

Steuerung erneuerbarer Energien in Rheinland-Pfalz

Gerd Rojahn

Nutzung der Windenergie ausbauen und Natur und Landschaft sichern

In den letzten 25 Jahren hat sich in Rheinland-Pfalz die Ausgestaltung des Planungsinstrumentariums für die Standortsicherung und -steuerung von erneuerbaren Energien vor dem Hintergrund sich verändernder politischer Rahmensetzungen stetig weiterentwickelt. Die Instrumentierung hat sich dabei auch den wachsenden Anforderungen der Rechtsprechung stellen müssen. Die Planungsaktivitäten bewegten sich dabei in einem Spannungsbogen, der einerseits der umfassenden Aufgabe der Raumordnung zur Koordinierung von unterschiedlichen Raumansprüchen zu genügen versuchte und andererseits die vor dem Hintergrund der besonderen politischen Bedeutung des Klimaschutzes und der Energiewende gestiegenen Ansprüche an Flächenbereitstellungen für erneuerbare Energien zu erfüllen hatte. Im Ergebnis wurde dabei ein substanzieller Beitrag zur Umsetzung der Energiewende durch die Bereitstellung von Flächen für die Windenergienutzung erreicht.

1 Ausgangslage

Die Standortplanung für Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien und insbesondere Standorte der Windenergienutzung durch Raumordnung und Bauleitplanung hat in Rheinland-Pfalz eine lange Tradition. Bereits Anfang der 1990er-Jahre wurden die ersten Windenergieanlagen errichtet, die sich damals noch in der Größenordnung von ca. 300 kW Leistung und in baulichen Höhen vergleichbar mit den Kirchtürmen der dörflich strukturierten Gemeinden des Landes bewegten. Damals wurde noch nach Windenergieanlagen unterschieden, die ausschließlich der privaten oder der öffentlichen Versorgung dienten bzw. die einen Überschuss in das öffentliche Netz einspeisten, sowie nach der jeweiligen bauplanungsrechtliche Zulässigkeit entsprechend ihrer Lage – entweder im unbeplanten Innenbereich nach § 34 Baugesetzbuch (BauGB) oder im Außenbereich nach § 35 BauGB (vgl. Rundschreiben 1990). Insbesondere bei Anlagen im planerischen Außenbereich nach § 35 BauGB war deshalb eine Differenzierung erforderlich, ob es sich um:

- die Privilegierung einer privaten Windkraftanlage als untergeordnete Neben-

anlage nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB („dienende Funktion“),

- die Privilegierung von öffentlichen Windkraftanlagen nach § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB oder
- um die Zulassung einer nichtprivilegierten Windkraftanlage nach § 35 Abs. 2 BauGB als „sonstiges Vorhaben“, wenn öffentliche Belange nicht beeinträchtigt werden, handelte.

Da nicht-privilegierte Anlagen immer häufiger im planerischen Außenbereich errichtet werden sollten, war die Klärung ihrer Zulässigkeit bald ein grundsätzliches Problem. Deshalb sah sich die Landesregierung Rheinland-Pfalz schon früh veranlasst, mit einem Rundschreiben für Privatpersonen und für die Gemeinden hier eine Klarstellung herbeizuführen. Damit wurde verdeutlicht, dass die bauplanungsrechtliche Genehmigung von Anlagen mit weniger als 300 kW grundsätzlich möglich, für größere Vorhaben eine bundesimmissionsschutzrechtliche Genehmigung, die die Baugenehmigung mit beinhaltete, erforderlich war. Für die Landesplanung stellte sich zu-

Dr. Gerd Rojahn
war bis Oktober 2015
Referatsleiter im Ministerium
für Wirtschaft, Klimaschutz,
Energie und Landesplanung
Rheinland-Pfalz. Schwer-
punktthemen: Landesentwick-
lungsprogramm, Windenergie,
großflächiger Einzelhandel und
Zentrale-Orte-System.
Gerd.Rojahn@gmx.de

sätzlich die Frage, ab welcher Größenordnung eine Raumbedeutsamkeit einer Windenergieanlage vorlag (vgl. Gemeinsames Rundschreiben 1992). Zunächst wurden in Rheinland-Pfalz Einzelanlagen ab 300 kW installierter Leistung und ein Verbund von Anlagen als raumbedeutsam angesehen. In diesen Fällen musste die Raumverträglichkeit mit Hilfe eines Raumordnungsverfahrens geprüft werden. Entsprechend wurden insbesondere in der Region Trier bis zur Genehmigung einer Teilfortschreibung „Windkraft“ des regionalen Raumordnungsplans vom 18.12.1997 viele Raumordnungsverfahren für große Einzelanlagen mit einer Leistung von über 300 kW bzw. für Anlagen im räumlichen Verbund durchgeführt.

Unabhängig davon konzentrierte sich bis zum Jahr 1996 die überwiegende Anzahl der Anlagen in den beiden Planungsregionen Region Trier und Mittelrhein-Westerwald mit 52 bzw. 51 Anlagen von insgesamt 110 (vgl. Raumordnungsbericht 1998:166).

2 Der Weg bis zur Energiewende

Die Sicherung von Flächen für erneuerbare Energien durch Vorgaben der Landesplanung und Konkretisierungen der Regionalplanung standen im Fokus der ersten Hälfte der 1990er-Jahre.

Die Ausweisung von 15 Entwicklungsbereichen im Regionalplan sicherte in der Region Trier eine Fläche von 4.362 ha für die weitere Standortentwicklung. In der Planungsregion Mittelrhein-Westerwald wurde die Ausweisung von Standortbereichen mit einem Umfang von rd. 1.000 ha geplant (ebd.: 165 f.), die in den Jahren 1998 bis 2003 zu drei aufeinanderfolgenden Teilfortschreibungen Windenergie führten und die von der obersten Landesplanungsbehörde jeweils genehmigt wurden. Mit dem Urteil des Oberverwaltungsgerichtes Rheinland-Pfalz vom 24.07.2003 wurden die entsprechenden Teilfortschreibungen des regionalen Raumordnungsplans jedoch für unwirksam erklärt.

Die Tatsache, dass auch die Teilfortschreibung Windkraft des Regionalplans Trier Gegenstand mehrerer verwaltungsgerichtlicher Verfahren war, wie auch generell die Vielzahl von Gerichtsentscheidungen zur

Rechtswirksamkeit der planerischen Steuerung der Windenergienutzung machten deutlich, dass man sich auf planerischem Neuland befand.¹ Die Entscheidungen führten jedoch mit der Zeit zu immer mehr Rechtssicherheit in der weiteren Planungspraxis.

