

Masterarbeit

**Klima- und Naturschutz beim Windenergieausbau –
planerische Konfliktlösung im Rahmen der
Rechtsprechung**

23.01.2016

Ulrike Seyfert

Betreuung: Prof. Dr. Michael Gille

Zweitbetreuung: Prof. Dr. Joachim Koeppen

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	3
1 Einleitung und Zielstellung der Arbeit	4
2 Konfliktbereiche zwischen Windenergieausbau/Klimaschutz und Naturschutz.....	6
2.1 Artenschutz und Windenergie	6
2.2 Gebietsschutz und Windenergie	7
2.3 Landschaftsbild und Windenergie	7
3 Gesetzliche und planerische Grundlagen für den Ausbau der Windenergie	9
3.1 Klimaschutz und Energiewende.....	9
3.2 Naturschutz und Landschaftspflege.....	10
3.3 Planungsrecht.....	12
3.3.1 Baugesetzbuch	12
3.3.2 Raumordnungsgesetz	13
4 Rechtsprechungsanalyse zur Konfliktlösung Windenergieausbau und Naturschutz.....	16
4.1 Rechtsprechung zum Planungsrecht	16
4.1.1 Urteile zu Raum- und Bauleitplanung	16
4.1.2 Ableitung von Anforderungen an die Planung.....	21
4.2 Rechtsprechung zum Naturschutzrecht	27
4.2.1 Urteile zum Naturschutzrecht	27
4.2.2 Ableitung von Anforderungen an die Planung und Genehmigung.....	31
5 Umsetzung der Rechtsprechung.....	36
5.1 In Windenergieerlassen und Leitfäden der Bundesländer	36
5.1.1 Umsetzung der planungsrechtlichen Anforderungen	36
5.1.2 Umsetzung der naturschutzrechtlichen Anforderungen	40
5.2 An konkreten Beispielen (Regionalpläne, Flächennutzungspläne, Genehmigungen).....	45
5.2.1 Umsetzung der planungsrechtlichen Anforderungen	45
5.2.2 Umsetzung der naturschutzrechtlichen Anforderungen	53
6 Zusammenfassung und Fazit.....	63
6.1 Planungsrecht.....	63
6.2 Naturschutzrecht.....	65
Literaturverzeichnis	68
Anhang - Auswertung Erlasse/Leitfäden/Hinweisepapiere der Bundesländer	73

Abkürzungsverzeichnis

BauGB	Baugesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BNatschG	Bundesnaturschutzgesetz
CBD	Convention on Biological Diversity
EE	Erneuerbare Energien
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
FFH-Richtlinie	Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie
FNP	Flächennutzungsplan
LEP	Landesentwicklungsplan
LSG	Landschaftsschutzgebiet
ROG	Raumordnungsgesetz
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
WEA	Windenergieanlage

1 Einleitung und Zielstellung der Arbeit

Deutschland hat sich in internationalen Abkommen zum Klimaschutz und zum Erhalt der biologischen Vielfalt bekannt. Der Klimaschutz wird neben Energieeinsparungen insbesondere durch die Umstellung der Energieversorgung auf regenerative Quellen vorangetrieben. Die Windenergie stellt dabei einen wesentlichen Teil der erneuerbaren Stromversorgung dar und soll dementsprechend stark ausgebaut werden. Der weltweite Rückgang der biologischen Vielfalt soll durch Artenschutz und Schutzgebiete erhalten werden. Diese beiden Ziele im Einklang miteinander zu entwickeln, stellt aktuell eine große Herausforderung für die räumliche Planung in Deutschland dar.

Ziel der vorliegenden Arbeit ist das Aufzeigen des Konflikts zwischen Natur- und Klimaschutz in Bezug auf den Windenergieausbau, dessen Widerspiegelung in der Rechtsprechung sowie die planerischen Lösungsansätze in Deutschland. Die zugrundeliegende Fragestellung ist dabei, auf welcher Ebene (Bundesland, Planung oder Genehmigung) welcher Konflikt gelöst werden kann, welche Anforderungen sich für die jeweilige Ebene daraus ergeben und wie diese bereits umgesetzt werden.

Dafür werden zunächst die rechtlichen Grundlagen für den Klima- (konkret den Windenergieausbau) und Naturschutz dargestellt. Das sind neben gesetzlichen Vorgaben wie dem Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) und dem Planungsrecht (BauGB, ROG) auch Zielstellungen der Regierung im Bereich Biodiversität und Klimaschutz und daraus abgeleitet der Ausbaurahmen für die Erneuerbaren Energien.

Um einen Überblick über die Rechtsprechung zu erhalten, werden wesentliche Urteile zum Thema Naturschutz und Windenergie recherchiert und ausgewertet. Die Analyse zielt insbesondere darauf ab, welche Konflikte und Ebenen (Planung, Genehmigung, Gesetzgebung) adressiert werden. Um planerische Lösungsansätze auszumachen, soll geklärt werden, welche Hinweise zur Konfliktlösung gegeben werden:

- Auf welcher Ebene können die Konflikte gelöst werden?
- Können daraus Empfehlungen abgeleitet werden, die auf andere Planungsbeispiele übertragbar sind?

Ausgehend davon wird dargestellt, wie die Umsetzung der aktuellen Rechtsprechung in der Planung erfolgt.

Folgende Arbeitsschritte sind für die Bearbeitung der Fragestellungen vorgesehen:

1. Aufzeigen des Konfliktbereiches Windkraft und Naturschutz und damit des Untersuchungsbereiches der vorliegenden Arbeit,
2. Darstellung der fachlichen und rechtlichen Grundlagen für Windenergieausbau, räumliche Steuerung und Naturschutz,
3. Recherche wesentlicher Rechtsprechungen und Analyse in Bezug auf die genannten Konflikte, Adressaten für Konfliktlösungen,
4. Ableiten von Anforderungen an die Planungsebenen,
5. Darstellung der Umsetzung der Rechtsprechung auf Bundeslandebene in Erlassen

und Leitfäden und am konkreten Beispiel (Regionalpläne, Flächennutzungspläne).

2 Konfliktbereiche zwischen Windenergieausbau/Klimaschutz und Naturschutz

Im Wesentlichen sind die Konflikte beim Ausbau der Windenergie drei Bereichen zuzuordnen:

- Artenschutz,
- Gebietsschutz,
- Landschaftsbild.

Auf diese Konfliktbereiche soll im Folgenden näher eingegangen werden.

2.1 Artenschutz und Windenergie

Konkrete Konfliktpunkte zwischen Windenergie und Artenschutz sind bei gerichtlichen Verhandlungen sehr oft Gegenstand. Wissenschaftlich ist mittlerweile anerkannt, dass Windenergieanlagen Auswirkungen auf bestimmte Arten haben und daher die Anforderungen des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatschG) zu beachten sind (siehe Kapitel 3.2). Die Auswirkungen lassen sich in baubedingte, anlagenbedingte und betriebsbedingte Wirkungen unterteilen¹.

Eine baubedingte Wirkung ist z.B. die Inanspruchnahme von Fläche, auf der die Anlage und die notwendige Infrastruktur errichtet werden. Dabei können Habitate und damit Lebensräume für Tiere und Pflanzen verloren gehen, was insbesondere bei der Errichtung von WEA im Wald eine große Rolle spielen kann. Durch die Beunruhigung während der Bauzeit kann es weiterhin zu Störungen von Arten kommen. Anlagenbedingte Wirkungen ergeben sich durch die Anlage selber. So können einige Arten wie Birkhuhn oder Auerhuhn weiße Masten beim Anflug nur schlecht erkennen und kollidieren².

Die bau- und anlagenbedingten Wirkungen bzw. deren Auswirkung sind jedoch in der Regel durch Standort- und Bauplanung und entsprechende Ausgleichsmaßnahmen vergleichsweise problemlos zu minimieren. Die größte potenzielle Gefährdung für die biologische Vielfalt geht vom Betrieb der Anlagen aus. Dabei sind fast ausschließlich die Artengruppen der Vögel und Fledermäuse durch Kollision oder Scheuchwirkung der Anlagen betroffen. Kollisionsgefährdet sind dabei Arten, die sich in Rotorhöhe bewegen und kaum oder kein Meideverhalten gegenüber WEA zeigen wie einige Greifvogelarten (z.B. Rotmilan, Schreiadler). Auch einige Fledermausarten wie der große oder kleine Abendsegler gelten als kollisionsgefährdet, da sie die an den Spitzen bis zu 300 km/h schnellen Rotorblätter nicht ausreichend orten können. Neben der direkten Kollision besteht die Möglichkeit eines Barotraumas, bei dem durch die großen Druckunterschiede im Rotorbereich innere Organe geschädigt werden³.

Ein Konflikt mit dem Bau von WEA ergibt sich, wenn besonders und streng geschützte Arten betroffen sind. Dann greift regelmäßig § 44 BNatschG (siehe Kapitel 3.2). Daher wurden neben der Forschung zum Wirkungswissen von WEA auf Arten in den letzten Jahren auch vermehrt Strategien zur Vermeidung und Minderung der Auswirkungen untersucht und angewendet. Dazu gehört vorrangig die konkrete Verortung von WEA an naturschutzfachlich

¹ Peters et al. 2013

² Langgemach & Dürr 2014

³ Peters et al. 2013

vertretbaren Standorten. Die Länderarbeitsgemeinschaft der Vogelschutzwarten (LAG-VSW) hat dazu Empfehlungen für Abstände erarbeitet, die zu Brutplätzen gegenüber WEA empfindlichen Arten eingehalten werden sollen, um Kollisionen oder Scheuchwirkungen zu minimieren⁴. Zum Schutz von Fledermäusen wurde neben der Standortoptimierung die Strategie der Anlagenabschaltung bei bestimmten Wetterbedingungen und Tageszeiten entwickelt, zu denen Fledermäuse besonders aktiv sind (v. a. an niederschlagsfreien Tagen in der Abenddämmerung bei Temperaturen zwischen 10 und 25 °C). Es können pauschale Abschaltzeiten von der Genehmigungsbehörde beauftragt werden oder standortspezifische Abschaltungen über ein Monitoring im Gondelbereich der Anlage entwickelt werden. Auch diese Maßnahmen werden gelegentlich auf ihre Wirksamkeit zur Vermeidung von Tötung und Störung nach § 44 BNatschG hin gerichtlich überprüft (siehe Kapitel 4.2.1).

2.2 Gebietsschutz und Windenergie

Im Zuge des fortschreitenden Windenergieausbaus und der zunehmenden Flächennachfrage steigt auch der Nutzungsdruck auf Schutzgebiete. Nach § 20 ff. BNatschG sind bestimmte Teile von Natur und Landschaft durch die Ausweisung von Schutzgebieten geschützt und daher je nach Schutzziel-/zweck sowie abhängig von den Regelungen der Bundesländer nicht oder nur unter bestimmten Voraussetzungen für eine Windenergienutzung geeignet (siehe Kapitel 3.2). Eine potenzielle Konfliktlinie entsteht daher vor allem bei Schutzgebietskategorien, die nach BNatschG überhaupt für die Errichtung von WEA in Frage kommen: Natura2000-Gebiete, Entwicklungszonen von Biosphärenreservaten, Naturparke mit wenig windenergiesensiblen Räumen und Landschaftsschutzgebiete.

Wesentlich bei der Inanspruchnahme von Schutzgebieten für die Windenergie ist die Beachtung der Schutzziele bzw. der Erhaltungsziele. Dabei ergeben sich jedoch auch Interpretationsspielräume wie die Einschätzung der Empfindlichkeit von Landschaften oder Arten gegenüber WEA, die aufgrund teilweise mangelnder fachlicher Grundlagen nicht eindeutig zu klären sind bzw. regional verschieden sind. Auch einzuhaltende Abstände von WEA-Standorten zu Schutzgebieten werden immer wieder fachlich und planerisch diskutiert. Generell ist es aber von den einzelnen Bundesländern abhängig, welche potenziell geeigneten Schutzgebiete sie für die Windenergienutzung freigeben. Eine gerichtliche Überprüfung dieser Entscheidungen findet aber immer wieder statt, insbesondere im Hinblick auf die Zulässigkeit des Ausschlusses bestimmter Schutzkategorien (siehe Kapitel 4.2.1)

2.3 Landschaftsbild und Windenergie

Der Schutz der Landschaft ist rechtlich im BNatschG (§ 1 Abs. 1 Nr. 3, § 1 Abs. 4 Nr. 3), im BauGB (§ 1 Abs. 5, § 1 Abs. 6 Nr. 3 u.7) sowie im UVPG (§ 2 Abs. 1 i. V. m. Anhang 1 Nr. 1.6) verankert (siehe auch Kapitel 3.2 und 3.3.1). Zudem wird Landschaft von der Bevölkerung oft als Merkmal für Heimat und Identifikation wahrgenommen, deren Wandel in der Regel kritisch gesehen wird.

Eine Veränderung des Landschaftsbildes durch den Windenergieausbau ist aber bei den mittlerweile bis zu 200 m hohen WEA nicht vermeidbar, so dass Interessenkonflikte

⁴ LAG VSW 2015

unumgänglich sind. Problematisch ist, dass „Vielfalt, Eigenart und Schönheit“ von Landschaften nicht technisch messbar ist und sehr subjektiv empfunden werden. Verschiedene methodische Ansätze wurden bereits entwickelt, durchgesetzt hat sich bislang keiner. Die vorliegende Arbeit soll daher auch untersuchen, ob und wie sich gerichtliche Entscheidungen mit dem Thema auseinandergesetzt haben.

3 Gesetzliche und planerische Grundlagen für den Ausbau der Windenergie

3.1 Klimaschutz und Energiewende

Bereits seit Anfang der 1990er Jahre gibt es die wissenschaftliche und politische Erkenntnis, dass der Ausstoß von Treibhausgasen zu einer Veränderung des Weltklimas führt und daher die Emissionen reduziert werden müssen. Auf dem Weltgipfel in Rio 1992 wurde daher die Klimarahmenkonvention verabschiedet. Darin wurde folgende Zielstellung formuliert: „...Stabilisierung der Treibhausgasemissionen auf einem Niveau, auf dem eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert wird. Ein solches Niveau sollte innerhalb eines Zeitraums erreicht werden, der ausreicht, damit sich die Ökosysteme auf natürliche Weise den Klimaänderungen anpassen können, die Nahrungsmittelerzeugung nicht bedroht wird und die wirtschaftliche Entwicklung auf nachhaltige Weise fortgeführt werden kann.“⁵

Auf Grundlage dieser Konvention findet ein jährliches Treffen der Mitgliedsstaaten statt, auf dem weitere Schritte in der Klimapolitik verhandelt werden. So wurde 1997 in Japan das Kyotoprotokoll beschlossen, in dem erstmalig (völkerrechtlich) verbindliche Zielwerte für den Ausstoß von Treibhausgasen festgelegt sind⁶. In Deutschland wurden die Ziele 2002 in ein Gesetz überführt⁷. Nach Kyotoprotokoll verpflichteten sich die mitzeichnenden Industriestaaten zu einer Senkung des THG-Ausstoßes um 5 % in 2008 – 2012 gegenüber 1990.

Auf EU-Ebene wurden im Oktober 2014 im Klima- und Energierahmen für 2030 die aktuellen Ziele festgelegt:

- Emissionsminderungen bis 2030 von mindestens 40 % gegenüber 1990,
- Ein Anteil erneuerbarer Energien am Energieverbrauch von mindestens 27 % bis zum Jahr 2030,
- ein indikatives Energieeffizienzziel in Höhe von mindestens 27 % Energieeinsparungen bis 2030 (mit der Option, es auf 30 % anzuheben).⁸

Die deutsche Regierung hat bereits 2010 im Energiekonzept noch weitergehende Einsparziele zum Klimaschutz festgelegt. So sollen bis 2020 die Treibhausgasemissionen gegenüber 2005 um 40 % und bis 2050 um 80 % gesenkt werden. Umgesetzt werden sollen diese Ziele insbesondere durch den Ausbau der erneuerbaren Energien, die Senkung des Primärenergieverbrauchs und die Steigerung der Energieproduktivität.

Neben den Zielen des Klimaschutzes wurde als Folge des Atomreaktorunfalls von Fukushima 2011 der Ausstieg aus der Atomkraft erneut beschlossen und bis 2022 alle Atomkraftwerke in Deutschland abgeschaltet⁹. Zur Sicherstellung der Energiebereitstellung

⁵ Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 9. Mai 1992 (BGBl. 1993 II S. 1784)

⁶ Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 11. Dezember 1997

⁷ Gesetz zu dem Protokoll von Kyoto vom 11. Dezember 1997 zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (Kyoto-Protokoll) vom 27. April 2002 (BGBl. 2002 II S. 966)

⁸ Europäischer Rat: Ratschlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 23./24. Oktober 2014 zum 2030 Klima und Energierahmen

⁹ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. 2015. Gesamtstrategie zur Energiewende. Online im Internet:

sind auch für dieses Ziel der Ausbau der EE und die Reduzierung des Energieverbrauchs wesentlich.

Im Rahmen dieser Arbeit liegt der Fokus auf dem Ausbau der Windenergie als erneuerbarer Energieträger und damit als wichtiger Teil des Klimaschutzes und der Energiewende. Gesetzliche Grundlage ist das Erneuerbare-Energien-Gesetz¹⁰, das 2014 zuletzt novelliert wurde und genaue Ausbauziele vorgibt. So soll die Windenergie an Land jedes Jahr um 2.500 MW installierte Leistung (netto) ausgebaut werden.

3.2 Naturschutz und Landschaftspflege

Ebenfalls seit dem Beginn der 1990 Jahre wurde auch der Verlust der biologischen Vielfalt politisch als problematisch anerkannt. Das Übereinkommen über die biologische Vielfalt (CBD) wurde im Jahr 1992 in Rio als völkerrechtlicher Vertrag geschlossen und umfasst drei Ziele: die Erhaltung der biologischen Vielfalt, die nachhaltige Nutzung ihrer Bestandteile sowie der gerechte Vorteilsausgleich aus der Nutzung genetischer Ressourcen. Die Vereinbarung wurde in Deutschland im „Gesetz zum Übereinkommen über die biologische Vielfalt“ umgesetzt¹¹.

Bis zum Jahr 2010 sollte der Verlust der Biodiversität signifikant reduziert werden.^{12,13} Dieses Ziel wurde jedoch verfehlt, auch in Deutschland¹⁴. Daraufhin wurden neue Ziele im Strategieplan biologische Vielfalt 2011 – 2020 festgelegt.

In Deutschland ist zunächst Artikel 20a des Grundgesetzes als Basis für den Naturschutz zu sehen: „Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“

Die nationale Strategie zur biologischen Vielfalt gibt die konkrete Zielsetzung vor. Sie bezieht sich auf Art. 6 der CBD, der die Vertragsstaaten verpflichtet, „...nationale Strategien, Pläne oder Programme zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt [zu] entwickeln...“ oder anzupassen¹⁵. Ein Ziel der nationalen Strategie ist, dass die Erzeugung und Nutzung erneuerbarer Energien nicht zu Lasten der biologischen Vielfalt gehen.

Das Bundesnaturschutzgesetz¹⁶ gibt zudem auch den nationalen gesetzlichen Rahmen für Naturschutz und Landschaftspflege vor, in dem auch der Ausbau der Windenergie

<http://www.bmwi.de/DE/Themen/Energie/Energiewende/gesamtstrategie.html>, [Stand 27.03.2015]

¹⁰ Erneuerbare-Energien-Gesetz vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1066), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2406) geändert worden ist

¹¹ Gesetz zum Übereinkommen über die biologische Vielfalt vom 30.08.1993, BGBl. II Nr. 32, S. 1741 ff.

¹² Bundesamt für Naturschutz. Online im Internet: http://www.bfn.de/0304_cbd.html. [Stand 27.01.2015].

¹³ Secretariat of the Convention on Biological Diversity (SCBD). Online im Internet: <http://www.cbd.int/convention/text/default.shtml>. [Stand 28.01.2015].

¹⁴ Bundesamt für Naturschutz. Online im Internet: http://www.biologischevielfalt.de/gesamtbilanz_bericht_nbs.html. [Stand 27.03.2015].

¹⁵ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) [Hrsg.] (2007): Nationale Strategie zur Biologischen Vielfalt, Bonn.

¹⁶ BNatSchG - Bundesnaturschutzgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), das zuletzt durch Artikel 4 Absatz 100 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) geändert worden ist.

einzuordnen ist. Ziel ist die dauerhafte Erhaltung der biologischen Vielfalt, der Leistungs- und Funktionsfähigkeit sowie von Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft (§ 1 Abs. 1 BNatschG). Das Gesetz unterstützt aber auch den „...Aufbau einer nachhaltigen Energieversorgung insbesondere durch zunehmende Nutzung erneuerbarer Energien...“ (§ 1 Abs. 3 Nr. 4 BNatschG).

Im BNatschG werden auch die europäischen Vorgaben zum Artenschutz umgesetzt. Von Relevanz sind dabei insbesondere die FFH¹⁷- und die Vogelschutzrichtlinie¹⁸. Es wird zwischen allgemeinem und besonderem Artenschutz unterschieden. Der allgemeine Artenschutz umfasst alle wildlebenden Tier- und Pflanzenarten, ist aber für die Rechtsprechung zur Planung und Genehmigung von WEA nicht relevant und wird daher an dieser Stelle nicht weiter ausgeführt.

Der besondere Artenschutz umfasst:

- besonders geschützte Arten, die in den Anhängen A und B der europäischen Artenschutzverordnung¹⁹ oder Anhang IV der FFH-Richtlinie aufgeführt werden sowie alle europäischen Vogelarten (§ 7 Abs. 2 Nr. 13 BNatschG) und
- streng geschützte Arten, die in Anhang A der europäischen Artenschutzverordnung oder in Anhang IV der FFH-Richtlinie gelistet werden.

Relevant für die Planung und Realisierung von WEA sind die Regelungen nach § 44 Abs. 1 BNatschG. Dazu gehören das Tötungs- und Verletzungsverbot, das Störungsverbot und der Schutz der Fortpflanzungs- und Ruhestätten besonders geschützter Arten.

Daneben spielt auch der Gebietsschutz eine große Rolle. Im BNatschG wird in Kapitel 4 Abschnitt 1 die Unterschutzstellung in verschiedenen Schutzgebietskategorien vorgesehen. So können Teile von Natur und Landschaft als Naturschutzgebiet, Nationalpark, Biosphärenreservat, Landschaftsschutzgebiet, Naturpark, Naturdenkmal oder geschützter Landschaftsbestandteil ausgewiesen werden (§ 20 Abs. 2 BNatschG). Aufgrund der Schutzziele und –zwecke nach § 20 ff. BNatschG kommen folgende Schutzkategorien für die Errichtung von WEA i.d.R. nicht in Frage:

- Naturschutzgebiete
- Gesetzlich geschützte Biotop
- Nationalparke
- Nationale Naturmonumente
- Naturdenkmäler
- Geschützte Landschaftsbestandteile
- Kern- und Pflegezone von Biosphärenreservaten
- Räume in Naturparken mit hoher Sensibilität gegenüber der Windenergienutzung

¹⁷ Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen

¹⁸ Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten

¹⁹ Verordnung (EG) Nr. 338/97 des Rates vom 9. Dezember 1996 über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels (ABl. L 61 vom 3.3.1997, S. 1, L 100 vom 17.4.1997, S. 72, L 298 vom 1.11.1997, S. 70, L 113 vom 27.4.2006, S. 26), die zuletzt durch die Verordnung (EG) Nr. 709/2010 (ABl. L 212 vom 12.8.2010, S. 1) geändert worden ist

Je nach Festlegung in den Bundesländern werden auch andere Schutzgebietskategorien wie Natura2000 Gebiete oder Landschaftsschutzgebiete von WEA freigehalten.

Neben Arten- und Gebietsschutz ist auch der Schutz der Landschaft im BNatschG verankert. Nach § 1 Abs. 1 Nr. 3 BNatschG sind „Natur und Landschaft [...] so zu schützen, dass Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie der Erholungswert [...] auf Dauer gesichert sind [...]“. Zur Sicherung sind daher „Naturlandschaften und historisch gewachsene Kulturlandschaften [...] vor Verunstaltung, Zersiedelung und sonstigen Beeinträchtigungen zu bewahren“ und „zum Zweck der Erholung in der freien Landschaft [...] zu schützen und zugänglich zu machen“ (§1 Abs. 4 Nr. 1 und 2 BNatschG).

3.3 Planungsrecht

Die räumliche Gesamtplanung in Deutschland beruht im Wesentlichen auf zwei Rechtsquellen:

- Raumplanung nach Raumordnungsgesetz (ROG): Raumordnung des Bundes, Landesraumordnungspläne, Regionalpläne und
- Bauleitplanung nach Baugesetzbuch (BauGB): Flächennutzungspläne, Bebauungspläne.

In Abbildung 1 sind die verschiedenen Planungsebenen mit der zugehörigen gesetzlichen Grundlage und den entsprechenden Plänen dargestellt. Je kleiner der zu beplanende Raum, umso konkreter werden die Vorgaben. Dabei ist das Gegenstromprinzip zu beachten (siehe Kapitel 3.3.2).



Abbildung 1: Gesetzliche Grundlagen und Pläne auf den verschiedenen räumlichen Ebenen

3.3.1 Baugesetzbuch

Das BauGB ist das wichtigste Gesetz des Baurechts und definiert die wesentlichen stadtplanerischen Instrumente, also insbesondere die Bauleitplanung. Dazu gehören der Flächennutzungsplan (vorbereitender Bauleitplan) und der Bebauungsplan (verbindlicher Bauleitplan) (§ 1 Abs. 1 u. 2 BauGB). Nach § 1 Abs. 5 S. 2 ist es Aufgabe der

Bauleitplanung, die natürlichen Lebensgrundlagen sowie des Orts- und Landschaftsbildes zu schützen und zu entwickeln.

„Für Vorhaben, die die Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung von baulichen Anlagen zum Inhalt haben [...]“ gelten nach § 29 Abs. 1 BauGB die §§ 30 bis 37 BauGB, in denen die Zulässigkeit von Vorhaben geregelt werden. Demnach sind diese auch für Windenergieanlagen anzuwenden.

Windenergieanlagen werden im Außenbereich errichtet, also außerhalb des Bereiches eines qualifizierten Bebauungsplans bzw. außerhalb eines unbeplanten Innenbereiches. Nach § 35 Abs. 1 BauGB „[...] ist ein Vorhaben nur zulässig, [...] wenn es [...] der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung der Wind- oder Wasserenergie dient, [...]“. Die Errichtung von WEA im Außenbereich ist daher bauplanungsrechtlich privilegiert.

Die Privilegierung wird lediglich durch den Zusatz eingeschränkt, dass keine öffentlichen Belange entgegenstehen dürfen. Diese stehen nach § 35 Abs. 3 S. 3 „[...] in der Regel auch dann entgegen, soweit hierfür durch Darstellungen im Flächennutzungsplan oder als Ziele der Raumordnung eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist.“ Dieser Planungsvorbehalt ermöglicht also eine räumliche Steuerung, wenn entsprechende Ausweisungen in Flächennutzungsplänen oder auch Regionalplänen gemacht werden, da außerhalb dieser Konzentrationszonen öffentliche Belange entgegenstehen.

Das BauGB nimmt aber auch Bezug auf Naturschutz und Landschaftsbild: öffentliche Belange stehen dem Bau von WEA auch dann entgegen, wenn das Vorhaben „Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege [...] oder die natürliche Eigenart der Landschaft und ihren Erholungswert beeinträchtigt oder das Orts- und Landschaftsbild verunstaltet“ (§ 35 Abs. 3 Nr. 5 BauGB).

3.3.2 Raumordnungsgesetz

Das Raumordnungsgesetz (ROG)²⁰ ist als Bundesgesetz die rechtliche Grundlage für die Raumordnung in Deutschland und definiert deren Aufgaben und Leitlinien. Die Bundesländer können von den Vorgaben des ROG abweichen.

Aufgabe der Raumordnung ist es, unterschiedliche Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und die auf der jeweiligen Planungsebene auftretenden Konflikte auszugleichen (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 ROG). Die Leitvorstellung ist dabei eine nachhaltige Raumordnung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt (§ 1 Abs. 2 ROG). Die Raumordnung deckt dabei die überörtliche Ebene ab und wird durch die Bauleitplanung auf der kommunalen Ebene konkretisiert²¹. Instrumente der Raumordnung zur Erfüllung der Aufgabe sind landesweite (Landesraumordnungspläne, Landesentwicklungspläne) und regionale Raumordnungspläne (Regionalpläne) (siehe auch Abbildung 1).

Das Gegenstromprinzip wird in § 1 Abs. 3 als wichtiges Arbeitsprinzip definiert. Das

²⁰ Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585) geändert worden ist

²¹ Schumacher et al. (2012), Vorwort

bedeutet, dass die untere Planungsebene bei der Entwicklung von überörtlichen Plänen das Recht auf Mitwirkung und Beachtung der eigenen Belange hat aber auch umgekehrt die überörtlichen Vorgaben zu berücksichtigen und seine Entwicklung daran anzupassen. Damit wird sichergestellt, dass die Raumordnung keinem reinen Top-Down-Ansatz folgt²².

Im § 2 Abs. 2 ROG wird ein Katalog an Grundsätzen der Raumordnung aufgestellt, die „[...] im Sinne der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung nach § 1 Abs. 2 anzuwenden und durch Festlegungen in Raumordnungsplänen zu konkretisieren [...]“ sind (§ 2 Abs. 1 ROG). Grundsätze der Raumordnung sind dabei „[...] Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen [...]“ (§ 3 Abs. 2. Nr. 3). Wesentlich im Hinblick auf den Windenergieausbau sind die folgenden:

- § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 5 ROG: „Den räumlichen Erfordernissen für eine kostengünstige Energieversorgung einschließlich des Ausbaus von Energienetzen ist Rechnung zu tragen.“
- § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 1 u. 2 ROG: „Der Raum ist in seiner Bedeutung für die Funktionsfähigkeit [...] der Tier- und Pflanzenwelt sowie des Klimas [...] zu entwickeln, zu sichern oder, soweit erforderlich, möglich und angemessen, wiederherzustellen. Wirtschaftliche und soziale Nutzungen des Raums sind unter Berücksichtigung seiner ökologischen Funktionen zu gestalten; dabei sind Naturgüter sparsam und schonend in Anspruch zu nehmen; [...].“
- § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 7 u. 8 ROG: „Den räumlichen Erfordernissen des Klimaschutzes ist Rechnung zu tragen, sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen. Dabei sind die räumlichen Voraussetzungen für den Ausbau der erneuerbaren Energien [...] zu schaffen.“

Diese gesetzlich formulierten Grundsätze sind noch räumlich unspezifisch, sind aber bei der Erarbeitung von Planwerken in der Abwägung entsprechend zu berücksichtigen und zu konkretisieren. Für den Ausbau erneuerbarer Energien sind die Landesraumordnungsprogramme nach § 8 ROG sowie das Raumordnungsprogramm des Bundes nach § 17 ROG, die auch eine planerische Aufgabe und räumlich steuernde Funktion haben²³.

Konkretere Festlegungen sind Ziele der Raumordnung, die zudem eine höher Bindungswirkung aufweisen. Sie sind „[...] verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums“ (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG). An die Ziele der Raumordnung sind alle öffentlichen Stellen, Privatpersonen und die kommunale Bauleitplanung gebunden. Abweichungen sind durch Zielabweichungsverfahren möglich, oder wenn sie bereits im Raumordnungsplan vorgesehen sind.

Ziele der Raumordnung müssen abschließend abgewogen sein, da sie für andere Planungsträger verbindlich sind. Bei Grundsätzen der Raumordnung hingegen ist das nicht

²² Schumacher et al. (2012), S. 48 f.

²³ Schumacher et al. (2012), S. 74

der Fall und sie sind daher der Abwägung der unteren Planungsebenen noch zugänglich.

4 Rechtsprechungsanalyse zur Konfliktlösung Windenergieausbau und Naturschutz

Grundlage der Analyse ist die Recherche im Internetportal juris. In einem ersten Schritt werden alle Urteile des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) ab 1997²⁴ über die Suchbegriffe „BVerwG + Windenergie/-kraft“ erfasst. Diese werden für eine übersichtliche Darstellung in einer Exceldatenbank gelistet und verschlagwortet.

Es werden zunächst 127 Urteile aufgenommen. Für die weitere Bearbeitung der Fragestellung werden sie gesichtet und nach Relevanz sortiert. Auswahlkriterien für die Beurteilung der Relevanz :

- Rechtsprechung im Bereich Planung (Regionalplanung, Bauleitplanung)
- Rechtsprechung im Bereich Naturschutz (Artenschutz, Gebietsschutz, Landschaftsbild)
- Auswirkungen des Urteils auf die räumliche Steuerung von WEA
- Urteile, die über die Zulassung einer Revision entscheiden, werden nur aufgenommen, wenn sie Entscheidung frühere Urteile bestätigt

4.1 Rechtsprechung zum Planungsrecht

4.1.1 Urteile zu Raum- und Bauleitplanung

Das Thema Raumplanung nimmt den größten Raum in der Rechtsprechung des BVerwG zur Windenergie ein. In Tabelle 1 sind die wesentlichen Aussagen der Urteile überblicksartig aufgelistet.

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wurde das Thema Planungsrecht so umfangreich einbezogen, da eine regionale Planung als wesentlich für eine naturverträgliche Standortfindung angesehen wird. Zudem ist eine Konzentration der Anlagen zu befürworten, um eine „Verspargelung“ der Landschaft zu vermeiden und Flächen für Natur- und Landschaftsschutz freihalten zu können.

²⁴ Der Stichtag 01.01.1997 wird gewählt, da ab diesem Zeitpunkt Windenergieanlagen im Außenbereich privilegiert waren und eine räumliche Steuerung notwendig wurde.

