



Universität für Bodenkultur Wien

Masterarbeit

Titel der Masterarbeit

Governance und Konfliktlösung im planerischen Prozess

**-
Einfluss von Naturschutzinteressen im Rahmen der überörtlichen
Flächenausweisungen für Windkraftanlagen in Niederösterreich und im
Burgenland**

Verfasser

Tanja Bichler

Matr.-Nr.: 0740175

angestrebter akademischer Grad

Diplomingenieur (DI)

St. Pölten, Juni 2019

Studienkennzahl lt. Studienblatt:	H 066 427
Zulassungsbescheid:	Masterstudium Umwelt- und Bioressourcenmanagement
Erstbetreuer:	Univ. Prof. Dipl.-Ing. Dr.nat.techn. Karl Hogl
Zweitbetreuer:	Mag. Dr. phil. Patrick Scherhauser

Tanja Bichler

Governance und Konfliktlösung im planerischen Prozess

-

**Einfluss von Naturschutzinteressen im Rahmen der überörtlichen
Flächenausweisungen für Windkraftanlagen in Niederösterreich und im
Burgenland**

20. Juni 2019

Eidesstattliche Erklärung

Hiermit erkläre ich eidesstattlich, dass ich die vorliegende Masterarbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Wörtlich und sinngemäß übernommene Stellen wurden als solche gekennzeichnet, die übernommenen Formulierungen und Konzepte wurden gemäß den Richtlinien wissenschaftlicher Arbeiten als solche zitiert beziehungsweise mit Fußnoten gekennzeichnet, um die genaue Quellenangabe kenntlich zu machen. Diese Masterarbeit wurde bisher keiner anderen Prüfungsbehörde in gleicher oder ähnlicher Form vorgelegt beziehungsweise veröffentlicht.

St. Pölten, 20. Juni 2019_____

Danksagung

Die vorliegende Masterarbeit wurde im Jahr 2018 und 2019 im Rahmen des Masterstudienganges „Umwelt- und Bioressourcenmanagement“ an der Universität für Bodenkultur Wien erarbeitet. In Rahmen des Studiums habe ich mich für die Fachbereiche Nachhaltige Landnutzung und Energie entschieden. Das hat mich dazu bewogen, die Masterarbeit zum Thema Windkraft und Naturschutz zu schreiben. Ich bedanke mich zuallererst bei Dr. Patrick Scherhauser für die Betreuung und die regelmäßigen Feedbacks. Es war ein langer Weg, bis die Arbeit Form angenommen hat. Zudem möchte ich mich bei ihm für die im Rahmen des Projektes TransWind erstellten und mir zur Verfügung gestellten Interviews bedanken. Mein Dank gilt auch den Interviewteilnehmern, welche sich viel Zeit für meine zahlreiche Fragen genommen haben. Ohne die Interviews wäre meine Arbeit nicht möglich gewesen. Ein großer Dank geht an meine Eltern und an meinen Lebensgefährten. Danke, dass ihr mich in schwierigen Zeiten emotional und finanziell unterstützt habt.

Kurzfassung

Niederösterreich und das Burgenland sind die Bundesländer mit dem größten Windkraftpotential Österreichs. Viele der potenziell geeigneten Standorte liegen in naturschutzrechtlich geschützten Gebieten und naturschutzfachlich wertvollen Gebieten. Zudem gefährdet die Errichtung und der Betrieb von Windkraftanlagen die Fauna. Insbesondere Vögel und Fledermäuse können mit WKA kollidieren. Bei Vogelarten mit geringen Reproduktionsraten (z. B. Greifvogelarten) können schon Einzelereignisse eine dezimierende Wirkung auf die Populationen haben und es besteht die Gefahr, dass Vögel und Fledermäuse durch das Meiden der Windkraftanlagen wichtige Habitate verlieren. Um den Windkraftausbau möglichst naturverträglich zu gestalten und Naturschutzkonflikte auf der örtlichen Ebene zu vermeiden, ist eine überörtliche räumliche Steuerung der Windkraft notwendig. Die alleinige räumliche Steuerung auf der Gemeindeebene stößt auf Grenzen. Nur die überörtliche räumliche Steuerung ermöglicht es, überörtliche Naturschutzinteressen (z. B. die Freihaltung von überörtlichen Vogelzugkorridoren und Wildtierkorridoren) in die räumliche Steuerung der Windkraft einzubeziehen und die Konfliktlösung auf die überörtliche Ebene zu verlagern. Ob das in der Praxis gelingt, wird anhand der Zonierungsprozesse in NÖ und im Bgld. analysiert. Die Arbeit gibt Aufschluss, inwieweit sich in der überörtlichen Raumordnung eine kooperative Staatstätigkeit im Sinne des Einbezugs staatlicher und nichtstaatlicher Naturschutzakteure durchgesetzt hat. Zudem zeigt die Arbeit auf, wie die unterschiedlichen Rahmenbedingungen (z. B. der Zonierungszeitpunkt) und die konkrete Prozessgestaltung (z. B. die landesweite, einmalige Zonierung in NÖ i. V. z. regionalen, schrittweisen Zonierung im Bgld.) den Interessensausgleich zwischen dem Naturschutz und der Windkraft beeinflusst haben. Um Antworten auf diese Fragestellungen zu erlangen, wurden qualitative halb-strukturierte (leitfadengestützte) Experteninterviews mit Akteuren durchgeführt, welche maßgeblich an den Zonierungsprozessen beteiligt waren. Die nach Meuser und Nagel (1991) ausgewerteten Interviews enthalten das Know-how, die Meinungen, Erfahrungen und Ansichten der im österreichischen Windkraftsektor tätigen und in den örtlichen und überörtlichen Raumordnungsprozessen aktiven Akteure.

Die Interviewteilnehmer sind sich einig, dass die Zonierungen in beiden Bundesländern einen weitreichenden Schutz der Natur gewährleisten. Bis auf das Schutzgut Fledermäuse wurden alle überörtlich relevanten Schutzgüter, also Vögel und Wildtiere, einbezogen und die meisten Naturschutzgebiete abgeschichtet. In beiden Bundesländern wurde die Vogelschutz-NGO BirdLife mit der Erstellung der ornithologischen Studien beauftragt. Im Bgld. wurde die ornithologische Studie fast weitgehend(er) übernommen, sodass ornithologische Konflikte in den örtlichen Raumordnungsverfahren fast vollständig ausgeblieben sind. In NÖ wurden einige BirdLife-Ausschlusszonen nicht übernommen.

Dort ist in den örtlichen Raumordnungsverfahren weiterhin mit Widerständen vonseiten der NGO zu rechnen.

Die Beteiligung mehrerer Naturschutz-NGOs direkt an den Abstimmungsterminen der Abteilungen des politisch-administrativen Systems kann die Konfliktlösung erheblich erschweren, da jede NGO ihre Interessen durchsetzen will. Zudem hatten in NÖ beim ersten Zonierungsversuch mehrere Naturschutz-NGOs einzeln ihre Interessen durchgesetzt, wodurch zu wenig Flächen für die Windkraft übriggeblieben sind. In der Folge wurde die Zonierung im Jahr 2002 nicht umgesetzt. Folglich gab es bis ins Jahr 2014 keine naturräumlichen Ausschlusszonen und beim Zonierungsprozess im Jahr 2014 hatten die NGOs (außer BirdLife) nur noch die Möglichkeit, eine Stellungnahme zum Umweltbericht abzugeben. Da das formelle Stellungnahmeverfahren im Rahmen der strategischen Umweltprüfung und auch die Stellungnahme des Umweldachverbandes erst gegen Ende des Zonierungsprozesses erfolgten, hatten die Naturschutz-NGOs (außer BirdLife) kaum einen Einfluss auf das Zonierungsergebnis und auch keine Möglichkeit, ihr Know-how frühzeitig einzubringen. Erfolgsversprechender ist die frühzeitige Beteiligung der NGOs abseits der Abstimmungstermine der Abteilungen des politisch-administrativen Systems. So wurde im Bgld. die dauerhaft und regelmäßig stattfindende Gesprächsrunde der staatlichen und nichtstaatlichen Naturschutzakteure (Koordinierungsgespräche Naturschutz) von den staatlichen Naturschutzakteuren dazu genutzt, die Naturschutz-NGOs (Naturschutzbund, WWF und BirdLife) frühzeitig und regelmäßig über die Zonierungsprozesse zu informieren und Naturschutzbelangen zu besprechen. Die frühzeitige und dauerhafte Beteiligung der Naturschutz-NGOs im Bgld. resultierte in einem Zuwachs an Know-how und einer besseren Entscheidungsgrundlage, in transparenten Zonierungsprozessen und in einer hohen Akzeptanz der Zonierungsergebnisse vonseiten der NGOs. Voraussetzung für eine effektive Beteiligung der Naturschutz-NGOs abseits der Abstimmungstermine der Fachabteilungen des politisch-administrativen Systems ist ein Vertreter der Naturschutz-NGOs, welcher die Möglichkeit hat, die Interessen und das Know-how der NGOs bei den Abstimmungsterminen der Fachabteilungen einzubringen. Im Bgld. war das der Umweltschutzanwalt. Auch in NÖ wurde dem Umweltschutzanwalt ein hoher Stellenwert eingeräumt. Das ermöglichte es ihm, auch in NÖ Naturschutzbelangen in den Prozess einzubringen.

Durch die Verhandlungen der Koordinatoren, der staatlichen Naturschutzakteure und BirdLife mit den Betreibern ist es im Bgld. gelungen, die Konfliktlösung fast vollständig auf die überörtliche Ebene vorzuverlegen und einen Konsens mit den Betreibern und Naturschutzakteuren zu erarbeiten. Voraussetzung waren genügend zeitliche Ressourcen und eine gute naturschutzfachliche Datenlage. Die gute naturschutzfachliche Datenlage erleichterte die Durchsetzung von Naturschutzinteressen und erhöhte die Akzeptanz der Ausschlusszonen vonseiten der Betreiber. Eine gute naturschutzfachliche Datenlage und

genügend zeitliche Ressourcen sind zudem die Grundlage für gut vorgeprüfte Flächen und damit die Basis für schnellere Raumordnungsverfahren und eine erhöhte Planungssicherheit der Betreiber. Verfolgt eine Zonierung also das Ziel, die örtlichen Raumordnungsverfahren zu beschleunigen, ist eine regionale Herangehensweise zu bevorzugen. Gleichzeitig sind ausreichend zeitliche Ressourcen für die Erhebung von Daten und für die Prüfung der Eignungszonen bereitzustellen.

In Österreich ist das Fördervolumen für WKA begrenzt und das First-come-first-served-Prinzip gilt. Da in NÖ die Zonierung kurz vor einer neuen Förderperiode erstellt wurde und mit einem Widmungsstopp einherging, konnten viele Betreiber für Projekte in NÖ erst spät um eine Förderung ansuchen und blieben in der Folge in der Förderwarteschlange der ÖMAG hängen. Das führte dazu, dass viele Betreiber (die Angst hatten,) oft Jahre auf eine Förderung und damit auf die Umsetzung der Windkraftprojekte warten (zu) mussten/(mussten). Folglich setzten sich in NÖ die Betreiber für ein schnelles Zonierungsverfahren ein. Es war jedoch nicht möglich, binnen eines Jahres das gesamte Landesgebiet detailliert zu untersuchen. Gleichzeitig waren in NÖ die ornithologischen Daten nicht für das gesamte Landesgebiet vorhanden. Die Folgen sind weder schnellere Raumordnungsverfahren noch eine bessere Planungssicherheit für die Betreiber. Zudem beschränkte der kurze Zonierungsprozess in NÖ die Beteiligungsmöglichkeiten der NGOs. Um Flächen ohne Zeitdruck detailliert ausweisen zu können, sollten Zonierungen, wie im Bgld., vor dem Windkraftausbau bzw. zu einer Zeit mit schlechten Förderbedingungen durchgeführt werden, sodass schnellere örtliche Raumordnungsverfahren und eine hohe Planungssicherheit für die Betreiber gewährleistet werden können. Die Durchführung einer Zonierung vor dem Windkraftausbau hat weitere Vorteile. Erstens macht eine Zonierung vor dem Windkraftausbau einen Widmungsstopp überflüssig. Zweitens wird verhindert, dass bereits errichtete Anlagen in einem Vogelzugkorridor oder in einem Wildtierkorridor stehen. Drittens führen in der Planung weit fortgeschrittene WK-Projekte in naturschutzfachlich sensiblen Gebieten häufig zu Konflikten zwischen den Betreibern und dem Naturschutz im Rahmen der Zonierungsprozesse. Das liegt daran, dass die Betreiber schon viele Ressourcen in die Planung der Windkraftprojekte investiert haben und daher i. d. R. die dazu gehörigen Eignungszonen durchsetzen wollen. Durch eine Zonierung vor dem Windkraftausbau können auch diese Konflikte vermieden werden.

Abstract

Lower Austria and Burgenland are the federal states with the largest wind power potential in Austria. Many of the potentially suitable wind power sites are within nature conservation areas and within valuable natural areas. In addition, the construction and operation of wind turbines endangers the fauna. Bird and bat species can collide with wind turbines. Concerning bird species with low reproduction rates (e. g. eagles), even single events of collisions can have a decimating effect on the populations. In addition, birds and bats can lose important habitats by avoiding the wind turbines. In order to make the expansion of wind power as compatible with nature as possible and in order to avoid conflicts, the spatial planning of wind power is necessary. However, the sole spatial planning on the local level encounters limits. Only the supra-local planning allows the inclusion of supra-local protection interests (e. g. the protection of supra-local bird migration corridors and wildlife corridors) and the shift of conflict resolution from the local to the supra-local level. Regarding this, the zoning processes in Lower Austria and Bgld. were analysed. The work sheds light on the extent to which cooperative state activity, in the sense of the inclusion of state and non-state nature conservation actors, were applied in the zoning processes. The work shows, how the different framework conditions (e.g. the zoning time) and the concrete process design (e. g. the state-wide and singular zoning in Lower Austria vs. the regional, gradual zoning in Burgenland) influence the reconciliation of interests between the nature conservation actors and the operators of wind power. In order to obtain an answer to these questions, qualitative semi-structured expert interviews were conducted with actors significantly involved in the zoning processes. The interviews evaluated according to Meuser and Nagel (1991) contain the know-how, the opinions, experiences and views of the actors active in the Austrian wind power sector and active in local and supra-local planning processes. The interviewees agree that the zonings in both states guarantee far-reaching protection of nature. Except for bats, the relevant species, birds and wild animals, were included in the zoning. Moreover, most legally protected areas were stripped. In both federal states, the bird protection NGO BirdLife was commissioned with the ornithological studies. In Bgld. the ornithological study was largely adopted, so that ornithological conflicts in the local planning procedures are almost completely absent. In Lower Austria, some BirdLife exclusion zones were not taken over. Consequently, in these zones there is a high risk that the NGO will resist against wind power plants on the local level.

The participation of several nature conservation NGOs directly at the meetings of the departments of the political-administrative system can considerably aggravate the conflict resolution, since every NGO wants to enforce their interests. In addition, when several conservation NGOs had enforced their interests individually in Lower Austria during the first zoning attempt, too little space for wind power was left. As a result, the zoning

process was not implemented and in the zoning process in 2014, the NGOs (except BirdLife) only had the opportunity to comment on the environmental report. Since the hearing procedure takes place at the end of the zoning process, the comments did not significantly influence the zoning. Therefore, the nature conservation NGOs (except BirdLife) hardly had any influence on the zoning result and thus, no possibility to contribute their know-how at an early stage of the process. More promising is the early participation of NGOs outside the meetings of the departments of the political-administrative system. In Bgld. the permanent and regular roundtables of the state and non-state nature conservation actors are used by the environmental ombudsman and the head of the nature conservation department to inform the nature conservation NGOs (Naturschutzbund, WWF and BirdLife) early and regularly about the zoning processes and to discuss nature conservation issues. The early and lasting participation of nature conservation NGOs in Bgld. resulted in an increase of know-how and a better decision-making basis, in transparent zoning processes and in a high acceptance of the zoning results by the nature conservation NGOs. A prerequisite for an effective participation of the NGOs apart from the meetings of the departments of the political-administrative system is a strong representative of the nature conservation NGOs, for example the environmental ombudsman, who has the opportunity to contribute the interests and know-how of the NGOs to the meetings of the departments of the political-administrative system. Both in Lower Austria and in Bgld. the environmental ombudsman had the opportunity to bring nature conservation concerns into the process. The negotiations of the coordinators, the state nature conservation actors and BirdLife with the operators made it possible to bring the conflict resolution almost entirely to the supra-local level and to develop a consensus with the operators and nature conservation actors. The prerequisite was enough time resources and a good nature conservation data base and argumentation base. This facilitated the enforcement of conservation interests and increased the acceptance of the exclusion zones by the operators. A good nature conservation data and enough time resources are also the basis for well pre-tested areas and thus the basis for faster spatial planning procedures on the local level and the basis for the increased planning security. So, if zoning is aimed at accelerating local spatial planning processes, a regional approach is preferable. At the same time, enough time resources must be provided for the examination of the zones.

In Austria, the volume of subsidies for wind turbines is limited and the first-come-first-served principle applies. Because in Lower Austria the supra-local zoning was accompanied by a zoning stop on the local level and was made shortly before a new funding period, many operators in Low Austria could not request early enough for funding and therefore, must wait for years for the funding of the wind power. Consequently, the operators in Lower Austria were interested in a fast zoning process. However, it was not possible within a year to examine the entire state of Lower Austria

in detail. At the same time, ornithological data were not available for the entire territory. This results in neither faster spatial planning procedures nor better planning securities for the operators. In addition, the short planning period in Lower Austria limited the participation possibilities of the NGOs. In contrast, in Bgld, where the zonings were performed before the building of wind power plants or at a time with bad funding conditions, the zoning areas could be examined in detail and it was possible to develop a consensus without time pressure. Moreover, supra-local zoning processes of a specific area should be conducted before wind power expands on that area, so that a zoning stop on the local level is not necessary and to avoid, that wind power plants are placed within a bird migration or wildlife corridor. Furthermore, operators want to realize projects in an advanced planning stage, because they have already invested a lot of money and time in the planning of the projects. If the projects are within valuable natural areas, that can lead to conflicts in the supra-local zoning process between the nature conservation actors and the wind power operators. An early zoning process can avoid those conflicts.

INHALTSVERZEICHNIS

1. Einleitung	1
1.1 Ziele der Arbeit und Forschungsfragen	3
1.2 Strukturierung der Arbeit.....	5
2. Governance	6
2.1 Governance - Begriffsherkunft und Begriffsverständnis.....	6
2.2 Environmental Governance und Aspekte kooperativer Staatstätigkeit	10
2.2.1 Wandel im Politikprozess durch die Einbindung gesellschaftlicher Akteure (politics-Dimension).....	10
2.2.2 Wandel der Inhalte und Instrumente (policy-Dimension)	11
2.2.3 Wandel des institutionellen Rahmens (polity-Dimension)	12
2.3 Definition und Grundfunktionen räumlicher Steuerung und der Energieraumplanung.....	13
2.4 Räumliche Steuerung des WK-Ausbaues und Aspekte kooperativer Staatstätigkeit in der Raumordnung	15
2.4.1 Steuerungsinstrumente in der Raumordnung	17
2.4.2 Einbeziehung der Öffentlichkeit bei der Erstellung von Plänen und Programmen der Raumordnung und horizontale und vertikale Kooperation staatlicher Akteure im Mehrebenensystem der Raumplanung.....	18
2.4.3 Die Strategische Umweltprüfung – Information und Konsultation der Öffentlichkeit und Integration von Umwelt- und Naturschutzbelangen im Planungsprozess	23
3. Methodik	25
4. Analyse der Zonierungsprozesse in Niederösterreich und im Burgenland.....	28
4.1 Grundlagen und Rahmenbedingungen	28
4.1.1 Entwicklung der Windkraft in Österreich.....	28
4.1.2 Grundlagen zur Energieraumordnung in Österreich im Hinblick auf die räumliche Steuerung der Windkraft	36
4.1.3 Relevante Akteure und Institutionen in den Zonierungsprozessen in Niederösterreich und im Burgenland.....	40
4.1.4 Windkraft und Naturschutz.....	44

4.2	Sektorales Raumordnungsprogramm für die Windkraft in Niederösterreich.....	51
4.2.1	Rahmenbedingungen zum Naturschutz in Niederösterreich.....	52
4.2.2	Zielsetzungen und Prozessablauf	55
4.2.3	Wirkung der Zonierung auf den Windkraftausbau und auf Naturschutzkonflikte auf der örtlichen Ebene	65
4.2.4	Kritik am Zonierungsprozess in Niederösterreich	67
4.3	Rahmenkonzepte für die Ausweisung von Eignungs- und Verbotszonen im Burgenland.....	70
4.3.1	Rahmenbedingungen zum Naturschutz im Burgenland.....	70
4.3.2	Rahmenkonzepte, Zielsetzungen und Prozessablauf im Burgenland	72
4.3.3	Einfluss von Naturschutzinteressen im Abschichtungsprozess	75
4.3.4	Wirkung der Rahmenkonzepte auf den WK-Ausbau und auf Naturschutzkonflikte auf der örtlichen Raumplanungsebene.....	81
4.3.5	Länderübergreifende Kooperation	83
4.4	Analyse und Vergleich der Zonierungsprozesse	84
4.4.1	Vergleichende Analyse des Einbezugs von Naturschutzaspekten in Niederösterreich und im Burgenland	84
4.4.2	Horizontale Kooperation - Beteiligung staatlicher Naturschutzakteure und grenzüberschreitende Kooperation im Vergleich	93
4.4.3	Analyse und Vergleich der Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren.....	96
4.4.4	Government vs. Governance oder hierarchische Instrumente vs. kooperativer Politikprozess	109
4.4.5	Auswirkungen unterschiedlicher Rahmenbedingungen auf den Zonierungsprozess und die örtlichen Raumordnungsverfahren mit Bezug auf den Naturschutz.....	110
5.	Fazit und Ausblick	115
5.1	Fazit zum Einfluss von Natur- und Umweltschutzbelangen, zur Öffentlichkeitsbeteiligung und zur Prozessgestaltung	115
5.2	Ausblick.....	120
6.	Literaturverzeichnis	122
7.	Abkürzungsverzeichnis.....	135
8.	Interviewleitfaden	136