Parallel dazu wurde mit dem Landesentwicklungsprogramm von 1995 die landesplanerische Bedeutung der regenerativen Energien im Kapitel Energieversorgung erstmals auf dieser Planungsebene aufgegriffen und in einem Grundsatz festgelegt, dass darauf hingewirkt werden solle, dass „die Nutzung der Windenergie verstärkt vorangetrieben wird“ und dass die Regionalplanung „räumliche Leitbilder für den Einsatz geeigneter regenerativer Energiequellen erarbeiten“ (LEP III 1995: 131) soll. Diese Vorgaben und die Einführung des Privilegierungstatbestandes für die Nutzung der Windenergie im Außenbereich im Baugesetzbuch im Jahr 1996 führte zu einer weiteren Verwaltungsvorschrift (vgl. Verwaltungsvorschrift 1996) mit ergänzenden Merkblättern, um Klarheit für die Umsetzung dieser Aufgabe unter den veränderten Rahmenbedingungen zu schaffen. In der Folge war seit 1999 eine deutliche Steigerung der Errichtung von immer leistungsstärkeren Windenergieanlagen festzustellen, die mit der Einführung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) am 29. März 2000 zu einer stetigen Zunahme der installierten Leistung in Rheinland-Pfalz führte und im Jahr 2007 mit 897 Anlagen am Netz und mit einer Leistung von über 1.000 MW einen ersten Höhepunkt erreichte. In einem Zeitraum von weniger als zehn Jahren stieg damit die Zahl der Anlagen um den Faktor Zehn und die Leistung um den Faktor Achtzehn.²

Im Jahr 2006 wurden die „Hinweise zur Beurteilung der Zulässigkeit von Windenergieanlagen“ aktualisiert und an die Rechtsprechung und die technische Entwicklung, insbesondere in Bezug auf die höhere Leistung von Windenergieanlagen, angepasst (Gemeinsames Rundschreiben 2006). Bereits auf der Grundlage dieser Vorgaben wurden bis 2007 in drei von vier rheinland-pfälzischen Planungsregionen und im rheinland-pfälzischen Teil des Verbandsgebiets der Region Rhein-Neckar (VRRN) Vorrang- und Vorbehaltsgebiete in

(1) Das Verhältnis von Rechtsvorschriften, Rechtsprechung und Planungspraxis zur Windenergienutzung auf der Ebene der Regionalplanung wird u. a. ausführlich in der Dissertation des Itd. Planers der Planungsgemeinschaft Region Trier, Roland Wernig, untersucht (Arbeitstitel: „Der Beitrag der Regionalplanung zur Energiewende – eine Analyse formaler Möglichkeiten und praktischer Grenzen am Beispiel der Region Trier“; Abschluss voraussichtlich 2016)

(2) eigene Auswertung auf der Grundlage von Meldungen der oberen Landesplanungsbehörden an die oberste Landesplanungsbehörde Rheinland-Pfalz



Rheinland-Pfalz

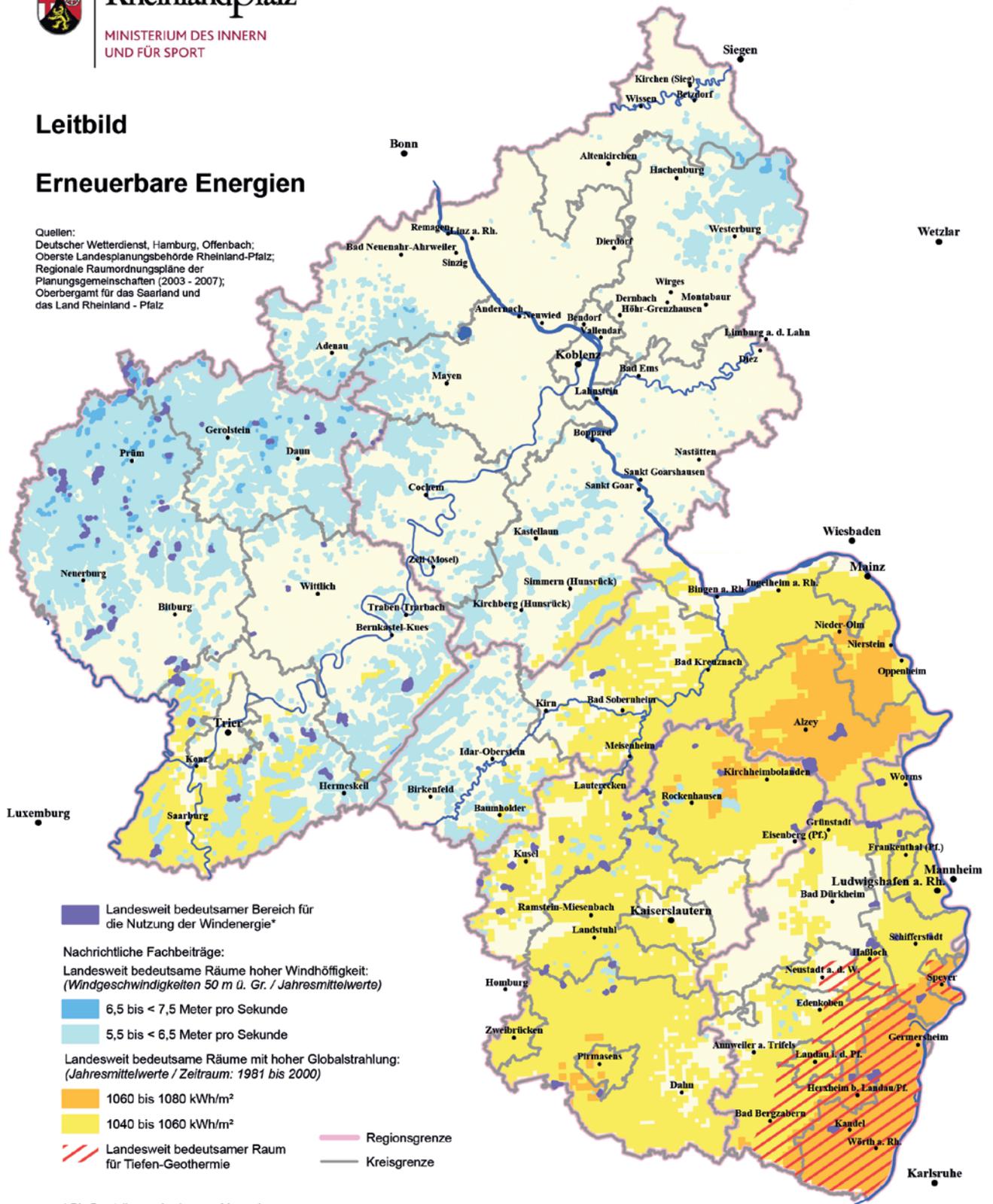
MINISTERIUM DES INNERN
UND FÜR SPORT

Karte 1
Leitbild Erneuerbare Energien

Leitbild

Erneuerbare Energien

Quellen:
Deutscher Wetterdienst, Hamburg, Offenbach;
Oberste Landesplanungsbehörde Rheinland-Pfalz;
Regionale Raumordnungspläne der
Planungsgemeinschaften (2003 - 2007);
Oberbergamt für das Saarland und
das Land Rheinland - Pfalz



- Landesweit bedeutsamer Bereich für die Nutzung der Windenergie*
- Nachrichtliche Fachbeiträge:
Landesweit bedeutsame Räume hoher Windhöffigkeit:
(Windgeschwindigkeiten 50 m ü. Gr. / Jahresmittelwerte)
- 6,5 bis < 7,5 Meter pro Sekunde
- 5,5 bis < 6,5 Meter pro Sekunde
- Landesweit bedeutsame Räume mit hoher Globalstrahlung:
(Jahresmittelwerte / Zeitraum: 1981 bis 2000)
- 1060 bis 1080 kWh/m²
- 1040 bis 1060 kWh/m²
- Landesweit bedeutsamer Raum für Tiefen-Geothermie
- Regionsgrenze
- Kreisgrenze

* Die Darstellungen basieren auf Ausweisungen der Regionalen Raumordnungspläne aus denen sich die konkrete Abgrenzung und Verbindlichkeit ergibt.
Für die Region Mittelrhein-Westerwald bestehen keine entsprechenden Ausweisungen.

