

Viel Wind um den Wind

Aktuelle Herausforderungen für die Regionalplanung in Brandenburg

Petra Overwien
Ulrike Groenewald

Das Land Brandenburg strebt bis 2030 einen weiteren Ausbau der Windenergienutzung an. Die Regionalplanung hat die anspruchsvolle Aufgabe, dafür zwei Prozent der Landesfläche zu sichern und zugleich die Windenergienutzung auf geeignete Gebiete zu beschränken. Der Beitrag beleuchtet einige zentrale rechtliche und politische Herausforderungen, mit denen sich die Akteure dabei konfrontiert sehen.

Die Regionalplanung steuert die Windenergienutzung in Brandenburg flächendeckend seit über zehn Jahren mit Hilfe von Eignungsgebieten, die Ziele der Raumordnung darstellen. Mit einem ausgewogenen Planungskonzept, das in einem transparenten Verfahren unter Beteiligung der Kommunen und der Öffentlichkeit entsteht, lassen sich die vielfältigen Interessenkonflikte rund um die Windenergie am besten ausgleichen. Aktuelle Forderungen, per Landesgesetz höhenbezogene Mindestabstände für Windenergieanlagen zu Wohnsiedlungen bzw. Wohngebäuden festzulegen, kollidieren allerdings mit dieser Strategie.

1 Einführung

Brandenburg hat früh erkannt, welche Chancen die Nutzung der Windenergie sowohl für die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt als auch für den Umweltschutz bietet. Dabei stand von Anfang an der geordnete Ausbau der Windenergie in diesem dünn besiedelten Flächenland (ca. 2,45 Mio. Einwohner auf 30.000 km²) im Fokus.

Ende 2014 existierten in Brandenburg rund 3.300 Windenergieanlagen mit knapp 5.500 MW installierter Leistung. Gegenüber dem Jahr 2000 ist das ein Zuwachs von gut 5.000 MW. Brandenburg nimmt damit nach Niedersachsen aktuell den zweiten Rang unter den Bundesländern ein.¹ Die Stromerzeugung aus Windenergie deckte 2013 rein rechnerisch 60 % des Stromverbrauches in Brandenburg; 2004 waren es nur knapp 18 %.² Die Windbranche beschäftigt in Brandenburg etwa 6.100 Arbeitskräfte.³

Die entscheidenden politischen Weichen für den weiteren Ausbau der Windenergienutzung stellte die Landesregierung in ihren Energiestrategien von 2008 und 2012.⁴ Die dort formulierten Ziele sehen eine Steigerung der Windenergie auf 7.500 MW bis 2020 bzw. auf 10.500 MW installierte Leistung bis 2030 vor. Dabei wird angenom-

men, dass der Leistungszuwachs ab 2020 hauptsächlich über Repowering erfolgen dürfte. Deshalb blieb es bei der Zielsetzung, für die Windenergienutzung etwa zwei Prozent der Landesfläche (ca. 585 km²) bereit zu stellen.

Es ist Aufgabe der Regionalplanung, in ausreichendem Umfang geeignete Flächen zu sichern. Dies erfolgt in Brandenburg über die Festlegung von Eignungsgebieten für die Windenergienutzung (Windeignungsgebiete) in Regionalplänen mit einem Maßstab von 1 : 100.000.

Der Beitrag zeigt auf, welche rechtlichen und praktischen Herausforderungen sich daraus für die Regionalplanung ergeben. Im Folgenden werden zunächst das Planungssystem und die Organisation der Regionalplanung in Brandenburg erläutert (Kapitel 2). Anschließend stehen Eignungsgebiete als Instrument zur Steuerung der Windenergie in Brandenburg im Fokus (Kapitel 3). Ein Rückblick auf die Implementierung von Eignungsgebieten in das Raumordnungsgesetz dient als Ausgangspunkt, um die gerade wieder aktuelle Diskussion über den Zielcharakter dieses Instrumentes zu beleuchten. Anschließend gehen wir auf

Dr. Petra Overwien

ist Referatsleiterin im Referat GL 3 – Angelegenheiten der Regionalplanung, Erneuerbare Energien in der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg, zuständig für Angelegenheiten der Regionalplanung.
petra.overwien@gl.berlin-brandenburg.de

Ulrike Groenewald

ist Referentin in der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg, zuständig für die Rechtsangelegenheiten der länderübergreifenden Landesplanung sowie der Regionalplanung und der Braunkohlen- und Sanierungsplanung.
ulrike.groenewald@gl.berlin-brandenburg.de

die neuere Rechtsprechung und die Konsequenzen für die Regionalplanung in Brandenburg ein. Der nächste Teil (Kapitel 4) berichtet über Erfahrungen bei der Umsetzung der Rechtsprechung in die Planungspraxis, insbesondere im Hinblick auf Kriterien für ein schlüssiges Planungskonzept. Außerdem werden einige Interessenkonflikte bei dem Ausbau der Windenergienutzung aufgezeigt und abschließend die Übertragbarkeit einer neuen gesetzlichen Regelung aus Bayern diskutiert (Kapitel 5).

2 Raumordnung in Berlin und Brandenburg

Die Länder Berlin und Brandenburg planen ihre räumliche Entwicklung gemeinsam. Ein Staatsvertrag von April 1995 regelt für den Gesamtraum der Länder Berlin und Brandenburg eine dauerhafte Zusammenarbeit in der Landesplanung. Seit dem 1. Januar 1996 nimmt die Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg als bundesweit einmalige Einrichtung sämtliche Aufgaben der Landesplanung für das Gesamtgebiet beider Länder wahr.

Die Gemeinsame Landesplanungsabteilung ist Teil der für Raumordnung zuständigen obersten Behörden beider Länder, derzeit des Ministeriums für Infrastruktur und Landesplanung des Landes Brandenburg und der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt des Landes Berlin. Sie ist als Rechtsaufsichtsbehörde zuständig für die Genehmigung der Regionalpläne (vgl. Abb. 1).

Seit 1993 gibt es in Brandenburg fünf Regionale Planungsgemeinschaften, die als Körperschaften des öffentlichen Rechts die Regionalplanung wahrnehmen. Grundlage ist das Gesetz zur Regionalplanung und zur Braunkohlen- und Sanierungsplanung.⁵ Die fünf Regionalen Planungsgemeinschaften sind: Prignitz-Oberhavel, Uckermark-Barnim, Havelland-Fläming, Lausitz-Spree-wald und Oderland-Spree. Ihre Mitglieder sind die Landkreise und kreisfreien Städte. Alle Regionen grenzen an das Land Berlin (Abb. 2) und umfassen damit sowohl metropolnahe Räume als auch strukturschwächere äußere Landesteile. Dadurch können alle Regionen an einem Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Teilräumen des Landes aktiv mitwirken.

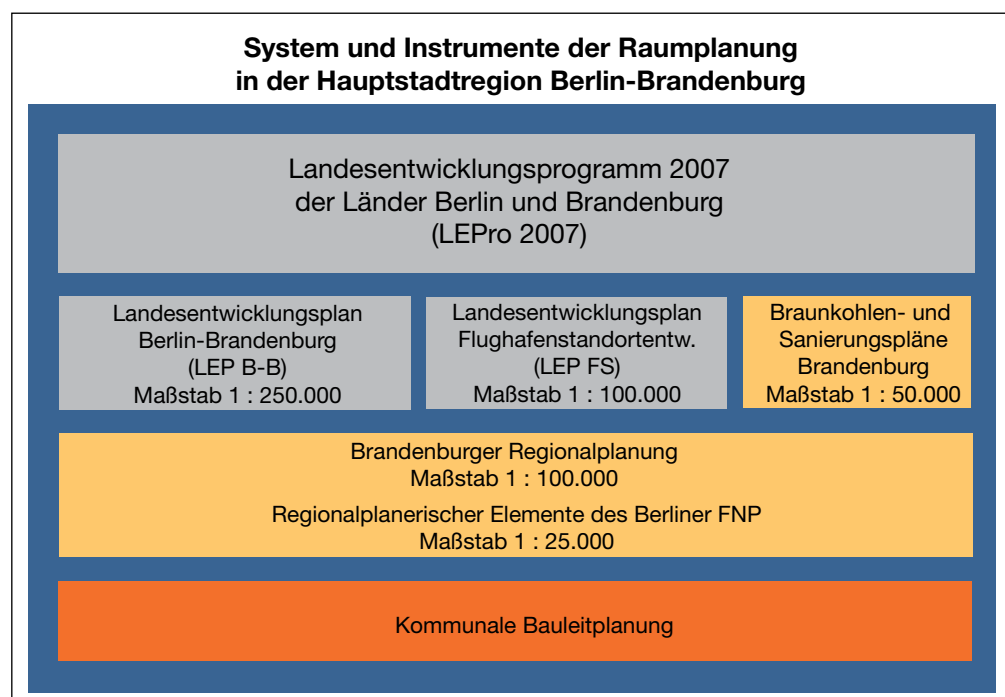


Abbildung 1

Quelle:
Gemeinsame Landesplanungs-
abteilung Berlin-Brandenburg



Abbildung 2

Quelle:
LBV, Raumbewachung 2011
Kartenbasis: LGB Brandenburg

3 Steuerung der Windenergie durch Regionalplanung in Brandenburg

3.1 Steuerungsmodell Eignungsgebiet

Windenergieanlagen gehören seit 1997 zu den baurechtlich privilegierten Vorhaben. Sie sind dem Außenbereich zugewiesen und dort grundsätzlich bauplanungsrechtlich zulässig. Die Raumordnungs- und Flächennutzungsplanung hat die Möglichkeit, die Windenergienutzung auf bestimmte hierfür geeignete Flächen zu konzentrieren und dafür an anderer Stelle auszuschließen (§ 35 Absatz 3 Satz 3 BauGB).

