

Region Donau-Wald (12)

Sitzung des Planungsausschusses am 11. Oktober 2011

Anlage zu TOP 2

Windkraftnutzung in der Region Donau-Wald

Steuerung der Windkraft in der Region Donau-Wald

Die Nutzung regenerativer Energien ist ein wichtiges Element des Klimaschutzes und spielt für eine zukunftsfähige Energieversorgung eine besondere Rolle. In der Region Donau-Wald wird bisher vor allem die Wasserkraft genutzt, auch Photovoltaik und Biogas spielen eine wichtige Rolle. Die Nutzung der Windkraft ist in der Region hingegen aus unterschiedlichen Gründen bisher wenig verbreitet.

Spätestens seit der Einleitung der Energiewende ist aber die Nutzung der Windenergie auch in der Region Donau-Wald zum „Megathema“ geworden. Die bayerische Staatsregierung misst dem Ausbau der Windenergie beim Umstieg auf erneuerbare Energieträger einen hohen Stellenwert bei. Da die Nutzung der Windkraft in vielen Fällen in Konflikt zu anderen Raumnutzungen und Entwicklungsvorstellungen steht, besteht ein besonderes Planungserfordernis, wenn man eine ungesteuerte Entwicklung verhindern will. Der Planungsverband Donau-Wald hat daher beschlossen, sich mit einer planerischen Konzeption für die Steuerung der Windkraft zu beschäftigen.

Als privilegierte Vorhaben im Sinne von § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB haben Windkraftanlagen im Außenbereich eine starke Durchsetzungskraft gegenüber anderen Belangen. Auch das Einvernehmen der Standortgemeinde ist für solche Vorhaben nicht zwingend erforderlich. Insofern können kommunalpolitische Wünsche nach dem Motto „solche Anlagen wollen wir nicht“ in einem Genehmigungsverfahren keine Rolle spielen. Wenn man einer ungeordneten Entwicklung (Verspargelung der Landschaft) entgegentreten will, ist es daher geboten, eine planerische Steuerung vorzunehmen. Auf überörtlicher Ebene stellt hierfür das Raumordnungsrecht das Instrument der Vorrang- und Vorbehaltsgebiete zur Verfügung; auf örtlicher Ebene besteht die Möglichkeit der Ausweisung von Konzentrationszonen im Flächennutzungsplan. Wenn weder im Regionalplan noch im Flächennutzungsplan Vorrang- bzw. Konzentrationsgebiete ausgewiesen sind, haben die Gemeinden bei der Standortfindung von Windkraftanlagen faktisch kein Mitspracherecht!

Regionalplanung ist bewährtes Instrument

Auf überörtlicher Ebene bietet die Regionalplanung Möglichkeiten der planerischen Steuerung, die in Bayern bereits vom weit überwiegenden Teil der Planungsverbände genutzt werden. Diese Planungsverbände haben Festlegungen zur Windkraft in ihren Regionalplänen getroffen. Aufgrund des gestiegenen Handlungsbedarfs sind diese Konzepte zum guten Teil derzeit in Überarbeitung.

Aufgrund der langjährigen Erfahrungen mit der regionalplanerischen Steuerung der Windkraft in anderen Regionen Bayerns und der einschlägigen Rechtsprechung ist hinreichend klar, wie ein solches Konzept aufgebaut sein muss, um Rechtssicherheit zu erlangen. Entscheidend ist, dass das Steuerungskonzept keine verschleierte „Verhinderungsplanung“ sein darf. Der Planungsträger muss die Entscheidung des Gesetzgebers, Windenergieanlagen im Außenbereich zu privilegieren, beachten und für die Windenergienutzung im Plangebiet an objektiv geeigneten Standorten in substantieller Weise Raum schaffen. Es darf kein „grobes

Missverhältnis“ zwischen den ausgewiesenen Positivflächen und dem Umfang der Ausschlussflächen bestehen. Für die Positivausweisung gilt, dass diese nicht lediglich „Alibi-funktion“ haben darf. Die ausgewiesenen Gebiete müssen für die Zwecke der Windenergie geeignet sein, andere Belange dürfen in diesen Gebieten der Nutzung der Windkraft erkennbar nicht entgegenstehen.

Mit einem schlüssigen gesamträumlichen Planungskonzept kann durch die Darstellung von Vorranggebieten im Regionalplan eine Konzentration von Windkraftanlagen/Windparks an bestimmten Standorten erreicht werden. Eine solche positive Standortzuweisung ist Voraussetzung, dass andere Bereiche der Region durch die Festlegung von Ausschlussgebieten von Windenergieanlagen freigehalten werden können.

