

Windkraftausbau am Limit – Über das Steuerungsinstrument Raumplanung

**Fachtagung der Fachagentur Windenergie an Land
„Windenergie in der Regional- und Bauleitplanung: Rechtsprechung und Planungspraxis“
am 14. Oktober 2014
in Erfurt**

Dr. habil. Martin Gude
Abteilungsleiter Energiepolitik,
Technologie- und Forschungsförderung im
Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie

Inhalt

- Raumplanung für Windkraft und deren politische Steuerung
- Raumplanungspraxis: Vergleich der Bundesländer
- 3 Praxisbeispiele: Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Thüringen
- Resümee

- ✓ **Windenergie: Eckpfeiler des EE-Ausbaus**
 - Bestand 2013: 23.645 WEA, 33,7 GW installierte Leistung
 - Anteil von rd. 8 % am Strommix, rd. 50 % Anteil am erneuerbaren Strom
- ✓ **EEG-Ziele** sehen weiteren Ausbau der EE vor
 - bis 2025 zwischen 40 und 45 Prozent
 - bis 2035 zwischen 55 und 60 Prozent
 - jährliches Mengenziel für Wind: 2,5 GW netto
- ✓ Chancen zur **Realisierung der Ausbauziele**
 - **mehr als 8 %** der Fläche Deutschlands **nutzbar** (UBA, BWE, u. a.)
 - **nur etwa 0,44 %** in ROP **ausgewiesen** (Ende 2012), Gründe u. a.:
 - keine flächendeckenden Windenergieplanungen
 - unwirksame Regionalpläne (Havelland-Fläming, Südwestsachsen, Ostthüringen)
 - langwierige raumplanerische Umsetzung politischer Ziele
- Ausbau der Windkraft benötigt wirksamere Raumplanung

Raumplanung von WEA-Standorten

- § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB - **Windenergienutzung** im Außenbereich **privilegiert**
 - **Steuerung** der Windenergienutzung hauptsächlich über **Regionalplanung**
 - Regionalplanung: **Lenkungs- und Abwehrfunktion** durch Festlegung von Konzentrationszonen und Ausschlussgebieten
 - 4 **Grundtypen** von Raumordnungsgebieten zur Steuerung von WEA
 - Vorranggebiete
 - Vorbehaltsgebiete
 - Eignungsgebiete
 - Vorranggebiete mit kombinierter Ausschlusswirkung
- länderspezifischer Sondertyp: eigenständige Ausschlussgebiete

Politische Steuerung der Raumplanung von WEA-Standorten

- Ausweisungspraxis von Raumordnungsgebieten abhängig von:
 - Windenergieerlasse, Landesplanungsgesetze, Vorhaben Landesentwicklungspläne

daher: **Bundesländer haben unterschiedliche Steuerungsregime**

- Steuerung WEA durch Regionalplanung wirkt auf kommunale Ebene
 - Ziele der Raumordnung
 - binden Gemeinden bei Bauleitplanung
 - begrenzen kommunale Planungshoheit
 - in manchen Bundesländern:
 - Steuerung über Bauleitplanung möglich
 - keine Steuerung auf Ebene Regionalplanung

Raumplanung für Windkraft und deren politische Steuerung

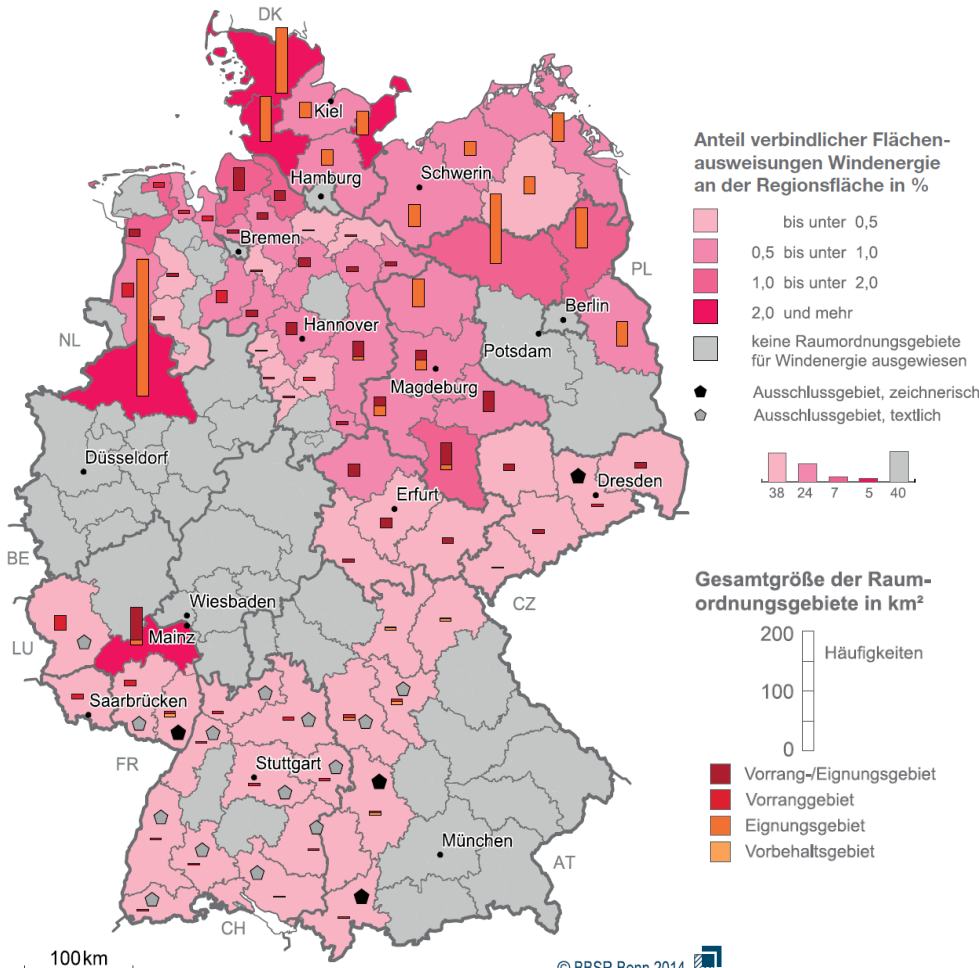
Ansätze und Ebenen zur räumlichen Steuerung von WEA

