

Systematische Windnutzungsplanung

Optimierung für Anwohner, Natur und Klimaschutz

Die Planung neuer Windanlagenstandorte stößt regelmäßig auf großes öffentliches Interesse und führt zu kontroversen Debatten. Dabei sind die Planungsabläufe häufig für Außenstehende schwer durchschaubar, die Hintergründe sind selbst für viele direkt Beteiligte oder Betroffene – Politiker, Verwaltung, Anwohner, Natur- und Klimaschützer – unverständlich.

Die Anwendung systematischer, quantitativer und transparenter Verfahren bei der Windnutzungsplanung trägt zur Verbesserung der Akzeptanz bei, optimiert die Planungen im Hinblick auf alle betroffenen Belange und kann die Planungsabläufe erheblich beschleunigen und rationalisieren.

Im vorliegenden Beitrag wird in einer kurzen Zusammenstellung ein sehr einfaches, aber dennoch praxisnahes Beispiel betrachtet (s.u.), bei dem alle typischen Planungsschritte und Konflikte leicht zu überblicken sind.

Vielen Planungsinteressierten, aber auch manchen Entscheidern in den Kommunen ist nicht bewußt, daß bei der Flächennutzungsplanung für die Windenergie viel stärkere rechtliche Vorgaben zu beachten sind als etwa bei der Planung von Wohn- oder Gewerbegebieten, Schulen, Kindergärten usw..

Deshalb zunächst einige Hinweise auf die rechtlichen Rahmenbedingungen:

1.

Die Errichtung von Windanlagen ist nach dem deutschen Baurecht „privilegiert“, ähnlich wie Baumaßnahmen für die Landwirtschaft und einige andere Nutzungen, die auf den sogenannten baulichen Außenbereich (außerhalb der geschlossenen Bebauung und des Geltungsbereichs von Bebauungsplänen) angewiesen sind und die der Gesetzgeber im Hinblick auf das Allgemeinwohl für zwingend erforderlich erklärt hat. „Für die privilegierten Vorhaben hat der Bundesgesetzgeber geplant.“ In allen Flächennutzungsplänen aller deutschen Kommunen steht über dem gesamten Außenbereich (unsichtbar) der Text „Fläche für die Windenergienutzung, per Bundesgesetz, soweit keine harten Belange entgegenstehen“. Dieser Text kann, anschaulich gesagt, durch die Kommune **an einigen Stellen** entfernt werden. Für diesen Eingriff der Kommune in die Planung des Bundesgesetzgebers gelten aber starke Einschränkungen.

2.

Wegen der Privilegierung hat jeder Grundstückseigentümer prinzipiell das Recht, auf seinem Eigentum im Außenbereich eine Windanlage zu errichten oder errichten zu lassen, sofern keine harten gesetzlichen Belange entgegenstehen. Zu den harten gesetzlichen Belangen zählen insbesondere der Immissionsschutz nach Bundesimmissionsschutzgesetz und TA Lärm (Schall-Grenzwerte) und der durch planerische Ausweisung gesicherte Naturschutz (Naturschutzgebiete u. a.). Soweit weder ein harter Belang noch der Planvorbehalt nach **3.** entgegensteht, **muß** die Genehmigungsbehörde die Errichtung einer Windanlage zulassen.

3.

Neben den harten Belangen kennt das Baurecht als einziges zusätzliches Ablehnungskriterium die „Ausweisung an anderer Stelle“. Wenn eine Gemeinde einen Teil ihrer Gesamtfläche durch planerische Festlegung (Flächennutzungsplan) für die Windenergienutzung ausgewiesen hat, kann sie Baugenehmigungen an anderer Stelle in der Regel verweigern (Planvorbehalt). Der für die Windenergienutzung ausgewiesene Bereich kann aus mehreren Teilflächen („Konzentrationszonen“) bestehen.

4.

Um die baurechtliche Privilegierung („Bundesplanung“) nicht zu unterlaufen, muß die planerische Ausweisung von Flächen für die Windenergienutzung gewisse Mindestanforderungen erfüllen. Nach höchstrichterlicher Rechtsprechung muß die Flächenausweisung

a) in substantieller Weise Raum für die Windenergienutzung schaffen

b) auf der Grundlage einer Untersuchung des gesamten Plangebiets (z. B. Stadt Aachen) erfolgen

c) einheitliche, nachvollziehbare Abwägungskriterien verwenden und auch begründen, warum andere als die ausgewiesenen Flächen nicht für die Windenergienutzung zugelassen werden.

5.