1 EINLEITUNG

Unser derzeitiges Energiesystem, basierend auf Kohle, Öl und Gas, ist verbunden mit immensen, teilweise irreversiblen ökonomischen, ökologischen und sozialen Folgebelastungen. Die Ölpreise steigen, fossile Ressourcen sind endlich, gefährliche Konflikte um die Gas- und Ölreserven bestehen, deren Förderung führt unweigerlich zu Umweltkatastrophen und deren Nutzung ist Auslöser des Klimawandels mit seinen weitreichenden Folgen. Kurz gesagt, unser derzeitiges Energiesystem ist nicht zukunftsfähig (IPCC, 2014). Da der Großteil der negativen Effekte, insbesondere der Klimawandel, systemisch im derzeitigen Energiesystem begründet sind, bedarf es eines Wandels, weg vom derzeitigen fossilen Energieregime, hin zu einem Energieregime, welches auf erneuerbaren Energieträgern basiert (Fischer-Kowalski, et al., 2012). In vielen europäischen Staaten, z. B. in Österreich oder in Deutschland, hat dieser Wandel gerade erst begonnen (Fischer-Kowalski et al., 2012). Auch die österreichische Klima- und Energiestrategie 2030 fordert eine Transformation des österreichischen Energiesystems in Richtung einer dekarbonisierten Gesellschaft (Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, 2017). Genauer gesagt, sollen die Treibhausgasemissionen bis 2030 um 36 % gegenüber 2005 reduziert und der Anteil erneuerbarer Energien von 33,5 % (Stand: 2016) auf 45 - 50 % erhöht werden (Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, 2017). Insbesondere der Stromsektor hat, was die Einsparung von Treibhausgasemissionen anbelangt, eine herausragende Bedeutung in Österreich. Im Jahr 2016 konnten im Stromsektor durch den Anteil erneuerbarer Energien an der Elektrizitätserzeugung von 71,7 % (Stand 2016) 17,9 Mio. t CO₂ (= 59 % der gesamten in Österreich eingesparten Treibhausgasemissionen im Jahr 2016) vermieden werden (BMNT, 2016). Dieser hohe Anteil liegt historisch in der intensiven Nutzung der Wasserkraft und in den letzten beiden Jahrzehnten und aktuell im Ausbau der Photovoltaik und der Windkraft (WK) begründet (Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, 2016). Gemäß Klima- und Energiestrategie 2030 ist die gänzliche Umstellung des Stromsektors auf erneuerbare Energien bis 2030 geplant (Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, 2017). Zur Zielerreichung ist ein weiterer Ausbau der Wasserkraft, der Photovoltaik und der Windkraft vonnöten, besonders mit dem Hintergrund, dass der Bedarf an Elektrizität in den letzten Jahren gestiegen ist und mit der geplanten Elektrifizierung des Verkehrs weiter ansteigen wird (Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, 2017). Der Ausbau erneuerbarer Energien, insbesondere der Ausbau der Wasserkraft, der Windkraft und der Photovoltaik, wird vom Großteil der hiesigen Bevölkerung befürwortet oder zumindest akzeptiert (Hoffmann et al., 2017). Bei der konkreten Planung und Umsetzung von erneuerbaren Energieerzeugungsanlagen treten jedoch Widerstände seitens der lokalen Bevölkerung und seitens des Naturschutzes auf (Höft et al., 2017, Schifferdecker, 2014). Das liegt

mitunter daran, dass die Errichtung und der Betrieb von Windkraftanlagen (WKA), Wasserkraftwerken und Photovoltaikfreiflächenanlagen mit negativen Effekten auf die Natur und die Umwelt verbunden sind. So ist die lokale Bevölkerung beim Bau und Betrieb von WKA konfrontiert mit veränderten Landschaftsbildern und Lärmimmissionen und Natur- und Umweltschutzorganisationen sind konfrontiert mit der Gefährdung seltener und windkraftsensibler Tierarten (Schifferdecker, 2014, Höft, 2017). Mit zunehmendem Ausbau der Windkraft steigt der Druck auf sensible Ökosysteme (NÖ/I). Wachsende Konflikte und Widerstand seitens des Naturschutzes sind die Folge (Höft et al., 2017, NÖ/III). Die daraus resultierenden Naturschutzkonflikte werden teilweise gerichtlich ausgetragen und können Projekte verzögern oder gar verhindern (Feindt, und Saretzki, 2010, NÖ/II). Trotz breiter gesellschaftlicher Zustimmung (74 % der österreichischen Bevölkerung befürworten den Bau von WKA) (Hoffmann et al., 2017) hängt der Windkraftausbau (WK-Ausbau) zunehmend von Standort- und Akzeptanzfragen ab (Scherhauser et al., 2016, Bosch und Peyke, 2011, Höft et al., 2017). Um negative Effekte der WKA zu vermeiden, ist eine räumliche Steuerung der Stromerzeugungsanlagen notwendig (Klagge et al., 2013). Auf der örtlichen Ebene können transparente Flächenwidmungsverfahren und eine frühzeitige Information und Beteiligung der Öffentlichkeit über die Planung und Durchführung von Windkraftprojekten die Akzeptanz von WKA bei der lokalen Bevölkerung erhöhen (Scherhauser et al., 2016b). Durch die Einbeziehung von Natur- und Umweltschutzinteressen in den örtlichen Raumordnungsverfahren können negative Auswirkungen von WKA auf die Menschen, die Umwelt und die Natur minimiert werden. Die alleinige räumliche Steuerung auf Gemeindeebene ist jedoch mit Nachteilen behaftet. So werden die kumulierten Wirkungen von WKA auf Schutzgüter nicht im großräumlichen Maßstab betrachtet. Mögliche Konflikte werden bei jeder Flächenwidmungsänderung und bei jedem Windkraftprojekt einzeln ausgetragen. Das ist mit einem hohen finanziellen und personellen Aufwand auf Seiten der Betreiber, der zuständigen Behörden, Gemeinden und der beteiligten öffentlichen Akteure verbunden (Schifferdecker, 2014). Hier setzt die überörtliche Planung an. Kumulierte Auswirkungen von WKA auf gefährdete Vogelarten können weiträumig berücksichtigt werden (UWD, 2011) und die Interessenskonflikte auf Standortebene können minimiert werden, indem der Interessenausgleich auf die überörtliche Ebene verlegt wird. Naturschutzverbände, z. B. der UWD oder der WWF, sowie die Umweltschutzverbände der Länder (TR 22, Bgl.d./I, WWF, 2014) fordern schon seit Jahren eine überörtliche räumliche Steuerung der Windkraft, um den Ausbau kontrolliert und naturverträglich zu gestalten (UWD, 2011, TR 22, Bgl.d./I). Akteure der überörtlichen Raumplanung verfolgen zum Thema Windkraft und zum Thema Windkraft und Naturschutz sehr unterschiedliche Einstellungen und Interessen (Scherhauser et al., 2015). Ob es gelingt, die Konfliktlösung auf die überörtliche Ebene zu verlagern und ob ein Interessenausgleich und ein

naturverträglicher WK-Ausbau gelingt, hängt von der Wahl und Ausgestaltung der überörtlichen Steuerungsinstrumente sowie vom konkreten überörtlichen Raumplanungsprozess ab. Governanceorientierte, d. h. kooperative und partizipative Raumordnungsprozesse unter der Einbeziehung öffentlicher Akteure, der Bedachtnahme auf unterschiedliche Umwelt- und Naturschutzinteressen können dazu beitragen, die Konfliktlösung und den Interessensausgleich auf die überörtliche Ebene zu verlegen (Klagge et al., 2013). Damit können Naturschutzkonflikte auf der örtlichen Ebene vermieden, örtliche Raumordnungsverfahren beschleunigt und die Planungssicherheit der Betreiber erhöhen werden. Ob das in der Praxis gelingt, wird anhand der Prozesse zur Ausweisung von Eignungszonen im Burgenland (Bgl.) und in Niederösterreich (NÖ) im Hinblick auf die Etablierung einer partizipativen und kooperativen Governance analysiert.

1.1 ZIELE DER ARBEIT UND FORSCHUNGSFRAGEN

Ziel der Arbeit ist es, die Prozessgestaltung der Ausweisung von Windkrafeignungszonen in Niederösterreich und im Bgl. im Hinblick auf die verwendeten Steuerungsmodalität zu untersuchen. In den letzten Jahren haben sich in der Praxis der Raumordnung vermehrt governanceorientierte Steuerungsformen, wie kooperative und partizipative Raumordnungsverfahren, Verhandlungslösungen statt einer hierarchischen Entscheidungsfindung und prozessorientierte Verfahren (z. B. die SUP) durchgesetzt (Danielsky et al., 2003). In der Arbeit wird eruiert, welche Rolle diese Steuerungsmechanismen auf die Wahl der Eignungszonen hatten. Dabei liegt der Fokus auf der Beteiligung gesellschaftlicher Akteure und auf der konkreten Ausgestaltung der Zonierungsprozesse. Es wird analysiert, in welchem Ausmaß Interessensvertretungen des Naturschutzes (z. B. NGOs und die Umweltschutzverbände) beteiligt wurden. Zudem wird der Interessensausgleich und das Konfliktmanagement zwischen dem Naturschutz und dem Klimaschutz im planerischen Prozess beleuchtet. Hierbei werden die rechtlichen Rahmenbedingungen und die potenziellen und realen Mitbestimmungsmöglichkeiten der Interessensvertretungen des Naturschutzes dargestellt und analysiert. Es wird erforscht, ob sich die Zonierungsprozesse der beiden Bundesländer über ein planerisches Instrument hinaus zur Konfliktbearbeitung bzw. zur Konsens- oder Kompromissfindung eignen. Dabei wird die Prozessgestaltung in NÖ mit jener im Bgl. verglichen, um Unterschiede in der Einbeziehung der Naturschutzinteressen und der Interessensvertretungen des Naturschutzes (der Umweltschutzverbände, der Naturschutzabteilung und der Naturschutz-NGOs) herauszuarbeiten. Der Vergleich soll Aufschluss geben, ob bzw. in welchem Ausmaß die Vorgehensweisen zu einem konfliktärmeren Ausbau der Windenergie führen. Daher werden zum Sek. ROP über die Windkraftnutzung in NÖ und zu den regionalen Rahmenkonzepten im Bgl. folgende Forschungsfragen beantwortet:

- Inwieweit und in welcher Form wurden Naturschutzbelangen in der Praxis in den Zonierungsprozess in NÖ und in den Prozessen im Bgld. einbezogen?
 - Welchen Einfluss hatte naturschutzfachliche Expertise?
 - Welchen Einfluss hatten Naturschutzbelangen (z. B. der Schutz von Vögeln und Naturschutzgebieten) i. V. z. anderen Belangen (z. B. Klimaschutzbelangen oder humanökologische Belangen) im Zonierungsprozess?
 - Welche formellen und informellen Mitwirkungsprozesse und Mitspracherechte von Interessensvertretern des Naturschutzes (politisch-administrative Akteure, NGOs und Bürgerinitiativen) gab es?
- Welche Formen der Konfliktregelung (z. B. Verhandlungen, Mediation etc.) wurden im Zonierungsprozess angewendet?
- Welche Unterschiede zwischen den Prozessen im Bgld. und jenem in NÖ gab es bezüglich des Einflusses von Naturschutzbelangen, naturschutzfachlicher Expertise und Interessensvertretern des Naturschutzes?
 - Welche unterschiedlichen Formen der Beteiligung und Konfliktregelung wurden im Bgld. i. V. z. NÖ eingesetzt?
 - Welche Wirkung hatten unterschiedliche Rahmenbedingungen (gesetzliche Rahmenbedingungen, Ausmaß an Schutzgebieten, Zeitpunkt der Durchführung der Zonierung, Dauer des Planungsprozesses) in den beiden Bundesländern auf das Auftreten von Naturschutzkonflikten im Planungsprozess und auf das Auftreten von Naturschutzkonflikten in den örtlichen Raumordnungsverfahren?
 - Welchen Einfluss hatte die Zonierungen in NÖ und dem Bgld. auf Naturschutzkonflikte beim WK-Ausbau auf Gemeinde- und Projektebene?

1.2 STRUKTURIERUNG DER ARBEIT

Ziel der Arbeit ist es, die Forschungsfragen zu beantworten. Es wird analysiert, ob ein governanceorientierter Ansatz bei der Erstellung der Raumplanungsinstrumente in NÖ und im Bgld. zu erkennen ist. Als Grundlage dienen die theoretischen Grundlagen zur Governance (siehe Kapitel 2.1 und 2.2), die theoretischen Grundlagen zur Raumordnung (siehe Kapitel 2.3) und die Grundlagen zur Governance und zur Öffentlichkeitsbeteiligung in der Raumordnung (siehe Kapitel 2.4). Da die Ausgestaltung von Raumplanungsinstrumenten und -prozessen u. a. von den Rahmenbedingungen des WK-Ausbaues und den gesetzlichen Rahmenbedingungen der Raumordnung in den jeweiligen Bundesländern abhängig ist, werden diese zu Beginn der Empirie nach der Methodik (siehe Kapitel 3) in Kapitel 4.1 beschrieben. Darauf aufbauend folgt eine empirische Darstellung des Zonierungsprozesses in NÖ (siehe Kapitel 4.2) und eine Beschreibung der Zonierungsprozesse im Bgld. (siehe Kapitel 4.3). Es folgt eine vergleichende Analyse der beiden Rahmenkonzepte (siehe Kapitel 4.4). Das letzte Kapitel enthält eine zusammenfassende Beantwortung der Forschungsfragen und daraus abgeleitete Schlussfolgerungen. Im Kapitel Fazit und Schlussfolgerungen werden die Forschungsfragen kurz zusammengefasst, Schlüsse aus der Zusammenfassung gezogen und offene Fragen erläutert (siehe Kapitel 5).

2 GOVERNANCE

Als Reaktion auf die Steuerungskrise der politisch-administrativen Systeme westlicher Gesellschaften hat sich gegen Ende der 80er Jahre ein Wandel von einem hierarchischen zu einem kooperativen Verständnis von Staat und Gesellschaft vollzogen (Dangschat und Breiffuss, 2000, Wolff, 2004). Dieses verändernde Verständnis und das damit verbundene Bedürfnis der Sozialwissenschaft *„mit einem neuen Begriff arbeiten zu können, der verkrustete theoretische Zugänge aufbricht, neue Perspektiven eröffnet und insbesondere durch die Überwindung überkommenen Grenzdenkens neue Phänomene und Entwicklungen erkennbar werden lässt“* (Schuppert, 2008, 13 und 14) hat zum Siegeszug von Governance geführt und spiegelt sich im globalen Trend *„from government to governance“* wieder (Schuppert, 2008).

2.1 GOVERNANCE - BEGRIFFSHERKUNFT UND BEGRIFFSVERSTÄNDNIS

Das Wort Governance kommt aus dem französischen und leitet sich vom Wort „gouverner“ ab, was so viel wie verwalten, leiten und erziehen bedeutet. Zwar gibt es derzeit noch keine einheitliche Übersetzung des Terminus ins Deutsche (Schuppert, 2008). Im weitesten Sinne stellt Governance das Steuerungs- und Regelungssystem einer politischen und gesellschaftlichen Einheit (z. B. eines Staates, eines Unternehmens und deren Verwaltungen) dar. Governance bezeichnet hier die Gesamtheit von Prozessen, Regeln, Strukturen, Normen und Werten, durch welche kollektive Aktivitäten gesteuert und koordiniert werden (Mayntz, 2008, Benz 2004). Daher scheint für die breite Begriffsverwendung Steuerungs- oder Lenkungsform die passende Übersetzung. Die idealtypischen Regelungsstrukturen bzw. Koordinationsmechanismen (Governancetypen) sind Hierarchie (Über-/Unterordnungsverhältnis mit fester Kopplung der Akteure), Wettbewerb (Markt), Verhandlung (Börzel, 2014) und Solidarität (Wolff, 2004), welche sich durch unterschiedliche Mechanismen und Formen der Handlungskoordination auszeichnen (siehe Tabelle 1). Hierarchie ist gekennzeichnet durch ein institutionalisiertes Über- und Unterordnungsverhältnis, welches die Handlungsautonomie der untergeordneten Akteure entscheidend einschränkt. Damit erlaubt Hierarchie als einzige Regelungsstruktur eine asymmetrische Beeinflussung. Verhandlungssysteme sind gekennzeichnet durch eine institutionelle Gleichstellung der Akteure, wobei kein Akteur gegen den eigenen Willen an eine erzielte Einigung gebunden werden kann (Börzel, 2014).

Idealtypus	Hierarchie	Wettbewerb	Verhandlung	Solidarität
„Ort“	Staat	Markt	Netzwerke	Gemeinschaft
Koordinationsmechanismus	Befehl, „command and control“	Preis, Konkurrenz	Aushandlung, Kooperation	Kooperation auf Basis gemeinsamer Werte
Koordinationsform	Zentral, einseitig abhängig	Dezentral, unabhängig	Dezentral, interdependent	Dezentral, interdependent
Teilnehmerkreis	Unbegrenzte Teilnehmerzahl	Unbegrenzte Teilnehmerzahl	Begrenzte Teilnehmerzahl	Exklusive, dauerhafte soziale Beziehungen

Tabelle 1: idealtypische Governancetypen und deren Eigenschaften (Quelle: Wolff, 2004,34)

Im politikwissenschaftlichen Diskurs wird zwischen einem weitgefassten und einem enggefassten Begriffsverständnis unterschieden (Schuppert, 2008). Ersteres, welches schon seit dem 14. Jahrhundert verwendet wird, meint die Art und Weise der Regierungsführung, wie Regeln, Normen und Handlungen produziert, aufrechterhalten und reguliert werden (Benz, 2004, Mayntz, 2004). Wo der Begriff in der Vergangenheit hauptsächlich für hierarchische Regierungsführung verwendet wurde, meint er im erweiterten Sinn alle Formen bzw. Modi sozialer Handlungskoordination und Regulierung, durch die kollektiv verbindliche Regeln verabschiedet und implementiert werden (Mayntz, 2004). Somit kann Governance sowohl institutionalisierte zivilgesellschaftliche Selbstregelung, verschiedene Formen des Zusammenwirkens gesellschaftlicher Akteure als auch hoheitliches Handeln beinhalten (Mayntz, 2008, Mayntz, 2004, Benz, 2004).

Neben dem umfassenden Governanceverständnis hat der Begriff in den letzten Jahren eine Eingrenzung erfahren. Die engere Bedeutung des Terminus dient zur **Unterscheidung von Government und Governance** (Schuppert, 2008). Die politisch ökonomische These des Übergangs von Government zu Governance besagt, dass sich die Grenzen zwischen den Institutionen Staat, Markt und Gesellschaft auflösen und vermehrt eine Mischung von unterschiedlichen Regelsystemen zu Steuerungszwecken genutzt werden und werden sollen (Schuppert, 2008). Wo unter einem Governmentansatz die Entscheidungen des politisch-administrativen Systems hierarchisch getroffen werden, umfasst Governance die Kooperationen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren in formellen und informellen Netzwerken, Verhandlungssystemen und Partnerschaften (Schuppert, 2008, Hamedinger et al., 2008). Governance ist also eine Form des Regierens, welches sich nicht auf hierarchische Steuerungsprozesse beschränkt, sondern private und öffentliche Akteure in den politischen Prozess einbezieht (siehe Tabelle 2) (Schuppert, 2008, Mank, 2014, Mayntz, 2004, Benz, 2004). Das politisch-administrative System öffnet sich für Interessen und Meinungen der Öffentlichkeit, z. B.

der Interessensverbände, Bürgerinitiativen und Einzelakteure bei der Entwicklung, Planung, Entscheidungsfindung und Umsetzung von Projekten und Programmen (Partizipationsverfahren). Das Lösen von Konflikten und Problemen erfolgt durch Aushandlungsprozesse, wobei nicht mehr nur eine Instanz Entscheidungen trifft, sondern das vorrangige Ziel die Einigung und Konsensfindung zwischen den Beteiligten ist (Hamedinger et al., 2008).

GOVERNMENT	GOVERNANCE
Fokus auf Autorität, Staat als Träger der Macht	geteilte Macht zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft
Hoheitliche, hierarchische Steuerung	Steuerungs- und Koordinationsprozesse überschreiten die Grenzen zwischen Staat und Gesellschaft <ul style="list-style-type: none"> • Einbeziehung öffentlicher Akteure in die Entscheidungsfindung • Verhandlungslösung als Steuerungsmuster
die Regierung herrscht und kontrolliert <ul style="list-style-type: none"> • Regierung als einzige Autorität • Regierung stellt Serviceleistungen passiven Adressaten bereit 	die Regierung orchestriert und verwaltet <ul style="list-style-type: none"> • Regierung fordert alle auf, eine Rolle bei der Gestaltung der Gesellschaft und beim Management öffentlicher Aufgaben zu übernehmen • Verantwortlichkeiten werden geteilt • diejenigen, mit der größten Macht, tragen die größte Verantwortung
klare Trennung von Steuerungssubjekt (Staat) und Steuerungsobjekt möglich	klare Trennung von Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt nicht möglich

Tabelle 2: Unterscheidung von Governance und Government (eigene Darstellung nach Schuppert, 2008, 13,ff, Wolff, 2004, 34ff, Benz, 2004, 20f)

Diese Veränderung staatlicher Steuerung wird unter dem Stichwort des kooperativen Staates diskutiert. Unter einem kooperativen Staat wird ein gewährleistender Staat in dem Sinne verstanden, dass der Staat als politisch-administratives System anderen gesellschaftlichen Gruppen ermöglicht, an der Lösung gesellschaftlicher Probleme mitzuwirken, indem er Kompetenzen und Ressourcen an nichtstaatliche Akteure abgibt und Rahmenbedingungen schafft, die es nichtstaatlichen Akteuren ermöglicht oder erleichtert, relevante Beiträge zur Lösung gesellschaftlicher Probleme zu leisten

(Hamdinger et al., 2008, Wolff, 2004). Diese Ressourcen können u. a. Informationen, technische Expertisen, Forschungs- und Entwicklungsprogramme, physische Infrastruktur und Anreizsysteme (z. B. Förderungen) sein (Wolff, 2004). Der kooperative Staat versucht, heterogene und vielschichtige Interessenslagen zusammenzuführen, indem das politisch-administrative System mit nichtstaatlichen Akteuren und Ressorts übergreifend kooperiert und zusammenarbeitet (Hamdinger et al., 2008). In der Regel findet eine kooperative Staatstätigkeit dort Anwendung, wo der Staat aufgrund der komplexen Problemlage an seine Grenzen stößt (Hamdinger et al., 2008). Verlieren staatliche Akteure die Fähigkeit, politische Entscheidungen einseitig zu treffen und gegen Widerstände durchzusetzen (z. B. bei unlösbaren Konflikten), geht der Kooperationsanreiz insbesondere bei privaten Akteuren verloren (Börzel, 2008). Verhandlungsprozesse sind in einen institutionellen Rahmen mit gewissen Regeln eingebunden. Insbesondere formelle Institutionen sorgen häufig für einen gewissen Verhandlungsdruck, welcher Ergebnisse und Erfolge garantiert (Mank, 2014). Hierarchie ist also weiterhin eine zentrale Kontextvariable effektiver Governance (Zürn, 2007, Börzel, 2008).

2.2 ENVIRONMENTAL GOVERNANCE UND ASPEKTE KOOPERATIVER STAATSTÄTIGKEIT

Hierarchische Steuerungsansätze vermochten es nicht, trotz intensiver, jahrzehntelanger Steuerungsbemühungen, persistente Umweltprobleme, z. B. den Klimawandel und das Artensterben, in den Griff zu bekommen. Ursächlich für das Steuerungsdefizit in der Umweltpolitik sind die Problemeigenschaften persistenter Umweltprobleme selbst und eine, bezogen auf diese Problemeigenschaften, unangepasste staatliche Steuerung. So sind persistente Probleme komplex, d. h. sie entwickeln sich langsam aus verschiedenen Quellen, welche sich zu umfassenden Problemlagen akkumulieren (Jänicke und Jörgens, 2006). Die Komplexität der ungelösten Probleme, verbunden mit der Forderung nach mehr Mitbestimmung von Seiten der Gesellschaft und der Anspruch des politisch-administrativen Systems nach besseren Lösungen, hat eine Entwicklung in der Umweltpolitik hin zu neuen Governancemodi in Gang gesetzt (Jänicke und Jörgens, 2006, Wolff, 2004). Mayntz (1995) konkretisiert die These vom kooperativen Staat mit drei Dimensionen kooperativer Staatstätigkeit: mit der Beteiligung gesellschaftlicher Akteure am Politikprozess, mit einem Wandel der Steuerungsinstrumente hin zu anreizorientierten und prozeduralen Instrumenten und mit einer vermehrten horizontalen und vertikalen Kooperation zwischen Sachgebieten und Gebietskörperschaften. Diese Aspekte kooperativer Staatstätigkeit werden in den folgenden drei Unterkapiteln näher erläutert.

2.2.1 WANDEL IM POLITIKPROZESS DURCH DIE EINBINDUNG GESELLSCHAFTLICHER AKTEURE (POLITICS-DIMENSION)

Die Komplexität von Umweltproblemen machen staatliche Entscheider abhängig von anderen Stakeholdern aus der Wirtschaft und der Gesellschaft. Diese Abhängigkeit fußt auf dem Bedarf einer großen Anzahl an Informationen und Know-how zur Lösung komplexer Probleme, über welche in erster Linie gesellschaftliche Akteure und Betroffene verfügen (Wolff, 2004). Seit den 90er Jahren fördert das politisch-administrative System selbst die Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen, um durch die Einbeziehung des Know-hows gesellschaftlicher Akteure sowie der Sichtweisen und Bedürfnisse Politikprozesse effizienter zu gestalten, bessere Ergebnisse zu erzielen sowie Transaktionskosten und Fehlerquoten im Politikvollzug zu verringern (Wolff, 2004). Zudem soll durch kooperativ gestaltete Politikprozesse die Akzeptanz seitens der Bevölkerung erhöht werden. Abhängig von der Intensität des Einbezuges gesellschaftlicher Akteure spricht man von Information, Konsultation bzw. Anhörung, Kooperation und Steuerungsdelegation (siehe Abbildung 1) (Wolff, 2004, Hamedinger, 2009).



Abbildung 1: Formen und Funktionen von Partizipation (Quelle: Hamedinger, 2009, 5)

Information ist lediglich ein einseitiger Kommunikationsprozess, wobei Informationen vom politisch-administrativen System zu den gesellschaftlichen Akteuren fließen. Unter Konsultation versteht man den anhörenden und unverbindlichen Einbezug von Stakeholdern i. d. R. in Form der Einholung von Stellungnahmen von Verbänden, Wissenschaftlern und Betroffenen (Wolff, 2004). In der Regel geht der Anhörung eine Information der Akteure voraus. Unter Kooperation versteht man einen Verhandlungsprozess zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren innerhalb des öffentlichen Sektors und innerhalb staatlicher Institutionen, welcher auf der Gleichberechtigung der Beteiligten basiert (Wolff, 2004). Ziel von Kooperationen sind konsensuale Entscheidungen, mit denen alle Akteure einverstanden sind. Das soll zu einer höheren Qualität, Akzeptanz und Legitimität der Entscheidungen beitragen (Zilleßen, 1996). Insbesondere die Übergänge zwischen Konsultation und Kooperation können fließend sein. Gibt das politisch-administrative System Entscheidungsmacht an die Gesellschaft ab, spricht man von Steuerungsdelegation (Wolff, 2004).

2.2.2 WANDEL DER INHALTE UND INSTRUMENTE (POLICY-DIMENSION)

Politische Instrumente zur Steuerung von Gesellschaften reichen von weichen Instrumenten, welche auf Anreize und Selbststeuerung beruhenden, zu harten, sogenannte command-and-control-Instrumenten. Seit den 90er Jahren kommen in der Umweltpolitik zusätzlich zu den hierarchischen Steuerungsinstrumenten (z. B. Ver- und Gebote), weiche auf Anreize orientierte ökonomische Steuerungsinstrumente, z. B. Förderungen und

Subventionen (Jänicke und Jörgens, 2006, Wurzel et al., 2013) sowie insbesondere in der Raumordnung prozedurale Instrumente, z. B. die Strategische Umweltprüfung (SUP) und die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) zum Einsatz (Wolff, 2004). In der Typologie von Wolff (2004) zählt die Umweltplanung inklusive der umweltrelevanten Raumplanungsinstrumente (z. B. Raumordnungspläne und -programme) zu den prozeduralen Instrumenten. Verordnete Raumordnungsprogramme und -pläne sind rechtlich bindend und hierarchisch organisiert, sodass die räumliche Planung höherer Verwaltungsebenen bindend ist für untere Verwaltungsebenen. Die Pläne der untersten Verwaltungsebenen sind wiederum verbindlich für die Bevölkerung (eine detaillierte Beschreibung der Raumordnungsinstrumente siehe in Kapitel 2.4.1) (ÖROK, 2001, Sitte und Wohlschlägl, 2001). Folglich können verbindliche Raumordnungsprogramme und Raumordnungspläne auch der Kategorie der hierarchischen Steuerungsinstrumente zugeordnet werden.