Tabelle 1: Überblick über die Rechtsprechung zur Raumplanung

Themenbereich	Kernaussage	Urteil
Privilegierung nach § 35 BauGB	Darstellungen im FNP sind als öffentliche Belange anzusehen, die privilegierten Vorhaben entgegenstehen können.	BVerwG, U. v. 03.06.1998 - 4 B 6/98
	Belange von Naturschutz und Landschaftspflege können im Außenbereich privilegierten Vorhaben entgegenstehen.	BVerwG, U. v. 02.02.2000 - 4 B 104/99
	WEA sind im Sinne des ROG raumbedeutsam	BVerwG, U. v. 02.08.2002 - 4 B 36/02
	Die Ausschlusswirkung gilt nur für raumbedeutsame Vorhaben.	BVerwG, U. v. 13.03.2003 - 4 C 4/02
	Erfordernis der förmlichen Planung als nicht benannter öffentlicher Belang des § 35 BauGB.	BVerwG, U. v. 11.08.2004 - 4 B 55/04
Veränderungssperre	Mittels einer Veränderungssperre können Gemeinden zur Sicherung künftiger Darstellungen WEA-Genehmigungsanträge zurückstellen.	BVerwG, U. v. 25.11.2003 - 4 BN 60/03; BVerwG, U. v. 27.11.2003 - 4 BN 61/03; BVerwG, U. v. 19.02.2004 - 4 CN 13/03
	Sicherung eines in Aufstellung befindlichen Ziels der Raumordnung	BVerwG, U. v. 27.01.2005 - 4 C 5/04
	Voraussetzung für den Erlass einer Veränderungssperre ist ein Mindestmaß an positiven Vorstellungen über den Inhalt des Bebauungsplans.	BVerwG, U. v. 19.05.2004 - 4 BN 22/04
	Liegt bereits eine Planung vor, kann der in Aufstellung befindliche Plan keine Vorwirkung entfalten (FNP).	BVerwG, U. v. 20.05.2010 - 4 C 7/09

	<p>Ein in Aufstellung befindliches Ziel der Raumordnung, dass zum Ausschluss von WEA führen würde, kann als sonstiges Erfordernis der Raumordnung der Privilegierung entgegenstehen.</p> <p>Ob das auch für in Aufstellung befindliche FNPs gilt, ist offen.</p>	<p>BVerwG, U. v. 01.07.2010 - 4 C 4/08</p> <p>BVerwG, U. v. 13.03.2003 - 4 C 3/02,</p> <p>BVerwG, U. v. 27.01.2005 – 4C 5/04</p> <p>BVerwG, U. v. 20.05.2010 - 4 C 7/09</p>
Schlüssiges gesamträumliches Planungskonzept unter Ausweisung harter und weicher Tabuzonen	<p>Für das Inkrafttreten der Ausschlusswirkung ist ein schlüssiges, gesamträumliches Planungskonzept notwendig.</p>	<p>BVerwG, U. v. 13.03.2003 - 4 C 4/02 u. 4 C 3/02</p> <p>BVerwG, u. v. 21.10.2004 - 4 C 2/04</p> <p>BVerwG, U. v. 09.02.2015 - 4 BN 20/14</p>
	<p>Der Ausschluss der Anlagen auf 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.</p>	<p>BVerwG, U. v. 13.03.2003 - 4 C 4/02</p>
	<p>Kann im FNP keine geeignete WEA-Fläche ausgewiesen werden, greift der Planvorbehalt nicht und die Anlagen sind im gesamten Planungsgebiet privilegiert, eine Steuerung ist dann nur über das Geltendmachen der öffentlichen Belange möglich.</p>	<p>BVerwG, U. v. 17.12.2002 - 4 C 15/01</p> <p>BVerwG, U. v. 15.09.2009 - 4 B 51/09</p>
	<p>WEA-Standorte müssen trotz ihres Beitrags zu den völkerrechtlichen Klimaschutzziele abgewogen werden.</p>	<p>BVerwG, U. v. 13.03.2003 - 4 C 4/02</p>
	<p>„Weiße Flächen“ im Regionalplan stehen der Ausschlusswirkung im abschließend abgewogenen Bereich nicht entgegen, wenn substantiell Raum geschaffen wurde.</p>	<p>BVerwG, U. v. 28.11.2005 - 4 B 66/05</p>
	<p>Ob die Regionalplanung Pufferzonen ausweisen kann, ist nach den rechtlichen Grundlagen des Abwägungsgebots zu prüfen (siehe Urteil vom 24.01.2008).</p>	<p>BVerwG, U. v. 21.07.2010 - 4 B 73/09</p>

	Die Vollzugsfähigkeit der Planung ist erforderlich.	BVerwG, U. v. 16.03.2006 - 4 BN 38/05
	Die ausgewiesenen Flächen müssen nicht so geschaffen sein, dass sie eine bestmögliche WEA-Nutzung ermöglichen sondern lediglich für den Zweck notwendigen Voraussetzungen.	BVerwG, U. v. 17.12.2002 - 4 C 15/01 BVerwG, U. v. 02.04.2013 - 4 BN 37/12
	Die Unterscheidung von harten und weichen Tabukriterien im Abwägungsprozess ist erforderlich. Diese sind abstrakt zu definieren und einheitlich anzulegen. Der Unterschied muss bewusst gewählt und dokumentiert werden.	BVerwG, U. v. 15.09.2009 - 4 BN 25/09 BVerwG, U. v. 13.12.2012 - 4 CN 2/11 BVerwG, U. v. 11.04.2013 - 4 CN 2/12BVerwG, U. v. 09.02.2015 - 4 BN 20/14
	Es widerspricht dem Abwägungsvorgang nicht, wenn eine Gemeinde nur die besonders geeigneten (windhöflichen) Flächen zulässt und die weniger geeigneten Flächen von der weiteren Betrachtung ausnimmt.	BVerwG, U. v. 12.07.2006 - 4 B 49/06
	Potenziell für die Windenergienutzung geeignete Bereiche dürfen nur aus sachlichen Aspekten (z.B. aus Landschafts- und Naturschutzgründen) aus der Planung ausgeklammert werden, d.h. es bedarf einer nachvollziehbaren Begründung für die Ablehnung von Flächenausweisungen.	BVerwG, U. v. 23.07.2008 - 4 B 20/08
	Die Einordnung von Schutzabständen als harte Tabuzonen ist nicht zu beanstanden.	BVerwG, Urteil vom 21.10.2004 – 4 C 2/04
Substanzieller Raum für Windenergienutzung als Abwägungsergebnis	Alibiplanung/“Feigenblattplanung ist untersagt. D.h. es dürfen keine ungeeigneten Flächen ausgewiesen werden, um Windenergieanlagen im Planungsgebiet zu verhindern.	BVerwG, U. v. 17.12.2002 - 4 C 15/01 BVerwG, U. v. 21.10.2004 - 4 C 2/04 BVerwG, U. v. 12.07.2006 - 4 B 49/06

	<p>Der Planungsträger muss die Entscheidung des Gesetzgebers, Windenergieanlagen im Außenbereich zu privilegieren, beachten und für die Windenergienutzung im Plangebiet in substantieller Weise Raum schaffen.</p>	<p>BVerwG, U. v. 17.12.2002 - 4 C 15/01 BVerwG, U. v. 13.03.2003 - 4 C 4/02 BVerwG, U. v. 26.04.2007 - 4 CN 3/06</p>
	<p>Konzentrationsplanung ist nur bei Ausweisung von ausreichend Positivflächen und dem damit verbundenen schlüssigen, gesamträumlichen Planungskonzept wirksam, das sich auf den gesamten Außenbereichsraum erstreckt.</p>	<p>BVerwG, U. v. 21.10.2004 - 4 C 2/04 BVerwG, U. v. 12.07.2006 - 4 B 49/06 BVerwG, U. v. 23.07.2008 - 4 B 20/08 BVerwG, U. v. 15.09.2009 - 4 BN 25/09 BVerwG, U. v. 24.01.2008 - 4 CN 2/07</p>
	<p>Die Kontingentierung der Standorte über eine Konzentrationsplanung ist keine Alibiplanung, die Grenze zur unzulässigen Negativplanung lässt sich nicht abstrakt bestimmen, sondern muss an den jeweiligen Voraussetzungen des Naturraums bestimmt werden. Größenangaben sind isoliert kein geeignetes Kriterium. Das gleiche gilt für das Verhältnis zwischen der Größe der im FNP dargestellten Konzentrationsfläche und derjenigen Potenzialflächen, die sich nach Abzug der „harten“ Tabuzonen von der Gesamtheit der gemeindlichen Außenbereichsflächen ergibt.</p>	<p>BVerwG, U. v. 13.03.2003 - 4 C 4/02 BVerwG, U. v. 16.03.2006 - 4 BN 38/05 BVerwG, U. v. 12.07.2006 - 4 B 49/06 BVerwG, U. v. 20.05.2010 - 4 C 7/09 BVerwG, U. v. 18.01.2011 - 7 B 19/10 BVerwG, U. v. 13.12.2012 - 4 CN 1/11</p>
	<p>Indizwirkung für substantiellen Raum könnte das Verhältnis der Konzentrationsflächen im Vergleich zu den Potenzialflächen haben. Feste Prozentsätze wären aber nicht zulässig.</p>	<p>BVerwG, U. v. 13.12.2012 - 4 CN 1/11</p>
	<p>Wird der Windenergie nicht substantiell Raum gegeben, müssen die Kriterien für die Flächenauswahl geprüft und geändert werden.</p>	<p>BVerwG, U. v. 24.01.2008 - 4 CN 2/07</p>

4.1.2 Ableitung von Anforderungen an die Planung

a. Privilegierung nach § 35 BauGB

Die Privilegierung von WEA im Außenbereich nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB wird durch die Rechtsprechung konkretisiert. Bereits durch das BauGB wird die Privilegierung dahingehend eingeschränkt, dass WEA im Außenbereich nicht errichtet werden können wo öffentliche Belange entgegenstehen oder der sogenannte Planungsvorbehalt eintritt.

Die Rechtsprechung des BVerwG äußert sich zunächst 1998 dazu: Darstellungen im FNP sind als öffentliche Belange anzusehen, die privilegierten Vorhaben entgegenstehen können²⁵. Diese Darstellungen müssen jedoch „sachlich und räumlich hinreichend konkret“²⁶ sein. Bereits an dieser Stelle werden also erste Anforderungen an die planerischen Darstellungen formuliert. Ein bloßes Vorliegen eines Planes mit WEA-Flächenausweisungen ist nicht ausreichend. Genauere Ausführungen werden in diesem Urteil dazu aber nicht getroffen.

Zu den öffentlichen Belangen, die der Privilegierung von WEA entgegenstehen können, gehören nach § 35 Abs. 3 Nr. 5 auch Belange von Naturschutz und Landschaftspflege. Dies ist in der ständigen Rechtsprechung des BVerwG bestätigt. Demnach ist „das insbesondere dann der Fall, wenn das Vorhaben in nicht durch Ausnahmegenehmigung oder Befreiung zu behebender Weise in Widerspruch zu einer gültigen Landschaftsschutzverordnung steht“²⁷.

Als nicht benannter öffentlicher Belang gilt das Erfordernis einer öffentlichen Planung nach § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB, da die durch den Gesetzgeber in § 35 Abs. 3 Satz 1 BauGB benannten nur beispielhaften Charakter haben. Das Planungserfordernis besagt, dass ein Vorhaben im Außenbereich die Entscheidungsfähigkeit des Zulassungsverfahrens durch eine besonders hohe Konfliktintensität auf die betroffenen öffentlichen und private Belange übersteigt. Dies wird vor allem dann notwendig sein, „[...] wenn die durch das Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange einen in erster Linie planerischen Ausgleich erfordern, der seinerseits Gegenstand einer abwägenden Entscheidung zu sein hat“²⁸. Diese abwägende Entscheidung wird weder der Gemeinde noch der Genehmigungsbehörde zugestanden, sondern muss im Rahmen eines Bauleitplanverfahrens getroffen werden²⁹. Dies wird auch der Fall sein, wenn eine Nachbargemeinde durch den Bau der WEA betroffen ist³⁰.

Zur Wirksamkeit des Planungsvorbehalts nach § 35 Abs. 3 S. 3 wird die Frage der Raumbedeutsamkeit diskutiert, da nur bei raumbedeutsamen Vorhaben eine Ausschlusswirkung eintritt³¹. Dieser Begriff ist definiert nach § 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG als „[...] Planungen einschließlich der Raumordnungspläne, Vorhaben und sonstige Maßnahmen, durch die Raum in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines

²⁵ BVerwG, U. v. 03.06.1998 - 4 B 6/98

²⁶ BVerwG, U. v. 03.06.1998 - 4 B 6/98, Rn. 6

²⁷ BVerwG, U. v. 02.02.2000 - 4 B 104/99

²⁸ BVerwG, U. v. 11.08.2004 - 4 B 55/04, Rn. 4

²⁹ BVerwG, U. v. 11.08.2004 - 4 B 55/04, Rn. 4

³⁰ Gatz 2013

³¹ BVerwG, U. v. 13.03.2003 - 4 C 4/02, Rn. 10

Gebietes beeinflusst wird, [...]“³². Darauf beruft sich auch das BVerwG in seinem Urteil vom 02.08.2002 und widerspricht nicht der Annahme des Berufungsgerichts, dass eine WEA mit 100 m Höhe als raumbedeutsam angesehen werden kann³³. Es wird aber auch darauf hingewiesen, dass nach den konkreten Umständen des Einzelfalls zu beurteilen ist, ob eine WEA als raumbedeutsam einzustufen ist.

b. Erlass einer Veränderungssperre zur Sicherung der Planung

Das BVerwG hat sich vergleichsweise häufig mit dem Thema Veränderungssperren befasst. Da es die räumliche Steuerung nur am Rande betrifft, soll das Thema hier nur kurz behandelt werden.

Nach § 14 Abs. 1 BauGB können Gemeinden zur Sicherung ihrer Planung für den Planungsraum eine Veränderungssperre beschließen³⁴. Dies gilt jedoch nur, wenn bereits ein Beschluss über die Aufstellung eines neuen Planes gefasst wurde und ein Mindestmaß an positiven Vorstellungen über die Inhalte vorliegt³⁵. So kann das in Aufstellung befindliche Ziel der Raumordnung gesichert werden³⁶. Liegt eine rechtswidrige Planung vor, z. B. eine Alibiplanung zur Verhinderung von WEA auf dem Gemeindegebiet vor, ist die Veränderungssperre nichtig³⁷.

Eingeschränkt wird dies durch das Urteil des BVerwG vom 20.05.2010, in dem klargestellt wird, dass bei Vorliegen einer rechtsgültigen Planung, der in Aufstellung befindliche Plan keine Vorwirkung entfalten kann.

a. Schlüssiges gesamträumliches Planungskonzept unter Ausweisung harter und weicher Tabuzonen

Das BVerwG hat sich seit der Privilegierung von WEA im Außenbereich und der Schaffung des Planungsvorbehalts mehrfach mit der rechtlich zulässigen Ausweisung von Windkraftstandorten befasst. Bereits 2003 hat es dabei klargestellt, dass eine Planung nicht schon deshalb Abwägungsfehler beinhalte, nur weil „[...] bei einer großzügigeren Ausweisung von Standorten völker- oder europarechtliche Klimaschutzziele schneller zu erreichen wären.“³⁸ Dem Klimaschutz wird bereits Rechnung getragen, in dem WEA im Außenbereich zugelassen werden, ohne auf den notwendigen Schutz desselben zu verzichten³⁹.

Erstmals wurde vom BVerwG die Anforderung an ein schlüssiges gesamträumliches Planungskonzept im Jahr 2004 aufgegriffen⁴⁰ und wird seitdem in ständiger Rechtsprechung

³² § 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG

³³ BVerwG, U. v. 02.08.2002 - 4 B 36/02

³⁴ Siehe z.B. BVerwG, U. v. 25.11.2003 - 4 BN 60/03; BVerwG, U. v. 27.11.2003 - 4 BN 61/03; BVerwG, U. v. 19.02.2004 - 4 CN 13/03

³⁵ BVerwG, U. v. 19.05.2004 - 4 BN 22/04

³⁶ BVerwG, U. v. 27.01.2005 - 4 C 5/04

³⁷ BVerwG, U. v. 25.11.2003 - 4 BN 60/03, Rn. 5

³⁸ BVerwG, U. v. 13.03.2003 - 4 C 4/02, Rn. 27

³⁹ Ebd.

⁴⁰ BVerwG, U. v. 21.10.2004 - 4 C 2.04

weitergeführt. Demnach wird für eine wirksame Konzentrationsflächenplanung vom Plangeber ein schlüssiges Planungskonzept für den gesamten Planungsraum verlangt. Nur dann kann auch die Ausschlusswirkung der Planung inkrafttreten⁴¹. Begründet wird die Forderung mit der Notwendigkeit, dass sich die Windenergie auf den ausgewiesenen Flächen auch durchsetzen kann⁴². Die Vollzugsfähigkeit muss also sichergestellt werden⁴³. Dabei müssen die ausgewiesenen Flächen nicht so geschaffen sein, dass sie eine bestmögliche Windenergienutzung ermöglichen, sondern lediglich die für den Zweck notwendigen Voraussetzungen⁴⁴.

Eine Konkretisierung hat diese Anforderung durch die Rechtsprechung des BVerwG sowie verschiedener Oberverwaltungsgerichte⁴⁵ erfahren. Ein schlüssiges planerisches Gesamtkonzept lässt sich demnach durch eine stufenweise Vorgehensweise begründen und muss entsprechend dokumentiert werden.

Verbleiben nach der Abwägung im Planungsraum „weiße“ unbeplante Flächen, stehen diese dem planerischen Gesamtkonzept nicht entgegen, wenn der Windenergie substanziell Raum geschaffen wurde⁴⁶. Können jedoch keine Windenergieflächen ausgewiesen werden, so greift die Ausschlusswirkung nicht und die Anlagen sind im gesamten Außenbereich zulässig. Ihnen stehen lediglich die öffentlichen Belange wie Naturschutzbelange entgegen⁴⁷.

Zum gerichtlichen Scheitern von Regionalplänen führte in den letzten Jahren vermehrt eine mangelhafte Abwägung bei der Erstellung der Pläne. Als wichtiger Grund wurde unter anderem die fehlende Unterscheidung der Tabukriterien in weiche und harte Kriterien genannt⁴⁸.

Nach Gatz (2013) wurde dies zunächst vom BVerwG in einem Urteil vom 17.12.2002 (4 C 15/01) gefordert. Eine Präzisierung des Planungskonzepts mit der Ausweisung von Tabuzonen wurde durch das Urteil vom 13.12.2012 vorgenommen. Vorausgegangen war dabei bereits die Feststellung, dass potenziell geeignete Gebiete nur aus sachlichen Gründen ausgeschieden werden dürfen, d.h. es bedarf einer nachvollziehbaren Begründung für die Ablehnung von Flächenausweisungen⁴⁹.

Das BVerwG beschreibt das notwendige Vorgehen für die Regionalplanung für die Flächenauswahl. Bereits im ersten Arbeitsschritt des Abwägungsvorgangs sind die Gebiete zu ermitteln, die für die Windenergienutzung ausgeschlossen sind. Dabei ist zwischen harten und weichen Tabuzonen zu unterscheiden. Begründet wird diese Entscheidung damit, dass harte und weiche Tabuzonen jeweils unterschiedlichen rechtlichen Institutionen zuzuordnen sind⁵⁰. Harte Tabuzonen kennzeichnen Gebiete, „in denen die Errichtung und der Betrieb von

⁴¹ BVerwG, U. v. 13.03.2003 - 4 C 4/02 u. 4 C 3/02, BVerwG, u. v. 21.10.2004 - 4 C 2/04, BVerwG, U. v. 09.02.2015 - 4 BN 20/14

⁴² BVerwG, U. v. 13.03.2003 - 4 C 4/02, Rn. 15

⁴³ BVerwG, U. v. 16.03.2006 - 4 BN 38/05

⁴⁴ BVerwG, U. v. 17.12.2002 - 4 C 15/01, BVerwG, U. v. 02.04.2013 - 4 BN 37/12

⁴⁵ Zuletzt: OVG Schleswig, U. v.21.01.2015 – 1 KN 74/13; 1 KN 75/13; 1 KN 6/13; OVG Lüneburg, U. v. 14.05.2014 – 12 KN 29/13; OVG Weimar, Urteil v. 08.04.2014 – 1 N 676/12

⁴⁶ BVerwG, U. v. 28.11.2005 - 4 B 66/05

⁴⁷ BVerwG, U. v. 17.12.2002 - 4 C 15/01; BVerwG, U. v. 15.09.2009 - 4 B 51/09

⁴⁸ Zum Beispiel: OVG Schleswig, Urteile vom 20.01.2015 - 1 KN 74/13; 1 KN 75/13; 1 KN 6/13, OVG Weimar, Urteil vom 08.04.2014 – 1 N 676/12

⁴⁹ BVerwG, U. v. 23.07.2008 - 4 B 20/08, Rn. 9

⁵⁰ Wegner 2015

Windenergieanlagen tatsächlich und/oder aus rechtlichen Gründen schlechthin ausgeschlossen sind⁵¹. Für diese besteht also kein Abwägungsspielraum, da die Bereitstellung der Flächen für die Windenergie bereits an § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB scheitern würde⁵². Weiche Tabuzonen hingegen sind der Abwägungsebene zuzuordnen. Darunter werden Gebiete verstanden, in denen aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen Windenergienutzung möglich wäre, aber die nach dem Willen des Planungsträgers ausgeschlossen werden sollen. Zur Vermeidung eines Fehlers im Abwägungsvorgang muss diese Unterscheidung bereits im ersten Planungsschritt erfolgen und dokumentiert werden. Die Tabukriterien müssen abstrakt definiert und einheitlich angelegt werden und dienen damit der Rationalisierung des Planungsprozesses.

Werden diese Tabubereiche vom Planungsgebiet abgezogen, verbleiben Potenzialflächen. In diesen muss im Rahmen des weiteren Planungsprozesses die Windenergienutzung gegen konkurrierende Nutzungen abgewogen werden. Im Ergebnis der Abwägung müssen Flächen in einer Größenordnung bereitgestellt werden, die der Windenergie substantiell Raum verschafft. Ist das nicht der Fall, muss das Auswahlkonzept, in diesem Fall die weichen Tabukriterien, erneut überdacht werden⁵³.

Es widerspricht dem Abwägungsvorgang dabei nicht, wenn eine Gemeinde nur die besonders geeigneten (windhöffigen) Flächen zulässt und die weniger geeigneten Flächen von der weiteren Betrachtung ausnimmt⁵⁴. So könnten im ersten Abwägungsschritt, die aufgrund der zu geringen Windhöffigkeit nicht geeigneten Flächen ausgeschlossen werden⁵⁵.

Diese Anforderungen an den Abwägungsvorgang wurden auch in den letzten Jahren durch Urteile des BVerwG⁵⁶ bestätigt und auf die Ebene der Regionalplanung übertragen⁵⁷.

Schwierigkeiten und unverhältnismäßig hoher Planungsaufwand können dabei entstehen, dass verschiedene Flächenkategorien wie FFH-Gebiete, Landschaftsschutzgebiete etc. nicht eindeutig zu den harten oder weichen Tabuzonen zuzuordnen sind und daher der Planungsträger begründen muss, dass in harten Tabuzonen Windenergie auf absehbare Zeit nicht genutzt werden kann, auch nicht mit Hilfe von Ausnahmen und Befreiungen. Nach Entscheidungen einiger OVGs⁵⁸ sowie der Fachliteratur⁵⁹ soll es daher aufgrund des Prognosecharakters⁶⁰ zulässig sein, dass der Plangeber unter Berücksichtigung von Erfahrungswerten eine Zuordnung und Wertung vornimmt. Auch die Zuordnung von

⁵¹ BVerwG, Urteil vom 15.09.2009 - 4 BN 25/09, Rn. 8

⁵² Gatz (2013a): Danach haben die Gemeinden die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Nicht erforderlich ist ein Bauleitplan, wenn seiner Verwirklichung auf unabsehbare Zeit rechtliche oder tatsächliche Hindernisse im Wege stehen (BVerwG, Urt. v. 18.03.2004 - 4 CN 4/03)

⁵³ BVerwG, Urteil vom 24. Januar 2008 - 4 CN 2.07, Rn. 15; BVerwG, Urteil vom 13.12.2012 - 4 CN 1/11, Rn. 12

⁵⁴ BVerwG, U. v. 12.07.2006 - 4 B 49/06, Rn. 5

⁵⁵ Gatz 2013

⁵⁶ BVerwG, Urteil vom 13.12.2012 - 4 CN 1/11; BVerwG, U. v. 11.04.2013 - 4 CN 2/12; BVerwG, U. v. 09.02.2015 - 4 BN 20/14

⁵⁷ BVerwG, U. v. 11.04.2013 - 4 CN 2/12

⁵⁸ Z.B. OVG Berlin-Brandenburg, Fn. 18, Rv. 65 (juris); OVG Lüneburg, Urteil vom 14.05.2014 – 12 KN 29/13, Rn. 104; Urteil vom 23.01.2014 – 12 KN 285/12, Rn. 20; OVG Koblenz, Beschluss vom 30.04.2014 – 1 B 10305/14, Rn. 14

⁵⁹ Gatz (2013a)

⁶⁰ Der Prognosecharakter ergibt sich unter anderem daraus, dass während der Planungsphase noch nicht bekannt ist, welcher genaue Standort mit welchem Anlagentyp bebaut werden würde.

Abstandsflächen (z. B. zu Schutzgebieten, in denen aus fachlichen Gründen Windenergieanlagen nicht erreicht werden können) zu den harten Tabuzonen wurde gerichtlich nicht beanstandet⁶¹.

Eine gerichtliche Überprüfung dieser Wertungen soll nur auf ihre Nachvollziehbarkeit und Vertretbarkeit hin möglich sein⁶².

c. Substanzieller Raum für die Windenergienutzung als Abwägungsergebnis

Mit der Privilegierung der Windenergie im Außenbereich hat der Gesetzgeber zum Ausdruck gebracht, dass der Windenergie bevorzugt Raum zu verschaffen sein. Zur Vermeidung der „Verspargelung der Landschaft“ hat er mit § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB einen Kompromiss aufgezeigt, der eine räumliche Steuerung ermöglicht⁶³. Allerdings darf diese Steuerungsmöglichkeit nicht dazu genutzt werden, um Windenergie auszuschließen. Diese sogenannte Alibi- oder Feigenblattplanung ist nach der ständigen Rechtsprechung untersagt, d. h. es dürfen keine ungeeigneten Flächen ausgewiesen werden, um Windenergieanlagen im Planungsgebiet zu verhindern. Es wird daher gefordert, der Windenergie in substanzieller Weise Raum zu schaffen, um der Privilegierungsentscheidung des Gesetzgebers gerecht zu werden⁶⁴. Wird die Planung dieser Anforderung nicht gerecht, ist die Konzentrationszonenplanung und damit die Ausschlusswirkung nicht wirksam⁶⁵.

Da die Formulierung des „substanziellen Raums“ eine sehr abstrakte Vorgabe ist, befasste sich das BVerwG auch mit deren Konkretisierung. Dabei wird festgestellt, dass die Kontingentierung der Standorte über eine Konzentrationsplanung alleine noch keine Alibiplanung und damit zulässig ist. Wo die Grenze zur Negativplanung ist, ist nicht auf abstrakter Ebene festzusetzen, sondern muss an den jeweiligen Voraussetzungen des Naturraums bestimmt werden. Größenangaben oder Prozentsätze stellen dabei keine geeigneten Kriterien dar. Das gleiche gilt für das Verhältnis zwischen der Größe der im FNP dargestellten Konzentrationsfläche und derjenigen Potenzialflächen, die sich nach Abzug der „harten“ Tabuzonen von der Gesamtheit der gemeindlichen Außenbereichsflächen ergibt⁶⁶. Als Indiz für substanziellen Raum wird das Verhältnis der Konzentrationsflächen im Vergleich zu den Potenzialflächen, also den Flächen, die nach Abzug der harten und weichen Kriterien verbleiben, haben. Aber auch für dieses Vorgehen wäre die Festlegung von festen Prozentsätzen nicht zulässig⁶⁷. Sicher ist aber, dass Gemeinden, die nach Durchführung des Abwägungsprozesses keine Flächen für Windenergie ausweisen können, diese nicht im gesamten Planungsgebiet ausschließen können. In diesem Fall bleibt die Privilegierung

⁶¹ BVerwG, Urteil vom 21.10.2004 – 4 C 2/04

⁶² Wegner 2015

⁶³ Gatz 2013

⁶⁴ BVerwG, U. v. 17.12.2002 - 4 C 15/01, BVerwG, U. v. 21.10.2004 - 4 C 2/04, BVerwG, U. v. 12.07.2006 - 4 B 49/06, BVerwG, U. v. 20.05.2010 - 4 C 7/09, BVerwG, U. v. 18.01.2011 - 7 B 19/10, BVerwG, U. v. 13.12.2012 - 4 CN 1/11

⁶⁵ BVerwG, U. v. 21.10.2004 - 4 C 2/04, BVerwG, U. v. 12.07.2006 - 4 B 49/06, BVerwG, U. v. 23.07.2008 - 4 B 20/08, BVerwG, U. v. 15.09.2009 - 4 BN 25/09, BVerwG, U. v. 24.01.2008 - 4 CN 2/07

⁶⁶ BVerwG, U. v. 13.03.2003 - 4 C 4/02, BVerwG, U. v. 16.03.2006 - 4 BN 38/05, BVerwG, U. v. 12.07.2006 - 4 B 49/06, BVerwG, U. v. 20.05.2010 - 4 C 7/09, BVerwG, U. v. 18.01.2011 - 7 B 19/10, BVerwG, U. v. 13.12.2012 - 4 CN 1/11

⁶⁷ Z.B. BVerwG, U. v. 20.05.2010 - 4 C 7/09, BVerwG, U. v. 18.01.2011 - 7 B 19/10

bestehen⁶⁸.

Eine weitere Untersetzung des Begriffs wird den Behörden und Tatsachengerichten überlassen⁶⁹. Diese ist jedoch für die Planung von wesentlicher Bedeutung, da die weichen Planungskriterien bei Nichtschaffung substanziellen Raums überprüft werden müssen. Generell billigt das BVerwG verschiedene Methoden zur Definition des substanziellen Raums. Im Urteil vom 20.05.2010 hat das BVerwG der Bewertung zugestimmt, in der sowohl verschiedene Relationen wie die Größe der Konzentrationsfläche im Vergleich zur Gemeindegebietsgröße, zur Größe der im Regionalplan Südhessen vorgesehenen Mindestgröße für Konzentrationsflächen für Windenergieanlagen und zur Größe der für die Nutzung der Windenergie reservierten Flächen in den Nachbargemeinden und die Anzahl und Energiemenge der Windenergieanlagen sowie andere Aspekte wie die Wichtung der Ausschlusskriterien eingeflossen sind.

⁶⁸ BVerwG, U. v. 17.12.2002 - 4 C 15/01

⁶⁹ Gatz 2013

4.2 Rechtsprechung zum Naturschutzrecht

4.2.1 Urteile zum Naturschutzrecht

Im Folgenden wurden Urteile ausgewählt, die sich mit dem Thema Naturschutzrecht befassen. Die Kernaussagen sind in Tabelle 2 zusammengefasst.

Für einen besseren Überblick wurden die Urteile drei Unterthemen zugeordnet: Landschaftsbild, Gebietsschutz und Artenschutz. Auffällig ist, dass – im Gegensatz zu planerischen Fragestellungen - die Themen zum Naturschutzrecht vor allem erst ab dem Jahr 2006 behandelt wurden. Lediglich zwei Urteile zum Landschaftsbild stammen bereits aus 2000 bzw. 2001. Dabei wird im Folgenden unterschieden in Urteile zum Landschaftsbild und Urteile zu Landschaftsschutzgebieten, die unter dem Punkt Gebietsschutz abgehandelt werden.

Tabelle 2: Überblick über die Rechtsprechung zum Naturschutzrecht

Themenbereich	Kernaussage	Urteil
Landschaftsbild	Die Höhe der Anlage und die Drehbewegung des Rotors als "Unruheelement" ist wesentlich für die Bewertung der optischen Bedrängung; zu prüfen ist der Einzelfall mit der Lage wichtige Räumlichkeiten und zumutbaren Abschirmmöglichkeiten, topografische Gegebenheiten, Hauptwindrichtung und Vorbelastung; Faustformel: bei einem Abstand von mindestens 3 H ist unter Beachtung der genannten Kriterien nicht von einer optisch bedrängenden Wirkung auszugehen.	BVerwG, U. v. 11.12.2006 - 4 B 72/06
	Die privilegierte Anlage darf Orts- und Landschaftsbild nicht verunstalten. Verunstaltung im Sinne von § 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 BauGB setzt voraus, dass das Bauvorhaben dem Orts- oder Landschaftsbild in ästhetischer Hinsicht grob unangemessen ist und auch von einem für ästhetische Eindrücke offenen Betrachter als belastend empfunden wird; davon ist nur auszugehen, wenn es sich bei der betroffenen Landschaft wegen ihrer Schönheit und Funktion besonders schutzwürdige Umgebung oder um einen besonders groben Eingriff in das Landschaftsbild handelt.	BVerwG, U. v. 15.10.2001 - 4 B 69/01 BVerwG, U. v. 18.03.2003 - 4 B 7/03
Artenschutz	Artenschutzrechtliche Verbote i. S. d. § 44 BNatSchG stellen einen beachtlichen Belang des Naturschutzes nach § 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 BauGB dar.	BVerwG, U. v. 27.06.2013 - 4 C 1/12
	Der Tatbestand des artenschutzrechtlichen Tötungs- und Verletzungsverbots gemäß § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG nur dann erfüllt ist, wenn sich durch das Vorhaben das Kollisionsrisiko für die geschützten Tiere signifikant erhöht.	BVerwG, U. v. 27.06.2013 - 4 C 1/12 BVerwG, U. v. 12.03.2008 - 9 A 3/06

	Besteht kein allgemein anerkannter wissenschaftlicher Stand zu ökologischen Fachfragen, steht der zuständigen Behörde eine Einschätzungsprärogative zu.	BVerwG, U. v. 27.06.2013 - 4 C 1/12 BVerwG, U. v. 21.11.2013 - 7 C 40/11
	Der Genehmigungsbehörde steht kein planerisches Ermessen zu. → Sie muss bei Vorliegen der Voraussetzungen eine Genehmigung erteilen.	BVerwG, U. v. 21.01.2008 - 4 B 35/07 BVerwG, U. v. 23.11.2010 - 4 B 37/10
	Ob Beeinträchtigungen für Belange des Naturschutzes entstehen können, muss am aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisstand bewertet werden, auch wenn zukünftige Untersuchungen evt. gegenteilige Ergebnisse erbringen.	BVerwG, U. v. 09.05.2006 - 4 B 27/06
Gebietsschutz	Das Erhaltungsziel von FFH-Gebieten darf durch WEA nicht beeinträchtigt werden. → Jede Beeinträchtigung ist erheblich und muss als Gefährdung des Gebietes gewertet werden.	BVerwG, U. v. 26.02.2008 - 7 B 67/07
	Die Behörde muss sich Gewissheit verschaffen, dass das Erhaltungsziel nicht beeinträchtigt wird: diese liegt nur dann vor, wenn aus wissenschaftlicher Sicht keine vernünftigen Zweifel an fehlenden Auswirkungen des Vorhabens bestehen.	BVerwG, U. v. 26.02.2008 - 7 B 67/07

	Gewisse Einwirkungen auf das FFH-Gebiet können zugelassen werden, solange das Erhaltungsziel nicht beeinträchtigt wird; die Bestimmung dieser Bagatellschwelle muss im Einzelfall vorgenommen werden.	BVerwG, U. v. 26.02.2008 - 7 B 67/07
	Belange des Landschaftsschutzes können einer WEA unter anderem entgegenstehen, wenn diese in Widerspruch zur LSG-Verordnung stehen und dieser nicht durch eine Ausnahme behoben werden kann	BVerwG, U. v. 20.02.2000 - 4 B 104/99
	die ein privilegiertes Vorhaben ausschließende Wirkung des formell festgesetzten Landschafts- und Naturschutzes kann nur dadurch entfallen, dass für das Vorhaben eine Befreiung erteilt oder dass das Baugelände aus dem Geltungsbereich der Schutzbestimmung förmlich herausgenommen wird	BVerwG, U. v. 20.02.2000 - 4 B 104/99
	die materiell-rechtliche Wirkung von LSG kann aufgrund von Vorprägungen des Gebiets entfallen	BVerwG, U. v. 20.02.2000 - 4 B 104/99
	Außerhalb von LSG sind WEA gelten die Regelungen des LSG nicht.	BVerwG, U. v. 08.05.2008 - 4 B 28/08

4.2.2 Ableitung von Anforderungen an die Planung und Genehmigung

a. Landschaftsbild

Das Thema Landschaftsbild und Windenergie beschäftigt das BVerwG bereits seit 2001 als öffentlicher Belang, der privilegierten Vorhaben entgegenstehen kann: „Eine Beeinträchtigung öffentlicher Belange liegt insbesondere vor, wenn das Vorhaben: [...] das Orts- und Landschaftsbild verunstaltet, [...]“⁷⁰.

Um eine Verunstaltung handelt es sich nach Auffassung des Gerichts dann, wenn „[...] eine Windkraftanlage dem Orts- und Landschaftsbild in ästhetischer Hinsicht grob unangemessen ist und auch von einem für ästhetische Eindrücke offenen Betrachter als belastend empfunden wird.“⁷¹ Dabei muss auch die anlagentypische Drehbewegung der Rotoren beachtet werden, die einen Blickfang in der Landschaft darstellt. Eine weitere Konkretisierung, wann die Schwelle zur Verunstaltung überschritten ist, wird nicht vorgenommen.

