

Verordnung zur Änderung der Verordnung des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen über den Naturpark Altmühltal (Südliche Frankenalb)

A) Problem und Ziel

I. Ausgangslage

1. Naturraumbeschreibung

Der Naturpark „Altmühltal (Südliche Frankenalb)“ liegt im Zentrum Bayerns zwischen den Verdichtungsräumen Augsburg, Regensburg, Nürnberg, Ingolstadt und München. Die Abgrenzung des Naturparkgebietes orientiert sich dabei überwiegend an den Grenzen der naturräumlichen Haupteinheit „Südliche Frankenalb“ (Fränkischer Jura). Im Süden und Osten geht diese über den Naturpark hinaus. Daneben sind auch Teile benachbarter Naturräume, insbesondere das „Vorland der Südlichen Frankenalb“, das „Ries“, das „Mittelfränkische Becken“ und die „Donauaue“ einbezogen.

Die Fränkische Alb erreicht eine durchschnittliche Höhenlage von 500 m ü. NN. Sie umfasst im Naturpark den „Fränkischen Jura“, der hier in Ost-West-Richtung verläuft, vom Ries im Westen bis zu dem Bereich im Osten, wo die Jura-Formation in Nord-Süd-Richtung umschwenkt. Nur bei Kelheim reicht der Naturpark bis auf die südliche Donauseite („Weltenburger Enge“) hinüber. Der Naturraum setzt sich dort weiter nach Süden und Osten fort und reicht auch westlich von Neuburg bis südlich der Donau.

Der Naturraum hat eine starke Zerklüftung („Zertalung“) durch die aus dem Keupergebiet und dem Mittelfränkischen Becken in die Alb hineinfließenden Flüsse Altmühl, Schwarzach und Sulz erfahren. Diese Täler sowie eine Vielzahl weiterer besonders bedeutender Tallandschaften der Karstlandschaft des Naturparks lösen die einheitliche Hochfläche in verschiedene Teillandschaften (Untereinheiten) auf, welche allseits durch landschaftsbildprägende, steile und von bizarren Felsformationen durchsetzte Taleinhänge begrenzt sind. Im zentralen südlichen Teil des Naturraums erfolgt eine solche Aufgliederung durch das Wellheimer Trockental (Urdonautal). Alle Tallandschaften tragen maßgeblich zur besonderen Eigenart und Attraktivität des Naturparks bei. Insbesondere entlang der Talhänge konzentrieren sich wertvolle und strukturreiche Mager- und Trockenstandorte und naturnahe Bu-

chen- bzw. Buchenmischwälder, welche die besondere Bedeutung der Talräume und ihrer Einhänge begründen. Dagegen sind die Hochflächen durch ausgedehnte Ackerflächen und intensiv genutzte Wälder geprägt. Ein besonderes Merkmal des Naturparks auf der Hochfläche stellen zudem die Steinbrüche zum Abbau der sogenannten Solnhofener Plattenkalke und des Juramarmor dar.

Im Nordwesten des Naturparks sind Teile des „Vorlandes der Südlichen Frankenalb“ mit dem Hahnenkammvorland und der Weißenburger Bucht im Naturpark eingeschlossen. Diese stellt insgesamt einen reich gegliederten und im Relief sehr vielgestaltigen Übergangsgürtel zwischen dem flachen Land des Mittelfränkischen Beckens und dem Hochland der Alb dar. Zu Stufenflächen, Steilstufen, Hügelzonen und Talabschnitten gesellen sich eine Reihe von Stufenrandbergen, die noch mit dem Albkörper verbunden sind, sowie Zeugenberge, die schon völlig losgelöst sind.

Im Gegensatz zur nach Süden zur Donau hin sanft abfallenden Alabdachung fällt das nach Norden gerichtete „Vorland der Frankenalb“ als Albrauf steil ab. Die Steilkante dieses Albraufs entlang der Hochfläche der Frankenalb und der Zeugenberge ist durch eine weit ins Vorland wirkende Hanglage mit naturnahen Lebensräumen der Wald- und Offenlandgesellschaften geprägt. Auch der Rieskrater im Westen des Gebietes weist die gleiche landschaftsprägende Wirkung mit entsprechenden Lebensgemeinschaften auf.

2. Historie

Der Naturpark „Altmühltal (Südliche Frankenalb)“ besteht faktisch seit der Gründung des Vereins „Naturpark Altmühltal (Südliche Frankenalb) e.V.“ im Jahre 1969. Die nach den Naturschutzgesetzen rechtsverbindliche Bestätigung im Rahmen einer Naturpark-Verordnung erfolgte am 14. September 1995 mit Wirkung zum 01. Oktober 1995 durch das damalige Bayerische Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen. Der Naturpark hat eine Größe von ca. 296.240 Hektar. Innerhalb des Naturparks wurde eine Schutzzone festgesetzt, welche die Voraussetzungen eines Landschaftsschutzgebiets erfüllt. Diese in der Rechtsverordnung festgesetzte Schutzzone umfasste 163.370 Hektar. Die Voraussetzungen für die Anerkennung des Naturparks - mindestens 50 Prozent Schutzfläche - waren damit gegeben.

Der Naturpark erstreckt sich dabei auf Teile der fünf Regierungsbezirke Mittelfranken, Oberbayern, Niederbayern, Schwaben und die Oberpfalz. Der Landkreis Eichstätt liegt dabei nahezu vollständig im Gebiet des Naturparks, die kreisfreie Stadt Ingolstadt und die Landkreise Weißenburg-Gunzenhausen, Donau-Ries, Neumarkt i.d.Opf., Regensburg, Roth, Kelheim und Neuburg-Schrobenhausen teilweise. Insgesamt liegen im Naturpark 88 Gemeinden.

Seit dem Gesetz zur Änderung des Bayerischen Naturschutzgesetzes vom 26. Juli 2005, in Kraft getreten am 01. August 2005 (Bekanntmachung vom 23. Dezember 2005) gelten sämtliche Naturparkverordnungen hinsichtlich der Festsetzungen von Schutzzonen mit Verboten als Rechtsverordnung über Landschaftsschutzgebiete weiter. Die Zuständigkeit für Änderungen der Verordnung liegt seit diesem Zeitpunkt bei den für Landschaftsschutzgebiete zuständigen Ordnungsgebern; beim Staatsministerium ist nur die Zuständigkeit für die Erklärung zum Naturpark verblieben.