- Oberste Landesplanungsbehörde -
Landesentwicklungsprogramm 2008 (LEP IV)

einem Flächenumfang von rund 5.000 ha mit rechtsverbindlichen Gesamt- bzw. Teilfortschreibungen regionaler Raumordnungspläne gesichert. (vgl. Raumordnungsbericht 2008: 304)

Die beantragte Genehmigung des regionalen Raumordnungsplanes Mittelrhein-Westerwald wurde versagt. Die darin vorgesehenen Vorrangflächen von 1.067 ha (lediglich 0,2 Prozent der Gesamtgebietsfläche der Planungsgemeinschaft) entsprachen aus Sicht der obersten Landesplanungsbehörde Rheinland-Pfalz nicht dem verwaltungsgerichtlich vorgegebenen Prinzip, dass der Windenergie unter Berücksichtigung ihrer planungsrechtlichen Privilegierung im Plangebiet in substantieller Weise Raum geschaffen werden muss.

Das Landesentwicklungsprogramm (LEP IV) von 2008 konkretisierte durch graphisch hinterlegte Leitbildaussagen sowie durch Ziele und Grundsätze die Forderung nach einem Ausbau der erneuerbaren Energien (siehe LEP IV, Karte 20: Leitbild Erneuerbare Energien). Hintergrund waren die europäischen, bundesweiten und landesweiten politischen Zielvorgaben zur Reduzierung der CO₂-Emissionen. Das textliche Leitbild nimmt die Zielvorgabe der rheinland-pfälzischen Landesregierung von 2007 auf, wonach der Anteil erneuerbarer Energien am Stromverbrauch von rund 2,7 Prozent im Jahre 2004 auf 30 Prozent bis 2020 gestei-

gert werden soll. Eine Leitbildkarte zeigt die räumlich unterschiedlichen Nutzungspotenziale der Wind- und Solarenergie sowie der Tiefen-Geothermie. Bereits im Jahr 2005 überholte die Windenergie die Wasserkraft, die bis dahin bedeutendste erneuerbare Energiequelle des Landes (vgl. Pressemitteilung 2010). Die Ziele und Grundsätze liefern Vorgaben sowohl für die Verfahren als auch für die beim Ausbau der verschiedenen erneuerbaren Energieträger zu beachtenden Aspekte (vgl. LEP IV 2008: 157 ff.). So sollte der Grundsatz 163 eine geordnete Entwicklung für die Windenergienutzung über die regional- oder bauleitplanerische Ausweisung von Vorrang-, Vorbehalts- und Ausschlussgebieten gewährleisten. Weitere Grundsätze verweisen auf das Potenzial der Geothermie einschließlich der Tiefengeothermie, auf Nutzungsmöglichkeiten der von Gebäuden unabhängigen Fotovoltaikanlagen, insbesondere auf zivilen oder militärischen Konversionsflächen, die Wasserkraft und die energetischen Nutzungsmöglichkeiten nachwachsender Rohstoffe.

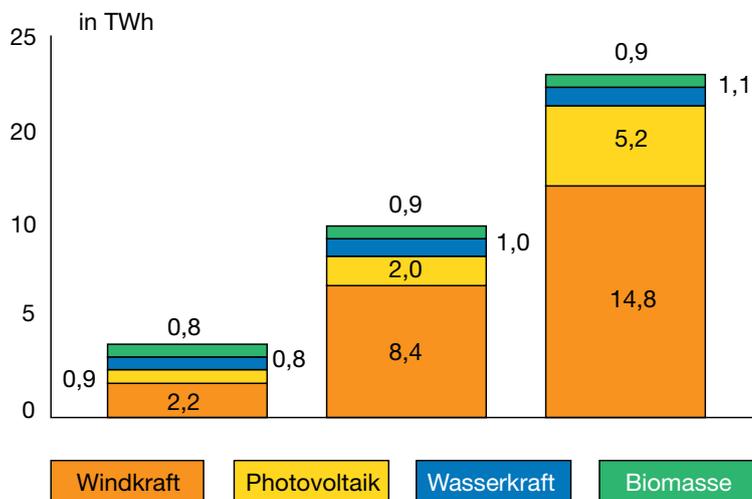
3 Konsequenzen der Energiewende

Nach der Kernreaktorkatastrophe von Fukushima/Japan hat die im Jahr 2011 neu gewählte Landesregierung von Rheinland-Pfalz die dringende Notwendigkeit einer Klima- und Energiewende bekräftigt. Im Koalitionsvertrag haben die Parteien der Landesregierung (SPD und Bündnis 90/Die Grünen) eine Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms (LEP IV) vereinbart, um eine neue planerische Grundlage für den verstärkten Ausbau der Windenergienutzung und der Photovoltaik zu schaffen.

Die Koalitionsvereinbarung strebte an, bis zum Jahr 2020 die Stromerzeugung aus Windkraft zu verfünffachen und die Photovoltaik auf über zwei Terrawattstunden zu steigern (Koalitionsvertrag 2011: 21).

In der Folge wurde dies weiter konkretisiert. Die Zahl der Anlagen sollte bis zum Jahr 2030 auf ca. 2.650 erhöht werden (von 1.243 Anlagen in 2012) und die installierte Leistung sollte dann bis 2030 auf 7.500 MW steigen (von 1.923 MW im Jahr 2012) (Raumordnungsbericht 2014: 206 und Abbildung). Dies bedeutet, dass die Anlagen-

Entwicklung des Ausbaus der Erneuerbaren Energien in Rheinland-Pfalz



Quelle: Energiewende in Rheinland-Pfalz, hrsg.: vom Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung, Mainz 2014, S. 13

zahl im Vergleich zu 2012 um den Faktor 2,35 steigen. Dieser Annahme liegt die höhere Leistung moderner Anlagen zugrunde (von ca. 2–3 MW auf max. 7,5 MW) sowie höhere Betriebsstundenzahlen durch größere Nabenhöhen (bis 150 m, 2.000–3.000 Voll-Last-Stunden).

4 Teilfortschreibung des LEP IV 2013

4.1 Kernelemente

Um dieses Ziel zu erreichen, wurden mit der am 11. Mai 2013 in Kraft getretenen „Teilfortschreibung LEP IV – Erneuerbare Energien“ (Teilfortschreibung LEP IV, 2013) die planungsrechtlichen Grundlagen im Bereich der erneuerbaren Energien neu strukturiert. Eckpunkte waren:

- eine Neuordnung des Zusammenspiels von Regional- und Bauleitplanung mit einer Stärkung der kommunalen sowie einer Reduzierung der regionalen Kompetenzen;
- eine abschließende Festsetzung der Gebietskulisse mit Ausschlusswirkung für den Bereich der Regionalplanung;
- die Vorgabe, dass zwei Prozent der Landesfläche sowie zwei Prozent der Waldfläche für die Nutzung der Windenergie bereitgestellt werden sollen;
- die Konzentration von Windenergieanlagen auf ausreichend großen Flächen. Daher enthält die Teilfortschreibung eine Regelung, wonach Einzelanlagen im Regelfall nur dort errichtet werden sollen, wo auch die Errichtung mehrerer Anlagen möglich ist.