Der Definition von den planerischen Kriterien kommt daher eine herausgehobene Bedeutung zu, da sie das Gerüst des Planungskonzeptes sind. Als erste Orientierung wurde auf der Basis von Informationsgesprächen mit verschiedenen Behörden und in Anlehnung an die Regionalpläne anderer Planungsverbände ein möglicher vorläufiger Kriterienkatalog erstellt. Die Kriterien umfassen sowohl „harte“ Ausschlusskriterien, die transparent machen, wo die Errichtung von Windkraftanlagen aus fachlichen Gründen nicht möglich ist (z.B. in Wasserschutzgebieten Zone I und II), als auch „weiche“ Restriktionskriterien, die einen gewissen Abwägungs- und Bewertungsspielraum zulassen (z.B. Wasserschutzgebiete Zone III). Entscheidend für ein tragfähiges planerisches Konzept ist jedoch, dass alle für die Abwägung relevanten Sachverhalte entsprechend geprüft und bewertet werden.

Vorläufige Ausschluss- und Restriktionskriterien		
		Freihaltung bzw. Abstand (m)
Siedlungsgebiete		
Wohnbauflächen	AK	800
Gemischte Bauflächen (incl. Wohnnutzung im Außenbereich)	AK	500
Gewerbliche Bauflächen	AK	300
Einrichtungen mit besonderem Ruhebedarf (z.B. Krankenhäuser, Schulen)	AK	1000
Sonstige Bauflächen (z.B. Militärflächen)	AK	flächenhaft
Vorbehaltsgebiete Siedlungsentwicklung	AK	flächenhaft
Verkehr und Infrastruktur		
Überörtliche Straßen	AK	150
Bahntrassen	AK	200
Hochspannungsfreileitungen	AK	300
Flugplätze (incl. Schutzbereich)	AK	flächenhaft
Wasserwirtschaft		
Trink- und Heilwasserschutzgebiete (Zone I und II)	AK	flächenhaft
Trink- und Heilwasserschutzgebiete (Zone III)	RK	flächenhaft
Vorrang- und Vorbehaltsgebiete Trinkwasser	RK	flächenhaft

Überschwemmungsgebiete	RK	flächenhaft
Vorranggebiete Hochwasser	RK	Flächenhaft
Natur- und Artenschutz		
Nationalpark Bayerischer Wald	AK	1000
Naturschutzgebiete	AK	flächenhaft
Landschaftsschutzgebiete	AK	flächenhaft *
Bereiche mit herausragender Bedeutung für den Vogel- und Fledermausschutz (z.B. SPA-Gebiete, FFH-Gebiete für Fledermäuse)	AK	flächenhaft
Bereiche mit besonderer Bedeutung für den Vogel- und Fledermausschutz (z.B. Wiesenbrütergebiete, Vogelzug- und Rastgebiete)	RK	flächenhaft
FFH-Gebiete	RK	flächenhaft
Naturdenkmäler, geschützte Landschaftsbestandteile, Geotope	AK	flächenhaft **
Gesetzlich geschützte Biotope	AK	flächenhaft **
Naturwaldreservate	AK	flächenhaft **
Landschaft, Denkmalschutz, Tourismus		
Schutzwald und Erholungswald gemäß BayWaldG, Wald mit besonderer Bedeutung gemäß WFP (Erholung Intensitätsstufe I, Biotop, historisch wertvoller Bestand, Lärmschutz)	AK	flächenhaft
Bannwald gemäß BayWaldG, Wald mit besonderer Bedeutung gemäß WFP (Erholung Intensitätsstufe II, Landschaftsbild, Klimaschutz, Immissionschutz, Gesamtökologie)	RK	flächenhaft
Auwälder	AK	flächenhaft
Landschaftsprägende Höhenrücken, Kuppen	AK	Einzelfall
Regional bedeutsame kulturhistorische Einzelelemente bzw. Baudenkmäler/Ensembles mit hoher Fernwirkung (z.B. Bogenberg, Oberkreuzberg)	AK	Einzelfall
Regional bedeutsame touristische Einrichtungen bzw. regional bedeutsame Aussichtspunkte/Erhebungen	AK	Einzelfall
Bodendenkmäler, Geotope	RK	Einzelfall
Landschaftliche Vorbehaltsgebiete, Trenngrün	RK	flächenhaft
Bodenschätze		
Vorranggebiete	AK	flächenhaft
Vorbehaltsgebiete	RK	flächenhaft
Sonstige Belange		
Richtfunkstrecken	RK	Einzelfall
Tieffluggebiete, Radar-Sperrzonen	RK	Einzelfall
Seismologische Messstation (Landkreis FRG)	?	Einzelfall