Im windreichen Land Brandenburg war der Handlungsbedarf von Anfang an groß. Die Regionalen Planungsgemeinschaften übernahmen diese Steuerungsaufgabe, indem sie in der Regel noch vor der Erarbeitung integrierter Regionalpläne Teilpläne für die Windenergienutzung aufstellten.

Das hierfür notwendige Instrumentarium wurde im ROG 1998 erstmals geregelt. § 7 Absatz 4 ROG (1998) definierte Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete sowie die Möglichkeit, auch Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten zu kombinieren. In der ursprünglichen Fassung des ROG legten Eignungsgebiete lediglich fest, dass ein bestimmtes Außenbereichsgebiet für die Windenergienutzung geeignet ist. Damit wurde diese Nutzung an anderer Stelle im Planungsraum ausgeschlossen. Durch eine Ergänzung hat der Gesetzgeber im ROG 2008 klargestellt, dass mit der Eignung des Gebiets die Feststellung verbunden ist, dass andere raumbedeutsame Belange nicht entgegenstehen.

Seit Einführung des Instruments der Eignungsgebiete weisen alle fünf Regionalen Planungsgemeinschaften in Brandenburg solche Gebiete aus. Sie haben sich als spezifisches Instrument zur raumverträglichen Steuerung der Windenergie im Sinne des § 35 Absatz 3 Satz 3 BauGB bewährt. Die räumlichen Gegebenheiten im Land Brandenburg, die sich vor allem durch erhebliche Windpotenziale in den Regionen auszeichnen, erfordern eine Steuerung, die wirkungsvoll ist und zugleich den kommunalen Planungsträgern noch einen hinreichenden Handlungsspielraum belässt. Das Instrument der Eignungsgebiete bietet sich hierfür besonders an. Es können relativ große Flächen für die Nutzung der Windenergie ausgewiesen werden, die der Windenergie substantziell Raum verschaffen und den Ausschluss der Nutzung im übrigen Planungsraum rechtfertigen. Aus unserer Sicht besteht der entscheidende Vorteil von Eignungsgebieten gegenüber Vorranggebieten mit Ausschlusswirkung darin, dass nicht für die gesamte Fläche des Eignungsgebietes im Detail begründet werden muss, weshalb die Windenergie gerade an dieser Stelle vorrangig ist und andere raumbedeutsame Nutzungen ausgeschlossen werden. Außerdem haben die Gemeinden einen größeren Gestaltungsspielraum bei der Feinsteuerung innerhalb der Eignungsgebiete.

Während andere Länder dieses Steuerungsinstrument teilweise nur noch in Verbindung mit Vorranggebieten nutzen,⁶ gibt es für Brandenburg hierfür vorerst keine Alternative.

3.2 Zielqualität der Eignungsgebiete

Voraussetzung für die Steuerung der Windenergienutzung über den Planvorbehalt des § 35 Absatz 3 Satz 3 BauGB ist eine positive Gebietsausweisung für diese Nutzung durch Ziele der Raumordnung. Nach der Konzeption des Bundesgesetzgebers sind Eignungsgebiete insgesamt als Ziele im Sinne der gesetzlichen Definition in § 3 Absatz 1 Nr. 2 ROG anzusehen. Bauleitpläne sind gemäß § 1 Absatz 4 BauGB an die Eignungsgebiete als Ziele der Raumordnung anzupassen.⁷ Die Bauleitplanung darf keine Konzentrationsflächen für die Windenergienutzung außerhalb von Eignungsgebieten ausweisen. Diese Ausschlusswirkung hat

unstreitig Zielqualität. Ob dies in gleicher Weise auch für ihre Wirkung innerhalb der Eignungsgebiete gilt, wird in Literatur und Rechtsprechung unterschiedlich beurteilt. Der Eignungsaussage wird entgegengehalten, es fehle ihr an der erforderlichen Durchsetzungskraft. Ihre Wirkung sei zu schwach, um sicherzustellen, dass sich die Windenergienutzung innerhalb des Eignungsgebietes gegenüber konkurrierenden Nutzungen durchsetzen könne, so wie es bei Vorranggebieten der Fall sei. Ein solches Maß an Durchsetzungskraft sei aber zwingend erforderlich, um die Windenergienutzung über den Planungsvorbehalt des § 35 Absatz 3 Satz 3 BauGB steuern zu können.

Dass dem Eignungsgebiet die innergebietliche Zielqualität fehle, ergebe sich aus dem Wortlaut und aus der systematischen Anordnung der Definitionen in § 8 Absatz 7 ROG. Daraus sei ein Rangverhältnis zwischen Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiet abzuleiten.⁸

Die Rechtsprechung ergibt dazu kein einheitliches Bild. Verneinen einige Gerichte die innergebietliche Zielwirkung von Eignungsgebieten aus den vorgenannten Gründen⁹, lassen andere sie wiederum offen,¹⁰ legen sie als unproblematische Tatsache zugrunde¹¹ oder bejahen sie ausdrücklich.¹² Das Bundesverwaltungsgericht hat sich bisher noch nicht eindeutig zur Einordnung der Eignungsgebiete als Ziele der Raumordnung positioniert. Allerdings hat es schon zu der Fassung des ROG 1998 anerkannt, dass das Privileg der Ausschlusswirkung nach der Konzeption des Bundesgesetzgebers nur den Vorrang- und den Eignungsgebieten zukomme, nicht dagegen den Vorbehaltsgebieten, weil diese innergebietlich als Grundsatz anzusehen seien und deshalb nicht als Positivausweisung im Sinne des § 35 Absatz 3 Satz 3 BauGB gewertet werden können. Ohne eine Positivausweisung als Ziel der Raumordnung ist jedoch kein wirksamer Ausschluss im übrigen Planungsraum möglich. Den Eignungsgebieten wird die innergebietliche Zielqualität zwar nicht ausdrücklich aber mittelbar durch den Hinweis des Gerichts zugesprochen, den Ländern stehe es frei, landesgesetzlich weitere Gebietstypen einzuführen, die in ihrer gebietsinternen Durchsetzungskraft und Steuerungswirkung Vorrang- und Eignungsgebieten gleichkommen und des-

halb in der Flächenbilanz bei der Anwendung von § 35 Absatz 3 Satz 3 BauGB als Positivausweisung berücksichtigt werden können.¹³

Zwar sind Regionalpläne bisher überwiegend an Abwägungsmängeln gescheitert, sodass es auf die Frage der Zielqualität von Eignungsgebieten letztlich nicht mehr ankam. Jedoch misst die neuere Rechtsprechung der „innergebietlichen Durchsetzungskraft“ eine immer größere Bedeutung bei.¹⁴ Diese Tendenz könnte dazu führen, dass an die Abwägung bei Eignungsgebietsfestlegungen deutlich höhere Anforderungen gestellt werden, die sich in ihrem Umfang und ihrer Ermittlungstiefe faktisch kaum noch von der Abwägung bei der Ausweisung von Vorranggebieten unterscheiden.

Damit stellt sich zugleich die Frage, ob es auch aus planerischer Sicht die beste Lösung wäre, Ausschlusswirkungen für bestimmte Nutzungen nur noch in Verbindung mit dem stringentesten raumordnerischen Instrument, dem Vorranggebiet, zuzulassen.

Ähnliche Überlegungen bewegten den Gesetzgeber bei der BauROG-Novelle 1998 dazu, das Eignungsgebiet als neues Planungsinstrument einzuführen.

Um die Steuerungswirkung des § 35 Absatz 3 Satz 3 BauGB zu erreichen, hätte es schließlich genügt, das seit jeher als Ziel der Raumordnung anerkannte Vorranggebiet mit einer außergebietlichen Ausschlussmöglichkeit zu kombinieren. Im Gesetzgebungsverfahren 1998 erhoben sich jedoch Zweifel, ob allein dieser Weg den unterschiedlichen Planungsbedürfnissen in den Ländern gerecht werden würde.¹⁵

Zum damaligen Regierungsentwurf war ein heftiger Meinungsstreit unter den Ländern entbrannt. Während die sehr windreichen norddeutschen Bundesländer die Einführung der Eignungsgebiete befürworteten, sprachen sich die südlichen Bundesländer mit weniger windreichen Gebieten dagegen aus. Sie waren der Meinung, die für die Windenergienutzung tatsächlich in Betracht kommenden Gebiete auch mit dem Instrument eines Vorranggebietes mit außergebietlichem Ausschluss steuern zu

können, weil es sich in ihren Ländern um regional begrenzbare Phänomene handelte. Vorranggebiete wurden seinerzeit zur Sicherung z. B. für Rohstofflagerstätten ausgewiesen, da sich ihr Vorrang vor entgegenstehenden Planungen und Maßnahmen aus der Standortgebundenheit rechtfertigen ließ. Deshalb erschien das Vorranggebiet eher ungeeignet, wenn es darum ging, bei nahezu flächendeckender Windhöflichkeit in den nördlichen Bundesländern quasi ein Massenphänomen zu steuern. Die gegensätzlichen Auffassungen in den Ländern beruhten also in erster Linie auf wenig vergleichbaren räumlichen Gegebenheiten mit entsprechend unterschiedlichem Steuerungsbedarf. Als Kompromisslösung hat der Gesetzgeber schließlich beide Möglichkeiten eröffnet und sowohl Eignungsgebiete als auch Vorranggebiete mit außergebietlicher Ausschlusswirkung geregelt. Mit beiden Instrumenten kann die Konzentrationswirkung des § 35 Absatz 3 Satz 3 BauGB erreicht werden.