4.2 Aufgaben der Regional- und Bauleitplanung

Nach Inkrafttreten der Teilfortschreibung mussten die Planungsgemeinschaften ihre Regionalpläne innerhalb von 18 Monaten an die Vorgaben der Teilfortschreibung des LEP IV anpassen. Diese Vorgabe erfüllte lediglich eine der vier Planungsgemeinschaften termingerecht.

Unabhängig davon können auch die Gemeinden ihre Planungen im Rahmen der bestehenden Regelungen vorantreiben. Solange noch entgegenstehende Ziele in bestehenden verbindlichen Regionalplänen vorhanden sind, muss geprüft werden, ob diese bereits durch ein Zielabweichungsverfahren überwunden werden können bevor die Regionalpläne angepasst werden. Solche Verfahren wurden in einer Reihe von Fällen auch durchgeführt.

Die notwendige Flächensicherung sollte sowohl durch die Ausweisung von Vorranggebieten in der Regionalplanung als auch durch die Darstellung von Konzentrationsflächen in der Bauleitplanung erfolgen. Dadurch wurde der Planungsspielraum der Kommunen bewusst wesentlich erweitert, während derjenige der Regionalplanung ebenso bewusst reduziert wurde. Aufgabe der Regionalplanung ist die Ausweisung von Vorranggebieten sowie die Festsetzung von Ausschlussgebieten nach Maßgabe der in der Teilfortschreibung vorgegebenen Kriterien. Darüber hinaus ist festgelegt, dass die im LEP IV bereits dargestellten historischen Kulturlandschaften in Bezug auf die Nutzung der Windenergie überprüft werden und darin entsprechende Gebietskulissen als Ausschlussgebiete definiert werden sollen. Alle Räume außerhalb der durch die Regionalplanung festgelegten Vorrang- und Ausschlussgebiete stehen der kommunalen Bauleitplanung offen. Damit ist es der Regionalplanung nicht mehr erlaubt, eine flächendeckende Steuerung der Windenergienutzung vorzunehmen.

Auch die Bauleitplanung muss natürlich die verbindlichen gesetzlichen Regelungen auf Bundes- und Landesebene beachten.

4.3 Notwendigkeit von Schutzgebietskulissen

Die Teilfortschreibung legt abschließend Schutzgebiete fest, die durch die Regionalplanung nicht weiter ergänzt werden können (s. Teilfortschreibung LEP IV, Karte 20: Ausschlüsse und Beschränkungen der Windenergienutzung). Vorgaben der Regionalplanung schließen aus, dass in rechtsverbindlich festgesetzten Naturschutzgebieten, in als Naturschutzgebiet vorgesehenen Gebieten, für die nach § 24



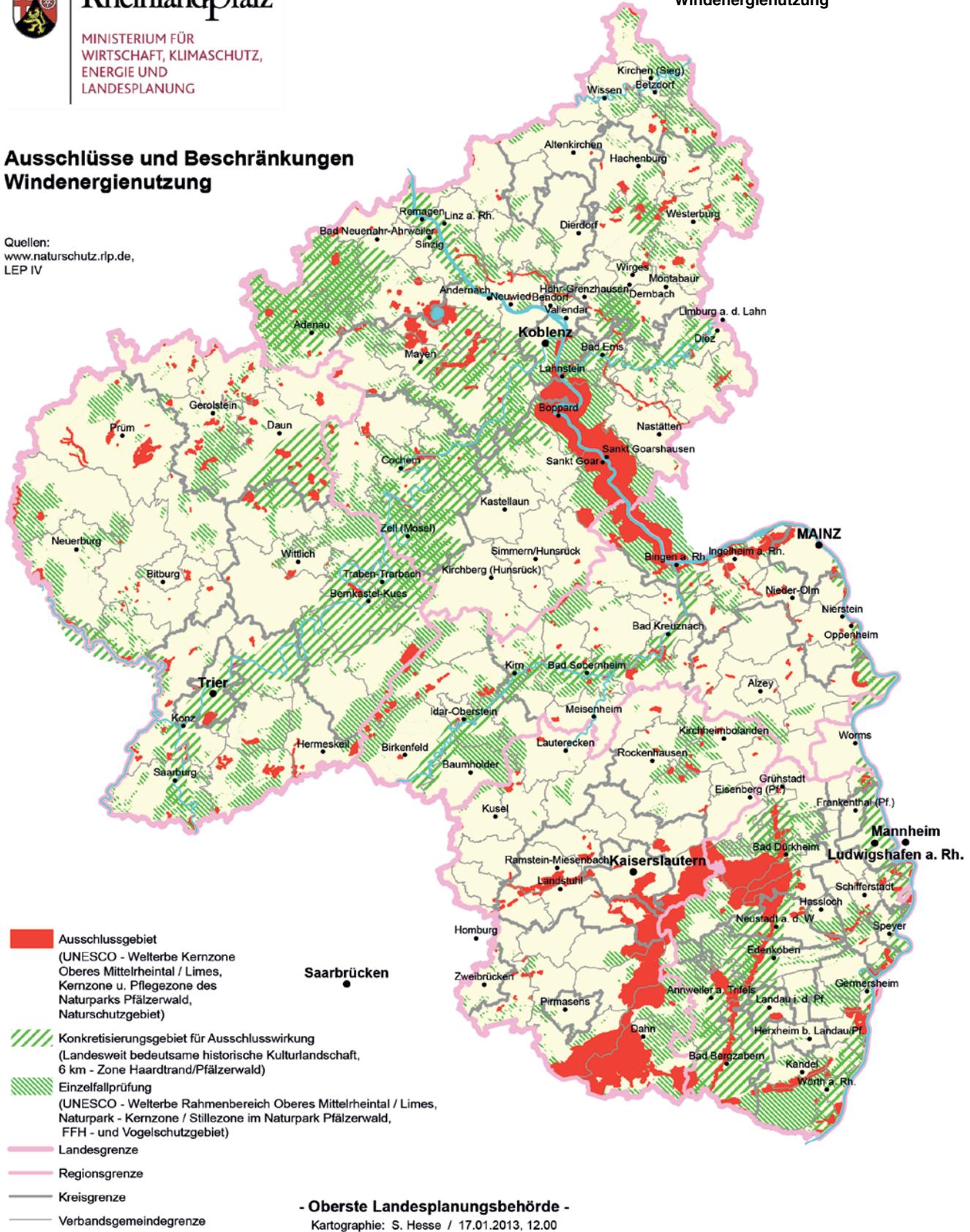
Rheinland-Pfalz

MINISTERIUM FÜR
WIRTSCHAFT, KLIMASCHUTZ,
ENERGIE UND
LANDESPLANUNG

Karte 2
Ausschlüsse und Beschränkungen
Windenergienutzung

Ausschlüsse und Beschränkungen
Windenergienutzung

Quellen:
www.naturschutz.rlp.de,
LEP IV



Quelle: Erste Teilfortschreibung Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz 2008, 2013, Karte 20

Landesnaturenschutzgesetz eine einstweilige Sicherstellung erfolgt ist, in den Kern- und Pflegezonen des Naturparks Pfälzerwald, in Nationalparks, und in den Kernzonen der UNESCO-Welterbegebiete Oberes Mittelrheintal und Obergermanisch-Raetischer Limes Windenergieanlagen errichtet werden. Außerdem wurden die landesweit bedeutenden historischen Kulturlandschaften als Ausschlusskriterium aufgenommen. Insofern soll und kann die Regionalplanung eine räumliche Konkretisierung vornehmen. Dies gilt darüber hinaus auch für einen etwa sechs Kilometer breiten Korridor in den sich westlich an den Haardtrand anschließenden Höhenzügen des Pfälzerwaldes.

