

Thom, Siegfried

**Book Part**

## Governance-Prozess bei der Festlegung von Eignungsgebieten/Vorranggebieten für die Windenergienutzung in Regionalplänen: Das Beispiel Niedersachsen

**Provided in Cooperation with:**

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

*Suggested Citation:* Thom, Siegfried (2013) : Governance-Prozess bei der Festlegung von Eignungsgebieten/Vorranggebieten für die Windenergienutzung in Regionalplänen: Das Beispiel Niedersachsen, In: Klagge, Britta Arbach, Cora (Ed.): Governance-Prozesse für erneuerbare Energien, ISBN 978-3-88838-379-3, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 31-44,  
<https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-3793048>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/87643>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/>

*Siegfried Thom*

## **Governance-Prozesse bei der Festlegung von Eignungsgebieten/ Vorranggebieten für die Windenergienutzung in Regionalplänen - Das Beispiel Niedersachsen**

URN: urn:nbn:de:0156-3793048



CC-Lizenz: BY-NC-ND 3.0 Deutschland

S. 31 bis 44

Aus:

Britta Klagge, Cora Arbach (Hrsg.)

## **Governance-Prozesse für erneuerbare Energien**

Arbeitsberichte der ARL 5

Hannover 2013

Siegfried Thom

# **Governance-Prozesse bei der Festlegung von Eignungsgebieten/Vorranggebieten für die Windenergienutzung in Regionalplänen – Das Beispiel Niedersachsen**

## **Gliederung**

- 1 Einführung: Windenergienutzung in Niedersachsen
- 2 Gesetzliche und untergesetzliche Grundlagen zur Festlegung von Vorrang- bzw. Eignungsgebieten für Windenergienutzung in Niedersachsen
- 3 Raumordnerische Planungsinstrumente in Niedersachsen
  - 3.1 Landes-Raumordnungsprogramm
  - 3.2 Regionales Raumordnungsprogramm
  - 3.3 Strategische Umweltprüfung
- 4 Governance-Prozesse im Rahmen der Aufstellung von Regionalen Raumordnungsprogrammen
  - 4.1 Vorbereitende Arbeiten
  - 4.2 Bekanntmachung der allgemeinen Planungsabsichten
  - 4.3 Erarbeitung des Entwurfs des Regionalen Raumordnungsprogramms
  - 4.4 Beteiligungsverfahren
  - 4.5 Erörterungsverfahren
  - 4.6 Satzungsbeschluss
  - 4.7 Genehmigungsverfahren
- 5 Fazit

Literatur

## **Zusammenfassung**

Das Aufstellungsverfahren eines Regionalen Raumordnungsprogramms ist in Niedersachsen ein durch das Raumordnungsgesetz und das Niedersächsische Gesetz über Raumordnung und Landesplanung formal geregelter Prozess. Während sich in der Vergangenheit fast ausschließlich eine Vielzahl von Trägern öffentlicher Belange, Verbände und Vereinigungen mit öffentlichen Belangen in den Aufstellungsprozess eines Regionalen Raumordnungsprogramms eingebracht haben, ist bei der Festlegung von Eignungsgebieten/Vorranggebieten für die Windenergienutzung festzustellen, dass sich vermehrt die Öffentlichkeit beteiligt. Hier sind es auf der einen Seite die Grundstückseigentümer

und Projektentwickler, die sich mit Anträgen auf Flächenausweisungen in das Verfahren einbringen und auf hohe Einnahmen durch die Windenergienutzung infolge der für sie günstigen regionalplanerischen Festlegungen spekulieren. Auf der anderen Seite steht der überschaubaren Zahl von Begünstigten eine große Zahl von Bürgern gegenüber, die ohne finanziellen Ausgleich aus ihrer Sicht die negativen Auswirkungen der Windenergienutzung vor Augen haben und sich mit einer ablehnenden Haltung bezüglich der Windenergienutzung in das Verfahren einbringen. Angesichts des infolge der Energiewende notwendigen Ausbaus erneuerbarer Energien werden zunehmend große Bevölkerungsteile, insbesondere durch die Windenergienutzung, betroffen sein. Es besteht daher dringender Handlungsbedarf hinsichtlich der Verteilung von Lasten und Gewinnen durch die Windenergienutzung.

### **Schlüsselwörter**

Windenergienutzung – Governance – Raumordnung – Niedersachsen – Eignungs-/Vorranggebiete

### **Abstract**

The preparatory process of a regional development plan in lower saxony is a formally regulated procedure. Whilst in the past the participants involved in the preparatory process of the regional development plan were almost exclusively representatives of public interests (local authorities and departments, nature conservation and other associations, public utilities etc.), it has been noticed that by the determination of suitability areas and priority areas for wind power land use, the general public in general have, of late, become increasingly involved. On the one side this is due to the number of landowners and project developers who are speculating on the high revenues achievable through wind energy utilization in areas determined through a favourable regional development plan. On the other side there are clearly a large number of citizens who will not derive any financial gain by the establishment of suitable areas for wind energy utilization and whose opinion it is that these areas have substantial negative repercussions. It is these participants who bring a dismissive attitude into the preparatory process. The expansion of alternative energy resources and in particular wind power will reach an ever increasing proportion of the community. It is therefore important to recognize that there is an urgent need for action regarding the distribution of gains and losses produced through the development of wind energy exploitation.

### **Keywords**

Wind energy exploitation – governance – spatial planning – Lower Saxony – suitability areas and priority areas for wind power land use

## **1 Einführung: Windenergienutzung in Niedersachsen**

In Niedersachsen sind 0,5% der Landesfläche in Regionalen Raumordnungsprogrammen als Vorrang- bzw. Eignungsgebiete für Windenergienutzung festgelegt. Die 5.411 in Niedersachsen an Land errichteten Windenergieanlagen mit einer installierten Leistung von 6.797 Megawatt (MW) erzeugen im jährlichen Mittel rund 12 Milliarden Kilowattstunden Strom. Damit stellte Niedersachsen rund ein Viertel der bundesweit installierten Leistung (ca 27.800 MW) im Jahr 2011. Die Ausbautuwächse liegen auf einem hohen Niveau. Bis

zum Jahr 2020 ist ein Ausbau auf rund 14.000 MW installierter Leistung an Land geplant. Damit sollen rund 28 Milliarden Kilowattstunden Strom pro Jahr erzeugt werden (Nds. MU 2012: 16 ff.).

