



Unzerschnittene landschaftliche Freiräume und Windenergie in Mecklenburg-Vorpommern

1. Einleitung

Mecklenburg Vorpommern ist reich an Wind und unzersiedelten Flächen. Trotzdem hinkt das Land im Vergleich zu den ebenfalls windreichen Nachbarbundesländern Schleswig-Holstein und Niedersachsen, die zwei bis fünffach so viele Flächen für die Onshore Windenergie bereitstellen, enorm hinterher.

Die Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern entschied bereits vor 10 Jahren, dass mehr Flächen für Onshore Windenergie durch die Regionalplanung zur Verfügung gestellt werden müssen, um die Energiewende erfolgreich zu meistern. Mit dem Landesenergiekonzept wurde 2015 festgelegt, bis 2025 eine installierte Windenergieleistung von 6 GW zu erreichen. Dafür sollten mehr Flächen für Windenergie Onshore zur Verfügung gestellt werden¹. Es wurden daher die Kriterien für die Ausweisung von Windeignungsgebieten geändert, u. a. wurde der Abstand zu Schutzgebieten und zwischen Windeignungsgebieten reduziert.

Doch mit einer Steigerung des Flächenanteils von nur 0,16 %-Punkten auf 0,74 %² und der Steigerung der installierten Windenergieleistung um 2 GW auf 3,5 GW in den letzten 10 Jahren sind die Ambitionen der Landesregierung als quasi gescheitert anzusehen.

Unabhängig von den politischen Zielen der Landesregierung ist die Verfügbarmachung von Windvorrangflächen auch eine bundesrechtliche Angelegenheit. Nicht nur das Problem der Flächenverfügbarkeit stellt die Regionalplanungen vor Herausforderungen, sondern auch die seit Jahren veraltete Datengrundlage einiger Kriterien, deren ungeprüfte Anwendung als Abwägungsfehler gewertet werden muss.

Eine kritische Betrachtung der aktuell angewendeten Kriterien zur Ausweisung von Windvorrangflächen ist somit angebracht. Folglich ist der Fokus auf diejenigen Kriterien zu legen, die im Abwägungsspielraum der Regionalplanung liegen, veraltet sind und deren „Ausmusterungen“ ein großes Flächenpotenzial generieren und dabei weder Mensch noch Tier gefährden. Im Fokus bleiben vor diesem Hintergrund u. a. diejenigen Kriterien, die hauptsächlich (vermeintlich) große Freiräume oder das Landschaftsbild unverändert halten wollen.

Die Analyse dieser Kriterien hat sich die Facharbeitsgruppe Regionalplanung und Energiewende des Landesverbandes Erneuerbare Energien Mecklenburg-Vorpommern zur Aufgabe gemacht und eine Hintergrundanalyse bzw. ein Diskussionspapier zum Kriterium „unzerschnittene landschaftliche Freiräume der Stufe 4“ erarbeitet. Zur Diskussion gestellt werden im Folgenden die verschieden ausgelegte und veraltete Datengrundlage, die Ungleichbehandlung und die Mehrfachanwendung dieses Kriteriums.

1 „Energiepolitische Konzeption für Mecklenburg-Vorpommern“ Schwerin, Februar 2015

2 Anteil der aktuell in den Teilfortschreibungen ausgewiesenen Windeignungsgebieten an der Landesfläche

2. Uneinheitliche Anwendung und Datenaktualität

Freiräume werden durch verschiedene Fachgesetze, wie dem Raumordnungsgesetz, dem Landesplanungsgesetz M-V, dem Baugesetzbuch und dem Bundesnaturschutzgesetz funktionalisiert, eine einheitliche Begriffsdefinition gibt es jedoch nicht³. In Mecklenburg-Vorpommern werden unzerschnittene landschaftliche Freiräume als „Bereiche der Landschaft [definiert], die nicht überbaut und durch Straßen, befestigte Wege oder Bahnlinien zerschnitten sind“⁴. Sie werden den Naturschutz-Themen zugeordnet und von den Fachbereichen Naturschutz und Landschaftspflege erarbeitet. Die landesweiten Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege werden im Gutachtlichen Landschaftsprogramm (GLP) dargestellt. Dafür zuständig ist die oberste Naturschutzbehörde bzw. das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz. Das Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie (LUNG) ist als obere Landesbehörde für die Gutachtlichen Landschaftsrahmenpläne (GLRP) der vier Planungsregionen des Landes (Westmecklenburg, Region Rostock, Mecklenburgische Seenplatte und Vorpommern) zuständig. Ultimatim verbindlich sind die Inhalte der Landschaftsplanung nicht, haben aber für die Regionalplanung normativen Charakter. Von Behörden und öffentlichen Stellen sind sie zu beachten bzw. zu berücksichtigen, wenn sie in den Regionalen Raumentwicklungsprogrammen (RREP) oder im Landesraumentwicklungsprogramm (LEP) als Ziele bzw. Grundsätze definiert sind.⁵