* ggf. Zonierung des LSG Bayerischer Wald durch Bezirk Niederbayern

** in der Regel für eine kartographische Darstellung zu kleinflächig

Artenschutzaspekte sind noch nicht vollständig eingeflossen

Abstände sind bisher nur teilweise erfasst

Planerisches Grundkonzept für die Region Donau-Wald

Das Planungskonzept stellt darauf ab, einen Beitrag zur Umsetzung der Energiewende zu leisten, ohne dabei die erhaltenswerten Qualitäten der Region außen vor zu lassen. Der Regionalplan muss dabei – wie auch die Flächennutzungsplanung der Gemeinden – die bestehenden planerischen Vorgaben (z.B. aus dem LEP) und fachliche Anforderungen gleichermaßen berücksichtigen. Darüber hinaus gibt es auch einen gewissen Planungsspielraum, der es beispielsweise ermöglicht, Entscheidungen darüber zu treffen, ob und wie Bereiche um touristisch bedeutsame Einrichtungen (z.B. Waldwipfelweg bei Sankt Englmar) von Windkraftanlagen freigehalten werden sollen. Dieser Spielraum ist allerdings umso kleiner, je geringer das Potenzial an Positivausweisungen ist.

Der Regionalplan kann mit folgenden Instrumenten die Nutzung der Windkraft steuern:

- Identifikation von möglichen Vorranggebieten als Positivausweisung (Bereiche mit ausreichender Windhöufigkeit; Standorte, an denen keine Ausschlusskriterien zum Tragen kommen).
- Identifikation von möglichen Vorbehaltsgebieten (Bereiche mit ausreichender Windhöufigkeit; Standorte, an denen Restriktionskriterien zum Tragen kommen).
- Bestimmung von Ausschlussgebieten als Negativausweisung (ein oder mehrere Ausschlusskriterien; ein oder mehrere Restriktionskriterien führen in der Abwägung zum Ausschluss).
- Unbeplante Bereiche ohne regionalplanerische Aussage (Bereiche ohne Ausschlusskriterien; Abwägung von Restriktionskriterien soll erst bei einem konkreten Vorhaben entschieden werden).

Die Vorranggebiete stellen ein Angebot von restriktionsfreien Gebieten dar, die aufgrund der Windhöufigkeit auch einen wirtschaftlich sinnvollen und (strom-)ertragreichen Betrieb von Windkraftanlagen/Windparks erwarten lassen. In Vorranggebieten besteht eine sehr hohe Wahrscheinlichkeit, dass Windkraftanlagen/Windparks genehmigt werden können.

In Vorbehaltsgebieten hat die Nutzung der Windenergie ein besonderes Gewicht, allerdings ist dort mit Erschwernissen im Genehmigungsverfahren zu rechnen, weil andere Belange berührt sind.

Die Ausschlussgebiete stellen „Tabuflächen“ für die Nutzung der Windkraft dar, weil schon auf der Ebene der Regionalplanung erkennbar ist, dass dort voraussichtlich Genehmigungshemmnisse vorliegen (z.B. wegen Nähe zu bestehender Bebauung oder der Betroffenheit naturschutzfachlich besonders wertvoller Gebiete), die die Errichtung von Windkraftanlagen/Windparks nicht ermöglichen. Sie umfassen auch Bereiche, wo aufgrund von planerischen Überlegungen (z.B. Erweiterungsmöglichkeit von Siedlungen, vorsorgender Gesundheitsschutz) Windkraftanlagen unerwünscht sind.

In den unbeplanten Bereichen trifft der Regionalplan keine Aussage. Dies sind Gebiete, wo keine Ausschlusskriterien zum Tragen kommen und wo auf der Ebene der Regionalplanung keine Entscheidung über die Raumnutzung getroffen werden soll. Diese Bereiche können beispielsweise auch von den Kommunen durch eigene Konzepte noch näher beleuchtet werden.

Ziel der planerischen Konzeption ist die Konzentration von Windkraftanlagen an geeigneten Standorten und damit die Vermeidung einer „Verspargelung“ der Landschaft.

Besonderheiten in der Region Donau-Wald

Wichtige Rahmenbedingung für die Errichtung von Windkraftanlagen ist ein ausreichendes Windpotenzial. In der Region Donau-Wald ist aufgrund der nicht sehr hohen Windhöffigkeit vor allem südlich der Donau damit zu rechnen, dass weite Teile der Region wirtschaftlich nicht interessant sind und daher auch keine Anlagen errichtet werden.

Die ausgeprägte Streusiedlungsstruktur bringt mit sich, dass das Potenzial für die Nutzung der Windenergie erheblich eingeschränkt ist. Durch die erforderlichen Abstände zu Siedlungen und der Wohnnutzung im bauplanungsrechtlichen Außenbereich (Immissionsschutz, Schattenwurf, bedrängende Wirkung) kommen beinahe nur Waldgebiete als Standorte von Windkraftanlagen in Frage.