Auch wenn die Verdoppelung der installierten Leistung in Niedersachsen in einem hohen Maße über das Repowering möglich sein wird, werden zwangsläufig neue Vorrang- oder Eignungsgebiete für Windenergienutzung in den Regionalen Raumordnungsprogrammen festgelegt werden müssen, womit die Dichte dieser Gebiete mit all ihren Auswirkungen zunehmen wird. Neben den klassischen Flächennutzungskonkurrenzen, wie zum Beispiel Naturschutz versus Windenergienutzung, die im Zuge der Abwägung während der Programmaufstellung gelöst werden, treten zunehmend Interessen von Befürwortern und Gegnern der Windenergienutzung (s. auch Beitrag Liebrecht) auf. Beide Gruppen bringen sich aktiv in die Governance-Prozesse bei der Festlegung von Eignungs- und Vorranggebieten für die Windenergienutzung in Regionalplänen ein. Die damit verbundene Problematik und der Handlungsbedarf bezüglich einer gerechten Verteilung von Lasten und (finanziellem) Nutzen der Windenergienutzung wird im Folgenden anhand einer detaillierten Darstellung des Aufstellungsprozesses Regionaler Raumordnungsprogramme in Niedersachsen aufgezeigt.

## **2 Gesetzliche und untergesetzliche Grundlagen zur Festlegung von Vorrang- bzw. Eignungsgebieten für Windenergienutzung in Niedersachsen**

Grundlagen für die Festlegung von Vorrang- bzw. Eignungsgebieten für die Windenergienutzung in Niedersachsen sind das Raumordnungsgesetz (ROG) des Bundes, das Niedersächsische Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG) sowie das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen 2008 (LROP 2008).

In § 8 Abs. 1 ROG ist bestimmt, dass die Länder und ihre Teilräume ermächtigt sind, einen Raumordnungsplan für das Landesgebiet bzw. Regionalpläne für ihre Teilräume aufzustellen. Die Regionalpläne sind aus dem Raumordnungsplan für das Landesgebiet zu entwickeln. Der Raumordnungsplan für das Landesgebiet von Niedersachsen heißt Landes-Raumordnungsprogramm, während die Regionalpläne für die Teilräume als Regionale Raumordnungsprogramme bezeichnet werden. Das ROG beinhaltet Verfahrensregelungen und materielle Bestimmungen zur Aufstellung und Änderung von Raumordnungsplänen (§§ 9 ff. ROG). Diese Regelungen werden durch das Niedersächsische Gesetz über Landesplanung und Raumordnung (§§ 3, 5 bis 8 NROG) sowie durch die Arbeitshilfe zum NROG (NROG-Arbeitshilfe: Nds. ML 2008a<sup>1</sup>), die spezielle Ausführungen zur Aufstellung von Regionalen Raumordnungsprogrammen beinhaltet, konkretisiert bzw. modifiziert.

In den Raumordnungsplänen können die Instrumente Vorrang- bzw. Eignungsgebiete für die Windenergienutzung zur Anwendung gebracht werden. Das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen 2008 eröffnet diese Möglichkeit mit der Zielangabe, dass derartige Gebiete in den Regionalen Raumordnungsprogrammen festzulegen sind (s. Kapitel 4).

---

<sup>1</sup> Es ist zu beachten, dass die in der NROG-Arbeitshilfe zitierten Rechtsgrundlagen noch das NROG-alt von 2007 betreffen. Da die neueren Regelungen des ROG 2008 und des NROG 2012 inhaltlich in vielen Bereichen den bisherigen landesrechtlichen Regelungen entsprechen, können die Ausführung in der formlosen NROG-Arbeitshilfe sinngemäß jedoch weitgehend noch herangezogen werden.

## 3 Raumordnerische Planungsinstrumente in Niedersachsen<sup>2</sup>

### 3.1 Landes-Raumordnungsprogramm

Die fachlich-programmatischen Inhalte der niedersächsischen Raumordnung und Landesplanung sind im Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen verankert. Im Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen wird die angestrebte räumliche und strukturelle Entwicklung des Landes in den Grundzügen dargelegt. Es besteht aus einer beschreibenden und einer zeichnerischen Darstellung (Textteil und Kartenteil im Maßstab 1 : 500.000). Der Textteil enthält die Ziele der Raumordnung, die in nachfolgenden Planungen beachtet werden müssen, während für die Grundsätze der Raumordnung eine Berücksichtigungspflicht gilt.

Im Kartenteil (Maßstab 1 : 500.000) sind räumlich konkretisierte, verbindliche Festlegungen z. B. zur Zentrenstruktur mit Ober- und Mittelzentren oder zu Vorranggebieten, beispielsweise für Natura 2000, für die Rohstoffsicherung etc. getroffen.

Weitere Bestandteile des Landes-Raumordnungsprogramms Niedersachsen sind eine Begründung und ein Umweltbericht. Letzterer beschreibt und bewertet die bei der Umsetzung des Landes-Raumordnungsprogramms Niedersachsen zu erwartenden erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt. Das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen wird als Verordnung durch das Landesparlament beschlossen.

### 3.2 Regionales Raumordnungsprogramm

Im Regionalen Raumordnungsprogramm wird die angestrebte räumliche und strukturelle Entwicklung für den Planungsraum dargestellt. Dabei sind die im Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen für den Planungsraum festgelegten Ziele der Raumordnung zu übernehmen bzw. räumlich zu konkretisieren. Die inhaltliche Gliederung des Regionalen Raumordnungsprogramms ist dem des Landes-Raumordnungsprogramms gleich. Der Kartenteil (Zeichnerische Darstellung) wird im Maßstab 1 : 50.000 dargestellt. Die kommunale Vertretungskörperschaft beschließt das Regionale Raumordnungsprogramm als Satzung.

Träger der Regionalplanung sind in Niedersachsen 32 Landkreise, die Region Hannover und der Zweckverband Großraum Braunschweig<sup>3</sup>. In den kreisfreien Städten Emden, Wilhelmshaven, Osnabrück, Oldenburg und Delmenhorst übernimmt der Flächennutzungsplan die Aufgabe des Regionalen Raumordnungsprogramms.

### 3.3 Strategische Umweltprüfung

Die Strategische Umweltprüfung (SUP) ist ein unselbstständiger Teil der Verfahren zur Aufstellung und Änderung von Raumordnungsplänen, d. h., sie wird in die einzelnen Schritte des Aufstellungsprozesses des Landes-Raumordnungsprogramms und der Regionalen Raumordnungsprogramme integriert. Die SUP ergänzt als Instrument der Umweltvorsorge die Umweltverträglichkeitsprüfung, die in Zulassungsverfahren für bestimmte Projekte durchzuführen ist.

---

<sup>2</sup> Nds. ML 2012.

<sup>3</sup> Zum Verbandsgebiet des Zweckverbandes Großraum Braunschweig gehören die drei kreisfreien Städte Braunschweig, Salzgitter und Wolfsburg sowie die fünf Landkreise Gifhorn, Goslar, Helmstedt, Peine und Wolfenbüttel.