Unzerschnittene landschaftliche Freiräume mit sehr hoher Bedeutung (Stufe 4) werden vom Land Mecklenburg-Vorpommern⁶ als weiches Ausschlusskriterium zur Ausweisung von Eignungsgebieten für die Windenergie vorgegeben. Die Vorgabe dieses und weiterer Kriterien soll als landesweit einheitliche Planungsgrundlage dienen, um die energiepolitischen Ziele des Landes zu erreichen. In den derzeit laufenden Teilfortschreibungen der Regionalen Raumentwicklungsprogramme (RREP) der vier Planungsregionen wurde dieses Kriterium uneinheitlich angewendet (siehe Tabelle 2). Die Ursachen sind, wie folgend erläutert, erstens in den Abweichungen zwischen den Vorgaben des Landes und den Zielen der Landschaftsplanung und zweitens in der veralteten Datengrundlage zu finden.

Grundlage der heute als Kriterium angewendeten unzerschnittenen landschaftlichen Freiräume ist das Forschungsverbundprojekt UZLAR, welches in den Jahren 1994 bis 1999 unter Federführung des LUNG in Zusammenarbeit mit zahlreichen Universitäten, Körperschaften und privaten Ingenieur- und Planungsbüros durchgeführt wurde. Die Abkürzung UZLAR steht für „Auswirkungen und Funktion unzerschnittener störungsarmer Landschaftsräume auf Wirbeltierarten mit großen Raumansprüchen“. Erklärtes Ziel des Forschungsprojektes war es, herauszufinden, wie sich die Zerschneidung der Landschaft durch technische Infrastrukturen oder auch Querverbauungen in Fließgewässern auf die Qualität der immer kleiner werdenden Freiräume auswirkt. Im Vordergrund stand dabei die Funktion der Landschaft als Lebensraum für seltene Wirbeltiere, wie z. B. dem Kranich oder den Fischotter.⁷

Auf diese Arbeit aufbauend erstellte das LUNG in den Jahren 2000 bis 2002 für Mecklenburg-Vorpommern die „Kernbereiche landschaftlicher Freiräume (Grundlagen)“ mittels einer Lineament-Wirkzonen-Analyse. Dabei wurde die gesamte Bundeslandfläche untersucht und diejenigen Flächen, die nicht durch Infrastruktureinrichtungen zerschnitten oder durch Bebauungen belegt waren, als Bruttoflächen landschaftlicher Freiräume identifiziert. Anschließend wurden diese mit Wirkzonen, ausgehend von den zerschneidenden Bebauungen, gepuffert. Mit der Pufferung sollten die Wirkungen

3 Freiraum und Naturschutz. Die Wirkungen von Störungen und Zerschneidungen in der Landschaft. Herausgeber: Baier, H., Erdmann, F., Holz, R., Waterstraat, A. (Hrsg.) 2006

4 Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie, 2002, abgerufen am 22.12.2020 von: https://www.umweltkarten.mv-regierung.de/meta/lfr01_a.pdf

5 Naturschutzausführungsgesetz Gesetz zur Ausführung des Bundesnaturschutzgesetzes - Mecklenburg-Vorpommern- (23.02.2010)

6 „Anlage 3 (2012) der Richtlinie zum Zwecke der Neuaufstellung, Änderung und Ergänzung Regionaler Raumentwicklungsprogramme in Mecklenburg-Vorpommern vom 22.05.2012 - Hinweise zur Festlegung von Eignungsgebieten für Windenergieanlagen“ (Energieministerium 2012), abgerufen am 22.12.2020 von: http://service.mvnet.de/php/download.php?datei_id=56723

7 Gesellschaft für Naturschutz und Landschaftsökologie - UZLAR <http://www.gnl-kratzeburg.de/cms/index.php/projekte/uzlar>

von beispielsweise Geräusch- oder Stoffemissionen auf die angrenzenden Freiräume veranschaulicht werden. Als Kernbereiche landschaftlicher Freiräume wurden die nach Abzug der Wirkzonen verbleibenden Flächen mit einer Mindestgröße von 25 Hektar (ha) definiert. Die Bewertung der unzerschnittenen landschaftlichen Freiräume wurde in vier Stufen unterteilt. Die höchste Stufe bzw. Stufe 4, umfasste diejenigen Flächen, die eine Größe von mindestens 2.400 ha aufwiesen (siehe *Tabelle 1*).⁸

