

Gut gemeint ist nicht gut gemacht - die Änderungen der Grün-Roten Landesregierung beim Landesplanungsgesetz bewirken Stillstand beim Ausbau der Windkraft in Baden-Württemberg

von Knut Tropf

Dass es auch auf Politikfeldern, zu deren grundsätzlicher Ausrichtung partiübergreifender Konsens besteht, in der praktischen Umsetzung des Gewollten zu sehr heterogenen Ergebnissen kommen kann, zeigt die Diskussion um den geeigneten Rechtsrahmen für den Ausbau der Windkraft in Baden-Württemberg.

Die Landesregierung hat sich in ihrem Koalitionsvertrag zum Ziel gesetzt, den Anteil der Windenergie an der Stromerzeugung in Baden-Württemberg bis 2020 auf mindestens 10 Prozent zu erhöhen. Hierfür müssen zwischen 1.000 bis 1.200 neue Windenergieanlagen zusätzlich errichtet werden. Zwar hält die CDU-Landtagsfraktion deutlich geringere Ausbauziele im Umfang von etwa 600 Anlagen im genannten Zeitraum für ausreichend, in der Sache besteht aber Einigkeit, dass die Zahl der aktuell unter 400 Anlagen deutlich mehr als verdoppelt werden soll.

Nach der bis zum Jahreswechsel geltenden Rechtslage oblag die Steuerung der Standorte regionalbedeutsamer Windenergieanlagen in Baden-Württemberg allein der Planung durch die Regionalverbände, die dazu weitestgehend entsprechende Vorranggebiete ausgewiesen hatten. Damit einhergehend wurden alle anderen Flächen zu planungsrechtlich zu Ausschlussgebieten, in denen die Errichtung von Windenergieanlagen nicht zulässig war (sog. „Schwarz-Weiß-Lösung“). Die regionalplanerische Ausweisung der Anlagen folgte damit den Zielen der Raumordnung, denen nach BauGB auch die Bauleitpläne der Kommunen anzupassen sind. Durch diesen Anpassungszwang war es nicht möglich, im Wege der kommunalen Bauleitplanung zusätzliche Flächen in Bereichen, die im jeweiligen Regionalplan als Ausschlussgebiet festgelegt waren, für die Errichtung von Windenergieanlagen zu öffnen. Umgekehrt war es Kommunen verwehrt, Anlagen in Bereichen, die als Vorranggebiete ausgewiesen waren, planerisch auszuschließen.

Im Mai 2012 hat dazu der Landtag gegen die Stimmen der Oppositionsfraktionen eine für die rechtlichen Rahmenbedingungen der Errichtung von Windenergieanlagen in Baden-Württemberg zentrale Änderung des Landesplanungsgesetzes beschlossen. Wesentlicher Regelungsgegenstand war die weitgehende Herausnahme der Regionalverbände aus der Planung von Flächen für Windenergieanlagen, indem Ihnen die Möglichkeit genommen wurde, weiter Ausschlussgebiete auszuweisen. Bestehende Regionalpläne wurden zum 31.12.2012 aufgehoben. Dies hatte rechtlich zur Konsequenz, dass sich die Zulässigkeit von Windenergieanlagen bauplanungsrechtlich mangels entgegenstehender Planungen zunächst allein nach §35 BauGB richtet. Da diese nach §35 abs. 1 Nr. 5 BauGB privilegierte Bauvorhaben sind, sind sie zuzulassen, sofern im konkreten Fall keine öffentliche Belange im Wege stehen. Wollen die Gemeinden Entscheidungen allein nach § 35 BauGB verhindern, müssen sie nun selbst durch Ausweisung entsprechender Flächennutzungspläne für die Errichtung von Windenergieanlagen tätig werden. Zahlreiche Gemeinden im Land sehen sich durch diesen Zuwachs an planerischer Verantwortung vor große Herausforderungen gestellt. Der sog. Windatlas des Landes gibt zwar einen Überblick über das Windpotential, jedoch müssen für jeden Standort individuelle Einzelfallprüfung durchgeführt werden. Gleiches gilt für Untersuchungen zum Artenschutz sowie für den Naturschutz.

Schon wenige Monate nach In Kraft Treten zeigt sich nun, dass die mit der Novelle verfolgten Ziele, den Ausbau der Windkraft in Baden-Württemberg deutlich voranzubringen, erkennbar verfehlt werden. So wurden in Baden-Württemberg Jahr 2012 lediglich 9 neue Windkraftanlagen mit 19 MW Leistung gebaut. In Bayern waren es im gleichen Zeitraum 76 neue Windkraftanlagen mit 288 MW, in Rheinland-Pfalz 102 Anlagen mit 292 MW. Der Bundesverband Windenergie stellte denn auch fest: Bei den Bundesländern lagen Niedersachsen und Schleswig-Holstein an der Spitze, auch Bayern konnte deutlich zulegen. Schlusslicht bei den Flächenländern bleibt Baden-Württemberg.

Diese negative Entwicklung in 2012 geht zum einen auf ein verschlepptes Gesetzgebungsverfahren zurück. Der seinem Umfang nach sehr überschaubare Gesetzentwurf wurde erst rund ein Jahr nach den Grundsatzbeschlüssen zur Energiewende beim Landtag eingebracht. Zwischenzeitlich herrschte Unsicherheit bei Planern und Investoren, die mit einem strafferen Gesetzgebungsverfahren hätte vermieden werden können. Aber auch der Ausblick ins laufende Jahr 2013 zeigt

kein anderes Bild: Es ist nach einhelliger Einschätzung nicht damit zu rechnen, dass in diesem Jahr eine relevante Zahl von Windenergieanlagen neu ans Netz geht.