Mit der Ausweisung von Flächen für die Windenergie verfolgen die Kommunen regelmäßig das Ziel, die Errichtung von Windanlagen auf einen Teil der Gemeindefläche zu beschränken, Windanlagen an anderer Stelle also nicht

zuzulassen. Damit wird stark in die Eigentumsrechte der Grundstückseigner eingegriffen. Deshalb ist das Bundesverwaltungsgericht von seiner früheren Rechtsprechung abgerückt und läßt inzwischen Privatklagen gegen die Flächennutzungsplanung zu.

Es ist prinzipiell unzulässig, die Flächenauswahl von den Eigentumsverhältnissen abhängig zu machen¹. Insbesondere darf eine Kommune nicht ihre eigenen Flächen bei der Flächennutzungsplanung für die Windenergie bevorzugen, um Einnahmen zu erzielen.

6.

Eine Gemeinde, die die Errichtung von Windanlagen planerisch steuern will, muß nicht das gesamte Gemeindegebiet in die Planung einbeziehen, sondern kann die Flächennutzungsplanung auf einen Teil ihres Gebiets (z. B. bestimmte Stadtbezirke, oder alle Waldflächen) beschränken. Für diese „**räumliche Teilflächennutzungsplanung**“ gelten dann sinngemäß die oben genannten Anforderungen, beschränkt auf das betreffende Teilgebiet. Für die restliche Fläche der Kommune bleibt die Baufreiheit für Windanlagen bestehen.

7.

Flächenausweisungen, die nicht den rechtlichen Mindestanforderungen genügen, sind unwirksam, entfalten also insbesondere keine Ausschlußwirkung für das restliche Gebiet der Kommune.

Im folgenden werden die Grundzüge der systematischen Planung anhand eines besonders leicht überschaubaren

¹ mögliche Ausnahme: ein bestimmter Grundstückseigentümer lehnt die Windenergie-Nutzung prinzipiell ab. Diese ablehnende Haltung steht dann der Windenergie-Nutzung als tatsächlich harter Belang entgegen.

Beispiels skizziert.

Um das Auge des Betrachters auf das Wesentliche zu lenken, sind in den Karten nur die planerisch relevanten Daten eingetragen.

Wir konstruieren einen besonders übersichtlichen Fall:

a) das Plangebiet besteht aus zwei unterschiedliche strukturierten (s.u.) Bereichen, einem Nordteil und einem Südteil. Die Flächen seien der Einfachheit halber geradlinig begrenzt (siehe Grafik)

b) von der Größe her entspricht das Plangebiet einer Gesamtgemeinde oder mittleren Stadt von 30.000 Einwohnern

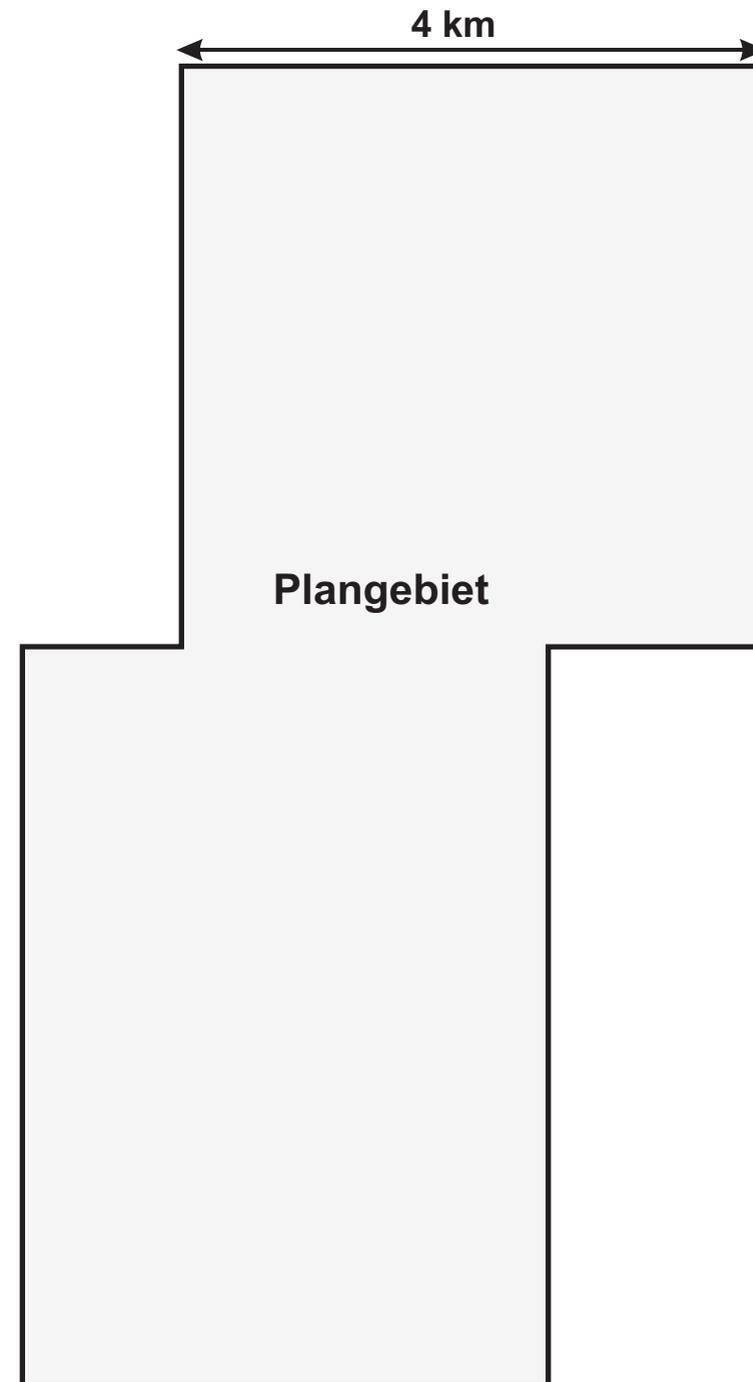
c) innerhalb der Planfläche bestehen keine großen landschaftlichen Unterschiede. Das Gelände ist weitgehend waldfrei und nur leicht gewellt (Höhenunterschiede maximal 100 m).