Bewertungsstufe	Flächengröße (ha)
sehr hoch (4)	> 2.400
hoch (3)	1.200 – 2.399
mittel (2)	600 – 1.199
gering (1)	< 599

Tabelle 1: Bewertung landschaftlicher Freiräume nach Flächengröße

Daraus weiterentwickelt wurden die „Kernbereiche landschaftlicher Freiräume (Funktionen)“⁹. Dies erfolgte durch eine Bewertung anhand der Dichte ausgewählter Funktionsmerkmale innerhalb der Kernbereiche, wie beispielsweise Vogelrastgebiete, Landschaftsbild- und Erholungsräume. Anschließend wurde eine Klassifizierung nach der Anzahl der Betroffenheit mit diesen Funktionsmerkmalen durchgeführt. Diejenigen Freiräume, die eine Anzahl von 14 bis 22 Funktionsmerkmalen aufwiesen, wurden der Bewertungsstufe sehr hoch bzw. 4 zugeordnet.

Der Schutz der Stufen hoch bis sehr hoch (Stufe 3 bis 4) der „Kernbereiche landschaftlicher Freiräume (Funktionen)“ wurde 2003 als Handlungsziel in die Fortschreibung des Gutachtlichen Landschaftsprogramms (GLP) des Landes Mecklenburg-Vorpommern und in die Gutachtlichen Landschaftsrahmenpläne (GLRP) der vier Planungsregionen in den Jahren 2009 bis 2011 festgeschrieben.

Im Gegensatz zur Landschaftsplanung, in der eindeutig die Bewertung der Freiräume nach Funktion als schützenswertes Ziel festgelegt wurde, gibt das Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung (Energeministerium) mit der Anlage 3 vor, die Freiräume nach reiner Größenbewertung („Kernbereiche landschaftlicher Freiräume (Grundlagen)“) für die Windenergie auszuschließen: „Als Ausschlusskriterium werden Kernbereiche landschaftlicher Freiräume der Stufe 4 (sehr hohe Bewertung, ab 2.400 ha Fläche) herangezogen.“⁶

Diese Unstimmigkeit zwischen den Zielen der Landschaftsplanung und der Anlage 3, welche zudem nicht mehr den rechtlichen Anforderungen entspricht¹⁰, führte dazu, dass in den Teilfortschreibungen der RREP aktuell die unzerschnittenen landschaftlichen Freiräume der Stufe 4 nicht einheitlich als Kriterium angewendet werden (siehe *Tabelle 2*).

⁸ LUNG - „Landschaftliche Freiräume in Mecklenburg-Vorpommern. Textteil/Erläuterungen. Stand 12.2001“

⁹ LUNG - abgerufen am 22.12.2020 von: https://www.umweltkarten.mv-regierung.de/meta/lfr01fkt_a.pdf

¹⁰ U.a. keine Einteilung in harte und weiche Kriterien, Vgl. BVerwG-Urteile vom 13.12.2012 (BVerwG 4 CN 1.11 und 2.11)

Planungsraum	Fläche vs. Funktion	Weiches oder Restriktionskriterium
Region Rostock	Funktion , Stufe 4 sehr hoch (14 - 22 Punkte)	weich
Vorpommern	Funktion , Stufe 4 sehr hoch (14 - 22 Punkte)	weich
Westmecklenburg	Fläche , Stufe 4 sehr hoch (> 2.400 ha)	weich
Mecklenburgische- Seenplatte	Fläche , Stufe 4 sehr hoch (> 2.400 ha)	Restriktion

Tabelle 2: Anwendung des Kriteriums „unzerschnittene landschaftliche Freiräume Stufe 4“ in den vier Planungsräumen in Mecklenburg-Vorpommern

In den Planungsräumen *Region Rostock* und *Vorpommern* wurde von der Vorgabe des Energieministeriums, die unzerschnittenen landschaftlichen Freiräume mit der Bewertung nach Flächengröße als weiches Ausschlusskriterium anzuwenden, abgewichen. Stattdessen wurde die Bewertung nach Funktion mit folgenden Begründungen gewählt:

„Für die unzerschnittenen landschaftlichen Freiräume gibt es im Gutachtlichen Landschaftsprogramm Mecklenburg-Vorpommern (GLP M-V) unterschiedliche Einstufungen, die auf zwei verschiedenen Bewertungsmethoden basieren. Die Vorgaben des Ministeriums nehmen Bezug auf die Bewertung nach der reinen Flächengröße. Daneben gibt es noch eine qualitative Bewertung, die neben der Flächengröße auch den ökologischen Wert der betreffenden Freiräume einbezieht. Der Gutachtliche Landschaftsrahmenplan für die Region Rostock (GLRP MM/R) enthält nur diese qualitative Bewertung. Bei der RREP-Fortschreibung soll auf das GLRP MM/R Bezug genommen werden.“ (RREP Teilfortschreibung Region Rostock)¹¹