Der Zielqualität von Eignungsgebieten steht auch nicht entgegen, dass sie in § 8 Absatz 7 Nr. 3 ROG erst nach dem Vorrang- und dem Vorbehaltsgebiet aufgeführt werden. Weder aus der Vorschrift noch aus den Materialien zum Gesetzgebungsverfahren des ROG 1998 ergibt sich eine Rangfolge hinsichtlich der Bindungswirkungen der einzelnen Gebiete. Die Materialien sprechen vielmehr dafür, dass der Gesetzgeber Eignungsgebiete von Anfang an als Ziele der Raumordnung angesehen hat.

Schließlich ist die Frage, ob eine Festlegung Zielqualität hat, damals wie heute anhand der gesetzlichen Definition und der Aufgabenstellung der Raumordnung als rahmensetzende Planung zu beantworten. Die baurechtliche Regelung in § 35 Absatz 3 Satz 3 BauGB, die Anlass für die Einführung der Eignungsgebiete war, verlangt von der Regionalplanung die Ausweisung einer bestimmten Nutzung als Ziel der Raumordnung, wenn sie diese Nutzung an anderer Stelle ausschließen will. Ziele der Raumordnung sind in § 3 Absatz 1 Nr. 2 ROG definiert als verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen

in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums.

Diese Voraussetzungen erfüllt das Eignungsgebiet. Es legt fest, dass dort und nicht an anderer Stelle für die Windenergienutzung tatsächlich und rechtlich geeignete Flächen vorhanden sind. Die Festlegung ist auch hinreichend bestimmt oder bestimmbar. Sie ist räumlich bestimmt durch die Abgrenzung des Eignungsgebiets von dem für die Windenergienutzung ausgeschlossenen Raum.¹⁶ Sachlich ist sie dadurch bestimmt, dass der Planungsträger nicht nur eine positive landesplanerische Zweckbestimmung für die Windenergienutzung trifft, sondern diese auch mit der Feststellung verbindet, dass andere raumbedeutsame Belange nicht entgegenstehen. Um eine solche Feststellung treffen zu können, ist eine abschließende Abwägung der auf der Ebene der Regionalplanung erkennbaren und relevanten raumbedeutsamen Belange innerhalb des Eignungsgebiets erforderlich. Dies sind z. B. Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege, das Landschaftsbild sowie die natürliche Eigenart und der Erholungswert der Landschaft. Erfüllt der Planungsträger die raumordnungsrechtlichen Anforderungen an das Abwägungsgebot (§ 7 Absatz 2 ROG), hat auch das Eignungsgebiet durchgängig Zielqualität.¹⁷ Auch wenn die innergebietliche Nutzungszuweisung den Gemeinden einen größeren Konkretisierungsspielraum belässt als in einem Vorranggebiet, steht die Eignung des Gebiets für die Windenergie als solche nicht zur Disposition und kann damit auch nicht lediglich als Grundsatz angesehen werden.

Für eine Zielfestlegung ist es erforderlich, dass die Planaussagen nach regionalplanerischen Gesichtspunkten abschließend abgewogen sind. Dabei muss ein Ziel nicht zwingend ein Höchstmaß an Stringenz aufweisen. Der Plangeber kann auch Zurückhaltung üben und der nachfolgenden Planungsebene einen entsprechend größeren Konkretisierungsspielraum belassen. Dieser richtet sich nach dem jeweiligen Aussagegehalt des Ziels.¹⁸ Genau darin liegt der nach wie vor zutreffende Ansatz der Eignungsgebiete. Bei der Änderung des BauGB und des ROG 1998 kam es dem Gesetzgeber ausdrücklich auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen kommunaler Planungshoheit und Raumordnung an. Das

neu geschaffene Planungsinstrument sollte Gemeinden einen hinreichenden Konkretisierungsspielraum überlassen.¹⁹ Städtebauliche und ortskonkrete Belange, die auf der Ebene der Regionalplanung noch nicht Gegenstand der Abwägung waren, sollten berücksichtigt werden können. Einen Konkretisierungsspielraum hat die nachfolgende Planungs- und Genehmigungsebene im Übrigen bei allen Zielfestlegungen, auch bei Vorranggebieten. Bei Eignungsgebieten ist er zwar größer, er darf die innergebietliche Eignung aber nicht unterlaufen. Wird dieser Umstand in der regionalplanerischen Abwägung berücksichtigt und das Eignungsgebiet entsprechend großzügig bemessen, sind die Anforderungen an das Abwägungsgebot erfüllt.²⁰ Die Regionalplanung darf sich nur nicht „enthalten“ und die Konfliktbewältigung vollständig auf die Bauleitplanung und die Genehmigungsbehörden verlagern.²¹

Inzwischen zeichnet sich allerdings ein Planungsverständnis ab, das eine immer höhere innergebietliche „Durchsetzungskraft“ verlangt.²² Dieser Ansatz erscheint fragwürdig, denn § 35 Absatz 3 Satz 3 BauGB schreibt nicht vor, dass die Konzentrationswirkung nur durch besonders durchsetzungsfähige Ziele oder gar nur durch Vorranggebiete erreicht werden kann. Derartige Anforderungen an die Ausweisung von Gebieten für die Windenergienutzung lassen sich auch nicht aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ableiten.

3.3 Anforderungen der Rechtsprechung

Die ersten grundlegenden Urteile des Bundesverwaltungsgerichts in den Jahren 2002 und 2003²³ wollten vor allem etwaigen Ansätzen von Verhinderungsplanung begegnen. Der Planungsträger müsse positive Standortzuweisungen durch Ziele (nicht durch Grundsätze) der Raumordnung treffen, um den Ausschluss der privilegierten Anlagen auf anderen Teilen des Plangebiets rechtfertigen zu können. Nur so sei sichergestellt, dass sich die betroffenen Vorhaben dort gegenüber konkurrierenden Nutzungen durchsetzen können. Die Fläche, die für die Windenergienutzung zur Verfügung stehen soll, dürfe für diesen Zweck nicht schlechthin ungeeignet sein. Dem Plan

müsse ein schlüssiges gesamträumliches Planungskonzept zugrunde liegen, das den allgemeinen Anforderungen des Abwägungsgebots entspreche. Damit werde im Ergebnis eine planerische Kontingenzierung der Flächen für die Windenergienutzung ermöglicht. Der Planungsträger sei zwar nicht verpflichtet, die Windenergienutzung besonders zu fördern, er dürfe jedoch nicht unter dem Deckmantel der Steuerung in Wahrheit eine rein negative Verhinderungsplanung betreiben. Vielmehr müsse er der Privilegierungsentscheidung des Gesetzgebers Rechnung tragen und für die Windenergienutzung in substantieller Weise Raum schaffen. Die Grenze zur unzulässigen Negativplanung lasse sich jedoch nicht abstrakt bestimmen, es komme auf die tatsächlichen Verhältnisse im jeweiligen Planungsraum an. Gesetzliche Vorgaben, die zur Sicherung eines bestimmten Flächenanteils für die Windenergienutzung führen, gebe es nicht.

Dies klärt nicht, nach welchen konkreten Maßstäben denn zu bestimmen sei, ob für die Nutzung der Windenergie im Ergebnis substantieller Raum verbleibt. Die Anforderungen an ein schlüssiges Planungskonzept erschienen jedoch plausibel und nicht

allzu hoch. Schließlich lag es auf der Hand, dass die neuen raumordnungsrechtlichen Instrumente dazu dienen sollten, die Windenergienutzung zu steuern und nicht zu verhindern. Dass nicht nur die positiv festgelegten, sondern auch die ausgeschlossenen Gebiete Ergebnis einer regionalplanerischen Abwägung sein mussten, ergab sich schon aus der Tatsache, dass es sich um Zielfestlegungen handelte.