2.2.3 WANDEL DES INSTITUTIONELLEN RAHMENS (POLITY-DIMENSION)

Die funktionale Differenzierung westlicher Demokratien geht mit einer Spezialisierung und Binnendifferenzierung einher. Die horizontale und vertikale Gliederung der Staaten führt zu Zielkonflikten zwischen Sachgebieten und zwischen Gebietskörperschaften. Aus Notwendigkeit zur Kooperation und Verhandlungen wächst die horizontale und vertikale Verflechtung im Mehrebenensystem moderner Staaten und im internationalen Kontext über die nationalstaatliche Ebene hinaus (Wolff, 2004). Da die Umweltgüter Boden, Wasser und Luft sowie viele schutzwürdige Arten und naturschutzfachlich wertvolle Ökosysteme Landesgrenzen überschreiten, bedarf es besonders in der Umwelt- und Naturschutzpolitik einer vertikalen Abstimmung zwischen den Gemeinden, Bundesländern und Staaten. Zudem liegen komplexe Umwelt- und Naturschutzprobleme im normalen Funktionieren der Wirtschaft begründet und resultieren aus einer Vielzahl wirtschaftlicher Tätigkeiten. Damit ist die Umwelt- und Naturschutzpolitik selbst ein mehrere politische Sektoren, wie Energiepolitik, Wirtschaftspolitik oder Agrarpolitik, übergreifender Aufgabenbereich staatlicher Steuerung (Jordan and Lenschow, 2008). Zur Lösung von komplexen Natur- und Umweltschutzproblemen bedarf es daher einer horizontalen Koordination zwischen den Politikfeldern, z. B. in Form der Koordination und Kooperation unterschiedlicher Abteilungen und Ministerien, um konkurrierende Interessen und Rationalitäten zu vermitteln (Wolff, 2004).

2.3 DEFINITION UND GRUNDFUNKTIONEN RÄUMLICHER STEUERUNG UND DER ENERGIERAUMPLANUNG

Unter Raumordnung wird die Summe jener Maßnahmen von Gebietskörperschaften verstanden, welche das Ziel verfolgen, ein Gebiet nach bestimmten politischen Zielstellungen zu gestalten. Die Raumordnung und deren Maßnahmen zielen auf die Ausformung von bestimmten wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und umweltrelevanten Verhältnissen im Raum ab. Die Raumordnung muss in Abhängigkeit vom Raumpotential und den zahlreichen, teilweise divergierenden Raumansprüchen der Gesellschaft einen Ausgleich schaffen (Sitte und Wohlschlägl, 2001). Aus diesen Zielen lassen sich die Grundfunktionen der Raumordnung ableiten:

- der Abbau vermeidbarer Unterschiede der Lebensbedingungen in den einzelnen Regionen,
- die räumliche Verteilung der Nutzungen und Raumansprüche entsprechend den spezifischen Eignungen der jeweiligen Standorte und Gebiete,
- die vorsorgliche Vermeidung bzw. der Abbau von Konflikten zwischen einzelnen Nutzungen und Raumansprüchen,
- die Erhaltung wertvoller natürlicher und kultureller Elemente der Raumausstattung und
- die Schonung naturgebundener Ressourcen (Sitte und Wohlschlägl, 2001).

Ein primäres Ziel der Energieraumordnung ist der Ausbau erneuerbarer Energien. Handlungsfelder zum Ausbau der erneuerbaren Energien umfassen die Freigabe für und die Freihaltung von Flächen für Energieerzeugungsanlagen sowie die Bereitstellung von Planungsgrundlagen und Planungsmethoden (siehe Abbildung 2). Zudem kann die Energieraumplanung als Plattform zum Ausgleich der oft gegensätzlichen Interessen dienen und eine Übernutzung der Umweltkapazitäten verhindern (Stöglehner et al., 2014).

Die Energieraumplanung ist eine komplexe Materie, wo viele unterschiedliche soziale, ökonomische und ökologische Interessen und Rahmenbedingungen aufeinandertreffen. Die genaue Ausgestaltung der Energieraumplanung hängt daher von sehr vielen Faktoren und Rahmenbedingungen ab (Stöglehner et al., 2014). Beispielsweise bestimmt die staatliche Förderung von Energieträgern die Geschwindigkeit des Ausbaues und damit den Flächenbedarf für Energieerzeugungsanlagen. Auch die Verfügbarkeit und die Entwicklung von Technologien beeinflussen die Situierung von WKA. Ein Beispiel sind die wachsenden Dimensionen von WKA, wodurch die Errichtung von WKA in Wäldern erst seit ein paar Jahren wirtschaftlich ist (NÖ/III, TR 22). Das kann sich erheblich auf

das Auftreten von Konflikten im Raumordnungsverfahren auswirken (NÖ/III). Die



Abbildung 2: Handlungsfelder der Energieraumplanung zum Teilgebiet Ausbau der erneuerbaren Energien (Quelle: Stöglehner et al., 2014, 13)

konkrete Entscheidungsfindung bezüglich der Eignungszonen ist zudem wesentlich von der Struktur und Eigenart der räumlichen Gegebenheiten abhängig. Eine zersiedelte Landschaft wirkt sich z. B. negativ auf die Verfügbarkeit von Flächen für WKA aus, wohingegen eine kompakte Siedlungsstruktur mehr Raum für die Windkraftnutzung lässt. Auch die am Planungsprozess teilnehmenden Akteure, deren Interessen, Machtpositionen und Machtverhältnisse wirken sich auf die Entscheidungsfindung und damit auf die Wahl der Eignungszonen aus. Neben der Machtposition können Akteure mit ihrem Know-how Prozesse beeinflussen. Neben fachlichen Kriterien haben gesellschaftliche Wertvorstellungen Einfluss auf die Wahl der Eignungszonen (Stöglehner et al., 2014).

2.4 RÄUMLICHE STEUERUNG DES WK-AUSBAUES UND ASPEKTE KOOPERATIVER STAATSTÄTIGKEIT IN DER RAUMORDNUNG

Die ökonomischen, ökologischen und sozialen Folgen des Klimawandels drängen zu einer weitreichenden Veränderung der Energiesysteme (IPPC, 2014 (Brand, 2017)). Der Wandel hin zu einem Energieregime, welches auf erneuerbaren Energieträgern basiert, hat gerade erst begonnen (Fischer-Kowalski, et al., 2012). Ökonomischen Anreizmodelle haben in vielen Ländern den Wandel im Stromsektor eingeleitet (Ragwitz et al., 2006). Jedoch ist der Ausbau der Windkraft auf Grund der hohen Raumwirksamkeit mit Raumnutzungskonflikten und Akzeptanzproblemen auf der lokalen Ebene verbunden (Höft et al., 2017, Bosch und Peyke, 2011). Da WKA weit in den Raum wirken, setzen die Raumnutzungsansprüche des Naturschutzes, des Tourismus, der Erholung und des Wohnens dem Ausbau der Windkraft Grenzen (Klagge et al., 2013). Die gezielt inländische Erzeugung des Stromes aus Windkraft, die Tendenz hin zur Dezentralität, der Anspruch der Nachhaltigkeit der Energiesysteme, die Raumwirksamkeit von WKA und das Näherrücken der Erzeugungsanlagen zu den Verbrauchern resultiert in einer großen Anzahl an unterschiedlichen, teils divergierenden Interessenslagen (Ried et al., 2017, Prinz, 2009). Zum Beispiel stehen den Wirtschaftsinteressen der Betreiber, Gemeinden und Grundstücksbesitzer die Naturschutzinteressen und die Einzelinteressen der Anwohner gegenüber (NÖ/III, TR 22).

Obwohl Naturschutzorganisationen auf der Makroebene i. d. R. den WK-Ausbau als Beitrag zur Erhaltung eines stabilen Weltklimas befürworten, treten bei der Umsetzung auf Standortebene vielfältige Konflikte zwischen dem WK-Ausbau und dem Naturschutz auf. Hauptkonfliktfelder sind die Beeinträchtigung seltener Vogel- und Fledermausarten. Dadurch, dass Standorte mit geringem naturschutzfachlichem Wert zunehmend verbraucht sind, steigt der Druck auf naturschutzfachlich sensiblere Gebiete mit fortschreitendem WK-Ausbau (NÖ/I). Naturschutzkonflikte werden teilweise gerichtlich ausgetragen (Feindt und Saretzki, 2010, NÖ/I) und führen zu Verzögerungen bei der Umsetzung von Windkraftprojekten (Schifferdecker, 2014) und vereinzelt zur Verhinderung von Anlagen oder ganzen Windparks (Bgl./III). Das ist für alle Beteiligten, für die Kläger (z. B. Umwelt- und Naturschutzorganisationen) und für die Betreiber mit dem Einsatz von Ressourcen verbunden. Daher können Naturschutzkonflikte die Wirtschaftlichkeit von Windkraftprojekten stark beeinträchtigen. Der erfolgreiche WK-Ausbau ist daher in hohem Maße vom Konfliktvermeidungs- und Konfliktlösungspotential staatlicher Steuerung abhängig (Ried et al., 2017). Hier bietet sich die gezielte räumliche Steuerung der WKA an, um einen Beitrag zu einem möglichst konfliktarmen WK-Ausbau zu leisten. Die Raumplanung als Querschnittsmaterie hat die Aufgabe, im Sinne der Nachhaltigkeit und

im Sinne eines integrativen Planungsansatzes, unterschiedliche Politikfelder, insbesondere den Natur- und Landschaftsschutz, humanökologische Aspekte und wirtschaftliche Ansprüche, in die räumliche Steuerung des WK-Ausbaues zu integrieren und die unterschiedlichen Interessen abzuwägen und auszugleichen (Knieling et al., 1999, Sitte und Wohlschlägl, 2001). Die Raumordnung kann Kriterien für die Nutzung der Flächen festlegen und damit Standortentscheidungen für Flächen gezielt steuern (Prinz, 2009).

Auf der örtlichen Planungsebene im Rahmen von Flächenwidmungsverfahren oder im Genehmigungsverfahren auf Standortebeine müssen Konflikte zwischen Anwohnern, Betreibern, Gemeinden und dem Naturschutz für jedes Projekt neu bewältigt werden. Zudem haben Gemeinden, welche die Flächenwidmungsplanung durchführen und damit die Entscheidung über potenzielle Windkraftstandorte treffen, in der Regel selbst ein wirtschaftliches Interesse am WK-Ausbau (Bgl./II). So hat sich gezeigt, dass lokale Entscheidungsträger dem Natur- und Artenschutz einen geringen Stellenwert einräumen (Scherhauser et al., 2015). Überörtliche Raumordnungsinstrumente bieten die Chance, die Konfliktlösung auf die überörtliche Ebene zu verlegen. Zudem können kumulierte Wirkungen von WKA im großräumlichen Maßstab in die räumliche Steuerung der Windkraft integriert werden. Das erfolgt beispielsweise durch die Ausweisung großflächiger Windkraftausschlusszonen zur Freihaltung von Flugrouten seltener und windkraftsensibler Vogelarten (Knollconsult, 2014, ÖIR, 2010).

Spannend ist, wie die überörtliche Raumordnung mit der Herausforderung umgeht, die Erreichung der länderspezifischen Ausbauziele für die Windkraft durch die Ausweisung einer ausreichenden Anzahl und Qualität an Eignungszonen zu gewährleisten und gleichzeitig, durch die Festlegung von Tabuzonen, eine ökologisch nachhaltige Stromversorgung sicherzustellen und Konflikte auf Standortebeine zu minimieren. Die Hoffnung liegt in der Anwendung kooperativer, partizipativer und integrativer Governance, welche wirtschaftliche und umwelt- und naturschutzrelevante Aspekte in die räumliche Steuerung des WK-Ausbaues integriert. Wesentliche Aspekte einer integrativen und kooperativen Governance sind der Einbezug gesellschaftlicher Akteure in die Planungsprozesse (siehe Kapitel 2.4.2) (Ried et al., 2017, Hamedinger et al., 2008, Wolff, 2004), die Durchführung integrativer Planungsansätze durch die Einbeziehung der betroffenen Umweltpolitikfelder (u. a. mithilfe der Anwendung prozeduraler Instrumente wie der Strategischen Umweltprüfung) (siehe Kapitel 2.4.1 und 2.4.3) und die horizontale und vertikale Kooperation staatlicher Akteure im Mehrebenensystem der Raumplanung und Raumordnung (Wolff, 2004).

2.4.1 STEUERUNGSTRUMENTE IN DER RAUMORDNUNG

Die Raumordnung ist grundsätzlich geprägt durch eine hierarchische Organisation und verbindliche Raumordnungspläne und -programme. Die Raumordnung liegt auf verschiedenen räumlich-funktionellen Ebenen. Man unterscheidet zwischen der überregionalen Ebene (gesamtstaatliche Ebene und Landesebene), der regionalen und der lokalen Ebene (ÖROK, 2001, Sitte und Wohlschlägl, 2001).

In Österreich obliegt die Raumordnung den Ländern. Landesweite Raumordnungsprogramme werden per Verordnung von den Landesregierungen erlassen. Die Erstellung von örtlichen Entwicklungskonzepten, Flächenwidmungsplänen und Bebauungsplänen obliegt den Gemeinden. Auch hier gibt es eine klare top-down-Hierarchie: die Pläne und Programme oberer Bezugsebenen sind bindend für untere Bezugsebenen. Das bedeutet, dass die Planungen auf Gemeindeebene, wie Flächenwidmungs- oder Bebauungspläne, den Landesraumordnungsprogrammen nicht widersprechen dürfen (siehe Abbildung 3). Somit sind überörtliche Festlegungen zu Windkrafteignungszonen und Tabuzonen bindend für die Flächenwidmungsplanung auf der Gemeindeebene. Diese wiederum ist bindend für die Planung auf Standortebene (ÖROK, 2001).

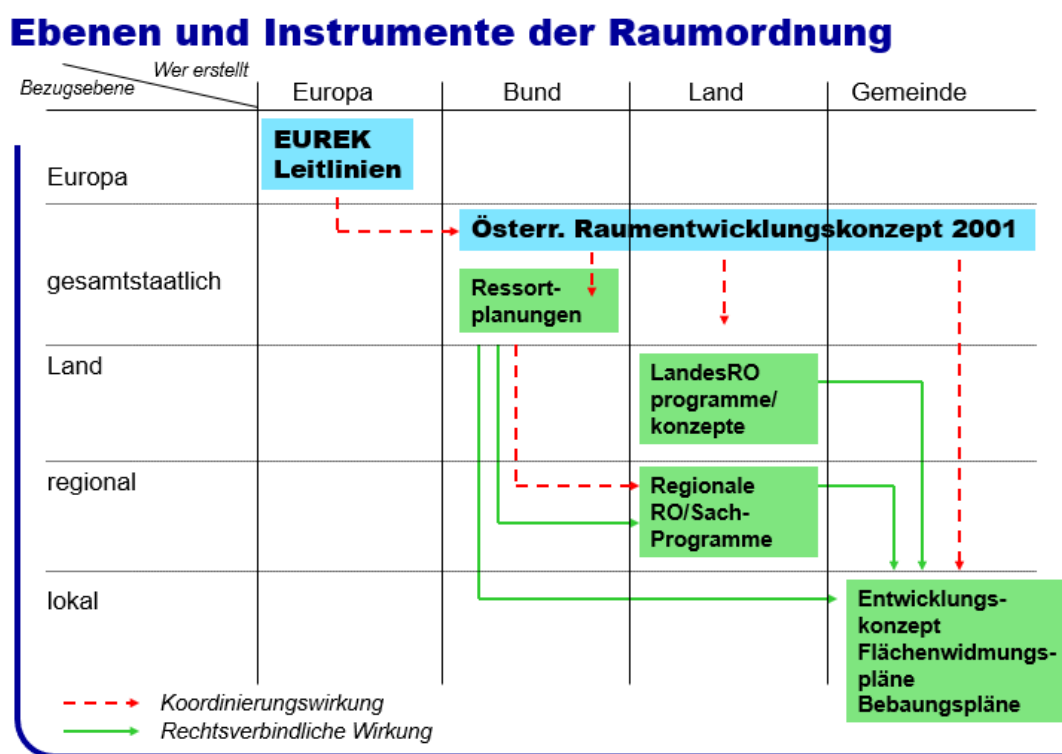


Abbildung 3: Strukturen und Instrumente der Raumordnung und Raumplanung in Österreich (Quelle: ÖROK, 2001, 9)

In den letzten Jahrzehnten wurden die hierarchischen Steuerungsinstrumente der Raumordnung durch prozedurale Prüfinstrumente, wie die Raumverträglichkeitsprüfung,

die Umweltverträglichkeitsprüfung für Großvorhaben, die Verträglichkeitsprüfung nach der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (FFH-RL) und zuletzt die Strategische Umweltprüfung (SUP) ergänzt (Abter, 2004). Bedeutend für die Planung von Windkraftprojekten sind die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) im Rahmen des Genehmigungsverfahrens und die Strategische Umweltprüfung (SUP) im Rahmen des Widmungsverfahrens auf der örtlichen Ebene sowie bei der Ausweisung von Eignungs- und Verbotszonen im Rahmen der überörtlichen Raumordnung (Enengel et al., 2014).

Ziel der UVP ist, die Planung sowie Planungsalternativen auf mögliche erhebliche Beeinträchtigungen relevanter Schutzgüter zu prüfen und erhebliche Beeinträchtigungen zu vermeiden (BMNT, 2017c), z. B. durch die Standortwahl, durch Abschaltmechanismen oder indem Ausgleichsmaßnahmen vorgeschrieben werden (NÖ/III, TR 16). Durch die Verabschiedung der Europäischen Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung von Umweltauswirkungen bei der Festlegung bestimmter Pläne und Programme muss auch bei der Erstellung von Plänen und Programmen, also bei der Flächenwidmungsplanung auf Gemeindeebene und bei der Erstellung von Landesraumordnungsprogrammen, welche eine Grundlage für zukünftige Genehmigungen für Anlagen darstellen, eine SUP durchgeführt werden. Im Rahmen der SUP müssen ebenfalls mögliche erhebliche Beeinträchtigungen von Schutzgütern überprüft werden. Zudem muss die Öffentlichkeit am Raumordnungsverfahren beteiligt werden (näheres zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der SUP folgt in Kapitel 2.4.3) (Danielsky et al., 2003).

2.4.2 EINBEZIEHUNG DER ÖFFENTLICHKEIT BEI DER ERSTELLUNG VON PLÄNEN UND PROGRAMMEN DER RAUMORDNUNG UND HORIZONTALE UND VERTIKALE KOOPERATION STAATLICHER AKTEURE IM MEHREBENSYSTEM DER RAUMPLANUNG

Da in Österreich weiterhin rechtlich verbindliche Steuerungsinstrumente in der Raumplanung vorherrschen (ÖROK, 2001), ist der Einbezug der Öffentlichkeit in die Entscheidungsfindungsprozesse/Erstellungsprozesse der Raumordnungsprogramme und -pläne ein wichtiger Teil kooperativer und integrativer Governance (Danielsky, 2003).

Mit dem auf der Konferenz für Umwelt und Entwicklung der Vereinten Nationen in Rio de Janeiro 1992 beschlossenen Agenda-21-Programm bekam die Partizipation von Bürgerinnen und Bürgern sowie von zivilgesellschaftlichen Gruppen an den Planungsprozessen auf der lokalen Ebene einen hohen Stellenwert (UNCED, 1992). Der Bedarf an Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren in der Raumordnung wurde zuerst in der Stadt- und Regionalplanung erkannt und im Rahmen von lokalen Agenda 21 Prozessen umgesetzt

(Danielzky et al., 2003, Hamedinger et al., 2008, Drangschat und Breiffuss, 2000). Erst mit der Verabschiedung der Europäischen RL 2001/42/EG über die Prüfung von Umweltauswirkungen bei der Erarbeitung bestimmter Pläne und Programme bekam die Öffentlichkeitsbeteiligung in der überörtlichen Raumordnung praktische Relevanz (Details zu den rechtliche Erfordernissen der SUP-RL zur Beteiligung der Öffentlichkeit werden im Kapitel 2.4.3 näher erläutert) (Danielsky et al., 2003).

2.4.2.1 Funktionen und Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung und Partizipation

Bezüglich der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Plänen und Programmen der Raumordnung lassen sich die Beteiligungsformen und -verfahren unterscheiden

- in formelle, d. h. rechtlich vorgeschriebene und informelle, d. h. freiwillige Beteiligungsverfahren,
- in unmittelbaren Beteiligungen, z. B. wenn Gemeindevertreter direkt an Verhandlungen teilnehmen oder mittelbare Beteiligung, wenn ein Raumplanungsbeirat am Prozess beteiligt ist und dieser die Gemeindevertreter vertritt und
- in Verfahren zur Information, Beteiligung und Kooperation (Danielsky, et al., 2003).

Eine gut aufbereitete Information ist eine Voraussetzung für einen fairen und offenen Dialog mit den zu beteiligenden Akteuren. Damit ist eine gut aufbereitete Information die Basis für eine gute Beteiligungspraxis (Danielsky et al., 2003). Es wird die einseitige Kommunikation ohne Reaktionserfassung und die dialogische Information mit Reaktionserfassung unterschieden. Zur Information ohne Rückmeldung zählen u. a. Ausstellungen oder die Verteilung von Broschüren. Zur dialogischen Information zählen u. a. die Veröffentlichung des Umweltberichtes inklusive einer Stellungnahmemöglichkeit oder ein Vortrag mit anschließender Diskussion (siehe Tabelle 3) (Danielsky et al., 2003).

Von Beteiligung spricht man, wenn ein intensiver Kommunikationsprozess zwischen den Akteuren stattfindet. Zu den formellen Beteiligungsformen zählt u. a. die Erörterung von vorgebrachten Belangen. Die meisten Formen der Beteiligung sind bei Raumordnungsverfahren nicht gesetzlich vorgeschrieben und zählen somit zu den informellen Beteiligungsformen. Das sind u. a. Arbeitskreise oder Konferenzen. Neben der direkten Beteiligung öffentlicher Akteure wird die Öffentlichkeit in der räumlichen Planung häufig indirekt über Planungsbeiräte vertreten. In den Planungsbeiräten können wirtschaftliche, soziale und kulturelle Organisationen sowie Umwelt- und

Naturschutzverbände schon zu einem frühen Planungsstadium Anregungen und Empfehlungen einbringen (Danielsky et al., 2003).

Kooperationsverfahren haben eine nicht-hierarchische, netzwerkartige Struktur und basieren auf Dialog und Verhandlungen zwischen den Akteuren (siehe Tabelle 3). Die gesellschaftlichen Akteure werden i. d. R. gezielt ausgewählt, sodass die Verhandlungen und Gespräche zwischen einem klar umgrenzten Teilnehmerkreis stattfinden. Kooperationsorientierte Beteiligungsverfahren eignen sich aufgrund des integrierten, themenfeldübergreifenden Aufgabenverständnisses zur Lösung von Konflikten (Danielsky et al., 2003). Die nachstehende Tabelle 3 zeigt die oben beschriebenen Funktionen und die dazugehörigen Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung nach Danielsky et al. (2013):

Funktion	Beteiligungsformen (Auswahl)
Informieren <i>Einseitiger Kommunikationsweg:</i> Information ohne Reaktionserfassung <i>Dialogischer Kommunikationsweg:</i> Informations- und Meinungs-austausch	– Pressearbeit – Printmedien (z. B. Broschüren, Faltblätter) – Ausstellung – Vortrag / Diskussion – Bürgerversammlung – Information über Internet
Beteiligen Intensiver Kommunikationsprozess: Formelle oder informelle aktive Teilhabe der Öffentlichkeit an Pla- nungs- und Entwicklungsprozessen	– Öffentliche Auslegung – Anhörung und Erörterung – Planungsbeiräte/-ausschüsse – Forum / Konferenz – Arbeitskreis / Arbeitsgruppe – Bürgergutachten / Planungszelle – Zielgruppenbeteiligung (z. B. Landwirtschaft) – Beteiligung via Internet
Kooperieren Verhandlungsprozess zwischen Akteuren aus den Sphären von Staat / Kommunen, Markt und Zivilgesellschaft: – i. d. R. nicht formal definiert, – i. d. R. nicht öffentlich, häufig klar umgrenzter Teilnehmerkreis	– Kooperativer Workshop – Mediationsverfahren – Runder Tisch

Tabelle 3: Funktionen und Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung (Quelle: Danielsky et al., 2003, 22)

Ob und welcher Mix an Beteiligungsformen sinnvoll ist, hängt vom konkreten Planungsfall ab. Um anhaltende Konflikte zu lösen, werden in der Raumplanung vor allem Instrumente zur Kooperation eingesetzt. Insbesondere Runde Tische und Mediationsverfahren sind prominente Beispiele, welche in der Praxis zur Anwendung kommen, um Konflikte zu lösen (Danielsky et al., 2003). Um die Öffentlichkeitsbeteiligung effizient zu gestalten, d.h., um die begrenzten personellen und finanziellen Ressourcen bestmöglich einzusetzen,

bedarf es eines strategischen Vorgehens, welches die Entwicklung eines Kommunikationskonzeptes mit den festgelegten Zielen, der Strategie und den Maßnahmenmix des Beteiligungsprozesses enthält. Ein professionelles Vorgehen beinhaltet zudem die Evaluierung des Beteiligungsprozesses, um positive und negative Rückschlüsse für zukünftige Planungen zu ziehen (Danielsky et al., 2003).