Nach § 1 Abs. 3 Nr. 4 Bundesnaturenschutzgesetz werden zur dauerhaften Sicherung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes Klimaschutzmaßnahmen wie eine nachhaltige Energieversorgung ausdrücklich als Instrument des Naturschutzes verlangt. Dies ist darin begründet, dass ein ungebremster Klimawandel dramatisch negative Auswirkungen auf das zukünftige Artenspektrum hätte. Schon heute gehen in Rheinland-Pfalz Arten mit kühlen und wechselfeuchten Standortsansprüchen zurück. Hier sind vor allem Arten der Moore, alpine Arten und Quellbewohner zu nennen.

Schutz der Natura 2000-Gebiete

Ziel des Natura 2000-Konzeptes ist es, ein Netz von Gebieten für den Artenschutz sicher zu stellen. Gefährdete Arten sollen nicht nur als lokale Populationen in einem isolierten Schutzgebiet konserviert werden, sondern durch ein zusammenhängendes Netz von Schutzgebieten auch Austausch mit anderen Populationen haben. Wegen der unterschiedlichen Ansprüche der zu schützenden Arten sind die geschützten Natura 2000-Flächen sehr heterogen. Allein in Rheinland-Pfalz gibt es 177 Natura 2000-Gebiete, die insgesamt eine Fläche von ca. 385.000 ha umfassen. Einige sind sehr große zusammenhängende Gebiete, andere umfassen nur kleine, klar abgrenzbare Areale.

Ein pauschalisierender Umgang mit diesen Gebieten verbietet sich hier also von vorn herein. Denn während bei einigen Gebie-

ten Windkraftanlagen dem Schutzzweck nachweislich entgegenlaufen, würden die Windräder in anderen Gebieten, in denen der Schutzzweck zum Beispiel in der Erhaltung von Amphibien (z. B. Feuersalamander oder Gelbbauchunke) besteht, keine Auswirkungen haben, wenn bestimmte Maßgaben beachtet werden. Eine solche Einzelfallprüfung verlangt auch das Bundesnaturenschutzgesetz in § 34 BNatSchG.

Die Schutzgebiete wurden entsprechend der Begutachtung der staatlichen Vogelschutzbehörde in drei Kategorien eingeteilt. In der ersten Kategorie sind die Gebiete aufgelistet, bei denen der Bau eines Windrades ausgeschlossen werden muss. Die Gebiete der zweiten Kategorie weisen ein erhebliches Konfliktpotenzial auf. Windkraftanlagen sind denkbar, wenn bestimmte artenschutzrechtliche Auflagen erfüllt werden können, z. B. indem in großflächig arrondierten Gebieten Teilbereiche ausgewählt werden, die nicht von den empfindlichen Arten genutzt werden. Hier bedarf es der Einzelfallprüfung, also einer genaueren Analyse, ob und wenn ja wo genau der Bau einer Windenergieanlage möglich ist und ob über Abschaltpläne oder sonstige Auflagen der Artenschutz auf gleichem Niveau möglich bleibt. In der dritten Kategorie sind die Gebiete aufgeführt, bei denen keine Konflikte zu erwarten sind, da eine solche Anlage keine störenden Auswirkungen auf die zu schützenden Arten hat. Im Regelfall wird hier über eine Vorprüfung festgestellt werden können, dass die Verträglichkeit gegeben ist. Diese Systematik wird auch in anderen Bundesländern praktiziert, so in Baden-Württemberg, in Hessen und im Saarland.

Die Einordnung der jeweiligen Gebiete wurde in einem Gutachten der Vogelschutzbehörde Rheinland-Pfalz niedergelegt und im Windenergieerlass (vgl. Gemeinsames Rundschreiben 2013) nachvollzogen.

Schutz der Kernzonen der Naturparks

Auch in den Naturparks ist der Bau von Windenergieanlagen stark reglementiert. Sie sollen auch weiterhin großräumig dem Landschafts- oder Naturschutz dienen. Insbesondere die Kernzonen unterliegen auch zukünftig starken Restriktionen, da der Schutzzweck – die Erholung in der

Stille – beachtet werden muss. Die Errichtung von Windenergieanlagen kann zum Beispiel ausnahmsweise dort erlaubt werden, wo schon heute erhebliche Störungen bestehen. Führt zum Beispiel bereits eine große Straße durch das Gebiet, wird dort entlang der Trasse zukünftig auch der Bau von Windrädern möglich sein. Auch große Nadelholzmonokulturen sind als Standorte denkbar.

Da es sich bei den Kernzonen der Naturparke sehr oft um Höhenrücken mit hoher Windhöffigkeit handelt, können dort besonders leistungsfähige Anlagen errichtet werden. Mit relativ wenigen Anlagen kann dort eine große Energieausbeute erzielt und damit eine wesentlich größere Zahl von Anlagen auf tiefer gelegenen Standorten vermieden werden. Dies ist insgesamt ein positiver Effekt zur Erhaltung des Landschaftsbildes und zur Minderung des Tötungsrisikos von Tieren.

Schutz von Biosphärenreservaten

Der Pfälzerwald ist als Biosphärenreservat und Naturpark ausgewiesen. Das Gebiet wird so geschützt, wie dies nach internationalen und nationalen Konventionen vorgeschrieben ist. Insbesondere wird das Positionspapier des MAB-Nationalkomitees zur Nutzung von Windkraft und Biomasse in Biosphärenreservaten beachtet. Das Nationalkomitee entwickelt auf der Grundlage der Internationalen Leitlinien die Kriterien für die Anerkennung und Überprüfung von UNESCO-Biosphärenreservaten in Deutschland und erarbeitet Konzepte sowie Empfehlungen für ihre Anwendung.

Das Gebiet umfasst eine Fläche von ca. 180.000 ha mit unterschiedlichen Schutz-zonen:

Die Kernzonen machen ca. 2,3 Prozent der Fläche aus. Weitere 28 Prozent der Flächen sind Pflegezonen. Die Entwicklungszonen umfassen 70 Prozent. Hinzu kommen die sogenannten Stillezonen. Diese entstammen noch der alten Schutzgebietsverordnung für den Naturpark Pfälzerwald und sollen eine „Erholung in der Stille“ gewährleisten. Sie überschneiden sich mit den Pflege- und Entwicklungszonen.

