

Schödl, Diana

Book Part

Windkraft und Tourismus: Planerische Erfassung der Konfliktbereiche

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Schödl, Diana (2013) : Windkraft und Tourismus: Planerische Erfassung der Konfliktbereiche, In: Job, Hubert Mayer, Marius (Ed.): Tourismus und Regionalentwicklung in Bayern, ISBN 978-3-88838-388-5, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 125-141, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-3878075>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/102923>

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/>

Diana Schödl

Windkraft und Tourismus – planerische Erfassung der Konfliktbereiche

URN: urn:nbn:de:0156-3878075



CC-Lizenz: BY-NC-ND 3.0 Deutschland

S. 125 bis 141

Aus:

Hubert Job, Marius Mayer (Hrsg.)

Tourismus und Regionalentwicklung in Bayern

Arbeitsberichte der ARL 9

Hannover 2013

Diana Schödl

Windkraft und Tourismus – planerische Erfassung der Konfliktbereiche

Gliederung

- 1 Einführung
- 2 Rahmenbedingungen
 - 2.1 Energiekonzept der Bayerischen Staatsregierung
 - 2.2 Bayerischer Winderlass
 - 2.3 Tourismuspolitisches Konzept der Staatsregierung
- 3 Gesetzliche und fachliche Vorgaben bei der Planung von Windkraftanlagen
 - 3.1 Rechtliche Vorgaben
 - 3.2 Natur- und Landschaftsschutz und touristischer Wert einer Landschaft
 - 3.3 Immissionsschutzbereiche um touristische Einrichtungen
 - 3.4 Denkmalschutz zur Bewertung kulturhistorischer Gegebenheiten
 - 3.5 Zwischenfazit
- 4 Windkraftanlagen in Akzeptanzanalysen
- 5 Beurteilungsmaßstäbe in Gerichtsurteilen
- 6 Überschneidung Tourismus und Windkraftanlagen – Handlungsempfehlungen für eine planerische Erfassung der Konfliktbereiche

Literatur

Kurzfassung

Auswirkungen von Windkraftanlagen auf touristische Nutzungen werden unterschiedlich eingeschätzt, es sind diverse Erwartungen oder Befürchtungen damit verbunden. Dieser Beitrag arbeitet die Möglichkeiten auf, wie touristische Aspekte bei der Planung von Windenergieanlagen berücksichtigt werden können. Mithilfe aktueller fachlicher und politischer Rahmenbedingungen werden erste Anknüpfungspunkte dargestellt. Da neben den „harten“, fachlichen Belangen auch „weiche“ Faktoren wie Akzeptanz und subjektive Empfindungen eine Rolle spielen, werden anhand von Befragungen und Studien touristische Aspekte aufgezeigt, die bei der Planung von Windkraftanlagen zum Tragen kommen können. Schließlich werden Gerichtsurteile als objektiver Maßstab bei der Abschätzung der Wechselwirkungen von Windkraft und Tourismus ausgewertet. Der Beitrag zeigt abschließend – als Diskussionsgrundlage – Handlungsempfehlungen für die Bewertung der Auswirkungen auf touristische Einrichtungen bei der Planung von Windkraftstandorten auf.

Schlüsselwörter

Windkraft – Raumplanung – touristische Belange – Wechselwirkungen – Bayern

Wind energy and tourism – planning assessment of areas of conflict

Abstract

Assessments of the effects of wind energy facilities on tourism vary, and diverse expectations and fears are associated with such developments. This article examines possibilities for taking tourism into consideration when planning wind energy facilities. Initial points of reference are presented with the help of current technical and political framework conditions. As well as "hard" technical requirements, "soft" factors like acceptance and subjective perceptions play a role, thus questionnaires and studies are used to illustrate aspects of tourism that may become important when planning wind energy facilities. An evaluation is then made of court rulings as an objective gauge of the interactions between wind energy and tourism. Finally, as a basis for discussion, the paper presents recommendations for assessing effects on tourist facilities when planning the location of wind energy developments.

Keywords

Wind power – spatial planning – tourism requirements – interactions – Bavaria

1 Einführung

Die Nutzung von Windkraftanlagen – oder synonym Windenergieanlagen – hat unweigerlich Auswirkungen auf das Bild einer Landschaft. Gerade attraktive Landschaftsräume sind oftmals die Basis touristischer Regionen. Befürchtet werden daher negative Folgen für die touristische Nutzung von Landschaftsräumen beispielsweise durch Überprägung bislang naturbelassener Bereiche oder durch Lärmbelastungen.¹ Es gibt jedoch auch gegenteilige Stimmen, die ein verträgliches Miteinander durchaus für möglich halten, wenn die Standortplanung auf touristische Aspekte Rücksicht nimmt, z.B. DTV (2012).² Demnach gibt es neben den anderen Einflussfaktoren auf den Fortbestand von Tourismusregionen, wie z.B. arbeitsmarktpolitische oder klimatische Faktoren, auch solche, die die eigentliche Basis vieler Räume, nämlich das Landschaftsbild, beeinflussen.

Wie können touristische Aspekte in der Raumplanung stärker berücksichtigt werden, um frühzeitig einen Ausgleich der Interessenslagen bei Windkraftplanungen herbeizuführen? Gibt es Parameter, die ein verträgliches Nebeneinander realistisch erscheinen lassen? Welche Möglichkeiten gibt es, touristische Aspekte bei der Planung von Windkraftgebieten zu berücksichtigen? Diesen Fragen soll in diesem Beitrag nachgegangen werden. Wesentlich dabei ist sicher, zunächst zu erkennen, wie sich Windkraftanlagen auf touristische Nutzungen auswirken bzw. welche Erwartungen oder besser Befürchtungen damit verbunden werden. Sind diese primär subjektiv, sind sie letztlich in der Real-

¹ Vgl. z.B. http://www.freier-wald-ev.de/Hauptseiten/FWEND_Tourismus.html;
<http://www.verivox.de/nachrichten/oeko-tourismus-windraederstoeren-nachhaltige-urlauber-83198.aspx> (17.07.2013).

² Vgl. z.B. <http://www.energiereich-altenberg.de/windkraft.html>;
<http://www.klimaretter.info/umwelt/nachricht/12389-touristen-moegen-windraeder>;
http://www.rothaarwind.de/windenergie/mod_content_page/seite/windenergie_landschaft/index.html (17.07.2013).

sierung schwer zu berücksichtigen. Sind diese eventuell auch sachlich, verallgemeinerbar, mehr oder weniger pauschal und wiederkehrend, können die Auswirkungen durchaus bereits in die Planungsphase einbezogen werden.

Erste Ansätze bezogen auf Bayern liefern die aktuellen fachlichen und politischen Rahmenbedingungen betreffend Tourismus und Windkraft. Sie können Ansatzpunkte aufzeigen, wie die beiden scheinbar gegensätzlichen Belange im Rahmen von planerischen Abwägungsprozessen oder Standortentscheidungen abgestimmt werden können. Neben den „harten“, fachlichen Belangen gibt es immer „weiche“, schwer messbare Faktoren wie Akzeptanz und subjektive Empfindungen. Daher werden im Weiteren anhand der Aufarbeitung von Befragungen und Studien touristische Aspekte aufgezeigt, die gegebenenfalls bei der Planung von Windkraftanlagen zum Tragen kommen können. Bei der Abwägung und Gewichtung von touristischen Belangen im Rahmen der Standortplanung für Windkraftanlagen sind gerichtliche Überprüfungen und Bewertungsmaßstäbe eine Quelle für die Anwendung in der Praxis. Daher wird ein Abriss von Gerichtsurteilen zu dieser Thematik ausgewertet. Letztlich soll herausgearbeitet werden, welche planbaren und bewertbaren Faktoren touristische Werte repräsentieren und bei der Planung und Errichtung Berücksichtigung finden sollten sowie welche Faktoren auf subjektiver Wahrnehmung und Akzeptanz beruhen. Der vorliegende Aufsatz ist ein Ansatz für die weitere Diskussion, die Vorschläge sind immer im Einzelfall abzuwägen.

