



Bundesinstitut  
für Bau-, Stadt- und  
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen  
und Raumordnung



*Ausbaukontroverse Windenergie*

Heft 6.2015

**Informationen zur Raumentwicklung**

---

**Herausgeber**

Bundesinstitut für Bau-, Stadt-  
und Raumforschung (BBSR)  
im Bundesamt für Bauwesen  
und Raumordnung (BBR)

Redaktionsschluss: 15. Dezember 2015

**Schriftleitung**

Harald Herrmann  
Markus Eltges  
Robert Kaltenbrunner

Die Beiträge werden von der Schriftleitung/  
wissenschaftlichen Redaktion gezielt akquiriert.  
Der Herausgeber übernimmt keine Haftung für  
unaufgefordert eingesandte Manuskripte.  
Die vom Autor vertretene Auffassung ist  
nicht unbedingt mit der des Herausgebers  
identisch.

**Wissenschaftliche Redaktion**

Brigitte Zaspel-Heisters

**Redaktion**

Friederike Vogel,  
Daniel Regnery

Bezugsbedingungen: Jahresabonnement  
72,00 € (6 Hefte einschl. Register) zzgl. Ver-  
sandkosten (Inland: 10,80 €, Ausland: 19,80 €);  
Einzelheft 19,00 € (versandkostenfrei) – Preise  
incl. MwSt. Ihr Abonnement der Informationen  
zur Raumentwicklung hat eine Laufzeit von  
12 aufeinander folgenden Monaten. Es verlän-  
gert sich um jeweils weitere 12 Monate, wenn  
es nicht spätestens 6 Wochen vor Ende der  
Laufzeit schriftlich beim Verlag gekündigt wird.  
Siehe: [www.bbsr.bund.de](http://www.bbsr.bund.de) > Veröffentlichungen  
> IzR

**Satz und Gestaltung**

Marion Kickartz

**Druck**

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

**Verlag und Vertrieb**

Franz Steiner Verlag  
Birkenwaldstraße 44  
70191 Stuttgart  
Telefon +49 711 2582-0  
Telefax +49 711 2582-390  
[service@steiner-verlag.de](mailto:service@steiner-verlag.de)

Nachdruck und Vervielfältigung:  
Alle Rechte vorbehalten



und Buchhandel

ISSN 0303 – 2493

# Ausbaukontroverse Windenergie

Heft 6.2015

## Inhalt

		Seite
Brigitte Zaspel-Heisters Klaus Einig	Einführung	539
Brigitte Zaspel-Heisters	Welcher Raum bleibt für den Ausbau der Windenergie? Analyse des bundesweiten Flächenpotenzials in Deutschland	543
Klaus Einig Brigitte Zaspel-Heisters	Eine Bilanz der Steuerung der Windenergienutzung durch die Raumordnung nach Fukushima	571
Jana Bovet	Steuerung der Windenergie durch Raumordnung. Aktuelle Rechtsprechung als Herausforderung für die Planung	591
Petra Overwien Ulrike Groenewald	Viel Wind um den Wind. Aktuelle Herausforderungen für die Regionalplanung in Brandenburg	603
Gerd Rojahn	Steuerung erneuerbarer Energien in Rheinland-Pfalz. Nutzung der Windenergie ausbauen und Natur und Landschaft sichern	619
Nina Hehn Manfred Miosga	Die Zukunft der Windenergie in Bayern nach Einführung der 10 H-Regel	631
Thomas Kiwitt	Regionalplanerische Steuerung von Windkraftanlagen in der Region Stuttgart	645
Jürgen Quentin	Analyse von Dauer und Kosten der Windenergieprojektierung	659
Julia Zilles Carolin Schwarz	Bürgerproteste gegen Windkraft in Deutschland. Organisation und Handlungsstrategien	669



Fotograf: Olaf Müller, GLU Jena

# Ausbaukontroverse Windenergie

## Einführung

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

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

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

Offshore-Windenergienutzung bieten Perspektiven für den weiteren Ausbau.

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

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

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

Klaus Einig  
Brigitte Zaspel-Heisters

---

**Dr. Brigitte Zaspel-Heisters**  
ist Projektleiterin im Referat Raumentwicklung im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.  
Forschungsschwerpunkte:  
Instrumente der Raumordnung, Vergleichende empirische Plananalyse, Monitoring von Raumordnungsplänen, Steuerung der Windenergie  
brigitte.zaspel-heisters@bbr.bund.de

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

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

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

---

#### Die Beiträge im Einzelnen

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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





# Welcher Raum bleibt für den Ausbau der Windenergie?

Brigitte Zaspel-Heisters

## Analyse des bundesweiten Flächenpotenzials in Deutschland

*Die Energiewende ist auch zukünftig mit einem weiteren Flächenbedarf für die Windenergie verbunden. Doch wie viele Flächen stehen bundesweit zur Verfügung? Der Beitrag stellt einen Ansatz zur Analyse des Flächenpotenzials für die Windenergie in Deutschland vor, der zahlreiche Einflussfaktoren wie zum Beispiel regionalplanerische oder natur- und wasserschutzrechtliche Festlegungen berücksichtigt. Eine wichtige Rolle spielt dabei die Datenverfügbarkeit. Zudem bewertet der Beitrag den Einfluss der einzelnen Faktoren auf das Gesamtflächenpotenzial.*

### 1 Einleitung

Die Umsetzung der von Bund und Ländern angestrebten Energiewende setzt auch zukünftig einen deutlichen Ausbau der Windenergie an Land voraus. Alleine 2014 wurden in Deutschland brutto – also ohne Berücksichtigung von Repowering-Maßnahmen – an Land 1.766 Windenergieanlagen (WEA) mit einer Leistung von rund 4.750 Megawatt (MW) errichtet (Deutsche WindGuard 2015: 2). Somit umfasste der bundesweite Bestand Ende 2014 24.867 Anlagen mit einer Leistung von rund 38 Gigawatt (GW).

Bis 2025 rechnet die Bundesnetzagentur mit einem weiteren Zuwachs der installierten Leistung auf bis zu 63,8 GW (Szenario B des Szenariorahmens 2025) (BNetzA 2014). Das Szenario orientiert sich dabei an dem im Erneuerbare-Energien-Gesetz definierten Ausbaupfad für die Windenergie, wonach jährlich ein Nettozuwachs der installierten Leistung der Windenergieanlagen an Land von bis zu 2.500 MW vorgesehen ist (§ 3 EEG 2014).

Verbunden mit dem Ausbau der Windenergie ist ein erheblicher Flächenbedarf für die Anlagen. Wird von einem durchschnittlichen Flächenbedarf von rund 5 ha je MW installierter Leistung ausgegangen (Einig/Heilmann/Zaspel 2011), so würde ein Zuwachs von 25,8 GW zwischen 2014 und 2025 einen zusätzlichen Flächenbedarf

von 1.290 km<sup>2</sup> bedingen. Dies entspricht einem bundesweiten Flächenanteil von 0,4 %. Zum Vergleich: Derzeit werden durch die Regionalplanung rund 0,45 % der Landesfläche für die Windenergie gesichert (Zaspel-Heisters 2015).

Unklar ist allerdings, in welchem Umfang Flächen für den Ausbau der Windenergienutzung überhaupt geeignet sind. Verschiedene GIS-gestützte Potenzialanalysen haben versucht, diese Frage zu beantworten. Neben unterschiedlichen, auf einzelne Bundesländer ausgerichteten Studien (u. a. LANUV 2012 für Nordrhein-Westfalen; Gerdes/Pahlke 1995 für Niedersachsen; AL-PRO 2011 für das Saarland) liegen nur wenige Untersuchungen für ganz Deutschland vor (BWE 2011; UBA 2013; BMVI 2015).

Die Eignung einer Fläche für den Bau von Windenergieanlagen hängt von unterschiedlichen Faktoren ab. Von zentraler Bedeutung ist zunächst die Privilegierung der Windenergienutzung im Baugesetzbuch (BauGB). Gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB ist die Nutzung der Windenergie im Außenbereich zulässig, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen. Eine Beeinträchtigung öffentlicher Belange liegt unter anderem dann vor, wenn der Bau einer Windenergieanlage Zielen der Raumordnung oder Darstellungen im Flächennutzungsplan widerspricht (§ 35 Abs. 3 BauGB).

---

**Dr. Brigitte Zaspel-Heisters** ist Projektleiterin im Referat Raumentwicklung im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. Forschungsschwerpunkte: Instrumente der Raumordnung, Vergleichende empirische Plananalyse, Monitoring von Raumordnungsplänen, Steuerung der Windenergie  
brigitte.zaspel-heisters@bbr.bund.de

Das Baugesetzbuch ermächtigt Landes-, Regional- sowie Kommunalplanung, durch eine positive Darstellung von Gebieten für privilegierte Vorhaben im Außenbereich entsprechende Vorhaben im übrigen Planungsraum auszuschließen.

Zudem können fachgesetzliche Regelungen (insbesondere Naturschutzrecht, Wasserhaushaltsrecht, Immissionsschutzrecht) oder auch tatsächliche Gegebenheiten den Bau einer Anlage an einem bestimmten Standort im Außenbereich ausschließen. Auch natürliche Standortfaktoren wie Windhöffigkeit – das durchschnittliche Windaufkommen an einem Standort – und Hangneigung spielen eine wichtige Rolle. Windenergieanlagen mit einer Gesamthöhe von über 50 m bedürfen einer Genehmigung nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG).

Das Bundesverwaltungsgericht hat in den letzten Jahren durch verschiedene Urteile Vorgaben für die methodische Bestimmung von Potenzialflächen durch die Regional- und Kommunalplanung definiert (siehe Beitrag von Bovet in diesem Heft). So gilt es für die Planungsträger, zwischen harten Tabuzonen (Flächen, die für die Errichtung von Windenergieanlagen schlechthin und dauerhaft ungeeignet sind) und weichen Tabuzonen (Flächen, auf denen die Errichtung von Windenergieanlagen ausgeschlossen werden soll, obwohl keine rechtlichen oder tatsächlichen Gründe gegen eine Errichtung sprechen) zu unterscheiden. Die neuen Regeln haben dazu geführt, dass in zahlreichen Regionen neue Planungskonzepte für die Windenergie erarbeitet werden müssen.

Die vorliegenden Potenzialstudien ziehen unterschiedliche Indikatoren für die Bestimmung des Flächenpotenzials heran. Eine entscheidende Rolle spielt dabei die Verfügbarkeit von Geodaten, die sich insbesondere auf Bundesebene erheblich auf die betrachteten Einflussfaktoren auswirkt.

Die Studien vom Bundesverband Windenergie (BWE) sowie vom Umweltbundesamt (UBA) klammern den Einfluss regionalplanerischer Festlegungen auf das Flächenpotenzial für die Windenergie an Land aus. Obwohl die Regionalplanung mit ihren Instrumenten Anlagenstandorte erheblich

beeinflussen kann, berücksichtigt erstmalig die von Bosch und Partner im Auftrag von BMVI/BBSR durchgeführte bundesweite Potenzialflächenanalyse diese Festlegungen (BMVI 2015). Grundlage hierfür bildet der im BBSR geführte Raumordnungsplan-Monitor, durch den bundesweit Geodaten der zeichnerischen Festlegungen der Regionalpläne vorliegen.

Die in diesem Beitrag vorgestellte Potenzialflächenanalyse baut auf der im Rahmen der BMVI-Studie entwickelten Methode (n-Ansatz) auf. Neben der Nutzung aktuellerer Daten (u. a. zeichnerische Festlegungen der Regionalpläne zum Stand 31.12.2013 sowie regionalplanerische Festlegungen zur Windenergie zum Stand 15.9.2014) erfolgt dabei in einzelnen Punkten auch eine Modifikation des Ansatzes. So bezieht die Untersuchung ergänzend Daten zur Windhöffigkeit, zur Hangneigung, zu Feuchtgebieten nach Ramsar sowie Daten des Biopopverbunds mit ein und arbeitet zusätzlich mit einem Mindestabstand zu Gewerbeflächen.

Im folgenden Kapitel werden zunächst wichtige, in einer Potenzialanalyse für Windenergie zu berücksichtigende Einflussfaktoren vorgestellt. Dabei wird jeweils auch die Frage der Datenverfügbarkeit thematisiert. Das dritte Kapitel stellt die grundlegende Methodik der Potenzialanalyse vor, in deren Rahmen vier Eignungsklassen definiert werden. In Kapitel vier erfolgt die Zuordnung der betrachteten Einflussfaktoren zu den Eignungsklassen. Zudem wird der Einfluss der einzelnen Faktoren auf das Flächenpotenzial für die Windenergie analysiert. Die Ergebnisse der Potenzialanalyse werden in Kapitel fünf vorgestellt. Den Abschluss bildet ein kurzes Fazit.

---

## 2 Einflussfaktoren auf die Standorteignung – Relevanz und Datenverfügbarkeit

---

Ob ein Standort für den Bau einer Windenergieanlage geeignet ist und dort auch eine Genehmigung erteilt werden kann, hängt von unterschiedlichen Aspekten ab. Das Kapitel stellt zentrale Einflussfaktoren vor, die den Bau einer Anlage limitieren oder befördern können.

## 2.1 Windhöffigkeit

Ob eine Windenergieanlage wirtschaftlich betrieben werden kann, ist von der Windhöffigkeit ihres Standortes abhängig. Der konkrete Ertrag hängt dabei vom jeweiligen Anlagentyp und der Turmhöhe ab. Eine gute Windhöffigkeit wird je nach Quelle bei einer mittleren jährlichen Windgeschwindigkeit in 100 m Höhe von 5,25 bis 5,5 m/s (Schwarzwald-Baar-Heuberg 2013), 5,3 bis 5,5 m/s (BW 2012) oder 5,8 bis 6,0 m/s (RP 2013) angenommen. Für diese Untersuchung wird mit 5,3 m/s in 100 m Höhe ein Schwellenwert am unteren Ende der Skala gewählt, um dem vermehrten Einsatz von Schwachwindanlagen Rechnung zu tragen.

Der Deutsche Wetterdienst stellt Informationen zur mittleren jährlichen Windgeschwindigkeit in einer Höhe von 100 m als Rasterdatensatz mit einer Rasterzellengröße von 200 m zur Verfügung.

## 2.2 Hangneigung

Flächen mit einer sehr starken Hangneigung (größer 30°) sind für den Bau einer Windenergieanlage aus technischen Gründen ungeeignet (UBA 2013: 29; AL-PRO 2011). Sie werden daher bei der Potenzialanalyse als für den Bau von Windenergieanlagen ungeeignete Standorte ausgeschlossen.

Informationen zur Geländeform können dem mit einer Standard-Gitterweite von 10 m hoch aufgelösten Digitalen Geländemodell (DGM10) entnommen werden. Die Genauigkeit der Höhenangaben dieses Datensatzes liegt zwischen +/-0,5 und 1,0 m (LVERMGEO 2015).

## 2.3 Regionalplanerische Festlegungen

Zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Regionalpläne legen für bundesweit 114 Planungsregionen der Regionalplanung (inkl. Saarland und Teilregionen in NRW, Stand 15.9.2014) verbindliche Vorgaben fest, die bei Genehmigungsentscheidungen über Windenergieanlagen einzubeziehen sind. Abhängig von ihrer Festlegung als Ziel oder Grundsatz der Raumordnung, sind diese von den Adressaten der Regional-

planung, vor allem der Kommunalplanung, bei ihren Planungen zu beachten beziehungsweise zu berücksichtigen (§ 4 ROG).

Durch eine qualifizierte Raumordnungsklausel im Baugesetzbuch (§ 35 Abs. 3 BauGB) sind die Ziele der Raumordnung auch für die Genehmigung von Vorhaben Privater relevant. So ist der Bau einer Windenergieanlage im Außenbereich als privilegiertes Vorhaben gemäß § 35 Abs. 1 BauGB zunächst zulässig, sofern keine öffentlichen Belange entgegenstehen. Eine Beeinträchtigung öffentlicher Belange liegt unter anderem dann vor, wenn der Bau einer Windenergieanlage Zielen der Raumordnung oder Darstellungen im Flächennutzungsplan widerspricht (§ 35 Abs. 3 BauGB). Zudem stehen öffentliche Belange dem Bau einer Windenergieanlage entgegen, soweit für die Windenergie als Ziele der Raumordnung eine Ausweisung an anderer Stelle des Planungsraumes erfolgt ist. Das Baugesetzbuch ermächtigt die Landes- und Regionalplanung, durch eine positive Darstellung von Gebieten für privilegierte Vorhaben im Außenbereich entsprechende Vorhaben im übrigen Planungsraum auszuschließen. Voraussetzung ist, dass es sich um ein raumbedeutsames Vorhaben handelt. Obwohl für die konkrete Beurteilung einer Windenergieanlage hinsichtlich ihrer Raumbedeutsamkeit jeweils der Einzelfall betrachten werden muss (Spannowsky/Weick/Gouverneur 2004: 161), ist bei den modernen Windenergieanlagen mit einer Gesamthöhe von in der Regel über 100 m grundsätzlich von einer Raumbedeutsamkeit auszugehen (Zaspel 2014: 112).

Als zentrales Instrument für eine räumlich konkrete Standortzuweisung für raumbedeutsame Funktionen und Nutzungen stehen der Regionalplanung Raumordnungsgebiete gemäß § 8 ROG zur Verfügung. Die Festlegung von Raumordnungsgebieten erlaubt die Sicherung standortgebundener Nutzungen und Funktionen. Zu unterscheiden sind positiv- und negativplanerische Ausweisungen (Einig 2005: 51; Domhardt/Spannowsky 2002). Im Hinblick auf die Windenergie erfolgt eine positivplanerische Festlegung durch die Ausweisung von Raumordnungsgebieten, durch die Standorte aktiv für die Windenergie gesichert werden. Allerdings kann durch Ausschlusswirkungen mit der Flächensicherung für

Windenergie gleichzeitig deren Ausschluss im übrigen Planungsraum verbunden sein (siehe nachfolgender Absatz). Eine negativplanerische Steuerung erfolgt zudem über die Sicherung einer Fläche für eine andere Nutzung, die zu Restriktionen für eine Nutzung durch Windenergie führt. Beispiele hierfür sind Raumordnungsgebiete für Natur und Landschaft oder den vorbeugenden Hochwasserschutz.

Das Raumordnungsgesetz unterscheidet vier Typen von Raumordnungsgebieten: Vorranggebiete, Vorbehaltsgebiete, Eignungsgebiete und Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten.

Die höchste Schutzwirkung für eine Nutzung geht von Vorranggebieten aus. Diese besitzen die Rechtsqualität von Raumordnungszielen (Hendler 1998: 105) und schließen alle Nutzungen aus, die der vorrangigen Flächennutzung widersprechen. Eine Abwägung der Vorrangfestlegungen ist nicht möglich (Schroeder 2000: 54), während Vorbehaltsgebiete als Grundsätze der Raumordnung hingegen eine Gewichtungsvorgabe für eine nachgeordnete Abwägung darstellen (Heemeyer 2006: 266). Ihre räumliche Steuerungswirkung ist gegenüber Vorranggebieten deutlich eingeschränkt. Für die räumliche Steuerung der Windenergie durch die Regionalplanung spielen Eignungsgebiete und Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten für die Windenergie eine besondere Rolle. Beide Gebietstypen entfalten eine außergebietliche Ausschlusswirkung, durch die keine Genehmigung von Windenergieanlagen im übrigen Planungsraum erfolgen kann. Dabei handelt es sich bei Eignungsgebieten nach herrschender Meinung innergebietlich um Vorbehaltsgebiete (Bartlsperger 2000: 153). Neben diesen vier Raumordnungsgebietstypen kommen in einzelnen Ländern Ausschlussgebiete für Windenergie zum Einsatz, durch die Flächen definiert werden, auf denen eine Realisierung von Windenergieanlagen ausgeschlossen wird.

In der hier vorgestellten Analyse des theoretischen Flächenpotenzials für Windenergie werden sowohl die positiv- als auch die negativplanerischen Ausweisungen betrachtet. Das bestehende Potenzial wird dabei in erheblichem Maße durch die Ausschlusswirkung der Eignungsgebiete, der

Vorranggebieten mit der Wirkung von Eignungsgebieten sowie die Ausschlussgebiete beeinflusst. Unter Berücksichtigung der Ausschlusswirkung können in den betroffenen Regionen grundsätzlich nur die bereits in den Regionalplänen ausgewiesenen Flächen als Potenzialflächen angesehen werden, da raumbedeutsame WEA außerhalb dieser Flächen nicht genehmigt werden können. Um auch für diese Regionen dennoch ein theoretisches, für zukünftige Planungen zur Verfügung stehendes Potenzial bestimmen zu können, wird das Gesamtpotenzial sowohl mit als auch ohne Einbeziehung der Ausschlusswirkung analysiert.

Für die Untersuchung stehen durch den Raumordnungsplan-Monitor des BBSR Geodaten der zeichnerischen Festlegungen der Regionalpläne zur Verfügung (Zaspel/Einig 2012). Durch dieses Planinformationssystem besitzt das BBSR als erste Institution einen bundesweiten und umfassenden Überblick über die rechtsverbindlichen zeichnerischen Festlegungen der Raumordnungspläne. In die Analyse werden alle verbindlichen flächenhaften Festlegungen der Regionalpläne einbezogen, die den Bau von Windenergieanlagen fördern oder restringieren. Die Daten geben den Stand der Raumordnungspläne zum 31.12.2013 wieder. Bei den Festlegungen für Windenergie werden zudem alle verbindlichen Veränderungen bis zum 15.9.2014 berücksichtigt.

## 2.4 Festlegungen der Bauleitplanung

Gemäß § 1 Abs. 4 BauGB sind die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen. Dementsprechend dürfen die Kommunen keine von den Zielen der Raumordnung abweichenden Planungen vornehmen. Sofern auf regionaler Ebene eine abschließende Steuerung der Windenergie durch die Festlegung von Eignungsgebieten, Vorranggebieten mit der Wirkung von Eignungsgebieten oder Ausschlussgebieten erfolgt, ist diese von den Kommunen zu beachten. Kommen demgegenüber in den Regionalplänen Vorranggebiete oder Vorbehaltsgebiete zum Einsatz oder wird ganz auf eine regionalplanerische Steuerung der Windenergie verzichtet, verbleiben Spielräume für eine kommunale Steuerung außerhalb der Flächendarstellungen.

Nach § 5 i.V.m. § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB können die Gemeinden im Flächennutzungsplan „Konzentrationszonen für Windenergieanlagen“ darstellen und den Bau von Windenergieanlagen außerhalb dieser Zonen damit gleichzeitig ausschließen. Eine Verpflichtung zur Ausweisung von Konzentrationszonen besteht allerdings nicht.

Insbesondere in den Ländern und Regionen, in denen bislang keine beziehungsweise keine abschließende regionalplanerische Steuerung der Windenergie erfolgt, können Festlegungen in Flächennutzungsplänen zu einer Einschränkung des Flächenpotenzials für Windenergie führen. So erfolgt die Steuerung der Windenergie in Nordrhein-Westfalen – mit Ausnahme des Münsterlandes – beispielsweise derzeit ausschließlich auf kommunaler Ebene.

Aktuell verfügt nur ein Teil der Kommunen über Geodaten ihrer Flächennutzungspläne. Sofern Geodaten vorliegen, können diese in einzelnen Ländern den Raumordnungskatastern entnommen werden. Die sehr heterogenen, dezentral gehaltenen und lückenhaften Daten sind für eine bundesweite Potenzialanalyse allerdings nicht geeignet und werden daher in der Analyse nicht berücksichtigt.

## 2.5 Natur- und wasserschutzrechtliche Regelungen

Das Bundesnaturschutzgesetz bestimmt Gebiete mit einer besonderen Schutzbedürftigkeit, die abhängig von ihrem jeweiligen Schutzzweck, nicht oder nur in eingeschränktem Maße für den Bau von Windenergieanlagen geeignet sind. Gegenstand der Potenzialanalyse sind daher Naturschutzgebiete (§ 23 BNatSchG), Nationalparke (§ 24 BNatSchG), Biosphärengebiete (§ 25 BNatSchG) und Landschaftsschutzgebiete (§ 26 BNatSchG). Zudem werden auch Naturparke (§ 27 BNatSchG) berücksichtigt. Hierbei handelt es sich um einheitlich zu entwickelnde und zu pflegende Gebiete, die überwiegend Landschafts- oder Naturschutzgebiete sind. Im Rahmen des gesetzlichen Biotopschutzes (§ 30 BNatSchG) sind Handlungen, die zu einer Zerstörung oder einer sonstigen erheblichen Beeinträchtigung der Biotope

(z. B. natürliche oder naturnahe Bereiche fließender und stehender Binnengewässer, Moore, Sümpfe oder offene Felsbildungen) führen können, verboten. Vor diesem Hintergrund analysiert die Studie auch Daten zu gesetzlich geschützten Biotopen. Zudem gilt es, Naturdenkmale zu betrachten.

Darüber hinaus sind bei der Potenzialanalyse Natura-2000-Gebiete einzubeziehen. Ziel dieses Schutzgebietssystems ist die Bildung eines europaweit zusammenhängenden ökologischen Flächenverbunds zur Erhaltung der biologischen Vielfalt. Zu den Natura-2000-Gebieten gehören neben den FFH-Gebieten (Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie) auch Gebiete nach der Vogelschutzrichtlinie (Special Protection Areas (SPA)). Auf diesen Flächen können Windenergieanlagen nur dann zugelassen werden, wenn die Erhaltungsziele der Gebiete nicht in erheblichem Maße beeinträchtigt werden. Ebenfalls für die Analyse relevant sind die Ramsar-Gebiete (NLT/ML 2013), bei denen es sich gemäß der Ramsar-Konvention um Feuchtgebiete internationaler Bedeutung handelt.

Neben den im Bundesnaturschutzgesetz geregelten Schutzgebieten beeinflussen auch die im Wasserhaushaltsgesetz (WHG) geregelten Wasserschutzgebiete den Standort von Windenergieanlagen. Kritisch für die Wasserschutzgebiete ist insbesondere der Bau der Windenergieanlagen selbst: Während der Bauphase können die das Grundwasser überdeckenden Schichten tiefgründig verletzt werden (MULEWF 2013: 7). Aufgrund der Schutzbedürftigkeit der Zonen I und II kommt der Bau von Windenergieanlagen in diesen Gebieten nicht in Betracht (BW 2012: 22).

Das Bundesamt für Naturschutz (BfN) stellt Datensätze zu naturschutzrechtlichen Festlegungen bereit, deren Aktualität variiert. Im Einzelnen handelt es sich dabei um Daten über:

- Nationalparke (2014)
- Naturschutzgebiete (2012)
- Biosphärenreservate unter Angabe der Zonierung (2011)
- Landschaftsschutzgebiete (LSG) (2012)
- Feuchtgebiete nach Ramsar-Konvention (2013)

- Flora-Fauna-Habitat-Gebiete (FFH-Gebiete) (2013)
- Vogelschutzgebiete (Special Protection Areas – SPA) (2013)
- Naturparke (2013)

Bundesweite Daten zu Naturdenkmalen sowie gesetzlich geschützten Biotopen liegen nicht vor. Aus diesem Grund bedient sich die Analyse für die Erfassung der Biotope bei dem ebenfalls vom BfN zur Verfügung gestellten Datensatz zum Biotopverbund. Bestandteile des Datensatzes sind national bedeutsame Flächen für den Biotopverbund sowie die national und international bedeutsamen Biotopverbundachsen (BfN o. J.). Gemäß § 21 BNatSchG1 dient der Biotopverbund der dauerhaften Sicherung der Populationen wild lebender Tiere und Pflanzen einschließlich ihrer Lebensstätten, Biotope und Lebensgemeinschaften sowie der Bewahrung, Wiederherstellung und Entwicklung funktionsfähiger ökologischer Wechselbeziehungen. Zu ihm gehören neben den gesetzlich geschützten Biotopen unter anderem auch Naturschutzgebiete und Nationalparke, soweit sie zur Erreichung der Ziele des Biotopverbunds geeignet sind.

Der bundesweite Geodatensatz der Wasserschutzgebiete stammt von der Bundesanstalt für Gewässerkunde (BfG).

## 2.6 Artenschutz

Voraussetzung für eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung ist die Durchführung einer Artenschutzprüfung (§ 44 Abs. 1 BNatSchG). Diese kann auch schon im Zuge des kommunalen Flächennutzungsplanverfahrens durchgeführt werden. Der Grund: Die Anlagen wirken sich negativ auf die Lebensräume von Vögeln und Fledermäusen aus. Neben dem bestehenden Kollisionsrisiko ist auch ein mögliches Meideverhalten der Tiere relevant. Für Fledermäuse besteht zudem noch eine weitere Gefahr: Durch Luftdruckunterschiede in der Nähe der WEA platzen die Lungen der Tiere. Nach einer im Auftrag des Umweltministerium durchgeführten Studie sterben jedes Jahr circa zehn Fledermäuse pro Anlage (Brinkmann et al. 2011). Hochgerechnet wären das bei einem Bestand von rund 24.867 Anlagen im Jahr 2014 (Deutsche Windguard 2015) rund 250.000 Fledermäuse.

Sofern für einen Standort Hinweise auf ein Vorkommen empfindlicher Vögel oder Fledermäuse vorliegen, müssen Kartierungen oder artspezifische Betrachtungen durchgeführt werden (Trockel 2014). Erst auf dieser Grundlage kann entschieden werden, ob eine WEA an einem Standort genehmigungsfähig ist.

Ein bundesweiter Geo-Datensatz zur räumlichen Verteilung WEA-empfindlicher Vogel- und Fledermausarten liegt nicht vor. Die Artenschutzprüfung erfolgt in der Regel sehr kleinräumig und ausschnitthaft. Die hier durchgeführte Analyse auf Bundesebene klammert den Artenschutz daher aus. Ob die als geeignet identifizierten Potenzialflächen auch artenschutzrechtlich unbedenklich sind, muss in Einzelfallbetrachtungen bewertet werden.

## 2.7 Tatsächliche Flächennutzung

### *Siedlungsflächen*

Siedlungsflächen stehen für den Bau von Windenergieanlagen grundsätzlich nicht zur Verfügung. Zudem sollen Menschen durch Schutzabstände zwischen WEA und baulich genutzten Flächen vor schädlichen Einflüssen geschützt werden. Hierzu zählen insbesondere die Lärmbelästigung, aber auch der Aspekt der bedrängenden Wirkung.

Grundlage für die Beurteilung der Lärmeinwirkung auf den Menschen ist die Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm (TA Lärm). Sie legt abgestufte Immissionsrichtwerte für die in der Baunutzungsverordnung differenzierten Baugebiete fest. Ausgehend von diesen Richtwerten hat das Umweltbundesamt lärminduzierte Abstandswerte für Industrie- und Gewerbeflächen (250 m), Wohnbauflächen (inkl. Mischgebieten) (600 m) sowie Wochenend- und Ferienhausbebauung (900 m) identifiziert (UBA 2013: 18). Die landesplanerischen Abstandsempfehlungen weichen hiervon in vielen Fällen ab. Einzelne Länder fordern demnach Abstände zwischen 600 und 1.000 m zu allgemeinen und reinen Wohngebieten. Bei Gewerbe und Industriegebieten liegt die Spannweite zwischen 20 und 600 m, bei Einzelwohngebäuden und Splittersiedlungen zwischen 300 und 1.000 m (BLWE 2012).

In Bayern gilt seit dem 17.11.2014 die sogenannte 10 H-Regelung. Gemäß der bayerischen Landesbauordnung müssen Windkraftanlagen demnach „einen Mindestabstand vom 10-fachen ihrer Höhe zu Wohngebäuden in Gebieten mit Bebauungsplänen, innerhalb im Zusammenhang bebauter Ortsteile und im Geltungsbereich von Satzungen nach § 35 Abs. 6 BauGB einhalten“ (Art. 82 Abs. 1 BauNVO). Allerdings können die Kommunen in ihrer Bauleitplanung Ausnahmen festlegen (siehe Beitrag Miosga).

Neben dem Lärm kann eine optisch bedrängende Wirkung durch WEA Mindestabstände notwendig machen. Gemäß eines Urteils des Oberverwaltungsgerichts NRW (OVG NRW, U.v. 09.08.2006 – 8 A 3726/05) ist von einer solchen Wirkung bei einem Abstand von mehr als dem Dreifachen der Gesamthöhe der Anlage in der Regel nicht mehr auszugehen. Dies entspräche bei einer Anlage von 200 m Gesamthöhe einem Abstand von 600 m. Da die landesplanerischen Abstandswerte diesen Wert in der Regel überschreiten, muss die optisch bedrängende Wirkung bei dieser Untersuchung nicht separat berücksichtigt werden.

Für Siedlungsfreiflächen (Sport- und Freizeitanlagen) werden bei dieser Analyse die gleichen Abstandswerte wie für Mischgebiete angenommen.

#### *Wald*

Der Bau von Windenergieanlagen im Wald wird derzeit in Deutschland intensiv diskutiert. Durch Anlagenhöhen von bis zu 200 m ist die Nutzung von Waldflächen aus technischer Sicht möglich. Durch die Verfolgung ambitionierter Ausbauziele von Bund und Ländern nimmt der Nutzungsdruck auf die Waldflächen deutlich zu. Sollen beim Ausbau große Abstandswerte zu Siedlungsflächen eingehalten werden, so nehmen Waldflächen bei den verbleibenden Flächen einen hohen Anteil ein, da sie in der Regel eine größere Entfernung zu Wohnsiedlungen aufweisen als Bereiche der offenen Landschaft. Eine Studie für Bayern zeigt, dass bei einem Abstandswert von 2.000 m zur nächsten Wohnbaufläche 69 % der verbleibenden Flächen Waldgebiete sind (Zaspel 2014).

Insbesondere Länder mit hohem Waldanteil haben die Waldbereiche für die Nutzung von Windenergie geöffnet. Die Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms IV von Rheinland-Pfalz sieht beispielsweise vor, dass landesweit mindestens 2 % der Fläche des Waldes für die Nutzung durch Windenergie zur Verfügung gestellt werden (MWKEL 2014: G 163 c) (siehe auch den Beitrag von Rojahn in diesem Heft).

#### *Moor, Sumpf, Gewässer*

Moor- und Sumpfflächen sind für den Bau von Windenergieanlagen ungeeignet. Dies gilt ebenso für Gewässerflächen sowie deren engere Randstreifen.

#### *Offenland*

Unter dem Begriff Offenland subsumieren sich Heideflächen, gehölz- sowie vegetationslose Flächen. Im Gegensatz zu Moor- und Sumpfflächen schließen sie den Bau von Windenergieanlagen nicht vollständig aus.

#### *Verkehrswege*

Auf Verkehrsflächen ist der Bau von Windenergieanlagen nicht möglich. Zudem gelten gesetzliche Mindestabstände zu Straßen und Schienen. So sind die in den Fachgesetzen (Bundesfernstraßengesetz, Straßengesetze der Länder) geregelten Anbauverbote und Anbaubeschränkungen zu beachten. Diese Zonen sind von Windenergieanlagen sowie deren Rotoren freizuhalten. Hierdurch ergeben sich Mindestabstände zum Fahrbahnrand einer Autobahn von 100 m. Bei Bundesstraßen ist von 40 m auszugehen. Für die übrigen Straßen gelten teilweise geringere Mindestabstände (BW 2012: 41). Die Abstandsempfehlungen der Länder gehen teilweise über die gesetzlichen Vorgaben hinaus. So wird in Sachsen-Anhalt bei Autobahnen und Bundesstraßen mit einem Mindestabstand von 300 m sowie bei Landes- und Kreisstraßen von 200 m gearbeitet (BLWE 2012: 1).

Für die bundesweite Potenzialanalyse wird ein einheitlicher pauschaler Mindestabstand zu allen Straßen von 100 m angenommen.

Auch an Schienenwegen ist die Sicherheit des Verkehrs sowie der Gleisanlage zu gewährleisten. Allerdings existieren dafür weder verbindliche Abstandsregelungen noch ein technisches Regelwerk (BLWE 2012: 4). Aus diesem Grund nutzt die vorliegende Analyse für Schienen und Bahnanlagen den gleichen Mindestabstand (100 m) wie für Straßen.

#### *Hochspannungsleitungen*

Gemäß einer Information der Bund-Länderinitiative Windenergie sollte in Anbetracht möglicher Maßnahmen zur Reduzierung der Schwingungen an Freileitungen für die Ausweisung von Windenergiegebieten ein Abstand von einem Rotordurchmesser zwischen äußerer Rotorblattspitze und Freileitung zugrunde gelegt werden (BLWE 2012: 4). Hier wird von einem Abstandswert von 100 m ausgegangen.

#### *Flughäfen*

Gemäß §§ 12 des Luftverkehrsgesetzes werden für Flughäfen Bauschutzbereiche festgelegt, in denen die Luftfahrtbehörde der Errichtung von Bauwerken und Anlagen zustimmen muss. Dies gilt auch für Windenergieanlagen. Gemäß § 17 LuftVG können auch für Landeplätze und Segelfluggelände entsprechende Schutzbereiche bestimmt werden.

Berechnet wird der dreidimensionale Bauschutzbereich über einen je nach Flugplatz unterschiedlich großen Radius um den sogenannten Flugplatzbezugspunkt und die An- und Abflugsektoren. Detaillierte Berechnungen des UBA (2013) zeigen, dass der Bauschutzbereich über einen Radius von 5 km um die Landebahn gut abgebildet werden kann. Für kleine Flugplätze wird ein Radius von rund 1,8 km bestimmt.

Informationen zur tatsächlichen Flächennutzung können über das Basis-DLM des Bundesamtes für Kartographie und Geodäsie (BKG) abgebildet werden. Im ATKIS Basis-DLM (Digitales Landschaftsmodell) werden topographische Objekte mit einer Lagegenauigkeit von  $\pm 3$  m aufgenommen. Der Zuweisung zu einer Objektart liegt bei baulich geprägten Flächen eine Mindestgröße von 1 ha zugrunde. Der Datensatz besitzt einen Aktualisierungszyklus

von fünf Jahren. Die Aktualisierung erfolgt auf Ebene der Bundesländer. Der Datensatz erlaubt eine Analyse der zuvor genannten flächen- und linienhaften Elemente.

## **2.8 Beeinträchtigung technischer Anlagen**

Die Windenergieanlagen als solches sowie die Bewegung der Rotorblätter können durch Abschattungen und Reflexionen zu einer Störung von Funk- und Radaranlagen führen. Hiervon sind sowohl Wetterradarsysteme, Windprofiler und seismologische Stationen als auch Anlagen der zivilen und militärischen Flugsicherung betroffen.

#### *Wetterradarsysteme*

Der Deutsche Wetterdienst (DWD) betreibt zur Beobachtung von Niederschlagsfeldern bundesweit 18 Radarstationen mit einer Reichweite von über 150 km (DWD 2015). Er fordert aufgrund einer möglichen Störung der Signale unter Bezug auf internationale Richtlinien der World Meteorological Organization (WMO) einen Anlagenschutzbereich von 15 km. Eine innere Kreiszone (bis 5 km) soll dabei vollständig von WEA freigehalten werden. In der äußeren Zone (5 bis 15 km) sollen Höhenbeschränkungen für WEA gelten. Eine gesetzliche Grundlage für die geforderten Schutzbereiche gibt es derzeit nicht. Der DWD prüft die konkrete Beeinträchtigung der Radaranlagen für jede im Radius von 15 km geplante WEA (DWD 2015: 7).

#### *Windprofiler*

WEA stören nicht nur das Wetterradar, sondern auch die vier bundesweit bestehenden Windprofiler-Radarstationen. Für diese Stationen kann der einzuhaltende Schutzabstand nur im Rahmen einer Einzelfallprüfung festgelegt werden (DWD 2013: 4).

#### *Wetterwarten und Wetterstationen des Bodenmessnetzes*

Über Wetterradaranlagen und Windprofiler hinaus fordert der DWD auch für Wetterwarten und Wetterstationen des Bodenmessnetzes einen Mindestabstand von 1 km. Für die konkrete Bewertung des notwendigen Schutzabstands ist auch hier eine



Einzelfallprüfung im Genehmigungsverfahren unumgänglich.

### *Seismologische Stationen*

Seismologische Stationen können ebenfalls von Windenergieanlagen gestört werden. Die Intensität dieser Störungen variiert je nach Standort, weshalb eine pauschale Festlegung von Mindestabständen abgelehnt wird (Stammler/Friedrich 2013). Stattdessen gilt eine einzelfallbezogene Festlegung von Mindestabständen als zielführend.

Bundesweit werden mehrere hundert Messstationen von verschiedenen Einrichtungen des Bundes und der Länder sowie von Universitäten und Forschungseinrichtungen betrieben. Für die deutsche Station des internationalen Messnetzes zur Überwachung des Kernwaffenteststoppabkommens im Bayerischen Wald (GERES-Array) hat die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) eine Schutzzone mit einem Radius von 15 km eingerichtet. In diesem Bereich dürfen keine Windenergieanlagen errichtet werden.

### *Flugsicherungsanlagen*

Der Bau von Windenergieanlagen ist gemäß § 18a LuftVG unzulässig, wenn dadurch Flugsicherungseinrichtungen (Radar- und Navigationsanlagen) gestört werden können. Ob durch zivile Anlagen im Einzelfall tatsächlich eine Störung zu erwarten ist, entscheidet das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung auf Grundlage eines Gutachtens der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH (BW 2012: 44).

Standortinformationen zu den Wetterradarstationen, den Windprofilern und dem Bodenmessnetz stellt der DWD zur Verfügung. XY-Koordinaten der seismologischen Stationen des deutschen Regionalnetzes sowie des GERES-Array liegen der BGR vor. Informationen zu Anlagenschutzbereichen können beim Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung eingeholt werden.

Da es jeweils einer Einzelfallentscheidung unterliegt, ob die Errichtung einer Windenergieanlage eine der genannten technischen Anlagen stört, werden diese die Standorteignung grundsätzlich beeinflus-

**Tabelle 1**  
**Datenverfügbarkeit**

Themenfeld	Verfügbarkeit bundesweiter Geodatensätze	Berücksichtigung der Daten
Windhöflichkeit	vorhanden	ja
Hangneigung	vorhanden	ja
Regionalplanung	vorhanden	ja
Bauleitplanung	keine Geodaten	nein
Wasserschutz/Naturschutz	vorhanden	ja
Artenschutz	keine Geodaten	nein
Tatsächliche Flächennutzung	vorhanden	ja
Technische Anlagen	vorhanden	nein
Kulturdenkmäler	keine Geodaten	nein

Quelle: eigene Darstellung

senden Faktoren bei der Potenzialflächenanalyse ausgeklammert.

## **2.9 Kulturdenkmäler**

Da der Bau von Windenergieanlagen ein Kulturdenkmal grundsätzlich zerstören oder beseitigen sowie dessen Erscheinungsbild beeinträchtigen kann, sieht unter anderem das Denkmalschutzgesetz von Baden-Württemberg eine Zustimmung der Denkmalschutzbehörde im Rahmen des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens vor. Da kein bundesweiter Geodatensatz zu Kulturgütern in Deutschland existiert, werden sie in der Untersuchung ebenfalls nicht berücksichtigt.

---

## **3 Methodik**

---

In die Geodaten-Analyse fließen alle verfügbaren Datensätze (Tabelle 1) ein, die das Flächenpotenzial für Windenergieanlagen limitieren oder eine besondere Eignung der Flächen für die Windenergie festlegen.

### **3.1 Eignungsklassen**

Entsprechend der Methode der BMVI-Studie (2015) wird im ersten Schritt der Potenzialanalyse jeder Datensatz einer von vier Eignungsklassen zugeordnet:

#### *Tabuflächen (A):*

Tabuflächen repräsentieren die vom BVerwGE (BVerwG Urt. v. 13.12.2012 – 4 CN) als harte Tabuzonen bezeichneten Gebiete. Hierunter fallen alle Flächen, auf denen

Windenergieanlagen aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unzulässig sind (siehe Kap. 2).

*Flächen mit starker Restriktion (B):*

Als Flächen mit starker Restriktion gelten Gebiete, in denen WEA-Anlagen nicht zwingend unzulässig sind, aber davon auszugehen ist, dass entsprechende Anlagen in der Regel ausgeschlossen sind. Daher kann nur ein sehr kleiner Anteil dieser Gebiete für die Windenergie erschlossen werden.

*Flächen mit schwacher Restriktion (C):*

Auf Flächen mit schwacher Restriktion ist davon auszugehen, dass nicht an jedem Standort eine Windenergieanlage genehmigungsfähig ist. Genehmigungen sind allerdings deutlich häufiger zu erwarten als auf Flächen mit starken Restriktionen.

*Flächen besonderer Eignung (D):*

In diese Kategorie fallen die von der Regionalplanung ausgewiesenen Raumordnungsgebiete für Windenergie.

Gebiete, auf denen keine Tabuflächen, Restriktionsflächen oder Flächen mit besonderer Eignung vorzufinden sind, werden als Flächen ohne Restriktion bezeichnet.

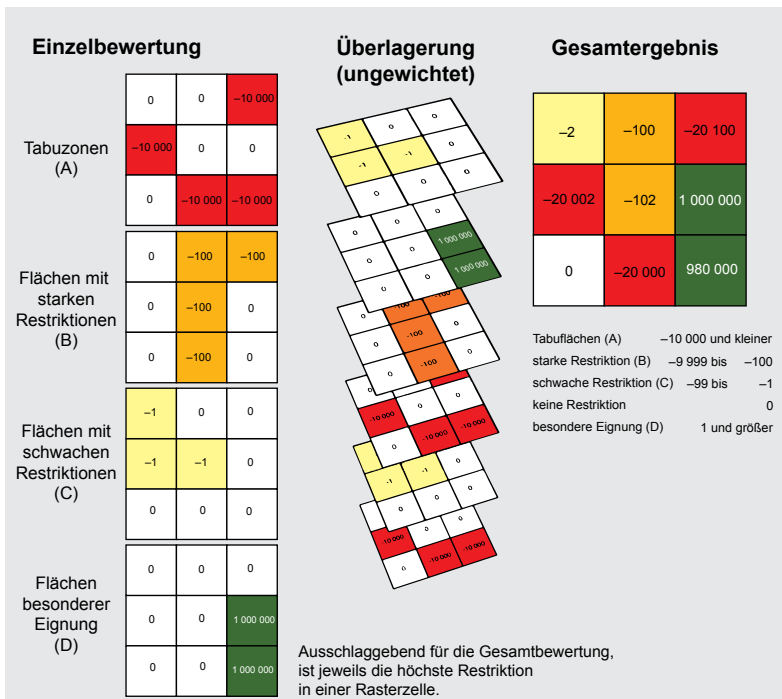
Die Zuordnung zu den Eignungsklassen erfolgt unter einer bundesweiten Perspektive. Unterschiede in der Bewertung der Datensätze auf Landesebene können hier nicht abgebildet werden.

**3.2 Überlagerung**

Nach der Zuordnung der Geodatenätze zu den Bewertungsklassen, erfolgt die Bestimmung der Potenzialflächen durch eine Überlagerung der Datensätze. Die Analyse wird mit Rasterdaten durchgeführt, da eine Analyse der sehr kleinteiligen Datensätze mittels Vektordaten enorm rechen- und zeitintensiv ist. Hierfür werden alle Vektordatenätze in ein 5 m Raster umgewandelt. Liegt der Originaldatensatz bereits als Rasterdatensatz vor, wird dieser in seiner entsprechenden Rasterauflösung genutzt (z. B. Hangneigung 10 m x 10 m).

Für die Überlagerung werden die Bewertungsklassen in numerische Werte überführt (siehe Abb. 1). Durch die Bildung der Summe aller Werte auf der Position einer Rasterzelle kann die Eignung für jede Rasterzelle bestimmt werden. Die Summenbildung erfolgt dabei ungewichtet, das heißt jeder Datensatz wird zu gleichen Teilen berücksichtigt.

**Abbildung 1**  
Bewertungsmethodik



Quelle: eigene Darstellung

Ausschlaggebend für die abschließende Einstufung einer Rasterzelle in eine konkrete Eignungsklasse ist die Zuordnung zur Klasse „Fläche mit besonderer Eignung“ beziehungsweise die jeweils in der Zelle vorzufindende höchste Restriktion. Sofern ein Datensatz einer Rasterzelle eine besondere Eignung zuweist, bleiben möglicherweise ebenfalls vorhandene Restriktionen unbeachtet. Liegt keine besondere Eignung vor, so ist die höchste Restriktion ausschlaggebend. Die Zelle wird als Tabufläche bewertet, wenn ein Datensatz eine entsprechende Zuweisung enthält. Liegen in einer Zelle maximal starke Restriktionen (B) vor, so erfolgt die Einstufung in die Kategorie B unabhängig davon, wie viele Datensätze in dieser Zelle eine solche Restriktion besitzen. Eine kumulative Wirkung, also zum Beispiel die Bildung einer Tabufläche durch die mehrfache Überlagerung von Zellen mit einer starken Restriktion, wird nicht angenommen.

Zellen, die in keinem Rasterdatensatz einer Eignungskategorie zugeordnet sind, sind Flächen ohne Restriktion. Die Kategorie „Flächen besonderer Eignung“ bezieht sich auf regionalplanerisch für die Windenergie gesicherte Flächen.

#### 4 Bewertung der betrachteten Einflussfaktoren und deren Einfluss auf das Flächenpotenzial

In diesem Kapitel wird zunächst der Einfluss verschiedener Themenfelder (Raumordnungsplanung, Naturschutzrecht, tatsächliche Flächennutzung, Windhöflichkeit, Hangneigung) auf das theoretische Flächenpotenzial für die Windenergie analysiert. Auf Basis der in Kapitel drei vorgestellten Eignungsklassen erfolgt eine Bewertung der einzelnen Datensätze. Die Überlagerung der Layer eines Themenfeldes erlaubt anschließend die themenspezifische Identifikation von Tabuflächen, Restriktionsflächen, Flächen ohne Restriktionen sowie Flächen besonderer Eignung.

##### 4.1 Regionalplanerische Festlegungen

Der Raumordnungsplan-Monitor des BBSR unterscheidet insgesamt rund 70 verschiedene Themenfelder, für die es in den Raumordnungsplänen zeichnerische Festlegungen gibt. Ein negativplanerischer Einfluss auf die Genehmigung von Windenergieanlagen kann bei zwölf Themenfeldern angenommen werden. Insbesondere Festlegungen im Bereich des Freiraumschutzes und der Siedlungsentwicklung können einer Genehmigung entgegenstehen.

Tabelle 2 listet die berücksichtigten Themenfelder auf. Die Einstufung der flächenhaften Festlegungen in Eignungsklassen erfolgt für jedes Thema differenziert nach dem rechtlichen Status (Ziel bzw. Grundsatz der Raumordnung). Die Tabelle gibt den von den jeweiligen Festlegungen betroffenen Anteil der Bundesfläche sowie die gewählte Bewertung wieder. So überlagern beispielsweise zeichnerische Festlegungen mit Zielcharakter zum Thema Natur und Landschaft 17,7 % der Gesamtfläche der Bundesrepublik. Diese Flächen werden als Tabuflächen (A) bewertet.

**Tabelle 2**  
**Regionalplanerische Festlegungen: Flächenanteile und Bewertung**

Thema	Rechtlicher Status	Flächenanteil in %	Bewertung
Natur und Landschaft	Ziel	17,7	A
	Grundsatz	18,4	B
Regionaler Grünzug	Ziel	7,6	B
	Grundsatz	0,0	C
Erholung – Grundsatz	Ziel	5,3	B
	Grundsatz	16,6	C
Forstwirtschaft	Ziel	6,0	B
	Grundsatz	4,4	C
Vorbeugender Hochwasserschutz	Ziel	2,7	A
	Grundsatz	1,2	A
Grund- und Oberflächenwasserschutz	Ziel	6,4	B
	Grundsatz	6,5	C
Sonstiger Freiraumschutz	Ziel	0,1	A
Oberflächennahe Rohstoffsicherung	Ziel	0,9	B
	Grundsatz	0,6	C
Verteidigung	Ziel	0,4	B
	Grundsatz	0,0	C
Windenergie	Ziel	0,2	D
	Grundsatz	0,3	D
	Ziel (Ausschluss)	48,8	A
Solarenergie	Ziel	0,0	B
	Grundsatz	0,0	C
Industrie und Gewerbe	Ziel	0,5	B
	Grundsatz	0,0	C
Siedlungsbereiche (Puffer 750 m)	Ziel und Grundsatz	7,7	A

A = Tabufläche  
B = Fläche mit starker Restriktion  
C = Fläche mit schwacher Restriktion  
D = raumordnerisch für Windenergie gesicherte Fläche

Quelle: eigene Darstellung

Unter den Festlegungen zum Freiraumschutz entfalten die Ausweisungen im Bereich Natur und Landschaft die größte Wirkung auf das Flächenpotenzial für Windenergie. Durch die bei diesem Thema als Tabuflächen eingestufteten Ziele der Raumordnung werden rund 18 % der Gesamtfläche für eine Windenergienutzung ausgeschlossen. Durch Grundsatzfestlegungen weisen weitere 18 % eine starke Restriktion auf. Die Bereiche zum vorbeugenden Hochwasserschutz, die Ziele zum sonstigen Freiraumschutz sowie die in Regionalplänen ausgewiesenen Siedlungsbereiche gelten ebenfalls als Tabuflächen. Die Ausschlusswirkung betrifft bei den Siedlungsbereichen nicht nur die dargestellten Flächen. Vor dem Hintergrund der immissionsschutzrechtlichen Regelungen (siehe

Kapitel 2) wird hier zusätzlich mit einem 750 m Schutzbereich gearbeitet, in dem der Bau von Windenergieanlagen ebenfalls ausgeschlossen ist. Unter Berücksichtigung der Schutzbereiche sind insgesamt rund 8 % der Fläche der Bundesrepublik aufgrund ausgewiesener Siedlungsbereiche als Tabufläche einzustufen.

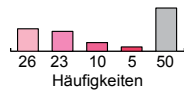
Durch positivplanerische Festlegungen zur Windenergie werden bundesweit rund 0,5 % der Gesamtfläche für die Windenergie gesichert. Hiervon entfallen 0,2 % auf Ziele der Raumordnung sowie 0,3 % auf Grundsätze der Raumordnung. Einen Überblick über den Anteil der Flächenausweisungen in den einzelnen Regionen gibt Karte 1. Hier können auch die Regionen identifiziert werden, in denen Ausschlussgebiete für die Windenergie vorzufinden sind.

Die Ausweisung von Ausschlussgebieten kann auf unterschiedlichen Wegen erfolgen. Ein Ausschluss der Windenergienutzung im übrigen Planungsraum ist mit der Festlegung von Eignungsgebieten und Vorranggebieten verbunden. Insofern sind die außerhalb der Eignungs- und Vorranggebiete gelegenen Flächen als Ausschlussgebiet zu behandeln. Darüber hinaus gibt es Regionen, in denen Vorranggebiete beziehungsweise Vorbehaltsgebiete ausgewiesen werden und der gesamte übrige Planungsraum oder Teile des Planungsraumes zeichnerisch oder textlich als Ausschlussgebiet bestimmt werden. In der Analyse wird die aus den verschiedenen Ansätzen resultierende Gesamtfläche der Ausschlussgebiete berücksichtigt. Bundesweit werden durch diese Ausschlussgebiete 48,8 % der Gesamtflä-

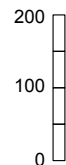
**Karte 1**  
**Windenergie 2014**

**Anteil verbindlicher Flächenausweisungen Windenergie an der Regionsfläche am 15.9.2014 in %**

- bis unter 0,5
- 0,5 bis unter 1,0
- 1,0 bis unter 2,0
- 2,0 und mehr
- keine Raumordnungsgebiete ausgewiesen
- Ausschlussgebiet, zeichnerisch
- Ausschlussgebiet, textlich

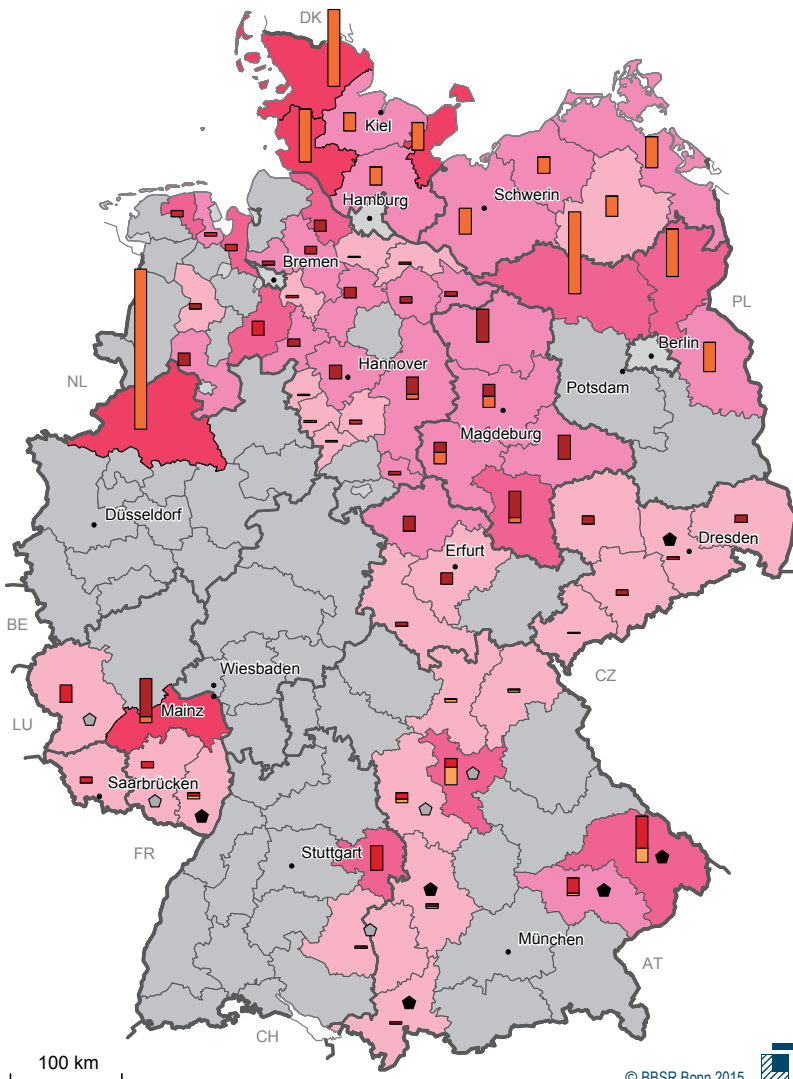


**Gesamtgröße der Raumordnungsgebiete in km<sup>2</sup>**



- Vorrang-/Eignungsgebiet
- Vorranggebiet
- Eignungsgebiet
- Vorbehaltsgebiet

Datenbasis: Raumordnungsplan-Monitor (ROPLAMO) des BBSR, Stand, 15.9.2014  
 Geometrische Grundlage: BKG/BBSR, Planungsregionen, 31.12.2012  
 Bearbeitung: B. Zaspel-Heisters



chen für eine Nutzung durch Windenergieanlagen ausgeschlossen.