3. Fukushima und Reaktionen hierauf

Mit dem Beschluss zum Atomausstieg bis 2022, der dem Atomunglück im japanischen Fukushima im März 2011 folgte, entwarf die bayerische Staatsregierung das Energiekonzept "Energie Innovativ". Ausbaziel bis 2020 ist es, den Strombedarf Bayerns zu 50 % aus regenerativen Energien zu bestreiten, davon sollen 6-10 % aus Windkraft erzeugt werden (sog. „Energiewende“). Um den Strom in

dieser Menge aus Windenergie bereitstellen zu können, wird schätzungsweise ein Neubau von ca. 1 000-1 500 Windkraftanlagen bayernweit erforderlich sein. Der Erzeugung von elektrischer Energie aus regenerativen Quellen kommt aufgrund der genannten Entwicklung ein sehr hoher Stellenwert im öffentlichen Interesse zu.

Als Reaktion auf die ausgerufenen „Energiewende“ erließen die Bayerischen Staatsministerien des Innern, für Wissenschaft, Forschung und Kunst, der Finanzen, für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie, für Umwelt und Gesundheit sowie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten am 20. Dezember 2011 die Gemeinsame Bekanntmachung „Hinweise zur Planung und Genehmigung von Windkraftanlagen (WKA)“ (im Folgenden Windkrafte rlass). Dieser Erlass behandelt u. a. die Suche nach Standorten, welche die Windkraftnutzung ermöglichen, jedoch möglichst wenig Konfliktpotenzial hinsichtlich Bevölkerung, Natur und Landschaft aufweisen. In diesem Zusammenhang wird unter Punkt 9.2.3 des Windkrafte rlasses den jeweiligen Verordnungsgebern empfohlen, Landschaftsschutzgebiete und Landschaftsschutzgebiete in Naturparks (ehemalige Schutzzonen) als mögliche Bereiche in Betracht zu ziehen und, wenn die damit verbundenen Auswirkungen auf Natur und Landschaft in der Gesamtabwägung der widerstreitenden Belange vertretbar sind, die Landschaftsschutzgebiete anhand eines entsprechenden Konzepts zu zonieren.

4. Landschaftsschutzgebiete und Schutzzonen des Naturparks

Die bestehende Verordnung über den Naturpark Altmühltal (Südliche Frankenalb) (im Folgenden NP-Alt mühltalVO) enthält als geschützte Bereiche noch sog. Schutzzonen. Der Gesetzgeber hat inzwischen den Begriff der Schutzzonen aufgegeben. Gemäß Art. 15 Abs. 2 des Gesetzes über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz – BayNatSchG) bestehen die zu den Schutzzonen getroffenen Regelungen als Landschaftsschutzgebietsverordnungen fort. Trotz der überholten Terminologie wird der Begriff der Schutzzonen in dieser Änderungsverordnung weiter aufrechterhalten, um im Duktus der NP-Alt mühltalVO zu bleiben. Die Änderungen an der NP-Alt mühltalVO sollen so gering wie möglich ausfallen. Die Verordnungsgeber sind sich im Klaren, dass sie Regelungen zu einer Landschaftsschutzgebietsverordnung treffen.

5. Zuständigkeiten

Ursprünglich wurde die NP-Alt mühltalVO vom Bayerischen Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen erlassen. In dieser wurden sowohl der Status Naturpark erteilt, als auch die Schutzzonen des Naturparks festgelegt. Die Schutzzonen sind jetzt Landschaftsschutzgebiete. Zuständig für den Erlass und die Änderung von Landschaftsschutzgebieten ist nicht mehr das jeweilige Ressortministerium (jetzt: Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit), sondern grundsätzlich der jeweilige Landkreis bzw. die jeweilige kreisfreie Gemeinde, in der das Landschaftsschutzgebiet gelegen ist, Art. 51 Abs.1 Nr. 3, Abs. 2 S. 1 BayNatSchG . Erstreckt sich das jeweilige Landschaftsschutzgebiet über mehrere Landkreise bzw. kreisfreie Gemeinden, ist der jeweilige Bezirk, in dem das Landschaftsschutzgebiet gelegen ist, zuständig, Art. 51 Abs. 2 S. 3 BayNatSchG, es sei denn, die Änderung betrifft ausschließlich das Gebiet eines Landkreises oder einer kreisfreien Gemeinde; in diesem Fall ist wieder der jeweilige Landkreis bzw. die jeweilige kreisfreie Gemeinde zuständig.

Der Naturpark Altmühltal erstreckt sich über fünf Regierungsbezirke (Oberbayern, Mittelfranken, Schwaben, Oberpfalz und Niederbayern). Damit besteht keine einheitliche Schutzzone mehr, die ehemalige Schutzzone wurde in fünf selbständige, aber inhaltsgleiche Landschaftsschutzgebiete mit

gleichlautenden Schutzgebietsverordnungen überführt, Art. 15 Abs. 2 BayNatSchG. Zuständig für die Änderung der jeweiligen Landschaftsschutzgebietsverordnungen sind deshalb der Bezirk Oberbayern für die Bereiche der kreisfreien Stadt Ingolstadt und der Landkreise Eichstätt und Neuburg-Schrobenhausen, der Bezirk Mittelfranken für die Bereiche der Landkreise Weißenburg-Gunzenhausen und Roth, der Bezirk Oberpfalz für die Bereiche der Landkreise Neumarkt i. d. Opf. und Regensburg, der Landkreis Kelheim für das niederbayerische sowie der Landkreis Donau-Ries für das schwäbische Landschaftsschutzgebiet (Art. 51 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 S. 1 BayNatSchG); in den Bezirken Oberbayern und Oberpfalz wird die Beschlussfassung des Bezirks aufgrund einer Verwaltungsvereinbarung durch die jeweilige Regierung vorbereitet. Trotz der unterschiedlichen Zuständigkeiten wird eine über den ganzen Naturpark einheitliche Änderung der jeweiligen Landschaftsschutzgebietsverordnungen angestrebt, da es sich beim Naturpark Altmühltal um einen einheitlichen Naturpark i. S. d. Art. 15 Abs. 1 BayNatSchG handelt, der auch einen einheitlichen Schutz erfahren sollte.