2 Rahmenbedingungen

2.1 Energiekonzept der Bayerischen Staatsregierung

Durch das Energiekonzept der Bayerischen Staatsregierung „Energie innovativ“ sollen bayernweite Vorgaben im Hinblick auf den Umstieg auf alternative Energieformen an die Hand gegeben werden. Es ist damit ein erster Ansatz im Themenbereich der erneuerbaren Energien und damit der Windkraftnutzung in Bayern. Bezogen auf die Nutzung von Windkraft finden sich im Energiekonzept einige für die weiteren Ausführungen interessante Aspekte. So ist wichtig, „dass der weitere Ausbau der Windenergie in Bayern raum-, natur- und landschaftsverträglich erfolgt und regionale Wertschöpfungspotenziale weitestgehend ausgeschöpft werden. Insbesondere die Kommunen und Landkreise, die auch Träger der Regionalplanung sind, haben die Möglichkeit, durch Festlegungen in Regionalplänen, Flächennutzungs- und Bebauungsplänen die Windkraftnutzung raumverträglich zu steuern“ (Bayerische Staatsregierung 2011a: 12). Es wird der planerischen Steuerung eine wichtige Aufgabe zugeschrieben, auch vor dem Hintergrund, dass die öffentliche Akzeptanz gesteigert und der Ausbau im gesellschaftlichen Konsens erfolgen soll (vgl. Bayerische Staatsregierung 2011a: 13). An dieser Stelle werden limitierende Faktoren des weiteren Ausbaus angedeutet: Raumverträglichkeit, Wirtschaftlichkeit und Bürgerakzeptanz. Direkte tourismuspolitische Ansätze finden sich nicht. Teil des Energiekonzeptes ist der „Energieatlas Bayern“, der als Internetportal sämtliche Voraussetzungen, einschließlich Karten, Umsetzungshinweisen und Praxisbeispielen, zusammenführen und vor allem der Allgemeinheit zugänglich machen soll (vgl. Bayerische Staatsregierung 2011b). Interessanterweise findet sich hier unter dem Themenbereich Windkraft ein Hinweis auf Tourismus. Es werden drei mögliche Formen der Nutzung von Windkraftanlagen aufgeführt: Stromerzeugung, Einbindung in den Tourismus (Aussichtstürme) und Ermöglichung von Pacht- und Steuereinnahmen (vgl. Bayerische Staatsregierung 2011b). Sind die Anlagen bereits errichtet, scheint demnach eine touristische Nutzung möglich.

2.2 Bayerischer Winderlass

Ein weiterer, deutlich stärker fokussierter bayernweiter Ansatz im Hinblick auf Aussagen und Vorstellungen zur Nutzung von Windenergie ist der Bayerische Winderlass. In ihm haben im Dezember 2011 fünf bayerische Ministerien fast alle Regelungen, Vorgaben und fachlich begründete Hinweise und Einschränkungen den Themenbereich Windkraft betreffend zusammengefasst – fast, da der Bereich Wasserwirtschaft (noch) ausgeklammert ist, was jedoch für die Überlegungen zu Windkraft und Tourismus nicht ausschlaggebend ist (vgl. StMI/StMWFK/StMF et al. 2011). Auch wenn Tourismus in diesem Dokument nicht explizit genannt wird, lassen sich an vielen Stellen Verbindungen zu tourismuspolitischen Themenbereichen herstellen. Insofern muss eine tiefergehende Betrachtung des Winderlasses erfolgen, sollen tourismusrelevante Aspekte identifiziert werden. Dies ist im Übrigen ein grundsätzliches Problem, da Tourismus per se hinsichtlich Auswirkungen und Beeinflussungen im Bereich Windkraft weitaus schwerer einzugrenzen ist als beispielsweise immissionsschutzrechtliche Aspekte, die klar definiert und belegbar sind und damit natürlich auch eingefordert werden können.

„Mit der Festlegung von Gebieten für eine konzentrierte Entwicklung der Windkraftnutzung wird ein unkoordinierter, die Landschaft zersiedelnder Ausbau verhindert [...]. Hinsichtlich der Wirkungen der Anlagen auf die Landschaft ist festzuhalten, dass öffentliche Belange aus § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB (Baugesetzbuch) einem privilegierten Vorhaben nur entgegenstehen, wenn das Vorhaben das Orts- und Landschaftsbild in besonders gewichtiger Weise negativ verändert oder das Orts- und Landschaftsbild besonders schützenswert ist“ (StMI/StMWFK/StMF et al. 2011: 6, 9). Orts- und Landschaftsbilder sind als erster Ansatz sicher von hoher tourismuspolitischer Relevanz und können als Einschränkung bei der Planung von Windkraftanlagen zum Tragen kommen. Weitere Ansatzpunkte liefern grundsätzlich Aussagen zu naturschutzfachlichen Belangen, da diese in der Regel eng verknüpft sind mit touristisch interessanten Landschaftstypen, wie beispielsweise Seenlandschaften oder Bergregionen. So werden im Winderlass generelle Ausschlussgebiete aus naturschutzfachlicher Sicht definiert, in denen die Auswirkungen durch Windkraftanlagen nicht kompensierbar sind und die damit für eine entsprechende Nutzung ausgeschlossen sein sollen. Dies sind:

- Nationalparke,
- Naturschutzgebiete,
- Kernzonen von Biosphärenreservaten,
- flächenhafte Naturdenkmäler und geschützte Landschaftsbestandteile,
- gesetzlich geschützte Biotope und
- Alpenplan Zone C (StMI/StMWFK/StMF et al. 2011: 33).

Weiter werden als regelmäßige Ausschlussgebiete Vogelschutzgebiete und FFH-Gebiete angesehen, wo in der Regel Konflikte bei der Errichtung von Windkraftanlagen erwartet werden. Ausschlaggebend ist hier die potenzielle Beeinträchtigung des Schutzzweckes (vgl. StMI/StMWFK/StMF et al. 2011: 33). Neben diesen tatsächlichen und regelmäßigen Ausschlussgebieten werden sensible Bereiche definiert, in denen eine Windkraftnutzung zwar grundsätzlich möglich erscheint, die Auswirkungen auf Natur und Landschaft jedoch explizit zu prüfen und im Rahmen einer Einzelfallentscheidung zu bewerten sind. Dies sind:

- Pflegezonen der Biosphärenreservate,
- Landschaftsschutzgebiete und Landschaftsschutzgebiete in Naturparken (ehemalige Schutzzonen),
- sonstige Gebiete mit besonderer Bedeutung für den Vogelschutz,
- besonders attraktive Landschaften und Erholungsgebiete (z. B. Grünes Band),
- Wälder mit altem Baumbestand (ab 140 Jahre) sowie besonders strukturreiche tot-holz- und biotopbaumreiche Wälder mit naturnaher Baumartenzusammensetzung und
- Alpenplan Zone A und B (StMI/StMWFK/StMF et al. 2011: 33 f.).

Allein diese vielfältige Ausdifferenzierung der Auswirkungen auf Natur und Landschaft lässt bereits jetzt den Rückschluss zu, dass auch im Bereich Tourismus, der mit den genannten Themenfeldern eng verzahnt ist, die Auswirkungen nie eindimensional zu betrachten sind. Vielmehr kommt hier eine weitere, aber auch wesentlich schwerer zu fassende Komponente hinzu: subjektive Empfindungen. Die oben genannten Kriterien sind ein Ansatz, nachvollziehbare, objektive Kriterien festzulegen, um so eine einheitliche und umfassende Bewertung zu ermöglichen. Beim Themenbereich Windkraft sind oftmals subjektive Wahrnehmungen entscheidend für die empfundene Beeinträchtigung und ein wichtiger Aspekt in der Bewertung von Windkraftanlagen im Hinblick auf touristische Nutzungen. Dies macht nun die Bewertung der Zusammenhänge und Wechselwirkungen von Tourismus und Windkraft so schwer. Eine abschließende, alle Aspekte befriedigende und pauschal heranzuziehende Bewertungsgrundlage im Rahmen des vorliegenden Artikels scheint schwer machbar, allenfalls eine Näherung über allgemeingültige und nachvollziehbare Fakten scheint möglich zu sein, was nicht heißt, dass die subjektiven Faktoren nicht ebenso aufgezeigt werden können – ohne jedoch den Anspruch der Vollständigkeit erreichen zu können.

