

Hintergrund

6. Dezember 2016

Hintergrund zur Neuausrichtung der Windplanung

Erklärtes Ziel der Landesregierung ist es, die Nutzung regenerativer Energien deutlich auszubauen. Mit dem Entwurf des Energiewende- und Klimaschutzgesetzes hat sich die Landesregierung zum Ziel gesetzt, die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien in Schleswig-Holstein **bis zum Jahr 2025 auf mindestens 37 Terawattstunden auszubauen**. Neben der Offshore-Windenergie, Fotovoltaik, Biomasse und Wasserkraft soll der Ausbau der Windenergie im Binnenland den wesentlichen Beitrag leisten, da mit dieser mittlerweile sehr gut etablierten Technologie die **größte Flächenproduktivität** zu erzielen ist.

OVG-Urteil

Das Schleswig-Holsteinische Obergerverwaltungsgericht (OVG Schleswig) hat die Teilfortschreibung der Regionalpläne I und III und damit die Ausweisung von Windeignungsgebieten von 2012 am 20. Januar 2015 für unwirksam erklärt. Das Gericht hat darüber hinaus inzident die Bestimmungen des Windkapitels des Landesentwicklungsplanes 2010 überprüft und für rechtswidrig gehalten.

Neue Windenergieplanung

Mit Kabinettsbeschluss und Planungserlass vom 23. Juni 2015 hat die Landesregierung eine **Teilfortschreibung des Windkapitels** im Landesentwicklungsplan 2010 sowie eine **sachliche Teilaufstellung der drei Regionalpläne** für die Planungsräume I-III eingeleitet. Damit sollen insbesondere folgende Ziele erreicht werden:

- Steuerung von Windenergievorhaben gemäß § 35 Baugesetzbuch (BauGB) durch eine **Konzentrationsplanung**, unter Abwägung mit anderen öffentlichen Belangen wie Nachbarschaft, Siedlungsentwicklung, Tourismus, Schiffs- und Luftverkehrssicherheit, Fischerei, Landwirtschaft und Natur-, Arten und Gewässerschutz sowie Denkmalschutz;
- Steuerung durch das Land, d.h. **Entlastung der kommunalen Ebene** von ihren Steuerungsmöglichkeiten auf Grundlage des Bauplanungsrechts;
- **Vermeidung von „Wildwuchs“** (d.h. von Einzelanlagen auf alleiniger Grundlage des § 35 BauGB);

- Berücksichtigung des gewachsenen Anlagenbestandes und der berechtigten **Interessen der betroffenen Altanlagenbetreiber**;
- **Rechtssicherheit** für Investoren und Antragsteller sowie für betroffene Gemeinden;
- Erhaltung der weitgehenden **Akzeptanz in der Bevölkerung**.

Diese zum Teil **widerstreitenden Ziele** sind nur durch ein neues gesamträumliches Plankonzept zu erreichen, dass eine Teilfortschreibung des Landesentwicklungsplanes und die sachliche Teilaufstellung der Regionalpläne I bis III umfasst.

Gesamträumliches Plankonzept zur Steuerung der Windenergienutzung

Die Windkraft in Schleswig-Holstein wird in relevantem Umfang seit Anfang der 1990er Jahre genutzt. Im Laufe der 1990er Jahre zeigte sich ein landesplanerischer Steuerungsbedarf. **1997/98 erfolgte erstmalig eine Ausweisung von Eignungsgebieten** in Teilfortschreibungen der Regionalpläne. Im Jahr 2010 hat die Landesregierung im Landesentwicklungsplan Grundsätze und Ziele der Raumordnung festgelegt, nach denen das in der Windenergie steckende Potenzial unter Abwägung mit anderen öffentlichen Belangen genutzt werden soll. Durch anschließende erneute **Teilfortschreibungen aller Regionalpläne in 2012** wurde die Fläche der Eignungsgebiete von 0,8 auf **1,7 Prozent der Landesfläche** nahezu verdoppelt.