2.4.2.2 Ziele, Stärken und Schwächen der Öffentlichkeitsbeteiligung

Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren können unterschiedliche Ziele verfolgen. Durch die Beteiligung der Öffentlichkeit können Konfliktpotentiale und Handlungsspielräume zur Vermeidung, Minderung und Lösung von Flächennutzungskonflikten schon frühzeitig identifiziert werden (Danielsky et al., 2003). Zudem soll durch den Einbezug einer breiten Basis der Bevölkerung und durch die Gestaltung offener Deliberations- und Abwägungsprozesse die Akzeptanz und Legitimation von Entscheidungen erhöht werden. (Danielsky et al., 2003). Durch die Einbindung von Interessensvertretungen wird das Bewusstsein und Verständnis für die Gegenseite geschaffen (Stöglehner et al., 2014). Das kann wiederum die Konflikte minimieren. Ein weiterer Vorteil der Einbeziehung von vielen unterschiedlichen Perspektiven und regionale Know-how ist eine bessere Datengrundlage im Informations- und Entscheidungsprozess. Regionales Wissen ist nicht nur für die Entscheidungen, sondern auch für die Partizipationsprozesse eine Voraussetzung, um zu gewährleisten, dass Entscheidungen und Kompromisse auf sachlicher und fachlicher Basis erfolgen (Danielsky et al., 2003). Öffentliche Akteure können wichtige Informationen zur Beurteilung von Verträglichkeitskonflikten einbringen. Windkraftbetreiber können wichtiges Know-how bezüglich der Potentiale von Standorten und Standortinformationen in den Prozess einbringen (Bgl.d./II, NÖ/II) und Naturschutz-NGOs wichtige Daten bezüglich relevanter Schutzgüter (NÖ/I). Inwieweit das geschieht, ist von der Prozesskompetenz der Raumordnung (Stöglehner, 2014), von den am Prozess beteiligten Akteuren (TR 22) und vom Vorhandensein offener und transparenter Beileidigungsprozesse abhängig (Danielsky et al., 2003).

Bei konsultativen Verfahren wird die positive Wirkung im Wissensgewinn und im Anreiz zu rechtskonformen und gewissenhaften Behördenverhalten gesehen (Wolff, 2004). Öffentlichkeitsbeteiligung und prozedurale Instrumente (z. B. die SUP) verursachen Transaktionskosten, z. B. indem Planungs- und Entscheidungsprozesse länger dauern und höhere Kosten verursachen. Diese Transaktionskosten mindern die prozedurale Effizienz von Entscheidungsprozessen. Durch die Einbeziehung des Know-hows gesellschaftlicher Akteure kann die prozedurale Effizienz von Entscheidungsprozessen jedoch gleichzeitig gesteigert werden (Danielsky et al., 2003, Ried et al., 2017, Wolff, 2004). Weiters kritisieren Hamedinger et al. (2008) an den gesetzlich verankerten Informations- und

Anhörverfahren die geringen Handlungsmöglichkeiten der beteiligten Akteure und die späte Einbeziehung der Bevölkerung, wenn Entscheidungen intern schon getroffen wurden.

Einzelakteure verfügen häufig nicht über ausreichend finanzielle und zeitliche Ressourcen, um sich zu beteiligen (Haß et al., 2014). Insofern liegt die Verantwortung bei größeren und vernetzten Stakeholdern (z. B. NGOs), welche gesamtgesellschaftliche Interessen vertreten (Ried et al., 2017). Zudem treten beim Ausbau erneuerbarer Energien vermehrt Not In My Backyard (NIMBY) Organisationen auf, welche partikulare Interessen vertreten, auch dann, wenn sie sich vordergründig für den Schutz der Natur- oder des Landschaftsbildes einsetzen. Ziel von NIMBY-Organisationen ist i. d. R. die Verhinderung von Anlagen in der Nähe ihres Wohnortes (Scheer et al., 2017, Schmitt et al., 2017). Umso entscheidender für den Erfolg von Beteiligungsprozessen und für den erfolgreichen Ausbau der erneuerbaren Energien ist die Auswahl der Diskussions- und Partizipationspartner (Ried et al., 2017).

In der Studie von Danielsky et al. (2003) haben Raumplaner folgende positive und negative Effekte der Öffentlichkeitsbeteiligungen bei der Erstellung von Programmen der Raumordnung benannt. So kann die Öffentlichkeitsbeteiligung u. a. das Verständnis für das Gegenüber sowie die Akzeptanz für die Raumplanung erhöhen. Darüber hinaus sehen die Planer selbst den Vorteil der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Reduzierung des Konfliktpotentials und in einer erhöhten Qualität der Pläne (Danielsky et al., 2003). Es kommt vor, dass sehr wenig Menschen Beteiligungsangebote annehmen. Die Planer empfehlen daher, Öffentlichkeitsbeteiligungen nur bei bestimmten Themen durchzuführen, z. B. wenn sich zum Thema eine Bürgerinitiative gebildet hat (siehe Tabelle 4) (Danielsky et al., 2003).

Positive Effekte/Erfahrungen	Negative Effekte/Erfahrungen
<ul style="list-style-type: none"> • durch einen Diskussionsprozess über Anliegen und Ziele der Raumordnung wird das Verständnis zwischen Behörden, Trägern öffentlicher Belangen und Bürgern gefördert • erhöhte Transparenz im Planungsprozess • erhöhte Akzeptanz der Raumordnung 	<ul style="list-style-type: none"> • geringer Erkenntnisgewinn, da die relevanten Informationen schon vor der Beteiligung bekannt waren • die Erwartungen der Planungsträger wurden z. T. nicht erfüllt, da eine fruchtbare Diskussion nicht zustande kam und die Resonanz auf Beteiligungsangebote teilweise gering ausfällt • die Öffentlichkeit beteiligt sich nur zu bestimmten Themen, z. B. wenn eine

<ul style="list-style-type: none"> • Konfliktpotentiale können früher und deutlicher identifiziert werden • erhöhte Qualität der Pläne 	Bürgerinitiative zum Thema geründet wurde
--	---

Tabelle 4: positive und negative Erfahrungen der Raumplaner mit Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Erstellung von Plänen und Programmen der Raumordnung (eigene Erstellung nach: Danielzky et al., 2003)

2.4.3 DIE STRATEGISCHE UMWELTPRÜFUNG – INFORMATION UND KONSULTATION DER ÖFFENTLICHKEIT UND INTEGRATION VON UMWELT- UND NATURSCHUTZBELANGEN IM PLANUNGSPROZESS

Die Strategische Umweltprüfung zählt, wie oben beschrieben, zu den prozeduralen und hierarchischen Instrumenten. Es ist ein Prüfinstrument und gleichzeitig ein Instrument konsultativer Normpräzisierung, welches in der umweltrelevanten raumbezogenen Planung, z. B. bei der Erstellung von überörtlichen Raumordnungsprogrammen und -plänen und örtlichen Flächenwidmungsplänen zunehmend zur Anwendung kommt (Wolff, 2004). Die SUP dient der Integration von ökologischen Belangen in die Probleme verursachenden Wirtschaftszweige. Im Rahmen der SUP werden mögliche Beeinträchtigungen von Schutzgütern für unterschiedliche politische Programme und Pläne geprüft. Die Integration von Naturschutz- und Umweltschutzbelangen und die vorsorgliche Vermeidung umweltschädlichen Verhaltens ist gerade für die Lösung komplexer Naturschutzprobleme, wie Artensterben und Lebensraumverlust, wichtig, den die sind auf vielfältige Ursachen und Wirtschaftszweige zurückzuführen (Jordan and Lenschow, 2008).

Ein weiteres Ziel der SUP-Richtlinie (SUP-RL) ist die Information der Öffentlichkeit über umweltrelevante Auswirkungen bestimmter Politiken und Programme. Laut Artikel 6 der SUP-RL ist im Rahmen des SUP-Verfahrens eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen. Mögliche Beeinträchtigungen der Schutzgüter, die Planungsalternativen sowie der Planentwurf müssen im Umweltbericht festgehalten werden. Die Öffentlichkeit ist laut SUP-RL definiert als eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen. Die SUP-RL schreibt bestimmte Maßnahmen zur Konsultation der Öffentlichkeit in folgenden Verfahrensschritten vor:

- Screening (Festlegung, ob eine UVP durchzuführen ist): Nach Artikel 3 Abs. 6 SUP-RL sind die Umweltstellen (Behörden, deren Aufgabenbereich vom Programm oder Plan betroffen ist) im Rahmen der Feststellungspflicht zu konsultieren. Zudem müssen gemäß Artikel 3 Abs. 7 die Ergebnisse der Entscheidung, ob eine SUP durchzuführen ist sowie die Begründung der Entscheidung der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

- Scoping (Festlegung des Untersuchungsrahmens): Nach Artikel 5 Abs. 4 müssen die Umweltstellen über den Untersuchungsrahmen konsultiert werden. Diese können binnen einer angemessenen Frist zum Umfang und Detailliertheitsgrad des Untersuchungsrahmens Stellung nehmen.
- Veröffentlichung des Plan- und Programmentwurfs und des Umweltberichts: Der Entwurf des Plans und des Programms ist den Umweltstellen und der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.
- Stellungnahmeverfahren: Nach der Veröffentlichung des Plan- und Programmentwurfs kann die Öffentlichkeit Stellung zum Umweltbericht nehmen. Laut SUP-RL haben all jene, die vom Entscheidungsprozess betroffen oder voraussichtlich betroffen sind oder ein Interesse am Entscheidungsprozess haben, ein Recht auf Stellungnahme. Letztendlich definieren die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union bzw. deren Bundesländer, ob sie die Maximalposition wählen, was bedeutet, dass allen Gruppierungen und Bürger (jedermann-Ansatz) die rechtliche Möglichkeit eingeräumt wird, eine Stellungnahme abzugeben. Sie können aber auch das Recht auf Stellungnahme auf z. B. die organisierte Öffentlichkeit begrenzen.
- Prüfung der Stellungnahmen: In jedem Fall müssen die Stellungnahmen geprüft und in die Abwägung miteinbezogen werden (Artikel 8 SUP-RL). Das bedeutet nicht, dass die Stellungnahmen in die Entscheidung einbezogen werden müssen. Inwieweit die Stellungnahmen in die Abwägung einfließen, hängt mitunter vom Grad der Geltendmachung der Beeinträchtigung eigener geschützter Rechtspositionen ab (Wolff, 2004). Werden bestimmte Schutzgüter von Nachbarstaaten beeinträchtigt, so muss den betroffenen Nachbarstaaten der Umweltbericht zugänglich gemacht werden und eine Frist zur Stellungnahme eingeräumt werden.
- Entscheidung über das Programm oder den Plan: Die Öffentlichkeit ist gemäß Artikel 9 Abs. 1 SUP-RL nach Annahme oder Beschluss des Planes über die Entscheidung zu informieren. Die Information muss eine Erklärung und eine Begründung über die Berücksichtigung der Umweltbelangen und der Stellungnahmen enthalten. Gemäß Artikel 9 SUP-RL müssen Maßnahmen zur Überwachung des Umweltzustandes festgelegt werden und die Öffentlichkeit muss über diese Maßnahmen informiert werden.

3 METHODIK

Der theoretische Teil der Arbeit (siehe Kapitel 2) basiert auf einer intensiven Literaturrecherche. Die Literatur umfasst wissenschaftliche Werke zu Governance und Literatur zu einer kooperativen Umweltpolitik sowie Arbeiten, welche einen governanceorientierten, kooperativen Ansatz in der Raumplanung behandeln. Die Literaturrecherche wurde mithilfe des online Bibliothekskatalogs der Universität für Bodenkultur durchgeführt. Neben der wissenschaftlichen Literatur umfasst die Literaturrecherche eine intensive Beschäftigung mit den gesetzlichen Rahmenbedingungen der Raumordnung und des Naturschutzes sowie die Durchschau der im Rahmen der Zonierungsprozesse veröffentlichten schriftlichen Dokumentationen (z. B. die Durchschau des freiwilligen Umweltberichtes im Bgld. und des obligatorischen Umweltberichtes in NÖ). Diese bildeten u. a. die Grundlage für die angewandte qualitative Methodik. Um die Forschungsfragen zu beantworten, wurden leitfadengestützte Experteninterviews mit sechs Experten durchgeführt. Der Leitfaden (siehe Anhang) wurde in thematische Einheiten gegliedert. Die Interviews dauerten im Durchschnitt etwas über eineinhalb Stunden, wobei das längste Interview über zweieinhalb Stunden und das kürzeste 50 Minuten dauerte. Die Experten umfassen Menschen, welche an den Zonierungsprozessen maßgeblich mitgewirkt haben. Zudem wurden mir weitere 26 Experteninterviews aus dem Forschungsprojekt TransWind der Universität für Bodenkultur zur Verfügung gestellt (siehe <http://www.transwind.boku.ac.at>). Im Rahmen des vom Klima- und Energiefond geförderten Projektes wurden Stakeholder aus dem WK-Sektor sowie Akteure des politisch-administrativen Systems und NGOs, welche Einfluss auf den WK-Ausbau nehmen oder vom WK-Ausbau betroffen sind, leitfadengestützt interviewt. Die Interviews aus dem Projekt TransWind wurden auf ihre Relevanz hin überprüft. Am Ende wurden die sechs selbst durchgeführten Experteninterviews (Primärdatenerhebung) und 15 Experteninterviews aus dem Projekt TransWind (Sekundärdatenerhebung) nach Meuser und Nagel (1991) ausgewertet. Inhaltliche und direkte Aussagen von Interviewpersonen aus dem Projekt TransWind sind mit TR und der Nummerierung (z. B. TR 12) gekennzeichnet. Aussagen aus den selbst durchgeführten Interviews sind mit NÖ/I, NÖ/II und NÖ/III gekennzeichnet, sofern die Personen/Institutionen einen (größeren) Einfluss auf den NÖ Zonierungsprozess hatten. Die Aussagen der Interviewteilnehmer sind mit Bgld./I, Bgld./II und Bgld./III gekennzeichnet, wenn die Interviewteilnehmer einen größeren Einfluss auf die Zonierungsprozesse im Bgld. hatten.

Die Interviews wurden wörtlich transkribiert. Im Rahmen der Paraphrasierung wurden die Inhalte jedes Interviews einzeln in thematischen Sequenzen zusammengefasst. Die einzelnen Sequenzen/Paraphrasen wurden mit Überschriften versehen, welche den Inhalt der Paraphrase widerspiegeln. Im Anschluss wurden die Paraphrasen jedes Interviews

einzelnen codiert, also anhand der Überschriften thematischen Einheiten zugeordnet. Zum besseren Verständnis der Vorgehensweise folgt nun ein Beispiel der Zuordnung einer Paraphrase zu zwei Codes.

Ein Beispiel für die Zuordnung einer Paraphrase zu den relevanten Codes:

Unglücklicher Kompromiss zum Thema Wald + Ausschluss Großwälder

Der Akteur erklärt, es wurden die Großwälder ausgenommen und ein paar Patzer Wald zoniert. Das war ein Kompromiss, über den der Naturschutzakteur nicht glücklich war (NÖ/I)

- Hauptcode: Einfluss von Naturschutzbelangen - 2. Codeebene: Wald
- Hauptcode: Kompromiss oder Konsens – 2. Codeebene: Kompromiss Wald

Erst danach erfolgte im Rahmen des thematischen Vergleiches eine Bündelung der thematischen Einheiten über alle Interviews hinweg. Es wurden also vergleichbare Paraphrasen aus verschiedenen Interviews in Kategorien zusammengefasst.

Ein Beispiel für die Zuordnung von Paraphrasen aus zwei Interviews zu den relevanten Kategorien:

Unglücklicher Kompromiss zum Thema Wald + Ausschluss Großwälder

Der Akteur erklärt, es wurden die Großwälder ausgenommen und ein paar Patzer Wald zoniert. Das war ein Kompromiss, über den der Naturschutzakteur nicht glücklich war (NÖ/I)

und

Entscheidung große Waldgebiete auszunehmen unsachlich -> Bürgerinitiative tonangebend

Der Akteur erzählt, die Lösung im Waldviertel war der Kompromiss, dass man eine große zusammenhängende Waldfläche von Norden nach Süden ausgeschlossen hat. Aus Sicht des Akteurs der Windbranche (NÖ/III) zu viel.

Hauptkategorie: Niederösterreich – Unterkategorie: Einfluss von Naturschutzbelangen – zweite Unterkategorie: Wald

und

Hauptkategorie: Niederösterreich – Unterkategorie: Einfluss von Naturschutzbelangen – zweite Unterkategorie: Kompromiss oder Konsens

Wenn es die Inhalte der Paraphrasen zuließen, wurden, wie oben ersichtlich, gleiche Codes und Kategorien verwendet. Im Anschluss wurde der Inhalt der einzelnen Kategorien im Hinblick auf deren Aussagen zusammengefasst (bzw. bei unterschiedlichen Aussagen gegenübergestellt) und analysiert. Das zusammengefasste

Expertenwissen wurde im Anschluss im Hinblick auf den Einfluss von Naturschutzbelangen und im Hinblick auf die verwendeten Steuerungsmodalität und im Hinblick auf eine kooperative Staatstätigkeit untersucht. Zum Schluss wurde der Einfluss von Naturschutzbelangen, die verwendeten Steuerungsmodalitäten und die Beteiligungsformen im Bgld. und in NÖ vergleichend analysiert.

4 ANALYSE DER ZONIERUNGSPROZESSE IN NIEDERÖSTERREICH UND DEM BURGENLAND

Dieses Kapitel umfasst die empirische Erarbeitung der Zonierungsprozesse in NÖ und im Burgenland. Primäres Ziel des Kapitels ist die Darstellung, die Analyse und der Vergleich der Zonierungsprozess im Hinblick auf den Einfluss von Naturschutzbelangen und Naturschutzakteuren. Grundlage für die Analyse und den Vergleich der Zonierungsprozesse (siehe Kapitel 4.4) und für die Ableitung von Schlussfolgerungen (siehe Kapitel 5) ist ein Verständnis der Zonierungsprozesse in NÖ und im Bgld. (siehe Kapitel 4.2 und 4.3) und die Kenntnis der unterschiedlichen Rahmenbedingungen u. a. zur Raumordnung und zum Naturschutz in Österreich. Diese Rahmenbedingungen werden nun dargestellt.

4.1 GRUNDLAGEN UND RAHMENBEDINGUNGEN

Dieses Kapitel umfasst die Grundlagen zur Energieraumordnung in Österreich, in NÖ und im Bgld. (siehe Kapitel 4.1.1), die für die Zonierungsprozesse in NÖ und im Bgld. relevanten Akteure (siehe Kapitel 4.1.3) und die rechtlichen Rahmenbedingungen zum Naturschutz sowie die Wirkung der Windkraft auf den Naturschutz (siehe Kapitel 4.1.4). Das Kapitel beginnt mit der Beschreibung der Entwicklung der Windkraft in Österreich, in NÖ (siehe Kapitel 4.1.1.2) und in Bgld. (siehe Kapitel 4.1.1.4).

4.1.1 ENTWICKLUNG DER WINDKRAFT IN ÖSTERREICH

Im Jahr 1994 wurden die ersten beiden WKA in Österreich ans Stromnetz angeschlossen. Mit der Einführung von Einspeisevergütungen im Rahmen des Ökostromgesetzes (ÖSG) im Jahr 2002 gewann die Windkraft in Österreich zunehmend an Bedeutung (siehe Abbildung 4) (Hansch und Moidl, 2007).

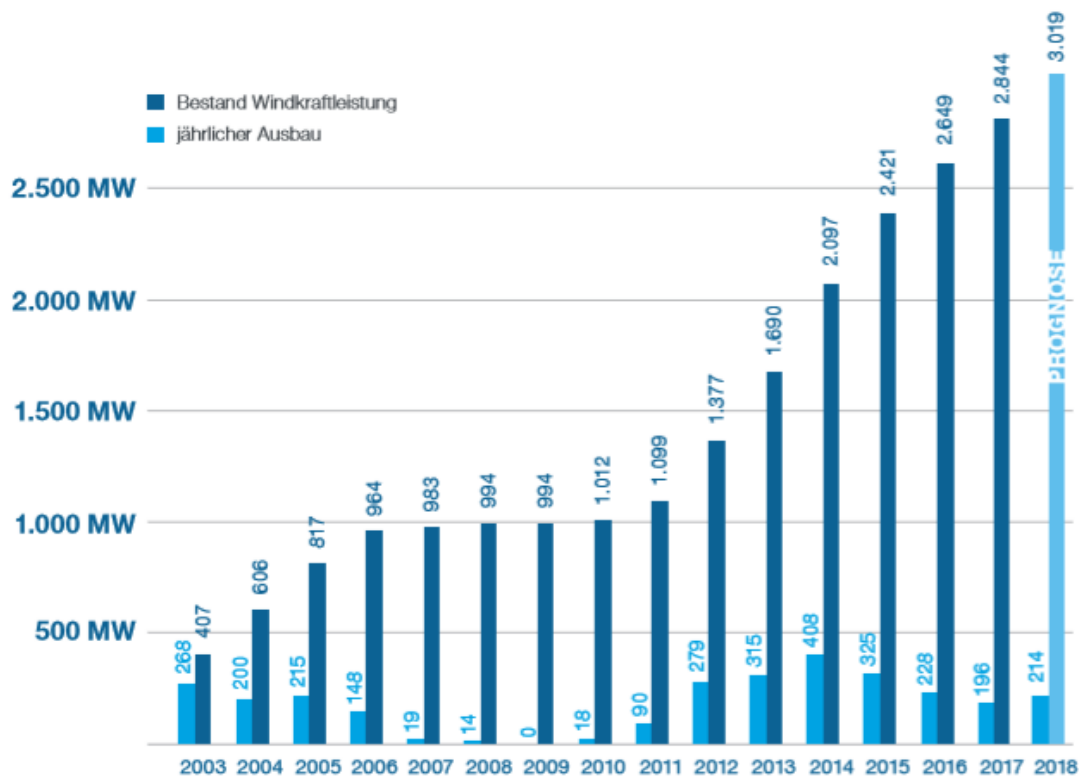


Abbildung 4: Entwicklung der Windkraft in Österreich bis 2017 (Quelle: IG Windkraft, 2018, 4)

Das ÖSG sichert den Betreibern die Abnahme des Stromes und fixe Einspeisetarife zu. Ein starkes Wachstum des Windkraftsektors bis zum Jahr 2005 war die Folge. Aufgrund der Gesetzesnovelle des ÖSG im Jahr 2006 mit niedrigeren Einspeisetarifen kam der Ausbau von 2006 bis 2010 zum Stillstand. Erst seit der Anhebung der Einspeisetarife im Rahmen der ÖSG-Novelle im Jahr 2012 ist ein deutlicher Anstieg der installierten WK-Leistung zu verzeichnen (IG Windkraft, s. a.). Schon im Jahr 2016 konnten durch eine Windkraftleistung von 2,6 GW (IG Windkraft, 2018) 1,8 Millionen Tonnen CO₂-equivalent (das sind 10 % der CO₂-equivalenten Einsparungen des Stromsektors) eingespart werden. (BMNT, 2017). Im Jahr 2017 produzierten 1.250 WKA mit einer Leistung von 2.844 Megawatt (siehe Abbildung 4) 7 Milliarden kWh Strom. Das entspricht 11 % des österreichischen Stromverbrauchs (IG Windkraft, 2018). Laut IG Windkraft (2018) reicht die Leistung, um mehr als die Hälfte der österreichischen Haushalte mit Strom zu versorgen. Das ÖSG 2012 sieht einen Ausbau der Windkraft von 2000 MW zwischen 2010 und 2020 vor (ÖSG 2012 § 4 Abs. 4 Z 2), wenn die Verfügbarkeit von Standorten gegeben ist. Das umfasst eine Steigerung der Windkraftleistung von ca. 1 GW (Stand: 2010) (IG Windkraft, 2018) auf 3 GW bis 2020. Aufgrund der Topografie sind die Windverhältnisse und damit die WKA in Österreich räumlich sehr unterschiedlich verteilt. Insbesondere im Norden Österreichs herrschen

Windverhältnissen, welche viele Standorte in NÖ und im Bgld. für die Stromproduktion aus Windkraftanlagen prädestinieren.