„Dabei geht der Regionale Planungsverband [Vorpommern] davon aus, dass dem gebotenen Schutz des Freiraums durch eine qualitative Betrachtung besser Rechnung getragen werden kann, als durch eine quantitative. Nicht nur die Größe des Freiraums ist nach Ansicht des Regionalen Planungsverbandes für dessen Schutzwürdigkeit entscheidend, sondern auch die Qualität des Gebiets. Dies schlägt sich nieder in dem zur Anwendung kommenden Kriterium „Schutzwürdigkeit landschaftlicher Freiräume (Funktionenbewertung – Stufe 4 sehr hoch)“, wie es im Gutachterlichen Landschaftsrahmenplan Vorpommern (GLRP VP) definiert ist.“ (RREP Teilfortschreibung Vorpommern)¹²

In den Teilfortschreibungen der RREP *Mecklenburgische Seenplatte* und *Westmecklenburg* werden gemäß der Vorgabe des Energieministeriums die „unzerschnittenen landschaftlichen Freiräume Stufe 4“ nach reiner Größenbewertung angewendet.

Die *Mecklenburgische Seenplatte* behandelt als einziger Planungsraum in Mecklenburg-Vorpommern dieses Kriterium im Rahmen der Einzelfallabwägung mit der Begründung, dass *„der Windenergienutzung der Vorrang eingeräumt werden [kann], wenn es sich dabei um untergeordnete und bereits vorbelastete Randbereiche der unzerschnittenen landschaftlichen Freiräume der Stufe 4 handelt.“*¹³ Damit berücksichtigt der Planungsverband, dass die Datengrundlage für die

¹¹ Raumentwicklungsprogramm Region Rostock, Fortschreibung des Kapitels 6.5, Entwurf 2020

¹² Zweite Änderung des Regionalen Raumentwicklungsprogramms, Entwurf 2020

¹³ Entwurf zur Teilfortschreibung des RREP Mecklenburgische Seenplatte im Programmsatz 6.5(5) „Eignungsgebiete für Windenergieanlagen“ für die 3. Beteiligungsstufe 2018

unzerschnittenen landschaftlichen Freiräume, die vor 19 Jahren vom LUNG erstellt wurde¹⁴, veraltet ist und eine Anwendung als weiches Ausschlusskriterium die Rechtsicherheit der Planungen gefährdet.

Anhand von aktuellen Siedlungs- und Straßendaten¹⁵ konnte nachgewiesen werden, dass über 50 Baumaßnahmen allein innerhalb der Stufe 4 der unzerschnittenen landschaftlichen Freiräume (sowohl Bewertung nach Funktion als auch nach Größe) im gesamten Bundesland durchgeführt wurden. Unter diesen 50 Baumaßnahmen befanden sich 30 Siedlungs- und Gewerbegebietserweiterungen, 11 Solarparks und 11 Straßenabschnitte.

Die neuen Zerschneidungen und Bebauungen, sowie die damit zu vergrößernden Wirkzonen, haben Auswirkungen auf die Flächengröße der Freiräume und möglicherweise auch auf die in diesem Bereich vorliegenden Funktionsmerkmale.

Beides kann eine Änderung der Stufenklassifizierung nach sich ziehen, sowohl bei der Bewertung nach Größe als auch nach Funktion. Damit wird die gesamte Datengrundlage generell in Frage gestellt. Die Anwendung als weiches Kriterium, mithin als Gebietskategorie, die nach dem Planungswillen des Planungsgebers von WEA freigehalten werden sollen, ist deshalb rechtlich nicht haltbar, weil schlichtweg und zuvörderst durch Tatsachen überholt.

Das BVerwG hatte sich im Rahmen der Anfechtung des Planfeststellungsbeschlusses „Ausbau Knoten Berlin, Südkreuz – Blankenfelde“ 2017 mit konkret der Frage veralteter Datengrundlagen zu befassen und eindeutig verdeutlicht, dass veraltete Daten, deren Ausschlussgrund nicht mehr existiert, nicht als „weicher Ausschlussgrund“ gewertet und abgewogen werden kann. Im besprochenen Fall wurden die (naturschutzfachlichen) Daten regelmäßig auf Aktualität geprüft, so dass der Planfeststellungsbeschluss daran nicht scheiterte. Im Umkehrschluss gab das BVerwG den Anwendern an die Hand, dass es an einer Aktualisierung gerade nicht fehlen darf.