Im Urteil vom 18.03.2003 geht das BVerwG in Übereinstimmung mit dem OVG Bautzen⁷² davon aus, dass von einer Verunstaltung der Landschaft nur in Ausnahmefällen auszugehen sei, wenn es sich „[...] um eine wegen ihrer Schönheit und Funktion besonders schutzwürdige Umgebung oder um einen besonders groben Eingriff in das Landschaftsbild handelt.“⁷³ Weitergehende allgemeine Rechtssätze seien kaum zu formulieren. Es wird aber nicht angezweifelt, dass auch ein nicht formal unter Schutz gestelltes Gebiet durch WEA beeinträchtigt werden kann. Dafür sowie für die Einschätzung der technischen Vorbelastung ist jedoch eine wertende Betrachtung des Gebietes notwendig. Es wird zudem darauf hingewiesen, dass eine WEA nicht allein aufgrund ihrer Größe zu einer Verunstaltung führt. Ab welcher Entfernung die Anlage nicht mehr verunstaltend wirkt, kann nicht abstrakt festgelegt werden⁷⁴.

Das BVerwG verweist für die Bewertung zum Landschaftsbild auf den Einzelfall und die Tatsachengerichte. Anforderungen für die Planung und Genehmigung sind aufgrund dieser Urteile nur schwer abzuleiten, da keine Konkretisierung vorgenommen wird. Im Einzelnen muss also eine methodische Bewertung vorgenommen werden, die sich am Stand der Wissenschaft zur Landschaftsbildbewertung orientiert.

Das BVerwG geht in seiner Entscheidung auch davon aus, dass es Aufgabe des Berufungsgerichts ist, eine eigene Würdigung der tatsächlichen Verhältnisse vorzunehmen, wenn sich die Prozessbeteiligten in ihrer Bewertung nicht einig sind⁷⁵. Das stellt einen wesentlichen Unterschied zum Umgang mit artenschutzrechtlichen Belangen dar, deren abschließende fachliche Beurteilung die Rechtsprechung vollends in die Hände der Zulassungsbehörde gibt (siehe auch unter b. Artenschutz).

Mit der Frage einer möglichen optisch bedrängenden Wirkung von WEA auf Anwohner

⁷⁰ § 35 Abs. 3 Nr. 5

⁷¹ BVerwG, U. v. 15.10.2001 - 4 B 69/01, Rn. 5

⁷² OVG Bautzen, U. v. 18.05.2000 - 1 B 29/98

⁷³ BVerwG, U. v. 18.03.2003 - 4 B 7/03, Rn. 5

⁷⁴ BVerwG, U. v. 18.03.2003 - 4 B 7/03, Rn. 5

⁷⁵ BVerwG, U. v. 18.03.2003 - 4 B 7/03, Rn. 12

befasst sich das Urteil vom 11.12.2006⁷⁶. So wird davon ausgegangen, dass vor allem die Drehbewegung des Rotors als Unruheelement zu einer Störung führt, die umso größer ist, je kleiner der Abstand zwischen Anwohner und WEA ist. Aufgrund des Rücksichtnahmegebots als unbenanntem öffentlichem Belang nach § 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 BauGB ist bei Planung und Genehmigung darauf zu achten. Gatz kommt in seinem Kommentar zum Urteil zu dem Ergebnis, dass Faustformeln bei der Einzelfallprüfung helfen können. Beträgt der Abstand zwischen Wohnhaus und WEA mindestens das Dreifache der Anlagenhöhe, so kann davon ausgegangen werden, dass von der Anlage keine optisch bedrängende Wirkung ausgeht. Bei diesem Abstand treten die Wirkung von Baukörper und Rotorbewegung in der Regel ausreichend in den Hintergrund⁷⁷.

b. Artenschutz

Urteile des BVerwG zum Thema Artenschutz und Windenergie sind ab 2008 erteilt worden. So stellte es mit seinem Urteil vom 27.06.2013 klar, dass die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit eines Vorhabens ohne Einbeziehung des Artenschutzes nicht abschließend geprüft werden kann.⁷⁸

Diskussionsschwerpunkt sind immer wieder die Zugriffsverbote des § 44 Abs. 1 BNatSchG, insbesondere das Tötungs- und Verletzungsverbot sowie das Störungsverbot. Die artenschutzrechtlichen Verbote sind zwingendes Recht, von dem nur dann abgewichen werden kann, wenn die Voraussetzungen für eine Ausnahme (§ 45 Abs. 7 BNatSchG) oder Befreiung (§ 67 BNatSchG) vorliegen. Das bedeutet, dass sie - wenn weder eine Ausnahme noch eine Befreiung erteilt werden kann - einem immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Außenbereichsvorhaben unausweichlich entgegenstehen, und zwar sowohl als verbindliche Vorschriften des Naturschutzrechts als auch als Belange des Naturschutzes i. S. d. § 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 BauGB. Für eine „nachvollziehende“ Abwägung sei kein Raum.⁷⁹

Zu den artenschutzrechtlichen Zugriffsverboten hat sich mittlerweile weitgehend eine ständige Rechtsprechung entwickelt, die zum einen in Teilen jedoch nicht unumstritten ist und zum anderen aber auch aufgrund der detailreichen Einzelfallrechtsprechung nicht unerhebliche Anforderungen an die Verwaltungspraxis stellt. An dieser Stelle soll jedoch nur auf die Rechtsprechung des BVerwG eingegangen werden. Beispiele für Einzelfälle werden in Kapitel 0 gegeben.

Die artenschutzrechtlichen Verbotstatbestände setzen im Gegensatz zum Gebietsschutz beim Individuum an. So kann das Verletzungs- und Tötungsverbot dann eintreten, wenn Vögel oder Fledermäuse mit der Anlage oder den Rotorblättern kollidieren und zu Schaden kommen. Ursprünglich ging die Rechtsprechung des BVerwG davon aus, dass lediglich bei absichtlicher Form des Fangens oder Tötens der Tatbestand verwirklicht wird⁸⁰. Der EuGH hat jedoch klargestellt, dass das Merkmal der Absichtlichkeit auch verwirklicht ist, wenn der Tod von geschützten Tierarten zumindest in Kauf genommen wird.⁸¹ Da jedoch der Tod

⁷⁶ BVerwG, U. v. 11.12.2006 - 4 B 72/06

⁷⁷ Gatz 2007

⁷⁸ BVerwG, U. v. 27.06.2013 - 4 C 1/12, Rn. 6

⁷⁹ BVerwG, U. v. 27.06.2013 - 4 C 1/12, Rn. 6

⁸⁰ Z.B. BVerwG, U. v. 11.01.2001 - 4 C 6/00

⁸¹ EuGH, U. v. 18.05.2006 - C-221/04

einzelner Individuen an WEA nie komplett ausgeschlossen werden kann, hat das BVerwG den Begriff der Signifikanz geprägt. Danach wird ein artenschutzrechtliches Tötungsverbot erst dann verwirklicht, wenn das Vorhaben ein im Vergleich zum Naturgeschehen signifikant erhöhtes Risiko verursacht. Damit wird verhindert, dass der Artenschutz zu einem unverhältnismäßigen Planungshindernis wird. Einzubeziehen sind auch Maßnahmen, mittels derer solche Kollisionen vermieden oder dieses Risiko zumindest minimiert werden soll.⁸²

Die Einschätzung, ob ein signifikant erhöhtes Tötungsrisiko besteht und damit der Genehmigung einer WEA entgegensteht, wird der zuständigen Behörde eine naturschutzfachliche Einschätzungsprärogative zugestanden. Diese bezieht sich „[...] sowohl auf die Erfassung des Bestands der geschützten Arten als auch auf die Bewertung der Gefahren, denen die Exemplare der geschützten Arten bei Realisierung des zur Genehmigung stehenden Vorhabens ausgesetzt sein würden.“⁸³ Damit wird der Grundsatz zur Einschätzungsprärogative der Planfeststellungsbehörde im Planfeststellungsverfahren⁸⁴ auf die Genehmigungsebene übertragen. Rechtliche Grundlage dafür ist, dass normkonkretisierende Maßstäbe für ökologische Bewertungen und Einschätzungen regelmäßig fehlen. Die Rechtsanwendung ist daher auf die Erkenntnisse der ökologischen Wissenschaft und Praxis angewiesen. Deren Erkenntnisstand ist aber in weiten Bereichen noch nicht so weit entwickelt, dass sie dem Rechtsanwender verlässliche Antworten liefern kann. Bei zahlreichen Fragestellungen steht – jeweils vertretbar – naturschutzfachliche Einschätzung gegen naturschutzfachliche Einschätzung, ohne dass sich eine gesicherte Erkenntnislage und anerkannte Standards herauskristallisiert hätten. Daher kann der Gesetzgeber der Verwaltung für bestimmte Fälle einen Bewertungsspielraum gewähren auch wenn Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG bestimmt, dass die Gerichte die Verwaltungstätigkeit vollständig prüfen.⁸⁵

Der Behörde bleibt beispielsweise die Wahl der Methode, wenn verschiedene Möglichkeiten wissenschaftlich vertretbar sind. Eine Methode ist erst dann überlegen und vorzugswürdig, wenn sie als allgemein anerkannter Stand der Wissenschaft angesehen wird. Nicht bereits, weil sie umfangreichere oder aufwändigere Ermittlungen oder „strengere“ Anforderungen für richtig hält. Die gerichtliche Prüfung beschränkt sich damit auf die Einhaltung der rechtlichen Grenzen, in deren Rahmen der Behörde ein Einschätzungsspielraum eingeräumt wird. Das Gericht muss aber überprüfen, die Untersuchungen mit einer angemessenen Methodik und Ermittlungstiefe durchgeführt wurden und der Behörde damit eine ausreichend fundierte Grundlage für eine sachgerechte Entscheidung bereitgestellt wurde.⁸⁶

In seinem Urteil vom 27.06.2013 akzeptiert das BVerwG auch die Annahme eines pauschalen Abstandswertes zu einem Rotmilanhorst zur Reduzierung des Kollisionsrisikos. Dieser Abstand basiert unter anderem auf Empfehlungen der Länderarbeitsgemeinschaft der Vogelschutzwarten⁸⁷, auf die in der Rechtsprechung häufig zurückgegriffen wird, die aber unter den Akteuren im Windenergiesektor nicht unumstritten sind.

⁸² BVerwG, U. v. 12.03.2008 - 9 A 3/06

⁸³ BVerwG, U. v. 27.06.2013 - 4 C 1/12, Rn.14

⁸⁴ vgl. unter anderem BVerwG, U. v. 09.08.2008 - 9 A 14.07

⁸⁵ BVerwG, U. v. 21.11.2013 - 7 C 40/11, Rn. 15

⁸⁶ BVerwG, U. v. 27.06.2013 - 4 C 1/12, Rn.14 ff.

⁸⁷ LAG-VSW 2007

Nicht zugestanden wird der Behörde ein planerisches Ermessen im Genehmigungsverfahren von Windenergieanlagen. Liegen die Voraussetzungen für die Genehmigung vor, so besteht darauf ein Rechtsanspruch und sie muss erteilt werden⁸⁸. Ob Belange des Naturschutzes der Errichtung von WEA entgegenstehen, ist dabei am aktuellen Wissenstand zu beurteilen, auch wenn zukünftig durchgeführte Untersuchungen diesen in Frage stellen und gegenteilige Ergebnisse erbringen könnten.⁸⁹

c. Gebietsschutz

Mit dem Gebietsschutz in Zusammenhang mit Windenergieanlagen hat sich das BVerwG nur in wenigen Fällen befasst. Gegenstand der Rechtsprechung sind dabei Natura 2000-Schutzgebiete sowie Landschaftsschutzgebiete.

Grundlage der Urteile zur Natura 2000-Gebietskulisse ist § 34 Abs. 1 BNatSchG. Zunächst ist eine FFH-Verträglichkeitsprüfung erforderlich, wenn eine erhebliche Beeinträchtigung der Erhaltungsziele nicht offensichtlich ausgeschlossen werden kann, also zumindest vernünftige Zweifel am Ausbleiben von erheblichen Beeinträchtigungen bestehen⁹⁰. Daher ist eine Vorprüfung bzw. Erheblichkeitseinschätzung (Screening) durchzuführen.

Nach der ständigen Rechtsprechung des BVerwG ist jede Beeinträchtigung der Erhaltungsziele als erheblich einzustufen und wird als Gefährdung des Gebiets gewertet. Eine Unerheblichkeit im Sinne von Art. 6 Abs. 3 FFH-RL liegt daher nur vor, wenn die Erhaltungsziele nicht beeinträchtigt werden. Ob eine WEA zu erheblichen Beeinträchtigungen führt, muss dabei im Einzelfall anhand der konkreten Umstände entschieden werden. Gewisse Einwirkungen sind bis zu einer Bagatellschwelle auch zulässig, wenn das Erhaltungsziel nicht betroffen ist. Diese Bagatellschwelle muss aber erneut im Einzelfall festgelegt werden. Liegen nach Abschluss der FFH-Verträglichkeitsprüfung keine vernünftigen Zweifel vor, dass das Vorhaben unerheblich für das Schutzgebiet ist, ist es zulässig.⁹¹

Im Hinblick auf Windenergieanlagen in Landschaftsschutzgebieten hat das BVerwG in ständiger Rechtsprechung festgestellt, dass die Belange des Landschaftsschutzes i. S. d. § 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 BauGB der Errichtung von WEA entgegenstehen können. Das gilt insbesondere, wenn diese in Widerspruch zur Schutzgebietsverordnung stehen und dieser Widerspruch nicht durch eine Ausnahme oder Befreiung aufgehoben werden kann oder das Gebiet nicht aus dem Geltungsbereich der Schutzbestimmungen förmlich ausgenommen wird. Eine Befreiung ist nach § 67 Abs. 1 S. 1 BNatSchG möglich, „[...] wenn dies aus Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer und wirtschaftlicher Art, notwendig ist oder die Durchführung der Vorschriften im Einzelfall zu einer unzumutbaren Belastung führen würde und die Abweichung mit den Belangen von Naturschutz und Landschaftspflege vereinbar ist“. Eventuell kann die materiell-rechtliche Wirkung des LSG aufgrund von Vorprägungen der Landschaft entfallen. Das ist ebenfalls zu

⁸⁸ BVerwG, U. v. 21.01.2008 - 4 B 35/07, Rn. 9; BVerwG, U. v. 23.11.2010 - 4 B 37/10, Rn. 7

⁸⁹ BVerwG, U. v. 09.05.2006 - 4 B 27/06

⁹⁰ BVerwG, U. v. 29.09.2011 - 7 C 21/09

⁹¹ BVerwG, U. v. 26.02.2008 - 7 B 67/07

beachten.⁹²

⁹² BVerwG, U. v. 02.02.2000 – 4 B 104/99, Rn. 2 ff.

5 Umsetzung der Rechtsprechung

5.1 In Windenergieerlassen und Leitfäden der Bundesländer

In Kapitel 4 wurden die Anforderungen der Rechtsprechung an Planung und Genehmigung erläutert. An dieser Stelle soll nun untersucht werden, wie diese in den Bundesländern bereits umgesetzt werden und sich in entsprechenden Papieren wie Windenergieerlassen und Leitfäden niederschlagen. Solche Erlasse oder Leitfäden wurden von den meisten Bundesländern in den letzten Jahren erarbeitet, um Hinweise für Planung und Genehmigung von WEA zu geben. Es handelt sich dabei um informelle Steuerungsinstrumente die als norminterpretierende Verwaltungsvorschrift zwar nicht für die Gerichte aber für die nachgeordneten Behörden bindend sind. So wird auch im Urteil des BayVGH bestätigt, dass von den im Erlass beschriebenen Methoden nur bei Vorliegen eines sachlichen Grundes abgewichen werden darf⁹³.

Dazu wurden die aktuellen Papiere der Bundesländer gesichtet, auch Entwürfe, die aus Nordrhein-Westfalen, Thüringen und Niedersachsen vorliegen. Keine Erlasse, Leitfäden etc. liegen aus den Stadtstaaten Bremen, Hamburg und Berlin vor. Insgesamt wurden 25 Dokumente ausgewertet. Die Ergebnisse sind tabellarisch im Anhang dargestellt.

5.1.1 Umsetzung der planungsrechtlichen Anforderungen

a. Privilegierung nach § 35 BauGB

In den Leitfäden und Erlassen der Bundesländer werden die bauplanungsrechtlichen Grundlagen der Privilegierung und des Planungsvorbehalts nach § 35 BauGB in der Regel kurz dargestellt. Lediglich in 6 der 25 ausgewerteten Dokumente wird nicht darauf verwiesen, zum Beispiel im sächsischen Windenergieerlass von 2013. Dabei spielt das Datum der Veröffentlichung in der Regel keine Rolle, sondern einige Länder haben sich für eine prinzipiell knappere Darstellung entschieden und verzichten auf die rechtlichen Grundlagen.

Das städtebauliche Planungserfordernis nach § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB, das das BVerwG 2004 diskutierte⁹⁴, wird nur in Papieren von Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt verwiesen. Begründet wird es ebenfalls wie im Urteil des BVerwG mit einem erhöhten Koordinationsbedarf bei mehreren vorliegenden Anträgen und komplexen Planungen.

Definitionen, wann von einer Raumbedeutsamkeit von WEA auszugehen ist, finden sich ebenfalls nur in 9 Länderpapieren, obwohl diese zum Beispiel für die Planung von Bedeutung sind, da raumbedeutsame Vorhaben den Zielen der Raumordnung nicht widersprechen dürfen. Die vorgenommenen Definitionen fallen zudem sehr unterschiedlich aus. Während Mecklenburg-Vorpommern davon ausgeht, dass bereits Anlagen ab einer Höhe von 35 m in der flachen norddeutschen Landschaft raumbedeutsam sind, gibt Schleswig-Holstein keine konkreten Höhen vor. In Rheinland-Pfalz wird bei 50 m und in Nordrhein-

⁹³ BayVGH, U. v. 18.06.2014 - 22 B 13.1358, Rn. 45

⁹⁴ BVerwG, U. v. 11.08.2004 - 4 B 55/04

Westfalen ab 100 m hohen WEA von einer Raumbedeutsamkeit ausgegangen. Gemein ist den Papieren aber, dass die Raumbedeutsamkeit von Einzelanlagen im Einzelfall geprüft werden muss und vom Standort abhängig ist. Bei mehreren Anlagen wird die Raumbedeutsamkeit nicht in Frage gestellt.

b. Erlass einer Veränderungssperre zur Sicherung der Planung

In lediglich drei Bundesländern (Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen) wird in den analysierten Erlassen und Papieren auf die Möglichkeit einer Veränderungssperre hingewiesen. Lediglich Nordrhein-Westfalen gibt Informationen zur Gültigkeit einer solchen Planungssicherung. Als Voraussetzung wird genannt, dass einer Veränderungssperre nur zulässig ist, wenn bereits ein Mindestmaß der Planungsinhalten bekannt ist. Der Windenergieerlass Baden-Württemberg bezieht sich nur auf Flächen, die sich in einer Flurbereinigung befinden und verweist auf das Flurbereinigungsgesetz.

c. Schlüssiges gesamträumliches Planungskonzept unter Ausweisung harter und weicher Tabuzonen

Die Anforderung, der Planung ein schlüssiges Planungskonzept zugrunde zu legen, wird in vielen Länderpapieren aufgegriffen. 16 Papiere weisen darauf hin, erläutern aber in der Regel nicht oder nur kurz, was darunter zu verstehen ist. Zum Beispiel wird im Erlassentwurf aus Thüringen (2015) erläutert, dass ein schlüssiges gesamträumliches Planungskonzept nicht nur Auskunft darüber geben muss, „[...] von welchen Erwägungen die positive Standortzuweisung getragen wird, sondern auch die Gründe für die beabsichtigte Freihaltung des übrigen Planungsraums von Windenergieanlagen aufzeigen.“⁹⁵

Dass für eine rechtssichere Planung, auch die Vollzugsfähigkeit gegeben sein muss, wird in 7 der Länderpapiere thematisiert. So wird darauf hingewiesen, dass nicht vollzugsfähige Planungen unwirksam sind und sich die Windenergie in den für sie ausgewiesenen Gebieten daher auch durchsetzen können muss. In der Regel wird das mit Artenschutzbelangen in Bezug gebracht, die auf der Planungsebene zwar oft schwer erfassbar sind, aber dennoch mindestens in überblicksartig erfasst werden müssen, z.B. in der Artenschutzprüfung der Bauleitplanung.

Auch die Klimarelevanz der Windenergieplanung wird in einigen Papieren aufgenommen. Es wird unter anderem auf die Klimaschutzziele bzw. Ziele zum Ausbau erneuerbarer Energien hingewiesen und das Bestreben, diese mit den Anforderungen an den Schutz von Natur und Landschaft übereinzubringen.⁹⁶ Die konkrete Rechtsprechung des BVerwG⁹⁷ wird aber nicht übernommen – also die Notwendigkeit zur Abwägung von WEA-Standorten trotz ihres Klimaschutzbeitrags. Allerdings wird mehrfach darauf verwiesen, dass Klimaschutz nur unter Wahrung der Interessen von Naturschutz und Bevölkerung durchgesetzt werden kann und daher das öffentliche Interesse am Naturschutz und Klimaschutz miteinander abgewogen werden muss⁹⁸. Im Windenergieerlass Rheinland-Pfalz wird ausgeführt, dass

⁹⁵ Windenergieerlass Thüringen, Entwurf vom 20.07.2015

⁹⁶ Siehe z.B. Windenergieerlass Brandenburg 2011

⁹⁷ BVerwG, U. v. 13.03.2003 - 4 C 4/02

⁹⁸ Siehe z. B. Planungserlass Schleswig Holstein (2015) und Windenergieerlass NW (2011)

naturschutzrechtliche Belange bei der Windenergieplanung zu berücksichtigen sind, auch wenn der Klimaschutz ebenfalls dem Naturschutz dient. Demgegenüber wird im Erlass aus dem Saarland explizit auf den Klimaschutz als Teil der Naturschutzziele nach BNatschG hingewiesen und auf weitere Verweise bezüglich einer trotzdem notwendigen Abwägung verzichtet.

Auf mögliche weiße Flächen in der Planung verweist lediglich der Windenergieerlass aus Bayern von 2011. Es wird erläutert, dass bei der Planung Ausschlussflächen verbleiben, die die auch nur Teile der Fläche außerhalb von Vorrang- oder Vorbehaltsgebieten umfassen muss. Dann verbleiben weiße Flächen, die durch die Gemeinden mit dem Instrumentarium der Konzentrationsflächendarstellung überplant werden können.

Die Analyse der Leitfäden und Erlasse ergab weiterhin, dass in 13 der untersuchten Dokumente die Ausweisung von Tabuzonen vorgegeben ist, in 10 davon auch die Unterscheidung von harten und weichen Tabuzonen.

In einigen Dokumenten (z.B. Windenergieerlass Bayern) werden auch Ausschlussgebiete genannt, sowie Gebietskategorien, in denen eine weitere Abwägung vorgenommen werden muss, was inhaltlich der Unterscheidung harter und weicher Kriterien ähnlich ist. Gerichtlich wird auch dieses Vorgehen akzeptiert, solange es sich bei Ausschlussgebieten um harte Tabuzonen i. S. d. BVerwG und bei Restriktionsbereichen um weiche Tabuzonen i. S. d. BVerwG handelt⁹⁹. Zur Veranschaulichung wurden auch in einigen Leitfäden/Erlassen Abbildungen zum Prüfschema des Abwägungsprozesses erstellt (Beispiel siehe Abbildung 2).

Die Länderdokumente, in denen die Unterscheidung von harten und weichen Tabuzonen gefordert wird, sind in der Regel nach der Entscheidung des BVerwG von 13.12.2012 veröffentlicht worden und haben damit die ständige Rechtsprechung des BVerwG aufgenommen. Dabei werden zumeist bereits die Gebietskategorien vorgegeben, die als harte oder weiche Tabuzonen behandelt werden sollen. Die Bundesländer nutzen dabei ihren Bewertungsspielraum, so dass diese Vorgaben zwischen den Bundesländern sehr unterschiedlich ausfallen. So hat beispielsweise Thüringen in seinem Entwurf für den Windenergieerlass Landschaftsschutzgebiete als harte Tabuzone definiert. Schleswig-Holstein weist LSGs „lediglich“ als abwägungsrelevantes Kriterium für die verbleibenden Potenzialflächen nach Abzug der harten und weichen Tabuzonen aus.

⁹⁹ Z.B. OVG Weimar, Urteil vom 08.04.2014 - 1 N 676/12, Rn. 74 f.

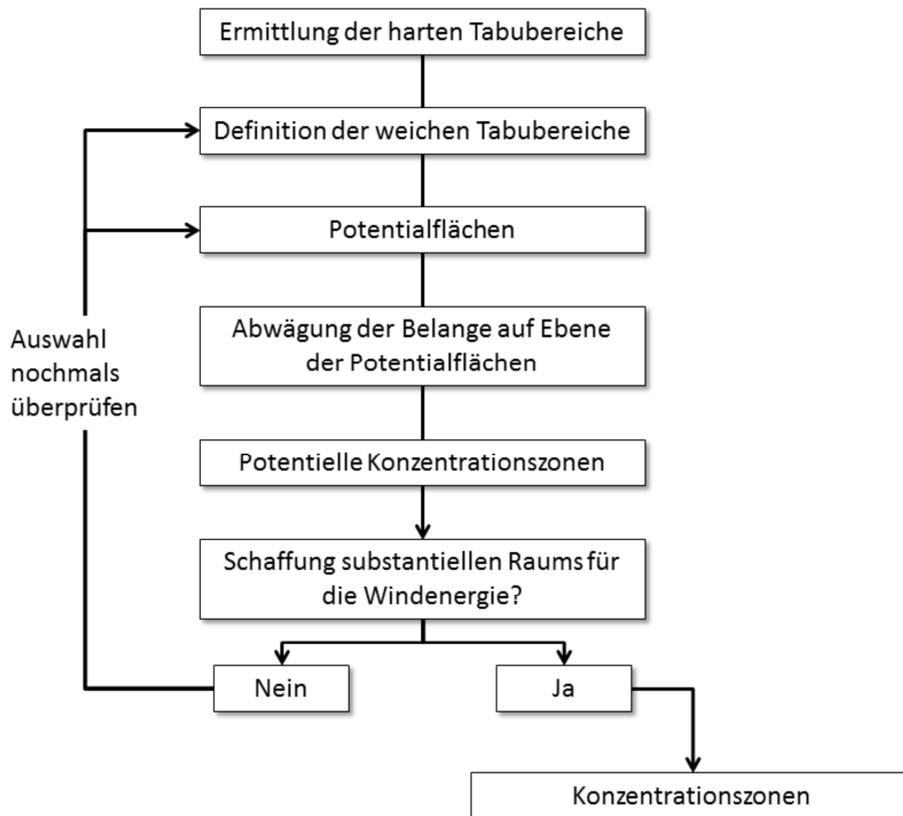


Abbildung 2: Prüfschema nach der ständigen Rechtsprechung des BVerwG aus dem Entwurf des Windenergieerlasses Nordrhein-Westfalen (2015)

d. Substanzieller Raum für die Windenergienutzung als Abwägungsergebnis

Die Formulierung, dass der Plangeber der Entscheidung zur Privilegierung der Windenergie Rechnung tragen und ihr substantiell Raum verschaffen muss, wurde den meisten Länderpapieren aufgenommen. In 16 von 24 Dokumenten findet sie sich wieder. Lediglich in 8 Papieren wird sie nicht weiter erwähnt.

Andere Bundesländer machen konkrete Vorgaben, was substanzieller Raum bedeutet. In Schleswig-Holstein sollen 1,5 % der Landesfläche für Windenergieeignungsgebiete bereitgestellt werden. In Hessen wurde im Rahmen des hessischen Energiegipfels 2011 die Empfehlung ausgesprochen, dass 2 % der Landesfläche planerisch für Windenergie zur Verfügung gestellt werden sollte. Auch in Rheinland-Pfalz haben die Planungsträger die Vorgabe, 2 % der Landesfläche für Windenergie auszuweisen.

In den meisten Bundesländern hingegen werden keinerlei Hinweise zur Konkretisierung des substanziellen Raumes gegeben. Lediglich Verweise auf die Rechtsprechung des BVerwG finden sich z.B. in den Entwürfen für Windenergieerlasse aus Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen. So wird darauf hingewiesen, dass die Summe der Vorrang-/Eignungsgebiete bzw. Konzentrationsflächen für die Windkraft mit Ausschlusswirkung für andere Nutzungen in einem solchen Verhältnis zum gesamten Planungsraum abzüglich der Flächen für harte Tabuzonen stehen muss, dass der vom Bundesgesetzgeber gewollten Privilegierung der

Windkraftnutzung gemäß § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB hinreichend Rechnung getragen wird. Was das konkret bedeutet, wird in Niedersachsen ausgeführt, wo die Planungsregionen 1,4 % des Planungsraumes bzw. 7,1 % ihrer Potenzialflächen für Windenergie ausweisen sollen.

In Nordrhein-Westfalen wird im aktuellen Entwurf des Windenergieerlasses darauf hingewiesen, dass auf Ebene der Regionalplanung die ausreichende Beachtung der Privilegierung nicht als wesentliches Kriterium betrachtet werden muss, da Vorranggebiete ohne Ausschlusswirkung ausgewiesen werden. Auf Bauleitplanebene erfolgt dann die abschließende Planung, die wiederum der Prüfung auf substanziellen Raum standhalten muss.

5.1.2 Umsetzung der naturschutzrechtlichen Anforderungen

a. Landschaftsbild

In fast allen Erlassen und Leitfäden wird darauf hingewiesen, dass der Klimaschutz und damit der Ausbau der erneuerbaren Energien unter Berücksichtigung der Interessen des Landschaftsbilds durchgeführt werden muss. Vereinzelt wird es auch als öffentlicher Belang nach § 35 Abs. 3 Nr. 5 BauGB benannt, der dem den im Außenbereich privilegierten WEA entgegenstehen kann¹⁰⁰.

Die Notwendigkeit der Beachtung des Landschaftsbildes als wesentliches Kriterium bei der Abwägung wird fast durchgängig anerkannt und betont, da WEA durch Licht/Schatten und Geräusche sowie durch die Eigenbewegung und Größe der Anlagen deutliche Auswirkungen auf Eigenart, Vielfalt und Schönheit des Landschaftsbildes haben¹⁰¹. Eine Spezifizierung, wie die Planung auf Bauleitplanungsebene oder Regionalplanebene vorgehen soll, wenn es sich um schützenswerte Landschaftsteile ohne formellen Schutzstatus handelt, wird aber in keinem der Dokumente vorgegeben.

Die Rechtsprechung des BVerwG findet sich unter anderem in der Frage wieder, wann es sich um eine Verunstaltung des Orts- und Landschaftsbild handelt, die nach § 35 Abs. 3 Nr. 5 BauGB privilegierten Anlagen im Außenbereich entgegen stehen kann. Zitiert wird das Urteil vom 15.10.2001¹⁰² beispielsweise im Entwurf des Windenergieerlasse Nordrhein-Westfalen und den Handlungsempfehlungen zur Genehmigung von Windenergieanlagen in Sachsen¹⁰³. Danach liegt eine Verunstaltung nur dann vor, „[...] wenn das Vorhaben seiner Umgebung grob unangemessen ist und auch von einem für ästhetische Eindrücke offenen Betrachter als belastend empfunden wird“¹⁰⁴. Auch die mögliche technische Vorprägung der Landschaft muss bei der Landschaftsbildbewertung beachtet werden. Darauf weisen die Handlungsempfehlungen aus Sachsen¹⁰⁵ sowie der nordrhein-westfälische

¹⁰⁰ Z. B. Windenergieerlass Niedersachsen, Entwurf 2015

¹⁰¹ Z. B. Leitfaden Windenergie im Wald Nordrhein-Westfalen (2012)

¹⁰² BVerwG, U. v. 15.10.2001 - 4 B 69/01

¹⁰³ Handlungsempfehlung zur Zulassung von Windenergieanlagen Sachsen (2011)

¹⁰⁴ Windenergieerlass Nordrhein-Westfalen, Entwurf 2015

¹⁰⁵ Handlungsempfehlung zur Zulassung von Windenergieanlagen Sachsen (2011)

Windenergieerlass 2011¹⁰⁶ und der Entwurf 2015¹⁰⁷ hin. Damit wird auf das Urteil des BVerwG aus dem Jahr 2003¹⁰⁸ verwiesen, in dem davon ausgegangen wird, dass ab einer gewissen Vorbelastung von Landschaften keine Verunstaltung mehr möglich ist. Ab welcher Entfernung eine Anlage in der Regel nicht mehr verunstaltend wirkt, ist nach Auffassung der BVerwG¹⁰⁹ nicht pauschal zu klären. Das Urteil und auch die genannten Erlasse/Leitfäden verweisen daher auf eine Bewertung im Einzelfall.

Generell ist die Auffassung häufig vertreten, dass die Wirkungen auf das Landschaftsbild jeweils anhand der konkreten Situation vor Ort betrachtet und nur darauf aufbauend eine Entscheidung zu treffen ist. Daher wird für die Bewertung auf den Einzelfall und damit auf die Genehmigungsebene verwiesen¹¹⁰, da Pauschalisierungen kaum möglich sind.

Einzigste Ausnahme ist die mögliche optisch bedrängende Wirkung, die von WEA ausgehen kann, wenn diese zu nah an Wohnbebauung errichtet werden. Hier hat das BVerwG eine Faustformel entwickelt¹¹¹. Zum Schutz der Bevölkerung und damit auch zur Erhöhung der Akzeptanz gegenüber der Windenergie wurde diese in 11 der Erlasse/Leitfäden aufgenommen.

In den Länderdokumenten wird häufig das Thema Ersatzgeld aufgegriffen. Diese ist von Bedeutung, da der Eingriff in die Landschaft aufgrund der Anlagendimension in der Regel nicht durch Kompensationsmaßnahmen ausgeglichen werden kann. Daher ist ein Ersatzgeld zu zahlen, dessen Berechnung in den Leitfäden und Erlassen erläutert wird. Das BVerwG hat sich jedoch mit der Thematik Ersatzgeld und Windenergie nicht auseinandergesetzt.

b. Artenschutz

Im Bereich Artenschutz befasst sich das BVerwG vor allem mit den Zugriffsverboten nach § 44 Abs. 1 BNatSchG sowie der Einschätzungsprärogative, die den Naturschutzbehörden zugestanden wird. Diese Rechtsprechung wird in den meisten (vor allem neueren) Erlassen umfangreich aufgegriffen und dargestellt sowie die Umsetzung in der Praxis erläutert. Lediglich drei Länderpapiere¹¹² geben gar keine Hinweise zum Umgang mit dem Artenschutz bei der Planung und Errichtung von Windenergieerlassen.

Unterschieden wird dabei in der Regel zwischen der Bewertung des Artenschutzes auf Regionalplanebene und der auf FNP-Ebene sowie im konkreten Genehmigungsprozess. Auf Regionalplanebene sind genaue Untersuchungen zum Artenschutz zumeist noch nicht zwingend erforderlich. Eine überschlägige Betrachtung von Vorkommen windenergiesensibler streng geschützter Arten wird jedoch empfohlen, um die Planung auf untergeordneter Ebene zu erleichtern. Genaue Vorgaben zum Untersuchungsumfang werden aber nicht gemacht¹¹³.