Im ersten Schritt wird die „zulässige Fläche“ ermittelt. Das ist der Teil des Plangebiets, für den kein harter Belang die Windenergienutzung ausschließt.

Insbesondere sind aus Gründen des Anwohnerschutzes bestimmte Mindestabstände zu Wohngebäuden einzuhalten. Dadurch steht meistens von vornherein ein großer Teil des Plangebiets für die Windenergienutzung gar nicht zur Debatte.

Ferner kommen Naturschutzgebiete nicht für die Errichtung von Windanlagen in Frage, ebensowenig die Schutzzonen um Autobahnen, Flugplätze, Hochspannungsleitungen u. a..

Schon nach diesem ersten Schritt ist in aller Regel der größte Teil der Gemeindefläche für die Windenergienutzung weggefallen. Die verbleibende, „zulässige“ Fläche ist in den folgenden Abbildungen hellblau unterlegt.



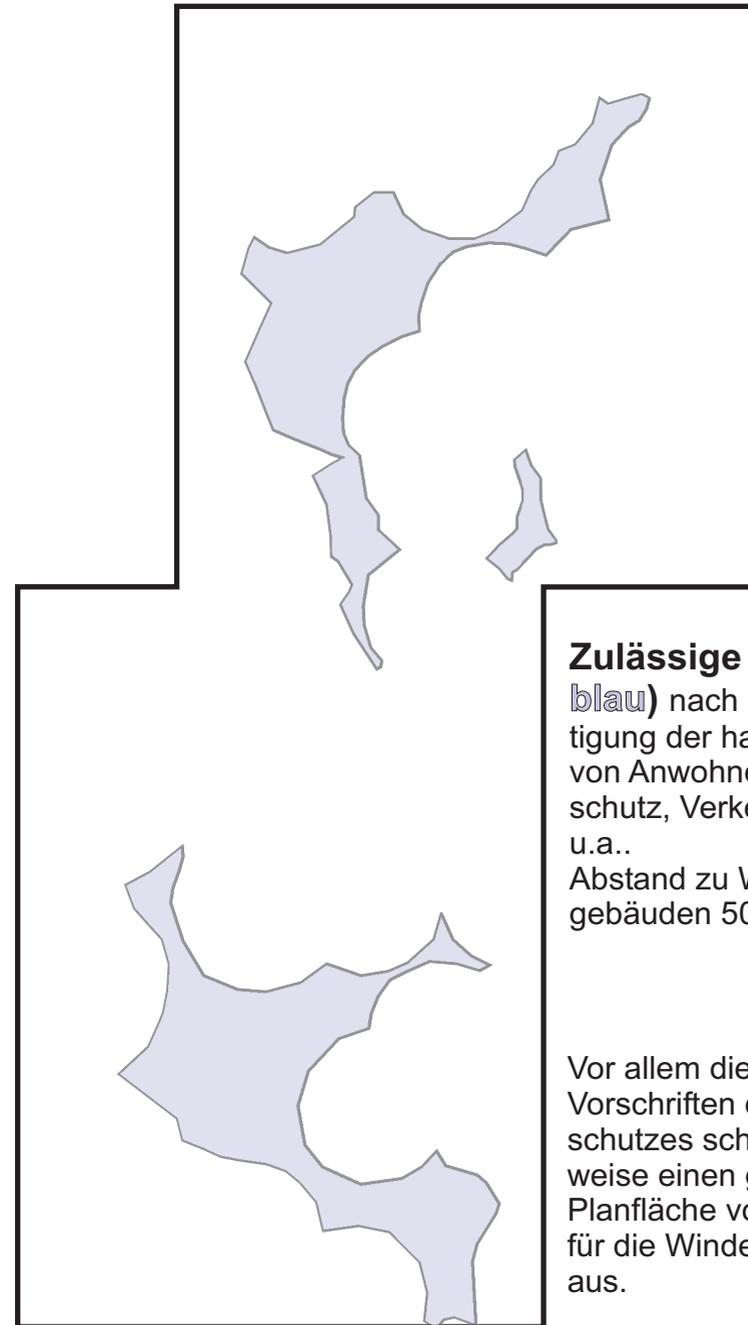
In der Regel besteht die zulässige Fläche aus mehreren getrennten Teilen, siehe Abbildung.