## 4 Governance-Prozesse im Rahmen der Aufstellung von Regionalen Raumordnungsprogrammen

Das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen 2008 bestimmt, dass für die Windenergienutzung geeignete raumbedeutsame Standorte zu sichern und unter Berücksichtigung der Repowering-Möglichkeiten in den Regionalen Raumordnungsprogrammen als Vorrang- oder Eignungsgebiete<sup>4</sup> für Windenergienutzung festzulegen sind (Nds. ML 2008b: 38 f., Kap. 4.2 Ziffer 04 Satz 1). Dieser Zielvorgabe folgend sind in den Regionalen Raumordnungsprogrammen in der Regel Festlegungen zur Steuerung der Windenergienutzung in Form von Vorrang- und/oder Eignungsgebieten für Windenergienutzung getroffen, um eine Bündelung raumbedeutsamer Windenergieanlagen herbeizuführen. In der überwiegenden Zahl der Programme wird bestimmt, dass bei Festlegung von Vorranggebieten für Windenergienutzung der übrige Planungsraum von Windenergienutzung freizuhalten ist, während dies bei Eignungsgebieten für Windenergienutzung aufgrund ihrer Legaldefinition grundsätzlich der Fall ist. Hiermit soll eine „Verspargelung“ der Landschaft verhindert werden. Insofern bestehen nur im Rahmen der Neuaufstellung oder Änderung der Regionalen Raumordnungsprogramme Gestaltungsmöglichkeiten, um Raum für raumbedeutsame Windenergieanlagen zu schaffen. Daher kommt dem Verfahren zur Aufstellung von Regionalen Raumordnungsprogrammen beim Ausbau der Windenergienutzung eine hohe Bedeutung zu.

Im Folgenden wird aufgezeigt, welche Verfahrensschritte zur Aufstellung von Regionalen Raumordnungsprogrammen in Niedersachsen notwendig sind und welche Beteiligungsmöglichkeiten die einzelnen Akteure haben und wie sie sich in den Aufstellungsprozess einbringen.<sup>5</sup>

Die Bearbeitung sämtlicher Verfahrensschritte nimmt häufig einen Zeitrahmen von mehr als zwei Jahren in Anspruch. Dies ist einerseits der rechtssicheren Aufstellung eines Regionalen Raumordnungsprogramms, das auch einer Normenkontrolle standhält, und andererseits der Beteiligung der politischen Gremien geschuldet, die in einem vorgegebenen Zeittakt tagen. Die beteiligte Öffentlichkeit und insbesondere diejenigen, die selbst Flächenanträge für die Festlegung von Vorrang- bzw. Eignungsgebieten eingebracht haben und die vielfach mit den notwendigen Verfahrensschritten (obwohl sie im Internet veröffentlicht sind) nicht vertraut sind, können eine derart lange Programmaufstellung nicht nachvollziehen. Dies hat wiederum vielfältige Nachfragen hinsichtlich des Verfahrensablaufs und des Stands der Planung in der Verwaltung zur Folge, sodass diese kaum noch handlungsfähig ist.

---

<sup>4</sup> Vorranggebiete sind Gebiete, die für bestimmte raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen vorgesehen sind und andere raumbedeutsame Nutzungen in diesem Gebiet ausschließen, soweit diese mit den vorrangigen Funktionen oder Nutzungen nicht vereinbar sind (ROG § 8 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1).

Eignungsgebiete sind Gebiete, die für bestimmte raumbedeutsame Maßnahmen oder Nutzungen geeignet und die städtebaulich nach § 35 des Baugesetzbuchs zu beurteilen sind, in denen andere raumbedeutsame Belange nicht entgegenstehen, wobei diese Maßnahmen oder Nutzungen an anderer Stelle im Planungsraum ausgeschlossen sind (ROG § 8 Abs. 7 Satz 1 Nr. 3).

Bei Vorranggebieten für raumbedeutsame Nutzungen kann festgelegt werden, dass sie zugleich die Wirkung von Eignungsgebieten für raumbedeutsame Maßnahmen oder Nutzungen haben (ROG § 8 Abs. 7 Satz 2).

<sup>5</sup> Der Verfasser ist Fachleiter Regionalplanung beim Zweckverband Großraum Braunschweig, der als Träger der Regionalplanung derzeit die dritte Planungskonzeption zur Festlegung von Vorrang- bzw. Eignungsgebieten für Windenergienutzung erarbeitet. Im vorliegenden Beitrag wird über die Erfahrungen aus den Aufstellungsprozessen der Regionalen Raumordnungsprogramme berichtet.

## 4.1 Vorbereitende Arbeiten

Im Vorfeld (siehe Tab. 1, Schritte 1 und 2) einer Neuaufstellung oder Änderung eines Regionalen Raumordnungsprogramms bedarf es eines Anstoßes für die Änderung des Programms. Gründe hierfür können sein:

- Die Anpassung an die Zielsetzungen des Landes-Raumordnungsprogramms Niedersachsen
- Die turnusmäßige Fortschreibung des Regionalen Raumordnungsprogramms – in der Regel nach zehn Jahren Gültigkeitsdauer
- Eigene auf den jeweiligen Planungsraum bezogene regionale Zielsetzungen zum Ausbau der Windenergienutzung infolge vorgeschalteter regionaler Energie- und Klimaschutzkonzepte
- Anträge zum weiteren Ausbau der Windenergienutzung, da bestehende Vorrang- oder Eignungsgebiete für Windenergienutzung keine Erweiterungsmöglichkeiten mehr bieten

Hieraus folgt, dass die Regionalen Raumordnungsprogramme in Niedersachsen eine sehr unterschiedliche Aktualität und Gültigkeitsdauer aufweisen. Eine konzertierte Fortschreibung der Programme bezüglich der Windenergienutzung wäre aber angezeigt, um die abgängigen Kraftwerkskapazitäten infolge des Atomausstiegs zu ersetzen. Gleichermaßen könnten sich die Netzbetreiber auf einen gegebenenfalls notwendigen Netzausbau einstellen.

Bereits in dieser Phase stellt sich die Frage, in welcher Größenordnung der Ausbau der Windenergienutzung erfolgen soll. Für die küstennahen, besonders windhöffigen Landkreise benennt das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen 2008 Zielvorgaben in Megawatt installierter Leistung, während für die Landkreise im Binnenland lediglich formuliert ist, Festlegungen für die Windenergienutzung zu treffen (Nds. ML 2008: 38 f., Kap. 4.2 Ziffer 04 Satz 2 bzw. 1). Für letztere bleibt die Größenordnung des Ausbaus der Windenergienutzung dem Träger der Regionalplanung überlassen. Ein möglicher Orientierungsmaßstab können bundespolitische Zielsetzungen zum Ausbau der erneuerbaren Energien<sup>6</sup> bzw. zur CO<sub>2</sub>-Minderung sein. Das Niedersächsische Ministerium für Umwelt und Klimaschutz hat nunmehr ein landesweites Energiekonzept vorgelegt, wonach 14.000 MW installierter Leistung durch Windenergie an Land bis 2020 realisiert sein sollen, wobei keine Vorgabe über die Verteilung im Land erfolgt (Nds. MU 2012: 16 ff.).