2.3 Tourismuspolitisches Konzept der Staatsregierung

Da es sich hier um eine bayernweite Betrachtung handelt, ist beim Themenbereich Tourismus das Tourismuspolitische Konzept der Staatsregierung der zu betrachtende Ansatz. „Der Tourismus lebt wie kaum ein anderer Wirtschaftszweig von einer intakten Umwelt. [...] Der Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen in jedweder Umweltdimension, d.h. der Flora, der Fauna, der geologischen und naturräumlichen Gegebenheiten, hat daher auch aus tourismuspolitischer Perspektive hohe Priorität“ (StMWIVT 2010: 30). Bereits dieses Zitat aus dem Tourismuspolitischen Konzept für Bayern zeigt die enge Verzahnung von Tourismus mit Landschaft, Naturhaushalt und Artenvielfalt. Es finden sich noch weitere Ausführungen, die Kulturlandschaft, Denkmäler oder Ortsbilder als Basis für touristische Nutzungen anführen. Daraus ist sicher ein erster Ansatz in der Betrachtung der Auswirkungen bzw. Wechselwirkungen von Windkraft und Tourismus ableitbar. Tourismus lebt von einer intakten Umwelt – was heißt in diesem Zusammenhang jedoch intakt? Ab wann ist dies nicht mehr gegeben? Wer bewertet Orts- und Landschaftsbilder und stuft diese als besonders hochwertig und schützenswert ein?

Tourismus als ein Restriktionskriterium, als ein zu beachtender Aspekt wird im Bayerischen Winderlass nicht erwähnt. Entsprechend sind Ableitungen aus anderen Aspekten zu konstruieren, um den Zusammenhang von Windkraft und Tourismus herauszuarbeiten und zu bewerten. Es finden sich jedoch umgekehrt auch im Tourismuspolitischen

Konzept solche Ansätze der Bewertung von potenziellen Einflüssen der Windkraftnutzung auf touristische Werte, die im Wesentlichen wie folgt zu benennen sind:

- intakte Landschaft als ein Stellenwert von touristischer Attraktivität,
- natürliche Lebensgrundlagen und Natururlaub,
- Denkmäler und Sehenswürdigkeiten,
- Orts- und Landschaftsbild oder
- Kulturlandschaft.

Dies sind, kurz zusammengefasst, die wesentlichen Inhalte der aktuellen politischen und fachlichen Rahmenbedingungen. Die Vorgaben, Abwägungsspielräume und Verknüpfungspunkte, die sich bei der Planung und Errichtung von Windkraftanlagen im Hinblick auf touristische Nutzungen ergeben, werden im Folgenden herausgearbeitet.

3 Gesetzliche und fachliche Vorgaben bei der Planung von Windkraftanlagen

An dieser Stelle wird herausgearbeitet, wie in fachlichen und rechtlichen Vorgaben die Auswirkungen von Windkraftanlagen eingeschätzt werden und welche Steuerungsinstrumente dahingehend an die Hand gegeben werden sollen. Wie die einführenden Erläuterungen bereits gezeigt haben, ist es dabei wenig zielführend, konkrete Aussagen zu Windkraft und deren Einfluss auf touristische Zielsetzungen bzw. Einrichtungen herauszuarbeiten. Diese Aussagen gibt es in den Arbeitshilfen nicht. Insofern müssen Brücken gebaut werden zwischen den vorhandenen rechtlichen und planerischen Vorgaben hin zu tourismuspolitisch relevanten Ansätzen.

3.1 Rechtliche Vorgaben

Grundlage beim Umgang mit Windkraftanlagen in der Planung ist die bundesgesetzliche Einstufung selbiger als privilegierte Vorhaben (§ 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB). Dies gibt Windkraftanlagen ein sehr starkes Gewicht im Verhältnis zu anderen Fachbelangen. In § 35 BauGB sind jedoch auch Einschränkungen dargestellt, die der Windkraft keine Garantie auf Umsetzung zugestehen und die bei weiteren Planungen zu beachten sind: So darf z. B. eine Beeinträchtigung von Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, des Bodenschutzes, des Denkmalschutzes und der natürlichen Eigenart der Landschaft und ihres Erholungswertes sowie eine Verunstaltung von Orts- und Landschaftsbildern nicht vorliegen (§ 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 und S. 3 BauGB). Wie aber oben in Kapitel 2.2 bereits dargelegt, muss diese Beeinträchtigung deutlich und nachweisbar sein. An gleicher Stelle im Baugesetzbuch wird auch darauf hingewiesen, dass Planungen wie der Flächennutzungsplan oder ein Regionalplan einer Windkraftnutzung entgegenstehen können. Dies eröffnet die Möglichkeit, planerisch steuernd einzugreifen. Die oben genannten öffentlichen Belange können auch touristisch relevante Aspekte umfassen. Diese können somit grundsätzlich einer Windkraftnutzung entgegenstehen, wobei natürlich die Beeinträchtigung bzw. Verunstaltung nachgewiesen werden muss. Aber gerade im Vergleich mehrerer potenzieller Windkraftstandorte sind dies definitiv relevante Aspekte, insbesondere dann, wenn im Rahmen von gesamträumlichen Konzepten – auf Ebene der Flächennutzungsplanung oder der Regionalplanung – eine Betrachtung und Bewertung stattfindet. Das bedeutet, dass nochmals ein Unterschied gemacht werden muss zwischen Einzelgenehmigungen von Windkraftanlagen und planerischen Konzepten, welche die Standortwahl steuern. Bei Einzelgenehmigungen wird die jeweilige Anlage in

ihren Auswirkungen untersucht und bewertet, beispielsweise in Bezug auf das Landschaftsbild. Schwer zu bewerten ist in diesem Fall eine Summenwirkung mehrerer Anlagen, vor allem wenn diese in Teilen bereits bestehen. Planungskonzepte haben den großen Vorteil, dass dort gesamt abwogen potenziell geeignete Flächen zur Verfügung gestellt werden und beispielsweise Aspekte des Landschaftsbildes, aber auch des Tourismus in die Abwägung bereits eingeflossen sind. Aus touristischer Sicht sind demnach planerische Konzepte einer Einzelfallentscheidung definitiv vorzuziehen.

Eine hilfsweise Näherung im Hinblick auf die Bewertung eines Landschaftsbildes bietet sich in § 1 Abs. 4 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG), der aussagt, dass eine dauerhafte Sicherung der Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie des Erholungswertes von Natur und Landschaft angestrebt werden soll. Im Hinblick auf eine schützenswerte Kulturlandschaft können auch prägnante Baudenkmäler oder Ensembles ein Ansatzpunkt sein. Kulturlandschaften werden auch im Bayerischen Landesplanungsgesetz (BayLplG) erwähnt, wenn es dort in Art. 6 Abs. 2 Nr. 6 heißt, dass Kulturlandschaften zu erhalten und zu entwickeln seien und ebenso historisch geprägte und gewachsene Kulturlandschaften in ihren prägenden kulturellen und ökologischen Merkmalen und mit ihren Kultur- und Naturdenkmälern zu bewahren seien. Im Bayerischen Denkmalschutzgesetz (BayDSchG) heißt es in Art. 3 Abs. 2 unter anderem, dass die Gemeinden bei ihrer Tätigkeit, vor allem im Rahmen der Bauleitplanung, auf die Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege, insbesondere auf die Erhaltung von Ensembles, angemessen Rücksicht nehmen sollen. Das bedeutet: Bei allen gemeindlichen Planungen sind, auch im Hinblick auf Windkraftanlagen, denkmalschutzrechtliche Belange in die Abwägung einzubeziehen; dies ist durchaus auf andere Planungsebenen übertragbar.

Diese gesetzestextlichen Auszüge sind ein erster Anhaltspunkt dafür, welche Bewertungsmaßstäbe im Hinblick auf den Einfluss von Windkraftanlagen auf touristische und kulturelle Werte angesetzt werden können. Es sind vor allem visuelle Wirkungen. Welche Aspekte nun aus den aktuell vorliegenden, direkt die Nutzung von Windenergie betreffenden Vorgaben und Handlungsanweisungen bei der Bewertung von Windkraftanlagen heranzuziehen sind, sei im Folgenden erläutert – immer mit dem Fokus auf tourismusrelevante Aspekte.

3.2 Natur- und Landschaftsschutz und touristischer Wert einer Landschaft

Unter Punkt 9 „Naturschutz“ finden sich im aktuellen bayerischen Winderlass Gebiete bzw. Bereiche mit Standorteignung für Windkraft aus naturschutzfachlicher Sicht, welche bereits in Kapitel 2.2 zusammenfassend darstellt wurden. Auf diese Bereiche wird als weitere Grundlage verwiesen, da sich dort – wie bereits dargestellt – eindeutige Querbezüge zu touristischen Nutzungen herstellen lassen. Es muss immer im Einzelfall eine Abwägung aller relevanten Belange durchgeführt werden, die auch touristisch relevante Aspekte umfasst. So ist ein besonders attraktiver Landschaftsraum gegebenenfalls auch touristisch interessant. Einige dieser Gebiete sind klar durch ihren Schutzzweck definiert, andere, wie beispielsweise besonders attraktive Landschaftsräume, bedürften einer weitergehenden Untersuchung bzw. Eingrenzung ihrer Nutzungsfähigkeit als Windkraftstandort.