Mit Stand 26. Mai 2016 waren in Schleswig-Holstein 2.809 genehmigungsbedürftige Windkraftanlagen mit 5.578,6 MW in Betrieb, weitere 254 Anlagen mit 726,3 MW standen vor der Inbetriebnahme.

Rahmenbedingungen des Bundes: BauGB

Die Konzentration von Windkraftanlagen auf die in den Regionalplänen ausgewiesenen Vorranggebiete ist als Ziel der Landes- und Regionalplanung mit der **Privilegierung der Windkraftanlagen gemäß § 35 BauGB** in Einklang zu bringen. Privilegierte Bauvorhaben sind Bauvorhaben, die auch im Außenbereich, also den Flächen, für die kein qualifizierter Bebauungsplan besteht und die außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile liegen, zulässig sind. Ihre Zulässigkeit steht lediglich unter dem Vorbehalt, dass keine öffentlichen Belange entgegenstehen und eine ausreichende Erschließung gesichert ist. Die privilegierten Bauvorhaben stellen damit eine Ausnahme vom Grundsatz gemäß § 35 BauGB dar, dass der Außenbereich vor zweckfremder Bebauung geschützt werden soll.

Für ein wirksames räumliches Gesamtkonzept ist raumordnerisch ausschlaggebend, dass der Windenergienutzung entsprechend der Privilegierung im Außenbereich nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB **substanziell Raum verschafft** wird. Dabei ist raumordnerisch zunächst nicht entscheidend, welche Energiemenge am Ende produziert wird. Entscheidend ist vielmehr, welche **Fläche für die Windenergienutzung** aus

tatsächlichen und rechtlichen Gründen unter Berücksichtigung der naturräumlichen Gegebenheiten und dem Vorhandensein von Schutzgütern in der Landschaft in einem Gesamtkonzept vorgesehen werden kann. Ein **Plangeber kann Windkraft an bestimmten Standorten nur dann ausschließen, wenn er sie an anderen Standorten explizit zulässt**. Der Ausschluss der Anlagen in Teilen des Plangebiets lässt sich nach der Wertung des Gesetzgebers nur rechtfertigen, wenn der Plan sicherstellt, dass sich die betroffenen Vorhaben an anderer Stelle gegenüber konkurrierenden Nutzungen durchsetzen.

In den Regionalplänen sollen dementsprechend zukünftig **Vorranggebiete mit Ausschlusswirkung** festgelegt werden. Das bedeutet, dass innergebietlich auf Regionalplanebene bereits letztabgewogen der Vorrang der Windenergienutzung für jedes einzelne Gebiet festgelegt werden soll. Aus dem innergebietlichen Vorrang folgt für Projektierer und Betreiber die Rechtssicherheit, dass sich im Genehmigungsverfahren die **Windenergienutzung planungsrechtlich verbindlich durchsetzen** wird, solange die Genehmigungsvoraussetzungen erfüllt werden. Auf Planebene erkennbare konkurrierende Nutzungen sind ausgeschlossen. Zugleich **verringert sich der Planungsspielraum der Gemeinden**, da mit der Ausweisung von Vorranggebieten mit Ausschlusswirkung auf Regionalplanebene im Unterschied zum bisherigen Plankonzept die Konzentrationsplanung letztabgewogen ist.

Die raumordnerische Ausweisung von Gebieten für Windenergienutzung erfolgt auf der Basis **einheitlicher Kriterien und Abwägungsbelange**. Die räumliche Planung erfolgt dabei in einem sich schrittweise verdichtenden Prozess. Zur Festlegung der Vorranggebiete hat die Landesplanungsbehörde zunächst sog. **harte Tabukriterien** ermittelt, nach denen aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen Windkraft ausgeschlossen ist. Zudem hat sie sog. **weiche Tabukriterien** festgelegt. Hierbei handelt es sich um selbständig gesetzte, abstrakte, typisierte und für den gesamten Planungsraum einheitlich anzuwendende Kriterien, die die Windenergienutzung ausschließen. Aus diesen Tabukriterien ergeben sich Tabuzonen für die Windkraft. Die in den Kriterien zugrunde gelegten Abstände sind **planerische Vorsorgeabstände**, die zur Minimierung der Auswirkungen von Windkraftanlagen schon auf raumplanerischer Ebene für notwendig erachtet werden. Bei der Beurteilung des konkreten Einzelfalles etwa im Rahmen des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens können sich auch größere Abstände von Windkraftanlagen zu Schutzgütern ergeben als die planerischen Vorsorgeabstände, insbesondere bei Anlagen, die höher und / oder leistungsstärker sind als die Referenzanlage (s.u.).