---

<sup>6</sup> Artikel 1 des Gesetzes vom 28. Juli 2011 (BGBl. 2011 I: 1634) sieht vor, dass der Anteil der erneuerbaren Energien an der Stromversorgung bis zum Jahr 2020 mindestens 35 % beträgt. Er soll bis 2050 auf einen Anteil von mindestens 80 % steigen.

Tab. 1: Ablaufschema für die Neuaufstellung bzw. Änderung eines Regionalen Raumordnungsprogramms in Niedersachsen – Stand: September 2012

Lfd. Nr.	Verfahrensschritt	Aktion	Akteur/e
1	Vorbereitende Arbeiten	Auftrag zur Neuaufstellung bzw. Änderung des Regionalen Raumordnungsprogramms (RROP) aus dem jeweiligen politischen Gremium	Kreistag, Regions-, Verbandsversammlung
2		Formulierung der allgemeinen Planungsabsichten ggfs. mit Zielaussagen zum Maß des Ausbaus der Windenergienutzung	Verwaltung
3	Allgemeine Planungsabsichten	Beschluss zur Einleitung der Neuaufstellung bzw. Änderung des RROP durch Bekanntgabe der allgemeinen Planungsabsichten	Kreistag, Regions-, Verbandsversammlung
4		Veröffentlichung der allgemeinen Planungsabsichten im Amtsblatt des Landkreises/der kreisfreien Stadt bzw. im Internet und Hinweisbekanntmachung in der/den Tageszeitung/en mit Aufforderung der Träger öffentlicher Belange (TÖB), <sup>7</sup> Personen des Privatrechts und der Öffentlichkeit zur Stellungnahme (Frist 2-3 Monate)	Verwaltung
5		TÖB, Personen des Privatrechts und die Öffentlichkeit geben dem Träger der Regionalplanung ihre raumbedeutsamen Planungen bekannt	TÖB, Personen des Privatrechts, Öffentlichkeit
6	Entwurf	Beginn der Entwurfserarbeitung	Verwaltung
7		Auswertung der Stellungnahmen zu den allgemeinen Planungsabsichten	
8		Strategische Umweltprüfung mit - Festlegung des Untersuchungsrahmens  - Scoping-Termin  - Erarbeitung des Umweltberichts	Verwaltung  Verwaltung mit Fachverwaltung und Naturschutzvereinigungen Verwaltung
9		Abschluss der Entwurfserarbeitung	Verwaltung
10	Beteiligungsverfahren	Beschluss des Entwurfs und Einleitung des Beteiligungsverfahrens	Kreistag, Regions-, Verbandsversammlung
11		Drucklegung des RROP-Entwurfs	Verwaltung
12		Beteiligungsverfahren (angemessene Frist i. d. R. mind. 3 Monate) durch Übersendung des RROP-Entwurfs (auch in elektronischer Form oder durch Bereitstellung im Internet)	TÖB, Personen des Privatrechts, Öffentlichkeit
13	Erörterungsverfahren	Auswertung der Stellungnahmen aus dem Beteiligungsverfahren und Fertigung einer Abwägungsunterlage; Überarbeitung des Programmentwurfs (Wird der Programmentwurf in seinen Grundzügen wesentlich verändert, ist ein erneutes Beteiligungsverfahren notwendig)	Verwaltung
14		Erörterungstermin/e, ggfs. Überarbeitung des Programmentwurfs	Verwaltung mit TÖB <sup>8</sup> , fakultativ mit Personen des Privatrechts und der Öffentlichkeit
15	Satzungsbeschluss	Fertigung einer Beschlussvorlage, aus der die Abwägung aus dem Beteiligungsverfahren und aus dem/den Erörterungstermin/en ersichtlich ist	Verwaltung
16		Beschluss über die Abwägung der Verwaltung und Satzungsbeschluss zum Regionalen Raumordnungsprogramm	Kreistag, Regions-, Verbandsversammlung
17	Genehmigungsverfahren	Vorlage des beschlossenen Regionalen Raumordnungsprogramms nebst den Abwägungen zur Genehmigung bei der obersten Landesplanungsbehörde	Oberste Landesplanungsbehörde
18		Veröffentlichung der Genehmigung im Amtsblatt des Landkreises/der kreisfreien Stadt und Hinweisbekanntmachung in der/den einschlägigen Tageszeitung/en und Wirksamwerden des Programms	Verwaltung

Quelle: Eigene Darstellung

<sup>7</sup> TÖB sind a) Landkreise und kreisfreie Städte, die nicht Träger der Regionalplanung sind; b) die kreisangehörigen Gemeinden und Samtgemeinden; c) sonstige öffentliche Stellen, wie Behörden des Bundes und der Länder, kommunale Gebietskörperschaften, bundesunmittelbare und die der Aufsicht eines Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts; d) die vom Land anerkannten Naturschutzvereinigungen, die nach ihrer Satzung landesweit tätig sind; e) die benachbarten Länder; f) Personen des Privatrechts in Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben; g) die benachbarten Träger der Regionalplanung und h) die öffentlich-rechtlich Verpflichteten in gemeindefreien Gebieten.

<sup>8</sup> Gem. § 3 Abs. 5 Satz 1 NROG sind Anregungen und Bedenken mit den Beteiligten zu a, b, d, g und h (siehe vorstehende Fußnote) zu erörtern. Mit den übrigen Beteiligten kann eine Erörterung stattfinden.

Die auf übergeordneten Ebenen formulierten Zielvorstellungen können auf den eigenen Planungsraum mittels Analogieschlüssen übertragen werden. Ein Kriterium kann der jeweilige Flächenanteil des Planungsraums am Land Niedersachsen sein. So hat z.B. der Zweckverband Großraum Braunschweig einen Flächenanteil von ca. 11% der Landesfläche. Ohne Berücksichtigung der städtebaulichen, wirtschaftsstrukturellen und naturräumlichen Gegebenheiten hätte er den landespolitischen Zielvorstellungen folgend ca. 1.400 MW installierter Leistung bis zum Jahr 2020 planerisch sicherzustellen. Im Planungsraum sind derzeit rd. 587 MW installierter Leistung in Vorrang- bzw. Eignungsgebieten für Windenergienutzung vorhanden (s. auch Zweckverband Großraum Braunschweig 2012a). Dies hätte zur Folge, dass mehr als doppelt so viel Leistung durch Neufestigungen von Vorrang- bzw. Eignungsgebieten erfolgen müsste.

