

## Stellungnahme des Präsidiums der ARL zur Forderung nach einem Fachrecht für Windenergieanlagen vom 06.10.2020

Das Präsidium der ARL - Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft unterstützt den Ausbau der Windenergie in Deutschland. Nur mit einer deutlichen Erhöhung dieser nachhaltigen Stromerzeugung kann die Energiewende in Deutschland in dem von der Bundesregierung angestrebten Zeitrahmen erreicht werden.

Um den Ausbau der Windenergie im notwendigen Ausmaß und Tempo sicher zu gewährleisten, hat Greenpeace Energy am 14. Mai 2020 „Forderungen für einen ambitionierten Windkraftausbau“ vorgelegt. Das Präsidium der ARL teilt die Einschätzung von Greenpeace Energy, dass der Ausbau der Windenergie stärkere politische Unterstützung benötigt und dass gravierende Hindernisse in den Planungsverfahren beseitigt werden müssen. Allerdings sieht die ARL die von Greenpeace Energy vorgeschlagenen Maßnahmen zur Erreichung der gemeinsamen Ziele differenziert:

1. Greenpeace Energy führt den zögerlichen Ausbau der Windenergie unter anderem auf ein konfliktträchtiges und wenig praxistaugliches Raumordnungs- und Bauplanungsrecht zurück und schlägt eine Bündelung und Stärkung zentraler Planungsvorschriften in einem neu zu schaffenden „Windenergie-an-Land-Gesetz“ vor. Das Präsidium der ARL teilt nicht die Einschätzung von Greenpeace Energy, dass der zögerliche Ausbau der Windenergie unter anderem dadurch zu begründen ist, dass die Steuerung über das Raumordnungs- und Bauplanungsrecht erfolgt. Vielmehr garantiert die Privilegierung der Windenergie, die seit 1997 in § 35 Abs. 1 Nr. 6 des Baugesetzbuchs verankert ist, dass Vorhabenträger einen Genehmigungsanspruch für die Errichtung von Windenergieanlagen haben, sofern öffentliche Belange nicht entgegenstehen und die Erschließung gesichert ist. Die Möglichkeit der Festlegung von Konzentrationszonen für Windenergienutzung in Regional- und Flächennutzungsplänen hat das Ziel, die Errichtung von Windenergieanlagen räumlich zu steuern und damit eine verbesserte Akzeptanz bei der Bevölkerung zu erreichen, aber auch eine stärkere Rechtssicherheit für Stromerzeuger, -versorger und die Bevölkerung zu schaffen. Das Präsidium sieht zwar bezogen auf einen zügigen Ausbau von Windenergieanlagen in der Praxis von Planung und Rechtsprechung eine Reihe gravierender Probleme, die unter Punkt 2 konkretisiert werden, vermag aber nicht zu erkennen, dass diese durch ein „neues Fachplanungsrecht“ auch nur ansatzweise gelöst werden könnten. Ähnlich gelagert und dabei abschreckend ist die Realität der Umsetzung auf Basis der Bundesfachplanung nach dem Netzausbaubeschleunigungsgesetz, die in keiner Weise zu einer Beschleunigung der Verfahren gegenüber den klassischen Verfahren der Raumordnung geführt hat. Vielmehr lässt die Härte der auftretenden Konflikte und die Art des Konfliktmanagements von einer Nachahmung dieses Ansatzes abraten. Auch bei einer Einführung eines privilegierten Planfeststellungsverfahrens nach § 38 BauGB sind Rechtsstreitigkeiten mindestens in gleichem Umfang wie bisher zu erwarten.
2. Das Präsidium der ARL sieht keine Veranlassung, die überfachlich und integrativ arbeitende Raumordnung durch weitere privilegierte Fachplanungen in der Erfüllung ihres Auftrages zu beschränken. Aus seiner Sicht liegen die wesentlichen Gründe für die Verzögerung und Verhinderung des Windenergieausbaus an Land in folgenden Problemlagen:
  - 2.1 Die Errichtung von Windenergieanlagen (WEA) ist konfliktträchtig. Das Konfliktpotenzial liegt sowohl in der Konkurrenz zu **öffentlichen Belangen** als auch zu **privaten Interessen**. Unabhängig von Trägerschaft und Art des Verfahrens muss in einem rechtsstaatlichen Planungsverfahren immer zwischen den unterschiedlichen öffentlichen und privaten Belangen abgewogen werden, wobei sich die

Härte der auftretenden Konflikte und der geführten Debatten in der jüngeren Vergangenheit deutlich erhöht hat. Nicht immer sind es fachliche Probleme, sondern häufig auch allgemeine politische und gesellschaftliche Konflikte, die über die Windenergienutzung ausgetragen werden.