¹⁰⁶ Windenergieerlass Nordrhein-Westfalen 2011

¹⁰⁷ Windenergieerlass Nordrhein-Westfalen, Entwurf 2015

¹⁰⁸ BVerwG, U. v. 18.03.2003 – 4 B 7/03

¹⁰⁹ BVerwG, U. v. 18.03.2003 – 4 B 7/03

¹¹⁰ Z. B. Leitfaden zur Planung und Genehmigung von Windkraftanlagen Hessen (2012)

¹¹¹ BVerwG, U. v. 11. Dezember 2006 – 4 B 72/06

¹¹² Windenergieerlass Thüringen 2005, Windenergieerlass Sachsen-Anhalt 2007, Hinweispapier für Planung und Genehmigung Mecklenburg-Vorpommern 2004

¹¹³ Siehe z.B. Entwurf Windenergieerlass Nordrhein-Westfalen 2015 oder Entwurf Leitfaden Umsetzung des

Für die Genehmigungs- und Bauleitplanebene werden teilweise deutlich umfangreichere Empfehlungen gegeben, damit der Artenschutz rechtssicher abgehandelt werden kann. So ist in einer Artenschutzprüfung (ASP) zu klären, ob die artenschutzrechtlichen Verbotstatbestände durch das Vorhaben berührt werden, also beispielsweise das Tötungsrisiko signifikant erhöht ist. Brandenburg hat dafür beispielsweise bereits 2011 sehr genaue Vorgaben im Windenergieerlass 2011 gemacht. In mehreren Anhängen werden Vorgaben zum artspezifischen Untersuchungsumfang gemacht. Es werden auch Empfehlungen gegeben, welche Abstände zu Brutplätzen streng geschützter windenergiesensibler Vogelarten wie z. B. dem Schwarzstorch eingehalten werden sollten. Werden diese Abstände eingehalten, so ist davon auszugehen, dass die Verbotstatbestände nach § 44 Abs. 1 BNatschG nicht eintreten. Ähnliche Vorgaben und Empfehlungen sprechen auch andere Bundesländer aus, um Planungen und Genehmigungsprozessen mehr Rechtssicherheit zu verleihen¹¹⁴.

Das BVerwG weist daraufhin, dass bei der Bewertung des Risikos, dass die Verbotstatbestände nach § 44 BNatschG eintreten, auch Vermeidungsmaßnahmen zu betrachten sind¹¹⁵. Das nehmen auch einige der Länderpapiere auf. Der Naturschutzleitfaden aus Nordrhein-Westfalen von 2013 beschreibt beispielsweise auch konkrete artspezifische Vermeidungsmaßnahmen wie die unattraktive Gestaltung des Mastfußes oder die Abschaltung der Anlagen zu Zeiten hoher Fledermausaktivität.

In Hessen wird ein etwas anderer Ansatz zum Umgang mit den artenschutzrechtlichen Verbotstatbeständen gewählt. In einem vorhergehenden Fachgutachten wurden für die WEA-sensiblen Arten Schwerpunkträume der Vorkommen gebildet, die für den Erhalt der Population grundlegend sind. Diese Räume sollen bei der Ausweisung von Vorranggebieten freigehalten werden. Treten außerhalb dieser Schwerpunkträume in den zu beplanenden Konzentrationszonen artenschutzrechtliche Konflikte auf, werden diese über ein Ausnahmeverfahren nach § 45 Abs. 7 BNatschG rechtssicher gelöst.

Das Thema der naturschutzfachlichen Einschätzungsprärogative wird nur in fünf Länderdokumenten aufgegriffen und jeweils nur kurz auf diesen behördlichen Einschätzungsspielraum hingewiesen. Im Erlassentwurf aus Nordrhein-Westfalen wird erläutert, dass das Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz als oberste Naturschutzbehörde bei der Erstellung des „Umsetzung des Arten- und Habitatschutzes bei der Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen in Nordrhein-Westfalen“ von der naturschutzfachlichen Einschätzungsprärogative Gebrauch gemacht hat.

c. Gebietsschutz

Die Rechtsprechung des BVerwG zum Gebietsschutz bezieht sich auf Windenergienutzung in Landschaftsschutzgebieten und Natura 2000-Gebieten. Daher beschränkt sich die Auswertung der Erlasse und Länderleitfäden auch auf die beiden Schutzgebietskategorien, zumal diese in der fachlichen Debatte wohl auch am meisten diskutiert werden.

Artenschutzes Niedersachsen 2015

¹¹⁴ Z.B. Leitfaden Naturschutz und Windenergie Hessen 2012, Entwurf Leitfaden Umsetzung des Artenschutzes Niedersachsen 2015

¹¹⁵ BVerwG, U. v. 12 03 2008 - 9 A 3/06

Nur wenige Länderpapiere befassen sich gar nicht mit dem Gebietsschutz. Dazu gehören die Papiere aus Sachsen und Sachsen-Anhalt sowie die Hinweise für die Regionalplanung aus Brandenburg von 2009. In allen anderen Dokumenten werden zumindest einzelne Aspekte besprochen.

Natura 2000-Gebiete sind für die Windenergienutzung nach der Rechtsprechung nur zugelassen, wenn durch die Errichtung der Anlagen die Schutzziele nicht beeinträchtigt werden¹¹⁶. Diese Vorgabe übernehmen die Länderpapiere, die sich mit dem Thema befassen. Der Rückschluss, dass ein pauschaler Ausschluss von Natura 2000-Gebieten z. B. als harte Tabuzonen nicht zulässig ist, wird von BVerwG nicht beantwortet und auch die Umsetzung wird von den Bundesländern nicht einheitlich gehandhabt. In 13 Erlassen und Leitfäden wird Windenergie in Natura 2000-Gebieten als zulässig angesehen, wenn die Erhaltungsziele nicht beeinträchtigt werden. Das kann der Fall sein, wenn in Vogelschutzgebieten Arten geschützt werden, die als nicht WEA-sensibel eingestuft werden, also weder kollisionsgefährdet sind noch durch die Anlagen aufgrund ihres Meideverhaltens verdrängt werden. Zum Nachweis, dass keine Beeinträchtigung des Schutzzwecks zu erwarten ist, ist eine Verträglichkeitsprüfung durchzuführen. Dafür werden in einigen Dokumenten auch Hinweise für die konkrete Durchführung, also den Ablauf und Umfang der Verfahrens, gegeben.

In wenigen Fällen (z.B. WEA Erlass Brandenburg 2011, Leitfaden Naturschutz und Windenergie Hessen 2012) wird auch auf die Ausnahmemöglichkeit nach § 34 Abs. 3 – 5 BNatschG hingewiesen, um WEA trotz Beeinträchtigungen zu ermöglichen, wenn das öffentliche Interesse der Energieversorgung aus EE als dem am Naturschutz überwiegend angesehen wird.

Nur in wenigen Bundesländern oder in älteren Leitfäden, die vor der Rechtsprechung des BVerwG erstellt wurden, sind Natura 2000-Gebiete als Ausschlussbereiche definiert. Die Anpassung an die Rechtsprechung ist beispielsweise in Thüringen erkennbar. So waren im Erlass von 2005 WEA in Natura 2000-Gebieten noch untersagt, so ist im neuen Erlassentwurf 2015 vermerkt, dass nur bei entgegenstehendem Schutzzweck die Gebiete als harte Tabuzonen eingestuft werden. Bei nicht entgegenstehendem Schutzzweck werden diese als weiche Tabuzonen definiert, die der Abwägung unterliegen. Lediglich Nordrhein-Westfalen hat auch in seiner Erlassüberarbeitung 2015 Natura 2000-Gebiete komplett als harte Tabuzone eingestuft. Begründet wird dieser Schritt damit, dass in den Gebieten mit über 100 WEA bereits eine vergleichsweise große Belastung besteht. Ein Repowering dieser Altanlagen ist auch in den Schutzgebieten möglich. Zudem wurden bei der Ausweisung der Gebiete sehr restriktive Kriterien angelegt, so dass bei der Errichtung von WEA in der Regel mit artenschutzrechtlichen Konflikten zu rechnen ist. Brandenburg weist in seinem Leitfaden zur Windenergie im Wald 2014 darauf hin, dass Natura 2000-Gebiete unter bestimmten Bedingungen als harte Tabuzone eingestuft werden können. Welche Bedingungen vorliegen müssen, wird aber nicht erläutert.

Die beschriebene Situation ist vergleichbar mit der in Landschaftsschutzgebieten. Auch diese wurden in einigen Ländern pauschal als Ausschlussgebiet definiert, um die Landschaft zu schützen. Das BVerwG hat jedoch festgestellt, dass die öffentlichen Belange des Landschaftsschutzes i. S. d. § 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 BauGB der Errichtung von WEA vor allem

¹¹⁶ BVerwG, U. v. 26.02.2008 - 7 B 67/07

dann entgegenstehen können, wenn diese in Widerspruch zur Schutzgebietsverordnung stehen und dieser Widerspruch nicht durch eine Ausnahme oder Befreiung aufgehoben werden kann oder das Gebiet nicht aus dem Geltungsbereich der Schutzbestimmungen förmlich ausgenommen wird¹¹⁷. Dem folgen auch die meisten Bundesländer. In 12 Papieren wird direkt darauf hingewiesen. In Rheinland-Pfalz wird sogar davon ausgegangen, dass die Genehmigung von WEA in Landschaftsschutzgebieten regelmäßig zu erteilen ist, da das Interesse der Versorgung mit erneuerbarer Energie in der Regel andere Interessen überwiegt¹¹⁸. In der Regel kommen aber nur Bereiche von LSG in Frage, die weniger hochwertige Landschaftsbereiche darstellen oder in Randlage des Gebietes liegen.

In Nordrhein-Westfalen wird im aktuellen Erlassentwurf darauf hingewiesen, dass LSG im Landesgebiet zum Schutz vor Zersiedlung sehr großflächig ausgewiesen wurden, so dass ein pauschaler Ausschluss der Privilegierung der Windenergie nicht gerecht werden würde. Mehrfach genannt wird auch die Möglichkeit, Teile des Schutzgebietes aus dem Schutzstatus auszunehmen oder die Schutzgebietsverordnung so zu ändern, dass WEA zulässig werden. Im Windenergieerlass Baden-Württemberg von 2012 wird auch auf die Befreiungsmöglichkeit nach § 67 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG hingewiesen, die in Frage kommt, wenn das öffentliche Interesse am Klimaschutz das öffentliche Interesse am Natur- und Landschaftsschutz überwiegt. Dafür kämen aber nur singuläre und keine großflächigen Planungen infrage.

Nur im aktuellen Entwurf des Windenergieerlasses Thüringen sowie im alten Hinweispapier aus Niedersachsen 2011 werden Landschaftsschutzgebiete als harte Tabuzonen bzw. potenzielle Ausschlussgebiete definiert. Thüringen begründet das folgendermaßen: „In Landschaftsschutzgebieten sind nach § 26 Abs. 2 BNatSchG Handlungen verboten, die den Charakter des Gebiets verändern oder dem besonderen Schutzzweck zuwiderlaufen. Windenergieanlagen verändern stets den Charakter des Gebiets und sind daher in Landschaftsschutzgebieten unzulässig.“

¹¹⁷ BVerwG, U. v. 02.02.2000 – 4 B 104/99, Rn. 2 ff.

¹¹⁸ Rundschreiben Windenergie Rheinland-Pfalz (2013)

5.2 An konkreten Beispielen (Regionalpläne, Flächennutzungspläne, Genehmigungen)

Zur Veranschaulichung der dargestellten Anforderungen an die Planung durch die Rechtsprechung werden in diesem einzelne Beispiele betrachtet. Dazu sollen einerseits die Rechtsprechung zu konkreten Plänen bzw. Genehmigungen und andererseits Pläne auf ihre Umsetzung der Anforderungen hin analysiert werden.

Es wird darauf hingewiesen, dass es sich jeweils um Beispiele handelt, die keinen vollständigen Überblick über die Rechtsprechung auf den vorgelagerten Verwaltungsgerichtsebenen oder der planerischen Steuerung geben können. Aufgrund der sehr hohen Anzahl von Urteilen auf den unteren und mittleren Verwaltungsgerichtsebenen wurde keine systematische Suche durchgeführt sondern Urteile ausgewählt, die das Themenspektrum und verschiedenen Jahre abdecken. Damit kann aber ein Überblick über die mögliche Umsetzung der Vorgaben aus der Rechtsprechung des BVerwG aufgezeigt und dazu ein Überblick ermöglicht werden.

5.2.1 Umsetzung der planungsrechtlichen Anforderungen

a. Privilegierung nach § 35 BauGB

In Regionalplänen finden sich zumeist nur kurze Hinweise auf die Privilegierung von Windenergieanlagen im Außenbereich. Die Raumbedeutsamkeit hingegen wird häufiger thematisiert, oft auch auf Basis der bundeslandweiten Vorgaben sowie das Urteil des BVerwG vom 13.03.2003. So wird im Teilregionalplan Energie Mittelhessen (Entwurf Juli 2015) beschrieben, dass ab einer Höhe von 50 m von einer Raumbedeutsamkeit ausgegangen werden kann. Aber auch einzelne kleinere Anlagen können raumbedeutsam sein, wenn Sie über den Nahbereich hinaus wirken. Wesentliche Kriterien sind: Dimension (Höhe, Rotordurchmesser der Anlage), Standort mit der damit verbundenen Sichtwirkung sowie die Auswirkung auf bestimmte Ziele der Raumordnung¹¹⁹. Auch der Teilregionalplan Heilbronn-Franken weist auf die Raumbedeutsamkeit von WEA ab 50 m Gesamthöhe hin¹²⁰.

In Gerichtsurteilen wird zudem das Planungserfordernis thematisiert. Zwei Beispiele des OVG Lüneburg und des VG Koblenz zeigen die ständige Rechtsprechung dazu auf.

OVG Lüneburg, U. v. 29. April 2004, Az: 1 LB 28/04:

- Ein Planungserfordernis wird nicht allein durch die Raumbedeutsamkeit einer Anlage ausgelöst. In dem konkreten Fall geht es um eine WEA mit einer Nabenhöhe von 66,8 m und einem Rotordurchmesser von 66 m, die (auch als Einzelanlage) zwar als raumbedeutsam eingestuft werden kann, der aber nicht ohne weitere Anhaltspunkte der öffentliche Belang des Planungsbedürfnisses entgegen steht.
- Wesentlich ist vor allem der entstehende Koordinierungsbedarf, über den im Einzelfall entschieden werden muss. Die Raumbedeutsamkeit verweise nur mittelbar auf eine

¹¹⁹ Teilregionalplan Energie Mittelhessen im Entwurf vom Juli 2015

¹²⁰ Regionalplan Heilbronn-Franken, Teilfortschreibung Windenergie 2015

notwendige Planungskordinierung.

VG Koblenz 4. Kammer, 18. Oktober 2013, Az: 4 L 951/13.KO

- Auch der VG Koblenz geht davon aus, dass die Raumbedeutsamkeit lediglich ein Indiz für die planerische Koordinierungsnotwendigkeit darstellt.
- Im hier behandelten Fall handelt es sich um die Errichtung von vier WEA in einer Exklave, die vollständig vom Gebiet zweier anderer Verbandsgemeinden mit Flächennutzungsplanungen für WEA umschlossen ist. Daher ist damit zu rechnen, dass die negativen Wirkungen der Anlagen (z.B. Schattenwurf, Geräuschimmissionen, Beeinträchtigung des Landschaftsbildes) zu einem großen Teil das Gebiet von Nachbargemeinden betreffen und damit die dortige Bauleitplanung beeinflussen. Daraus ergebe sich ein Planungserfordernis.

b. Erlass einer Veränderungssperre zur Sicherung der Planung

Verschiedene Urteile haben sich mit den Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer Veränderungssperre befasst, bzw. auch mit der Frage, wann bereits im Entwurf vorliegende Planungen bereits eine Vorwirkung entfalten.

OVG NRW, Urt. v. 28.01.2005 - 7 D 4/03.NE

- In dem vorliegenden Verfahren wandte sich der Antragsteller gegen die Veränderungssperre. Das Gericht lehnte den Antrag ab und erläuterte die Voraussetzungen für eine Veränderungssperre ausführlich, auch mit Verweisen auf die Rechtsprechung des BVerwG (z.B. Urteil v. 25.11.2003 - 4 BN 60/03).
- So ist eine Veränderungssperre nur zur Sicherung von Bebauungsplänen zulässig. Flächennutzungspläne können nicht damit gesichert werden. Zudem muss bereits ein Mindestmaß an positiven Vorstellungen für die Planung vorliegen, eine reine Negativplanung zum Ausschluss einzelner Vorhaben oder der alleinige Entschluss zur Planung ist nicht ausreichend. Das Konkretisierungserfordernis ist aber nicht zu überspannen. Die vorliegende Planung erkennbar rechtsgültig sein. Damit beruft sich das Urteil auf das BVerwG mit seinem Urteil aus dem Jahr 2004¹²¹.

OVG Rheinland-Pfalz, U. v. 08.03.2004 - 8 A 11520/03

- Beantragt wurde die Genehmigung einer WEA außerhalb eines im FNP-Entwurf vorgesehenen Vorranggebietes für Windenergie. Der vorliegende Planentwurf reiche aber für die Begründung der versagten Genehmigung nicht aus, da sie im Rahmen des § 35 Abs. 3 Sätze 2 u. 3 nicht beachtlich seien, so das OVG (BVerwG, Urteil vom 13. März 2003 – 4 C 3.02).
- Beachtlich sei jedoch das in Aufstellung befindliche Ziel der Raumordnung in Gestalt des Entwurfs zur Teilfortschreibung Windenergie, das den WEA als öffentlicher Belang entgegenstehe. Die zuständigen Behörden müssen diese bei der Entscheidung über die Genehmigungsfähigkeit raumbedeutsamer Anlagen beachten.
- Allerdings ist sicherzustellen, dass „[...] die beabsichtigte Regelung den materiell-

¹²¹ BVerwG, U. v. 19.05.2004 - 4 BN 22/04

rechtlichen Anforderungen genügt, also auch hinreichend sicher zu erwarten ist, dass der Plan nach seiner Inkraftsetzung rechtswirksam wird.“ Im vorliegenden Fall wurde festgestellt, dass die Teilfortschreibung Windenergie eine Ausweisung von Vorranggebieten mit Ausschlusswirkung an anderer Stelle als Ziel vorsieht und das Planungsverfahren fehlerfrei durchgeführt wurde. Die Planung ist zudem soweit fortgeschritten, dass nur noch die Genehmigung der obersten Planungsbehörde und die abschließende Bekanntmachung ausstehen.

c. Schlüssiges gesamträumliches Planungskonzept unter Ausweisung harter und weicher Tabuzonen

Eine wesentliche Fehlerquelle bei der Erstellung von Regional- oder Flächennutzungsplänen ist das erforderliche schlüssige, gesamträumliche Planungskonzept. Dazu zählt insbesondere die fehlende Unterscheidung zwischen harten und weichen Tabuzonen, die in mehreren gerichtlichen Entscheidungen bemängelt wurde.

Im Folgenden sollen beispielhaft zwei obergerichtliche Entscheidungen auf diese Aspekte hin betrachtet werden: die Urteile des OVG Schleswig vom 20.01.2015 – 1 KN 6/13 und 1 KN 7/13 sowie das Urteil des OVG Weimar vom 08.04.2014 - 1 N 676/12.

OVG Schleswig vom 20.01.2015:

Die Urteile erklären die Regionalpläne I und III in Schleswig-Holstein für ungültig. Als Gründe werden folgende Argumente genannt:

- Der Planungsträger unterscheidet nicht zwischen harten und weichen Tabuzonen, sondern behandelt alle Ausschluss- und Abstandsflächen als harte Tabuzonen, da er sich an den Vorgaben des Landesentwicklungsplans (LEP) orientiert.
- Eine Bindung an die Ziffern 3.5.2 Abs. 6 und Abs. 8 LEP besteht aber nicht, denn trotz der Bezeichnung als Ziele der Raumordnung handelt es sich nur um Grundsätze der Raumordnung. Die Regionalplanung darf die Ausschlussgebiete des LEPs aber nur zugrunde legen, wenn es sich um Ziele der Raumordnung handelt¹²². Ein Großteil der Ausschlussgebiete dürfte daher nicht als hartes Tabukriterium behandelt werden, sondern müsste als weiches Kriterium der Abwägung zugänglich sein. So wird das Beispiel der Natura2000-Gebiete diskutiert, die als Ausschlussgebiet betrachtet wurden, obwohl die Windenergienutzung dem Schutzzweck nicht grundsätzlich entgegensteht und aus Vorsorgegründen ausgeschlossen wurde.
- Der Verzicht der Abwägung bei der Entscheidung über weiche Tabuzonen lässt sich auch nicht damit begründen, dass die Ausschlussgebiete bereits im vorherigen Regionalplan enthalten waren. Die erneute Abwägung wäre zudem zwingend erforderlich gewesen, da die für Windenergie bereitzustellenden Flächen deutlich vergrößert werden sollten und damit das gesamträumliche Konzept vollständig überarbeitet werden muss.
- Zudem wurden die als Ziele der Raumordnung in den LEP aufgenommenen Ausschlussgebiete nicht nach den Anforderungen des BVerwG abgewogen.

¹²² BVerwG, Beschl. v. 25.06.2007 – 4 BN 17.07

Eigentlich hätten die tatsächlichen und rechtlichen Gründe für den Ausschluss bewusst gemacht und dokumentiert werden müssen und bei nicht zwingenden (weichen) Gründen, diese gegen die Windenergienutzung abgewogen werden müssen.

- Auf der letzten Stufe der Abwägung wurden zudem die nach Abzug der harten und weichen Tabukriterien verbleibenden Potenzialflächen nicht gemäß der Rechtsprechung des BVerwG gegen konkurrierende Nutzungen abgewogen, sondern es wurden potenzielle Windenergieflächen bei entgegenstehendem Gemeindewillen ausgenommen und wie Tabuzonen behandelt. Die Abwägung der Belange i. S. d. § 7 Abs. 2 S. 1 ROG wurde also nicht durchgeführt.

Das Gericht macht deutlich, dass auch auf Ebene des Landentwicklungsplans bereits eine Unterscheidung von harten und weichen Tabukriterien erfolgen und abgewogen werden muss. Zudem müssen sie die Qualität von Zielen der Raumordnung aufweisen, wenn sie für die Regionalplanung verbindlich sein sollen. Geschieht dies nicht, muss der Träger der Regionalplanung diesen Schritt an den Anfang des Abwägungsprozesses setzen und darf die Vorgaben des LEP nicht ohne weitere Prüfung übernehmen.

OVG Weimar vom 08.04.2014

Das OVG Weimar hat in seiner Entscheidung festgestellt, dass der Regionalplan Ostthüringen hinsichtlich der Ausweisung von Konzentrationszonen für die Windenergienutzung mangelhaft ist. Diese sind daher unwirksam, ohne dass aber der gesamte Plan unwirksam würde. Es werden folgende Gründe genannt:

- Die Konzentrationszonenplanung mit Ausschlusswirkung an anderer Stelle verstößt gegen das Abwägungsgebot nach § 7 Abs. 2 ROG; danach sind öffentliche und private Belange, die auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und relevant sind, gegeneinander und untereinander abzuwägen. Auch Ziele der Raumordnung sind abschließend abzuwägen.
- Es wurde nicht zwischen harten und weichen Tabuzonen unterschieden. Unterschieden wurden Ausschlussräume und Restriktionsräume: Ausschlussräume sind dabei Flächen, „deren Wert- und Funktionselemente eine sehr hohe Bedeutung für den Naturhaushalt, das Landschaftsbild oder andere raumordnerische Belange besitzen, welche die Errichtung und den Betrieb von Windenergieanlagen ausschließen“. Restriktionsräume hingegen werden als Flächen definiert, „deren Wert- und Funktionselemente eine mittlere bis hohe Bedeutung für den Naturhaushalt, das Landschaftsbild oder andere raumordnerische Belange besitzen, welche die Errichtung und den Betrieb von Windenergieanlagen einschränken“¹²³. Damit handele es sich nicht um harte und weiche Tabukriterien im Sinne des BVerwG.
- Zudem wurden die Ausschlussgebiete nach Vorgabe der Handlungsempfehlungen¹²⁴

¹²³ OVG Weimar, Urteil vom 08.04.2014 - 1 N 676/12, Rn. 74

¹²⁴ „Handlungsempfehlung für die Fortschreibung der Regionalpläne zur Ausweisung von Vorranggebieten 'Windenergie', die zugleich die Wirkung von Eignungsgebieten

des damaligen Thüringer Ministeriums für Bau und Verkehr (TMBV) übernommen. Bei diesen handelt es sich aber nicht um harte Tabukriterien i.S.d. BVerwG, da in den Gebieten die „Errichtung von Windkraftanlagen nicht zulässig ist bzw. die Zulassung einer ggf. möglichen Ausnahme oder Befreiung praktisch nicht in Betracht zu ziehen sein wird. Die Ungeeignetheit für die Windkraftnutzung ergibt sich aus gesetzlichen Vorschriften oder aus der 'Natur der Sache'. Soweit in der letzten Spalte die Eignung zur Windenergienutzung nur ‚i. d. R.‘ nicht besteht, hängt die Möglichkeit der Überlagerung von Flächendarstellungen vom jeweiligen Schutzzweck ab“¹²⁵.

- Der Ausschluss von FFH- und Vogelschutzgebieten wurde mit dem Vorsorgeaspekt begründet. Das bedeutet jedoch, dass die Windenergienutzung nicht aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen ausgeschlossen ist, sondern nur nach dem Willen des Plangebers freigehalten werden soll. Ein Ausschluss ist daher ohne Abwägung nicht zulässig. Gleiches gilt für die Begründung des Ausschlusses von Waldflächen mit einer Fläche von mehr als 10.000 m². Diese sollten freigehalten werden, um Lebensraumverluste für heimische Tier- und Pflanzenarten sowie die Störung der Erholungsnutzung zu vermeiden, was wiederum eine planerische Entscheidung und keinen tatsächlichen/rechtlichen Ausschlussgrund darstellt.
- In den ersten Planentwurf wurden Hinweise und Anregungen von Mitgliedern der Planungsgemeinschaft aufgenommen. Diese sind aber nicht dokumentiert und damit nicht nachvollziehbar.

Das Gericht lässt die Frage offen, ob der Planungsträger einen gewissen Entscheidungsspielraum bei der Zuordnung von Gebietskategorien zu harten oder weichen Tabukriterien hat. Der Regionalplan scheitert also insbesondere an der mangelhaften bzw. nicht vorgenommenen Unterscheidung harter und weicher Tabukriterien, die einen Mangel nach § 12 Abs. 3 S. 2 ROG darstellt, nicht an der Einordnung von FFH-Gebieten, Waldgebieten etc. als harte Tabuzonen. Die Erheblichkeit des Abwägungsmangels ist gegeben, obwohl der Windenergie substanziell Raum geschaffen wurde.

*Regionalplan Havelland-Fläming*¹²⁶

Zur Darstellung eines Regionalplanbeispiels, in dem der Abwägungsvorgang i.S.d. BVerwG angewendet wurde, wurde der Regionalplan Havelland-Fläming von 2014 analysiert. Die Planungsregion hatte das Ziel, wenige große Eignungsgebiete auszuweisen und so substanziellen Raum für die Windenergie zur Verfügung zu stellen. Für die Abwägung wurden vier Kriteriengruppen festgelegt, die in einzelnen Arbeitsschritten umgesetzt wurden.

Der erste Arbeitsschritt bestand in der Ermittlung sogenannter harter Ausschlusszonen der ersten Kriteriengruppe. Also Gebiete, die aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen von der Windenergie ausgeschlossen werden. Dazu gehören neben Abständen von 1.000 m zu Siedlungsgebieten unter anderem auch FFH- und Vogelschutzgebiete sowie Landschaftsschutzgebiete. Der Ausschluss der FFH-Gebiete wird unter anderem mit der

haben“, veröffentlicht im Thüringer Staatsanzeiger Nr. 16/2007 vom 16.04.2007, S. 716)

¹²⁵ OVG Weimar, Urteil vom 08.04.2014 - 1 N 676/12, Rn. 71

¹²⁶ Regionale Planungsgemeinschaft Havelland-Fläming (2014): Regionalplan Havelland-Fläming 2020. In der Fassung vom 16.12.2014.

Empfindlichkeit betroffener Lebensräume wie Kleingewässern oder sonstigen schützenswerten Vegetationsbeständen begründet, die eine Verträglichkeit mit der raumbedeutsamen Windenergienutzung ausschließe.

Im zweiten Arbeitsschritt wurden die weichen Ausschlusszonen ermittelt, die Gebiete beinhalten, die nach dem Willen des Plangebers freigehalten werden sollen. Alle Kriterien wurden abstrakt definiert und einheitlich angewendet.

In dem so ermittelten Suchraum erfolgte die weitere Abwägung mit anderen Restriktionen in zwei Teilschritten. Zunächst wurden anhand abstrakter Kriterien¹²⁷ große Potenzialräume ausgewählt, die zudem eine ausgewogene Verteilung über den Planungsraum aufwiesen. In diesem Abwägungsschritt wurden zudem Restriktionskriterien einbezogen, wie besondere Waldfunktionen oder Sichtbeziehungen, die ein größeres Konfliktpotenzial darstellten. Im vierten und letzten Arbeitsschritt erfolgte schließlich die Prüfung, ob der Windenergie substantiell Raum gegeben wurde.

Gerichtlich überprüft wurde der Plan bislang nicht. Das Vorgehen entspricht aber formal dem des BVerwG. Kritisch könnte evt. die Begründung zum harten Ausschluss von FFH-Gebieten sein, da sich WEA und Vegetationsbestände/ Kleingewässer oft nur kleinräumig ausschließen und daher in der Regel nicht im gesamten Gebiet von einer Beeinträchtigung des Schutzzwecks ausgegangen werden kann. Auch die jeweiligen Begründungen für die einzelnen FFH-Gebiete geben hier keine weiteren Hinweise. Eventuell ist auch die ausschließliche Betrachtung großer zusammenhängender Potenzialräume kritisch zu sehen, da es eine planerische Abwägung ist und daher als hartes Kriterium ungeeignet scheint. Beispielsweise ging das OVG Berlin-Brandenburg in einem Fall davon aus, dass ein pauschaler Abstand von 5 km zwischen Windeignungsgebieten zum Schutz des Landschaftsbildes willkürlich und damit ungeeignet sei. Das gilt insbesondere, wenn nicht klar definiert wird, nach welchen Kriterien getrennte Flächen zu einem einheitlichen Windeignungsgebiet zusammengefasst werden und keine Vorgabe zur maximalen Ausdehnung der Eignungsgebiete gemacht wird.¹²⁸

d. Ausweisung substantiellen Raums für die Windenergienutzung

Anders als vom BVerwG vorgegeben, orientieren sich einige Urteile durchaus an Prozentsätzen zur Einschätzung, ob substantieller Raum bereitgestellt wurde. Bei Analyse der Urteile, wird jedoch deutlich, dass nur selten die reine Größe der Konzentrationszonen von Belang ist, sondern verstärkt die Begründung der Ausschlusskriterien und Größenverhältnisse im Fokus stehen. An folgenden Beispielen wird das kurz dargestellt.

VGH München, U. v. 21.01.2013 – 22 Cs 12/2297

- 1 % des Planungsgebiets im FNP als Konzentrationsfläche ausgewiesen, es bestehen aber Zweifel, dass diese Gebiete tatsächlich auch für Windenergie nutzbar sind (Artenschutz in Waldgebieten), so dass der Windenergie nicht substantiell Raum verschaffen wurde und damit die Planung nicht rechtssicher ist.
- Die Entscheidung basiert auch darauf, dass die Abstände zur Wohnbebauung als zu

¹²⁷ Z.B. Mindestgröße 100 ha, Abstand zwischen den Eignungsgebieten mind. 5 km, max. 20 km Durchmesser

¹²⁸ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil v. 14.09.2010 - 2 A 3/10.

groß bewertet werden.

OVG Lüneburg, U. v. 28.08.2013 – 12 KN 146/12

- Es wurden 0,79 % des Plangebiets im Regionalen Raumordnungsprogramm als Konzentrationszone ausgewiesen. Damit wird eine Größenordnung erreicht, die in vorangegangenen Urteilen als substantiell anerkannt wurde (0,51 % bis etwa 0,77 %).
- Die Entscheidung wird auch an den festgelegten Abstandswerten zur Wohnbebauung festgemacht, die in diesem Fall mit 800 m als zulässig angesehen werden.

OVG Sachsen, U. v. 10.11.2011 - 1 C 17/09

- Im Regionalplan Westsachsen 2008 wurden 0,26 % des Plangebiets für Windenergie ausgewiesen. Da der Abwägungsvorgang nachvollziehbar dokumentiert wurde, ist die sich ergebende Fläche nicht zu klein. Nach Abzug der nicht verfügbaren Flächen wie besiedelten Gebieten ist der Anteil der Konzentrationszonen nicht mehr so klein sondern ausreichend. Das BVerwG hat diese Abwägung bestätigt¹²⁹. Auch das OVG Magdeburg bestätigt, dass das Flächenverhältnis von potenziell geeigneten Flächen zu den ausgewiesenen Flächen entscheidend ist¹³⁰.

Im Einzelfall werden Ausreißer gleichwohl erfasst und aufgrund einer angenommenen Verhinderungsplanung die entsprechenden Pläne für ungültig erklärt. Beispiele sind:

OVG Bautzen, Urteil vom 19.07.2012 – 1 C 40/11, Rn. 56

- Im Regionalplan Südwestsachsen wurden Flächen im Umfang von 0,02566 % der Gesamtfläche des Planungsgebietes als Windkonzentrationsfläche ausgewiesen. Der Prozentwert liege mit einem Bruchteil von einem Promille weit entfernt von den Werten, die bislang gerichtlich anerkannt wurden. Zudem verfüge das Plangebiet nach Einschätzung des damaligen Plangebers mit Ausnahme von Tallagen im gesamten Gebiet über ein nutzbares Windpotenzial. Begründet wurde die Ausweisung der kleinen Konzentrationszonen mit der Einhaltung der sächsischen Klimaschutzziele und dem darin vorgesehen Windenergieausbau. In der Urteilsbegründung argumentiert das Gericht aber, dass dadurch eine unzulässige Verhinderungsplanung nicht ausgeschlossen sei. Das vorhergehende Urteil habe lediglich festgestellt, dass sich der Plangeber an den Zielen als Mindestwert orientieren dürfe.

Generell ist festzuhalten, dass die Argumente gegen eine weitere Ausweisung von Konzentrationszonen umso stichhaltiger sein müssen, je kleiner die bereits ausgewiesenen Gebiete sind. Wird entsprechend begründet, scheinen die Gerichte bereit, auch sehr kleine Gebietsausweisungen zu akzeptieren. Auch eine „Nulllösung“ kann im Einzelfall gerechtfertigt sein¹³¹. Es handelt sich also vielmehr um einen prozeduralen als um einen materiellen Gehalt des Begriffs. Die Anforderung substantiellen Raum für die Windenergie

¹²⁹ BVerwG, U. v. 11.04.2013 – 4 CN 2/12

¹³⁰ OVG Magdeburg, U. v. 14.05.2009 – 2 L 255/06

¹³¹ Auf Bebauungsplanebene: OVG Nordrhein-Westfalen, U. v. 28.01.2005 - 7 D 4/03.NE, Rn. 131

bereitzustellen, verlangt vor allem eine transparente Abwägung sowie deren kritische Reflexion.

Weiterhin spielt die Zulässigkeit der WEA in den Konzentrationszonen eine Rolle. Stehen den WEA dort trotz der Abwägung beim Planungsprozess öffentliche Belange entgegen, kann sich die Windenergie in den für sie vorgesehenen Bereichen nicht durchsetzen und damit der substanzielle Raum nicht gewährleistet werden¹³².