„Zu Unrecht gehen die Kläger [...] davon aus, dass die Bestandserhebungen allein deshalb unverwertbar seien, weil sie bei Erlass des Planfeststellungsbeschlusses länger als fünf Jahre zurücklagen. Vorhabenträger und Planfeststellungsbehörde müssen allerdings prüfen, ob ältere Erkenntnisse im Zeitpunkt der Planfeststellung noch belastbar und aussagekräftig sind. Ob und in welchem Umfang neu kartiert werden muss, hängt von den Ergebnissen dieser Überprüfung ab (vgl. BVerwG, Urteile vom 23. April 2014 - 9 A 25.12 - BVerwGE 149, 289 Rn. 63, 68, 91, vom 28. April 2016 - 9 A 9.15 - BVerwGE 155, 91 Rn. 149 und vom 10. November 2016 - 9 A 18.15 - BVerwGE 156, 215 Rn. 45 f.).

[...] Bei Feststellung des Plans waren die Daten mithin nur unwesentlich älter als fünf Jahre. Die Biotoperfassung im Jahr 2013 hatte keine Anhaltspunkte für Veränderungen ergeben. Die im Bestand dynamische Zauneidechse und Konfliktschwerpunkte (Baumhöhlen im Bereich der neuen Trasse, Abriss S-Bahnhof Lichtenrade) wurden in den Jahren 2013 und 2014 nochmals untersucht. Ein Ermittlungsdefizit ist insoweit nicht zu erkennen.“ (BVerwG, Urteil vom 29.06.2017 – 3 A 1/16 -, juris Rn. 124ff.)

Sind veraltete Erkenntnisse (unzerschnittene Freiräume: 19 [!] Jahre) also Grundlage für eine planerische Entscheidung, ist dieses Vorgehen bereits als Abwägungsfehler zu werten.¹⁶

14 nur für Teilabschnitte der A20 und einen Teilabschnitt der A14 im Jahr 2008 aktualisiert (LUNG 2002), abgerufen am 22.12.2020 von: https://www.umweltkarten.mv-regierung.de/meta/lfr01_a.pdf

15 Im Dezember 2020 von der UKA Nord Projektentwicklung GmbH & Co. KG (i. A. der FAG RPEW) intern durchgeführte Verschneidung der unz. Freiräume mit Siedlungs- und Straßendaten aus dem digitalen Landschaftsmodell 1:250.000 (Stand 2019) und Überprüfung der räumlichen Überlagerung

16 BVerwG, Urteil vom 29. Juni 2017 – 3 A 1/16 -, juris Rn. 124ff.

Ausschlusskriterien sind dynamisch. Natur-, Landschafts- und Kulturräume verändern sich – vorrangig durch Menschenhand – durch Großprojekte, Ballungen usw. In diesem Zusammenhang muss man sich gleichfalls vor Augen führen, dass die Regionalpläne in Mecklenburg-Vorpommern einem „Monitoring“ unterliegen. Mit den Raumentwicklungsprogrammen wird die anzustrebende räumliche Entwicklung für einen langfristigen Zeitraum von in der Regel zehn Jahren festgelegt (Planungszeitraum). Sie sollen nach Ablauf etwa der Hälfte des Planungszeitraumes überprüft und, soweit erforderlich, geändert oder ergänzt werden.¹⁷ Bleibt es also beim Kriterium „Unzerschnittene landschaftliche Freiräume Stufe 4“ in seiner unabänderlichen Form, bedeutet das, dass die Entwicklung des Raumes, der damit ausgeschlossen wird, mehr als 30 Jahre nicht betrachtet wurde.

3. Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes

Unabhängig von der veralteten Datengrundlage drängt sich bei der Betrachtung der vielen Siedlungs- und Straßenbaumaßnahmen innerhalb der unzerschnittenen landschaftlichen Freiräume in Mecklenburg-Vorpommern der Eindruck auf, dass es beim Ausschluss von Baumaßnahmen zu einer Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes bzw. zu einer Verhinderungsplanung für die Windenergie kommt.