- 2.2 Einschneidender Widerstand gegen den Windenergieausbau kommt von Seiten der zivilen, z. T. auch von der militärischen **Flugsicherung**. Problem dabei ist, dass die Argumentation der Flugsicherung auf veralteten und nicht dem Stand der Technik entsprechenden Berechnungen und Bewertungen beruhen. Da es außerhalb der institutionalisierten Flugsicherung nur wenige Fachleute gibt, die sich mit diesen Argumenten fundiert auseinandersetzen können, konnte sich die zivile Flugsicherung mit ihrer restriktiven Haltung in Verwaltungsgerichtsverfahren entscheidend durchsetzen. Inzwischen beginnt die Deutungshoheit der Flugsicherung zu wanken, nachdem ihr z. B. durch die Physikalisch-technische Bundesanstalt nachgewiesen wurde, dass das zu Ungunsten der Windenergie eingesetzte Verfahren der Flugsicherung zur Ermittlung potenzieller Störwirkungen neuer WEA sowie des Störbeitrags vorhandener WEA unrichtig ist. Doch ist noch nicht absehbar, ob die Flugsicherung ihre bisherige Haltung tatsächlich nachhaltig ändern wird. Deswegen unterstützt das Präsidium nachdrücklich die Empfehlung der internationalen Zivilluftfahrtbehörde (ICAO), wonach bis zu 50 % der vorhandenen Drehfunkfeuer reduziert werden sollen. Kurzfristig sollte eine Neuplanung von An- und Abflugrouten (Verfahrensplanung) für alle Flughäfen in Deutschland begonnen werden und eine schnellere Modernisierung von Drehfunkfeuern erfolgen. Eine konsequente Umsetzung des modernsten Standes der Technik in der Flugsicherung würde die Konflikte mit der Planung für den Windenergieausbau deutlich verringern.
- 2.3 Es liegt im Wesen der Planungsverfahren für Konzentrationszonen, dass rechtskräftig für die Windenergienutzung ausgeschlossene Teilflächen nur über ein extrem aufwändiges Änderungsverfahren wieder der Nutzung durch Windenergieanlagen zugänglich gemacht werden können. Dies ist zwar logisch, führt aber gerade im Falle des besonders umkämpften **Artenschutzes** zu Problemen. Wird während des Aufstellungsverfahrens für einen Regionalplan ein Konflikt mit Artenschutzbelangen festgestellt, muss die betroffene Fläche in der Regel ausgeschlossen werden. Das bedeutet aber auch, dass in den Fällen, in denen Vogelarten häufiger ihre Aufenthaltsgebiete verändern, für Windenergiegewinnung ansonsten geeigneten Flächen dauerhaft ausgeschlossen bleiben, auch wenn die geschützte Art den Bereich verlassen hat. Umgekehrt kann bzw. muss ggfs. in einer Konzentrationszone die Genehmigung versagt werden, wenn sich dort inzwischen geschützte Arten niedergelassen haben. Hier muss geprüft werden, wie die artenschutzrechtlichen Belange über aktuelle Kartierungen in einem engeren zeitlichen Kontext mit dem Genehmigungsverfahren geprüft werden können, um die aufgezeigten Effekte zu vermeiden, ohne dem Artenschutz abträglich zu sein. Darüber hinaus ist das Instrumentarium der Raumordnung dahingehend zu schärfen, dass mit Blick auf den Zeitraum der Wirksamkeit von Regionalplänen (etwa 10 bis 15 Jahre) Flächen für WEA vorgehalten werden können, die erst dann aktiviert werden, wenn technische Weiterentwicklungen an den Anlagen (z. B. automatisches Abschalten der Anlagen aufgrund des Erkennens eines geschützten Vogels im Anflug), den Artenschutz gewährleisten können.