Das Vorhaben der Landesregierung, mit ihrer Novelle des Landesplanungsgesetzes die Regionalverbände aus den Planungen herauszunehmen und alle Verantwortung den Kommunen zu übertragen, ging damit erkennbar in die falsche Richtung. Aufgrund der kurzen Übergangsfristen war es unwahrscheinlich, dass es den Kommunen möglich sein würde, eine abgestimmte und zugleich ausgewogene Steuerung für die Entwicklung der Windkraft auf ihrem Gebiet vorzulegen. Dies hatte eine Anhörung durch die berührten Fachausschüsse am im März 2012 im Landtag bestätigt. Das Gesetz führt in der Praxis zu zahlreichen Konflikten zwischen Betroffenen, Investoren und Bürgern. Das Land wäre gefordert gewesen, den Rechtsrahmen so zu setzen, dass eine überörtliche Koordinierung möglich geblieben wäre. Deshalb hätte die zielführende Vorgehensweise darin gelegen, die überörtliche Zuständigkeit für die Windkraftplanung bei den Regionalverbänden zu belassen. Problematisch war und ist, dass wichtige Planungsinformationen (etwa Untersuchungen zum Artenschutz) nicht vorliegen bzw. immer noch in der Vorbereitung stecken. Auch ist wegen der Regionalbedeutsamkeit von Windenergieanlagen eine gemeindeübergreifende Planung notwendig, um Streitigkeiten zwischen einzelnen Gemeinden vorzubeugen. All diese bereits im Vorfeld erkennbaren Mängel haben sich nun in der Praxis bestätigt. Die Beschränkung der raumplanerischen Möglichkeiten der Regionalverbände lediglich auf Vorranggebiete hat eine sinnvolle und notwendige Steuerung der Entwicklung der Windkraft mit Blick auf die vielfachen überörtlichen Belange der Regionen in ihrer Gesamtheit wenn nicht unmöglich gemacht, so doch wesentlich erschwert.

Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum Landesplanungsgesetz hatte die CDU-Landtagsfraktion auf handwerkliche Mängel des Regierungsentwurfes aufmerksam gemacht und einen eigenen Gesetzentwurf auf den Weg gebracht. Auch dieser sah als wesentliches Element eine Flexibilisierung des Landesplanungsrechts bei der Festlegung der Standorte für raumbedeutsame Windkraftanlagen vor. Die Regionalverbände sollten dazu neben Vorrang- und Ausschlussgebieten auch Vorbehaltsgebiete ausweisen. Mit diesem differenzierten Instrumentarium wären auf der dafür am besten geeigneten Planungsebene der Regionalverbände die Möglichkeiten zur Standort angemessenen Entwicklung der Windkraft im Land sinnvoll erweitert worden. Vorgesehen war, durch die neue Kategorie der Vorbehaltsgebiete

der Errichtung von Windkraftanlagen bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen besonderes Gewicht beizumessen (vgl. § 8 Absatz 7 Ziffer 2 des Raumordnungsgesetzes). Artikel 72 Absatz 3 Nummer 4 des Grundgesetzes eröffnet den Ländern die Möglichkeit, im Bereich der Raumordnung von bestehendem Bundesrecht abzuweichen. Die Bündelung in der Hand der Regionalverbände hätte zum einen die notwendige enge Zusammenarbeit der Regionen und ihrer Kommunen als Träger der Flächennutzungspläne und zum anderen das Zusammenwirken der Kommunen untereinander gewährleistet, damit lokale, unter Umständen in der Sache divergierende Planungen vermieden, und so verlässliche Rahmenbedingungen für Investoren und weitere Beteiligte gesichert. An der Möglichkeit, auch Ausschlussgebiete auszuweisen, in denen zur Vermeidung einer Zersiedelung der Landschaft und zur Bewahrung der Schönheit und Vielfalt von Natur und Landschaft raumbedeutsame Windkraftanlagen nicht zulässig sind, sollte festgehalten werden. Es liegt gerade im Interesse eines beschleunigten Ausbaus der Windkraft, wenn diesbezüglich für alle Beteiligten Planungssicherheit besteht, und nicht die allgemeinen Regelungen des Naturschutzrechts im Einzelfall herangezogen werden müssen. Die notwendige Bürgerbeteiligung und Akzeptanz vor Ort, ohne die ein Ausbau der Windkraft nicht denkbar ist, kann auf regionaler Ebene in gleicher Weise sichergestellt werden wie bei einer Planung durch die Kommunen. Mit der Öffnung des Planungsrechts für die neue Kategorie der Vorbehaltsgebiete sollte eine angemessene Übergangsfrist für eine qualitätsbewusste, den Erfordernissen des Landschafts-, Natur- und Artenschutzes entsprechende Anpassung bestehender Planungen einhergehen.

Die Landesregierung hat nunmehr die Problematik erkannt. Seitens der SPD-Landtagsfraktion wurden vor allem die Landratsämter verantwortlich gemacht, die im Vollzug den Ausbau hemmen würden. Diese Kritik erscheint wenig plausibel, da die Landratsämter das Regelwerk anzuwenden haben, welches der Gesetzgeber ihnen vorgibt. Gleichwohl sieht die Landesregierung aktuell keinen weiteren Änderungsbedarf beim Landesplanungsgesetz. Diese Haltung gibt wenig Anlass zur Erwartung, dass es in Sachen Windkraft in Baden-Württemberg in absehbarer Zeit wesentlich vorangeht.