



Windenergienutzung in Mecklenburg-Vorpommern – Planung von Eignungsräumen für Onshore-Windenergieparks

The Use of Wind Energy in Mecklenburg-Vorpommern – Planning of suitable Space for Wind Farms onshore

Catrin Strauch

Diplomandin der Universität Hamburg, Fachbereich Geographie, Germany

Abstract

Possessing one of the most extensive wind resources among the German states, Mecklenburg-Vorpommern, due to its plane relief, also contains vast areas for the potential use of wind energy. This coastal region also stands out through its abundance of coherent natural areas and its function as a crossroads for migratory birds in Europe. Apart from that, the tourism sector, which is also directly based on the landscape, serves as the most important source of income for the state.

The rapid development of the wind energy industry closely interacts with the legal bases for the spatial control of the use of this industry. Consisting of a high number of municipalities without being appropriately equipped with the necessary land utilisation plans, Mecklenburg-Vorpommern needs thoroughly developed planning procedures that are capable of catching up with the requirements of the quickly evolving wind energy industry. The state was the first who decided on allocating regions suitable for the use of wind energy in documents called "Regionale Raumordnungsprogramme". Thus the state uses following tool for regional planning: "Ziele der Raumordnung und Landesplanung".

By identifying and allocating suitable spaces for the use of wind energy and banning this technology outside these designated areas at the same time planning procedures become more reliable and the number of conflicts is minimised, at least on the regional scale.

1 Einleitung

1.1 Konfliktpotentiale im Überblick

Mecklenburg-Vorpommern (MV) hat zur Minderung klimarelevanter Emissionen die Windenergienutzung fest integriert: Das Ziel des Landesenergiekonzeptes, 20 % des Energiebedarfs mit Windenergieanlagen im Land zu erzeugen, ist mittlerweile erreicht. Parallel zum bundesweiten Trend erlebte MV einen enormen Boom in der Windenergienutzung, nicht zuletzt durch staatliche Förderungen (Erneuerbare-Energien-Gesetz von 2000) und Beseitigung rechtlicher Hemmnisse für den Bau der Anlagen (Novellierung des Baugesetzbuches 1997) (Strauch 2003).

Für die Windenergienutzung kommen aus technischen und ökonomischen Gründen vor allem Standorte im Außenbereich der Gemeinden in Frage (Mielke 1995). Die Aufstellung der Anlagen führt jedoch gerade hier zu einer Reihe von Konflikten: Unter anderem kann es zu Störungen des Naturhaushaltes, vornehmlich der Avifauna, zu Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes und des davon direkt abhängigen Tourismus sowie zu Belastungen der Bevölkerung kommen (Breuer 1996, Mielke 1995). So sind Gesamthöhen moderner Onshore-Anlagen von 120 m bereits die Norm.

1.2 Möglichkeiten der räumlichen Steuerung von Windenergieanlagen

Die potentiellen Konflikte verdeutlichen die Dringlichkeit einer vorsorgenden räumlichen Steuerung der Windenergienutzung. Zur Beseitigung rechtlicher Hemmnisse und zur Förderung erneuerbarer

Energien wurden Windenergieanlagen 1996 durch das Bundesverwaltungsgericht in den Katalog der privilegierten Vorhaben aufgenommen (§ 35 Abs. 1 Nr.6 BauGB). Das Gesetz der Privilegierung von Windenergieanlagen trat am 1. Januar 1997 in Kraft. Mit der Zuweisung zum Außenbereich bedeutet Privilegierung, dass die Errichtung von Windenergieanlagen gegenüber öffentlichen Belangen höher gewichtet wird. Eine Baugenehmigung muss erteilt werden, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen und die ausreichende Erschließung gesichert ist (DSTGB 2002). Um die generelle Zulassung und somit einer ungeordneten Errichtung einer Vielzahl von Windenergieanlagen bei gleichzeitiger Förderung zielgerichteter Konzentration von Windenergieanlagen zu Windenergieparks zu vermeiden, wurde den Gemeinden eine planungsrechtliche Steuerungsmöglichkeit für die Ansiedlung von Windenergieanlagen gegeben: Nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB gilt, dass Gemeinden durch zielförmige positive Standortausweisungen im Flächennutzungsplan an einer oder mehreren Stellen innerhalb des Plangebietes Windenergieanlagen konzentrieren und gleichzeitig die Zulassung weiterer Anlagen im übrigen Plangebiet regelmäßig ausschließen können (s. Abbildung 1) (Schmidt 1998).