- 2.4 Das hohe Konfliktpotenzial der Windenergienutzung und die hohe Klagebereitschaft bei allen Beteiligten haben in den letzten Jahrzehnten zu einer immens wachsenden Fülle verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung geführt. Schon bisher sind die **Anforderungen an die Regionalplanung** in einer Weise verschärft worden, dass diese nicht mehr der Maßstäblichkeit dieser Planungsebene entsprechen. Trotzdem werden seitens der Rechtsprechung die Anforderungen in einem derartigen Ausmaß weiter erhöht, dass eine fast schon vorhabengenehmigungsähnliche Genauigkeit erwartet wird. Schwierigkeiten bereiten in der Praxis u. a. die saubere Zuordnung von harten und weichen Tabukriterien sowie eine ausdifferenzierte Abgrenzung von harten und weichen Siedlungsabständen. Angesichts der wachsenden Zahl vor Verwaltungsgerichten an den Festlegungen zur Windenergienutzung gescheiterter Regionalpläne stellt sich die Frage, wo die Rechtsprechung ihre Prioritäten setzt, weil erkennbar ist, dass seitens der Gerichte der Planerhaltung nicht immer die notwendige Bedeutung beigemessen wird. In der Praxis wird bereits kolportiert, dass es für einen Träger der Regionalplanung kaum noch möglich ist, einen bestandssicheren Regionalplan mit Konzentrationszonen aufzustellen, weswegen auch leistungsfähige Planungsträger die Konzentrationsflächenplanung aufgeben. Dadurch wird jedoch die Rechtssicherheit sowohl für Vorhabenträger als auch für kritische Bürgerinnen und Bürger deutlich reduziert. Zu prüfen wäre hier, wie durch die Bundes- und Landesgesetzgeber der Planerhaltung ein stärkeres Gewicht beigemessen und damit eine robustere Planung geschaffen werden kann. Das würde bedingen, die Planerhaltungsvorschriften des Raumordnungsrechts und des BauGB entsprechend zu ändern.
3. Das Präsidium der ARL kann nicht erkennen, wie die von Greenpeace Energy geforderten verbindlichen Ausbauziele für alle Bundesländer in der Praxis durchsetzbar wären. Je höher die Planungsebene, umso mutiger können bestimmte Flächenwerte vorgegeben werden. Auf der konkreten Ebene der Regionalplanung jedoch kann eine bestimmte zu installierende Leistung nicht durchgesetzt werden, wenn die objektiven Sachverhalte dies nicht ermöglichen. Gerade in dicht besiedelten Bereichen kann es vor allem vorkommen, dass angesichts größerer Abstände zu Siedlungen bei höheren Anlagen auch bei bestem Willen eine vorgegebene Leistungsinstallation nicht möglich ist. Dem Versuch einer Verhinderungsplanung durch regionale oder lokale Planungsträger steht ohnehin die in diesem Fall sehr klare Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts entgegen. Auf dieser Grundlage wurden bereits Pläne, die der Windenergie nicht substantiell Raum verschafft haben, für unwirksam erklärt.
4. Das Präsidium der ARL teilt die Einschätzung von Greenpeace Energy, dass das konsequente Erreichen der Klimaschutzziele, hier durch eine Dekarbonisierung des Energiesektors, auch dem Schutz von Flora und Fauna insgesamt dient. Die von Greenpeace Energy vorgeschlagene gesetzliche Festschreibung des öffentlichen Interesses ist ein interessanter Ansatz, den Windenergieausbau zu fördern. Ob die Argumentation, dass damit die rechtliche Basis für Ausnahmen von natur- oder artenschutzrechtlichen Verboten gegeben wäre, tatsächlich tragfähig ist, wäre intensiv zu prüfen. Hilfreich könnte aber die vorgeschlagene gesetzliche Klarstellung sein, dass Anlagen im Interesse des Klimaschutzes notwendig sind, zumindest bis das Ausbauziel für die Energiewende erreicht ist. Dabei teilt das Präsidium die Position von Greenpeace Energy, dass weiterhin Ausgleichsmaßnahmen für die Eingriffe in Boden, Natur und Landschaft erforderlich sind.

5. Das Präsidium der ARL hält ebenso wie Greenpeace Energy gesetzlich vorgeschriebene Mindestabstände nicht für den richtigen Weg. Dafür sieht es drei wesentliche Gründe. Erstens ist die Intensität der WEA-Auswirkungen von sehr vielen Faktoren abhängig, z.B. der Topographie und der Bodenbeschaffenheit, weswegen es stets einer Betrachtung des Einzelfalls bedarf. Zweitens gibt es immissionsschutzrechtliche Vorgaben, die sachlich begründet sind, aber weit unter den aktuell üblichen und diskutierten Abständen liegen – alle über diese fachrechtlich begründeten Abstände hinausgehenden Abstandsregelungen sind vor allem Ausdruck des politischen Willens des Plangebers. Drittens hat sich in den jüngsten Diskussionen gezeigt, dass bundeseinheitliche Abstandsregelungen schnell zu unsäglichen Kompromissen führen können, die für die windenergiefreundlichen Länder die Nutzungsmöglichkeiten durch höhere Abstände einschränkt. In diesem Zusammenhang weist das Präsidium auf abschreckende Beispiele für populistische Einflüsse auf das Planungsrecht hin, nämlich die in Bayern geltende sog. „10 h-Regelung“. Ein weiteres Beispiel ist der in das 2019 geänderte LEP Nordrhein-Westfalen aufgenommene „Grundsatz“, der die eher zielähnliche Festlegung trifft, dass ein Abstand von 1500 m zu allgemeinen und reinen Wohngebieten (gemäß §§ 3 und 4 Baunutzungsverordnung) vorzusehen ist.
  