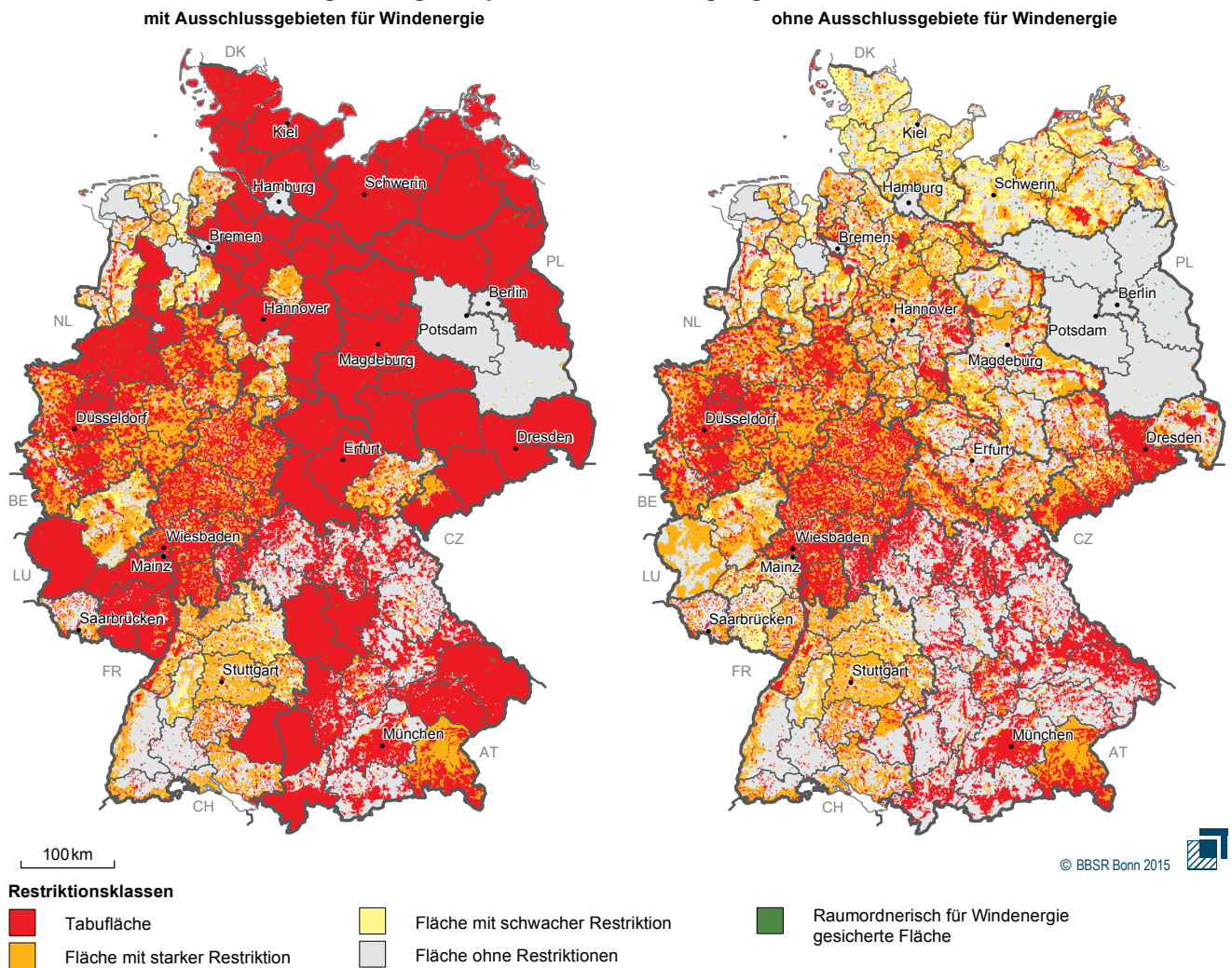
In den Raumnutzungskarten der Regionalpläne gelten vielfach mehrere flächenhafte Festlegungen für ein Gebiet. Die Überlagerungen zwischen Zielen und Grundsätzen eines Themas sowie zwischen Zielen unterschiedlicher Themen sind dabei nur dann möglich, wenn sich die Festlegungen inhaltlich nicht widersprechen.

Karte 2 zeigt das Ergebnis der Potenzialanalyse unter Berücksichtigung der in Tabelle 2 aufgelisteten regionalplanerischen Festlegungen. Es werden zwei Ansätze gerechnet. Im ersten Fall werden die Ausschlussgebiete, die eine erhebliche Flächenwirkung besitzen, in die Berechnung einbezogen. Im zweiten Fall erfolgt die Analyse

des Flächenpotenzials unabhängig von den bestehenden Ausschlussgebieten. Durch die Nichtberücksichtigung der Ausschlussgebiete kann für alle Planungsregionen das unter Einbeziehung der negativplanerischen Festlegungen theoretisch vorhandene Flächenpotenzial bestimmt werden.

Bis auf einzelne Ausnahmen existieren in allen 114 Planungsregionen der Regionalplanung (Stand 31.12.2013) – inklusive dem Saarland und den Teilabschnitten in NRW – verbindliche regionalplanerische Festlegungen. Sonderfälle stellen die brandenburgische Region Havelland-Fläming sowie die niedersächsischen Regionen Aurich und Oldenburg dar, für die derzeit keine verbindlichen Planwerke existieren. In den Stadtstaaten ersetzen Flächennutzungspläne die regionalplanerischen Festlegungen.

**Karte 2**  
**Potenzialflächen Windenergie – regionalplanerische Festlegungen**



Datenbasis: Raumordnungsplan-Monitor des BBSR, Stand 31.12.2013 bzw. 15.09.2014 (Festlegungen Windenergie)  
Geometrische Grundlage: BKG, Kreise, 31.12.2013

Bearbeitung: B. Zaspel-Heisters

Diese werden hier nicht ausgewertet. Dennoch können bei dieser Untersuchung regionalplanerische Festlegungen auch in den Stadtstaaten – bedingt durch die Abstandflächen um Siedlungsbereiche – zur Identifikation von Tabuflächen führen.

Bundesweit werden durch regionalplanerische Ausschlussgebiete 49 % des Bundesgebietes von einer Nutzung durch Windenergie ausgeschlossen. Weitere 16 % sind unabhängig von diesen Gebieten als Tabufläche einzustufen. Der Anteil der Flächen mit einer starken Restriktion liegt bei 13 %. Lediglich 2 % der Flächen besitzen eine schwache Restriktion. Neben den bereits für die Windenergie gesicherten Flächen (bundesweit 0,5 % der Gesamtfläche) bleiben somit bundesweit 19 % der Gesamtfläche, für die aus regionalplanerischer Sicht keine Einschränkungen für Windenergie vorliegen.

In den Bundesländern sind deutliche Unterschiede zu erkennen. Auffällig sind zunächst die Länder Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt, in denen flächendeckend von allen Planungsregionen Ausschlussgebiete bestimmt werden. Auch in Sachsen wird bis auf einen Teilraum in der Region Südwestsachsen flächendeckend eine Ausschlusswirkung der Raumordnungsgebiete für Windenergie festgelegt. In den Ländern, in denen nur ein Teil der Regionalplanungsträger verbindliche Ausschlussgebiete festlegt, fällt die Tabufläche entsprechend geringer aus.

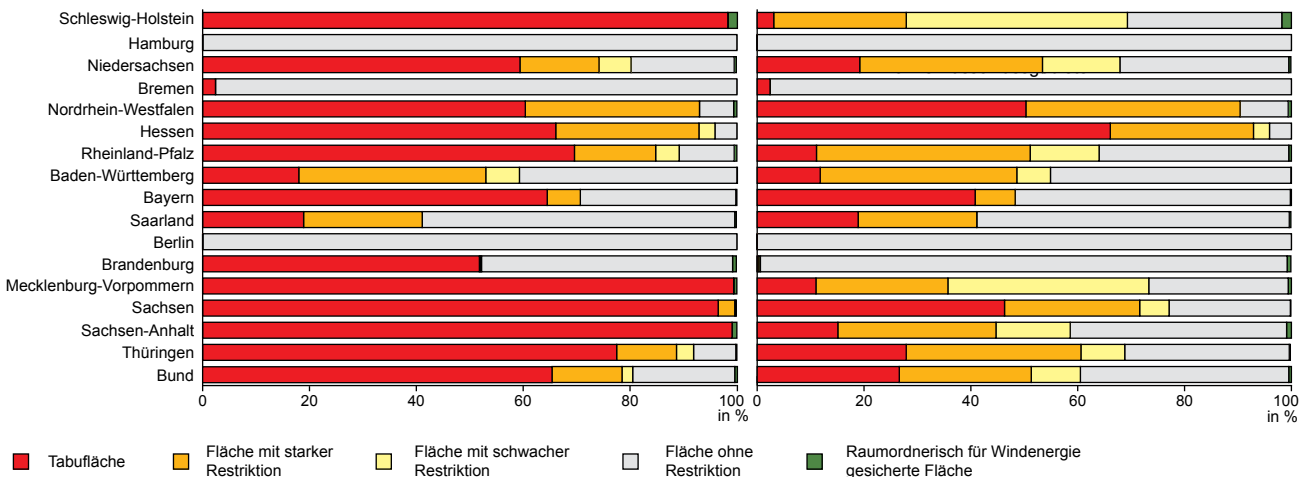
Unter Berücksichtigung der bundesweit existierenden Ausschlussgebiete finden sich die größten Flächenanteile ohne Restriktion im Saarland (59 %), in Brandenburg (47 %) sowie in Baden-Württemberg (41 %). Der Anteil der Raumordnungsgebiete für Windenergie liegt zwischen 1,7 % in Schleswig-Holstein und 0,1 % in Baden-Württemberg. Hessen besitzt derzeit keine verbindlichen Festlegungen zur Windenergie.

Werden die Ausschlussgebiete nicht in die Untersuchung einbezogen, so fällt das Flächenpotenzial für Windenergie deutlich höher aus. Für rund 39 % des Bundesgebietes schränken regionalplanerische Festlegungen die Nutzbarkeit demnach nicht ein. Der Anteil der Tabufläche beträgt 27 %. Fast ebenso groß ist der Anteil von Flächen mit starker Restriktion (25 %), während Flächen mit einer schwachen Restriktion insgesamt 9 % ausmachen.

In Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz können umfangreiche Tabuflächen (jeweils über 50 %) identifiziert werden. In Sachsen und Bayern liegt ihr Anteil immerhin noch über 40 %.

In Brandenburg spielen negativplanerische Festlegungen (mit Ausnahme der Ausschlussgebiete) kaum eine Rolle für die räumliche Steuerung der Windenergie. Ohne Berücksichtigung der Ausschlussgebiete gibt es hier aufgrund der nicht existierenden regionalplanerischen Festlegungen keine Beschränkungen. Im Saarland

**Abbildung 2**  
 Restriktionsflächen unter Berücksichtigung regionalplanerischer Festlegungen



Quelle: eigene Darstellung

weisen immerhin noch 59 % der Flächen keine raumordnerischen Restriktionen auf. Auch in Baden-Württemberg und in Bayern werden Werte von über 45 % erreicht. Demgegenüber reduzieren umfangreiche negativplanerische Festlegungen den Anteil der restriktionsfreien Flächen in NRW und Hessen auf 8 beziehungsweise 4 %.

#### 4.2 Natur- und wasserschutzrechtliche Festlegungen sowie ökologische Restriktionen

Zur Bestimmung der ökologischen Restriktionen werden die in Tabelle 3 aufgelisteten Schutzgebiete nach BNatschG und WHG herangezogen.

Als Tabuflächen gelten Naturschutzgebiete, Nationalparke, Biosphärenreservate (Zone I und II) sowie Wasserschutzgebiete (Zone I und II). Bis auf den Biotopverbund sowie die Naturparke, die als schwache Restriktion gegenüber einer Nutzung durch Windenergie bewertet werden, fallen die übrigen Schutzgebiete in die zweite Klasse (starke Restriktion).

Ob ein Schutzgebiet die Errichtung von Windenergieanlagen ausschließt oder beschränkt, ist von dessen Schutzzweck und Schutzziel abhängig. Bei den als Tabuflächen bewerteten Gebieten ist regelmäßig von einer Beeinträchtigung auszugehen. Demgegenüber klassifizieren die Länder FFH-Gebiete beispielsweise unterschiedlich. Während der Windenergieerlass NRW den Neubau von WEA in FFH-Gebieten kategorisch ausschließt (MKULNV/MWEB-WV/Staatskanzlei NRW 2011), werden FFH-Gebiete im Windenergieerlass von Baden-Württemberg den Restriktionsflächen (BW 2012) zugeordnet. Auch in Hessen werden Natura-2000-Gebiete (FFH- und SPA-Gebiete) nicht als Ausschlussgebiete definiert. Da grundsätzlich nur einzelne, unter Beachtung der Erhaltungsziele als geeignet einzustufende Flächen genutzt werden sollten, wird hier von einer starken Restriktion ausgegangen.

Die Einstufung der Schutzgebiete wurde unter Berücksichtigung der bundesweiten Ausrichtung der Potenzialanalyse vorgenommen. Länderspezifische Bewertungen beziehungsweise Schutzzwecke – beispiels-

**Tabelle 3**  
**Natur- und wasserschutzrechtliche Festlegungen: Flächenanteile und Bewertung**

Thema	Flächenanteil in %	Bewertung
Biosphärenreservat Zone I+II	0,9	A
Biosphärenreservat Zone III	2,3	B
FFH-Gebiet	9,3	B
Landschaftsschutzgebiet	28,3	B
Nationalpark	0,6	A
Naturpark	27,3	C
Naturschutzgebiet	3,7	A
Wasserschutzgebiet Zone I+II	2,0	A
Feuchtgebiete nach Ramsar	0,6	B
SPA-Gebiet	11,2	B
Biotopverbund	11,5	C

A = Tabufläche  
B = Fläche mit starker Restriktion  
C = Fläche mit schwacher Restriktion  
D = raumordnerisch für Windenergie gesicherte Fläche

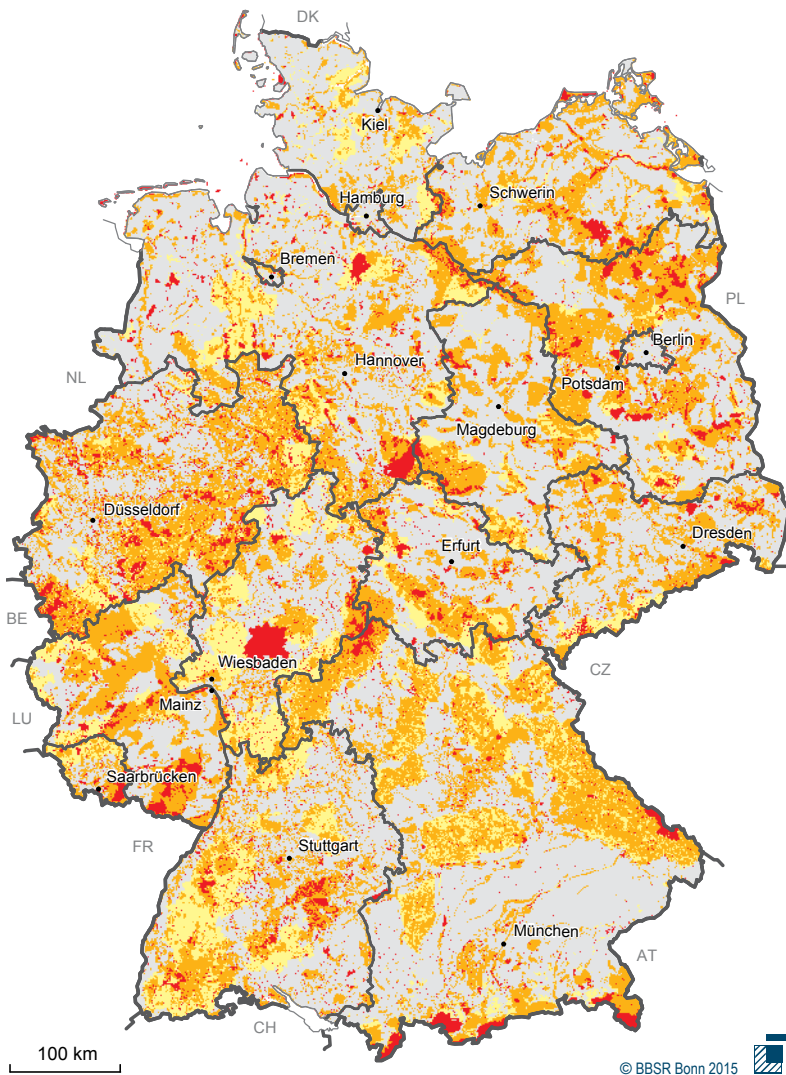
Quelle: eigene Darstellung

weise der Landschaftsschutzgebiete – werden daher nicht berücksichtigt. Die Bewertung folgt dem Ansatz der BMVI-Studie (BMVI 2015). Dabei berücksichtigt die vorliegende Analyse ergänzend Ramsar-Feuchtgebiete sowie den Biotopverbund. Zudem weicht die Bewertung der Naturparke vom Ansatz der genannten Studie ab. Statt einer starken Restriktion wird hier eine schwache Restriktion angenommen.

Unter den Schutzgebieten besitzen die Landschaftsschutzgebiete sowie die Naturparke die größte Ausdehnung mit jeweils rund 28 % der Bundesfläche. Demgegenüber bedecken Naturschutzgebiete rund 4 %. Eine ebenfalls relativ große Flächenwirkung geht von FFH-Gebieten (9 %) sowie SPA-Gebieten (11 %) und dem Biotopverbund (11 %) aus. Nur geringe Flächenanteile entfallen auf Nationalparke sowie die Ramsar-Gebiete (0,6 %).

Karte 3 zeigt die räumliche Verteilung der unter Berücksichtigung natur- und wasserschutzfachlicher Regelungen verbleibenden Potenzialflächen. Bundesweit sind demnach knapp über 50 % der Flächen als Schutzgebiete nicht oder nur unter Berücksichtigung bestehender Restriktionen für

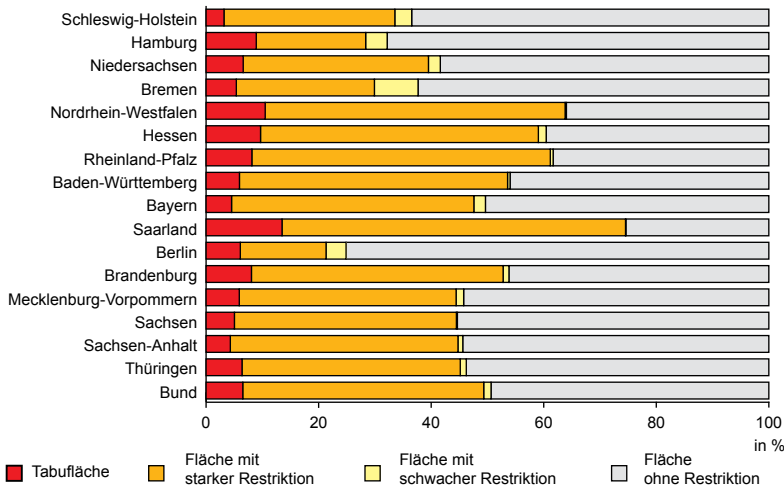
**Karte 3**  
**Potenzialflächen Windenergie**  
natur-/wasserschutzrechtliche Festlegungen



- Tabufläche
- Fläche mit starker Restriktion
- Fläche mit schwacher Restriktion
- Fläche ohne Restriktionen

Datenbasis: Bundesamt für Naturschutz (BfN)  
Geometrische Grundlage: BKG, Länder, 31.12.2012  
Bearbeitung: B. Zaspel-Heisters

**Abbildung 3**  
**Restriktionsflächen unter Berücksichtigung natur- und wasserschutzrechtlicher Festlegungen**



Quelle: eigene Darstellung

eine Nutzung durch Windenergie geeignet. Davon zählen 6,5 % zu Flächen mit Tabu-charakter und 32 % zu Flächen mit starker Restriktion. Durch die Flächen des Biotopverbunds sowie Naturparke stehen weitere 12 % des Bundes nur eingeschränkt zur Verfügung.

In den einzelnen Bundesländern variiert der Anteil der Schutzgebiete. So sind im Saarland bereits 13 % der Landesfläche aufgrund dieser Ausweisungen als Tabufläche anzusehen. In Schleswig-Holstein, Bayern und Sachsen-Anhalt liegt der Anteil der Tabuflächen demgegenüber unter 5 %.

Die im Ländervergleich geringsten Flächenanteile ohne Restriktionen gibt es im



Saarland (25 %). Zudem sind auch in Nordrhein-Westfalen, Hessen und Rheinland-Pfalz nur weniger als 40 % der Landesfläche restriktionsfrei. Hohe naturschutzrechtlich restriktionsfreie Flächenanteile finden sich in den Stadtstaaten sowie in Schleswig-Holstein (63 %).

#### 4.3 Tatsächliche Flächennutzung ohne Siedlungsflächen

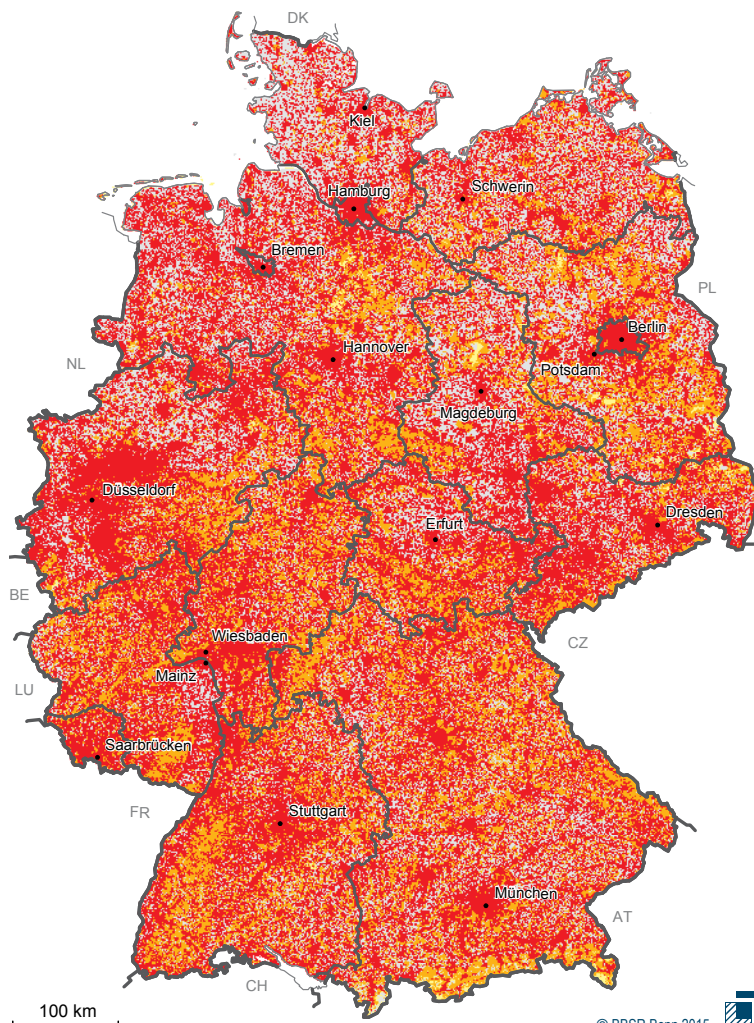
Für die Abbildung der tatsächlichen Flächennutzung werden die in Tabelle 4 aufgeführten ATKIS-Daten berücksichtigt.

Für einzelne Nutzungen werden dabei von Windenergieanlagen einzuhaltende Mindestabstände definiert. Dies gilt zunächst für einen 20 m breiten Randstreifen zu Gewässern sowie einen 100 m breiten Puffer zu Straßen- und Schienenwegen sowie Hochspannungsleitungen. Zudem wird für

**Tabelle 4**  
**Tatsächliche Flächennutzung: Flächenanteile und Bewertung**

Thema	Puffer in m	Flächenanteil in %	Bewertung
Forst- und Waldflächen	0	31,0	B
stehende Gewässer mit Randstreifen	20	1,6	A
fließende Gewässer mit Randstreifen	20	0,7	A
Offenland	0	2,3	C
Moor, Sumpf...	0	0,5	A
Siedlungsfreiflächen	750	42,3	A
Bahnstrecke	100	2,3	A
Fläche Bahnverkehr	100	0,7	A
Straßen	100	26,7	A
Plätze	100	0,8	A
Hochspannungsleitungen	100	3,0	A
Flughafen	0	0,0	A
Flughafen	5.000	1,4	B
Flugplätze	1.800	3,4	B

A = Tabufläche  
B = Fläche mit starker Restriktion  
C = Fläche mit schwacher Restriktion  
D = raumordnerisch für Windenergie gesicherte Fläche  
Quelle: eigene Darstellung



**Karte 4**  
**Potenzialflächen Windenergie**

tatsächliche Flächennutzung – ohne Siedlungsflächen

- Tabuzone
- Fläche mit starker Restriktion
- Fläche mit schwacher Restriktion
- Fläche ohne Restriktionen

Datenbasis: ATKIS  
Geometrische Grundlage: BKG, Länder, 31.12.2012  
Bearbeitung: B. Zaspel-Heisters

Siedlungsfreiflächen ein Mindestabstand von 750 m angenommen. Für Flughäfen und Flugplätze gelten Mindestabstände von 5.000 beziehungsweise 1.800 m.

Während Flächen des Offenlandes eine schwache Restriktion zugeordnet wird, werden Waldgebiete sowie die Pufferzonen der Flugplätze in die Kategorie B (starke Restriktion) eingruppiert. Die übrigen Daten gelten als Tabufläche.

Insbesondere die Bewertung der Waldflächen variiert bundesweit stark. Während unter anderem in Rheinland-Pfalz eine Nutzung des Waldes durch die Windenergie explizit vorgesehen ist (siehe Beitrag Rojahn in diesem Heft), bewertet Niedersachsen den Wald zum Beispiel als Tabufläche (NLT/ML 2013). Unter einer bundesweiten Perspektive wird Wald hier mit einer starken Restriktion (B) belegt. Bundesweit sind 31 % des Landes Forst- und Waldflächen.

Alleine die bestehende Flächennutzung reduziert die Potenzialfläche für Windenergie auf 23 % der Gesamtfläche. Demnach sind rund 55 % der Fläche aufgrund der Flächennutzung Tabuflächen, weitere 21 % weisen eine starke Restriktion (B) auf.

Einen im Ländervergleich relativ geringen Einfluss auf das Flächenpotenzial hat die tatsächliche Flächennutzung – ohne Sied-

lungsflächen – in den wenig bewaldeten und dünner besiedelten Ländern Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Niedersachsen.

**4.4 Siedlungsflächen**

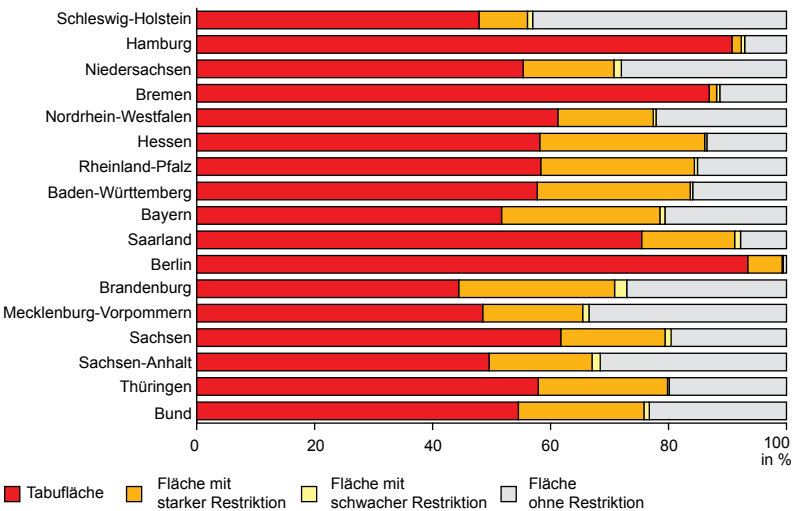
Die verschiedenen Typen baulich geprägter Flächen aus ATKIS bilden die Grundlage für die Analyse der Siedlungsflächen. Mit Ausnahme der Gewerbe- und Industrieflächen werden alle Siedlungsflächen als Tabufläche bewertet. Da Windenergieanlagen auf Industrie- und Gewerbeflächen nur in Ausnahmefällen genehmigungsfähig sind, wird diesen Flächen eine starke Restriktion zugewiesen.

Siedlungsflächen als solche haben zunächst nur einen relativ geringen Einfluss auf das Flächenpotenzial für die Windenergie. Bundesweit schließen die Bestandsflächen – ohne Berücksichtigung von Abstandsflächen – rund 7 % des Gebietes für Windenergie aus und versehen 2,1 % mit einer starken Restriktion.

Die hohe Bedeutung der Siedlungsflächen für das Flächenpotenzial ergibt sich erst durch die zu berücksichtigenden Mindestabstände. So bedingt ein Mindestabstand von 750 m zwischen Windenergieanlagen und reinen Wohngebieten in Ortslagen bereits, dass 28 % des Bundesgebietes als Tabuflächen anzusehen sind. Da in den Ländern unterschiedliche Mindestabstände gelten, wird hier zunächst der Effekt verschiedener Abstandswerte auf Bundesebene betrachtet (siehe Tab. 5). In der Potenzialanalyse wird anschließend mit einem bundesweit einheitlichen Abstandswert gerechnet. Eine Erhöhung des Mindestabstands von 750 auf 800 m führt bereits zu einer deutlichen Reduktion der Potenzialflächen. So steigt der Anteil der Tabuflächen von 28 auf 44 %. Bei einem Mindestabstand von 2.000 m erhöht sich der Anteil der Tabuflächen auf 83 %.

Bei Mischgebieten und Flächen besonderer Prägung sinkt der Anteil der Potenzialflächen bedingt durch die besonders disperse Verteilung der Flächen mit zunehmendem Mindestabstand deutlich schneller. So reduziert ein Mindestabstand von 750 m die Potenzialfläche bereits um 74,3 % und ein Abstand von 2.000 m sogar um 98,7 %.

**Abbildung 4**  
**Restriktionsflächen unter Berücksichtigung tatsächlicher Flächennutzungen (ohne Siedlungsflächen)**



Quelle: eigene Darstellung

Splittersiedlungen werden bei diesem Datensatz durch Flächen mit Wohngebäuden außerhalb von Ortslagen erfasst. Ihr Flächenanteil beträgt bundesweit 0,3 %. Bei einem Mindestabstand von 750 m schließen alleine diese Siedlungen 26 % des Bundesgebietes für eine Windenergienutzung aus.

Für Gewerbe- und Industrieflächen gelten deutlich niedrigere Mindestabstände. Ein Abstand von 300 m erhöht in diesem Fall die Tabufläche von 2,1 % auf 19,6 %.

Um den Einfluss der Siedlungsflächen insgesamt, unter Berücksichtigung abweichender Mindestabstände, auf das Flächenpotenzial für die Windenergie erfassen zu können, werden verschiedene Modelle angewandt.

Das erste Modell (Modell 0 m) verzichtet dabei vollständig auf Abstandsflächen. Die übrigen Modelle variieren den Mindestabstand zu reinen Wohngebieten in Ortslagen sowie Mischgebieten beziehungsweise Flächen besonderer Prägung (750 bis 2000 m), während für Splittersiedlungen (750 m) und Gewerbeflächen (300 m) ein konstanter Abstand angenommen wird (siehe Abb. 5).

Demnach werden bei einem Mindestabstand von 750 m bereits 76 % der Bundesfläche als Tabufläche definiert. Der Wert liegt nur geringfügig über dem bereits durch Abstandsflächen zu Mischgebieten und Gebieten besonderer funktionaler Prägung (rund 74 %) erzielten Wert. Abstände zu Wohngebieten bedingen, dass weitere 2 % der Fläche der Bundesrepublik ausgeschlossen werden. Mindestabstände zu gewerblichen Flächen spielen in allen Modellen eine untergeordnete Rolle. Im Modell 750 m besitzen hierdurch 1,5 % der Fläche eine starke Restriktion. Dieser Wert sinkt bei dem Modell 2.000 m auf 0,06 %. Insgesamt reduziert sich die Potenzialfläche von 22 % im Modell 750 m bis auf 1,3 % im Modell 2.000 m. Bei einem Mindestabstand von 1.000 Metern liegt der Anteil bei 13 %.

In diesen bundesweiten Analysen kann die große Vielfalt unterschiedlicher Abstandsregime der Länder nicht abgebildet werden. Aus diesem Grund werden Mindestabstände genutzt, die möglichst häufig in den Ländern zum Einsatz kommen. Vor diesem Hintergrund wird für die umfassende Potenzialflächenanalyse der Mindestab-

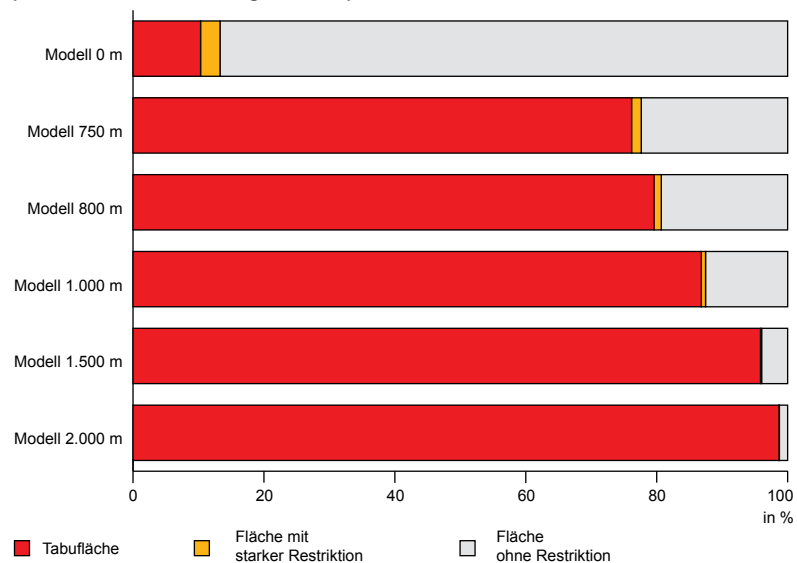
**Tabelle 5**  
**Siedlungsflächen: Flächenanteile und Bewertung**

Thema	Puffer in m	Flächenanteil in %	Bewertung
Wohngebiete außerhalb von Ortslagen	0	0,3	A
	750	26,1	A
Reine Wohngebiete in Ortslagen	0	3,6	A
	750	28,0	A
	800	44,0	A
	1.000	53,4	A
	1.500	71,9	A
	2.000	83,1	A
Mischgebiet, Fläche besonderer Prägung	0	3,4	A
	750	74,3	A
	800	76,9	A
	1.000	85,1	A
	1.500	95,7	A
	2.000	98,7	A
Gewerbe und Industrie inkl. Halden, Bergbau	0	2,1	B
	300	19,6	B

A = Tabufläche  
B = Fläche mit starker Restriktion  
C = Fläche mit schwacher Restriktion  
D = raumordnerisch für Windenergie gesicherte Fläche

Quelle: eigene Darstellung

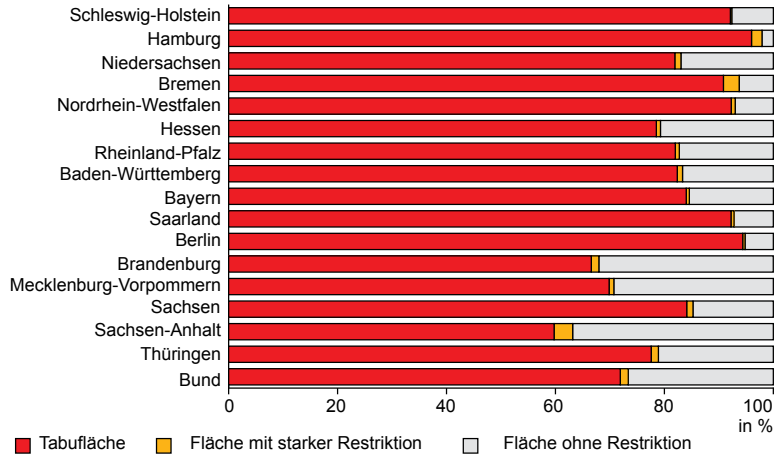
**Abbildung 5**  
**Restriktionsflächen unter Berücksichtigung tatsächlicher Flächennutzungen (ausschließlich Siedlungsflächen) – Modelle**



Zwischen den Modellen variiert der Puffer zu reinen Wohngebieten in Ortslagen sowie Mischgebieten entsprechend der Angaben auf der Y-Achse. In den Modellen 750 bis 2.000 m gelten folgende konstante Abstandswerte: Wohngebiete außerhalb von Ortslagen 750 m, Gewerbe und Industrie inkl. Halden, Bergbau 300 m. Im Modell 0 m werden keine Pufferzonen genutzt.

Quelle: eigene Darstellung

**Abbildung 6**  
**Restriktionsflächen unter Berücksichtigung tatsächlicher Flächennutzungen**  
**(ausschließlich Siedlungsflächen) – Länder**



Modell mit folgenden Pufferzonen: Wohngebiete außerhalb von Ortslagen 750m, reine Wohngebiete in Ortslagen 1.000 m, Mischgebiet 750 m, Gewerbe und Industrie inkl. Halden, Bergbau 300 m.

Quelle: eigene Darstellung

stand zu Wohngebieten in Ortslagen auf 1.000 m und bei Mischgebieten auf 750 m festgelegt. Die Abstände zu Wohngebieten außerhalb von Ortslagen sowie zu Gewerbegebieten werden mit 750 beziehungsweise 300 m gewählt. Das Modell greift insofern auf die in der BMVI-Studie (2015) gewählten Mindestabstände zurück und berücksichtigt zusätzlich einen Abstand zu Gewerbegebieten.

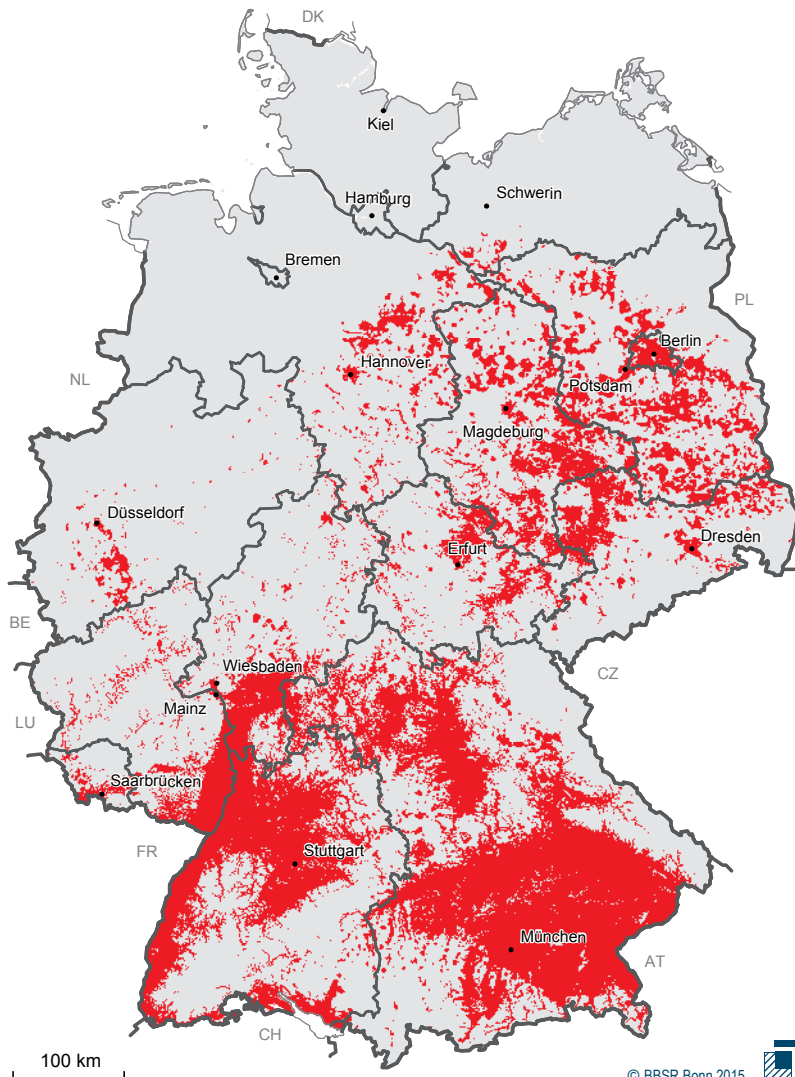
Bundesweit werden bei diesem Abstandsmodell 72 % der Fläche als Tabufläche sowie 1,5 % als Restriktionsfläche eingestuft.

Das Flächenpotenzial der Länder spiegelt deren Siedlungsstruktur wider. So verbleiben relativ große Potenzialflächen in den dünner besiedelten Ländern Sachsen-Anhalt, Brandenburg und Mecklenburg-Vor-

**Karte 5**  
**Potenzialflächen Windenergie**

**Windhöffigkeit**

- Tabuzone (mittlere jährliche Windgeschwindigkeit in 100 m Höhe unter 5,3 m/s)
- Fläche ohne Restriktionen



Datenbasis: DWD  
Geometrische Grundlage: BKG, Länder, 31.12.2012  
Bearbeitung: B. Zaspel-Heisters

pommern. Demgegenüber ist das Potenzial im dicht besiedelten NRW sowie im durch Splittersiedlungen geprägten Schleswig-Holstein deutlich geringer.

#### 4.5 Hangneigung, Windhöffigkeit

Abweichend zur BMVI-Studie (2015) werden in dieser Untersuchung auch Daten zur Hangneigung und zum Winddargebot in 100 m Höhe betrachtet.

Unter Berücksichtigung des bei dieser Untersuchung gewählten Schwellenwertes von 5,3 m/s sind 24 % der Flächen der Bundesrepublik nicht für den Bau einer Windenergieanlage geeignet. Insbesondere in Bayern und Baden-Württemberg werden hierdurch zahlreiche Flächen als Tabuflächen bewertet (siehe Karte 5).

Die Hangneigung hat kaum Einfluss auf das bundesweite Flächenpotenzial. Nur 0,2 % der Bundesfläche weisen eine Hangneigung größer 30 Grad auf.

---

#### 5 Bundesweites Flächenpotenzial für Windenergie

---

Die Berechnung des bundesweiten Flächenpotenzials erfolgt durch die Überlagerung aller in Kapitel vier vorgestellten Indikatoren unter Berücksichtigung der dort vorgenommenen Bewertung. Insgesamt werden circa 50 Rasterdatensätze gemäß der in Kapitel drei erläuterten Methodik analysiert. Im Ergebnis wird jede 5 x 5 m große Rasterzelle einer Eignungskategorie (Tabufläche, starke Restriktion, schwache Restriktion, besondere Eignung, ohne Restriktion) zugeordnet.

Die Berechnung des bundesweiten Flächenpotenzials wird zunächst unter Einbeziehung der raumordnerischen Ausschlussgebiete für Windenergie durchgeführt. Im zweiten Schritt werden die Ausschlussgebiete ausgeklammert. Auf diese Weise können die Flächen identifiziert werden, die bei einer Fortschreibung der Regionalpläne und einer hiermit verbundenen Änderung der Ausschlussgebiete theoretisch für eine Windenergienutzung zur Verfügung stehen.

Das Ergebnis der Analyse verdeutlicht die große Ausdehnung der für die Windenergie nicht nutzbaren Flächen. Unter Berücksichtigung der raumordnerisch festgelegten Ausschlussgebiete sind 96,4 % der Bundesfläche als Tabufläche zu bewerten. Weitere 2,6 % beziehungsweise 0,2 % weisen eine starke beziehungsweise schwache Restriktion auf. Nur 0,4 % des Bundesgebietes fallen in die Kategorie „ohne Restriktion“. Hinzu kommen 0,5 % der Bundesfläche, die bereits durch die Regionalplanung für die Windenergienutzung gesichert werden.

Klammert man die Ausschlussgebiete für Windenergie aus, so reduziert sich der Anteil der Tabufläche bundesweit auf 91,4 %. Gleichzeitig nimmt der Anteil des Bundesgebietes ohne Restriktionen auf 1,5 % der Flächen zu. Die Flächen mit besonderer Eignung für Windenergie bleiben unverändert bei 0,5 %. Darüber hinaus enthalten 6 % der Flächen starke sowie 0,6 % schwache Restriktionen. Hier ist der Bau einer Windenergieanlage im Einzelfall zu prüfen.

Im Vergleich zu den Studien von UBA (2013) und BWE (2011) kommt die Untersuchung auf einen geringeren Anteil potenziell nutzbarer Flächen (hierzu gehören regionalplanerisch gesicherte Flächen, Flächen ohne Restriktion sowie Flächen starker und schwacher Restriktion). Während deren Anteil in dieser Analyse 3,6 % (mit Ausschlussgebieten) beziehungsweise 8,6 % (ohne Ausschlussgebiete) beträgt, geht das UBA von einem Flächenanteil von 13,8 % aus. In der BWE-Studie liegt der Wert mit 22,4 % sogar noch höher. Wesentlicher Unterschied der Studien von UBA und BWE gegenüber der hier vorgenommenen Berechnung ist die Berücksichtigung der regionalplanerischen Festlegungen. Der im Ergebnis deutlich reduzierte Anteil der Eignungsflächen zeigt, dass erst hiermit ein noch realistischeres Bild der potenziell für die Windenergie nutzbaren Flächen gezeichnet werden kann.

Im Gegensatz zu den beiden genannten Studien (UBA, BWE) bezieht die BMVI-Studie (2015) die regionalplanerischen Festlegungen bereits mit ein. Allerdings bleiben die Ausschlussgebiete unberücksichtigt. Durch die Nutzung aktueller Daten sowie die Modifikation des Ansatzes (ergänzende Berücksichtigung von Windhöffigkeit,

Hangneigung, Biotopverbund, Ramsar-Gebieten, Mindestabständen zu Gewerbeflächen) kommt die hier vorgestellte Analyse zu leicht veränderten Ergebnissen. So fällt der Anteil der restriktionsfreien Fläche sowie der bereits durch die Regionalplanung gesicherten Flächen in der Summe mit 2 % (ohne Ausschlussgebiete) etwas höher aus als in der BMVI-Studie (1,7 %). Die Abweichung ist unter anderem auf den gestiegenen Anteil der raumordnerisch gesicherten Flächen zurückzuführen (von 0,37 % 2010 auf 0,5 % 2014). Die potenziell nutzbare Fläche liegt demgegenüber mit 8,6 % unter dem Anteil der BMVI-Studie von 10,9 %.

In den einzelnen Bundesländern fällt das Potenzial für Windenergie unterschiedlich aus (siehe Abb. 7). Neben den bereits durch die Regionalplanung gesicherten Flächen, deren Anteil zwischen 0 % (Hessen) und 1,7 % (Schleswig-Holstein) beträgt, sind insbesondere die restriktionsfreien Gebiete für einen zukünftigen Ausbau der Windenergie relevant.

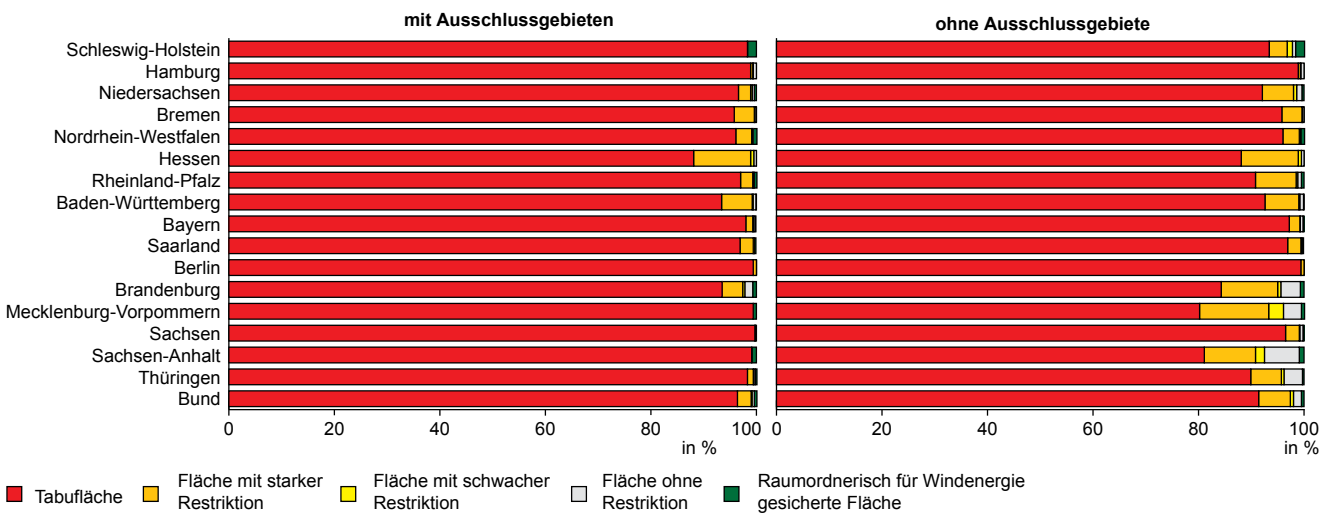
Unter Einbeziehung der Ausschlussgebiete stehen in fünf Flächenländern (Schleswig-Holstein, Saarland, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt) neben den bereits raumordnerisch für die Windenergie gesicherten Flächen keine restriktionsfreien Gebiete zur Verfügung. Lediglich in Brandenburg übersteigt der Anteil rest-

riktionsfreier Flächen an der Landesfläche die 1-Prozent-Schwelle (1,5 %). In den übrigen Flächenländern liegt der Anteil zwischen 0,2 % (Rheinland-Pfalz) und 0,5 % (Hessen, Baden-Württemberg). Bis auf Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt verfügen alle Länder zudem über Restriktionsflächen, deren Nutzbarkeit für die Windenergie im Einzelfall geprüft werden muss. Der Anteil der Restriktionsflächen (starke und schwache Restriktion) an der Landesfläche liegt zwischen 0,1 % (Sachsen) und 11,4 % (Hessen).

bleiben die Ausschlussgebiete unberücksichtigt, so steigt der Anteil der restriktionsfreien Flächen an der Landesfläche in einzelnen Ländern auf mehr als 3 % (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen). In Sachsen-Anhalt liegt der Wert sogar bei 6,6 %. Zudem entfallen in Niedersachsen 1 % der Landesfläche auf diese Kategorie. Größere Landesanteile (mind. 1 % der Landesfläche) mit schwachen Restriktionen finden sich zudem in Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt. In Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Brandenburg und Thüringen liegt deren Anteil bei 0,5 beziehungsweise 0,6 %.

Durch die auf Rasterdaten basierende Geodaten-Analyse erfolgt die Bewertung der Flächeneignung jeweils für Bereiche mit ei-

**Abbildung 7**  
**Flächenpotenzial für Windenergie je Bundesland**



ner Größe von 5 x 5 m. Da die Errichtung einer Windenergieanlage allerdings größere zusammenhängende Flächen voraussetzt, wurden alle Flächen ohne Restriktionen, die eine Mindestflächengröße von 5 ha unterschreiten, identifiziert. Die Auswertung zeigt, dass nur rund 0,6 % (inkl. Ausschlussgebiete) beziehungsweise 0,3 % (ohne Ausschlussgebiete) der restriktionsfreien Flächen diese Mindestgröße unterschreiten.

Interessant ist, welche Standorteigenschaften oder rechtlichen Vorgaben zu einem Tabu beziehungsweise einer Restriktion gegenüber Windenergie führen. Dabei sind zwischen den Analysen mit und ohne Ausschlussgebieten nur geringe Abweichungen festzustellen.

Abbildung 8 zeigt zunächst die Häufigkeit von Überlagerungen zwischen den sechs Themenfeldern Regionalplanung, Naturschutzrecht, Siedlungsflächen, tatsächliche Flächennutzung (ohne Siedlungsflächen), Hangneigung und Windhöflichkeit. Demnach führt bei nur rund 4 % (inkl. Ausschlussgebiete) beziehungsweise 6 % (ohne Ausschlussgebiete) der als Tabufläche identifizierten Gebiete ausschließlich ein Themenfeld zum Ausschluss der Fläche. Dies entspricht einem Anteil an der Gesamtfläche Deutschlands von 3,8 % (inkl. Ausschlussgebiete) beziehungsweise 5,2 % (ohne Ausschlussgebiete). Bei rund 40 % (inkl. Ausschlussgebiete) beziehungsweise

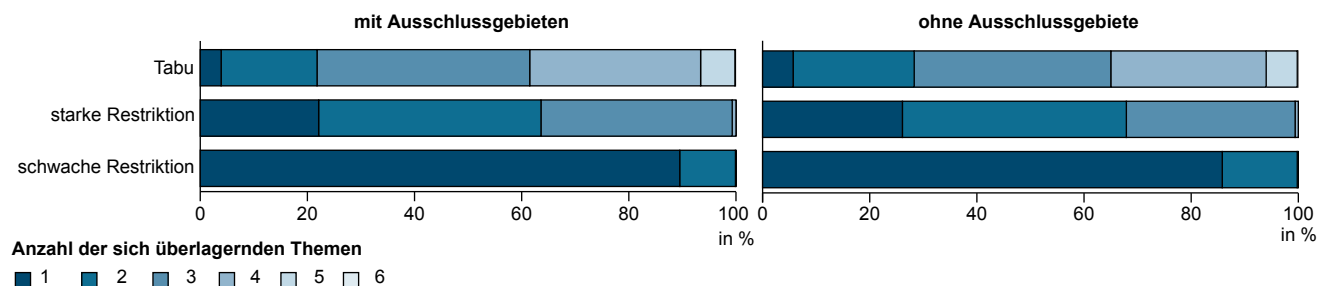
37 % (ohne Ausschlussgebiete) der Tabuflächen limitieren gleichzeitig drei Themenfelder als Tabu oder Restriktion eine Windenergienutzung. Bei 6 % der Tabufläche überlagern sich fünf Themenfelder, in wenigen Fällen (0,1 %) sogar alle sechs betrachteten Themenfelder.

Wichtig ist dabei, dass die Anzahl der Überlagerungen für die konkrete Einstufung als Tabufläche irrelevant ist, da bereits das Vorliegen eines Tabus zum Ausschluss der Fläche für eine Windenergienutzung führt.

Auf Flächen, die eine starke Restriktion aufweisen, besitzen vielfach zwei Themenfelder parallel eine entsprechende Einstufung. Bei Flächen mit schwacher Restriktion basiert die Zuordnung überwiegend jeweils auf den Flächen eines einzelnen Themenfeldes.

Welche Themenfelder auch alleine einen hohen Einfluss auf das theoretische Flächenpotenzial für die Windenergie besitzen, verdeutlicht eine genauere Betrachtung der Bereiche, in denen die Einstufung als Tabu- oder Restriktionsfläche auf ein einzelnes Themenfeld zurückzuführen ist (siehe Abb. 9). Bundesweit ist auf 5 % (inkl. Ausschlussgebiete) beziehungsweise bei 7 % (ohne Ausschlussgebiete) des Bundesgebietes die Einstufung einer Fläche in eine Eignungsklasse ausschließlich auf die Daten eines Themenfeldes zurückzuführen.

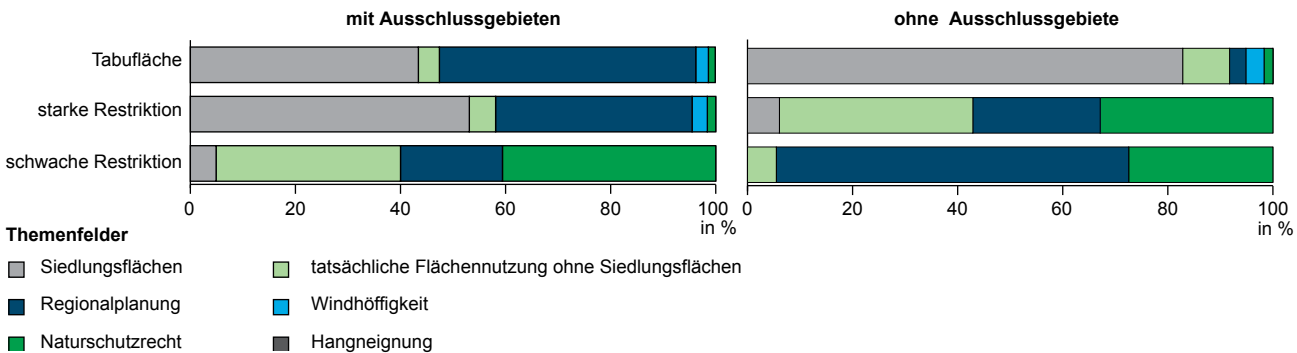
**Abbildung 8**  
**Überlagerung von Themenfeldern**



Themen: regionalplanerische Festlegungen, naturschutzrechtliche Festlegungen, Siedlungsflächen, tatsächliche Flächennutzung (ohne Siedlungsflächen), Windhöflichkeit, Hangneigung

Quelle: eigene Darstellung

**Abbildung 9**  
**Thematische Untergliederung der Flächen ohne Überlagerung**



Quelle: eigene Darstellung

ren. 3,8 % beziehungsweise 5,2 % der Gesamtfläche werden dabei von Tabuflächen bedeckt, bei denen keine Überlagerung mehrerer Themen zu beobachten ist. Unter Berücksichtigung der Ausschlussgebiete sind bei fast 50 % dieser Tabuflächen regionalplanerische Festlegungen für die Einstufung ausschlaggebend. Demnach führen ausschließlich solche Festlegungen bei 1,8 % der Bundesfläche zu einer Einstufung als Tabufläche. Ebenfalls eine hohe Bedeutung kommt den Siedlungsflächen inklusive Abstandsflächen zu. Die tatsächliche Flächennutzung sowie die Windhöflichkeit spielen hingegen eine untergeordnete Rolle.

Werden die Ausschlussgebiete nicht in die Analyse einbezogen, so nimmt die Bedeutung der regionalplanerischen Festlegungen für die Einstufung als Tabufläche ab. Über 80 % der nur durch ein Thema bestimmten Tabuflächen gehen auf Siedlungsflächen sowie deren Abstandsflächen zurück.

In der Kategorie „starke Restriktion“ ist die Einstufung bei 0,6 % (inkl. Ausschlussgebiete) beziehungsweise 1,6 % (ohne Ausschlussgebiete) der bundesweiten Flächen ausschließlich auf ein Themenfeld zurückzuführen. Bei schwachen Restriktionen sind es 0,1 % beziehungsweise 0,5 % des Bundesgebietes. Die betroffenen Themenfelder zeigt Abbildung 9.

## 5 Fazit

Die hier vorgestellte Methodik erlaubt eine bundesweite Abschätzung des Flächenpotenzials für Windenergie unter Berücksichtigung zentraler Einflussfaktoren. Eine

Besonderheit stellt dabei die Einbeziehung regionalplanerischer Festlegungen mittels des Raumordnungsplan-Monitors des BBSR dar, die in anderen bundesweiten Potenzialanalysen bislang nicht berücksichtigt werden konnten.

Die vorgeschalteten Analysen haben die Abhängigkeit des ermittelten Flächenpotenzials insbesondere von den gewählten Abstandswerten zu Siedlungsflächen verdeutlicht. Die vorliegende, bundesweit ausgerichtete Untersuchung konnte die jeweils geltenden länderspezifischen Regelungen (z. B. Abstandswerte, Schutzzwecke) nicht einbeziehen. Bei dem genutzten Abstandsmodell ist tendenziell mit einer Überschätzung des Flächenpotenzials zu rechnen.

Die Analyse zeigt, dass neben den bereits heute durch die Regionalplanung für Windenergie gesicherten Flächen (0,5 % des Bundesgebietes) auf weiteren 0,4 % (inkl. Ausschlussgebiete) beziehungsweise 1,5 % (ohne Ausschlussgebiete) des Bundesgebietes keine Restriktionen gegenüber dem Bau von Windenergieanlagen bestehen. Das Flächenpotenzial liegt somit insgesamt bei rund 2.950 km<sup>2</sup> (inkl. Ausschlussgebiete) beziehungsweise rund 6.950 km<sup>2</sup> (ohne Ausschlussgebiete).

Unter Berücksichtigung eines durchschnittlichen Flächenbedarfs von rund 5 ha je MW installierter Leistung können auf diesem theoretischen Flächenpotenzial insgesamt rund 60 GW (inkl. Ausschlussgebiete) beziehungsweise rund 140 GW (ohne Ausschlussgebiete) Leistung durch Windenergieanlagen installiert werden.



Demnach sind in Deutschland ausreichend Flächen vorhanden, um den von der Bundesnetzagentur prognostizierten Ausbau der Windenergie auf 63,8 GW installierte Leistung bis 2025 zu realisieren. Allerdings wird auch deutlich, dass hierfür langfristig eine Anpassung der regionalplanerischen Ausschlussgebiete notwendig ist.

Die Untersuchung verdeutlicht, dass auf den meisten Flächen mehrere Voraussetzungen vorliegen, die eine Einstufung eines Gebietes als Tabu- oder Restriktionsfläche rechtfertigen. Bei insgesamt 92 % der Tabu- und Restriktionsflächen überlagern sich Indikatoren von mindestens zwei Themenfeldern. Nur bei rund 8 % der Flächen ist die Einstufung auf die Elemente ausschließlich eines Themenfeldes zurückzuführen.

Die Daten des ROPLAMO zeigen, dass ausschließlich aufgrund regionalplanerischer Festlegungen etwa 1,8 % (inkl. Ausschlussgebieten) beziehungsweise 0,9 % (ohne Ausschlussgebiete) der Bundesfläche nicht sowie weitere 0,2 % beziehungsweise 0,7 % der Bundesfläche nur im Einzelfall für die Windenergie genutzt werden können. Zudem werden derzeit 0,5 % der Flächen bereits durch die Regionalplanung für die Windenergie gesichert.

Im Vergleich zu den bisher vorliegenden bundesweiten Abschätzungen (BWE 2011; UBA 2013, BMVI 2015) wird das mit dem hier vorgestellten Ansatz ermittelte theoretische Flächenpotenzial für die Windenergie

genutzung genauer bestimmt. Die deutlich zu hohen Potenzialangaben der Studien von UBA und BWE können somit auf eine realistischere Größe korrigiert werden. Der Ansatz erreicht allerdings nicht die Detailtiefe und Genauigkeit einer regionalplanerischen oder kommunalen Potenzialanalyse. Der Regionalplanung stehen für ihre Potenzialanalysen im Vorfeld der Festlegung von Raumordnungsgebieten für die Windenergie in der Regel zusätzliche Daten (z. B. zum Artenschutz oder zu Bodendenkmalen) sowie höher aufgelöste Daten zur Verfügung.

