



Baden-Württemberg

MINISTERIUM FÜR LÄNDLICHEN RAUM UND VERBRAUCHERSCHUTZ

Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz
Baden-Württemberg · Postfach 10 34 44 · 70029 Stuttgart

Abteilungen 5 und
Kompetenzzentren Energie
der Regierungspräsidien Karlsruhe,
Stuttgart, Tübingen und Freiburg

Datum 07.11.2013

Name

Durchwahl

Aktenzeichen

(Bitte bei Antwort angeben)


Untere Naturschutzbehörden

Abteilung 2 und
Kompetenzzentrum Windenergie
der Landesanstalt für Umwelt, Messungen
und Naturschutz

nachrichtlich:
Ministerium für Umwelt, Klima und
Energiewirtschaft

Ministerium für Verkehr und Infrastruktur

Regionalverbände und die Verbände
Region Stuttgart und Rhein-Neckar

 Aufhebungs- und Änderungsverfahren von Landschaftsschutzgebieten zugunsten
von Windenergieanlagen

Anlagen

Musterverordnungen zur Aufhebung und Änderung von LSGs (Anlagen 1-4)

Eine Vielzahl von windhöffigen Flächen in Baden-Württemberg liegt in Landschaftsschutzgebieten. Bei der Planung von Vorranggebieten und Konzentrationszonen für Windenergieanlagen sowie bei der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung von Windenergieanlagen stellt sich daher die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen Windenergieanlagen in Landschaftsschutzgebieten geplant bzw. errichtet werden können. Hierzu weist das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz im Einvernehmen mit dem Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft und dem

Ministerium für Verkehr und Infrastruktur auf die nachfolgenden Gesichtspunkte hin.

I. Vorbemerkung

Der Windenergieerlass Baden-Württemberg vom 9. Mai 2012 unterscheidet zwischen "Tabubereichen", in denen eine Windenergienutzung nicht in Betracht kommt, und "Prüfflächen", in denen Windenergieanlagen grundsätzlich möglich sind, wenn die Zulassungsvoraussetzungen vorliegen bzw. geschaffen werden. Da die Landschaftsschutzgebiete in die Kategorie "Prüfflächen" fallen, sind Windenergieanlagen in diesen Gebieten grundsätzlich möglich. Es wird daher gebeten, die vorhandenen rechtlichen Zulassungs- und Planungsmöglichkeiten von Windenergieanlagen in Landschaftsschutzgebieten zu prüfen und auszuschöpfen – auch weil dem Ausbau der Windenergie eine besondere Bedeutung bei der Verwirklichung der Klimaschutzziele des Landes Baden-Württemberg zukommt. Mit Windenergieanlagen wird Energie klimafreundlich erzeugt (insbesondere ohne Emissionen klimarelevanter Gase). Dies dient der Reduktion von Treibhausgasen und trägt daher dazu bei, die Folgeschäden der Klimaveränderungen in Natur und Landschaft zu mindern.

Für Windenergieanlagen gilt in den meisten Landschaftsschutzgebieten - wie für andere bauliche Anlagen - ein Bauverbot mit Erlaubnisvorbehalt.¹ Da Windenergieanlagen häufig den Schutzzwecken der Landschaftsschutzgebietsverordnung widersprechen (insbesondere dem Belang des Landschaftsbildes und häufig auch den Belangen des Naturhaushaltes), kommt eine Erlaubnis bzw. eine "Planung in die Erlaubnislage" in der Regel nicht in Betracht.

Liegen die Voraussetzungen des § 67 Absatz 1 Satz 1 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) für eine Befreiung vor und wird dies unter Beteiligung der zuständigen Naturschutzbehörde festgestellt, können durch eine Planung "in die Befreiungslage hinein" Vorranggebiete und Konzentrationszonen für Windenergieanlagen ermöglicht werden oder Windenergieanlagen im Einzelfall immissionsschutzrechtlich genehmigt werden (vgl. Erlass des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz vom 17. Mai 2013). In diesen Fällen erübrigt sich eine Aufhebung oder Änderung der Landschaftsschutzgebietsverordnung.

¹ In alten Landschaftsschutzgebietsverordnungen ist hingegen oftmals kein Erlaubnisvorbehalt enthalten.

Falls die Voraussetzungen einer Erlaubnis- oder Befreiungslage nicht vorliegen, können Vorranggebiete und Konzentrationszonen in Landschaftsschutzgebiete hineingeplant werden, wenn die entgegenstehende Landschaftsschutzgebietsverordnung (vollständig) aufgehoben oder geändert wird (vgl. III.). Insbesondere die Zonierung mit Ausnahmeregelung ist hierbei ein geeignetes Instrument, um die Planung von Windenergieanlagen in Landschaftsschutzgebieten zu ermöglichen.