Die erste Generation der brandenburgischen Teilregionalpläne zur Windenergie orientierte sich an diesen Maßstäben, die auch das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg zunächst zugrunde legte. Wurden die Eignungsgebiete nach Ermittlung des Windpotenzials und der konkurrierenden Flächen- und Nutzungsansprüche anhand verschiedener, auch global und pauschalierend festgelegter Kriterien abgegrenzt und war das Verhältnis zwischen Eignungs- und Ausschlussflächen im Ergebnis nicht offensichtlich unausgewogen, blieb das Planungskonzept ohne Beanstandung. Die Bindungswirkung der Eignungsgebiete nach „innen“ war ebenso anerkannt wie der planerische Spielraum der Gemeinden, die Eignungsfestlegung zu konkretisieren, ohne sie zu unterlaufen.²⁴

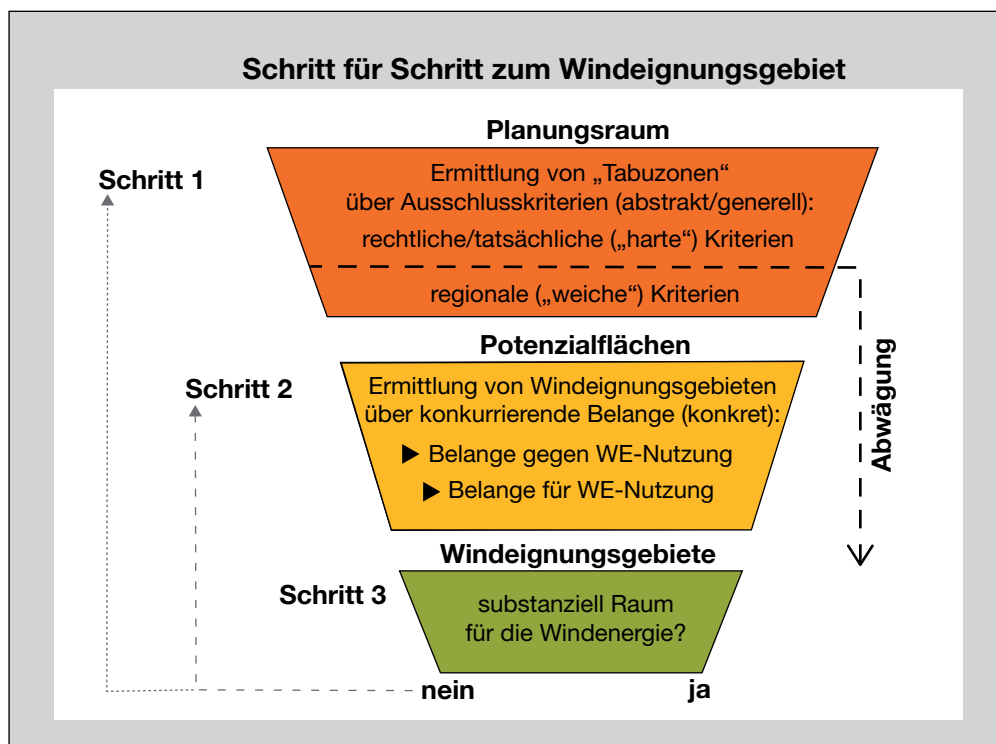


Abbildung 3

Quelle:
Gemeinsame Landesplanungs-
abteilung Berlin-Brandenburg

Deutlich differenziertere Anforderungen an die Planungsmethodik stellte das Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung vom 15. September 2009,²⁵ in der erstmals die Begriffe der „harten“ und „weichen“ Tabuzonen geprägt wurden. In harten Tabuzonen stehen der Windenergienutzung rechtliche oder tatsächliche Hindernisse entgegen, die sich der Abwägung durch den Plangeber entziehen. In weichen Tabuzonen schließt der Plangeber selbst die Windenergienutzung aus planerisch bedeutenden Gründen von vorneherein aus. Diese Zonen müssen in abgestuften Planungsschritten ermittelt werden, zwingend voneinander abgegrenzt und dokumentiert werden. Die nach Abzug der harten und weichen Tabuzonen verbleibenden Potenzialflächen müssen in einem weiteren Arbeitsschritt mit den konkurrierenden Nutzungen abgewogen werden. Wenn der Windenergie im Ergebnis nicht in substantieller Weise Raum verbleibt, muss das Planungskonzept überprüft und ggf. geändert werden. Wird diese Stufenfolge nicht beachtet, ist die Planung fehlerhaft (Abb. 3).

Diese Maßstäbe hat auch das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg in seinen Entscheidungen sowohl zur Flächennutzungsplanung als auch zur Regionalplanung übernommen²⁶ und hat den Regionalplan Havelland-Fläming – Sachlicher Teilplan „Windenergienutzung“ aus dem Jahr 2004 bereits an den neuen Anforderungen einer abschnittsweise Planung gemessen.

3.4 Folgen für die Regionalplanung in Brandenburg

Für die Regionalplanung hatten insbesondere die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts vom 25. September 2009 (Anm. 25) und des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 15. September 2010 (Anm. 26) erhebliche Konsequenzen, denn die seinerzeit bereits im Aufstellungsverfahren befindlichen Regionalplanentwürfe waren nun an den neuen methodischen Anforderungen auszurichten. Der danach neu aufgestellte „Regionalplan Havelland-Fläming 2020“ ist bereits genehmigt und am 30. Oktober 2015 in Kraft getreten. In den anderen Regionen dauern die Planverfahren aus unterschiedlichen Gründen noch an. Neben den Anforderungen der Recht-

sprechung kamen neue Verfahrensschritte hinzu, wie die Einführung der strategischen Umweltprüfung und die seit Inkrafttreten des ROG 2008 nach jeder Planänderung regelmäßig erforderliche erneute öffentliche Auslegung und Beteiligung. Zudem hat die Regionalplanung einige Änderungen in der gemeinsamen Landesplanung Berlin-Brandenburg (Landesentwicklungsprogramm 2007, Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg 2009) zu berücksichtigen. Zu beachten sind vor allem die landesplanerischen Festlegungen zum Schutz des Freiraums, die einer Ausweisung von Eignungsgebieten entgegenstehen.

In Ausgestaltung des Entwicklungsgebots weist das brandenburgische Regionalplanungsgesetz der Regionalplanung die Aufgabe zu, die landesweiten Grundsätze und Ziele für die jeweilige Region zu konkretisieren und zu vertiefen, wobei sie auch einen eigenen planerischen Gestaltungsspielraum erfüllen soll. Vor kurzem hat das Verwaltungsgericht Cottbus²⁷ das Entwicklungsgebot neu interpretiert, indem es annahm, die Unwirksamkeit eines landesweiten Raumordnungsplans habe zwingend auch die Unwirksamkeit der Regionalpläne zur Folge. Der Regionalplanung müsse in zeitlicher Hinsicht ein wirksamer Landesentwicklungsplan vorangegangen sein. Ohne landesweiten Raumordnungsplan könne kein Regionalplan aufgestellt werden, denn das raumordnerische Entwicklungsgebot sei genauso zu verstehen, wie das baurechtliche Entwicklungsgebot. Der Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B) ist nach Behebung eines Zitierfehlers in der Rechtsverordnung in einem ergänzenden Verfahren auf der Grundlage des ROG 2008 rückwirkend zum 15. Mai 2009 inhaltlich unverändert in Kraft getreten,²⁸ sodass dieses Urteil keine Auswirkungen auf die Regionalplanung hat. Darüber hinaus darf bezweifelt werden, dass das Verhältnis zwischen Landes- und Regionalplanung genauso zu bewerten ist, wie das zwischen Flächennutzungs- und Bebauungsplan. Landesweite Planung und Regionalplanung sind in ihrer Verbindlichkeit und ihrer Kompetenz zur Zielfestlegung gleichrangig, während der Flächennutzungsplan nur eine Selbstbindung der planenden Gemeinde herbeiführen kann.²⁹ Der Regionalplanung steht unstreitig ein eigener Konkretisierungs- und Gestaltungs-

spielraum zu. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist das raumordnungsrechtliche Entwicklungsgebot jedenfalls nicht schon dann verletzt, wenn ein regionalplanerisches konkretes Ziel formal keine Entsprechung im landesweiten Raumordnungsplan findet. Aus den übergeordneten Grundsätzen des ROG sei auch für die Regionalplanung die Ermächtigung abzuleiten, z. B. Standorte für Infrastrukturvorhaben auszuweisen, auch wenn der landesweite Raumordnungsplan hierzu noch keine Festlegungen getroffen hat.³⁰

Die Regionalplanung hat die Anforderungen an die Erarbeitung eines schlüssigen Planungskonzepts aufgenommen und arbeitet intensiv an ihrer Umsetzung. Ihre Aufgabe ist anspruchsvoll, dürfte aber nicht schlicht unlösbar sein.³¹ Durch die differenzierten methodischen Anforderungen schien das Bundesverwaltungsgericht den Planerinnen und Planern zunächst ein recht enges Planungskorsett angelegt zu haben. Inzwischen hat es sich insofern etwas gelockert, als z. B. geklärt ist, dass es für die Rechtmäßigkeit der Planung nicht auf die Verwendung der Begriffe der „harten“ und „weichen“ Tabuzonen ankommt, sondern darauf, dass eine Unterscheidung der Sache nach getroffen und dokumentiert wird. Außerdem wird den Planungsträgern bei der Abgrenzung der Kriterien ein Beurteilungsspielraum zugestanden, der sich gerichtlich nur auf Nachvollziehbarkeit und Willkürfreiheit überprüfen lässt.³²

Aus rechtlich theoretischer Sicht mag jetzt etwas mehr Klarheit herrschen. Fraglich ist, ob sich diese Erkenntnisse auch ebenso klar und einfach in der Planungspraxis umsetzen lassen.