Die dann verbleibenden **Potenzialflächen** wurden in einem anschließenden Abwägungsprozess u.a. daraufhin überprüft, ob die Windenergienutzung auf diesen Flächen andere Nutzungen ausschließt, soweit diese mit der Windenergienutzung nicht vereinbar sind. Für den Abwägungsprozess wurden in Abstimmung mit den zuständigen

Fachbehörden Vorgaben festgelegt, die definieren, ob Konfliktrisiken als gering, mittel oder hoch zu bewerten sind.

Der Kriterienkatalog umfasst nun 10 harte und 32 weiche Tabukriterien sowie 28 Abwägungskriterien. Gegenüber dem zuletzt im Planungserlass vom 29. April 2016 aktualisierten Kriterienkatalog hat es eine Reihe redaktioneller und inhaltlicher Änderungen gegeben.

Nach Abzug der harten Tabukriterien verbleibt eine Landesfläche von **37,4 Prozent**. Nach Abzug der harten und weichen Tabukriterien verbleibt eine Landesfläche von **5,2 Prozent**, die dem weiteren Abwägungsprozess zur Verfügung steht. Dieser Abwägungsbereich (Potenzialfläche) gliedert sich in **934 Potenzialflächenstücke**, zu denen eine Abwägungsentscheidung getroffen werden musste. Jedem Potenzialflächenstück wurde ein Datenblatt zugeordnet, in dem die Konfliktrisiken sowie die schlussendliche Abwägungsentscheidung dokumentiert sind.

Im Ergebnis sind **354 Potenzialflächenstücke mit 1,98 Prozent der Landesfläche** als Vorranggebiete vorgesehen, **davon 43 als Vorranggebiete für Repowering (s.u.) mit 0,2 Prozent der Landesfläche**. Im Umkehrschluss werden als Ergebnis der Abwägung 580 Potenzialflächenstücke ausgeschlossen. Die Kulisse der Vorranggebiete beinhaltet **70,2 Prozent der Eignungsgebiete aus der Teilfortschreibung 2012** und **47,3 Prozent der Eignungsgebiete aus der Teilfortschreibung 1997**. Damit befinden sich **1.805 Bestandsanlagen (58 Prozent des Gesamtbestandes) innerhalb der Kulisse** der zukünftigen Vorranggebiete.

Umgekehrt konnten in der Summe **rd. 42 Prozent der ehemaligen Eignungsgebiete nicht bestätigt werden**. Wesentlicher Grund für den Wegfall von Eignungsgebieten ist, dass die geringeren Siedlungsabstände aus 1997 (300/500 Meter), anders als bei der letzten Teilfortschreibung, nicht übernommen wurden. Von den wegfallenden Eignungsgebieten aus 1997 konnten **rd. 31,0 Prozent allein aufgrund der aktuellen Siedlungsabstände nicht übernommen werden**.

Wesentliche Planungsparameter

Referenzanlage: Höhe, Flächenbedarf, Leistung und Emissionswerte der zukünftigen Windkraftanlagen sind wesentliche Planungsparameter, da sich daraus sowohl der Flächenbedarf als auch die notwendigen Mindestabstände für verschiedene Anforderungen ableiten. Sämtliche Planungen beruhen auf einer Windenergie-Referenzanlage von **150 Meter Gesamthöhe und 3 MW Leistung**. Das bedeutet nicht, dass die konkreten Abstände zu einzelnen Anlagen im Rahmen von Genehmigungsverfahren je nach Anlagenhöhe nicht größer ausfallen können. Umgekehrt muss aber jede Anlage, auch wenn sie kleiner ist als die Referenzanlage,

vollumfänglich inklusive Rotordurchmesser innerhalb der Grenzen des Vorranggebietes stehen.

