter Vorgaben (wie sie etwa mit dem Windenergieerlass formuliert wurden) und unter Berücksichtigung wichtiger Grundlagendaten (etwa zu Windpotenzial oder Artenschutz).

Darüber hinaus können in einem regionalplanerischen Verfahren auch Kommunen, Umweltverbände und andere Träger öffentlicher Belange umfassend, nicht nur an formale Sachverhalte gebunden, beteiligt werden. Für die Bevölkerung stellt dies im Regelfall sogar die einzige Möglichkeit dar, sich über die angestrebte Planung frühzeitig zu informieren und eigene Anregungen zu formulieren. Eine solche breite Beteiligung kann zu einer höheren Akzeptanz von Windkraftanlagen führen – in den meisten Fällen trägt eine transparente Vorgehensweise und die Einbindung Dritter zudem zu einer Verbesserung der Standortentscheidung bei.

Eine Abwägungsentscheidung gewählter Gremien unter Berücksichtigung der in einem umfassenden Beteiligungsverfahren gewonnenen Erkenntnisse ist einer behördlichen Einzelfallentscheidung vorzuziehen – insbesondere dann, wenn es um eine sehr weitreichende Veränderung der Landschaft geht. Es ist wenig plausibel, etwa die Dachfarbe in Wohngebieten zum Gegenstand eines Planungsverfahrens zu machen, während der Bau dutzender Windräder in einem Zulassungsverfahren unter Ausschluss der Öffentlichkeit entschieden wird.

Allerdings kann die Regionalplanung diese Aufgabe nur wahrnehmen, wenn dafür das geeignete Planungsinstrumentarium zur Verfügung steht. Eine verbindliche Steuerung baulicher Anlagen (insbesondere wenn diese für Bauherren und Grundstückseigentümer lukrativ sind), ist ohne restriktives Instrumentarium nicht möglich. Zustimmung und Akzeptanz für Vorranggebiete wird es letztlich nur dann geben können, wenn auch klar definiert werden kann, dass außerhalb dieser Bereiche keine Windkraftanlagen errichtet werden.

Ein Verweis auf die Bauleitplanung und die dort bestehenden Steuerungsmöglichkeiten ist in dieser Hinsicht wenig zielführend. Schon die auf der Ebene der Flächennutzungsplanung erforderliche umfassende

Artenschutzbetrachtung würde in der Region einen Bedarf an Gutachten auslösen, dessen Kosten sich in Millionenhöhe bewegen dürften und normalerweise durch den potenziellen Anlagenbetreiber aufzubringen sind.

Auch die erforderliche Abstimmung zwischen einzelnen Gemeinden dürfte nicht immer im Einvernehmen zu erreichen sein, was zu rechtlichen Unsicherheiten und langanhaltenden Verzögerungen beim Bau von Windkraftanlagen führen kann.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass große Anlagen überörtlich geplant werden müssen. Die Regionalplanung verfügt über das Methodenwissen und geeignete Verfahren, um solche Entscheidungen durch dafür legitimierte Gremien vorzubereiten. Erforderlich ist allerdings, dass hinreichend verbindliche Instrumente zur Verfügung stehen, um diese Entscheidungen auch umsetzen zu können.