



Ruthard Hirschner

Planerische Steuerung und Genehmigung von Windenergieanlagen

Fazit einer Fachtagung



Die Kommunen unterstützen die Energiewende auf vielfältige Weise: auf der Verbraucherseite durch Energiekonzepte und Investitionen in den Gebäudebestand zur Energieeinsparung sowie auf der Angebotsseite, um z.B. die Erstellung von Windenergieanlagen (WEA) zu ermöglichen. Gerade dabei möchten sie sich alle Optionen offenhalten und dennoch – nach der Änderung des Landesplanungsrechts in Baden-Württemberg – rechtssicher agieren; letztlich durch eine planerische Steuerung der Windkraft. Hierbei stellt sich sowohl für Kommunen als auch die Zivilgesellschaft die Frage: Ist der Schwarzwald ein geeigneter Standort für Windenergieanlagen? Die politische Diskussion hierzu verläuft kontrovers.

Ausgangssituation

Seit dem Jahr 2012 beschäftigt sich die Stadt Schopfheim (19.200 Einw.) im Südschwarzwald (Ldrks. Lörrach) mit dem Thema Windkraft. In einer gemeinsamen Sitzung des Gemeinderates und der beiden Ortschaftsräte aus den betroffenen Stadtteilen wurde über die windhöffigen Flächen und die damit zusammenhängenden Fragen informiert. Seither war die Stadt zweigleisig gefahren: Sie hatte zur Steuerung der Windenergienutzung beschlossen, einen sachlichen Teilflächennutzungsplan Windkraft zu erstellen und danach zusätzlich mit einem Projektierer einen Optionsvertrag für städtische Pachtflächen zur Windenergienutzung abgeschlossen. Im Laufe der Zeit fokussierte sich die Steuerung auf einen Standort in einem mehrfach bei kommunalen Wettbewerben ausgezeichneten Teilort. In dessen unmittelbarer Umgebung gibt es vier windhöffige Flächen, auf denen bis zu fünfzehn Windenergieanlagen zulässig wären. Die Situation ist komplex, weil windhöffige Standorte auch entlang der Gemarkungsgrenze in der Nachbargemeinde liegen, die allerdings – obwohl ein gemeinsamer Flächennutzungsplan besteht – an einer planerischen Steuerung nicht interessiert ist. Sie hat ihre Flächen an einen überregionalen Energieversorger verpachtet, der für diese WEA einen Genehmigungsantrag nach BImSchG stellen möchte (inzwischen läuft das Genehmigungsverfahren).

Die Stadt Schopfheim will die Windenergienutzung auf ihrer Gemarkung auf eine Windfarm mit fünf Anlagen konzentrieren (der Teilflächennutzungsplan steht derzeit vor der Offenlage). Der Projektierer kündigte im Mai 2015 einen Antrag auf Genehmigung nach § 19 BImSchG im vereinfachten Verfahren an. Wichtige Entscheidungen im Gemeinderat standen also in den beiden Verfahren an.

In dem von der Windkraft betroffenen Stadtteil Gersbach bildete sich eine Bürgerinitiative, die sich als Verein organisiert hat, die „Windkraftgegner in und um Gersbach gegen Windkraftanlagen in Natur- und Kulturlandschaften e.V.“. Kontrovers wird die politische Auseinandersetzung zwischen Befürwortern und Gegnern geführt. Die Windkraftnutzung – vielerorts eine politische Frage – kann nur auf der Grundlage der rechtlichen Rahmenbedingungen von den kommunalen Gremien verantwortungsvoll entschieden werden. Allerdings verlangt die Zivilgesellschaft eine Partizipation und als ersten Schritt hierzu die Bürgerinformation, um ein ernsthaftes Abwägen aller Argumente zu ermöglichen und um eine Akzeptanz von Entscheidungen zu erreichen (hierzu Strachwitz 2014, 105 ff.)