Bei der Aufhebung oder Änderung einer Landschaftsschutzgebietsverordnung aus Anlass einer beabsichtigten Regional- oder Bauleitplanung hat der Verordnungsgeber allerdings zu prüfen, ob anderweitige rechtliche oder tatsächliche Hindernisse der Planung von Vorranggebieten oder Konzentrationszonen von Windenergieanlagen offensichtlich entgegenstehen, die ihre Realisierung auf Dauer oder auf unabsehbare Zeit unmöglich machen. Die Aufhebung des Schutzgebietsstatus allein zu dem Zweck, den Weg für eine Planung frei zu machen, die offensichtlich nicht vollzugsfähig und deshalb mit § 1 Absatz 3 Baugesetzbuch (BauGB) nicht vereinbar wäre, ist naturschutzrechtlich nicht erforderlich und rechtswidrig (BVerwG, Urteil vom 11.12.2003, 4 CN 10.02 m.w.N.). Die Aufhebung oder Änderung einer Landschaftsschutzgebietsverordnung ist zum Beispiel dann nicht erforderlich, wenn offensichtlich artenschutzrechtliche oder immissionsschutzrechtliche Vorschriften der Planung entgegenstehen.

Dieser Erlass soll den nachgeordneten Naturschutzbehörden Hinweise zu den materiellen Voraussetzungen einer Aufhebung oder Änderung von Landschaftsschutzgebietsverordnungen geben. Außerdem werden die wichtigsten formellen Voraussetzungen einer Aufhebung oder Änderung einer Landschaftsschutzgebietsverordnung aufgezeigt.

II. Materielle Voraussetzungen

1. Normsetzungsermessen

Eine Pflicht der Naturschutzbehörden zur Aufrechterhaltung von Schutzgebietsverordnungen besteht nicht. Den zuständigen Behörden ist es unbenommen, eine Schutzgebietsfestsetzung nachträglich wieder aufzuheben oder zu beschränken, sofern den besonderen Schutzzwecken entgegenstehende, überwiegende sachliche Gründe die Zurückstellung der Naturschutzbelange rechtfertigen (BVerwG, Urteil vom 11.12.2003, 4 CN 10.02 im Anschluss an BVerwG, Beschluss vom 21.07.1997, 4 BN

10.97). Überwiegende und sachliche Gründe können insbesondere die Klimaschutzbelange sein. Ob und inwieweit eine Änderung oder Aufhebung einer Landschaftsschutzgebietsverordnung erfolgt, liegt damit im Normsetzungsermessen des Verordnungsgebers (vgl. BVerwG, Urteil vom 11.12.2003, 4 CN 10.02). In Einzelfällen kann jedoch die Gemeinde eine Änderung der Verordnung verlangen, wenn die Voraussetzungen für ein Weiterbestehen der Landschaftsschutzgebietsverordnung aufgrund der inzwischen eingetretenen tatsächlichen und rechtlichen Entwicklungen ganz oder teilweise entfallen sind (VGH Mannheim, Urteil vom 12.6.1984, Az. 5 S 2397/83).

Wird seitens des Verordnungsgebers die Einleitung eines Verfahrens zur Änderung oder Aufhebung einer Landschaftsschutzgebietsverordnung abgelehnt, ist dies umfassend und nachvollziehbar unter Berücksichtigung der einzelnen Abwägungskriterien anhand der tatsächlichen Standortverhältnisse im konkreten Einzelfall zu begründen. Eine Darstellung nur des Abwägungsergebnisses oder lediglich einer pauschalen Begründung ist nicht ausreichend (vgl. hierzu auch II. 2. c)). Dabei wird insbesondere darauf hingewiesen, dass durch die Erschließung möglichst windhöffiger Standorte die Auswirkungen auf die Landschaft insgesamt geringer gehalten werden können, da der gleiche Energieertrag durch weniger Windenergieanlagen erreicht werden kann.

2. Abwägungsentscheidung

Bei der Aufhebung oder Änderung einer Landschaftsschutzgebietsverordnung zugunsten von Windenergieanlagen hat die Naturschutzbehörde abwägend zu prüfen, ob eine (vollständige oder teilweise) Preisgabe der Schutzzwecke des Landschaftsschutzgebietes mit den Zielen des § 26 BNatSchG vereinbar und unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt ist (vgl. BVerwG, Beschluss vom 18.12.1987, 4 NB 1.87). Dabei ist das mit der Windenergie verfolgte öffentliche Interesse des Klimaschutzes und des Aufbaus einer regenerativen Energieversorgung, das sich auch in § 1 Absatz 3 Nummer 4 BNatSchG als Ziel wiederfindet, den betroffenen Belangen von Natur und Landschaft "abwägend" gegenüberzustellen. Eine Aufhebung oder Änderung einer Landschaftsschutzgebietsverordnung kommt dann in Betracht, wenn den besonderen Schutzzwecken entgegenstehende, überwiegende Gründe die Zurückstellung der Naturschutzbelange rechtfertigen (vgl. BVerwG, Urteil vom 11.12.2003, 4 CN 10.02 mit Verweis auf BVerwG, Beschluss vom 21.07.1997, 4 BN 10.97). Dabei sind auch die übrigen Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege (§ 1 BNatSchG) sowie die sonstigen Anforderungen der