Im Weiteren wird durch den Winderlass empfohlen, für die Landschaftsschutzgebiete ein sogenanntes Zonierungskonzept durchzuführen (vgl. StMI/StMWFK/StMF et al. 2011: 35). Ein solches Zonierungskonzept soll in einem sensiblen Landschaftsraum wie den Landschaftsschutzgebieten die Bereiche herausfiltern, die sich gegebenenfalls doch für eine Windkraftnutzung eignen könnten, ohne den Schutzzweck des Gebietes infrage zu

stellen. Das Landschaftsschutzgebiet wird als Gesamtraum anhand fachlich-objektiver Kriterien hinsichtlich möglicher Ausnahmereiche für eine Windkraftnutzung bewertet. Dabei werden die besonders sensiblen Bereiche, angefangen von Aussichtspunkten, besonders reizvollen Landschaften und Ortsbildern über Premiumwanderwege bis hin zu artenschutzrechtlich relevanten Bereichen, genau definiert. Hier können und werden insbesondere auch touristische Aspekte zum Tragen kommen. Naturparkverwaltungen und touristische Einrichtungen für die Naturparks sind in der Regel eng verwoben. Soll in Landschaftsschutzgebieten mit der Nutzung von Windkraftanlagen eingegriffen werden, scheinen Zonierungskonzepte noch der beste Kompromiss. Eventuell können sie in ihrer Argumentation und Festlegung von Tabubereichen auch Vorbild für andere Landschaftsräume sein, denn sensible Bereiche sind sicher nicht ausschließlich in Landschaftsschutzgebieten zu finden.

3.3 Immissionsschutzbereiche um touristische Einrichtungen

Ein weiterer Aspekt, der im Einzelfall relevant werden kann, ist die Frage, ob aus immissionsschutzrechtlicher Sicht touristische Einrichtungen, zu denken ist hier insbesondere an Hotels, Ferienwohnungen oder Ähnliches, einen besonderen Schutzstatus erhalten können bzw. sollten, um so vor negativen Einwirkungen geschützt zu werden. Per Vorgabe – Windkraftanlagen werden der Technischen Anleitung Lärm zufolge bewertet³ – ist zunächst kein besonderer Schutzstatus für touristische Einrichtungen vorgesehen. Grundsätzlich werden folgende Abstandswerte zu bewohnten Bereichen aus immissionsschutzrechtlicher Sicht als ausreichend angesehen: 800 m zu einem allgemeinen Wohngebiet, 500 m zu einem Misch- oder Dorfgebiet oder Außenbereichsanwesen und 300 m zu einer Wohnnutzung im Gewerbegebiet (StMI/StMWFK/StMF et al. 2011: 18 f.). Es finden sich keine expliziten Aussagen zu touristischen Einrichtungen, was nicht heißt, dass diese nicht besonders berücksichtigt werden könnten. Einfacher dürfte dies bei exakt festgelegten Sonderbereichen, wie Kureinrichtungen oder sonstigen Einrichtungen mit besonderem Ruhebedarf, sein, wie z. B. Klinikbereiche, weil diese in der Regel planerisch erfasst und in den Bauleitplänen der Kommunen definiert sind. Anders ist dies bei Hotelanlagen, Ferienwohnungen, Privatzimmern etc. Für diese muss in der Regel keine gesonderte, eigenständige Planung erfolgen. Ausnahmen sind gegebenenfalls besonders große, einheitlich geplante Hotelkomplexe. Ferienwohnungen, Privatzimmer und Ähnliches sind im Regelfall in Ortskernen zu finden. Ob sie nicht dennoch immissionsschutzrechtlich prüfrelevant sind, ist damit im Einzelfall zu klären und abzuwägen. Auch an dieser Stelle ist der Hinweis angebracht, dass dieser Aspekt im Rahmen der Abwägung eines gesamträumlichen Konzeptes besser einzubringen ist als im Einzelfall bei der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung eines privilegierten Vorhabens.

3.4 Denkmalschutz zur Bewertung kulturhistorischer Gegebenheiten

Im Winderlass ist dem Themenkomplex Denkmalschutz ein eigener Abschnitt gewidmet. Jedem Denkmal wird per se ein nicht genauer definierter Nähebereich zugeordnet, auf den Windkraftanlagen negative Auswirkungen haben können. Entscheidend ist, dass die Umgebung landschaftswirksamer Denkmäler regelmäßig von Windkraftanlagen freigehalten werden soll. Als Denkmäler, die in der Regel einen solchen sensiblen Nähebereich haben, werden vor allem genannt: Burgställe, mittelalterliche und neuzeitliche An-

³ Sechste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm – TA Lärm). „Nach ständiger Rechtsprechung ist die als normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift aufgrund von § 48 BImSchG erlassene TA Lärm auf Windenergieanlagen anwendbar“ (BayVGH 2008: 16).

lagen von Ruinen, Burgen, Schlössern, Kirchen oder Klosteranlagen, Denkmalensembles (Städte, Dörfer), UNESCO-Welterbestätten (StMI/StMWFK/StMF et al. 2011: 53). Dies sind meist auch touristisch interessante Ausflugsziele, sodass deren Erhalt auch im Interesse von Destinationen liegen wird. Ein entscheidender Aspekt ist, ab wann von einer erheblichen und damit störenden bzw. zerstörenden Wirkung von Windkraftanlagen auf Denkmäler auszugehen ist. Näherungsweise ist dies anzunehmen, „wenn das geplante Vorhaben so dimensioniert ist, dass die Wirkung des in der näheren Umgebung liegenden Denkmals verloren ginge bzw. übertönt, erdrückt oder verdrängt würde“ (StMI/StMWFK/StMF et al. 2011: 53).⁴ Gleiches gilt im Übrigen für Bodendenkmäler, wobei hier eine Zerstörung eher aufgrund mechanischer Arbeiten bei der Errichtung von Windkraftanlagen zu befürchten sein dürfte. In Zusammenhang mit dem Winderlass soll eine bayernweite Zusammenstellung landschaftswirksamer Denkmäler erfolgen, was für die weitergehende Bewertung auch aus touristischer Sicht von Vorteil wäre. Neben dieser reinen Auflistung ist dann auch eine fachliche Einschätzung und Begründung wesentlich, welche Abstandswerte zu den genannten Denkmälern eingehalten oder welche Blickachsen freigehalten werden sollen.

Interessant sind auch fachlich orientierte Beratungs-, Bewertungs- oder Umsetzungsrichtlinien, die aufgrund zunehmender Realisierung von Windkraftanlagen von verschiedenen Fachdisziplinen nach und nach herausgegeben werden. In diesem Zusammenhang sei als Beispiel die Beratungsrichtlinie Erneuerbare Energien des Bayerischen Landesamtes für Denkmalpflege angeführt (Bayerisches Landesamt für Denkmalpflege 2012). Dort findet sich zu Beginn folgender Satz: „Denkmalschutz und Klimaschutz sind gleichberechtigte Belange“ (Bayerisches Landesamt für Denkmalpflege 2012: 1). Weiter heißt es unter dem Punkt „Windkraftanlagen“, dass jede Landmarke oder jedes die Kulturlandschaft prägende Denkmal einen Nähebereich und Bezugsraum habe, der zu schützen bzw. regelmäßig von Windkraftanlagen freizuhalten sei. Es könnten dafür aber keine pauschalen Abstandsregelungen festgelegt werden, da der Umfang des Umgebungsschutzes vom Einzelfall, dem Schutzgegenstand – also Denkmal – abhängig sei (vgl. Bayerisches Landesamt für Denkmalpflege 2012: 7). Es wird also, wie im Winderlass, festgestellt, dass Denkmäler einen sensiblen Umgebungsbereich haben, der auf deren Wahrnehmung von außen wie auch auf der Wahrnehmung der Umgebung vom Denkmal aus beruhen kann. Entsprechend kann die Errichtung von Windkraftanlagen Einfluss auf die (touristische) Inwertsetzung von kulturhistorischen Denkmälern haben.