Im Bereich des Naturparks Bayerischer Wald unterliegen große Gebietsteile einem besonderen Schutz. Innerhalb des Landschaftsschutzgebietes Bayerischer Wald steht die rechtsgültige Verordnung über das LSG (Verordnungsträger: Bezirk Niederbayern) der Genehmigung von Windkraftanlagen/Windparks regelmäßig entgegen. Das Umweltministerium empfiehlt daher den Ordnungsgebern eine „Zonierung“ der Landschaftsschutzgebiete vorzunehmen, um auch dort die Errichtung von Windkraftanlagen zu ermöglichen. Sollte sich der Planungsverband entschließen, auch die Landschaftsschutzgebiete in die „Suchkulisse“ für Vorranggebiete aufzunehmen, kann dies nur in Abstimmung mit den zuständigen Ordnungsgebern geschehen.

Vorteile der regionalplanerischen Steuerung der Windkraft

Die Steuerung der Windkraft kann neben der Regionalplanung auch von der kommunalen Bauleitplanung übernommen werden. Die Stadt Hauzenberg ist beispielsweise derzeit in einem Aufstellungsverfahren für einen Flächennutzungsplan mit Konzentrationszonen für Windkraft. Es sprechen aber einige Gründe für ein regionalplanerisches Konzept:

- Aufgrund ihrer Höhe (derzeit bis ca. 200 m) wirken moderne Windkraftanlagen an vielen Standorten über Gemeindegrenzen hinaus. Einheitliche und in der Region abgestimmte Kriterien stellen eine planerische Gleichbehandlung solcher Vorhaben sicher. Ein regionales Konzept kann viele kommunale Konzepte ersetzen und sicherstellen, dass überall

in der Region mit „dem gleichen Maß gemessen wird“. Ein „Nachbarschaftsstreit“ zwischen Gemeinden, wenn verschiedene Kriterien angelegt werden, entfällt.

- Regionale und kommunale Konzepte müssen im Wesentlichen die gleichen Anforderungen erfüllen und sich mit den gleichen Belangen/Sachverhalten planerisch auseinandersetzen. Die Erfahrungen aus anderen Regionen zeigen, dass kommunale und regionale Überlegungen aufgrund des engen Handlungs- und Bewertungsspielraums zu sehr ähnlichen bzw. identischen Ergebnissen kommen (müssen).
- Die Regionalplanung ist ein kostenloser Service für die Gemeinden; eigene Konzepte kosten den Gemeinden z.T. viel Geld. Die Wahrung kommunaler Interessen ist durch die Vertreter im Planungsausschuss und das Anhörungsverfahren, das alle Gemeinden einbezieht, sichergestellt.
- Ein ausgewogenes und nachvollziehbares regionalplanerisches Konzept bringt hohe Rechtssicherheit mit sich (keine Negativplanung).
- Ein Konzept mit transparenten und eindeutigen „Spielregeln“ erleichtert den Genehmigungsbehörden die Arbeit und erspart viele, oft fruchtlose Auseinandersetzungen in den politischen Gremien.
- Wenn Standorte für Windkraftanlagen in Landschaftsschutzgebieten ermöglicht werden sollen, ist die Zonierung der LSG nur auf der Basis eines einheitlichen Konzeptes sinnvoll. Der Bezirk Niederbayern hat signalisiert, dass er auf der Basis regionalplanerischer Vorarbeit zu einer Anpassung der LSG-Verordnung Bayerischer Wald bereit ist.
- Die Ausweisung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten im Regionalplan schließt die Ausweisung von Konzentrationszonen im Flächennutzungsplan nicht aus. Will eine Kommune das regionalplanerische Konzept verfeinern, so kann sie durchaus auf der Ebene der Flächennutzungsplanung tätig werden. Dies ist vor allem dann sinnvoll, wenn in einer Kommune verschiedene unbeplante Bereiche ohne regionalplanerische Aussage liegen.

Aufgrund der genannten Vorteile eines regionalplanerischen Konzeptes verfügen mittlerweile nahezu alle Planungsverbände in Nordbayern über Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für Windkraftanlagen. Sie haben sich dort als sinnvolles Steuerungsinstrument für große Windkraftanlagen und Windparks bewährt. Aus fachlicher Sicht bietet sich die Erstellung eines solchen Konzepts gerade jetzt auch in der Region Donau-Wald an, da in den nächsten Jahren vermehrt mit Anträgen für Windkraftanlagen zu rechnen sein wird.