Maria Gialama, Dr. Wolfgang Heyder und Thomas Hölsch*

Windkraftpotenzialanalyse – Gemeinde Dußlingen im Spannungsfeld zwischen Erholungsflächen und Windkraftnutzung

Ausgangssituation

Mit dem neuen Landesplanungsgesetz und dem Windenergieerlass hat der Landtag die Grundlagen geschaffen, um bis zum Jahr 2020 rund 10 Prozent des Stroms im Land aus Windenergie bereitstellen zu können. Durch die letzte Gesetzesänderung kann die Regionalplanung nur Vorranggebiete für regional bedeutsame Windenergieanlagen festlegen. Die Ausweisung von Ausschlussgebieten ist zukünftig nicht mehr möglich. Viele baden- württembergische Gemeinden wollen deswegen von der Möglichkeit zur eigenen planerischen Steuerung von Windenergieanlagen in ihren Flächennutzungsplänen Gebrauch machen.

„Wohlfühlgemeinde" Dußlingen

Die Gemeinde Dußlingen im Landkreis Tübingen mit ihren rund 5.500 Einwohnern liegt im nördlichen Steinlachtal eingebettet zwischen dem Vorland der Schwäbischen Alb und dem Landschaftsschutzgebiet Rammert. Sie hat sich schon sehr früh dem Selbstbild der „Wohlfühlgemeinde" verschrieben, wozu auch die naturnahe Erholung auf der eigenen Gemarkung (13 Quadratkilometer) ihren Beitrag leisten soll. Zusammen mit den Gemeinden Gomaringen und Nehren ist Dußlingen Mitglied im Gemeindeverwaltungsverband „Steinlach-Wiesaz", der einen „Teilflächennutzungsplan Windkraft" für seine Mitglieder auflegen wird.

Das Dußlinger Gemarkungsgebiet gehört gemäß Windatlas Baden-Württemberg nicht zu den windhöffigsten und damit wirtschaftlich interessantesten Teilen des Landes. Trotzdem will sich die Gemeinde dem Thema „Windkraft" annehmen „damit wir weiterhin die Planungshoheit auf unserer Gemarkung behalten", betont Thomas Hölsch, Bürgermeister der Gemeinde Dußlingen. Im Rahmen dessen war es Aufgabe der Beratungsgesellschaft Heyder+Partner, die windkrafttechnische Situation in Dußlingen darzustellen und zu erläutern, welche Handlungsspielräume die Gemeinde aus planungsrechtlicher Sicht hat.

Rechtliche Ausgangssituation

§ 35 BauGB regelt die Bebauung im Außenbereich und unterscheidet zwischen privilegierten und sonstigen Vorhaben. Windkraftanlagen sind gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB privilegiert. Der Gesetzgeber strebte eine verstärkte Nutzung regenerativer Energien an und wollte durch die Privilegierung eine erleichterte Zulassung im Außenbereich für Windkraftanlagen bewirken. Um die verschiedenen Nutzungen und dem Grundsatz der größtmöglichen Schonung des Außenbereiches gerecht zu werden, hat der Gesetzgeber den Außenbereich für privilegierte Vorhaben nicht grundsätzlich freigegeben[1].

Ein solches Vorhaben ist dann ausgeschlossen, wenn ihm ein öffentlicher Belang entgegensteht. Ein öffentlicher Belang besteht gemäß § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB, wenn die Ausweisung einer Fläche für die Windkraftnutzung im Flächennutzungsplan an anderer Stelle erfolgt ist. Damit kann die Gemeinde durch Festsetzung von so genannten Konzentrationszonen die Zulässigkeit von privilegierten Windkraftanlagen im Außenbereich planerisch steuern.

Die Ausweisung von Konzentrationszonen umfasst eine negative und eine positive Komponente: Durch die Festlegung von Vorranggebieten für die Nutzung der Windkraft soll der übrige Planungsraum als Ausschlussbereich für Windkraft gelten. Damit hat der Gesetzgeber für eine Kompromisslösung im Widerstreit zwischen dem Schutz des Außenbereichs und der Förderung der Windkraftnutzung entschieden[2].