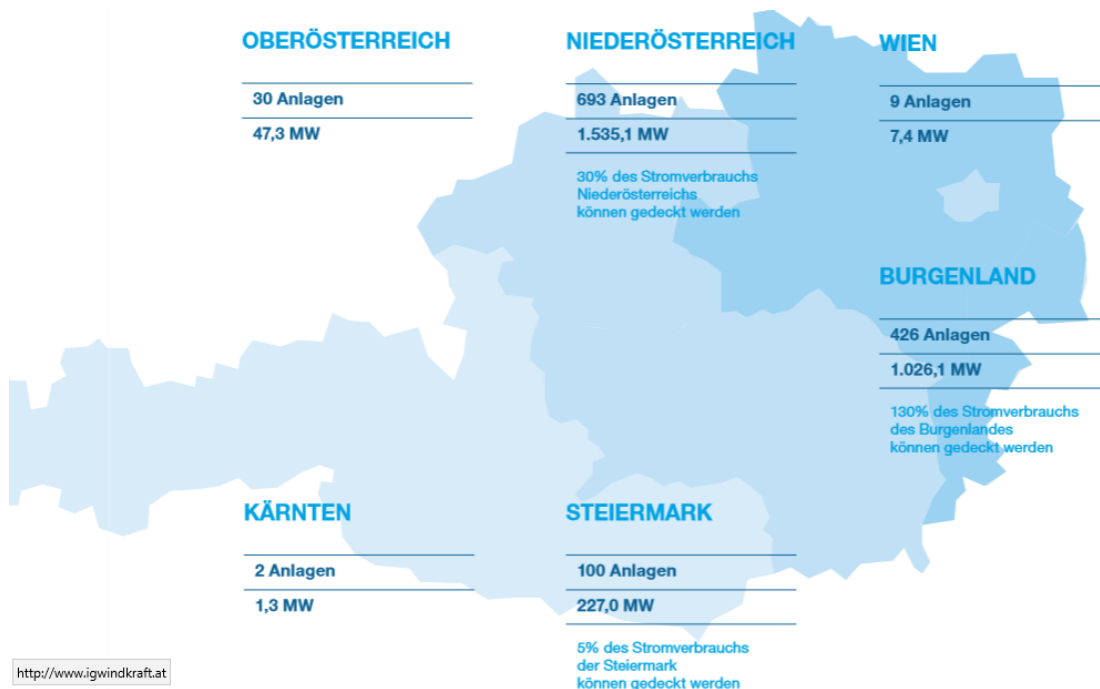


Abbildung 5: räumliche Verteilung der Windkraft in Österreich nach Bundesländern Ende 2017 (IG Windkraft, 2018)

So ist NÖ das Bundesland mit den meisten WKA (IG Windkraft, 2018b) sowie den meisten neu errichteten WKA im Jahr 2017 (IG Windkraft, 2018a) (näheres zum WK-Ausbau in NÖ folgt in Kapitel 4.1.1.2). Wie in Abbildung 5 ersichtlich, konnte das zweitkleinste Bundesland Österreichs, das Bgld. mit seinen 3.962 km² Fläche 426 WKA vorweisen. Damit verfügt das Bundesland über die zweitmeisten WKA in Österreich (IG Wind, 2018) (näheres zum WK-Ausbau im Bgld. folgt in Kapitel 4.1.1.4).

4.1.1.1 Flächenpotentiale und theoretisch (maximal) realisierbare Windkraftpotentiale in Österreich

	Scenarios of potential wind turbine sites		
	Min	Med	Max
Topological restrictions			
areas above alpine forest line	excluded	excluded	excluded
maximum slope (degrees)	5.7	8.5	11.3
water bodies	excluded	excluded	excluded
Offset distance to settlements and infrastructure			
settlement areas (m) ^a	2000	1200	1000
buildings outside of settlement areas (m) ^b	1000	750	750
building land outside of settlement areas (m)	1000	750	750
built-up areas ^c	300	300	300
railways	300	300	300
motorways, primary and secondary roads	300	300	300
airport public safety zones ^d	5100	5100	5100
power grid (> 110 kV)	250	250	250
Suitability of protected areas and offset distances			
national parks (m)	no (3000)	no (2000)	no (1000)
Natura 2000 - habitats directive sites (m)	no (2000)	no	potentially ^f
Natura 2000 - birds directive sites (m)	no (2000)	no	no
other protected areas (m) ^e	no (2000)	no	no
important birdlife areas	no	potentially ^f	potentially ^f
major migration routes for wild animals	no	potentially ^f	potentially ^f
forest areas	no (1000)	yes ^g	yes
lakes > 50 ha (m)	3000	1750	1000

Tabelle 5: Szenarios möglicher Windkraftsandorte (Quelle: Scherhauser et al., 2016, 44)

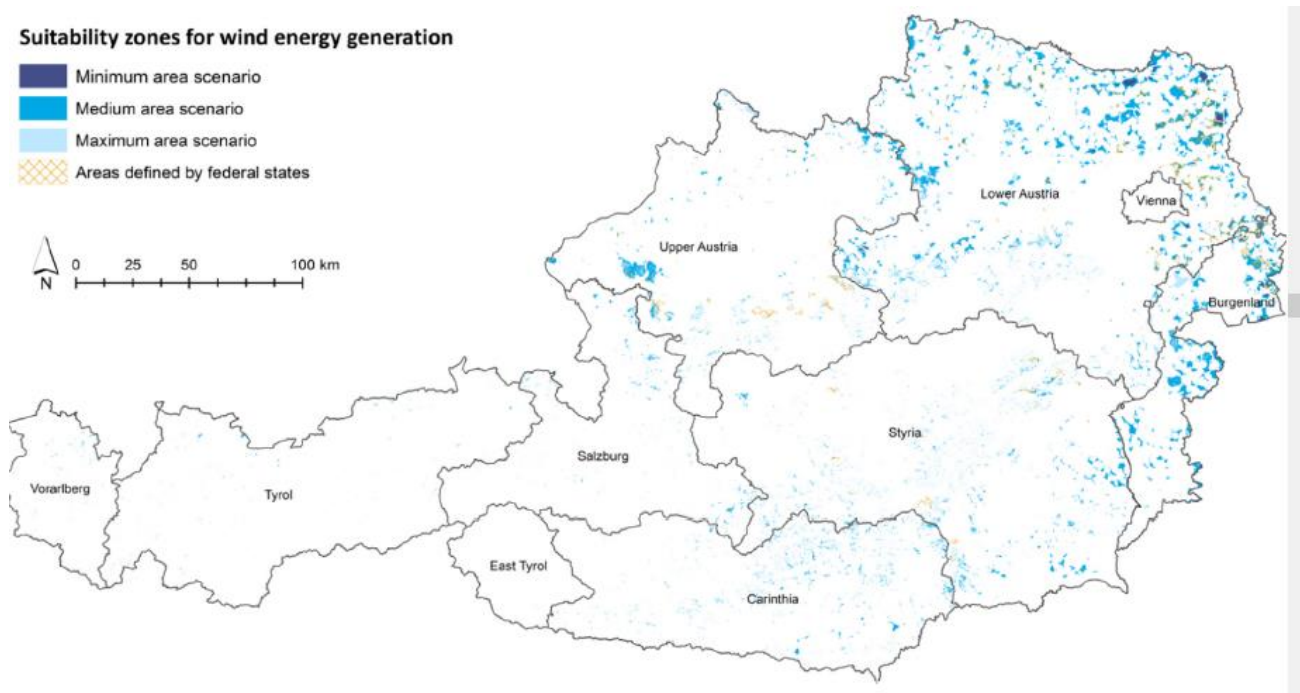


Abbildung 6: Szenarios von geeigneten Flächen für WKA (Quelle: Scherhauser et al., 2016, 46)

In welchem Ausmaß die Windkraft in Österreich ausgebaut werden kann, hängt neben technischen und wirtschaftlichen Faktoren von den Naturschutzgesetzgebungen und von den Raumordnungsgesetzgebungen (z. B. von den WK-Zonierungen) der Bundesländer ab. So zeigt die Studie von Scherhauser et al. (2016), dass das Ausmaß des Ausschlusses

von Landnutzungskategorien (z. B. naturräumlichen Standorten und Schutzgebieten sowie der Ausschluss von Standorten aufgrund der Mindestabstände zu Siedlungsgebieten) einen erheblichen Einfluss auf das Flächenpotential von WKA in Österreich hat. Insbesondere der Ausschluss von Waldgebieten und Schutzgebieten reduziert die Flächenpotentiale von WKA in waldreichen (z. B. NÖ) und schutzgebietsreichen Bundesländern (z. B. NÖ und Bgld.) enorm (siehe Abbildung 6). In der Studie von Scherhauser et al. (2016) wurden für drei Szenarien mit unterschiedlichen Flächenrestriktionen die Flächenpotentiale für WKA in Österreich berechnet. Unter den größten Flächenrestriktionen im Minimumszenario (u. a. genereller Ausschluss von Waldgebieten und 3000 Meter Abstand zu Natura 2000-Gebieten) stehen nur 74 km² (0,1 % der österreichischen Landesfläche) für die Windkraft zur Verfügung. In den weniger restriktiven Medium und Maximum Szenarien (kein genereller Ausschluss von Waldgebieten und geringere bzw. keine Abstände zu Naturschutzgebieten (siehe Tabelle 5) steht ein Vielfaches der Fläche des Minimumszenario, nämlich 2,7 bzw. 3,1 % der österreichischen Landesfläche für den WK-Ausbau zur Verfügung (siehe Abbildung 6) (Scherhauser et al., 2016). Trotz hohem Anteil an Schutzgebieten (über 30 %) (Amt der NÖ Landesregierung, 2015, NÖ/III), liegt ein Großteil des Flächenpotentials in NÖ und im Bgld. (siehe Abbildung 6) (Scherhauser et al., 2016). Neben den größten Flächenpotentialen verfügen das Bgld. und NÖ über die größten Potentiale zur Stromproduktion aus Windkraft (Winkelmeier et al., 2014). Unter Berücksichtigung der Schutzgebiete und der Mindestabstände zu Wohngebieten ergab die Studie von Winkelmeier et al. (2014) für ganz Österreich ein theoretisch maximal mobilisierbares WK-Potential von 18.000 MW bis 2020 und 24.000 MW bis 2030. Davon liegen 45 % in NÖ und 16 % im Bgld. (siehe Abbildung 7) (Winkelmeier et al., 2014).

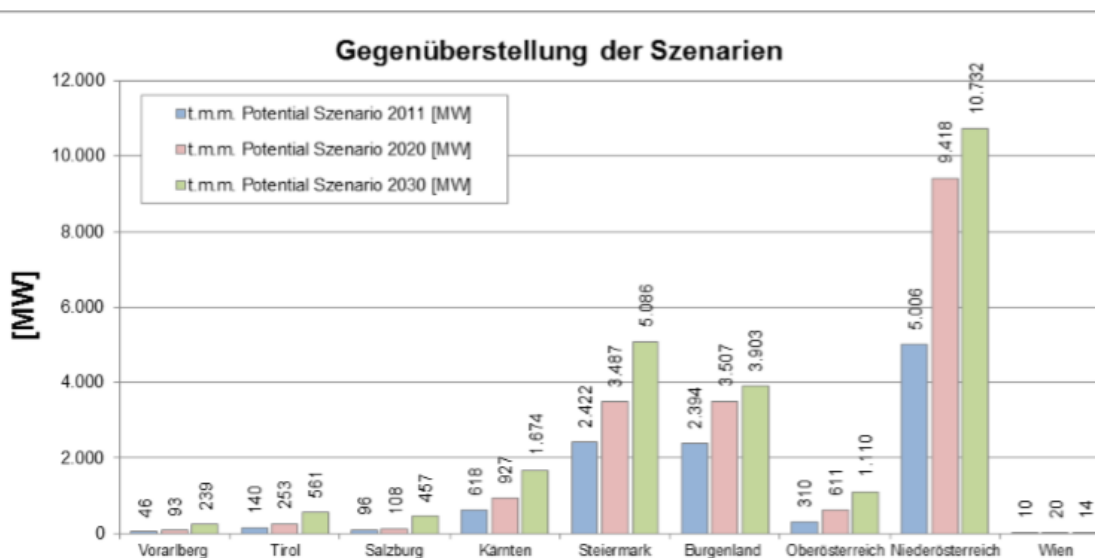


Abbildung 7: Gegenüberstellung der maximal mobilisierbaren Potentiale der Szenarien 2011, 2020 und 2030 (Quelle: Winkelmeier et al., 2014, 16)

Unter der Berücksichtigung der Ausbaugeschwindigkeiten, der Zonierungen in NÖ und im Bgld. sowie der auf Landesebene formulierten Ausbauziele wurde für 2020 ein für ganz Österreich realisierbares WK-Potential von 3.800 MW berechnet. Davon entfallen auf NÖ 1.900 MW (ca. 20 % des theoretisch maximal mobilisierbares Windkraftpotential) und auf das Bgld. 1.300 MW (ca. 38 % des theoretisch maximal mobilisierbaren Windkraftpotentials des Bgld.). Bei der Fortführung der derzeitigen Ausbaugeschwindigkeit kann und wird das bundesweite Ziele von 3000 MW WK-Leistung bis 2020 erreicht (Winkelmeier et al., 2014). Die Berechnung des realisierbaren WK-Potentials wurde auf der Grundlage des theoretisch möglichen Potentials berechnet, wobei die zur Zeit der Studiererstellung aktuellen Anlagendichten und Umsetzungsgrade berücksichtigt wurden. Die Berechnung ergab ein für Österreich bis 2030 realisierbares Windkraftpotential von 6.650 MW (Winkelmeier et al., 2014).

4.1.1.2 Entwicklung der Windkraft in NÖ

Der erste Windkraftboom in NÖ war noch vor der Jahrtausendwende im Bezirk

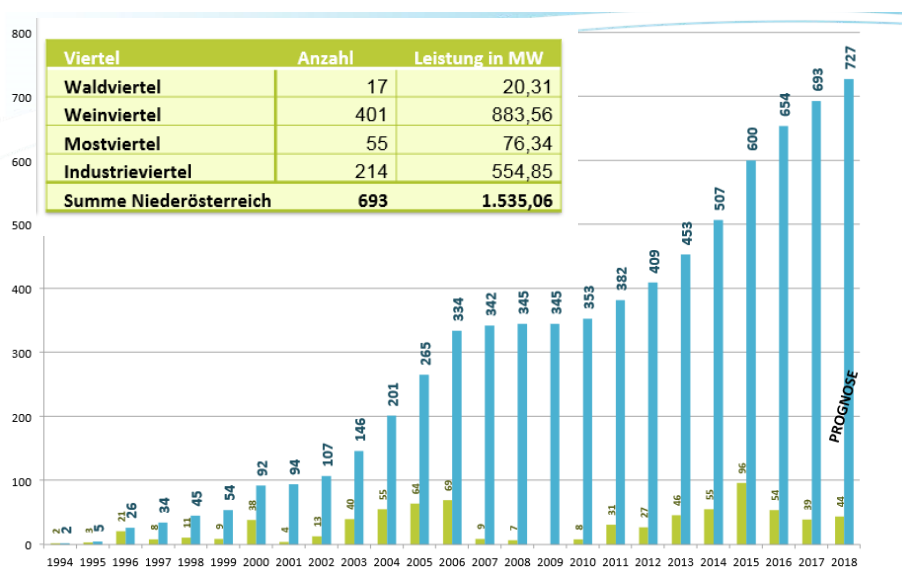


Abbildung 8: Entwicklung der Windkraft in NÖ (Quelle: IG Wind, 2018b,4ff)

Bruck an der Leitha (TR 22). Seit Inkrafttreten des Ökostromgesetzes im Jahr 2003 ist die Anzahl der WKA stark gestiegen (siehe Abbildung 8). Unübertroffen ist das Jahr 2015 mit 93 neu errichteten WKA (IG Wind, 2018b). In den letzten Jahren ist die Anzahl der neu errichteten Anlagen gesunken. So wurden im Jahr 2017 39 WKA errichtet. (IG Wind, 2018b). Das entspricht zwei Drittel der in Österreich im Jahr 2017 hinzugekommenen WKA (IG Wind, 2018a, IG Wind, 2018b). In Niederösterreich ist die Windkraft räumlich sehr unterschiedlich verteilt. Die Hälfte der installierten Leistung und ca. zwei Drittel der WKA wurden im Weinviertel errichtet (IG Windkraft, 2018b). 85 % aller WKA stehen in den Bezirken Gänserndorf mit 225 WKA, Bruck an der Leitha mit 179 WKA und Mistelbach mit 146 Anlagen (IG Wind, 2018b und 2019).

4.1.1.3 NÖ Energiefahrplan 2030

Auch in Zukunft soll NÖ gemäß NÖ Energiefahrplan eine Vorreiterrolle annehmen, was den WK-Ausbau angeht. Der NÖ Energiefahrplan wurde am 17. November 2011 vom NÖ Landtag mit dem Ziel beschossen, den Gesamtenergieverbrauch bis 2030 zu 50 % und den gesamten Stromverbrauch zu 100 % aus erneuerbaren Quellen zu erzeugen. Zur Erreichung dieser ambitionierten Ziele soll die Windkraft einen erheblichen Beitrag leisten.

„Unser Land ist in weiten Teilen mit hervorragenden Windverhältnissen gesegnet. Mit keiner anderen Technologie lässt sich in den nächsten Jahren die Stromerzeugung in so hohem Ausmaß und zu so günstigen Kosten ausbauen. Das Land wird diese Ressource mit hoher Priorität nutzen und den Ausbau mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln unterstützen.“ (Amt der NÖ Landesregierung, 2011, 27).

So sieht der NÖ Energiefahrplan bis zum Jahr 2020 die Errichtung von 650 WKA und bis zum Jahr 2030 die Errichtung von 950 WKA vor, was einer installierten Leistung von 1900 MW bzw. 3.200 MW entspricht (siehe Tabelle 6) (Amt der NÖ Landesregierung, 2011). Das Ziel von 1900 MW bis 2020 deckt sich mit dem realisierbaren WK-Potential nach Winkelmeier et al. (2014).

	2009	2015	2020	2030
GWh	1.080	2.500	4.000	7.000
MW	540	1.200	1.900	3.200
Anlagenzahl	345	550	650	950

Tabelle 6: Quantitative Ziele des NÖ Energiefahrplans 2030 für die Stromproduktion aus Windkraftanlagen (Quelle: Amt der NÖ Landesregierung, 2011, 25)

Niederösterreich bekennt sich innerhalb des Energiefahrplans zur Nutzung der Windkraft in Wirtschaftswäldern sowie zur verstärkten Einbeziehung der positiven Klimaschutzeffekte und der ökologischen Vorteile der Windkraft durch die Substitution von fossilen Brennstoffen (Amt der NÖ Landesregierung, 2011). Der NÖ Energiefahrplan ist zudem die zentrale Vorgabe für die Ausweisung von Eignungszonen für WKA (Knollconsult, 2014).

4.1.1.4 Entwicklung der Windkraft im Bgld.

Um die Jahrtausendwende musste das Bgld. fast den gesamten Strombedarf importieren. Das änderte sich mit dem zügigen WK-Ausbau. Die ersten sechs WKA im Bgld. wurden im Jahr 1997 errichtet (Amt der burgenländischen Landesregierung, 2015). Neun Jahre später beschloss der burgenländische Landtag, dass der gesamte Strombedarf bis 2013 aus erneuerbaren Energien bereitgestellt werden soll (ÖIR, 2010). Das Bgld. hat das Ziel der Stromautarkie im Jahr 2013 erreicht. Ende 2017 waren im Bgld. 426 WKA mit einer Gesamtleistung von 1.026 MW in Betrieb. Der überwiegende Teil der WKA steht im Norden des Bundeslandes (siehe Abbildung 9). Einige Anlagen stehen im Mittelburgenland. Das Südburgenland ist aufgrund der geringen Potentiale nicht für die Errichtung von WKA vorgesehen. (Amt der Burgenländischen Landesregierung, 2012).

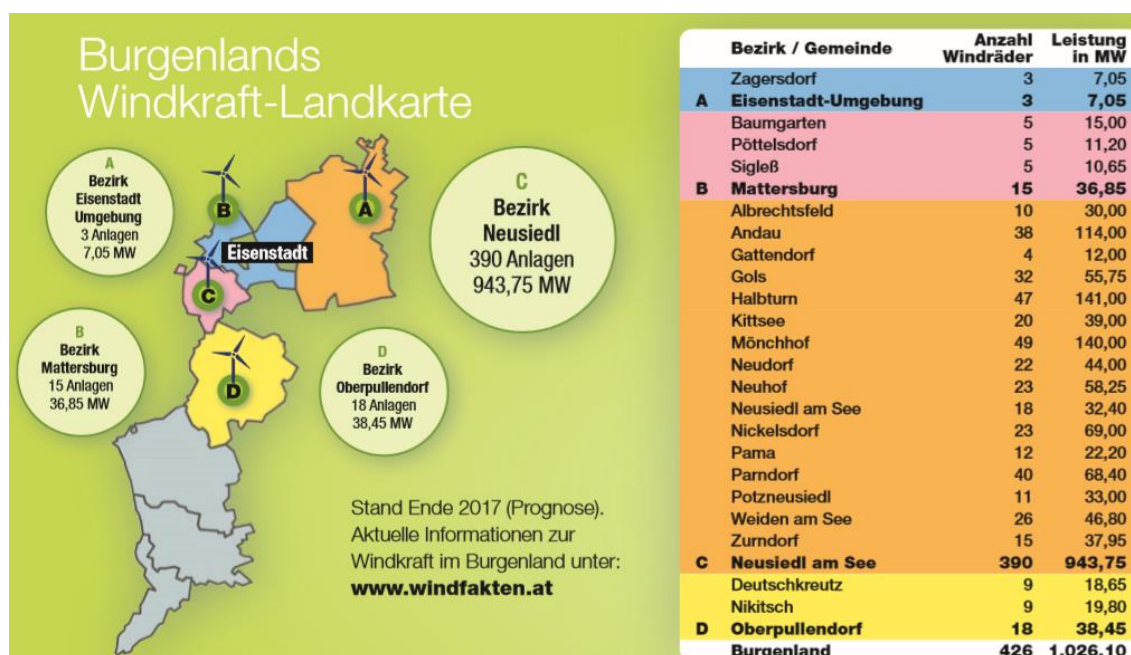


Abbildung 9: WKA im Bgld. im Jahr 2017 (Quelle: IG Windkraft, s. a. a, 2)

Laut der IG Windkraft (s. a.) liefern die WKA Strom für 630.000 Haushalte. Dadurch können jährlich 1,4 Millionen Tonnen CO₂ vermieden werden. Im Jahr 2017 erzeugte das Bgld. bilanziell 30 % mehr Strom als benötigt wird (IG Windkraft, s. a. a). Dieser Trend soll gemäß burgenländischer Energiestrategie 2020 fortgesetzt werden, um bis 2050 eine Energieversorgung sicherzustellen, welche gänzlich auf erneuerbaren Energien basiert (Land Burgenland, 2013). Die Energiestrategie sieht zur Erreichung des 2050-Zieles eine optimierte Nutzung der Windkraft und das Repowerings von bestehenden Anlagen vor. Auf eine weitere Ausweitung der Eignungszonen nach 2020 wird in der Energiestrategie nicht explizit hingewiesen (Land Burgenland, 2013).

4.1.1.5 Landesentwicklungsprogramm

Im Landesentwicklungsprogramm (LEP) werden die Grundsätze und Ziele für die Entwicklung des Burgenlandes für die nächsten 10 bis 20 Jahre festgelegt. Ein Grundsatz der räumlichen Entwicklung ist die Forcierung erneuerbarer Energien. Das LEP 2011 enthält u. a. Aussagen und Zielsetzungen zu erneuerbaren Energien im Bgld. (Amt der burgenländischen Landesregierung, 2012). Im LEP 2008 legte sich das Bgld. darauf fest, die Energieautarkie des gesamten Bundeslandes mit erneuerbaren Energien zu erreichen. Das LEP 2011 sieht die Konzentration der WKA im N-Bgld. vor. Der Slogan des LEP lautete „Mit der Natur zu neuen Erfolgen“. Es sieht die Berücksichtigung von Konflikten mit dem Natur- und Landschaftsschutz beim WK-Ausbau vor (Amt der burgenländischen Landesregierung, 2012). Im Rahmen der Erstellung des LEP 2011 hat die Raumordnungsabteilung eine Multi-Media-Show durch alle Bezirke gemacht, um den Entwurf des LEP 2011 vorzustellen. Dabei wurde der Strategieplan der Raumstruktur, welcher u. a. Informationen zur räumlichen Verteilung der WKA und der Zonierung enthält (Amt der Burgenländischen Landesregierung, 2012), in allen Gemeinden vorgestellt und intensiv mit den Bürgern diskutiert (Bgld./II).

4.1.2 GRUNDLAGEN ZUR ENERGIERAUMORDNUNG IN ÖSTERREICH IM HINBLICK AUF DIE RÄUMLICHE STEUERUNG DER WINDKRAFT

Die Raumordnungsgesetzgebung wird gemäß Bundesverfassungsgesetz in die Bereiche örtliche und überörtliche Raumplanung aufgeteilt, wobei die Gemeinden laut B-VG Art. 118 Abs. 3 Z 9 für die örtliche und die Landesregierungen für die überörtliche Raumplanung zuständig ist. Damit liegt die Kompetenz der räumlichen Steuerung der Windkraft bei den Bundesländern.