Konzentrationsplanung: Mit der Ausweisung von Vorranggebieten für die Windenergie ist eine räumliche Steuerung und Konzentration von Standorten für WKA als Ziel verbunden. Eine Konzentrationswirkung ist nach herrschender Rechtsprechung nur dann gegeben, wenn die Konzentrationszone die Errichtung von drei WKA ermöglicht, wobei die technischen Mindestabstände zwischen den Anlagen eingehalten werden müssen. Daher werden **Flächen, auf denen eine Errichtung von mindestens drei WKA nicht möglich ist, grundsätzlich ausgeschlossen**. Diese Grundsatzentscheidung ist über ein weiches Tabu im Kriterienkatalog normiert. Anhand der Referenzanlage ergibt sich eine **rechnerische Mindestgröße für Vorranggebiete von 15 ha**.

Umgang mit Bestandsanlagen (Repowering-Konzept)

Der gewachsene Anlagenbestand ist im Plankonzept zu berücksichtigen. Den Interessen der betroffenen Bestandsanlagenbetreiber ist nach herrschender Rechtsprechung angemessen Rechnung zu tragen. Der Ersatz älterer Windkraftanlagen durch neue, leistungsfähigere Anlagen leistet einen **wesentlichen Beitrag zur Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien**. Das Plankonzept „Vorranggebiete mit Ausschlusswirkung“ ist allerdings mit einer generellen Ausnahme für ein Repowering außerhalb der zukünftigen Vorranggebiete nicht vereinbar. Ziel der Planung ist, dem Freihalteinteresse außerhalb der Vorranggebiete den Vorrang zu geben und die Windenergienutzung zu konzentrieren. Die **Ausschlusswirkung außerhalb der Vorranggebiete** ist darauf zurückzuführen, dass Windkraftanlagen in diesen Räumen heutigen Schutzansprüchen nicht mehr genügen bzw. mit Schutzbelangen in Konflikt stehen. Daher darf die Flächenauswahl ausdrücklich nicht anhand der vorhandenen WKA erfolgen, d. h. es müssen nicht überall dort Vorranggebiete ausgewiesen werden, wo bereits WKA vorhanden sind. **Bestandsanlagen außerhalb der Vorranggebiete werden auf den technischen Bestandsschutz beschränkt**, d. h. sie dürfen so lange weiterbetrieben werden, bis eine Instandhaltung erforderlich wird, die zu einer wesentlichen Änderung der Anlagen führt und damit den Vorgaben der ursprünglichen Betriebsgenehmigung nicht entsprechen würde. In diesem Fall muss die Altanlage abgebaut werden. Vom Bestandsschutz gedeckte Instandhaltungen liegen nur vor, wenn die Identität der baulichen Anlage erhalten bleibt.

Um die genannten Ziele in Einklang zu bringen, werden **gesonderte Vorranggebiete für Repowering** ausgewiesen. Im LEP wird vorgegeben, dass die Anzahl der abgebauten WKA doppelt so hoch sein muss wie die Anzahl der neu in den Repowering-Vorranggebieten errichteten Anlagen („Eins für Zwei“). Hierdurch wird die Entlastung der Landschaft deutlicher und beschleunigt.

Bei der konkreten Auswahl kommen als Repowering-Vorranggebiete nur solche Vorranggebiete infrage, die noch keine Bestandsanlagen aufweisen, und die keine Genehmigungsrestriktionen (insbesondere Höhenbeschränkungen) erwarten lassen. Darüber hinaus wurden soweit möglich solche Flächen bevorzugt, die eine räumliche Nähe zu wegfallenden ehemaligen Eignungsgebieten bzw. Gruppen von wegfallenden Einzelanlagen aufweisen.