6. Erstellung des Zonierungskonzepts

Der Naturpark Altmühltal mit seinen aus der Schutzzone hervorgegangenen Landschaftsschutzgebieten (im Weiteren nur als Landschaftsschutzgebiete bezeichnet) liegt in fünf verschiedenen Planungsregionen (Planungsregionen 7 bis 11). Die Planungen der jeweiligen regionalen Planungsverbände zum Thema „Nutzung der Windkraft“ sind nicht einheitlich und befinden sich mit unterschiedlichen Zielsetzungen z. T. in unterschiedlichen Verfahrensständen; der regionale Planungsverband 10 hat derzeit keinen Regionalplan zum Thema Windkraft und strebt derzeit auch keine Regelung in diesem Bereich an. Eine Zonierung im Einklang und unter Regie eines Planungsverbandes oder aller regionalen Planungsverbände scheidet deshalb für den Naturpark Altmühltal aus.

Aufgrund der zersplitterten Zuständigkeiten hat der Verein Naturpark Altmühltal (Südliche Frankenalb) e.V. als Träger des Naturparks (§ 1 Abs. 3 NP-AltmtalVO) die Koordination und Leitung bei der Entwicklung des Zonierungskonzepts und der Umsetzung des Konzepts in diesen Verordnungsentwurf übernommen. Das Gutachten für die Fachplanung wurde vom Institut für Landschaftsarchitektur der Hochschule Weihenstephan-Triesdorf erstellt. Zur Begleitung und Koordination wurde eine Steuerungsgruppe einberufen, in der alle wichtigen Entscheidungen diskutiert und abgestimmt wurden. Konkret waren in der Steuerungsgruppe Vertreter folgender Institutionen beteiligt:

- das Bayerische Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit (Abteilung 6, Naturschutz und Landschaftspflege und Abteilung 7, Klimaschutz, technischer Umweltschutz, Kreislaufwirtschaft)
- das Bayerische Landesamt für Umwelt
- die Bezirke Oberbayern, Mittelfranken und Oberpfalz (Verordnungsgeber)
- die Regierungen von Oberbayern, Oberpfalz (beide verfahrensführende Behörden aufgrund bestehender Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bezirk und Regierung) und Mittelfranken, jeweils als höhere Naturschutzbehörden
- die Landratsämter Eichstätt, Neuburg-Schrobenhausen, Donau-Ries, Weißenburg-Gunzenhausen, Roth, Neumarkt i. d. Opf., Regensburg und Kelheim, sowie die Stadt Ingolstadt jeweils als Untere Naturschutzbehörden, Kelheim und Donau-Ries auch als Verordnungsgeber
- der Verein Naturpark Altmühltal (Südliche Frankenalb) e.V.

Für weitere Angaben zum Konzept der Zonierung wird auf den Abschlussbericht der Hochschule Weihenstephan-Triesdorf vom 30. November 2012 verwiesen, der als Anlage dieser Begründung beiliegt.

II. Problem

Im Naturpark Altmühltal befinden sich aufgrund seiner Lage im Mittelgebirge Standorte, die eine gute Windhöffigkeit aufweisen und dadurch für die Nutzung der Windkraft gut geeignet sind.

Viele dieser Standorte befinden sich allerdings in den Landschaftsschutzgebieten, die aus der ehemaligen Schutzzone des Naturparks hervorgegangen sind. Nach Punkt 9.2.3 Abs. 7 des Windkrafterlasses sollen Windkraftanlagen zwar grundsätzlich innerhalb eines Landschaftsschutzgebiets zulässig sein. Die Errichtung einer Windkraftanlage ist im Regelfall erlaubnispflichtig, so auch in der NP-AltühltalVO, dort in § 7 der Verordnung. Die Erlaubnis kann nur erteilt werden, wenn der Schutzzweck der Verordnung der Erteilung nicht entgegensteht und der Charakter des Gebiets nicht verändert wird. Regelmäßig wird die Errichtung einer Windkraftanlage aufgrund ihrer Höhe und weitläufigen Sichtbarkeit gegen einen Schutzzweck der Verordnung verstoßen, nämlich erhebliche Eingriffe in die Landschaft zu verhindern, § 4 Abs. 2 Nr. 6 NP-AltühltalVO. Damit scheidet die Erlaubnis nach § 7 der NP-AltühltalVO als Mittel zur Nutzung und Steuerung der Windkraft innerhalb der Landschaftsschutzgebiete aus. Eine Befreiung nach § 67 des Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) setzt einen besonders atypischen und singulären Fall voraus, so dass die Befreiung als Instrument zur Zulassung von Windkraftanlagen nicht geeignet ist (vgl. Punkt 9.2.3, Abs. 4 aE des Windkrafterlasses). Damit enthält die bisher geltende Verordnung keinerlei Instrumente, durch die eine Nutzung der Windenergie ermöglicht und gesteuert werden könnte.

Derzeit kann der Konflikt zwischen Nutzung der Windkraft und den Landschaftsschutzgebietsverordnungen nur über Herausnahmen von geeigneten Standorten aus den Landschaftsschutzgebieten zu Gunsten der Windkraftnutzung gelöst werden. Dadurch wird allerdings das zusammenhängende Netz der Landschaftsschutzgebiete zunehmend durchbrochen. Großräumige Schutzgebiete und damit die Funktionsfähigkeit der Landschaftsschutzgebiete werden durch diese Art der Konfliktlösung nachteilig beeinflusst. Außerdem schrumpft dadurch beständig der Anteil der Fläche des Naturparks, der Landschaftsschutzgebiet und Naturschutzgebiet ist. Gemäß Art. 15 Abs. 1 BayNatSchG setzt ein Naturpark voraus, dass ein überwiegender Teil seiner Gesamtfläche Landschafts- oder Naturschutzgebiet ist. Derzeit hat der Naturpark Altmühltal einen Anteil von ca. 55 % seiner Gesamtfläche in geschützten Gebieten. Werden weitere großräumige Flächen aus den Landschaftsschutzgebieten herausgenommen, ist der Naturpark in seinem Bestand bedroht.