Neben der Möglichkeit einer positiven Standortzuweisung von Windenergieanlagen an einer oder mehreren Stellen im Gemeindegebiet durch die Flächennutzungsplanung mittels Vorrangzonen hat auch die Regionalplanung die Möglichkeit, Flächen für Windenergienutzung freizuhalten oder solche für die Windenergienutzung festzulegen. Dieses erfolgt durch sogenannte „Ziele der Raumordnung und Landesplanung“. Laut § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB stehen öffentliche Belange einem Vorhaben in der Regel auch dann entgegen, soweit hierfür durch Darstellungen im Flächennutzungsplan oder als „Ziele der Raumordnung“ eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist (Schmidt 1998).

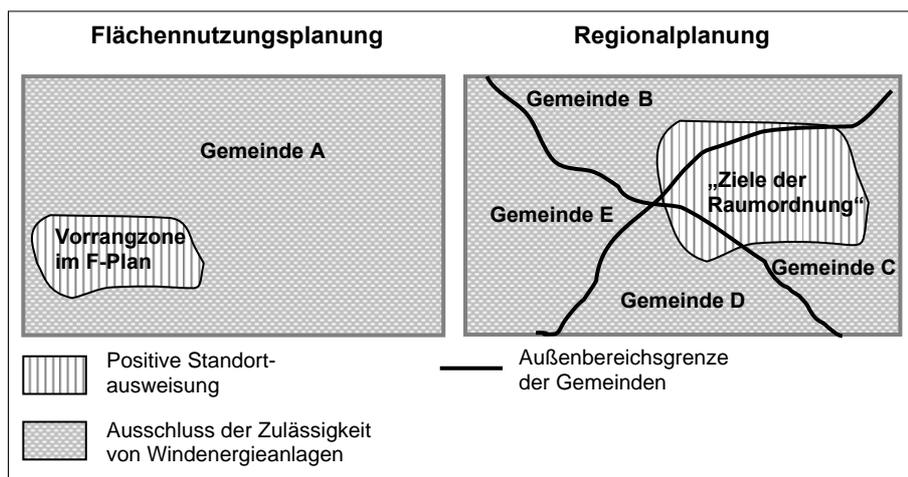


Abb. 1: Planungsrechtliche Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen und der Regionalplanung im Vergleich (nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB). Eigene Graphik.

Wie Abbildung 1 zeigt, erfolgt die räumliche Steuerung der Raumordnung regional über Gemeindegrenzen hinaus, die der Flächennutzungsplanung beschränkt sich zumeist auf ein Gemeindegebiet. Eine Ausnahme besteht dann, wenn sich mehrere Gemeinden zusammengeschlossen und einen gemeinsamen Flächennutzungsplan erstellt haben (DSTGB 2002).

Raumbedeutsame Vorhaben, wie moderne Windenergieanlagen dürfen nach § 35 Abs. 3 Satz 2 BauGB den „Zielen der Raumordnung“ nicht widersprechen. Das bedeutet, dass Windenergieanlagen außerhalb der von der Regionalplanung ausgewiesenen Eignungsflächen für Windenergienutzung unzulässig sind. Darüber hinaus sind die Flächennutzungspläne nach § 1 Abs. 4 BauGB den „Zielen der Raumordnung“ anzupassen (Schmidt 1998).