4.1.2.1 Räumliche Steuerung der Windkraft auf der überörtlichen Raumordnungsebene in Österreich

Jedes Bundesland kann rechtlich verbindliche sektorale Raumordnungsprogramme sowie regionale Raumordnungs- und Sachprogramme erarbeiten, mit denen die Planung der Gemeinden koordiniert und die räumliche Verteilung von WKA überörtlich gelenkt werden kann (Stöglehner et al., 2014). Im Bgld. erfolgte die Ausweisung von Verbot- und Eignungszonen anhand regionaler Rahmenkonzepte (siehe Kapitel 4.3) (ÖIR, 2010). Da diese weder Landesraumpläne noch Entwicklungsprogramme nach dem Burgenländischen Raumplanungsgesetz (Bgld. RPG) sind, besteht keine Verpflichtung, eine SUP gemäß Bgld. RPG § 10 durchzuführen (ÖIR, 2010). In NÖ wurde ein Sektorales

Raumordnungsprogramm (Sek. ROP) für die Windkraft erlassen, wobei Tabuzonen und Eignungszonen für WKA ausgewiesen wurden (siehe Kapitel 4.2) (Knollconsult, 2014). Da die SUP-RL mit der 14. Novelle des NÖ ROG im Jahr 2004 ins NÖ ROG implementiert wurde, muss die Landesregierung (LR) gemäß NÖ ROG § 4 eine SUP inklusive der Konsultation der Öffentlichkeit und der Einbeziehung der Umweltbehörde, also der Umweltschutzbehörde (UA), durchführen. Die SUP ist gemäß NÖ ROG § 4 durchzuführen, wenn das Raumordnungsprogramm entweder die Grundlage für zukünftige Projekte bildet oder erhebliche Auswirkungen auf ein Europaschutzgebiet erwartet werden. Laut NÖ ROG sind folgende Verfahrensschritte im Rahmen des SUP-Verfahrens bei der Erstellung eines Sek. ROP vorgesehen:

Verfahrensschritte	Behörde
Screening: Feststellung, ob eine SUP erforderlich ist	NÖ LR
Vorlage des Ergebnisses des Screenings und die Begründung bei der UA. Ersuchen an die UA, binnen 6 Wochen eine Stellungnahme abzugeben	NÖ LR
Veröffentlichung des Screening Ergebnis von der LR	NÖ LR
Scoping: Festlegung des Untersuchungsrahmens (Inhalt, Umfang, Detaillierungsgrad und Prüfmethode) für die SUP	NÖ LR
Vorlage des Untersuchungsrahmens bei der NÖ UA. Möglichkeit zur Stellungnahme binnen 4 Wochen	NÖ LR
Entwicklung und Bewertung von Planungsvarianten	
Erstellung des Umweltberichtes inklusive der Dokumentation der Planungsvarianten	
Veröffentlichung des Entwurfs des überörtlichen ROP und des Umweltberichtes im Internet für 6 Wochen mit dem Hinweis, dass jedermann schriftliche Stellungnahmen binnen 6 Wochen einreichen kann	NÖ LR
Übermittlung des Umweltberichtes an die Umweltbehörde und an die betroffenen Gemeinden	NÖ LR
Auflage des Entwurfes und des Umweltberichtes zwei Wochen im Gemeindeamt (Magistrat) zur allgemeinen Einsichtnahme. Hinweis zur Möglichkeit, beim Amt der NÖ Landesregierung eine schriftliche Stellungnahme einzubringen	Gemeinden
Berücksichtigung des Umweltberichts und der abgegebenen Stellungnahmen bei der Entscheidungsfindung zum ROP	NÖ LR
Kundmachung des ROP im Internet inkl. Erläuterung der Entscheidung und Anführung der vorgesehenen Überwachungsmaßnahmen	NÖ LR
Monitoring: Beobachtung der Auswirkungen des überörtlichen ROP auf die Umwelt und die Raumstruktur	

Tabelle 7: Verfahrensschritte der Strategischen Umweltprüfung bei der Erarbeitung von überörtlichen Raumordnungsprogrammen gemäß NÖ Raumordnungsgesetz (eigene Erstellung gemäß NÖ ROG)

Eine weitere Möglichkeit, den Ausbau erneuerbarer Energien zu steuern, ist über die Verordnung von Landesentwicklungskonzepten bzw. Landesentwicklungsprogrammen (Stöglehner et al., 2014). Wie im vorigen Kapitel 4.1.1.5 dargestellt, wurde im Bgld. ein Entwicklungsprogramm zur vorrausschauenden Gestaltung des Landesgebietes gemäß Bgld. RPG § 7 erstellt. Hier können verbindliche Ziele und Strategien zum Ausbau der erneuerbaren Energien festgelegt werden. Die rechtlich verbindlichen überörtlichen Raumordnungsprogramme bilden die Grundlage für die Widmungen auf Gemeindeebene (ÖIR, 2010, Knollconsult, 2014). Neben verbindlichen überörtlichen Plänen können unverbindliche überörtliche Raumordnungsprogramme erarbeitet werden (TR 14).

4.1.2.2 Räumliche Steuerung der Windkraft auf der örtlichen Raumordnungsebene in Österreich - Widmungsverfahren

Die Gemeinden haben laut Bundesverfassungsgesetznovelle aus dem Jahr 1962 die Aufgabe der örtlichen Raumplanung. Zur örtlichen Raumplanung zählen die Erstellung von örtlichen Entwicklungskonzepten, Flächenwidmungsplänen und Bebauungsplänen (vgl. ÖROK 2011). Das wichtigste Instrument der Gemeinden zur Steuerung der räumlichen Verteilung von Energieanlagen ist der Flächenwidmungsplan. Die Widmung von Flächen für WKA ist eine Voraussetzung für die Genehmigung von WKA. Mit oder ohne Zonierung, die Letztentscheidung, ob und wo WKA innerhalb einer Eignungszone errichtet werden, liegt damit bei den Gemeinden. Gegen den Willen einer Gemeinde kann keinesfalls eine WKA errichtet werden (Grellet, 2010). In NÖ und im Bgld. gibt es eine eigene Sonderwidmung für WKA (Prinz, 2009). In NÖ erfolgt die Widmung von WKA gemäß NÖ ROG § 19 Abs. 6 unter der Widmungskategorie Grünland – WKA. Im Bgld. müssen gemäß Bgld. RPG § 16 Z 2 Grünflächen nicht landschaftlicher Nutzung im Flächenwidmungsplan ihrer Verwendung entsprechend gesondert ausgewiesen werden (Enengel et al., 2014). Das erfolgt, wie in NÖ, unter der Widmungskategorie Grünland-WKA. Das NÖ ROG schreibt in § 19 Abs. 3a folgende Bestimmungen für die Widmungskategorie Grünland – WKA vor:

- eine mittlere Leistungsdichte des Windes von mindestens 220 Watt/m in 130 Meter Höhe über dem Grund
- Mindestabstände von 1.200 Meter zu gewidmetem Wohnbauland und Bauland Sondergebiet mit erhöhtem Schutzanspruch und 750 Meter zu landwirtschaftlichen Wohngebäuden, erhaltenswerten Gebäuden im Grünland, Grünland-Kleingärten und Grünland Campingplätzen und 2.000 Meter zu gewidmetem Wohnbauland, wenn es nicht in der Standortgemeinde liegt

Das NÖ ROG sieht zudem eine größtmögliche Konzentration der WKA vor. Daher ist die Widmung von Einzelstandorten nach dem NÖ ROG zu vermeiden. Werden WKA in

Natura 2000-Gebieten errichtet, so muss gemäß NÖ ROG § 2 Abs. 1 die Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen des FFH-Gebietes geprüft werden.

4.1.2.3 Anlagengenehmigungsverfahren

Abhängig von der Anlagenanzahl und der Gesamtleistung der Anlagen gibt es unterschiedliche Bewilligungsverfahren. Befindet sich ein WK-Projekt in einem schutzwürdigen Gebiet der Kategorie A, so muss gemäß UVP-Gesetz 2000 Anhang 1 Z 6 b ab einer Anlagenanzahl von 10 WKA und ab einer Gesamtleistung von 10 MW eine UVP im vereinfachten Verfahren durchgeführt werden. Zur Kategorie A zählen u. a. die Europaschutzgebiete (die Natura 2000 FFH- und VS-Gebiete) und die UNESCO Welterbestätten. Für Windparkprojekte außerhalb von Schutzgebieten der Kategorie A muss ab einer Anlagengröße von 20 WKA und ab einer Gesamtleistung von 20 MW eine SUP im vereinfachten Verfahren durchgeführt werden. Mit dem Ziel niedriger Stromgestehungskosten wurden die Anlagen im Laufe der Jahre immer größer und leistungsstärker (Chehoury et al., 2015). Wo die durchschnittliche Nennleistung der Neuinstallationen im Jahr 1998 ca. 500 MW betrug, werden heute onshore-Anlagen mit einer mittleren Nennleistung von 3 MW errichtet (Deutsche Wind Guard, 2017). Folglich muss ein UVP-Verfahren bei den meisten WK-Projekten durchgeführt werden. Die UVP wird in einem konzentrierten Genehmigungsverfahren durchgeführt. Das bedeutet, dass alle für die Genehmigung benötigten Gutachten gebündelt in die UVP einfließen (UVP-Gesetz 2000). Im UVP- und im SUP-Verfahren können Naturschutzverbände, welche vom BMNT anerkannt sind, Parteistellung ausüben. Diese sind unter anderem BirdLife, der Umweltdachverband, der WWF, der Österreichischer Naturschutzbund, der Österreichische Alpenverein und der Naturschutzbund Niederösterreich (eine kurze Beschreibung der NGOs folgt in Kapitel 4.1.3) (BMNT, 2013). Bei kleineren Projekten ohne Kumulationswirkung mit bestehenden Anlagen ist kein UVP-Verfahren durchzuführen. Die elektrizitätsrechtliche Bewilligung, eine Bewilligung seitens des Naturschutzes und eine baurechtliche Bewilligung müssen einzeln eingeholt werden. Beim Bund sind luftfahrtrechtliche, forstrechtliche, wasserrechtliche und arbeitsrechtlich Bewilligungen und eine Bewilligung zur Sicherung des österreichischen Luftraums einzuholen. Um die Einspeisevergütung für Strom aus WKA bei der ÖMAG zu erhalten, benötigen die Betreiber eine Bewilligung der förderwürdigen Anlagen (siehe Abbildung 10) und eine Anerkennung als Ökostromanlage vom Landeshauptmann (ÖMAG, s. a.).

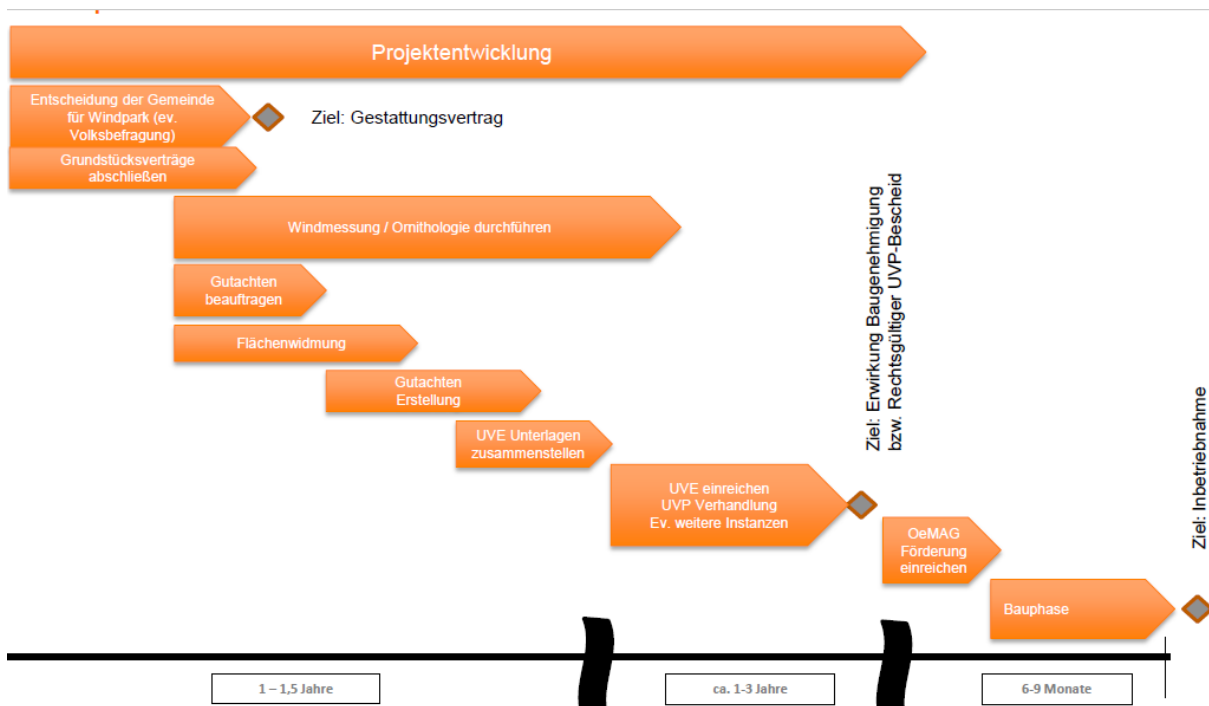


Abbildung 10: Projektentwicklungsphasen eines Windparks (Quelle: Lackner, 2016, 4)

Da das Fördervolumen für WKA in Österreich begrenzt ist und das First-come-first-served-Prinzip gilt, muss der Betreiber, wenn nicht rechtzeitig eine Bewilligung der Anlage erteilt wird, auf die neue Förderperiode warten (IG Windkraft, 2013). Das kann ca. 2 Jahre dauern. Neben dem Risiko eines verzögerten Verfahrens tragen die Betreiber das Risiko von schlechteren Förderbedingungen. Sichere und planbare Verfahren sind daher für die Betreiber sehr wichtig (Bgl./II).

4.1.3 RELEVANTE AKTEURE UND INSTITUTIONEN IN DEN ZONIERUNGSPROZESSEN IN NIEDERÖSTERREICH UND IM BURGENLAND

In diesem Kapitel werden jene Institutionen und Akteure beschrieben, welche den WK-Ausbau im Rahmen von örtlichen oder überörtlichen Raumordnungsverfahren beeinflussen können.

4.1.3.1 Naturschutzbehörden der Länder

In Österreich liegt die rechtliche Ausgestaltung des Naturschutzes im Kompetenzbereich der Bundesländer. Damit sind die Naturschutzfachstellen der Ämter der Landesregierungen als oberste Naturschutzbehörden für den Schutz der Natur verantwortlich. Aufgaben der Naturschutzfachstellen sind u. a. die Ausweisung von Schutzgebieten und die Vergabe von Förderungen (Umweltbundesamt, s. a.).

4.1.3.2 Landesumweltschutzämter

Jede Landesregierung ist verpflichtet, eine Umweltschutzbehörde in der Landesregierung einzurichten. Die Umweltschutzbehörden sind die einzigen Einrichtungen in Österreich, welche überparteilich und frei von Weisungen die Interessen von Natur- und Umweltschutz vertreten (Österreichische Umweltschutzbehörden, s. a.). Neben der Vertretung der öffentlichen Interessen des Natur- und Umweltschutzes unterstützen die Umweltschutzbehörden die Bürger bei Umweltproblemen und Missständen. Die Umweltschutzbehörden haben in umweltrelevanten bundesrechtlichen Bewilligungsverfahren (z. B. im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfungsprüfung und im Rahmen des Abfallwirtschaftsverfahren sowie in einigen landesrechtlichen Bewilligungsverfahren, z. B. in der Naturverträglichkeitsprüfung) Parteistellung (Umweltschutzbehörden Österreich, s. a.). Weitere Aufgaben der Umweltschutzbehörden sind:

- Information und fachliche Beratung der Bürger über den Verfahrensablauf von Verwaltungsverfahren
- Begutachtung und Beratung von Projektwerbern in ökologischen und umwelttechnischen Bereichen im Vorfeld der Behördenverfahren und der Projektrealisierung
- Einholung von Gutachten, um an der Erarbeitung von Problemlösungen nach Rücksprache mit den Behörden mitzuwirken
- Begutachtung von Gesetzen, Verordnungen und sonstigen Rechtsnormen aus der Sicht des Umweltschutzes (Umweltschutzbehörden Österreich, s. a.)

In Niederösterreich wurde 1985 die erste Umweltschutzbehörde Österreichs eingerichtet (Umweltschutzbehörden Österreichs, s. a.). Das NÖ Umweltschutzgesetz regelt in § 4 die Aufgaben und in § 5 die Rechte der NÖ Umweltschutzbehörde in Verwaltungsverfahren. So hat die NÖ Umweltschutzbehörde gemäß NÖ Umweltschutzgesetz § 5 Abs. 1 bei behördlichen Verfahren im Vollziehungsbereich des Landes, welche die Vermeidung einer erheblichen und dauernden Schädigung der Umwelt zum Gegenstand haben, Parteistellung im Sinne des § 8 AVG. Wie im vorigen Kapitel erläutert, ist der NÖ Umweltschutzanwalt gemäß NÖ ROG § 1 Abs. 16 die Umweltbehörde in der überörtlichen Raumordnung im SUP-Verfahren. Somit ist die Umweltbehörde gemäß NÖ ROG § 4 Abs. 7 zu ersuchen, eine Stellungnahme zum Untersuchungsrahmen und zum Umweltbericht abzugeben.

Mit Inkrafttreten des Gesetzes über den burgenländischen Landesumweltschutzanwalt vom 2. Juli 2002 wurde die Stelle als Umweltschutzanwalt im Bgld. erstmals eingerichtet. Der Tätigkeitsbereich der Landesumweltschutzbehörde ist im burgenländischen Landesumweltschutzbehördengesetz (LUAG) geregelt. Gemäß LUAG § 2 hat die

Landesumweltschlichtung u. a. das Recht, bei Verwaltungsverfahren mitzuwirken und Gesetzes- und Verordnungsentwürfe zu begutachten. Gemäß LUAG § 3 hat die Umweltschlichtung Parteistellung in bestimmten Verwaltungsverfahren, deren Ausgang erhebliche und dauerhafte Auswirkungen auf die Umwelt haben können. Der Umweltschlichter hat laut UVP Gesetz in UVP-Verfahren, laut Landesraumordnungsgesetz in SUP-Verfahren und laut Naturschutzgesetz in der Naturverträglichkeitsprüfung Parteistellung (TR 10).

4.1.3.3 BirdLife Österreich

BirdLife Österreich ist die einzige landesweit und international tätige Vogelschutzorganisation Österreichs. BirdLife Österreich ist ein Partner von BirdLife International, dem weltweit größten Netzwerk von Natur- und Vogelschutzorganisationen mit über 2,7 Millionen Mitgliedern in 120 Ländern. Gegründet wurde BirdLife im Jahr 1953. Der Schwerpunkt der Tätigkeit liegt auf wissenschaftlich fundierten Natur- und Vogelschutzprojekten zum Schutz der heimischen Vogelwelt und ihrer Lebensräume und der Bewusstseinsbildung und Lobbyarbeit für den Vogelschutz (BirdLife Österreich, s. a.).

4.1.3.4 WWF (World Wide Fund for Nature) Österreich

Der WWF wurde 1961 gegründet und ist in rund 100 Ländern weltweit tätig. 5,3 Millionen Menschen bieten dem WWF finanzielle Unterstützung (ORF Bgld., 2013). 1963 wurde die Sektion in Österreich „WWF Österreich“ mit Sitz im Wien-Ottakring als gemeinnütziger Verein gegründet, um die Lange Lacke, einer von 40 salzhaltigen Seen im burgenländischen Seewinkel, zu schützen. Zudem hat sich der WWF dem Artenschutz und der Verhinderung des Klimawandels verschrieben. Eines der bekanntesten Projekte des WWF war die Ansiedlung des Braunbären auf dem Ötscher (Hohl, 2002). Weitere bedeutende Projekte des WWF Österreich sind u. a. der dauerhafte Schutz der March-Thaya-Auen, der Schutz der Seeadler, der Luchse und der Wölfe (ORF Burgenland, 2013).

4.1.3.5 Naturschutzbund

Der Naturschutzbund ist eine der ältesten österreichischen Naturschutzorganisationen. Er wurde im Jahr 1913 als Verein mit Hauptsitz in Salzburg gegründet und hat 80.000 Mitglieder. Jedes Bundesland hat eigene Landesdienststellen. Der Naturschutzbund hat sich für die Erhaltung des Wienerwaldes, gegen die Situierung von Atomkraftwerken in Österreich und für die Erhaltung der Donauauen eingesetzt. Zudem war der

Naturschutzbund an der Errichtung des Nationalparks Neusiedler See-Seewinkel maßgeblich beteiligt. Neben dem Gebietsschutz führt der Naturschutzbund Projekte zum Erhalt seltener oder gefährdeter Arten durch (Naturschutzbund, s. a.).

4.1.3.6 Raumordnungsbeirat Bgld.

Gemäß Bgld. RPG § 4 Abs. 1 ist die Einrichtung eines Raumordnungsbeirates zwingend vorgesehen. Der Raumordnungsbeirat hat die Aufgabe, die Landesregierung in Angelegenheiten der Raumordnung zu beraten. Er hat zwölf Mitglieder, wobei einige verpflichtend vorgesehen sind (z. B. ein Raumplanungsreferent als Vorsitzender und ein Mitglied der Landesregierung, dem die Gemeindeaufsicht untersteht als Vorsitzender Stellvertreter). Die Tätigkeit im Raumplanungsbeirat ist ehrenamtlich. Nach dem Bgld. RPG § 6 Abs. 1 muss sich der Raumplanungsbeirat äußern

- zu den Inhalten und Zielsetzungen der Entwürfe von Entwicklungsprogrammen und zum Entwurf des Landesraumordnungsplanes.
- zur Eignung von Flächenwidmungsplänen für die Genehmigung durch die Landesregierung und
- zu allen von der Landesregierung zur Vorberatung übermittelten und allen sonstigen wichtigen Angelegenheiten der Raumplanung.

4.1.3.7 Biologische Station Illmitz

Die Biologische Station Illmitz ist eine nachgeordnete Dienststelle des Amtes der burgenländischen Landesregierung der Abteilung 4 – Ländliche Entwicklung, Agrarwesen und Naturschutz, Hauptreferat Natur-, Klima- und Umweltschutz. Die Station wurde im Jahr 1950 gegründet. Sie liegt am Neusiedler See inmitten von Naturschutzgebieten und wertvollen Natur- und Kulturlandschaften (Biologische Station Neusiedler See, s. a.). Der Tätigkeitsbereich der biologischen Station ist breit gefächert. Hierzu zählen u. a. die Grundlagenforschung, z. B. zum Themenbereich Ornithologie, sowie die Erstellung von Gutachten im Rahmen der Amtssachverständigentätigkeit zur Umsetzung der Materierechte, u. a. in den Bereichen Naturschutz, Raumordnung und ländliche Neuordnung (vorm. Kommassierung). So führt die Biologische Station naturschutzfachliche Beurteilungen von Änderungen der Landschaft im Rahmen von Flächenwidmungsplanänderungen oder Bauten im Grünland durch. Damit liefert die Biologische Station Entscheidungsgrundlagen in Behördenverfahren (Biologische Station Neusiedler See, s. a.).

4.1.3.8 Interessensgemeinschaft (IG) Windkraft

Die IG Windkraft ist die größte Interessenvertretung der WK-Branche in Österreich. Sie vertritt Betreiber, Hersteller und Förderer von WKA. Der gemeinnützige Verein finanziert sich ausschließlich aus Mitgliedsbeiträgen. Der Vorstand arbeitet ehrenamtlich und unentgeltlich. Eine Aufgabe der IG Windkraft ist es, Betreiber vor Behörden, der Politik und Naturschutzakteuren zu vertreten (IG Windkraft, 2018a und 2018b). Weitere Aufgaben der IG Windkraft sind unter anderem:

- Lobbyarbeit bei Behörden, Politikern und Energieversorgern
- Information und Beratung für Interessenten und Betreiber
- Vorträge, Treffen, Seminare und Exkursionen
- Information über Beteiligungen an Windkraftprojekten (IG Windkraft, 2018a und 2018b)

4.1.3.9 Umweltdachverband (UWD)

Der UWD ist eine überparteiliche Plattform zum Schutz der Umwelt. Zu den insgesamt 36 Mitgliedern zählen BirdLife, die IG Windkraft und der Naturschutzbund. Neben dem Gebiets- und Artenschutz setzt sich der UWD für einen naturverträglichen WK-Ausbau ein. So hat der UWD im Jahr 2011 ein Positionspapier zur naturverträglichen WK-Nutzung verabschiedet (siehe Kapitel 4.1.4.3) (UWD, 2011).

4.1.4 WINDKRAFT UND NATURSCHUTZ

Österreich hat sich in internationalen Abkommen sowohl zum Klimaschutz (BMNT, 2017b) als auch zum Naturschutz (Magistrat der Stadt Wien, s. a.) bekannt. Somit liegt der zügige Ausbau der Windkraft und der Schutz von gefährdeten Arten, Habitaten und naturräumlich wertvollen Gebieten im Interesse Österreichs. Je schneller der Ausbau der Windkraft vorangeht, desto höher ist der Beitrag zu einer treibhausgasarmen Energieversorgung (BMNT, 2017) und desto geringer fallen die negativen Effekte der globalen Erderwärmung auf die Natur aus. Auf lokaler Ebene jedoch hat der WK- Ausbau negative Effekte auf die Natur, welche mit zunehmendem Ausbau sichtbar werden (UWD, 2011, Peters et al., 2013). Im Hinblick auf die Notwendigkeit zur Erreichung der Klima- und Energieziele Österreichs und mit Blick auf die ambitionierten Ausbauziele der Windkraft, insbesondere im Bgld. (siehe Kapitel 4.1.1.4) und in NÖ (siehe Kapitel 4.1.1.2), steigt der Druck auf sensible Gebiete, wenn naturverträgliche Standorte zunehmend verbraucht sind.