4 Planung in Theorie und Praxis

Die inzwischen von der Rechtsprechung formulierten Anforderungen für die Ausgestaltung eines schlüssigen Planungskonzepts lassen in Bezug auf das „Was“ kaum noch Fragen offen. In Bezug auf das „Wie“ liegt jedoch noch Vieles im Dunkeln, das ungeachtet einer derzeit nicht einheitlichen Rechtsprechung während der laufenden Planungsverfahren, also im operativen Geschäft, geklärt werden muss.

Gleich mehrere Fragen betreffen die Kriterien für die Auswahl und Abgrenzung von Konzentrationszonen. Deren klare und richtige Zuordnung spielt eine Schlüsselrolle für die Beurteilung, ob das Konzept, die Abwägung und das Ergebnis einer Planung plausibel sind. Dabei stellt sich die brisante Frage, welche Kriterien sich der Abwägung durch den Plangeber entziehen und welche nicht. Die Rechtsprechung erkennt sehr wohl an, dass gerade die Unterscheidung von sog. harten und weichen Tabuzonen in der Praxis mit gewissen Schwierigkeiten verbunden sein dürfte, geht jedoch optimistisch davon aus, dass sich dafür Lösungen finden lassen.³³ Die Praxis kommt dabei allerdings zu unterschiedlichen Ergebnissen. Das wiederum beflügelt eine Rechtsprechung, die sich auch über das „Wie“ Gedanken macht, also zunehmend konkretere – nicht unbedingt einheitliche – Vorstellungen für die Umsetzung der (Rechts-)Theorie in die (Planungs-)Praxis entwickelt.

Welche Herausforderung die Bestimmung von Kriterien für Tabuzonen in der Praxis bedeutet, zeigt zum Beispiel der Umgang mit Landschaftsschutzgebieten. Einige Gerichte erkennen Landschaftsschutzgebiete pauschal als Kriterien für harte Tabuzonen an, weil der Regionalplanung die Befugnis fehlt, Schutzgebietsverordnungen zu erlassen, zu ändern, aufzuheben oder Befreiungen davon zu erteilen.³⁴ Andere Gerichte akzeptieren Landschaftsschutzgebiete nur dann ganz oder teilweise als Kriterien für harte Tabuzonen, wenn sich aus der jeweiligen Schutzgebietsverordnung eine konkrete Unvereinbarkeit mit der Windenergienutzung ergibt.³⁵ Letzteres setzt eine vertiefte Einzelfallprüfung mit Hilfe der Fachbehörden, wenn nicht sogar Fachgutachten, voraus. Das sprengt aus hiesiger Sicht den Rahmen für eine angemessene Prüfung auf der Ebene der Regionalplanung, zumindest dann, wenn im Ergebnis einer Konzentrationszonenplanung substantiell Raum für die Windenergienutzung verbleibt.³⁶

Eine weitere offene Frage betrifft Mindestabstände für Windenergieanlagen zu Wohngebäuden bzw. Wohnsiedlungen. Hier billigt die Rechtsprechung der Regionalplanung einhellig einen eigenen Gestaltungsspielraum zu. Demnach darf die Regional-

planung aus vorsorgenden Erwägungen einen Mindestabstand vorsehen, der über die Erfordernisse des Immissionsschutzrechtes hinausgeht.³⁷ Mindestabstände des Immissionsschutzes wären folglich als Kriterien für harte Tabuzonen einzuordnen, darüber hinausgehende Mindestabstände als Kriterien für weiche Tabuzonen. Die Annahme, dazwischen ließe sich eine eindeutige – also in Metern zu messende – Grenze ziehen, geht jedoch fehl.

Ausschlaggebend für die Zulassung von Windenergieanlagen nach dem Immissionsschutzrecht ist unter anderem, ob die Anforderungen der TA Lärm absehbar eingehalten werden. Dabei handelt es sich nicht um Grenzwerte, sondern um Richtwerte, die sowohl den Abstand, der aus Gründen des Immissionsschutzes zwingend geboten ist, als auch den Abstand, der aus Gründen des Immissionsschutzes zusätzlich vorsorgend zu wahren bleibt, umfassen. Die Prüfung im Zulassungsverfahren bezieht sich immer auf konkrete Vorhaben (Konstruktion, Leistung, Anzahl und Standort der Windenergieanlagen) und ihre Wirkung auf die Umgebung. Aus diesen, nur für den Einzelfall zu ermittelnden, Abständen lässt sich nach Auffassung der hiesigen Immissionsschutzbehörden kein allgemein gültiger Grenzwert ableiten. Das wäre allerdings notwendig, um ein abstraktes Kriterium für eine harte Tabuzone zu definieren und zu begründen. Deshalb ordnet die Regionalplanung in Brandenburg die Mindestabstände von Windenergieanlagen zu Wohngebäuden bzw. Wohnsiedlungen vollumfänglich als Kriterien für weiche Tabuzonen ein. Inzwischen gibt es zu dieser Vorgehensweise aus der Rechtsprechung zustimmende Hinweise.³⁸

Diese Auflistung ließe sich problemlos erweitern, wie der fachübergreifende Austausch zwischen Bund und Ländern zeigt. Wie bspw. die Beratungen in der Bund-Länder-Initiative Windenergie über mehr als vier Jahre offenbaren, bemühen sich Fachplanung und Raumplanung redlich um eine Verständigung, um der Windenergienutzung an Land mehr Raum zu verschaffen, doch bislang nicht immer mit Erfolg.³⁹ Ein grundlegendes Hindernis stellen die unterschiedlichen Zugänge dazu dar, die aus den jeweiligen Aufgaben und Kompetenzen resultieren. Folglich „denkt“ die Raumpla-

nung abstrakt in Flächen, die Fachplanung dagegen konkret in Vorhaben.

So geht die Regionalplanung davon aus, dass die Windenergienutzung im Außenbereich grundsätzlich überall zulässig ist, weshalb die (räumliche) Einschränkung dieses Privilegs eine (Plan-)Rechtfertigung braucht. Die Fachplanung geht davon aus, dass die Windenergienutzung im Außenbereich grundsätzlich unzulässig ist, wenn andere (fachliche) Belange dagegen sprechen. Die Fachplanung entscheidet also über den Einzelfall, wozu die Regionalplanung jedoch keine Regelungen trifft.

Deshalb wird auch die Regionalplanung in Brandenburg mit Stellungnahmen aus der Fachplanung konfrontiert, mit denen sie schwer umgehen kann. Die Fachbehörden sehen sich oftmals nicht in der Lage, eine qualifizierte Einschätzung zu geplanten Windeignungsgebieten abzugeben. Stattdessen werden pauschale Abstandsforderungen erhoben, z. B. zugunsten des Artenschutzes oder der Luftsicherheit, die zu einer erheblichen Vergrößerung von harten Tabuzonen führen würden. Das geschieht unter Rückgriff auf fachliche Empfehlungen, deren empirisches Fundament nicht immer aktuell und breit abgestützt erscheint. Die Abstimmung der Regionalplanung mit der Fachplanung gestaltet sich daher durchaus anspruchsvoll und zuweilen langwierig.⁴⁰ Auch das spricht dafür, Eignungsgebieten gegenüber Vorranggebieten als Steuerungsinstrument der Regionalplanung den Vorzug zu geben.

5 Konflikte rund um den Wind

Der erfolgreiche Ausbau der Windenergienutzung brachte Brandenburg dreimal in Folge den „Leitstern Erneuerbare Energien“ der Agentur für Erneuerbare Energien (AEE) ein (2008/2010/2012). Doch dieser Trend zeigt auch Schattenseiten, denn die wachsende Zahl von Windenergieanlagen korrespondiert scheinbar mit einer sinkenden Akzeptanz in der Bevölkerung. Nicht zuletzt deshalb rangierte das Land in der bundesweiten Vergleichsstudie der AEE 2014 nicht mehr auf Platz eins, sondern auf Platz fünf.⁴¹

Gegen den Ausbau der Windenergienutzung haben sich in Brandenburg inzwischen rund 80 Bürgerinitiativen vernetzt, die einen regen Austausch pflegen. Der Widerstand aus der Bevölkerung artikuliert sich beispielsweise in Form von Unterschriftensammlungen für Gesetzgebungsinitiativen, Stellungnahmen zu Regionalplänen und Eingaben an Behörden.

Die Regionalplanung bietet eine Plattform, die Bürgerinnen und Bürger verstärkt nutzen, um ihre Interessen einzubringen. Die erste Generation der Windpläne, die in Brandenburg Anfang bis Mitte des letzten Jahrzehnts in Kraft traten, kam aufgrund der damals geltenden gesetzlichen Bestimmungen noch ohne Öffentlichkeitsbeteiligung aus. Anzahl und Umfang der Stellungnahmen von den Kommunen und Trägern öffentlicher Belange blieben überschaubar. Das hat sich mit der nächsten Generation der Windpläne deutlich verändert. Inzwischen erreichen jede Planungsregion mehrere tausend Stellungnahmen zu den Planentwürfen, vorwiegend aus der Öffentlichkeit. So gingen zu einem integrierten Regionalplan aus zwei Beteiligungsverfahren rund 6.000 Stellungnahmen ein, davon etwa 5.000 aus der Öffentlichkeit. Insgesamt blieben fast 100.000 Einzelpunkte auszuwerten und abzuwägen, davon rund 95.000 Einwendungen aus der Öffentlichkeit, überwiegend zur Windenergienutzung. Unter dem Strich trafen Forderungen, die Fläche für die Windenergie zu verdreifachen, auf Forderungen, die Fläche für die Windenergie zu halbieren.