6. Greenpeace Energy fordert mehr Teilhabe von Bürgerinnen und Bürgern und versteht darunter Mitgestaltungs- und Beteiligungsmöglichkeiten sowie finanzielle Anteile. Das Präsidium der ARL ist der Auffassung, dass in den Planungsverfahren der Raumordnung und der Bauleitplanung umfangreiche und ausreichende Mitwirkungsmöglichkeiten der Öffentlichkeit gegeben sind. Zusätzlich gibt es darüber hinaus vielfältige Möglichkeiten informeller Beteiligungsformate. Es teilt aber die Einschätzung von Greenpeace Energy, dass die aktuell diskutierten finanziellen Anreize und Beteiligungsmöglichkeiten die Akzeptanz vor Ort erhöhen können. Mecklenburg-Vorpommern hat mit seinem Gesetz über die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern sowie Gemeinden an Windparks in Mecklenburg-Vorpommern (Bürger- und Gemeindebeteiligungsgesetz – BüGemBeteilG M-V) 2016 diesen Weg beschritten. In diesem Sinne sollten alle Ansätze zum Ausbau einer „Bürgerwindenergie“ stärker unterstützt werden. Darüber hinaus müssen alle Möglichkeiten verstärkt genutzt werden, die Akzeptanz durch Überzeugungsarbeit zu erhöhen und Falschinformationen über die Auswirkungen der Windenergienutzung zu widerlegen.

Für die weitere politische Diskussion auf den Ebenen des Bundes und der Länder fasst das Präsidium seine Positionen nachfolgend zusammen. Das Präsidium der ARL

- hält einen weiteren zügigen und substanziellen Ausbau der Windenergie an Land für geboten, um die energiepolitischen Ziele zu erreichen,
- lehnt eine eigene Fachplanung für den Windenergieausbau ab und hält das Recht der Raumordnung und der Bauleitplanung für ein grundsätzlich geeignetes Instrumentarium, das jedoch der Überarbeitung bedarf, um mehr Rechtssicherheit zu schaffen,
- hält gesetzliche Nachbesserungen ferner für erforderlich, um dem Planerhalt in Gerichtsverfahren einen höheren Stellenwert einzuräumen, damit auch die Rechtsprechung für die Planungspraxis wieder berechenbar und handhabbar wird und Raumordnung und Bauleitplanung auch praktisch in der Lage sind, Konzentrationszonen auszuweisen,
- sieht die dringende Notwendigkeit, der bislang weitgehend unkontrolliert agierende Flugsicherung ein transparentes Vorgehen abzuverlangen und sie darauf zu verpflichten, nur noch Mess- und Bewertungsverfahren nach dem Stand der Technik anzuwenden und den Empfehlungen der ICAO zu folgen,

- sieht Nachbesserungsbedarf, um die Bewertung artenschutzrechtlicher Belange näher an den Zeitpunkt des Genehmigungsverfahrens zu rücken,
- sieht den Bedarf der Schärfung des raumordnerischen Instrumentariums, um technische Entwicklungen bereits vorausschauend in der Raumordnungsplanung mit ihrer Geltungsdauer von 10 bis 15 Jahren aufgreifen zu können,
- hält bundeseinheitliche Abstandsregelungen nicht für sinnvoll, weil hier eher ein Kompromiss zu Lasten der Windenergienutzung zu erwarten wäre,
- sieht den dringenden Bedarf, die Akzeptanz für Windenergie zu verbessern, wobei insbesondere die „Bürgerwindenergie“ ausgebaut werden sollte und neben der Politik aller Ebenen auch die Windenergiebranche und die NGOs wie z. B. Greenpeace und BUND stärker aktiv werden müssten.

Die ARL ist auch zukünftig gerne bereit, an diesen Themenstellungen konstruktiv mitzuwirken und ihre Expertise in die Fachdiskussion einzubringen.