Eine derartige weitreichende rechtliche Wirkung der festgelegten Standorte sowohl durch Flächennutzungspläne als auch durch Regionalpläne setzt eine flächendeckende Überprüfung des gesamten Planungsraumes auf geeignete Standorte sowie eine schlüssige Darlegung der Auswahlgründe voraus. Neben der Ermittlung der Wirtschaftlichkeit bzw. Windhöufigkeit von Standorten sind aus Sicht des

Natur- und Landschaftsschutzes, des Immissionsschutzes sowie aus Sicherheitsgründen Restriktionen und Empfehlungen zu beachten, die sich in Ausschlussgebieten, besonderen Abwägungserfordernissen und Abstandsempfehlungen erstrecken. Die Privilegierung wurde demnach von einer Planung auf Landes- und Kommunalebene abhängig gemacht. (DSTGB 2002, Schmidt 1998, Nicolai 1996).

Die gleichwertige Steuerungsmöglichkeit der Windenergienutzung im Außenbereich durch die Flächennutzungsplanung und durch die Regionalplanung erwirkt, dass Regionalpläne an die Stelle fehlender Flächennutzungspläne treten. Die Raumordnung hat in diesem Fall eine direkte Bindungswirkung gegenüber den Gemeinden, wobei die Landesplanung bis auf die Kommunalebene hinuntergreift. Sind hingegen in den regionalen Raumordnungsprogrammen keine Standorte für die Windenergienutzung in Form von "Zielen der Raumordnung" ausgewiesen worden, so geht die räumliche Steuerung komplett auf die Gemeinde über. Diese kann dann in ihrem gesamten Außenbereich nach Belieben Flächen für die Windenergienutzung im Flächennutzungsplan ausweisen oder durch ziel förmige positive Standortzuweisung den übrigen Außenbereich freihalten (DSTGB 2002). Hat sich aber die Gemeinde in ihrer Bauleitplanung nicht mit der Windenergienutzung befasst, so bleibt ihr gesamter Außenbereich privilegiert. Die Windenergienutzung würde lediglich der Windhöflichkeit unterliegen mit der Konsequenz, dass überall dort, wo es für die kommerzielle Windenergienutzung windhöflich genug ist, Anlagen errichtet werden dürfen (Nicolai 1996).

Damit die kommunale Steuerungsmöglichkeit nunmehr greifen kann, müssen vorhandene Flächennutzungspläne geändert oder neu aufgestellt werden. Um den Gemeinden einen ausreichenden Vorlauf für die erforderliche Planung zu ermöglichen, wurde gleichzeitig eine Übergangsvorschrift erlassen. Gemäß § 245 b BauGB hatte die Baugenehmigungsbehörde auf Antrag der Gemeinde die Entscheidung über die Zulässigkeit von Windenergieanlagen bis längstens zum 31.12.1998 auszusetzen, wenn die Gemeinde beschlossen hatte, Windenergieanlagen für ihr Gebiet durch Bauleitplanung zu ordnen oder die Landesplanungsbehörde eine Aufstellung von "Zielen der Raumordnung" zur Planung von Windenergieanlagen eingeleitet hat. Danach, also am 1. Januar 1999, sollte dann die volle Privilegierung greifen (Schmidt 1998).

2 Planerische Umsetzung unter Berücksichtigung der gesetzlichen Rahmenbedingungen und der Ausgangslage in Mecklenburg-Vorpommern

Die Notwendigkeit des Ausbaus der Windenergienutzung bezüglich des Klimaschutzes einerseits sowie die Windhöflichkeit Mecklenburg-Vorpommerns auf der anderen Seite schufen eine problematische Ausgangslage, besonders im Hinblick auf die unzerstörten, großräumig zusammenhängenden Naturgebiete sowie die Bedeutung des Tourismus.