Allgemeinheit an Natur und der Landschaft und die tangierten privaten Belange (§ 2 Absatz 3 BNatSchG) einzubeziehen (so: BVerwG, Urteil vom 11.12.2003, 4 CN 10.02 und VGH Mannheim, Urteil vom 12.06.1984, 5 S 2397/83).

a) Abwägungsgrundsätze

Eine rechtmäßige Abwägung setzt voraus (Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 5. Aufl., § 4 Rn. 186 ff.), dass

- eine sachgerechte Abwägung überhaupt stattfindet (ansonsten besteht ein Abwägungsausfall),
- in diesem Zusammenhang die nach Lage der Dinge zu berücksichtigenden Belange ermittelt und in die Abwägung eingestellt werden (ansonsten besteht ein Abwägungsdefizit),
- die Bedeutung der betroffenen Belange nicht verkannt wird, diese Belange also entsprechend ihrer "objektiven Gewichtigkeit" bewertet werden (ansonsten besteht eine Abwägungsfehlgewichtung) und
- die Gewichtung zwischen den berührten Belangen im konkreten Fall in einer Weise vorgenommen wird, die zu einer objektiven Gewichtung der Belange nicht außer Verhältnis steht (ansonsten besteht eine Abwägungsdisproportionalität).

b) Abwägungstiefe

Die Ermittlungen sind in einem Umfang durchzuführen, der eine sachgerechte Abwägungsentscheidung ermöglicht. Die Ermittlung der maßgeblichen Abwägungsbelange obliegt dabei dem Verordnungsgeber, d.h. der zuständigen Naturschutzbehörde.

Bei einer Aufhebung oder Änderung einer Landschaftsschutzgebietsverordnung aus Anlass einer beabsichtigten Regional- oder Bauleitplanung kann auf die bei der Regional- oder Bauleitplanung im Rahmen der Standortwahl ermittelten Daten und Informationen zurückgegriffen werden. Dabei sind fachliche Prognosen als Beurteilungsgrundlage ausreichend.

Bei einer Aufhebung oder Änderung einer Landschaftsschutzgebietsverordnung aus Anlass eines Genehmigungsantrags für eine Windenergieanlage können die im Rahmen des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens vom Vorhabenträger ermittelten Daten und Fachgutachten herangezogen werden. Auch hierbei können fachliche Prognosen ausreichend sein.

Die jeweilige Prüfungs- bzw. Untersuchungstiefe hängt vom Grad der Beeinträchtigung der betroffenen Belange im Einzelfall ab, also insbesondere vom Gewicht der betroffenen naturschutzrechtlichen Belange; je schwerwiegender die Beeinträchtigung der betroffenen Belange ist, umso weitgehender sind die Anforderungen an die Untersuchungstiefe. In jedem Falle ist für eine sachgerechte Abwägungsentscheidung eine Landschaftsbildbewertung mit einer Ermittlung der Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes erforderlich.

Für die Beurteilung der Windhöflichkeit sind die Daten des Windatlas Baden-Württemberg ausreichend. Für den Fall, dass Windgutachten, Referenzertragsgutachten oder Windmessungen vorhanden sind, werden diese herangezogen.

c) Abwägungskriterien

Der Ordnungsgeber hat das öffentliche Interesse an der Windenergienutzung, die Schutzzwecke des Landschaftsschutzgebietes, die übrigen Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege (§ 1 BNatSchG) und die sonstigen Anforderungen der Allgemeinheit an Natur und Landschaft (§ 2 Absatz 3 BNatSchG) in die Abwägung einzustellen. Die maßgeblichen Kriterien sind damit zwar jeweils vom Einzelfall abhängig, jedoch sind die Kriterien des Natur- und Landschaftsschutzes sowie des Klimaschutzes und der regenerativen Energieversorgung stets zu ermitteln, zu bewerten und abzuwägen.

Kriterien des Natur- und Landschaftsschutzes sind aus den Schutzzwecken der jeweiligen Landschaftsschutzgebietsverordnung, den Funktionen und der Wertigkeit des Schutzgebietes abzuleiten. Dabei sind die Auswirkungen von Windenergieanlagen auf die Schutzzwecke der Landschaftsschutzgebietsverordnung und das Ausmaß und die Intensität der Beeinträchtigungen zu betrachten. Ferner ist zu berücksichtigen, dass nicht schon wegen der Neuartigkeit von Windenergieanlagen stets davon ausgegangen werden kann, dass sie die natürliche Eigenart oder die Erholungsfunktion der Landschaft beeinträchtigen und als störender Fremdkörper anzusehen sind

(VGH Mannheim, Urteil vom 13.10.2005, 3 S 2521/04, Rn. 54). Folgende Kriterien des Natur- und Landschaftsschutzes können – soweit im Schutzzweck der jeweiligen Schutzgebietsverordnung enthalten – zu berücksichtigen sein:

- das geschützte Landschaftsbild in seiner Vielfalt, Schönheit und Eigenart, einschließlich der historisch gewachsenen Kulturlandschaft, insbesondere
 - kennzeichnende Landschaftsbilder ("Postkartenmotive" und "Landmarken"),
 - die Schutzwürdigkeit der Landschaft am vorgesehenen Standort,
 - die Sichtbarkeit der Windenergieanlagen in den vorgesehenen Vorranggebieten und Konzentrationszonen,
 - die Nah- und Fernwirkung der Windenergieanlagen in den vorgesehenen Vorranggebieten und Konzentrationszonen,
 - die vorhandenen Vorbelastungen,
- die Relation der beanspruchten Fläche zur Gesamtfläche des Landschaftsschutzgebietes,
- die Lage der geplanten Vorranggebiete und der Konzentrationszonen für Windenergieanlagen innerhalb des Landschaftsschutzgebietes (z.B. in Rand-, Puffer- oder Kernzone),
- der Erholungswert der betroffenen Landschaft und
- der auf den Naturhaushalt bezogene Schutzzweck des betroffenen Landschaftsschutzgebietes (und dabei insbesondere die Auswirkungen von geplanten Windenergieanlagenstandorten auf windenergieempfindliche Vogel- und Fledermausarten. Bei windenergieempfindlichen Fledermausarten dürften zu- meist Abschaltalgorithmen zur Problemlösung führen, vgl. die demnächst zur Veröffentlichung anstehenden Hinweise der Landesanstalt für Umwelt, Mes- sungen und Naturschutz (LUBW) zu Fledermausarten).

Kriterien des Klimaschutzes und der regenerativen Energieversorgung können sein:

- das besondere öffentliche Interesse an der Errichtung von Windenergieanlagen im Hinblick auf den Aufbau einer nachhaltigen Energieversorgung und den Beitrag zum Klimaschutz,
- die Windhöffigkeit am geplanten Standort (vgl. 4.1 des Windenergieerlasses vom 9. Mai 2012), die Anzahl der möglichen Windenergieanlagen

- die Konzentration von Windenergieanlagen an einem Standort, womit weitere Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes durch Windenergieanlagen in anderen Bereichen des Landschaftsschutzgebietes verhindert werden können,
- die Standortverhältnisse, v. a. die Erschließung, insbesondere die Zuwegung, die Nähe zu Stromtrassen und die Bündelung mit Infrastrukturtrassen (aufwerend, wenn keine oder nur geringe Erschließungsmaßnahmen erforderlich, abwertend bei erforderlichen umfangreichen Erschließungsmaßnahmen).

d) Berücksichtigung von Standortalternativen in der Abwägung

Bei der Gewichtung der mit der Aufhebung oder Änderung der Landschaftsschutzgebietsverordnung verfolgten Ziele des Aufbaus einer regenerativen Energieversorgung und des Klimaschutzes sind auch sich aufdrängende oder nahe liegende, ohne unzumutbaren Aufwand oder langfristige Untersuchungen realisierbare Standortalternativen außerhalb des Landschaftsschutzgebiets in die Abwägung der Belange einzustellen. Dabei gilt: Je höher die – unverändert fortbestehende – Schutzwürdigkeit des betroffenen Teilbereichs der Schutzgebietsverordnung ist, desto bedeutender können Standortalternativen sein. Umgekehrt sind Standortalternativen umso weniger relevant, je geringer die aktuelle Schutzwürdigkeit des betroffenen Teilbereichs ist. Die Schutzwürdigkeit kann z.B. aufgrund der Randlage des Teilbereichs geringer oder aufgrund nach Erlass der Schutzverordnung eingetretener tatsächlicher oder rechtlicher Entwicklungen vermindert bzw. entfallen sein.

Soll die Aufhebung oder Änderung der Landschaftsschutzgebietsverordnung den Erlass eines Regional- oder Bauleitplans vorbereiten, können Alternativflächen außerhalb des Landschaftsschutzgebiets nur dann in die Abwägung einbezogen werden, wenn die alternativen, bisher nicht für Windkraft vorgesehenen Flächen, nach den vom Planungsträger verfolgten Planungszielen zur Windenergienutzung - hinsichtlich Umfang des Vorranggebiets bzw. der Konzentrationszone, Anzahl der potenziellen Windenergieanlagen, Windhöffigkeit, Energiemenge etc. - gleichwertig sind und im Hinblick auf alle berührten Belange (Immissionsschutz, regionalplanerische oder städtebauliche Entwicklungsziele etc.) insgesamt genauso geeignet sind. Im Regelfall ergeben sich die Gründe für die Nichtausweisung der Alternativflächen in hinreichender Weise aus dem Entwurf der Planbegründung.

e) Schriftform und Dokumentation der Abwägungsentscheidung

Die Abwägungsentscheidung ist nach Auswertung des Beteiligungsverfahrens (vgl. IV. 2. bis 5.) schriftlich abzufassen, zu dokumentieren und in den Verfahrensakten der zuständigen Naturschutzbehörde niederzulegen.