3.5 Zwischenfazit

Besonders die nunmehr erfolgte klare Festlegung von Tabubereichen und grundsätzlich geeigneten Bereichen im Bayerischen Winderlass (über die einzelnen Einstufungen mag Diskussionsbedarf bestehen) und insbesondere die Zonierungskonzepte in den Naturparks stellen eine eindeutige Chance dar, touristische Aspekte verstärkt bei der Planung von Windkraftstandorten einzubringen. Andererseits darf nicht unterschätzt werden, dass durch eine zunehmende Anzahl an Windkraftanlagen gegebenenfalls das Maß an Beeinträchtigung noch wesentlich stärker steigen wird. Es kann durchaus sein, dass künftig auch Landschaftsbereiche festgelegt werden müssen, die bereits eine so hohe Belastung durch Anlagen zur Erzeugung von regenerativer Energie erfahren, dass dort ein Ende des weiteren Ausbaus forciert werden muss. Die Grenze von Belastung zu Überlastung ist oftmals fließend. In den Empfindungen der Bürger und Touristen ist dieser As-

⁴ Vgl. auch Kapitel 5 (Beurteilungsmaßstäbe in Gerichtsurteilen).

pekt weitaus präsenter als in den rechtlichen, planerischen und politischen Vorgaben, wie die nachstehenden Ausführungen zeigen.

4 Windkraftanlagen in Akzeptanzanalysen

Verschiedene Gesellschaften und Organisationen führen regelmäßig Befragungen zur Akzeptanz erneuerbarer Energien durch – selten speziell für Windkraftanlagen. Wesentliche Ergebnisse sollen im Folgenden näher betrachtet werden. Die Erhebungen auch aus den früheren Jahren geben durchweg eine gleichbleibende Tendenz wieder, weshalb auch „ältere“ Befragungen dargestellt werden. Grundsätzlich ist die Unterstützung für den Ausbau der erneuerbaren Energien sehr hoch. Bei aktuellen Befragungen 2011 und 2012, die TNS Infratest im Auftrag der Agentur für Erneuerbare Energien durchgeführt hat, lag die Unterstützung für den Ausbau jeweils deutlich über 90 % (Agentur für Erneuerbare Energien 2012a: 5; Agentur für Erneuerbare Energien 2012b: 1). Theoretisch nach der Zustimmung von Stromerzeugungsanlagen für erneuerbare Energien in der Nachbarschaft gefragt, ist auch diese relativ hoch. Grundsätzlich würden so z. B. in der Erhebung 2011 der Agentur für Erneuerbare Energien 60 % der befragten Deutschen eine Windenergieanlage in der Nachbarschaft billigen, 2012 sind dies sogar schon über 60 % und dies trotz steigender Anzahl solcher Anlagen (Agentur für Erneuerbare Energien 2012a: 8; Agentur für Erneuerbare Energien 2012b: 1). Interessant ist hierbei der Aspekt, dass die Personen, die Vorerfahrung mit entsprechenden Anlagen haben, eine höhere Akzeptanz aufweisen (Agentur für Erneuerbare Energien 2012a: 8; Agentur für Erneuerbare Energien 2012b: 1).

Es scheint weiter eine Diskrepanz zu geben zwischen dem, was gesellschaftlicher und politischer Konsens ist bzw. scheint, und der tatsächlichen Umsetzung dessen und auch dem Wissen darüber. „Die bei einem Teil der Bevölkerung vorhandene Skepsis gegenüber Erneuerbaren Energien basiert häufig auf einer falschen Einschätzung ihrer lokalen Auswirkungen und mangelnder Information über die Vorteile dieser Anlagen“ (Agentur für Erneuerbare Energien 2010: 8). Dies ist genau die häufig auftretende Problematik, dass es eine große Kluft gibt zwischen dem, was gesamtgesellschaftlich akzeptiert ist und so auch vom Einzelnen mitgetragen wird, und der plötzlich auftretenden tatsächlichen Verantwortung für diese gesamtgesellschaftliche Notwendigkeit bzw. der persönlichen Betroffenheit. Bürgerinitiativen pro und kontra, die nach Bekanntwerden von Planungen entstehen, sind hier nur ein Beispiel. „Viele, gerade heimatverbundene Menschen sehen vor allem die Schönheit der Landschaft durch die weithin sichtbaren Windenergieanlagen beeinträchtigt und sind deshalb gegen ihre Errichtung, häufig aber auch nach dem Motto ‚Wir sind für die Nutzung der Windenergie – aber bitte nicht hier bei uns‘“ (Bayerische Staatsforsten 2009: o.S.). Die persönliche Betroffenheit basiert jedoch zum allergrößten Teil auf subjektiven Empfindungen. Wohl kaum etwas ist schwerer fassbar, schwerer zu befrieden und aufzuarbeiten, um zu allgemeingültigen Aussagen zu kommen, als das subjektive Empfinden des Einzelnen. Wesentlich ist, dass sich die Bevölkerung vor Ort eingebunden fühlt und eine transparente Beteiligung im Planungsprozess stattfindet (FG UPSY/IZT/ZGT 2010: 2). In den Untersuchungen lassen sich vereinzelt Aussagen finden, die speziell die Thematik Windkraft und Tourismus abgefragt haben. Windkraftanlagen haben grundsätzlich im Urlaub ein relativ geringes Störpotenzial, weit hinter Atomkraftwerken oder Fabrikschornsteinen. Dabei ist interessant, dass die Anzahl der bestehenden Windkraftanlagen keinen nennenswerten Einfluss mehr hat. Es macht hinsichtlich des „Gestört-Fühlens“ scheinbar dann nichts mehr aus, wie viele Anlagen letztlich stehen, es geht um das „Ob“ (FG UPSY/IZT/ZGT 2010: 2).

Eine der wenigen ausführlichen Auseinandersetzungen mit der Thematik Windenergienutzung und Tourismus am Beispiel der Uckermark liefert Stuhrmann (2008). Sie stellt fest, dass die Wahrnehmung einer Landschaft von subjektiven Empfindungen abhängt, wie z. B. Geräusche, Gerüche oder das Gefallen von Formen und Strukturen (Stuhrmann 2008: 34). Ebenso spielt das subjektive ästhetische Empfinden eine entscheidende Rolle: Was wird als „schön“, als „erholsam“ oder als „vielfältig“ empfunden? Die Einstellung des Einzelnen sowohl zur Landschaft wie auch zu eventuell als störend empfundenen Einflüssen ist wesentlich. Genauso fließt natürlich die Einstellung des Bewertenden zu erneuerbaren Energien oder zur Nutzung von Windenergie in die Gesamtbewertung ein. Eine grundsätzlich positive Einstellung mag eine andere Bewertung nach sich ziehen als die grundsätzliche Ablehnung einer Windkraftanlage. Einfluss auf die Bewertung bzw. den Grad der Beeinträchtigung können immer auch Standort und Anzahl der jeweiligen Energieerzeugungsanlagen haben, deren sichtbare Effektivität (Stillstand), der individuelle Kenntnisstand über die Anlage (Leistungsfähigkeit, Störwirkung etc.) sowie natürlich die unterschiedlichen Urlaubertypen (Naturerlebnis, Event, Sport etc.) (Stuhrmann 2008: 37). Versucht man die Bewertung eines Landschaftsraumes und die Erheblichkeit eines Eingriffs zu bestimmen, braucht es objektive Kriterien. Dies kann z. B. die Empfindlichkeit eines Landschaftsraumes sein, welche sich wiederum am ästhetischen Eigenwert einer Landschaft messen lässt. Dieser kann definiert werden über die Vielfalt, die Naturnähe und die Eigenart, über den Grad der visuellen Veränderung der Landschaft, über die Einsehbarkeit des Objektes und auch über die Schutzwürdigkeit der Landschaft, festgelegt mittels Natur- und Denkmalschutz (Stuhrmann 2008: 37). Die Intensität des als Eingriff Empfundene hängt einerseits von der Landschaftsstruktur ab und steigt andererseits mit der Bauhöhe und der Art, in der sich das Bauwerk überhaupt in ein Landschaftsbild einfügen kann.