Informatorische Fundierung

Zur Vorbereitung des weiteren Planungs- und Entscheidungsprozesses hat die Stadt Schopfheim daher am 22. Mai 2015 unter anderem Experten der Technischen Universität Kaiserslautern aus dem Fachbereich „Raum- und Umweltplanung“ zu einer Fachtagung mit dem Thema „Die Naturlandschaft des Schwarzwalds als Standort für Windenergieanlagen“ eingeladen. Zielgruppe der Veranstaltung waren hauptsächlich kommunale Entscheidungsträger, die interessierte Öffentlichkeit, aber auch die Bürgerinitiative.

Nach der Einführung in die Thematik der Tagung bildete das Grußwort von Dr. Michael Herr, Referatsleiter für Windenergieanlagen im Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft des Landes Baden-Württemberg den Auftakt zur Fachtagung. Seine zentrale Aussage war: „Wer aussteigt,



muss auch einsteigen.“ Gemeint war damit der Ausstieg aus der Atomenergie und der Einstieg in alternative Energiequellen, wie z.B. die Windenergie. Im Hinblick auf den Standort „Schwarzwald“ folgte ein sehr anschaulicher Bericht des Heimatforschers Werner Störk über die allmählichen Veränderungen des Schwarzwaldes von der Natur- zur Kulturlandschaft unter geologischen, ökologischen und historischen Gesichtspunkten.

Prof. Dr. Willy Spannowsky (TU Kaiserslautern) zeigte in seinem Vortrag die rechtlichen Anforderungen auf, die in Planungs- und Genehmigungsverfahren zur Steuerung der Windkraftnutzung zu beachten sind. In seinem Referat ging Prof. Spannowsky schwerpunktmäßig auf das Flächennutzungsplanverfahren als Steuerungsinstrument ein sowie auf das Genehmigungsverfahren für Windenergieanlagen nach dem BImSchG. Beim Steuerungsverfahren wurde die Frage aufgeworfen, ob ein Teilflächennutzungsplan wirksam steuern kann, wenn er nicht alle windhöffigen Flächen eines gemeinsamen (mehrere Gemeinde umfassenden) Flächennutzungsplanes enthält. Dabei führte er auch aus, dass den Gemeinden in Baden-Württemberg mit der Novellierung des Landesplanungsgesetzes neue Aufgaben im regionalen Bereich zugefallen sind, die vorher bei der Regionalplanung lagen.



Abb. 1: Prof. Dr. Willy Spannowsky (rechts) mit Tagungsleiter Dr. Ruthard Hirschner während der Diskussion und Beantwortung von Fragen. (Foto: Franziska Hirschner)

Mit seinem Referat „Die Veränderung des Landschaftsbildes durch die Errichtung von Windkraftanlagen – Beurteilung aus der Sicht des Landschaftsplaners“ gab Prof. Dr. Michael Koch, Inhaber des Planungsbüros PLANUNG+UMWELT, Stuttgart/Berlin einen interessanten Einblick in die Fragen der Bewertung des Landschaftsbildes und seines Ausgleichs bei der Errichtung von Windenergieanlagen. Da derartige Anlagen im Schwarzwald regelmäßig auf den Bergkuppen errichtet werden, bewegt das die Gemüter der Bevölkerung sehr stark. In seiner Analyse zeigte Prof. Koch anhand eines praktischen Beispiels auf, dass Windenergieanlagen jedoch von den engen Tälern aus nicht immer bzw. nicht von jeder Stelle aus einseh-

bar sind. Eindrucksvoll waren das vergleichende Bildmaterial sowie eine Gegenüberstellung der Ausgleichsabgaben in den verschiedenen Bundesländern, die für Mittelgebirgslagen einen erheblichen Schwankungsbereich aufweisen.

Über die „Mediation als Instrument der Bürgerbeteiligung bei Steuerungs- und Genehmigungsverfahren für Windenergieanlagen“ referierte der Mediator und Beigeordnete der Stadt Schopfheim, Dr. Ruthard Hirschner. Er plädierte dafür, bei anstehenden konfliktträchtigen Planungsverfahren – bedingt durch erhebliche Umweltbeeinträchtigungen – die Mediation als Konfliktlösungsstrategie bereits dann zu starten und durchzuführen, bevor ein rechtliches Verfahren eingeleitet wird, um dadurch mögliche Konflikte bereits im Vorfeld zu vermeiden (vgl. hierzu Hirschner 2016, S. 39 ff.). Er forderte auch eine Begleitung des gesamten Planungsverfahrens durch eine mitlaufende Mediation, um die Bürgerinnen und Bürger an dem gesamten Verfahren intensiv und – im Sinne der Zivilgesellschaft – mitentscheidend zu beteiligen (vgl. dazu Hirschner 2015, 47, 62 f., 74 ff.).