Regionalplan Havelland-Fläming¹³³

Der Regionalplan Havelland-Fläming führt im Sinne der aktuellen Rechtsprechung nach der Abwägung die Prüfung durch, ob der Windenergie substanziell Raum verschafft wurde. Dabei wird bemerkt, dass die Erreichung der Ausbauziele des Landes Brandenburg nicht als ausreichender Indikator angesehen werden kann. Vielmehr orientiert sich der Plangeber am OVG Brandenburg, dass das Größenverhältnis zwischen der Gesamtfläche der Konzentrationszonen und der Potenzialflächen für die Bewertung ausschlaggebend ist¹³⁴.

Es wird daher berechnet, dass nach Abzug der harten Tabuzonen im Planungsraum noch 3.801,84 km² verbleiben, die grundsätzlich für die Windenergienutzung geeignet wären. Von dieser Fläche werden die weichen Tabuzonen abgezogen. Dabei wird genau aufgeschlüsselt, durch welches Kriterium wieviel Fläche ausgeschlossen wird. Am Ende, verbleiben noch 152,4 km² bzw. 4 % des Planungsraums. Daraus wird abgeleitet, dass ein substanzielles Raumangebot für Windenergie bereitgestellt werden kann.

Sachlicher Teilplan Erneuerbare Energien Regionalplan Südhessen (Entwurf 2013)

Im sachlichen Teilplan EE aus der Planungsregion Südhessen wird auf den Landesentwicklungsplan Hessen (in der Änderung von 2013) verwiesen. Dort wird als Grundsatz G1 festgelegt, dass Vorranggebiete für Windenergieanlagen mit Ausschlusswirkung grundsätzlich in der Größenordnung 2 % der Fläche der Planungsregion umfassen sollen. Damit könnten bei maximaler Ausnutzung etwa dreiviertel des Endenergiebedarfs im Strombereich in Hessen abgedeckt werden.¹³⁵

Nach der Abwägung wird geprüft, ob 2 % der Gesamtfläche für die Windenergienutzung bereitgestellt werden können. Erst wenn dieser Wert nicht erreicht werden kann, müssen die Abwägungskriterien wie z.B. der Ausschluss von Natura 2000-Gebieten erneut überprüft werden. Es konnten jedoch insgesamt 2,8 % der Regionsfläche als Vorranggebiet ausgewiesen werden, so dass die Kriterien aktuell¹³⁶ beibehalten werden können.

Flächennutzungsplan des Regionalverbands Saarbrücken 2014 – Entwurf

¹³² Wegner 2015a, S. 9

¹³³ Regionale Planungsgemeinschaft Havelland-Fläming (2014): Regionalplan Havelland-Fläming 2020. In der Fassung vom 16.12.2014.

¹³⁴ OVG Brandenburg, U. v. 24.02.2011 - 2 A 2.09, Rn. 42

¹³⁵ Hessische Landesregierung (2013)

¹³⁶ Die Beteiligung der Träger öffentlicher Belang und der Bürger wurde in dem vorliegenden Entwurf noch nicht durchgeführt.

Das Vorgehen bei der Ausweisung von Konzentrationszonen für Windenergie entspricht dem auf Regionalplanebene. Im Regionalverband Saarbrücken wurde ebenfalls überprüft, ob nach Abzug der weichen und harten Tabukriterien noch substanzieller Raum für WEA bereitgestellt werden kann. Dies wurde basierend auf einem Rechtsgutachten gemacht, das zu diesem Zweck in Auftrag gegeben wurde. Die Gutachter prüften anhand von vier Indizien, ob die ausgewiesene Fläche dem Kriterium des substanziellen Raums genügt. Die Indizien sind das Flächenverhältnis, die Anzahl der möglichen Windenergieanlagen sowie die damit zu erzeugende Energiemenge und das zugewiesene Flächenkontingent im Sinne des Ausbauzieles im Saarland.

Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass die Fläche von 127 ha bzw. 0,31 % des Verbandsgebietes ausreichend ist, um der Windenergie substanziell Raum zu schaffen. Im Endergebnis der Flächenausweisung konnte aufgrund der strikt Trennung von harten und weichen Tabuzonen sogar eine Fläche von 161 bzw. 0,39% des Verbandsgebietes ausgewiesen werden.

5.2.2 Umsetzung der naturschutzrechtlichen Anforderungen

a. Landschaftsbild

Da die Rechtsprechung des BVerwG den Berufungsgerichten zugesteht, eigene Wertungen zu den Auswirkungen von WEA auf die Landschaft vorzunehmen (siehe Kapitel 4.2.2) sind in der Folge Einzelfallentscheidungen ergangen. Diese behandeln unter anderem mögliche Beeinträchtigungen der Kulturlandschaft sowie die erzeugte Unruhe¹³⁷ durch die Drehbewegung der Rotoren sowie die Störung von Sichtbeziehungen¹³⁸. Häufig werden in den Gerichtsentscheidungen auch Beeinträchtigungen von Landschaft mit kleinteiligem Charakter und schutzwürdigen und reizvollen Tal- und Kuppenlandschaften betrachtet und bewertet.¹³⁹

Im Folgenden werden beispielhaft dezidierte Einzelfallprüfungen vorgestellt:

OVG Nordrhein-Westfalen, 12.06.2001 – 10 A 97/99, Urteil (Vorhergehendes Urteil zu BVerwG, U. v. 15.10.2001)

- Einem im Außenbereich privilegierten Vorhaben kommt bei der Abwägung eine besondere Bedeutung zu. In die Abwägung muss aber auch das Gebot der größtmöglichen Schonung des Außenbereichs einfließen; die Privilegierung widerspricht dem nicht. § 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 bezieht sich nicht auf Schutzgebiete, sondern auf Landschaften mit ihrer Eigenart, Vielfalt und Schönheit allgemein. Auch andere schutzwürdige Landschaften sollen vor Bebauung geschützt werden.

¹³⁷ VGH Mannheim, Urteil v. 20.05.2003 – 5 S 1181/02, VBI.BW 2003, 395.

¹³⁸ Die Verunstaltung bejaht im Sinne einer „Horizontverschmutzung“ OVG Münster, Urteil v. 04.12.2006 – 7 A 568/06; verneint wird sie dagegen beispielweise in VGH München, Urteil v. 23.08.2007 – 25 B 04.3267, juris.

¹³⁹ Die Verunstaltung bejaht z.B. OVG Münster, Urteil v. 18.11.2004 – 7 A 3329/01; der VGH München verneint sie dagegen im Urteil v. 18.06.2004 22 B 13.1358, juris oder im Urteil v. 14.08.2008 – 2 BV 07.2226, NuR 2009, 64, 66.

- Beeinträchtigung des Landschaftsbildes alleine ist jedoch nicht ausreichend für die Unzulässigkeit von WEA. Es muss eine qualifizierte Beeinträchtigung im Sinne einer Verunstaltung vorliegen. Diese liegt vor, „[...] wenn das Vorhaben seiner Umgebung grob unangemessen ist und auch von einem für ästhetische Eindrücke offenen Betrachter als belastend empfunden wird. Dafür ist die jeweilige durch die Standortwahl vorgegebene Situation maßgeblich. Auf exponierten Standorten, auf denen WEA als Blickfang wirken, ist ein schärferer Maßstab anzulegen. In der vorliegenden Situation wird die Landschaft aufgrund seiner Gebietscharakteristika als besonders schutzwürdig und ein möglicher Eingriff durch den Bau von WEA als grob unangemessen. Es wäre von einer gewerblichen Überformung des Gebiets auszugehen, die bislang noch nicht vorliegt. Das Interesse des EE-Ausbaus muss in diesem Fall hinter dem des Landschaftsbildschutzes zurückstehen.

VGH Mannheim, U. v. 20.05.2003 – 5 S 1181/02

- Die Errichtung von fünf WEA wurde von der Genehmigungsbehörde abgelehnt, da der geplante Standort ein unbewaldeter, weithin einsehbarer Höhenrücken in der Landschaft sei. Die WEA würden das nicht nennenswert vorbelastete Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen und den Charakter einer bäuerlichen, reich strukturierten Kulturlandschaft zerstören, so dass das Interesse der Landschaftspflege das der Erzeugung erneuerbarer Energien überwiege.
- Die öffentlichen Belange, die nach § 35 Abs. 3 BauGB WEA entgegenstehen können, müssen aufgrund der Privilegierung der Windenergie im Außenbereich besonders gewichtig sein, um sich gegen WEA durchzusetzen.
- Das Gericht bestätigt die Ablehnung der WEA, da es von einer Verunstaltung der Landschaft durch die WEA ausgeht. Bei dem potenziellen Standort handele es sich aufgrund der Schönheit und Funktion als Wander- und Erholungsgebiet um eine schützenswerte Landschaft. Mit den geplanten Anlagenmaßen würden die vorhandenen Proportionen gesprengt und der Landschaftsraum dominiert. Insbesondere auch die Drehbewegungen der Rotoren würden eine optische Unruhe erzeugen, die dem Erholungsanliegen entgegenstehen kann.

OVG Münster, U. v. 04.12.2006 – 7 A 568/06

- Das Gericht befasste sich mit der Klage auf Erteilung einer Baugenehmigung für eine WEA, die ursprünglich aufgrund einer Verunstaltung des Landschaftsbildes abgelehnt worden war.
- Wesentlich seien in dem vorliegenden Fall die Sichtbeziehungen, die für das Landschaftserleben und die Erholungsfunktion von erheblicher Bedeutung sind. Durch die Höhe der Anlage und die Rotorbewegung sei von einer Horizontverschmutzung auszugehen. Die Anlage würde damit Akzente setzen, die in der Umgebung beispiellos sind. Daher handele es sich um ein nicht mehr kompensationsfähiges Vorhaben. Vom Gericht wird das bestätigt.

VGH München, U. v. 23.08.2007 – 25 B 04/3267

- Im vorliegenden Fall wird die mögliche Verunstaltung der Landschaft durch die WEA am konkreten Standort verneint. Das Gericht bestätigt zwar, dass die Landschaft durch die Anlage verändert und beeinträchtigt wird, von einer Verunstaltung sei jedoch nicht auszugehen.
- Als Grund wird genannt, dass die geplante Anlage außerhalb des schützenswerten Gebietes liege und eine Sichtbarkeit aus diesem heraus alleine nicht für die Ablehnung ausreiche. Zudem liege mit einem Sendemast und dem erkennbaren Kernkraftwerk bereits eine technische Prägung des Gebietes vor. Die technische Neuartigkeit und Gewöhnungsbedürftigkeit von WEA seien kein Grund für die Annahme einer Landschaftsverunstaltung und eine Ablehnung der Genehmigung (Verweis auf BVerwG, U. v. 18.03.2003 - 4 B 7/03).

OVG Münster, U. v. 09.08.2006 - 8 A 3726/05

- In dem vorliegenden Fall wird das Thema der optischen Bedrängungswirkung behandelt. So sollte eine WEA in 209 m Entfernung zu einem landwirtschaftlichen Gebäude mit Wohnfunktion errichtet werden.
- Die Einhaltung der immissionsschutzrechtlichen Grenzwerte wurde durch entsprechende Festlegungen in den Nebenbestimmungen der Genehmigung sichergestellt. Allerdings sei aufgrund der geringen Entfernung zum Wohngebäude von einer erheblichen optisch bedrängenden Wirkung und einem Verstoß gegen das Rücksichtnahmegebot nach § 34 Abs. 1 BauGB auszugehen. Den Bewohnern der Gebäude wird daher ein nachbarliches Abwehrrecht zugestanden

In den betrachteten Fällen nimmt die Rechtsprechung - ausgehend von den durch das BVerwG entwickelten Maßstäben - eine Verunstaltung des Landschaftsbildes nur in einzelnen Fällen an. Liegt eine besondere Belastung des Landschaftsbildes durch geplante WEA vor, wird eine solche aber als öffentlicher Belang nach § 35 Abs. 3 Nr. 5 anerkannt. Die jeweilige Bewertung lässt sich jedoch kaum an übertragbaren Kriterien festmachen und wirkt eher subjektiv. Daher wäre weitere Forschung und die Entwicklung von objektiven Standards (auch Methodenstandards) erforderlich.

b. Artenschutz

Die artenschutzrechtlich zulässige Genehmigung von Windenergieprojekten ist ein häufiges Thema in der Rechtsprechung. Dabei stehen insbesondere das Tötungs- und Verletzungsverbot sowie das Störungsverbot nach § 44 Abs. 1 BNatSchG im Mittelpunkt.

OVG Sachsen-Anhalt, U. v. 26.10.2011 - 2 L 6/09

- In dem vorliegenden Fall wurde die Genehmigung von 17 WEA aufgrund von

Artenschutzbelangen nicht erteilt. Insbesondere Fledermaus-, sowie Rotmilan- und Schwarzmilanvorkommen stünden der Errichtung der Anlagen entgegen. Beispielsweise würde für den Bau der Anlagen, das einzige noch ungestörte Nahrungshabitat in der Region genutzt. Der Kläger bringt zudem vor, dass die Fledermaus- und Milanpopulationen durch Ausgleichsmaßnahmen mindestens stabil gehalten, evt. sogar vergrößert werden könnten.

- Das Gericht folgt dieser Einschätzung jedoch nicht und unterstützt damit die Ablehnung der Genehmigung.
- Es beruft sich dabei auf die Einschätzungsprärogative der zuständigen Behörde, die ihr aus Mangel an fachlichen Standards zugestanden wird. Diese wird aus der Rechtsprechung des BVerwG zu Planfeststellungsverfahren im Verkehrsinfrastrukturbereich abgeleitet. Insbesondere die Feststellung, wann ein Tötungsrisiko signifikant erhöht sei, ließe sich nicht beweisen, sondern unterliege einer fachlichen Bewertung. Auch mit Hilfe von Vermeidungsmaßnahmen könne das Tötungsrisiko nicht deutlich gesenkt werden, da der Einfluss auf die Flächenbewirtschaftung vor allem außerhalb des Windparks sehr eingeschränkt sei.

OVG Magdeburg, U. v. 13.03.2014 – 2 L 215/11

- Zum Nachweis, dass errichtete WEA nicht gegen Verbotstatbestände nach § 44 BNatschG verstoßen bzw. zur Bestätigung der Wirksamkeit von Vermeidungsmaßnahmen, wird in Nebenbestimmungen von Genehmigungsbescheiden bei Vorliegen von Verdachtsmomenten ein Monitoring beauftragt.
- Im vorliegenden Urteil wird jedoch klargestellt, dass ein solches Monitoring wie z.B. ein Schlagopfermonitoring nicht als Maßnahme zur Sachverhaltsaufklärung auf § 44 Abs. 1. Nr. 1 BNatschG gestützt werden kann. Ein Monitoring sei nur dann geeignet, “[...] einen Rechtsverstoß zu beseitigen oder zu verhindern, wenn sie einen Kausalverlauf unterbricht, der zum Eintritt eines Rechtsverstoßes führt.“ Mit der Maßnahme an sich werde aber der Kausalzusammenhang und die Ursache für den Eintritt des Verbotstatbestands nicht beseitigt. Bestehen Zweifel, ob artenschutzrechtliche Belange berührt werden, müssen diese bereits im Genehmigungsverfahren ausgeräumt werden.

OVG Rheinland-Pfalz, U. v. 02.02.2006 - 1 A 11312/04

- Mit dem Thema Vogelzug und der Zulässigkeit von WEA in Zugkorridoren befasst sich das Gericht im vorliegenden Urteil. Im strittigen Bereich wurden von der Gemeinde keine Konzentrationsflächen für Windenergieanlagen ausgewiesen, da er aufgrund einer regionalen Vogelzugverdichtung von regionaler avifaunistischer Bedeutung sei. Damit liege ein öffentlicher Belang nach § 35 Abs. 2 Nr. 5 BauGB vor, der WEA entgegenstehen könne und es wurde für zwei WEA keine Genehmigung erteilt. Es wird auf ein Gutachten und Stellungnahmen eines Sachverständigen verwiesen.

- Es wird weiterhin klargestellt, dass nicht jeder einfache Vogelzug einem privilegierten Vorhaben entgegenstehen kann: „Vielmehr bedarf es dazu eines Vogelzuggeschehens überdurchschnittlichen Umfangs, da ansonsten in Rheinland-Pfalz, welches größtenteils breitflächig von Vogelzügen überquert wird, die Errichtung von Windenergieanlagen fast flächendeckend ausgeschlossen wäre, was aber erkennbar dem mit der Privilegierung verfolgten gesetzgeberischen Willen widersprechen würde.“ Von einem solchen Zuggeschehen sei an Hauptkorridoren bzw. Hauptvogelfluglinien anzunehmen. Im vorliegenden Fall sei aufgrund des Gutachtens und Aussagen weiterer Ornithologen im näheren und weiteren Bereich des potenziellen WEA-Standortes von einem solchen Hauptzugkorridor auszugehen.
- Das Gericht stellt klar, dass es sich bei der Entscheidung an dem gegenwärtigen Erkenntnisstand orientieren kann auch wenn weiterer Forschungsbedarf z.B. im vorliegenden Fall zum tatsächlichen Umfang des Vogelzuges bedarf. Es muss nicht durch eigene Untersuchungen weitere Erkenntnisse gewinnen.

VG Hannover, U. v. 22.11.12 - 12 A 2305/11

- Das VG Hannover stellt zunächst klar, dass die Einschätzungsprärogative für die Bestandserfassung geschützter Arten sowie für die darauffolgende Bewertung der Risiken durch den Bau von WEA Gültigkeit hat.
- Für einen pragmatischeren Umgang mit dem Signifikanzbegriff hat das Gericht festgestellt, dass die signifikante Erhöhung des Tötungsrisikos von zwei Faktoren abhängt. Es muss sich zunächst um eine Vogel- oder Fledermausart handeln, die aufgrund artspezifischer Verhaltensweisen besonders stark von einem Kollisionsrisiko betroffen ist. Weiterhin muss sich die Art häufig im Gefährdungsbereich aufhalten.

BayVGH, U. v. 18.06.2014 - 22 B 13/1358

- Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat sich in dem vorliegenden Urteil unter anderem mit der Verbindlichkeit der länderspezifischen Vorgaben z.B. in Windenergieerlassen befasst. So gibt der bayerische Erlass von 2011 in Anlage 6 Hinweise zu avifaunistischen Erfassungsmethoden, die im Rahmen der Artenschutzprüfung im Genehmigungsverfahren anzuwenden sind.
- Das Gericht erkennt zwar an, dass es sich um ein „antizipiertes Sachverständigengutachten von hoher Qualität“ handelt, das aber keinen Rechtscharakter aufweise. Auch trotz naturschutzfachlicher Einschätzungsprärogative sei ein Abweichen von dieser fachlichen Konkretisierung der obersten Landesbehörde nicht ohne Grund und einen gleichwertigen Ersatz zulässig. Als rechtliche Grundlage dafür werden das Recht auf Gleichbehandlung (Art. 3 Abs. 1 GG) auf Rechtssicherheit (Art. 20 Abs. 3 GG).

Entwurf des Regionalplans Mittelhessen 2015

Die Abhandlung von Fragestellungen zum Artenschutz wird in Hessen bereits auf

Regionalplanebene vorgenommen. Daher wird ein beispielhaft das Vorgehen bei der Erstellung des Entwurfs zum Regionalplan Mittelhessen dargestellt.

- Ausgehend von den Vorgaben des hessischen Leitfadens Naturschutz und Windenergie von 2012 wurden bei der Erstellung des mittelhessischen Regionalplans Artenschutzbelange beachtet. Basis ist ein Gutachten, in dem avifaunistische Schwerpunkträume für windenergiesensible, streng geschützte Arten definiert wurden. Diese Gebiete umfassen etwa 49 % des Planungsraumes. Es wird angenommen, dass mit diesen Schwerpunkträumen ausreichend Lebensraum für die Sicherung lokaler Populationen der Vogelarten zur Verfügung gestellt wird, daher werden diese Gebiete von Windenergieanlagen freigehalten. Mögliche Brutplätze außerhalb Schwerpunkträume, die in Vorranggebieten für Windenergie liegen, sind dann auf lokaler Ebene im Genehmigungsprozess zu beachten.
- Als Ergebnis dieser Abschichtung wird davon ausgegangen, dass die Standorte innerhalb der Vorranggebiete alternativlos sind, wenn die Energieziele erreicht werden sollen. Zudem besteht ein öffentliches Interesse am Ausbau der erneuerbaren Energien. Bei möglichen artenschutzrechtlichen Konflikten im Genehmigungsprozess kann daher mit Vermeidungs- und CEF-Maßnahmen (vorgezogenen Ausgleichsmaßnahmen) sowie der Ausnahmeregelung nach § 45 Abs. 7 BNatschG gearbeitet werden.

Flächennutzungsplan Saarbrücken 2013 (Fassung zur öffentlichen Auslegung)

- Im Rahmen der FNP-Aufstellung müssen Artenschutzbelange behandelt werden. Dafür sind im Vorfeld der Ausweisung von Konzentrationszonen windenergiesensible Vogel- und Fledermausarten auf Grundlage bekannter Brutplätze und Fledermausvorkommen berücksichtigt worden. Zum Schutz der Brutvögel wurde ein Schutzpuffer nach den Abstandsempfehlungen der Länderarbeitsgemeinschaft der Vogelschutzwarten¹⁴⁰ eingehalten.
- Die Empfehlungen geben Tabubereiche und Prüfbereiche aus. Die Tabubereiche sind mindestens freizuhalten. In den Prüfbereichen ist zu untersuchen, ob sie bspw. aufgrund des Vorliegens eines Nahrungshabitats verstärkt genutzt werden. Die Prüfbereiche wurden bei der Ausweisung der Konzentrationszonen noch nicht beachtet, da es als sinnvoll angesehen wird, sie auf Genehmigungsebene zu untersuchen.
- Die bekannten Fledermausvorkommen führten nicht zu einer Reduktion der Konzentrationsflächen, da sie jeweils in ausreichender Entfernung liegen. Weitere Untersuchungen zum Artenschutz wie eine ausführliche Artenschutzprüfung wurden nicht durchgeführt.

Entwurf zum FNP Perl-Mosel (2014)

- Im Rahmen der Flächenauswahl wird das Planungsgebiet zunächst auf Restriktionen

¹⁴⁰ LAG-VSW (2007)

hin überprüft. Dazu gehören auch öffentliche Belange nach § 35 Abs. 3 BauGB wie Natur- und Artenschutzbelange, die insbesondere über die Auswertung von Daten zu artenschutzrechtlich relevanten Vogel- und Fledermausvorkommen hin bewertet werden.

- Auf Basis der Empfehlungen der LAG-VSW werden entsprechende Abstände zu den Brutplätzen eingehalten. Aus den vorliegenden und ermittelten Daten zu Fledermausbeständen werden Rückschlüsse gezogen, ob und welche Beeinträchtigungen durch WEA zu erwarten sind. Bei erheblichen Beeinträchtigungen werden auch diese Flächen freigehalten.
- Weitere Untersuchungen zum Artenschutz wie eine ausführliche Artenschutzprüfung wurden nicht durchgeführt.

c. Gebietsschutz

Der Gebietsschutz ist, wie bereits besprochen, vor allem in Bezug auf Landschaftsschutzgebiete und Natura 2000-Gebiete in der Rechtsprechung thematisiert worden. Daher beziehen sich auch die im Folgenden dargestellten Beispiele auf diese beiden Schutzgebietskategorien.

Bis 2013 gingen die Gerichte in der Regel davon aus, dass Windenergieanlagen in Landschaftsschutzgebieten unzulässig sind. Beispielhaft können dafür die Urteile des VG Darmstadt und VG Bayreuth genannt werden.

VG Darmstadt, Urteil v. 19.09.2007 – 8 E 1639/05

- Das Gericht ging 2007 noch davon aus, dass die Förderung der Windenergie nach dem EEG kein überwiegendes Interesse des Gemeinwohls darstellt, das die Errichtung von WEA in LSG rechtfertigen würde. Auch die baurechtliche Privilegierung der Windenergie räume ihr noch keinen generellen Vorrang vor dem Landschaftsschutz ein. Das Interesse am Erhalt des Landschaftsbilds sei in der Abwägung höher zu bewerten.
- Das geplante Vorhaben von zwei WEA verstoße gegen die Landschaftsschutzverordnung, „[...] weil sie den Charakter des Gebiets verändere (Nr. 1), das Landschaftsbild erheblich oder nachhaltig beeinträchtige (Nr. 2) und dem Schutzzweck zuwider laufe (Nr. 3).“ Zudem sei auch das vorgelegte Gutachten zur Einschätzung der Beeinträchtigung fachlich unzureichend, da es von einem Wirkungsbereich im 5.000 m Radius um die WEA ausgehe. Geboten wäre aber ein 10.000 m Radius.
- Eine Ausnahme nach § 4 Abs. 4 Nr. 1 der Landschaftsschutzgebietsverordnung sei unter den vorliegenden Voraussetzungen nicht zulässig. Zudem könnten die Folgen für das Landschaftsbild nicht durch Auflagen oder Bedingungen abgewendet werden.

- Im Gegensatz zum o.g. Urteil des VG Darmstadt geht das VG Minden im vorliegenden Urteil davon aus, dass die Windenergienutzung sehr wohl ein besonderes öffentliches Interesse i.S.v. § 67 Abs. 1. BNatschG darstellen kann, das eine Befreiung in LSG begründet. Liege eine atypische Sondersituation vor, die der Verordnungsgeber bei der Erstellung der LSG-Verordnung nicht beachtet hat. So eine Situation liege hier vor, da zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Landschaftsplans 1996 Windenergieanlagen vom Gesetzgeber noch nicht privilegiert waren.
- Erst mit der Privilegierung und der gesetzlich hervorgehobenen Bedeutung erneuerbarer Energien für Klimaschutz und damit auch für den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen unter anderem durch Art. 20a GG, § 1 Abs. 3 Nr. 4 BNatschG habe der Gesetzgeber das öffentliche Interesse zum Ausdruck gebracht. Auf Grundlage der veränderten Gesetzeslage im Vergleich zum Zeitpunkt der Erstellung der Landschaftsschutzverordnung kann sich die Windenergie in der Abwägung gegenüber den Bauverboten des LSG durchsetzen.
- Betont wird aber auch, dass ein qualifiziertes öffentliches Interesse vorliegen muss, das von besonderem Gewicht ist. Mit den gesetzlich festgehaltenen Ausbauzielen nach § 1 Abs. 2 EEG sei aber zu begründen, dass LSG nicht pauschal ausgeschlossen werden können. Die Ausweisung von Windenergiekonzentrationszonen komme daher vor allem in Bereichen der LSG in Betracht, die weniger hochwertige Funktionen für den Landschaftsschutz haben.

- Im Zusammenhang mit der Flächennutzungsplanung befasste sich der Bayerische Verfassungsgerichtshof mit folgendem Sachverhalt: mehrere Gemeinden stellten in enger Abstimmung untereinander für ihr jeweiliges Gebiet sachliche Teilflächennutzungspläne „Windkraft“ auf. Etwa 71 % des Planungsraums und auch Teile der Konzentrationszonen sind Teil von Landschaftsschutzgebieten. Zur Auflösung des Widerspruchs zwischen Windenergienutzung und Landschaftsschutzverordnung wurden Änderungsverordnungen beschlossen, die eine Ausnahmeregelung vom grundsätzlichen Änderungsverbot ermöglichen. Und zwar beschränkt auf die Errichtung von Windkraftanlagen und auf bestimmte Konzentrationsfläche.
- Die hiergegen eingereichte Klage hatte keinen Erfolg. Der BayVerfGH¹⁴¹ geht davon aus, dass kein Verstoß gegen ein gesetzliches Verbot vorliege. Es gebe vor allem kein Gebot, das eine Ausweisung von Windkonzentrationszonen in LSG erst erlaube, wenn außerhalb der Gebiete kein substantieller Raum bereitgestellt werden könne.
- Grundlage für die Entscheidung ist die Überlegung, dass nach § 26 Abs. 1 BNatschG ein besonderer Schutz von Natur und Landschaft erforderlich ist. Dabei sei das Schutzbedürfnis nicht erst im Falle einer formalen Unterschutzstellung anzunehmen, sondern es genüge, wenn der Schutz vernünftiger Weise geboten ist. Daraus ergebe

¹⁴¹ BayVerfGH, Entscheidung v. 27.09.2013 – Vf 15-VII-12.

sich, dass auch eine teilweise Aufhebung des Schutzstatus sich an den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege i.S.d. § 1 BNatschG ausgerichtet werden muss.

VG Düsseldorf, Urteil v. 11.07.2013 - 11 K 2057/11

- Das Gericht betont, dass Windenergieanlagen, die außerhalb eines Europäischen Vogelschutzgebietes errichtet werden sollen, in der Regel nicht zu erheblichen Beeinträchtigungen des Schutzgebietes führen. Es kann aber ein Funktionsverlust des Schutzgebiets entstehen, wenn eine „Barrierewirkung“ von den WEA ausgeht und die Vögel daran gehindert werden, zwischen Nahrungs- und Rastplätzen zu wechseln.
- Für das Vorliegen einer erheblichen Beeinträchtigung ist hingegen die bloße Erschwerung, das Schutzgebiet zu erreichen, nicht ausreichend, da sonst von einem überzogenen Gebietsschutz ausgegangen werden müsste. Auch das Risiko, dass bestimmte Vogelarten, die sich aus dem Schutzgebiet, etwa zur Nahrungssuche wegbewegen, in einem weiteren Umkreis dem Risiko einer Kollision mit den Windkraftanlagen ausgesetzt sind, kann keine erhebliche Beeinträchtigung begründen.

OVG Sachsen-Anhalt – U. v. 21.03.2013 - 2 M 154/12

- Das OVG Sachsen-Anhalt befasste sich in seinem Urteil mit gebotenen Abständen von Windenergiestandorten zu europäischen Vogelschutzgebieten. Es bestätigt zwar, dass WEA auch außerhalb des Schutzgebietes zu erheblichen Beeinträchtigungen für die Zielarten führen können, wenn sie in unmittelbarer Nähe errichtet werden. Beträgt die Entfernung jedoch 2.000 m ist dies aber regelmäßig auszuschließen. Die Einschätzung des Gerichts beruht auf der fachlichen Empfehlung der LAG-VSW¹⁴², die einen Abstand in der 10-fachen Anlagenhöhe und mindestens 1.200 m befürwortet.
- Nicht geklärt wird, ob das auch der Fall ist, wenn die Anlagen im Flugkorridor mit häufigen Flugbewegungen zwischen zwei Schutzgebieten liegen.

Teilregionalplan Windenergie Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg

- Im Planungsgebiet des Region Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg werden Vogelschutzgebiete als harte Tabuzonen eingestuft, in denen keine Abwägung stattfindet. Begründet wird dies damit, dass in allen Vogelschutzgebieten der Planungsregion prioritäre und kollisionsgefährdete Vogelarten wie Rot- und Schwarzmilan, Weiß- und Schwarzstorch, See- und Fischadler vorkommen. Daher greifen die Ausnahmetatbestände nach § 34 Abs. 3 und 4 BNatschG nicht und die Errichtung von WEA in den Gebieten wäre unzulässig. Es ist also folgerichtig, die Vogelschutzgebiete bereits auf Regionalplanungsebene auszuschließen.

¹⁴²LAG-VSW 2007

- In der Abwägung nach Abzug der harten und weichen Tabuzonen werden noch Abstände von Schutzgebiet und WEA als Kriterium einbezogen. Dafür werden die Empfehlungen der LAG-VSW hinzugezogen. So wird beispielsweise ein Abstand von 3.000 m zur Schutzgebietsgrenze empfohlen, wenn der Seeadler eine Zielart des Gebietes ist.
- Auch LSG, die ein Bauverbot für Windenergieanlagen in ihrer Schutzgebietsverordnung beinhalten, werden als harte Tabuzonen eingestuft, da sie aus rechtlichen Gründen für die Windenergienutzung nicht geeignet sind. LSG ohne Bauverbot für Windenergieanlagen werden im Suchraum (verbleibendes Gebiet nach Abzug der harten und weichen Tabuzonen) als Kriterium in die Abwägung einbezogen.

Flächennutzungsplan Verbandsgemeinde Meisenheim

- Im Planungsgebiet der Verbandsgemeinde sind keine Landschaftsschutzgebiete ausgewiesen. Daher wird diese Schutzgebietskategorie in der Planung nicht berücksichtigt.
- Dagegen befinden sich zwei Natura 2000-Gebiete im Planungsgebiet, ein FFH-Gebiet und ein Vogelschutzgebiet. In der Begründung zum FNP wird erläutert, dass bei der Ausweisung von Konzentrationszonen für Windenergie geprüft werden muss, ob die Errichtung von WEA der jeweilige Schutzzweck beeinträchtigt wird. Genauere Angaben werden nicht gemacht.

In den betrachteten Einzelfällen spiegelt sich die Rechtsprechung des BVerwG wider. So werden LSG und Natura 2000-Gebiete nicht als absolutes Ausschlusskriterium gewertet sondern der Einzelfall und die entsprechende Schutzverordnung sind zu prüfen. Auch die Beeinträchtigung der Schutzziele außerhalb der formell ausgewiesenen Schutzzonen ist jeweils zu untersuchen, z.B. bei WEA in der Nähe von Vogelschutzgebieten.

6 Zusammenfassung und Fazit

Abschließend sollen in diesem Kapitel noch einmal die Anforderungen an Planung und Genehmigung zusammengefasst werden. Dabei wird die Untergliederung der vorhergehenden Kapitel in Anforderungen im Rahmen des Planungsrechts und Anforderungen aufgrund des Naturschutzrechts beibehalten. Ziel des Fazits ist eine Zusammenfassung und fachliche Einordnung für die verschiedenen Planungsebenen sowie die Genehmigungsebene.

Die vorliegende Arbeit hat sich mit dem Konflikt zwischen Naturschutz und Windenergieausbau befasst. Da die planerische Steuerung als das wesentliche Mittel für die Konfliktlösung angesehen wird, wurde auch ein Schwerpunkt auf das Themenfeld Planungsrecht gelegt, obwohl es nicht direkt im Konfliktfeld liegt.

Generell lässt sich festhalten, dass die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes zwar grobe Leitlinien für die planerische Steuerung und die Abwägung zwischen Windenergieausbau und Naturschutz gibt, sich aber in der Regel auf eine Einzelfallprüfung zurückzieht und Konkretisierungen den unteren Verwaltungsgerichtsebenen überlässt. Es ist daher nur in Teilbereichen möglich, wirkliche Anforderungen zu formulieren. Wobei die Schlussfolgerung, dass im Einzelfall entschieden werden muss, wohl die größte Herausforderung für Planung und Genehmigung darstellen dürfte, da sie eine intensive Prüfung mit erheblichem Zeit- und Personalaufwand erforderlich macht.

6.1 Planungsrecht

Die Anforderungen des Planungsrechts sind insbesondere für die Regionalplanung sowie die Bauleitplanung relevant. Die Privilegierung nach § 35 BauGB ist dabei die baurechtliche Grundlage für den Ausbau der Windenergie im Außenbereich. Gleichzeitig bietet es im Rahmen des Planungsvorbehalts auch die Möglichkeit der planerischen Steuerung in der Bauleitplanung oder im Regionalplan (§ 35 Abs. 3 S. 3). Die Rechtsprechung hat über Konkretisierungen von § 35 BauGB folgende Anforderungen an die Planung:

- für die Ausschlusswirkung müssen die planerischen Darstellungen sachlich und räumlich hinreichend konkret sein¹⁴³ und es muss sich um ein raumbedeutsames Vorhaben nach § 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG handeln¹⁴⁴ und
- es besteht ein Planungserfordernis, wenn die Konfliktintensität die Entscheidungsfähigkeit des Zulassungsverfahrens übersteigt¹⁴⁵.