Im Rahmen der Besucherbefragung in der Tourismusregion Uckermark wurde untersucht, ob solche Windkraftwerke womöglich die Urlaubsentscheidung beeinflussen könnten, was jedoch etwa zwei Drittel verneinten (Stuhrmann 2008: 127). Gleichzeitig zeigt sich, dass der Eingriff in das Landschaftsbild durch Windkraftanlagen mehrheitlich als störend empfunden wird, jedoch akzeptiert wird, da der Umstieg auf die erneuerbaren Energien – und damit der Ausstieg aus der Kernenergie – den Befragten wichtiger erscheint (Stuhrmann 2008: 130). Dies ist aber eine der wesentlichen Schwierigkeiten, wenn die direkten Auswirkungen von Windkraftanlagen auf Tourismusgebiete bzw. Urlaubsentscheidungen von Touristen überprüft und erfasst werden sollen. Es lassen sich schwerlich direkte Verbindungen zwischen der Existenz von Windkraftanlagen und Urlaubsentscheidungen herstellen – sei es, dass sie nicht vorhanden sind, sei es, dass sie nicht kommuniziert werden. Ob dann Windkraftanlagen auch tatsächlich spürbare Auswirkungen auf das Landschaftsbild und zugleich einen Verlust des Erholungswertes mit sich bringen, ist daher sehr schwer nachweisbar, entsprechend schwer fällt das Gegensteuern. Ein weiterer Punkt, der aufgezeigt wird, ist der Aspekt der (Besucher-) Information. In der Befragung zeigen Besucher offensichtlich Interesse an einer weiteren bzw. besseren Information über errichtete Windkraftanlagen (Stuhrmann 2008: 78 ff.).

Die grundsätzliche Akzeptanz von Windkraftanlagen in der Bevölkerung wie auch bei Touristen ist hoch. Sehr oft entscheiden subjektive Einstellungen und Empfindungen über Akzeptanz und empfundenes Störpotenzial insbesondere im direkten Umfeld. Fehlende Informationen können ebenso Auslöser von Unsicherheiten im Umgang mit Windkraftanlagen sein wie auch eine starke Konzentration oder Fernwirkung. Vermutlich sind auch hier die Auswirkungen auf den Tourismus als Ganzes deshalb so schwer einzuschätzen, weil die Thematik eine sehr vielschichtige ist und viele Aspekte nicht eindi-

mensional und im Rahmen einer planerischen Abwägung auch nicht zur Zufriedenheit aller zu lösen sind. Es wird demnach immer Entscheidungen für und gegen einzelne Fachbelange und Meinungen geben müssen. Objektive Ansatzpunkte für Bewertungen des Verhältnisses von Windkraft und Tourismus liefern schließlich Gerichtsurteile.

5 Beurteilungsmaßstäbe in Gerichtsurteilen

Die Interpretation von Vorgaben und Leitlinien muss vereinheitlicht und im Sinne einer verallgemeinerbaren Arbeitsweise festgelegt werden. Daher werden im Folgenden repräsentativ und auszugsweise einige einschlägige Gerichtsurteile wiedergegeben, um so das Bild der Entscheidungsspielräume im Hinblick auf Tourismus und Windkraft weiter zu vervollständigen. Wesentlich bei der gerichtlichen Überprüfung von Planungen zu Windkraftanlagen – seien es raumplanerische oder projektbezogene Vorhaben – ist immer die Vorgabe der Privilegierung gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB. Jene besagt, dass dort Windkraftanlagen zulässig sind, wo öffentliche Belange nicht entgegenstehen und die Erschließung gesichert ist. Jedoch genau diese Ausgestaltung bzw. Festlegung, was einschränkend entgegensteht oder eben nicht, ist vielfach in der Diskussion und Gegenstand gerichtlicher Überprüfungen. Werden die Aspekte Landschaftsbild und Erholung in Verhältnis gesetzt zur Windkraftnutzung, scheint ein Konflikt vorprogrammiert. Auswirkungen auf das Landschaftsbild allein aufgrund der Sichtbarkeit sind jedoch hinzunehmen (vgl. VG Darmstadt 2009: 31). Entscheidend ist der Begriff „erhebliche Beeinträchtigung“, der als Maßstab angeführt wird. Die Erheblichkeit einer Beeinträchtigung ist definitiv eine Einzelfallentscheidung und hängt wesentlich von den örtlichen Gegebenheiten ab, z. B. bei einem Denkmal von dessen Wirkung auf die Umgebung und gleichzeitig der Gestaltung dieses Umfeldes. Kommen Windkraftanlagen hinzu, ist entscheidend, ob sie das Denkmal in seiner Umgebung erdrücken und überprägen (vgl. VG Ansbach 2011: 49, 53). Für touristische Einrichtungen und Anlagen bedeutet dies also, dass allein die Sichtbarkeit von Windkraftanlagen keinen Hinderungsgrund rechtfertigt und eine gewisse Beeinträchtigung grundsätzlich hinzunehmen ist, was der Gesetzgeber Windkraftanlagen durch die Privilegierung auch zugestanden hat.

Wer könnte nun touristische Belange gegen die Errichtung von Windkraftanlagen vorbringen? Grundsätzlich gilt der Maßstab der persönlichen Betroffenheit. Wer kann dies für sich reklamieren? Das Beispiel einer Nachbarkommune zeigt die Schwierigkeiten hierbei: „Einen Anspruch auf Wahrung bisheriger Sichtbeziehungen aus dem Gemeindegebiet heraus kann eine Gemeinde weder aus dem sogenannten Selbstgestaltungsrecht noch aus anderen auf Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG beruhenden Rechten herleiten; demzufolge kann die Gemeinde auch nicht etwaige Folgen aus der Veränderung der Sichtbeziehungen, wie beispielsweise Beeinträchtigungen des Tourismus [...] geltend machen“ (VG Darmstadt 2009: 34). In gleicher Weise wird der grundsätzliche Anspruch auf Schutz von touristischen Betrieben in einer Gemeinde verneint. Allein eine potenzielle Beeinträchtigung touristischer Betriebe, die nicht nachgewiesen ist, reicht nicht aus (vgl. VG Würzburg 2008: 43). Neben der Befürchtung einer Beeinträchtigung von touristischer Struktur und kommunaler Planung könnte auch das Gebot der Rücksichtnahme angeführt werden. Interessen, auf die Rücksicht genommen werden soll, müssen jedoch eine tatsächlich vorhandene schutzwürdige Position des Einzelnen mit sich bringen. Belange, die nicht durch materielles Recht geschützt sind, können schwerlich bewertet werden (vgl. VG Darmstadt 2009: 30).

Wie verhält es sich dann mit den in den bisherigen Ausführungen genannten „weichen“ Kriterien? Hier zeigt sich, dass bei der Überplanung größerer Bereiche, z. B. einer

Gemeinde oder Region, andere Maßstäbe anzulegen sind als bei der Genehmigung von Einzelanlagen. Steht ein planerisches Gesamtkonzept hinter der Festlegung von Zonen für oder gegen Windkraftanlagen, ist wesentlich, dass es nachvollziehbar ist und Positivausweisungen erfolgen. Dann können auch Bereiche ausgeschlossen werden (vgl. OVG Berlin-Brandenburg 2011: 40, 41, 46). Im Rahmen von planerischen Abwägungsentscheidungen können auch Bereiche von Windkraft freigehalten werden, die beispielsweise bei einer Einzelplanung vielleicht sogar realisiert werden könnten bzw. müssten. Damit können bei entsprechender Begründung durchaus auch „weiche“ Argumente gegen eine Windkraftnutzung angeführt werden. Dies kann im Rahmen von planerischen Konzepten auch touristische Aspekte betreffen. Es muss insgesamt der Windkraft substanziell Raum gegeben und eine Begründung angeführt werden sowie ein positiver Planungswille für die Ausweisung von Standorten für Windkraftanlagen erkennbar sein. Dabei ist die Frage, ab wann von „substanziellem Raum“ gesprochen werden kann, eine Einzelfallentscheidung (vgl. OVG Berlin-Brandenburg 2011: 28).