Um bestimmte Bereiche zugunsten anderer Schutzgüter (wie z.B. Landschaftsschutz) von Windkraftanlagen freizuhalten, muss die Gemeinde ein „schlüssiges Gesamtkonzept" aufstellen. Im Rahmen dessen muss sie die Privilegierung der Windkraftanlagen berücksichtigen und im Ergebnis des Abwägungsverfahrens der Windenergienutzung „in substanzieller Weise Raum verschafft" haben. Der Gemeinde ist es somit verwehrt, Windkraftanlagen „unter dem Deckmantel der Steuerung in Wahrheit zu verhindern"[3].

Wo allerdings die Grenze zur Verhinderungsplanung verläuft, lässt sich abstrakt schwer bestimmen. Die Rechtsprechung gibt vor, dass pauschale Größenangaben nicht als Indizien für das Vorliegen der „substantiellen Raumschaffung" für Windkraftanlagen herangezogen werden können[4]. Die Planung soll vielmehr nachvollziehbar die Kriterien, die der

* Maria Gialama, Dipl. Verwaltungswirtin (FH), ist Projektmitarbeiterin bei Heyder + Partner und kommunale Mandatsträgerin.
Dr. Wolfgang Heyder ist Geschäftsführer von Heyder + Partner in Tübingen.
Thomas Hölsch ist Bürgermeister der Gemeinde Dußlingen und Vorsitzender des Kreisverbands Tübingen im Gemeindetag Baden-Württemberg.

Festsetzung der Konzentrationszonen zugrunde lagen, darstellen. Diese müssen stimmig und widerspruchsfrei sein. Die negative Aussage der Konzentrationszone(n) ist umso stärker, je genauer die Gemeinde die betroffenen Bereiche untersucht und je konkreter die betroffenen Belange abgewogen wurden[5].