III. Gestaltungsformen zur Aufhebung und Änderung von Landschaftsschutzgebieten

Für die Aufhebung oder Änderung von Landschaftsschutzgebieten kommen verschiedene rechtliche Gestaltungsformen in Betracht.

Die beigefügten Verordnungsmuster orientieren sich an der Musterverordnung über Landschaftsschutzgebiete in der Anlage 3 der Verwaltungsvorschrift des Umweltministeriums über die Ausweisung von Schutzgebieten nach dem Naturschutzgesetz (VwV Schutzgebiete Naturschutz) vom 18. März 1996, Az. 25-8840.03, GABl. 1996, S. 323. Die Verordnungsmuster sind dabei an die jeweils zugrunde liegende Landschaftsschutzgebietsverordnung anzupassen.

1. Vollständige Aufhebung eines Landschaftsschutzgebiets

Eine vollständige Aufhebung einer Landschaftsschutzgebietsverordnung kann z.B. in Betracht kommen, wenn es sich bei dem betroffenen Landschaftsschutzgebiet um ein flächenmäßig eher kleines oder um ein naturschutzfachlich wenig bedeutsames Landschaftsschutzgebiet handelt, das durch die Planung von Vorranggebieten bzw. Konzentrationszonen für Windenergieanlagen weitgehend funktionslos wird, und bei dem der Ordnungsgeber feststellt, dass die Belange des Klimaschutzes und der regenerativen Energieversorgung die Belange des Natur- und Landschaftsschutzes überwiegen. Hierfür muss das erforderliche Abwägungsmaterial vorliegen; auf II. 2. b) und c) wird verwiesen.

Ein Verordnungsmuster für eine vollständige Aufhebung eines Landschaftsschutzgebietes ist als Anlage 1 beigefügt.

2. Teilaufhebung eines Landschaftsschutzgebiets

Eine Teilaufhebung einer Landschaftsschutzgebietsverordnung kann z.B. in Betracht kommen, wenn in der Randzone des betroffenen Landschaftsschutzgebiets ein Vorranggebiet bzw. eine Konzentrationszone für Windenergieanlagen geplant werden soll, hierdurch das Landschaftsschutzgebiet in diesem Bereich weitgehend funktionslos wird und die Belange des Klimaschutzes und der regenerativen Energieversorgung die Belange des Natur- und Landschaftsschutzes überwiegen. Bei einer Teilaufhebung werden die für die Windenergieanlagenstandorte vorgesehenen Flächen aus der Landschaftsschutzgebietsverordnung herausgenommen; die übrigen - weiterhin schutzwürdigen - Flächen bleiben hingegen im Geltungsbereich der Landschaftsschutzgebietsverordnung. Hierfür muss das erforderliche Abwägungsmaterial vorliegen; auf II. 2. b) und c) wird verwiesen.

Ein Verordnungsmuster für eine Teilaufhebung eines Landschaftsschutzgebietes ist als Anlage 2 beigelegt.

3. Zonierung eines Landschaftsschutzgebiets

Nach § 22 Absatz 1 Satz 3 BNatSchG können Schutzgebiete in Zonen mit einem entsprechend dem Schutzzweck abgestuften Schutz gegliedert werden. Entsprechend diesem Rechtsgedanken ist es auch möglich, in bestimmten, in einer Karte gekennzeichneten Teilbereichen des Landschaftsschutzgebietes – unter den nachfolgend genannten Voraussetzungen – die Planung von Vorranggebieten und Konzentrationszonen für Windenergieanlagen bzw. die Genehmigung von Windenergieanlagen vorzusehen.

Es entspricht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, die Zonierung als eine - im Vergleich zur (Teil-) Aufhebung des Landschaftsschutzgebiets - die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege weniger beeinträchtigende Alternative zu nutzen (vgl. Fischer-Hüftle, BayVBl. 2012, 709, 712).

a) Vorrangige Lösung: Zonierung mit Ausnahmeregelung

Möglich ist, die Errichtung oder wesentliche Änderung von immissionsschutzrechtlich genehmigungspflichtigen Windenergieanlagen und der hierfür erforderlichen Neben- und Erschließungsanlagen in den Windenergiezonen als "zulässige Handlung" in die

Landschaftsschutzgebietsverordnung aufzunehmen und damit als Ausnahmetatbestand von den Verboten und Erlaubnisvorbehalten der Landschaftsschutzgebietsverordnung zu regeln (Zonierung mit Ausnahmeregelung). Hiermit wird abschließend entschieden, dass die Landschaftsschutzgebietsverordnung der Zulässigkeit von Windenergieanlagen in den Windenergiezonen nicht entgegen steht. In diesen Zonen können Windenergieanlagen genehmigt und (über Regional- oder Flächennutzungsplan) geplant werden, ohne dass es einer Dispensentscheidung bezüglich der Landschaftsschutzgebietsverordnung bedarf.