In den Kern- und Pflegezonen bleibt der Bau von Windkraftanlagen untersagt. Die außerhalb der Pflegezonen gelegenen Stillezonen sind mit den Kernzonen in anderen Naturparken gleichgestellt. Hier ist der Bau einer Windenergieanlage nur zulässig, wenn die Windenergienutzung dem jeweiligen Schutzzweck nicht widerspricht, wie dies z. B. in bestimmten vorbelasteten Bereichen der Fall sein kann. Im Übrigen sind die Regelungen der Naturparkverordnung Biosphärenreservat Pfälzerwald vom 22. Januar 2007 zu beachten.

Als zusätzliches Tabugebiet wird der Haardttrand mit einer Tiefe von bis zu sechs Kilometern als historische Kulturlandschaft im LEP IV aufgeführt. Dies wird auf der Ebene der Regionalplanung noch konkretisiert. Der Bau von Windkraftanlagen ist also nur unter bestimmten Voraussetzungen und nur in den Entwicklungszonen erlaubt. Damit ist ein sehr großer Teil des Pfälzerwaldes von der Nutzung der Windenergie ausgenommen. Vorhaben in den restlichen Gebieten bedürfen der genaueren Betrachtung.

Sie müssen eine ausreichende Windhöffigkeit aufweisen, um wirtschaftlich als Windkraftstandort in Frage zu kommen. Dann muss geprüft werden, ob sie sich aus naturschutzrechtlichen Erwägungen eignen, denn neben den Schutzgebietsrestriktionen sind vor allem auch Artenschutzaspekte relevant.

Kern- und Pflegezonen sollten zunächst von der Windenergienutzung ausgenommen werden. Zu einem späteren Zeitpunkt hat das MAB-Komitee ergänzend empfohlen, auf eine Windenergienutzung auch im bewaldeten Teil der Entwicklungszone zu verzichten. Diese Sichtweise hat sich die rheinland-pfälzische Landesregierung zu eigen gemacht (vgl. Landtag 2015). Um den UNESCO-Status des Pfälzerwaldes nicht zu gefährden, haben sich die rheinland-pfälzische Landesregierung und das MAB-Nationalkomitee darauf verständigt, diese Forderung umzusetzen. Das Land als größter Flächeneigentümer im bewaldeten Teil des Biosphärenreservates stellt dort keine Flächen für eine Windenergienutzung zur Verfügung. Für Flächen, die in anderweitigem Eigentum stehen, entfaltet die Landesverordnung über den „Naturpark Pfälzerwald“

ihre Schutzwirkung, da ohne ausdrückliche Zustimmung der Naturschutzbehörde in diesen Bereichen keine baulichen Anlagen zulässig sind.

Schutz des Welterbes Oberes Mittelrheintal

Weiterhin ist die Errichtung von Windenergieanlagen in der Kernzone des UNESCO-Welterbegebiets Oberes Mittelrheintal auszuschließen. Der Rahmenbereich steht einer Ausweisung von Windenergiestandorten entgegen, wenn diese mit dem Status des UNESCO-Welterbes nicht vereinbar sind. Eine Sichtachsenstudie (vgl. Grontmij 2013) visualisiert und bewertet geplante, beantragte und fiktive Standorte von Windenergieanlagen innerhalb und auch außerhalb des Rahmenbereichs. Sie kommt dabei durchweg zu dem Ergebnis, dass das Konfliktpotenzial innerhalb des Rahmenbereichs sehr hoch oder hoch einzuschätzen sei und deswegen in der Summe der betrachteten Standorte der gesamte Rahmenbereich des Welterbegebietes von einer Windenergienutzung freigehalten werden sollte. Dies soll über eine Zielfestsetzung in den beiden betroffenen Regionalplänen erreicht werden. Mithin besteht sowohl in der Kernzone als auch im Rahmenbereich keine Möglichkeit, Windenergieanlagen zu errichten.

Um den Schutz des UNESCO-Welterbes auch außerhalb des Rahmenbereichs in den Verfahren der Bauleitplanung neben dem Ausbau der erneuerbaren Energien und dem Klimaschutz angemessen zu berücksichtigen, soll in den Regionalplänen ein entsprechender Grundsatz für die Bauleitplanung verankert werden. Dessen ungeachtet sind die Gemeinden ohnehin verpflichtet, diesen Aspekt im Rahmen der bauleitplanerischen Abwägung sachgerecht zu würdigen.

Artenschutz außerhalb der Schutz- und Restriktionsgebiete

Der Artenschutz wird auch außerhalb der Schutz- und Restriktionsgebiete gewährleistet, somit werden Populationen von streng geschützten Arten auch außerhalb der Schutzgebiete geschützt. Die Teilfortschreibung des LEP IV verweist in den Erläuterungen zu Z 163d auf den von der Staatlichen Vogelschutzwarte und dem Lan-

desamt für Umwelt, Wasserwirtschaft und Gewerbeaufsicht Rheinland-Pfalz erarbeiteten „Naturschutzfachlichen Rahmen zum Ausbau der Windenergienutzung in Rheinland-Pfalz“. Dieser Leitfaden soll von den Genehmigungsbehörden bei der Prüfung der Vereinbarkeit von Windenergieanlagen und naturschutzfachlichen Anforderungen zugrunde gelegt werden. Für jede durch Windkraft gefährdete Tierart gibt es darin einen Steckbrief, der Aussagen zu Gefährdungsart, Abständen, Vermeidungs- und Ausgleichsmaßnahmen und begleitendem Monitoring enthält.

Gefährdung von Vögeln durch Windkraftanlagen

Vögel und Fledermäuse können mit Windrädern kollidieren. Es ist wichtig, diese Verluste zu minimieren, allerdings muss bei der Abwägung auch berücksichtigt werden, dass Straßenverkehr und Hochspannungsleitungen immer noch die häufigsten Ursachen für den Unfalltod fliegender Tiere sind. Auch die intensive Nutzung der Landschaft ist oft ungünstig für die Erhaltung gefährdeter Arten. Rotmilanen z. B. fehlt bei fortschreitendem Grünlandverlust die Nahrungsgrundlage. Diese negativen Effekte dürfen durch Windenergieanlagen nicht weiter verstärkt werden. Dies erfordert im Einzelfall weitere konkrete Untersuchungen vor Ort.

Auch der Vogelzug muss beim Ausbau der erneuerbaren Energien berücksichtigt werden. Da der Vogelzug durch das mitteleuropäische Binnenland im Regelfall jedoch als Breitfrontzug stattfindet, gibt es keine besonderen Ausschlussgebiete auf der Ebene der Regionalplanung. Eine Betrachtung des Zugeschehens muss daher zweifelsohne bei der standortbezogenen Planung von Windenergieanlagen im Rahmen der Bauleitplanung einbezogen werden. Im konkreten Genehmigungsverfahren kann der Vogelzug z. B. durch eine Anordnung von Abschaltzeiten berücksichtigt werden.

5 Zwei Prozent der Landes- und Waldflächen für die Windenergienutzung

Mit der entsprechenden Planaussage der Teilfortschreibung des LEP soll erreicht

werden, dass zwei Prozent der Fläche des Landes für die Windenergienutzung bereitgestellt werden. Dabei handelt es sich um einen generellen und summarischen Handlungsauftrag, der sowohl an die regionalen Planungsgemeinschaften und die Kommunen gerichtet ist.