Darüber hinaus ist in Ostdeutschland im Gegensatz zu Westdeutschland keine Gemeindegebietsstrukturreform durchgeführt worden. Somit ist auch Mecklenburg-Vorpommern durch eine vergleichsweise sehr hohe Gemeindezahl charakterisiert. Bedenkt man nun, dass die kommunale Steuerungsmöglichkeit der Windenergienutzung nach dem Gesetz der Privilegierung nur dann greift, wenn ein Positivstandort in der Gemeinde ausgewiesen wurde und somit jede Gemeinde in den Zwang kommt, einen Standort in ihrem F-Plan auszuweisen, damit der übrige Außenbereich freigehalten werden kann, so wird die Ausgangssituation gerade für Mecklenburg-Vorpommern mit seiner hohen Zahl an Gemeinden, der starken Windhöflichkeit und somit Anreiz für Investoren sowie der technischen Entwicklung der Anlagen noch verschärft (Strauch 2003).

Die Annahme des Gesetzgebers, dass eine flächendeckende Planung in Form von Flächennutzungsplänen, die lediglich überarbeitet werden müssen, vorhanden ist, machte die Situation für Mecklenburg-Vorpommern nicht einfacher, den laut Ministerium für Arbeit und Bau MV hatten Anfang/Mitte der 90er Jahre lediglich ca. 15 % der Gemeinden F-Pläne. 1990 waren der neuen Regierung keine entsprechenden Pläne überliefert worden. Die Gemeinden beriefen sich im Falle vorliegender Bauanträge für Windenergieanlagen auf die erwähnte Übergangsregelung, nach der die Entscheidung über die Zulässigkeit von Windenergieanlagen bis längstens zum 31.12.1998 ausgesetzt werden konnte. Anstatt Flächennutzungspläne aufzustellen und das eigene Gemeindegebiet planungsrechtlich zu ord-

nen, ließ man die Antragsflut Mitte der 90er Jahre unberücksichtigt und verließ sich auf die Landesregierung (Nicolai 1996). Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die ablehnende Haltung der Bevölkerung gegenüber Windenergienutzung. Die Ursache liegt laut Ministerium für Arbeit und Bau MV in der Bevölkerungsverteilung MVs, die durch ein durchschnittlich hohes Alter charakterisiert ist. Die jüngere Bevölkerung scheint gegenüber der neuen Technologie Windkraft aufgeschlossener zu sein.

Die dargelegte Ausgangslage bedingte, dass der Ausbau der Windenergienutzung nur durch eine neutrale Eignungsgebietsausweisung auf regionaler Ebene in den Griff zu bekommen war, woraufhin eine objektive Planung durch ein flächendeckendes Gutachten erfolgte (Strauch 2003). Landesweit wurden schließlich 105 Eignungsräume für Windenergienutzung unter Berücksichtigung naturschutzrelevanter Kriterien und Landschaftsbild sowie technischer und wirtschaftlicher Belange ausgewiesen (Ministerium für Arbeit und Bau MV 1999).

Als gebietsbezogene Festlegungen in den regionalen Raumordnungsprogrammen stehen nach § 7 Abs. 4 Raumordnungsgesetz Vorranggebiete, Vorbehaltsgebiete und Eignungsgebiete zur Verfügung (Runkel 1997). Man entschied sich für die Kombination von Eignungsgebiet und Vorbehaltsgebiet: Eignungsgebiete sind für bestimmte, raumbedeutsame Maßnahmen geeignet, die städtebaulich nach § 35 BauGB zu beurteilen sind und an anderer Stelle im Planungsraum ausgeschlossen werden, Vorbehaltsgebiete weisen Gebiete aus, in denen bestimmten, raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen besonderes Gewicht beigemessen werden soll (Runkel 1997). Eignungsgebiete haben also eine Steuerungswirkung nach Außen: nur im Inneren ist Windenergienutzung möglich bei gleichzeitigem Ausschluss nach Außen. Damit ist die Ansiedlung von Windenergieanlagen innerhalb der Eignungsgebiete noch nicht geregelt. Man kombinierte nun Eignungsgebiet (Steuerung nach Außen) und Vorbehaltsgebiet mit dem Steuerungsziel-Vorbehalt für Windenergieanlagen- nach Innen:

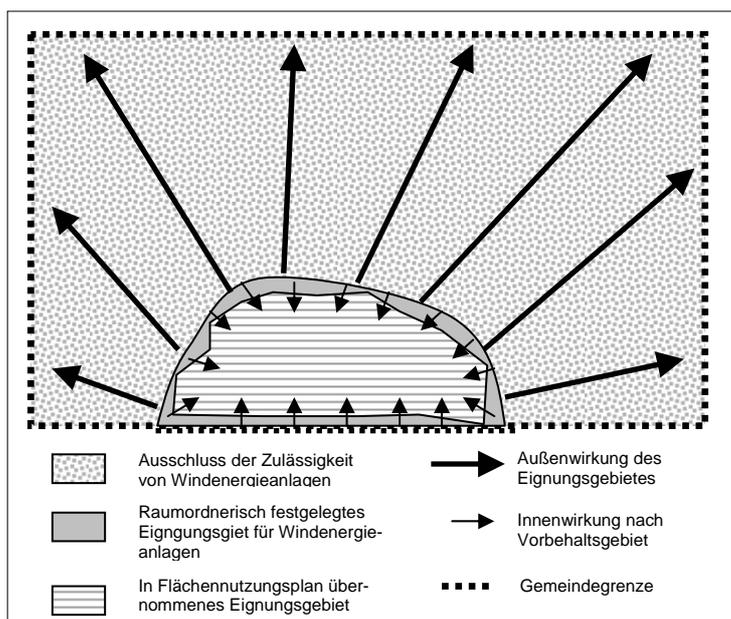


Abb. 2: Raumordnerische Steuerung von Windenergieanlagen in Mecklenburg-Vorpommern und Umsetzung der Eignungsflächen in der Kommunalplanung. Eigene Graphik.

Die Eignungsgebiete haben also nach Innen die Wirkung eines Vorbehaltsgebietes. Wegen der Privilegierung kommt der Windenergienutzung im Eignungsgebiet ein besonderes Gewicht zu. Die Eignungsflächen der Raumordnung müssen in die F-Pläne übernommen werden, wobei den Gemeinden ein gewisser Konkretisierungsspielraum bleibt: Generalisierende, auf Maßstabsebene der Raumordnung abgeprüfte Belange können die Belange der Gemeindeebene nicht vollständig berücksichtigen, weshalb bei der Übernahme der Eignungsgebiete in die Bauleitpläne Modifikationen erlaubt sind. In-

nerhalb der Eignungsgebiete verbleibt den Gemeinden deren Ausgestaltung im Rahmen der Bauleitplanung (Stüer 1998, Schmidt 1998 et al.).

3 Diskussion

Konfliktpotentiale und rechtliche Rahmenbedingungen zeigen, dass eine regionalplanerische Eignungsflächenausweisung gerade im Hinblick auf die überörtliche Wirkung von Windenergieanlagen gepaart mit der besonderen Ausgangslage Mecklenburg-Vorpommerns erforderlich war. Mecklenburg-Vorpommern hat als Vorreiter der flächendeckenden Ausweisung von Eignungsflächen für Windenergienutzung einen guten Weg gefunden, Windenergieanlagen konzentriert an geeigneten Standorten raumordnerisch zu steuern und gleichzeitig den Gemeinden eine Planungsgrundlage zu schaffen. Darüber hinaus wird den Gemeinden durch die raumordnerische Flächenfestlegung Planungssicherheit geboten, da eine Einschränkung der Privilegierung von Windenergieanlagen im Außenbereich nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB erfolgt ist, womit einer „Verspargelung“ der Landschaft von vorn herein entgegengewirkt werden konnte und sich zum anderen die Gemeinden auf diese voroptimierten Flächen berufen können. Unberücksichtigt bei der flächendeckenden Untersuchung im Hinblick auf Belange von Natur und Landschaft sowie auf das technisch nutzbare Potential als Grundlage für die Eignungsflächenausweisung blieb jedoch die wichtigste Wirtschaftssäule des Landes, der Tourismus, obwohl Fremdenverkehr und Erholung im Raumnutzungskonflikt mit der Windenergienutzung stehen. Für eine umfassende Beurteilung der Standorte ist ein Raumnutzungskonzept unter Einbezug des Tourismus gefordert. Hierfür notwendige Akzeptanzuntersuchungen sollten aufgrund der immer größer werdenden Anlagenhöhen und stärkeren Konzentrationen von Windenergieanlagen periodisch wiederholt werden- gerade im Hinblick auf die zukünftige Offshore-Windenergienutzung.