Als Abwägungsmaterial sind jedenfalls eine Landschaftsbildbewertung und eine Bewertung der Windhöflichkeit notwendig. Wenn die Schutzgebietsverordnung den Naturhaushalt als Schutzzweck enthält, ist ferner eine Bewertung der Artenschutzbelange auf Grundlage der vorhandenen Daten erforderlich (z.B. Milankartierung der LUBW sowie Verbreitungskarten zu den Artenvorkommen der LUBW). Im Hinblick auf die Gewichtung des gebietsbezogenen Artenschutzes ist zu berücksichtigen, dass dieser im Rahmen der Gesamtabwägung einen Belang unter mehreren darstellt und bei Landschaftsschutzgebieten in der Regel die landschaftsbezogenen Schutzzwecke im Vordergrund stehen. Ferner ist zu beachten, dass dem Verordnungsgeber bei der Abgrenzung der Schutzgebiete ein weiter Ermessensspielraum zusteht. Vor diesem Hintergrund darf auch der Maßstab für das Vorliegen des artenbezogenen Abwägungsmaterials nicht zu hoch angesetzt werden. Eine spezielle artenschutzrechtliche Prüfung zu windenergieempfindlichen Arten ist nicht erforderlich. In der Regel ist deshalb davon auszugehen, dass der Verordnungsgeber auf der Grundlage vorhandener Daten in der Lage ist, eine abschließende Abwägungsentscheidung über die Vereinbarkeit von Windenergieanlagen mit der Schutzgebietsverordnung zu treffen und entsprechende Windenergiezonen mit Ausnahmeregelung vorzusehen.

Ein Verordnungsmuster für eine Zonierung eines Landschaftsschutzgebietes mit Ausnahmeregelung ist als Anlage 3 beigefügt.

b) Nachrangig: Zonierung mit Erlaubnisvorbehalt

Im Ausnahmefall, wenn die Schutzgebietsverordnung den Naturhaushalt als Schutzzweck enthält und keine oder nur sehr rudimentäre Daten zu den windenergieempfindlichen Arten vorliegen, kommt als Variante der Zonierung die Einrichtung einer Windenergiezone mit Erlaubnisvorbehalt in Betracht. Hierzu werden auf der Grundlage des vorhandenen Abwägungsmaterials eine oder mehrere Windenergiezonen

innerhalb des Landschaftsschutzgebiets ausgewiesen, die Zulassung von Windenergieanlagen wird jedoch unter einen gesonderten Erlaubnisvorbehalt in der Landschaftsschutzgebietsverordnung gestellt. Für diese Zonierungsvariante müssen zumindest eine Landschaftsbildbewertung und eine Bewertung der Windhöufigkeit auf der Grundlage des Windatlas vorliegen.

Da die Zonierung mit Erlaubnisvorbehalt die Zulässigkeit von Windenergieanlagen in den entsprechenden Zonen zumindest im Hinblick auf den Artenschutz noch offen lässt und der Klärung in weiteren (Genehmigungs- oder Plan-)Verfahren überantwortet, ist die Variante „Zonierung mit Ausnahmeregelung“ gegenüber der Variante „Zonierung mit Erlaubnisvorbehalt“ auf jeden Fall vorrangig. Auch bei der Variante „Zonierung mit Erlaubnisvorbehalt“ sind allerdings die nicht artenschutzbezogenen Schutzzwecke der zu ändernden Landschaftsschutzgebietsverordnung zu würdigen und mit den für die Windenergie und den Klimaschutz sprechenden Belangen abzuwägen. Dies ist in der Begründung der Verwaltungsänderung entsprechend zu dokumentieren.

Die abschließende Entscheidung über die Zulässigkeit von Windenergieanlagen in Windenergiezonen mit Erlaubnisvorbehalt wird erst über die Erteilung der Erlaubnis im Rahmen der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung getroffen. Die Erlaubnis kann nur erteilt werden, wenn dies aus Gründen des überwiegenden Interesses notwendig ist.

Die planerische Ausweisung von Vorranggebieten bzw. Konzentrationszonen über Regionalpläne bzw. Flächennutzungspläne in Windenergiezonen mit Erlaubnisvorbehalt kommt dann in Betracht, wenn objektiv eine „Erlaubnislage“ gegeben ist, d.h. die Voraussetzungen des Erlaubnisvorbehalts objektiv gegeben sind und dies von der zuständigen Naturschutzbehörde festgestellt worden ist („Planung in die Erlaubnislage hinein“ entsprechend der „Planung in die Befreiungslage hinein“ (4.2.3.1 des Windenergieerlasses)). Dies kommt in Betracht, wenn nach Abschluss der Ausweisung der Windenergiezone mit Erlaubnisvorbehalt und vor Ausweisung von Vorranggebieten oder Konzentrationszonen ausreichende Daten zu den windenergieempfindlichen Arten aufgrund von Kartierungen der LUBW, aus der Flächennutzungsplanung, eines Investors oder von anderer Stelle oder anderweitige ausreichende Kenntnisse zur Beurteilung der Artenschutzbelange vorliegen. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Erlaubnislage regelmäßig festgestellt werden kann, wenn keine unlösbaren Konflikte mit dem Schutz windenergieempfindlicher Arten bestehen. Was

die Anforderungen an die im Rahmen der Bauleitplanung ermittelten Daten zum Vorkommen windenergieempfindlicher Arten betrifft, wird darauf hingewiesen, dass hierfür keine allgemeinverbindlichen Erfassungsstandards bestehen, das Verfahren zur Bestandserfassung muss jedoch im konkreten Einzelfall naturschutzfachlich vertretbar sein und darf sich nicht als unzulängliches oder gar ungeeignetes Mittel erweisen (vgl. Seite 2 und 3 der Hinweise für den Untersuchungsumfang zur Erfassung von Vogelarten bei Bauleitplanung und Genehmigung für Windenergieanlagen der LUBW).