Auf der einen Seite nutzen die Öffentlichkeitsbeteiligung Investorinnen und Investoren, die mehr Flächen für Windenergieanlagen fordern und das vermehrt durch umfangreiche Rechts- und Fachgutachten untermauern. Auch Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer, die ihre Flächen für Windenergieanlagen gewinnbringend verpachten oder verkaufen wollen, bringen sich mit ihren Interessen in das Verfahren ein.

Auf der anderen Seite melden sich Bürgerinnen und Bürger zu Wort, die sich gegen Windenergieanlagen auf ihren Grundstücken oder in der Nähe ihrer Wohnung aussprechen und das zunehmend auch über Bürgerinitiativen transportieren. Einige

Einwendungen aus der Öffentlichkeit gegen Windpläne

Themenfeld (Auswahl)	Argumente und Regelungsmöglichkeiten
1. Energiepolitik	Weil die Energiewende in mancher Hinsicht noch wenig koordiniert zu verlaufen scheint, richten sich Einwendungen gegen die Energiepolitik von EU, Bund und Ländern im Allgemeinen; im Besonderen werden unzureichende Netzkapazitäten und die finanzielle Belastung durch Netzentgelte beklagt. Darauf hat die Regionalplanung allerdings keinen Einfluss.
2. Gesundheitsgefahren	Ferner werden Gefahren für die Gesundheit befürchtet, die von Windenergieanlagen durch Schall, Lärm oder Schattenwurf ausgehen sollen. ⁴² Diese Aspekte können erst in Zulassungsverfahren Anlagen bezogen geprüft und beurteilt werden. Die Regionalplanung nutzt jedoch ihre Gestaltungskompetenz, um vorsorgend über das Immissionsschutzrecht hinausgehende Mindestabstände für Windenergieanlagen zu Wohnsiedlungen bzw. Wohngebäuden festzulegen. Auf Empfehlung der Landesregierung sehen alle Regionen bei der Planung von neuen Gebieten für Windenergieanlagen einen Mindestabstand zu Wohngebäuden von einem Kilometer vor. ⁴³
3. Brandgefahren	Der technische Fortschritt macht heute den Bau von Windenergieanlagen mit mehr als 200 m Gesamthöhe möglich, sodass auch Wälder als Standorte in Betracht kommen. Die neue Generation der Regionalpläne in Brandenburg nimmt das zu Recht mit in den Blick. Aus der Bevölkerung wird die Befürchtung geäußert, dass deshalb die Gefahr von Waldbränden zunimmt, obwohl das Land Brandenburg über ein flächendeckendes, bundesweit einmaliges Überwachungssystem für den Brandschutz in Wäldern verfügt. Zudem sind Windenergieanlagen heute üblicherweise mit Brandschutzvorrichtungen ausgestattet, die Regelungsgegenstand in Zulassungsverfahren sein können, aber nicht in Regionalplänen. ⁴⁴
4. Umweltbelange	Viele Argumente gegen Windenergieanlagen zielen auf den Landschafts-, Natur- und Artenschutz. Unter anderem sehen Bürgerinnen und Bürger die Wertigkeit und Eigenart von Landschafts- und Naturräumen durch eine „Verspargelung“ mit Windenergieanlagen beeinträchtigt. Ferner erwarten sie eine Beeinträchtigung der Lebensräume von schützenswerten Tierarten. Mit diesen Themenfeldern setzt sich die Regionalplanung zwangsläufig intensiv auseinander, wobei der Umgang mit Artenschutzbelangen eine besondere Herausforderung darstellt.

Themenfelder, die in diesen Stellungnahmen eine zentrale Rolle spielen, zeigt obige Tabelle.

Diese Beispiele zeigen ein Interesse in der Bevölkerung, grundlegende politische Fragen und Kritikpunkte im Zusammenhang mit der Energiewende vorzubringen und dafür auch die Regionalplanung als Forum zu nutzen. Im Ergebnis sieht sich die Regionalplanung überwiegend mit Themen konfrontiert, die sich ihrer Regelungskompetenz entziehen. Das führt zwangsläufig zur Ernüchterung am Ende eines Verfahrens, weil die Regionalplanung dafür keine Lösungen anbieten kann und darf. Außerdem liegt es in der Natur der Sache, dass sich sehr weit auseinander driftende Interessen nicht alle miteinander in Einklang bringen lassen (Abb. 4).

Die zuweilen in der Bevölkerung gehegte Hoffnung, allein die Quantität der vorgebrachten Einwände gegen die Windenergie

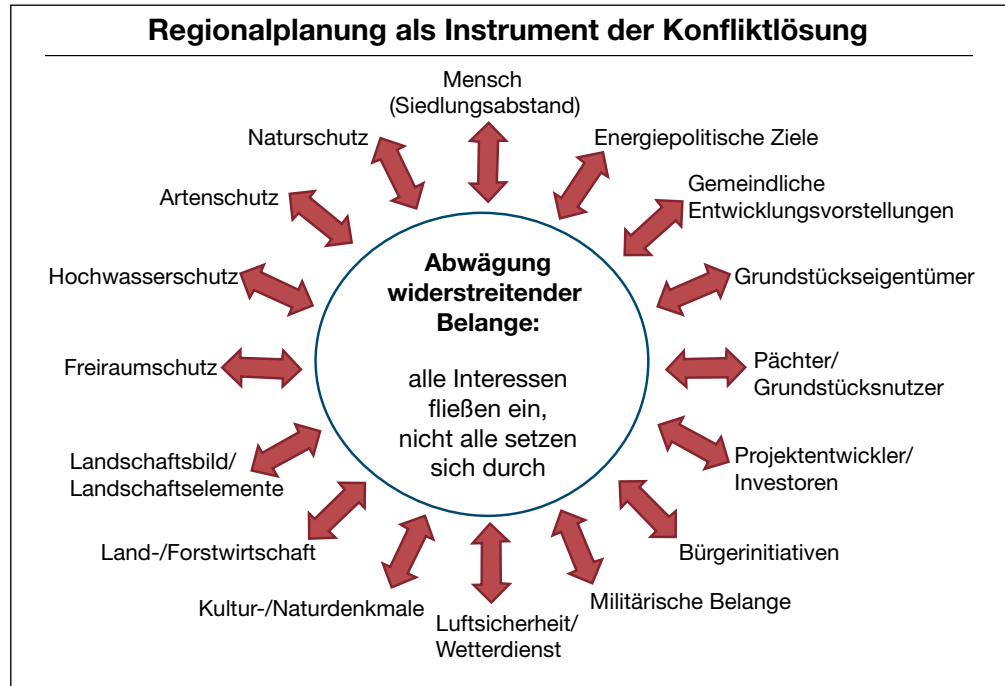


Abbildung 4

Quelle:
 eigene Darstellung nach „Rückenwind für die Energie – 10 Fragen, Antworten zur Windenergie.“

möge in der Abwägung den Ausschlag geben, kann sich daher nicht erfüllen.

Hinzu kommen Aufrufe von Bürgerinitiativen, die Beteiligungsmöglichkeiten besonders rege zu nutzen, mit dem erklärten Ziel, das Verfahren mit massenhaften Einwendungen aller Art regelrecht zu überfluten. Das erweckt den Eindruck, als ginge es nicht um die Sache, sondern um das Verzögern oder sogar das Verhindern der Regionalplanung an sich. Dabei werden deren Vorteile gegenüber einer Bauleitplanung oder einem Anlagengenehmigungsverfahren offenbar verkannt.

Generelle Rückschlüsse auf die Akzeptanz der Windenergie in Brandenburg lassen sich daraus nicht ziehen, denn eine sehr große schweigende Mehrheit der Bevölkerung bringt sich in die Regionalplanverfahren gar nicht ein. Selbst wenn angenommen wird, dass jede Stellungnahme aus der Öffentlichkeitsbeteiligung von einer anderen Person bzw. einem anderen Unternehmen abgegeben wird, macht diese Gruppe im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung einer Region weniger als ein Prozent aus. Weil sich darunter auch Befürworterinnen und Befürworter der Windenergie befinden,

bleibt die Zahl der Gegnerinnen und Gegner höchst überschaubar. Gleichwohl schürt das eine zuweilen hoch emotional geführte Debatte um die Zukunft der Windenergie in Brandenburg nicht nur in den Kommunen und Regionen, sondern auch auf Landesebene.