Quelle:
Kötter et al. 2013

Planungsebene	Steuerungsansatz				
	Privilegierte Zulassung nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB	Ausschlussgebiete für WEA	Konzentrationszone WEA ohne Ausschlussfunktion	Konzentrationszone WEA mit Ausschlussfunktion	Baugebietsfestsetzungen; Genehmigung nach § 30 BauGB
Landes- und Regionalplanung	Gesamter Außenbereich, soweit keine öffentlichen Belange entgegenstehen	Ausschlussgebiet (z. B. § 14 Abs. 2 Nr. 3 BayLPlIG oder Vorranggebiet für andere Raumnutzungen nach § 8 Abs. 7 Nr. 1 ROG)	Vorranggebiet (§ 8 Abs. 7 Nr. 1 ROG); Vorbehaltsgebiet (§ 8 Abs. 7 Nr. 2 ROG)	Vorranggebiet mit der Wirkung eines Eignungsgebiets (§ 8 Abs. 7 Nr. 1 und 3 ROG)	
Flächennutzungsplan			Konzentrationsplanung nach § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB	Ausschlussplanung nach § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB	Sondergebiete (§ 11 Abs. 2 BauNVO); Flächen für Versorgungsanlagen (§ 5 Abs. 2 Nr. 4 BauGB)
Bebauungsplan					Sondergebiete (§ 11 Abs. 2 BauNVO); Versorgungsflächen (§ 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB)

Bundesländervergleich Raumordnungsgebiete für Windkraftnutzung

(Stand: 31.12.2012)



114 Planungsregionen in Deutschland

- 74 Planungsregionen mit rechtsgültigen Regionalplänen (Ausweisung Windkraft)
- darin 1890 Raumordnungsgebiete für Windkraft ausgewiesen (1.563 km² = 0,44 % von D)
- 40 Planungsregionen ohne Regionalpläne

Gründe:

- gerichtliche Aufhebung von Regionalplänen
- bisheriger Verzicht auf Ausweisung

aber: WEA auch in diesen Regionen möglich

Bundesländer: große Unterschiede bei Ausweisung von Raumordnungsgebieten

Bundesländervergleich: Raumpotenziale für Windkraftnutzung (1)

- Studie **Umweltbundesamt 2013**: grundsätzlich verfügbares **Flächenpotenzial** in Deutschland bei Beachtung technischer und ökologischer Restriktionen rd. **13,8 %***

	Bundesländer	Anteil an Gesamtfläche von D	Anteil Windpotenzialfläche an Gesamtfläche	Potenzialfläche km ²	Anteil am bundesweiten Flächenpotenzial
Norden	B, BB, HB, HH, MV, ST, SH	38,9 %	16,4 %	22.851	46,3 %
Mitte	HE, NRW, RPL, SN, TH	30,7 %	10,2 %	11.200	22,7 %
Süden	BW, BY, SL	30,4 %	14,1 %	15.310	31,0 %
D		100 %	13,8 %	49.361	100 %