Wesentliche Konfliktfelder der Windkraft mit dem Naturschutz sind der Artenschutz und der Gebietsschutz (Peters et al., 2013). Die negativen Wirkungen von WKA betreffen vor allem Vögel- und Fledermausvorkommen. Die häufigsten Wirkungen sind kollisionsbedingte Mortalität, indirekter Habitatverlust, Hindernis- und Scheueffekte sowie die direkte Lebensraumzerstörung. Auch das Rotwild kann ein Meideverhalten zeigen, was zu einem Habitatverlust der Tiere führen kann. Bei WKA im Wald, wenn spezielle Arten, z. B. das Auerhuhn, der Schwarzstorch, der Rotmilan oder der Seeadler, vorkommen und/oder wenn es bedeutende Verdichtungszone bezüglich des saisonalen Vogelzuges gibt, besteht ein Konfliktpotential zwischen der Windkraft und dem Naturschutz. Es ist aber noch nicht ausreichend erforscht, wie sich der Schattenwurf und der Lärm der WKA im Wald auswirken (UWD, 2011). Im Folgenden werden die Konflikte mit dem Arten- und Gebietsschutz näher erläutert.

4.1.4.1 Artenschutz

Eines der wichtigsten Interessen des Naturschutzes ist der Schutz gefährdeter Arten. Daher ist mit Konflikten zwischen dem Naturschutz und dem Klimaschutz zu rechnen, wenn gefährdete Arten beim Ausbau der Windkraft betroffen sind. Zu den gefährdeten Tiergruppen gehören im Besonderen Fledermäuse und Vögel. Sie stellen die größten Konfliktfelder bei der Errichtung und dem Betrieb von WKA dar (NÖ/III).

Die Auswirkungen von WKA auf die Tierwelt lassen sich in baubedingte, anlagebedingte und betriebsbedingte Wirkungen differenzieren (Peters et al., 2013). Baubedingte Wirkungen umfassen die Inanspruchnahme von Flächen in der Bauphase. Es müssen Zufahrtswege errichtet werden, wobei wichtige Habitate von Pflanzen und Tieren verloren gehen können. Der Lärm in der Bauphase kann für bestimmte lärmsensible Vogelarten störend sein. Beim Bau von WKA im Wald können Lebensräume von Pflanzen und Tieren verloren gehen. Abhängig von der Situierung müssen ggf. große Waldflächen gerodet werden, um die großen Anlageteile transportieren und die WKA errichten zu können (Enevoldsen, 2017). Anlagebedingte Wirkungen ergeben sich durch die Anlage selbst, z. B. können einige Arten (u. a. das Birkhuhn oder das Auerhuhn) die weißen Masten beim Anflug nur schwer erkennen. Daher sind sie anfällig für Kollisionen (Langgemach & Dürr 2014). Diese bau- und anlagenbedingten Auswirkungen können durch eine die Tierwelt berücksichtigende Standort- und Bauplanung und durch das Anlegen von Ausgleichsmaßnahmen minimiert werden (Peters et al., 2013).

Die größte Gefahr für die biologische Vielfalt besteht in der Betriebsphase. Sie betrifft vor allem Fledermäuse und Vögel. Einerseits besteht die Gefahr, dass Vögel und Fledermäuse mit Rotoren kollidieren. Vom Kollisionsrisiko betroffen sind Arten, wie der Rotmilan oder der Schreiadler, welche sich bei ihrem Flug in Rotorhöhe bewegen und

gleichzeitig nur ein sehr geringes oder gar kein Meideverhalten gegenüber WKA zeigen (Peters et al., 2013). Bei der von der NÖ Landesregierung beauftragten Studie zur Gefährdung von Vögeln und Fledermäusen in NÖ ergaben sich Kollisionsraten von durchschnittlich 7,06 Vögeln und von 5,33 Fledermäusen pro Jahr, wobei die Verschleppungsrate und die Suchereffizienz schon miteinbezogen wurden (Traxler et al., 2004). Ein Vergleich der Beeinträchtigung von Vögeln durch unterschiedliche Energieerzeugungsanlagen in den USA hat ergeben, dass pro erzeugter GWh durch WKA 0,27 Vögel, durch Atomkraftwerke 0,6 Vögel und durch fossile Kraftwerke 9,4 Vögel getötet werden (Sovacool, 2012). Obwohl die Kollision geschützter Arten häufig Einzelereignisse sind, können sie zu erheblichen Beeinträchtigungen von Populationen führen (NÖ/I, WWF, 2003).

„ [...] *Einzelereignisse für viele lebende Greifvogelarten den Verlust von 5 Prozent (Rotfußfalke) bis 50 Prozent (Kaiseradler) des Altvogelbestandes bedeuten und damit stark dezimierende Auswirkungen auf die Populationen haben.*“ (WWF, 2003, 43).

Ob Vögel WKA meiden, ist von der Vogelart und dessen Verhalten abhängig. Wenn Zugvögel WKA meiden, müssen sie ggf. einen Umweg fliegen. Das kann den Energiehaushalt der betroffenen Vögel erheblich stören. Ein ausgeprägtes Meideverhalten führt zwar zu einem geringeren Kollisionsrisiko, gleichzeitig aber zum Habitatverlust der Vögel. Andere Vogelarten gewöhnen sich schnell an die WKA und können ihre Habitate behalten. Solche Arten kollidieren aber häufiger (Peters et al., 2013). Im alpinen Bereich, besonders in exponierten Lagen und Kammlagen können sensible Arten (z. B. Bartgeier) und Zugvögel betroffen sein. Eine Beleuchtung der WKA kann das Kollisionsrisiko erhöhen (UWD, 2011). Ist der WK-Ausbau, wie in NÖ und im Bgld., schon weiter fortgeschritten, fallen die kumulativen Effekte der WKA für Vögel, insbesondere bei Vögeln mit geringem Brutbestand und niedrigen Reproduktionsraten, zunehmend ins Gewicht. Hierzu zählen die Kornweihe, die Wiesenweihe, der Rotmilan, der Kaiseradler, der Seeadler und der Sakerfalke (Wichmann und Denner, 2013). Der Sakerfalke ist eine sehr bedrohte Art, die nördlich und südöstlich von Wien vorkommt (TR 23) (siehe Tabelle 8) (Wichmann und Denner, 2013). Weiters sind folgende Vögel in NÖ durch WKA gefährdet:

Signifikanz der Auswirkung sehr hoch								
Art	Population in Niederösterreich (BP)	Anteil Niederösterreichs an der österr. Pop. (%)	Rote Liste Österreich	Rote Liste NÖ	Flächenverluste durch Scheucheffekte (Zugzeit)	Hindernis- und Barriereeffekte	Kollisionsgefährdung	Habitatverlust zur Brutzeit
Schwarzstorch	140-180	53,33	NT			x	x	x
Rotmilan	16-20	57,14	CR	CR	x		x	x
Seeadler	11-12	85,19	CR		x		x	x
Kornweihe	0-5	100,00	RE		x	x	x	
Wiesenweihe	16-24	74,07	CR	CR		x	x	x
Kaiseradler	3-7	58,82	CR				x	x
Sakerfalke	22-22	95,65	CR	CR			x	
Großstrappe	40-50	32,73	CR	CR		x	?	x
Stelzenläufer	0-1	0,00	CR		x			x
Triel	15-20	100,00	CR	CR				x
Bekassine	5-10	10,00	CR	EN	x			x
Großer Brachvogel	7-10	5,67	CR		x			x
Ziegenmelker	150-220	35,62	EN	EN			?	x
Raubwürger*	12-37	100,00	CR	CR				x

Tabelle 8: NArten mit sehr hoher Signifikanz gegenüber dem WK-Ausbau (Quelle: Wichmann und Denner, 2013, 11)

Zu den von Kollisionen (bzw. vom Barotrauma) gefährdeten Fledermausarten gehören u. a. der kleine Abendsegler und der große Abendsegler. Da die Rotorblätter eine Geschwindigkeit von bis zu 300 km/h erreichen, können einige Fledermausarten die drehenden Rotorblätter nicht richtig orten. Folglich kollidieren sie mit den WKA. Ein weiteres Problem sind die großen Druckunterschiede im Rotorbereich. Dadurch können die inneren Organe der Fledermäuse geschädigt werden. Dieser Effekt wird Barotrauma genannt. Die Fledermäuse sterben in der Regel an den Folgen des Barotraumas (Peters et al., 2013). Eine optimierte Standortwahl und das Abschalten der WKA zu bestimmten Tageszeiten und Wetterbedingungen, an denen Fledermäuse besonders aktiv sind, kann das Kollisionsrisiko minimieren¹ (Peters et al., 2013).

4.1.4.2 Gebietsschutz

Mit fortschreitendem WK-Ausbau steigt der Nutzungsdruck und die Nachfrage nach windstarken Standorten in Naturschutzgebieten. Grundsätzlich darf eine Nutzung in Naturschutzgebieten dem Schutzzweck nicht zuwiderlaufen (siehe beispielsweise NÖ NaschG oder NÖ Nationalparkgesetz). Somit sind die Naturschutzgebiete in Abhängigkeit von den Landesnaturschutzgesetzen nicht oder nur beschränkt für den Bau- und Betrieb von WKA geeignet.

¹ Fledermäuse sind v. a. an niederschlagsfreien Tagen in der Abenddämmerung bei Temperaturen zwischen 10 und 25 °C besonders aktiv (Peters et al., 2013).

Das Konfliktpotential ist in Naturschutzgebieten dort am größten, wo eine Errichtung von WKA grundsätzlich erlaubt ist. Im Rahmen des TransWind-Forschungsprojektes wurden Stakeholder des Windkraftsektors (Praktiker, Experten, Beamte, politische Entscheidungsträger, Lobbygruppen, Windenergieunternehmen, Umwelt-NGOs und Vertreter der Zivilgesellschaft, der Arbeiter und der Gewerkschaften) zur Eignung unterschiedlicher Flächennutzungskategorien für die Windkraft befragt. 48 % der Befragte äußerten Bedenken bezüglich Naturschutzkonflikten. 43 % der Befragten hatte Bedenken hinsichtlich möglicher negativer Auswirkungen auf Vögel und Fledermäuse. Natura 2000 Gebiete und Nationalparks wurden von den meisten Stakeholdern als ungeeignet bewertet. Kontrovers wird die Einigung von Wäldern bewertet. Circa die Hälfte der Befragten findet, dass sich Waldgebiete eignen bzw. sehr eignen.

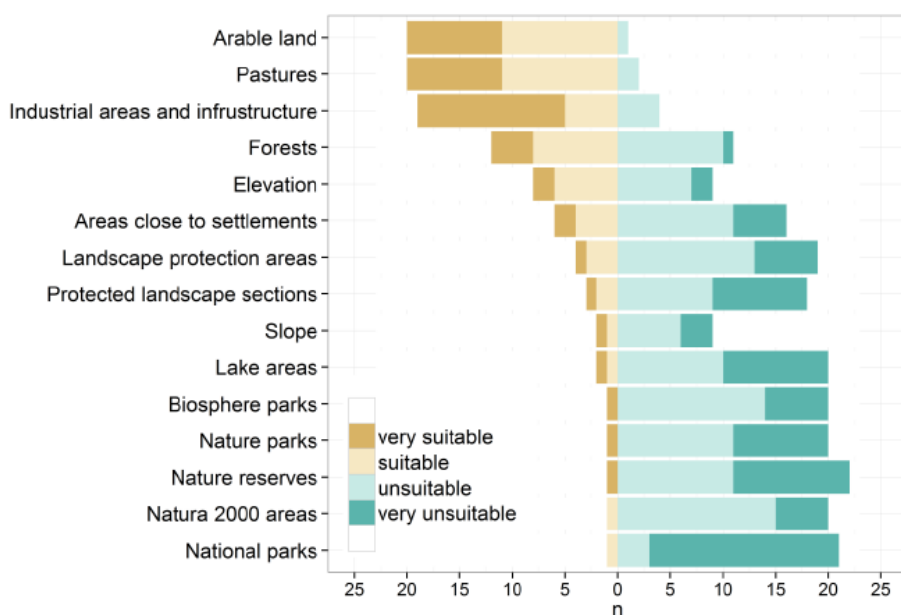


Abbildung 11: Eignung unterschiedlicher Landnutzungskategorien und Schutzgebietskategorien für die Windkraft (Quelle: Scherhauser et al., 2016a, 13)

Die andere Hälfte der Befragten ist der Meinung, dass Waldgebiete ungeeignet bzw. sehr ungeeignet sind (siehe Abbildung 11) (Scherhauser et al., 2016a). Mögliche Maßnahmen, um die Konflikte zu minimieren, sind ein generelles oder teilweises Verbot von WKA in Naturschutzgebieten bzw. die Ausweisung der Naturschutzgebiete als Verbotszonen und gesetzlich vorgeschriebene Abstandsregelungen zu Naturschutzgebieten (UWD, 2011). In Österreich sind die Schutzgebiete mit strengem Schutz Nationalparks, Natura 2000-Gebiete und Naturschutzgebiete (ÖROK, s. a.).

Nationalparks

Nationalparks sind natürliche Gebiete, welche zum Schutz der ökologischen Unversehrtheit ausgewiesen wurden. Die Ökosysteme innerhalb eines Nationalparks sollen im Interesse der heutigen und kommenden Generationen geschützt werden, indem

Nutzungen oder Inanspruchnahmen, die den Zielen der Ausweisung abträglich sind, ausgeschlossen werden. Sie dienen der Forschung, Erholung und Bildung. Eingriffe und Nutzungen müssen umwelt- und kulturverträglich sein und dürfen dem Schutzzweck nicht zuwiderlaufen (ÖROK, s. a.). Zudem ist in der Kernzone gemäß NÖ Nationalparkgesetz § 5 Abs. 2 und gemäß Bgld. Nationalparkgesetz § 6 Abs. 2 jeder Eingriff verboten. In Außenzonen/Pflegezonen ist gemäß NÖ Nationalparkgesetz § 7 Abs. 2 jene Maßnahmen zu verbieten oder zu bewilligungspflichtigen Maßnahmen zu erklären, die eine nachhaltige Beeinträchtigung der landschaftlichen Eigenart oder Schönheit, des Erholungswertes, des Naturhaushaltes oder des Landschaftsbildes zur Folge haben. Und gemäß Bgld. Nationalparkgesetz § 7 Abs. 2 ist in den Pflegezonen/Bewahrungszonen jeder Aufenthalt sowie jeder Eingriff, der geeignet ist, die in diesem Gesetz festgelegten Ziele der Bewahrungszonen zu gefährden, verboten. Für die Windkraft bedeutet das, dass in der Kernzone eines Nationalparks WKA absolut verboten sind. Liegt keine Zonierung vor bzw. wurde ein Nationalpark nicht abgeschichtet, so ist in den Pflegezonen in Abhängigkeit vom Schutzzweck zu prüfen, ob WKA werden dürfen.

Europaschutzgebiete

Mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union sind zwei EU-Naturschutzrichtlinien gleichzeitig wirksam geworden: die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (FFH-RL 92/43/EWG) und die Vogelschutz-Richtlinie (RL 79/409/EWG über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten). Die Richtlinien schreiben den Mitgliedsstaaten der EU vor, Flächen für den Schutz der Fauna und Flora und der Vogelwelt auszuweisen. Ziel ist ein europaweites Netzwerk an Schutzgebieten „Natura 2000“, um die natürlichen Lebensräume Europas dauerhaft zu sichern (ÖRÖK, s. a.). Europaschutzgebiete sind Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung, mit dem Ziel der Bewahrung, Entwicklung und Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes der in ihnen vorkommenden natürlichen Lebensraumtypen des Anhang I und der Pflanzen- und Tierarten des Anhang II der FFH-RL oder der in ihnen vorkommenden Vogelarten des Anhang I der Natura 2000 Vogelschutz-Richtlinie (Natura 2000 VS-RL). Europaschutzgebiete müssen Bestandteil des europäischen ökologischen Netzes „Natura 2000“ sein (ÖRÖK, s. a.). Insbesondere die Errichtung von WKA in Natura 2000-Vogelschutzgebieten (VS-Gebiete) kann zu erheblichen Konflikten zwischen der Windkraft und den Erhaltungszielen des Schutzgebietes führen. In der Regel läuft die Errichtung von WKA in Natura 2000 VS-Gebieten dem Schutzzweck zuwider und ist damit zu untersagen (Knollconsult, 2014, ÖIR, 2010). Ob eine Errichtung von WKA in FFH-Gebieten rechtens ist, ist abhängig vom Schutzzweck des Gebietes und muss für die Schutzgebiete im Einzelfall geklärt werden (Knollconsult, 2014).

Naturschutzgebiete

Naturschutzgebiete sind weitgehend natürliche oder naturnahe Gebiete mit einem Vorkommen an schützenswerten Lebensräumen und einem Vorkommen an seltenen bzw. gefährdeten Tier- und Pflanzenarten. Land- und forstwirtschaftliche Nutzungen sind im bisherigen Umfang erlaubt, wobei gleichzeitig jeder Eingriff in die Natur verboten ist (ÖROK, s. a.). Damit ist die Errichtung und der Betrieb von WKA verboten (ÖIR, 2010, Knollconsult, 2010).

4.1.4.3 Forderungen des Umweltdachverbandes für eine naturverträgliche Windkraftnutzung

Der UWD hat im Jahr 2011 ein Positionspapier zur naturverträglichen WK-Nutzung durch die Vollversammlung der Mitgliedsorganisationen ohne Gegenstimme verabschiedet (UWD, 2011). Das Positionspapier ist das Ergebnis eines zwei Jahre andauernden Gesprächs- und Diskussionsprozesses u. a. mit der Naturschutz-NGO BirdLife und der IG Windkraft. Da beide NGOs sowie der Umweltdachverband selbst an den Zonierungsprozessen in NÖ und dem Bgld. beteiligt waren und diese sich auf die Anforderungen geeinigt haben (TR 14, UWD, 2011), werden die Anforderungen des UWD-Positionspapieres zu einem naturverträglichen WK-Ausbau nun dargestellt.

Anforderungen bezüglich der Vögel:

- Ausweisung von Tabuzonen: Nationalparks, Kern- und Pflegezonen von Biosphärenparks, Naturschutzgebiete, FFH-Schutzgebiete, Vogelschutzgebiete und Ramsar-Schutzgebiete, naturschutzfachlich wertvolle Feuchtgebiete des Feuchtgebietinventars sowie ökologisch wertvolle Feuchtwiesen (v. a. größere extensiv genutzte Grünlandkomplexe) und naturschutzfachlich bedeutsame Flächen,
- Einhaltung von ausreichend große Pufferzonen zu VS-Gebieten und zu wichtigen Habitaten von gefährdeten Arten unter Berücksichtigung art- und projektspezifischer Aspekte sowie der lokalen und regionalen Gegebenheiten
- Einhaltung von ausreichend großen Pufferzonen zu überregional bedeutsamen Rastplätzen, Schlafplätzen und Korridoren für den Vogelzug unter Berücksichtigung art- und projektspezifischer Aspekte,
- Erstellung einer überregionalen Zonierungsstudie: Ausweisung von Tabuzonen und/oder Zonen unterschiedlicher Eignung (Eignungsgebiete und Vorrangzonen) und Erhebung und Festlegung überregionaler Zugkorridore für Zugvögel basierend auf den Important Bird Areas nach Dvorak (2009) und
- ggf. Durchführung eines Monitorings während des Betriebs der Anlagen inklusive Reporting und Evaluierung.

Anforderungen für Fledermäuse:

- Einhaltung ausreichender Abstände zu bedeutenden Fledermauswochenstuben und zu Schwarm- und Winterquartieren unter Berücksichtigung art- und projektspezifischer Aspekte und
- ggf. laufendes Monitoring während des Betriebs inklusive Reporting und Evaluierung.

Anforderungen Wildtiere:

- Verhinderung der Beeinträchtigung von überregional bedeutsamen Wildtierkorridoren und
- Erbringung eines Nachweises vonseiten der WKA-Betreiber, dass beim Bau der WKA mit keiner erheblichen Beeinträchtigung des Wildwechsels zu rechnen ist.

Anforderung Windkraft im Wald:

- Ausweisung von natürlichen, naturnahen oder fachlich wertvollen Wäldern als Tabuzonen,
- Bewertung der WKA in naturfernen Wäldern, wenn sensible (z. B. kollisionsgefährdete) Vogelarten vorkommen,
- Einhaltung von ausreichenden Abständen zu Horststandorten und Brutplätzen von durch WKA gefährdeten Vogelarten, Fledermaushöhlen und Winterquartieren und
- Durchführung eines laufenden Monitorings während des Betriebs der WKA inklusive Reporting und Evaluierung.

Da die Gefährdung von Arten und Naturschutzgebieten von der Standortwahl abhängig ist, wird im Positionspapier des UWD die bundesweite Festlegung von Tabu- und Eignungszonen gefordert, um den fortschreitenden WK-Ausbau naturverträglicher zu gestalten (UWD, 2011). Auch der WWF fordert andere Länder auf, Energieraumplanungen für WKA durchzuführen (WWF, 2014).

4.2 SEKTORALES RAUMORDNUNGSPROGRAMM FÜR DIE WINDKRAFT IN NIEDERÖSTERREICH

In diesem Kapitel wird der Zonierungsprozess in NÖ beschrieben. Zuerst werden die Rahmenbedingungen zum Naturschutz speziell in NÖ dargestellt (siehe Kapitel 4.2.1). Im Anschluss wird der Prozessablauf (siehe Kapitel 4.2.2) inklusive der Einbeziehung von Naturschutzbelangen und der Mitwirkungsprozesse staatlicher und nichtstaatlicher Naturschutzakteure beschrieben. Die Auswirkungen des Sektoralen Raumordnungsprogrammes auf den WK-Ausbau werden in Kapitel 4.2.3 dargestellt. Das Kapitel endet mit der Darstellung der Kritik am Zonierungsprozess und der Wirkung der Zonierung von den am Zonierungsprozess beteiligten Akteuren (siehe Kapitel 4.2.4).

4.2.1 RAHMENBEDINGUNGEN ZUM NATURSCHUTZ IN NIEDERÖSTERREICH

Die Wahl von Eignungszonen hängt von vielen Faktoren ab (Stöglehner et al., 2014). Um den Einfluss von Naturschutzinteressen im Zonierungsprozess besser zu verstehen, werden in diesem Kapitel die Rahmenbedingungen zum Naturschutz in NÖ erklärt. Das Kapitel dient der Erlangung eines Überblickes über die ausgewiesenen Schutzgebiete (siehe Kapitel 4.2.1.1), wobei die Konfliktsituation zwischen dem Naturschutz und der Windkraft in NÖ erläutert wird (siehe Kapitel 4.2.1.2). In Kapitel 4.2.1.3 folgt ein kurzer Einblick in die Vorgeschichte des Sekt. ROP mit Bezug auf den Naturschutz.

4.2.1.1 Schutzgebiete in NÖ

In NÖ stehen über 30 Prozent der Landesfläche unter Schutz (Knollconsult, 2014). Auf dem NÖ Landesgebiet befinden sich 500 Schutzgebiete, davon 380 flächige und 120 punktuelle Schutzgebiete (z. B. Naturdenkmäler). Zu den flächigen Schutzgebieten zählen der Nationalpark Donauauen und der Nationalpark Thayatal. Beide sind für die Ornithologie von Bedeutung (NÖ/I). Im Zentrum des Landes befindet sich der Biosphärenpark Wienerwald. Dazu kommen noch 36 Europaschutzgebiete mit rund 430.000 ha (über 20 Prozent der Landesfläche) (eingerechnet der Überlappungen von Natura 2000 VS- und FFH-Gebieten) und 71 Naturschutzgebiete mit ca. 13.200 ha (Amt der NÖ Landesregierung, 2017, Amt der NÖ Landesregierung, 2015). Im Vergleich dazu beträgt die NÖ Landesfläche 19.186 km². In NÖ bringen sich regionale, nationale und internationale Vereine in die Naturschutzarbeit vor Ort ein. Viele Schutzgebiete sind durch die Initiative dieser Vereine entstanden. Zudem haben Naturschutzvereine in NÖ viele ökologisch wertvolle Flächen angekauft und betreuen diese (Amt der NÖ Landesregierung, 2015).

4.2.1.2 Konflikte zwischen der Windkraft und dem Naturschutz in NÖ

Die häufigsten Konflikte zwischen der Windkraft und dem Naturschutz in örtlichen Raumordnungsverfahren bilden sich um Vögel- und Fledermausvorkommen (NÖ/III). Ornithologische Konflikte entstehen, wenn in windhöffigen Gebieten windkraftsensibile, seltene Vogelarten mit geringen Reproduktionsraten vorkommen (NÖ/I). Hier sind beispielsweise die Feuchte Ebene, Gebiete entlang der March und die Thayaauen zu nennen (NÖ/I). Ein geplantes Projekt entlang der Grenze des Nationalparks Thayatal wurde von Naturschutzakteuren und vom Nachbarland Tschechien stark kritisiert. Das liegt mitunter daran, dass der Nationalpark für Vögel wichtig ist, aber aufgrund seiner geringen Größe keine Außenzone hat (TR 14). Auch direkt entlang der March wurden

geplante Projekt trotz bestehender Widmung über 10 Jahre nicht zu einem UVP-Verfahren eingereicht, da die Betreiber in den örtlichen Raumplanungsverfahren mit Widerstand vonseiten der Ornithologie rechneten (TR 23).