Aktuell macht sich das an der Frage fest, ob Brandenburg die Chance nutzen sollte, Mindestabstände von Windenergieanlagen zu Wohngebäuden bzw. Wohnsiedlungen durch ein Landesgesetz festzulegen. Diese Möglichkeit eröffnete der Bund den Ländern Mitte 2014 durch eine befristet geltende Änderung von § 249 BauGB.⁴⁵ Davon hat bislang nur Bayern Gebrauch gemacht. Dort schreibt das Landesgesetz vom 17. November 2014, gegen das kurz darauf eine Popularklage eingereicht wurde, für Windenergieanlagen einen Mindestabstand vom 10-fachen ihrer Höhe zu Wohngebäuden in Gebieten nach §§ 30, 34 und 35 Abs. 6 BauGB vor. Wird dieser Abstand nicht eingehalten, gilt die baurechtliche Privilegierung nicht. Kommunen können Windenergieanlagen dann mit Hilfe von Bauleitplänen ermöglichen, allerdings nur einvernehmlich mit betroffenen Nachbargemeinden.⁴⁶

Vor diesem Hintergrund befasste sich der im Herbst 2014 neu gewählte Landtag in Brandenburg bereits in der Plenarsitzung am 17. Dezember 2014 mit diesem Thema. Zu erneuten Beratungen kam es am 29. April 2015 und am 12. Juni 2015, ohne dass sich an der Beschlusslage etwas änderte.⁴⁷ Obwohl die Anträge, auch in Brandenburg Mindestabstände landesrechtlich festzulegen, mehrheitlich abgelehnt wurden, beendete das die politische Debatte keineswegs. Dazu tragen Stimmen aus dem kommunalen Raum bei, die für eine Übernahme der sogenannten 10 H-Regelung aus Bayern plädieren. Das versuchen auch Bürgerinitiativen über eine – inzwischen vom Landtag abgelehnte – Gesetzgebungsinitiative zu erreichen.⁴⁸ Diese Vorstöße verkennen allerdings, dass die Regelung aus Bayern auf Brandenburg nicht übertragbar ist.

Um die 10 H-Regelung anzuwenden gilt generell, dass Höhen und Standorte von Windenergieanlagen bekannt sein müssen. Entsprechende Planungsvorgaben dürfen nur die Kommunen in Bebauungsplänen machen, in Flächennutzungsplänen oder Regionalplänen besteht diese Möglichkeit nicht. Der Regionalplanung fehlen also die Kompetenzen und Instrumente, mit dieser Regelung umzugehen.

In Brandenburg kommt erschwerend hinzu, dass die Regionalplanung die Windenergienutzung – anders als in Bayern – abschließend steuert. Dadurch wird die Windenergienutzung außerhalb der Wind eignungsgebiete ausgeschlossen. Ergänzend dazu die 10 H-Regelung einzuführen würde bedeuten, die Windenergienutzung auch innerhalb der Wind eignungsgebiete einzuschränken. Das dürfte nicht nur kontraproduktiv auf die Regionalplanung wirken, sondern auch die bundesrechtlich verbriefte Privilegierung der Windenergie konterkarieren.

6 Fazit

In der Rechtsprechung zeichnet sich ein Trend ab, alle Regional- und Bauleitpläne an den aktuellen methodischen Anforderungen zu messen – und zwar unabhängig davon, von wann sie stammen. Pläne, die vor 2009/2010 in Kraft getreten sind und – zwangsläufig – nicht den heutigen Maß-

stäben entsprechen, drohen deshalb vor Gericht zu scheitern.⁴⁹ Das könnte selbst Pläne betreffen, die schon einmal in einem Klageverfahren bestätigt worden sind.

Die Konsequenzen sind von erheblicher Tragweite. Ergeht die Entscheidung in einem Normenkontrollverfahren, droht sofort ein flächendeckender Verlust der Steuerung für die Windenergienutzung in dem betreffenden Planungsraum. Ergeht die Entscheidung in einem Inzidentverfahren, droht die kuriose Situation, dass die Genehmigungsbehörden einen im Einzelfall erfolgreich angegriffenen, aber noch wirk-samen Plan vollziehen müssen.

Das spricht dafür, Raumordnungs- und Bauleitpläne an den fachlichen und rechtlichen Anforderungen zu messen, die zum Zeitpunkt der Planungsentscheidung galten (vgl. § 12 Absatz 3 ROG).⁵⁰ Immerhin gibt es neben berechtigten Gründen von Einzelnen, einen Plan zu Fall zu bringen, auch berechnete Gründe der Allgemeinheit, einen Plan zu erhalten. Mit einem gewissen Augenmaß bei dem richterlichen Blick auf den planerischen Gestaltungs- und Beurteilungsspielraum dürfte das auch gelingen.

Vieles spricht für eine Steuerung der Windenergienutzung durch die Regionalplanung. So lassen sich Interessenkonflikte in einem ausgewogenen, Gemeindegrenzen übergreifenden Flächenkonzept bestmöglich zum Ausgleich bringen. Dabei liegt es in der Natur der Sache, dass sich im Ergebnis nicht alle Belange durchsetzen können, denn die Forderungen aus Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft liegen häufig zu weit auseinander. Doch die Entscheidung fußt auf einem transparenten Verfahren, das sowohl die Beteiligung der Kommunen als auch der Öffentlichkeit sicherstellt.

Diese Vorteile bietet weder die Bauleitplanung, weil sie an den Gemeindegrenzen endet, noch das Zulassungsverfahren, weil dort über einzelne Bauvorhaben entschieden wird.⁵¹ Die Regionalplanung übernimmt damit die schwere, aber überaus wichtige Aufgabe, zum Gelingen der Energiewende beizutragen und für eine größtmögliche Akzeptanz zu sorgen – wenn man sie denn lässt.

Literatur

- Agentur für Erneuerbare Energien: „Bundesländervergleich Erneuerbare Energien 2014. Zusammenfassung der Studienergebnisse.“ *Renews Spezial* Nr. 74, November 2014
- Bielenberg, Walter / Runkel, Peter / Spannowsky, Willy / Reitzig, Frank / Schmitz, Holger: „Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder“, Kommentar, Bd. 2, Stand: Januar 2015
- Gatz, Stephan: „Windenergieanlagen in der Verwaltungs- und Gerichtspraxis“. 2. Auflage, Bonn 2013
- Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg (Hrsg.): „Rückenwind für die Energie – 10 Fragen, Antworten zur Windenergie“. Potsdam, Februar 2012
- Jarass, Hans D. (Hrsg.): „Raumordnungsgebiete (Vorbehalts-, Vorrang- und Eignungsgebiete) nach dem neuen Raumordnungsgesetz“. Münster 1998
- Landesamt für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg (Hrsg.): „Windenergie und Infraschall. Tieffrequente Geräusche durch Windenergieanlagen.“ Potsdam, Juli 2013
- Ministerium für Wirtschaft des Landes Brandenburg (Hrsg.): „Energiestrategie 2020 des Landes Brandenburg.“ Potsdam 2008;
- Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten des Landes Brandenburg (Hrsg.): „Energiestrategie 2030 des Landes Brandenburg.“ Potsdam 2012
- Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg (Hrsg.): „Leitfaden des Landes Brandenburg für Planung, Genehmigung und Betrieb von Windkraftanlagen im Wald unter besonderer Berücksichtigung des Brand-schutzes.“ Potsdam, Mai 2014
- Nagel, Paul Bastian / Schwarz, Tim / Köppel, Johann: „Ausbau der Windenergie – Anforderungen aus der Rechtsprechung und fachliche Vorgaben für die planerische Steuerung.“ In: *UPR* 10/2014, S. 371–382
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd: „Zur Methodik und Wirkung der Festlegung von Eignungsgebieten für die Windkraftnutzung durch die Regionalplanung“. In: *LKV* 2012, 481
- Spannowsky, Willy / Runkel, Peter / Goppel, Konrad: „Raumordnungsgesetz (ROG)“. Kommentar, München 2010
- Stüer, Bernhard: „Anmerkung zu BVerwG, Urteil vom 13.12.2013 – BVerwG 4 CN 1.11, 2.11 –“. In: *DVBl* 2013, S. 509–511