Ob das mit der Untersuchung ermittelte Flächenpotenzial für die Windenergie tatsächlich für den Bau von Windenergieanlagen zur Verfügung steht, hängt von unterschiedlichen Aspekten ab. So kann der Einfluss verschiedener Kriterien erst in Einzelfallbetrachtungen bewertet werden. Hierzu gehören zum Beispiel das Thema Artenschutz sowie die Beeinflussung von Flugradarsystemen, Wetterradar oder seismologischen Stationen. Ebenso können landschaftsästhetische Aspekte oder Bevölkerungsproteste die Realisierung von WEA beeinflussen.

Für zukünftige Potenzialanalysen ist es wichtig, neben den regionalplanerischen Festlegungen auch kommunale Planungen für die Windenergie einzubeziehen. Dies ermöglicht eine noch differenziertere Darstellung des Flächenpotenzials für die Windenergie.

## Literatur

- AL-PRO, 2011: Kurzfassung des überarbeiteten Endberichts zur Windpotenzialstudie Saarland. Zugriff: [http://geoportal.saarland.de/webfreigabe/windpotenzial/Kurzfassung\\_Windpotenzial-analyse.pdf](http://geoportal.saarland.de/webfreigabe/windpotenzial/Kurzfassung_Windpotenzial-analyse.pdf) [abgerufen am 27.7.2015].
- Bartlsperger, Richard, 2000: Raumordnungsgebiete mit besonderen Eigenschaften (Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete). In: ARL (Akademie für Landesplanung und Raumforschung) (Hrsg.): Zur Novellierung des Landesplanungsrechts aus Anlass des Raumordnungsgesetzes 1998. Arbeitsmaterial der ARL, 266, Hannover, S. 119–158.
- BfN (Bundesamt für Naturschutz) o.J.: Biotopverbund. Zugriff: [https://www.bfn.de/0311\\_biotopverbund.html](https://www.bfn.de/0311_biotopverbund.html) [11.11.2015].
- BMVI (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur) (Hrsg.), 2015: Räumlich differenzierte Flächenpotentiale für erneuerbare Energien in Deutschland, BMVI-Online-Publikation, 08/2015, Berlin.
- BW (Baden-Württemberg), 2012: Windenergieerlass Baden-Württemberg. Gemeinsame Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft, des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz, des Ministeriums für Verkehr und Infrastruktur und des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft. Vom 09. Mai 2012 – Az.: 64-4583/404.
- BNetzA (Bundesnetzagentur), 2014: Szenariorahmen 2025: Genehmigung. Zugriff: [http://www.netzausbau.de/SharedDocs/Downloads/DE/Delta/Szenariorahmen/Szenariorahmen\\_2025\\_Genehmigung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.netzausbau.de/SharedDocs/Downloads/DE/Delta/Szenariorahmen/Szenariorahmen_2025_Genehmigung.pdf?__blob=publicationFile) [abgerufen am 27.7.2015].
- Brinkmann, Robert; Behr, Oliver; Niermann, Ivo; Reich, Michael (Hrsg.), 2011: Entwicklung von Methoden zur Untersuchung und Reduktion des Kollisionsrisikos von Fledermäusen an Onshore-Windenergieanlagen. Umwelt und Raum, Bd. 4. Cuvillier-Verlag Göttingen.
- Bundesumweltportal, 2015: Backhaus: Keine Windkraftanlagen im Wald! Darstellungen der Ostsee-Zeitung vom 02. März 2015 werden entschieden zurückgewiesen. Bundesumweltportal, 2. März. Zugriff: <http://www.bundesumweltportal.de/mecklenburg-vorpommern/item/1915-backhaus-keine-windkraftanlagen-im-wald-darstellungen-der-ostsee-zeitung-vom-02-m%C3%A4rz-2015-werden-entschieden-zur%C3%BCckgewiesen.html> [abgerufen am 11.6.2015].
- BWE (Bundesverband WindEnergie), 2011: Potenzial der Windenergienutzung an Land – Kurzfassung. Zugriff: [https://www.windenergie.de/sites/default/files/download/publication/studie-zum-potenzial-der-windenergienutzung-land/bwe\\_potenzialstudie\\_kurzfassung\\_2012-03.pdf](https://www.windenergie.de/sites/default/files/download/publication/studie-zum-potenzial-der-windenergienutzung-land/bwe_potenzialstudie_kurzfassung_2012-03.pdf) [abgerufen am 27.7.2015].
- DWD (Deutscher Wetterdienst), 2013: Informationen zur Errichtung von Windenergieanlagen im Nahbereich der Messsysteme des Deutschen Wetterdienstes – Abstandsanforderungen und Höhenbeschränkungen. Revision 1.4, 25.01.2013. Zugriff: [http://www.energieatlas.bayern.de/file/pdf/944/2012\\_05\\_10\\_Anforderungen%20\\_DWD\\_WEA\\_Radar\\_V1.3.pdf](http://www.energieatlas.bayern.de/file/pdf/944/2012_05_10_Anforderungen%20_DWD_WEA_Radar_V1.3.pdf) [abgerufen am 25.5.2015].
- DeWD, 2015: Windenergieanlagen verfälschen Messungen des Wetterradars. Unwetterwarnungen oder Strom aus Windenergie? 1. Auflage, 02/2015, Zugriff: [http://passthrough.fw-no-tify.net/download/688440/http://www.dwd.de/bvbw/generator/DWDWWW/Content/Presse/Broschueren/WindkontraWetterradar\\_\\_PDF,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/WindkontraWetterradar\\_PDF.pdf](http://passthrough.fw-no-tify.net/download/688440/http://www.dwd.de/bvbw/generator/DWDWWW/Content/Presse/Broschueren/WindkontraWetterradar__PDF,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/WindkontraWetterradar_PDF.pdf) [abgerufen am 22.5.2014]
- Deutsche Windguard, 2015: Status des Windenergieausbaus an Land in Deutschland 2014. Zugriff: [http://www.windguard.de/\\_Resources/Persistent/128c6bdb960acd94b87a41525dd9878ad051630c/Factsheet-Status-des-Windenergieausbaus-an-Land-in-Deutschland-2014.pdf](http://www.windguard.de/_Resources/Persistent/128c6bdb960acd94b87a41525dd9878ad051630c/Factsheet-Status-des-Windenergieausbaus-an-Land-in-Deutschland-2014.pdf) [abgerufen am 22.5.2015].
- Domhardt, Hans-Jörg; Spannowsky, Willy, 2002: Aufgaben und Möglichkeiten der Steuerung der regionalen Siedlungsentwicklung – Anforderungen an die Instrumente der Landes- und Regionalplanung. In: Spannowsky, Willy; Stephan Mitschang (Hrsg.): Fach- und Rechtsprobleme der Nachverdichtung und Baulandmobilisierung. Köln, Berlin, Bonn, München, S. 107–124.
- Einig, Klaus, 2005: Regulierung des Siedlungsflächenwachstums als Herausforderung des Raumordnungsrechts. In: DISP, 160 (1), S. 48–57.
- Einig, Klaus; Heilmann, Jörg; Zaspel, Brigitte, 2011: Wie viel Platz die Windkraft braucht. In: Neue Energie, 8, S. 34–37.
- Gerdes, Gerhard J.; Pahlke, Thomas, 1995: Wind- und Flächenpotentialstudie für das nördliche Niedersachsen und den Harz. In: DEWI Magazin, Nr. 7, S. 4–16. Zugriff: [http://www.dewi.de/dewi\\_res/fileadmin/pdf/publications/Magazin\\_07/02.pdf](http://www.dewi.de/dewi_res/fileadmin/pdf/publications/Magazin_07/02.pdf) [abgerufen am 24.11.2015]
- Heemeyer, Carsten, 2006: Flexibilisierung der Erfordernisse der Raumordnung. Aktuelle Rechtslage und Ausblick auf alternative Steuerungsmodelle. Beiträge zur Raumplanung, 229, Berlin.
- Hendler, Reinhard, 1998: Systematische Aspekte der Raumordnungsgebiete und die Bindungswirkung von Raumordnungsgebieten. In: Jarass, Hans Dieter (Hrsg.): Raumordnungsgebiete (Vorbehalts-, Vorrang- und Eignungsgebiete) nach dem neuen Raumordnungsgesetz. Symposium des Zentralinstituts für Raumplanung am 28. September 1998 in Münster. Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen, 183, Münster, S. 88–116.
- LANUV (Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen), 2012: Potenzialstudie Erneuerbare Energien NRW. Teil 1 – Windenergie. LANUV-Fachbericht 40, Recklinghausen.
- LVERMGEO (Landesamt für Vermessung und Geo-information Sachsen-Anhalt), 2015: Digitales Geländemodell und Digitales Oberflächenmodell. Zugriff: <https://www.lvermgeo.sachsen-anhalt.de/de/leistungen/landesaufnahme/dgm/atkis-dgm.htm> [abgerufen am 11.11.2015].
- MKULNV (Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein – Westfalen); MWEBWV (Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen); Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, 2011: Erlass für die Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen und Hinweise für die Zielsetzung und Anwendung (Windenergie-Erlass) vom 11.07.2011. Zugriff: <http://www.energie-dialog.nrw.de.k1755.ims-firmen.de/wp-content/uploads/2011/07/WindenergieErlass11-07-2011-FINAL.pdf> [abgerufen am 24.8.2015].

- MULEWF (Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten Rheinland-Pfalz), 2013: Leitfaden zum Bau und Betrieb von Windenergieanlagen in Wasserschutzgebieten. Zugriff: [http://mulewf.rlp.de/fileadmin/mufv/publikationen/Leitfaden\\_Bau\\_und\\_Betrieb\\_von\\_Windenergieanlagen\\_in\\_Wasserschutzgebieten.pdf](http://mulewf.rlp.de/fileadmin/mufv/publikationen/Leitfaden_Bau_und_Betrieb_von_Windenergieanlagen_in_Wasserschutzgebieten.pdf) [abgerufen am 24.8.2015].
- MWKEL (Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung), 2014: Teilfortschreibung LEP IV – Erneuerbare Energien. Zugriff: <http://www.mwkel.rlp.de/File/Landesplanung,-Teilfortschreibung-LEP-IV-Erneuerbare-Energien-pdf> [abgerufen am 24.8.2015].
- NLT (Niedersächsischer Landkreistag) / ML (Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz), 2013: Regionalplanung und Windenergie. Arbeitshilfe zur Steuerung der Windenergienutzung mit Ausschlusswirkung in Regionalen Raumordnungsprogrammen (Kategorisierung harte und weiche Tabuzonen), Stand: 15. November 2013.
- Rheinland-Pfalz, 2013: Hinweise für die Beurteilung der Zulässigkeit der Errichtung von Windenergieanlagen in Rheinland-Pfalz (Rundschreiben Windenergie), 28.5.2013.
- RP Uckermark-Barnim (Regionale Planungsgemeinschaft), 2014: Regionalplan Uckermark-Barnim. Sachlicher Teilplan „Windnutzung, Rohstoff-sicherung und -gewinnung“. Beteiligungsverfahren Entwurf 2013, Stand März 2014.
- Schwarzwald-Baar-Heuberg, 2013: Regionalplan Schwarzwald-Baar-Heuberg. Fortschreibungen 2013 „Vorranggebiete für Standorte regionalbedeutsamer Windkraftanlagen“, Umweltprüfung gemäß Richtlinie 2001/42/EG Stand: 15.03.2013. Zugriff: <http://www.regionalverband-sbh.de/fileadmin/templates/main/images/pdf/regionalplanung/UmweltBericht.pdf> [abgerufen am 24.8.2015].
- Schroeder, Werner, 2000: Die Wirkung von Raumordnungszielen. In: UPR, (2), S. 52–58.
- Spannowsky, Willy; Weick, Theophil; Gouverneur, Herbert, 2004: Raumordnerische Steuerung der Windenergienutzung im Lichte aktueller Rechtsprechung. In: Umwelt- und Planungsrecht 24 (5), S. 161–168.
- Stammler, Klaus; Friedrich, Wolfgang, 2013: Stellungnahme der Arbeitsgruppe Seismologie des „Forschungskollegiums Physik des Erdkörpers (FKPE)“ zur Errichtung von Windkraftanlagen in Deutschland, 1.10.2013. Zugriff: [http://www.liag-hanno-ver.de/fileadmin/user\\_upload/dokumente/fkpe/EinflussWindkraftAufSeismologie\\_050913\\_hjk\\_ks.pdf](http://www.liag-hanno-ver.de/fileadmin/user_upload/dokumente/fkpe/EinflussWindkraftAufSeismologie_050913_hjk_ks.pdf) [abgerufen am 24.8.2015].
- Trockel, Simon, 2014: Artenschutz bei der Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen. Zugriff: <http://www.energedialog.nrw.de/artenschutz-bei-der-planung-und-genehmigung-von-windenergieanlagen/> [abgerufen am 22.5.2015].
- Zaspel, Brigitte, 2014: Energiewende in Deutschland – Herausforderungen für die Landesplanung. In: Tagungsband der Jahrestagung des Jungen Forums der ARL 2012, Arbeitsberichte der ARL, S. 106–122.
- Zaspel, Brigitte; Einig, Klaus, 2012: Raumordnungsplan-Monitor (ROPLAMO) – ein Planinformationssystem für Deutschland. In: Angewandte Geoinformatik 2012 – Tagungsband AGIT 2012, 4-6. Juli 2012, Salzburg, S. 745–754.



# Eine Bilanz der Steuerung der Windenergienutzung durch die Raumordnung nach Fukushima

Klaus Einig  
Brigitte Zaspel-Heisters

*Die Windenergie an Land spielt bei der Energiewende eine entscheidende Rolle. Im Beitrag werden die Ausbauziele der Länder dokumentiert und die in der Raumordnung zur Steuerung der Windenergienutzung eingesetzten Instrumente bestimmt. Ob der angestrebte Ausbau der Windenergie gelingt, hängt entscheidend vom Angebot planungsrechtlich gesicherter Flächen ab. Insbesondere die Regionalplanung ist gefordert, ausreichend Flächen für die Windenergie bereitzustellen. Der Beitrag richtet den Blick auf die Entwicklung der regionalplanerischen Gebietsausweisungen zwischen 2009 und 2014. Die Auswertung aktueller Planentwürfe gibt darüber hinaus Hinweise auf den Umfang zukünftiger Raumordnungsgebietsausweisungen für die Windenergie.*

## 1 Einleitung

Die Atomkatastrophe von Fukushima am 11. März 2011 markiert einen Wendepunkt in der deutschen Energiepolitik. Am 6. Juni 2011 beschloss die Bundesregierung das Aus für acht Kernkraftwerke und einen stufenweisen Ausstieg aus der Atomenergienutzung bis 2022. Diese Entscheidung leitete die Energiewende in Deutschland endgültig ein. Die Bundesländer, die den Ausbau der erneuerbaren Energieproduktion bereits gefördert und der Windenergie beim Umbau ihrer Energiesysteme eine zentrale Rolle zugewiesen hatten, sahen sich in der Richtigkeit des eingeschlagenen Weges bestätigt. Neue, noch ambitioniertere Ausbauziele wurden gesetzt. Neben Installationszielen tauchten vermehrt Flächenziele auf, die bestimmen, wie viel Prozent eines Landes für den Ausbau der Windenergie planerisch gesichert werden sollten. Teilweise wurde die Restriktivität eingesetzter Instrumente der Raumordnung zurückgenommen, um mehr Fläche für den Ausbau der Windenergie bereitstellen zu können. Vor allem die Regionalplanung war nun gefordert. Durch Fortschreibung und Neuauflistung von Regionalplänen galt es, mehr Raumordnungsgebiete für den Bau von Windenergieanlagen auszuweisen. Nur fünf Jahre später zeigt sich, dass neue Regionalpläne deutlich mehr Flächen für den Ausbau der Windenergie vorsehen als ihre Vorgängerpläne.

Die Länder, die in der Vergangenheit eher einen zurückhaltenden Umbau des Energiesystems betrieben und den Ausbau der Windkraftnutzung vielfach eher gehemmt als befördert hatten, sahen sich nach Fukushima zu einem Kurswechsel veranlasst. Sie leiteten einen Politikwandel zugunsten der Windenergie ein, fassten ehrgeizige Ziele und entwickelten Steuerungsinstrumente weiter. Nicht überall war die Aufbruchstimmung aber von Dauer. Mit wachsenden Bürgerprotesten erhielt die politische Bereitschaft, den beschlossenen Ausbaupfad weiter offensiv zu beschreiten, einen Dämpfer. Kein anderes Land leitete einen erneuten Politikwechsel allerdings so offensiv ein wie Bayern.

Der Beitrag dokumentiert, was sich innerhalb eines knappen halben Jahrzehnts praktischer Energiewende in Deutschland getan hat und wie der Ausbau der Windenergie von Seiten der Länder und ihrer Regionalplanung vorangetrieben wurde. Der erste Teil des Beitrags stellt die Ausbauziele der Länder vor und zeigt auf, wie sich das Instrumentarium der Raumordnung – auch in Reaktion auf die Zielsetzungen – im zeitlichen Verlauf gewandelt hat. Im zweiten Teil des Beitrages wird eine quantitative Analyse der Festlegungen zur Windenergie in Regionalplänen und Regionalplanentwürfen

### Klaus Einig

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

### Dr. Brigitte Zaspel-Heisters

ist Projektleiterin im Referat Raumentwicklung im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.  
Forschungsschwerpunkte: Instrumente der Raumordnung, Vergleichende empirische Plananalyse, Monitoring von Raumordnungsplänen, Steuerung der Windenergie  
brigitte.zaspel-heisters@bbr.bund.de

durchgeführt. Auf Grundlage von Daten des Raumordnungsplanmonitors (ROPLAMO) ist es erstmalig möglich, bundesweit die Entwicklung der regionalplanerischen Festlegungen zur Windenergie über einen Zeitraum von 2009 bis 2014 zu betrachten. Neben Raumordnungsgebieten in verbindlichen Regionalplänen berücksichtigt der Beitrag deutschlandweit auch Entwürfe von Regionalplänen und deren vorgesehene Ausweisungen von Raumordnungsgebieten für die Windenergienutzung. Die so ermöglichte Zeitreihenbetrachtung der regionalplanerischen Festlegungen zur Windenergie gestattet eine Einschätzung, wie offensiv die Energiewende im Bereich der Windenergie in einzelnen Ländern und Planungsregionen betrieben wird.

---

## 2 Ausbauziele der Länder und Instrumenteneinsatz in der Raumordnung

---

### **Baden-Württemberg**

Mit dem Wechsel der Landesregierung wurde 2010 eine windenergiefreundliche Politik eingeleitet. Laut Koalitionsvertrag von SPD und Bündnis 90/Die Grünen sollen bis 2020 mindestens 10 % des Stromverbrauchs von Baden-Württemberg aus heimischer Windkraft gedeckt werden. Um dieses Ziel zu erreichen, müssten zusätzlich 1.200 Windenergieanlagen (WEA) errichtet werden. Mit den bereits vorhandenen Anlagen könnten 7 TWh Windstrom pro Jahr erzeugt werden (Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft/Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz/Ministerium für Verkehr und Infrastruktur/Ministerium für Finanzen und Wirtschaft 2012: 5).

Laut Landesplanungsgesetz in der Fassung vom 10. Juli 2003 konnten in Regionalplänen neben einfachen Vorranggebieten auch eigenständige Ausschlussgebiete für die Windenergienutzung festgelegt werden. Mit der Novellierung des Landesplanungsgesetzes am 22. Mai 2012 wurden die Ausschlussgebiete jedoch abgeschafft. Die Regionalplanung verfügt seitdem nur noch über einfache Vorranggebiete zur Steuerung der Windenergienutzung, wodurch die Kommunen mehr Möglichkeiten erhalten, mittels ihrer Flächennutzungsplanung Standorte für WEA zu planen. Ebenfalls im

Rahmen der Novellierung des Landesplanungsgesetzes wurden zum 1. Januar 2013 alle in Regionalplänen ausgewiesenen Ausschluss- und Vorranggebiete aufgehoben. Ländergrenzüberschreitende Regionalpläne, die auf Grundlage eines Staatsvertrages erarbeitet wurden, sind von dieser Regelung allerdings ausgenommen. Eine weitere Neuerung besteht darin, dass nun auch in Wäldern Vorranggebiete ausgewiesen werden können.

### **Bayern**

Die bisher von der bayerischen Staatsregierung formulierten Ziele zum Ausbau der Windenergie finden sich im nur zwei Monate nach der Atomkatastrophe von Fukushima am 24. Mai 2011 beschlossenen Energiekonzept:

- Der Bestand der 410 Windenergieanlagen im Jahr 2010 soll bis 2021 um zusätzlich 1.000 bis 1.500 neue Anlagen erhöht werden.
- Der Anteil der Windenergie an der Deckung des Strombedarfs des Landes soll von 0,6 % im Jahr 2010 auf 6 bis 10 % im Jahr 2021 ausgebaut werden.

Nach dem am 1.9.2013 in Kraft getretenen Landesentwicklungsprogramm (LEP) sind ausreichend Gebiete zur Umsetzung dieser Ziele vorzusehen (LEP Bayern 2013: 69) und für den Bau von WEA vor allem Vorranggebiete für die Windenergie durch die Regionalplanung auszuweisen (LEP Bayern 2013: 68 f.). Enthielt das LEP von 2006 noch Vorrang- und Vorbehaltsgebiete als gleichberechtigte instrumentelle Optionen (LEP Bayern 2006: 53), haben Vorbehaltsgebiete für die Windenergie nun nur noch eine ergänzende Funktion. Weiterhin können Ausschlussgebiete für WEA in Regionalplänen festgelegt werden. Während die Ermächtigung für die Ausweisung von Vorranggebieten durch ein Ziel der Raumordnung erfolgt und für Vorbehaltsgebiete durch einen Grundsatz der Raumordnung vorgenommen wird, nimmt das LEP auf die Ausweisung von Ausschlussgebieten nur im Begründungsteil Bezug (LEP Bayern 2013: 69). Eigentliche Ermächtigungsgrundlage für die Ausweisung von Ausschlussgebieten ist Art. 14 Abs. 2 Nr. 3 des bayerischen Landesplanungsgesetzes, das 2012 novelliert wurde.

Im Begründungsteil des LEP wird ergänzend darauf hingewiesen, dass die Regionalpläne auch unbeplante Gebiete, also „weiße Flächen“, enthalten können (LEP Bayern 2013: 70). Nach der Verordnung über das LEP Bayern vom 22. August 2013 sind die Regionalpläne innerhalb von drei Jahren nach dem Inkrafttreten des LEP anzupassen. Die Festlegung von Vorranggebieten für die Windenergie hat wiederum bereits innerhalb von zwei Jahren zu erfolgen (§ 2 Abs. 1).

Der im Energiekonzept und im LEB Bayern deutlich zum Ausdruck gebrachte politische Wille, durch Ausweisung von Vorranggebieten in Regionalplänen ausreichend Flächen für den Ausbau der Windenergienutzung zu sichern, wird mit der Einführung einer neuen Abstandsregelung für WEA konterkariert (siehe Beitrag von Hehn/Miosga 2015 in diesem Heft). Zunehmende Proteste gegen den Ausbau der Windenergienutzung haben die Landesregierung zur Aufgabe ihrer ursprünglichen Ausbaupläne veranlasst. Durch eine Initiative von Bayern wurde eine Länderöffnungsklausel in § 249 Abs. 3 des BauGB eingeführt und auf dieser Ermächtigungsgrundlage die sogenannte 10 H-Regel in die bayerische Landesbauordnung integriert. Nach dieser Regel müssen WEA seit dem 17.11.2014 „einen Mindestabstand vom 10-fachen ihrer Höhe zu Wohngebäuden in Gebieten mit Bebauungsplänen, innerhalb im Zusammenhang bebauter Ortsteile und im Geltungsbereich von Satzungen nach § 35 Abs. 6 BauGB einhalten“. Die Kommunen können in ihrer Bauleitplanung Ausnahmen von dieser Regel festlegen. Durch die 10 H-Regel wurde der bisher in Bayern verwendete 800-Meter-Abstand zu Wohngebäuden mehr als verdoppelt, da moderne Anlagen Höhen zwischen 180 und 220 m erreichen. In Zukunft steht für den Ausbau der Windenergienutzung in Bayern nur noch ein sehr kleines Flächenpotenzial zur Verfügung, das nicht ausreichen wird, um die Ziele des Energiekonzeptes umzusetzen.

### **Brandenburg**

Das Land Brandenburg nutzt die Chancen der Energiewende für die strategische Landesentwicklung aktiv und setzt konsequent auf den Ausbau der Windenergie-

nutzung. In ihrer „Energiestrategie 2020“ hat die Landesregierung im Jahr 2008 die Erreichung von 7,5 GW installierte Leistung und 15,28 TWh Windstrom als Ziel für den Ausbau der Windenergienutzung bis 2020 definiert. Für die Realisierung dieser Ziele wird ein Flächenbedarf von 555 km<sup>2</sup> – was knapp 2 % der Landesfläche entspricht – als notwendig angesehen (Ministerium für Wirtschaft des Landes Brandenburg 2008). Mit der 2012 fortgeschriebenen „Energiestrategie 2030“ wurden die Ausbauziele erhöht. Bis 2030 sollen in Brandenburg insgesamt 10,5 GW Windkraft installiert sein und damit ein Beitrag von 22,8 TWh Windstrom realisiert werden. Zur planerischen Sicherung der Windenergieausbauziele werden Eignungsgebiete in Regionalplänen ausgewiesen (Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung/Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz 2009; Groenewald/Overwien 2015 in diesem Heft). Da in den gesicherten Windeignungsgebieten noch deutliche Leistungssteigerungen möglich sind und ab 2020 mit einem intensivierten Repowering zu rechnen ist, wird bis 2030 kein über die 2 % der Landesfläche hinausgehender Flächenbedarf für die Windenergienutzung erwartet (Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten des Landes Brandenburg 2012: 39).

### **Hessen**

Die zentralen Ausbauziele der Landesregierung gehen auf den Energiegipfel von 2011 zurück:

- Bis 2050 sollen Strom und Wärme in Hessen zu 100 % aus erneuerbaren Energien stammen.
- 2 % der Landesfläche sind mittels Vorranggebieten durch die Regionalplanung für eine Windenergienutzung zur Verfügung zu stellen.

Das hessische Energiezukunftsgesetz von 2012 und die 2013 in Kraft getretene Änderung des Landesentwicklungsplans haben das 2-Prozent-Ziel verbindlich festgelegt. Bestätigt wurde es durch den Koalitionsvertrag der neuen Landesregierung von CDU und Bündnis 90/Die Grünen im Jahr 2013. Auf 2 % der Landesfläche könnten bis zu 28 TWh Windenergie pro Jahr erzeugt werden. Zur planerischen Sicherung dieses

Ziels weist die Regionalplanung in Hessen Vorranggebiete für Windenergie mit kombinierter Ausschlusswirkung im übrigen Planungsraum aus. In allen Planungsräumen der Regionalplanung in Hessen liegen mittlerweile Planentwürfe mit entsprechenden Vorranggebietsausweisungen vor. Eine Neuauflage des Energiegipfels zur energiepolitischen Standortbestimmung war für den Herbst 2015 geplant.

### **Mecklenburg-Vorpommern**

Der forcierte Ausbau der Windenergienutzung ist ein vorrangiges Ziel der Landesregierung von Mecklenburg-Vorpommern. Die Gesamtstromerzeugung aus Windenergie soll sich nach Aussage der energiepolitischen Konzeption für Mecklenburg-Vorpommern (Landesenergiekonzept) an Land bis zum Jahre 2025 auf 12 TWh erhöhen, was einer installierten Leistung von insgesamt 6 GW entspricht (Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern 2015: 32). Die Regionalplanung ist zur Ausweisung von Eignungsgebieten für Windenergie ermächtigt. Der Richtwert für die Größe von Eignungsgebieten wurde von 70 ha auf 35 ha abgesenkt (Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung, 2012). In der jüngeren Vergangenheit wurden Vorschläge für ein strategisches Flächenziel zur Sicherung eines bestimmten Anteils der Landesfläche für den Bau von WEA gemacht. Genannt wurden ein 1,5-Prozent-Ziel (z. B. Schlotmann 2011) beziehungsweise die Verdopplung der in Regionalplänen ausgewiesenen Windeignungsfläche von 13.500 auf 27.000 ha (Borchert 2014). Der Landesenergie Rat hält für Windeignungsgebiete einen Anteil von 2 % der Landesfläche erforderlich, um die Windausbauziele zu erreichen (Landesenergie Rat Mecklenburg-Vorpommern 2013: 20). Rechtlich verbindlich wurde aber noch kein Flächenziel für Mecklenburg-Vorpommern festgelegt.

Als erstes Bundesland hat Mecklenburg-Vorpommern 2015 ein Bürger- und Gemeindebeteiligungsgesetz (BüGembeteilG) auf den Weg gebracht, mit dem Investoren verpflichtet werden sollen, betroffene Kommunen und Bürger bei der Bebauung neuer Flächen mit WEA eine finanzielle Teilhabe anzubieten (vgl. Bovet/Lienhoop 2015). Ziel der Gesetzesinitiative ist eine größere

Akzeptanz der Energiewende in der Bevölkerung.

### **Niedersachsen**

In Niedersachsen wird mehr Strom aus Windkraft erzeugt als in jedem anderen Bundesland. Nach Vorstellung der Landesregierung soll diese Spitzenstellung ausgebaut werden. Die zum Jahresende 2014 erreichten 8,2 GW installierter Leistung sollen bis 2050 auf 20 GW Windenergieleistung mehr als verdoppelt werden (Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz 2015). Nach dem Entwurf des Windenergieerlasses von 2015 erfordert die Realisierung dieser 20 GW, für die etwa 4.000 bis 5.000 Anlagen erbaut werden müssen, einen Flächenbedarf von mindestens 1,4 % der Landesfläche (MU/ML/MS/MW/MI 2015: 11). Zur planerischen Standort-sicherung ist die Regionalplanung zur Ausweisung von Vorranggebieten sowie von Eignungsgebieten ermächtigt (LROP 2012: 38). Neben einfachen Vorranggebieten können aber auch Vorranggebiete mit kombinierter Ausschlusswirkung in Regionalplänen ausgewiesen werden (MU/ML/MS/MW/MI 2015: 9). Das LROP sieht zudem die Ausweisung von Vorrang- und Eignungsgebieten speziell für Repowering-Anlagen vor. Als Grundsatz wird im LROP festgelegt, dass in Vorrang- und Eignungsgebieten Höhenbegrenzungen nicht festgelegt werden sollen (LROP Abschnitt 4.2 Energie, Ziffer 04, Satz 5). Eine bundesweite Besonderheit ist die Vorgabe von quantifizierten Mindestinstallationszielen (in MW) für die Regionalplanung, die für besonders windhöfliche Landkreise gelten (LROP 2012: 39). Der Umfang der Festlegung von Raumordnungsgebieten für Windenergienutzung in Regionalplänen soll in diesen Landkreisen so umfangreich bemessen sein, dass die vorgegebenen Installationsziele erreicht werden.

### **Nordrhein-Westfalen**

Eine Trendwende bei der Windenergiepolitik leitete die neue Landesregierung von SPD und Bündnis 90/Die Grünen 2010 ein. In ihrem Koalitionsvertrag wurden zwei zentrale Ziele für den Windenergieausbau festgelegt:



- Vorranggebiete für Windenergienutzung sollen in Regionalplänen auf 2 % der Landesfläche ausgewiesen werden.
- Der Anteil der Windenergie an der Stromversorgung des Landes soll von 3 % auf 15 % im Jahr 2020 gesteigert werden.

Das quantifizierte Ziel für die Stromversorgung durch Windenergie wurde 2010 im Windkraftenerlass des Landes aufgenommen und wird im seit Juni 2013 vorliegenden Entwurf des Landesentwicklungsplans als Ziel der Raumordnung aufgeführt (Staatskanzlei NRW, 2015, Plansatz 10.2-2). Das 2-Prozent-Flächenziel blieb bisher allerdings unverbindlich. Nur im nicht verbindlichen Erläuterungsteil des LEP-Entwurfs findet sich ein Bezug (siehe Erläuterung zum Plansatz 10.2-2). Darüber hinaus sah der LEP-Entwurf von 2013 ursprünglich die Vorgabe von Hektar-Mindestflächen in Form eines Ziels der Raumordnung vor, die durch Ausweisung von Vorranggebieten in den einzelnen Planungsregionen verbindlich gesichert werden sollten. In der geänderten Entwurfsfassung vom 23.6.2015 wurde das Ziel in einen Grundsatz der Raumordnung umgewandelt. Für jede der sechs Planungsregionen der Regionalplanung in NRW wird nun ein Orientierungswert vorgegeben, wie viele Hektar durch Vorranggebiete im Regionalplan ausgewiesen werden sollen (siehe 10.2-3 Grundsatz Umfang der Flächenfestlegungen für die Windenergienutzung). In der Erläuterung des Plansatzes wird für jede Planungsregion ergänzend die zu erzielende Stromleistung in TWh/a angegeben.

Vor 2010 war die Regionalplanung zur Ausweisung von Eignungsgebieten für Windenergie ermächtigt, aber nicht verpflichtet. Von allen fünf Bezirksregierungen machte nur Münster von dieser Ermächtigung im Regionalplan Gebrauch. Mittlerweile wurden Eignungsgebiete als primäres Steuerungsinstrument zugunsten von Vorranggebieten ausgetauscht (LPIG DVO vom 8. Juni 2010). Auf eine kombinierte außergebietliche Ausschlusswirkung wurde allerdings verzichtet. Eine Verpflichtung der Regionalplanung zur Ausweisung von Vorranggebieten sieht erstmals der seit Juni 2013 vorliegende Entwurf des Landesentwicklungsplans vor. Die bereits erarbeiteten Regionalplanentwürfe für die Planungsregionen von Arnsberg, Münster und Düsseldorf

enthalten bereits Vorranggebietsausweisungen für die Windkraftnutzung.

### **Rheinland-Pfalz**

Die seit dem Jahr 2011 in Rheinland-Pfalz regierende Koalition aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen verfolgt ehrgeizige Ausbauziele für die Windenergie, wie der Koalitionsvertrag belegt:

- Die Stromerzeugung aus Windkraft soll von 2,3 GW im Jahr 2010 auf 11,5 GW im Jahr 2020 verfünffacht werden.
- 2 % der Landesfläche sollen für die Ausweisung von Windkraftgebieten in Form von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten genutzt werden.

Das 2-Prozent-Flächenziel wurde in der am 11. Mai 2013 in Kraft getretenen Teilfortschreibung des Landesentwicklungsplans (LEP IV) als Grundsatz der Raumordnung festgelegt (LEP 2013: 7). Als weiterer Grundsatz der Raumordnung wurde bestimmt, dass landesweit mindestens 2 % der Fläche des Waldes für die Nutzung durch die Windenergie zur Verfügung gestellt werden sollen (LEP 2013: 7). Die Teilfortschreibung des LEP IV sieht nur noch Vorrang- und in einem limitierten Maße auch Ausschlussgebiete vor. Die ursprünglich mögliche Ausweisung von Vorbehaltsgebieten entfällt gänzlich (LEP 2013: 28), während die Ausweisung von Ausschlussgebieten deutlich eingeschränkt wurde. Vorgesehen ist nur noch eine Übernahme der Ausschlussgebietskulisse durch die Regionalplanung, die die Teilfortschreibung des LEP vorgibt (LEP IV 2013: 28). Die Gemeinden können zukünftig durch eigene Ausweisung von Konzentrationsflächen für die Windenergienutzung in Flächennutzungsplänen außerhalb der Vorrang- und Ausschlussgebiete der Regionalplanung mehr Flächen für die Windenergienutzung sichern (LEP 2013: 17; siehe auch Beitrag von Rojahn 2015).

### **Saarland**

In der jüngeren Vergangenheit wurde der Ausbau erneuerbarer Energieproduktion im Saarland eher zurückhaltend betrieben. Die saarländische Regierung aus CDU und SPD verankerte im Koalitionsvertrag

2012 das Ziel, den Anteil der erneuerbaren Energien am regionalen Stromverbrauch bis 2020 auf 20 % auszudehnen. Spezielle Ausbauziele für die Windenergie existieren nicht. Theoretisch wird im Saarland eine installierte Windenergieleistung von über 700 MW für möglich gehalten. Ende 2013 waren aber erst rund 150 MW installiert.

Zur räumlichen Steuerung der Windkraft hat der Landesentwicklungsplan Teilabschnitt „Umwelt“ von 2004 Vorranggebiete mit der Ausschlusswirkung von Eignungsgebieten ausgewiesen. Um den Städten und Gemeinden bei der Steuerung von Windkraftanlagen einen größeren Spielraum einzuräumen, wurde 2011 durch Änderung des Landesentwicklungsplans die kombinierte Ausschlusswirkung gestrichen. Gleichzeitig wurden die im Plan ausgewiesenen Ausschlussbereiche aufgehoben. In Zukunft kann die Landesplanung nur noch einfache Vorranggebiete für die Windenergie ausweisen.

### **Sachsen**

Bisher hatte der Freistaat Sachsen Windenergie sehr zurückhaltend ausgebaut. Nur etwa 0,2 % der Landesfläche wurden durch Regionalpläne für die Nutzung von Windenergie planerisch gesichert. Nach § 2 Abs. 1 Satz 3 des sächsischen Landesplanungsgesetzes ist die Ausweisung von Vorranggebieten mit kombinierter Ausschlusswirkung in Regionalplänen vorgesehen. Diese Regelung hat sich in Sachsen bewährt und soll beibehalten werden (LEP 2013 Begründung zu Ziel 5.1.3). Das Energie- und Klimaschutzprogramm des Freistaates von 2013 sieht einen Ausbau der Windenergie im Wesentlichen auf den bereits durch die Regionalplanung gesicherten Flächen vor, die nur moderat erweitert werden sollen. So ist die 2012 installierte Leistung von 1,7 TWh pro Jahr bis 2022 auf 2,2 TWh pro Jahr zu erhöhen (Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr und Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft 2013: 37). Primär soll der Ausbau der Windenergie durch ein sensibles Repowering erfolgen. Der Landesentwicklungsplan von Sachsen aus dem Jahr 2013 sieht vor, dass die Ziele der Staatsregierung zum Ausbau der Windenergie von der Regionalplanung entsprechend

des Flächenanteils der jeweiligen Planungsregion an der Gesamtfläche des Freistaates Sachsen (regionaler Mindestenergieertrag) gesichert werden (LEP 2013: 146).

Gemeinsam mit Bayern hat Sachsen 2013 eine Bundesratsinitiative zur Einführung einer Länderöffnungsklausel für eine höhenbezogene Abstandsregelung von WEA initiiert. Der Windenergieerlass aus dem gleichen Jahr bestimmt, dass die Regionalplanung für neue WEA künftig in der Regel von einem Mindestabstand von 1.000 m zur bestehenden oder geplanten Wohnbebauung ausgehen soll (Sächsisches Staatsministerium des Innern und Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr 2013).

Die 2014 neu gebildete Landesregierung – eine Koalition aus CDU und SPD – verspricht, den Ausbau der erneuerbaren Energieproduktion im Land im Vergleich zu ihren Vorgängerregierungen offensiver anzugehen. Im Koalitionsvertrag wurden aber keine quantitativen Ziele für den Ausbau der Windkraftnutzung festgelegt.

### **Sachsen-Anhalt**

Bei der Stromerzeugung aus regenerativen Quellen dominiert in Sachsen-Anhalt die Windkraft mit einem Anteil von über 63 %, was im Jahr 2012 einer Windenergieeinspeisung von 6,23 TWh entsprach. Nach dem „Energiekonzept 2030“ des Landes aus dem Jahr 2014 sind in Sachsen-Anhalt knapp 4 GW an Windleistung installiert, die sich auf über 2.500 Anlagen verteilt. Für 2030 wird eine Erzeugungsleistung von 6,5 GW angenommen (Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft des Landes Sachsen-Anhalt 2014: 26). Der Landesentwicklungsplan von 2010 legt fest, dass in den Regionalen Entwicklungsplänen Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten oder Eignungsgebiete für die Errichtung von Windkraftanlagen auszuweisen sind. Nach derzeitigem Stand weisen die Regionalen Entwicklungspläne für die fünf Planungsregionen des Landes gut 1 % der Landesfläche als Vorrang- oder Eignungsgebiete für die Nutzung der Windenergie aus. Außerhalb der Eignungsgebiete nehmen Altanlagen weitere Flächen von über einem Prozent der Landesfläche in Anspruch.

## Schleswig-Holstein

Der Ausbau der Windenergienutzung ist in Schleswig-Holstein ein prioritäres Ziel der Landesregierung. Laut dem integrierten Energie- und Klimaschutzkonzept des Landes von 2011 sollen in Schleswig-Holstein im Jahr 2020 rechnerisch 8 bis 10 % des in Deutschland verbrauchten Stroms aus erneuerbaren Energien erzeugt werden (Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume; Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr 2011: 22). Bereits im Landesentwicklungsplan von Schleswig-Holstein, der 2010 in Kraft getreten ist, bestimmt ein Ziel der Raumordnung, dass in Regionalplänen circa 1,5 % der Landesfläche als Eignungsgebiete für die Windenergienutzung festgelegt werden sollen (LEP 2010: 75). Eignungsgebiete sind bisher das zentrale Instrument der Regionalplanung zur räumlichen Steuerung des Windkraftanlagenbaus. Zusätzlich definiert der Landesentwicklungsplan 2010 Ausschlussgebiete, in denen die Regionalplanung keine Eignungsgebiete ausweisen darf (LEP 2010: 75). Durch Teilfortschreibungen Windenergie wurden Regionalpläne für alle fünf Planungsregionen aufgestellt und insgesamt 13.300 ha Eignungsflächen ausgewiesen, was 1,7 % der Landesfläche entspricht. 2014 aktualisierte Zielbestimmungen des Energieministeriums sehen vor, dass in Schleswig-Holstein bis 2025 insgesamt 10,5 GW Windenergie an Land installiert sind (die dreifache Leistung von 2012), was einen jährlichen Zubau einer Leistung von rund 550 MW (netto) erfordern würde. So soll bis 2025 im Land mindestens dreimal so viel erneuerbarer Strom produziert werden, wie verbraucht wird (Landesregierung 2014: 14).

Die Teilfortschreibung der Regionalpläne für die Planungsräume I und III zur Ausweisung von Eignungsgebieten für die Windenergienutzung hat das Oberverwaltungsgericht Schleswig im Januar 2015 für unwirksam erklärt. Zudem hat es Bestimmungen des Windkapitels im Landesentwicklungsplan 2010 als rechtswidrig eingestuft. Um den drohenden Ausfall der räumlichen Steuerung des Baus von WEA durch Regionalpläne zu begegnen, trat am 5. Juni 2015 – durch Änderung des Landesplanungsgesetzes – das Windenergieplanungs-sicherstellungsgesetz (WEPSG)

in Kraft. Mit der Gesetzesänderung wird die Errichtung neuer WEA bis zur Neuaufstellung beziehungsweise Überarbeitung der Regionalpläne grundsätzlich untersagt. Die Landesplanungsbehörde kann jedoch während dieses Zeitraums Ausnahme genehmigungen für zusätzliche WEA erteilen und darüber den weiteren Windenergieausbau einzelfallbezogen steuern. Außerdem wird die unverzügliche Neuaufstellung von Teilregionalplänen zur Steuerung der Windenergienutzung eingeleitet (§ 18 a Abs. 1 S. 1 LaplaG). Ein vom Kabinett verabschiedeter Planungserlass regelt Details der Steuerung (Runderlass des Ministerpräsidenten – Landesplanungsbehörde – vom 23. Juni 2015). Zukünftig sollen Vorranggebiete mit der Ausschlusswirkung von Eignungsgebieten in den Regionalplänen zur Steuerung des Baus von WEA zum Einsatz kommen. Eine sachliche Teilfortschreibung des im Landesentwicklungsplan von 2010 enthaltenen Windkapitels wurde ebenfalls eingeleitet.

## Thüringen

Die Thüringer Landesregierung verfolgt einen Ausbau der Windenergienutzung mit Augenmaß. Bisher sicherte die Regionalplanung planerisch im Vergleich zu anderen Bundesländern vergleichsweise wenige Gebiete für eine Windkraftnutzung. Insgesamt wurden in Thüringen 58 Vorranggebiete mit einer Gesamtfläche von 5.078 ha ausgewiesen, was einem Anteil von 0,3 % der Landesfläche entspricht. Der Koalitionsvertrag der seit 2014 rot-rot-grünen Landesregierung legt als Ziel eine Verdreifachung der Fläche fest, die der Windenergie zur Verfügung stehen soll. Von aktuell rund 0,3 % soll die planerisch für die Windkraft gesicherte Fläche zukünftig auf 1 % der Fläche Thüringens anwachsen (DIE LINKE/SPD/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 2014: 42). Der im Juli vorgelegte Entwurf eines Windenergieerlasses soll die nötigen rechtlichen Voraussetzungen schaffen, damit auf etwa 1 % der Landesfläche die Möglichkeit besteht, Windenergie zu nutzen (Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft 2015: 1). Für die planerische Sicherung von Flächen sieht das Landesentwicklungsprogramm 2025, das im Juli 2014 noch vor der Landtagswahl in Kraft getreten ist, die Ausweisung von Vorranggebieten Windenergie

mit der Wirkung von Eignungsgebieten vor (LEP Thüringen 2014, Vorgabe 5.2.13). Zusätzlich sollen in den Regionalplänen zur stärkeren Konzentration der raumbedeutsamen WEA und zur Effektivitätssteigerung Vorranggebiete „Repowering Windenergie“ als nicht substanzialer Teil des Gesamtkonzepts für die Nutzung der Windenergie ausgewiesen werden, um den Abbau von WEA außerhalb von Vorranggebieten besser steuern zu können (LEP Thüringen 2014, Vorgabe 5.2.14).

### 3 Regionalplanerische Festlegungen zur Windenergie 2009 und 2014

Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die Planungsregionen der Regionalplanung, für die zu den betrachteten Stichtagen (31.12.2009 und 30.09.2014) verbindliche Raumordnungspläne vorlagen. Neu gebildete Planungsregionen, in denen noch keine aktuellen Raumordnungspläne existieren, wurden nicht berücksichtigt. Dies gilt beispielsweise für die Region Rhein-

#### Überblick der aktuell eingesetzten und aufgegebenen Instrumente in der Raumordnung sowie der Flächen- und Installationsziele der Länder

Land	Aktuell eingesetzte Instrumente der Regionalplanung	Aufgegebene Instrumente der Raumordnung	Flächenziel für Ausweisung von Raumordnungsgebieten	Installationsziel für Windenergie
Baden-Württemberg	Einfache Vorranggebiete	Eigenständige Ausschlussgebiete	–	Bis 2020 10 % des Stromverbrauchs
Bayern	Primär Vorrang-, sekundär Vorbehaltsgebiete, eigenständige Ausschlussgebiete, 10 H-Regel neuer Abstandswert	Keine Rangvorgabe zwischen Vorrang- und Vorbehaltsgebieten, 800 m Abstand zu Wohngebieten	–	Bis 2021 6–10 % des Strombedarfs
Brandenburg	Eignungsgebiete	–	2 % der Landesfläche	Bis 2030 10,5 GW installierte Leistung und 22,8 TWh pro Jahr Windstrom
Hessen	Vorranggebiete mit kombinierter Ausschlusswirkung	Kombinierter Einsatz einfacher Vorrang- und Vorbehaltsgebiete	2 % der Landesfläche	–
Mecklenburg-Vorpommern	Eignungsgebiete	–	1,5 bis 2 % der Landesfläche (unverbindliche Orientierungswerte)	Bis 2025 6 GW installierte Leistung und 12 TWh pro Jahr Windstrom
Nordrhein-Westfalen	Einfache Vorranggebiete, Anwendung in Regionalplanung verpflichtend	Eignungsgebiete, Anwendung in Regionalplanung nicht verpflichtend	2 % der Landesfläche (unverbindlicher Zielwert)	Bis 2020 15 % an Stromversorgung
Niedersachsen	Einfache Vorranggebiete, Vorranggebiet mit kombinierter Ausschlusswirkung und Eignungsgebiete	–	1,4 % der Landesfläche (unverbindlicher Orientierungswert)	Bis 2050 20 GW installierte Leistung, Mindestinstallationsziele für windhöfliche Kreise
Rheinland-Pfalz	Einfache Vorranggebiete und Ausschlussgebiete entsprechend der Kulisse des LEP IV 2013	Vorbehaltsgebiete, Eignungsgebiete, Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten	2 % der Landesfläche und 2 % der Waldfläche gesichert durch Raumordnungsgebiete/Konzentrationszonen der Bauleitplanung	Bis 2020 11,5 GW installierte Leistung
Saarland	Einfache Vorranggebiete	Kombinierte Ausschlusswirkung von Vorranggebieten	–	–
Sachsen-Anhalt	Eignungsgebiete und Vorranggebiete mit kombinierter Ausschlusswirkung	–	–	Bis 2030 6,5 GW installierte Leistung
Sachsen	Vorranggebiete mit kombinierter Ausschlusswirkung, 1.000 m Abstand zu Wohngebieten	750 bis 1.000 m Abstand zu Wohngebieten	–	Bis 2020 2,2 TWh Windstrom pro Jahr
Schleswig-Holstein	Vorranggebiete mit kombinierter Ausschlusswirkung (erst seit 2015)	Eignungsgebiete	1,5 % der Landesfläche	Bis 2025 10,5 GW installierte Leistung
Thüringen	Vorranggebiete mit kombinierter Ausschlusswirkung, Vorranggebiete Repowering	Kombinierter Einsatz einfacher Vorrang- und Vorbehaltsgebiete	1 % der Landesfläche (unverbindlicher Zielwert)	–

Quelle: eigene Zusammenstellung

Neckar, den Regionalverband Ruhr und die neuen Planungsräume der Regionalplanung in Schleswig-Holstein.

2009 gab es in Deutschland insgesamt 112 Planungsregionen der Regionalplanung. Auch das Saarland wird in diesem Fall als Planungsregion der Regionalplanung betrachtet, da dort die Landesentwicklungspläne die Regionalpläne ersetzen und vergleichbare Raumordnungsgebietsausweisungen zur Steuerung des Baus der

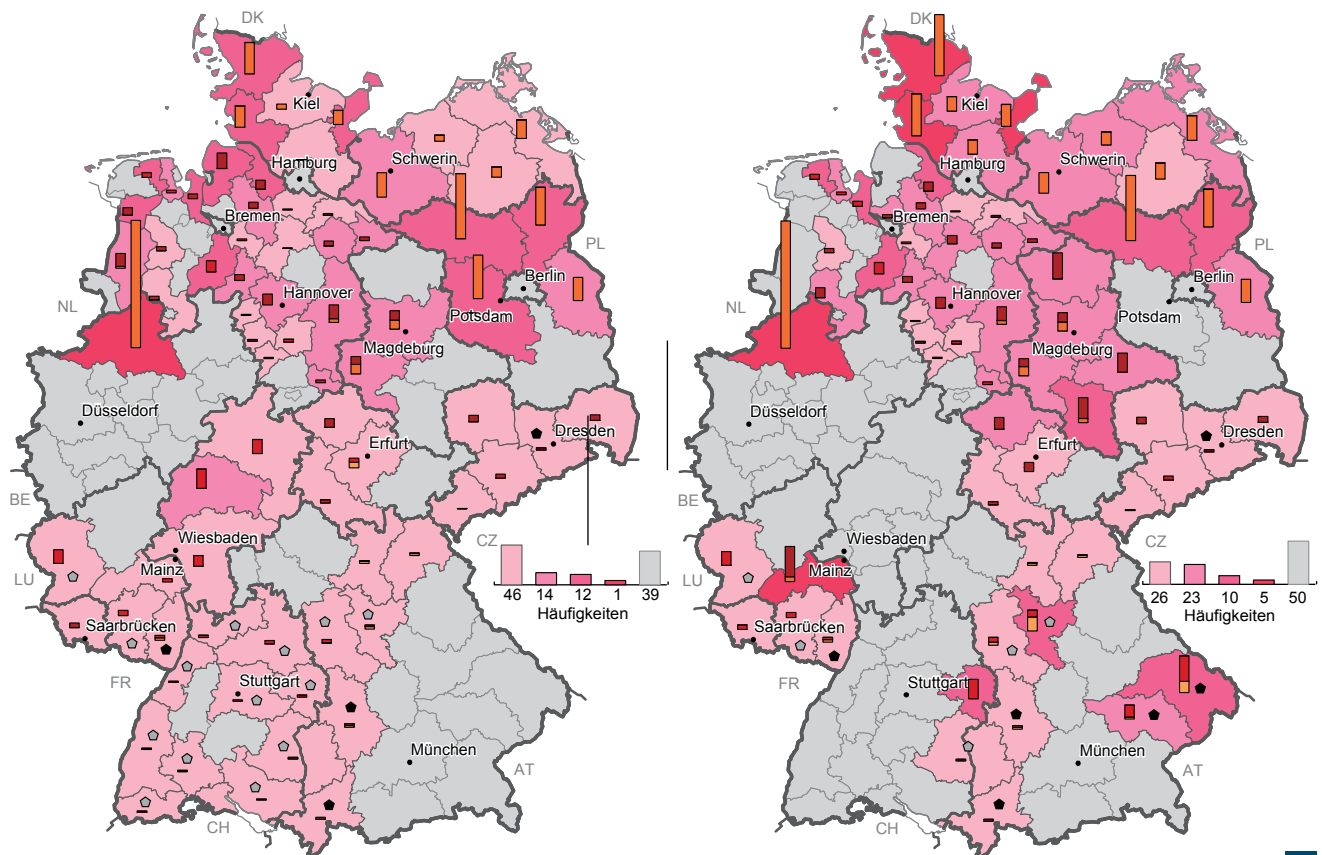
WEA enthalten. Für 2014 werden insgesamt 114 Planungsregionen unterschieden. Hinzugekommen sind die beiden Planungsregionen der Städteregion Ruhr und des Regionalverbandes FrankfurtRheinMain, für die bereits verbindliche Planwerke existieren.

Ende 2009 waren in 73 der 112 Planungsregionen (65 %) Raumordnungsgebiete für Windenergie in verbindlichen Regionalplänen ausgewiesen. Ende 2014 ist dies nur noch in 64 der 114 Regionen (56 %) der

**Karte 1**  
**Regionalplanerische Festlegungen zur Windenergie 2009 und 2014**

31.12.2009

15.09.2014



**Anteil verbindlicher Flächenausweisungen  
Windenergie an der Regionsfläche in %**

- bis unter 0,5
- 0,5 bis unter 1,0
- 1,0 bis unter 2,0
- 2,0 und mehr
- keine Raumordnungsgebiete ausgewiesen
- Ausschlussgebiet, zeichnerisch
- Ausschlussgebiet, textlich

**Gesamtgröße der Raumordnungsgebiete in km<sup>2</sup>**

- Vorrang-/Eignungsgebiet
- Vorranggebiet
- Eignungsgebiet
- Vorbehaltsgebiet

Datenbasis: Raumordnungsplan-Monitor (ROPLAMO) des BBSR, Stand, 15.9.2014  
Geometrische Grundlage: BKG/BBSR, Planungsregionen, 31.12.2012, NRW: Darstellung von Teilabschnitten

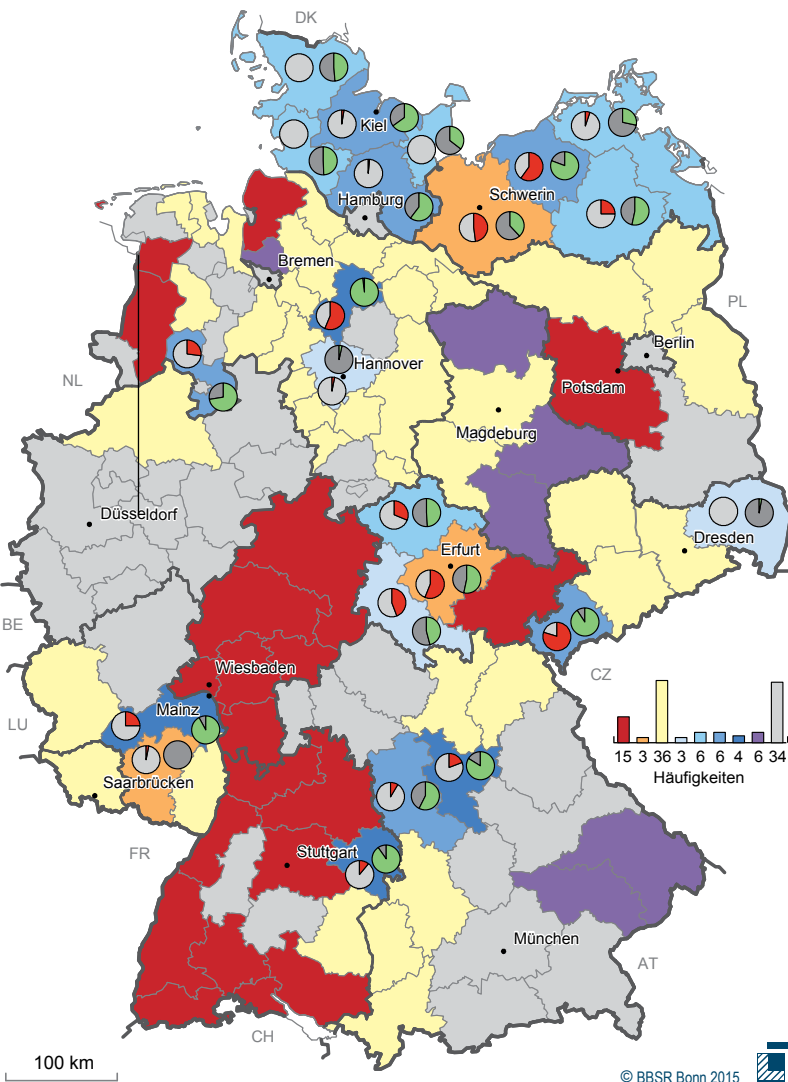
Fall. Im Untersuchungszeitraum entfielen in 16 Regionen Festlegungen zur Windenergie (siehe Karte 2). Während in Baden-Württemberg verbindliche Vorrang- und Ausschlussgebiete durch eine Änderung des Landesplanungsgesetzes zum 1.1.2013 aufgehoben wurden, waren in den übrigen Regionen Gerichtsurteile für das Außerkrafttreten der Ausweisungen ausschlaggebend.

In sechs Planungsregionen in Bayern, Sachsen-Anhalt und Niedersachsen, in denen 2009 noch keine verbindlichen Festlegungen existierten, traten Festlegungen in

Kraft. In weiteren 25 Regionen führten Änderungen oder Fortschreibungen zu einer Vergrößerung des Umfangs ausgewiesener Raumordnungsgebiete und der planerisch für den Bau von WEA gesicherten Fläche.

Um Veränderungen zwischen 2009 und 2014 zu ermitteln, wurden die an den Stichtagen verbindlichen Flächenausweisungen überlagert. Die Schnittfläche zeigt die zwischen beiden Zeitpunkten unverändert für die Windenergie gesicherten Gebiete. Auf diese Weise kann für jede Region der Umfang identifiziert werden, in dem die Fläche zu-

**Karte 2**  
Veränderungen der regionalplanerischen Festlegungen zur Windenergie 2009 bis 2014



**Windenergie 2009 bis 2014**

Zuwachs bzw. Rückgang der Raumordnungsgebiete für Windenergie zwischen 2009 und 2014 in %

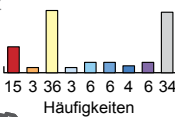
- 20 bis unter - 0,1
- keine Veränderung
- 0,1 bis unter 20
- 20 bis unter 100
- 100 bis unter 200
- 200 und mehr
- Festlegung ist zwischen 2009 und 2014 entfallen
- Festlegung ist nach 2009 in Kraft getreten
- 2014 keine Raumordnungsgebiete ausgewiesen

Anteil der 2014 ausgewiesenen Raumordnungsgebietsfläche, der 2009 noch nicht gesichert wurde

- 25 % neue Flächenausweisungen
- 50 % Fläche wurde bereits 2009 gesichert

Anteil der 2009 ausgewiesenen Raumordnungsgebietsfläche, der 2014 nicht mehr gesichert wird

- 25 % Flächenausweisung entfallen
- 50 % Fläche wird auch 2014 gesichert



Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR  
Geometrische Grundlage: BKG/BBSR, Planungsregionen, 31.12.2012. NRW: Darstellung von Teilabschnitten  
Bearbeitung: B. Zaspel-Heisters

vor ausgewiesener Raumordnungsgebiete Windenergie reduziert wurde beziehungsweise neue Flächen ausgewiesen wurden.