Eine politische Diskussion derartiger Zielvorstellungen im Planungsraum wäre obsolet, wenn nicht die siedlungsstrukturellen und naturräumlichen Gegebenheiten Berücksichtigung finden würden. Daher macht es Sinn, bereits in dieser Phase unter Anwendung von Ausschlussflächen sogenannte Weißflächen zu ermitteln, in denen keine öffentlichen Belange vorhanden sind, die gegen eine Windenergienutzung sprechen. Aus dem Abgleich der potenziell für die Windenergienutzung geeigneten Flächen und einer definierten installierten Leistung in MW lässt sich prüfen, ob die anvisierte Zielvorgabe realisierbar ist. Aufschlussreich können auch in diesem Zusammenhang regionale Energiekonzepte sein, die die Potenziale der erneuerbaren Energien in dem jeweiligen Planungsraum ausgelotet haben (s. Zweckverband Großraum Braunschweig 2012b). Diese Potenzialbestimmung ist notwendig, damit die Verwaltung gegenüber den politischen Vertretungsgremien fundierte Unterlagen zur Beschlussfassung vorlegen kann. Ist das Ziel zum Ausbau der Windenergienutzung seitens der Verwaltung nicht wohl begründet, läuft man Gefahr, dass das Ausbauziel politisch angezweifelt wird.

In der Diskussion mit Vertretern aus der Politik und der Öffentlichkeit wird oft die Eignung des Planungsraumes hinterfragt, also ob die Windhöffigkeit groß genug sei, um Windenergieanlagen wirtschaftlich betreiben zu können. Zu den vorbereitenden Arbeiten kann daher auch die Erarbeitung einer Windhöffigkeitsanalyse gehören, um einerseits diese Frage zu beantworten und um andererseits die Vorrang- bzw. Eignungsgebiete für Windenergienutzung auf die ertragreichsten Standorte zu lenken. Aufgrund des Winddargebotes in Niedersachsen und der Höhenentwicklung der Windenergieanlagen – nach dem derzeitigen Stand der Technik bis zu 185 m Gesamthöhe – sind im Bereich des Rotors in der Regel Windgeschwindigkeiten von 3 bis 5 m pro Sekunde vorhanden, die eine derartig dimensionierte Anlage auch in Gang setzen können. Ein wirtschaftlicher Betrieb der Anlagen ist dann i. d. R. ebenfalls gewährleistet. Insofern ist in Niedersachsen eine Windhöffigkeitsanalyse nicht zwingend erforderlich.

## 4.2 Bekanntmachung der allgemeinen Planungsabsichten

Im Rahmen des Verfahrensschrittes „Bekanntmachung der allgemeinen Planungsabsichten“ sollen der Anlass der Aufstellung, Änderung oder Ergänzung des Regionalen Raumordnungsprogramms vorangestellt und die Grundzüge der Planungskonzeption dargestellt werden (Nds. ML 2008a: 30). Hier haben die Verwaltungen gegenüber den politischen Gremien häufig Überzeugungsarbeit hinsichtlich bestimmter Zielvorstellungen zum Ausbau der Windenergienutzung zu leisten. Dies auch vor dem Hintergrund, was es bedeutet, ein Ziel in MW installierter Leistung oder eine CO<sub>2</sub>-Minderungs-Vorgabe in Fläche im Planungsraum umzusetzen (siehe hierzu auch die Ausführungen im vorange-

gangenen Kapitel). Vielfach werden auch keine Zielvorgaben formuliert, um keine Vorfestlegung zu treffen sondern um eine politische Diskussion auszulösen.

Zur guten planerischen Praxis gehört auch, dass der Kriterienkatalog zur Bestimmung der Weißflächen (für die Windenergienutzung potenziell geeignete Flächen) und die Kriterien zur eigentlichen Vorranggebietsfestlegung für Windenergienutzung ebenfalls in den Grundzügen bekannt gemacht werden. Hierfür gibt es in Niedersachsen keine landeseinheitlichen Kriterien. Jeder Träger der Regionalplanung hat die Möglichkeit, seinen eigenen Ausschlusskriterienkatalog festzulegen (s. Kap. 4.3). Dennoch macht nicht jeder Träger der Regionalplanung von dieser Möglichkeit in diesem Verfahrensschritt Gebrauch, sondern legt erst im Beteiligungsverfahren mit Vorlage des Entwurfs des Regionalen Raumordnungsprogramms den Kriterienkatalog offen. Eine frühzeitige Bekanntgabe des Kriterienkataloges bietet aber den Vorteil, dass alle Akteure Kenntnis darüber haben, auf welcher Grundlage geplant wird und fördert die Transparenz, warum bestimmte Flächen nicht in die Potenzialflächenkulisse gelangen.

Das Verfahren wird förmlich durch die öffentliche Bekanntmachung der allgemeinen Planungsabsichten eingeleitet, womit allen betroffenen Stellen die Möglichkeit eröffnet wird, insbesondere Auskunft über beabsichtigte oder bereits eingeleitete Planungen und sonstige Maßnahmen sowie deren zeitliche Abwicklung zu geben, soweit diese Angaben die Planungsabsichten zur Windenergienutzung berühren, um sie in der Entwurfserarbeitung bereits berücksichtigen zu können (Nds. ML 2008a: 30 ff.). Zu beteiligende Stellen sind unter anderem die Kommunen, die Nachbarkreise, Bundes- und Landesbehörden und ggf. Nachbarländer sowie Personen des Privatrechts in Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben<sup>9</sup> und die vom Land anerkannten Naturschutzvereinigungen. Die NROG-Arbeitshilfe führt nicht aus, ob die Öffentlichkeit ausdrücklich zu beteiligen ist. Obwohl eine öffentliche Bekanntmachung im Amtsblatt des Planungsraums und in Tageszeitungen sowie auf der Internetseite des Planungsträgers erfolgt, ist zwar gewährleistet, dass die Öffentlichkeit grundsätzlich die Möglichkeit hat, von dem Planungsprozess Kenntnis zu bekommen. Häufig werden diese Bekanntmachungen jedoch nicht wahrgenommen, was gleichermaßen sowohl von Windkraftgegnern als auch Windkraftbefürwortern in späteren Verfahrensschritten Anlass zur Kritik im Sinne einer mangelnden transparenten Planung gibt.

In diesem Verfahrensschritt ist in der Rückschau zu zurückliegenden Aufstellungen, Änderungen oder Ergänzungen der Regionalen Raumordnungsprogramme festzustellen, dass von den Trägern öffentlicher Belange und von beteiligten Privaten (z. B. DB, Telekom) eine überschaubare Anzahl von Anregungen vorgetragen wurde. Dieses hat sich jedoch in mehrfacher Hinsicht geändert, wie das Verfahren zur 1. Änderung des Regionalen Raumordnungsprogramms bezüglich der Weiterentwicklung der Windenergienutzung im Gebiet des Zweckverbandes Großraum Braunschweigs zeigt, wo in diesem Verfahrensschritt ca. 1.400 Eingaben vorgetragen wurden (Zweckverband Großraum Braunschweig 2012c). Gründe hierfür sind:

- Städte und Gemeinden tragen vielfach die Planungsabsicht vor, auf eigenen Liegenschaften Windenergienutzung betreiben zu wollen oder unterstützen die Planungsabsicht der Öffentlichkeit zur Windenergienutzung im Stadt- oder Gemeindegebiet.