Jeder Grundstückseigentümer hat prinzipiell das Recht, auf dieser Fläche eine Windanlage zu bauen, es sei denn, die Kommune weist einen merklichen Teil der Fläche planerisch als „Konzentrationszone“ aus und untersagt damit den Bau von Windanlagen im restliche Teil der zulässigen Fläche.

Wir nehmen an, die Kommune will den Ausbau der Windenergienutzung städtebaulich steuern, also nur in Teilen der zulässigen Fläche Windanlagen zulassen.

Welcher Teil soll ausgewählt werden? Bei der Wahl müssen die „weichen“ Belange angemessen berücksichtigt werden. Das sind Schutzvorschriften für bestimmte Güter, die durch die Errichtung von Windanlagen beeinträchtigt werden. Beispielsweise entfalten Windanlagen auch bei Einhaltung der „harten“ Lärmschutzvorschriften eine gewisse Störwirkung für nahegelegene Anwohner. Diese Störungen sind zwar vom Anwohner im Interesse des Allgemeinwohls hinzunehmen, sollen aber nach Möglichkeit bei der Planung minimiert werden. Ebenso können bestimmte Naturgüter, z. B. Brutvogelreviere, beeinträchtigt werden. Die Flächennutzungsplanung soll einen fairen Ausgleich zwischen allen Belangen herstellen.

Der hier betrachtete Fall ist besonders einfach zu überschauen, weil nur wenige Belange wesentlich betroffen sind. Fast die gesamte zulässige Fläche ist unbewaldet, der Belang „Waldschutz“ spielt also keine Rolle. Ferner ist das Plangebiet so klein und schwach gewellt, daß Windanlagen der heute aktuellen Größe (150-200m Gesamthöhe) unabhängig von ihrem konkreten Standort weithin sichtbar sind. Der Belang „Schönheit und Erholungsfunktion der Landschaft“ ist deshalb für jeden Windanlagenstandort in der zulässigen Fläche etwa gleich stark beeinträchtigt. Dieser Belang hat hier keine Unterscheidungsfunktion und kann für die weitere



Zulässige Fläche (hellblau) nach Berücksichtigung der harten Belange von Anwohner- und Naturschutz, Verkehrssicherheit u.a..
Abstand zu Wohngebäuden 500 m.

Vor allem die gesetzlichen Vorschriften des Anwohner-schutzes schließen normalerweise einen großen Teil der Planfläche von vornherein für die Windenergienutzung aus.

Flächeneinschränkung nicht herangezogen werden.

Für die Abwägung, welcher Teil der zulässigen Fläche ausgewählt wird, bleiben in diesem einfachen Fall nur drei wichtige weiche Belange übrig:

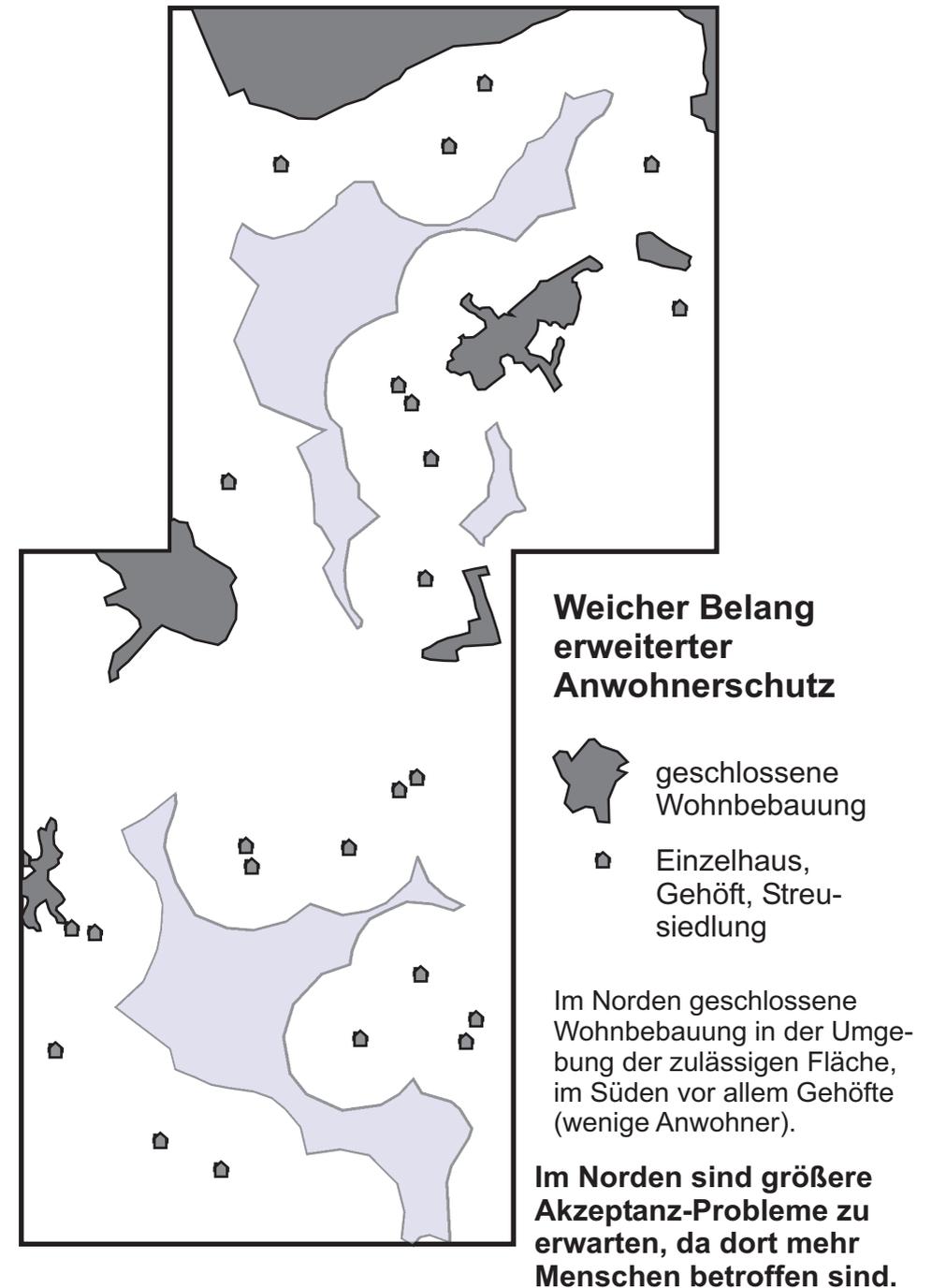
1. erweiterter Anwohnerschutz
2. erweiterter Naturschutz, insbesondere Vogelschutz
3. Windverhältnisse.

Bei der Abwägung sind alle zur Verfügung stehenden Daten zu diesen drei Belangen vollständig und sachgerecht zu berücksichtigen. Eventuell müssen Fachgutachten erstellt werden, um offene Fragen zu klären. Unbegründete, d. h. **willkürliche** Entscheidungen sind so weit wie irgend möglich zu vermeiden, um Rechtsstreitigkeiten aus dem Weg zu gehen.

Wir beginnen mit dem **erweiterten Anwohnerschutz**. Die harten Vorschriften sind bereits berücksichtigt; für alle Wohnhäuser in der Umgebung der zulässigen Fläche werden die gesetzlichen Grenzwerte eingehalten. Aber je nachdem, an welcher Stelle eine Windanlage gebaut wird, werden mehr oder weniger Anwohner eine (zumutbare) Restbelastung erfahren.

Die nebenstehende Grafik deutet die Bereiche an, in denen Anwohner betroffen sein könnten. Es handelt sich zum Teil um Einzelgebäude, zumeist Gehöfte, zum Teil um geschlossene Wohnbebauung mit vielen Anwohnern.