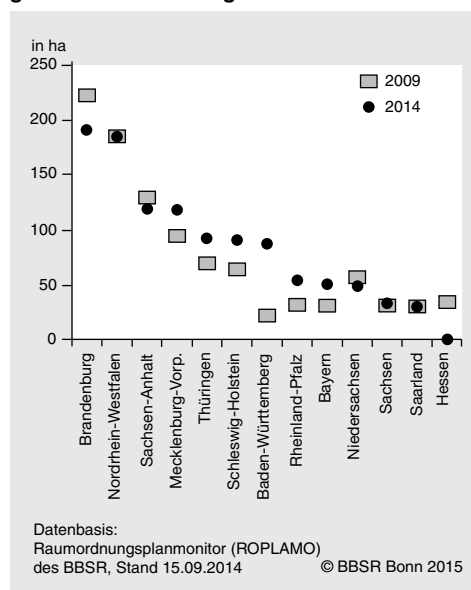
Die Kreisdiagramme in Karte 2 geben Auskunft, in welchem Umfang zwischen 2009 und 2014 zusätzliche Flächen für den Bau von WEA gesichert wurden (grüne Kreisdiagramme) und gesicherte Flächen entfallen sind (rote Kreisdiagramme). In 14 der 22 von Veränderungen betroffenen Regionen wurden über 50 % der 2014 ausgewiesenen Fläche 2009 noch nicht für die Windenergie gesichert. In der Westpfalz, in Oberlausitz-Niederschlesien und in der Region Hannover haben die Änderungen demgegenüber nur in geringem Maße zu einer Sicherung neuer Flächen geführt. In vier Planungsregionen (Südwestsachsen, Rostock, Soltau-Fallingb. und Mittelthüringen) wurden 2014 über 50 % der 2009 gesicherten Fläche nicht mehr für die Windenergie bereitgestellt. In weiteren acht Regionen entfielen im neuen Regionalplan über 10 % der 2009 planerisch gesicherten Fläche.

In rund einem Drittel der Planungsregionen änderten sich die Festlegungen zwischen 2009 und 2014 nicht.

Obwohl sich die Zahl der Planungsregionen mit Festlegungen zur Windenergie seit 2009 verringert hat, stiegen bundesweit die Anzahl und der Umfang der ausgewiesenen Raumordnungsgebiete. Waren 2009 insgesamt 1.827 Raumordnungsgebiete in verbindlichen Regionalplänen ausgewiesen, waren es 2014 bereits 1.937 Gebiete. Die durch Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete für die Windenergie gesicherte Fläche stieg von 1.334 km<sup>2</sup> Ende 2009 auf insgesamt 1.620 km<sup>2</sup> Ende 2014. Dies entspricht einem Zuwachs von 21,5 %. Waren 2009 auf insgesamt 0,38 % des Bundesgebiets Raumordnungsgebiete für den Bau von WEA ausgewiesen, betrug der Anteil der 2014 gesicherten Flächen insgesamt 0,45 %.

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

**Abbildung 1**  
Durchschnittliche Größe der Raumordnungsgebiete für Windenergie 2009 und 2014



Quelle: eigene Darstellung

Den geringsten Anteil der Regionsfläche, der durch Raumordnungsgebiete für den Bau von WEA gesichert wurde, wies 2009 mit unter 0,03 % die Region Südwestsachsen auf. 2014 entfiel der niedrigste Wert auf die Region Donau-Iller (unter 0,05 %). Sowohl 2009 als auch 2014 wurde der höchste Flächenanteil für die Windenergie im Münsterland gesichert. Hier wurden auf rund 3,8 % der Planungsregion Eignungsgebiete ausgewiesen.

Die durchschnittliche Größe der einzelnen Raumordnungsgebiete stieg im Zeitraum von 2009 bis 2014 von 73 ha auf 84 ha\*.

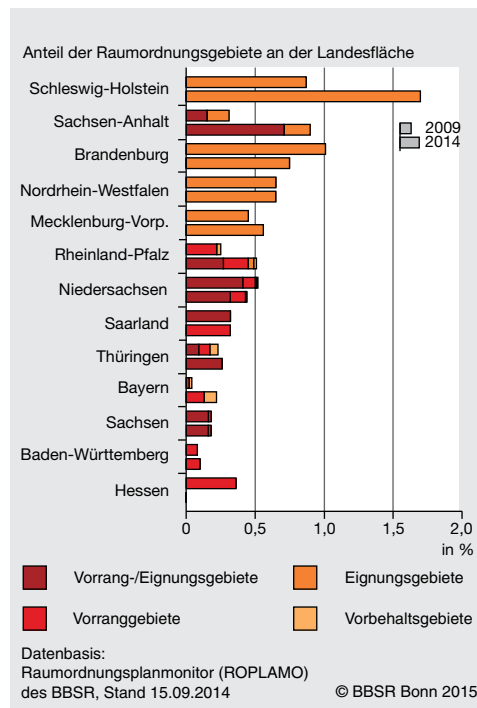
In den meisten Ländern nahm die durchschnittliche Flächengröße zu. Während sie in Brandenburg und dem Saarland stabil blieb, lässt sich nur in Sachsen-Anhalt und Niedersachsen eine Verkleinerung der Flächen feststellen (siehe Abb. 1). Die durchschnittlich größten Raumordnungsgebiete für Windenergie finden sich noch immer in Brandenburg. Hier ist auch die Planungsregion mit den durchschnittlich größten Raumordnungsgebieten für Windenergie verortet. 2009 war dies Havelland-Fläming mit einer durchschnittlichen Raumordnungsgebietsgröße von 423 ha und 2014 die Planungsregion Prignitz-Oberhavel mit 253 ha. Besonders kleine Raumordnungs-

\*) Bei der Berechnung dieses Wertes werden die Flächen unabhängig von ihrer Bezeichnung bzw. Nummerierung im Regionalplan betrachtet. So werden aneinandergrenzende Raumordnungsgebiete als eine Fläche angesehen, auch wenn diese unterschiedliche Nummerierungen aufweisen. Gleichzeitig werden im Regionalplan als Teilflächen ausgewiesene Flächen separat betrachtet. Eine Differenzierung über verschiedene Raumordnungsgebietstypen erfolgt an dieser Stelle nicht.

gebietsausweisungen konnten 2009 in Baden-Württemberg und der Planungsregion Südwestsachsen festgestellt werden. Im Jahr 2014 fanden sich die kleinsten Raumordnungsgebiete in der Region Harburg (10 ha).

Interessante Veränderungen ziehen die Raumordnungsgebietsausweisungen der Regionalplanung auf Ebene der einzelnen Länder nach sich (siehe Abb. 2). In Schleswig-Holstein verdoppelte sich die für die Windenergie durch Eignungsgebiete gesicherte Fläche infolge der Teilfortschreibung aller Regionalpläne fast. Schleswig-Holstein sicherte mit 1,7 % des Landesgebiets Ende 2014 im Ländervergleich den mit Abstand größten Anteil der Landesfläche durch Raumordnungsgebiete für den Bau von WEA. Allerdings wurden zwischenzeitlich die Teilfortschreibungen für zwei der fünf Planungsregionen am 20.1.2015 vom Oberverwaltungsgericht Schleswig für unwirksam erklärt und die Bestimmungen des Windenergiekapitels im Landesentwicklungsplan 2010 als rechtswidrig eingestuft. Aus diesem Grund wurde Mitte 2015 die unverzügliche Neuaufstellung aller Teilregionalpläne für Windenergie eingeleitet.

**Abbildung 2**  
Raumordnungsgebiete für Windenergie 2009 und 2014



Quelle: eigene Darstellung

Auch in Sachsen-Anhalt ist zwischen 2009 und 2014 ein deutlicher Zuwachs zu verzeichnen. Waren 2009 erst auf 0,3 % der Landesfläche Raumordnungsgebiete für die Windenergie ausgewiesen, stieg der Anteil 2014 bereits auf 0,9 %. Ausschlaggebend für den deutlichen Zuwachs ist das Inkrafttreten von Festlegungen in drei der fünf Planungsregionen. Deutliche relative Zuwächse lassen sich zudem in Rheinland-Pfalz und Bayern erkennen. In Mecklenburg-Vorpommern stieg der Anteil der für die Windenergie gesicherten Flächen am Landesgebiet leicht an.

Demgegenüber reduzierte die gerichtliche Aufhebung des Teilregionalplans der Region Havelland-Fläming den Flächenanteil in Brandenburg deutlich. Auch in Niedersachsen verringerte die Aufhebung von regionalplanerischen Festlegungen den Umfang der für die Windenergie gesicherten Fläche. Besonders gravierend ist Hessen betroffen, wo 2014 gar keine verbindlichen Festlegungen von Raumordnungsgebieten für den Bau von WEA mehr existierten, weil in Kraft befindliche Regionalpläne vor Gericht scheiterten.

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

#### 4 Veränderung der regionalplanerischen Festlegungen unter Berücksichtigung aktueller Entwürfe

Viele Planungsregionen befassen sich aktuell mit der Aufstellung neuer Festlegungen im Bereich Windenergie. Dies erfolgt durch Änderungen bestehender Pläne, Teilfortschreibungen oder Gesamtfortschreibungen. Durch die Auswertung aktueller Planentwürfe kann realistisch abgeschätzt werden, wie sich das Angebot an Raumordnungsgebieten in einer Planungsregion zukünftig verändert, auch wenn die Gebietskulissen der vorgesehenen Ausweisungen von Raumordnungsgebieten im Laufe der Fortschreibungsverfahren noch weiteren Veränderungen unterliegen wird.

Die Auswertung der Planentwürfe stützt sich auf die aktuelle Abgrenzung der Planungsregionen. Zum 15.9.2014 existierten



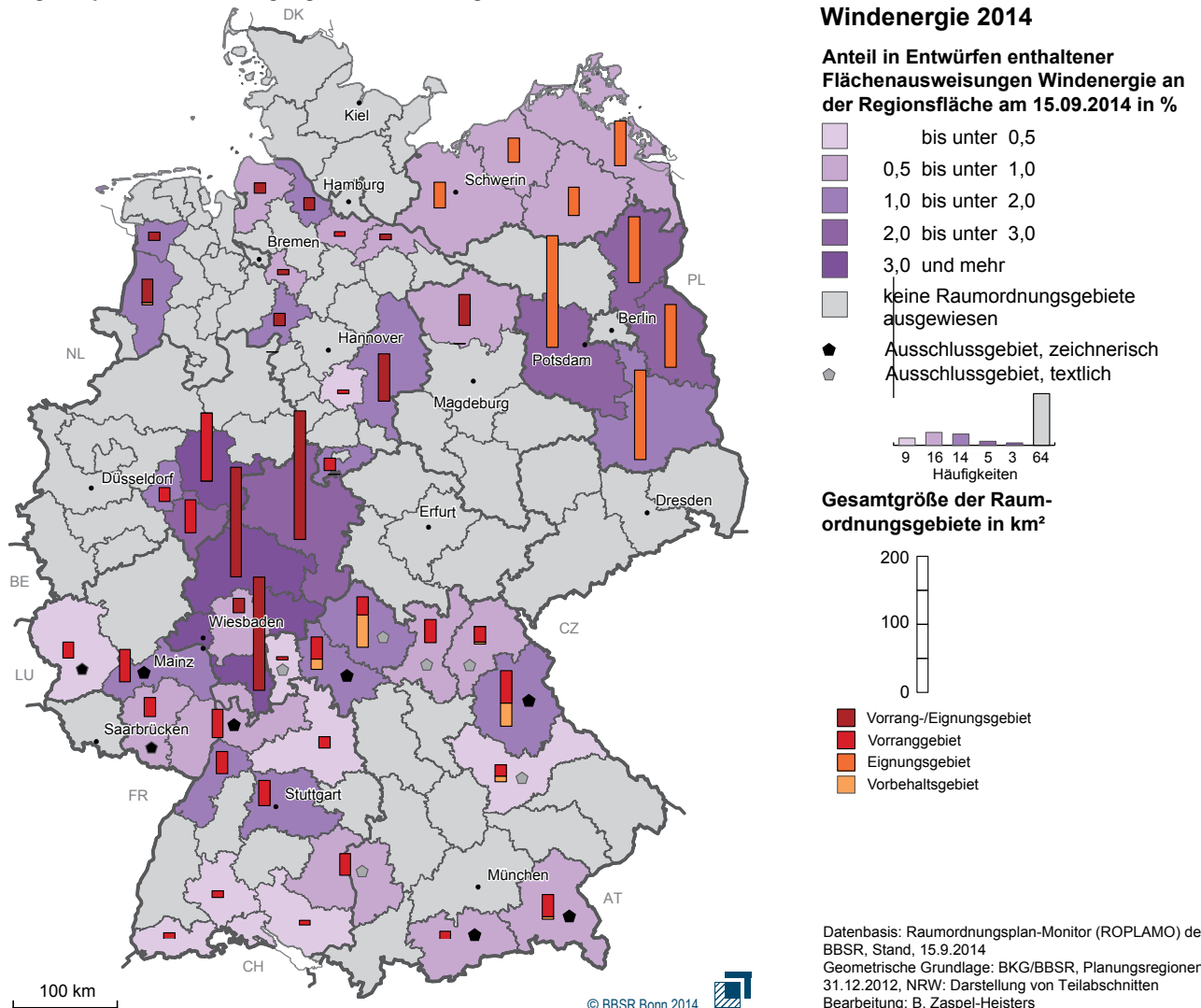
111 Regionen (inkl. Saarland). Abweichungen gegenüber der Abgrenzung auf Basis derzeit verbindlicher Raumordnungspläne bestehen durch die Region Rhein-Neckar (ersetzt die Regionen Rheinpfalz und Unterer Neckar), den Regionalverband Ruhr (ersetzt die Regionen Emscher-Lippe und Dortmund West) sowie die Region Chemnitz (ersetzt die Regionen Südwestsachsen und Chemnitz-Erzgebirge). Nicht berücksichtigt wurde die Verringerung der Planungsregionen in Schleswig-Holstein von fünf auf drei Planungsräume im Jahr 2014, da für die neuen Planungsregionen bisher noch kein Entwurf eines Regionalplans vorliegt.

Bereich Windenergie vor. Die Entwürfe sehen insgesamt 2.326 km<sup>2</sup> für den Bau von WEA vor. Der Flächenanteil der Raumordnungsgebiete an der Regionsfläche liegt in den 47 Regionen durchschnittlich bei 0,65 %. Unter der Annahme, dass die Entwürfe in der aktuellen Form Verbindlichkeit erlangen, würde der Anteil gesicherter Flächen bundesweit von 0,45 % (2014) auf 0,97 % steigen. Da in 26 der 47 Regionen derzeit keine verbindlichen Festlegungen zur Windenergie vorliegen, würde sich die Zahl der Regionen mit Raumordnungsgebieten für die Windenergie in rechtsgültigen Regionalplänen von 64 auf 90 erhöhen.

In 47 der 111 Regionen lagen zum 15.9.2014 in Beteiligungsverfahren veröffentlichte Planentwürfe mit neuen Festlegungen im

Derzeit läuft in allen Planungsregionen von Hessen und Mecklenburg-Vorpommern eine Überarbeitung der Festlegungen zur

**Karte 3**  
**Regionalplanerische Festlegungen zur Windenergie in Entwürfen 2014**

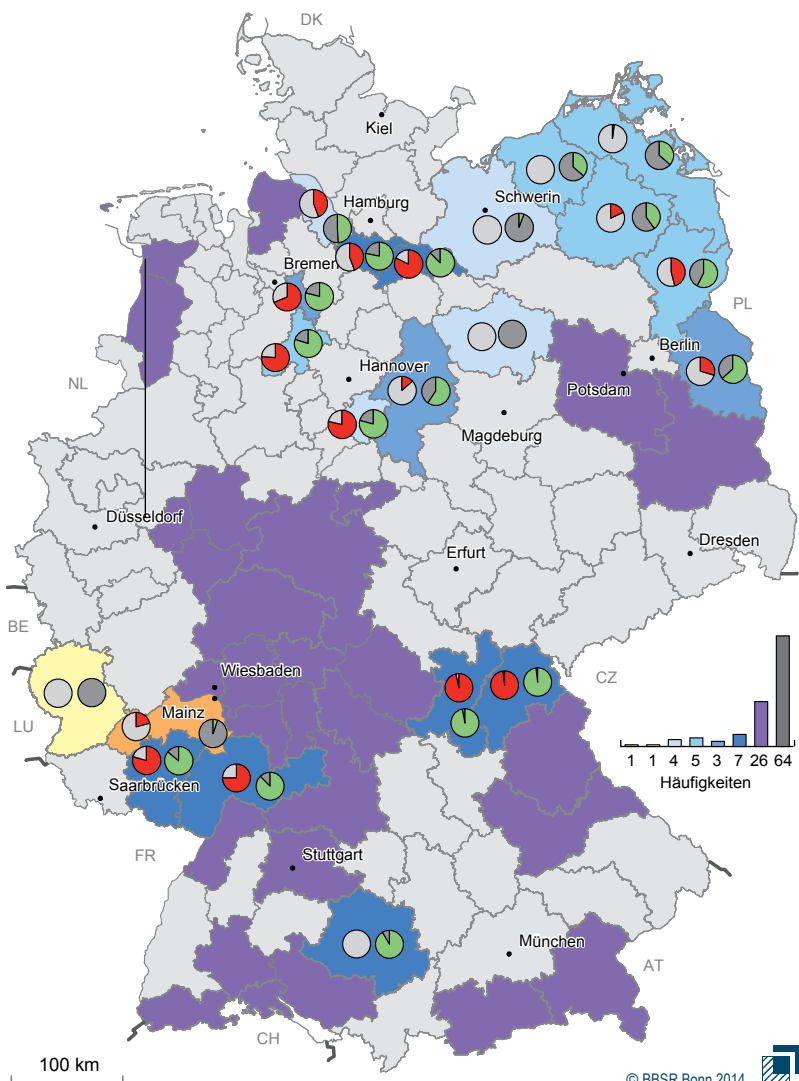


Windenergie. Auch in Rheinland-Pfalz und Brandenburg wird ein Großteil der Pläne aktualisiert. In Bayern liegen für neun beziehungsweise zehn (unter Berücksichtigung der grenzüberschreitenden Region Donau-Iller) der 18 Regionen Entwürfe vor. Zudem bereiten zahlreiche Regionen in Niedersachsen sowie eine Region in Sachsen-Anhalt neue Festlegungen vor. Nach der Aufhebung der Raumordnungsgebiete zur Windenergie in Baden-Württemberg Anfang 2013 wurden mittlerweile in sechs Regionen Regionalpläne in die Öffentlichkeitsbeteiligung gegeben. In NRW blieb es den Regionen bislang freigestellt, Raumordnungsgebiete für den Bau von WEA in

Regionalplänen auszuweisen. Bisher hatte nur die Region Münsterland von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Der Entwurf des Landesentwicklungsplans von 2013 verpflichtet die Regionalplanung zur Ausweisung von einfachen Vorranggebieten für die Windenergie. Die Planungsregionen haben bereits Planentwürfe mit Vorranggebietsausweisungen vorgelegt.

Karte 3 zeigt den unter Berücksichtigung der Festlegungen der Entwürfe für die Windenergie gesicherten Anteil der Regionsfläche. Eine besonders umfangreiche Flächensicherung von über 3 % der Regionsfläche sehen die Entwürfe für Dort-

**Karte 4**  
Veränderung der regionalplanerische Festlegungen zur Windenergie – verbindliche Festlegungen und Darstellungen in Entwürfen 2014 im Vergleich



**Windenergie 2014**

Zuwachs bzw. Rückgang der Raumordnungsgebiete für Windenergie in aktuellen Entwürfen gegenüber den verbindlichen Ausweisungen 2014 in %

- bis unter -1
- keine Veränderung
- 1 bis unter 20
- 20 bis unter 100
- 100 bis unter 200
- 200 und mehr
- verbindliche Festlegung erst durch Entwurf
- keine Raumordnungsgebiete in Entwürfen ausgewiesen

Anteil der 2014 in Entwürfen ausgewiesenen Raumordnungsgebietsfläche, der 2009 noch nicht gesichert wurde

- 25 % neue Flächenausweisungen
- 50 % Fläche wurde bereits 2009 gesichert

Anteil der 2009 verbindlich ausgewiesenen Raumordnungsgebietsfläche, der 2014 in Entwürfen nicht mehr gesichert wird

- 25 % Flächenausweisung entfallen
- 50 % Fläche wird auch 2014 gesichert

Datenbasis: Laufende Raumbbeobachtung des BBSR  
Geometrische Grundlage: BKG/BBSR, Gemeinden, 31.12.2012  
Bearbeitung: B. Zaspel-Heisters

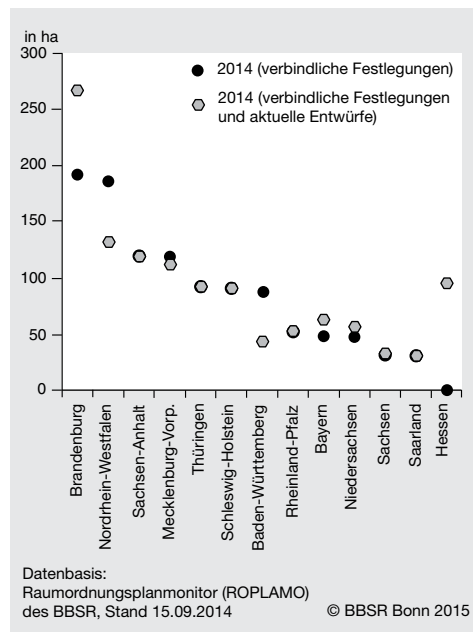
mund Ost, Mittelhessen und Südhessen vor. Demgegenüber liegt der Flächenanteil in den Regionen Heilbronn-Franken, Hochrhein-Bodensee und Bodensee-Oberschwaben unter 0,4 %.

In 21 der 47 Regionen steigt der bisher bestehende Umfang von Raumordnungsgebietsausweisungen durch die Entwürfe an (siehe Karte 4). In etwa der Hälfte der Regionen führen die Fortschreibungen zu einer Verdopplung beziehungsweise Verdreifachung der ausgewiesenen Fläche. Es handelt sich dabei in der Mehrheit um Flächen, die in den am 15.9.2014 verbindlichen Plänen noch nicht gesichert waren. Der Anteil von in alten Plänen bereits gesicherter Fläche liegt zwischen 64 % (Region Rostock) und 2 % (Oberfranken-Ost). Gleichzeitig entfallen durch die geplanten Änderungen und Fortschreibungen Flächen für die Windenergie, die in den alten noch in Kraft befindlichen Plänen gesichert sind. Besonders auffällig sind die Veränderungen in den Regionen Oberfranken West und Oberfranken Ost. Hier erfolgt eine fast vollständige Änderung der Gebietskulisse. Auch in den Regionen Westpfalz, Lüneburg, Nienburg/Weser und Hildesheim sind über 50 % der aktuell ausgewiesenen Raumordnungsgebietsflächen Windenergie nicht mehr in den aktuellen Entwürfen enthalten.

In vier Regionen hat sich die Gebietskulisse zwischen alten Plänen und neuen Planentwürfen kaum verändert. In den Regionen Westmecklenburg und Altmark betreffen die aktuellen Entwürfe nur Änderungen von Einzelflächen, so dass die Kulisse weitgehend unverändert bleibt. In der Region Trier greift der aktuelle Entwurf des Gesamtplans die Festlegungen einer bereits verbindlichen Teilfortschreibung auf. Auch in der Region Rheinhessen-Nahe bleibt die Gebietskulisse weitgehend identisch. Allerdings ist hier ein geringfügiger Rückgang der Ausweisungsfläche zu beobachten.

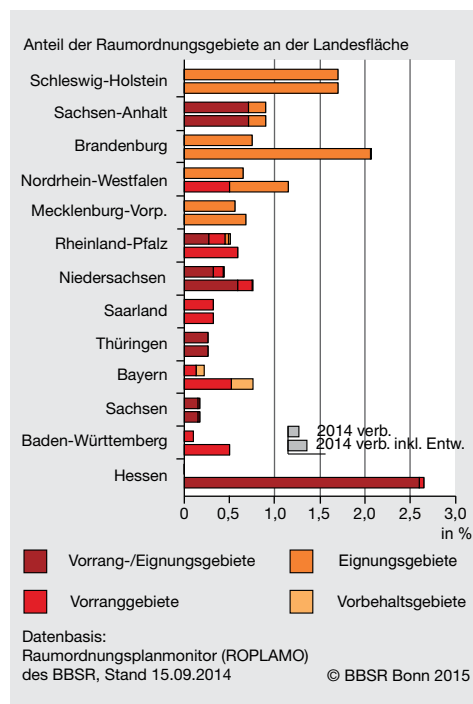
Die durchschnittliche Größe der Raumordnungsgebiete ändert sich unter Einbeziehung der Entwürfe bundesweit kaum: Sie steigt geringfügig von 84 auf 87 ha. In den einzelnen Ländern sind allerdings teilweise erhebliche Änderungen zu erkennen (siehe Abb. 3). Während die durchschnittliche Flächengröße in Brandenburg deutlich zunimmt, reduziert sie sich in Nordrhein-

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



Quelle: eigene Darstellung

**Abbildung 4**  
Gegenüberstellung des erreichten Anteils von Raumordnungsgebieten Windenergie an der Landesfläche von 2014 in Kraft befindlichen Regionalplänen ohne und mit aktuellen Regionalplanentwürfen



Quelle: eigene Darstellung

Westfalen, Baden-Württemberg und Bayern. Eine durchschnittliche Flächengröße von mindestens 100 ha erreichen nur Brandenburg, NRW, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern. Die kleinsten Flächen besitzt weiterhin das Saarland.

Auf Landesebene würde das Inkrafttreten der aktuellen Entwürfe insbesondere in Brandenburg und Hessen zu einem deutlichen Anstieg der Raumordnungsgebiete für Windenergie führen. In Hessen würde bundesweit mit 2,6 % der höchste Anteil von Raumordnungsgebieten für Windenergie an der Landesfläche erreicht, so dass das 2-Prozent-Ziel der Landesregierung deutlich überschritten werden könnte. Allerdings ist davon auszugehen, dass sich die Flächenkulisse im Rahmen weiterer Offenlegungen noch verkleinert. Auch in NRW bedingt die erstmalige Ausweisung von Vorranggebieten für die Windenergie in drei Teilregionen einen Zuwachs der Raumordnungsgebietsfläche. Hier könnte das 2-Prozent-Ziel der Landesregierung aber noch nicht erreicht werden, da nur auf einem Anteil von 1,2 % der Fläche des Landes Raumordnungsgebiete ausgewiesen wären. Ebenso sind in Baden-Württemberg und Bayern durch Erstausweisungen deutliche Zuwächse zu erkennen. Auch wenn sich der landesweit gesicherte Flächenanteil weiterhin auf einem relativ niedrigen Niveau bewegt, erreichen beide Länder nun deutlich höhere Anteile als Sachsen, Thüringen und das Saarland. In Thüringen würde das 1-Prozent-Ziel der Landesregierung mit einem durch Raumordnungsgebiete gesicherten Anteil von 0,3 % der Landesfläche noch deutlich unterschritten. Auch in Niedersachsen ist der ermittelte Wert von 0,8 % der Landesfläche, der durch Raumordnungsgebiete für den Bau von WEA planerisch gesichert wäre, noch von den als Zielwert festgelegten 1,4 % der Landesfläche entfernt.

Die Fortschreibung der Pläne in Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz bewirkt nur eine geringe Erhöhung des gesicherten Flächenumfangs. In Mecklenburg-Vorpommern kann mit einem Anteil von 0,8 % Eignungsgebieten an der Landesfläche noch nicht der landesweite Flächenbedarfswert von 1,5 % der Landesflä-

che erzielt werden, der für die Erreichung der Installationsziele des Landes bis 2020 als erforderlich angesehen wird. In Rheinland-Pfalz entscheidet sich nicht allein an der durch die Regionalplanung gesicherten Fläche von Raumordnungsgebieten für die Windenergie, ob das 2-Prozent-Ziel der Landesregierung erreicht wird. Vielmehr muss der Zielwert hier gemeinsam durch regionalplanerische und kommunale Flächenausweisungen erreicht werden.

Die gerichtliche Aufhebung von Regionalplänen in Schleswig-Holstein wurde in dieser Auswertung noch nicht berücksichtigt. Hier liegen auch noch keine aktuellen Entwürfe von Teilfortschreibungen vor.

---

## 5 Fazit

---

Auch wenn der Reformgeist nach Fukushima in einigen Ländern mittlerweile schwächt, hält die große Mehrheit der Länder an einem forcierten Ausbau der Windenergie als zentralem Ansatz der Energiewende fest. Bayern, dessen Landesregierung mittlerweile eine deutliche Anti-Windenergiehaltung einnimmt, bleibt somit ein Einzelfall.

Um den Ausbau der Windenergie zu erleichtern, wurden in einigen Ländern die Möglichkeiten der Regionalplanung, außerhalb von für den WEA-Bau ausgewiesenen Raumordnungsgebieten einen Ausschluss von Anlagen vorzusehen, eingeschränkt. Diesen Weg sind Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und das Saarland gegangen. Diese Länder haben die Spielräume für die kommunale Bauleitplanung, eigenständig außerhalb von Vorranggebieten zusätzliche Flächen für den Bau von WEA vorzusehen, damit erhöht. Der Beitrag der kommunalen Bauleitplanung an der Energiewende muss hier zukünftig intensiver einbezogen werden, um ein realistischeres Bild vom Fortschritt des Ausbaus der Windenergie zu gewinnen. Der Großteil der Länder setzt aber auch weiterhin auf den Planvorbehalt der Regionalplanung.

Die Auswertungen belegen, dass die Regionalplanung ihrem Auftrag nachkommt, vermehrt Flächen für den Ausbau der Wind-

energie bereitzustellen. Mit Inkrafttreten der zahlreichen laufenden Änderungen und Fortschreibungen von Regionalplänen wird die durch Eignungs- und Vorranggebiete für den Bau von WEA planerisch gesicherte Fläche weiter zunehmen. Gleichzeitig wird sich die Zahl der Planungsregionen der Regionalplanung auf 90 erhöhen, wo entsprechende Festlegungen in verbindlichen Regionalplänen existieren. Allerdings können in den meisten Ländern die Zielvorgaben der Landesregierung noch nicht auf der Grundlage der absehbaren Raumordnungsgebietsausweisungen für den Bau von WEA durch Regionalpläne abgesichert werden.

Es kann davon ausgegangen werden, dass in Zukunft nicht mehr so viele Regionalpläne vor Gerichten scheitern, da die Regionalplaner aus ihren Fehlern der Vergangenheit gelernt haben. Ihre planerischen Methoden, die zur Ausweisung von Vorrang- und Eignungsgebieten für die Windenergie führen, werden laufend optimiert und die normativen Ziel- und Grundsatzkonzepte

ihrer Pläne werden in planungsrechtlicher Hinsicht verbessert. Einigen grundsätzlichen rechtlichen Problemen wurde durch den Wechsel der Instrumente begegnet. So führten planungsrechtliche Schwierigkeiten beim Einsatz von Eignungsgebieten in einigen Ländern zu deren Ersetzung durch Vorranggebiete mit kombinierter Ausschlusswirkung. Die juristische Kritik, mittels Vorbehaltsgebieten für die Windenergie substanziell Raum schaffen zu können, hat diesen Raumordnungsgebietstyp in der Praxis weiter an Bedeutung verlieren lassen.

Trotz aller Fortschritte der Regionalplanung werden einige Ausbauziele der Länder nicht einfach durch die nächste Generation von Regionalplänen umgesetzt werden können. Während die Regionalplanung in einigen Ländern auf Zielkurs ist, bedarf es in anderen Ländern auf Seiten der Regionalplanung noch erheblicher Anstrengungen, um den Zielvorgaben der Landesregierungen innerhalb der vorgesehenen Zeiträume näher zu kommen.

## Literatur

- BMWI (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie), 2014: Zeitreihen zur Entwicklung der erneuerbaren Energien in Deutschland, Stand Februar 2014. Zugriff: [http://www.erneuerbare-energien.de/EE/Redaktion/DE/Downloads/agee-stat-zeitreihen-zur-entwicklung-der-erneuerbaren-energien-in-deutschland.xlsx?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.erneuerbare-energien.de/EE/Redaktion/DE/Downloads/agee-stat-zeitreihen-zur-entwicklung-der-erneuerbaren-energien-in-deutschland.xlsx?__blob=publicationFile&v=2) [abgerufen am 15.9.2014].
- Borchert, Rudolf, 2014: Energiewende in Mecklenburg-Vorpommern. Vortrag des energiepolitischen Sprechers der SPD-Landtagsfraktion und Vorsitzenden des Ausschusses für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung im Landtag auf der Fachkonferenz „Energiewende und Bürgerbeteiligung“ am 27. September 2014 in Güstrow. Zugriff: [http://www.sgk-mv.de/mediapool/136/1367821/data/02\\_Vortrag\\_Rudolf\\_Borchert.pdf](http://www.sgk-mv.de/mediapool/136/1367821/data/02_Vortrag_Rudolf_Borchert.pdf) [abgerufen am 1.8.2015].
- Bovet, Jana; Lienhoop, Nele, 2015: Trägt die wirtschaftliche Teilhabe an Flächen für die Windkraftnutzung zur Akzeptanz bei? Zum Gesetzesentwurf eines Bürger- und Gemeindebeteiligungsgesetzes in Mecklenburg-Vorpommern unter Berücksichtigung von empirischen Befragungen. In: Zeitschrift für Neues Energierecht (ZNER), 19. Jg., Nr. 3, S. 227–233.
- Deutsche Windguard, 2015: Status des Windenergieausbaus an Land in Deutschland 2014. Zugriff: [http://www.windguard.de/\\_Resources/Persistent/128c6bdb960acd94b87a41525dd9878ad051630c/Factsheet-Status-des-Windenergieausbaus-an-Land-in-Deutschland-2014.pdf](http://www.windguard.de/_Resources/Persistent/128c6bdb960acd94b87a41525dd9878ad051630c/Factsheet-Status-des-Windenergieausbaus-an-Land-in-Deutschland-2014.pdf) [abgerufen am 8.12.2015].
- Deutsche Windguard, 2014: Status des Windenergieausbaus an Land in Deutschland 2013. Zugriff: <http://www.wind-energie.de/sites/default/files/attachments/page/statistiken/fact-sheet-onshore-statistik-jahr-2013-final.pdf> [abgerufen am 8.12.2015].
- DIE LINKE; SPD; BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 2014: Koalitionsvertrag für die 6. Wahlperiode des Thüringer Landtags. Thüringen gemeinsam voranbringen – demokratisch, sozial, ökologisch. Inhaltliche Endfassung – Stand: 20. November 2014. Zugriff: <http://www.otz.de/documents/12936/0/Koalitionsvertrag+Rot-Rot-Gr%C3%BCn/cd8995b4-da16-4816-8284-03dcb-3cfbe2e> [abgerufen am 8.12.2015].
- Einig, Klaus; Zaspel-Heisters, Brigitte, 2014: Windenergieanlagen und Raumordnungsgebiete – Verteilung, Anlagendichte, installierte Leistung. In: BBSR-Analysen Kompakt 01/2014, Bonn.
- Landesenergieerat Mecklenburg-Vorpommern, 2013: Vorschlag für ein Landesenergiekonzept Mecklenburg-Vorpommern. Vorgelegt durch den Landesenergieerat Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin, 12. August 2013. Zugriff: [http://www.regierung-mv.de/cms2/Regierungsportal\\_prod/Regierungsportal/de/vm/Themen/Energie/Landesenergiekonzept/Regionalkonferenzen\\_zum\\_Thema\\_Energiewende/Landesenergiekonferenz/Vorschlag\\_fr\\_ein\\_Landesenergiekonzept\\_Mecklenburg-Vorpommern.pdf](http://www.regierung-mv.de/cms2/Regierungsportal_prod/Regierungsportal/de/vm/Themen/Energie/Landesenergiekonzept/Regionalkonferenzen_zum_Thema_Energiewende/Landesenergiekonferenz/Vorschlag_fr_ein_Landesenergiekonzept_Mecklenburg-Vorpommern.pdf) [abgerufen am 1.8.2015].
- Landesregierung, 2014: Energiewende und Klimaschutz in Schleswig-Holstein - Ziele, Maßnahmen und Monitoring 2014. Drucksache 17/2384 und Drucksache 18/750. Kiel. Zugriff: <http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl18/drucks/1900/drucksache-18-1985.pdf> [abgerufen am 8.12.2015].
- Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern, 2015: Energiepolitische Konzeption für Mecklenburg-Vorpommern. Zugriff: <https://www.ndr.de/nachrichten/mecklenburg-vorpommern/energiekonzept128.pdf> [abgerufen am 8.12.2015].
- LEP Baden-Württemberg, 2002: Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg. Stuttgart. Zugriff: [http://mvi.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mvi/intern/dateien/Broschueren/Landesentwicklungsplan\\_2002.PDF](http://mvi.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mvi/intern/dateien/Broschueren/Landesentwicklungsplan_2002.PDF) [abgerufen am 8.12.2015].
- LEP Bayern, 2006: Landesentwicklungsprogramm Bayern. Bayerische Staatsregierung, München. Zugriff: [https://www.landentwicklung-bayern.de/fileadmin/user\\_upload/landesentwicklung/Dokumente\\_und\\_Cover/Instrumente/](https://www.landentwicklung-bayern.de/fileadmin/user_upload/landesentwicklung/Dokumente_und_Cover/Instrumente/) [abgerufen am 25.11.2015].
- LEP Bayern, 2013: Landesentwicklungsprogramm Bayern. 1. September 2013, Bayerische Staatsregierung, München. Zugriff: [http://www.landentwicklung-bayern.de/fileadmin/user\\_upload/landesentwicklung/Bilder/Instrumente/Landesentwicklungsprogramm\\_Bayern.pdf](http://www.landentwicklung-bayern.de/fileadmin/user_upload/landesentwicklung/Bilder/Instrumente/Landesentwicklungsprogramm_Bayern.pdf) [abgerufen am 8.12.2015].
- LEP B-B, 2009: Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg. Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg. Gemeinsame Landesplanungsabteilung der Länder Brandenburg und Berlin. Zugriff: [http://gl.berlin-brandenburg.de/imperia/md/content/bb-gl/landesentwicklungsplanung/lep\\_bb\\_broschuere.pdf](http://gl.berlin-brandenburg.de/imperia/md/content/bb-gl/landesentwicklungsplanung/lep_bb_broschuere.pdf) [abgerufen am 8.12.2015].
- LEP Hessen, 2000: Landesentwicklungsplan Hessen 2000, Festgestellt durch Rechtsverordnung vom 13. Dezember 2000, Wiesbaden. Zugriff: [http://www.dffd.de/Downloads/LEP\\_Hessen\\_2000.pdf](http://www.dffd.de/Downloads/LEP_Hessen_2000.pdf) [abgerufen am 8.12.2015].
- LEP IV Rheinland-Pfalz, 2008: Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz. Kapitel 3 Daseinsvorsorge, Mainz. Zugriff: <http://www.mwkel.rlp.de/File/Kapitel-3-Daseinsvorsorge-pdf/> [abgerufen am 8.12.2015].
- LEP Mecklenburg-Vorpommern, 2015: Entwurf des Landesraumentwicklungsprogramms Mecklenburg-Vorpommern. Entwurf zur zweiten Stufe des Beteiligungsverfahrens. Schwerin. Zugriff: [http://service.mvnet.de/\\_php/download.php?datei\\_id=156068](http://service.mvnet.de/_php/download.php?datei_id=156068) [abgerufen am 8.12.2015].
- LEP Saarland, 2006: Landesentwicklungsplan Saarland, Teilabschnitt „Siedlung“. In: Amtsblatt des Saarlandes, Nr. 29, S. 963ff. Zugriff: [http://www.saarland.de/dokumente/thema\\_bauen\\_und\\_wohnen/LEP\\_Siedlung\\_2006.pdf](http://www.saarland.de/dokumente/thema_bauen_und_wohnen/LEP_Siedlung_2006.pdf) [abgerufen am 11.12.2014].
- LEP Sachsen, 2013: Landesentwicklungsplan Sachsen, Dresden. Zugriff: [http://www.landentwicklung.sachsen.de/download/Landesentwicklung/LEP\\_2013.pdf](http://www.landentwicklung.sachsen.de/download/Landesentwicklung/LEP_2013.pdf) [abgerufen am 8.12.2015].
- LEP Sachsen-Anhalt, 2011: Verordnung über den Landesentwicklungsplan 2010 des Landes Sachsen-Anhalt, Magdeburg. Zugriff: <http://www.landesrecht.sachsen-anhalt.de/jportal/> [abgerufen am 8.12.2015].
- LEP Schleswig-Holstein, 2010: Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2010, Kiel. Zugriff: [http://www.schleswig-holstein.de/STK/DE/Service/Broschueren/BroschuerenLaPla/Plaene/Brosch\\_LEP\\_\\_blob=publicationFile.pdf](http://www.schleswig-holstein.de/STK/DE/Service/Broschueren/BroschuerenLaPla/Plaene/Brosch_LEP__blob=publicationFile.pdf) [abgerufen am 11.12.2014].
- LEP Thüringen, 2014: Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025 – Thüringen im Wandel, Erfurt. Zugriff: <http://tlwva.thueringen.de/de/publikationen/pic/pubdownload1534.pdf> [abgerufen am 8.12.2015].

- LROP Niedersachsen, 2008: Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen i. d. Fassung vom 8. Mai 2008, Hannover. Zugriff: [http://www.ml.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=1378&article\\_id=5062&psmand=7](http://www.ml.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=1378&article_id=5062&psmand=7) [abgerufen am 8.12.2015].
- LROP Niedersachsen Änderungsentwurf, 2012: „Entwurf Änderung Landes-Raumordnungsprogramm 2014“. Hannover. Zugriff: [http://www.ml.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=35090&article\\_id=125715&psmand=7](http://www.ml.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=35090&article_id=125715&psmand=7) [abgerufen am 8.12.2015].
- Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung, (2012): Richtlinie zum Zwecke der Neuaufstellung, Änderung und Ergänzung Regionaler Raumentwicklungsprogramme in Mecklenburg-Vorpommern vom 22.05.2012. Zugriff: [http://service.mvnet.de/\\_php/download.php?datei\\_id=56723](http://service.mvnet.de/_php/download.php?datei_id=56723) [abgerufen am 25.11.2015].
- Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung/ Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz, 2009: Gemeinsamer Erlass vom 16. Juni 2009.
- Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume; Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr, 2011: Integriertes Energie- und Klimaschutzkonzept für Schleswig-Holstein. Zugriff: [http://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/V/Service/Broschueren/Broschueren\\_V/Energie/Integriertes\\_Energie\\_und\\_Klimakonzept.pdf;jsessionid=114F3E90B9E7F97209F635C8D2843009?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/V/Service/Broschueren/Broschueren_V/Energie/Integriertes_Energie_und_Klimakonzept.pdf;jsessionid=114F3E90B9E7F97209F635C8D2843009?__blob=publicationFile&v=2) [abgerufen am 8.12.2015].
- Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft; Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz; Ministerium für Verkehr und Infrastruktur; Ministerium für Finanzen und Wirtschaft, 2012: Windenergieerlass Baden-Württemberg. Gemeinsame Verwaltungsvorschrift vom 9. Mai 2012. Zugriff: <http://www.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/223150/Windenergieerlass.pdf?command=downloadContent&filename=Windenergieerlass.pdf> [abgerufen am 8.12.2015].
- Ministerium für Wirtschaft des Landes Brandenburg (Hrsg.), 2008: Energiestrategie 2020 des Landes Brandenburg. Potsdam 2008.
- Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten des Landes Brandenburg (Hrsg.), 2012: „Energiestrategie 2030 des Landes Brandenburg.“ Potsdam 2012. Zugriff: <http://www.energie.brandenburg.de> [abgerufen am 8.12.2015].
- Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft des Landes Sachsen-Anhalt, 2014: Energiekonzept 2030 der Landesregierung von Sachsen-Anhalt. Zugriff: [http://www.mw.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik\\_und\\_Verwaltung/MW/Publikationen/Energiekonzept\\_2030.pdf](http://www.mw.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MW/Publikationen/Energiekonzept_2030.pdf) [abgerufen am 8.12.2015].
- Mitschang, Stephan, 2013: Modelle zur planerischen Steuerung der Windenergie in der Regional- und Bauleitplanung. In: Mitschang, Stephan (Hrsg.): Windenergie – Ausbau und Repowering in der Stadt- und Regionalplanung, Berliner Schriften zur Stadt- und Regionalplanung, 21, Frankfurt am Main, S. 9–33.
- MU, ML, MS, MW und MI, 2015: Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen an Land in Niedersachsen und Hinweise für die Zielsetzung und Anwendung (Windenergieerlass). Entwurf. Hannover, Zugriff: [http://www.umwelt.niedersachsen.de/download/96713/Entwurf\\_Planung\\_und\\_Genehmigung\\_von\\_Windenergieanlagen\\_an\\_Land\\_in\\_Niedersachsen\\_und\\_Hinweise\\_fuer\\_die\\_Zielsetzung\\_und\\_Anwendung\\_Windenergieerlass\\_Stand\\_05.05.2015\\_.pdf](http://www.umwelt.niedersachsen.de/download/96713/Entwurf_Planung_und_Genehmigung_von_Windenergieanlagen_an_Land_in_Niedersachsen_und_Hinweise_fuer_die_Zielsetzung_und_Anwendung_Windenergieerlass_Stand_05.05.2015_.pdf) [abgerufen am 25.11.2015].
- Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz, 2015: Pressemitteilung Nr. 16/ 2015. Zugriff: [http://www.umwelt.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=2147&article\\_id=130993&psmand=10](http://www.umwelt.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=2147&article_id=130993&psmand=10) [abgerufen am 30.11.2015].
- Schlotmann, Volker (2011): Land will mehr Flächen für Windenergie. Zugriff: <http://www.ndr.de/regional/mecklenburg-vorpommern/energiemv101.html> [abgerufen am 12.02.2012].
- Staatskanzlei NRW (2015): Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen. 2. Entwurf in der Fassung vom 22.9.2015. Düsseldorf. Zugriff: [https://land.nrw/sites/default/files/asset/document/01\\_10\\_2015\\_lep\\_text\\_zweite\\_beteiligung\\_lanuv.pdf](https://land.nrw/sites/default/files/asset/document/01_10_2015_lep_text_zweite_beteiligung_lanuv.pdf) [abgerufen am 25.11.2015].
- Staatsministerium des Innern, Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, 2013: Gemeinsamer Erlass über Mindestabstände zwischen Wohnbebauung und Vorrang- und Eignungsgebieten zur Nutzung der Windenergie vom 12. Juli 2013. Zugriff: [http://www.landesentwicklung.sachsen.de/download/Landesentwicklung/Windkrafterlass\\_20130712.pdf](http://www.landesentwicklung.sachsen.de/download/Landesentwicklung/Windkrafterlass_20130712.pdf) [abgerufen am 30.8.2015].
- Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft, 2014: Planung von Vorranggebieten „Windenergie“, die zugleich die Wirkung von Eignungsgebieten haben (Windenergieerlass). Erlässentwurf des Thüringer Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft vom 20. Juli 2014. Zugriff: [https://www.thueringen.de/mam/th9/tmbvl/bilderm/windenergieerlass-entwurf\\_vom\\_20.\\_juli\\_2015.pdf](https://www.thueringen.de/mam/th9/tmbvl/bilderm/windenergieerlass-entwurf_vom_20._juli_2015.pdf) [abgerufen am 8.12.2015].





# Steuerung der Windenergie durch Raumordnung

Jana Bovet

## Aktuelle Rechtsprechung als Herausforderung für die Planung

*Bei der Festlegung von Gebieten für Windenergie müssen die Planungsträger eine Vielzahl an Vorgaben beachten. Im vorliegenden Beitrag wird insbesondere mit Blick auf die Rechtsprechung aufgezeigt, welche Anforderungen an die Planung gestellt werden. Mit zwei Urteilen aus den Jahren 2012 und 2013 hat das Bundesverwaltungsgericht seine seit Anfang der 2000er Jahre getroffenen Grundsatzentscheidungen zur Steuerung der Windenergie zu einer ständigen Rechtsprechung verfestigt und ausdifferenziert. Diese gerichtlichen Anforderungen einer rechtssicheren Festlegung von Windenergiegebieten werden in dem vorliegenden Beitrag dargestellt und kritisch hinterfragt, da sie komplex sind und in der Praxis zu Unsicherheiten und Schwierigkeiten führen.*

### 1 Einleitung

Auf Bundesebene wird angestrebt, den Anteil der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energieträgern bis zum Jahr 2050 auf mindestens 80 % zu steigern (vgl. § 1 Abs. 2 EEG). Der größte Anteil daran soll durch den Ausbau von Onshore-Windenergie geleistet werden.<sup>1</sup> Differenzierungen für eine Umsetzung dieses Zieles gibt es nicht, weshalb unklar ist, wie das Gesamtziel auf die Bundesländer umzulegen ist oder wie hoch der Anteil der verschiedenen Energiequellen (Wasserkraft, Windenergie, Sonnenenergie, Biomasse, Geothermie) sein soll. Nach den Ausbauzielen, die sich die Bundesländer gesetzt haben, wird bereits im Jahr 2023 in der Summe ein Windenergieausbau an Land von über 80 GW erreicht, was bei einem derzeitigen Ausbaustand von etwa 32 GW fast einer Verdreifachung der installierten Leistung in den kommenden zehn Jahren entspricht.<sup>2</sup> Der Ausbau wird – unabhängig, ob er gemäß der Bundesstrategie oder der strafferen Zielsetzung der Länder erfolgt – in den nächsten Jahren auf alle Fälle zu einem steigenden Flächenbedarf für Windenergieanlagen führen.

Die Flächen für Windenergie werden sowohl in Regionalplänen als auch in kommunalen Bauleitplänen ausgewiesen. Die Planungsträger müssen dabei eine Vielzahl an Vorgaben und Rahmenbedingungen be-

achten, wie etwa das Fachrecht (insbesondere Natur- und Artenschutz), flankierende Pläne, Windenergieerlasse, gesellschaftliche Akzeptanz, evident fehlende Flächenverfügbarkeit und Vorgaben der Rechtsprechung. Trotz oder gerade wegen der vielfältigen Vorgaben und der umfangreichen Rechtsprechung herrscht Unsicherheit bei den Planungsträgern. In der Praxis zeigt sich dies unter anderem an der Vielzahl gerichtlicher Verfahren gegen Festlegungen und sachliche Teilpläne zur Windenergie.<sup>3</sup>

Im vorliegenden Beitrag werden insbesondere die Anforderungen der Rechtsprechung bei der Steuerung der Windenergie durch die Raumordnung betrachtet und kritisch hinterfragt. Dazu wird zunächst die gesetzliche Ausgangslage für die Steuerung von Windenergieanlagen dargestellt (2.). Der darauffolgende Abschnitt (3.) stellt das planungsmethodische Konzept mit seinen Anforderungen für die Festlegung von Windenergiegebieten vor, das die Rechtsprechung in den letzten 15 Jahren entwickelt und präzisiert hat. Dass diese Methodik in der Praxis nicht einfach zu handhaben ist, wird am Beispiel der Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen den sogenannten harten und weichen Tabuzonen aufgezeigt. Es wird darüber hinaus ein Vorschlag für eine alternative Planungsmetho-

---

**Dr. Jana Bovet**  
ist stellvertretende Leiterin  
des Departments Umwelt-  
und Planungsrecht im  
Helmholtz-Zentrum für  
Umweltforschung (UFZ)  
jana.bovet@ufz.de

dik gemacht, der diese Schwierigkeiten vermeidet. Im nächsten Abschnitt (4.) werden drei aktuelle obergerichtliche Urteile zum Anlass genommen, die Diskussion um die rechtliche Einschätzung raumordnerischer Gebietskategorien aufzugreifen. In diesem Zusammenhang wird insbesondere die Frage nach der innergebietlichen Wirkung von Eignungsgebieten und deren Steuerungskraft für die Windenergie diskutiert. Der Beitrag nimmt anschließend kurz zu dem Thema Repowering in der Regionalplanung Stellung (5.), bevor er mit einem Fazit endet (6.).

---

## 2 Gesetzliche Ausgangslage

---

Ausgangspunkt für die planerische Steuerung der Windenergie ist § 35 BauGB, wonach Windenergieanlagen im Außenbereich zulässig sind, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen. Die einem Vorhaben möglicherweise entgegenstehenden Belange werden in Absatz 3 der Regelung beispielhaft aufgeführt. Dazu zählen unter anderem sich widersprechende (fach)planerische Darstellungen, Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege, des Bodenschutzes oder des Hochwasserschutzes. Öffentliche Belange stehen einer Windenergieanlage aber in der Regel auch dann entgegen, soweit hierfür durch Darstellungen im Flächennutzungsplan oder als Ziele der Raumordnung eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist. Wenn also in einem Flächennutzungs- oder Raumordnungsplan eine gebietliche positive Letztentscheidung zu Windkraftanlagen getroffen wurde, müssen die Anlagen in den festgelegten Gebieten realisiert werden und können nicht außerhalb dieser Gebiete errichtet werden. Die Planung hat von dieser Steuerungsoption – Planvorbehalt genannt – vielfach Gebrauch gemacht und in kommunalen Flächennutzungsplänen sowie auf der Ebene der Regionalplanung in integrierten oder sachlichen Teilplänen entsprechende Gebietsfestlegungen getroffen.