---

<sup>9</sup> Personen des Privatrechts in Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben sind z. B. die Telekom oder die Deutsche Bahn AG, für die eine Beachtungspflicht der Ziele der Raumordnung besteht.

Letzteres ist darauf zurückzuführen, dass aus dem Betrieb der Windenergieanlagen 70 % der Gewerbesteuererinnahmen in der Standortgemeinde verbleiben.

- Die Öffentlichkeit (Bürger/-innen, Entwickler) bringt sich vermehrt in den Aufstellungsprozess des Regionalen Raumordnungsprogramms ein:
  - Bundesweit „beobachten“ die Entwickler von Windparks die Träger der Regionalplanung, ob die Regionalen Raumordnungsprogramme in Bezug auf die Windenergienutzung fortgeschrieben werden und reichen eigene Anträge auf Flächenausweisungen für die Windenergienutzung ein. In derartigen Fällen sind i. d. R. auch schon Vorverträge mit den Grundstückseigentümern abgeschlossen, damit andere Entwickler auf diesen Flächen nicht mehr zum Zuge kommen können.
  - Grundstückseigentümer oder -gemeinschaften stellen für ihre Flächen Anträge zur Festlegung von Vorrang- oder Eignungsgebieten für die Windenergienutzung. Diese haben den Träger der Regionalplanung als denjenigen erkannt, der angesichts der möglichen Einnahmen das „goldene Los“ in der Hand hält.
  - Bürgerinitiativen machen Eingaben gegen eine mögliche Windenergienutzung, wenn Planungsabsichten zur Windenergienutzung von Trägern öffentlicher Belange und/oder der Öffentlichkeit vor Ort bekannt werden, obwohl der Träger der Regionalplanung in den in Augenschein genommenen Flächen noch nicht geprüft hat, ob dort eine Windenergienutzung möglich ist, geschweige denn einen Entwurf mit Vorrang- oder Eignungsgebieten für die Windenergienutzung an besagter Stelle vorgelegt hat.

#### 4.3 Erarbeitung des Entwurfs des Regionalen Raumordnungsprogramms

Die Erarbeitung des Entwurfs des Regionalen Raumordnungsprogramms (Schritte 6 bis 9) ist ein mehrstufiger verwaltungsinterner Prozess.

In einem ersten Schritt werden im Rahmen einer GIS-gestützten Weißflächenanalyse Ausschlussflächen zur Anwendung gebracht, in denen eine Windenergienutzung aufgrund rechtlicher Festsetzungen (harte Kriterien) bzw. eigener Kriterien, wie z. B. Pufferzonen zu Siedlungsbereichen (weiche Kriterien), nicht möglich ist. Welche Ausschlussflächen zur Anwendung kommen, bestimmt der jeweilige Träger der Regionalplanung selbst, da keine landesweite Regelung seitens der obersten Landesplanungsbehörde existiert. Lediglich der Niedersächsische Landkreistag hat einen unverbindlichen Katalog mit Ausschlussflächen und Pufferzonen vorgelegt (NLT 2011), der eine Überarbeitung im Sinne einer weniger restriktiven Anwendung von Ausschlusskriterien und Pufferzonen erfahren hat. Angesichts der Energiewende besteht seitens des NLT die Absicht, diese Arbeitshilfe nochmals zu überarbeiten.<sup>10</sup> Das Niedersächsische Energiekonzept empfiehlt sogar, keine pauschalen Abstandsregelungen mehr z. B. für naturschutzfachlich wertvolle Bereiche zur Anwendung zu bringen. Lediglich zu Siedlungen seien Abstandsempfehlungen ein geeignetes Instrument (Nds. MU 2012: 16).

---

<sup>10</sup> Mündliche Ankündigung durch den NLT auf der Regionalplanertagung Niedersachsen am 21. September 2011 in Hannover.

Im zweiten Schritt erfolgt die Auswertung der Planungsabsichten öffentlicher Stellen, Privater und der Öffentlichkeit<sup>11</sup>. Werden hier weitere öffentliche Belange bzw. raumbedeutsame Planungen bekannt, die einer Windenergienutzung entgegenstehen könnten, werden diese in die Potenzialflächenkulisse eingearbeitet, sodass sich diese verkleinert. Häufig besteht die Notwendigkeit, mit den beteiligten Stellen bzw. mit Dritten zurückzukoppeln, ob der eingebrachte Belang wirklich zum Ausschluss der Windenergienutzung führt.

In einem dritten Schritt werden die potenziellen Vorrang- bzw. Eignungsgebiete für Windenergienutzung in Form einer regional optimierten Standortkonfiguration bestimmt. Dies erfolgt unter Berücksichtigung der eingegangenen Anträge von Trägern öffentlicher Belange und der Öffentlichkeit, die selbst Flächenvorschläge zur Festlegung von Vorrang- bzw. Eignungsgebieten eingereicht haben.

Eingaben von Trägern öffentlicher Belange bzw. der Öffentlichkeit, die sich pauschal gegen eine Windenergienutzung aussprechen, ohne hierfür konkrete öffentliche Belange<sup>12</sup> zu benennen, können keine Berücksichtigung finden.

Die potenziellen Vorrang- bzw. Eignungsgebiete für Windenergienutzung werden im vierten Schritt einer Umweltprüfung unterzogen. Diese Prüfung nimmt entweder die eigene untere Naturschutzbehörde oder ein externer Gutachter vor. Im Rahmen dieser Prüfung können neue Belange bekannt werden, die einer Windenergienutzung in diesen Gebieten entgegenstehen, was zur Folge hat, dass das ganze Gebiet nicht mehr in die Entwurfsfassung des Regionalen Raumordnungsprogramms aufgenommen werden kann.

Der Prozess der Entwurfserarbeitung ist so zu dokumentieren, dass er einer gerichtlichen Überprüfung standhält. Dies gilt auch für die nachfolgenden Verfahrensschritte.