Windenergie ist laut Baugesetzbuch im Außenbereich privilegiert und der Ausbau der erneuerbaren Energien ist eines der 17 Hauptziele der UN Agenda 2030 und der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Auch der Flächenverbrauch und damit der Schutz von Freiräumen ist dort als Ziel verankert. Jedoch lässt sich daraus nicht ableiten, dass Freiräume von Windenergieanlagen pauschal freizuhalten wären. Zur Verringerung des Flächenverbrauchs wird eindeutig auf die Reduzierung der Siedlungs- und Verkehrsflächen mittels des Indikators 11.1.a „Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche“ abgestellt, Windenergie wird in diesem Zusammenhang nicht thematisiert.¹⁸

In Mecklenburg-Vorpommern jedoch kommt es zu einer z. T. ungleichen Behandlung beim Ausschluss von Baumaßnahmen innerhalb unzerschnittener landschaftlicher Freiräume. Zwar wurde der Freiraumschutz generell als Grundsatz¹⁹ in der Landes- und Regionalplanung verankert: *„Die Funktionen der unzerschnittenen landschaftlichen Freiräume, insbesondere in ihrer Bedeutung für störungsempfindliche Tierarten, sollen bei Infrastrukturplanungen berücksichtigt werden.“*²⁰ Für die Windenergienutzung wurde der Ausschluss der unzerschnittenen landschaftlichen Freiräume Stufe 4 als verbindliches Ziel in den Regionalplänen festgelegt. Im Gegensatz dazu wurden für den Siedlungs- oder Straßenneubau weder Ziele noch Grundsätze zum Schutz der Freiräume formuliert. Lediglich ein indirekter Freiraumschutz wurde durch Grundsätze, wie die „Verdichtung vor Neuweisung“ sowie „Bündelung der Infrastruktur in Entwicklungskorridoren“ und „Entwicklung verkehrssparender Siedlungs- und Nutzungsstrukturen“²¹ zur Abwägung vorgegeben.

Vor dem Hintergrund, dass der Ausbau der Windenergie als essentielles Ziel zur Erreichung der Klimaschutzziele national festgelegt wurde, lässt sich nicht nachvollziehen, dass der Freiraum für Siedlungs- und Verkehrsbaumaßnahmen weiterhin zugänglich bleibt, aber die Windenergie kategorisch ausgeschlossen wird.

17 § 4 Abs. 2 LPlG M-V

18 Indikatoren der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. abgerufen am 22.12.2020 von: <https://sustainabledevelopment-deutschland.github.io/>

19 „Grundsätze der Raumordnung: Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen; Ziele der Raumordnung: verbindliche Vorgaben in Form von Festlegungen in Raumordnungsplänen“ Raumordnungsgesetz §3

20 Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern 2016

21 RREP Westmecklenburg 2011

4. Doppelter Einsatz von Kriterien

Auch aus Sicht der schutzwürdigen Funktionen lässt sich nicht nachvollziehen, warum die unzerschnittenen landschaftlichen Freiräume der Stufe 4 „Funktion“ per se zum Ausschluss für Windenergie führen sollen. Der Schutzzweck des Kriteriums richtet sich insbesondere gegen den „anhaltenden Freiraumverbrauch durch Siedlungs- und Verkehrsflächen“ sowie auf den Erhalt der „ökologischen Qualitäten der Freiraumressource“.²² D. h. der Schutzzweck ähnelt dem von Natur- und Landschaftsschutzgebieten und Landschaftsbildpotenzialräumen. Tatsächlich werden die Mehrheit der Merkmale und Funktionen der Freiräume bereits durch andere Kriterien abgedeckt, wie folgende Tabelle darlegt:

Funktionsmerkmal unzerschnittener landschaftlicher Freiräume	Doppeltes Kriterium in Teilfortschreibungen?
(1) einer definierten Größenklasse zuzuordnen (Größenklassen 1-9)	Nein, denn keine Begründung vorhanden für den Ausschluss aufgrund der reinen Flächengröße einer Landschaft
(2) durch überdurchschnittliche Naturnähe (<i>Biotop- und Nutzungstypen</i>) gekennzeichnet	Ja: <u>gesetzlich geschützte Biotope ab 5 ha</u> (Ausschluss)
(3) Bestandteil eines verkehrarmen Raumes > 96 km ²	Nein, denn es gibt keine plausible Begründung für den Ausschluss von verkehrarmen Räumen
(4) Bereiche mit herausragender Bedeutung für die Sicherung ökologischer Funktionen (vgl. Karte VII)	Ja: <u>Vorranggebiet Naturschutz und Landschaft</u> (Ausschluss)
(5) Rastplatzzentren von Zugvögeln, in denen die Kriterien für eine internationale Bedeutung regelmäßig erreicht werden	Ja: <u>Rastgebiete (Land) von Wat- und Wasservögeln mit sehr hoher Bedeutung</u> (Restriktion)
(6) Nahrungsrastbereiche von Zugvögeln sehr hoher und hoher Bedeutung	Ja: <u>Rastgebiete (Land) von Wat- und Wasservögeln mit sehr hoher Bedeutung</u> (Restriktion)
(7) Reproduktionszentren von störungssensiblen größeren Wirbeltierarten (Schreiadler, Schwarzstorch, Fischotter, Biber)	Ja: <u>TAK um Horste von WEA sensiblen Großvögel</u> (Schreiadler, Schwarzstorch, Seeadler, Fischadler, Wanderfalke, Weißstorch) (Ausschluss)
(8) hochwertige Landschaftsbildräume (Karte IV)	Ja: <u>Landschaftsbildpotenzial Stufe 4</u> (sehr hoch) (Ausschluss)
(9) Erholungsräume gem. Karte VI	Ja: <u>Tourismusschwerpunkt</u> (Ausschluss) und <u>Tourismusentwicklung</u> (teils Restriktion) und in <u>Vorbehaltsgebieten Naturschutz und Landschaftspflege</u>
(10) zusammenhängende Waldbereiche > 5 km ²	Ja: <u>Wald ab 10 ha</u> (Ausschluss)
(11) überwiegend landwirtschaftliche Flächen mit höherer natürlicher Ertragsfähigkeit	Nein, denn Windenergie und Landwirtschaft wird als gleichzeitige verträgliche Nutzung angesehen
(12) EU-Vogelschutz- und FFH-Gebiete	Ja: <u>EU-Vogelschutzgebiete</u> (Ausschluss), Teils: <u>FFH-Gebiete</u> (Restriktion)