## 3 Konzept zur Festlegung von Gebieten

---

### Anforderungen der Rechtsprechung

Die methodische Festlegung von Windenergiegebieten ist sehr komplex: Die Planungsträger (Gemeinden bzw. Regionalplanung) müssen dabei eine Vielzahl an rechtlichen und tatsächlichen Vorgaben und Rahmenbedingungen beachten. Die Rechtsprechung beschreibt diese Anforderungen als „schlüssiges planerisches Gesamtkonzept“, „das der Windenergie in substantieller Weise Raum verschafft“; dies gilt gleichermaßen für die Flächennutzungs- wie auch für die Regionalplanung.<sup>4</sup>

In der überwiegenden Praxis versuchen die Planungsträger diesen Anforderungen mithilfe der Ausschlussmethode gerecht zu werden. Dabei handelt es sich um eine Prüfungsabfolge, die vom Bundesverwaltungsgericht entwickelt und im Laufe der Zeit präzisiert wurde. Sie gliedert die Suche nach geeigneten Windenergiegebieten in mehrere Abschnitte: *„In einem ersten Arbeitsschritt sind diejenigen Bereiche als ‚Tabuzonen‘ zu ermitteln, die für die Nutzung der Windenergie nicht zur Verfügung stehen. Die Tabuzonen lassen sich in ‚harte‘ und ‚weiche‘ untergliedern. Der Begriff der harten Tabuzonen dient der Kennzeichnung von Teilen des Planungsraums, die für eine Windenergienutzung, aus welchen Gründen immer, nicht in Betracht kommen, mithin für eine Windenergienutzung ‚schlechthin‘ ungeeignet sind, mit dem Begriff der weichen Tabuzonen werden Bereiche des Gemeindegebiets erfasst, in denen nach dem Willen des Plangebers aus unterschiedlichen Gründen die Errichtung von Windenergieanlagen ‚von vornherein‘ ausgeschlossen werden ‚soll‘. Die Potenzialflächen, die nach Abzug der harten und weichen Tabuzonen übrig bleiben, sind in einem weiteren Arbeitsschritt zu den auf ihnen konkurrierenden Nutzungen in Beziehung zu setzen, d. h. die öffentlichen Belange, die gegen die Ausweisung eines Landschaftsraums als Konzentrationszone sprechen, sind mit dem Anliegen abzuwägen, der Windenergienutzung an geeigneten Standorten eine Chance zu geben, die ihrer Privilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB gerecht wird.“<sup>5</sup>*

Sollte in Bereichen des Planungsraums eine abschließende Beurteilung mithilfe der Ausschlussmethode nicht möglich sein, können einzelne Flächen von der Entscheidung ausgenommen werden („Weißflächen“).<sup>6</sup> Davon wird in der Praxis insbesondere Gebrauch gemacht, wenn aufgrund des Planungsmaßstabes oder fehlender Daten eine abschließende Beurteilung nicht möglich ist (z. B. bei militärischem Radar oder bei Hinweisen zum Artenschutz).<sup>7</sup> Die Ausschlusswirkung des Planvorbehalts erstreckt sich dann nicht auf die Weißflächen, weil über diese keine abschließende Entscheidung getroffen wurde.<sup>8</sup>

Die Planungsträger müssen die abschneidende Ausarbeitung des Planungskonzepts hinreichend nachvollziehbar gestalten und – nicht zuletzt aus Gründen des Rechtsschutzes – dokumentieren.<sup>9</sup> Dabei ist nicht nur darzulegen, welche Erwägungen dazu führen, bestimmte Standortzuweisungen vorzunehmen, sondern auch, welche Gründe ausschlaggebend sind, den übrigen Planungsraum davon freizuhalten.<sup>10</sup>

Die identifizierten Standortzuweisungen müssen aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen für den Bau von Windenergieanlagen geeignet sein (Verbot der sog. Alibiplanung).<sup>11</sup> Eine solchermaßen verbotene Alibiplanung liegt zum Beispiel vor, wenn Windenergiegebiete auf Flächen ausgewiesen werden, bei denen bereits im Vorfeld klar ist, dass der Grundstückseigentümer diese nicht für den Bau von Windenergieanlagen zur Verfügung stellen wird und das Planungskonzept somit nicht realisierbar ist.<sup>12</sup> Eine über diese Evidenzaspekte hinausgehende Kontrolle zur Flächenverfügbarkeit würde allerdings die Anforderungen an die Tatsachenermittlung überfrachten.<sup>13</sup>

Ob der Windenergie mit den letztlich identifizierten Standortzuweisungen in substantieller Weise Raum verschafft wird, prüft das Bundesverwaltungsgericht anhand des Verhältnisses von Standortflächen und derjenigen Flächen, die nach Abzug der harten Tabukriterien vorlagen. Es nennt aber keinen Wert, den es zu erfüllen gilt.<sup>14</sup> In dieser Bilanz gelten nur solche Flächen als Standortflächen, bei denen gewährleistet ist, dass sich die Windenergie gegenüber anderen Nutzungen durchsetzen kann. Demzufolge dürfen Vorbehaltsflächen aufgrund ihrer

geringen Steuerungskraft nur mittelbar in die Flächenbilanz einbezogen werden (ausführlich zur Problematik der Gebietskategorien siehe Kapitel 4, S. 595 ff.).<sup>15</sup> Entscheidend ist, ob das Verhältnis der gesetzlichen Wertung von Windkraftanlagen als privilegierte Vorhaben im Außenbereich Rechnung trägt. Je kleiner die Fläche der identifizierten Standorte, desto eher muss das Auswahlkonzept hinterfragt und gegebenenfalls geändert werden.<sup>16</sup> Allerdings hebt auch die Rechtsprechung hervor, dass „nicht ausschließlich“ auf dieses Verhältnis abgestellt werden darf und das Ergebnis lediglich Indizwirkung habe.<sup>17</sup>

### Harte und weiche Tabuzonen

Auch wenn es keine Pflicht zur wörtlichen Verwendung der Begriffe harte und weiche Tabuzonen gibt, müssen sich die Planungsträger die inhaltlichen Unterschiede nach Ansicht der Rechtsprechung bewusst machen und diese auch darlegen.<sup>18</sup> Grund dafür ist, dass hinter dem Begriffspaar unterschiedliche Regime stehen. So seien die harten Tabuzonen dem Erforderlichkeitsgebot und die weichen Tabuzonen dem Abwägungsgebot zuzurechnen.<sup>19</sup> Als Abgrenzungskriterium zwischen harten und weichen Tabuzonen bemüht das OVG Berlin-Brandenburg dabei das Fehlen voluntativer Elemente: Harte Kriterien seien diejenigen, auf die der Plangeber keinen maßgeblichen Einfluss nehmen könne.<sup>20</sup>

In der Rechtsprechung sind unter anderem folgende Flächen als harte Tabuzonen anerkannt worden: Innengebietsflächen, besiedelte Splittersiedlungen im Außenbereich, Siedlungsflächen, Trassen für Infrastrukturmaßnahmen, Abstände von 50 m und 180 m zu Eisenbahnstrecken, strikte militärische Schutzbereiche, Naturschutzgebiete, Nationalparke und nationale Naturmonumente, Biosphärenreservate und gesetzlich geschützte Biotop.<sup>21</sup> Abstände zu Siedlungsflächen oder zu FFH- sowie Vogelschutzgebieten werden indes den weichen Tabuzonen zugeordnet.<sup>22</sup>

Landschaftsschutzgebiete werden mal als harte, mal als weiche Tabuzone gesehen, abhängig davon, ob eine Ausnahmegenehmigung oder eine Befreiung möglich ist.<sup>23</sup> Dabei spielen der Schutzzweck des

Landschaftsschutzgebietes (§ 26 Abs. 2 BNatSchG) sowie die Landschaftspläne und forstlichen Rahmenpläne eine entscheidende Rolle und müssen in die Erwägung, welche Tabuzone vorliegt, einbezogen werden.<sup>24</sup> Vor Kurzem hat der BayVerfGH zudem entschieden, dass Änderungen von Landschaftsschutzverordnungen mit dem Ziel, Flächen für Windkraft zu schaffen, zulässig sind, solange die Verkleinerung von Schutzgebieten oder sonstige Einschränkungen des Schutzstandards nicht dazu führen, dass der mit der Unterschutzstellung verfolgte Zweck nicht mehr gewahrt wäre.<sup>25</sup> Das Gericht führt weiter aus, dass weder aus bundesrechtlichen noch aus landesrechtlichen Vorschriften das Gebot folge, auf Flächen in Landschaftsschutzgebieten erst dann zurückzugreifen, wenn außerhalb dieser Gebiete auf dafür geeigneten Flächen keine ausreichende Energiemenge erzeugt werden kann.<sup>26</sup>

Die Rechtsprechung wertet auch Wälder nicht einheitlich. So gehören zusammenhängende Waldflächen nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts<sup>27</sup> und einiger Oberverwaltungsgerichte<sup>28</sup> zu den harten Tabuzonen, nach Ansicht des Thüringer OVG<sup>29</sup> und des OVG Lüneburg<sup>30</sup> zu den weichen Tabuzonen. Während sich der bundesgerichtlichen Entscheidung mangels einer näheren Begründung nicht entnehmen lässt, welche Erwägungen der Zuordnung zugrunde gelegt werden, vertritt der VGH Kassel die Auffassung, Waldgebiete seien als Vorrangflächen für Windenergienutzung schlechthin ungeeignet. Anders hat das Thüringer OVG entschieden: In Thüringen hatten die Regionale Planungsgemeinschaften „Wald größer 10.000m<sup>2</sup>“ als harte Tabuzone gewertet, wobei sie sich unter anderem auf Handlungsempfehlungen des (damaligen) Thüringer Ministeriums für Bau und Verkehr bezogen, das Wald in einer Liste von Ausschlusskriterien aufführte. Das OVG Thüringen sah in der Handlungsempfehlung keine verbindliche Planungsvorgabe und hat den Planungsgemeinschaften vorgehalten, dass sie das Kriterium Wald nicht pauschal als harte Tabuzonen hätten heranziehen dürfen. Die Begründung: Es sei nicht ersichtlich, dass der Bau und Betrieb von Windenergieanlagen dort aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht möglich wären. § 9 Abs. 1 S. 2 ThürWaldG würde

einer Windenergienutzung nur in den durch Rechtsverordnung geschützten Wäldern als rechtliches Hindernis entgegenstehen. In den anderen Wäldern könnte eine Änderung der Nutzungsart nach § 10 Abs. 1 S. 1 ThürWaldG beantragt werden. Die Planungsträger hätten aber nicht nur die durch Rechtsverordnung geschützten Wälder als Ausschlussbereiche angesehen, sondern alle Wälder, die größer als 10.000 m<sup>2</sup> sind.<sup>31</sup> Auch das OVG Lüneburg ordnet die Wälder in seinem Beschluss vom 23.1.2014 den weichen Tabuzonen zu, begründet diese Entscheidung aber – anders als das Thüringer OVG – nicht.<sup>32</sup>

In der Literatur wird daher zu Recht eingewendet, dass die Differenzierung zwischen harten und weichen Tabuzonen in der Praxis sehr schwierig ist. Zum einen ist das Vorliegen eines „voluntativen Elements“ kein offensichtliches Unterscheidungskriterium. So können auch die von der Rechtsprechung als harte Tabukriterien erwähnten Festlegungen sehr wohl mit einem voluntativen Element verbunden sein, weil den Gemeinden zum Beispiel bei Natura-2000-Gebieten im Rahmen der Verträglichkeitsprüfung nach § 34 Abs. 8 BNatSchG ein Beurteilungsspielraum verbleibt. Auch die unterschiedliche Einordnung von Wald verdeutlicht die Schwierigkeit. So rechnet der VGH Kassel Waldgebiete zu den harten Tabuzonen, weil sie „für Windenergienutzung schlechthin ungeeignet“ sind, schränkt diese Absolutheit aber gleich wieder ein, mit der Begründung, dass „Waldgebiete wegen ihrer vielfältigen ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Funktionen **in der Regel zu erhalten sind**“ [Hervorhebung durch die Verf.]. Zum anderen zeigt die Auswertung der Rechtsprechung, dass die Entscheidung, ob harte oder weiche Tabuzonen vorliegen, im Grunde eine Fülle von detaillierten Einzelprüfungen anhand von Landesrecht, Fachplänen und tatsächlichen Gegebenheiten voraussetzt, die der Planungsträger gar nicht leisten kann.<sup>33</sup>

### Alternative Planungsmethodik

Auch die Rechtsprechung erkennt an, dass die Abgrenzung zwischen harten und weichen Tabuzonen schwierig ist, hält aber an der Trennung fest.<sup>34</sup> Nach Ansicht des

Bundesverwaltungsgerichts stellt eine fehlende Differenzierung zwischen harten und weichen Tabuzonen sogar einen Fehler im Abwägungsvorgang dar. Die beschriebenen Schwierigkeiten und Unwägbarkeiten im Planungsprozess geben aber Anlass, über eine alternative Planungsmethodik nachzudenken. Solche Überlegungen sind weiterführend, da die Ausschlussmethode gesetzlich nicht zwingend vorgeschrieben ist und das Bundesverwaltungsgericht offen gelassen hat, ob die Prüfungsreihenfolge als zwingend zu verstehen ist.<sup>35</sup> Andere Gerichte bezeichnen die Ausschlussmethode zwar als „*alternativos*“<sup>36</sup> – diese Auffassung ist angesichts des weiten Abwägungs- und Ermessensspielraums der Planung jedoch zu bezweifeln.<sup>37</sup> Es obliegt nicht der Rechtsprechung, ein sachgerechtes Ausweisungsverfahren festzulegen.<sup>38</sup>

Vielmehr erweist es sich – in den Worten von Hendler/Kerkmann – „*unter planungspraktischen Gesichtspunkten als verfehlt, den Trägern der Raumordnungs- und Flächennutzungsplanung die Pflicht aufzuerlegen, bereits im ersten Arbeitsschritt die harten Tabuzonen zu bezeichnen*“ und „*in planungsrechtlicher Hinsicht (...) um eine Überspannung der gesetzlichen Anforderungen*“.<sup>39</sup> Sie schlagen daher vor, zwar an der Aufschlüsselung zwischen weichen und harten Tabuzonen festzuhalten, für die Zuordnung aber allein darauf abzustellen, ob Befreiungen oder Ausnahmen nicht in Betracht kommen, weil das Rechtsregime sie nicht vorsieht (= harte Tabuzone) oder sie nicht zu erwarten sind (= weiche Tabuzone). Die Zuordnung ist darzulegen und zu dokumentieren, wobei keine Einzelfallprüfung zu der Frage durchgeführt werden muss. Eine präzisere Prüfung ist in diesem ersten Schritt nicht erforderlich. Sie muss nur dann erfolgen, wenn der Planungsträger bei der Abschlusskontrolle seiner Planung feststellt, dass der Windenergie nicht substanziell Raum verschafft wurde. In diesem Fall muss geprüft werden, ob die Bewertung der weichen Tabuzonen modifiziert werden kann, um mehr Standorte für Windenergie zu erhalten.<sup>40</sup> Mit dieser Vorgehensweise wird die Differenzierung zwischen harten und weichen Tabuzonen nicht aufgegeben, aber praxisnah gestaltet, denn die Differenzierung wird anhand des Merkmals, ob eine Befreiung oder Ausnahme vorhanden

oder nicht zu erwarten ist, getroffen. Auf die Bewertung einer konkreten Anlage einschließlich Größe, Leistung und genauer Standort kommt es hingegen nicht an.<sup>41</sup>

In der Literatur gibt es einige praktikable Vorschläge, um die Frage, ob der Windenergie substanziell Raum verschafft wird, mithilfe von materiellen Kriterien zu beantworten.<sup>42</sup> Die Rechtsprechung prüft dies anhand des Verhältnisses von Standortflächen und denjenigen Flächen, die nach Abzug der harten Tabukriterien vorlagen, nennt aber keinen Wert, den es zu erfüllen gilt (siehe oben 3.)<sup>43</sup> Tyczewski beschreibt die Aufgabe der Planungsträger daher als ein „*Antizipieren des richterlichen Bauchgefühls*“.<sup>44</sup> An dieser Stelle etwas mehr Planungs- und Rechtssicherheit zu schaffen, ist aus Sicht vieler Planer erstrebenswert. Köck spricht sich deshalb dafür aus, Orientierungswerte für Windenergie im ROG zu implementieren, die der Planung zugrunde gelegt werden müssen, von denen aber bei entsprechender Begründung abgewichen werden kann.<sup>45</sup> Bei entsprechender Umsetzung in den Landesplanungsgesetzen hätten Planer einen hilfreichen Anhaltspunkt, der flexibel handhabbar ist.

---

#### 4 Gebietliche Festlegungsmöglichkeiten

---

##### **Gebietskategorien**

Für die Festlegung von Windenergiegebieten hat der Bundesgesetzgeber unterschiedliche Gebietskategorien in § 8 Abs. 7 ROG bestimmt: Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete sowie Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten. Vorranggebiete sind solche, die für bestimmte raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen vorgesehen sind und andere raumbedeutsame Nutzungen in diesem Gebiet ausschließen, soweit diese mit den vorrangigen Funktionen oder Nutzungen nicht vereinbar sind. Als Vorbehaltsgebiete werden Gebiete bezeichnet, in denen bestimmten raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen besonderes Gewicht beizumessen ist. Eignungsgebiete sind Gebiete, in denen bestimmten raumbedeutsamen Maßnah-

men oder Nutzungen, die städtebaulich nach § 35 des Baugesetzbuchs zu beurteilen sind, andere raumbedeutsame Belange nicht entgegenstehen. Diese Maßnahmen oder Nutzungen sind an anderer Stelle im Planungsraum jedoch ausgeschlossen. Ein Vorranggebiet kann mit der Ausschlusswirkung von Eignungsgebieten ausgestattet werden.

Die bundesrechtliche Regelung des § 8 Abs. 7 ROG ist direkt in den Ländern anzuwenden, sodass alle Regionalplanungsträger die Möglichkeit haben, von diesen Gebietskategorien Gebrauch zu machen.<sup>46</sup> Einige Bundesländer haben auf Grundlage der Abweichungskompetenz auch eigene Gebietskategorien in ihr Landesplanungsgesetz eingefügt, insbesondere sogenannte „Ausschlussgebiete“. In ihnen sind bestimmte raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen (z.B. § 11 Nr. 7 LPlG BW, Art. 14 Abs. 2 Nr. 3 BayLPlG, § 6 Abs. 2 Nr. 3 LPlG Rh-Pfalz, § 3 Abs. 2 SaarLPlG) oder die grundsätzliche Verknüpfung von Vorranggebieten mit der Wirkung von Eignungsgebieten (§ 12 Abs. 2 LPlG NRW, § 2 Abs. 2 S. 2 SächsLPlG) ausgeschlossen. Baden-Württemberg und Mecklenburg-Vorpommern haben darüber hinaus speziell für Windenergiegebiete landesrechtliche Regelungen getroffen: In Baden-Württemberg dürfen Standorte für regional bedeutsame Windkraftanlagen gemäß § 11 Abs. 7 LPlG BW nur als Vorranggebiete festgelegt werden. In Mecklenburg-Vorpommern wiederum sind gem. § 8 Abs. 2 LPlG in den regionalen Raumentwicklungsprogrammen insbesondere Eignungsgebiete für Windenergienutzung auszuweisen.

Die Festlegung für eine bestimmte Gebietskategorie entscheidet darüber, ob der sogenannte Planvorbehalt nach § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB (s. oben 2) ausgelöst wird, da dieser eine Ausweisung durch ein Ziel der Raumordnung voraussetzt. Nur wenn ein Windenergiegebiet als Raumordnungsziel vorliegt, führt dies zu einem Ausschluss der Windenergie außerhalb der Standortzuweisungen. Ziele der Raumordnung sind gem. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen Festlegungen in Raumordnungsplänen. Diese Bindungswirkung fehlt den davon

abzugrenzenden Grundsätzen der Raumordnung, die Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen sind (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG). Welche Rechtsnormqualität die verschiedenen Gebietskategorien haben, wird nachfolgend untersucht.

### Rechtsnormqualität der Gebietskategorien

Vorbehaltsgebiete weisen einer Nutzung bei einer Abwägungsentscheidung lediglich ein besonderes Gewicht zu, sodass diese Gebietsfestlegung keinen Letztentscheidungscharakter hat und mangels Kombinationsmöglichkeit mit der Ausschlusswirkung nicht geeignet ist, den Planvorbehalt auszulösen.<sup>47</sup> Demgegenüber weisen Vorranggebiete einer bestimmten Nutzung eine innergebietliche Zielwirkung zu, da sie die vorrangige Nutzung als unüberwindbare Letztentscheidung qualifizieren.<sup>48</sup> Außergebietliche Zielwirkung – in dem Sinne, dass eine Nutzung außerhalb des festgelegten Bereichs ausgeschlossen ist – haben Vorranggebiete allerdings nur, wenn sie mit der Wirkung von Eignungsgebieten verbunden werden.<sup>49</sup>

Die Frage nach der Wirkung von Eignungsgebieten ist seit Langem strittig und hat durch drei aktuelle obergerichtliche Entscheidungen<sup>50</sup> wieder Auftrieb bekommen. Die Gerichte kamen in ihren Urteilen über die Steuerungsmöglichkeit und -wirkung von Windeignungsgebieten zu der Einschätzung, dass die Voraussetzungen eines schlüssigen gesamtplanerischen Konzeptes, das der Windenergie substanziell Raum gebe, nicht mit „unkommentierten“ Festlegungen von Windeignungsgebieten zu erfüllen sind.

In Eignungsgebieten stehen raumbedeutsamen Maßnahmen oder Nutzungen, die städtebaulich nach § 35 des Baugesetzbuchs zu beurteilen sind, anderen raumbedeutsamen Belangen nicht entgegen. Die Maßnahmen oder Nutzungen sind an anderer Stelle im Planungsraum jedoch ausgeschlossen. Gesetzgeberisches Ziel bei der Einführung dieser Gebietskategorie war es, unerwünschten Entwicklungen privilegierter Vorhaben im Außenbereich durch landesplanerische Konzentrationsanord-

nungen entgegenzuwirken.<sup>51</sup> Eignungsgebiete haben also immer eine doppelte Steuerungswirkung: Zum einen wird die Eignung des Gebietes für eine bestimmte Maßnahme oder Nutzung festgestellt. Zum anderen wird die Unzulässigkeit dieser Maßnahme oder Nutzung außerhalb des Gebietes getroffen und so die Konzentration auf einer Teilfläche des Planungsraumes erreicht.<sup>52</sup> Unstrittig ist, dass Eignungsgebiete hinsichtlich der nutzungsbezogenen Ausschlusswirkung Zielqualität haben.<sup>53</sup> Gestritten wird hingegen über die innergebietsliche Wirkung von Eignungsgebieten.<sup>54</sup>

Die Meinung, wonach Eignungsgebiete innergebietslich eine Grundsatzwirkung haben, stützt sich auf den Wortlaut des § 7 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 ROG 1998,<sup>55</sup> wonach mit Eignungsgebieten lediglich die Eignung der betreffenden Fläche festgestellt werden soll. Ein Vorrang sei mit dieser Festlegung nicht verbunden, weshalb eine landesplanerische Letztentscheidung fehle.<sup>56</sup> Würde man dem Eignungsgebiet innergebietslich eine Zielwirkung beimessen, so wäre die Regelung des § 8 Abs. 7 S. 2 ROG zur Kombination von Vorranggebieten mit der Wirkung von Eignungsgebieten zudem überflüssig.<sup>57</sup>

Die Sichtweise, wonach hinsichtlich der Entscheidung über die Eignung des Gebietes eine Letztentscheidung und damit eine innergebietsliche Zielwirkung vorliege, beruft sich auf die Entstehungsgeschichte der Regelung: Die in das Gesetz aufgenommene Kopplungsmöglichkeit von Vorranggebieten mit der Wirkung von Eignungsgebieten musste nur deshalb geschaffen werden, weil die Einführung von Eignungsgebieten in den süddeutschen Ländern auf Ablehnung stieß, aber auch dort eine Steuerungsmöglichkeit über den Planvorbehalt des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB geschaffen werden sollte.<sup>58</sup>

Der Ansicht einer innergebietslichen Grundsatzwirkung von Eignungsgebieten ist zuzugestehen, dass das Wortverständnis „Eignung“ für eine Grundsatzwirkung streitet. Allerdings wird damit die inner- und außergebietsliche Wirkung der Gebietsfestlegung getrennt. Eine solche Janusköpfigkeit der Festlegungswirkung sieht das Gesetz nicht vor. Vielmehr heißt es in § 3 Abs. 1 ROG, dass Festlegungen mit verbindlicher Vorgabe (Ziel der Raumordnung) oder als

Festlegungen mit Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen (Grundsatz der Raumordnung) getroffen werden. Eine Kombination dieser Wirkungen in einer Festlegung ist dem Gesetz fremd. Das Eignungsgebiet ist damit sowohl inner- als auch außergebietslich als Ziel der Raumordnung zu qualifizieren.<sup>59</sup>

Das Argument, bei der Annahme einer innergebietslichen Zielwirkung von Eignungsgebieten bestünde kein Unterschied zwischen diesem und einem Vorranggebiet mit Ausschlusswirkung, greift nicht. Wird ein Eignungsgebiet für Windenergie festgelegt, so wird damit bestimmt, dass der für das Gebiet geeigneten „Windenergie“ kraft Gesetzes andere raumbedeutsame Belange nicht entgegenstehen. Nicht ausgeräumt sind indes die nicht-raumbedeutsamen Belange, da innerhalb des Eignungsgebietes – insoweit sind die Wirkung von Eignungs- und Vorranggebiet identisch – nach wie vor § 35 Abs. 3 BauGB gilt. An ihm kann die Zulässigkeit von Windkraftanlagen durchaus noch scheitern, wenn kleinräumige Belange (z. B. Vogelschutz) durchschlagen.<sup>60</sup> Der Unterschied zwischen einem Eignungsgebiet und einem Vorranggebiet mit Ausschlusswirkung liegt darin, dass in ersterem privilegierte raumbedeutsame Vorhaben grundsätzlich zulässig sind, während in einem Vorranggebiet andere raumbedeutsame Vorhaben nicht zugelassen werden können, soweit diese mit den vorrangigen Nutzungen nicht vereinbar sind.

Die eingangs erwähnten Urteile halten sich bei der Einschätzung, ob Eignungsgebiete innergebietsliche Zielwirkung haben, zurück („*kann dahin gestellt bleiben*“<sup>61</sup>). Die Urteile sahen aber einen Abwägungsfehler darin, dass das gesamtplanerische Steuerungskonzept allein auf Eignungsgebieten beruht, diese aber nicht sicherstellen können, dass sich in den Gebieten die privilegierte Nutzung gegenüber anderen Nutzungen durchsetzt. Nur wenn die innergebietsliche Durchsetzung der Windenergie für Eignungsgebiete textlich bestimmt wird, könne die planerische Durchsetzungswirkung herbeigeführt werden.<sup>62</sup> In die gleiche Richtung geht die Begründung im Urteil des OVG Berlin-Brandenburg, wonach der Planungsträger eine „*möglicherweise bezweckte innergebietsliche Steuerungswirkung (...) dadurch selbst konterkariert und*

*im Ergebnis ausgehöhlt (hat), dass sie sich einer eigenen Abwägung von Belangen, die bereits auf der Ebene der Regionalplanung erkennbar waren, bewusst enthalten und die Konfliktbewältigung weitgehend auf die kommunale Bauleitplanung bzw. das immissionsschutzrechtliche Anlagengenehmigungsverfahren verlagert hat.*<sup>63</sup>

### **Einsatzmöglichkeiten von Eignungsgebieten**

Die in diesem Beitrag beschriebene eingeschränkte Steuerungswirkung macht Eignungsgebiete aber nicht untauglich für ein regionalplanerisches Windenergiekonzept. So kann die Regionalplanung der Windenergie durch eine Ausweisung von Vorranggebieten mit Ausschlusswirkung substantiell Raum verschaffen und durch eine Ausweisung von Eignungsgebieten mögliche ergänzende Flächenpotenziale aufzeigen.<sup>64</sup> Aber auch durch textliche Ergänzung können Eignungsgebiete aufgewertet werden, was zum Beispiel in Mecklenburg-Vorpommern passiert. Da die regionalen Planungsträger dort gesetzlich angehalten sind, Eignungsgebiete für Windenergienutzung auszuweisen (siehe S. 596), ist dies kein Zufall. In den Regionalen Raumentwicklungsprogrammen Mecklenburgische Seenplatte, Mittleres Mecklenburg/Rostock und Westmecklenburg wird die Festlegung von Windeignungsgebieten durch den Hinweis ergänzt, dass andere Nutzungen innerhalb der Eignungsgebiete für Windenergieanlagen nur dann zulässig sind, wenn sie den Bau von Windenergieanlagen nicht ausschließen oder einschränken<sup>65</sup>. Damit wird die Durchsetzungskraft des Gebietes im Vergleich zum gesetzlichen Grundmodell erhöht und die Ausschlusswirkung erzielt. Ob die textliche Ergänzung in den Regionalen Raumentwicklungsprogrammen Vorpommern diese Anforderungen allerdings erfüllt, ist zweifelhaft. Es wird nämlich auch darauf verwiesen, dass innerhalb der Eignungsgebiete im Flächennutzungsplan eine flächenmäßige Ausformung stattfinden kann, wenn die teilweise Einschränkung begründet wird und das Ziel der Windenergienutzung erhalten bleibt.

## **5 Repowering in der Regionalplanung**

Die Frage nach der Zulässigkeit von regionalplanerischen Festlegungen für Repowering – dem Ersetzen älterer Windanlagen durch modernere, leistungsfähigere Anlagen – ist ein Thema, das bisher eher die Literatur als die Rechtsprechung beschäftigt hat, da bisher nur wenige Pläne Aussagen zum Repowering treffen.<sup>66</sup> Es ist aber zu erwarten, dass sich dies in den nächsten Jahren ändern wird. Die Planungsträger können die energiepolitischen Ziele nur erreichen, wenn sie Repowering-Strategien verfolgen und entsprechende Festlegungen treffen. Auch als Anreiz für das Entfernen von alten Anlagen außerhalb der festgelegten Konzentrationszonen und für eine effektive Flächennutzung ist Repowering erforderlich. Eine gezielte Repowering-Strategie setzt vor allem eins voraus: Es kann auf eine die Genehmigungsbehörde bindende Weise bestimmt werden, dass der Bau von Windkraftanlagen in einem Gebiet nur dann zulässig ist, wenn der Rückbau einzelner im Plan bezeichneter Altanlagen in engem zeitlichen Zusammenhang mit der Neuerrichtung erfolgt.<sup>67</sup>

Aufgrund ihres Eingriffs in die Eigentums-garantie nach Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG ist für eine solchermaßen bedingte Repowering-Festlegung eine Ermächtigungsgrundlage erforderlich.<sup>68</sup> Die Ansicht, die dazu auf § 35 Abs. 3 S. 2 BauGB verweist,<sup>69</sup> verkennt, dass es sich bei dieser baurechtlichen Vorschrift nicht um eine Ermächtigungsgrundlage handelt. Vielmehr macht sie raumordnerische Festlegungen lediglich zu einem im Genehmigungsverfahren zu beachtenden Gegenstand.<sup>70</sup> Mangels bundesrechtlicher Regelungen müssen die Länder in ihren Planungsgesetzen entsprechende Ermächtigungsgrundlagen schaffen. In den beiden Bundesländern Sachsen und Thüringen ist das bereits geschehen: Auf der Grundlage von § 2 Abs. 1 S. 1 SächsLPIG und § 2 Abs. 2 S. 1 ThürLPIG können bedingte Festlegungen in den Plänen erfolgen. Ganz spezifische Regelungen enthält das vor Kurzem beschlossene Landesentwicklungsgesetz Sachsen-Anhalt (LEnG LSA). Die Entwicklung der Windenergiekapazität ist dort gemäß § 4 Nr. 16 a) LEnG LSA auf ein Repowering bestehender Anlagen zu konzentrieren.



Das Gesetz legt dazu fest, wann von Repowering gesprochen werden darf und insbesondere, in welchem örtlichen Ausmaß Alt- und Neuanlage stehen dürfen: Eine neue Anlage darf errichtet werden, wenn sie mindestens zwei Altanlagen ersetzt, die sich in demselben Landkreis oder in derselben kreisfreien Stadt wie der Standort der neuen Anlage befinden. Darüber hinaus muss sich der Bauherr gegenüber der Genehmigungsbehörde ausdrücklich dazu verpflichten, die Altanlagen einschließlich ihrer Fundamente frühestens ein Jahr vor und spätestens bis zu der Inbetriebnahme der neuen Anlagen vollständig abzubauen.

Allerdings bestehen kompetenzrechtliche Bedenken hinsichtlich solcher landesrechtlichen Vorschriften, da bodenrechtlich wirkende Repowering-Maßnahmen nicht auf die Abweichungskompetenz der Länder gestützt werden können. Insofern ist die Regionalplanung bei der Umsetzung von Repowering auf raumordnerische Verträge angewiesen oder auf eine Absicherung auf der Ebene der Bauleitplanung über § 249 Abs. 2 BauGB.<sup>71</sup>

---

## 6 Fazit

---

Bei der Ausweisung von Windenergieflächen in Regionalplänen und in kommunalen Bauleitplänen müssen die Planungsträger eine Vielzahl an Vorgaben und Rahmenbedingungen beachten, wie etwa das Fachrecht, flankierende Pläne und Vorgaben der Rechtsprechung. Die von der Rechtsprechung gesetzten Anforderungen eines schlüssigen Planungskonzeptes, das der Windenergie substanziell Raum verschafft, bringt wenig Klarheit. Zum einen bereitet die Abgrenzung zwischen den harten und weichen Tabuzonen Schwierigkeiten, da das von der Rechtsprechung formulierte Unterscheidungskriterium ei-

nes voluntativen Elements nicht eindeutig ist. Auch bei den zu den harten Tabuzonen gezählten Festlegungen besteht ein Beurteilungsspielraum. Des Weiteren setzt die Unterscheidung eine Fülle von detaillierten Einzelprüfungen von Landesrecht, Fachplänen und tatsächlichen Gegebenheiten voraus, die die Regionalplanung gar nicht leisten kann. Daher wird für eine alternative Planungsmethodik plädiert, die im ersten Planungsschritt auf eine präzise Unterscheidung zwischen den harten und weichen Tabukriterien verzichtet und das Kriterium des „substanziell Raum verschaffen“ mit materiellen Kriterien unterlegt.

Die Frage nach der innergebietlichen Wirkung von Eignungsgebieten ist seit Langem strittig. Die besseren Argumente streiten für eine innergebietliche Zielwirkung, da dem ROG eine Aufteilung in inner- und außergebietliche Wirkung fremd ist. Auch unter dieser Annahme besteht aufgrund der unterschiedlichen innergebietlichen Zielorientierung (Eignung vs. Vorrang) ein Unterschied zwischen Eignungsgebieten und Vorranggebieten mit Ausschlusswirkung. Allerdings kann mit Eignungsgebieten grundsätzlich nicht das Erfordernis nach „substanziellem Raum“ erfüllt werden, weil die Durchsetzung der Windenergienutzung in Eignungsgebieten nicht gewährleistet ist. Anders ist die Festlegung eines Windeignungsgebietes zu bewerten, wenn in den Plänen ergänzende textliche Formulierungen getroffen werden, die dazu beitragen, dass sich die Windenergie durchsetzen wird.

Eine regionalplanerische Absicherung von Repowering ist auf der Grundlage von raumordnerischen Verträgen oder auf der Ebene der Bauleitplanung möglich. Hinsichtlich regionalplanerischer Festlegungen bestehen aufgrund der bodenrechtlichen Wirkung kompetenzrechtliche Bedenken.

**Literatur**

- Albrecht, Eike; Zschiegner, André, 2015: Repowering als Zielfestsetzung in der Regionalplanung: ist das rechtlich zulässig? Umwelt- und Planungsrecht (35), S. 128–136.
- Bartlsperger, Richard, 2000: Raumordnungsgebiete mit besonderer Funktion (Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete). In: Landesplanung, Akademie für Raumforschung und (Hrsg.), Zur Novellierung des Landesplanungsrechts aus Anlass des Raumordnungsgesetzes 1998. Hannover, S. 119–158.
- Bielenberg, Walter; Erbguth, Wilfried; Söfker, Wilhelm: ROG-Kommentar, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder. Kommentar und Textsammlung (Loseblatt).
- BMWi, 2010: Energiekonzept 2010, Berlin, 32 S.
- Bovet, Jana; Kindler, Lars, 2013: Wann und wie wird der Windenergie substanziell Raum verschafft? Eine kritische Diskussion der aktuellen Rechtsprechung und praktische Lösungsansätze. Deutsches Verwaltungsblatt (128), S. 488–496.
- Cholewa, Werner; Dyong, Hartmut; Heide, Hans-Jürgen von der: ROG, Raumordnung in Bund und Ländern: Kommentar zum Raumordnungsgesetz des Bundes und Vorschriftensammlung aus Bund und Ländern (Loseblatt).
- Fest, Phillip, 2012: Die Windenergie im Recht der Energiewende. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (31), S. 1129–1134.
- Fischer-Hüftle, Peter, 2012: Windenergieanlagen und Landschaftsschutz. Bayerische Verwaltungsblätter (143), S. 709–715.
- Gatz, Stephan, 2009: Rechtsfragen der Windenergienutzung. Deutsches Verwaltungsblatt (124), S. 737–748.
- Grotfels, Susan, 2000: Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete in der Raumordnung (§ 7 Abs. 4 ROG). In: Erbguth, Wilfried/Oebbecke, Janbernd/Rengeling, Hans-Werner/Schulte, Hans (Hrsg.), Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag. München, S. 369–383.
- Hendler, Reinhard; Kerkmann, Jochen, 2014: Harte und weiche Tabuzonen – Zur Misere der planerischen Steuerung der Windenergienutzung. Deutsches Verwaltungsblatt (129), S. 1369–1376.
- Hentschel, Anja, 2010: Umweltschutz bei Errichtung und Betrieb von Windkraftanlagen. In: Forum Energierecht 16. Baden-Baden, 656 S.
- Köck, Wolfgang, 2010: Planungsrechtliche Anforderungen an die räumliche Steuerung der Windenergienutzung : unter besonderer Berücksichtigung des Repowering. Zeitschrift für Umweltrecht (21), S. 507–512.
- Köck, Wolfgang, 2012: Flächensicherung für Erneuerbare Energien durch die Raumordnung. Deutsches Verwaltungsblatt (127), S. 3–10.
- Köck, Wolfgang; Bovet, Jana, 2008: Windenergieanlagen und Freiraumschutz. In: Siedentop, Stefan; Egermann, Markus (Hrsg.): Freiraumschutz und Freiraumentwicklung durch Raumordnungsplanung. Bilanz, aktuelle Herausforderungen und methodisch-instrumentelle Perspektiven. Hannover, S. 172–190.
- Lutz, Jana, 2012: Repowering-Steuerung aus planungsrechtlicher Perspektive, Baden-Baden, 255 S.
- Münkler, Laura, 2014: Flexible Steuerung durch Konzentrationsflächenplanung. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (33), S. 1482–1488.
- Nagel, Paul Bastian; Schwarz, Tim; Köppel, Johann, 2014: Ausbau der Windenergie: Anforderungen aus der Rechtsprechung und fachliche Vorgaben für die planerische Steuerung. Umwelt- und Planungsrecht 2014 (34), S. 371–382.
- Otto, Christian-W., 2013: Sicherung des Repowerings in der Regional- und Bauleitplanung. In: Mitschang, Stephan (Hrsg.), Windenergie – Ausbau und Repowering in der Stadt- und Regionalplanung, Frankfurt, S. 47–57.
- Otto, Christian-W., 2015: Rechtsprobleme des Repowerings, Umwelt- und Planungsrecht, S. 244–248.
- Runkel, Peter, 1998: Das Konzept des Gesetzgebers für die „Raumordnungsgebiete“. In: Jarass, Hans D. (Hrsg.), Raumordnungsgebiete (Vorbehalts-, Vorrang- und Eignungsgebiete) nach dem neuen Raumordnungsgesetz: Symposium des Zentralinstituts für Raumplanung am 28. September 1998 in Münster. Münster, S. 7–25.
- Scheidler, Alfred, 2011: Errichtung von Windkraftanlagen in naturschutzrechtlich festgesetzten Schutzgebieten. Natur und Recht (33), S. 848–856.
- Scheidler, Alfred, 2013a: Aktuelle Rechtsprechung zur Errichtung und zum Betrieb von Windkraftanlagen. Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht (11), S. 214–222.
- Scheidler, Alfred, 2013b: Die Tabuzonenproblematik bei der Ausweisung von Konzentrationsflächen für die Windenergienutzung. Natur und Recht (35), S. 869–873.
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd, 2012: Zur Methodik und Wirkung der Festlegung von Eignungsgebieten für die Windkraftnutzung durch die Regionalplanung. Landes- und Kommunalverwaltung (22), S. 481–488.
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd, 2013: Repowering in der Regionalplanung – Welche Festlegungen sind in Regionalplänen zugunsten des Repowering zulässig oder sogar geboten? Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht (36), S. 639–647.
- Schmidtchen, Marcus, 2014: Klimagerechte Energieversorgung im Raumordnungsrecht, Tübingen, 396 S.
- Schrödter, Wolfgang; Schrödter, Hans; Breuer, Rüdiger, 2015: BauGB-Kommentar, Baugesetzbuch, Berlin, 2587 S.
- Spannowsky, Willy; Runkel, Peter; Goppel, Konrad, 2010: Raumordnungsgesetz (ROG) Kommentar, München, 556 S.
- Spiecker, Margarete, 2001: Die raumordnerische Steuerung von Kiesabgrabungen durch Eignungsgebiete i.S. des § 7 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 ROG. Bayerische Verwaltungsblätter (132), S. 673–682.
- Thyssen, Bernd, 2011: Rückenwind? – Bewältigung der Herausforderungen in Genehmigungsverfahren zum Ausbau der Windenergie. Zeitschrift für Immissionsschutzrecht und Emissionshande (1), S. 134–145.
- Tyczewski, Thomas, 2014: Konzentrationszonen für Windenergieanlagen rechtssicher planen – Illusion oder Wirklichkeit? Baurecht (45), S. 934–947.
- Wegner, Nils, 2015: Aktuelle Entwicklungen in der Rechtsprechung zur Planung von Windkonzentrationszonen. Zugleich Besprechung der Urteile des OVG Schleswig vom 20.1., Zeitschrift für Umweltrecht, S. 468–477.
- Wetzel, Melanie, 2011: Rechtsfragen einer projektbezogenen Raumordnung, Berlin.

## Anmerkungen

- (1) BMWI, Energiekonzept 2010, 2010.
- (2) Nagel, et al., UPR 2014 (34), 371.
- (3) Hendler/Kerkmann, DVBl. 2014, 1369 (1370). Regionalplanerische Festlegungen zur Windenergienutzung sind sowohl als sachlicher Teilplan als auch in Form integrierter Festlegungen selbstständig angreifbar (Sächs. OVG, Urt. v. 10.11.2011 – 1 C 17/09; OVG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 03.04.2013 – 4 K 24/11; Thür OVG, Urt. v. 26.03.2014 – 1 N 676/1).
- (4) BVerwG Urt. v. 13.12.2012 – 4 CN 1.11; BVerwG, Urt. v. 11.4.2013 – 4 CN 2.12; BVerwG, Urt. v. 17.12.2002 – 4 C 15.01; BVerwG, Urt. v. 13.3.2003 – 4 C 4.02; BVerwG, Urt. v. 13.3.2003 – 4 C 3.02. Weitere Nachweise bei Scheidler, NuR 2013b (35), 869; Hendler/Kerkmann, DVBl. 2014, 1369.
- (5) Zuletzt BVerwG Urt. v. 13.12.2012 – 4 CN 1.11 – Rn. 10 m.w.N.
- (6) BVerwG, Beschl. v. 28.11.2005 – 4 B 66.05.
- (7) Nagel, et al., UPR 2014 (34), 371.
- (8) Köck/Bovet, in: Siedentop/Egermann (Hrsg.), Freiraumschutz und Freiraumentwicklung durch Raumordnungsplanung. Bilanz, aktuelle Herausforderungen und methodisch-instrumentelle Perspektiven. 2008 (180); Schmidtchen, Klimagerechte Energieversorgung im Raumordnungsrecht, S. 259.
- (9) Vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 02.10.2007 – 8 C 11412/067, openjur Rn. 39; VGH Kassel, Urt. v. 17.03.2011 – 4 C 883/10.N, openjur. Rn. 39ff.; Thür OVG, Urt. v. 26.03.2014 – 1 N 676/12, S. 30.
- (10) BVerwG, Urt. v. 17.12.2002 – 4 C 15.01.
- (11) BVerwG, Urt. v. 17.12.2002 – 4 C 15.01.
- (12) Bayerischer VGH – Beschl. v. 20.04.2012 · Az. 22 CS 12.310 – openjur, Rn. 27.
- (13) Münkler, NVwZ 2014 (33), 1482 (1487); BVerwG, Urt. v. 13.3.2003 – 4 C 3.02.
- (14) BVerwG Urt. v. 13.12.2012 – 4 CN 1.11 – juris, Rn. 18; Gatz, DVBl 2009 (124), 737 (739).
- (15) Hentschel, in: Umweltschutz bei Errichtung und Betrieb von Windkraftanlagen, 2010, S. 270.
- (16) BVerwG, Beschl. v. 15.09.2009 – 4 BN 25.09, Rn. 8.
- (17) BVerwG, Urt. v. 13.12.2012 – 4 CN 1.11, Rn. 18; BVerwG, Urt. v. 13.07.2006 – 4 C 2.05.
- (18) Hessischer VGH, Urt. v. 17.3.2011 – Az. 4 C 883/10.N – openjur, Rn. 43; BVerwG Urt. v. 13.12.2012 – 4 CN 2.11, Rn. 11; BVerwG, Urt. v. 11.4.2013 – 4 CN 2.12, Rn. 6; Thür OVG, Urt. v. 26.03.2014 – 1 N 676/12, S. 26.
- (19) BVerwG Urt. v. 13.12.2012 – 4 CN 1.11; BVerwG, Urt. v. 11.4.2013 – 4 CN 2.12. S. dazu auch: Hendler/Kerkmann, DVBl. 2014, 1369 (1369).
- (20) OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 24.2.2011 – OVG 2 A 24.09 – juris, Rn. 20, 44 ff.
- (21) BVerwG, 17.12.2002 – 4 C 15.01; OVG Koblenz, Urt. v. 02.10.2007 – 8 C 11412/06. OVG; OVG Münster, Urt. v. 1.7.2013 – 2 D 46/12.NE; OVG-Berlin Brandenburg, Urt. v. 24.2.2011 – OVG 2 A 2.09; OVG Lüneburg, Urt. v. 17.6.2013 – 12 KN 80/12; OVG Lüneburg, Urt. v. 28.01.2010 – 12 KN 65/07. S. dazu auch: Hentschel, in: Umweltschutz bei Errichtung und Betrieb von Windkraftanlagen, 2010, S. 275 ff., Scheidler, EurUP 2013a (11), 214 (216), Nagel, et al., UPR 2014 (34), 371 (381).
- (22) OVG Münster, Urt. v. 1.7.2013 – 2 D 46/12. NE; OVG Koblenz, Urt. v. 16.5.2013 – 1 C 11003/12; OVG Lüneburg, Urt. v. 8.5.2012 – 12 LB 265/10 ; OVG Bautzen, Urt. v. 10.11.2011 – 1 C 17/09; OVG-Berlin Brandenburg, Urt. v. 24.2.2011 – OVG 2 A 2.09; OVG Koblenz, Urt. v. 16.5.2013 – 1 C 11003/12; OVG Münster, Urt. v. 1.7.2013 – 2 D 46/12.NE; Nagel, et al., UPR 2014 (34), 371.
- (23) OVG Münster, Urt. v. 1.7.2013 – 2 D 46/12. NE; OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 24.2.2011 – OVG 2 A 2.09; VGH Mannheim, Urt. v. 09.06. 2005 – 3 S 1545/04; Thür OVG, Urt. v. 26.03.2014 – 1 N 676/1. S. dazu auch: Fest, NVwZ 2012, 1129 (1132f.), der darauf hinweist, dass in Nordrhein-Westfalen Landschaftsschutzgebiete 46 % der Landesfläche einnehmen. A.A.: Scheidler, NuR 2011 (33), 848 (851).
- (24) BVerwG, Beschl. v. 02.02.2000 – 4 B 104.99. Ebenso: Thyssen, I+E 2011, 134 (144), Fischer-Hüftle, BayVBl. 2012, 709.
- (25) Bayerischer VerfGH, Urteil vom 27.09.2013 · Az. Vf. 15-VII-12, openjur. Rn. 96 ff.
- (26) Bayerischer VerfGH, Urteil vom 27.09.2013 · Az. Vf. 15-VII-12, openjur. Rn. 92.
- (27) BVerwG, 17.12.2002 – 4 C 15.01.
- (28) OVG Münster, Urt. v. 1.7.2013 – 2 D 46/12.NE, openjur. Rn. 63; VGH Kassel, Urt. v. 17.03.2011 – 4 C 883/10.N.
- (29) ThürOVG, Urt. v. 26.03.2014 – 1 N 676/12.
- (30) OVG Lüneburg, Urt. v. 23.1.2014 – 12 KN 285/12.
- (31) Thür OVG, Urt. v. 26.03.2014 – 1 N 676/1, S. 32.
- (32) OVG Lüneburg, Urt. v. 23.1.2014 – 12 KN 285/12, openjur. Rn. 25.
- (33) Hendler/Kerkmann, DVBl. 2014, 1369 (1371); Tyczewski, BauR 2014, 934 (944).
- (34) BVerwG, Urt. v. 13.12.2012 – 4 CN 1.11; OVG Münster, Urt. v. 1.7.2013 – 2 D 46/12.NE – juris, Rn. 47.
- (35) BVerwG, Beschl. v. 18.01.2011 – Az. 7 B 19.10, openjur. Rn. 50.
- (36) OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 24.2.2011 – OVG 2 A 2.09, juris Rn. 46; OVG Sachsen, Urt. v. 19.07.2012 – 1 C 40/11 juris Rn. 44; VG Hannover, Ur. V. 24.11.2011 – 4 A 4927/09, openjur. Rn. 55.
- (37) Bovet/Kindler, DVBl. 2013 (128), 488 (491); Scheidler, NuR 2013b (35), 869 (871).
- (38) Bovet/Kindler, DVBl. 2013 (128), 488 (491).
- (39) Hendler/Kerkmann, DVBl. 2014, 1369 (1373).
- (40) Hendler/Kerkmann, DVBl. 2014, 1369 (1374 ff.).
- (41) Wegner, ZUR 2015, 468 (472).
- (42) Ausführlich dazu: Bovet/Kindler, DVBl. 2013 (128), 488 (492f.); Schmidtchen, Klimagerechte Energieversorgung im Raumordnungsrecht, S. 295 ff.
- (43) BVerwG, U. v. 13.12.2012 – 4 CN 1.11, Rn. 18 (m.w.N.).
- (44) Tyczewski, BauR 2014, 934 (946).
- (45) Köck, DVBl. 2012, 3 (9); Bovet/Kindler, DVBl. 2013 (128), 488 (494). S. auch Münkler, NVwZ 2014 (33), 1482 (1487), die vorschlägt, in Landesklimaschutzgesetze und -pläne entsprechende Konkretisierung vorzunehmen.
- (46) Goppel in: Spannowsky, et al., ROG Kommentar (2010), § 8, Rn. 70.

- (47)  
BVerwG, Urt. v. 13.3.2003 – 4 C 4.02, Dallhammer in: Cholewa, et al., ROG-Kommentar (Loseblatt), § 8, Rn. 181; Rieger in: Schrödter, et al., BauGB-Kommentar (2015), § 35, Rn. 163; Wetzel, Rechtsfragen einer projektbezogenen Raumordnung, S. 179; a.A.: Goppel in: Spannowsky, et al., ROG Kommentar (2010), § 8, Rn. 82.
- (48)  
Dallhammer in: Cholewa, et al., ROG-Kommentar (Loseblatt), § 8, Rn. 175.
- (49)  
Hentschel, in: Umweltschutz bei Errichtung und Betrieb von Windkraftanlagen, 2010, S. 241; Köck/Bovet, in: Siedentop/Egermann (Hrsg.), Freiraumschutz und Freiraumentwicklung durch Raumordnungsplanung. Bilanz, aktuelle Herausforderungen und methodisch-instrumentelle Perspektiven. 2008 (532); Dallhammer in: Cholewa, et al., ROG-Kommentar (Loseblatt), § 8, Rn. 177.
- (50)  
Schleswig-Holsteinisches OVG Urt. v. 20.1.2015 – 1 KN 6/13; Schleswig-Holsteinisches OVG Urt. v. 20.1.2015 – 1 KN 7/13; OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 14.09.2010 – 2 A 1.10.
- (51)  
Bartlsperger, in: Landesplanung (Hrsg.), Zur Novellierung des Landesplanungsrechts aus Anlass des Raumordnungsgesetzes 1998, 2000, S. 121.
- (52)  
Hentschel, in: Umweltschutz bei Errichtung und Betrieb von Windkraftanlagen, 2010, S. 251.
- (53)  
Hentschel, in: Umweltschutz bei Errichtung und Betrieb von Windkraftanlagen, 2010, S. 252; Bartlsperger, in: Landesplanung (Hrsg.), Zur Novellierung des Landesplanungsrechts aus Anlass des Raumordnungsgesetzes 1998, 2000, S. 132, 152.
- (54)  
Ausführlich zum Meinungsstreit mit zahlreichen Belegen: Hentschel, in: Umweltschutz bei Errichtung und Betrieb von Windkraftanlagen, 2010, S. 253 ff.
- (55)  
Die Festlegungen nach den Absätzen 2 und 3 können auch Gebiete bezeichnen, (...) die für bestimmte, raumbedeutsame Maßnahmen geeignet sind, die städtebaulich nach § 35 des Baugesetzbuchs zu beurteilen sind und an anderer Stelle im Planungsraum ausgeschlossen werden (Eignungsgebiete). Siehe dazu auch die Begründung zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung BT-Drs- 13/6392, S. 84.
- (56)  
Wetzel, Rechtsfragen einer projektbezogenen Raumordnung, S. 174.
- (57)  
Grotefels, in: Erbguth/u.a. (Hrsg.), Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag, 2000, S. 381; Spiecker, BayVBl. 2001 (132), S. 673, (675); Hentschel, in: Umweltschutz bei Errichtung und Betrieb von Windkraftanlagen, 2010, S. 261.
- (58)  
Schmidt-Eichstaedt, LKV 2012 (22), 481, Runkel, in: Jarass (Hrsg.), Raumordnungsgebiete (Vorbehalts-, Vorrang- und Eignungsgebiete) nach dem neuen Raumordnungsgesetz: Symposium des Zentralinstituts für Raumplanung am 28. September 1998 in Münster, 1998, S. 24; Dallhammer in: Cholewa, et al., ROG-Kommentar (Loseblatt), § 8, Rn. 185.
- (59)  
Dallhammer in: Cholewa, et al., ROG-Kommentar (Loseblatt), § 8, Rn. 189; Goppel in: Spannowsky, et al., ROG Kommentar (2010), § 8 Rn. 90; Bielenberg, et al., ROG-Kommentar (Loseblatt), L § 3, Rn. 55; Rieger in: Schrödter, et al., BauGB-Kommentar (2015), § 35, Rn. 154. OVG NRW, Urt. v. 6.09.2007 – 8 A 4566/04, openjur., Rn. 125 zum § 7 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 ROG a.F.
- (60)  
Cholewa, et al., ROG-Kommentar (Loseblatt), § 8, Rn. 186; a.A.: Münkler, NVwZ 2014 (33), 1482 (1483).
- (61)  
Schleswig-Holsteinisches OVG Urt. v. 20.1.2015 – 1 KN 6/13, openjur. Rn. 52; Schleswig-Holsteinisches OVG Urt. v. 20.1.2015 – 1 KN 7/13; OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 14.09.2010 – 2 A 1.10, openjur. Rn. 46.
- (62)  
Schleswig-Holsteinisches OVG Urt. v. 20.1.2015 – 1 KN 6/13, openjur. Rn. 51.
- (63)  
OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 14.09.2010 – 2 A 1.10, openjur. Rn. 47.
- (64)  
So ausdrücklich: OVG Magdeburg, Beschl. v. 5.7.2006 – 2 R 154/06, juris Rn. 14.
- (65)  
Vgl. Gliederungspunkt 6.5. in den erwähnten Plänen
- (66)  
Ausführlich dazu: Lutz, Repowering-Steuerung aus planungsrechtlicher Perspektive.
- (67)  
Albrecht/Zschiegner, UPR 2015 (35), 128 (130).
- (68)  
Albrecht/Zschiegner, UPR 2015 (35), 128 (130); Köck, ZUR 2010 (21), 507 (511).
- (69)  
Schmidt-Eichstaedt, ZfBR 2013, 639 (642); Otto, UPR 2015, 244 (248).
- (70)  
Albrecht/Zschiegner, UPR 2015 (35), 128 (131).
- (71)  
Ausführlich dazu: Otto, in: Mitschang (Hrsg.), Windenergie – Ausbau und Repowering in der Stadt- und Regionalplanung, 2013, S. 55; Schmidtchen, Klimagerechte Energieversorgung im Raumordnungsrecht, S. 288 ff.

# 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 km<sup>2</sup>) 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.<sup>1</sup> Die Stromerzeugung aus Windenergie deckte 2013 rein rechnerisch 60 % des Stromverbrauches in Brandenburg; 2004 waren es nur knapp 18 %.<sup>2</sup> Die Windbranche beschäftigt in Brandenburg etwa 6.100 Arbeitskräfte.<sup>3</sup>

Die entscheidenden politischen Weichen für den weiteren Ausbau der Windenergienutzung stellte die Landesregierung in ihren Energiestrategien von 2008 und 2012.<sup>4</sup> 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 km<sup>2</sup>) 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 Gemein-  
samen Landesplanungsabteilung  
Berlin-Brandenburg, zuständig  
für die Rechtsangelegenheiten  
der länderübergreifenden  
Landesplanung sowie der  
Regionalplanung und der Braun-  
kohlen- und Sanierungsplanung.  
ulrike.groenewald@  
gl.berlin-brandenburg.de

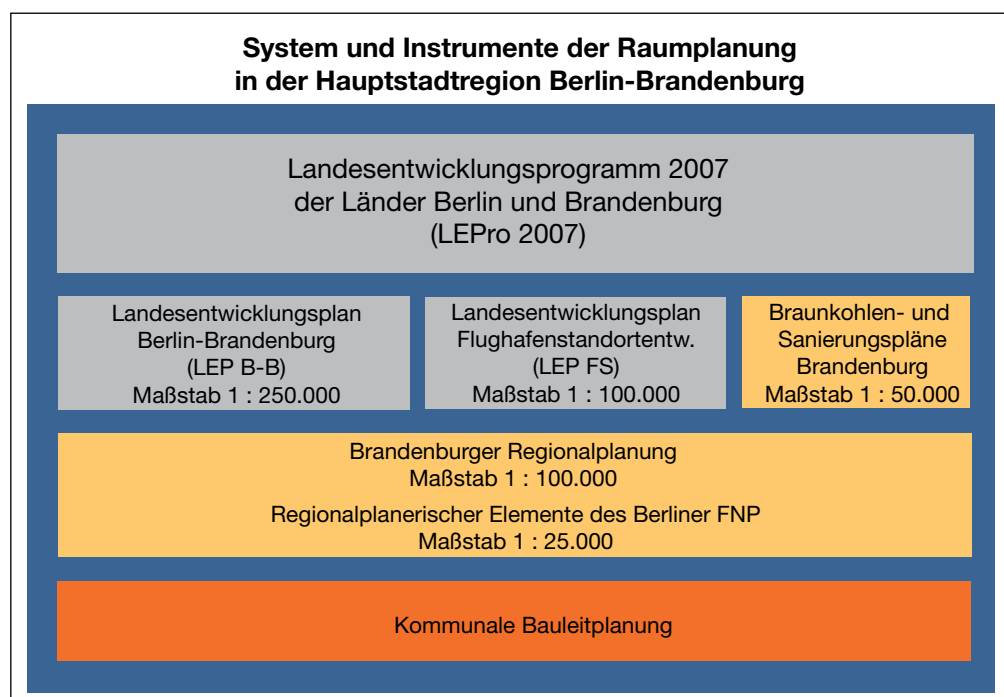
die neuere Rechtsprechung und die Konsequenzen für die Regionalplanung in Brandenburg ein. Der nächste Teil (Kapitel 4) berichtet über Erfahrungen bei der Umsetzung der Rechtsprechung in die Planungspraxis, insbesondere im Hinblick auf Kriterien für ein schlüssiges Planungskonzept. Außerdem werden einige 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.<sup>5</sup> 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,<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup>

Die Rechtsprechung ergibt dazu kein einheitliches Bild. Verneinen einige Gerichte die innergebietliche Zielwirkung von Eignungsgebieten aus den vorgenannten Gründen<sup>9</sup>, lassen andere sie wiederum offen,<sup>10</sup> legen sie als unproblematische Tatsache zugrunde<sup>11</sup> oder bejahen sie ausdrücklich.<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup>

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.<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup>

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 begrenzbar 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.<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup> Die Regionalplanung darf sich nur nicht „enthalten“ und die Konfliktbewältigung vollständig auf die Bauleitplanung und die Genehmigungsbehörden verlagern.<sup>21</sup>

Inzwischen zeichnet sich allerdings ein Planungsverständnis ab, das eine immer höhere innergebietliche „Durchsetzungskraft“ verlangt.<sup>22</sup> 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

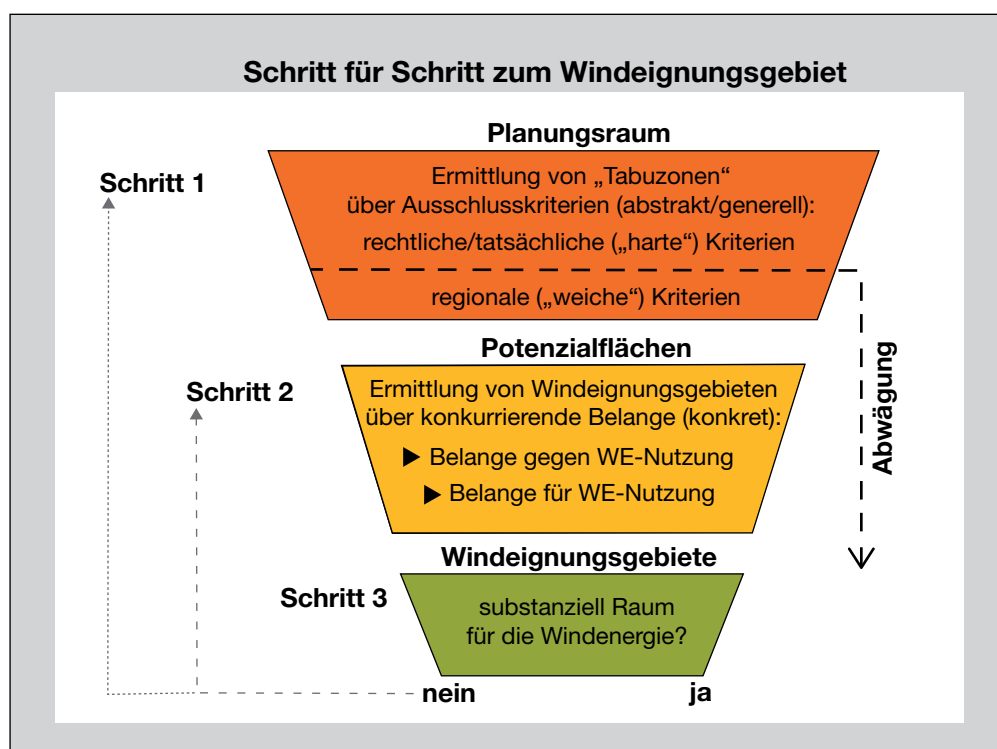
Die ersten grundlegenden Urteile des Bundesverwaltungsgerichts in den Jahren 2002 und 2003<sup>23</sup> wollten vor allem etwaigen Ansätzen von Verhinderungsplanung begegnen. Der Planungsträger müsse positive Standortzuweisungen durch Ziele (nicht durch Grundsätze) der Raumordnung treffen, um den Ausschluss 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 Kontingentierung 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.<sup>24</sup>



**Abbildung 3**

Quelle:  
Gemeinsame Landesplanungs-  
abteilung Berlin-Brandenburg

Deutlich differenziertere Anforderungen an die Planungsmethodik stellte das Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung vom 15. September 2009,<sup>25</sup> 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 übernommen<sup>26</sup> 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 Cottbus<sup>27</sup> 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,<sup>28</sup> 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.<sup>29</sup> 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.<sup>30</sup>

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.<sup>31</sup> 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.<sup>32</sup>

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.<sup>33</sup> 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.<sup>34</sup> 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.<sup>35</sup> 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.<sup>36</sup>

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.<sup>37</sup> 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.<sup>38</sup>

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.<sup>39</sup> 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.<sup>40</sup> 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.<sup>41</sup>

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

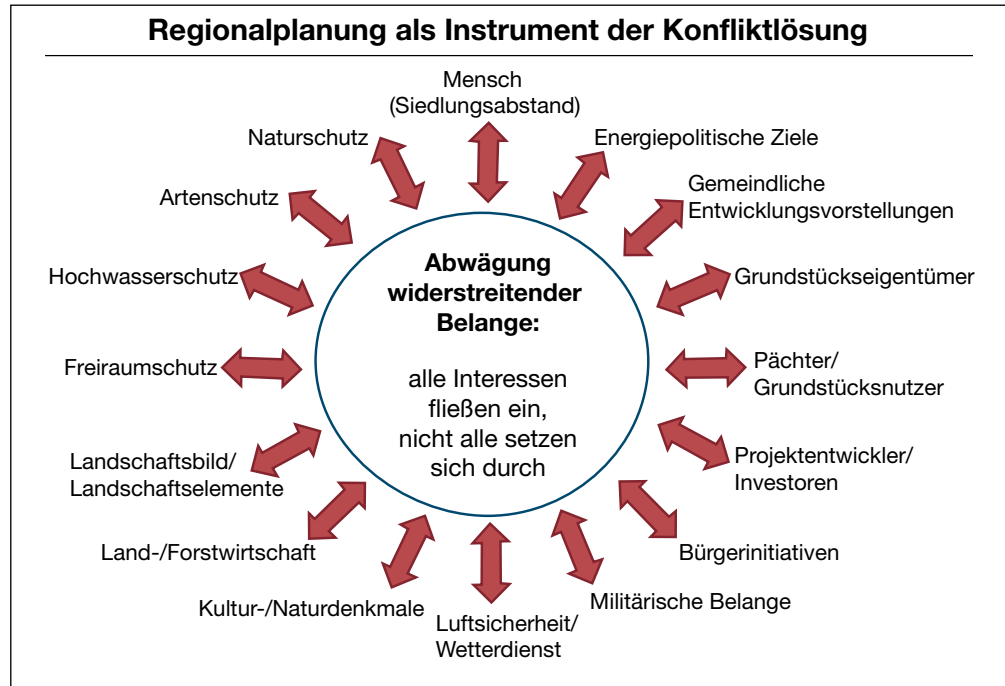
### Einwendungen aus der Öffentlichkeit gegen Windpläne

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. <sup>42</sup> 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. <sup>43</sup>
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. <sup>44</sup>
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.<sup>45</sup> 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.<sup>46</sup>



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.<sup>47</sup> 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.<sup>48</sup> 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 Windemissionsgebiete ausgeschlossen. Ergänzend dazu die 10 H-Regelung einzuführen würde bedeuten, die Windenergienutzung auch innerhalb der Windemissionsgebiete 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.<sup>49</sup> 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).<sup>50</sup> 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.<sup>51</sup> 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](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).