Für eine detaillierte Analyse kann mit Hilfe von Computer-Programmen für jeden möglichen Windanlagenstandort ermittelt werden, wie groß die gesamte Belästigung von Anwohnern ist (zusätzlicher Lärmpegel, Schattenwurfzeiten). Im hier betrachteten Fall ist auch ohne großen Rechenaufwand zu erkennen, daß der **nördliche Teil** der zulässigen Fläche aufgrund der nahegelegenen geschlossenen Wohnbebauung problematischer im Hinblick auf den Anwohnerschutz ist als der südliche, in dessen Umgebung sich vor allem Einzelgehöfte/Streusiedlungen, also wenige Anwohner befinden.



Als zweiter weicher Belang soll der **erweiterte Vogelschutz** betrachtet werden. Zur Erinnerung: die harten Belange des Naturschutzes, insbesondere des Vogelschutzes, sind schon von Anfang an berücksichtigt worden, z. B. sind Naturschutzgebiete von vornherein ausgeklammert. Nun geht es darum, auch auf der verbliebenen, zulässigen Fläche die Anliegen des Vogelschutzes in Betracht zu ziehen, auch wenn sie keine absolute Ausschlußwirkung mehr entfalten können.

Wir nehmen an, daß zumindest für einen Teil des Plangebiets bereits ausführliche Daten zum Vogelschutz vorliegen, z. B. Kartierungen von Rastflächen, Brutvogel-Reviere und Vogelzug-Routen. Der diesbezüglich genauer bekannte Bereich ist in der Karte durch den gestrichelten Rahmen begrenzt.

Da einige Teile der zulässigen Fläche außerhalb des vogelkundlich erfaßten Bereichs liegen (vor allem im Süden), ist zunächst zu fordern, die Daten zu ergänzen, um der rechtlich erforderlichen Einheitlichkeit der Planung Genüge zu tun.

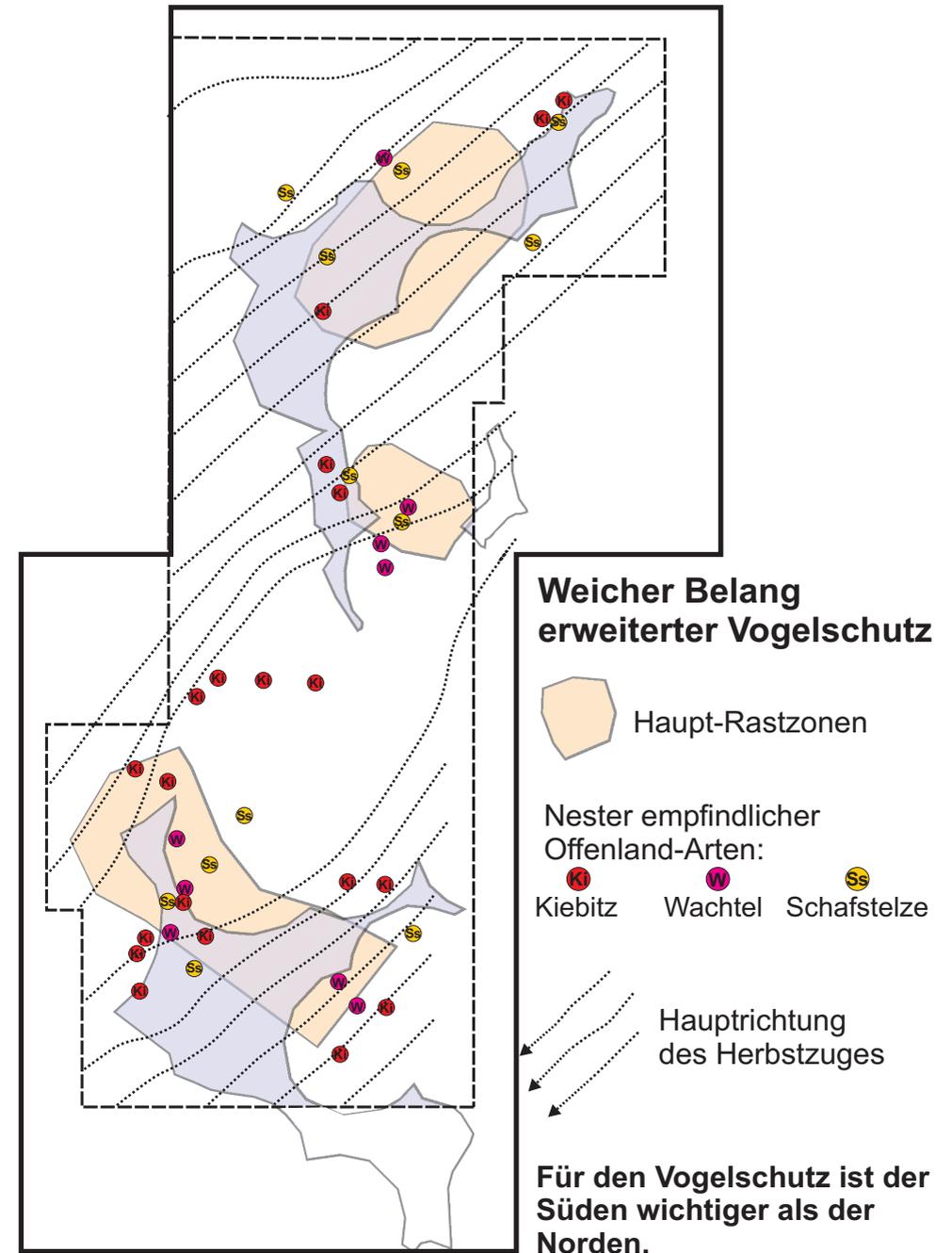
Die nebenstehende Karte gibt einen Überblick über die Datenlage.