Geht es um die tatsächliche Errichtung der Anlagen, greifen primär die gesetzlichen Vorgaben und „weiche“ Kriterien werden in der Regel hinter harten Fakten zurückstehen müssen. Müssen sich Gerichte jedoch nicht mit Einzelanlagen, sondern mit Planungskonzepten beschäftigen, können durchaus auch Aspekte wie das Landschaftsbild oder der Tourismus einfließen. Schwierig ist die Tatsache, dass bei Klagen nur Betroffenheiten der eigenen Rechte vorgebracht werden können (wobei sich dann die Frage stellt, wer jemals Tourismus als eigene Betroffenheit vorbringen kann). Es zeigt sich, wie schwer touristische Belange einer Windkraftnutzung einschränkend entgegengehalten werden können. Nur in begründeten Fällen oder aber im Rahmen von gesamtträumlichen Planungen können touristisch relevante Aspekte Einfluss finden. Dies spricht deutlich für eine übergeordnete, einen größeren Raum umfassende Planung. Die Urteile zeigen aber auch auf, dass Tourismus als alleiniges Argument wohl zu unbestimmt ist, um einer Windkraftnutzung entgegengehalten zu werden. Es müssten die einzelnen betroffenen Aspekte dezidiert herausgearbeitet werden.

6 Überschneidung Tourismus und Windkraftanlagen – Handlungsempfehlungen für eine planerische Erfassung der Konfliktbereiche

Zunächst sei angemerkt, dass es beim Thema dieses Beitrags keine abschließenden, alle Belange abdeckenden und zufriedenstellend aufarbeitenden Handlungsempfehlungen gibt. Die folgende Zusammenfassung soll aufbauend auf dem Vorangegangenen Anhaltspunkte liefern, wie die offensichtlich vorhandenen oder befürchteten Konfliktbereiche zwischen Windkraft und Tourismus aufgearbeitet und abgewogen werden können.

Generelle Aspekte

Bei der Zusammenfassung aller genannten Möglichkeiten bei der Planung und Errichtung von Windkraftanlagen lassen sich zunächst generelle Aspekte herausfiltern, um touristische Nutzungen einbinden zu können. Hier ist die raumverträgliche Steuerung durch Planung zu nennen, die sich in der Zusammenschau wohl auch im Hinblick auf touristische Aspekte als vorteilhaft erweist. Eine gesamtträumliche Planung sollte vor privilegierter Einzelgenehmigung gehen. Genauso erscheint die Bündelung von Einzelanlagen in Windparks im Sinne des Landschaftsbildes und der Schonung von Erholungs- und Freiräumen besser – wird die Wirkung auf das Landschaftsbild als anlagenimmanent und die Notwendigkeit der Errichtung von Windkraftanlagen als gegeben angenommen. Insofern sollte die Bündelung und Konzentration vor Einzelstandorte gehen. Weiter können visu-

elle und emotionale Aspekte angeführt werden. Eine Planung kann daher nie allein auf die Bewertung der Sichtbarkeit und damit auf die Raumverträglichkeit abstellen. Auch wenn es schwierig scheint, sollten Akzeptanzkriterien auch bei Planungen eine Rolle spielen. Vielfältige fachliche Vorgaben ersetzen nicht die Diskussion vor Ort.

Planbare/bewertbare Faktoren

Weiter gibt es in der Zusammenschau des Vorgenannten planbare oder bewertbare Faktoren im Hinblick auf touristische Aspekte, die von Windkraftanlagen anlagenimmanent berührt sind, und solche Faktoren, die auf subjektiver Wahrnehmung und Akzeptanz beruhen. Es könnten drei Bereiche festgelegt werden, die bei der Planung und Errichtung von Windkraftanlagen abgeprüft bzw. berücksichtigt werden sollten:

- flächige Tabubereiche,
- sensible Bereiche, die in der Regel flächig freigehalten werden sollten und nur im Einzelfall und in Ausnahmefällen überplant werden sollten, mit einem Augenmerk auf gebündelte Planung und Errichtung, und
- Tabubereiche mit Schutzabständen (radial oder sektoral), bei denen der Aspekt der Blickbeziehung von und auf das zu schützende Objekt wesentlich ist.

Flächige Tabubereiche, also Bereiche in denen keinerlei Windkraftnutzung stattfinden soll, sind per definitionem, per Verordnung oder gesetzlich geschützt. Im Sinne der gerichtlichen Überprüfung kann hier sozusagen eine Fachplanung entgegengehalten werden. Daneben finden sich die Bereiche, die auch im Sinne des Tourismus als sensibel einzustufen sind. Dies heißt, dass regelmäßig keine Überplanung möglich sein soll, sondern im Rahmen der Planung und Errichtung eine entsprechende Begründung erfolgen muss. Dabei sollte ein besonderes Augenmerk auf eine gebündelte Planung und Errichtung von Windkraftanlagen, also nur in Windparks, gelegt werden, da der Landschaftsteil selbst geschützt werden soll. Es ist an besondere Kulturlandschaften zu denken, wie z. B. Weinbaugebiete, oder an Wander- und Radwege, die zertifiziert sind oder überregionale Bedeutung haben. Weiter können Bereiche festgelegt werden, die einerseits für eine Planung selbst tabu sind und zusätzlich Schutzabstände erfordern: Tabubereiche mit Schutzabständen (radial oder sektoral). Hier ist der Aspekt der Blickbeziehung bzw. das Freihalten selbiger wesentlich. Dies setzt voraus, dass solche Bereiche für die Planung definiert, als Abwägungsbelang qualifiziert und die entsprechenden Schutzabstände fachlich ausgearbeitet und begründet werden. Hier bedarf es Handreichungen der Fachstellen mit konkreten und vor allem begründbaren Abständen oder Blickachsen. Auch im Bereich Immissionsschutz lassen sich Tabubereiche mit Schutzabständen herausfiltern, die speziell bei touristischer Nutzung zur Anwendungen kommen können. Denkbar sind solche Schutzabstände bei großen Ferienanlagen, Freizeiteinrichtungen oder bei durch Planung (Sondergebiete) explizit festgelegten Einrichtungen wie Kureinrichtungen oder Hotelkomplexen, wenn diese einen besonderen Ruhebedarf rechtfertigen.

In Zusammenfassung dieser plan- und bewertbaren Restriktionsbereiche kann gesagt werden, dass touristische Aspekte oftmals schon berücksichtigt sind, ohne dass dies bewusst geschieht. Dennoch ist es sinnvoll, ausdrücklich anzusprechen, dass mit der Berücksichtigung der o. a. Gesichtspunkte auch eine Berücksichtigung tourismusrelevanter Belange erfolgt. Tabelle 1 gibt die drei genannten Bereiche mit Beispielen wieder. Sie ist nicht abschließend und stellt eine Empfehlung dar, ist aber keine Garantie zur Lösung der Konfliktbereiche Windkraft und Tourismus. Wie auch die Gerichtsurteile belegen,

bleibt es oftmals dem Einzelfall und der individuellen Bewertung überlassen, an welchen Standorten eine Windkraftplanung als verträglich eingeschätzt wird und wo nicht.

Tab. 1: Zusammenschau der flächigen Restriktionsbereiche für eine Windkraftnutzung mit Bezug zum Tourismus

Flächige Tabubereiche	Sensible Bereiche mit Augenmerk auf gebündelte Planung (Windparks)	Tabubereiche mit Schutzabständen vor allem bei wichtigen Blickbeziehungen
Nationalparke	Landschaftsschutzgebiete einschließlich der in Naturparks nur auf Basis von Zonierungskonzepten*	(Definierte) Sehenswürdigkeiten
Naturschutzgebiete	Landschaftsbereiche ohne/mit wenig Vorbelastung	Regional bedeutsame Aussichtspunkte, landschaftsprägende Erhebungen, Zeugenberge
Kernzonen der Biosphärenreservate	Pflegezonen der Biosphärenreservate	Postkartenmotive
Flächenhafte Naturdenkmäler	Landschaftsbereiche ohne zerschneidende Elemente	Durch Planung festgelegte Sondergebiete mit besonderem Ruhebedarf
Geschützte Landschaftsbestandteile	Planerisch festgelegte Erholungsgebiete	Erholungsschwerpunkte
Gesetzlich geschützte Biotope	Wald mit altem Baumbestand (ab 140 Jahren) sowie besonders strukturreiche totholz- und biotopbaumreiche Wälder mit naturnaher Baumartenzusammensetzung	Immissionsschutzrechtliche Schutzbereiche
Vogelschutzgebiete (SPA-Gebiete)	Sonstige Gebiete mit besonderer Bedeutung für den Vogelschutz	Mittelalterliche und neuzeitliche Anlagen von Ruinen, Burgen, Schlössern, Kirchen oder Klosteranlagen
Alpenplan Zone C	Alpenplan Zone A und B	Burgställe
FFH-Gebiete		Kulturdenkmäler allgemein
Geotope		Denkmalensembles (Städte, Dörfer)
Wald der Erholungsintensität I		UNESCO-Welterbestätten
Schutzwald		Bodendenkmäler
Weitere Gebietstypen mit gleicher oder ähnlicher Charakteristik		Allgemein die Liste der landschaftsbildprägenden Denkmäler

* Die Landschaftsschutzgebiete sollten nur auf Basis von Zonierungen für eine Windkraftnutzung freigegeben werden. Ist ein Landschaftsschutzgebiet für eine Zonierung zu klein, ist es als Tabuzone zu werten, da sonst der Schutzzweck verloren ginge.