# 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 Raumanprüchen 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.<sup>1</sup> 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 Acht-zehn.<sup>2</sup>

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

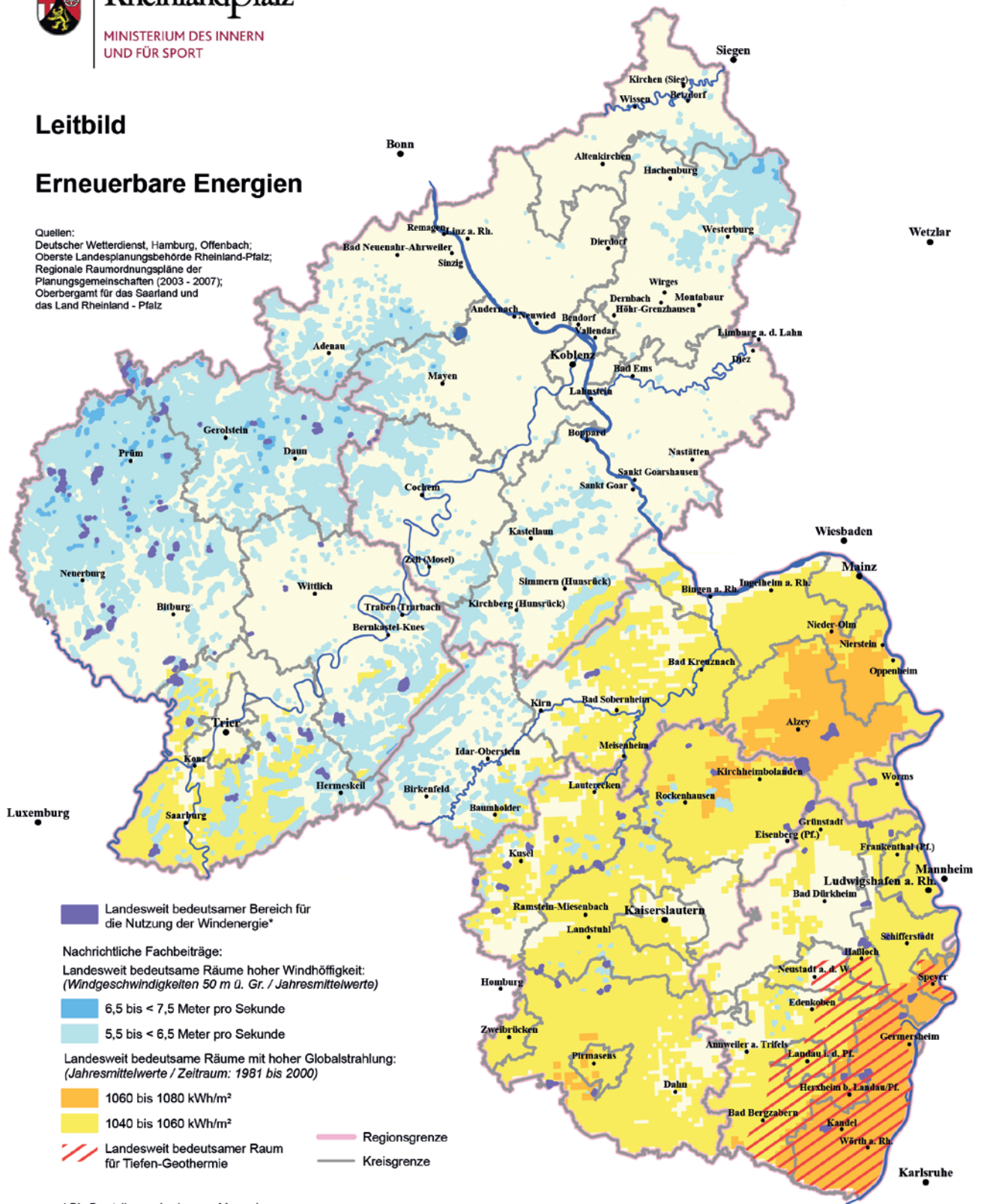


**Rheinland-Pfalz**  
MINISTERIUM DES INNERN  
UND FÜR SPORT

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



\* 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 CO<sub>2</sub>-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.

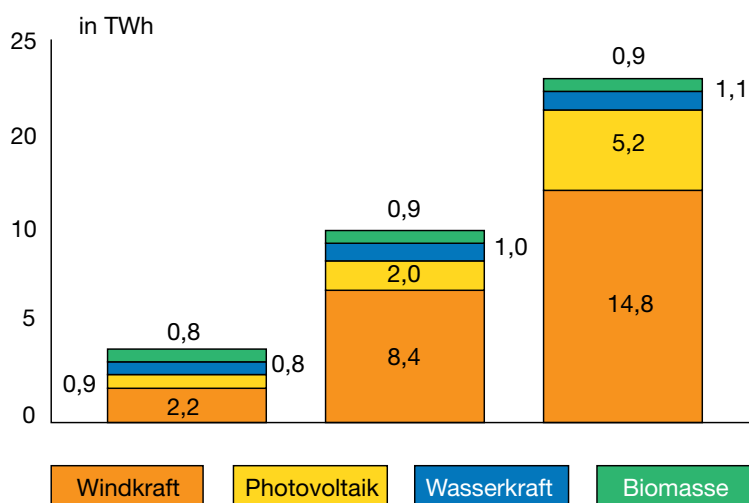
### 3 Konsequenzen der Energiewende

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



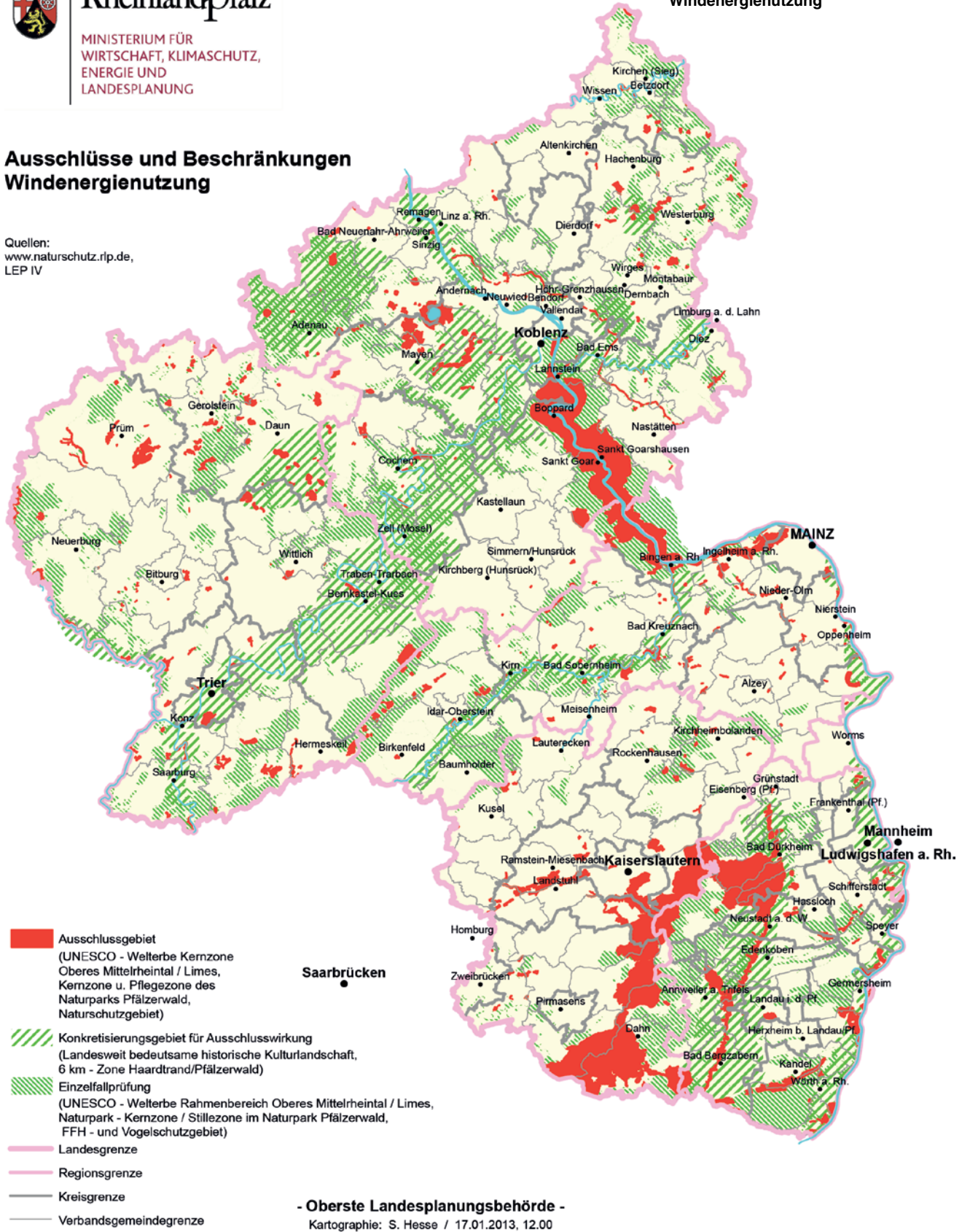
**Rheinland-Pfalz**

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

Landesnaturerschutzes 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 Bundesnaturschutzgesetz 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 Bundesnaturschutzgesetz 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.<sup>3</sup> 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

<sup>(3)</sup> 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
- Rheinhausen-Nahe, 2015: Regionaler Raumordnungsplan Rheinhausen-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](http://www.windguard.de)



## Die Zukunft der Windenergie in Bayern nach Einführung der 10 H-Regel

Nina Hehn  
Manfred Miosga

*Die Energiepolitik in Bayern verläuft widersprüchlich. Noch nach der Reaktorkatastrophe von Fukushima sollte die Windenergie beschleunigt ausgebaut werden. Mit der Einführung der „10 H-Regelung“, die die 10-fache Anlagenhöhe als Abstand zur Wohnbebauung fordert, schrumpft die verfügbare Fläche auf ein so geringes Maß, dass der Ausbau der Windenergie nahezu zum Erliegen kommt. Nicht nur die Ziele des eigenen Energiekonzepts zum Ausstieg aus der Kernenergie rücken damit in weite Ferne, auch bleiben Möglichkeiten zum Aufbau regionaler Wertschöpfungsketten ungenutzt, die wichtige Impulse für die Entwicklung ländlicher Räume liefern könnten. Eine dezentrale, von lokalen Akteuren gestaltete Energiewende wird durch die 10 H-Regelung deutlich erschwert. Der Ausweg, die Regelung über die kommunale Bauleitplanung zu umgehen, ist komplex und politisch problematisch. Die weitere Rolle der Regionalplanung zur Steuerung der Windenergie in Bayern ist hingegen noch unklar.*

Der vorliegende Artikel bezieht sich auf die Rechtslage bis Juli 2015. Im Oktober 2015 wurde das neue bayerische Energieprogramm veröffentlicht. Die in diesem Artikel enthaltenen Ausführungen zum Energieprogramm 2011 werden dadurch sogar noch zugespitzt, indem die Ausbauziele der Windenergie offiziell reduziert wurden: von 6–10 % auf 5–6 %. Es bleibt offen, wie die bayerischen Energieziele tatsächlich erreicht werden können. Vermutlich nur durch umfangreiche Energieimporte und einen weitgehenden Verzicht auf regionale Wertschöpfungseffekte.

### Wenden in der bayerischen Energiepolitik

Die Energiepolitik in Bayern ist gekennzeichnet von turbulenten Wendemanövern. Als Bundesland mit einem hohen Anteil an Atomenergie an der Stromerzeugung hatte der „Ausstieg aus dem Ausstieg aus der Atomenergie“, den die neu gewählte Bundesregierung 2010 mit einer Verlängerung der Laufzeiten für die deutschen Atomkraftwerke vollzog, die volle Unterstützung der bayerischen Staatsregierung und der sie tragenden Partei. Schließlich wird der Stromverbrauch in Bayern mit Stand 2009 zu 57,6 Prozent durch Kernenergie gedeckt (Bayerische Staatsregierung 2011, S. 4). Der Anteil der erneuerbaren Energien lag 2009 bei 23,3 Prozent aufgrund des hohen Anteils der Wasserkraft (13,3 Prozent). Unter den Erneuerbaren, deren Vormarsch durch das EEG angetrieben wurde, hatten die Biomasse mit rund sechs Prozent und die Photovoltaik mit 2,8 Prozent die größten Anteile am gesamten Stromverbrauch im Freistaat (a.a.O.). Insbesondere landwirtschaftliche Betriebe betätigten sich bis dato als Akteure der Energiewende, indem sie in der Stromproduktion aus Biomasse ein neues Geschäftsfeld erschlossen und auch die Dachflächen ihrer Betriebsgebäude mit PV-Modulen eindeckten. Die Windkraft spielte mit 0,6 Prozent eine zu vernachlässigende

Rolle (a.a.O.), während bundesweit der Anteil bei etwa sechs Prozent lag (a.a.O., S. 12).

Nach der Reaktorkatastrophe von Fukushima und dem von der Bundesregierung beschlossenen endgültigen und beschleunigten Ausstieg aus der Atomenergie war auch die bayerische Staatsregierung gefordert, ein Alternativprogramm zum Umstieg auf alternative Energieträger vorzulegen. Sie tat dies mit der Verabschiedung des bayerischen Energiekonzepts mit dem Titel „Energie Innovativ“ im Mai 2011; nur zwei Monate nach dem Reaktorunglück in Japan (vgl. Bayerische Staatsregierung 2011). Das bayerische Energiekonzept beschreibt als Strategie für die Substitution des Atomstroms bis 2021 einen deutlichen Ausbau der Nutzung regenerativer Energien, die Notwendigkeit des Imports von Strom aus regenerativen Quellen, den damit verbundenen Bau der „Stromautobahnen“ (Hochspannungsgleichstrom-Übertragungsnetze, HGÜ), eine Ertüchtigung der Verteilnetze sowie einen Neubau von hocheffizienten konventionellen Gas-Dampf-Kraftwerken. Beim Ausbau der Stromversorgung aus erneuerbaren Quellen setzt das Konzept auf einen moderaten Ausbau der Wasserkraft insbesondere durch Repowering (Steigerung des

#### Dr. Nina Hehn

ist Rechtsanwältin für öffentliches Baurecht und Gründungsmitglied der Kommunalberatungsgenossenschaft KlimaKom e.G. Schwerpunkte: Forschung und Umsetzung kommunaler bzw. regionaler Transformationsprozesse. info@klimakom.de

#### Prof. Dr. Manfred Miosga

ist Leiter der Abteilung Stadt- und Regionalentwicklung der Universität Bayreuth sowie Gründungsmitglied der KlimaKom e.G. Forschungsschwerpunkte: Geographie der Energiewende und regionale Governance von Transformationsprozessen. manfred.miosga@uni-bayreuth.de

Anteils von 13,3 auf ca. 17 Prozent), einen deutlichen Ausbau der Windenergie im Binnenland um das 10- bis 16-fache bis zu einem Anteil von sechs bis zehn Prozent des Stromverbrauchs (derzeit 0,6 Prozent), einen Ausbau der Biomassenutzung von rund sechs Prozent auf knapp zehn Prozent und durch eine Verfünfachung der Photovoltaiknutzung von rund drei Prozent auf 16 Prozent (vgl. Bayerische Staatsregierung 2011, S. 7ff).

Damit ist der Ausbau der Windenergie – neben der Photovoltaik – das zentrale Projekt des bayerischen Energiekonzepts von 2011. Bis 2012 wird laut Konzept jedenfalls der Zubau von 1.000 bis 1.500 Windenergieanlagen (WEA) für realistisch gehalten. Das Potenzial der Windenergie wird sogar noch höher eingeschätzt (a.a.O., S. 13). Laut Bundesverband WindEnergie e.V. könnten in Bayern sogar 90 Prozent des gesamten Bruttostromverbrauchs durch Windenergie gedeckt werden, wobei etwa zwei Prozent der Landesfläche für die Nutzung durch WEA zur Verfügung gestellt werden müssten. Auf der Basis einer Geodatenanalyse ermittelt der Verband einen Anteil von 6,4 Prozent der Landesfläche, der unter Berücksichtigung der rechtlichen Rahmenbedingungen außerhalb von Wäldern und Schutzgebieten potenziell verfügbar wäre (vgl. BWE 2011).

Zum Zeitpunkt der Erstellung des Konzepts gab es in Bayern etwas über 400 WEA, die vor allem in Nordbayern ihre Standorte haben. Um diesen Kraftakt zu vollbringen, proklamiert das Konzept ein klares politisches Bekenntnis zur verstärkten Windenergienutzung, um den zuständigen Behörden den Rücken zu stärken und kündigt zahlreiche Maßnahmen zur Vereinfachung und Beschleunigung von Genehmigungsverfahren an. Zudem wird betont, dass gerade Bürgerwindanlagen eine große Chance bieten, um die Akzeptanz zu erhöhen. Die kommunalen Energieversorger sollen besonderes ermuntert werden, auch in interkommunale Zusammenarbeit in WEA zu investieren. Im Rahmen der Reform der Landesplanung werden die Regionalen Planungsverbände angehalten, ausreichend große Gebiete für die Windenergienutzung in den Regionalplänen zu sichern (vgl. LEP 2013).

Um den Zubau bei der Windkraft zu erleichtern, wurde vom Umweltministerium unter der Leitung des damaligen Minister Söder im Dezember 2011 ein eigener Windkraft-Erlass veröffentlicht, um transparentere, schnellere und unbürokratischere Genehmigungsverfahren zu ermöglichen. Immissionsschutzrechtliche Prüfungsverfahren sollen demnach in drei statt wie bisher in bis zu zehn Monaten abgeschlossen sein. Bei einem Abstand der Anlage von 1.000 Metern zur Wohnbebauung ist regelhaft kein Lärmgutachten mehr erforderlich und durch eine naturschutzfachliche Neubewertung wird mehr Fläche für Windkraftanlagen bereitgestellt. Auch Landschaftsschutzgebiete und Naturpark-Schutzzonen können demnach in geeigneten Bereichen genutzt werden, wenn kein Widerspruch zum Schutzzweck vorliegt (vgl. Bayerischer Windenergieerlass 2011).

Neben der planerischen Beschleunigung hat die Bayerische Staatsregierung den Aufbau differenzierter Beratungs- und Unterstützungsangebote für Akteure der Energiewende und zur Nutzung der Windenergie beschleunigt: Ein eigener Windatlas gibt über die Gebietskulisse zur Nutzung der Windenergie Auskunft. Die Förderung von Energienutzungsplänen sowie kommunalen und regionalen Energiekonzepten erleichtert Kommunen und interkommunalen Kooperationsverbänden die Erarbeitung informeller Planungshilfen, um eine dezentrale Energiewendestrategie zu entwickeln und umzusetzen. Ein umfangreiches Internetangebot des Landesamts für Umwelt (LfU) sowie anderer Fachstellen und Ministerien bündelt vielfältige Informationen und bereitet sie nutzerfreundlich auf (z. B.: [www.energieatlas.bayern.de](http://www.energieatlas.bayern.de)).

Das Bayerische Energiekonzept und diese Unterstützungsangebote haben – neben der technologischen Entwicklung, die eine wirtschaftliche Nutzung von Schwachwindstandorten im Binnenland ermöglichte – sicherlich eine beschleunigende Wirkung auf den Ausbau der Windenergie in Bayern entfaltet. Nachdem der Ausbau der Windenergie in Bayern in den ersten Jahren des Jahrtausends kaum voran ging, hat sich seit 2011 der Zubau der installierten Leistung aus Windenergie beschleunigt und ist von 154 MW (2011) auf 410 MW (2014) gestiegen. Insgesamt hat sich die installierte

Gesamtleistung seither deutlich mehr als verdoppelt (von rund 620 MW in 2011 auf knapp 1.500 MW in 2014) (Energieatlas Bayern 2015). Dies bedeutet ein stetiges Wachstum bei der Zahl der neu installierten Anlagen von 81 im Jahr 2012 über 98 (2013) zu 154 (2014). In ihrem „Jahresreport Föderal Erneuerbar 2014/15“ macht die Agentur für Erneuerbare Energien jedoch immer noch einen anhaltenden Nachholbedarf Bayerns deutlich: „Insgesamt sind im größten Bundesland Deutschlands jedoch bislang nur knapp 800 Anlagen installiert und damit weniger als in den angrenzenden und deutlich kleineren Ländern Hessen oder Sachsen“ (AEE 2015, S. 49).

### **Die 10 H-Regelung und Widerstand gegen die Stromtrassen als bisher letzte Volte**

Diesem attestierten Nachholbedarf und der eigenen Ausbauplanung zum Trotz, hat die Bayerische Staatsregierung in den Jahren 2013 und 2014 eine erneute Wendung vollzogen. Diese schlägt sich zum einen in der 10 H-Regelung nieder und zum anderen in der zeitweise strikt ablehnenden Haltung gegenüber den „Stromautobahnen“. Im Frühjahr 2013 konstatierte der bayerische Ministerpräsident Seehofer gegenüber unterfränkischen Bürgerinitiativen, die sich in Gegnerschaft zu einem geplanten Windpark gegründet und lautstark bemerkbar gemacht hatten, höhere Abstände zur Wohnbebauung vorschreiben zu wollen. In zwei informellen Gesprächen wurde das Zehnfache der Höhe einer Windkraftanlage als Mindestabstand diskutiert und vom Ministerpräsidenten als Position übernommen. Die Sprecher der Bürgerinitiative zitierten den Ministerpräsidenten mit den Worten „Ich bin nicht bereit, als bayerischer Ministerpräsident in die Geschichte einzugehen, der für die Landschaftszerstörung unserer schönen Heimat verantwortlich war.“ (Mainpost vom 13.6.2013). Dies ist die Geburtsstunde der 10 H-Regelung, mit der pauschal ein Abstand von mindestens der zehnfachen Höhe der Anlage zur Bebauung vorgeschrieben werden soll. Bei einer Nabenhöhe von 140 m und einem Rotordurchmesser von 60 m, die für Schwachwindanlagen typisch sind, ergibt sich ein Abstand von 2.000 m zwischen WEA und Wohnbebauung. Aus immissionschutzrechtlicher Sicht sind bisher 800 m

ausreichend. Eine solche Regelung berührt jedoch Bundesrecht und kann nicht vom Freistaat getroffen werden. Zunächst scheiterte die Bayerische Staatsregierung mit einer Bundesratsinitiative die Vergrößerung der Abstandsflächen noch vor den Bundestagswahlen im Herbst 2013 auf den Weg zu bringen. Erst in den Koalitionsverhandlungen für die Legislaturperiode 2013–2017 gelang es der CSU, die erforderliche „Länderöffnungsklausel“ im BauGB im Koalitionsvertrag zu verankern.

Diese Regelung wird zu einem Zeitpunkt diskutiert und realisiert, zu dem sich in Bayern zahlreiche Akteure in dezentralen Organisationsstrukturen auf den Weg gemacht haben, den Ausbau der Windenergienutzung voran zu treiben. Außerdem hatten die meisten regionalen Planungsverbände begonnen, einen Wildwuchs in der Errichtung von WEA durch die Ausweisung von Vorrang- und Vorbehaltsflächen zu verhindern und den Ausbau der Windenergienutzung planerisch zu steuern. Mit der 10 H-Regelung setzt ein Bruch in der Ausbaudynamik der Windkraftnutzung ein, da die für die Windkraftnutzung zur Verfügung stehende Fläche auf einen Betrag reduziert wird, der eine ernsthafte Energiewende auf Basis dezentraler erneuerbarer Energien nahezu unmöglich macht.

### **Regionale Wertschöpfungspotenziale durch Windkraft**

Nach der Reaktorkatastrophe von Fukushima, der bundespolitisch verkündeten Energiewende aber auch durch die klaren politischen Aussagen im Energiekonzept sowie durch die Unterstützungsangebote wurden insbesondere lokale Akteure ermutigt, sich intensiv für die Energiewende und den Ausbau der Windkraftnutzung zu engagieren. Allein zwischen 2011 und 2013 ist die Zahl der Energiegenossenschaften in Bayern von 152 auf 237 angestiegen (KNI 2014), wobei die Nutzung der Windenergie die Geschäftsmodelle der Neugründungen prägt und den Bau und Betrieb von Photovoltaikanlagen ergänzt. Dazu leistet auch die Debatte um die Nutzung regionaler Wertschöpfungspotenziale einen wesentlichen Beitrag. So wurde beispielsweise im Rahmen einer Machbarkeitsstudie für die beiden nordostbayerischen Planungsregi-

onen Oberfranken-Ost und die nördliche Oberpfalz geprüft, inwieweit erneuerbare Energien das Potenzial haben, die wirtschaftliche Lücke ehemaliger altindustrieller Exportgüter (Textil, Keramik) zu ersetzen. In einem wirtschaftlich realistischen Szenario konnte gezeigt werden, dass bis etwa 2030 der Energiebedarf der Region durch Einsparung und Effizienzsteigerung reduziert werden und erneuerbare Energien in einem Maße erschlossen werden können und dass über den Eigenbedarf hinaus ein Export in andere Teilräume des Landes möglich ist (vgl. Miosga et al. 2012). Dabei wurden ökologische und immissionsschutzrechtliche Aspekte großzügig ausgelegt. So wurden für die Berechnung der Potenzialflächen zur Windkraftnutzung die immissionsschutzrechtlichen Mindestabstände möglicher Windenergieanlagen zu Bauflächen noch um einen zusätzlichen „Puffer“ von 200 m auf 1.000 m erhöht und Naturschutzgebiete unterschiedlicher Schutzkategorien (inkl. Landschaftsschutzgebiete) ausgeschlossen.<sup>1</sup> Um den elektrischen Energiebedarf in Nordostbayern mit erneuerbaren Energien zu decken, wäre je nach Ausbaugeschwindigkeit der anderen Energieträger (Biomasse, Photovoltaik) rechnerisch ein Zubau von 420–500 Windenergieanlagen (WEA) mit 2 MW-Leistung in Nordostbayern erforderlich. Verteilt über eine Zeitspanne von 15 Jahren wären dies in der maximalen Variante 34 WEA pro Jahr, verteilt auf acht Landkreise und vier kreisfreie Städte. Eine solche Ausbaugeschwindigkeit ist kein sonderlich ambitioniertes Unterfangen und durchaus vorstellbar. Mit Stand vom 9.4.2014 waren allein in Oberfranken-Ost bereits 74 Anlagen genehmigt und 103 weitere Anlagen konkret in der Planung (vgl. Füßl 2014). Durch einen weiteren Ausbau darüber hinaus könnte dann bilanziell Energie für andere Regionen bereitgestellt und damit als Exportgut zusätzliches Einkommen in der vom wirtschaftlichen Strukturwandel anhaltend geprägten Region erzeugt werden.

Die Energiewende und insbesondere der Ausbau der Windenergie beinhalten also die Chance, nennenswerte regionalökonomische Entwicklungsimpulse für ländlich-periphere Regionen zu erzeugen. Es ist heute kaum mehr vorstellbar, dass regional- oder strukturpolitische Programme aufgelegt würden, die ähnliche Wertschöp-

fungseffekte hervorrufen könnten. Dabei kann unter Berücksichtigung neuerer Erkenntnisse zur Berechnung konkreter regionaler Wertschöpfungseffekte (vgl. BMVBS 2013) der Anteil der regionalen Wertschöpfung gegenüber komplett regionsexternen Lösungen um etwa den Faktor fünf erhöht werden, wenn der Ausbau der erneuerbaren Energien vollständig durch regionale Unternehmen mit Hilfe regionaler Finanzierungsquellen und in regionalen Eigentümerstrukturen und Betreibergesellschaften erfolgt. Ein möglichst direkter Vertrieb der regional erzeugten Energie in der Region kann zudem zu einer Substituierung des Kapitalabflusses für fossile Energieträger und zu dessen Umlenkung in regionale Kreisläufe beitragen.

Dieses Wissen, die anfängliche politische Rückendeckung und die neuen technologischen Möglichkeiten haben dazu geführt, dass die „Goldgräberstimmung“ (Fränkische Zeitung 2011), die anfänglich vor allem die Investoren und Projektierer mit Blick auf die windhöffigen Lagen zunächst insbesondere in Nord- und Ostbayern erfasst hatte, eine Welle der Gründung von bürgerschaftlich und kommunal getragenen Initiativen zum Ausbau erneuerbarer Energien in Gang gesetzt hat. In den letzten Jahren ist es schließlich in ganz Bayern gelungen, Bürgerenergiegenossenschaften und/oder kommunale Initiativen (z. B. Gründung von kommunalen oder interkommunalen Eigenbetrieben oder Erweiterung der Tätigkeitsfelder von Stadt- und Gemeindewerken, Gründung von Regionalwerken) ins Leben zu rufen, die als Akteure auf den energiewirtschaftlichen Märkten aktiv werden und eine ernsthafte Alternative zu den bisher stark investorengeprägten Windpark-Planungen darstellen und zu diesen in scharfe Konkurrenz treten. Da mittlerweile die bayerischen Staatsforsten ihre Linie geändert haben und Windenergieanlagen nur noch mit Zustimmung der Standortkommunen zulassen, haben diese ihre Gestaltungsposition deutlich verbessert und dezentrale Lösungen befördert. Schließlich sind die bayerischen Staatsforsten ein bedeutender Grundstückseigentümer in den windhöffigen Lagen.

Die Aufbruchsstimmung bei den bayerischen Kommunen und Bürgerenergiegenossenschaften wurde allerdings bereits

(1)  
a.a.O.: 43 ff.

durch die EEG-Reform von 2012 aufgrund der drastischen Absenkung der Einspeisevergütung auf Photovoltaikanlagen und der weitreichenden Herausnahme von Freiflächenanlagen aus der Förderung gedämpft (BSW 2014). Andererseits wurde die Aufmerksamkeit noch stärker auf die Windenergie gelenkt, da diese noch rentabel erschien. Mit der Einführung der 10 H-Regelung wurden die Akteure jedoch auch auf diesem Weg deutlich ausgebremst.

### **Die Steuerung der Windenergienutzung durch Raumordnungspläne in Bayern**

Im Jahr 1997 wurde die Privilegierungsregelung im § 35 Abs. 1 Nr. 5 Baugesetzbuch (BauGB) eingeführt, die Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien als privilegierte Bauvorhaben im Außenbereich einstuft. Dies hat der Windenergie zusammen mit den Vergütungsregelungen des Stromerzeugungsgesetzes bzw. des späteren Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) deutlich Ansbuch geleistet (vgl. Grüner S. 108; Schomerus/Schmidt S. 596). Damit wurden Windkraftanlagen in den Katalog spezieller Vorhaben im Außenbereich aufgenommen, die dort als generell zulässig anzusehen sind. Für die Windkraftbranche bietet die Privilegierung vielfältige Standortmöglichkeiten mit entsprechender Planungssicherheit. Allerdings kann dies auch zu einem ungesteuerten Ausbau der Windkraft führen, weshalb das regulative Instrumentarium der Raumordnung nach und nach an Bedeutung gewann. Danach ist eine „Entprivilegierung“ dann möglich, wenn städtebauliche bzw. regionalplanerische Belange dem Vorhaben entgegenstehen und durch die Regionalplanung oder die kommunale Flächennutzungsplanung ein Planungsvorbehalt erzeugt wird.

Die Planungsregion Oberfranken-Ost war in Bayern die Vorreiterin bei der Steuerung der Windkraftnutzung durch die Regionalplanung. Als erste Planungsregion Bayerns hatte Oberfranken-Ost bereits Ende der 1990er-Jahre eine Teilfortschreibung des Regionalplans zum Thema Windenergie veranlasst, mit dem Ziel, den Bau von WEA räumlich zu steuern. Da diese Planung insgesamt zu wenig Flächen bereitstellte und somit zu stark den Charakter einer Verhinderungsplanung aufwies, wurde der

Regionalplan erfolgreich beklagt und für unwirksam erklärt. Um einen einsetzenden Wildwuchs zu vermeiden, wurde rasch mit der Neuplanung begonnen. Über Vorranggebiete mit Ausschlusswirkung auf die Restflächen wurde zunächst eine Fläche von etwa einem Prozent der Region in aussichtsreichen Lagen für die Windkraftnutzung bereitgestellt. Diese Planungen sparten schützenswerte Landschaftsbereiche grundsätzlich aus und überschritten regelhaft die immissionsschutzrechtlichen Mindestabstände (1.000 m statt 800 m zur Wohnbebauung).

Nach einem intensiven Beteiligungsverfahren und zahlreichen Diskussionen in den Kommunen wurden die Vorschläge für Vorranggebiete z. T. noch reduziert. Am 25. September 2014 trat die Änderungsverordnung in Kraft, 0,6 Prozent der Regionsfläche wurde als Vorranggebiet sowie 0,1 Prozent als Vorbehaltsgebiet ausgewiesen (vgl. RPV Oberfranken-Ost 2014). Zeitgleich trat der Regionalplan in der benachbarten Region Oberfranken-West in Kraft und weist 0,65 Prozent der Regionsfläche für die Windenergienutzung aus, nahezu ausschließlich als Vorranggebiete (vgl. RPV Oberfranken-West).

In Bayern haben sich Investoren in Regionen ohne regionalplanerische Aussagen zur Regelung der Windenergienutzung und insbesondere in der „regionalplanungsfreien Zeit“ in Oberfranken-Ost mögliche Standorte gesichert und auf der Basis der Privilegierung Planungen vorantrieben. Ein solch ungesteuerter Ausbau der Windenergie führt jedoch zu teilweise unerwünschten Entwicklungen, welche auch zu massiven Akzeptanzproblemen in der Bevölkerung führen können (Stichwort: „Verspargelung der Landschaft“). Als Reaktion brachten in Bayern neben Oberfranken-Ost auch viele andere regionale Planungsverbände Teilfortschreibungen der Regionalpläne zum Thema Windenergie auf den Weg. Aktuell haben 16 von 18 Planungsregionen Bayerns nach dem Vorgaben des Landesentwicklungsprogramms (LEP) Regionalpläne erstellt bzw. sind in der Planung. Um der Windenergie substanziell Raum zu verschaffen, wird in der Regel etwa ein Prozent der Fläche als Vorrang- bzw. Vorbehaltsflächen für die Windenergienutzung zur Verfügung gestellt.

Aber auch auf kommunaler Ebene wurde reagiert. Insbesondere in den Regionen, in denen sich die Regionalplanung zurückhielt, steuerten Kommunen mit dem Instrumentarium der Bauleitplanung gegen. Durch die Planung von Konzentrationszonen wurden in Flächennutzungsplänen Gebiete zur Windkraftnutzung festgelegt, wodurch dies in den anderen Teilen des Gemeindegebiets ausgeschlossen war (BVerwG, NVwZ 2003, 733). Damit nicht nur die gewünschte Ausschlusswirkung Anlass für die Planung bleibt, muss jedoch der Windenergie substanziell Raum zur Verfügung gestellt werden. Geschieht dies nicht, besteht die Gefahr von „Alibiplanungen“ (VGH München, BeckRS 2007, 30331) bzw. „Feigenblattplanungen“ (BVerwG, NVwZ 2003, 733 (735)) zur Verhinderung der Windenergie. Dieses Vorgehen war mit der gesetzlichen Zielrichtung, d. h. dem Ausbau der erneuerbaren Energien, nicht vereinbar (BVerwG, NVwZ 2003, 733; im Weiteren auch BVerwG ZfBR 2010, 65; BVerwG NVwZ 2013, 519) und wurde deshalb von der Rechtsprechung abgewiesen. In landschaftlich sensiblen Regionen wie dem oberbayerischen Fünfseenland (Landkreis Starnberg; vgl. Roth 2011) sind die Kommunen den Weg einer interkommunal abgestimmten Flächennutzungsplanung gegangen. So konnten im regionalen Zusammenhang Flächen für die Windenergie angeboten werden, auch wenn einige Kommunen aus planerischen Gründen keine geeigneten Gebiete ausweisen konnten. Viele Kommunen erkannten in der Konzentrationszonenplanung folglich eine wirkungsvolle Strategie zur geordneten Steuerung der Windkraftnutzung innerhalb ihrer Gemarkungsgrenzen. In Bayern wurden also Flächen ausgewiesen, außerhalb derer Vorhaben grundsätzlich unzulässig waren. Hierzu nutzte die Regional- und Kommunalplanung entweder die Ausweisung von Vorrang- oder Vorbehaltsgebieten als Ausschlussgebiete oder die Darstellungen von Konzentrationszonen in Flächennutzungsplänen (BVerwG, NVwZ 2003, 738 (739); BVerwG, NVwZ 2011, 240 (241)). In einigen Regionalplänen wurde auch das Instrument „weißer Flächen“ eingesetzt, für die vertiefte Untersuchungen erforderlich sind und keine abschließenden Festlegungen getroffen werden. In diesen Fällen lag die Verantwortung für eine geordnete Planung bei den Kommunen. Für den Naturpark Altmühltal wurde in einem „Zo-

nierungskonzept“ modellhaft untersucht, an welchen Stellen eine Windkraftnutzung mit dem Schutzzweck vereinbar ist bzw. in welchen Gebieten aus naturschutzfachlichen Gründen vertiefte Untersuchungen erforderlich sind (vgl. Reinke 2012). Auf diese Weise ließen sich auch sinnvolle Abstände von schützenswerten Bereichen, z. B. von Wohnbebauung oder Naturschutzgebieten, festlegen und eine „Verspargelung“ mit den bestehenden Mitteln des Raumordnungs- und Baurechtes verhindern.

Diese systematische Steuerung steigerte bisher in wertvoller Weise die Akzeptanz für die Windenergie. Allerdings formiert sich auch in Bayern eine Lobby der Windkraftgegner (vgl. [www.gegenwind.de](http://www.gegenwind.de)), die auch in der Ausweitung von Vorranggebieten und Konzentrationszonen auf üblicherweise ca. ein Prozent der Fläche eine unverträgliche Beeinträchtigung des Landschaftsbildes sehen, Verluste bei Immobilienwerten und negative Auswirkungen auf Natur und Gesundheit befürchten. So ist mittlerweile bei annähernd jeder Planung von WEA mit entsprechenden kritischen Anfragen und Protesten zu rechnen. Sowohl die Regionalplanung als auch die Projektierer reagieren darauf mit einer verstärkten Öffentlichkeitsarbeit und Veranstaltungen zur Bürgerinformation (vgl. Ostwind 2013).

### **Der Bayerische Sonderweg: die 10 H-Regelung**

Mit der 10 H-Regelung wird die Privilegierungsregelung im § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB als eine wesentliche Säule der Energiewende angegriffen. Mit der Einführung der Länderöffnungsklausel im § 249 Abs. 3 S. 1 BauGB am 01.08.2014 hat der Bundesgesetzgeber den Ländern ermöglicht, den räumlichen Gestaltungsbereich der Privilegierung durch eigene Abstandsregelungen von Windkraftanlagen zu bebauten Gebieten einzuschränken (BT-Drs. 18/1310, 6.). Nach der Gesetzesbegründung soll die Länderöffnungsklausel insbesondere dazu beitragen, die Akzeptanz von Windenergieanlagen zu erhöhen, welche vielfach von der Entfernung zu Wohnnutzungen abhängig sei (a.a.O., S. 6.). Bayern hat als erstes und bislang einziges Bundesland<sup>2</sup> von der Länderöffnungsklausel Gebrauch gemacht und ein entsprechendes Gesetz zur Ände-

zung der Bayerischen Bauordnung (BayBO) beschlossen, welches am 21.11.2014 in Kraft trat.<sup>3</sup> Auch zur Begründung des bayerischen Gesetzes wurde die Akzeptanzkarte gespielt. So sollen mit dem Gesetz die vielen unterschiedlichen Interessen im Zusammenhang mit der Energiewende, insbesondere der Windenergie, berücksichtigt werden.<sup>4</sup> Sowohl Gegner mit der Sorge um das Landschaftsbild und die Auswirkungen aufgrund einer möglichen optisch-bedrängenden Wirkung für Anwohner als auch Befürworter der Energiewende sollen miteinander in Ausgleich gebracht werden. Die bayerische Abstandsregelung sollte in diesem Spannungsfeld befriedend wirken.<sup>5</sup>

### Was konkret geregelt wurde

Gemäß Art. 82 Abs. Absatz 1 BayBO n. F. findet die Außenbereichsprivilegierung „auf Vorhaben, die der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung der Windenergie dienen, nur Anwendung, wenn diese Vorhaben einen Mindestabstand vom 10-fachen ihrer Höhe zu Wohngebäuden in Gebieten mit Bebauungsplänen (§ 30 BauGB), innerhalb im Zusammenhang bebauter Ortsteile (§ 34 BauGB) – sofern in diesen Gebieten Wohngebäude nicht nur ausnahmsweise zulässig sind – und im Geltungsbereich von Satzungen nach § 35 Abs. 6 BauGB einhalten“. Zwar behalten bestehende Flächennutzungspläne ihre Wirkung nach § 35 Abs. 3 BauGB und genießen insoweit Bestandschutz. Art. 82 Abs. 4 Nr. 3 BayBO erklärt die Abstandsregelung im selben Zuge allerdings im Falle von Flächennutzungsplänen für anwendbar, die einen geringeren Abstand als 10 H zu geschützten Wohngebieten einer Nachbargemeinde vorsehen und soweit diese Gemeinde bis 21. Mai 2015 widerspricht.

Die Regelung eröffnet den Gemeinden jedoch grundsätzlich die Möglichkeit, von der 10 H-Abstandsregelung abzuweichen, wenn sie dies im Rahmen eines Bebauungsplans vorsieht und dieser die Zustimmung der Bevölkerung erhält. Diese Zustimmung wird im Rahmen der vorgeschriebenen Öffentlichkeitsbeteiligung ermittelt und vorgebrachte Bedenken werden wie üblich in den Beteiligungsverfahren vom Rat abgewogen. Und schließlich hat eine planende Gemeinde nach Art. 85 Abs. 5 S. 1 BayBO

bei der Aufstellung eines Bebauungsplans, der einen geringeren Abstand als 10 H zu nach Art. 82 Abs. 1 S. 1 BayBO geschützten Wohngebäuden vorsieht, „im Rahmen der Abwägung des § 1 Abs. 7 BauGB mit der benachbarten Gemeinde auf eine einvernehmliche Festlegung hinzuwirken.“ Diese Regelung ist insofern von Bedeutung, als in den ersten Entwürfen noch von einer Zustimmungspflicht der benachbarten Gemeinde die Rede war. Damit wäre jedoch die Planungshoheit der planenden Gemeinde ausgehebelt worden und der Nachbargemeinde ein Art Vetorecht eingeräumt worden. Die jetzige Formulierung schwächt die Position der Nachbargemeinde deutlich.

### Die Wirkung der 10 H-Regelung

Eine pauschale Ausweitung der Abstandsflächen von WEA zur Wohnbebauung auf bis zu 2.000 m schränkt die für die Nutzung der Windenergie verfügbare Gebietskulisse deutlich ein. In einem Hintergrundpapier zur Länderöffnungsklausel zeigt das BBSR (vgl. Zaspel-Heisters 2014), dass sich die Restflächen, die sich in zwei Kilometern Abstand von Wohngebäuden befinden auf unter zehn Prozent der Restflächen bei einem Abstand von 800 m reduzieren (1,7 % statt 19,1 %). Diese Restflächen unterliegen weiteren Restriktionen wie beispielsweise mangelnde Windhöflichkeit, Naturschutzgebiete oder andere konkurrierende Nutzungen, sodass für die Nutzung der Windenergie nur einen Bruchteil der Restflächen zur Verfügung steht. Für die Planungsregion Westmittelfranken zeigt eine Analyse, dass nur noch vier Vorranggebiete übrigbleiben (vgl. Fugmann 2015). Von den zwei Gebieten mit einer nennenswerten Größe liegt eines im naturschutzfachlich sensiblen Gebiet des Steigerwalds, der in der Diskussion um die Ausweisung eines Nationalparks steht und daher für die Nutzung der Windenergie kaum in Frage kommt. Im anderen Vorranggebiet im Raittenbacher Forst im Süden der Region wurden bereits vor der Wirksamkeit der 10 H-Regelung Windparks geplant, sodass sich ein weiterer Ausbau der Windenergie auf der Basis der neuen Abstandsregelung erübrigen dürfte.

Der Bundesverband Windenergie kommt in seinen Analysen zu dem Schluss, dass sich

(2) In Sachsen wird derzeit über die Einführung der 10 H-Regelung beraten. Weitere Informationen dazu im Internet unter: <http://www.iwr.de/news.php?id=28326>; Stand: 26.06.2015.

(3) Gesetz zur Änderung der Bayerischen Bauordnung und des Gesetzes über die behördliche Organisation des Bauwesens, des Wohnungswesens und der Wasserwirtschaft, Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 19/2014, S. 478 f.

(4) Vgl. Gesetzesentwurf zur Änderung der Bayerischen Bauordnung, LT-Drs. 17/2137, S. 6.

(5) Vgl. Gesetzesentwurf zur Änderung der Bayerischen Bauordnung, LT-Drs. 17/2137, S. 6.

bayernweit die verfügbare Fläche zur Nutzung der Windenergie auf unter 0,05 Prozent der Landesfläche reduzieren würde. (vgl. BWE 2015a). Andere Quellen sprechen von einer nutzbaren Restfläche von 0,02 Prozent (vgl. Dietrich 2015) oder gar 0,01 Prozent. Damit käme, so wird befürchtet, der Ausbau der Windenergie nahezu vollständig zum Erliegen.

### **Klage vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof**

Folglich hat die bayerische Regelung seit ihrer Einführung viel Gegenwind erfahren. Bereits 2014 hat die Klagegemeinschaft „Pro Windkraft“ Popularklage vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof erhoben (<http://www.prowindkraft.de/>). Parallel dazu klagen drei Oppositions-Parteien im Bayerischen Landtag gegen die restriktiven Abstandsregelungen.<sup>6</sup>

Die Kritik basiert vor allem auf verfassungsrechtlichen Argumenten hinsichtlich Grundrechtsverletzungen und des Verstoßes gegen das kommunale Selbstverwaltungsrecht. Außerdem sei das Rechtsstaatsprinzip in krasser Weise verletzt, da die Abstandsregelung mit 0,01 Prozent der Landesfläche (vgl. Klageschrift Pro Windkraft, S. 15 ff.) praktisch kaum mehr Anwendungsräume für Windkraftanlagen übrig ließe und damit die bundesrechtlich vorgegebene Privilegierung komplett ausgehöhlt würde (a.a.O., S. 31). Mit der 10 H-Regelung würde die Wirkung des § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB und das seitens der Rechtsprechung formulierte Erfordernis einer „substanziellen Raumverschaffung“ für Windenergie (BVerwG, NVwZ 2003, 733 (735); BVerwG ZfBR 2010, 65 (66); BVerwG NVwZ 2013, 519 (520)) vollständig ausgehebelt (vgl. Klageschrift Pro Windkraft, S. 32; vgl. Klageschrift der SPD, S. 7). Eine derart faktische Entprivilegierung ist nach Ansicht der Kläger von der Länderöffnungsklausel nicht gedeckt, sodass mit der Abstandsregel die Gesetzgebungsbefugnis Bayerns deutlich überdehnt worden sei (vgl. Klageschrift Grüne/Freie Wähler, S. 11).<sup>7</sup> Sofern es sich dabei nicht um Flächen handelt, für die die größtmögliche Akzeptanz vor Ort bestünde, würde damit das gesetzgeberische Ziel der Akzeptanzschaffung in Frage gestellt (vgl. Raschke, S. 417). Hinzu kommt, dass damit auch der größte

deutsche Flächenstaat für die Erreichung der in den § 1 Abs. 1 und 2 EEG formulierten bundespolitischen Ausbauziele der Energiewende praktisch ungenutzt bleibt, was wiederum zu Recht Skepsis hinsichtlich des Prinzips der Einheit der Rechtsordnung hervorruft (vgl. Klageschrift der SPD, S. 8). Für die Kläger ergibt sich aus der Kollision zwischen der bundesrechtlichen Privilegierung von Windkraftanlagen und der landesrechtlichen Entprivilegierung außerdem ein echter Normwiderspruch, welcher gemäß Art. 31 Grundgesetz (GG) die Nichtigkeit der landesgesetzlichen Norm zur Folge hat (vgl. Klageschrift der SPD, S. 10).

Eine fehlende Rechtssetzungsbefugnis des Landesgesetzgebers wird darin gesehen, dass er mit Art. 82 Abs. 5 S. 1 BayBO zusätzliche Vorgaben zum bauleitplanerischen Verfahren macht, welches durch den Bundesgesetzgeber im Baugesetzbuch bereits abschließend geregelt ist (vgl. Klageschrift Pro Windkraft, S. 35 f.; vgl. Klageschrift Grüne/Freie Wähler, S. 13 f.). Ein über § 2 Abs. 2 BauGB hinausgehendes Abstimmungserfordernis mit der Nachbargemeinde überspanne nicht nur den Kompetenzbereich des bayerischen Gesetzgebers, sondern widerspräche sogar der bundesgesetzlichen Regelung des § 1 Abs. 7 sowie des § 2 Abs. 2 BauGB, indem Art. 82 Abs. 5 S. 1 BayBO nicht nur die bloße Verfahrensbeteiligung der potenziell betroffenen Nachbarkommune vorsieht, sondern darüber hinaus – unabhängig von deren Betroffenheit – eine einvernehmliche Lösung als notwendiges Endergebnis vorsieht (vgl. Klageschrift Pro Windkraft, S. 37; vgl. Klageschrift der SPD, S. 16). Der Begriff der „Einvernehmlichkeit“ dürfte demnach nicht zu unterschätzende Auslegungsschwierigkeiten mit sich bringen. Hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz des Landes wäre ferner zu berücksichtigen, dass sich die Länderöffnungsklausel des § 249 Abs. 3 BauGB ausdrücklich nur auf die Auswirkungen auf bereits bestehende Festsetzungen in Flächennutzungsplänen bezieht und damit nicht auf die Aufstellung neuer Bebauungspläne (vgl. Klageschrift Grüne/Freie Wähler, S. 14).

Darüber hinaus steht auch der fehlende Bezug zur Regionalplanung in der Kritik. Da sich Art. 82 BayBO lediglich auf kommunale Flächennutzungspläne bezieht, stellt sich

(6) Die Schriftsätze der Klageparteien vom 04.03.2015 sind im Internet unter: <http://bayernspd-landtag.de/workspace/media/static/bihler-schriftsatz-aktualisier-54fee88ef0e67.pdf> bzw. <http://bayernspd-landtag.de/workspace/media/static/klageschrift-prof.-lindner-fue-54f6ca9d6552b.pdf> abrufbar; Stand: 26.06.2015.

(7) Raschke weist in diesem Zusammenhang übrigens zu Recht darauf hin, dass es angesichts dieser Rechtsprechung auf den wenigen noch verbleibenden Flächen in Zukunft kaum noch zu rechtfertigen sein wird, keine Flächen für Windenergie auszuweisen. Vgl. Raschke NVwZ 2014, 414 (417).



die Frage, inwieweit davon auch Regionalpläne erfasst werden. Nach § 2 Abs. 1 S. 2 LEP müssen die regionalen Planungsverbände bis Ende August 2015 Festlegungen von Vorranggebieten für die Errichtung von Windkraftanlagen getroffen haben. Wie bei den Flächennutzungsplänen wurde durch die Ausweisung von Ausschlussgebieten bislang die Steuerungswirkung des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB entfaltet. Mit der 10 H-Regelung würden die in den Regionalplänen ausgewiesenen Vorranggebiete, welche i.d.R. einen Mindestabstand zur Wohnbebauung von 800 bis maximal 1.000 m vorsehen, faktisch nicht mehr für die Windenergienutzung zur Verfügung stehen, was zu einem Leerlaufen des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB führen würde (vgl. Klageschrift Pro Windkraft, S. 38).

Zudem wird eine Verletzung von Grundrechten insbesondere darin gesehen, dass durch die Abstandsregelung die Baufreiheit gemäß Art. 103 BV bzw. Art. 14 Abs. 1, 2 GG, also das Recht der Eigentümer, ihr Grundstück im Rahmen der Gesetze baulich zu nutzen, unangemessen eingeschränkt würde.<sup>8</sup> Da keine Begründung vorliege, woraus sich die Notwendigkeit des konkreten Abstandswertes von 10 H-erschließen lasse, fehle es bereits an einem legitimen Zweck (vgl. Klageschrift Pro Windkraft, S. 43 f.) bzw. jedenfalls an der Erforderlichkeit der Maßnahme (vgl. Klageschrift Grüne/Freie Wähler vom 04.03.2015, S. 22 f.). In diesem Zusammenhang ist insbesondere interessant, dass die Rechtsprechung in den letzten Jahren einen einheitlichen Orientierungswert von 3-H entwickelt hat, ab dem eine optisch bedrängende Wirkung von Windkraftanlage weitgehend ausgeschlossen ist (OVG Münster, ZNER 2006, 361 (364); BVerwG, ZUR 2007, 138 (139); VGH München, ZUR 2009, 497 (498); OVG Koblenz, NVwZ-RR 2011, 438 (438); BayVGH, NVwZ-RR 2015, 284 (285)). Fülbier/Wegner merken daher zu Recht an, dass die Diskrepanz zwischen dem richterlichen Erfahrungssatz von 3 H und der 10 H-Regelung besonders auffällig sei (vgl. Fülbier/Wegner, S. 150). Die Kläger führen darüber hinaus an, dass die Wohnbebauung auch über bereits bestehende Regelwerke wie beispielsweise das Immissionsrecht ausreichend geschützt sei (vgl. z. B. Klageschrift Grüne/Freie Wähler, S. 23). Schon allein das ungeschriebene Gebot der Rücksichtnahme

stelle sicher, dass von Windkraftanlagen keine optisch bedrängende Wirkung ausgehen dürfe (vgl. Klageschrift Pro Windkraft, S. 45). Den hierfür erforderlichen Abstand hat die Rechtsprechung mit den genannten 3 H definiert. Ein weitergehender Abstand ohne entsprechende Begründung verstößt nach Ansicht der Kläger auch gegen den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz bzw. das allgemeine Willkürverbot des Art. 118 Abs. 1 BV (a.a.O., S. 52 f.).

Schließlich wird die Begründung der Verfassungswidrigkeit der Abstandsregelung auch auf unzureichende Übergangsregelungen gestützt. Nach Art. 83 Abs. 1 BayBO finden die Regelungen des Art. 83 BauGB keine Anwendung, sofern vor Ablauf des 04.02.2014 bei der zuständigen Behörde ein vollständiger Antrag auf Genehmigung einer Windenergieanlage eingegangen ist. Diese Regelung soll laut Gesetzesbegründung zum Schutz der Investoren beitragen (vgl. Bayerischer Landtag, Drs. 17/2137, S. 8). Aufgrund der langen Verfahrensdauer (i.d.R. zwischen 18 und 24 Monate), bei welchen die Vollständigkeit der Antragsunterlagen grundsätzlich erst am Ende des Verfahrens anerkannt werde, falle eine Vielzahl von laufenden Genehmigungsverfahren durch das genannte Prüfraster, was die hierfür bereits angefallenen Investitionen zunichte mache (vgl. Klageschrift Pro Windkraft, S. 62). Doch selbst für Anlagen, welche den Anforderungen des Art. 83 Abs. 1 BayBO genügt hätten, bestanden bis vor kurzem noch große Unsicherheiten. Nach Art. 84 S. 3 BayBO hätten die Bestandschutzregelungen des Art. 83 Abs. 1 BayBO automatisch Ende 2015 außer Kraft treten sollen. Damit hätte die 10 H-Regelung auch in diesen Fällen gegriffen. Jedoch zeigte der massive Gegenwind der Windkraftbefürworter offenbar Wirkung. Am 31. Juli 2015 wurde das ersatzlose Außerkrafttreten der Übergangsregelung des Art. 84 S. 3 BayBO im Bayerischen Gesetz- und Verordnungsblatt veröffentlicht.<sup>9</sup>

Laut Aussage des Bayerischen Umweltministeriums waren Ende August 2014 in den Landratsämtern in Bayern noch 464 Genehmigungsanträge für Windkraftanlagen in Bearbeitung wobei nur 172, so die Schätzung der Ministerialen, die Chance hätten, noch innerhalb der Fristen positiv abgeschlossen zu werden (Süddeutsche Zeitung

(8) Hinzu kommt eine Verletzung der allgemeinen Handlungsfreiheit und der Berufsfreiheit gemäß § 101 BV. Vgl. Klageschrift Grüne/Freie Wähler, S. 20 f.

(9) Gesetz zur Änderung des Baukammergesetzes, des Gesetzes über das öffentliche Versorgungswesen und der Bayerischen Bauordnung, Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 9/2015, S. 296 f.

vom 10. November 2014). Laut Einschätzung der Fachverbände dürfte das ungefähr die Zahl der Anlagen sein, die in Bayern noch gebaut werden, denn Neuplanungen wurden kaum noch angegangen (a.a.O.). Nach Angaben des Bundesverbands Windenergie sank der Zubau bereits spürbar. Im ersten Halbjahr 2015 wurden nur noch 37 neue Windräder in Bayern aufgestellt. Im ersten Halbjahr 2014 waren es noch 51. Neu eingereichte Genehmigungsanträge für zukünftige Windprojekte in Bayern seien nach Inkrafttreten der 10 H-Regelung fast auf null zurückgegangen (BWE 2015b). Die Windkraftbranche zieht bereits entsprechende Konsequenzen und verlagert ihre Standorte in den Norden Deutschlands.<sup>10</sup>

### **Die 10 H-Regelung und die Regionalplanung**

Die Wirkung der 10 H-Regelung auf die Regionalplanung ist widersprüchlich und auch noch nicht völlig geklärt. Grundsätzlich ist die Regionalplanung durch die einschlägigen Regelungen des LEP von 2013 (vgl. LEP 2013, Kap. 6.2.2) verpflichtet, im Rahmen von regionsweiten Steuerungskonzepten Vorranggebiete für die Errichtung von Windkraftanlagen festzustellen und falls erforderlich ergänzend Vorbehaltsgebiete auszuweisen. In „Ersthinweisen“ zur bayerischen 10 H-Regelung schreibt die Bayerische Staatsregierung den Regionen vor, diese Regelung noch in ihre planerischen Überlegungen einzubeziehen, wenn die Fortschreibungen von Regionalplänen zum Thema „Windkraft“ beim Inkrafttreten der 10 H-Regelung noch nicht abgeschlossen waren. Inhaltlich konkretisiert wird dies allerdings nicht (Bayerische Staatsregierung 2014, S. 7). Auch die Aufforderung an Regionale Planungsverbände mit bestehenden Windkraftkonzepten zu prüfen, ob Änderungen aufgrund der 10 H-Regelung erforderlich sind, wird nicht genauer ausgeführt (a.a.O.).

Welche planerischen Überlegungen zum Tragen kommen könnten ist folglich unklar. So entfaltet die 10 H-Regelung bereits faktisch eine räumliche Lenkung der Windkraftnutzung für den weit überwiegenden Teil der Regionsgebiete. Regionalplanerische Festlegungen von Vorrang-, Vorbehalts-, und Ausschlussgebieten

könnten daher nur noch außerhalb der 10 H-Abstandsradien in den verfügbaren Restflächen steuernd wirken. Allerdings ist es problematisch, nur solche Gebiete zu behandeln, da deren Umgriff nicht endgültig festlegbar ist und als abhängige Variable die Anlagenhöhe aufweist, die sich mit alternativen Anlagenhöhen verändert. Schließlich orientieren sich bisherige Festlegungen nicht an Höhen der jeweiligen Anlagen. Zudem würden Vorrang- oder Vorbehaltsflächen als Ausschlussflächen, die sich nur noch auf die Restflächen beziehen, keinen substanziellen Raum mehr für Windkraftanlagen bereitstellen und wären somit rechtlich problematisch. Allerdings könnten regionalplanerische Vorranggebiete, die sich wie bisher an Abständen von üblicherweise 1.000 m von der Bebauung orientieren, eine zusätzliche steuernde Wirkung entfalten, wenn sich Gemeinden entschließen, mit Bebauungsplänen die 10 H-Abstandsregelung zu unterschreiten und sich an den immissionsschutzrechtlichen Abstandsregelungen zu orientieren (800 m). Solche Vorranggebiete würden quasi erst durch die Bestrebungen, Bebauungspläne aufzustellen aktiviert. Sie hätten dann in diesem Fall die Funktion einer zusätzlichen Flächensicherung, indem sie konkurrierende Nutzungen abwehren. (vgl. RPV Regensburg 2014).

Es bleiben einige Fragen über den Nutzen und den Sinn regionalplanerischer Festlegungen nach Erlass der 10 H-Regelung offen. Daher warten zahlreiche Regionale Planungsverbände, deren Teilfortschreibungen sich noch in einem frühen Verfahrensstadium befinden, die Entscheidung der Gerichte zur Haltbarkeit der 10 H-Regelung zunächst ab.

### **Kommunale Handlungsspielräume nach 10 H**

Obleich die 10 H-Regelung die Möglichkeiten für die Windkraftnutzung in Bayern deutlich erschwert, sind die Folgen insbesondere für die kommunale Planung durchaus ambivalent. Zwar können die Gemeinden mit der 10 H-Regelung auf den betroffenen Flächen keine Konzentrationszonenplanung mehr durchführen, da diese gemäß § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB nur für auf den jeweiligen Flächen privilegierte Vorha-

(10) So beispielsweise das bayerische Unternehmen Ostwind. Weitere Informationen dazu im Internet unter: <http://www.iwr.de/news.php?id=28282>; Stand: 26.06.2015.

ben anwendbar ist; mit dem Wegfall der Außenbereichsprivilegierung entfällt jedoch gleichzeitig auch das Bedürfnis hierfür (Fülbier/Wegner, S. 152). Ein steuernder Eingriff durch die Gemeinde wird jedenfalls in Hinblick auf die Gefahr eines ungeordneten Zubaus von Windkraftanlagen obsolet. Eine Flächennutzungsplanung ist natürlich nach wie vor möglich. Sie entfaltet jedoch keine steuernde Wirkung im Sinne des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB und ist daher jedenfalls zur unmittelbaren Steuerung nicht mehr geeignet.