Eingezeichnet sind die wichtigsten Rastflächen von Zugvögeln, die Haupt-Zugrouten des Herbstzuges und die Reviere (Nester) von Offenlandvogelarten, die (möglicherweise) auf Windanlagen empfindlich reagieren.

Die Brutvogelreviere (jeder Kreis entspricht einem Nest) konzentrieren sich auf vier Haupt-Zonen.

Die bedeutendste Brutzone liegt im Südwesten des Untersuchungsgebiets, ebenso die größte Rastfläche.

Tendenziell deutet sich an, daß der südliche Teil des Plangebiets im Hinblick auf den Vogelschutz kritischer ist als der nördliche. Es ist also genau umgekehrt wie beim Anwohnerschutz. Dieser grundsätzliche Konflikt besteht praktisch bei jeder Windenergieplanung: **dort, wo viel freie Natur ist, sind wenige Häuser, und umgekehrt.**



Nun ist noch ein letzter Belang bei der Flächenauswahl zu bedenken, nämlich das **Windpotential** oder die „Windhöffigkeit“, das ist das durchschnittliche Windaufkommen (Leistung pro qm) an einem bestimmten Standort.

Der Wind bläst nicht überall gleich stark. Standorte, an denen der Wind kräftiger weht, sind nicht nur aus wirtschaftlichen Gründen für die Windenergienutzung zu bevorzugen. Auch die Belange Klimaschutz und Ressourcenschonung sprechen für die Wahl möglichst windgünstiger Standorte. Wo es windiger ist, werden zur Erzeugung einer bestimmten Strommenge weniger Windanlagen benötigt als in windärmeren Bereichen. **Die Wahl windreicher Standorte kann deshalb auch für Anwohner und Natur vorteilhaft sein.**