Die Verantwortung Mecklenburg-Vorpommerns weit über die Landesgrenzen hinaus erstreckt sich in der avifaunistischen Bedeutung, die es durch vollständige Umsetzung der FFH- und europäischen Vogelschutzrichtlinie auf allen Planungsebenen zu berücksichtigen gilt. Darüber hinaus wären hierfür periodische Untersuchungen zeitlich unabhängig von der Fortschreibung der Regionalen Raumnordnungsprogramme erforderlich, da Veränderungen in der Vogelwelt schneller erfolgen, als neue Regionalpläne aufgestellt sind.

Die Tatsache, dass die Kompetenz der regionalplanerischen Flächenausweisung bei den vier Planungsregionen anstatt bei Landkreisen liegt, bedeutet eine generalisierendere Betrachtung des Raumes und erzeugt somit eine größere Distanz der Regionalplanung zu den Gemeinden. Kommunale Belange können noch schwieriger berücksichtigt werden als es auf Kreisebene der Fall wäre. Hier liegt unter anderem die Ursache für Konflikte, bei denen sich zum Beispiel Eignungsflächen für Windenergienutzung mit FFH-Gebieten sowie Natur- und Landschaftsschutzgebieten überschneiden (Strauch 2003).

Entwicklungsphasen in der Windenergienutzung sind v.a. die Folge von Änderungen im Rechtssystem. Die unteren Gesetzgebungsebenen und ausführenden Körperschaften können aber sowohl mit der Anlagenentwicklung als auch mit den Gesetzen der Natur kaum mithalten. Dies birgt die Gefahr einer Überforderung von staatlichen Genehmigungsbehörden und Gemeinden. Es muss nicht nur in periodisch engeren Abständen, sondern auch weiter vorausschauend geplant werden, wobei externe Fachplaner den Gemeinden bei Seite stehen sollten. Nach Meinung befragter Experten im Rahmen der Diplomarbeit (Strauch 2003) zeigt sich die Tendenz, dass bei vielen Akteuren der Windenergiebranche eine Unkenntnis über die Planungspraxis vorherrscht. Vor allem Investoren unterschätzen die Verbindlichkeit der Regionalen Raumnordnungsprogramme. Darüber hinaus müssen sich die verantwortlichen Genehmigungsbehörden ihrer Kompetenz bewusst sein, um als Bindeglied zwischen Land, Kommune und Investor fungieren zu können. Ferner müssen die Kommunen begreifen, dass es mit der Planung auf Landesebene nicht erledigt ist. Sie stellt lediglich das Fundament für die Kommunalplanung dar. Einerseits wird hier die Gebundenheit der Gemeinden an die Raumnordnung deutlich, andererseits jedoch verbleibt ihnen ein gewisser Planungsspielraum, der in der Flächennutzungspla-

nung erfolgreich genutzt werden kann, wie die Untersuchung von Beispielgemeinden im Rahmen der Diplomarbeit aufzeigt (Strauch 2003). Die Rahmensetzung des Landes belässt durchaus einen Frei- raum für kommunale Planungen, sei es beim Ausbau der vorgegebenen Eignungsflächen oder bei deren Einschränkung. Voraussetzung hierfür ist ein schlüssiges Planungskonzept der Kommunen, die sich qualifiziert mit dem Thema Windenergienutzung auseinandersetzen müssen. Nur so können auch wirtschaftliche Vorteile für die Gemeinde entstehen, die gleichfalls der Imageaufbesserung der Wind- energienutzung dienen.