Andererseits könnte man auch sagen: „10 H entprivilegiert nur“: Windkraftanlagen werden damit zu „sonstigen Anlagen“ i.S.v. § 35 Abs. 2 BauGB. Damit bleibt die Möglichkeit der Gemeinden gegeben, über Bebauungspläne Sondergebiete für Windkraftanlagen auszuweisen und damit ein Baurecht für die Windenergie zu schaffen, ohne dabei den Abstand von 10 H einhalten zu müssen (Fülbier/Wegner, S. 152). Damit können die bayerischen Gemeinden im Rahmen ihrer Planungshoheit den Zubau von WEA nach ihren Vorstellungen steuern und damit die optimalen Flächen ohne Druck von außen erschließen. Dies dürfte grundsätzlich geeignet sein, die Seite der Gemeinden bei Verhandlungen mit den Investoren zu stärken und größere Spielräume für städtebauliche Vereinbarungen, z. B. für Anlagen mit Bürgerbeteiligung, zu schaffen. Dadurch werden die Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen prinzipiell sogar aufgewertet und durch Kooperationen beispielsweise mit Bürgerenergiegenossenschaften eröffnen sich neue Spielräume. Dieser Umstand wird insbesondere von der Staatsregierung hervorgehoben, denn ob nun „ein Windpark entsteht oder nicht, ist schlicht und einfach eine Entscheidung der Gemeinde.“ (Horst Seehofer laut Süddeutsche Zeitung vom 10. November 2014).

Allerdings ist dies alles andere als unproblematisch. Rein praktisch gesehen wird die Nutzung dieser Spielräume eher schwierig sein. So steht die Gemeinde zunächst einmal vor der Aufgabe, einen gesetzlichen Ausnahmetatbestand herbeizuführen, indem sie sich gegen das über § 83 BayBO vermittelte gesetzgeberische Ziel eines größtmöglichen Schutzes der bayerischen Landesfläche vor ungünstigen Einwirkungen der Windenergie stellt. Der hierfür erforderliche Begründungsaufwand dürfte

damit im Vergleich zur früheren Rechtslage höher sein. Hinzu kommt, dass die Aufstellung von Bebauungsplänen für die Gemeinden sowohl personellen als auch finanziellen Aufwand bedeuten.

In jedem Fall wird der notwendige Aufwand an Kommunikation sowohl mit der Bürgerschaft als auch mit den Nachbargemeinden größer. Schließlich wurde ja auch durch die mediale Vermittlung der Diskussion um die Abstandregelung der Eindruck erzeugt, dass quasi ein Anrecht auf einen Abstand von 2.000 m zur Wohnbebauung bestehe. Damit ist davon auszugehen, dass kommunale Windkraftplanungen noch intensiver von kritischen Bürgerinitiativen und von Konflikten begleitet werden als das bisher ohnehin der Fall ist. Folglich steigt der Aufwand für die Kommune, von Beginn an umfangreiche und intensive Verfahren der Bürgerinformation und -beteiligung einzusetzen. Auch hier sind Gemeinden in der Regel überfordert und müssen sich dazu professionelle Hilfe von außen besorgen. Nicht jede Gemeinde wird sich in der Lage sehen, diese Mehrkosten für die Energiewende zu tragen.

Zudem ändert sich die Position der Kommune: Bei den bisherigen Planungen war sie als Träger öffentlicher Belange in immissions- und naturschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren eingebunden und konnte durchaus auch kritische Stellungnahmen einreichen, über die dann an anderer Stelle entschieden wurde. Ein Bebauungsplanverfahren für den Bau von WEA setzt jedoch den aktiven Planungswillen der Kommune voraus. Dadurch wird sie automatisch Partei im zu erwartenden Planungskonflikt. Auch diese Tatsache dürfte die Hürden für viele politischen Entscheidungsträger erhöhen, von der Möglichkeit der Bauleitplanung Gebrauch zu machen.

### **10 H-Regelung bremst die Energiewende**

Bisher sind den Autoren in der Tat nur einzelne Fälle von Kommunen bekannt, die mit dem Gedanken spielen, den Weg der Bebauungsplanung zu gehen. Insgesamt ist nach Errichtung der bisher schon genehmigten Anlagen zu erwarten, dass der Ausbau der Windenergie in Bayern erst einmal fast vollständig zum Erliegen kommt. Das

ursprüngliche Ziel des Bayerischen Energiekonzepts von 2011, den Anteil der Windenergie aus dem Binnenland auf sechs bis zehn Prozent des Stromverbrauchs zu erhöhen, ist damit obsolet. Diese Konsequenzen der 10 H-Regelung wurden trotz deutlicher Hinweise während einer Expertenanhörung im Bayerischen Landtag oder während des aufwändig gestalteten Energiedialogs der Bayerischen Staatsregierung um den Jahreswechsel 2014/15 ignoriert. Bei beiden Veranstaltungen wurde die 10 H-Regelung von den Experten mit großer Mehrheit scharf kritisiert. Vor den Abgeordneten im Wirtschaftsausschuss des Landtags sprachen zwölf Experten aus Kommunalen Spitzenverbänden, Umweltschutzverbänden, Wirtschaft und Forschung. Bis auf eine Ausnahme – den Vertreter der bundesweit organisierten Windkraftgegner – lehnten sie den Gesetzentwurf einhellig ab (Bayerischer Landtag 2014).

Die desaströse Wirkung der 10 H-Regelung auf eine Energiewende, die auf den Aufbau dezentraler Versorgungssysteme und regionaler Wertschöpfungskreisläufe setzt, wird dann deutlich, wenn nicht nur die juristischen Aspekte und die vermeintlich gestiegenen Gestaltungsmöglichkeiten analysiert werden. In den vergangenen Jahren haben sich in Bayern zahlreiche zivilgesellschaftlich getragene Initiativen, kommunale Unternehmen und mittelständische Betriebe mit viel Engagement und hohem finanziellen Einsatz auf den Weg gemacht, die Ener-

gieewende zu gestalten. Nach dem Abwürgen des Photovoltaik-Ausbaus durch die EEG-Reform von 2012 (vgl. BSW 2014) haben sie sich auf die Nutzung der Windenergie konzentriert und sind vielfach in Vorplanungen ein hohes finanzielles Risiko eingegangen. Nach der Verkündung des Vorhabens, die 10 H-Regelung einzuführen, entstand eine heftige Irritation und Unsicherheit; Planungs- und Verwaltungsverfahren sind deutlich zögerlicher abgewickelt worden. Mit der Einführung der 10 H-Regelung sind viele der Vorhaben nun obsolet geworden und Investitionen versickert; neue Planungen werden nicht mehr riskiert. Mit dem neuen EEG vom August 2014 wird zudem der Trend fortgeschrieben, die dezentrale Energiewende zu erschweren. Insbesondere die in den nächsten Jahren zu erwartenden Neuregelungen hinsichtlich der Ausschreibungsverfahren und der finanziellen Beteiligungsmöglichkeiten erschweren bürgerschaftlich getragene Modelle der dezentralen Energieversorgung und drohen, kleine, regionale Initiativen aus dem Markt zu drängen (vgl. Berg 2014). Diese Änderungen treffen insbesondere Bürgerenergie-Genossenschaften und Kommunen in den ländlichen Regionen, die sich in den letzten Jahren mühsam und mit Enthusiasmus auf den Weg der Energiewende gemacht haben und lassen regionalwirtschaftliche Impulse durch eine dezentrale Energiewende unwahrscheinlicher werden.

## Literatur

- AEE – Agentur für Erneuerbare Energien 2015: Bundesländer mit neuer Energie. Bayern. (=Jahresreport Föderal Erneuerbar 2014/2015). Berlin. Zugriff: <http://www.foederal-erneuerbar.de/bundeslaender-mit-neuer-energie-jahresreport-foederal-erneuerbar-2015> [abgerufen am 30.11.2015]
- Bayerischer Landtag 2014; Wirtschaftsausschuss: Experten-Anhörung zu Abständen von Windrädern, Donnerstag, 3. Juli 2014 – von Anna Schmid online unter: <https://www.bayern.landtag.de/aktuelles/sitzungen/aus-den-ausschuessen/wirtschaftsausschuss-experten-anhoerung-zu-abstaenden-von-windraedern/> [abgerufen am 09.09.2015]
- Bayerische Staatsministerien des Innern, für Wissenschaft, Forschung und Kunst, der Finanzen, für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie, für Umwelt und Gesundheit sowie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2011): Hinweise zur Planung und Genehmigung von Windkraftanlagen (WKA). Windenergieerlass Bayern. Zit. als Bayerischer Windenergieerlass 2011
- Bayerische Staatsregierung 2011: Bayerisches Energiekonzept „Energie Innovativ“. Von der Bayerischen Staatsregierung beschlossen am 24. Mai 2011.
- Bayerische Staatsregierung 2013. Landesentwicklungsprogramm Bayern. München, zit. als: LEP 2013.
- Bayerische Staatsregierung 2014: Ersthinweise bzw. häufige Fragen zur bayerischen 10 H-Regelung. Zugriff: [http://www.stmi.bayern.de/assets/stmi/buw/baurechtundtechnik/ersthinweise\\_zum\\_inkrafttreten\\_der10\\_h-regelung.pdf](http://www.stmi.bayern.de/assets/stmi/buw/baurechtundtechnik/ersthinweise_zum_inkrafttreten_der10_h-regelung.pdf) [abgerufen am 09.09.2015]
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2014 (Hrsg.): Hintergrundpapier Länderöffnungsklausel im BauGB – Länderspezifische Mindestabstände für Windenergieanlagen und ihre räumliche Auswirkungen. Autorin: Brigitte Zaspel-Heisters. Bonn im Mai 2014.
- Berg, Axel (2014): EEG 2014 – Keine Reform, die planvoll umgestaltet, eher eine Deform, die die Energiewende einbremst. In: Solarzeitalter Heft 2/2014, S. 4-5.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2013): Regionalwirtschaftliche Effekte der erneuerbaren Energien II. BMVBS Online-Publikation, Nr.22/2013, Zugriff: [http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Online/2013/DL\\_ON223013.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Online/2013/DL_ON223013.pdf?__blob=publicationFile&v=3), [abgerufen am: 24.08.2015].
- BSW – Bundesverband der Solarwirtschaft (2014): Infografiken. Markteinbruch durch Förderkappung. Seit 2012 sinken PV-Zuschüsse doppelt so schnell wie PV-Preise. Stand 07/2014. Zugriff: <http://www.solarwirtschaft.de/index.php?id=26> [abgerufen am 09.09.2015].
- BWE – Bundesverband WindEnergie 2011: Potenzial der Windenergienutzung an Land. (Bundesverband Windenergie, Windstudie Bayern).
- BWE – Bundesverband Windenergie 2015a. Bayern. Zugriff <http://windenergie-bayern.de/>; [abgerufen am 09.09.2015].
- BWE – Bundesverband Windenergie 2015b: „So wird Bayern die Energiewende nicht schaffen“. Pressemitteilung vom 31. Juli 2015. Christoph Markl-Meider. Zugriff: <https://www.wind-energie.de/presse/meldungen/2015/so-wird-bayern-die-energie-wende-nicht-schaffen>. [abgerufen am 09.09.2015]
- Dietrich 2015: 10 H-Regelung – Lehrstück in verantwortungsloser Politik. Blog von Dr. Stefan Dietrich vom 31. März 2015 zu Wissenswertes zur Windenergie auf der Homepage [www.windwaerts.de](http://www.windwaerts.de/) Zugriff: [www. http://www.windwaerts.de/de/blog/detail/10h-regelung-lehrstueck-in-verantwortungsloser-politik.htm](http://www.windwaerts.de/de/blog/detail/10h-regelung-lehrstueck-in-verantwortungsloser-politik.htm); [abgerufen am 09.09.2015].
- Energieatlas Bayern 2015: Zugriff: <http://www.energieatlas.bayern.de> [abgerufen am 09.09.2015].
- Fischer, Gerhard (2013): Seehofers Windkraftwende. In: Mainpost vom 13. Juni 2013; Zugriff: <http://www.mainpost.de/regional/franken/Experten-Kritiker-Staatskanzleien-Windkraftwerke-Windparks;art1727,7520606> [abgerufen am 09.09.2015].
- Fränkische Zeitung 2011: Goldgräber-Alarm. Bauern warnen vor Eile bei Windkraft. Bayreuth, Ausgabe vom 13.07.2011.
- Fülbier, Victoria; Wegner, Nils (2015): Die 10H-Abstandsregelung für Windenergieanlagen – zur Umsetzung der Länderöffnungsklausel in Bayern, ZUR 2015, 149.
- Füßl, Martin (2014): Aufgaben der Regionalplanung in der Region Oberfranken-Ost. Vortrag im Rahmen der Vorlesung Stadt- und Regionalentwicklung an der Universität Bayreuth.
- Fugmann, Rainer 2015: Aussagen zu WK 59 aus der Sicht der Regionalplanung. Vortrag anlässlich der Informationsveranstaltung Windenergie im Raitenbacher Forst, am 6.2.2015 in Raitenbuch.
- Grüner, Anna-Maria (2015): Die Länderöffnungsklausel im BauGB, NVwZ 2015, 108.
- KNI Klaus-Novy-Institut 2014: Vorabinformationen zur Entwicklung der Energiegenossenschaften in Deutschland aus dem Januar 2014. Veröffentlichung geplant im „Jahrbuch der Genossenschaften“. Darstellung gemäß: [http://www.foederal-erneuerbar.de/landesinfo/bundesland/BY/kategorie/top%2010/auswahl/483-anzahl\\_energiegenoss/jahr/2011/ordnung/2011/#goto\\_483](http://www.foederal-erneuerbar.de/landesinfo/bundesland/BY/kategorie/top%2010/auswahl/483-anzahl_energiegenoss/jahr/2011/ordnung/2011/#goto_483); [abgerufen am 09.09.2015].
- Miosga, M. et al. (2012): Aufschwung durch Energiewende. Konzeptstudie der Arbeitsgemeinschaft Energiewende Nordostbayern. Amberg, Bayreuth, Kulmbach. Abrufbar unter [www.stadtregion.uni-bayreuth.de](http://www.stadtregion.uni-bayreuth.de).
- Ostwind 2013: Energiewende im Dialog. Bürgerdialog zur Windenergie im Lindenhardter Forst bei Creußen. Pressemitteilung von 09.07.2013, Zugriff: <http://www.ostwind.de/infos-fuer-sie/presse/pressearchiv/news/article/energie-wende-im-dialog.html> [abgerufen am 09.09.2015].
- Raschke, Marcel (2014): Privilegierter Föderalismus – Länderöffnungsklausel im BauGB?, NVwZ 2014, 414.

Regionaler Planungsverband (RPV) Oberfranken-West (Hrsg.) 2014: Regionalplan Oberfranken-West (Region 4). Kap. B V 2.5.2 Windenergie. Verordnung zur Änderung des Regionalplans Oberfranken-West (4) vom 8. April 2014. Bayreuth <http://www.regierung.oberfranken.bayern.de/landesentwicklung/regionalplanung/aktuelles.php> [abgerufen am 09.09.2015]

Regionaler Planungsverband (RPV) Oberfranken-Ost (Hrsg.) 2014: Regionalplan Oberfranken-West (Region 5). Kap. B V 3.1.1 Windenergie. Verordnung zur Änderung des Regionalplans Oberfranken-Ost (5) vom 29. April 2014. Bayreuth <http://www.regierung.oberfranken.bayern.de/landesentwicklung/regionalplanung/aktuelles.php> [abgerufen am 09.09.2015]

Regionaler Planungsverband (RPV) Regensburg (Hrsg.) 2014: Präsentation zum Tagesordnungspunkt 8 „Windkraft“ der 25. Verbandsversammlung des Regionalen Planungsverbandes Regensburg am 12. Dezember 2014. [http://www.region-regensburg.de/aktuell/anlagen25\\_sitzung/10\\_H-Regelung.pdf](http://www.region-regensburg.de/aktuell/anlagen25_sitzung/10_H-Regelung.pdf) [abgerufen am 09.09.2015]

Reinke, Markus 2012: Standortfindung für Windkraftanlagen im Naturpark Altmühltal – Zonierungskonzept. Abschlussbericht des Modellprojekts vom 30.11.2012 im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Gesundheit. Freising. Online erhältlich unter: [http://www.landkreiseichstaett.de/media/Zonierung/Bericht\\_ZK\\_Altmuehital\\_30112012.pdf](http://www.landkreiseichstaett.de/media/Zonierung/Bericht_ZK_Altmuehital_30112012.pdf). [abgerufen am 09.09.2015]

Roth, Karl 2011: Steuerung von Windkraftanlagen im Landkreis Starnberg. Kurzfassung des Referats von Landrat Karl Roth, Landkreis Starnberg auf der 217. Sitzung des Planungsausschusses des Regionalen Planungsverbands München am 10.05.2011, online unter [http://www.regionmuenchen.com/aktuell/termine/pa100511/Referat\\_Roth.pdf](http://www.regionmuenchen.com/aktuell/termine/pa100511/Referat_Roth.pdf). [abgerufen am 09.09.2015]

Schomerus, Thomas; Schmidt, Martin (2012) in Müller (Hrsg.): 20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien, 2012, 595.

Süddeutsche Zeitung vom 10. November 2014: Neue Regeln für Windenergie. Totale Flaute in Bayern. Von Frank Müller und Christian Sebald; online unter <http://www.sueddeutsche.de/bayern/neue-regeln-fuer-windenergie-totale-flaute-in-bayern-1.2210247> [abgerufen am 09.09.2015].

## Rechtsprechung

BVerwG, NVwZ 2003, 733.

BVerwG, NVwZ 2003, 738.

BVerwG, ZUR 2007, 138.

BVerwG ZfBR 2010, 65.

BVerwG, NVwZ 2011, 240.

BVerwG NVwZ 2013, 519.

OVG Koblenz, NVwZ-RR 2011, 438.

OVG Münster, ZNER 2006, 361.

BayVGH, NVwZ-RR 2015, 284.

VGH München, BeckRS 2007, 30331.

VGH München, ZUR 2009, 497.

## Gesetze und Druckschriften

BT-Drs. 18/1310, S. 6.

Gesetzesentwurf zur Änderung der Bayerischen Bauordnung vom 12.11.2014, LT-Drs. 17/4198.

Gesetz zur Änderung der Bayerischen Bauordnung und des Gesetzes über die behördliche Organisation des Bauwesens, des Wohnungswesens und der Wasserwirtschaft, Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 19/2014, S. 478 f.

Gesetz zur Änderung des Baukammergesetzes, des Gesetzes über das öffentliche Versorgungswesen und der Bayerischen Bauordnung, Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 9/2015, S. 296 f.

Gesetzesentwurf zur Änderung der Bayerischen Bauordnung, LT-Drs. 17/2137, S. 6.

Bayerischer Landtag, Drs. 17/2137, S. 8.

# Regionalplanerische Steuerung von Windkraftanlagen in der Region Stuttgart

Thomas Kiwitt

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

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

## Ausgangslage

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

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

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

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

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

**Weitere Informationen**  
zur Vorgehensweise und dem  
aktuellen Planungsstand unter:  
[www.region-stuttgart.org](http://www.region-stuttgart.org)

**Dipl.-Ing. Thomas Kiwitt**  
ist Leitender Technischer  
Direktor im Verband Region  
Stuttgart  
[kiwitt@region-stuttgart.org](mailto:kiwitt@region-stuttgart.org)

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

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

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

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

---

### Die Region Stuttgart

---

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

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

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



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

#### Teilfortschreibung des Regionalplans

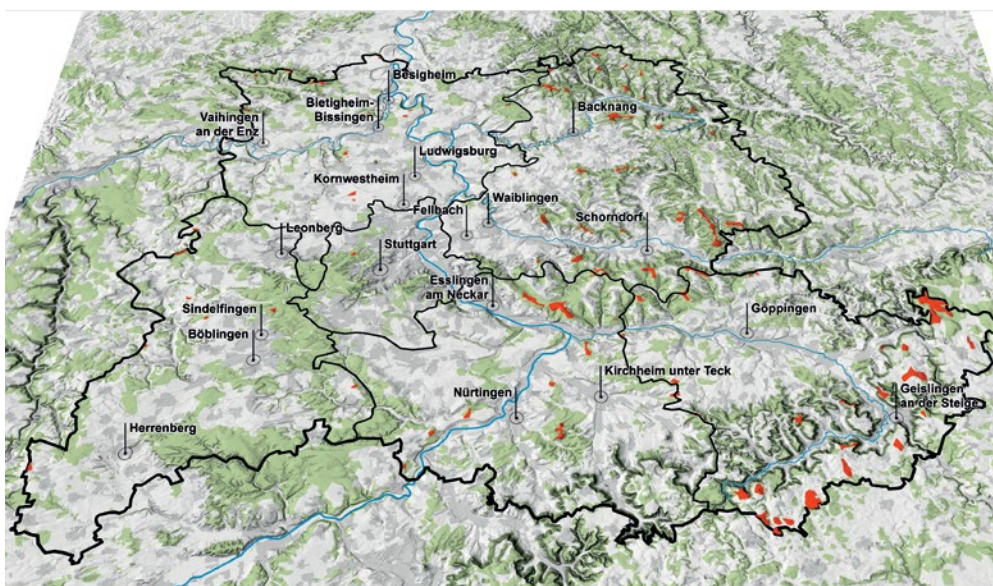
Vor diesem Hintergrund eröffnete die Regionalversammlung das Verfahren zur Teilfortschreibung des Regionalplans mit dem klaren Bekenntnis, in der Region Stuttgart geeignete Standorte für die Nutzung der Windenergie planungsrechtlich zu sichern. Hervorzuheben ist dabei, dass auch mit der ursprünglichen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

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

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

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

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



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

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

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

Aus einer repräsentativen Umfrage<sup>2</sup>, die 2013 im Auftrag des Verbands Region Stuttgart durchgeführt wurde, geht hervor, dass 80 % der Bevölkerung den Bau von Windkraftanlagen in ihren Wohngemeinden als zweckmäßigen Beitrag zur Umsetzung der Energiewende einschätzen. Trotz dieser insgesamt positiven Grundhaltung wurden in den Beteiligungsverfahren überwiegend ablehnende Stellungnahmen formuliert. Neben unterschiedlichen fachlichen Belangen thematisierte die Bevölkerung insbesondere die Wirkung von Windkraftanlagen auf die Erholungseignung und das Landschaftsbild. Sie befürchtete insbesondere eine „Überlastung“ durch die räumliche Konzentration von und zu geringe Abstände zwischen Vorranggebieten. Auch die „Umzingelung“ von Gemeinden durch Vorranggebiete und das Entstehen einer „Anlagengalerie“ durch eine längere Reihung einzelner Anlagen waren Themen innerhalb der Bevölkerung.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

## A. Ausschlusskriterien

---

### 1 Windhöflichkeit

Als zentrales Eignungskriterium wurde zunächst die Windhöflichkeit betrachtet. Die Bewertung der Windhöflichkeit erfolgte dabei auf der Grundlage des „Windatlas Baden-Württemberg“<sup>3</sup>, der im Auftrag der Landesregierung erarbeitet wurde und das Winddargebot landesweit abbildet. Als Schwellenwert für die Eignung eines Standortes zur Nutzung der Windenergie gilt gemäß Windenergieerlass<sup>4</sup> eine durchschnittliche jährliche Windgeschwindigkeit von 5,3 m/s in einer Bezugshöhe von 100 m über Grund.

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

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

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

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

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

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

### 2 Mindestabstand zu Wohngebieten/ -gebäuden

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

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

(4) [https://mvi.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mvi/intern/dateien/PDF/Windenergieerlass\\_120509.pdf](https://mvi.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mvi/intern/dateien/PDF/Windenergieerlass_120509.pdf)

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

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

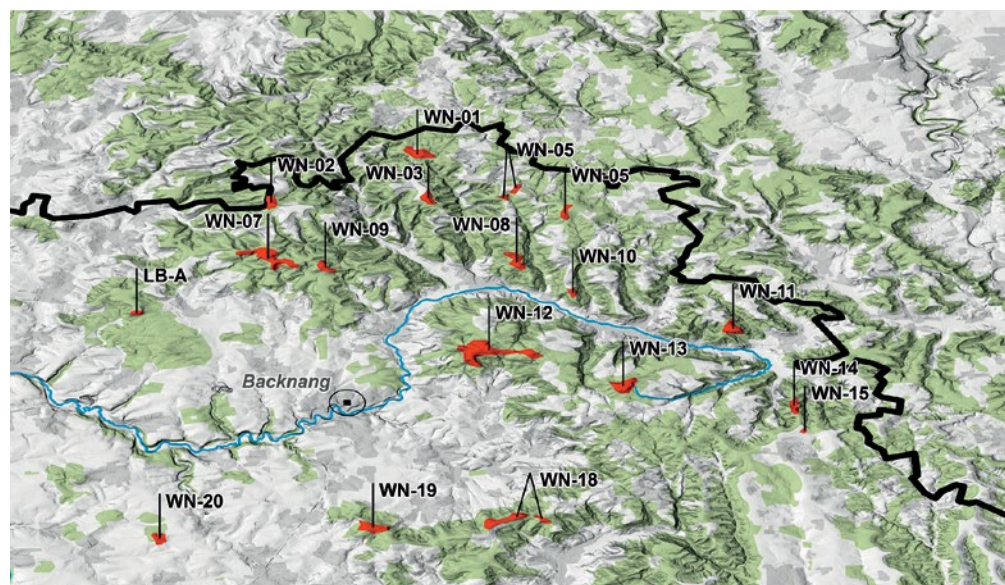
Aufgrund der dichten Besiedlung der Region Stuttgart wäre die Ausweisung von Vorrang-

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

### 3 Landschaftsschutzgebiete und Naturparke

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

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



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

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

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

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

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

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

#### 4 Artenschutz

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

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

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

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

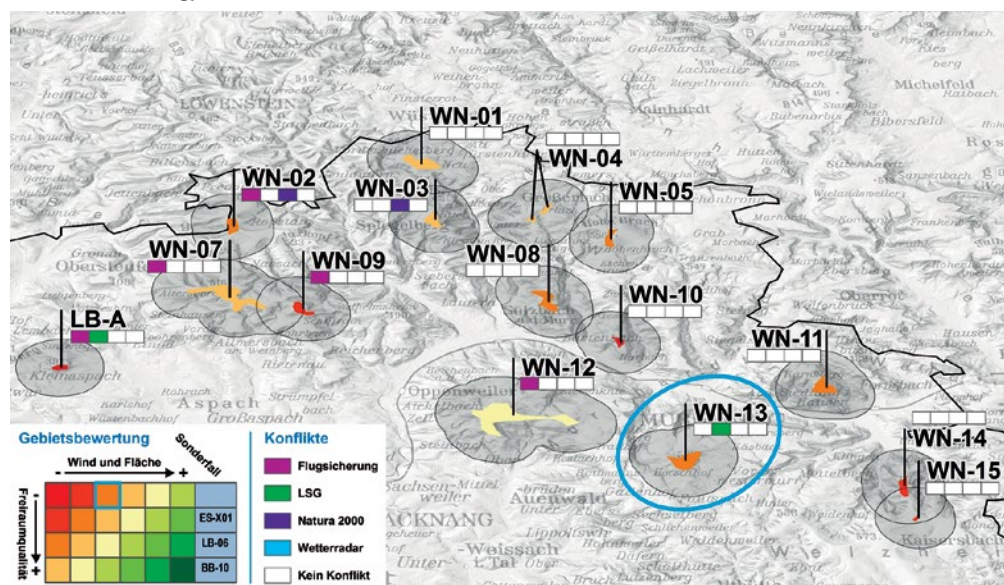
### 5 Radaranlagen von DWD und Flugsicherung

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

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

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

**Abbildung 3**  
Schrägsicht des nördlichen Rems-Murr-Kreises. Geplante Vorranggebiete für Windkraftanlagen mit Bewertung (Flächeneinfärbung entsprechend der aggregierten Grundeignung gem. nebenstehender Matrix). Im Planauszug ist das geplante Vorranggebiet WN-13 hervorgehoben. Die Vorranggebiete sind mit einem Puffer von 1.000 m (graue Darstellung) versehen. Im Rahmen der weiteren Beratung soll auch anhand dieser Mindestabstände zwischen geplanten Vorranggebieten eine mögliche Überlastung einzelner Teilräume beurteilt werden. Zusätzlich dargestellt sind die für jedes Vorranggebiet vorliegenden Konflikte in Bezug auf LSG, Artenschutz oder Radaranlagen (entsprechend farbliche Rasterdarstellungen unterhalb der Gebietsbezeichnung). Entwurfsstand Juli 2015



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

liche Klärung nicht ausgeschlossen werden kann.

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

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

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

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

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

---

## B. Abwägungskriterien

---

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

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

### 1 Landschaftsbild

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

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

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

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

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

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

## 2 Erholungsqualität

Aus repräsentativen Befragungen<sup>5</sup> geht hervor, dass die Bevölkerung der Qualität von Natur und Landschaft eine deutlich höhere Bedeutung beimisst als etwa der Infrastrukturausstattung oder kulturellen Angeboten. Bei allen Interpretationsmöglichkeiten, die diese Aussage bietet, lässt sich doch feststellen, dass die Verfügbarkeit attraktiver Erholungsbereiche gerade für Verdichtungsräume ein wichtiges Merkmal der Standortqualität darstellt.

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

## 3 Öffentlichkeitsbeteiligung

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

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

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



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

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

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

---

### Abwägungsentscheidung

---

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

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

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

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

---

### Rechtliche Wirkung

---

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

nen Gebietskulisse im Einzelfall Zielabweichungsverfahren durchgeführt werden.

Durch diese Vorgehensweise wird erreicht, dass

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

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

---

### Fazit

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



# Analyse von Dauer und Kosten der Windenergieprojektierung

Jürgen Quentin

*Das novellierte Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG 2014) sieht vor, dass die Vergütungssätze für Strom aus erneuerbaren Energieträgern spätestens ab dem Jahr 2017 anhand von Ausschreibungen zu ermitteln sind. Zur Umsetzung dieses Plans hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) Marktanalysen für die Windenergie und andere Technologien vorgelegt, auf deren Basis bis zum Sommer 2015 Eckpunkte für das künftige Ausschreibungsdesign entwickelt wurden (BMWi 2015a). Die Fachagentur Windenergie an Land unterstützte das Ministerium durch die Ermittlung der typischen Dauer und Kosten von Planungs- und Genehmigungsprozessen für landgestützte Windenergieanlagen (WEA). Zentrale Ergebnisse der Studie werden im Folgenden zusammenfassend dargestellt.*

## 1 Untersuchungsmethode

Die Grundlage für die Analyse der Dauer und Kosten der Windenergieprojektierung bilden Angaben aus einer im Spätherbst 2014 durchgeführten Unternehmensumfrage. Sie liefert umfangreiche Praxisdaten aus der Windenergieprojektierung, erhebt aber keinen Anspruch auf Repräsentativität hinsichtlich der Teilnehmerauswahl. Dennoch können die gewonnenen Erkenntnisse zumindest als Orientierungsgrößen für Zeit- und Kostenverläufe gesehen werden. Insgesamt beantworteten 22 Unternehmen projektspezifische Fragen. Untersucht wurden Windenergieprojekte, die frühestens seit 2005 bearbeitet wurden und sich bis Ende 2014 mindestens im immissionschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren befanden. Die Eingrenzung zielt darauf ab, möglichst aktuelle Vorhaben mit weit fortgeschrittener Entwicklungsreife zu analysieren. Unter dem Begriff Projekt wird die Anzahl an Windenergieanlagen zusammengefasst, für die ein gemeinsamer Genehmigungsantrag nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) gestellt wurde.

In die Analyse gingen detaillierte Informationen von 145 Windenergieprojekten ein, die insgesamt 698 Anlagen mit einer elektrischen Gesamtleistung von 1.783 MW umfassen. Die ausgewertete Stichprobe beinhaltet Projekte aus 14 Bundesländern. Die größte Anzahl an Windturbinen entfällt auf Projekte in Niedersachsen, Branden-

burg, Rheinland-Pfalz, Hessen und Mecklenburg-Vorpommern. Mehr als die Hälfte der erfassten Windenergieanlagen sind in Betrieb (366 Anlagen, 911 MW). 69 Anlagen (165 MW) waren zum Analysezeitpunkt im Bau, weitere 46 Anlagen (117 MW) genehmigt. 187 Windräder (504 MW) befanden sich Ende 2014 im Genehmigungsverfahren.

## 2 Ergebnisauswertung

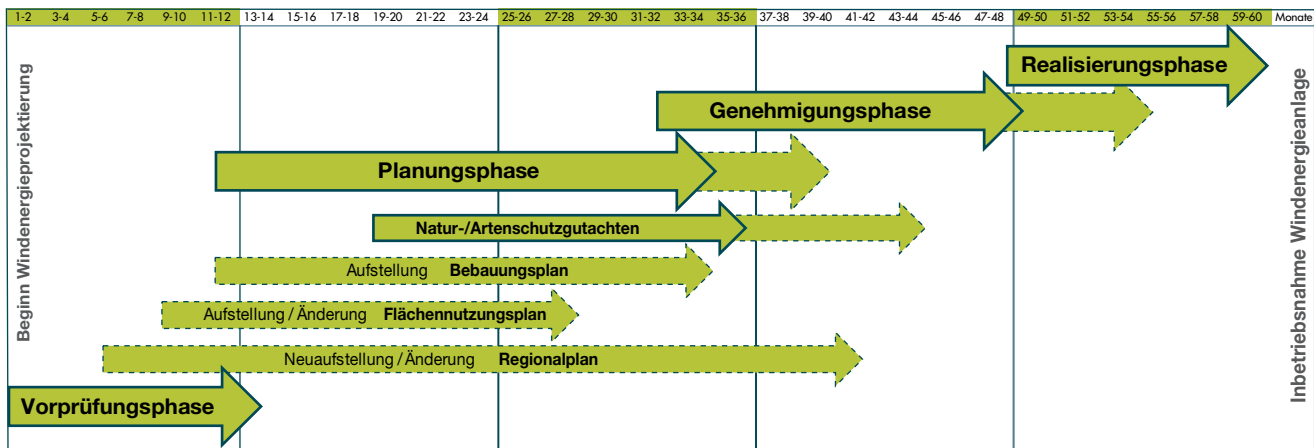
Die Entwicklung eines Windenergieprojekts ist ein langwieriger Prozess. Zur Strukturierung der Analyse wurde die Projektierung in vier Phasen untergliedert: Vorprüfung, Planung, Genehmigung und Realisierung. Die definierten Zeitabschnitte bauen chronologisch und inhaltlich aufeinander auf, wobei es bei den Phasenübergängen zu Überlappungen kommen kann.

Die Kosten der Windenergieprojektierung wurden lediglich für die ersten drei Phasen erfasst, da die Untersuchung darauf abzielte, den finanziellen Aufwand der Projektentwicklung zu ermitteln, der im Vorfeld einer Teilnahme an künftigen Auktionen der Förderhöhe entsteht.

Die übermittelten Beträge wurden zur besseren Vergleichbarkeit in Bezug zur projektierten Anlagenleistung gesetzt und in Euro pro Kilowatt (€/kW) ausgewiesen. Kosten,

**Jürgen Quentin**  
ist Referent der Fachagentur  
Windenergie an Land e.V.  
quentin@fa-wind.de

**Abbildung 1**  
**Zeitstrahl über die verschiedenen Phasen der Windenergieprojektierung**



Quelle: eigene Darstellung

die bei der Nichtrealisierung entweder nicht anfallen (wie etwa Ersatzgelder zum Ausgleich des Eingriffs in das Landschaftsbild) oder die sich durch eine Veräußerung teilweise wieder erlösen lassen (z. B. Grundstückskauf), blieben in der Analyse unberücksichtigt. Bei den ausgewerteten Projektkosten wurden nur solche Bestandteile einbezogen, die bei einer erfolglosen Ausschreibungsteilnahme verloren gehen könnten („versunkene“ Kosten).

Bei der Auswertung der projektspezifischen Angaben wurden neben dem Minimal- und Maximalwert das arithmetische Mittel und der Median (Zentralwert einer Datenreihe) ermittelt. Zudem wurde die Standardabweichung, als Gradmesser für die Wertestreuung um den Mittelwert, berechnet. Die Häufigkeitsverteilung der einzelnen Ereignisse wurde in diesem Beitrag ebenfalls rechnerisch ermittelt und grafisch ausgewiesen.

## 2.1 Vorprüfungsphase

Zu Beginn eines Windenergieprojekts sind grundsätzliche rechtliche wie technische Aspekte sowie örtliche Gegebenheiten zu klären. Die Standorteignung ist nicht nur von der Windhöflichkeit und dem potenziellen Ertrag abhängig, sondern auch im Hinblick auf die Grundstücksverfügbarkeit, die Lage und Zuwegung sowie auf bauordnungsrechtliche Abstandsflächen zu bewerten. Die Prüfung der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit und damit der

Vereinbarkeit des Vorhabens mit den Festlegungen des Regional- und/oder Flächennutzungsplans kann ebenfalls bereits in der Vorprüfungsphase erfolgen. Sofern es für die Projektrealisierung einer grundlegenden Änderung des Regionalplans bedarf, wird diese in der Regel vor der eigentlichen Planungsphase eingeleitet. Das Aufstellungsverfahren für einen Flächennutzungsplan, der Steuerungswirkung im Sinne von § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB entfaltet, ist ebenfalls der Projektphase der Vorprüfung zuzuordnen. Die Beurteilung der Potenzial- und Konzentrationsflächen, einschließlich der hierfür erforderlichen Gutachten, liegt im Einflussbereich der plangebenden Stelle.

Demgegenüber sind der Planungsphase bauleitplanerisch gegebenenfalls erforderliche Anpassungsverfahren sowie ein raumordnerisches Zielabweichungsverfahren zuzuordnen, da hierfür erforderliche Gutachten im Einflussbereich des Vorhabenträgers liegen.

Sofern eine Fläche geeignet erscheint, gilt es, diese frühzeitig zu sichern. Hierzu bedarf es der Abstimmung mit der Standortkommune und den Grundstückseigentümern sowie gegebenenfalls dem Abschluss von Pacht- oder Kauf(vor)verträgen.

In einem Grobkonzept werden ein erstes Windparklayout und die erforderliche Infrastruktur modelliert. Auch die regional- und bauleitplanerische Situation wird in dieser Phase in aller Regel erstmalig geprüft. Hier gilt es festzustellen, ob für die in Rede ste-

henden Flächen eine regional- und/oder bauleitplanerische Gebietsausweisung besteht und welche Qualität diese hat. Die planerische Steuerung der Windenergienutzung wurde in diesem Beitrag der Planungsphase zugeordnet.

Insgesamt beantworteten Unternehmen für 139 Projekte Fragen zur Dauer der Vorprüfung. Der Mittelwert aus allen Angaben liegt bei 14 Monaten, der Median bei neun Monaten. Die Standardabweichung erreicht hingegen 15 Monate, was auf eine große Streuung innerhalb der Projekte hinweist. Die durchschnittliche Dauer von 14 Monaten spiegelt sich in der Häufigkeitsverteilung wider, wonach zwei Drittel der Projekte die Vorprüfungsphase innerhalb dieser Zeit durchliefen (siehe Abb. 2).

Die befragten Unternehmen gaben für 80 Projekte die Kosten der Vorprüfungsphase an. Sie betragen im Mittel 9 € pro Kilowatt der geplanten Turbinenleistung. Der Median liegt bei 6 €/kW. Die Standardabweichung erreicht 8 €/kW, was auch hier auf eine große Streubreite innerhalb der Projekte hindeutet. Kosten bis 10 €/kW wiesen 69 % der analysierten Vorhaben auf, während 84 % in der Vorprüfungsphase einen finanziellen Aufwand von bis zu 15 €/kW hatten (siehe Abb. 3).

## 2.2 Planungsphase

In der Umfrage wurde die eigentliche Windparkkonzipierung, die Einholung der naturschutzfachlichen Gutachten sowie der Abgleich des Vorhabens mit der Regional- und Bauleitplanung der Planungsphase zugeordnet und anschließend entsprechend analysiert.

### 2.2.1 Dauer der Planungsphase

Angaben zum Planungszeitraum liegen für 131 Projekte vor. Das arithmetische Mittel beträgt hier 24 Monate, der Median liegt bei 15 Monaten. Die Standardabweichung fällt mit 27 Monaten sehr hoch aus und begründet sich in wenigen extrem hohen Ausreißern. Der Mittelwert von zwei Jahren findet sich auch in der Häufigkeitsverteilung wieder, wonach 70 % der Vorhaben die Planungsphase innerhalb dieses Zeitraums durchliefen.

Der Vergleich von Vorhaben mit und ohne Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) (Stichprobenanteil: 30 zu 101) weist für die Planungsphase kaum Zeitunterschiede auf: Während UVP-pflichtige Projekte im Schnitt 21 Monate erforderten, dauerte die Planungsphase bei nicht UVP-pflichtigen Vorhaben mit 25 Monaten nur geringfügig länger.

In die Planungsphase fällt auch die Erstellung der Natur- und Artenschutzgutachten. Der zeitliche Aufwand hierfür reichte bei den analysierten Windenergieprojekten von drei bis zu 60 Monaten. Sehr kurze Zeiträume sind insbesondere möglich, wenn artenschutzrechtliche Stellungnahmen bereits aus der Bauleitplanung vorliegen oder ein bestehender Windpark um weitere Anlagen ergänzt wird. Dann lässt sich auf Gutachten für den bestehenden Park zurückgreifen. Denkbar ist auch, dass bestimmte artenschutzrechtliche Aspekte bereits auf der regional- oder bauleitplanerischen Ebene abgearbeitet wurden. Eine weitere Erklärung für sehr kurze Zeiträume der Gutachterstellung kann darin bestehen, dass die Untersuchungen erst nach Einreichung des Genehmigungsantrags fertiggestellt und folglich nicht der Planungs-, sondern der darauffolgenden Genehmigungsphase zugeordnet wurden.

Aus fachlicher Sicht nimmt die Erarbeitung der Gutachten mindestens zwölf Monate in Anspruch, da die Nutzung des Naturraums durch die betroffenen Arten in allen Jahreszeiten zu betrachten ist. Aus der Analyse ergibt sich gar eine mittlere Bearbeitungszeit von 18 Monaten. Innerhalb dieser Zeit wurden für 70 % der Projekte die Natur- und Artenschutzgutachten vollendet. Die Standardabweichung liegt bei zwölf Monaten.

Die Auswertung der planungsrechtlichen Situation lässt erkennen, dass der überwiegende Teil der analysierten Vorhaben (73 %) auf Flächen entwickelt wurde, für die ein Regionalplan existierte. Dabei wurde der Regionalplan in 40 % der Fälle während der Windenergieprojektierung geändert, neu aufgestellt oder aber aufgehoben. Die Hälfte der Projekte wurde zudem in Gebieten geplant, für die ein (Teil-)Flächennutzungsplan (FNP) bestand. Die Änderungsquote für den FNP während der Projektentwicklung lag bei 60 %. 32 von 145 Projekten, also 22 % der Vorhaben, wurden sowohl inner-

halb eines Flächennutzungsplangebiets als auch in einem Raumordnungsgebiet für Windenergie projektiert.

Von den analysierten Projekten wurde lediglich ein Fünftel mit einem Bebauungsplan verwirklicht. Die mittlere Dauer der Planaufstellung betrug 24 Monate, wobei innerhalb dieser Zeit zwei Drittel der Bauungspläne in Kraft traten. Die Standardabweichung weist einen relativ geringen Wert von 13 Monaten auf.

### 2.2.2 Kosten der Planungsphase

Die Kosten der Planungsphase ließen sich für 102 Projekte analysieren. Sie liegen im Mittel bei 29 €/kW und im Median bei 19 €/kW. Die Standardabweichung beträgt 25 €/kW. Zwei Drittel der Projekte weisen Kosten bis 30 €/kW auf, während 81 % der Projekte einen finanziellen Aufwand bis 50 €/kW nach sich zogen.

### 2.2.3 Dauer bis zum Genehmigungsantrag

In der Diskussion um die Ausgestaltung von materiellen Präqualifikationen – Eignungskriterien, die im Vorfeld einer Ausschreibungsteilnahme zu erfüllen sind – nahmen der Antrag beziehungsweise die Erteilung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung eine wichtige Rolle ein, weshalb auch diese Zeiträume analysiert wurden. Das Ende Juli 2015 vorgelegte Grundkonzept zur Ausschreibung der Förderung von EEG-Anlagen konkretisiert bei der Windenergie an Land nunmehr die Anlagengenehmigung als materielle Teilnahmevoraussetzung (BMWi 2015b). Der Projektierungszeitraum bis zur Antragstellung ließ sich für 138 Vorhaben ermitteln. Die mittlere Dauer bis zur Einreichung des Genehmigungsantrags nach BImSchG beträgt 35 Monate, während der Median bei 24 Monaten liegt. Die Standardabweichung erreicht 32 Monate, was für eine starke Streuung der Einzelwerte spricht. Die Häufigkeitsverteilung ergibt, dass 63 % der Windenergieprojekte innerhalb von drei Jahren zur Genehmigung bei den Behörden beantragt wurden.

## 2.3 Genehmigungsphase

Der dritte Projektierungsabschnitt umfasst den Zeitraum von der Einreichung des im-

missionsschutzrechtlichen Genehmigungsantrags bis zu seiner formalen Bescheidung durch die zuständige Behörde.

### 2.3.1 Vollständigkeitserklärung

Die Unternehmen gaben an, dass die Behörden die Vollständigkeit der Genehmigungsunterlagen nur für 30 % der analysierten Projekte bestätigten. Deutlich über dieser Quote lagen Verfahren in NRW (55 %), Brandenburg (50 %), Mecklenburg-Vorpommern (44 %) und Bayern (43 %).

Knapp 60 % der ausgestellten Erklärungen erfolgten innerhalb von drei Monaten nach Antragseingang. Die mittlere Dauer bis zur Vollständigkeitsbestätigung liegt bei sechs Monaten. Bei der derzeitigen Behördenpraxis erscheint die Vollständigkeitsbescheinigung als Zulassungskriterium für das künftige Ausschreibungsdesign kaum geeignet, zumal eine verpflichtende Bestätigung von den Behörden gesetzlich nicht verlangt wird. Entsprechend zurückhaltend zeigen sich diese bei der Erklärung der Vollständigkeit, zumal die Frist, innerhalb derer das Genehmigungsgesuch zu bescheiden ist, mit der formellen Vollständigkeit der Antragsunterlagen startet.

### 2.3.2 Dauer des Genehmigungsverfahrens

Die Dauer der abgeschlossenen Genehmigungsverfahren lag bei 107 ausgewerteten Projekten im Mittel bei 17 Monaten. Der Median findet sich bei 13 Monaten, während die Standardabweichung 15 Monate beträgt. Die Häufigkeitsverteilung über die Verfahrensdauer zeigt, dass zwei Drittel der Genehmigungsprozesse innerhalb von 18 Monaten abgeschlossen wurden.

Ein Fünftel der analysierten Projekte unterfiel der UVP-Pflicht. Deren Genehmigungsverfahren dauerten mit 23 Monaten rund ein halbes Jahr länger als bei Projekten ohne Umweltverträglichkeitsprüfung. Betrachtet man hingegen die Zeitspanne vom Projektstart bis zum Erhalt der BImSchG-Genehmigung, wird der höhere Zeitaufwand der UVP-pflichtigen Projekte während der Anlagenzulassung durch geringere Verweildauern in den Phasen davor überkompensiert. Insgesamt zeigt sich, dass Projekte mit UVP-Pflicht tendenziell früher Genehmigungsreife erlangten als Projekte ohne UVP.



### 2.3.3 Dauer von Projektbeginn bis Genehmigung

Der Zeitaufwand ab Beginn eines Windenergieprojekts bis zu dessen immissionsschutzrechtlicher Genehmigung wurde für insgesamt 105 Projekte ermittelt. Im rechnerischen Mittel dauert dieser gesamte Prozess 50 Monate. Der Median findet sich bei 41 Monaten. Die Streubreite, gemessen über die Standardabweichung, liegt bei 34 Monaten. Innerhalb von 50 Monaten erhielten 61 % der untersuchten Windenergieprojekte eine Genehmigung nach Maßgabe des BImSchG.

Unterscheidet man zwischen Vorhaben mit und Vorhaben ohne Umweltverträglichkeitsprüfung, zeigt sich, dass von 21 Projekten, die mit einer UVP durchgeführt wurden, 71 % innerhalb von 50 Monaten genehmigt wurden. Von 82 Projekten, die ohne UVP zugelassen wurden, erlangten innerhalb dieser Zeitspanne hingegen 57 % einen positiven Bescheid.

Die durchschnittliche Dauer bis zur Genehmigungserteilung lag bei UVP-pflichtigen Vorhaben mit 45 Monaten unter dem arithmetischen Mittel der Vorhaben ohne UVP, das bei 52 Monaten liegt. Trotz eines tendenziell längeren Genehmigungsverfahrens wurden UVP-pflichtige Vorhaben demnach zügiger zur Baureife gebracht als Vorhaben, die keiner UVP unterzogen wurden. Der zeitliche Unterschied könnte darin begründet sein, dass es sich bei UVP-pflichtigen Projekten regelmäßig um größere Projekte handelt (durchschnittlich acht WEA mit 20,6 MW; nicht UVP-pflichtige Projekte im Mittel fünf WEA mit 13,2 MW), für die ein entsprechender Personal- und Ressourceneinsatz bereitgestellt wird. Dies kann Synergien erzeugen, welche die Bearbeitungszeit positiv beeinflussen. Eine weitere Erklärung könnte darin bestehen, dass einzelne Vorhaben als Zubauten zu bestehenden Windparks projektiert wurden, sodass hier auf Unterlagen der vorgelagerten Verfahren zurückgegriffen werden konnte. Denkbar ist aber auch, dass aufgrund des geringen Stichprobenumfangs von 21 Projekten mit UVP-Pflicht einzelne Ausreißer stärker zum Tragen kommen als in der Stichprobe der 82 nicht UVP-pflichtigen Projekte.

Die Frage nach der Existenz eines städtebaulichen Vertrags gemäß § 11 BauGB be-

antwortete die Hälfte der rückmeldenden Unternehmen. Von 93 Projekten wurden 52 mit einem städtebaulichen Vertrag realisiert. Bei diesen Projekten dauerte die Vorprüfungsphase im Schnitt elf Monate länger als bei den übrigen Vorhaben. Auch in der Planungsphase lag der mittlere Zeitaufwand bei Vorhaben mit einem städtebaulichen Vertrag um zehn Monate höher. Ferner benötigten Projekte mit städtebaulichem Vertrag im Schnitt zwei Jahre länger, bis der immissionsschutzrechtliche Genehmigungsantrag gestellt wurde. Erklären lässt sich der höhere Zeitbedarf teilweise durch den Mehraufwand bei der Aufstellung des Bebauungsplans, dessen mittlere Dauer ebenfalls zwei Jahre umfasst. Von 52 Projekten mit städtebaulichem Vertrag wurden 17 zugleich mit einem B-Plan realisiert.

Projekte, die im Geltungsbereich eines Regional- und eines Flächennutzungsplans realisiert wurden, hatten mit durchschnittlich 24 Monaten eine geringfügig längere Planungsphase als Vorhaben, die lediglich innerhalb des Geltungsbereichs eines FNP projektiert wurden (20 Monate). Eine deutlich längere Planungsphase von 39 Monaten wiesen wiederum Windenergievorhaben auf, deren Flächen innerhalb eines Regionalplangebiets liegen, für die aber kein Flächennutzungsplan existiert. Die geringste Planungsphase hatten Projekte, die weder Vorgaben eines Regional- noch eines Flächennutzungsplans beachten mussten.

Ähnlich wirkten sich die Planungsinstrumente auf die Dauer des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens aus: Ohne Flächennutzungs- und Regionalplan durchliefen die analysierten Projekte das Anlagenzulassungsverfahren im Schnitt acht Monate zügiger als Vorhaben mit Regional- und Flächennutzungsplan.

### 2.3.4 Kosten der Genehmigungsphase

Zu den Kosten während der Genehmigungsphase gab es Rückmeldungen für 74 Projekte. In der Auswertung blieben Sicherheitsleistungen für den Anlagenrückbau, Kosten für Ausgleichsmaßnahmen sowie Ersatzgeldzahlungen unberücksichtigt, da diese Gelder nur im Falle der Projektrealisierung fällig werden und damit für die Betrachtung „versunkener“ Kosten infolge

einer erfolglosen Ausschreibungsbeteiligung nicht relevant sind.

Das rechnerische Mittel der Kosten während der Genehmigungsphase ergibt 30 € pro Kilowatt geplante Windkraftleistung. Der Median liegt bei 25 €/kW. Die Standardabweichung weist einen Wert von 21 €/kW aus, was auch hier eine relativ große Streuung der Einzelwerte belegt. 60 % der analysierten Projekte kosteten in der Genehmigungsphase bis 30 €/kW, während 82 % der Projekte in dieser Phase Kosten bis 50 €/kW auswiesen.

## 2.4 Realisierungsphase

Die hier definierte Phase der Realisierung umfasst den Zeitraum ab Erhalt der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung bis zur Inbetriebnahme der ersten fertiggestellten Windturbine.

Aus den projektspezifischen Daten liegen für 88 Vorhaben Angaben vor, die Rückschlüsse auf die Dauer der Realisierungsphase ermöglichen. Danach beträgt die mittlere Realisierungsdauer für genehmigte Windenergieanlagen 13 Monate, wobei innerhalb dieser Zeit bei 68 % der Projekte die erste Anlage in Betrieb ging. Median und Standardabweichung liegen jeweils bei zehn Monaten. Der ermittelte Zeitbedarf deckt sich mit Angaben im Anlagenregister, das die Bundesnetzagentur seit August 2014 führt. Zum Stichtag 31.12.2014 wurden dort 649 Windenergieanlagen an Land gelistet, deren Inbetriebnahme zwischen dem 1.8. und 31.12.2014 erfolgte und für die sowohl ein Genehmigungs- als auch ein Inbetriebnahme-Datum erfasst war. Die mittlere Realisierungsdauer der im Anlagenregister verzeichneten Windenergieanlagen liegt bei elf Monaten. Innerhalb dieses Zeitraums wurden 70 % der Anlagen in Betrieb genommen. Innerhalb von 13 Monaten gingen 81 % der registrierten Anlagen ans Netz. Der Median liegt bei zehn, die Standardabweichung bei fünf Monaten.

## 2.5 Gesamtdauer und -kosten der Projektierung

### 2.5.1 Gesamtdauer

Die Gesamtdauer der Windenergieprojektierung wurde nicht als Summe der Zeitabschnitte der vier Phasen ermittelt, sondern über die Differenz zwischen Anfangs- und Enddaten der einzelnen Projekte. Zeitliche Überschneidungen bei den Phasenübergängen beeinflussen den Wert demnach nicht. Aus der Grundgesamtheit der Stichprobe liegen Angaben für 87 Projekte vor, aus denen sich die Gesamtdauer der Projektierung ermitteln lässt.

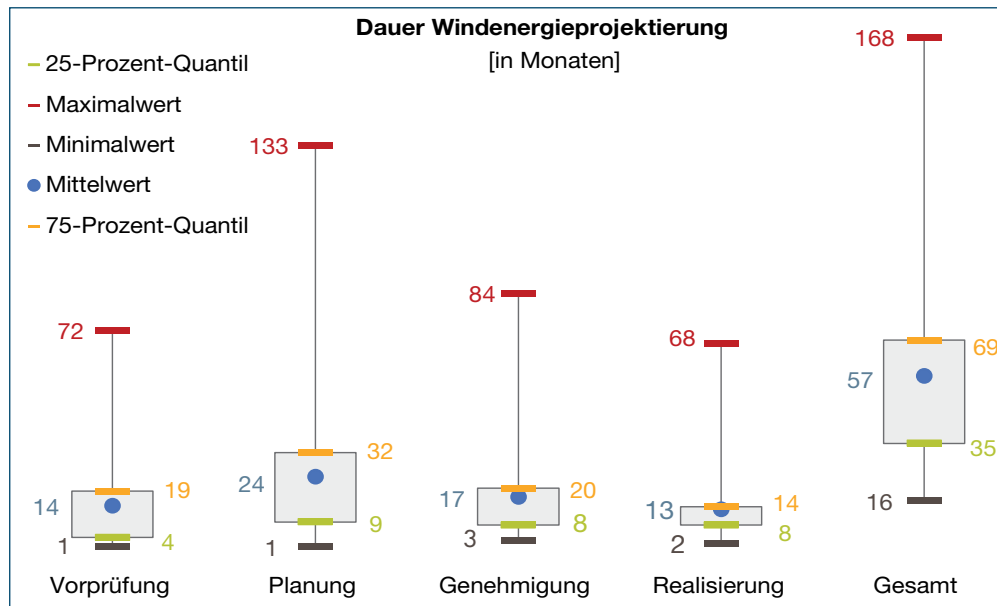
Die Zeitspanne vom definierten Projektstart bis zur Inbetriebnahme der ersten Windenergieanlage umfasst im Mittel 57 Monate. Innerhalb dieser Zeit durchliefen 62 % der Vorhaben die vier Projektierungsphasen (Vorprüfung, Planung, Genehmigung, Realisierung). Der Median der Gesamtprojektierungszeit liegt bei 53 Monaten, während die Standardabweichung hier 31 Monate beträgt. Abbildung 2 fasst die ermittelte Dauer der verschiedenen Projektierungsphasen zusammen. Dabei werden in der Grafik jeweils der Minimal- und Maximalwert sowie der rechnerische Mittelwert dargestellt. Zur Veranschaulichung der Streubreite der Einzelwerte sind die Quantile für 25 % und 75 % abgetragen. Das 25-Prozent-Quantil ist der Schwellenwert, unterhalb dessen ein Viertel aller Einzelwerte liegen. Analog dazu sind drei Viertel der Einzelwerte kleiner als der Wert des 75-Prozent-Quantils. Anders ausgedrückt: Die Hälfte der analysierten Einzelereignisse liegt im Bereich zwischen dem 25-Prozent-Quantil (unterer Schwellenwert) und dem 75-Prozent-Quantil (oberer Schwellenwert).

In allen vier Phasen zeigen sich deutliche Streuungen, die sich im Wesentlichen durch einzelne Ausreißer (nach oben) erklären, wobei die Streuung innerhalb der Planungsphase besonders deutlich ausgeprägt ist.

### 2.5.2 Gesamtkosten

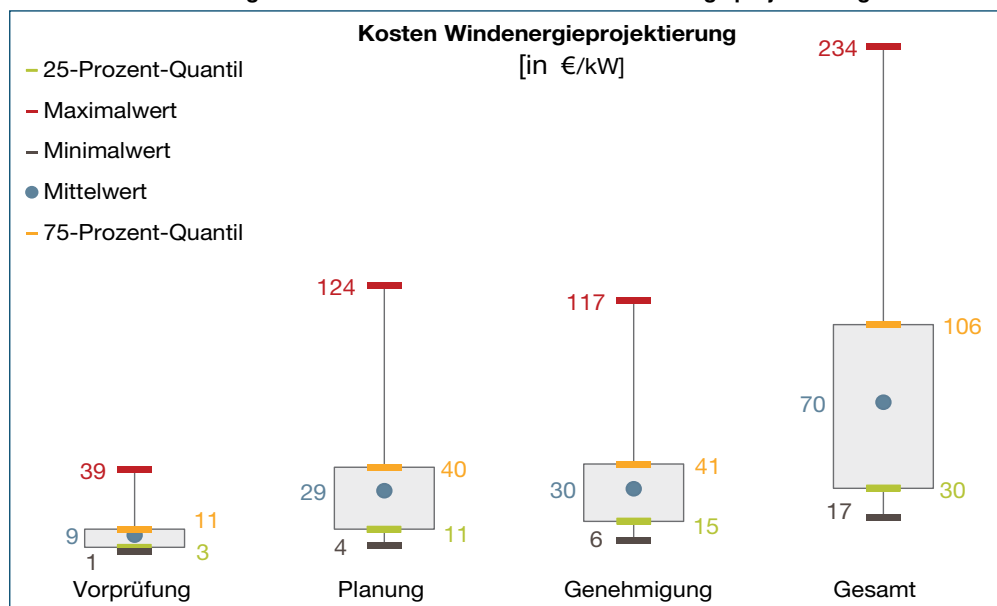
Anders als bei der Abfrage des Zeitaufwandes in den vier Projektphasen wurden die Kosten der Realisierungsphase nicht ermittelt, da die Investitionssumme von vielen individuellen Standortfaktoren – wie etwa

**Abbildung 2**  
**Statistische Auswertung der Dauer einzelner Phasen der Windenergieprojektierung**



Quelle: eigene Darstellung

**Abbildung 3**  
**Statistische Auswertung der Kosten einzelner Phasen der Windenergieprojektierung**



Quelle: eigene Darstellung

Anlagentyp und Stückzahl, Transportstrecke, Situation der Zuwegung und Netzanbindung – beeinflusst werden. Aus diesem Grund ließe sich daraus kein belastbarer Orientierungswert für durchschnittliche Investitionskosten ableiten. Zudem zielte die Analyse auf die Ermittlung typischer Vorlaufkosten ab, die für ein Windenergieprojekt bis zur künftigen Ausschreibungsteilnahme entstehen. Investitionen in die

Windparkrealisierung werden aber in aller Regel erst nach ersteigter Vergütungszusage getätigt.