Teilfortschreibung des LEP zum Thema Wind

Der gültige Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2010 (LEP) ist am 4. Oktober 2010 in Kraft getreten. Der LEP soll nach Verabschiedung der Landesentwicklungsstrategie insgesamt fortgeschrieben werden; mit der Einleitung des formellen Beteiligungsverfahrens ist allerdings erst in der nächsten Legislaturperiode zu rechnen. Daher ist vor der Gesamtfortschreibung des LEP eine sachliche Teilfortschreibung zum Thema Wind vorzunehmen. Der Landesentwicklungsplan wird am Ende des Planaufstellungsverfahrens von der Landesregierung als Rechtsverordnung beschlossen. Dazu ist die Zustimmung des Landtags erforderlich. Die Teilfortschreibung des LEP zum Thema Wind besteht aus einem Textteil sowie einem Umweltbericht.

Teilaufstellungen der Regionalpläne I bis III

Die Regionalpläne beinhalten für die jeweiligen Planungsräume die sogenannten **Ziele und Grundsätze der Raumordnung**. Die Regionalpläne konkretisieren die Vorgaben des Landesentwicklungsplans und setzen sie bezogen auf den jeweiligen Planungsraum um. Die Ziele und Grundsätze müssen von allen öffentlichen Planungsträgern beachtet bzw. berücksichtigt werden, insbesondere von den Gemeinden bei ihrer Bauleitplanung. In Schleswig-Holstein werden in den nächsten Jahren alle Regionalpläne vollständig neu aufgestellt. Analog zum Landesentwicklungsplan muss allerdings die Ausweisung von Windenergie-Vorranggebieten als Teilaufstellungen der Regionalpläne I bis III aus zeitlichen Gründen vorgezogen werden. Auch bei der Teilfortschreibung der Regionalpläne war eine Umweltprüfung durchzuführen, daher gibt es zu jedem **Regionalplan einen Umweltbericht**.

In den Teilaufstellungen der Regionalpläne werden die Vorranggebiete in einer Karte konkret festgelegt. Weitere Festlegungen:

- Mindestabstände zur Wohnbebauung und anderen Schutzbelangen gemäß Kriterienkatalog im Plankonzept;
- Einschränkung der Steuerung der Windenergienutzung innerhalb der Vorranggebiete durch Bauleitplanungen der Gemeinden (nur noch zulässig, wenn die Gemeinde Belange anführt, die auf der Ebene der Regionalplanung noch nicht letztabgewogen erkennbar waren);
- Auswahl der Repowering-Gebiete und rechtliche Grundlagen ihrer Nutzung;
- Sonderregelungen und Ausnahmen für Härtefälle.

Planungsraum I ersetzt den bisherigen Planungsraum V und beinhaltet die kreisfreie Stadt Flensburg sowie die Kreise Nordfriesland und Schleswig-Flensburg. Insgesamt sind im Planungsraum I ca. **12.137 ha als Vorranggebiete** zur Windenergienutzung ausgewiesen. Dies entspricht **2,89 Prozent der Gesamtfläche** des Planungsraumes.

Planungsraum II ersetzt den bisherigen Planungsraum III und beinhaltet die kreisfreien Städte Kiel und Neumünster sowie die Kreise Plön und Rendsburg-Eckernförde. Insgesamt sind im Planungsraum II ca. **5.370 ha als Vorranggebiete** zur Windenergienutzung ausgewiesen. Dies entspricht **1,55 Prozent der Gesamtfläche** des Planungsraumes.

Planungsraum III ersetzt die bisherigen Planungsräume I, II und IV und beinhaltet die kreisfreie Stadt Lübeck sowie die Kreise Dithmarschen, Herzogtum Lauenburg, Ostholstein, Pinneberg, Segeberg, Steinburg und Stormarn. Insgesamt sind im Planungsraum III ca. **13.847 ha als Vorranggebiete** zur Windenergienutzung ausgewiesen. Dies entspricht **1,70 Prozent der Gesamtfläche** des Planungsraumes.