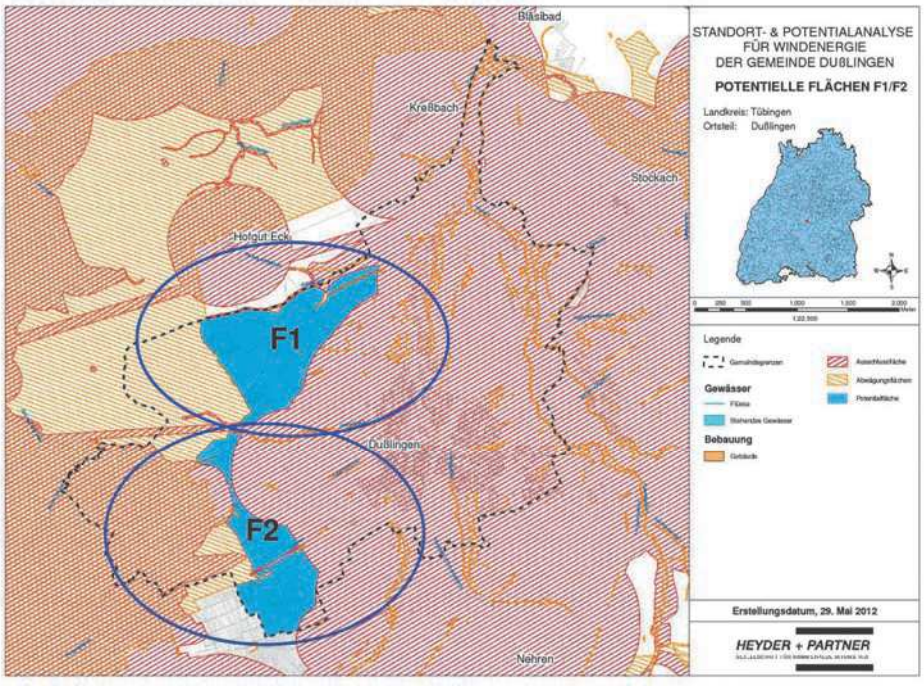
Windkraftpotenzialanalyse in Dußlingen

Die Gemeinde ist zunächst angehalten, das Gemeindegebiet auf geeignete, so genannte windhöffige (durchschnittliche Windgeschwindigkeit) Standorte zu untersuchen. Der Windatlas Baden-Württemberg erfüllt mit einer Maschenweite von 250 x 250 Meter als Raster die erforderlichen Bewertungskriterien. Es besteht jedoch keine Verpflichtung, einen wirtschaftlich optimalen Ertrag zu ermitteln oder sicher zu stellen[6]. Als Referenz für die Konzentrationszonenausweisung dient in Dußlingen die Windhöffigkeit auf 140 Meter. Die Betrachtung in Dußlingen geht davon aus, dass ab einer Windhöffigkeit von 5 m/s Wirtschaftlichkeit vorliegen kann. Insgesamt fußt damit die Windkraftpotenzialanalyse in Dußlingen auf einer progressiven Grundlage, die den technischen Fortschritt berücksichtigt und widerspiegelt.

Im ersten Prüfungsgang wird das gesamte Abwägungsmaterial gesammelt. Die planende Gemeinde muss von der grundsätzlichen Annahme geleitet werden, dass alle Flächen als Vorranggebiete in Betracht kommen. Bei der Ermittlung der potenziell geeigneten Fläche muss beachtet werden, dass bestimmte Bereiche aufgrund rechtlich begründeter Ausschlusskriterien frei gehalten werden müssen. Zusätzlich müssen um einige dieser Ausschlusskriterien, zum Beispiel zur Wohnbebauung, Abstandspuffer eingehalten werden.

Die Regionalverbände definieren Abstandsregelungen, um Vorranggebiete für die Nutzung von Windenergie in ihren Regionalplänen zu ermitteln. Dafür legen sie immissionsschutzrechtliche Vorgaben und aktuelle Rechtsprechung zugrunde. Daher sind diese Abstandsregelungen auch für die rechtssichere Ausgestaltung der Abstands- und Pufferflächen der kommunalen Ausweisung von Konzentrationszonen geeignet. Für die Untersuchung in Dußlingen wurden die Abstandsregelungen des Regionalplans Neckar-Alb 2012 zugrunde gelegt.

Konzentrationsflächen F1 und F2



Nach Abzug dieser „Tabuflächen“ ergeben sich die so genannten Potenzialflächen, die für die Darstellungen der Konzentrationsflächen in Frage kommen. In Dußlingen kommen grundsätzlich zwei Flächen in Betracht: eine nördlich zu Tübingen angrenzende (F1) und eine nordwestlich zu Nehren (F2) angrenzende Fläche. Die Flächen sind unter Beachtung des Abstands, den die Anlagen zueinander halten müssen, jeweils groß genug, um drei Windkraftanlagen aufzunehmen. Daher sind sie, objektiv betrachtet, geeignet der Windkraftnutzung „substanziell Raum zu verschaffen“[7]. Schließlich muss eine Abwägung der öffentlichen Belange gegenüber dem Anliegen, der Windenergienutzung an geeigneten Standorten eine Chance zu geben, vorgenommen werden. Im Rahmen dieses Vorgangs kann die Gemeinde Bereiche festlegen, die aufgrund städtebaulicher Vorstellungen der Gemeinde von Windkraftanlagen frei gehalten werden sollen.