Ein Verordnungsmuster für eine Zonierung eines Landschaftsschutzgebietes mit Erlaubnisvorbehalt ist als Anlage 4 beigefügt.

IV. Formelle Voraussetzungen für eine Landschaftsschutzgebietsaufhebung oder -Änderung

Die Erklärung von Teilen von Natur und Landschaft zu Landschaftsschutzgebieten erfolgt durch Rechtsverordnung (§§ 22 Absatz 1, 26 Absatz 1 BNatSchG i.V.m. § 29 Absatz 1 Satz 1 Naturschutzgesetz Baden-Württemberg (NatSchG)). Aufhebungen und Änderungen von Landschaftsschutzgebieten müssen ebenfalls durch Rechtsverordnung erfolgen.

Nach § 74 Absatz 6 Satz 1 NatSchG sind die Verfahrensvorschriften der Absätze 1 bis 4 des § 74 NatSchG bei der Änderung oder Aufhebung einer Rechtsverordnung entsprechend anzuwenden.

Zuständig ist die Naturschutzbehörde nach § 73 Absatz 4 und 5 NatSchG oder § 73 Absatz 3 i.V.m. § 26 Absatz 5 NatSchG.

1. Begründung/Würdigung

Dem Entwurf zur Aufhebung oder Änderung einer Landschaftsschutzgebietsverordnung ist eine Begründung/Würdigung beizufügen. Die Begründung/Würdigung soll insbesondere folgende Gesichtspunkte enthalten:

Bei der (vollständigen) Aufhebung einer Landschaftsschutzgebietsverordnung

- die Schutzwürdigkeit des Landschaftsschutzgebietes,

- die Schutzzwecke der Landschaftsschutzgebietsverordnung,
- die Gründe für die Aufhebung des Landschaftsschutzgebietes (vgl. auch II.).

Bei der Änderung einer Landschaftsschutzgebietsverordnung

- die Gebietsbeschreibung für die betroffene Fläche,
- die Schutzwürdigkeit des Landschaftsschutzgebietes und der betroffenen Fläche,
- die durch die Änderung betroffenen Schutzzwecke der Landschaftsschutzgebietsverordnung,
- die beabsichtigten inhaltlichen Änderungen der Landschaftsschutzgebietsverordnung und
- die Gründe für die Änderung des Landschaftsschutzgebietes (vgl. auch II.).

Die Begründung/Würdigung sollte den berührten Behörden und Trägern öffentlicher Belange, Gemeinden, land- und forstwirtschaftlichen Berufsvertretungen, anerkannten Naturschutzvereinigungen, Kompetenzzentren für Energie sowie der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden.

2. Beteiligungsverfahren

Vor einer Änderung oder Aufhebung sind den Behörden und Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich wesentlich berührt sein kann, sowie den Gemeinden der Änderungs- bzw. Aufhebungsentwurf der Verordnung mit einer Übersichtskarte zur Stellungnahme zuzuleiten. Dies gilt auch für die Beteiligung der land- und forstwirtschaftlichen Berufsvertretung, soweit durch die Änderung oder Aufhebung der Landschaftsschutzgebietsverordnung die land- und forstwirtschaftliche Nutzung eingeschränkt werden soll (§ 74 Absatz 1 NatSchG).

Zu beteiligen sind auch die anerkannten Naturschutzvereinigungen nach § 3 Absatz 1 Umweltrechtsbehelfsgesetz i.V.m. § 63 Absatz 2 Nummer 1 BNatSchG.

Daneben wird empfohlen, die Kompetenzzentren für Energie bei den Regierungspräsidien zu beteiligen (in erweiternder Anwendung des § 11 Absatz 4 des Entwurfs des Gesetzes zur Förderung des Klimaschutzes in Baden-Württemberg vom 26.10.2012).

Die zuständige Naturschutzbehörde setzt für die Abgabe der Stellungnahmen einheitlich und im Sinne einer Verfahrensbeschleunigung eine angemessene Frist von mindestens einem Monat (vgl. § 74 Absatz 2 Satz 1 NatSchG).

Über eine Anhörung der Verfahrensbeteiligten vor dem formalen Beteiligungsverfahren entscheidet die zuständige Naturschutzbehörde im Einzelfall.