Ein weiterer Mangel der derzeitigen Verordnung besteht darin, dass die unter speziellem Schutz stehenden Tallandschaften aufgrund der Grenzziehung bei der Festsetzung der ehemaligen Schutzzone meist nur Schutz bis zur Hangkante genießen. Zum Zeitpunkt des Erlasses der derzeitigen Verordnung waren derart hohe und damit optisch jegliche Maßstäblichkeit sprengende Anlagen wie moderne Windkraftanlagen noch nicht bekannt. Eine vermehrte Errichtung von Einzelanlagen entlang der Hangkante der Täler würde durch ihre Einwirkung auf das geschützte Gebiet zu einer zunehmenden Beeinträchtigung bis hin zur Funktionslosigkeit der Verordnung bezüglich des Landschaftsschutzes führen. Entlang der Hangkante platzierte Windkraftanlagen wirken optisch massiv auf die besonders geschützten Tallandschaften ein. Andererseits stehen einige Gebiete unter Landschaftsschutz, denen naturschutzfachlich und vom Landschaftsbild her eine geringere Bedeutung zukommt. Da diese Gebiete nicht zur Nutzung der Windkraft zur Verfügung stehen, nimmt der Druck auf die nicht unter

Landschaftsschutz stehenden hangkantennahen Gebiete noch zu. Dies stellt einen aus Sicht des Landschaftsschutzes schwerwiegenderen Eingriff dar. Ein Einwirkungsverbot von außen auf ein Landschaftsschutzgebiet (wie etwa bei Naturschutzgebieten) existiert nicht. Die Schutzwirkung eines Landschaftsschutzgebiets endet mit seiner Grenze. Durch eine Zonierung wird dieser Druck reduziert.

Jede Windkraftanlage bringt neben dem Eingriff in das Landschaftsbild (ein Eingriff in den Naturhaushalt im Sinne des § 14 Abs. 1 BNatSchG liegt regelmäßig nicht vor, Punkt 9.3.2 des Windkraftherlasses) auch noch erlaubnispflichtige Sekundäreingriffe mit sich. So muss jede Windkraftanlage wegemäßig erschlossen sein und eine Leitung zum nächsten Stromeinspeisepunkt verlegt werden. Sowohl der Wege- als auch der Leitungsbau sind nach § 7 Abs. 1 Nr.3 und Nr. 10 NP-AltühltalVO erlaubnispflichtig und stellen einen Eingriff in das Landschaftsbild und den Naturhaushalt dar.

Derzeit gibt es kein Regelungsinstrumentarium, das die oben aufgeführten bestehenden Konflikte zwischen der Nutzung der Windkraft und dem Landschaftsschutzgebiet befriedigend aufzulösen vermag.

In den Landschaftsschutzgebieten des Naturparks Altmühltal befinden sich bereits vereinzelt Windkraftanlagen. Diese wurden zu einer Zeit genehmigt und errichtet, als man sich der Problematiken, die Windkraftanlagen mit sich bringen (z. B. Vogelschlag, optische Beeinträchtigung) noch nicht bewusst war. Diese Anlagen genießen Bestandschutz. Sie sind regelmäßig Anlagen älteren Modells, die nicht die nach heutigem Stand der Technik gängigen Höhen (ca. 200 m) erreichen. Eine Zonierung muss auch die Konflikte lösen, die sich bei einem Ersetzen einer technisch veralteten Windkraftanlage durch eine neue, dem technischen Stand entsprechende Anlage (Repowering) ergeben.

II. Ziel

Aufgrund der oben aufgeführten ungelösten Probleme und der Verantwortung für den Schutz des Klimas haben die Verordnungsgeber beschlossen, der Empfehlung des Windkraftherlasses zu folgen und die Landschaftsschutzgebiete, die aus der Schutzzone des Naturparks Altmühltal hervorgegangen sind, in Bezug auf die Nutzung der Windkraft zu zonieren.

Ziel einer Zonierung ist die Schaffung von Raum zur Nutzung der Windenergie auch innerhalb der Landschaftsschutzgebiete unter größtmöglicher Schonung des Schutzzwecks. Dadurch soll ein wesentlicher Beitrag zur sog. Energiewende geleistet werden. Nur ein wesentlicher Beitrag zur nachhaltigen umweltfreundlichen Energieerzeugung rechtfertigt eine Herabsetzung des Schutzes der NP-AltühltalVO.

Bei der Zonierung müssen die besonders geschützten Tallandschaften und weitere besonders herausgehobene Landschaftsbilder und kulturhistorisch bedeutende Landschaftskulissen erhalten werden.

Die Zonierung soll so erfolgen, dass die Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts nicht beeinträchtigt wird. Besonderes Augenmerk ist dabei auf den Erhalt von durch Windkraftanlagen besonders gefährdeten Arten zu richten (vgl. hierzu etwa die Anlagen zum Windkraftherlass). Auch soll besondere Rücksicht auf weitere geschützte Gebiete genommen werden (z. B. Naturschutzgebiete, FFH-Gebiete, SPA-Gebiete, Naturdenkmale etc.).

Naturparke sollen nach Art. 15 Abs. 1 Nr. 2 BayNatschG auch wegen ihrer landschaftlichen Voraussetzungen in besonderer Weise der Erholung der Bevölkerung dienen. Der Erholungsfunktion kommt

dabei überregionale Bedeutung zu. Durch die Zonierung zur Nutzung der Windkraft darf die für Landschaftsschutzgebiete und den Naturpark wichtige Erholungsfunktion nicht wesentlich beeinträchtigt werden. Außerdem sollen besonders bedeutende und typische Motive im Naturpark (sog. Postkartenmotive) sowie die zertifizierten Premiumwanderwege durch den Naturpark besonders geschützt werden.