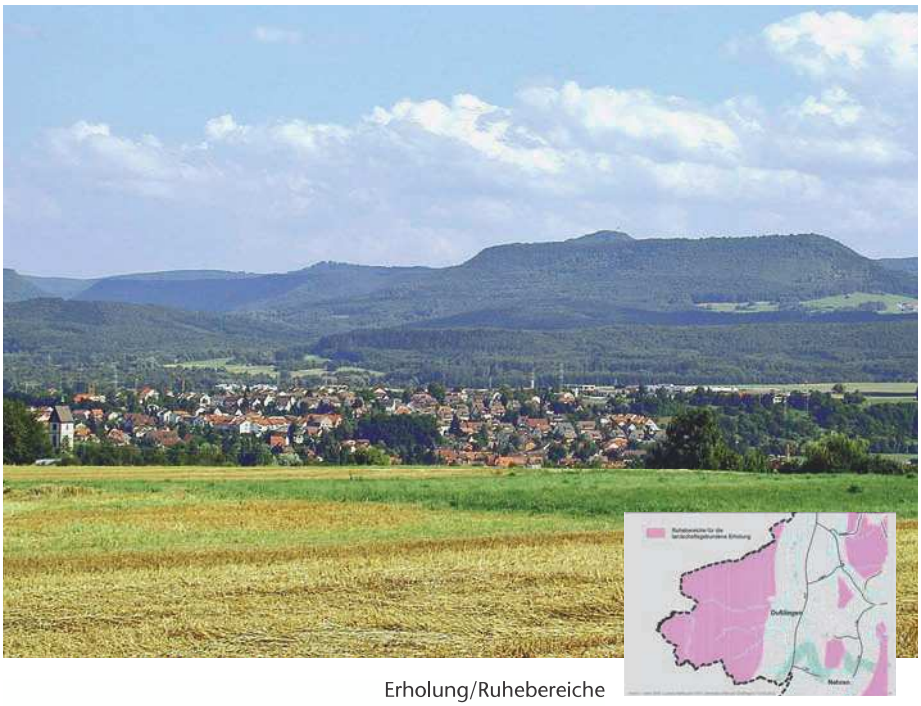
Landschaftsschutzgebiete

Im Bereich des Landschaftsschutzgebiets „Rammert“ (westlich angrenzend an die potenzielle Fläche F1; „Abwägungsfläche“) besteht ein Konflikt zwischen der Windkraftnutzung und der landschaftsschützenden Funktion des Schutzgebietes. Windkraftanlagen greifen regelmäßig in die Schutzzwecke (Landschaftsbild, Erholungsfunktion und Naturhaushalt) von Landschaftsschutzgebieten ein.

Die Gemeinde Dußlingen würde bei einer Ausweisung dieser Fläche für die Windkraftnutzung einen qualitativ hochwertigen Teil ihrer Erholungsflächen verlieren. Konkret würden durch die Abwägungsfläche „Rammert“ 37,05 Prozent der gemeindlichen Erholungsfläche wegfallen.

Die Errichtung von Windkraftanlagen in Landschaftsschutzgebieten ist nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Aufgrund der Ausnahmeregelungen in der einschlägigen Verordnung kann von der zuständigen Naturschutzbehörde die objektive Vereinbarkeit der Wind-

kraftnutzung mit der Schutzfunktion des Gebietes hergestellt werden. Die Gemeinde muss jedoch sicherstellen, dass die Errichtung von Windkraftanlagen innerhalb der Konzentrationszone rechtlich gesichert ist. Das Ermessen zur Erteilung einer Ausnahme für die Errichtung einer Windkraftanlage im Landschaftsschutzgebiet obliegt jedoch nicht der Gemeinde[8]. Daher kann die geforderte Rechtssicherheit nicht gewährleistet werden. Landesrechtlich gibt es noch keine konkrete Aussage, wie mit Landschaftsschutzgebieten verfahren werden soll. Im vorliegenden Beispiel der Gemeinde Dußlingen empfiehlt Heyder + Partner, von einer Konzentrationszonenausweisung im Landschaftsschutzgebiet abzusehen.