Für insgesamt 72 Projekte lassen sich die Kosten den Phasen Vorprüfung, Planung und Genehmigung zuordnen. Die Projektierungskosten bis zum Erhalt der Genehmigung betragen im Mittel 70 €/kW, wobei 63 % der Projekte Ausgaben bis zu diesem

Wert hatten. Der Median liegt bei 54 €/kW, die Standardabweichung bei 48 €/kW.

Die ermittelten Kosten fasst Abbildung 3 zusammen. Unter dem Begriff „Gesamt“ werden lediglich Werte der ersten drei Phasen wiedergegeben. Auch hier zeigen sich deutliche Streuungen, die insbesondere in der Planungs- und in der Genehmigungsphase sehr ausgeprägt sind.

### 3 Zusammenfassung

Die Analyse zeigt, dass die Dauer und die Kosten der Projektierung von Windenergieanlagen aufgrund der unterschiedlichen Gegebenheiten an den Anlagenstandorten stark variieren. Die ermittelten Zeit- und Finanzwerte weisen hohe Streubreiten auf, einzelne projektspezifische Angaben weichen teilweise erheblich von den rechnerischen Durchschnittswerten ab.

Die Gesamtdauer der Projektentwicklung betrug bei den untersuchten Vorhaben im Schnitt etwa fünf Jahre.

Die erste Projektierungsphase erforderte etwas mehr als ein Jahr. Die Kosten der Vorprüfungsphase lagen im Schnitt bei 10 €/kW. Die daran anschließende Planungsphase war in den meisten Fällen innerhalb von zwei Jahren abgeschlossen. Während dieser Phase wurden regelmäßig Natur- und Artenschutzgutachten erstellt, wofür eineinhalb Jahre Zeit erforderlich sind. Wurden Windenergieanlagen mit einem Bebauungsplan realisiert, erfolgte der Planbeschluss in der Regel innerhalb von zwei Jahren. Die Kosten der Planungsphase erreichten durchschnittlich 30 €/kW.

Der zeitliche Vorlauf bis zum immissionschutzrechtlichen Genehmigungsantrag erforderte rund drei Jahre. Wurde das Projekt mit einem städtebaulichen Vertrag realisiert, lag der zeitliche Mehraufwand bis zum Einreichen der Genehmigungsunterlagen bei zwei Jahren. Windenergieprojekte innerhalb des Geltungsbereiches eines Flächennutzungsplans durchliefen die Phasen bis zum Genehmigungsantrag tendenziell zügiger als Vorhaben außerhalb solcher Gebiete. Ein Regionalplan erforderte im Vorfeld des Genehmigungsverfahrens hingegen einen größeren Zeitaufwand. Im

Verfahren selbst wirkten sich die Existenz eines Flächennutzungs- oder Regionalplans kaum auf die Verfahrensdauer aus. Existierte keiner der beiden Pläne, wurde das Genehmigungsverfahren tendenziell zügiger durchlaufen.

Die Dauer des immissionschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens lag im Mittel bei eineinhalb Jahren. Lediglich ein geringer Teil der Windenergieprojekte in der untersuchten Stichprobe war UVP-pflichtig. Deren Genehmigungsverfahren dauerte im Schnitt ein halbes Jahr länger als das von nicht UVP-pflichtigen Vorhaben. Aus den analysierten Vorhaben ergaben sich keine Anhaltspunkte, dass die Genehmigungsverfahren in den letzten Jahren zeitaufwändiger geworden wären. Eine leicht steigende Tendenz ist bei summarischer Betrachtung der Planungs- und der Genehmigungsphase erkennbar. Die Vollständigkeit der Antragsunterlagen wird von den Genehmigungsbehörden nur sehr zurückhaltend bescheinigt. Erfolgt diese, dann in der Regel innerhalb von drei Monaten nach Antragsstellung.

Die Dauer ab Beginn eines Windenergieprojekts bis zu dessen Genehmigung liegt im Mittel bei etwas mehr als vier Jahren, wobei kein erheblicher Unterschied zwischen UVP-pflichtigen und nicht UVP-pflichtigen Verfahren erkennbar ist.

Die Kosten der Genehmigungsphase liegen – ähnlich wie die Planungskosten – im Mittel bei 30 €/kW. Die Projektentwicklungskosten bis zum Erhalt der immissionschutzrechtlichen Genehmigung betragen wiederum durchschnittlich 70 €/kW.

Ab Genehmigungserteilung dauert es im Schnitt ein Jahr, bis die erste Windenergieanlage in Betrieb geht.

Das Eckpunktepapier zu Ausschreibungen für die Förderung von Erneuerbare-Energien-Anlagen stützt sich auf Erkenntnisse dieser Studie. Der vorgeschlagene Umsetzungszeitraum nach Zuschlagserteilung von 24 Monaten resultiert aus der ermittelten durchschnittlichen Realisierungsdauer zuzüglich eines zeitlichen Aufschlages von zwölf Monaten. Die geforderte finanzielle Sicherheit von 30 € pro kW installierter Leistung, die zusammen mit der Genehmigung bei Ausschreibungsteilnahme nachzu-

weisen ist, leitet sich aus Erkenntnissen der Untersuchung ab, nach der sich die Kosten des Genehmigungsprozesses in vergleichbarer Höhe bewegen.

Die ausführliche Studie ist auf den Internetseiten der Fachagentur Windenergie an Land als kostenloser Download erhältlich.

#### Literatur

BMWi, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2015a: Ausschreibungen statt feste Fördersätze: Pilotausschreibung für Photovoltaik-Freiflächenanlagen und Marktanalysen, 02/2015; Zugriff: <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Energie/Erneuerbare-Energien/eeg-2014.html> [abgerufen am 25.11.2015].

BMWi, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2015b: Ausschreibungen für die Förderung von Erneuerbare-Energien-Anlagen – Eckpunktepapier, 07/2015; Zugriff: <http://www.erneuerbare-energien.de/EE/Redaktion/DE/Downloads/Hintergrundinformationen/eckpunktepapier-ausschreibungen-erneuerbare-energien-anlagen.html> [abgerufen am 7.8.2015].

FA Wind, Fachagentur Windenergie an Land, 2015: Dauer und Kosten des Planungs- und Genehmigungsprozesses von Windenergieanlagen an Land, 02/2015; Zugriff: <http://www.fachagentur-windenergie.de/services/veroeffentlichungen.html> [abgerufen am 25.11.2015].



# Bürgerproteste gegen Windkraft in Deutschland

Julia Zilles  
Carolin Schwarz

## Organisation und Handlungsstrategien

*In den letzten Jahren häufen sich lokale Proteste gegen Infrastrukturprojekte. Unabhängig davon, ob neue Bahnhöfe oder Stromtrassen gebaut werden sollen, formiert sich lokaler Widerstand. Gerade auch Windkraftprojekte stehen zunehmend in der Kritik. Der Beitrag analysiert vergleichend zwei lokale Fälle von Bürgerprotesten gegen Windkraft. Empirische Grundlage sind qualitative leitfadengestützte Interviews und Gruppendiskussionen. Welche Kontextbedingungen bestehen für Proteste? Welche Organisationsstrukturen, Strategien und thematischen Schwerpunkte weisen lokale Bürgerinitiativen auf? Es kann gezeigt werden, dass Bürgerinitiativen (BI) klare Ziele und Konzepte formulieren und unterschiedliche Handlungsstrategien verfolgen. Dabei bestimmen neben direkter Betroffenheit am Wohnort viele andere Beweggründe den Protest. Insbesondere kritisieren die Engagierten das „Verantwortungsvakuum“, das die Politik in ihren Augen hinterlässt. Die BIs verstehen sich als Vermittler zwischen Politik und Bevölkerung und sehen sich selbst in der Rolle, Verantwortung für ihren Nahbereich zu übernehmen.*

## 1 Vorgehen

### 1.1 Forschungsstand und Fragestellung

Nicht zuletzt seit den Protesten gegen das Großprojekt „Stuttgart 21“ häufen sich in Deutschland lokale Proteste gegen Infrastrukturprojekte. Egal, ob Landebahnen, Umgehungsstraßen oder Bahntrassen gebaut werden sollen – mit lokalen Protesten ist vielerorts zu rechnen. Gerade auch Projekte, die im Zusammenhang mit der Energiewende stehen, werden häufig, zumindest vor Ort, stark kritisiert. Seitdem im Zuge des Atomunfalls von Fukushima 2011 der „Ausstieg aus dem Ausstieg“ (vgl. u. a. Brost/Dausend/Hildebrandt 2011) aus der Kernkraft beschlossen wurde, gilt die Energiewende in Deutschland als gesellschaftlicher Konsens. Verbunden damit sind viele, zum Teil sehr sichtbare und in das unmittelbare Lebensumfeld von Bürgern eingreifende Veränderungen, wie zum Beispiel der Bau von Windparks und Stromtrassen, die Errichtung von Biogasanlagen, der Anbau der dafür benötigten Energiepflanzen sowie die Installation von Photovoltaikanlagen auf Dächern und Freiflächen. Ein zentraler Bestandteil der Energiewende ist die Windkraft.<sup>1</sup> Obwohl selbst Windkraftkritiker der

Notwendigkeit einer Energiewende zustimmen, gibt es vielerorts lokale Proteste gegen einzelne Windkraftprojekte. Diese Proteste sind ganz überwiegend in Bürgerinitiativen (BI) organisiert. Dabei unterscheiden sich die Rahmenbedingungen für Konflikte in den Bundesländern stark. Anhand von zwei unterschiedlichen Fallbeispielen beleuchtet dieser Beitrag Bürgerproteste gegen deutsche Windkraftprojekte genauer. Zum einen betrachtet er einen Konflikt in Rheinland-Pfalz, der sich vor allem an der Thematik „Windkraft im Wald“ entzündet. Der zweite Fall ist in Südniedersachsen beheimatet, einer Region, in der es bislang kaum Windkraftanlagen gibt. Wenngleich sich die Konfliktarten und Akteurkonstellationen (Saretzki 2010: 42) im Einzelnen unterscheiden, lassen sich dennoch Gemeinsamkeiten herausarbeiten.

Bereits in den späten 1990er-Jahren wurde das Konfliktpotenzial der Windkraft thematisiert (vgl. Alt 1998). Verschiedene Studien arbeiteten die Phasen der Windenergienutzung in Deutschland heraus (u. a.

**Julia Zilles**  
arbeitet seit September 2014 am Göttinger Institut für Demokratieforschung im Projekt „Bürgerproteste in Zeiten der Energiewende“. Wissenschaftliche Schwerpunkte: Protest- und Konfliktforschung, Auseinandersetzungen um Infrastrukturprojekte.  
julia.zilles  
@demokratie-goettingen.de

**Carolin Schwarz**  
arbeitet seit September 2011 am Göttinger Institut für Demokratieforschung und seit August 2014 im Projekt „Bürgerproteste in Zeiten der Energiewende“. Ihre Masterarbeit im Fach Politikwissenschaft verfasste sie zum Thema „Kommunalpolitiker im Ehrenamt“.  
carolin.schwarz  
@demokratie-goettingen.de

Ohlhorst 2009), in denen jeweils unterschiedliche Konflikte und Schwerpunkte im Mittelpunkt stehen. Die Autoren der ersten Gesellschaftsstudie „Die neue Macht der Bürger“ des Göttinger Instituts für Demokratieforschung beschäftigen sich auch mit den Gegnern von Windkraftanlagen und analysieren Motivationslagen und persönliche Hintergründe des Engagements (Marg et al. 2013). Die Autoren zeigen, dass die Bürgerproteste der letzten Jahre Ausdruck einer sich zunehmend zu einer „Misstrauensgesellschaft“ (Walter 2013) entwickelnden sozialen Ordnung sind, in der die meist gut gebildeten Engagierten den Entscheidern nicht mehr vertrauen und von ihnen nicht mehr die Lösung von Problemen erwarten. Im vorliegenden Beitrag stehen folgende Forschungsfragen im Mittelpunkt:

1. Welche Kontextbedingungen wirken sich in den betrachteten Fällen auf das Protestengagement aus?
2. Wie ist der Widerstand gegen Windkraft organisiert und strukturiert?
3. Welche Handlungsstrategien werden sichtbar?
4. Welche thematischen Schwerpunkte setzen Bürgerinitiativen und Aktivisten?

Nach einer kurzen Darstellung der Methodik sowie der Vorstellung der Fälle werden diese Forschungsfragen im Folgenden nacheinander diskutiert. Abschließend soll ein knappes Fazit gezogen werden.

## 1.2 Methodik

Unser methodischer Ansatz wurde am Göttinger Institut für Demokratieforschung zur Analyse von Protesten entwickelt und stützt sich empirisch auf qualitative leitfadengestützte Interviews, Gruppendiskussionen beziehungsweise Fokusgruppen und teilnehmende Beobachtungen (vgl. u. a. Klecha/Marg/Butzlaff 2013). Das Material wurde sowohl im Projekt „Bürgerproteste in Zeiten der Energiewende“<sup>2</sup> als auch in früheren Studien am Göttinger Institut für Demokratieforschung mit Aktivisten gegen Windkraftprojekte erhoben. Die Gesprächspartner sind in Bürgerinitiativen, als unabhängige Aktivisten oder in Dachverbänden

aktiv. Alle Daten wurden im Zeitraum von Juni 2014 bis Februar 2015 erhoben. Das empirische Material wird um die Rezeption der lokalen und überregionalen Presseberichte zu den jeweiligen Konfliktsfällen ergänzt. Die Auswertung erfolgt qualitativ inhaltsanalytisch und interpretativ.

## 2 Protest gegen Windkraft – Bürgerinitiativen und Aktivisten

### 2.1 Fallvorstellungen und Kontextbedingungen

Im Folgenden sollen zwei unterschiedliche Fälle aus verschiedenen Bundesländern genauer betrachtet und ihre spezifischen Kontextbedingungen erläutert werden. Die konkreten Orte werden aus Gründen der den Gesprächspartnern zugesicherten größtmöglichen Anonymität nicht genannt.

#### *Fall 1: Mittelgebirgsregion in Rheinland-Pfalz*

Das Land Rheinland-Pfalz hat sich zum Ziel gesetzt, bis 2030 zu 100 % im Land erzeugte erneuerbare Energien zu nutzen. Die Menge des mit Windenergie erzeugten Stroms soll bis 2020 verfünffacht werden. Um dieses Ziel zu erreichen, sollen mindestens 2 % der Landesfläche insgesamt sowie mindestens 2 % der Fläche des Waldes für Windenergie zur Verfügung gestellt werden (vgl. MWKEL et al. 2013). Im untersuchten Landkreis in Rheinland-Pfalz wird bereits mehr erneuerbare Energie erzeugt, als für den eigenen Verbrauch benötigt wird. Die Zielvorgabe von 2 % wurde zudem bereits überschritten. Der Landkreis gilt auf politischer Ebene als Vorzeigeregion für eine gelungene Energiewende. Sichtbarster Kernbestandteil dieser Entwicklung in der (wirtschaftlich) sehr strukturschwachen Region ist der massive Ausbau von Windkraft. Aktuell sind im Landkreis 244 Windkraftanlagen am Netz, 14 im Bau und weitere 14 bereits genehmigt.<sup>3</sup>

In Rheinland-Pfalz wird zum Teil ein besonderes Modell der Nutzung von Windenergie angewandt. Mit einem „Solidarpakt“<sup>4</sup> sollen alle Kommunen einer Verbandsgemeinde von dem Bau von Windenergieanlagen in der Region profitieren (RLP 2012). Dieses

(1) Im Jahr 2014 waren die erneuerbaren Energien mit einem Anteil von 27,8 % des Bruttostromverbrauchs Deutschlands wichtigste Stromquelle. Windkraft machte davon 9,7 % aus und stellte damit den größten Prozentsatz der regenerativen Energieformen dar (vgl. BMWi 2015: 4).

(2) Das Projekt „Bürgerproteste in Zeiten der Energiewende“ am Göttinger Institut für Demokratieforschung wird durch das Niedersächsische Ministerium für Wissenschaft und Kultur gefördert. Die Abschlusspublikation wird Anfang 2016 erscheinen. Im Kontext dieses Projektes wurden Interviews mit allen am jeweiligen lokalen energiepolitischen Konflikt beteiligten Akteuren geführt: Den Protestierenden, Vertretern verschiedener politischer Ebenen (Kommunal-, Landes- und Bundespolitik), Verwaltungen und Genehmigungsbehörden sowie der durchführenden Unternehmen. Zusätzlich wurde auch die lokal zwar betroffene, aber politisch nicht aktive Bevölkerung in den Blick genommen.

(3) Stand 2. November 2015

(4) Ein Solidarpakt kann beispielsweise folgendermaßen ausgestaltet sein: Ein Grundbetrag von 18.000 € sowie weitere 50 % der darüber hinausgehenden Erlöse je Anlage verbleiben bei der Ortsgemeinde, auf deren Grundstück die Anlagen stehen. Der verbleibende Anteil wird anhand zweier Schlüssel auf die übrigen Gemeinden der Verbandsgemeinde verteilt: Die eine Hälfte wird zu gleichen Teilen auf die Orte verteilt, die zweite Hälfte wird nach Einwohnerzahlen gestaffelt ausgezahlt, sodass größere Orte mehr Geld erhalten als kleinere. Der Vorbildcharakter solcher Modelle wirkt weit über RLP hinaus und wird mittlerweile auch von privaten Akteuren aufgegriffen.



Vorgehen empfiehlt die Landesregierung explizit als Strategie, um mögliche Konflikte zwischen Gemeinden vorab zu befrieden. Die Verbandsgemeinden sind für die Ausweisung von Vorrangflächen für Windkraft über die Flächennutzungsplanung zuständig, die wiederum an den jeweiligen regionalen Raumordnungsplan der Planungsgemeinschaften gebunden ist.

Voraussetzung für diese Nutzung und die Einnahme von Pachterträgen durch die Gemeinden ist, dass die Anlagen auf kommunalen Land- oder Waldflächen errichtet werden. Die einzelnen, meist sehr kleinen Kommunen sind hauptverantwortlich für das Vorantreiben einzelner Projekte. Sowohl die Unternehmen als auch die Landespolitik beschreiben die Rolle der Kommunen im Prozess als zentral. Die Pachteinnahmen ermöglichen ihnen hohe Einnahmen und damit Investitionsmöglichkeiten, die sie ohne Windkraftanlagen nicht hätten. Zudem verfolgen viele Verbandsgemeinden die Strategie, nur noch Flächen auszuweisen, die den Kommunen gehören, um zum einen die Bereicherung von Privatleuten durch Windkraftpachteinnahmen zu verhindern und zum anderen sozialen Unfrieden innerhalb von Ortschaften zu vermeiden. Darüber hinaus werden Windenergieflächen in Rheinland-Pfalz vorwiegend auf Waldflächen ausgewiesen, da diese in der Region aufgrund ihrer Höhenlage besonders für Windkraftanlagen geeignet (hohe Windhöflichkeit) und in überwiegendem Umfang Eigentum von Land oder Gemeinden sind.

Ungeachtet der Tatsache, dass seit den 1990er-Jahren ein Ausbau von Windenergieanlagen in Rheinland-Pfalz und insbesondere in der untersuchten Region stattfand, gab es lange weder auf Seiten der Aktivisten noch auf Seiten der Adressaten Erfahrungen mit lokalen Protesten, Widerstand oder gar groß angelegten Demonstrationen. Die letzte Protesterfahrung, auf die einige der (nicht zugezogenen) Aktivisten zurückgreifen können, ist die Friedensbewegung in den 1980er-Jahren. In Bezug auf Windkraft formierte sich erst eine Bürgerinitiative, als im Jahr 2012 auf einer beliebten Waldfläche in einem Naturpark in einer „Nacht-und-Nebel-Aktion“ Rodungen für Windräder begannen. Die Aktivisten beschreiben das Mobilisierungspotenzial in der Region als gering. Dies zeigt sich auch daran, dass

trotz der hohen Zahl an Windkraftanlagen bisher nur eine einzelne Bürgerinitiative gegen solche Bauvorhaben auftritt. Die Bürgerinitiative beschreibt die Bevölkerung in der Region als überwiegend passiv und politisch uninteressiert und bettet das Thema Windkraft in ein größeres Narrativ der strukturellen und systematischen Benachteiligung ein. Ein häufig explizit oder implizit geäußertes Aspekt dieses Narrativs ist eine Stadt-Land-Dichotomie, die mit dem Vorwurf verbunden ist, dass ländliche Regionen zum Nutzen von Städten überproportional stark belastet und ausgenutzt werden würden. Die „anderen“ hätten die Einstellung: „da oben die Bergvölker, da, mit denen können wir's ja machen“. Das Bild der passiven, obrigkeitshörigen Bevölkerung erklärt für einige Mitglieder der Bürgerinitiative auch, warum sie nur schwer andere Menschen für ein Engagement gegen einen weiteren Ausbau von Windkraftanlagen überzeugen können. Daneben hat das geringe Mobilisierungspotenzial in der Region für die Aktiven aus der Bürgerinitiative einen weiteren Grund: In ihren Augen befürchten die Anwohner, dass bei einem offenen Engagement gegen den Windkraftausbau Spannungen und Konflikte in der Nachbarschaft entstehen.

Seit der Gründung 2012 hat die Bürgerinitiative über hundert Mitglieder gewonnen und ihren ursprünglichen Handlungsradius von dem Waldgebiet weg auf die gesamte Region ausgeweitet. Ihr Slogan „Das Maß ist voll“ drückt vor allem aus, dass man sich nicht als genereller Windkraftgegner versteht, sondern zuvorderst gegen ein Übermaß wendet. Die Initiative ist aktives Mitglied im Dachverband „Energiewende für Mensch und Natur“<sup>5</sup>, in dem Bürgerinitiativen aus Rheinland-Pfalz und dem Saarland ihre Kräfte bündeln und Hilfestellung für neue Initiativen und Proteste bieten. Zum Zeitpunkt der Interviewerhebung im Spätjahr 2014 richtete sich der Protest der Aktivisten vor allem gegen die Planungsgemeinschaft Mittelrhein-Westerwald, die in einem neuen Entwurf des Regionalen Raumordnungsplans (RROP) weitere, über die bestehenden Flächennutzungspläne der Verbandsgemeinden hinausgehende Flächen für Windkraft ausweisen wollte. Auch die lokale Politik ist ein Hauptziel der Proteste. Dazu zählen zum einen die Bürgermeister und Gemeinderäte der jeweili-

(5)  
Die Homepage ist abrufbar unter: <http://www.energiemensch-natur.de/> (letzter Zugriff: 23.11.2015).

gen Ortsgemeinden, die Windkraftprojekte weiter vorantreiben wollen, und zum anderen der damalige Landrat auf Kreisebene, der als großer Befürworter der Windkraft gilt. Andererseits wird die Politik aber auch als potenzieller Partner betrachtet. Auf Landesebene versuchen einige Aktivisten, sich mit Politikern der CDU-Opposition zu verbünden. Die Landesregierung, insbesondere die Ministerinnen der Partei Bündnis 90/Die Grünen, wird hingegen scharf kritisiert, da sie die Rahmenbedingungen und Ziele setzt. Die Aktivisten beschreiben aber auch die in der weiteren Region ansässigen Windkraftunternehmen als Gegner.

Die Zuschreibung von Erfolg unterscheidet sich zwischen der Selbst- und Fremdwahrnehmung der Bürgerinitiative. Lokale Politik, Verwaltung und Unternehmen betrachten den Einfluss der Bürgerinitiative vielfach als gering beziehungsweise allenfalls als Gradmesser für potenzielle Schwierigkeiten. Die Bürgerinitiative selbst schreibt sich jedoch die Umsetzung der lange geforderten Ausweisung von windkraftfreien Kernzonen innerhalb des Naturparks als Erfolg zu. Diese Einschätzung teilen auch einige Protestadressaten.

#### *Fall 2: Region Südniedersachsen*

Niedersachsen gilt mit über 5.000 Windanlagen und über 8.000 Megawatt Leistung aus Windkraft als größter Produzent und Lieferant von Windenergie in Deutschland (vgl. BWE 2014). Dennoch gibt es innerhalb des Bundeslandes Unterschiede. Während insbesondere im Norden auf großen Flächen viele Windparks entstanden sind und fortlaufend entstehen, wurden weiter im Innenland und Richtung Süden nur wenige Flächen mit Windkraftanlagen bebaut. Im Rahmen der politischen Entwicklung der letzten Jahre entschieden sich nun auch die politischen Akteure in Südniedersachsen zu einer Fokussierung auf CO<sub>2</sub>-Einsparmöglichkeiten durch den Bau von Windkraftanlagen.

In Südniedersachsen wurde eine Bürgerinitiative untersucht, die in zwei Ortsteilen einer Großstadt ansässig ist. Neben dieser BI gibt es im Stadtgebiet noch weitere Initiativen, die jeweils für andere Vororte und eingemeindete Dörfer gegen Planungen zu

Windkraftflächen aktiv wurden. Insgesamt finden sich in der Region, also im Stadtgebiet und im angrenzenden Landkreis, dreizehn Bürgerinitiativen gegen Windkraft. Der Ausgangskonflikt des untersuchten Falls entzündete sich daran, dass neben bereits bestehenden Belastungen für die Ortschaft (Autobahn, ICE-Trasse, Hochspannungsleitungen) weitere Beeinträchtigungen hinzukommen. Zentrale Sorgen waren ein Verlust an Wohnqualität sowie mögliche Gesundheitsrisiken. Laut Mitgliedern des Vorstandes lehnt die untersuchte BI Windkraft nicht grundsätzlich ab, will jedoch Vorhaben zu Anlagen in einer „gigantischen Größenordnung“ von bis zu 300 m Höhe verhindern.

Die BI wurde im Herbst 2012 gegründet, hat seitdem über hundert Mitglieder gewonnen und vor allem mit intensiver Öffentlichkeitsarbeit (Zeitungsartikel, Internetpräsenz, Facebook-Seite) versucht, über die Planungen und möglichen Risiken von Windkraft zu informieren. Auf diese Weise sollen sowohl die Bewohner ihrer Ortsteile und der gesamten Stadt sensibilisiert und idealerweise für ihre Aktionen gewonnen als auch die Entscheidungsträger aus Politik und Verwaltung belehrt werden. Die untersuchte Bürgerinitiative ist Mitglied im bundesweiten Netzwerk Vernunftkraft, in der Untergruppe Niedersachsen und in einem Verband, der ein Zusammenschluss von BIs im Bürgernetzwerk Energiewende Niedersachsen/Hessen darstellt und mit besonders harten Forderungen auftritt<sup>6</sup>. Darüber hinaus ist sie Mitglied in der europaweiten Kooperation der Europäischen Plattform gegen Windkraftanlagen (EPAW).

In der untersuchten Region befinden sich aufgrund der historischen Entwicklung viele kleine Landflächen in Privatbesitz. Planungsunternehmen gehen für die Vorbereitung von Windparks dabei bewusst auf die einzelnen Landbesitzer zu und versuchen, Vorverträge abzuschließen. Die in den Regional- und Flächennutzungsplänen ausgewiesenen oder potenziell geeigneten Flächen sind dabei nicht in kommunaler Hand und ermöglichen den Gemeinden somit keine Pachtgewinne. Durch den von der BI erzeugten öffentlichen Druck auf die Planungsvorhaben der Stadt musste die Entscheidungsfindung zu einem neuen Flächennutzungsplan für mehrere Monate

(6) So wird zum Beispiel „die 15-fache Anlagenhöhe in alle Richtungen als Mindestabstand für WEA zu Wohnbebauungen“ gefordert (Bürgernetzwerk Energiewende Niedersachsen/Hessen 2015).

ausgesetzt werden. Über die Entschleunigung der Planungen hinaus bewertete die BI selbst als Erfolg, dass sie durch Gespräche und Einladungen von Politikern und Verwaltungsmitarbeitern zu Ortsbegehungen eine höhere Sensibilität für das Thema erreichen und damit indirekten Einfluss auf die Planungen nehmen konnte. Darüber hinaus hat die untersuchte Bürgerinitiative in Südniedersachsen im Jahr 2013 eine Petition an den Niedersächsischen Landtag gestellt, um die Ausweisung von Bauflächen in einem Landschaftsschutzgebiet zu verhindern. Dabei betont die BI die Vorzüge der Naherholung und des Artenschutzes.

Als Hauptanlaufstelle definiert die BI den Stadtrat und seine Fachausschüsse sowie die Verwaltung. Laut eines Mitglieds des Vorstandes der BI muss berücksichtigt werden, dass die Entscheidungen zwar letztlich im Rat gefällt werden, aber die Vorbereitung und Planung auf Ebene der Stadtverwaltung erfolgt. Aus diesem Grund versucht die BI, mit beiden Akteuren in Dialog zu kommen. Zu den weiteren Gegenspielern zählen die privaten Windkraftunternehmen, zu denen die BI jedoch keinen Kontakt hat. Das liegt vor allem an der Tatsache, dass die Ausweisung von konkreten Flächen noch nicht abgeschlossen und auf Seiten der Bauträger noch kein fester Ansprechpartner auszumachen ist. Auch mit der Verwaltung der Stadt hat die BI bisher wenig konstruktive Erfahrungen machen können.

Hinsichtlich der regionalen Protesterfahrung auf Seiten von Politik und Bevölkerung unterscheidet sich der betrachtete Fall in Niedersachsen stark von jenem in Rheinland-Pfalz, da es hier bereits in den 1980er-Jahren und im Zuge von Castor-Transporten viele Demonstrationen von Bürgern vor Ort gab. Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass sich gegen die möglichen Gefahren durch Windkraftanlagen, mit denen die Anwohner konkret noch keine Erfahrungen gemacht hatten, zahlreiche kleinere Bürgerinitiativen gegründet haben. Auf der anderen Seite ist das Mobilisierungspotenzial in den einzelnen Ortschaften über die aktiven Mitglieder der Bürgerinitiativen hinaus ähnlich gering wie in Rheinland-Pfalz. Die alteingesessenen Bewohner der kleinen Dörfer werden von der Bürgerinitiative als sehr verschlossen und rückständig beschrieben. Diese Ein-

schätzung ähnelt der der Bürgerinitiative aus Rheinland-Pfalz.

Obwohl den Bürgerinitiativen meist bewusst ist, dass sie in einer deutlichen Minderheit sind, versuchen sie gleichzeitig, die Bürger vor Ort einzubeziehen und von ihrer Kritik an den Bauplänen zu überzeugen. Darüber hinaus erheben sie den Anspruch, die eigentlichen Repräsentanten der Bevölkerung zu sein. Auf den ersten Blick, insbesondere auf Grundlage der Rezeption der lokalen Presseberichterstattung, erscheinen die Protestgruppen oft größer als sie es dann bei genauerer Betrachtung in Wirklichkeit sind (siehe hierzu auch Marg et al. 2013: 96).

## 2.2 Organisation und Struktur der Initiativen

Fallübergreifend lassen sich bestimmte Gemeinsamkeiten hinsichtlich Organisation und Struktur der Initiativen feststellen. Als besonders wichtig beschreiben die verschiedenen Bürgerinitiativen die Aufteilung von Funktionen und Aufgaben unter den Mitgliedern, sodass durch eine Arbeitsteilung jeder mit seinen Stärken zum Erfolg der Initiative beitragen kann. Dabei zeigen sich unter den untersuchten Gruppen jedoch Unterschiede im Selbstverständnis solcher Strukturen. Während es der Initiative in Südniedersachsen wichtig war, eine feste Vereinsstruktur mit der Möglichkeit von Klagerechten zu etablieren, setzte die Bürgerinitiative in Rheinland-Pfalz bewusst auf eine lose Hierarchie. Diese ist nicht durch eine Satzung für einen bestimmten Zeitraum fixiert, sondern kann nach Leistung und Kompetenz variieren.

Innerhalb der Organisation der Initiativen wurden Posten und Planungsaufgaben unter den aktiven und interessierten Mitgliedern verteilt. Während dies für den Fall in Niedersachsen teilweise durch eine Satzung vorgeschrieben war, etablierte die Initiative in Rheinland-Pfalz dafür ein eigenes Organisationskonzept mit vier verschiedenen Aktivitätssäulen, die sie für eine erfolgreiche Arbeit als entscheidend betrachtet:

- Bürgerbewegung/Mobilisierung
- Öffentlichkeitsarbeit
- Ansprechen der Politik und
- Vernetzung.

Darüber hinaus erstellte sie sogar einen Verhaltenskodex, eine „Charta [...] wie wir Protest leben wollen“. Mit ihrer Hilfe sollte vermieden werden, dass bestimmte radikale Ansichten über Protest und Kritik an Windkraft – wie etwa das Leugnen des Klimawandels – Raum in der Gruppe finden. Für beide Initiativen war es darüber hinaus wichtig, sich thematisch fortzubilden. Dafür wurden zum Beispiel Informationsabende und Fachvorträge von Experten oder auch Ortsbegehungen und Exkursionen zu bestehenden Windparks organisiert.

Beim Blick auf die Biographien der interviewten Personen fällt schnell auf, dass es sich bei den Aktiven meist um „Zugezogene“ handelt, die nicht aus dem betreffenden Ort stammen, sondern diesen aus diversen Gründen bewusst als Heimat gewählt haben. Das Phänomen, dass die Proteste gegen Energiewendeprojekte überwiegend von Zugezogenen getragen werden, wurde bereits in der ersten Gesellschaftsstudie des Göttinger Instituts für Demokratieforschung deutlich (vgl. Marg et al. 2013: 106 f.). Auch jene, die aus der Region stammen, betonen häufig, dass sie sich an einem bestimmten Punkt in ihrem Leben bewusst für diesen Wohnort entschieden hätten. Vor allem Akteure der Lokalpolitik, aber auch der Unternehmen, versuchen den Protest mit dem Argument, dass es sich um „Protest von außen“ handelt, zu delegitimieren.

### 2.3 Ziele und Strategien

Die untersuchten Gruppen gründeten sich erst in den vergangenen fünf Jahren und mussten in dieser Zeit ihre Strukturen aufbauen. Während bei den Aktionen der Bündnisse zunächst Protest und offene Kritik an bereits umgesetzten Planungsschritten oder realisierten Bauabschnitten im Vordergrund stand, fokussierten die Initiativen im Laufe der Zeit einzelne Themenbereiche und teilten formulierte Ziele auf mehrere Arbeitskreise auf.

In Bezug auf die Zielsetzungen der Bürgerinitiativen und Dachverbände gegen den Windkraftausbau zeichnen sich mehrere Hauptschwerpunkte der Arbeit ab. Zentrales Ziel ist es, die Planungen für den Bau beziehungsweise weiteren Ausbau von Windenergieanlagen in ihrer Region zu ändern.

So versuchte das Bündnis in Rheinland-Pfalz zum Beispiel, auf den neuen Regionalen Raumordnungsplan (RRÖP) Einfluss zu nehmen, um eine weitere Ausweisung von Vorrangflächen abzuwenden und zu erreichen, dass bestehende Windkraftanlagen, die außerhalb der Vorrangflächen errichtet wurden, dennoch in die Zwei-Prozent-Ziele mit eingerechnet werden.

Die rheinland-pfälzische Initiative benennt ihre konkreten Ziele in einer eigenen Agenda:

- Menschenschutz
- Landschaftsschutz
- Naturschutz sowie
- Bürgerbeteiligung und offizielle Beteiligungsverfahren.

Auch die Initiative in Südniedersachsen verfolgt diese Absichten, ohne sie jedoch explizit in einem Konzept zu bündeln. Beide Initiativen versuchen, ihre Ziele mit Handlungsstrategien auf verschiedenen Ebenen zu erreichen. Übergreifend wurden acht verschiedene Strategien identifiziert:

#### 1. *Protest und Bürgerbeteiligung*

Klassischer Protest ist nur ein Aspekt des strategischen Handlungsrepertoires der Bürgerinitiativen. Er wird dabei als wichtigstes Instrument, notwendige Provokation und Weg zur Erregung von Aufmerksamkeit betrachtet. Dabei wird auf unterschiedliche Mittel zurückgegriffen: von (vereinzelt) Demonstrationen, über Unterschriftensammlungen bis hin zu anderen vielfältigen Aktionen, die auf (mediale) Aufmerksamkeit abzielen. So wurden zum Beispiel in der Lokalpresse Traueranzeigen geschaltet, was teilweise als massive Provokation wahrgenommen wurde. Als Rechtfertigung für diese Aktion kommt eine sehr drastische Sprache zum Einsatz: „[Die Region] ist gefallen. Ja, und wir betrauern unseren Freund.“

Ein weiteres strategisches Mittel, um den Forderungen gegen Windkraftprojekte und den weiteren Ausbau von Anlagen mehr Nachdruck zu verleihen, sehen die Bürgerinitiativen und Dachverbände in Bürgerbegehren und Einwohnerbefragungen. Mit dem Meinungsbild der Anwohner soll



Quelle: Jörg Rehmann

Druck auf die politisch gewählten Repräsentanten vor Ort ausgeübt werden, die bei einer Missachtung der Wünsche ihrer potenziellen Wähler Gefahr laufen, bei den nächsten Wahlen nicht im Amt bestätigt zu werden.

## 2. Aufklärung und Bürgerinformation

Ein wichtiger Schwerpunkt stellt die Aufklärung der Bürger und die Bereitstellung von Informationen zum jeweiligen Projekt, zu befürchteten Gesundheitsgefahren und zu weiteren Folgen des Windkraftausbaus dar. Bürgerinitiativen veranstalten Informationsabende, laden zu Diskussionsrunden mit Experten und Politikern ein und stellen teilweise sehr professionell aufbereitete Informationsmaterialien in Form von Broschüren oder über eigene Homepages bereit. Vor allem mit dieser Strategie tragen die Aktiven der Bürgerinitiativen ihr umfangreiches Expertenwissen weiter.

## 3. Politikberatung und Übernahme von Verantwortung

Darüber hinaus ist es den Initiativen ein wichtiges Anliegen, den Politikern und Entscheidungsträgern vor Ort die Probleme, die sie bei dieser Technik und dem Bau in ihrem

Umfeld sehen, vor Augen zu führen. Die Aktiven erheben den Anspruch, Politiker und andere Amtsträger aus der Verwaltung „erziehen“ zu können. In mehreren Interviews mit Mitgliedern der Bürgerinitiativen wurde deutlich, dass das Vertrauen gegenüber der Politik auf Kommunal- und auf Landesebene erheblich verloren gegangen ist. Politiker, die die Aktiven als die zentralen Akteure wahrnehmen, werden vielfach als uneinsichtig und nicht kompetent genug für diese Planung eingestuft. Die Rede ist von „Machtmissbrauch“, „Borniertheit und teilweise auch mangelndem Wissen“ sowie einem Verlust von Vertrauen in Politik allgemein: „[I]ch kann einfach nicht mehr vertrauen.“ Eine Differenzierung zwischen Politik und Verwaltung findet kaum statt.

Sowohl mit der Aufklärung der Bevölkerung als auch mit der Beratung der Politiker übernehmen die Engagierten Aufgaben, die sie eigentlich an anderen Stellen verorten. Sie übernehmen bewusst eine Verantwortung, die aus ihrer Perspektive im demokratischen Prozess grundsätzlich bei den politischen Repräsentanten liegen würde, denen sie „Unverantwortlichkeit“ vorwerfen. Da die Bürgerinitiativen ihren Volksvertretern diese Kompetenz jedoch nicht mehr zu vertrauen, haben sie für sich entschieden, das „Verantwortungsvakuum“ selbst zu füllen. Sie sind der Überzeugung, die Mehrheits-

meinung zu repräsentieren. Dass sie im Unterschied zu den lokalen Politikern nicht gewählt wurden, wird nicht problematisiert. Sie verstehen sich als Korrektiv. Diese Strategie der „Stellvertreterfunktion“ lässt sich, verbunden mit dem Anspruch der Übernahme von Verantwortung, in ganz unterschiedlichen Protestkontexten wiederfinden (vgl. Zilles/Schünemann 2015). Auch die Adressaten des Protests nehmen das Misstrauen der Gegner gegenüber den Entscheidern als Triebfeder des Protests wahr.

#### 4. Öffentlichkeitsarbeit

Nicht zu vernachlässigen ist für die Bürgerinitiativen auch die eigene Pressearbeit und ein guter Kontakt zu regionalen und – wenn möglich – überregionalen Medien. Die Medien werden als wichtiges Sprachrohr empfunden, über das die eigenen Argumente verbreitet werden können. Regelmäßige Präsenz in Zeitungen oder in Fernsehberichten über Protestaktionen kann das Meinungsbild vor Ort beeinflussen und die Informations- und Aufklärungsfunktion erfüllen, die sich die Initiativen zum Ziel gesetzt haben. Dabei sind vor allem Leserbriefe ein bedeutendes und lokal stark wahrgenommenes Forum für die politische Debatte. Sie gelten als eine insbesondere von Gegnern, aber auch von Befürwortern genutzte Möglichkeit, die eigenen Ansichten zu formulieren. Solche Meinungsbilder werden von den Bürgern in den lokalen Zeitungen stark rezipiert und machen es den Aktivisten möglich, die Anwohner zu informieren und aufzuklären.

#### 5. Rechtliche Maßnahmen und Gutachten im Planungsprozess

Mit Erkenntnissen von Wissenschaftlern, Juristen oder Umweltverbänden verstärken die Initiativen ihre Kritik und erzeugen eine größere Seriosität. Dabei können sowohl Gutachten über bedrohte Tierarten als auch Hilfestellungen bei rechtlichen Grundlagen der Bauplanungsverfahren helfen. Die BI in Südniedersachsen verweist darauf, dass sie für die Unterstützung durch ihren Ortsrat, der ihr Formulierungen in der Kommunalverfassung genauer erkläre, sehr dankbar sei.

Einige Gruppen erstellen selbst Gutachten und führen etwa Kartierungen von Rotmilan-Vorkommen<sup>7</sup> durch oder bieten online-gestützte Verfahren zum Melden von geschützten Tierarten an.

Daneben spielt auch der Weg über Klagen und juristische Expertise eine wichtige Rolle. Die Initiativen arbeiten bisweilen eng mit teilweise privat finanzierten Anwälten zusammen, um sich rechtlich in ihrer Argumentation abzusichern. Insbesondere die Einbringung von Gutachten zu bedrohten Tierarten oder Umweltbelastungen können Planungen verzögern oder bestimmte Standorte verhindern. So musste beispielsweise in einem der untersuchten Fälle der Flächennutzungsplan zurückgezogen werden, da ein Rotmilan-Gutachten fehlte.

Strategisch versuchen die Bürgerinitiativen, ihre Expertenrolle auszubauen und sich als die eigentlichen Fachleute in der Streitfrage zu präsentieren. Auch hier handelt es sich um ein häufig zu findendes diskursives Profilierungsmuster von Protestakteuren (vgl. Zilles/Schünemann 2015). Bereits in der ersten Gesellschaftsstudie des Göttinger Instituts für Demokratieforschung wurde diese Strategie sehr deutlich. Hier wird vor allem der Zusammenhang hergestellt zwischen der Fähigkeit der meist gebildeten Engagierten, sich Wissen schnell anzueignen, und der Fachexpertise, mit der die eigene Argumentation untermauert wird (vgl. Marg et al. 2013: 99 f.).

#### 6. Vernetzung und „Unterwanderung“

Für eine erfolgreiche Arbeit ist es den Initiativen nicht nur wichtig, in den betroffenen Ortschaften präsent zu sein, sondern auch, Vorteile aus einer regionalen und überregionalen Vernetzung zu ziehen. Dafür gibt es einen regelmäßigen Austausch mit anderen Bürgerinitiativen der gleichen Region sowie mit Netzwerken, die über Bundesländer hinweg oder sogar europaweit aktiv sind. Zudem wird auch mit Vereinen und den lokalen Kreisverbänden der Naturschutzverbände (Nabu, BUND, o. ä.) zusammengearbeitet, deren Mitglieder teilweise ohnehin gleichzeitig Mitglieder einer der BI sind. Das Engagement in Naturschutzverbänden erscheint zumindest auch dadurch motiviert, dass die Aktivisten hier,

(7) Der Rotmilan ist wie etwa auch der Schwarzstorch eine besonders geschützte Art, für die vergleichsweise hohe Abstandsregelungen zu Windkraftanlagen vorgeschrieben sind (beim Rotmilan 1.000 m, bei Schwarzstorch oder Seeadler 3.000 m). Daher können, wenn Horste von Rotmilanen oder anderen seltenen Vogelarten nachgewiesen werden, Windkraftanlagen verhindert werden. Der Rotmilan wird für die Gegner so zum wichtigsten „Partner“.

anders als bei der Bürgerinitiative, über konkrete Klagemöglichkeiten verfügen. Daneben versuchen einige Akteure, selbst in der Kommunalpolitik aktiv zu werden, um den Windkraftausbau in ihren Orten zu verhindern. Gleichzeitig deutet sich an, dass die Kooperation mit anderen Vereinen und Gruppierungen vorwiegend aus taktischen, pragmatischen Überlegungen erfolgt und weniger aus grundsätzlicher Solidarität mit den Problemen in anderen Orten.

Ein weiterer strategischer Vernetzungsaspekt bezieht sich auf die Bildung von Dachverbänden. Hier werden Fachwissen, Expertise und personelle Ressourcen gebündelt, um durchschlagkräftiger, effektiver und mit einem weiteren Handlungsradius Einfluss zu nehmen.

### *7. Professionalisierung*

Die Bürgerinitiativen versuchen – nicht zuletzt aus strategischen Gründen – möglichst professionell aufzutreten und darüber hinaus andere neuere Bürgerinitiativen zu unterstützen. So geben die Bürgerinitiativen und Dachverbände die erprobten Strategien und Erfahrungen im Sinne einer „Starthilfe“ oder eines „Erste-Hilfe-Pakets“ bewusst an neue Gruppen weiter.

Zusammenfassend ist für die Entwicklung der Bürgerinitiativen somit eine Professionalisierung erkennbar. Sowohl durch persönliche Lernerfahrung als auch durch eine Konzentration der Arbeit innerhalb der Organisation mit Arbeitsgruppen, Fachvorträgen und Stellungnahmen konnten sich die Gruppen zum Teil Anerkennung bei den politischen Akteuren verschaffen und in einigen Fällen einen wichtigen inhaltlichen Beitrag zum Planungsprozess leisten. Andererseits stoßen die Bürgerinitiativen in Gesprächen mit den Adressaten der Proteste, etwa der Lokalpolitik und den Unternehmen, auf pauschale Ablehnung und Diffamierung.

### *8. Argumente und Themen*

In den Auseinandersetzungen um Windkraftprojekte treten sehr unterschiedliche Argumentationen auf – von der Angst vor Gesundheitsrisiken oder der Sorge um den

Naturschutz und bedrohte Tierarten, über Befürchtungen des Wertverlusts von Immobilien oder die Abwertung der Regionen durch eine Industrialisierung von Naturlandschaften bis hin zu erwarteten Rückgängen in der Tourismusbranche. Die Sorge um den Naturschutz bezieht sich vor allem auf den Schutz seltener und „windkraftsensibler“ Arten wie Rotmilan, Schwarzstorch oder Wildkatze sowie die Erhaltung von Wäldern als Lebensräume für Tiere und Erholungsräume für Menschen. Offen bleibt jedoch die Frage, ob Naturschutz zuvorderst als Argument an sich oder vielmehr als strategisch eingesetztes Thema zu betrachten ist. Denn über naturschutzfachliche Themen eröffnen sich Bürgerinitiativen durch Klagemöglichkeiten konkrete Handlungsoptionen. Das juristische Vorgehen gegen Windkraftanlagen ist bislang nur von direkt Betroffenen möglich – gerade bei Windrädern in Wäldern wohnen jedoch nur wenige Menschen in unmittelbarer Nähe. Es hängt also vom jeweiligen Fall ab, ob es tatsächlich um den Schutz des Rotmilans geht oder dieser nur Mittel zum Zweck ist.

Marg et al. (2013: 109) haben gezeigt, dass diejenigen, „die sich gegen eine ‚Verspargelung‘ der Landschaft durch Windkraftanlagen wehren, eher konservativ [sind] und [...] nicht die Flora, Fauna und Landschaft als solche bewahren, sondern die von ihnen gemachten Erfahrungen mit der Natur konservieren [wollen]“. Dieser Aspekt ist vor allem bei der kontroversen Thematik „Wind im Wald“ relevant. Natur wird meist nicht als Wert an sich betrachtet, sondern vor allem als Erholungsraum wertgeschätzt (vgl. auch Marg et al. 2013: 110). Eng mit dem Naturschutzargument verbunden ist das Einsetzen für die – häufig bewusst gewählte – Heimat, die als Rückzugsort verteidigt werden soll.<sup>8</sup> Die starke emotionale Bindung an den Wald, der symbolisch für Heimat als solche steht, wird vor allem in Rheinland-Pfalz deutlich: Die hier ansässige BI stellt das betroffene Waldgebiet als „die Seele“ und auch wörtlich als „Heimat“ der Region dar.

Neben dem Naturschutz erachten die Gegner von Windkraftprojekten auch den „Menschenschutz“ als zentral. Sie äußern häufig den Vorwurf, dass dieser in den Verfahren weniger zähle als der Naturschutz. Ein besonderer Aspekt des Menschenschut-

zes sind Auswirkungen auf die Gesundheit, die insbesondere durch Schall (Infraschall) befürchtet werden. Hier verweisen die Aktiven auf wissenschaftliche Studien, die negative Auswirkungen belegen sollen. Ein weiterer prominenter Themenbereich ist die Veränderung von Landschaften, die mit dem Bau von Windkraftanlagen einhergeht. Es wird kritisiert, dass sich „Naturlandschaften“ zu „Industriellandschaften“ entwickeln würden. Außerdem thematisieren die Windkraftkritiker technische und energiepolitische Aspekte, wie etwa fehlende Speicherkapazitäten oder die Notwendigkeit, andere fossile Kraftwerke – insbesondere Braunkohle – am Laufen zu halten.

Neben diesen Themen stellen die Engagierten die Kritik an Politik und Verfahren sowie die Forderung nach mehr Bürgerbeteiligung in den Fokus. Sie empfinden die repräsentative Demokratie als funktionell mangelhaft. Politikern werfen sie „Verlogenheit“, „Unverantwortlichkeit“, „mangelnde Fürsorge“, „Dummheit“ und „Ignoranz“ vor.

---

### 3 Fazit und Ausblick

---

Proteste gegen den Bau von Windkraftanlagen nehmen sowohl in ihrer Quantität als auch in ihrer Qualität (Professionalität und Organisationsgrad) stetig zu (vgl. auch Hahn 2015).

Als Erkenntnis sehen die Bürgerinitiativen und Dachverbände, dass eine erfolgreiche Arbeit umso wahrscheinlicher ist, je mehr Kanäle genutzt werden. Insofern ist es für die Bürgerinitiativen zentral, gleichzeitig die Bürger zu informieren, in den Medien präsent zu sein und Kontakte zu anderen Verbänden und Entscheidungsträgern zu intensivieren. Dabei spielt die Nutzung der Medien und die Anfechtung von Planungsschritten über Gutachten und Bürgerbegehren eine entscheidende Rolle.

Der Einfluss, den Bürgerproteste gegen Windkraftprojekte entfalten können, wirkt sich jedoch vor allem indirekt aus. Konkrete Projekte können Bürgerinitiativen kaum beeinflussen, da sie in vielen Fällen erst aktiv werden, wenn sich das Projekt bereits in einem weit fortgeschrittenen Stadium befindet. Als Lerneffekt der konkreten Auseinandersetzung wird jedoch vielfach

deutlich, dass die Bürgerinitiativen durch ihre Einarbeitung in die Thematik im Anschluss auch auf die folgende Flächennutzungs- oder Regionalplanung Einfluss nehmen wollen. In Rheinland-Pfalz setzte sich die untersuchte Initiative 2014 zum Beispiel intensiv mit dem neuen Regionalen Raumordnungsplan (RRÖP) auseinander und gab dazu umfangreiche Stellungnahmen ab. Schließlich konnte sie erfolgreich verhindern, dass weitere Vorrangflächen ausgewiesen wurden.

Zudem beeinflusst der Protest der BIs indirekt die Stimmung vor Ort und damit auch (potenziell) folgende Projekte. So konnte die Initiative in Rheinland-Pfalz durch den erzeugten politischen Druck erreichen, dass – nachdem die Proteste aufgrund des ersten Windparks innerhalb des Naturparks hochkochten – auf Landesebene Kernzonen innerhalb des Naturparks ausgewiesen wurden. Sie verhinderte somit alle weiteren in der Kritik stehenden Windparkpläne in diesem Gebiet. Insbesondere Lokalpolitiker befürchten mit Blick auf anstehende Wahlen die indirekten Auswirkungen des Protests. Ein Abteilungsleiter eines Landesministeriums beschreibt diesen Umstand wie folgt: „Naja, die Bürgerinitiative hat nur Einfluss bei den kommunalen Entscheidungsträgern. Wenn die Angst haben um ihre Wiederwahl [...]“. Die Beurteilung des eigenen Erfolgs ist auf Seiten der meisten BIs höher als in der Spiegelung der anderen Akteure. Insgesamt weiß man aber bislang vergleichsweise wenig über den Einfluss und die Auswirkungen von Protesten. Diese Thematik gilt es daher weiter zu erforschen.

Zweifelsohne stellt die persönliche Betroffenheit häufig die Eingangsmotivation für das Protestengagement dar, aber daneben und darüber hinaus bestimmen viele andere Argumentationen und Beweggründe das Protestengagement (vgl. auch Schwarz 2015). Ausgehend von der persönlichen Betroffenheit gehen das Engagement und die Beschäftigung mit der Thematik jedoch weit über das bloße Verhindern des konkreten Projekts vor der Haustür hinaus. Gerade der Eindruck einer als mangelhaft empfundenen repräsentativen Demokratie wird mit dem Anspruch verbunden, selbst Verantwortung für den eigenen unmittelbaren Nahbereich zu übernehmen. Dies sind Aufgaben, die eigentlich der Politik zugeschrie-

(8)  
Vgl. zum Heimatverständnis und zur Begriffsverwendung Marg et al. 2013: 105 ff.



ben werden. Das strategische Repertoire der Bürgerinitiativen umfasst dabei weit mehr als „klassische“ Protestmittel. Neben der Aufklärung der Bürger setzen die Bürgerinitiativen vor allem auf Politikberatung, die Erarbeitung von Fachgutachten und die

Schaffung von juristischen Klagemöglichkeiten, etwa auch über die (persönliche) Vernetzung mit Naturschutzverbänden.

### Literatur

Alt, Franz, 1998: Windiger Protest. Konflikte um das Zukunftspotential der Windkraft. Bochum.

Brost, Marc; Dausend, Peter; Hildebrandt, Tina, 2011: Ausstieg aus dem Ausstieg aus dem... Die Bundeskanzlerin hat eine dramatische Kehrtwende in der Atompolitik vollzogen. Doch eine Zäsur hat sie schon einmal versprochen. Zeit, 26. März. Zugriff: <http://www.zeit.de/2011/13/Regierungsvertrauen/komplettansicht> [abgerufen am 08.12.2015].

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2015: Erneuerbare Energien im Jahr 2014. Zugriff: [http://www.erneuerbare-energien.de/EE/Redaktion/DE/Downloads/entwicklung\\_der\\_erneuerbaren\\_energien\\_in\\_deutschland\\_im\\_jahr\\_2014.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=8](http://www.erneuerbare-energien.de/EE/Redaktion/DE/Downloads/entwicklung_der_erneuerbaren_energien_in_deutschland_im_jahr_2014.pdf?__blob=publicationFile&v=8) [abgerufen am 08.12.2015].

BWE – Bundesverband WindEnergie, 2014: Anzahl der Windenergieanlagen in Deutschland nach Bundesland im Jahr 2014 vom 31. Dezember 2014. Zugriff: <https://www.wind-energie.de/system/files/attachments/press-release/2015/vdma-bwe-windenergie-land-2014-rekordzubau-von-4750-megawatt-deutschland/2015-01-29-praesentation-pk-jaheszahlen-2014.pdf> [abgerufen am 08.12.2015].

Bürgernetzwerk Energiewende Niedersachsen/Hessen, 2015: Wer sind wir? Zugriff: <http://buergernetzwerk-energiewende.de/> [abgerufen am 08.12.2015].

Hahn, Thomas, 2015: Gegenwind. Süddeutsche Zeitung, 7. Juli, S. 7.

Klecha, Stephan; Marg, Stine; Butzlaff, Felix, 2013: Forschungsdesign und Methodik. In: Marg, Stine; Geiges, Lars; Butzlaff, Felix; Walter, Franz (Hrsg.): Die neue Macht der Bürger. Was motiviert Protestbewegungen. BP-Gesellschaftsstudie. Reinbek bei Hamburg, S. 14–47.

Marg, Stine; Hermann, Christoph; Hambauer, Verena; Becké, Ana Belle, 2013: „Wenn man was für die Natur machen will, stellt man da keine Masten hin“. Bürgerproteste gegen Bauprojekte im Zuge der Energiewende. In: Marg, Stine; Geiges, Lars; Butzlaff, Felix; Walter, Franz (Hrsg.): Die neue Macht der Bürger. Was motiviert die Protestbewegungen? BP-Gesellschaftsstudie. Reinbek bei Hamburg, S. 94–138.

MWKEL; FM; MULEWF; ISIM – Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung; Ministerium der Finanzen; Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten; Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur, 2013: Hinweise für die Beurteilung der Zulässigkeit der Errichtung von Windenergieanlagen in Rheinland-Pfalz (Rundschreiben Windenergie). Mainz.

Ohlhorst, Dörte, 2009: Windenergie in Deutschland. Konstellationen, Dynamiken und Regulierungspotenziale im Innovationsprozess. Wiesbaden.

RLP – Landesregierung Rheinland-Pfalz, 2012: Höfken unterzeichnet Solidarpakt. Zugriff: <https://www.rlp.de/de/aktuelles/einzelansicht/news/detail/News/erster-solidarpakt-unterzeichnet/> [abgerufen am 08.12.2015].

Saretzki, Thomas, 2010: Umwelt- und Technikkonflikte: Theorien, Fragestellungen, Forschungsperspektiven. In: Feindt, Peter Henning; Saretzki, Thomas (Hrsg.): Umwelt- und Technikkonflikte. Wiesbaden. S. 33–53.

Schwarz, Carolin, 2015: Gegen Eingriffe in die Landschaft vor der Haustür. Bürgerliches Engagement gegen Windenergie. Zugriff: <http://www.demokratie-goettingen.de/blog/politischer-kampf-vor-der-haustuer-buergerliches-engagement-gegen-windenergie> [abgerufen am 08.12.2015].

Walter, Franz, 2013: Bürgerlichkeit und Protest in der Misstrauensgesellschaft. Konklusion und Ausblick. In: Marg, Stine; Geiges, Lars; Butzlaff, Felix; Walter, Franz (Hrsg.): Die neue Macht der Bürger. Was motiviert die Protestbewegungen? BP-Gesellschaftsstudie. Reinbek bei Hamburg, S. 301–343.

Zilles, Julia; Schönemann, Wolf J., 2015: Wie findet man als Gegner statt? Zugriff: <http://www.demokratie-goettingen.de/blog/protestkommunikations21> [abgerufen am 08.12.2015].

### Wissenstipps

- Gesellschaftsstudie des Göttinger Instituts für Demokratieforschung: Marg, Stine; Geiges, Lars; Butzlaff, Felix; Walter, Franz (Hrsg.), 2013: Die neue Macht der Bürger. Was motiviert die Protestbewegungen? BP-Gesellschaftsstudie. Reinbek bei Hamburg.
- Feindt, Peter Henning/Saretzki, Thomas (Hrsg.), 2010: Umwelt- und Technikkonflikte Wiesbaden.
- Radtke, Jörg; Hennig, Bettina (Hrsg.), 2013: Die deutsche „Energiewende“ nach Fukushima. Der wissenschaftliche Diskurs zwischen Atomausstieg und Wachstumsdebatte. Weimar (Lahn).
- Laufende aktuelle Analysen und Kommentare u. a. zu den Themen Protesten, Energiewende und Windkraft: [www.demokratie-goettingen.de/blog](http://www.demokratie-goettingen.de/blog)