3. Auslegung und Bekanntmachung

Die zuständige Naturschutzbehörde hat den Verordnungsentwurf für die Änderung oder Aufhebung und die zugrunde liegenden Karten für die Dauer eines Monats zur kostenlosen Einsicht durch jedermann während der Sprechzeiten öffentlich auszulegen (§ 74 Absatz 2 Satz 1 NatSchG). Die Fristbestimmung erfolgt nach § 31 Landesverwaltungsverfahrensgesetz (LVwVfG) i.V.m. §§ 187 bis 193 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB).

Ort und Dauer der Auslegung sind mindestens eine Woche vorher in der für Verordnungen der unteren Naturschutzbehörde bestimmten Form der Verkündung bekannt zu machen mit dem Hinweis, dass Bedenken und Anregungen bei der unteren Naturschutzbehörde während der Auslegungsfrist schriftlich, zur Niederschrift oder elektronisch vorgebracht werden können (§ 74 Absatz 2 Satz 2 NatSchG). Die Bekanntmachung muss dabei die Anstoßwirkung erfüllen können, also geeignet sein, auf eine mögliche Betroffenheit aufmerksam zu machen (Lütkes/Ewer, BNatSchG-Kommentar, § 22 Rn. 25).

Der Verordnungsentwurf für die Änderung oder Aufhebung mit Karten sowie die Begründung soll daneben über das Internet der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Die Internetadresse ist dabei in der Bekanntmachung aufzunehmen (§ 74 Absatz 2 Satz 4 NatSchG).

Die zuständige Naturschutzbehörde entscheidet im Einzelfall, ob sie die Öffentlichkeit durch eine frühe Beteiligung über die geplante Aufhebung oder Änderung der Landschaftsschutzgebietsverordnung unterrichtet.

Aus Gründen der Verfahrensbeschleunigung wird darüber hinaus empfohlen, das Beteiligungsverfahren und die öffentliche Auslegung parallel durchzuführen.

Über den Fachdienst der LUBW kann auf Mustertexte zur Auslegung und Bekanntmachung zurückgegriffen werden.

4. Vereinfachtes Verfahren

Im Einzelfall kann bei einer räumlich und sachlich nicht erheblichen Änderung einer Rechtsverordnung das Verfahren nach den § 74 Absatz 1 und 2 NatSchG durch Anhörung der von der Änderung berührten Behörden, öffentlichen Planungsträger, Gemeinden und land- und forstwirtschaftlichen Berufsvertretungen sowie der von den Änderungen betroffenen Eigentümer und sonstigen Berechtigten ersetzt werden (§ 74 Absatz 6 Satz 2 NatSchG).

5. Prüfung durch die Naturschutzbehörde

Die zuständige Naturschutzbehörde prüft die fristgemäß vorgebrachten Bedenken und Anregungen und teilt das Ergebnis den Betroffenen mit (§ 74 Absatz 4 NatSchG). Nach Ablauf der Frist vorgebrachte Bedenken und Anregungen müssen vom Verordnungsgeber nach § 74 Absatz 4 NatSchG nicht in die Prüfung einbezogen werden. Es handelt sich hierbei um eine formelle Präklusion, d.h. der Betroffene ist mit seinem Vorbringen für das weitere Verfahren ausgeschlossen (Kratsch/Schumacher, Kommentar zum Naturschutzgesetz Baden-Württemberg, § 74 Rn. 9).

6. Ausfertigung und Verkündung

Die Änderungs- bzw. Aufhebungsverordnung nebst Karten ist auszufertigen und zu verkünden. Eine Ausfertigung ist die handschriftliche, mit Datumsangabe versehene Unterzeichnung des Normtextes und der dazugehörigen Karten durch das in der Naturschutzbehörde zuständige Organ.

Die Karten sind entsprechend der Richtlinie zur Fachdatenführung im Naturschutz vom 26. Mai 2010 (www.lubw.bwl.de/servlet/is/40139/) zu fertigen.

Für die Verkündung von Änderungs- bzw. Aufhebungsverordnungen sind

- von den Regierungspräsidien die §§ 2 und 3 des Gesetzes über die Verkündung von Rechtsverordnungen (Verkündigungsgesetz - VerkG) vom 11. April 1983,

- von den Landratsämtern § 6 Absatz 1 Nummer 2 VerkG i.V.m. § 1 der Verordnung des Innenministeriums zur Durchführung der Gemeindeordnung (DVO GemO) vom 11. Dezember 2000 und den einschlägigen Satzungen der Gemeinden zu öffentlichen Bekanntmachungen und
- von den Stadtkreisen § 6 Absatz 1 Nummer 1 VerkG i.V.m. § 1 der Verordnung des Innenministeriums zur Durchführung der Gemeindeordnung (DVO GemO) vom 11. Dezember 2000 und den einschlägigen Satzungen der Stadtkreise zu öffentlichen Bekanntmachungen

heranzuziehen.

7. Mitteilungen

Änderungs- und Aufhebungsverordnungen nebst Karten, welche Windenergieplanungen betreffen, sind dem Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz, der Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz sowie dem Landesarchiv Baden-Württemberg mitzuteilen.