Gleichzeitig soll ein Instrumentarium geschaffen werden, das die Nutzung der Windkraft in den Landschaftsschutzgebieten ohne Verlust der Schutzwürdigkeit des Gebiets (s. o.) steuert. Das zu schaffende Instrumentarium soll insbesondere auch zu einer Konzentration der Windkraftanlagen führen, um eine sog. „Verspargelung“ der Landschaft zu vermeiden. Gleichzeitig soll sie der kommunalen und regionalen Planung genügend Raum bieten, um durch entsprechende Planungsinstrumente eine sinnvolle Flächennutzungs- und Regionalplanung zu ermöglichen und so noch weitere Bereiche des Naturraums zu erhalten.

Die Herausnahme von Bereichen aus den Landschaftsschutzgebieten soll vermieden werden, um eine weitere Durchlöcherung des Schutzgebiets zu vermeiden und sicher zu stellen, dass der Naturpark insgesamt nicht durch die Nutzung der Windkraft im Rahmen der Energiewende in seinem Bestand bedroht wird (der überwiegende Teil des Gebiets des Naturparks muss Landschaftsschutzgebiet oder Naturschutzgebiet sein, Art. 15 Abs. 1 Nr. 1 BayNatSchG).

Die Zonierung soll möglichst zeitnah erfolgen, um die bereits eingesetzte Eigendynamik der Energiewende in Bayern nicht zu behindern und großflächige Herausnahmen aus den Landschaftsschutzgebieten zu verhindern.

B) Lösung

Die Verordnungsgeber haben zur Erreichung der oben aufgeführten Ziele eine Zonierung des Landschaftsschutzgebiets in drei Zonen gewählt. Aufgrund der Eilbedürftigkeit wurde beschlossen, die Einteilung in die verschiedenen Zonen anhand der bereits vorliegenden, georeferenzierten Daten (GIS-Daten) sowie anhand eines schematisierten Visualisierungskonzepts für die besonders geschützten Tallandschaften durchzuführen und auf zeitaufwändige Vor-Ort-Untersuchungen und Kartierungen möglichst zu verzichten. Die Unteren Naturschutzbehörden sorgen dabei für die notwendige Ortskenntnis. Eingang in die Untersuchung fanden nur naturschutzfachliche Belange. Aus den Untersuchungen der Fachplaner und den Entscheidungen der einberufenen Steuerungsgruppe ergaben sich drei unterschiedliche Zonen:

1. Ausnahmezonen für Windkraftnutzung

In den sog. Ausnahmezonen für Windkraftnutzung sollen Windkraftanlagen ohne weitere Prüfung (Erlaubnis oder Befreiung) der Belange des Landschaftsschutzgebiets zulässig sein. Hierdurch wird keine naturschutzrechtliche Genehmigungsfähigkeit der Anlage unter anderen Gesichtspunkten vorweggenommen. Die Anlagen werden lediglich von den Beschränkungen der NP-AltmulhltalVO ausgenommen. Vorbild ist hierbei die bereits bestehende Regelung in der Verordnung zum Abbau von Bodenschätzen.

2. Tabuzonen für Windkraftnutzung

In den sog. Tabuzonen soll die Nutzung der Windkraft generell ausgeschlossen werden. Neue Windkraftanlagen sollen in diesem Bereich nicht entstehen. Bestandsgeschützte Anlagen sollen nicht erhöht werden dürfen.

3. Prüfbereiche für Windkraftnutzung

In den sog. Prüfbereichen für Windkraftnutzung soll die Nutzung der Windkraft weder generell zugelassen noch ausgeschlossen werden. Hier ist die Errichtung und Nutzung von der Erteilung einer Erlaubnis nach der NP-AltühltalVO abhängig.

Die Öffnung der Landschaftsschutzgebiete in den Ausnahme- und Prüfbereichen gilt nur für Anlagen bis zu einer Höhe von 200 m und nur auf Flächen, die durch Darstellung in einem Flächennutzungsplan oder als Ziele der Raumordnung für eine Nutzung der Windenergie ausgewiesen werden.

Begründung

A) Allgemeines

1. Ausnahmebereiche für Windkraftnutzung

Bei den Ausnahmebereichen für Windkraftnutzung handelt es sich um Flächen, auf die eines oder mehrere der Kriterien zutreffen, die in Punkt 4.3 („Ausnahmebereiche“) des Abschlussberichts der Hochschule Weihenstephan-Triesdorf genannt sind (siehe Anlage).

Sie werden in den Karten blau dargestellt.

Flächen, die Ausnahmebereiche werden, sind naturschutzfachlich und unter dem Gesichtspunkt der überregionalen Erholungsfunktion konfliktarm. Sie rufen keine Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes der besonders geschützten Tallagen und der sog. Postkartenmotive hervor. Auf die zu beachtenden Besonderheiten insbesondere von Donautal, Nördlinger Ries und östlichem Riesrand im Zonierungskonzept unter Punkt 4.1.2 „Weitere Tabuzonen: Landschaftsbild“ und in der Textkarte Abb. 15 „Prüfbereich bei landschaftlich besonders sensiblen Bereichen (Ries, Donautal)“ wird verwiesen.

Eine Abwägung der widerstreitenden Interessen des Landschafts- und Naturschutzes auf der einen und der Erzeugung regenerativer Energien auf der anderen Seite ergibt aufgrund der oben angeführten Argumente und Kriterien, dass in diesen Flächen das öffentliche Interesse an der Öffnung der Landschaftsschutzgebiete für Windkraftanlagen überwiegt, soweit diese Anlagen einen wesentlichen Beitrag zur Energiewende leisten.

2. Tabuzonen

Bei den Tabuzonen handelt es sich um Flächen, auf die eines oder mehrere der Kriterien zutreffen, die in Punkt 4.1 („Tabuzonen“) des Abschlussberichts der Hochschule Weihenstephan-Triesdorf genannt sind (siehe Anlage).

Sie werden in der Karte rot dargestellt.