Dipl.-Kfm. Tobias Tusch, Geschäftsführer der EWS Energie GmbH, informierte mit seinem Referat „Die regionalisierte Energieerzeugung durch Windenergieanlagen als Bürgerbeteiligungsmodell“ über die Energiewirtschaft im Wandel sowie deren Regionalisierung. Kernpunkt seiner Erläuterungen war, dass durch eine regionale Bürgerbeteiligung an Windenergieanlagen auch die Wertschöpfung in der Region verbleiben kann: ein wichtiger einkommens- und strukturpolitischer Beitrag im Sinne einer regionalpolitischen Entwicklung. Dies folgt aus dem Verursacherprinzip, einem in der Umweltökonomie wichtigen Prinzip, dass in der Region, in der Eingriffe in Natur und Landschaft zu erwarten sind, auch die damit verbundenen Vorteile (Erträge) verbleiben sollen.

Neben Natur- und Artenschutz ist in jüngster Vergangenheit mit dem Infraschall ein neues Thema in der politischen Diskussion aufgetreten. Dieses behandelte Dr. Björn Staiger, Referent aus dem Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg, in seinem Referat „Windenergie und Infraschall“. Er erläuterte den von Windenergieanlagen ausgehenden hörbaren Schall und den durch die rotierenden Flügel erzeugten Infraschall und betonte, dass Letzterer unterhalb der menschlichen Wahrnehmungsgrenze liegt. Mit Blick auf die teilweise besorgte Berichterstattung wies er darauf hin, dass der von Windenergieanlagen ausgehende Infraschall, im Vergleich zu dem von Verkehrsmitteln (z.B. Autos) erzeugten, gering sei und führte weiter aus, dass nach heutiger wissenschaftlicher Erkenntnis schädliche Wirkungen durch Infraschall bei Windenergieanlagen nicht zu erwarten sind.

Ein politischer Dialog zwischen Windkraftbefürwortern – überzeugt von der Notwendigkeit der alternativen Energiegewinnung – und Windkraftgegnern – in Sorge um Beeinträchtigungen – aus Politik und Region bildete den Abschluss, der von Dr. Andreas Hofmeister (TU Kaiserslautern) moderiert

wurde. Teilnehmer des politischen Dialogs waren: Bürgermeister Christof Nitz, Ortsvorsteher Christian Walter, Dr. Björn Staiger als Experte für Fachfragen, Frank Mosthaf, Geschäftsführer des Projektierers ENERKRAFT GmbH, und Tobias Tusch, Geschäftsführer der EWS-Energie GmbH als potenzieller Anlagenbetreiber. Zu dem politischen Dialog auf dem Podium war auch die Bürgerinitiative als Vertreter der Zivilgesellschaft eingeladen. Sie hat jedoch weder an der Tagung noch am Dialog teilgenommen.

Die Fachtagung stieß bei den Teilnehmern auf reges Interesse, was sich nicht nur in der Diskussion nach den einzelnen Fachbeiträgen ausdrückte, sondern auch an der weiten Anreise mancher Teilnehmer abzulesen war. Über die Tagung ist eine Dokumentation mit allen Referaten erschienen.

Weitere Entwicklung

Ziel der Fachtagung war es zum einen, die Informationsbasis für die kommunalen Mandatsträger zu verbessern und die politische Diskussion durch Darlegung der rechtlichen Rahmenbedingungen zu versachlichen. Zum anderen sollte aufgezeigt werden, welche rechtlichen Spielräume im Planungs- und Genehmigungsverfahren für die Zivilgesellschaft bestehen, aber auch welche Beteiligungsmöglichkeiten für die Zivilgesellschaft in den Verfahren gegeben sind und welcher Rechtsschutz gegen Planung und Genehmigung besteht, damit sie die Erfolgsaussichten ihrer Anliegen einschätzen kann. Dies sollte insbesondere auch ein Signal an die Bürgerinitiative sein, mit welchen Anforderungen sie im weiteren Verfahren konfrontiert sein wird.