Das bedeutet auch, dass aufgrund der Privilegierung die Genehmigungsebene WEA bei Vorliegen der Genehmigungsvoraussetzungen zulassen muss, wenn keine oder fehlerhafte planerischen Vorgaben gemacht werden.

Der potenzielle Konflikt zwischen Windenergieausbau und Natur- und Landschaftsschutz wird in § 35 Abs. 3 Nr. 5 rechtlich festgehalten. So können Belange von Natur- und

¹⁴³ BVerwG, U. v. 03.06.1998 - 4 B 6/98, Rn. 6

¹⁴⁴ BVerwG, U. v. 13.03.2003 - 4 C 4/02, Rn. 10

¹⁴⁵ BVerwG, U. v. 11.08.2004 - 4 B 55/04, Rn. 4

Landschaftsschutz einem privilegierten Vorhaben entgegenstehen. Das wird auch durch die Rechtsprechung bestätigt, insbesondere, wenn der Widerspruch nicht durch Befreiung oder Ausnahmegenehmigung aufgehoben werden kann¹⁴⁶.

Für die praktische Anwendbarkeit ist bereits an dieser Stelle eine Übersetzung der Leitlinien notwendig, zumeist in einer Einzelfallentscheidung. Ein Beispiel ist die Entscheidung über die Raumbedeutsamkeit eines Vorhabens. Die Aufbereitung der Umsetzung der BVerwG-Rechtsprechung zeigt dafür einige Beispiele auf. So wird in Mecklenburg-Vorpommern aufgrund der durch flaches Relief geprägten Landschaft bereits ab einer Anlagenhöhe von 35 m von einer raumbedeutsamen WEA ausgegangen. In Rheinland-Pfalz wird bei 50 m und in Nordrhein-Westfalen erst ab 100 m hohen Anlagen eine Raumbedeutsamkeit angenommen.

Zur Sicherung der Planung bis zum Inkrafttreten eines FNP kann eine Gemeinde eine Veränderungssperre erlassen, wenn die Vorstellungen zur über die Inhalte bereits ein Mindestmaß an Konkretisierung erfahren haben¹⁴⁷. Auf Ebene der Regionalplanung wird die Planung über den Schutz der Raumordnungsziele gesichert¹⁴⁸. Ein in Aufstellung befindlicher Plan mit einem entsprechenden Konkretisierungsgrad ist ein Ziel der Raumordnung, das einer widersprechenden Planung entgegenstehen kann.

Eine zentrale Anforderung des BVerwG besteht in ständiger Rechtsprechung in der Notwendigkeit eines schlüssigen gesamträumlichen Planungskonzeptes¹⁴⁹. Nur wenn ein solches vorliegt, kann die Ausschlusswirkung des Planvorbehaltes in Kraft treten¹⁵⁰. Das BVerwG betonte bereits 2003 die Wichtigkeit des Abwägungsprozesses und des Außenbereichsschutzes trotz der völker- und europarechtlichen Klimaschutzziele¹⁵¹. Relevant ist dies für die regionale sowie die kommunale Planungsebene. Wesentlicher Bestandteil des Planungskonzepts ist die Ausweisung von harten und weichen Tabuzonen, die im Planungsprozess klar dokumentiert und bewusst unterschieden werden müssen¹⁵². Das genaue erforderliche Vorgehen in mehreren Arbeitsschritten ist in Kapitel 4.1.2 nachzulesen. Diese Anforderung ist wohl diejenige, die in den letzten Jahren unter anderem am häufigsten zur gerichtlichen Unwirksamkeitserklärung von Regional- und Flächennutzungsplänen geführt hat. Daher hat sie in der Regel auch Eingang in neue Regional- und Flächennutzungspläne sowie Ländererlasse und –leitfäden gefunden. Mit der Beachtung dieser Anforderung sollte eine gerichtsfeste Planerstellung möglich sein. Die Gerichte werden bei Vorliegen einer entsprechenden Begründung die jeweiligen Entscheidungen z.B. die Zuordnung zu harten und weichen Tabuzonen wohl in der Regel akzeptieren, so dass der Plangeber einen gewissen Entscheidungsspielraum hat¹⁵³.

Zu beachten ist auch, dass die Privilegierungsentscheidung des Gesetzgebers umgesetzt wird und der Windenergie substanziell Raum im Außenbereich bereitgestellt wird. Die

¹⁴⁶ BVerwG, U. v. 02.02.2000 - 4 B 104/99

¹⁴⁷ BVerwG, U. v. 19.05.2004 - 4 BN 22/04

¹⁴⁸ BVerwG, U. v. 27.01.2005 - 4 C 5/04

¹⁴⁹ BVerwG, U. v. 21.10.2004 – 4 C 2.04

¹⁵⁰ BVerwG, U. v. 13.03.2003 - 4 C 4/02 u. 4 C 3/02, BVerwG, u. v. 21.10.2004 - 4 C 2/04, BVerwG, U. v. 09.02.2015 - 4 BN 20/14

¹⁵¹ BVerwG, U. v. 13.03.2003 - 4 C 4/02, Rn. 27

¹⁵² Z.B. BVerwG, U. v. 23.07.2008 - 4 B 20/08, Rn. 9

¹⁵³ Gatz 2013; Wegner 2015

Steuerungsmöglichkeit nach § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB darf nicht genutzt werden, um Windenergie im Planungsraum zu verhindern, sondern es muss substanzieller Raum geschaffen werden. Liegt eine solche Verhinderungsplanung vor, ist der Plan unwirksam¹⁵⁴. Konkretisiert wird diese Vorgabe aber nur bedingt. So stellt das BVerwG fest, dass Prozentsätze und Größenangaben kein geeignetes Kriterium darstellen. Als Indiz kann lediglich das Verhältnis der ausgewiesenen Konzentrationsflächen zu den Potenzialflächen dienen¹⁵⁵. Auch hier ist wieder der Einzelfall entscheidend, da die Voraussetzungen in den Planungsräumen sehr verschieden sind. Die Analyse der Entscheidungen unterer Verwaltungsgerichtsebenen in Kapitel 5.2 zeigt, dass die Gerichte in der Regel auch sehr kleine Potenzialflächen akzeptieren, wenn plausibel dargelegt werden kann, dass die Ausschlussflächen nicht für die Windenergieplanung geeignet sind.

6.2 Naturschutzrecht

Der Themenbereich Naturschutzrecht ist im Rahmen der vorliegenden Arbeit in die Kategorien Gebietsschutz, Landschaftsschutz (ohne LSG) und Artenschutz untergliedert. Dabei ist vor allem der Artenschutz ein Bereich der primär die kommunale Planungsebene und Genehmigungsebene betrifft, weniger die regionale Planung. Artenschutz ist auch das Thema, das in Länderpapieren und Planungen häufig besprochen wird, da insbesondere der Verbotstatbestände des § 44 BNatSchG fachlich und rechtlich kontrovers diskutiert wurden und noch werden.

Der Landschaftsschutz kann nach § 35 Abs. 3 Nr. 5 BauGB der Windenergie entgegenstehen, wenn diese das Landschaftsbild verunstaltet. Das BVerwG hat die Verunstaltung soweit konkretisiert, dass die Anlage dem Landschaftsbild grob unangemessen sein muss und auch für ästhetisch offene Betrachter als belastend empfunden wird¹⁵⁶. Davon sei nur in Ausnahmefällen auszugehen, wenn die entsprechende Umgebung aufgrund ihrer Schönheit und Funktion besonders schutzwürdig oder der Eingriff in das Landschaftsbild besonders grob sei¹⁵⁷. Zusätzliche Konkretisierungen zur Verunstaltung wurden nicht vorgenommen. Daher ist der Landschaftsschutz außerhalb von LSG nur schwer zu greifen und ein weiterer im Einzelfall zu prüfender Belang, der einer (zumindest teilweise subjektiven) wertenden Einschätzung unterliegt. Dabei ist die Rotorbewegung zu beachten, da diese einen Blickfang in der Landschaft darstellt. Eine Operationalisierung der Landschaftsbildbewertung ist bislang nicht möglich, wird aber in einzelnen Forschungsvorhaben untersucht. Der Aufwand für eine solche Bewertung ist aber vergleichsweise hoch, so dass eine verpflichtende Implementierung in den Planungs- oder Genehmigungsprozess außerhalb gesetzlich geschützter Landschaften nicht zu erwarten ist.

Das BVerwG hat auch festgestellt, dass von WEA eine optisch bedrängende Wirkung auf Anwohner ausgehen kann, die auf Grundlage des Rücksichtnahmegebots nach § 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 BauGB zu vermeiden sind. Ab einem Abstand der dreifachen Anlagenhöhe zur

¹⁵⁴ BVerwG, U. v. 17.12.2002 - 4 C 15/01, BVerwG, U. v. 21.10.2004 - 4 C 2/04, BVerwG, U. v. 12.07.2006 - 4 B 49/06, BVerwG, U. v. 20.05.2010 - 4 C 7/09, BVerwG, U. v. 18.01.2011 - 7 B 19/10, BVerwG, U. v. 13.12.2012 - 4 CN 1/11

¹⁵⁵ Z.B. BVerwG, U. v. 20.05.2010 - 4 C 7/09, BVerwG, U. v. 18.01.2011 - 7 B 19/10

¹⁵⁶ BVerwG, U. v. 15.10.2001 - 4 B 69/01, Rn. 5

¹⁵⁷ BVerwG, U. v. 18.03.2003 - 4 B 7/03, Rn. 5

Wohnbebauung ist aber davon auszugehen, dass keine optisch bedrängende Wirkung vorliegt¹⁵⁸.

Der Artenschutz ist in den vergangenen Jahren immer wieder Schwerpunkt fachlicher und rechtlicher Diskussionen sowie der Rechtsprechung. Das BVerwG hat auch klargestellt, dass die Zulässigkeit einer WEA-Genehmigung ohne die Prüfung des Artenschutzrechts nicht abschließend geprüft werden kann¹⁵⁹. Relevant sind dabei die Verbotstatbestände nach § 44 Abs. 1 BNatschG, also das Tötungs- und Verletzungsverbot sowie das Störungsverbot, die zwingendes Recht darstellen und damit der Windenergie unausweichlich entgegenstehen, wenn keine Ausnahme (§ 45 Abs. 7 BNatschG) oder Befreiung (§ 67 BNatschG) möglich sind¹⁶⁰. Sie treten auch bei unabsichtlichen Tötungen, Verletzungen oder Störungen einzelner Individuen ein, was in der Regel einen sehr hohen Prüfaufwand zur Folge hat¹⁶¹. Um eine unverhältnismäßige Beeinträchtigung von Vorhaben durch den Artenschutz zu vermeiden, hat da BVerwG den Begriff der Signifikanz geprägt. So muss das Risiko für den Eintritt eines Verbotstatbestands signifikant gegenüber dem im Naturgeschehen sein, um dem Vorhaben entgegenzustehen. Einzubeziehen sind bei der Bewertung auch Maßnahmen, die z.B. Kollisionsrisiken vermindern können¹⁶². Für die artenschutzrechtliche Bewertung einzelner Projekte, wird der zuständigen Genehmigungsbehörde eine Einschätzungsprärogative zugestanden, da für ökologische Bewertungen oder das methodische Vorgehen oft normkonkretisierende Maßstäbe fehlen¹⁶³. Ein planerisches Ermessen im Genehmigungsverfahren von Windenergieanlagen wird der Genehmigungsbehörde dagegen nicht zugesprochen. Liegen die Voraussetzungen für die Genehmigung vor, so besteht darauf ein Rechtsanspruch und sie muss erteilt werden¹⁶⁴.

Die umfangreiche Rechtsprechung zum Thema stellt mittlerweile hohe Anforderungen an die Verwaltungspraxis, vor allem auf FNP- und Genehmigungsebene, wo der Artenschutz zwingend zu beachten ist. Aber auch auf Regionalplanebene sind Artenschutzbelange zumindest grundlegend zu bedenken, um die Durchsetzungsfähigkeit der Windenergie in den ausgewiesenen Vorrang- oder Eignungsgebieten zu gewährleisten. Die Rechtsprechung zum Artenschutz wird auch in vielen Länderleitfäden aufgegriffen und es werden entsprechende Hinweise zur rechtssicheren Bearbeitung gegeben. Dazu gehören unter anderem Methoden zur Erfassung und Bewertung kollisionsgefährdeter Vogel- oder Fledermausarten sowie Maßnahmen zur Verringerung des Tötungsrisikos. Als besonderes Beispiel ist der artenschutzfachliche Ansatz auf Regionalplanebene in Hessen hervorzuheben (siehe auch Kapitel 5.2). Dort wird über den planerischen Ausschluss von Schwerpunktorkommen WEA-sensibler Arten der Populationsschutz sichergestellt. In den ausgewiesenen Vorranggebieten mit Ausschlusswirkung sind die Vorhaben dadurch mittels Vermeidungsmaßnahmen sowie im Einzelfall auch Ausnahmen nach § 45 Abs. 7 umzusetzen.

Der Gebietsschutz ist im Vergleich zum Artenschutz relativ einfach auf planerischer Ebene

¹⁵⁸ Gatz 2007

¹⁵⁹ BVerwG, U. v. 27.06.2013 - 4 C 1/12, Rn. 6

¹⁶⁰ BVerwG, U. v. 27.06.2013 - 4 C 1/12, Rn. 6

¹⁶¹ EuGH, U. v. 18.05.2006 - C-221/04

¹⁶² BVerwG, U. v. 12.03.2008 - 9 A 3/06

¹⁶³ BVerwG, U. v. 21.11.2013 - 7 C 40/11, Rn. 15

¹⁶⁴ BVerwG, U. v. 21.01.2008 - 4 B 35/07, Rn. 9; BVerwG, U. v. 23.11.2010 - 4 B 37/10, Rn. 7

umzusetzen. Gerichtlich behandelt wurden durch das BVerwG lediglich Natura 2000-Gebiete und Landschaftsschutzgebiete. Die zentrale Rolle wird dabei fast durchgehend den jeweiligen Schutzgebietsverordnungen und den darin festgehaltenen Schutzzwecken gegeben. Stehen diese der Windenergie nicht entgegen (was z.B. über eine FFH-Verträglichkeitsprüfung nachzuweisen ist), so sind die Vorhaben in der Regel umsetzbar. Auch in den analysierten Länderdokumenten und Einzelfällen ist das erkennbar.

Literaturverzeichnis

Fachliteratur

Borchard, K. et al. (2011): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover: Akademie für Raumforschungs- und Landesplanung.

Birkmann, J., Vollmer, M., Schanze, J. [Hrsg.] (2013): Raumentwicklung im Klimawandel. Herausforderungen für die räumliche Planung. Hannover: Akademie für Raumforschungs- und Landesplanung.

Gatz, Stephan (2007): Gebot der Rücksichtnahme bei Einrichtung einer Windkraftanlage. jurisPR-BVerwG 4/2007 Anm. 3.

Gatz, S. (2013): Windenergieanlagen in der Verwaltungs- und Gerichtspraxis. Leipzig: vhw Verlag, 2. Auflage.

Gatz, Stephan (2013a): Konzentrationsflächenplanung für Windenergieanlagen. jurisPR-BVerwG7/2013 Anm. 6.

Länderarbeitsgemeinschaft der Vogelschutzwarten (LAG VSW) (2015): Abstandsempfehlungen für Windenergieanlagen zu bedeutsamen Vogellebensräumen sowie Brutplätzen ausgewählter Vogelarten. In: Berichte zum Vogelschutz, Vol. 51, 2015. S. 15 – 42.

Länderarbeitsgemeinschaft der Vogelschutzwarten (LAG-VSW) (2007): Abstandsregelungen für Windenergieanlagen zu bedeutsamen Vogellebensräumen sowie Brutplätzen ausgewählter Vogelarten. In: Berichte zum Vogelschutz, Vol. 44, 2007. S. 151 – 153.

Langgemach, T., Dürr, T. (2014): Informationen über Einflüsse der Windenergienutzung auf Vögel. Online im Internet:
http://www.lugv.brandenburg.de/cms/media.php/lbm1.a.3310.de/vsw_dokwind_voegel.pdf
[Stand: 15.05.2015]

Peters, W. et al. (2013): Untersuchung von speziellen Hemmnissen im Zusammenhang mit der Umweltbewertung in der Planung und Genehmigung der Windenergienutzung an Land und Erarbeitung von Lösungsansätzen. Umweltbundesamt, Berlin, 2014.

Schumacher, A. et al. (2012): Raumordnungsgesetz. Kommentar. Wiesbaden: Kommunal- und Schul-Verlag.

Spannowsky, W., Hofmeister, A. [Hrsg.] (2012): Naturschutzgerechte Steuerung der Windenergienutzung durch die gesamtäumliche Planung. Berlin: lexixion.

Wegner, N. (2015): Aktuelle Entwicklungen in der Rechtsprechung zur Planung von Windkonzentrationszonen – Zugleich Besprechung der Urteile des OVG Schleswig vom 20.01.2015. In: Zeitschrift für Umweltrecht, Jg. 22, September 2015. S. 468 – 476.

Wegner, Nils (2015a): Fehlerquellen von Windkonzentrationszonenplanungen. Analyse aktueller Gerichtsentscheidungen. Hintergrundpapier. In: Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht, Nr. 14 v. 07.09.2015, Würzburg, 2015.

Gesetze/Strategien auf Bundes- und internationaler Ebene

BauGB - Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. November 2014 (BGBl. I S. 1748) geändert worden ist.

BNatschG - Bundesnaturschutzgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), das zuletzt durch Artikel 4 Absatz 100 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) geändert worden ist.

Bundesregierung (2010): Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung.

CBD - Convention on biological diversity, Online im Internet: <http://www.cbd.int/convention/>. [Stand: 27.01.2015]

EU Biodiversitätsstrategie 2020, Online im Internet: http://www.biologischevielfalt.de/strategie_eu.html. [Stand: 31.01.2015]

NBS – Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt, Online im Internet: http://www.biologischevielfalt.de/einfuehrung_nbs.html. [Stand: 31.01.2015]

Strategieplan für die biologische Vielfalt, Online im Internet: <http://www.cbd.int/sp/>. [Stand: 31.01.2015]

Windenergieerlasse und -leitfäden der Bundesländer

Bayerische Staatsministerien des Innern, für Wissenschaft, Forschung und Kunst, der Finanzen, für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie, für Umwelt und Gesundheit sowie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2011): Hinweise zur Planung und Genehmigung von Windkraftanlagen. Gemeinsame Bekanntmachung.

Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2012): Leitfaden – Berücksichtigung der Naturschutzbelange bei der Planung und Genehmigung von Windkraftanlagen in Hessen. Wiesbaden.

Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein (2010): Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2010.

Innenministerium, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume und

Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr Schleswig-Holstein (2011): Grundsätze zur Planung von Windkraftanlagen.

Landesplanungsbehörde Schleswig-Holstein (2015): Teilfortschreibung des Landesentwicklungsplanes Schleswig-Holstein 2010 und Teilaufstellung der Regionalpläne (Sachthema Windenergie) für die Planungsräume I bis III. Runderlass des Ministerpräsidenten vom 23.06.2015.

Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung, Ministerium für Umwelt (2011): Hinweise für die Planung und Genehmigung von Windkraftanlagen in Mecklenburg-Vorpommern. Gemeinsame Bekanntmachung.

Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume, Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume Schleswig-Holstein (2013): Errichtung von Windenergieanlagen (WEA) innerhalb der Abstandsgrenzen der sogenannten Potentiellen Beeinträchtigungsbereiche bei einigen sensiblen Großvogelarten. Empfehlungen für artenschutzfachliche Beiträge im Rahmen der Errichtung von WEA in Windeignungsräumen mit entsprechenden artenschutzrechtlichen Vorbehalten.

Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz (2012): Leitfaden – Rahmenbedingungen für Windenergieanlagen auf Waldflächen in Nordrhein-Westfalen.

Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz, Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (2013): Leitfaden - Umsetzung des Arten- und Habitatschutzes bei der Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen in Nordrhein-Westfalen.

Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz, Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr, Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen (2011): Erlass für die Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen und Hinweise für die Zielsetzung und Anwendung. Gemeinsamer Runderlass.

Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz; Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr; Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen (2015): Erlass für die Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen und Hinweise für die Zielsetzung und Anwendung (Windenergie-Erlass). Entwurf vom 18.05.2015.

Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt (2007): Baurechtliche Relevanz von Änderungen an Windkraftanlagen. Erlass, Magdeburg.

Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz des Landes Niedersachsen (2015): Leitfaden - Umsetzung des Artenschutzes bei der Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen in Niedersachsen. Entwurf vom 12.02.2015

Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz; Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz; Ministerium für Soziales; Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und

Verkehr; Ministerium für Inneres und Sport (2015): Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen an Land in Niedersachsen und Hinweise für die Zielsetzung und Anwendung (Windenergieerlass). Entwurf vom 05.05.2015.

Ministerium für Umwelt, Energie und Verkehr Saarland (2012): Neue Energien und Klimaschutz. Leitfaden zur Windenergienutzung im Saarland.

Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz Brandenburg (2011): Beachtung naturschutzfachlicher Belange bei der Ausweisung von Windeignungsgebieten und bei der Genehmigung von Windenergieanlagen, Potsdam.

Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft, Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz, Ministerium für Verkehr und Infrastruktur und Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg (2012): Windenergieerlass Baden-Württemberg.

Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung, Ministerium der Finanzen, Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten und Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur Rheinland-Pfalz (2013): Hinweise für die Beurteilung der Zulässigkeit der Errichtung von Windenergieanlagen in Rheinland-Pfalz. Gemeinsames Rundschreiben.

Niedersächsischer Landkreistag (2011): Naturschutz und Windenergie. Hinweise zur Berücksichtigung des Naturschutzes und der Landschaftspflege sowie zur Durchführung der Umweltprüfung und Umweltverträglichkeitsprüfung bei Standortplanung und Zulassung von Windenergieanlagen. Hannover.

Niedersächsischer Landkreistag (2014): Regionalplanung und Windenergie. Empfehlungen des NLT zu den weichen Tabuzonen zur Steuerung der Windenergienutzung mit Ausschlusswirkung in Regionalen Raumordnungsprogrammen. Hannover.

Niedersächsischer Landkreistag (2014a): Naturschutz und Windenergie. Hinweise zur Berücksichtigung des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei Standortplanung und Zulassung von Windenergieanlagen. Arbeitshilfe, Hannover.

Niedersächsischer Landkreistag, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2013): Regionalplanung und Windenergie. Arbeitshilfe zur Steuerung der Windenergienutzung mit Ausschlusswirkung in Regionalen Raumordnungsprogrammen. Arbeitshilfe, Hannover.

Sächsisches Staatsministerium des Innern, Sächsisches Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft (2011): Gemeinsame Handlungsempfehlung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern und des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft zur Zulassung von Windenergieanlagen. Dresden.

Sächsisches Staatsministerium des Innern, Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2013): Gemeinsamer Erlass über Mindestabstände zwischen Wohnbebauung und Vorrang- und Eignungsgebieten zur Nutzung der Windenergie. Dresden.

Staatliche Vogelschutzbehörde für Hessen, Rheinland-Pfalz und das Saarland, Landesamt für Umwelt- und Arbeitsschutz (2013): Leitfaden zur Beachtung artenschutzrechtlicher Belange beim Ausbau der Windenergienutzung im Saarland.

Thüringer Landesanstalt für Umwelt und Geologie (2012): Empfehlungen zur Erfassung planungsrelevanter Vogelarten im Zusammenhang mit Genehmigungsverfahren zur Errichtung und dem Betrieb von Windenergieanlagen (WEA). Seebach.

Thüringer Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft (2015): Planung von Vorranggebieten „Windenergie“, die zugleich die Wirkung von Eignungsgebieten haben (Windenergieerlass). Entwurf vom 20.07.2015

Flächennutzungspläne/Regionalpläne/Pläne auf Landesebene

Hessische Landesregierung (2013): Zweite Verordnung über die Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000 vom 27. Juni 2013.

Regierungspräsidium Darmstadt (2013): Sachlicher Teilplan Erneuerbare Energien Regionalplan Südhessen. Text und Umweltbericht. Entwurf 2013.

Regierungspräsidium Gießen (2015): Teilregionalplan Energie Mittelhessen. Entwurf zur erneuten Beteiligung. Entwurf vom Juli 2015.

Regionale Planungsgemeinschaft Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg (2014): Sachlicher Teilplan "Nutzung der Windenergie in der Planungsregion Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg" – Planungsmethode. Entwurf vom 19.09.2014.

Regionale Planungsgemeinschaft Havelland-Fläming (2014): Regionalplan Havelland-Fläming 2020. In der Fassung vom 16.12.2014.

Regionalverband Heilbronn-Franken (2015): Regionalplan Heilbronn-Franken 2020. Teilfortschreibung Windenergie.

Regionalverband Saarbrücken (2014): Teiländerung des Flächennutzungsplans des Regionalverbands Saarbrücken „Konzentrationszonen für Windenergieanlagen, 1. Änderung“. Begründung zum Planentwurf. Stand: Öffentliche Auslegung.

Anhang - Auswertung Erlasse/Leitfäden/Hinweispapiere der Bundesländer

Kriterium: Privilegierung nach § 35 BauGB

BL	Dokument	Inhalte
BB	Windenergieerlass vom 01.01.2011	<ul style="list-style-type: none"> – Verweis auf die Privilegierung der Windenergie – Nutzung des Planungsvorbehalts durch Ausweisung von Eignungsgebieten auf Regionalplanebene – Vorgabe von Grundsätzen für die Beachtung naturschutzfachlicher Belange bei der Planung – Raumbedeutsamkeit wird nicht definiert
	Hinweise an die Regionalen Planungsgemeinschaften zur Festlegung von Eignungsgebieten „Windenergie“ vom 16.06.2009	<ul style="list-style-type: none"> – Verweis auf den Planungsvorbehalt nach § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB, Eignungsgebiete sollen ausgewiesen werden – Raumbedeutsamkeit wird nicht definiert
	Leitfaden Windenergie im Wald vom Mai 2014	<ul style="list-style-type: none"> – Ausweisung von Eignungsgebieten für Windenergie mit Verweis auf die Privilegierung im Außenbereich und den Planungsvorbehalt – Raumbedeutsamkeit wird nicht definiert
BW	Windenergieerlass vom 09.05.2012	<ul style="list-style-type: none"> – Verweis auf Privilegierung und Planungsvorbehalt – Regionalplanung weist Vorrangflächen aus, damit sind WEA einer kommunalen Steuerung zugänglich – Kein Verweis auf das Planungserfordernis, lediglich auf die notwendige interkommunale Zusammenarbeit im Rahmen der Bauleitplanung – Raumbedeutsamkeit wird nicht definiert
BY	Windenergieerlass vom 20.12.2011	<ul style="list-style-type: none"> – Verweis auf Privilegierung und Planungsvorbehalt sowie potenzielle Einschränkungen durch öffentliche Belange – Kein Verweis auf das Planungserfordernis, lediglich auf die anzustrebende interkommunale Zusammenarbeit im Rahmen der Bauleitplanung – Raumbedeutsamkeit wird nicht definiert
HE	Leitfaden - Berücksichtigung der Naturschutzbelange bei der Planung und Genehmigung von Windkraftanlagen (2012)	<ul style="list-style-type: none"> – Kein Verweis auf Privilegierung, Planungsvorbehalt, Planungserfordernis – Raumbedeutsamkeit wird nicht definiert

	Handlungsempfehlungen Abstände zu schutzwürdigen Räumen und Einrichtungen (2010)	<ul style="list-style-type: none"> – Verweis auf Privilegierung und Planungsvorbehalt sowie potenzielle Einschränkungen durch öffentliche Belange – Kein Verweis auf das Planungserfordernis oder interkommunale Zusammenarbeit – Raumbedeutsamkeit wird nicht definiert
MV	Hinweise zur Planung und Genehmigung von WKA (2004)	<ul style="list-style-type: none"> – Verweis auf Privilegierung und Planungsvorbehalt sowie potenzielle Einschränkungen durch öffentliche Belange – Verweis auf das städtebauliche Erfordernis zur Aufstellung eines FNPs oder B-Plans bei komplexen Planungen mit hohem Koordinierungsbedarf – Von der Raumbedeutsamkeit einer WEA wird in der flachen norddeutschen Landschaft ab einer Höhe von 35 m ausgegangen, an besonders wertvollen Standorten im Einzelfall auch unter 35 m
NI	Entwurf Windenergieerlass (Stand 05.05.2015)	<ul style="list-style-type: none"> – Verweis auf Privilegierung und Planungsvorbehalt – Kein Verweis auf das Planungserfordernis oder interkommunale Zusammenarbeit – Raumbedeutsamkeit wird nicht definiert
	Entwurf Leitfaden Umsetzung Artenschutz (Stand 12.02.2015)	<ul style="list-style-type: none"> – Verweis auf Privilegierung und Planungsvorbehalt – Kein Verweis auf das Planungserfordernis oder interkommunale Zusammenarbeit – Raumbedeutsamkeit wird nicht definiert
	Arbeitshilfe Regionalplanung und Windenergie (2013)	<ul style="list-style-type: none"> – Verweis auf Privilegierung und Planungsvorbehalt – Kein Verweis auf das Planungserfordernis oder interkommunale Zusammenarbeit – Raumbedeutsamkeit wird nicht definiert
	Hinweise Naturschutz und Windenergie (2011)	<ul style="list-style-type: none"> – Kein Verweis auf Privilegierung und Planungsvorbehalt – Kein Verweis auf das Planungserfordernis oder interkommunale Zusammenarbeit – Raumbedeutsamkeit wird nicht definiert
NW	Entwurf Windenergieerlass (Stand 18.05.2015)	<ul style="list-style-type: none"> – Verweis auf Privilegierung und Planungsvorbehalt – Kein Verweis auf das Planungserfordernis aber auf eine mögliche gemeinsame FN-Planung – Von einer Raumbedeutsamkeit kann bei einem Windpark von mind. 3 WEA oder Anlagen mit 100 m Höhe ausgegangen werden; bei Einzelanlagen ist im übrigen eine Einzelfallprüfung notwendig
	Leitfaden Arten- und Habitatschutz (2013)	<ul style="list-style-type: none"> – Verweis auf Privilegierung aber nicht auf den Planungsvorbehalt – Kein Verweis auf das Planungserfordernis oder interkommunale Zusammenarbeit

		<ul style="list-style-type: none"> – Raumbedeutsamkeit wird nicht definiert
	Leitfaden Windenergie im Wald (2012)	<ul style="list-style-type: none"> – Kein Verweis auf Privilegierung und Planungsvorbehalt – Kein Verweis auf das Planungserfordernis oder interkommunale Zusammenarbeit – Raumbedeutsamkeit wird nicht definiert
	Windenergieerlass (2011)	<ul style="list-style-type: none"> – Verweis auf Privilegierung und Planungsvorbehalt – Kein Verweis auf das Planungserfordernis aber auf eine mögliche gemeinsame FN-Planung – Von einer Raumbedeutsamkeit kann bei einem Windpark von mind. 3 WEA oder Anlagen mit 100 m Höhe ausgegangen werden; bei Einzelanlagen ist im übrigen eine Einzelfallprüfung notwendig
RP	Rundschreiben Windenergie (2013)	<ul style="list-style-type: none"> – Verweis auf Privilegierung und Planungsvorbehalt sowie eine mögliche Einschränkung durch entgegenstehende öffentliche Belange – Verweis auf das städtebauliche Planungserfordernis nach § 1 Abs. 3 S.1 BauGB – Raumbedeutsam sind Windfarmen und in der Regel Einzelanlagen mit einer Nabenhöhe von mehr als 50 Metern.
SH	Planungserlass (2015)	<ul style="list-style-type: none"> – Kein Verweis auf Privilegierung und Planungsvorbehalt – Kein Verweis auf das Planungserfordernis – Die Raumbedeutsamkeit einer Einzelanlage kann sich insbesondere aus ihren Dimensionen (Höhe, Rotordurchmesser), aus ihrem Standort oder aus ihren Auswirkungen auf bestimmte Ziele der Raumordnung (Schutz von Natur und Landschaft, Erholung und Fremdenverkehr) ergeben. Es werden keine konkreten Vorgaben gemacht.
	Windenergieerlass (2011)	<ul style="list-style-type: none"> – Kein Verweis auf Privilegierung und Planungsvorbehalt – Kein Verweis auf das Planungserfordernis – Keine Definition der Raumbedeutsamkeit
SL	Leitfaden Artenschutz (2013)	<ul style="list-style-type: none"> – Privilegierung von WEA, wenn keine öffentlichen Belange wie Naturschutzbelange entgegenstehen – Kein Verweis auf das Planungserfordernis – Keine Definition der Raumbedeutsamkeit
	Leitfaden zur Windenergienutzung (2012)	<ul style="list-style-type: none"> – Verweis auf Privilegierung und Planungsvorbehalt – Kein Verweis auf das Planungserfordernis

		<ul style="list-style-type: none"> – Keine Definition der Raumbedeutsamkeit
SN	Windenergieerlass (2013)	<ul style="list-style-type: none"> – Kein Verweis auf Privilegierung und Planungsvorbehalt – Kein Verweis auf das Planungserfordernis – Keine Definition der Raumbedeutsamkeit
	Handlungsempfehlungen zur Zulassung von WEA (2011)	<ul style="list-style-type: none"> – Verweis auf Privilegierung und Planungsvorbehalt sowie mögliche Einschränkungen durch entgegenstehende öffentliche Belange – Kein Verweis auf das Planungserfordernis – Kleinwindenergieanlagen sind in der Regel (im Einzelfall an exponierten Standorten) nicht raumbedeutsam
ST	Windenergieerlass 2007	<ul style="list-style-type: none"> – Verweis auf Privilegierung und Planungsvorbehalt sowie mögliche Einschränkungen durch entgegenstehende öffentliche Belange – Verweis auf das städtebauliche Planungserfordernis nach § 1 Abs. 3 S.1 BauGB – Beurteilung der Raumbedeutsamkeit nach § 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG und Verweis auf BVerwG, Urteil vom 13.3.2003, 4 C 4/02
TH	Entwurf Windenergieerlass (Stand 20.07.2015)	<ul style="list-style-type: none"> – Verweis auf Privilegierung und Planungsvorbehalt sowie mögliche Einschränkungen durch entgegenstehende öffentliche Belange – Kein Verweis auf das Planungserfordernis – Beurteilung der Raumbedeutsamkeit nach § 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG, Hinweise sind Höhen von 100 m, Rotordurchmesser, Standort und Vorbelastung
	Hinweise für die Regionalplanung zur Ausweisung von Vorranggebieten mit Wirkung von Eignungsgebiete (2005)	<ul style="list-style-type: none"> – Verweis auf Privilegierung und Planungsvorbehalt sowie mögliche Einschränkungen durch entgegenstehende öffentliche Belange – Kein Verweis auf das Planungserfordernis – Beurteilung der Raumbedeutsamkeit nach § 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG, Hinweise sind Höhen von 100 m, Rotordurchmesser, Standort und Vorbelastung