(13) Art. 10 - Gebiete gem. FFH-RL ("verbindenden Landschaftselementen")	Ja: Biotopverbund = <u>Natura-2000</u> (s.o.) = <u>VRG + VRB Naturschutz und Landschaftspflege</u> (Ausschluss und Restriktion)
(14) Naturschutzgebiete und Nationalparke	Ja: Ausschluss <u>NSG</u> selbst oder über <u>VRG Naturschutz und Landschaftspflege</u> (Ausschluss)
(15) Landschaftsschutzgebiete	Ja: LSG (Restriktion)
(16) Küsten- und Gewässerschutzstreifen gem. §19 LNatG	Nein, aber Schutzstreifen gesetzlich geregelt (gilt nicht für Offshore Windenergie), LNatG seit 2010 durch Naturschutzausführungsgesetz ersetzt

Tabelle 3: Funktionsmerkmale unzerschnittener landschaftlicher Freiräume (GLP 2003) vs. Kriterien für Windenergie in M-V (RREP Teilfortschreibungen)

Drei der vier Funktionsmerkmale, die nicht durch andere Kriterien abgedeckt werden, haben auch keine der Windenergie entgegenstehenden Funktionen. Einmal handelt es sich um die reine Flächengröße eines Freiraums, für die es keinen nachvollziehbar eigenen Ausschlussgrund gibt. Denn nur aus einer bestimmten Flächengröße lässt sich keine Wertigkeit ableiten. Beispielsweise könnte es sich um einen ausgeräumten, strukturarmen Landschaftsraum handeln, welcher zudem aufgrund von z. B. Sekundärzerschneidungen, hoher Verkehrsfrequenz oder anderen Vorbelastungen sowohl von Tieren mit großen Raumsprüchen als auch von Menschen gemieden wird. Ebenso verhält es sich mit verkehrsarmen Räumen. Bzgl. des dritten Funktionsmerkmals „Landwirtschaftliche Flächen“ besteht der allgemeine Konsens, dass die Nutzungsarten Landwirtschaft und Windenergie sich nicht entgegenstehen. Das vierte, nicht durch andere Kriterien abgedeckte Funktionsmerkmal, der Küsten- und Gewässerschutzstreifen, ist bereits durch das Naturschutzausführungsgesetz²³ geregelt.

Im Rahmen der Windenergieplanung wird die Mehrheit der o. g. Funktionsmerkmale zusätzlich noch im obligatorischen Genehmigungsverfahren für Windenergieanlagen nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG), beispielsweise im Landschaftspflegerischen Begleitplan (LBP) und den dort enthaltenen Artenschutzrechtlichen Fachbeitrag (AFB), abgeprüft.

Insbesondere Randbereiche von Freiräumen, beispielweise entlang von Autobahnen und fernab von ökologisch oder touristisch wertvollen Gebieten, stellen geeignete Räume dar und sollten für die Windenergie zugänglich gemacht werden. Zusätzlich ließe sich so auch eine Konzentration von Infrastruktureinrichtungen erzielen, die zu Recht als Mittel des Freiraumschutzes in diverser Fachliteratur²⁴ benannt wird.