#### 4.4 Beteiligungsverfahren

Sind die Entwurfsarbeiten zum Regionalen Raumordnungsprogramm abgeschlossen, wird es dem Kreistag, der Regions- oder der Verbandsversammlung zur politischen Beratung vorgelegt. Sollte die Debatte zum Maß des Ausbaus der Windenergienutzung nicht bereits im Rahmen der Bekanntgabe der allgemeinen Planungsabsichten erfolgt sein (s. Kap. 3.2), wird sie auf jeden Fall an dieser Stelle geführt. Im Zuge dieser Beratung wird i. d. R. die öffentliche Auslegung beschlossen. Der Entwurf wird für mindestens drei Monate ausgelegt, wobei eine Auslegung der Unterlagen beim Träger der Regionalplanung zwingend ist. Um die Öffentlichkeit zu erreichen, empfiehlt es sich, auch eine Auslegung in den Städten und Gemeinden vorzusehen sowie die Einsichtnahme im Internet zu ermöglichen. Der Kreis der direkt Beteiligten besteht aus den Kommunen, den Nachbarkreisen, Bundes- und Landesbehörden, ggf. Nachbarländern, weiteren öffentlichen Planungsträgern und anerkannten Naturschutzvereinigungen und wird erweitert um die Öffentlichkeit, die sich in das Verfahren eingebracht hat. Sie haben die Möglichkeit, zum Entwurf Anregungen oder Bedenken zu äußern oder auf eigene Vorhaben aufmerksam zu machen. Mit Ausnahme der Naturschutzvereinigungen sind die Beteiligten dann auch an die Ziele der Raumordnung gebunden.

<sup>11</sup> Das NROG und die Arbeitshilfe NROG sehen in diesem Verfahrensschritt keine Öffentlichkeitsbeteiligung vor. Da sich bezüglich der Windenergienutzung aber vermehrt Grundstückseigentümer und Entwickler von Windparks in die Entwurfserarbeitung einbringen, sind im Sinne einer formalrechtlichen korrekten Abarbeitung auch deren Eingaben in die Abwägung einzustellen.

<sup>12</sup> Die zu beachtenden öffentlichen Belange sind in § 35 Abs. 3 BauGB benannt.

Nach Ablauf der Beteiligungsfrist wertet der Träger der Regionalplanung die eingegangenen Stellungnahmen aus. Die Abwägung der einzelnen Belange wird dokumentiert, ob ihnen gefolgt oder nicht gefolgt wird. Das Abwägungsergebnis erhalten die Beteiligten mit den beabsichtigten Änderungen des Entwurfs zur Kenntnis.

#### **4.5 Erörterungsverfahren**

Mit den Beteiligten ist eine mündliche Erörterung der von ihnen vorgebrachten Anregungen und Bedenken durchzuführen. Eine zwingende Erörterung über Einwendungen von Privatpersonen ist gesetzlich nicht vorgeschrieben. Dem Träger der Regionalplanung steht es frei, mit diesem Personenkreis eine Erörterung durchzuführen oder sich auf die öffentliche Bekanntmachung des Regionalen Raumordnungsprogramms zu beschränken. Erfahrungsgemäß werden im Erörterungsverfahren keine neuen Belange vorgetragen, sodass der Einwendungsgeber an seiner Position und der Träger der Regionalplanung an seiner Abwägung festhält.

#### **4.6 Satzungsbeschluss**

Das Abwägungs- und Erörterungsergebnis wird dem Kreistag, der Regions- bzw. Verbandsversammlung zur Beratung und Beschlussfassung in den Fällen vorgelegt, in denen keine Einigung bezüglich der Einwendung und der Abwägung erzielt werden konnte. Erst nach Beschlussfassung über die streitigen Fälle kann der Satzungsbeschluss zum Regionalen Raumordnungsprogramm erfolgen.

#### **4.7 Genehmigungsverfahren**

Das beschlossene Regionale Raumordnungsprogramm wird nebst den Abwägungen der obersten Landesplanungsbehörde zur Genehmigung vorgelegt. Die oberste Landesplanungsbehörde prüft, ob der Aufstellungsprozess formalrechtlich korrekt vollzogen wurde und genehmigt das Regionale Raumordnungsprogramm.

Die Erteilung der Genehmigung wird vom Träger der Regionalplanung öffentlich bekannt gemacht. Mit der Bekanntmachung im Amtsblatt des Landkreises/der kreisfreien Stadt und Hinweisbekanntmachung in einschlägigen Tageszeitungen erhält das Regionale Raumordnungsprogramm Rechtskraft.

### **5 Fazit**

Das Aufstellungsverfahren eines Regionalen Raumordnungsprogramms ist in Niedersachsen ein durch das ROG, das NROG und nachgesetzliche Verordnungen formal geregelter Prozess bezüglich des Verfahrensablaufs und der Beteiligung. Im Gegensatz zu bisherigen Aufstellungsverfahren, in denen erst im Beteiligungsverfahren Stellungnahmen der Beteiligten zum Entwurf des Regionalen Raumordnungsprogramms eingingen, erfolgen die Eingaben für, aber auch gegen eine mögliche Windenergienutzung bereits im Rahmen der ersten Verfahrensschritte mit den Stellungnahmen zu den allgemeinen Planungsabsichten. Des Weiteren hat die Öffentlichkeit die Regionalplanung „entdeckt“ und bringt sich auf der einen Seite als Grundstückseigentümer bzw. Entwickler für eine Windenergienutzung in dieser frühen Phase der Programmaufstellung ein, weil sie infolge von für sie günstigen regionalplanerischen Festlegungen auf hohe Einnahmen spekuliert. Dem Kreis einer überschaubaren Zahl von Begünstigten steht auf der anderen Seite eine große Zahl von Bürgern gegenüber, die ohne finanziellen Ausgleich aus ihrer Sicht die negativen Aspekte der Windenergienutzung (Lärm-, Licht-, Schattenemissionen,

Wertminderung der eigenen Immobilie usw.) vor Augen haben und sich mit Positionen gegen eine Windenergienutzung in ihrem unmittelbaren Umfeld in den Aufstellungsprozess einbringen.

Es besteht daher dringender Handlungsbedarf hinsichtlich der Verteilung von Gewinnen und Lasten durch die Windenergienutzung. Bereits im Vorfeld der Festlegung von Vorrang- bzw. Eignungsgebieten für Windenergienutzung herrscht bei den Grundstückseigentümern und den Entwicklern eine Stimmung, die als „Goldrausch“ bezeichnet werden kann. Seitens der Grundstückseigentümer wird an die Regionalplanung die Erwartungshaltung herangetragen, jede für die Windenergienutzung beantragte Fläche auch zu entwickeln. Entwickler von Windparks reichen massenhaft Flächenvorschläge für mögliche Vorranggebiete für Windenergienutzung ein, in der Hoffnung, dass davon einige auch im Regionalen Raumordnungsprogramm festgelegt werden. Gleichzeitig werden von den Entwicklern Vorverträge mit den Grundstückseigentümern abgeschlossen, die Einnahmen bis zu 15.000 € pro Megawatt installierter Leistung und Jahr versprechen, wenn es zu einer Festlegung als Vorrang- oder Eignungsgebiet für Windenergienutzung und zu einem Anlagenstandort kommt. Dies weckt Begehrlichkeiten bei den Grundstückseigentümern an einer Festsetzung der beantragten Flächen im Regionalen Raumordnungsprogramm. Auch die Kommunen sind der Windenergienutzung gegenüber nunmehr weitestgehend positiv eingestellt, da sie aus dem Betrieb der Windenergieanlagen durch Gewerbesteuererinnahmen profitieren.