Kriterium: Veränderungssperre

BL	Dokument	Inhalte
BB	Windenergieerlass vom 01.01.2011	– Kein Verweis auf eine mögliche Veränderungssperre
	Hinweise an die Regionalen Planungsgemeinschaften zur Festlegung von Eignungsgebieten „Windenergie“ vom 16.06.2009	– Kein Verweis auf eine mögliche Veränderungssperre
	Leitfaden Windenergie im Wald vom Mai 2014	– Kein Verweis auf eine mögliche Veränderungssperre
BW	Windenergieerlass vom 09.05.2012	– Für Flächen, die in ein laufendes Flurbereinigungsverfahren einbezogen sind, besteht bis zur Unanfechtbarkeit des Flurbereinigungsplanes eine Veränderungssperre nach § 34 FlurbG. Somit ist vor der Errichtung einer Windenergieanlage die Zustimmung der zuständigen Flurbereinigungsbehörde einzuholen.
BY	Windenergieerlass vom 20.12.2011	– Kein Verweis auf eine mögliche Veränderungssperre
HE	Leitfaden - Berücksichtigung der Naturschutzbelange bei der Planung und Genehmigung von Windkraftanlagen (2012)	– Kein Verweis auf eine mögliche Veränderungssperre
	Handlungsempfehlungen Abstände zu schutzwürdigen Räumen und Einrichtungen (2010)	– Kein Verweis auf eine mögliche Veränderungssperre
MV	Hinweise zur Planung und Genehmigung von WKA (2004)	– Kein Verweis auf eine mögliche Veränderungssperre
NI	Entwurf Windenergieerlass (Stand 05.05.2015)	– Kein Verweis auf eine mögliche Veränderungssperre
	Entwurf Leitfaden Umsetzung Artenschutz (Stand 12.02.2015)	– Kein Verweis auf eine mögliche Veränderungssperre
	Arbeitshilfe Regionalplanung und Windenergie (2013)	– Kein Verweis auf eine mögliche Veränderungssperre
	Hinweise Naturschutz und Windenergie (2011)	– Kein Verweis auf eine mögliche Veränderungssperre

NW	Entwurf Windenergieerlass (Stand 18.05.2015)	<ul style="list-style-type: none"> – Verweis auf eine mögliche Sicherung der Bebauungsplanung durch eine Veränderungssperre nach § 14 BauGB – die Veränderungssperre ist nur zulässig, wenn bereits ein Mindestmaß der Planungsinhalte erkennbar ist
	Leitfaden Arten- und Habitatschutz (2013)	– Kein Verweis auf eine mögliche Veränderungssperre
	Leitfaden Windenergie im Wald (2012)	– Verweis auf eine Veränderungssperre im Rahmen eines Praxisbeispiels
	Windenergieerlass (2011)	– Die Gemeinde kann die Errichtung von Windenergieanlagen in im Flächennutzungsplan dargestellten Konzentrationszonen einer Feinsteuerung durch Bebauungspläne (z. B. Festlegung der Standorte der Anlagen) unterziehen und diese Bebauungsplanung durch eine Veränderungssperre sichern.
RP	Rundschreiben Windenergie (2013)	– Kein Verweis auf eine mögliche Veränderungssperre
SH	Planungserlass (2015)	– Kein Verweis auf eine mögliche Veränderungssperre
	Windenergieerlass (2011)	– Kein Verweis auf eine mögliche Veränderungssperre
SL	Leitfaden Artenschutz (2013)	– Kein Verweis auf eine mögliche Veränderungssperre
	Leitfaden zur Windenergienutzung (2012)	– Kein Verweis auf eine mögliche Veränderungssperre
SN	Windenergieerlass (2013)	– Kein Verweis auf eine mögliche Veränderungssperre
	Handlungsempfehlungen zur Zulassung von WEA (2011)	– Verweis auf die Veränderungssperre als ein Mittel zur Planungssicherung
ST	Windenergieerlass 2007	– Kein Verweis auf eine mögliche Veränderungssperre
TH	Entwurf Windenergieerlass (Stand 20.07.2015)	– Kein Verweis auf eine mögliche Veränderungssperre
	Hinweise für die Regionalplanung zur Ausweisung von Vorranggebieten mit Wirkung von Eignungsgebiete (2005)	– Kein Verweis auf eine mögliche Veränderungssperre

Kriterium: Planerisches Gesamtkonzept

BL	Dokument	Inhalte
BB	Windenergieerlass vom 01.01.2011	<ul style="list-style-type: none"> - Verweis auf ein notwendiges schlüssiges Planungskonzept bei der Ausweisung von Windeignungsgebieten - Erlass zur Vereinbarung von Klimaschutz/Ausbau EE und Natur- und Landschaftsschutz - Keine Hinweise auf das Abwägungsgebot trotz Klimaschutz oder die notwendige Vollzugsfähigkeit für die Wirksamkeit der Ausschlusswirkung
	Hinweise an die Regionalen Planungsgemeinschaften zur Festlegung von Eignungsgebieten „Windenergie“ vom 16.06.2009	<ul style="list-style-type: none"> - Verweis auf ein notwendiges schlüssiges Planungskonzept bei der Ausweisung von Windeignungsgebieten - Bei der Abwägung sind nicht nur Klimaschutzbelange sondern alle öffentlichen und privaten Belange einzubeziehen, also Schutz des Menschen und von Natur und Landschaft - Kein Hinweis auf die notwendige Durchsetzungsfähigkeit
	Leitfaden Windenergie im Wald vom Mai 2014	<ul style="list-style-type: none"> - Verweis auf ein notwendiges schlüssiges Planungskonzept bei der Ausweisung von Windeignungsgebieten - Keine Hinweise auf das Abwägungsgebot trotz Klimaschutz oder die notwendige Vollzugsfähigkeit für die Wirksamkeit der Ausschlusswirkung
BW	Windenergieerlass vom 09.05.2012	<ul style="list-style-type: none"> - Abwägung des öffentlichen Interesses am Natur- und Landschaftsschutz mit dem öffentlichen Interesse am Klimaschutz - Verweis auf ein notwendiges schlüssiges Planungskonzept bei der Ausweisung von Windeignungsgebieten - Hinweis auf die notwendige Vollzugsfähigkeit für die Wirksamkeit der Ausschlusswirkung
BY	Windenergieerlass vom 20.12.2011	<ul style="list-style-type: none"> - Ein schlüssiges Planungskonzept ist notwendig - Abwägung des öffentlichen Interesses an der Walderhaltung mit dem öffentlichen Interesse am Klimaschutz - Weiße Flächen im Regionalplan sind zulässig und können von den Gemeinden überplant werden - Keine Hinweise auf die notwendige Vollzugsfähigkeit für die Wirksamkeit der Ausschlusswirkung

HE	Leitfaden - Berücksichtigung der Naturschutzbelange bei der Planung und Genehmigung von Windkraftanlagen (2012)	<ul style="list-style-type: none"> - Keine Hinweise auf das notwendige schlüssige Planungskonzept, Abwägungsgebot trotz Klimaschutz oder die notwendige Vollzugsfähigkeit für die Wirksamkeit der Ausschlusswirkung
	Handlungsempfehlungen Abstände zu schutzwürdigen Räumen und Einrichtungen (2010)	<ul style="list-style-type: none"> - Öffentliche Belange und Klimaschutz müssen abgewogen werden - Verweis auf ein notwendiges schlüssiges Planungskonzept - Keine Hinweise auf die notwendige Vollzugsfähigkeit für die Wirksamkeit der Ausschlusswirkung oder mögliche weiße Flächen
MV	Hinweise zur Planung und Genehmigung von WKA (2004)	<ul style="list-style-type: none"> - Keine Verweise auf ein notwendiges schlüssiges Planungskonzept, auf das Abwägungsgebot trotz Klimaschutz, die notwendige Vollzugsfähigkeit für die Wirksamkeit der Ausschlusswirkung oder mögliche weiße Flächen
NI	Entwurf Windenergieerlass (Stand 05.05.2015)	<ul style="list-style-type: none"> - Verweis auf ein notwendiges schlüssiges Planungskonzept bei der Ausweisung von Windeignungsgebieten - Keine Hinweise auf das Abwägungsgebot trotz Klimaschutz, die notwendige Vollzugsfähigkeit für die Wirksamkeit der Ausschlusswirkung oder mögliche weiße Flächen
	Entwurf Leitfaden Umsetzung Artenschutz (Stand 12.02.2015)	<ul style="list-style-type: none"> - Keine Verweise auf ein notwendiges schlüssiges Planungskonzept, auf das Abwägungsgebot trotz Klimaschutz, die notwendige Vollzugsfähigkeit für die Wirksamkeit der Ausschlusswirkung oder mögliche weiße Flächen
	Arbeitshilfe Regionalplanung und Windenergie (2013)	<ul style="list-style-type: none"> - Verweis auf ein notwendiges schlüssiges Planungskonzept - Keine Hinweise auf das Abwägungsgebot trotz Klimaschutz, die notwendige Vollzugsfähigkeit für die Wirksamkeit der Ausschlusswirkung oder mögliche weiße Flächen
	Hinweise Naturschutz und Windenergie (2011)	<ul style="list-style-type: none"> - Verweis auf ein notwendiges schlüssiges Planungskonzept bei der Ausweisung von Windeignungsgebieten; für die rechtlicher Wirksamkeit der Planung muss die Vollzugsfähigkeit gesichert sein - Keine Hinweise auf das Abwägungsgebot trotz Klimaschutz oder mögliche weiße Flächen
NW	Entwurf Windenergieerlass (Stand 18.05.2015)	<ul style="list-style-type: none"> - Verweis auf ein notwendiges schlüssiges Planungskonzept bei der Ausweisung von Windeignungsgebieten; für die Rechtswirksamkeit einer positiven Standortzuweisung muss die Vollzugsfähigkeit gesichert sein (BVerwG, Urt. v. 17.12.2002 - 4 C 15/01) - Abwägung des öffentlichen Interesses am Natur- und Artenschutz mit dem öffentlichen Interesse am Klimaschutz

		<ul style="list-style-type: none"> – Keine Hinweise auf mögliche weiße Flächen
	Leitfaden Arten- und Habitatschutz (2013)	<ul style="list-style-type: none"> – Keine Verweise auf ein notwendiges schlüssiges Planungskonzept, auf das Abwägungsgebot trotz Klimaschutz, die notwendige Vollzugsfähigkeit für die Wirksamkeit der Ausschlusswirkung oder mögliche weiße Flächen
	Leitfaden Windenergie im Wald (2012)	<ul style="list-style-type: none"> – Verweis auf ein notwendiges schlüssiges Planungskonzept – Keine Hinweise auf das Abwägungsgebot trotz Klimaschutz, die notwendige Vollzugsfähigkeit für die Wirksamkeit der Ausschlusswirkung oder mögliche weiße Flächen
	Windenergieerlass (2011)	<ul style="list-style-type: none"> – Verweis auf ein notwendiges schlüssiges Planungskonzept bei der Ausweisung von Windeignungsgebieten – Abwägung des öffentlichen Interesses am Natur- und Artenschutz mit dem öffentlichen Interesse am Klimaschutz – Keine Hinweise auf die notwendige Vollzugsfähigkeit für die Wirksamkeit der Ausschlusswirkung oder mögliche weiße Flächen
RP	Rundschreiben Windenergie (2013)	<ul style="list-style-type: none"> – Verweis auf ein notwendiges schlüssiges Planungskonzept – Naturschutzrechtliche Belange sind zu berücksichtigen, auch wenn der Klimaschutz ebenfalls dem Naturschutz dient – Keine Hinweise auf die notwendige Vollzugsfähigkeit für die Wirksamkeit der Ausschlusswirkung oder mögliche weiße Flächen
SH	Planungserlass (2015)	<ul style="list-style-type: none"> – Klimaschutz unter Wahrung der Interessen von Naturschutz und Bevölkerung – Keine Verweise auf ein notwendiges schlüssiges Planungskonzept, die notwendige Vollzugsfähigkeit für die Wirksamkeit der Ausschlusswirkung oder mögliche weiße Flächen
	Windenergieerlass (2011)	<ul style="list-style-type: none"> – Keine Verweise auf ein notwendiges schlüssiges Planungskonzept, auf das Abwägungsgebot trotz Klimaschutz, die notwendige Vollzugsfähigkeit für die Wirksamkeit der Ausschlusswirkung oder mögliche weiße Flächen
SL	Leitfaden Artenschutz (2013)	<ul style="list-style-type: none"> – Klimaschutz als Naturschutzziel i.S.d. BNatschG – Keine Verweise auf ein notwendiges schlüssiges Planungskonzept, auf das Abwägungsgebot trotz Klimaschutz, die notwendige Vollzugsfähigkeit für die Wirksamkeit der Ausschlusswirkung oder mögliche weiße Flächen
	Leitfaden zur Windenergienutzung (2012)	<ul style="list-style-type: none"> – Verweis auf ein notwendiges schlüssiges Planungskonzept

		<ul style="list-style-type: none"> - Keine Hinweise auf das Abwägungsgebot trotz Klimaschutz, die notwendige Vollzugsfähigkeit für die Wirksamkeit der Ausschlusswirkung oder mögliche weiße Flächen
SN	Windenergieerlass (2013)	<ul style="list-style-type: none"> - Keine Verweise auf ein notwendiges schlüssiges Planungskonzept, auf das Abwägungsgebot trotz Klimaschutz, die notwendige Vollzugsfähigkeit für die Wirksamkeit der Ausschlusswirkung oder mögliche weiße Flächen
	Handlungsempfehlungen zur Zulassung von WEA (2011)	<ul style="list-style-type: none"> - Verweis auf ein notwendiges schlüssiges Planungskonzept - Keine Hinweise auf das Abwägungsgebot trotz Klimaschutz, die notwendige Vollzugsfähigkeit für die Wirksamkeit der Ausschlusswirkung oder mögliche weiße Flächen
ST	Windenergieerlass 2007	<ul style="list-style-type: none"> - Keine Verweise auf ein notwendiges schlüssiges Planungskonzept, auf das Abwägungsgebot trotz Klimaschutz, die notwendige Vollzugsfähigkeit für die Wirksamkeit der Ausschlusswirkung oder mögliche weiße Flächen
TH	Entwurf Windenergieerlass (Stand 20.07.2015)	<ul style="list-style-type: none"> - Verweis auf ein notwendiges schlüssiges Planungskonzept bei der Ausweisung von Windeignungsgebieten; für die rechtlicher Wirksamkeit der Planung muss die Vollzugsfähigkeit gesichert sein - Keine Hinweise auf das Abwägungsgebot trotz Klimaschutz oder mögliche weiße Flächen
	Hinweise für die Regionalplanung zur Ausweisung von Vorranggebieten mit Wirkung von Eignungsgebiete (2005)	<ul style="list-style-type: none"> - Verweis auf ein notwendiges schlüssiges Planungskonzept bei der Ausweisung von Windeignungsgebieten; für die rechtlicher Wirksamkeit der Planung muss die Vollzugsfähigkeit gesichert sein - Keine Hinweise auf das Abwägungsgebot trotz Klimaschutz oder mögliche weiße Flächen

Kriterium: Ausweisung harter und weicher Tabuzonen

BL	Dokument	Inhalte
BB	Windenergieerlass vom 01.01.2011	– Keine Abgrenzung von Tabubereichen
	Hinweise an die Regionalen Planungsgemeinschaften zur Festlegung von Eignungsgebieten „Windenergie“ vom 16.06.2009	– Keine Abgrenzung von Tabubereichen
	Leitfaden Windenergie im Wald vom Mai 2014	– Verweis auf die ständige Rechtsprechung des BVerwG zur Planungsmethodik – Vorgabe der Planungsmethodik mit zwingender Unterscheidung und Ausweisung harter und weicher Tabuzonen nach Rechtsprechung des BVerwG (Urteile vom 15. September 2009 - 4 BN 25/09; BVerwG vom 13. Dezember 2012 - 4 CN 1.11) – Vorgabe harter Tabuzonen im Wald
BW	Windenergieerlass vom 09.05.2012	– Vorgabe von Tabubereichen als Ausschlussgebiete – Keine Unterscheidung von harten und weichen Tabubereichen
BY	Windenergieerlass vom 20.12.2011	– Verweis auf die Rechtsprechung des BVerwG, insbesondere Urteil vom 15. September 2009 - 4 BN 25/09 (S. 11 f.) – Vorgabe zur Unterscheidung harter und weicher Tabuzonen und Dokumentation der Entscheidung (S. 12) – Vorgabe von Ausschlussgebieten, regelmäßigen Ausschlussgebieten, sensibel zu behandelnden Räumen (aber keine Definition als harte oder weiche Tabuzonen) (S. 33 f.)
HE	Leitfaden - Berücksichtigung der Naturschutzbelange bei der Planung und Genehmigung von Windkraftanlagen (2012)	– Definition von Ausschlussgebieten und Gebieten mit beschränkter Eignung für die Windenergienutzung (S. 21. ff.) – Keine harten und weichen Tabuzonen
MV	Hinweise zur Planung und Genehmigung von WKA (2004)	– Keine Angaben zu Tabu-/Ausschlussbereichen
NI	Entwurf Windenergieerlass (Stand 05.05.2015)	– Verweis auf die Anforderungen an das Planungskonzept nach Rechtsprechung des BVerwG: Urteil vom 13. Dezember 2012 - 4 CN 1.11; BVerwG vom 11. April 2013 - 4

		<p>CN 2/12 (S. 9)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Vorgabe harter und weicher Tabuzonen mit Abständen zu einigen Gebietskategorien
	Entwurf Leitfaden Umsetzung Artenschutz (Stand 12.02.2015)	<ul style="list-style-type: none"> – Verweis auf die im Erlass (Entwurf) definierten Tabuzonen
	Arbeitshilfe Regionalplanung und Windenergie (2013)	<ul style="list-style-type: none"> – Verweis auf die Anforderungen an das Planungskonzept nach Rechtsprechung des BVerwG: Urteil vom 13. Dezember 2012 - 4 CN 1.11 – Beschreibung und Darstellung des Prüfschemas beim Abwägungsvorgang – Tabellarische Auflistung und Begründung harter und weicher Tabuzonen mit Abständen zu einigen Gebietskategorien
	Hinweise Naturschutz und Windenergie (2011)	<ul style="list-style-type: none"> – Vorgabe potenzieller Ausschlussgebiete, keine Tabuzonen (S. 8 f)
NW	Entwurf Windenergieerlass (Stand 18.05.2015)	<ul style="list-style-type: none"> – Verweis auf das Planungskonzept nach Rechtsprechung des BVerwG: BVerwG vom 15. September 2009 - 4 BN 25/09; BVerwG vom 13. Dezember 2012 - 4 CN 1.11 – Ausweisung von Gebietskategorien, die regelmäßig harte oder weiche Tabuzonen sind (S. 56 ff.)
	Leitfaden Arten- und Habitatschutz (2013)	<ul style="list-style-type: none"> – Verweis auf die Rechtsprechung des BVerwG (BVerwG vom 13. Dezember 2012 - 4 CN 1.11; BVerwG vom 11. April 2013 - 4 CN 2/12) in Bezug auf FFH-/Natura2000-Gebiete (S. 22)
	Leitfaden Windenergie im Wald (2012)	<ul style="list-style-type: none"> – Kein Bezug zu Tabuzonen i. S. d. Rechtsprechung des BVerwG
	Windenergieerlass (2011)	<ul style="list-style-type: none"> – Ausweisung von Tabubereichen sowie von Bereichen, für die eine Einzelfallprüfung durchgeführt werden muss
RP	Rundschreiben Windenergie (2013)	<ul style="list-style-type: none"> – „Ausschlussgebiete sind Gebiete, in denen bestimmte raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen ausgeschlossen sind“ (S. 4) – Vorgabe von Gebietskategorien, die als Ausschlussgebiete zu behandeln sind (S. 5) – In allen anderen Gebietskategorien muss abgewogen werden, z.B. ob der Schutzzweck von FFH-Gebieten der Windenergienutzung widerspricht
SH	Windenergieerlass (2011)	<ul style="list-style-type: none"> – Ausweisung von Ausschlussgebieten sowie von Ausschlussgebieten, in denen eine Feinsteuerung auf Regionalplanebene möglich ist; keine weitere Erläuterung
	Planungserlass (2015)	<ul style="list-style-type: none"> – Verweis auf den Planungsvorgang nach den Grundsätzen des BVerwG: Im Abwägungsvorgang müssen zuerst harte und dann weiche Tabuzonen ausgeschieden werden

		<ul style="list-style-type: none"> - Vorgabe der harten und weichen Tabuzonen mit Begründung und Schutzbereichen sowie von Kriterien für die weitere Abwägung der Potenzialflächen nach Abzug der Tabuzonen
SL	Leitfaden zur Windenergienutzung (2012)	<ul style="list-style-type: none"> - Verweis auf Rechtsprechung des BVerwG: stufenweise Ermittlung der Potenzialflächen mit abstrakt und einheitlich definierten Tabuzonen (S. 13) - Unterscheidung und Vorgabe von harten/weichen Ausschlussflächen inkl. Pufferabständen im Anhang (ohne weitere Begründung der Auswahl)
SN	Windenergieerlass (2013)	<ul style="list-style-type: none"> - Ausschluss von Wald für Windenergie, keine harten/weichen Tabuzonen - keine Verweise auf die Rechtsprechung des BVerwG
	Handlungsempfehlungen zur Zulassung von WEA (2011)	<ul style="list-style-type: none"> - Kein Bezug zu Tabuzonen i. S. d. Rechtsprechung des BVerwG
ST	Windenergieerlass 2007	<ul style="list-style-type: none"> - Kein Bezug zu Tabuzonen i. S. d. Rechtsprechung des BVerwG
TH	Entwurf Windenergieerlass (Stand 20.07.2015)	<ul style="list-style-type: none"> - „Die Weißflächen sind zu ermitteln. Weißflächen sind die Flächen bzw. Räume, die außerhalb der Tabuzonen liegen.“ - Verweis auf das Planungskonzept nach Rechtsprechung des BVerwG: Verweis auf BVerwG vom 15. September 2009 - 4 BN 25/09; BVerwG vom 13. Dezember 2012 - 4 CN 1.11; BVerwG vom 11. April 2013 - 4 CN 2/12; BVerwG vom 9. Februar 2015 - 4 BN 20/14 - Wird im Ergebnis der Abwägung der Windenergie nicht substantiell Raum verschafft, sind die weichen Tabukriterien zu überprüfen (BVerwG vom BVerwG vom 11. April 2013 - CN 2/12). <p>(nicht abschließende) Vorgabe für anzuwendende harte und in der Regel weiche Tabukriterien mit Abständen zu mehreren Gebietskategorien</p>
	Hinweise für die Regionalplanung zur Ausweisung von Vorranggebieten mit Wirkung von Eignungsgebiete (2005)	<ul style="list-style-type: none"> - Verweis auf die Rechtsprechung des BVerwG und Empfehlung der „Ausschlussmethode“ für die Fortführung der Regionalpläne: im Rahmen der Abwägung werden Tabu- und Konfliktbereiche schrittweise ausgeschieden (S. 4) - Keine Unterscheidung harte/weiche Tabuzonen aber Vorgabe bestimmter Gebietskategorien und ihrer Eignung für die Windenergienutzung (Anlage 2)

Kriterium: Substanzieller Raum für Windenergie

BL	Dokument	Inhalte
BB	Hinweise an die Regionalen Planungsgemeinschaften zur Festlegung von Eignungsgebieten „Windenergie“ vom 16.06.2009	– Keine Aufnahme des Kriteriums.
	Windenergieerlass vom 01.01.2011	– „Windeignungsgebiete sollen hinsichtlich ihres Flächenangebotes ausgeschöpft werden können, um der Windkraftnutzung substanziell Raum zu verschaffen, der Privilegierung dieser Anlagen im Außenbereich gem. § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB Rechnung zu tragen und dem landespolitischen Ziel der Förderung regenerativer Energien gerecht zu werden.“
	Leitfaden Windenergie im Wald vom Mai 2014	– „Die Flächenkulisse, die nach Abzug der harten Tabuzonen übrig bleibt, bildet den Maßstab dafür, ob mit der Planung im Ergebnis ausreichend Raum („substanziell“) für die Windenergienutzung geschaffen wurde.“ Im dritten Abwägungsschritt muss das überprüft werden.
BW	Windenergieerlass vom 09.05.2012	– In der Konzentrationszonenplanung muss der Windenergie substanziell Raum gegeben werden. Wann das der Fall ist kann nicht abstrakt bestimmt werden, sondern nur nach einer Würdigung der tatsächlichen Verhältnisse im jeweiligen Planungsraum beurteilt werden. Das ist auch bei der interkommunalen Zusammenarbeit zu beachten.
BY	Windenergieerlass vom 20.12.2011	– In der Konzentrationsflächendarstellung soll der Windkraftnutzung substanzieller Raum gegeben werden. Das Abwägungsergebnis ist darauf hin zu prüfen.
HE	Leitfaden - Berücksichtigung der Naturschutzbelange bei der Planung und Genehmigung von Windkraftanlagen (2012)	– Keine Aufnahme des Kriteriums.
MV	Hinweise zur Planung und Genehmigung von WKA (2004)	– Keine Aufnahme des Kriteriums.
NI	Entwurf Windenergieerlass (Stand 05.05.2015)	– Entsprechend der Rechtsprechung wird der Windenergie beispielsweise dann substanziell Raum verschafft, „...wenn die Summe der Vorrang-/Eignungsgebiete bzw. Konzentrationsflächen für die Windkraft mit Ausschlusswirkung für andere Nutzungen in einem solchen Verhältnis zum gesamten Planungsraum abzüglich der

		<p>Flächen für harte Tabuzonen steht, dass der vom Bundesgesetzgeber gewollten Privilegierung der Windkraftnutzung gemäß § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB hinreichend Rechnung getragen wird.“</p> <p>– Ziel sind 1,4 % der Landesfläche bzw. 7,1 % der Potenzialfläche</p>
	Entwurf Leitfaden Umsetzung Artenschutz (Stand 12.02.2015)	– „Der Flächennutzungsplan muss der Privilegierungsentscheidung des Gesetzgebers Rechnung tragen und für die Windenergienutzung in substantieller Weise Raum schaffen.“
	Arbeitshilfe Regionalplanung und Windenergie (2013)	– Der Planungsvorbehalt ist nur gültig, wenn der Windenergie substantiell Raum verschafft wird. Ob das der Fall ist, kann beispielsweise anhand der Bewertung des Größenverhältnisses zwischen der Gesamtfläche der vorgesehenen Vorranggebiete Windenergienutzung und der Gesamtfläche der Potenzialflächen, welche sich nach Abzug der harten Tabuzonen ergibt, geprüft werden.
	Hinweise Naturschutz und Windenergie (2011)	– Der Planungsvorbehalt ist nur gültig, wenn der Windenergie substantiell Raum verschafft wird.
NW	Entwurf Windenergieerlass (Stand 18.05.2015)	<p>– Es werden nur Vorranggebiete ausgewiesen, daher muss der Regionalplan nicht substantiell Raum verschaffen.</p> <p>– Flächennutzungspläne müssen dem Anspruch jedoch genügen. Ob sie dem gerecht werden, kann nur angesichts der tatsächlichen Verhältnisse im jeweiligen Planungsraum entschieden werden (Verweis auf BVerwG, Urt. v. 13.03.2003 - 4 C 4/02). Das BVerwG hat dafür verschiedene Methoden gebilligt (Verweis auf BVerwG, Beschl. v. 22.04.2010 - 4 B 68.09 - und Urt. v. 20.05.2010 – 4 C 7.09).</p>
	Leitfaden Arten- und Habitatschutz (2013)	– FNP muss WEA substantiell Raum verschaffen, sonst könnte er nicht vollzugsfähig sein.
	Leitfaden Windenergie im Wald (2012)	– Keine Aufnahme des Kriteriums.
	Windenergieerlass (2011)	– Die Regionalplanung muss ausreichend Vorranggebiete mit Ausschlusswirkung ausweisen, um den Gemeinden bei der Umsetzung in den FNP noch Spielraum zu lassen und trotzdem substantiellen Raum schaffen zu können.
RP	Rundschreiben Windenergie (2013)	– 2 % der Landesfläche sollen für Windenergie bereitgestellt werden, um einen substantiellen Beitrag zur Stromversorgung zu erreichen
SH	Planungserlass (2015)	– Keine Aufnahme des Kriteriums.

	Windenergieerlass (2011)	– Keine Aufnahme des Kriteriums.
SL	Leitfaden zur Windenergienutzung (2012)	– Verhinderungsplanung ist unzulässig. Die besondere Privilegierung im BauGB verpflichtet die Kommunen daher, für WEA substantiellen Raum zu schaffen.
SN	Windenergieerlass (2013)	– Vorgabe der Rechtsprechung, „der Windenergie im Rahmen eines gesamträumlichen Konzeptes substantiell Raum zu verschaffen“.
	Handlungsempfehlungen zur Zulassung von WEA (2011)	– Bei Ausweisung von Flächen mit Ausschlusswirkung muss im Planungsgebiet für die Errichtung von Windenergieanlagen in „substantieller Weise“ Raum verbleiben.
ST	Windenergieerlass 2007	– Keine Aufnahme des Kriteriums.
TH	Entwurf Windenergieerlass (Stand 20.07.2015)	– „Der Plangeber hat die Entscheidung des Gesetzgebers, Windenergieanlagen im Außenbereich zu privilegieren (§ 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB), zu beachten und für die Windenergienutzung im Plangebiet in substantieller Weise Raum zu schaffen. Wird erkannt, dass im Ergebnis der einzelfallbezogenen Abwägung der Windenergie nicht substantiell Raum verschafft wird, sind die weichen Tabuzonen einer erneuten Betrachtung und Bewertung zu unterziehen (BVerwG vom 11. April 2013, 4 CN 2/12).“
	Hinweise für die Regionalplanung zur Ausweisung von Vorranggebieten mit Wirkung von Eignungsgebiete (2005)	– Bei der regionalplanerischen Steuerung von WEA ist zu beachten, dass substantiell Raum verschafft wird.

Kriterium: Landschaftsbild

BL	Dokument	Inhalte
BB	Leitfaden Windenergie im Wald vom Mai 2014	– Vermeidbare Beeinträchtigungen der Landschaft sind zu unterlassen. Sind solche Beeinträchtigungen nicht vermeidbar, so sind Ersatzgeldzahlungen zu leisten.
	Windenergieerlass vom 01.01.2011	– Anforderungen des Landschaftsschutzes sind beim Ausbau von EE mit denen des Klimaschutzes übereinzubringen. Es wird keine Konkretisierung vorgenommen.
	Hinweise an die Regionalen Planungsgemeinschaften zur Festlegung von Eignungsgebieten „Windenergie“ vom 16.06.2009	– In der Abwägung sind die Belange von Natur und Landschaft zu berücksichtigen. Es wird keine Konkretisierung vorgenommen.
BW	Windenergieerlass vom 09.05.2012	<ul style="list-style-type: none"> – Verweis auf § 15 Absatz 1 BNatSchG nach dem der Verursacher von Eingriffen verpflichtet ist, vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen, in Bezug auf das Landschaftsbild bspw. die Reduzierung von Lichtemissionen. – Für die Veränderung des Landschaftsbildes sind Ersatzzahlungen zu leisten. – Die mögliche optisch bedrängende Wirkung von WEA wird thematisiert und auf die Rechtsprechung des BVerwG verwiesen (BVerwG, U. v. 11. Dezember 2006 – 4 B 72/06). Es wird davon ausgegangen, dass bei Einhaltung der immissionsschutzrechtlichen Vorgaben auch entsprechende Abstände zur Wohnbebauung eingehalten werden, um eine optisch bedrängende Wirkung zu vermeiden.
BY	Windenergieerlass vom 20.12.2011	<ul style="list-style-type: none"> – Die Regionalen Planungsträger können Gebiete, die dem Schutz der Landschaft dienen, von der Windenergie ausschließen. – Der öffentliche Belang Landschaftsbild steht WEA nur dann entgegen, „[...] wenn das Vorhaben das Orts- und Landschaftsbild in besonders gewichtiger Weise negativ verändert oder das Orts- und Landschaftsbild besonders schützenswert ist.“ – Besonders attraktive Landschaften sind sensibel zu behandeln. Welche das sind, wird nicht spezifiziert. – Da Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes i.d.R. nicht zu kompensieren sind, ist ein Ersatzgeld zu zahlen. – Die mögliche optisch bedrängende Wirkung von WEA wird thematisiert und auf die Rechtsprechung des BVerwG verwiesen (BVerwG, Beschluss vom 11. Dezember

		2006, Az 4 B 72.06). Es wird davon ausgegangen, dass bei Einhaltung der immissionsschutzrechtlichen Vorgaben auch entsprechende Abstände zur Wohnbebauung eingehalten werden, um eine optisch bedrängende Wirkung zu vermeiden.
HE	Leitfaden - Berücksichtigung der Naturschutzbelange bei der Planung und Genehmigung von Windkraftanlagen (2012)	<ul style="list-style-type: none"> - Abschließende Bewertung, ob das Landschaftsbild durch WEA beeinträchtigt wird, ist der Genehmigungsebene vorbehalten. Es werden aber pauschale Ausschlussräume definiert, z.B. geschützte Landschaftsbestandteile nach § 29 BNatschG. - Da Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes i.d.R. nicht zu kompensieren sind, ist ein Ersatzgeld zu zahlen.
MV	Hinweise zur Planung und Genehmigung von WKA (2004)	<ul style="list-style-type: none"> - Eventuell kann eine Höhenbegrenzung durch Darstellung im FNP eine Beeinträchtigung des Orts- und Landschaftsbild reduzieren. - Mögliche Auswirkungen auf das Landschaftsbild sind bei der Aufstellung von Bauleitplänen zu beachten.
NI	Entwurf Windenergieerlass (Stand 05.05.2015)	<ul style="list-style-type: none"> - Belange der Landschaftspflege müssen als öffentlicher Belang nach 35 Abs. 3 S. 1 bei Planung und Genehmigung von WEA angemessen berücksichtigt werden. - Geschützte Landschaftsbestandteile sollen freigehalten werden. - Da Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes i.d.R. nicht zu kompensieren sind, ist ein Ersatzgeld zu zahlen. - Es wird auf eine mögliche optisch bedrängende Wirkung von WEA hingewiesen, die im Einzelfall zu prüfen sei (Faustregel nach BVerwG, U. v. 11. Dezember 2006 – 4 B 72/06)
	Entwurf Leitfaden Umsetzung Artenschutz (Stand 12.02.2015)	<ul style="list-style-type: none"> - Keine Thematisierung des Landschaftsbildes
	Arbeitshilfe Regionalplanung und Windenergie (2013)	<ul style="list-style-type: none"> - Träger der Regionalplanung müssen geschützte Landschaftsbestandteile sachgerecht abwägen. - Ziel ist eine Konzentration von WEA mit möglichst geringen Beeinträchtigungen für das Landschaftsbild. - Beachtung einer möglichen optisch bedrängenden Wirkung und daher Abstände von 400 m (2H) zur Wohnbebauung.
	Hinweise Naturschutz und Windenergie (2011)	<ul style="list-style-type: none"> - WEA können das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen. Daher müssen Belange der Landschaftspflege bei Planung und Genehmigung von WEA berücksichtigt werden.