Einleitung und Durchführung der ersten öffentlichen Beteiligung

Die Teilfortschreibung des LEP und die Teilaufstellungen der Regionalpläne sind gesetzlich einer öffentlichen Beteiligung zu unterziehen. Rechtsgrundlage für die Durchführung der Beteiligung im Planaufstellungsverfahren ist § 5 LaplaG: „Die **Öffentlichkeit und die Träger öffentlicher Belange (TÖB)** erhalten zu dem Entwurf des Raumordnungsplanes nach § 10 Abs. 1 S. 1 ROG - also zum Plan und seiner Begründung - Gelegenheit zur Stellungnahme.“ Dazu werden den TÖBs die erforderlichen Unterlagen übersandt. Die **Auslegung des Planentwurfs**, seiner Begründung, des Umweltberichts und sonstiger zweckdienlicher Unterlagen (hier insbesondere Plankonzept und Datenblätter) erfolgt **bei Kreisen, kreisfreien Städten, Ämtern und amtsfreien Gemeinden**. Stellungnahmen sind gegenüber der Landesplanungsbehörde innerhalb von vier Monaten nach Zuleitung der Unterlagen abzugeben.

Nach § 5 Abs. 6 S. 2 LaplaG ist es darüber hinaus möglich, die Unterlagen den TÖBs in elektronischer Form zu übermitteln oder **im Internet bereitzustellen**. Auf dieser Rechtsgrundlage ist ein zweiteiliges Beteiligungsverfahren vorgesehen: in Papierform nach den o.g. Richtlinien und ergänzend über das Internet in einem neu entwickelten **Online-Tool**. Sämtliche Unterlagen des Anhörungsprozesses werden online zur Verfügung gestellt. Stellungnahmen können ab 27. Dezember online abgegeben werden. Auch das Ergebnis des Prüfprozesses soll später online dokumentiert werden.

Das Online-Tool zur Windenergie-Landesplanung soll **unmittelbar nach Kabinettsbeschluss freigeschaltet** werden. Damit beginnt faktisch die öffentliche

Beteiligung, auch wenn die Frist zur Einreichung von Stellungnahmen formal erst später beginnt (s.u.). Der Öffentlichkeit wird damit ein **zusätzliches Zeitfenster von ein bis zwei Monaten** zur Auseinandersetzung mit den Plänen zur Verfügung gestellt.

Weitere Verfahrensschritte der Planaufstellung

Es muss von mindestens **zwei vollständigen Beteiligungszyklen** ausgegangen werden, bevor die Raumordnungspläne zur endgültigen Entscheidung vorgelegt werden können. Mit der Freischaltung des Online-Tools beginnt die informelle, mit der Bekanntmachung im Amtsblatt am 27.12. die formelle Öffentlichkeitsbeteiligung. Ab dem 27.12. wird auch im Internet die Möglichkeit zur Stellungnahme freigeschaltet.

Die öffentliche Auslegung der Entwürfe erfolgt im Internet unter www.schleswig-holstein.de/windenergiebeteiligung und in den Verwaltungen der Ämter und amtsfreien Gemeinden, Kreise und kreis-freien Städte für die Dauer von mindestens einem Monat im Zeitraum vom 15.02.17 bis 15.05.17. Die Auslegungszeiten entsprechen den ortsüblichen Öffnungszeiten.

Stellungnahmen sind elektronisch über die Online-Beteiligungsfunktion, per E-Mail (windenergiebeteiligung@stk.landsh.de), per Post oder zur Niederschrift zu richten an die Landesplanungsbehörde:

Der Ministerpräsident des Landes Schleswig-Holstein
Abteilung Landesplanung, Personal, Haushalt
StK LPW, Düsternbrooker Weg 104; 24105 Kiel.

Stellungnahmen müssen spätestens am 30.06.2017 eingetroffen sein. Für die anschließende Auswertung der Stellungnahmen und Aktualisierung des Planentwurfes ist ein Zeitfenster von etwa vier bis sechs Monaten realistisch, so dass im **Herbst 2017** der aktualisierte Planentwurf vom Kabinett beschlossen und veröffentlicht werden kann. Für die erneute Auswertung der Stellungnahmen aus dem Beteiligungsverfahren zum zweiten Entwurf ist wiederum ein Bearbeitungszeitraum von vier bis sechs Monaten anzunehmen, so dass die Aufstellung der Raumordnungspläne **Mitte 2018** durch das Kabinett (sowie für den LEP durch den Landtag) abgeschlossen werden kann.