Gebiete, die Tabuzonen werden, umfassen Flächen, die naturschutzfachlich konfliktreich sind; sie umfassen die besonders geschützten Tallandschaften und die sog. Postkartenmotive inklusive eines Puffers zum Schutz des Landschaftsbildes, sowie Gebiete anderer Schutzkategorien, wie Naturschutzgebiete, FFH-Gebiete, SPA-Gebiete, Naturdenkmale etc., teilweise ebenfalls mit einem Vorsorgeabstand (Puffer). Außerdem wurden nach Datenlage zu erwartende artenschutzrechtliche Konfliktsituationen bei windkraftrelevanten Arten (Nr. 9.4 des Windkraftverordnungsbeschlusses) berücksichtigt.

Die Abwägung der widerstreitenden Interessen des Landschafts- und Naturschutzes auf der einen und der Erzeugung regenerativer Energien auf der anderen Seite führt hier zu einem klaren Überwiegen des Belangs des Landschafts- und Naturschutzes, so dass eine Zulassung von neuen Windkraftanlagen oder eine Erhöhung von Altanlagen in diesem Gebiet ausgeschlossen sind.

3. Prüfbzonen für Windkraftnutzung

Bei den Prüfbzonen handelt es sich um Flächen, auf die eines oder mehrere der Kriterien zutreffen, die in Punkt 4.2 (Entscheidungszonen) des Abschlussberichts der Hochschule Weihenstephan-Triesdorf genannt sind (siehe Anlage).

Sie werden in der Karte hellbraun dargestellt.

Gebiete, deren Flächen den Prüfbzonen zugeordnet werden, sind solche, die aufgrund der bestehenden Datenlage und den derzeit zur Verfügung stehenden Erkenntnissen aus Sicht des Verordnungsgebers weder gesichert für eine Windkraftnutzung geeignet sind, noch für die eine Nutzung der Windkraft generell ausgeschlossen werden kann. Die Notwendigkeit von Prüfbzonen korrespondiert mit der Entscheidung, bei der fachlichen Vorbereitung der Ordnungsänderung auf Vor-Ort-Untersuchungen weitestgehend zu verzichten. Die Gebiete können später, wenn ausreichende Erkenntnisse über sie vorliegen, auf die beiden anderen Gebietszonen aufgeteilt werden.

Bei einer Abwägung der widerstreitenden Interessen des Landschafts- und Naturschutzes auf der einen und der Erzeugung regenerativer Energien auf der anderen Seite ergibt sich, dass hier der Belang der Erzeugung erneuerbarer Energien überwiegt und das Landschaftsschutzgebiet für die Nutzung der Windkraft im Einzelfall geöffnet werden kann, soweit die Windkraftanlagen einen wesentlichen Beitrag zur Energiewende leisten und eine Erlaubnis nach den Regeln der NP-AltmtihltaIVO erteilt werden kann.

Bei der Abgrenzung der Ausnahme- und Prüfbzonen in den Ordnungskarten wurden Splitterflächen, die sich anhand der Kriterien aus dem Fachgutachten ergeben, nicht berücksichtigt. Die Flächen sind so bemessen, dass, ggf. unter Berücksichtigung von unmittelbar angrenzenden Flächen außerhalb des Landschaftsschutzgebiets sinnvolle großflächige Konzentrationsflächen für die Windkraftnutzung möglich sind. Dadurch wird dem Ziel, einen wesentlichen Beitrag zur Erzeugung regenerativer Energien mit größtmöglicher Schonung des Gebiets zu ermöglichen, Rechnung getragen.

4. Verknüpfung mit Kommunal- oder Regionalplanung

Die Errichtung und Nutzung von Windkraftanlagen in den Ausnahme- und Prüfbzonen wird darüber hinaus davon abhängig gemacht, dass Gebiete in diesen Zonen durch kommunale Flächennutzungsplanung oder den Regionalplan zur Nutzung der Windkraft bestimmt werden. Durch diese Verknüpfung wird eine weitere Konzentration von Windkraftanlagen an den durch diese Planungen bezeichneten Standorten erreicht. Außerdem werden folgende positive Effekte erzielt:

Erstens werden so tatsächlich nur die Teile des Landschaftsschutzgebiets zur Nutzung der Windkraft freigegeben, in denen sichergestellt ist, dass sie auch zur Erzeugung erneuerbarer Energien genutzt werden und so wesentlich zur Energiewende beitragen. Während in der vorliegenden Zonierungsplanung nur naturschutzfachliche Aspekte in Bezug auf die Landschaftsschutzgebiete berücksichtigt wurden, erfolgt in der Kommunal- und Regionalplanung ein umfassender Abwägungsprozess, in dem neben den Belangen des Naturschutzes auch die Windhöflichkeit, immissionsschutzrechtliche Belange, Rohstoffsicherheit etc. geprüft werden. So erlangen durch diese Verknüpfung auch alle tatsäch-

lich freigegebenen Flächen eine Untersuchungstiefe naturschutzfachlicher und nicht naturschutzfachlicher Belange, wie sie in einer Konzentrationsflächenplanung oder Regionalplanung geboten sind.

Zweitens werden durch eine weitere Konzentration Sekundäreingriffe in die Landschaftsschutzgebiete durch Wege- und Leitungsbau vermieden, da diese Infrastrukturanlagen von mehreren Anlagenbetreibern gleichzeitig genutzt werden können. So sind pro Anlage weniger Eingriffe in den Naturhaushalt und das Landschaftsbild notwendig.

Drittens werden die kommunalen und regionalen Plangeber davor geschützt, dass es zu einem Wildwuchs der Windkraftanlagen in den freigegebenen Teilen der Landschaftsschutzgebiete und dadurch zu einer sog. „Verspargelung“ kommt, bevor sie selbst ihre eigenen windkraftsteuernden Pläne in Kraft setzen können.

Diese Verknüpfung zwischen kommunaler und regionaler Planung auf der einen Seite und der Freigabe von Flächen für die Windkraft ist, in Anbetracht der oben angeführten Effekte, auch wesentlich für die Abwägung. Durch sie wird sichergestellt, dass nur in Gebieten, die in einer Ausnahme- oder Prüfzone liegen und zugleich durch einen Flächennutzungsplan oder Regionalplan zur Nutzung der Windkraft bestimmt sind, der Schutz der Landschaftsschutzgebietsverordnung zu Gunsten der Errichtung von Windkraftanlagen reduziert wird. Andere Flächen, die in eine Ausnahme- oder Prüfzone liegen, aber nicht durch Flächennutzungs- oder Regionalplan zur Nutzung der Windkraft bestimmt sind, behalten den vollen Schutz der NP-AltühltalVO.