Erholung/Ruhebereiche

Erholungsflächen

Die Problematik der geringen Erholungsflächen zeigt sich in Dußlingen auch in den übrigen Potenzialflächen F1 und F2. Im Rahmen der zeitlich vorgelagerten, informellen Planungen des Landschaftsplans hat der Gemeinderat den Willen manifestiert, im selbigen Bereich der landschaftsgebundenen Erholung, städtebaulich Vorrang einzuräumen. Somit ist fraglich, ob der Gemeinderat die Erholungsnutzung in den betreffenden Bereichen F1 und F2 mit der Nutzung der Windkraft als vereinbar ansieht.

Die informellen Planungen des Landschaftsplans, der die Erholungsfläche festlegt, sind unabhängig von der Konzentrationszonenplanung und zeitlich im Vorfeld erfolgt. Damit ist ersichtlich, dass die Gemeinde ihren grundsätzlichen Willen zur naturnahen Erholung in ihrer Gemeindegemarkung unabhängig von der Windkraftplanung bekundet hat.

Zu berücksichtigen gilt in der Abwägung, dass die Fläche F1 eine bessere Windhöffigkeit aufweist und daher aus technischen Gründen geeigneter zur Nutzung der Windkraft erscheint. Die Fläche F2 wiederum erscheint vorzugswürdiger für eine interkommunale Zusammenarbeit mit der Gemeinde Nehren, sofern die Gemeinde Dußlingen das Thema „Windkraftnutzung" vorantreiben und Projekte begleiten oder anstoßen möchte.

Letztlich bleibt es dem Gemeinderat als Träger der Planungshoheit überlassen, diese städtebaulichen Argumente anzuführen, um die Planungskonzeption zu konkretisieren. Im Rahmen von Bürgerbeteiligungen lassen sich diese Argumente situationsgerecht entwickeln und gleichzeitig Akzeptanz in der Bevölkerung für das Thema „Windkraft vor Ort" bewirken.

Die Gemeinde Dußlingen kann beide Flächen (F1 und F2) ausweisen oder sich bei der Ausweisung aus gewichtigen städtebaulichen Gründen für eine der beiden Flächen entscheiden – ohne sich dem Vorwurf der Verhinderungsplanung auszusetzen[9].

Fazit

Vor dem Hintergrund der geänderten rechtlichen Ausganssituation sollten baden-württembergische Kommunen – unabhängig von ihrer Einstellung zu Windkraftanlagen – ihre planerischen Spielräume sichern und in einem offenen kommunalpolitischen Prozess mit Einbindung der Bürger Transparenz herstellen. Bei einer Überschreitung von Schwellenwerten (Windhöffigkeit > 5,0 m/s) kann nicht ausgeschlossen werden, dass Investoren sich im Außenbereich Flächen sichern und Anträge auf Zulassung der Windenergieanlage als privilegiertes Vorhaben bei der Kommune stellen. Einzig die eigene Planung (mit Sperrwirkung durch Vorliegen einer Potenzialanalyse und Einleitung eines Planfeststellungsbeschlusses[10]) sichert der Kommune den zukünftigen Handlungsspielraum und verhindert unerfreuliche Überraschungen.

Az. 621.11; 794.62

Fußnoten

1 BVerwGE 41, 138; Battis/Krautzberger/Löhr, Kommentar zum BauGB, 11. Auflage 2009, § 35 Rn.4.
2 Stich, GewArch 2003, S. 8 ff.
3 BVerwG 4C 15/01 Urteil vom 17.12.2002, Fn. 24.
4 Von Nicolai, ZNER 2003, Fn. 77.
5 Schidlowski, NVwZ 2001, S. 388 ff.
6 Gatz, Windenergieanlagen in der Verwaltungs- und Gerichtspraxis, 2009, S. 50.
7 BVerwG 4 C 9.03, Urteil vom 30.Juni 2004, Fn. 78.
8 Tigges, ZNER 2003, S. 43.
9 Gatz, a.a.O. (Fn. 6), S. 51.
10 Scheidler, Bayerischer Gemeindetag 2012, S 303 ff.