Subjektive Wahrnehmung und Akzeptanzfaktoren

Unter der Annahme, dass Akzeptanz in der Bevölkerung wiederum Akzeptanz bei Gästen erzeugt, sind Öffentlichkeitsarbeit und Informationspolitik wichtige Aspekte. Die Weitergabe von Informationen sollte aber nicht nur vor und während des Planungs- und Errichtungsprozesses erfolgen, sondern auch danach. Durch eine Informationspolitik an den Anlagen kann mittels Transparenz gegebenenfalls auch Akzeptanz und Verständnis gewonnen werden. Auch die touristische Nutzung und Inwertsetzung sollte angedacht werden. Es muss ja nicht gleich „Windmillclimbing“ sein, also die Verwendung von Windrädern als Aussichtspunkte. Hier sei beispielsweise auf die Energielandschaft Morbach im Hunsrück verwiesen, wo diverse Nutzungen von erneuerbaren Energien präsentiert und erklärt werden.⁵

Interessant ist auch, ob sich Bereiche mit besonderer Erholungsnutzung durch die Bevölkerung oder Touristen herausgebildet haben, z. B. Waldbereiche oder Aussichtspunkte, die besonders gerne aufgesucht werden. Diese könnten ermittelt, bewertet und in die Abwägung eingestellt werden. Damit ist eng verknüpft, wie eine Landschaft empfunden wird. Ist diese attraktiv für Erholungssuchende oder eher nicht? In einer abwechslungsreicheren Landschaft werden Windkraftanlagen gegebenenfalls als nicht so prägend empfunden, während in einer sehr weiträumigen, ausgeräumten Landschaft hohe Windkraftanlagen sehr dominant wirken können. Andererseits sind gerade die abwechslungs- und strukturreichen Landschaften die aus fachlicher Sicht besonders schützenswerten. Die Schwere eines Eingriffs aus ästhetischer Sicht abschließend und zu aller Zufriedenheit zu bewerten ist jedoch ein schier unmögliches Unterfangen, zu subjektiv sind die Empfindungen. Nicht zuletzt sollten die touristisch relevanten Fachstellen eingebunden werden. Dort sind die Kenntnisse über die Gäste und deren Erwartungen vorhanden. Je genauer das Gästeverhalten bekannt ist, umso besser kann auf die Belange der Gäste reagiert werden.

Fazit

Die genannten Aspekte lassen sich zusammenfassend in fachliche, rechtliche, empirisch belegte und subjektive Kriterien untergliedern. Letztere können durch Planung und Vorarbeit bei der Errichtung von Windkraftanlagen nicht abschließend geklärt und befriedet werden. Schwierig bleibt die Frage, wer letztlich touristische Belange bei der Planung und Errichtung von Windkraftanlagen vorbringen kann. Durch den „indirekten Weg“ über andere, mit touristischen Aspekten in Zusammenhang stehende Belange kann mindestens eine grundsätzliche Berücksichtigung erreicht werden. Das Plankonzept scheint der privilegierten Errichtung von Einzelanlagen im Hinblick auf die Einbindung von „weichen“ Aspekten im Vorteil. Wie touristische Belange planerisch eingebunden werden können, ist beispielhaft in drei Kategorien in Tabelle 1 dargestellt. Aufgabe der Raumplanung ist es, die Entscheidung für oder gegen einen geplanten Windkraftstandort auf eine umfassende Abwägung zu stützen. Dabei darf nicht vergessen werden, dass der Aspekt Tourismus einer von vielen Belangen ist, die bei der Planung und Errichtung von Windkraftanlagen in die Abwägung einzustellen sind.

⁵Vgl. <http://www.enargielandschaft.de> (17.07.2013).

Literatur

- Agentur für Erneuerbare Energien (2010): Akzeptanz der Erneuerbaren Energien in der deutschen Bevölkerung. Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage in Deutschland 2009/2010. Berlin. = Renew's Spezial 31.
- Agentur für Erneuerbare Energien (2012a): Akzeptanz der Erneuerbaren Energien in der deutschen Bevölkerung. Berlin. = Renew's Spezial 56.
- Agentur für Erneuerbare Energien (2012b): Akzeptanzumfrage 2012. Berlin. = Renew's Kompakt Ausgabe 11.10.2012.
- Bayerische Staatsforsten (2009): Woher der Wind weht. Windkraft im bayerischen Staatswald. http://www.baysf.de/de/home/unternehmen_wald/aktuelles/detailansicht/article/168/woher-der-wind-weht.html (17.07.2013).
- Bayerische Staatsregierung (2011a): Bayerisches Energiekonzept „Energie innovativ“. Von der Bayerischen Staatsregierung beschlossen am 24. Mai 2011. München.
- Bayerische Staatsregierung (2011b): Energieatlas Bayern. <http://www.energieatlas.bayern.de/> (11.01.2013).
- Bayerisches Landesamt für Denkmalpflege (2012): Beratungsrichtlinie 01/2012 Erneuerbare Energien. Solarthermie, Photovoltaik, Windkraft, Geothermie und Energie aus Biomasse in denkmalgeschützten Bereichen. http://www.blfd.bayern.de/medien/brl_erneuerbare_energien_2012.pdf (11.01.2013).
- DTV – Deutscher Tourismusverband (2012): Regenerative Energien – Auswirkungen der Energiewende auf Natur- und Kulturlandschaften und Tourismus. Positionspapier November 2012. Berlin.
- FG UPSY – Forschungsgruppe Umweltpsychologie; IZT – Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung; ZGT – Zentrum Technik und Gesellschaft der TU Berlin (2010): Aktivität und Teilhabe. Akzeptanz Erneuerbarer Energien durch Beteiligung steigern. Abschlussbericht. o. O.
- StMI – Bayerisches Staatsministerium des Innern; StMWFK – Bayerisches Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst; StMF – Bayerisches Staatsministerium der Finanzen; StMWIVT – Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie; StMUG – Bayerisches Ministerium für Umwelt und Gesundheit; StMELF – Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2011): Hinweise zur Planung und Genehmigung von Windkraftanlagen (WKA). Gemeinsame Bekanntmachung vom 20. Dezember 2011 (Az.: IB5-4112.79-057/11, B4-K5106-12c/28037, 33/16/15-L 3300-0077-47280/11, VI/2-6282/756, 72a-U8721.0-2011/63-1 und E6-7235.3-1/396). München.
- StMWIVT – Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (2010): Tourismuspolitisches Konzept der Bayerischen Staatsregierung. München.
- Stuhrmann, S. (2008): Windenergie versus Tourismus – ein Widerspruch? Windenergienutzung und ihre Auswirkungen auf den Tourismus in der Uckermark. Saarbrücken.
- VG Ansbach, AZ AN 11 K 11.01826, AN 11 S 11.01825, Beschluss vom 30.11.2011.
- VG Darmstadt, AZ 6 L 382/09.DA, Beschluss vom 05.11.2009.
- VG Würzburg, AZ W S 08.1359, Beschluss vom 30.07.2008.
- OVG Berlin-Brandenburg, AZ OVG 2 A 2.09, Urteil vom 24.02.2011.
- BayVGH, AZ 22 CS 08.2369, Beschluss vom 31.10.2008.

Autorin

Dr. **Diana Schödl** studierte Raum- und Umweltplanung (Dipl.-Ing.) an der TU Kaiserslautern und promovierte auch dort. Nach mehrjähriger Tätigkeit als Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung an der TU Kaiserslautern ist sie seit 2007 bei der Regierung von Mittelfranken in der Landes- und Regionalplanung tätig. Seit 2008 ist sie Regionsbeauftragte für die Region Westmittelfranken (8). Sie hat einen Lehrauftrag im Rahmen des Masters Regionalmanagement an der Hochschule Weihenstephan-Triesdorf.