Geboten ist also vor allem auf Kommunalebene in Abstimmung mit der Regionalebene ein Raumnut- zungskonzept, nach dem Nutzungen nicht konkurrieren, sondern kooperieren, damit Windenergiean- lagen möglichst konfliktfrei aufgestellt werden können, gerade im Hinblick auf die landschaftliche Bedeutung Mecklenburg-Vorpommerns. Im Zusammenhang damit können die Gemeinden im doppel- ten Sinne mit Umweltbewusstsein werben: Förderung regenerativer Energien im Einklang mit Natur und Landschaft. Die Voraussetzung hierfür ist sowohl die Akzeptanz der Windenergienutzung durch Touristen, als auch die der Bevölkerung. Eine geringe Akzeptanz ist häufig Ausdruck von Kommuni- kationsproblemen. Gefördert werden kann diese durch entsprechende Transparenz in der Planung, z.B. durch Informationsveranstaltungen, die über das Beteiligungsverfahren bei Aufstellung der Be- bauungspläne hinaus reichen.

Literatur

- Breuer, W. (1996): Naturschutz und Windkraftnutzung. Planungsgrundsätze für die Integration der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege beim Ausbau der Windenergienutzung. Thesenpapier des Niedersächsischen Landesamtes für Ökologie, Abt. Naturschutz. Hannover.
- Deutscher Städte- und Gemeindebund (DSTGB) (Hrsg.) (2002): Planungsrechtliche Steuerung von Windenergieanlagen durch Städte und Gemeinden. Dokumentation Nr. 25. Ausgabe 7-8/2002. Verlag Winkler u. Stenzel GmbH. Burgwedel.
- Mielke, B. (1995): Räumliche Steuerung von Windenergieanlagen. ILS. Dortmund.
- Ministerium für Arbeit und Bau des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.) (1998): Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen, Erlass des Ministeriums für Bau, Landesentwicklung und Umwelt vom 2. November 1998 –VIII 200/410-510.18.9-.
- Ministerium für Arbeit und Bau des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.) (1999): Windener- gienutzung im Spannungsfeld zwischen Klimaschutz, Naturschutz, Wohnen und Tourismus. In- formationsreihe der Obersten Landesplanungsbehörde Nr. 1/1999. Schwerin.
- Nicolai, v. H. (1996): Privilegierung der Windenergie durch Änderung des Baugesetzbuches. Infor- mationsschrift. Unveröffentlicht. Schwerin.
- Runkel, P. (1997): Steuerung von Vorhaben der Windenergienutzung im Außenbereich durch Raum- ordnungspläne, DVBL, S. 275 ff.
- Schmidt, J. (1998): Die Raumordnungsklauseln in § 35 BauGB und ihre Bedeutung für Windkraft- vorhaben. DVBL, S. 669 ff.
- Strauch, C. (2003): Windenergienutzung in Mecklenburg-Vorpommern – Planung von Eignungsräu- men auf Landes- und Kommunalebene und deren Bedeutung für die Realisierung von Onshore- Windenergieparks. (unv.) Diplomarbeit. Hamburg 2003.
- Stüer, B. (1998): Planungsrechtliche Zulässigkeit von Windenergieanlagen, in: Baurecht, Heft 05/98.

Adresse

Catrin Strauch
Eulenstraße 55
22765 Hamburg

E-mail: c.strauch@gmx.de