B) Zwingende Notwendigkeit

Zur vorgesehenen Zonierung der Landschaftsschutzgebiete ist eine Änderung der NP-AltühltalVO zwingend notwendig.

C) Einzelbegründung

Zu § 1:

Nr.1:

Der in § 3 neu eingefügte Absatz 3 setzt in Satz 1 die Zonierung in die bereits beschriebenen drei Gebietstypen fest. Durch Satz 2 und 3 werden die Karten der Anlagen zum Bestandteil der Verordnung entsprechend den bisher bereits geltenden Regelungen der Absätze 1 und 2 des § 3 NP-AltühltalVO.

Nr. 2:

In § 4 Abs. 2 wird die natur- und landschaftsverträgliche Ordnung der Windkraftnutzung zum Schutzzweck der NP-AltühltalVO erklärt. Die Nutzung der Windkraft in natur- und landschaftsverträglicher Weise erhält dadurch eine starke Position im Regelungsgefüge der Verordnung. Gemäß § 6 Abs. 1 der Verordnung etwa sind alle Handlungen verboten, die einem Schutzzweck i. S. d. § 4 Abs. 2 zuwiderlaufen. Damit wäre auch jede Nutzung der Windkraft in anderer als in natur- und landschaftsverträglicher Weise grundsätzlich verboten. Erlaubnisse nach § 7 NP-AltühltalVO können auch nur dann erteilt werden, wenn die Nutzung der Windkraft in natur- und landschaftsverträglicher Weise erfolgt.

Andererseits entspricht die Nutzung der Windkraft in natur- und landschaftsverträglicher Weise dem Schutzzweck der NP-AltühltalVO, und fällt damit nicht unter das Verbot des § 6 Abs. 1.

Nr. 3:

Durch Satz 1 des neu eingefügten § 6 Abs. 3 wird das Errichten von Windkraftanlagen in den Tabuzonen verboten. Es handelt sich um eine zentrale Vorschrift zur Erfüllung der Ziele der Zonierung der NP-AltmtalIVO.

Die Regelung des Satzes 2 ist wegen Art. 12, 14 GG geboten. Bereits bestehende Anlagen erhalten Bestandsschutz. Auch ein Repowering, ein Ersetzen einer technisch veralteten Windkraftanlage durch eine neue, dem technischen Stand entsprechende soll in den Ausschlussgebieten eingeschränkt möglich sein. Durch ein standortgleiches Repowering wird der Naturhaushalt nicht wesentlich stärker belastet, als durch die bereits bestehende Anlage. Bei einer höhengleichen Ersetzung der Anlage erhöht sich der Eingriff in das Landschaftsbild nicht. Dieser wird durch die Sichtbarkeit der Anlage und deren Wirkung in die Landschaft verursacht. Sichtbarkeit und Wirkung in die Landschaft sind abhängig von der Höhe der Anlage. Eine moderne Windkraftanlage hat allerdings bei gleichen Bedingungen regelmäßig eine höhere Energieausbeute als eine technisch veraltete. Damit trägt sie stärker zur Erzeugung erneuerbarer Energien bei. Bei einem gleichbleibendem Eingriff wird damit ein größerer Beitrag zur Energiewende geleistet. Deshalb entspricht die Zulassung eines höhengleichen Ersatzes den Zielen der Zonierung.

Nr. 4:

In § 7 Abs. 1 Nr. 1 werden Windkraftanlagen als eigenständiger Regelungsgegenstand eingeführt, da für die Windkraftanlagen im Erlaubnisverfahren spezielle Regelungen gelten sollen, die für die übrigen baulichen Anlagen keine Geltung entfalten.

Der neu eingeführte Abs. 3 Nr. 1 erfasst nur bestandsgeschützte Windkraftanlagen, die entweder in Tabuzonen oder in Prüf- bzw. Ausnahmezonen außerhalb von durch Flächennutzungs- oder Regionalplanung zur Nutzung der Windkraft bestimmten Flächen ersetzt werden sollen. Für diese bestandsgeschützten Anlagen wird eine Sonderregelung eingefügt. Anlagen, die ersetzt werden sollen und die in Prüfzonen oder in Ausnahmezonen liegen und deren Standort sich gleichzeitig in einem Gebiet befindet, das durch Flächennutzungs- oder Regionalplanung zur Nutzung der Windkraft bestimmt ist, unterfallen den weniger einschränkenden Regelungen der nachfolgenden Nr. 2 oder dem neu eingefügten § 8 Nr. 3a; sie können durch Anlagen mit einer Höhe von bis zu 200 m ersetzt werden.

Der neu eingeführte Abs. 3 Nr. 2 betrifft alle Anlagen in den Prüfzonen. Für diese Anlagen wird eine Sonderregelung eingeführt. Von ihr werden nur Windkraftanlagen erfasst, die immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftig sind. Nach Nr. 1.6 Spalte 2 des Anhangs zur Vierten Verordnung zur Durchführung des Bundesimmissionsschutzgesetzes (Verordnung über genehmigungspflichtige Anlagen – 4. BimSchV) handelt es sich dabei um Windkraftanlagen mit einer Gesamthöhe von mehr als 50 m. Eine Begrenzung auf Anlagen ab dieser Höhe ist geboten, da durch sie aufgrund ihrer Leistungsstärke und der vorherrschenden Windverhältnisse ein wesentlicher Beitrag zur Energiewende erbracht wird. Die Ausbeute an erneuerbarer Energie bei Anlagen mit weniger als 50 m rechtfertigt grundsätzlich keine Minderung des Schutzes der Landschaftsschutzgebietsverordnungen. Für ihre Zulassung besteht nur in den eng begrenzten Ausnahmefällen gemäß Abs. 3 Nr. 3 ein öffentliches Interesse.