Anmerkungen

- (1) Bundesverband Windenergie (<https://www.windenergie.de/infocenter/statistiken/bundeslaender/windenergie-brandenburg>; Zugriff: 23.04.2015; Bundesverband Windenergie; <https://www.windenergie.de/verband/landes-und-regionalverbaende/berlin-brandenburg>; Zugriff 11.05.2015
- (2) Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage 8 „Aktueller Stand und Planung Windenergie in Brandenburg“, Seite 23, Frage 54, ausgegeben 11.06.2015, LT-Drs. 6/1661; <http://www.parldok.brandenburg.de/starweb/LTBB/start.html>; Zugriff, 07.07.2015
- (3) Bundesverband Windenergie; <https://www.windenergie.de/verband/landes-und-regionalverbaende/berlin-brandenburg>; Zugriff 11.05.2015
- (4) Ministerium für Wirtschaft des Landes Brandenburg (Hrsg.): „Energiesstrategie 2020 des Landes Brandenburg.“ Potsdam 2008; Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten des Landes Brandenburg (Hrsg.): „Energiesstrategie 2030 des Landes Brandenburg.“ Potsdam 2012; siehe dazu auch den „Katalog der strategischen Maßnahmen“ von 2012 und den „Bericht der Landesregierung über die Umsetzung der strategischen Maßnahmen“ von 2014; alle Dokumente zur Energiesstrategie 2030 unter <http://www.energie.brandenburg.de/sixcms/detail.php/bb1.c.277267.de>; Zugriff 31.07.2015.
- (5) RegBkPIG in der Fassung vom 8. Februar 2012, GVBl. Nr. 13
- (6) Nagel, P. B. / Schwarz, T. / Köppel, J. „Ausbau der Windenergie – Anforderungen aus der Rechtsprechung und fachliche Vorgaben für die planerische Steuerung.“ in: UPR 10/2014, 371, 372
- (7) BT-Drs. 13/6392, 13/7589, S. 23
- (8) Gatz, Windenergieanlagen in der Verwaltungs- und Gerichtspraxis. 2. Auflage 2013, Rn. 155 ff.
- (9) OVG Schleswig, Urteil vom 20.1.2015 – 1 KN 6/13 –
- (10) OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 14.9.2010 – 2 A 5.10 –; BVerwG, Beschluss vom 23.7.2008 – 4 B 20/08 –
- (11) OVG Greifswald, Urteil vom 23.4.2015 – 3 K 25/11 –
- (12) OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 27.3.2007 – 10 A 3.05 –; OVG Lüneburg, Urteil vom 28.1.2010 – 12 KN 65/07 –; OVG Münster, Urteil vom 6.9.2007 – 8 A 4566/04 –
- (13) BVerwG, Urteil vom 13.3.2003 – 4 C 4.02 –
- (14) Ebd. Fn. 9
- (15) Runkel, in: Jarass (Hrsg.), Raumordnungsgebiete (Vorbehalts-, Vorrang- und Eignungsgebiete) nach dem neuen Raumordnungsgesetz, S. 14 ff.
- (16) Schmidt-Eichstaedt, Gerd „Zur Methodik und Wirkung der Festlegung von Eignungsgebieten für die Windkraftnutzung durch die Regionalplanung“ in: LKV 2012, 481
- (17) Spannowsky, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder. Stand: 2015, K § 7 Rn. 105; Runkel, ebd., K § 3 Rn. 55; Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 1. Aufl. 2010, § 8 Rn. 85 ff.
- (18) BVerwG, Beschluss vom 20. 8. 1992 – 4 NB 20.91 –; BVerwG, Urteil vom 18.9.2003 – 4 CN 20.02 –
- (19) BT-Drs. 13/7588, S. 63
- (20) OVG Münster, Urteil vom 6.9.2007 – 8 A 4566/04 –; Gatz, Rn. 184
- (21) Ebd. Fn. 9
- (22) Ebd. Fn. 9
- (23) Ebd. Fn. 18
- (24) OVG Berlin-Brandenburg, Urteile vom 27.3.2007 – OVG 10 A 3.05 –; und vom 21.9.2007 – OVG 10 A 9.05 –
- (25) BVerwG – 4 BN 25.09 –
- (26) OVG Berlin-Brandenburg, Urteile vom 24.2.2011 – 2 A 2.09 – und vom 15.9.2010 – 2 A 5.10 –
- (27) VG Cottbus, Urteil vom 5.3.2015 – VG 4 K 374/13 –, nicht rechtskräftig
- (28) Bbg. GVBl. II Nr. 24
- (29) Goppel in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG 2010, § 8 Rn. 29
- (30) BVerwG, Urteil vom 15.5.2003 – 4 CN 9.01 –
- (31) So im Ergebnis auch Willmann, neue energie 2/2015.
- (32) BVerwG, Urteil vom 22.4.2014 – 4 B 56.13 –; OVG Münster, Urteil vom 26.9.2013 – 16 A 1295/08 –; OVG Bautzen, Urteil vom 3.7.2012 – 4 B 808/06 –
- (33) Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 24.2.2011 – 2 A 2.09 –
- (34) Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 24.2.2011 – 2 A 2.09 –; OVG Bautzen, Urteil vom 03.7.2012 – 4 B 808/06 –

- (35)
Vgl. OVG Münster, Urteil vom 1.7.2013 – 2 D 46/12. NE – ; OVG Weimar, Urteil vom 8.4.2014 – 1 N 676/12 –
- (36)
Vgl. BVerwG, Urteil vom 13.12.2012 – 4 CN 1.11 und 2.11 – und OVG Lüneburg, Urteil vom 14.5.2014 – 12 KN 29/13 –; vgl. auch Stürer, DVBl 2013, 509 ff.
- (37)
Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 24.2.2011 – 2 A 2.09 –; OVG Bautzen, Urteil vom 3.7.2012 – 4 B 808/06 –
- (38)
Vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 14.5.2014 – 12 KN 29/13 – m.w. Nachweisen und OVG Münster, Urteile vom 26.9.2013 – 16 A 1295/08 – und 1.7.2013. 2 D 46/12; vgl. auch Stürer, DVBl 2013, S. 511, der empfiehlt, Kriterien im Zweifelsfall doppelt, also sowohl als harte wie weiche Tabukriterien, einzuordnen
- (39)
Siehe unter <http://www.erneuerbare-energien.de/EE/Navigation/DE/Technologien/Windenergie/Berichte/protokolle.html>
- (40)
Vgl. Nagel, P. B. / Schwarz, T. / Köppel, J.: „Ausbau der Windenergie – Anforderungen aus der Rechtsprechung und fachliche Vorgaben für die planerische Steuerung.“ In: UPR 10/2014, S. 371–382, mit Beispielen.
- (41)
Gesamtranking Stand 10/2014, herangezogen wurden insg. 60 Indikatoren in vier Gruppen; Agentur für Erneuerbare Energien: „Bundesländervergleich Erneuerbare Energien 2014. Zusammenfassung der Studienergebnisse.“ Renew's Spezial Nr. 74, November 2014 (zu den Indikatoren vgl. S. 5 bis 7). Quelle: <http://www.foederal-erneuerbar.de/auf-einen-blick-detailseite/items/bundeslaendervergleich-2014>; Zugriff: 22.04.2015
- (42)
Vgl. auch Landesamt für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg (Hrsg.): „Windenergie und Infraschall. Tieffrequente Geräusche durch Windenergieanlagen.“ Potsdam, Juli 2013
- (43)
Vgl. „Hinweise an die Regionalen Planungsgemeinschaften zur Festlegung von Eignungsgebieten Windenergie“; Gemeinsamer Erlass des Ministeriums für Infrastruktur und Raumordnung und des Ministeriums für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz vom 16. Juni 2009, ABI Nr. 25 S.1.227
- (44)
Vgl. Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg (Hrsg.): „Leitfaden des Landes Brandenburg für Planung, Genehmigung und Betrieb von Windkraftanlagen im Wald unter besonderer Berücksichtigung des Brandschutzes.“ Potsdam, Mai 2014 (<http://www.mlul.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.368542.de?highlight=Windenergieanlagen>; Datei: lf_wka_wald.pdf; Zugriff: 20.05.2015)
- (45)
„Gesetz zur Einführung einer Länderöffnungsklausel zur Vorgabe von Mindestabständen zwischen Windenergieanlagen und zulässigen Nutzungen“ vom 15. Juli 2014; BGBl. 2014, Teil I, Nr. 30, S. 954
- (46)
„Gesetz zur Änderung der Bayerischen Bauordnung und des Gesetzes über die behördliche Organisation des Bauwesens, des Wohnungswesens und der Wasserwirtschaft“ vom 17. November 2014; GVBl. 2014, Nr. 19, S. 478
- (47)
Siehe http://www.landtag.brandenburg.de/de/parlament/plenum/termine_und_tagesordnungen_der_landtagssitzungen_/beschlussprotokolle_6_wahlperiode/666382; 4. Sitzung unter TOP 8, 10. Sitzung unter TOP 16 bzw. 13. Sitzung unter TOP 5
- (48)
Der Landtag hat die Volksinitiative nach Artikel 76 der Verfassung des Landes Brandenburg „Volksinitiative für größere Mindestabstände von Windrädern sowie keine Windräder im Wald“ am 25. September 2015 abgelehnt; siehe Protokoll zur 7. Sitzung, TOP 21, unter <http://www.parldok.brandenburg.de/parladoku/w6/plpr/17.pdf> und die Beschluss-Drs. 6/2593-B unter <http://www.parldok.brandenburg.de/parladoku/w6/beschlpr/anlagen/2593-B.pdf>
- (49)
OVG Weimar, Urteil vom 8.4.2014 – 1 N 676/12 –; siehe auch OVG Berlin-Brandenburg, Urteile vom 24.2.2011 – 2 A 2.09 – und vom 14.9.2010 – 2 A 5.10 –; OVG Greifswald, Urteil vom 11.3.2015 (nach Rücknahme des Normenkontrollantrages aufgehoben); VG Potsdam, Urteil vom 27.11.2014 – VG 5 K 2378/13 – (nicht rechtskräftig)
- (50)
So OVG Bautzen, Urteil vom 3.7.2012 – 4 B 808/06 –
- (51)
Seit 2009 wurden in Brandenburg rd. 600 Genehmigungsverfahren zu Windenergieanlagen durchgeführt, davon rd. 15 % mit Öffentlichkeitsbeteiligung (Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage 8 „Aktueller Stand und Planung Windenergie in Brandenburg“, Seite 14, Frage 23, ausgegeben 11.06.2015, LT-Drs. 6/1661; <http://www.parldok.brandenburg.de/starweb/LTBB/start.html>; Zugriff 07.07.2015).