		<ul style="list-style-type: none"> - Geschützte Landschaftsbestandteile nach § 29 BNatschG sowie Vorrang- und Vorsorgegebiete für Landschaft sollen freigehalten werden. - Da Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes i.d.R. nicht zu kompensieren sind, ist ein Ersatzgeld zu zahlen.
NW	Entwurf Windenergieerlass (Stand 18.05.2015)	<ul style="list-style-type: none"> - Belange des Landschaftsschutzes stehen einem Vorhaben vor allem dann entgegen, wenn es in nicht durch Ausnahmegenehmigung oder Befreiung zu behebender Weise in Widerspruch zu einer gültigen Landschaftsschutzverordnung steht (BVerwG, U. v. 02.02.2000 - 4 B 104/99) - Eine Verunstaltung liegt nur vor, wenn das Vorhaben seiner Umgebung grob unangemessen ist und auch von einem für ästhetische Eindrücke offenen Betrachter als belastend empfunden wird (BVerwG, U. v. 15.10.2001 - 4 B 69/01) - Ob Landschaftsbereiche bereits so vorbelastet sind, dass sie nicht mehr verunstaltet werden können und ab welcher Entfernung eine Anlage nicht mehr verunstaltend wirkt, ist im Einzelfall festzustellen (BVerwG, U. v. 18.03.2003 – 4 B 7/03). - Da Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes i.d.R. nicht zu kompensieren sind, ist ein Ersatzgeld zu zahlen. - Es wird auf eine mögliche optisch bedrängende Wirkung von WEA hingewiesen, die im Einzelfall zu prüfen sei (Faustregel nach BVerwG, U. v. 11. Dezember 2006 – 4 B 72/06).
	Leitfaden Arten- und Habitatschutz (2013)	- Keine Thematisierung des Landschaftsbildes
	Leitfaden Windenergie im Wald (2012)	<ul style="list-style-type: none"> - WEA können Auswirkungen durch Licht/Schatten und Geräusche sowie durch die Eigenbewegung und Größe der Anlagen auf Eigenart, Vielfalt und Schönheit des Landschaftsbildes haben. Das Landschaftsbild muss daher bei der Planung in die Abwägung einbezogen werden. - Das Landschaftsbild kann als öffentlicher Belang nach § 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 WEA entgegenstehen. Eine Verunstaltung liegt aber nur vor, wenn das Vorhaben seiner Umgebung grob unangemessen ist und auch von einem für ästhetische Eindrücke offenen Betrachter als belastend empfunden wird (BVerwG, U. v. 15.10.2001 - 4 B 69/01)
	Windenergieerlass (2011)	- Belange des Landschaftsschutzes stehen einem Vorhaben vor allem dann entgegen, wenn es in nicht durch Ausnahmegenehmigung oder Befreiung zu behebender Weise in Widerspruch zu einer gültigen Landschaftsschutz-

		<p>verordnung steht (BVerwG, U. v. 02.02.2000 - 4 B 104/99)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Eine Verunstaltung liegt nur vor, wenn das Vorhaben seiner Umgebung grob unangemessen ist und auch von einem für ästhetische Eindrücke offenen Betrachter als belastend empfunden wird (BVerwG, U. v. 15.10.2001 - 4 B 69/01). Ob eine Verunstaltung vorliegt, muss im Einzelfall entschieden werden. - Ob Landschaftsbereiche bereits so vorbelastet sind, dass sie nicht mehr verunstaltet werden können und ab welcher Entfernung eine Anlage nicht mehr verunstaltend wirkt, ist im Einzelfall festzustellen (BVerwG, U. v. 18.03.2003 – 4 B 7/03). - Es wird auf eine mögliche optisch bedrängende Wirkung von WEA hingewiesen, die im Einzelfall zu prüfen sei.
RP	Rundschreiben Windenergie (2013)	<ul style="list-style-type: none"> - Belange des Landschaftsschutzes (also der Erhalt der Eigenart, Vielfalt und Schönheit) sind in die Konzentrationszonenplanung einzubeziehen. - Standorte auf Höhenlagen sind zu bevorzugen, da sie i.d.R. ertragsreicher sind und dadurch Anlagen auf ertragsschwachen Standorten eingespart werden können. - Da Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes i.d.R. nicht zu kompensieren sind, ist ein Ersatzgeld zu zahlen. - Geschützte Landschaftsbestandteile kommen als Windenergiestandorte nicht in Betracht. - Eine optisch bedrängende Wirkung von WEA kann nicht in allen Fällen mit dem Gebot der Rücksichtnahme vereinbar sein.
SH	Planungserlass (2015)	<ul style="list-style-type: none"> - Klimaschutz und Ausbau EE ist unter Wahrung der Interessen von Natur und Landschaft voranzutreiben. - Keine weitere Konkretisierung.
	Windenergieerlass (2011)	<ul style="list-style-type: none"> - In Regionalplänen ausgewiesene charakteristische Landschaftsräume sind freizuhalten. - Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes sind im näheren Wirkraum nicht auszugleichen. Daher ist eine Ersatzgeldzahlung zu leisten. - In Bezug auf das Rücksichtnahmegebot aufgrund der optisch bedrängenden Wirkung ist ein Abstand von 3H nicht zu unterschreiten.
SL	Leitfaden zur Windenergienutzung (2012)	<ul style="list-style-type: none"> - Das Landschaftsbild ist als ortsspezifischer Belang in die Abwägung bei der Standortsteuerung einzubeziehen.

SN	Windenergieerlass (2013)	<ul style="list-style-type: none"> - Der Schutz der Landschaft soll beim Ausbau der Windenergie besondere Berücksichtigung finden. - Der Abstand der Wohnbebauung ist aufgrund der optisch bedrängenden Wirkung soll über das nach immissionsschutzrechtlichen Notwendigkeiten notwendige Maß hinausgehen und mind. 1.000 m betragen.
	Handlungsempfehlungen zur Zulassung von WEA (2011)	<ul style="list-style-type: none"> - Eine Verunstaltung des Landschaftsbildes kann WEA entgegenstehen. Davon ist nur auszugehen, „[...] wenn es sich um eine wegen ihrer Schönheit und Funktion besonders schutzwürdige Umgebung oder um einen besonders groben Eingriff in das Landschaftsbild handelt.“ - Nach ständiger Rechtsprechung des BVerwG ist von einer Verunstaltung auszugehen, wenn das Bauvorhaben dem Orts- und Landschaftsbild in ästhetischer Hinsicht grob unangemessen ist und von einem für ästhetische Eindrücke offenen Betrachter als belastend empfunden wird.“ - Es muss auch im Einzelfall geprüft werden, ob Landschaftsbereiche bereits so vorbelastet sind, dass sie nicht mehr verunstaltet werden können und ab welcher Entfernung eine Anlage nicht mehr verunstaltend wirkt (BVerwG, U. v. 18.03.2003 – 4 B 7/03). - Das Rücksichtnahmegebot als ungeschriebener öffentlicher Belang i.S.v. § 35 Abs. 3 BauGB ist in Bezug auf eine mögliche optisch bedrängende Wirkung zu beachten.
ST	Windenergieerlass 2007	<ul style="list-style-type: none"> - Das Landschaftsbild ist als maßgeblicher Belang in die räumliche Steuerung einzubeziehen. - Es wird keine Konkretisierung vorgenommen.
TH	Entwurf Windenergieerlass (Stand 20.07.2015)	<ul style="list-style-type: none"> - Geschützte Landschaftsbestandteile werden als hartes Tabukriterium eingestuft. - 600 m Abstand zur Wohnbebauung unter anderem aufgrund des Rücksichtnahmegebots nach § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BauGB und einer möglichen optisch bedrängenden Wirkung.
	Hinweise für die Regionalplanung zur Ausweisung von Vorranggebieten mit Wirkung von Eignungsgebiete (2005)	<ul style="list-style-type: none"> - Geschützte Landschaftsbestandteile und Landschaften mit besonderer Bedeutung sind nicht für Windenergie geeignet.

Kriterium: Artenschutz

BL	Dokument	Inhalte
BB	Leitfaden Windenergie im Wald vom Mai 2014	<ul style="list-style-type: none"> - Im Genehmigungsverfahren zu prüfen sind mögliche Verstöße gegen das Tötungs-/Verletzungsverbot nach § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG sowie das Störungsverbot nach § 44 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG. - Es wird auf die tierökologischen Abstandskriterien (Anhang Erlass 2011) verwiesen. Diese Abstände sind zu Horst-/Brutplätzen einzuhalten, um einen Verstoß gegen die artenschutzrechtlichen Zugriffsverbote zu vermeiden. Werden die Abstände eingehalten, ist davon auszugehen, dass kein erhöhtes Tötungs/Verletzungsrisiko vorliegt. - Für Fledermäuse wird die zeitweise Abschaltung der Anlagen als Vermeidungsmaßnahme vorgeschlagen. - Die Wirkung der WEA können teilweise über vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen ausgeglichen werden, die bei Betriebsbeginn ihre Wirkung bereits entfalten
	Windenergieerlass vom 01.01.2011	<ul style="list-style-type: none"> - Für die Einschlägigkeit der Tötungsverbote nach § 44 BNatSchG muss das Risiko signifikant erhöht sein gegenüber dem allgemein bestehenden Lebensrisiko. - Als fachliche Grundlagen für die Stellungnahmen der Naturschutzbehörden im Genehmigungsverfahren werden 3 Anhänge bereitgestellt: <ul style="list-style-type: none"> o Anlage 1 Tierökologische Abstandskriterien: für einzelne Arten werden Abstände angegeben, bei deren Einhaltung davon ausgegangen wird, dass das Tötungsrisiko durch die WEA nicht signifikant erhöht ist. o In Anlage 2 wird der notwendige Untersuchungsumfang für WEA-sensible Vogelarten im Genehmigungsverfahren vorgegeben. o Anlage 3 gibt Hinweise für den Umgang mit Fledermäusen, also Untersuchungsumfang, Schwellwerte für den Eintritt eines signifikant erhöhten Tötungsrisikos (2 Totfunde pro WEA und Jahr) und damit der Auflage von Abschaltzeiten o Anlage 4 des Erlasses macht Angaben, wie lange ein Brutplatz zu schützen ist, z.B. ein Rotmilanhorst verliert seinen Schutz erst nach Aufgabe des Reviers und 3 Jahre der Nichtnutzung
	Hinweise an die Regionalen Planungsgemeinschaften zur Festlegung von Eignungsgebieten „Windenergie“ vom	<ul style="list-style-type: none"> - Keine Behandlung des Artenschutzes, es wird lediglich Hinweis gegeben, dass Belange des Schutzes von Natur und Landschaft berücksichtigt werden müssen.

	16.06.2009	
BW	Windenergieerlass vom 09.05.2012	<ul style="list-style-type: none"> - Hinweis, dass die artenschutzrechtlichen Verbote nach § 44 BNatschG in Regional- und Bauleitplanung nicht unmittelbar gelten. Würden diese Anlagen entgegenstehen, wäre aber die Planung unwirksam, da sie für die Ausschlusswirkung vollzugsfähig sein muss. Daher sind auch auf den Planungsebenen die windenergiesensiblen Arten zu prüfen (der notwendige Umfang der Prüfung wird grob umrissen). - Beschreibung der artenschutzrechtlichen Verbotstatbestände und die erforderliche signifikante Erhöhung des Tötungsrisikos zu deren Eintritt. Es werden die Voraussetzungen für die Erteilung von Ausnahmen erläutert, mit deren Hilfe Anlagen trotz Eintreten der Verbotstatbestände errichtet werden können - Hinweis auf die naturschutzfachliche Entscheidungsprärogative mit Verweis auf BVerwG, U. v. 09.07.2008 - 9 A 14/07
BY	Windenergieerlass vom 20.12.2011	<ul style="list-style-type: none"> - Erläuterung der Zugriffsverbote nach § 44 Abs. 1 BNatschG und auf die erforderliche Signifikanz für deren Eintritt. - Behörden können für die Prüfung der Verbotstatbestände eigene Schlüsse ziehen, wenn diese auf naturschutzfachlichem Sachverstand beruhen und schlüssig begründet sind. Der Begriff Einschätzungsprärogative wird aber nicht genutzt. - Es werden (eher unkonkrete) Vorgaben für den im jeweiligen Fall erforderlichen Untersuchungsumfang gemacht.
HE	Leitfaden - Berücksichtigung der Naturschutzbelange bei der Planung und Genehmigung von Windkraftanlagen (2012)	<ul style="list-style-type: none"> - Umfangreiche Darstellung der Zugriffsverbote nach § 44 Abs. 1 BNatschG. Das Tötungsverbot wird verletzt, wenn das Tötungsrisiko signifikant erhöht wird. Einzelne Aufenthalte der Individuen stellen noch keine signifikante Erhöhung dar. Die Rechtsprechung wird ausführlich dargestellt. Für die Bewertung der Fledermausvorkommen wird auch auf den Erhaltungszustand nicht nur auf Individuen geachtet. - Auch Vermeidungsmaßnahmen sind bei der Entscheidung über das Risiko zu beachten. Solche Maßnahmen werden im Leitfaden aufgeführt. - Zur Reduzierung des Tötungsrisikos sollen Abstände zu Brutplätzen von windenergiesensiblen Vögeln eingehalten werden. Diese dürfen nur unterschritten werden, wenn Raumnutzungsanalysen durchgeführt werden oder eine artenschutzrechtliche Ausnahme nach § 45 Abs. 7 BNatschG zugelassen wird. Für einzelne Fledermausarten wird die mögliche Beeinträchtigung durch WEA beschrieben und bewertet.

		<ul style="list-style-type: none"> - In einem Gutachten wurden Schwerpunktorkommen von windenergiesensiblen Arten definiert. Diese werden als Gebiete mit hohem Konfliktpotenzial eingestuft und sollen freigehalten werden. Werden innerhalb ausgewiesener Konzentrationszonen im Rahmen des Genehmigungsprozesses artenschutzrechtliche Konflikte deutlich, werden diese über eine Ausnahme nach § 45 Abs. 7 BNatschG rechtssicher gestaltet. - Es wird der Untersuchungsumfang im Rahmen des Genehmigungsprozesses aufgezeigt. - Auf Landesebene werden Dichtezentren für windenergiesensible Arten gebildet, die von hoher Bedeutung für die jeweilige Art sind. Dies ist bei der Bewertung von WEA mit einem entsprechenden Gewicht zu beachten und möglichst freizuhalten sind. - Hinweis auf die Einschätzungsprärogative im Artenschutzrecht
MV	Hinweise zur Planung und Genehmigung von WKA (2004)	- Keine Behandlung des Artenschutzes.
NI	Entwurf Windenergieerlass (Stand 05.05.2015)	<ul style="list-style-type: none"> - Hinweis auf die naturschutzfachliche Einschätzungsprärogative. Diese bezieht sich auf die Erfassung des Bestandes geschützter Arten als auch auf die Bewertung. Der aktuelle Stand der Wissenschaft muss berücksichtigt werden. - Die Zugriffsverbote nach § 44 Abs. 1 BNatschG sowie die aktuelle Rechtsprechung dazu werden dargestellt und erläutert. Zur Vermeidung eines signifikant erhöhten Tötungsrisikos kann ein entsprechender Schutzabstand zu Fortpflanzungsstätten eingehalten werden. Auch Vermeidungsmaßnahmen können das Risiko mindern. Auf die Ausnahme nach § 45 Abs. 7 Nr. 5 BNatschG wird hingewiesen. - Für konkretere Hinweise wird auf den Leitfaden zur Umsetzung des Artenschutzes verwiesen.
	Entwurf Leitfaden Umsetzung Artenschutz (Stand 12.02.2015)	<ul style="list-style-type: none"> - Für die FNP-Ebene und im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren ist eine Artenschutzprüfung (ASP) durchzuführen, um den Eintritt des Tötungs- und Verletzungstatbestands nach § 44 Abs. 1 auszuschließen. - Für die ASP werden 3 Stufen vorgegeben. Es werden konkrete Hinweise zum notwendigen Untersuchungsraum und -umfang gegeben. - Im Rahmen der Regionalplanung besteht keine Verpflichtung zur Durchführung einer ASP. Es wird aber empfohlen, die Artenschutzbelange n einer überschlägigen Abschätzung zu betrachten. Damit kann die Vollzugsfähigkeit der Planung gewährleistet werden. Bedeutende Vorkommen von WEA-Sensiblen Fledermaus- und Vogelarten sollen auch außerhalb von Schutzgebieten erhalten bleiben.

		<p>„Verfahrenskritische“ Standorte sollen so gemieden werden.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Die Rechtsprechung zur Bewertung der Signifikanz des Tötungsverbots wird dargestellt. Weiterer Hinweis: wenn die empfohlenen Radien zu Brutplätzen besonders geschützter Arten eingehalten werden, ist ein nicht signifikant erhöhtes Tötungsrisiko indiziert. Der Eintritt des Tötungsverbots kann auch mit Hilfe von Vermeidungsmaßnahmen verhindert werden. Deren Wirksamkeit ist zu prognostizieren. – Im Rahmen der Einschätzungsprärogative muss mit ausreichender Sachverhaltsermittlung bewertet werden.
	Arbeitshilfe Regionalplanung und Windenergie (2013)	<ul style="list-style-type: none"> – Die Träger der Regionalplanung müssen die Belange des Artenschutzes nach § 44 BNatschG beachten. In welcher Form wird nicht beschrieben.
	Hinweise Naturschutz und Windenergie (2011)	<ul style="list-style-type: none"> – Im Genehmigungsverfahren ist zu prüfen, ob die artenschutzrechtlichen Verbote nach § 44 BNatschG durch die WEA verletzt werden könnten. – Auch auf FNP-Eben sollten diese Verbotstatbestände bereits geprüft werden, damit die Planung nicht aufgrund mangelnder Vollzugsfähigkeit unwirksam ist. – Das betriebsbedingte Tötungs- und Verletzungsrisiko kann durch die Standortwahl reduziert werden, z.B. über die Einhaltung der vorgeschlagenen Abstände. Auch Vermeidungsmaßnahmen können dafür geeignet sein. Ausnahmen nach § 45 Abs. 7 BNatschG können bei Vorliegen der Voraussetzungen erteilt werden.
NW	Entwurf Windenergieerlass (Stand 18.05.2015)	<ul style="list-style-type: none"> – Artenschutzrechtliche Belange wie die Verbotstatbestände sowie mögliche Ausnahmen ergeben sich aus § 44 ff BNatschG. Wesentliches Instrument ist die Artenschutzprüfung. Diese ist für das FNP-Verfahren sowie für die Genehmigungsprozesse verpflichtend durchzuführen. Auf Regionalplanebene besteht keine Verpflichtung, es ist aber sinnvoll, die Artenschutzbelange bereits überschlüssig zu bearbeiten, damit Fehlplanungen vermieden werden können. – Bei der Bewertung der Verbotstatbestände sich auch Vermeidungsmaßnahmen und vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen zu beachten. – Die konkreten Anforderungen an die artenschutzrechtliche Prüfung werden im Leitfaden Arten- und Habitatschutz (2013) dargestellt, für dessen Erstellung auch die naturschutzfachliche Einschätzungsprärogative genutzt wurde.
	Leitfaden Arten- und Habitatschutz (2013)	<ul style="list-style-type: none"> – Artenschutzrechtliche Belange wie die Verbotstatbestände sowie mögliche Ausnahmen ergeben sich aus § 44 ff BNatschG. Wesentliches Instrument ist die Artenschutzprüfung. Diese ist für das FNP-Verfahren sowie für die Genehmigungsprozesse verpflichtend durchzuführen. Auf Regionalplanebene

		<p>besteht keine Verpflichtung, es ist aber sinnvoll, die Artenschutzbelange bereits überschlägig zu bearbeiten, damit Fehlplanungen vermieden werden können.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Bei der Bewertung der Verbotstatbestände sich auch Vermeidungsmaßnahmen und vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen zu beachten. – Es werden die konkreten Anforderungen an die Artenschutzprüfung sowie die FFH-Verträglichkeitsprüfung dargestellt. Z.B. welche Arten in welchem Umkreis und mit welchem Untersuchungsaufwand betrachtet werden müssen. Zudem werden artspezifische Vermeidungsmaßnahmen dargestellt, mit denen das Risiko für das Eintreten der Verbotstatbestände nach § 44 BNatschG verringert werden kann.
	Leitfaden Windenergie im Wald (2012)	<ul style="list-style-type: none"> – § 44 BNatschG als Grundlage für die Notwendigkeit zur Durchführung einer ASP bei der Bauleitplanung sowie im Genehmigungsverfahren. Der Ablauf und notwendige Inhalte der ASP werden beschrieben. Besteht die Gefahr, dass die Verbotstatbestände eintreten, müssen Vermeidungsmaßnahmen angewendet und ggf. ein Ausnahmeverfahren nach § 45 Abs. 7 BNatschG durchgeführt werden.
	Windenergieerlass (2011)	<ul style="list-style-type: none"> – Die Artenschutzrechtlichen Verbotstatbestände ergeben sowie mögliche Ausnahmen ergeben sich aus § 44 BNatschG ff.
RP	Rundschreiben Windenergie (2013)	<ul style="list-style-type: none"> – Empfohlen wird die Verringerung des Tötungsrisikos durch Standortoptimierung (z.B. Abstände zu Fortpflanzungsstätten), Abschaltung der Anlage zu Zeiten mit hohem Risiko, Verringerung der Attraktivität der Flächen für gefährdete Arten und Erhöhung der Attraktivität abseits der Anlagen. – Konkrete Hinweise zu Untersuchungsumfang etc. werden nicht gegeben.
SH	Planungserlass (2015)	<ul style="list-style-type: none"> – Artenschutzbelange werden nach Abzug der harten und weichen Kriterien in die planerische Abwägung einbezogen.
	Windenergieerlass (2011)	<ul style="list-style-type: none"> – Aufgrund § 44 ff BNatschG ist zu den Brutplätzen von Großvögeln ein im Einzelfall (in Absprache mit dem Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume) zu definierender Abstand einzuhalten.
SL	Leitfaden zur Windenergienutzung (2012)	<ul style="list-style-type: none"> – Im Außenbereich bedürfen WEA einer naturschutzrechtlichen Eingriffsgenehmigung (§ 17 BNatSchG). Innerhalb der bebauten Ortslage sind die artenschutzrechtlichen Bestimmungen nach § 44 BNatSchG zu beachten. – Für Windenergie ausgeschlossen sind „Vorranggebiete für Freiraumschutz (landes- oder bundesweit bedeutsame Flächen gemäß der Daten zum Arten- und Biotopschutz im Saarland).“ – Für die Genehmigung sind artenschutzfachliche Gutachten einzuholen. Im Fall

		einer erheblichen Beeinträchtigung besonders geschützter Arten kann die Standorteignung in Frage gestellt werden.
SN	Windenergieerlass (2013)	– Es wird darauf hingewiesen, dass die fachgesetzlichen Abstände z.B. aus Artenschutzgründen bestehen bleiben.
	Handlungsempfehlungen zur Zulassung von WEA (2011)	– Im Rahmen von § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB ist insbesondere des Vogel- und Fledermausschutz zu beachten. Das ist dann der Fall, wenn am geplanten Anlagenstandort die Notwendigkeit des Lebensraumschutzes so hoch ist, dass der öffentliche Belang des Naturschutzes erheblich beeinträchtigt wird. Nicht jede geschützte Art kann erfolgreich entgegen gehalten werden, es ist im Einzelfall zu entscheiden. – Für die artenschutzrechtliche Prüfung gelten die Verbotstatbestände nach § 44 BNatschG. Das Tötungsrisiko muss signifikant erhöht sein damit der Tötungsverbotstatbestand eintritt. Das Störungsverbot nach § 44 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG ist bereits in der Bauphase zu beachten.
ST	Windenergieerlass 2007	– Keine Behandlung des Artenschutzes.
TH	Entwurf Windenergieerlass (Stand 20.07.2015)	– Artenschutzbelange nach § 44 BNatschG können bereits auf Planungsebene als hartes oder weiches Tabukriterium eingestuft werden oder sind im Rahmen der Einzelfallabwägung einzubeziehen.
	Hinweise für die Regionalplanung zur Ausweisung von Vorranggebieten mit Wirkung von Eignungsgebiete (2005)	– Keine Behandlung des Artenschutzes.

Kriterium: Gebietsschutz

BL	Dokument	Inhalte
BB	Leitfaden Windenergie im Wald vom Mai 2014	– Unter bestimmten (nicht näher spezifizierten) Voraussetzungen können LSG und Natura 2000-Gebiete als hartes Tabukriterium behandelt werden.
	Windenergieerlass vom 01.01.2011	<ul style="list-style-type: none"> – FFH- und Vogelschutzgebiete sind für die Errichtung von WEA nutzbar, wenn „keine erheblichen Beeinträchtigungen des Gebietes in seinen für die Erhaltungsziele maßgeblichen Bestandteilen verursacht werden können.“ Sollen die Anlagen trotzdem errichtet werden, sind Ausnahmen nach § 34 Abs. 3 – 5 BNatschG zu prüfen. – In Randlagen von LSG sowie in Bereichen mit weniger hochwertigem Landschaftsbild können WEA zugelassen werden, v.a. wenn kein Widerspruch zum Schutzzweck vorliegt. – Pufferzonen zu Schutzgebieten sind nicht vorgesehen. An Natura 2000-Gebieten ist zu prüfen, ob der Wirkungsbereich der Anlagen in das Gebiet hineinragt.
	Hinweise an die Regionalen Planungsgemeinschaften zur Festlegung von Eignungsgebieten „Windenergie“ vom 16.06.2009	– Keine Behandlung des Gebietsschutzes
BW	Windenergieerlass vom 09.05.2012	<ul style="list-style-type: none"> – In Natura 2000-Gebieten sind WEA nur nach den Bedingungen von § 34 BNatschG möglich (z.B. keine Beeinträchtigung des Schutzzweckes). Auch bei außerhalb des Gebietes geplanten Anlagen sind zu prüfen, ob sie die Schutzziele beeinträchtigen können. – Eine Befreiung nach § 67 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG in Landschaftsschutzgebieten ist denkbar. Dafür ist eine Abwägung des öffentlichen Interesses am Natur- und Landschaftsschutz mit dem öffentlichen Interesse am Klimaschutz notwendig. Für die Befreiung kommen nur singuläre, keine großflächigen Planungen infrage. Bei großflächigen Eingriffen kann die LSG-Verordnung oder der Schutzstatus geändert werden.
BY	Windenergieerlass vom 20.12.2011	<ul style="list-style-type: none"> – WEA in FFH-Gebieten sind möglich, wenn die Erhaltungsziele nicht beeinträchtigt werden. – In LSG ist die Errichtung von WEA grundsätzlich möglich. Es ist jedoch darzustellen, ob und warum die Auswirkungen vertretbar sind. Für die Standortwahl wird ein Zonierungskonzept empfohlen. (Im Rahmen von

		<p>Zonierungskonzepten wird eine Bewertung des Landschaftsbildes vorgenommen und die Sichtachsen betrachtet. Daraus ergeben sich Zonen, in denen WEA errichtet werden können, ohne die schützenswerten Landschaftsteile zu beeinträchtigen).</p> <ul style="list-style-type: none"> - In LSG ist eine Erlaubnis für die Errichtung von WEA notwendig. Diese kann nur erteilt werden, wenn der Schutzzweck nicht entgegensteht. Eine Befreiung ist denkbar, wenn das Schutzgebiet nicht funktionslos wird. Der Widerspruch zwischen Landschaftsschutz und WEA kann dann durch eine Verordnungsänderung gelöst werden.
HE	Leitfaden - Berücksichtigung der Naturschutzbelange bei der Planung und Genehmigung von Windkraftanlagen (2012)	<ul style="list-style-type: none"> - Landschaftsschutzgebiete sind nur nach Einzelfallprüfung für WEA nutzbar. - Für Natura 2000-Schutzgebiete ist die Vereinbarkeit mit den Erhaltungszielen zu prüfen und eine Beeinträchtigung über eine Verträglichkeitsprüfung auszuschließen. - Ausnahmen nach § 34 Abs. 3 BNatschG in Natura 2000-Gebieten sind denkbar, da von einem überwiegenden öffentlichen Interesse ausgegangen werden kann, wenn die Gebiete als Vorranggebiete mit Ausschlusswirkung ausgewiesen sind und damit eine Abwägung bereits stattgefunden hat. - Ein Schaden für die Schutzgüter kann auch außerhalb der Schutzgebiete entstehen.
MV	Hinweise zur Planung und Genehmigung von WKA (2004)	<ul style="list-style-type: none"> - Europäische Vogelschutzgebiete, deren Erhaltungsziele durch die Errichtung von WEA beeinträchtigt werden, können bereits durch entsprechende Darstellungen im FNP gesperrt werden.
NI	Entwurf Windenergieerlass (Stand 05.05.2015)	<ul style="list-style-type: none"> - Natura 2000-Gebiete mit nicht zu vereinbarem Schutzzweck sind als harte Tabukriterien einzustufen. - Andere Natura 2000-Gebiete und geschützte Landschaftsbestandteile sollen freigehalten werden. Das Repowering von Anlagen ist hier möglich - WEA in LSG sind möglich. Bei einer großflächigen Betroffenheit, ist eine Änderung der Schutzgebietsverordnung erforderlich, bevor ein FNP oder RP beschlossen wird. Möglich ist eine teilweise oder vollständige Aufhebung des Schutzgebietsstatus oder eine Zonierung nach Schutzzweck. - Die Verträglichkeit von WEA in Natura 2000-Gebieten muss durch eine Prüfung nachgewiesen werden. Werden Beeinträchtigungen festgestellt, können eventuell Ausnahmen nach § 34 Abs. 3 BNatschG erfolgen.

	Entwurf Leitfaden Umsetzung Artenschutz (Stand 12.02.2015)	<ul style="list-style-type: none"> - WEA in Natura 2000-Gebieten sind möglich, wenn das Erhaltungsziel nicht beeinträchtigt wird. Um das auszuschließen, ist eine Verträglichkeitsprüfung notwendig. Zu deren Inhalten werden keine weiteren Hinweise gegeben. - Auf Regionalplanebene sind FFH-Gebiete mit nicht zu vereinbarem Schutzzweck als harte Tabukriterien einzustufen. Evt. ist auch ein Puffer einzuplanen.
	Arbeitshilfe Regionalplanung und Windenergie (2013)	<ul style="list-style-type: none"> - Landschaftsschutzgebiete und Natura 2000-Gebiete mit jeweils nicht zu vereinbarem Schutzzweck werden als harte Tabuzonen eingestuft. - Über Ausnahmeregelungen ist es möglich, auch in Schutzgebieten wie LSG oder Natura 2000-Gebieten WEA zu errichten, wenn das Schutzziel nicht erheblich beeinträchtigt wird.
	Hinweise Naturschutz und Windenergie (2011)	<ul style="list-style-type: none"> - Natura 2000-Gebiete werden zu den potenziellen Ausschlussgebieten gezählt, soweit sie zum Schutz von Vogel- und Fledermausarten notwendig sind. Zu diesen Gebieten ist zudem ein Abstand der 10-fachen Anlagenhöhe, mind. Jedoch 1.200m zu halten. - Auch LSG werden als potenzielle Ausschlussgebiete eingestuft.
NW	Entwurf Windenergieerlass (Stand 18.05.2015)	<ul style="list-style-type: none"> - Je nach Planungssituation können wohl Natura 2000-Gebiete als harte Tabuzonen behandelt werden. Repowering von Anlagen ist aber möglich, wenn davon keine erhebliche Beeinträchtigung des Schutzzwecks ausgeht. Hintergrund ist, dass in BRW mit über 100 WEA Natura 2000-Gebiete bereits umfangreich in Anspruch genommen werden, und ein weiterer Zubau zu einer umfangreichen Überprägung der Gebiete führen würde. Zudem wurden die Gebiete nach sehr restriktiven Kriterien ausgewählt, weshalb bei weiteren WEA mit artenschutzrechtlichen Konflikten gerechnet werden muss. - Auch in Pufferzonen zu Natura 2000-Gebieten muss im Einzelfall die Verträglichkeit von WEA geprüft werden. - Grundsätzlich sind LSG in NRW zur Vermeidung von Zersiedelung mit 45 % der Landesfläche sehr großzügig ausgewiesen, so dass ein Ausschluss der Windenergie nicht möglich ist. Bereits im Planverfahren z.B. zur Aufstellung von FNP oder B-Plan ist zu prüfen, ob eine Ausnahme oder Befreiung möglich ist. Ist das nicht der Fall, ist die Planung nicht zielführend, da nicht vollzugsfähig.
	Leitfaden Arten- und Habitatschutz (2013)	<ul style="list-style-type: none"> - Es werden konkrete Vorgaben für die FFH-Verträglichkeitsprüfung gemacht.

	Leitfaden Windenergie im Wald (2012)	<ul style="list-style-type: none"> – In einer FFH-VP muss nachgewiesen werden, dass die Errichtung der WEA keine Beeinträchtigung für das Schutzziel des Gebietes zur Folge hat. – In LSG kommen WEA in Wäldern in Betracht, wenn sie eine weniger hochwertige Funktion für den Landschaftsschutz haben.
	Windenergieerlass (2011)	<ul style="list-style-type: none"> – Natura 2000-Gebiete einschließlich von Funktionsräumen außerhalb der Gebiete kommen nicht für die Errichtung von WEA in Frage. Innerhalb der Gebiete ist lediglich das Repowering von Altanlagen zulässig. Abstände zum Schutzgebiet müssen im Einzelfall festgelegt werden. – Insbesondere in Teilbereichen großflächiger LSGs kommt die Ausweisung von Wind-Konzentrationszonen in Betracht. Für die Genehmigung des Bauleitplans ist es erforderlich, dass der Ausnahmetatbestand vorweg in den Landschaftsplan oder die LSG-Verordnung aufgenommen wurde.
RP	Rundschreiben Windenergie (2013)	<ul style="list-style-type: none"> – In LSG ist die Genehmigung von WEA regelmäßig zu erteilen, da das Interesse der Versorgung mit erneuerbarer Energie in der Regel andere Interessen überwiegt. – Natura 2000-Gebiete sowie Umgebungsbereiche im Radius von 300 m werden als weiche Tabukriterien eingestuft.
SH	Planungserlass (2015)	<ul style="list-style-type: none"> – Natura 2000-Gebiete inkl. 300 m Umgebungsbereiche werden als weiche Tabukriterien eingestuft. – Landschaftsschutzgebiete werden erst nach Abzug der harten und weichen Tabukriterien in die Abwägung einbezogen.
	Windenergieerlass (2011)	<ul style="list-style-type: none"> – Natura 2000 inkl. 300 m Umgebungsbereiche werden als Ausschlussgebiete definiert. – In LSG kann die Ausweisung von Eignungsgebieten zulässig sein, wenn der Schutzzweck nicht entgegensteht.
SL	Leitfaden zur Windenergienutzung (2012)	<ul style="list-style-type: none"> – Natura 2000-Gebiete sind Tabubereiche. Werden Funktionsbereiche von Arten in Natura 2000-Gebieten durch WEA außerhalb des Gebietes beeinträchtigt, ist eine Verträglichkeitsprüfung durchzuführen.
SN	Windenergieerlass (2013)	– Keine Behandlung des Gebietsschutzes.
	Handlungsempfehlungen zur Zulassung von WEA (2011)	– Keine Behandlung des Gebietsschutzes.
ST	Windenergieerlass 2007	– Keine Behandlung des Gebietsschutzes.

TH	Entwurf Windenergieerlass (Stand 20.07.2015)	<ul style="list-style-type: none"> - Schutzgebiete, die bauliche Anlagen oder WEA ausschließen, werden trotz naturschutzrechtlicher Befreiungsmöglichkeit als harte Tabuzone eingestuft. Die bloße Möglichkeit einer Befreiung wird nicht als ausreichend angesehen, um der Windenergie den notwendigen Vorrang zu verschaffen. Sollen dennoch WEA-Konzentrationszonen in Schutzgebieten ausgewiesen werden, ist vorher eine Änderung der Schutzgebietsverordnung zu prüfen. - LSG und Natura 2000-Gebiete mit entgegenstehendem Schutzzweck werden also harte Tabuzonen eingestuft. Steht der Schutzzweck von Natura 2000-Gebieten nicht entgegen, werden diese als weiche Tabuzonen eingestuft. - Die Einstufung wird für LSG folgendermaßen begründet: „In Landschaftsschutzgebieten sind nach § 26 Abs. 2 BNatSchG Handlungen verboten, die den Charakter des Gebiets verändern oder dem besonderen Schutzzweck zuwiderlaufen. Windenergieanlagen verändern stets den Charakter des Gebiets und sind daher in Landschaftsschutzgebieten unzulässig.“ - Vor der Errichtung von WEA in Natura 2000-Gebieten ist einer Verträglichkeitsprüfung durchzuführen.
	Hinweise für die Regionalplanung zur Ausweisung von Vorranggebieten mit Wirkung von Eignungsgebiete (2005)	<ul style="list-style-type: none"> - Natura 2000-Gebiete werden als nicht für Windenergie geeignet eingestuft. LSG sind nur geeignet, wenn der Schutzzweck nicht entgegensteht.