Abb. 2: Die Teilnehmer des politischen Dialogs: Bürgermeister Christof Nitz, Ortsvorsteher Christian Walter, Dr. Andreas Hofmeister, Dr. Björn Staiger, Tobias Tusch, Frank Mosthaf (v.l.n.r.). (Foto: Joachim Altemester)

Im Anschluss an die Fachtagung wurde sowohl das planerische Steuerungsverfahren mit dem Flächennutzungsplan als auch das Genehmigungsverfahren nach BlmSchG fortgeführt, in den kommunalen Gremien (Ortschaftsrat, Gemeinderat) behandelt und entsprechende Beschlüsse zu den beiden Verfahren gefasst. Der Entwurf des Flächennutzungsplans liegt derzeit offen und mit Bescheid vom 20. Januar 2016 hat das Landratsamt als untere Verwaltungsbehörde die immissionschutzrechtliche Genehmigung zur Errichtung einer Windfarm mit fünf WEA erteilt. Gleichzeitig hat die Behörde auf Antrag des Projektierers den Sofortvollzug dieser Genehmigung angeordnet.

Gegen die Genehmigung wurde aus der Zivilgesellschaft Widerspruch eingelegt und beim Verwaltungsgericht ein Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs gestellt. Diesen Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz hat das Verwaltungsgericht mit Beschluss vom 05. Februar 2016 abgelehnt. Dagegen wurde Beschwerde eingelegt, über die der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Oberverwaltungsgericht) zu entscheiden hat.

Auf Anregung des Ortsvorstehers des betroffenen Teilortes Gersbach soll ein „Runder Tisch“ durchgeführt werden, an dem sowohl kommunale Vertreter der Stadt als auch des betroffenen Teilortes teilnehmen sollen; ebenso die Bürgerinitiative. Die Bürgerinitiative hat aber die Teilnahme abgelehnt und verlauten lassen, dass dafür vor zwei oder drei Jahren der richtige Zeitpunkt gewesen sei (vgl. Badische Zeitung, 2016; Markgräfler Tagblatt 2016).

Offene Fragen

Mit Blick auf die umfangreiche Information, Transparenz und rechtlichen Erläuterungen über die Verfahren und die Erfolgsaussichten von möglichen Rechtsmitteln im Planungs- und Genehmigungsverfahren und der danach einsetzenden Entwicklung drängen sich zwei Fragen auf:

- Erstens: Nimmt die Bürgerinitiative eine Wächterfunktion der Zivilgesellschaft wahr, weil öffentliche Belange (Natur- und Artenschutz, Hydrologie) nicht oder nicht genügend beachtet werden oder tritt hier lediglich das bekannte „NIMBY-Phänomen“ (vgl. Strachwitz 2014, S. 81 f.) auf?
- Zweitens: Wäre eine frühzeitige Mediation zur Konfliktvermeidung und Konfliktprävention (hierzu Hirschner 2016, S. 39 ff.) – möglicherweise unter behördlicher Beteiligung – der bessere Weg gewesen?

Quellen:

Dr. Ruthard Hirschner

Mediator (HIM), Rechtsanwalt, Beigeordneter der Stadt Schopfheim

Badische Zeitung (2016): Windkraftgegner sagen für „Runden Tisch“ ab, 29.02.2016

Hirschner, Ruthard (Hrsg.) (2015): Die Naturlandschaft des Schwarzwalds als Standort für Windenergieanlagen. Verfahren, Bürgerbeteiligung, Mediationspotenzial, Schopfheim.

Hirschner, Ruthard (2016): Konfliktprävention bei der Windenergienutzung, in: vhw – Forum Wohnen und Stadtentwicklung, S. 39 ff. (Heft 1/2016).

Markgräfler Tagblatt (2016): Nachweis für Milandichte-Zentrum, 29.02.2016.

Strachwitz, Rupert (2014): Achtung vor dem Bürger, Freiburg i. Brsg.