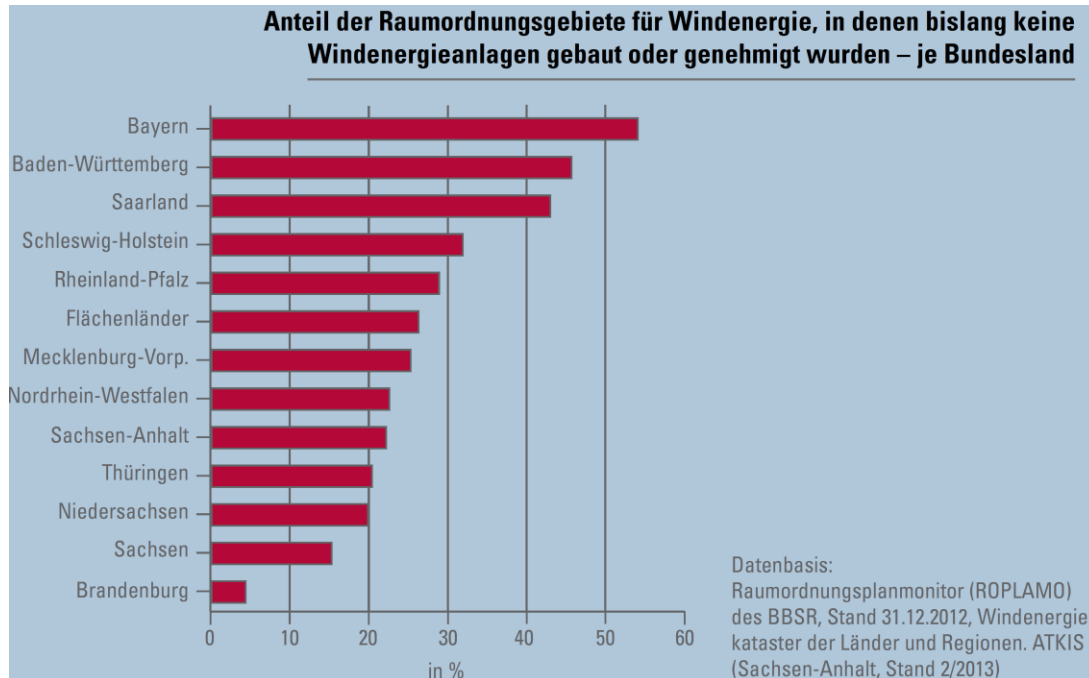
Quelle: UBA 2013: 35

* Wert beinhaltet keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, andere wesentliche Einflussfaktoren, beispielsweise räumliche Entwicklungsziele von Gebietskörperschaften oder tatsächliche Flächenverfügbarkeit, sind ebenfalls nicht berücksichtigt

Bundesländervergleich: Raumpotenziale für Windkraftnutzung (2)

(Stand: 31.12.2012, ST 2/2013)

- mögliche Potenzialminderung für Windkraftzubau:
 - nicht nur durch fehlende Raumordnungsgebiete
 - auch durch Nichtbelegung vorhandener Raumordnungsgebiete



Quelle: BBSR 2014: 11

Gründe, u. a.:

- Alibiplanung – bedingte Eignung ausgewiesener Flächen
- Errichtung auch außerhalb möglich
- spätere Vergrößerung ausgewiesener Gebiete

Beispiel Rheinland-Pfalz (1)

- **Ausbaustand:** Anlagen 1.395, Leistung kumuliert 2.4 GW - Rang 7 unter Flächenländern (Stand: 30.06.2014, Quelle: Deutsche Windguard 2014)
- **angestrebte Flächenverfügbarkeit** für Windenergie:
2 % Landesfläche sowie 2 % Waldfläche

Aspekte der Raumordnung

- Mai 2013 **Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms (LEP IV)**
 - **neue Zielsetzungen** des geordneten Ausbaus der Windenergie in RLP
- Regionalplanung
 - Möglichkeit der Ausweisung von **Vorranggebieten** sowie **eigenständiger Ausschlussgebiete**
 - **Räume außerhalb** Vorrang- und Ausschlussgebieten **kommunaler Bauleitplanung vorbehalten** (Planung und Steuerung durch **Ausweisung von Konzentrationszonen**)

Beispiel Rheinland-Pfalz (2)

- Bauleitplanung
 - **Flächennutzungsplan:** Darstellung von **Konzentrationszonen mit Ausschluss außerhalb** dieser Zonen möglich
 - **Verhinderungsplanungen** sowie **Alibiplanungen nicht zulässig**
 - **Steuerung** auf kommunaler Ebene **benötigt schlüssiges**, in sich **stimmiges Konzept**

- Situation in RPL
 - **Steuerungsansatz** in Regionalplanung vorhanden, **Kommunen können** aber auch **über Bauleitplanung** individuell **agieren**

 - **Zubau RPL:**
2013: 149 Anlagen, 413 MW (Rang 2); 2014 1. Halbjahr: 57 Anlagen, 161 MW
(Quelle: Deutsche Windguard 2013, 2014)