Zusammenfassend werden durch die Anwendung der unzerschnittenen landschaftlichen Freiräume der Stufe 4 als weiches Ausschlusskriterium, Flächen, allein aufgrund ihrer Größe, von der windenergetischen Nutzung ausgeschlossen. Dies ist unverhältnismäßig im Vergleich zur Behandlung von Siedlungs- und Verkehrsbaumaßnahmen, den Hauptverursachern des Flächenverbrauchs, für die dieser Ausschluss in dem Maße nicht gilt. Diese Mehrfachanwendung von Kriterien führt unter Umständen zu einer Schwächung des Plans. So ist es nicht im Sinne der strikten Herangehensweise des BVerwG, Kriterien mehrfach anzuwenden und die für die Windenergieanlagen zur Verfügung stehenden Räume so de facto künstlich zu minimieren. Harte und weiche Tabukriterien sind jeweils einfach von der Gesamtfläche abzuziehen.²⁵

23 NatSchAG 2010 §29

24 Baier, Hermann, et al. "Freiraum und Naturschutz." Die Wirkungen von Störungen und Zerschneidungen in der Landschaft (2006).

25 vgl. BVerwG, Urt. v. 13.12.2012 - 4 CN 1/11



5. Potenzial für substanziellen Raum

Insgesamt ist die Anwendung des Kriteriums „Kernbereiche landschaftlicher Freiräume“ inhaltlich nicht nachvollziehbar, rechtlich nicht haltbar und vor dem Hintergrund der Anforderung, der Windenergie substanziell Raum zu verschaffen, nicht tragbar. Durch die Anwendung der unzerschnittenen landschaftlichen Freiräume Stufe 4 als weiches Kriterium werden pauschal 24 % der gesamten Bundeslandfläche für die Windenergie tabuisiert.

Am Beispiel von Westmecklenburg lässt sich zeigen, dass durch den Wegfall dieses Kriteriums ein Zuwachs von 2.500 ha Potenzialfläche entstehen würde. Der Anteil der Flächen für Windenergie könnte so von 0,9 % auf 1,2 % in diesem Planungsraum gesteigert werden. Ähnliche Potenziale sind auch in den Planungsräumen Region Rostock und Vorpommern zu erwarten, in denen die unzerschnittenen landschaftlichen Freiräume der Stufe 4 einen Flächenanteil an der Planungsraumfläche von 20 % und 23 % ausmachen.

Vor diesem Hintergrund ist es ein nachvollziehbarer Ansatz, die 24 % der Landesfläche, die durch das Kriterium der unzerschnittenen landschaftlichen Freiräume der Stufe 4 bisher ausgeschlossen wurden, wieder als potenziellen Raum für die Windenergie zu öffnen.

6. Fazit und Ausblick

Die Datengrundlage der unzerschnittenen landschaftlichen Freiräume ist veraltet und bedarf einer kompletten bundeslandweiten Überarbeitung. Eine Anwendung als weiches Ausschlusskriterium in den aktuellen Teilfortschreibungen beinhaltet die Gefahr eines Abwägungsfehlers und gefährdet u. U. die Rechtssicherheit der Pläne. Hier muss eine Umstellung auf die Einzelfallabwägung erfolgen, um einen landeseinheitlichen, nachvollziehbaren und sicheren Weg bei der Ausweisung von Windeignungsgebieten zu gehen.

Mit Blick auf die künftige Fortschreibung der RREP in Mecklenburg-Vorpommern macht es durchaus Sinn, das Kriterium gesamt aus der regionalplanerischen Abwägung herauszunehmen und auf die nachgelagerte Genehmigungsebene zu verlagern. Denn eine Anwendung der Freiräume mit Bewertung nach reiner Flächengröße führt zum Ausschluss von Flächen, deren Wertigkeit allein aufgrund ihrer Größe beruht. Der Ausschluss nach Funktionenbewertung führt jedoch zu einer Mehrfachanwendung von Kriterien.

Soll trotz der Flächendefizite und des fortschreitenden Klimawandels zukünftig an einer Betrachtung dieses Kriteriums auf Regionalplanungsebene festgehalten werden, so ist eine Neubewertung der Freiräume notwendig. In diesem Zusammenhang ist eine Überprüfung der tatsächlichen Relevanz der Windenergie bei der Betrachtung und Bewertung von landschaftlichen Freiräumen durchzuführen.

Erfolgt lediglich eine Aktualisierung und Korrektur der vorhandenen Datensätze, so ist eine Betrachtung der Freiräume anhand der Wertigkeit (nicht allein anhand der reinen Flächengröße) vornehmen, wie es auch die Landschaftsplanung empfiehlt.

Vor dem Hintergrund der sich ständig wandelnden Bedingungen in den Freiräumen ist grundsätzlich die Einstufung als Einzelfallkriterium angebracht.