Eine Beschränkung der Gesamthöhe auf nicht mehr als 200 m ist notwendig, da die der Zonierung zugrundeliegende Studie sich auf optische Auswirkungen von Windkraftanlagen nach heutigem Stand

der Technik beschränkt. Derzeit werden Gesamthöhen von Windkraftanlagen von knapp 200 m erreicht. Ein vorsorglicher Aufschlag für eventuelle zukünftige Höhenentwicklungen hätte zu erheblich größeren Tabuzonen aufgrund höherer Abstände zu den besonders geschützten Tallandschaften geführt. Damit wäre der Nutzung der Windkraft eine wesentlich geringere Fläche zur Verfügung gestanden. Durch eine Höhenbegrenzung auf 200 m wird auch dem Landschaftsschutz Genüge getan, da dadurch eine optische Beeinträchtigung der Tallandschaften minimiert wird. Es würde den Zielen der Zonierung zuwiderlaufen, dieses Regelungsgefüge für eine etwaige technische Entwicklung zu durchbrechen. Eine Abwägung der betroffenen Belange führt deshalb zu einer Beschränkung auf 200 m.

Die neu eingeführte Sonderregelung hat nur in den Prüfbereichen der Karten der Anlage 5 Gültigkeit.

Die Formulierung „soweit diese Flächen durch Darstellung im einem Flächennutzungsplan oder als Ziele der Raumordnung für eine Nutzung der Windenergie ausgewiesen sind“ nimmt Bezug auf die Regelung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB. Es können nur solche Flächen für die Nutzung von Windkraft in Anspruch genommen werden, die auch durch Flächennutzungs- oder Regionalpläne zu diesem Zwecke bestimmt sind. Wie zuvor bereits dargestellt, werden dadurch der Flächenverbrauch weiter gering gehalten und eine Konzentration der Windkraftanlagen an einigen Punkten erreicht; Sekundäreingriffe werden minimiert und durch die für die Konzentrationsflächen- und Regionalplanung entwickelten Grundsätze wird sichergestellt, dass keine Flächen freigegeben werden, die später nicht auch für die Nutzung von Windkraft zur Verfügung stehen.

Die nach Nr. 2 zu erteilende Erlaubnis enthält eine Teilprivilegierung für Windkraftanlagen. Prüfbereiche können nur Flächen umfassen, in denen Windkraftanlagen das Landschaftsbild nach den in der Untersuchung herangezogenen Kriterien nicht wesentlich stören. Deshalb ordnet Nr. 2 Satz 2 konsequenterweise an, dass eine Beeinträchtigung des Landschaftsbildes der Erteilung einer Erlaubnis zur Errichtung von Windkraftanlagen nicht entgegengehalten werden kann.

§ 7 Abs. 3 Nr. 3 trägt der Tatsache Rechnung, dass es in besonders gelagerten Fällen unverhältnismäßig sein kann, wenn die Erteilung einer Erlaubnis für die Errichtung einer immissionsschutzrechtlich nicht genehmigungsbedürftigen Windkraftanlage in Prüf- oder Ausnahmezonen auch für den Fall ausgeschlossen ist, dass der Antragsteller im Erlaubnisverfahren nachweist, dass von der Anlage keinerlei nachteilige Wirkungen auf den Schutzzweck des Landschaftsschutzgebiets ausgehen. Angesichts der überschaubaren Zahl rentabler Standorte für derart niedrige Anlagen und der vorherrschenden Praxis nur noch immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige Großanlagen zu errichten, ist von einer sehr geringen Zahl von Anlagen auszugehen, die dem Regelungsbereich des § 7 Abs. 3 Nr. 3 unterfallen. Die durch eine etwaige Konkurrenzsituation zu Großanlagen zu erwartenden Auswirkungen auf den Beitrag der Windkraft zur Energiewende sind daher als äußerst geringfügig anzusehen. Darüber hinaus sind bei Anlagen im Sinne von § 7 Abs. 3 Nr. 3 die Belange des § 4 Abs. 2 Nr. 3 und 6 positiv zu prüfen. Die privilegierende Regelung des § 7 Abs. 2 S. 2 der Verordnung findet keine Anwendung, so dass das bisherige Schutzniveau durch die Zonierung nicht herabgesetzt wird. Hinsichtlich der Formulierung „soweit diese Flächen durch Darstellung im einem Flächennutzungsplan oder als Ziele der Raumordnung für eine Nutzung der Windenergie ausgewiesen sind“ gelten obige Ausführungen entsprechend.

Nr. 5:

Bei der neuen Regelung des § 8 Nr. 3a handelt es sich um eine Ausnahme von den Beschränkungen der NP-AltmtltaIVO. Zur Errichtung von Windkraftanlagen ist deshalb keine Erlaubnis oder Befreiung erforderlich. Dadurch wird der Verwaltungsaufwand minimiert. Die Regelung hat Steuerungscharakter, da ein Windkraftanlagenbetreiber hier kein zusätzliches Erlaubnisverfahren mit ungewissem Ausgang durchlaufen muss, sondern von Anfang an Planungssicherheit genießt.

Hinsichtlich der Begründung der Regelung in Nr. 5 kann auf die Ausführungen zu Nr. 4 verwiesen werden.

Nr.6:

Nr. 6 passt den Ordnungswidrigkeitentatbestand des bisherigen § 13 an die geänderte Fassung des § 6 an.

Nr. 7:

Nr. 7 enthält lediglich redaktionelle Änderungen sowie Anpassungen an das BNatSchG und das Bay-NatSchG in der aktuellen Fassung.

Zu § 2:

Die der Änderungsverordnung beigefügten Karten werden Bestandteil der NP-AltmtltaIVO.

Zu § 3:

Die Verordnung tritt *[Inkrafttreten]* in Kraft.

Gemäß § 3 Abs. 2 wird die NP-AltmtltaIVO aus Vereinfachungsgründen und aus Gründen der Übersichtlichkeit in der kompletten Fassung neu bekannt gemacht. Alle Änderungen beziehen sich nur auf Regelungen, die die Schutzzone betreffen.

Zu Hinweis:

Der Hinweis entspricht der Regelung des Art. 52 Abs. 7 S. 2 BayNatSchG.