Dies bedeutet nicht, dass z. B. jede Region und jede Gemeinde zwei Prozent der Regions- bzw. der Gemeindefläche zur Verfügung stellen muss; dies ist weder gewollt noch aufgrund der unterschiedlichen regionalen bzw. örtlichen Gegebenheiten sachgerecht. Vielmehr geht es darum, dass mit dem Grundsatz 163a eine sachgerechte Abwägung vor Ort ermöglicht werden soll.

Eine besondere Berücksichtigung der Waldflächen ergibt sich aus dem hohen Flächenanteil des Waldes in Rheinland-Pfalz von 42 Prozent an der Gesamtfläche des Landes. Dies gilt insbesondere für die Höhenrücken der Mittelgebirge, die sich durch eine große Windhöflichkeit auszeichnen. Dort können besonders leistungsfähige Anlagen errichtet werden und mit relativ wenigen Anlagen eine große Energieausbeute erzielt werden. Dies vermeidet eine wesentlich größere Zahl von Anlagen auf tiefer gelegenen und oftmals ökologisch wertvollen Freilandstandorten. Um den Ausbau im Wald naturverträglich zu gestalten, wurden altholzreiche Laubwälder jedoch von einer Windenergienutzung ausgeschlossen.

Eine Öffnung der Waldflächen für die Windenergienutzung wird auch damit begründet, dass aus der Sicht des Naturschutzes Offenlandstandorte nicht per se weniger problematisch sind, da gerade auch dort empfindliche Arten siedeln. Im Gegenteil ist es ökologisch oftmals vorteilhafter, beispielsweise monotone Fichtenwälder statt artenreicher Grünlandstandorte für die Windkraft zu nutzen. So benötigen gefährdete Arten wie der Rotmilan oder Wiesenbrüter Grünlandflächen, aber keine Fichtenwälder. Auch Fledermausquartiere befinden sich ganz überwiegend in alten Laubholzbeständen, aber nicht im Fichtenwald.

Vor diesem Hintergrund war es naheliegend, dass in einem walddreichen Land wie Rheinland-Pfalz, in dem der Waldanteil beständig wächst und den größten Anteil an

der Freifläche ausmacht, unter Beachtung der Abstandserfordernisse von Siedlungen nicht auf Waldstandorte verzichtet werden konnte. Die Waldstandorte haben durch ihre häufig weitere Entfernung zu Siedlungen darüber hinaus den Vorteil, dass die Lärmbelastigung für die Bevölkerung geringer ist.

5.1 „2-Prozent“ Vorgabe ist möglich

Die gemeinsamen Anstrengungen der Gemeinden und der Regionalplanung vor dem Hintergrund der Teilfortschreibung LEP IV lassen erkennen, dass das zwei Prozent-Ziel für das Land insgesamt, aber auch in einzelnen Regionen verwirklicht werden kann. Regional fällt die Bilanz aufgrund der unterschiedlichen naturräumlichen Gegebenheiten unterschiedlich aus, da sich auch die in der Teilfortschreibung LEP IV festgelegten Ausschlussgebiete, die rund 19 Prozent der Landesfläche einnehmen, unterschiedlich verteilen. Die Siedlungsstruktur und die damit verbundenen Siedlungspuffer (ca. 800 m) führen landesweit zu einem weiteren Ausschluss von rund 66 Prozent der Landesfläche. Auf den verbleibenden Restflächen gibt es ausreichend geeignete Standorte für den Bau von Windkraftanlagen, die auch unter Berücksichtigung der Parameter des EEG wirtschaftlich sind.

In der Region Trier ist voraussichtlich eine Punktlandung bei zwei Prozent möglich, die Regionen Westpfalz und Rheinhessen-Nahe werden ebenfalls unter Einbeziehung der kommunalen Bauleitplanung die zwei Prozent Vorgabe überschreiten. In der Region Rheinhessen-Nahe machen allein die 31 Vorranggebiete mit 5.193 ha etwa 1,8 Prozent der Regionsfläche aus (Rheinhessen-Nahe 2015, 104). Dagegen wird im rheinland-pfälzischen Teil des Verbandes Region Rhein-Neckar und in der Region Mittelrhein-Westerwald dieser Wert wahrscheinlich unterschritten. Im Planentwurf der Teilfortschreibung des Einheitlichen Regionalplans Rhein-Neckar sind ca. 4.300 ha Vorranggebiete für die Windenergienutzung (Stand: Frühjahr 2015) enthalten, für den rheinland-pfälzischen Teil werden damit etwa 0,76 Prozent des dortigen Verbandsgebietes abgedeckt. Dies ist insbesondere auf das Biosphärenreservat Pfälzerwald zurückzuführen, das hier einen großen Teil des Verbandsgebietes ausmacht.

Die Möglichkeiten der Bauleitplanung wurden in der Vergangenheit in unterschiedlichem Umfang in den Teilräumen des Landes genutzt und auch die laufenden Planungen unterscheiden sich aufgrund der unterschiedlichen Gegebenheiten in den Teilräumen hinsichtlich der beabsichtigten zusätzlichen Größenordnungen. Darüber hinaus überschneiden sich wegen der unterschiedlichen zeitlichen Entstehung zum Teil die Ausweisungen bzw. Darstellungen auf regional- und bauleitplanerischer Ebene.

5.2 Rolle der Windhöflichkeit zur Ausweisung von geeigneten Flächen

Die Teilfortschreibung legt keine pauschale Untergrenze für die Windhöflichkeit fest, da aufgrund der technischen Entwicklung zukünftig auch leistungsfähige Kleinanlagen wirtschaftlich betrieben werden können. In der Begründung zur Teilfortschreibung wird allerdings auf die zum Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens geltenden Regelungen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) verwiesen, woraus sich ergibt, dass im Allgemeinen bei einem Referenzertrag von 80 Prozent ein wirtschaftliches Betreiben einer Windenergieanlage möglich ist. Dieser Ertrag wird in der Regel erst bei Standorten mit einer mittleren Jahreswindgeschwindigkeit von 5,8 bis 6,0 m/sec in 100 m über Grund erreicht.

Das Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung hat als Informationsgrundlage einen Windenergieatlas (vgl. Windatlas, 2013) erarbeiten lassen, der in verschiedenen Nabenhöhen die Windgeschwindigkeiten darstellt. Die Ergebnisse basieren auf modernsten Simulationsmodellen und die langjährigen Daten aus bestehenden Anlagen. Zusätzlich werden Flächen dargestellt, die mindestens 80 Prozent des Referenzertrages aufweisen. Eine Bilanz der Ausschlussgebiete, wie sie in der Teilfortschreibung festgelegt wurden (Anteil an der Landesfläche ca. 19 Prozent) sowie von notwendigen Abstandsflächen zu Siedlungen, die bei einem Puffer von 800 m rund 66 Prozent der Landesfläche ausmachen, ergibt in dem übrigen Flächenanteil eine Restmenge von rund 1,9 Prozent, die einen Referenzertrag von 80 Prozent und mehr bei einer Nabenhöhe von 140 m über Grund erreichen.