Die betroffenen Bürger im Umfeld möglicher Windparks sehen diese eher als Last durch befürchtete Lärm- und Lichtemissionen sowie durch Schattenwurf, durch die Beeinträchtigung des Landschaftsbildes, des Erholungswertes des Wohnstandortes, der Wertminderung der Immobilien und vieles mehr. Bei einer künftig notwendigen und bundesweit weiter anwachsenden Dichte von Windparkstandorten ist es zwingend erforderlich, Nutzen und Lasten gerecht zu verteilen. Hierzu sollten bundeseinheitliche Regelungen getroffen werden, wonach alle betroffenen Bürger in der Standortkommune bzw. in unmittelbarer Nachbarschaft von den Gewinnen aus der Windenergienutzung profitieren. Genossenschaftliche Modelle der Beteiligung an einer einzelnen Windenergieanlage oder an einem Windpark von Bürgern vor Ort ist zwar ein Weg, Akzeptanz zu schaffen, begünstigt aber nur diejenigen, die über das notwendige Kapital für eine Beteiligung verfügen.

Die Regionalplanung hat einen gewissen Spielraum, um auf die Interessen der Befürworter und Gegner der Windenergienutzung im Rahmen des Aufstellungsverfahrens eines Regionalen Raumordnungsprogramms einzugehen. Vor dem Hintergrund, eine bestimmte Zielgröße an installierter Leistung in Megawatt im Planungsraum zu erreichen, legt der Träger der Regionalplanung die geeignetsten Standorte in Form von Vorrang- bzw. Eignungsgebieten Windenergienutzung fest. Diejenigen, die in diesen Gebieten Anträge zur Ausweisung von Vorrang- bzw. Eignungsgebieten Windenergienutzung gestellt haben oder Grundstückseigentümer sind, profitieren von der Programmaufstellung. Das Nachsehen haben die Antragsteller und Grundstückseigentümer, deren Flächen nicht berücksichtigt worden sind, da der Träger der Regionalplanung nicht verpflichtet ist, jede geeignete Fläche zu entwickeln.<sup>13</sup>

Den Gegnern der Windenergienutzung ist in der Form zu begegnen, dass der Planungsprozess möglichst transparent gestaltet wird. Dazu gehört auch, auf Bürgerversammlungen oder im Internet Aufklärung über die Windenergienutzung zu betreiben, da

<sup>13</sup> BVerwG, Urteil vom 17.12.2002, 4 CI5.01.

in diesem komplexen Themenfeld häufig nur Halbwissen oder gar Unkenntnis vorhanden ist. Darüber hinaus liegt es im planerischen Ermessen, eine Standortkonzeption mit Augenmaß zu betreiben, die auch die Belange der Menschen berücksichtigt, indem überschaubare Vorrang- bzw. Eignungsgebiete für Windenergienutzung für eine verträgliche Anzahl von Windenergieanlagen festgelegt werden. Auch sollte dort, wo die Potenzialflächen es hergeben, ein größerer Abstand als der Mindestabstand zu Siedlungsflächen angelegt werden.

## Literatur

- Nds. ML – Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2012): Planungsinstrumente. [http://www.ml.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=1451&article\\_id=4883&psmand=7](http://www.ml.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=1451&article_id=4883&psmand=7) (22.07.2012).
- Nds. ML – Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2008a): Hinweise und Erläuterungen zum Niedersächsischen Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG): NROG-Arbeitshilfe, Stand: September 2008. [http://www.ml.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=1452&article\\_id=5102&psmand=7](http://www.ml.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=1452&article_id=5102&psmand=7) (06.12.2012).
- Nds. ML – Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2008b): Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen i.d.F. vom 8. Mai 2008 (nicht amtliche Textfassung). Hannover.
- Nds. MU – Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz (2012): Energiekonzept des Landes Niedersachsen: Verlässlich, umweltfreundlich, klimaverträglich und bezahlbar – Energiepolitik für morgen. Hannover.
- NLT – Niedersächsischer Landkreistag (2011): Arbeitshilfe: Naturschutz und Windenergie. Hinweise zur Berücksichtigung des Naturschutzes und der Landschaftspflege sowie zur Durchführung der Umweltprüfung und Umweltverträglichkeitsprüfung bei Standortplanung und Zulassung von Windenergieanlagen (Stand: Oktober 2011). Hannover.
- Zweckverband Großraum Braunschweig (2012a): Energieportal. <http://maps.zgb.de/www/eeg/portal.html> (06.12.2012).
- Zweckverband Großraum Braunschweig (Hrsg.) (2012b): Regionales Energie- und Klimaschutzkonzept für den Großraum Braunschweig – RENKCO2. Kurzfassung: Die wichtigsten Ergebnisse. [http://www.zgb.de/A5B60F80-3717-4931-A450-21D3B6C75E97/FinalDownload/DownloadId-56FCCF7C95436734DE25C5CCFAB9AC50/A5B60F80-3717-4931-A450-21D3B6C75E97/barrierefrei/content/regionalplanung/pdf/RenKCO2/20121029\\_RENKCO\\_\\_Ergebnis\\_Ansicht.pdf](http://www.zgb.de/A5B60F80-3717-4931-A450-21D3B6C75E97/FinalDownload/DownloadId-56FCCF7C95436734DE25C5CCFAB9AC50/A5B60F80-3717-4931-A450-21D3B6C75E97/barrierefrei/content/regionalplanung/pdf/RenKCO2/20121029_RENKCO__Ergebnis_Ansicht.pdf) (06.12.2012).
- Zweckverband Großraum Braunschweig (2012c): Weiterentwicklung der Windenergienutzung durch die 1. Änderung des Regionalen Raumordnungsprogramms 2008. [http://www.zgb.de/barrierefrei/content/regionalplanung/RROP2008\\_1\\_Aenderung.shtml](http://www.zgb.de/barrierefrei/content/regionalplanung/RROP2008_1_Aenderung.shtml) (07.12.2012).

## Autor

Dipl.-Geograph **Siegfried Thom** ist Fachleiter Regionalplanung beim Zweckverband Großraum Braunschweig. Nach dem Studium der Geographie in Hannover war er zunächst freiberuflich für das Rhein-Ruhr-Institut für Sozialforschung und Politikberatung e.V. mit Sitz in Duisburg tätig. Danach folgte eine Anstellung als wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforchung GmbH in Hannover. Seit 1993 ist er in o.g. Funktion beim Zweckverband Großraum Braunschweig tätig. Seine Arbeitsschwerpunkte sind erneuerbare Energien, großflächiger Einzelhandel und demographischer Wandel.