Beispiel Baden-Württemberg (1)

- **Ausbaustand:** Anlagen 392, Leistung kumuliert 536 MW – Rang 13 unter Flächenländern (Stand: 30.06.2014, Quelle: Deutsche Windguard 2014)
- Ausbau zu Beginn 2000er Jahre politisch gebremst

„... was ich für eine Meinung zur Windenergie habe – die gehört an die Küste und nicht in unser Land“ Erwin Teufel, 2004, damaliger Ministerpräsident Baden-Württemberg (Der Spiegel 2004)

Aspekte der Raumordnung

- Landesplanungsgesetz 2003:
 - Regionalpläne legen Vorrang- und Ausschlussgebiete für Windenergienutzung fest (**Schwarz-Weiß-Planung**)
 - Folge: Ausweisung **nahezu flächendeckender Ausschlussgebiete**, **Vorrangflächen** oftmals unzureichende Bedingungen (**Alibiplanung**)
- **Mai 2012 Windenergieerlass BW** sowie **Novellierung Landesplanungsgesetz**
 - Paradigmenwechsel in der Regionalplanung

Beispiel 2: Baden-Württemberg (2)

Regionalplanung

- **künftig** nur noch **Festlegung von Vorranggebieten, keine Ausschlussgebiete** mehr
- 01.01.2013 : **Aufhebung Raumordnungsgebiete** für Windkraft und Neuaufstellung
- Übertragung **Gestaltungsmöglichkeiten** auf **Kommunen: Standortfestlegung in Flächennutzungsplänen** auch **außerhalb** von **Vorranggebieten**

jedoch:

- trotz Neuregelung **weiterhin geringer Zubau**:
2013: 11 Anlagen, 32 MW (Rang 13); 1. Halbjahr 2014: 1 Anlage, 3 MW

(Quelle: Deutsche Windguard 2013, 2014)

möglicher Grund:

- **Teilfortschreibungen** der Regionalpläne momentan in **Genehmigungsverfahren**
- August 2014 erste Teilfortschreibung nach Änderung Landesplanungsgesetz (Regionalplan Ostwürttemberg)
- weitere Teilfortschreibungen sollen 2014 genehmigt werden

Beispiel Thüringen (1)

- **Ausbaustand:** Anlagen 708, Leistung kumuliert 1,07 GW – Rang 9 unter Flächenländern (Stand: 30.06.2014, Quelle: Deutsche Windguard 2014)

Aspekte Raumordnung

- seit 2004 ermächtigen Landesentwicklungspläne: **Ausweisung von Vorranggebieten, gleichzeitig Wirkung von Eignungsgebieten**
- **Festlegung von Vorranggebieten** geschieht **durch Regionalpläne der Planungsregionen**, keine kommunale Gestaltungsmöglichkeiten außerhalb
 - Stand 12/2013 **rund 0,3 % Fläche** Thüringens als Vorranggebiet ausgewiesen

Region	Nordthüringen	Mittelthüringen	Südwestthüringen	Ostthüringen	Thüringen
Fläche Vorranggeb.	2048,4 ha	1589,5 ha	606,2 ha	834,6 ha	5078,7 ha
Anzahl Vorranggeb.	18	12	15	14	59

Beispiel Thüringen (2)

aktuelle Situation

- Schwierigkeiten der Thüringer Regionalplanung für Windkraft
(Urteil des Oberverwaltungsgerichtes Weimar Az.: ThürOVG, Az. 1 N 676/12)
 - bislang geltende **Flächenplanung** für Windräder in **Ostthüringen ist unwirksam**
 - Richter bemängeln **Unterscheidung zwischen „weichen“ und „harten“ Tabuzonen**
 - unzureichende Begründung, warum in weichen Tabuzonen nicht gebaut werden darf

- Juli 2014: Landesentwicklungsprogramm 2025 in Kraft getreten
 - Fortschreibung der Regionalpläne

 - Zubau Thüringen:
2013: 72 Anlagen, 184 MW (Rang 10); 2014 1. Halbjahr: 34 Anlagen, 73,5 MW
(Quelle: Deutsche WindGuard 2013, 2014)

Analyse der Raumplanung für Windkraftausbau:

- raumplanerisches Instrumentarium theoretisch wirkungsvoll
- ausreichendes Flächenpotential nachgewiesen
- Diskrepanz: EE-Länderausbauziele für NEP und tatsächlicher Ausbau

aber: Praxis der Raumplanung unzureichend für Windkraftausbau

daraus ergeben sich Herausforderungen:

- Fixierung von landespolitischen Agenden entlang Ausbauzielen (NEP)
- Beschleunigung der Raumplanungs-Verfahren
- Aufhebung der Verhinderungsplanung
- Aufbau eines bundesweiten Kataster-Systems für Flächenplanungen