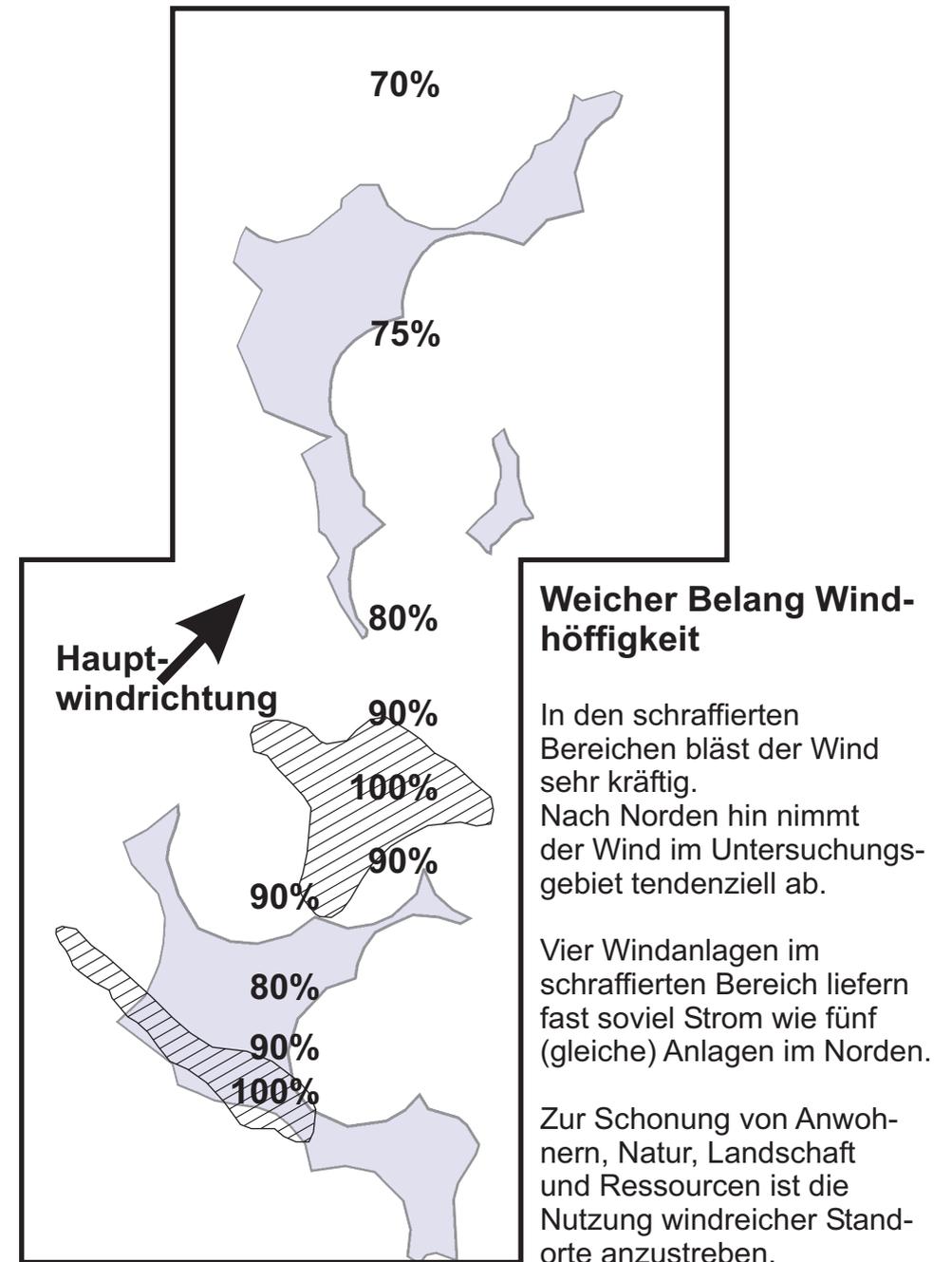
Im südlichen Teil des Plangebiets gibt es zwei besonders windhöffige Gebiete. Sie sind in der Grafik durch Schraffur angedeutet. Nördlich dieser Gebiete nimmt der Wind kontinuierlich ab, je weiter man nach Norden geht. Am nördlichen Rand der Planfläche würde eine Windanlage nur 70% der Strommenge liefern wie eine gleichartige Anlage an den windreichsten Stellen im Süden.

Überschlagsmäßig läßt sich sagen: vier Windanlagen im Südteil der zulässigen Fläche liefern soviel Strom wie fünf gleiche Anlagen im Nordteil. Bei der Abwägung der Belange ist diese Tatsache in Rechnung zu stellen. Um zu einer angemessenen Entscheidung zu kommen, sind die Auswirkungen (auf Anwohner und Vogelwelt) von vier Anlagen im Süden mit den Auswirkungen von fünf Anlagen im Norden zu vergleichen.

Damit sind alle in diesem einfachen Fall wichtigen Belange untersucht, die Fakten liegen auf dem Tisch.

Nun muß ausgewählt werden.

Die bisherigen Arbeiten waren rein fachlicher Natur. Die Daten werden von Fachbehörden bereitgestellt, eventuell unter Einschaltung externer Gutachter.



Schon von vornherein steht nur ein kleiner Teil der windhöffigen Fläche für die Windenergienutzung zur Verfügung.

Die Fachbehörden haben ihre Aufgabe erledigt.

An dieser Stelle haben die VolksvertreterInnen das alleinige Recht - und die Pflicht - die ihrer Meinung nach am besten geeigneten Flächen auszuwählen.

Zur Erinnerung:

Der Bundesgesetzgeber als höchste Volksvertretung hat die hellblaue Fläche für die Windenergienutzung ausgewiesen (Privilegierung). Die Gemeinde kann in begrenztem Umfang "dem Bundesgesetzgeber ins Handwerk pfuschen" und diese Bundesplanung für einen Teil der blauen "zulässigen" Fläche rückgängig machen (Negativfläche). Für einen substanziellen Teil der Fläche muß aber die Windenergienutzung möglich bleiben (Positivfläche). Für die Abgrenzung müssen nachvollziehbare, einheitliche Regeln angewandt werden.

Alle vorhandenen Daten sind in der nebenstehenden Karte zusammengefaßt.



xy% Windpotential (mögliche Stromerzeugung einer Windanlage), 100% entspricht den windgünstigsten Standorten im Plangebiet

Wie würden Sie entscheiden? An welchen Stellen der blauen Fläche würden Sie am ehesten Windanlagen zulassen?

Wählen Sie mindestens die Hälfte des blauen Bereichs aus.