6 Fazit

Mit den raumbezogenen Vorgaben aus Regionalplanung und kommunaler Bauleitplanung hat das Flächenland Rheinland-Pfalz schon jetzt ein respektables Ergebnis für die Windenergienutzung erreicht. Mit den bereits vorhandenen Anlagen wird im Jahr 2015 nach eigenen Erhebungen eine Größenordnung von rund 1.400 Anlagen mit einer Leistung von nahezu 2.600 MW erreicht. Darüber hinaus sind weitere 159 Anlagen mit einer Leistung von nahezu 400 MW genehmigt und über 700 weitere Anlagen mit einer Leistung von fast 2000 MW in Planung.³ Damit wird aktuell unter den 16 Ländern ein respektabler sechster Rang (vgl. Windenergiestatistik) erreicht, der auch in der Perspektive gesichert ist.

Dabei ist zuzugestehen, dass die Errichtung moderner Windenergieanlagen mit einer installierten Leistung von bis zu 7,5 MW aufgrund ihrer technischen Ausgestaltung zwangsläufig zu einer deutlich wahrnehmbaren Inanspruchnahme des Raumes führt. Allerdings wurde durch die Anwendung der vorhandenen Steuerungsinstrumente sowohl auf der Ebene der Regionalplanung als auch auf der Ebene der Bauleitplanung eine Konzentration der Windenergieanlagen in ausgewählten Räumen erreicht und somit ein landesweiter „Wildwuchs“ bzw. eine „Verspargelung“ der Landschaft vermieden.

Zu Anfang der 1990er-Jahre wurde in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert, mehrere Bürgerinitiativen gegen diese Entwicklung bildeten sich. Die intensive Kommunikation auf Landesebene und in den regionalen Planungsgemeinschaften konnte hier zunehmend um Verständnis werben. Gleichwohl hat die öffentliche Diskussion mit dem Wachstum der Zahl und der Höhe der Anlagen in einzelnen Teilräumen wieder zugenommen, was z. B. auch die Postkartenaktionen von Bürgerinitiativen im Anhörungs- und Beteiligungsverfahren zur Zweiten Teilfortschreibung des LEP IV zeigen. Grundsätzlich ist aber von einer hohen Zustimmung zum Ausbau der erneuerbaren Energien in Rheinland-Pfalz auszugehen. Im Rahmen einer TNS-Infratest-Studie im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung

⁽³⁾ Eigene Auswertung auf der Grundlage von Meldungen der oberen Landesplanungsbehörden an die oberste Landesplanungsbehörde Rheinland-Pfalz.

wurde z. B. die Stromerzeugung aus Windenergie von 85 Prozent der Befragten positiv bewertet; dies gilt auch in Regionen wie in den Landkreisen Bitburg-Prüm und Rhein-Hunsrück, in denen viele Windräder stehen (vgl. Pressemitteilung 2015).

Die Umsetzung der Energiewende bleibt aber auch für die nächsten Jahre eine herausfordernde Aufgabe für alle betroffenen Akteure.

Literatur

- Gemeinsames Rundschreiben der Staatskanzlei – Oberste Landesplanungsbehörde, des Ministeriums für Umwelt, des Ministeriums für Wirtschaft und Verkehr und des Ministeriums der Finanzen vom 25. März 1992 (StK 3 – 38052 – 254/92): Grundsätze zur raumordnerischen Beurteilung von Windkraftanlagen, in: Ministerialblatt der Landesregierung von Rheinland-Pfalz, Nr. 6, S. 194, Mainz 1992
- Gemeinsames Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen, des Ministeriums des Innern und für Sport, des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau und des Ministeriums für Umwelt und Forsten vom 30. Januar 2006 (FM3275-4531): Hinweise zur Beurteilung der Zulässigkeit von Windenergieanlagen, Mainz 2006
- Gemeinsames Rundschreiben des Ministeriums für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung, des Ministeriums der Finanzen, des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten und des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur Rheinland-Pfalz vom 28.05.2013: Hinweise für die Beurteilung der Zulässigkeit der Errichtung von Windenergieanlagen in Rheinland-Pfalz (Rundschreiben Windenergie), Mainz 2013
- Grontmij GmbH, 2013: Sichtachsenstudie – Windkraft und UNESCO Welterbe Oberes Mittelrheintal, im Auftrag des Zweckverbandes Welterbe Oberes Mittelrheintal und des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur – Sekretariat für das Welterbe in Rheinland-Pfalz –, Koblenz 2013
- Koalitionsvertrag Rheinland-Pfalz 2011–2016, 2011: hrsg. von der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Mainz 2011
- Landtag Rheinland-Pfalz, 2015: Windkraft im Pfälzerwald – Stellungnahme MAB-Komitee, Drucksache 16/4519 vom 23.01.2015, Mainz 2015
- LEP III, 1995: Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz (LEP III), hrsg. von der Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz, Mainz 1995
- LEP IV, 2008: Landesentwicklungsprogramm (LEP IV), hrsg. vom Ministerium des Innern und für Sport, Mainz im Oktober 2008
- Pressemitteilung 2010: „Knapp ein Viertel der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien“, Pressemitteilung des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz vom 21.05.2010, Koblenz 2010
- Pressemitteilung 2015, 2015: Lemke: Menschen im Lande befürworten mit großer Mehrheit die Energie- und Klimaschutzpolitik der Landesregierung, Pressedienst des Ministeriums für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung vom 20.05.2015
- Raumordnungsbericht 1998, 1998: Bericht der Landesregierung Rheinland-Pfalz, hrsg. vom Ministerium des Innern und für Sport, Mainz 1998
- Raumordnungsbericht 2008, 2008: hrsg. vom Ministerium des Innern und für Sport, Mainz 2009
- Raumordnungsbericht 2013, 2014: hrsg. vom Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung Rheinland-Pfalz, Mainz 2014
- Rheinessen-Nahe, 2015: Regionaler Raumordnungsplan Rheinessen-Nahe, Vorlage zur Genehmigung nach § 10 Abs. 2 Landesplanungsgesetz Rheinland-Pfalz gemäß Beschlussfassung der Regionalvertretung vom 13.07.2015, Mainz im Juli 2015
- Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen vom 30. Januar 1990 (456/459): Baurechtliche Behandlung von Windkraftanlagen, in: Ministerialblatt der Landesregierung von Rheinland-Pfalz, Nr. 3, Mainz 1990
- Teilfortschreibung LEP IV – Erneuerbare Energien, 2013; hrsg. vom Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung, Mainz im Januar 2014
- Windatlas Rheinland-Pfalz – Energie, die einleuchtet, 2013: hrsg. vom Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung Rheinland-Pfalz, Mainz 2013
- Verwaltungsvorschrift der Staatskanzlei – Oberste Landesplanungsbehörde –, des Ministeriums der Finanzen, des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau und des Ministeriums für Umwelt und Forsten vom 28. Juni 1996 (StK 3-380520-236-508/96): Standortsicherung und Beurteilung der Zulässigkeit von Windkraftanlagen, in: Ministerialblatt der Landesregierung von Rheinland-Pfalz, Nr. 11, Mainz 1996
- Windenergiestatistik: Windenergie-Ausbau in Deutschland, in: www.windguard.de