Vor dem Zonierungsprozess wuchs der Einfluss der Vogelschutzorganisation BirdLife. So war es der Naturschutz-NGO möglich, den Ausgang von Genehmigungsverfahren zu beeinflussen (NÖ/I, NÖ/II). BirdLife konnte in den örtlichen Raumordnungsverfahren höhere Anforderungen an die Betreiber stellen (z. B. Anforderungen zur Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen und zum Verzicht auf WKA) (TR 07, NÖ/II) und Windkraftanlagen verhindern. Damit konnte BirdLife die Planungssicherheit der Betreiber erheblich einschränken (TR 11, NÖ/II). Der Einfluss von BirdLife war ein wesentlicher Grund, warum BirdLife in den Zonierungsprozess in NÖ einbezogen wurde (NÖ/II).

Gerade zum Zonierungszeitpunkt ist mit der Höhe die technische Umsetzbarkeit von WKA im Wald gestiegen (NÖ/III). Folglich wollten die Betreiber zumindest in Wirtschaftswäldern mit geringer ökologischer Wertigkeit WKA errichten (NÖ/III). Auf der anderen Seite standen die Bürgerinitiativen, welche Eignungszonen in Waldviertler Wäldern verhindern wollten. Sowohl die Betreiber als auch die Bürgerinitiativen versuchten, den Zonierungsprozess zu beeinflussen. Daher sind zum Thema WKA im Wald verstärkt Konflikte aufgetreten (NÖ/III).

4.2.1.3 Vorgeschichte

Vor der landesweiten Flächenausweisung für WKA im Jahr 2014 erfolgte die überörtliche räumliche Steuerung des WK-Ausbaus anhand regionaler Standortplanungen (NÖ/III). Der erste Versuch einer regionalen Zonierung erfolgte im Jahr 2002. Ziel war die Ausweisung von Tabuzonen entlang der March, dem Marchfeld, und der Donau, um das Fortlaufen der burgenländischen Vogelschutzkorridore nach NÖ zu gewährleisten (Bgl./III). Die Zonierung blieb jedoch unveröffentlicht (Bgl./III, NÖ/I, NÖ/II). Das wird mit einem zu großen Anteil an Ausschlusszonen begründet (NÖ/I, NÖ/II). Der große Anteil an Ausschlusszonen wird auf den Mangel an ornithologischen Daten (NÖ/I) und auf die Einbeziehung einer zu großen Anzahl an Akteuren und NGOs zurückgeführt (NÖ/II). Jede Naturschutz-NGO hat Tabuzonen ausgewiesen, sodass nicht viele Eignungszonen übriggeblieben sind (NÖ/II). Ein verbindliches Zonierungsergebnis und ein Fortlaufen der Bgl. Vogelzugkorridore nach NÖ wurde damit verhindert (Bgl./III).

Trotz des gescheiterten ersten Versuches einer überörtlichen Flächenausweisung für WKA blieb der Wunsch einer überörtlichen Betrachtung geeigneter WK-Standorte seitens des Naturschutzes bestehen. So hat der NÖ Umweltschutz, BirdLife und später der UWD den Wunsch einer landesweiten Begutachtung geeigneter WK-Standorte an die

Politik herangetragen (TR 22, NÖ/I, TR 14). Da der WK-Ausbau anfangs weitgehend ohne Konflikte verlaufen ist, wurde die Idee einer überörtlichen Betrachtung von der Politik verworfen. Jedoch ist mit zunehmendem Ausbau der Widerstand vonseiten der Bevölkerung und des Naturschutzes gestiegen (TR 22). Insbesondere im Weinviertel hat eine Gruppe von Windkraftgegnern sehr starken Widerstand gegen die Situierung von WKA in Wäldern geleistet. Die Politik hat auf den Widerstand reagiert und die Erstellung der kleinregionalen „Waldviertler Studie“ in Auftrag geben. Dabei wurden die Wälder im Weinviertel gänzlich als Ausschusszonen definiert (TR 22). In der Folge wurden weitere kleinregionale Entwicklungskonzepte erstellt, u. a. für das Marchfeld und für die Region Mistelbach, Gaweinstal – Sulz (IG Wind, 2013). Bei einigen Entwicklungskonzepten wurde die NGO BirdLife einbezogen, bei anderen, z. B. bei der Waldviertler Studie, nicht (NÖ/I).

Trotz der kleinregionalen Studien hat sich der Widerstand seitens der Bevölkerung weiter verstärkt. Ein Grund war der plötzliche Ausbauschwung wegen der besseren Förderbedingungen aufgrund der ÖSG-Novelle 2012. Für die Landesdienststellen der NÖ Landesregierung und für die Bevölkerung war es schwierig, den Überblick über geplante Projekte zu behalten (TR 21). Folglich ist die Verunsicherung in der Politik und in der Bevölkerung angestiegen (NÖ/II, TR 23). So haben sich örtliche Bürgerinitiativen im Wein- und Waldviertel zu einem überregionalen Netzwerk unter dem Titel IG Weinviertel und IG Waldviertel zusammengeschlossen (Straka, 2013). Der damalige Landeshauptmann Erwin Pröll hat auf den Widerstand reagiert, indem er Anfang Mai 2013 einen Widmungsstopp und eine Zonierung für ganz NÖ angekündigt hat. Das wurde begründet mit dem Ziel, den Wildwuchs an WKA zu unterbinden (Springer, 2014). Der Widmungsstopp wurde am 23. Mai 2013 in einer regulären Sitzung vom Landtag beschlossen (NÖN, s. a.), wobei die meisten Parteien den Widmungsstopp und die Zonierung befürworteten. Nur die Grünen und die FP befürchteten, dass der Widmungsstopp und die Zonierung den WK-Ausbau und damit die Erreichung der NÖ Energieziele beeinträchtigen werden (NÖN, 2013).

Die Zonierung wurde zu einem Zeitpunkt erstellt, als die Betreiber schon viele Flächen optioniert und Untersuchungen für die Projekte gestartet hatten. Die neue Förderperiode stand mit damals für die Betreiber unsicheren neuen Förderbedingungen kurz bevor (NÖ/I, TR 22). Die Betreiber befürchteten, dass aufgrund des Widmungsstopps die Anträge für eine Förderung von WK-Projekten zu spät eingereicht werden, sodass die Projekte in der Warteschlange der ÖMAG hängen bleiben. Daher forderte die IG Windkraft eine schnelle Umsetzung des Sekt. ROP, um alsbald wieder WKA in NÖ errichten zu können (IG Windkraft, 2013). Wo die Betreiberseite der Zonierung kritisch gegenüberstand, befürworteten der UWD, der Umweltanwalt und BirdLife das Vorhaben des Landeshauptmannes (UWD, s. a., NÖ/I, TR 22).

4.2.2 ZIELSETZUNGEN UND PROZESSABLAUF

Das Sekt. ROP verfolgt mehrere Ziele. Neben der Verhinderung des Wildwuchses an WKA (Springer, 2014) sollen die regionalen und landesweiten Schutzinteressen gewahrt werden. Die Wahrung lokaler Schutzinteressen soll im Widmungsverfahren im Rahmen der Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung bzw. der materiellrechtlichen Bewilligungsverfahren erfolgen (Knollconsult, 2014). Die Eignungszonen sollen gemäß der Verordnung über das Sekt. ROP für die Windkraft § 2 die Errichtung einer genügenden Anzahl an WKA gemäß NÖ Energiefahrplan 2030 gewährleisten.

In einem GIS-basierten Abschichtungsprozess wurden Eignungszonen (§ 19 Zonen) ermittelt, in denen die Widmung Grünland-WKA zulässig ist. Die Kriterien für die Wahl der Eignungszonen waren die im NÖ ROG normierten Abstandsregelungen zu windkraftsensiblen Widmungsarten, die Interessen des Naturschutzes, die ökologische Wertigkeit des Gebietes, das Orts- und Landschaftsbild, der Tourismus, der Schutz des Alpenraumes, die Netzinfrastruktur, die Erweiterungsmöglichkeiten bestehender Windparks sowie eine regionale Ausgewogenheit (Knollconsult, 2014). Das Ziviltechnikbüro Knollconsult Umweltplanung ZT GmbH wurde von der NÖ Landesregierung beauftragt, die Zonierung und den Umweltbericht zu erarbeiten (Knollconsult, 2014). Der Prozess wurde von der Energieabteilung der NÖ Landesregierung koordiniert (NÖ/II). Laut Umweltbericht wurden die Eignungszonen in einem integrativen Planungs- und Diskussionsprozess unter Beteiligung folgender Experten und Expertenteams festgelegt:

- Fachbereich Ornithologie: BirdLife,
- Fachbereich Wildtierökologie: DI Reinhard Barbl,
- Fachbereich Naturschutz: Abteilung Bau- und Anlagentechnik, ASV Naturschutz,
- Fachbereich Forstwesen: Abteilung Forstwirtschaft,
- Fachbereich Raumordnung: Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik, Abteilung Bau- und Raumordnungsrecht,
- Fachbereich Energie: Abteilung Umwelt- und Energiewirtschaft,
- Fachbereich Umweltrecht: Abteilung Umwelt- und Energierecht,
- Fachbereich Verkehrswesen: Abteilung Landesstraßenplanung,
- Fachbereich Wasser: Abteilung Wasserwirtschaft und
- Fachbereich Tourismus: Landesratsbüro für Wirtschaft, Tourismus und Sport (Knollconsult, 2014).

Zum Aufgabenbereich der Energieabteilung des Landes als Koordinatoren des Sek. ROP zählte die Information, Begleitung und Absprache der inneren Abteilungen und der Rechtsabteilungen sowie die Befragung der Sachverständigen der Fachabteilungen

(NÖ/II). Daher hat die Energieabteilung Gespräche mit den inneren Abteilungen (u. a. mit der Naturschutzabteilung) und mit den Sachverständigen der Abteilungen geführt. Die Energieabteilung hat u. a. Treffen mit dem Umweltschutz, mit BirdLife und mit den Betreibern, mit der IG Windkraft sowie mit dem Herrn Knoll ausgerichtet. Ziel dieser Treffen war die Abwägung unterschiedlicher Interessen und die Schaffung von fachlichen und rechtlichen Grundlagen (NÖ/II, NÖ/III). Der Erstellungsprozess des Sekt. ROP war in Arbeitsschritte gegliedert, wobei die Festlegung des Untersuchungsrahmens, die Variantenprüfung und die Ermittlung der Gesamtwirkung nach dem NÖ ROG § 4 Abs. 4 und Abs. 5 gesetzlich vorgeschrieben sind (siehe Tabelle 9) (Knollconsult, 2014).

Pos.	Arbeitsschritte
1	Übernahme von vorhandenen Daten und Grundlagen: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Basierend auf dem „Scoping“ (Festlegung des Untersuchungsrahmens in einem interdisziplinären Planungsgremium).
2	Erstellung eines Vorentwurfs an § 19-Zonen: <ul style="list-style-type: none"> ▪ GIS-basierte „Abschichtung“ von Ausschlusszonen zur Ermittlung von resultierenden Potenzialzonen. ▪ Ausscheiden von Flächen unter einer definierten Mindestgröße für § 19-Zonen. ▪ <u>Zwischenergebnis = Vorentwurf</u> als Arbeits- und Diskussionsgrundlage für die Planungsbeteiligten. ▪ Im Vorentwurf sind die Studien von BirdLife und sonstige Studienergebnisse <u>noch nicht</u> eingebunden, da diese in dieser Arbeitsphase noch nicht vorgelegen waren.
3	Übernahme von Studien und Fachbeiträgen, die speziell für das vorliegende Programm erstellt wurden. <ul style="list-style-type: none"> ▪ BirdLife, Expertise zum Fachbereich Wildtierökologie, Kleinregionale Studien und andere.
4	Qualitätssicherung: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Standortbezogene Untersuchung von § 19-Zonen.
5	Variantenprüfung: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Abwägung von unterschiedlichen Schutzinteressen und Fachmeinungen zu spezifischen Fragestellungen.
6	Endergebnis: <ul style="list-style-type: none"> ▪ § 19-Zonen als Grundlage für den Verordnungsentwurf.
7	Gesamtbeurteilung der Auswirkungen in Hinblick auf: <ul style="list-style-type: none"> ▪ SUP-Schutzziele gemäß § 4 Abs. 6 Z. 6 NÖ ROG 1976 ▪ Schutzziele gemäß § 19 Abs. 3b NÖ ROG 1976.
8	Dokumentation der § 19-Zonen anhand von Datenblättern. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Allgemeine standortbezogene Informationen. ▪ Hinweise zum Untersuchungsbedarf auf Gemeinde- und Projektebene im Rahmen nachfolgender Genehmigungs- und Bewilligungsverfahren.

Tabelle 9: Überblick über den Arbeitsablauf des Sekt. ROP für die Windkraftnutzung in NÖ (Quelle: Knollconsult, 2014, 35)

Der Untersuchungsrahmen wurde in drei Scopingsitzungen unter der Moderation einer externen Expertin festgelegt. Daran beteiligt waren der Umweltschutz und die relevanten Fachabteilungen. Im Scopingverfahren wurde die Unterscheidung zwischen Ausschlusskriterien und Vorbehaltskriterien getroffen (Knollconsult, 2014).

Ausschlusskriterien betreffen Gebiete, die jedenfalls von WKA freizuhalten sind. Ausschlusszonen sind die Mindestabstandszonen gemäß NÖ ROG § 19 Abs. 3a, naturschutzrechtliche Schutzgebiete und Flugsicherheitszonen. Wegen des hohen Schutzstatus basierend auf der bisherigen Verfahrenspraxis kann innerhalb der Ausschlusszonen von keiner positiven Genehmigung von WKA ausgegangen werden (Knollconsult, 2014). Vorbehaltszonen umfassen Gebiete, für die aus fachlicher Sicht kein pauschaler Ausschluss von WKA begründet werden kann. Daher erfordern WKA in Vorbehaltszonen eine Einzelfallprüfung im Rahmen der örtlichen Raumordnungsverfahren. Die fachlichen Vorbehalte sind in den Datenblättern zu den § 19-Zonen gelistet (Knollconsult, 2014, Knollconsult, 2014a). Um divergierende Interessen schon vor der gesetzlich geregelten öffentlichen Begutachtungsfrist zu begegnen, wurden der Energieabteilung (d. h. den Koordinatoren) und dem Büro Knoll Beiträge von NGOs und Bürgerinitiativen zur Verfügung gestellt. Die Betreiber haben zu einigen Standorten teils umfangreiche Machbarkeitsstudien erstellt, welche ornithologische Untersuchungen, Landschaftsbildanalysen und die Abschätzung sonstiger Konfliktpotenziale umfassen und ebenfalls den Koordinatoren bzw. dem Büro Knoll zur Verfügung gestellt wurden (Knollconsult, 2014).

Zuerst wurde ein Vorentwurf der Zonierung vom Büro Knollconsult in Zusammenarbeit mit einigen Fachabteilungen der NÖ Landesregierung und in Zusammenarbeit mit dem Umweltanwalt erarbeitet (TR 22, Knollconsult, 2014). Es erfolgte die raumordnungsfachliche Abschichtung von Standorten gemäß NÖ ROG § 19 Abs. 3a. Diese führte zu einer Abschichtung von 83 Prozent der Landesfläche. Im Anschluss folgte die Abschichtung verordneter Schutzgebiete, sonstiger naturräumlicher Ausschlusszonen und die Freihaltung von Flugsicherheitszonen (Knollconsult, 2014). Der Vorentwurf diente als Diskussionsgrundlage für die in die SUP eingebundenen Akteure und Experten, um sich zu verschiedenen Fachfragen abzustimmen und einen weitgehenden fachlichen Interessensausgleich schon vorab der öffentlichen Begutachtungsfrist zu erzielen (Knollconsult, 2014). Im Anschluss wurden Studien und Fachbeiträge, die speziell für das vorliegende Programm erstellt wurden, eingearbeitet. Das umfasst die BirdLife Studie zu ornithologischen Ausschlusszonen, die Expertise zum Fachbereich Wildtierökologie und kleinregionale Studien (z. B. die Waldviertler Studie, die Marchfeldstudie und die Studie Mistelbach). Es folgte eine Variantenprüfung und die Abwägung der unterschiedlichen Schutzinteressen (Knollconsult, 2014). Im Rahmen der Variantenprüfung haben die Koordinatoren versucht, WK-Projekte in fortgeschrittenen Planungsstadien zu berücksichtigen (NÖ/III, Knollconsult, 2014).

Darauf aufbauend wurde ein Entwurf der § 19 Zonen mit insgesamt 83 Zonen (1,9 Prozent der Landesfläche) gemäß NÖ ROG § 19 Abs. 3b erstellt. Nach der Veröffentlichung des Entwurfs des Umweltberichts folgte im Winter 2013/2014 ein intensives und um zwei

Wochen verlängertes Begutachtungsverfahren (Amt der NÖ Landesregierung, s. a.), wobei die Stellungnahmen geprüft wurden. Nach Prüfung der zahlreichen Stellungnahmen wurden etliche Zonen gestrichen. Das Endergebnis umfasste 68 Eignungszonen mit einer Gesamtfläche von rund 28.370 ha (das entspricht 1,5 Prozent der Landesfläche) (Knollconsult, 2014). Darauf aufbauend wurde eine ergänzte Fassung des Umweltberichtes veröffentlicht. Er enthält u. a. die Dokumentation und die Begründung der vorgenommenen Änderungen. Am 29. April 2014 wurde das Sek. ROP per Verordnung erlassen. Der Schwerpunkt der § 19-Zonen liegt im nördlichen Waldviertel, im nördlichen und östlichen Weinviertel, im Wiener Becken, im Bezirk Bruck sowie im Traisental (siehe Abbildung 12) (Knollconsult, 2014).

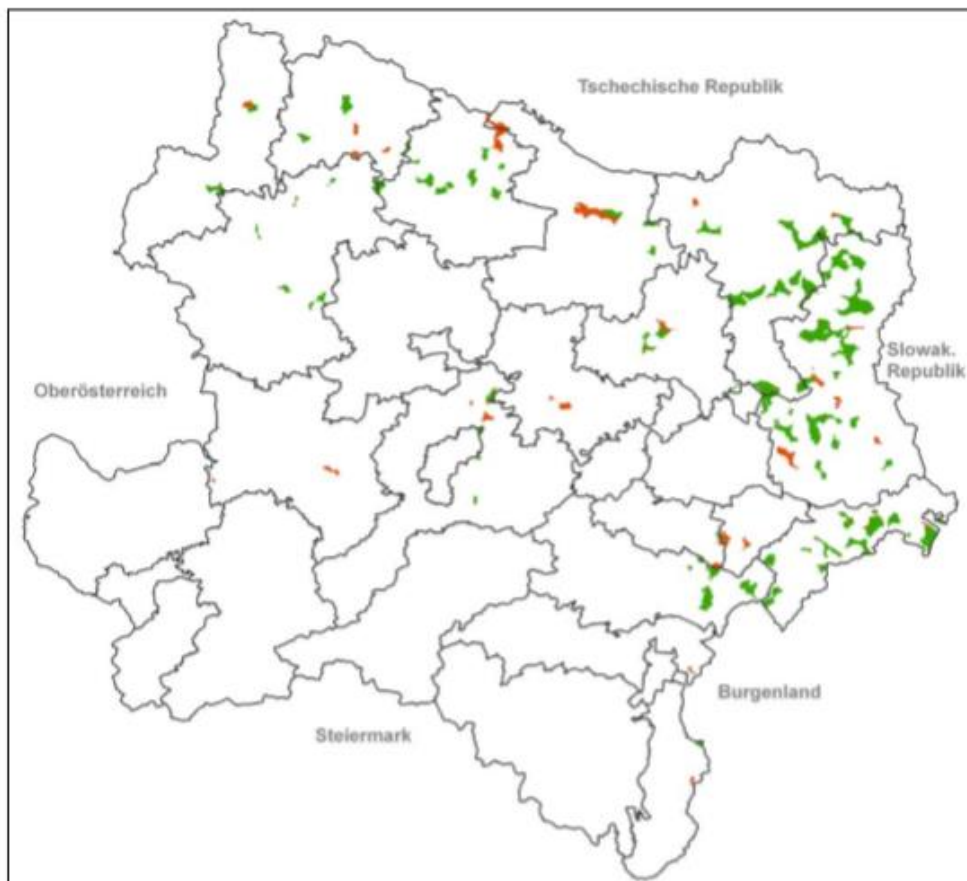


Abbildung 12: Gegenüberstellung des Begutachtungsentwurfs mit dem Endergebnis, grün: die verbliebenen Eignungszonen gemäß Verordnung über das Sek. ROP, rot: im Rahmen der Begutachtung abgeschichtete Eignungszonen bzw. Teilflächen (Quelle: Knollconsult, 2014, 10)

4.2.2.1 Einfluss von Naturschutzinteressen im Abschichtungsprozess

Den rechtlichen Rahmen für die Einbeziehung des Naturschutzes in den Zonierungsprozess bilden das NÖ ROG, das NÖ Naturschutzgesetz (NÖ NschG), das NÖ Nationalparkgesetz und das Forstgesetz (ForstG). Im NÖ ROG wird Raumordnung

definiert als die vorausschauende Gestaltung eines Gebietes u. a. unter Bedachtnahme auf die natürlichen Gegebenheiten. Gemäß NÖ ROG § 2 ist die Verträglichkeit eines überörtlichen ROP mit den Erhaltungszielen eines Europaschutzgebietes zu prüfen und sicherzustellen. Das NÖ ROG legt den rechtlichen Rahmen vor, welche Naturschutzbelangen in die Zonierung von Gesetzes wegen einzubeziehen sind. Der § 19 Abs. 1 schreibt vor, dass die Landesregierung eine Zonierung verordnen muss und der § 3b schreibt die Bedachtnahme auf die Interessen des Naturschutzes, die Bedachtnahme auf die ökologische Wertigkeit des Gebietes und den Schutz des Alpenraumes vor. Strenge Schutzgebiete wurden abgeschichtet, wenn die Verbotstatbestände der NÖ Naturschutzgesetzgebung voraussichtlich keine positive Bewilligung von WKA zulassen (Knollconsult, 2014). So ist beispielsweise in der Naturzone eines Nationalparks jeder Eingriff in die Natur und in den Naturhaushalt verboten. Und in Naturschutzgebieten ist gemäß dem NÖ NSchG 2000 § 11 Abs. 4 jeder Eingriff in das Pflanzenkleid oder Tierleben und jede Änderung bestehender Boden- oder Felsbildungen verboten. Darauf aufbauend wurden alle Naturschutzgebiete mit einem 200 Meter Puffer und die Nationalparks abgeschichtet. Die Naturdenkmäler, die Landschaftsschutzgebiete, der Biosphärenpark Wienerwald und Naturparks wurden ebenfalls abgeschichtet (siehe Abbildung 13 und 14) (Knollconsult, 2014).

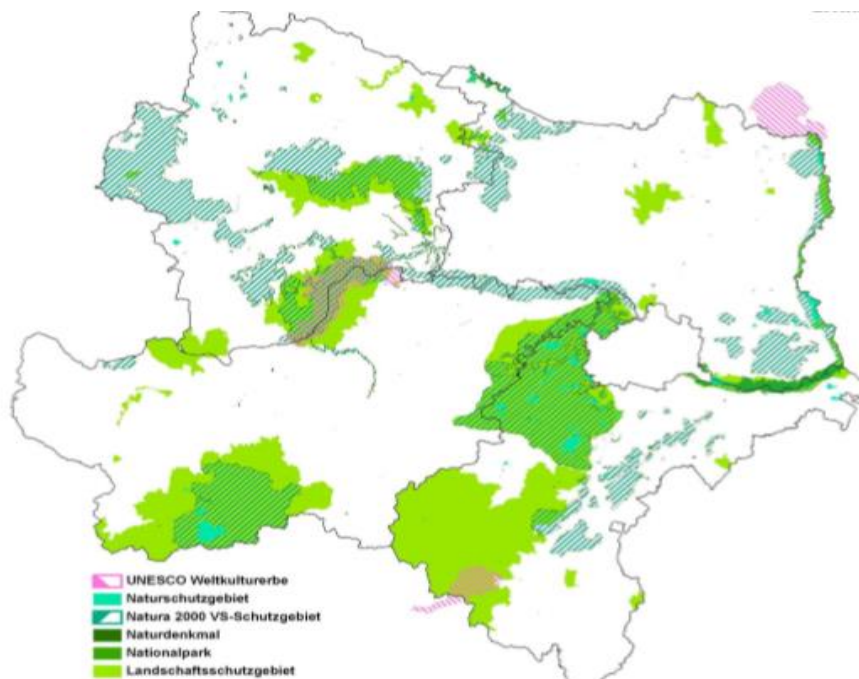


Abbildung 13: Abschichtung von Schutzgebieten für das Sekt. ROP für die Windkraft in NÖ (Quelle: Knollconsult, 2014, 28)

Die vorkommenden Vogelarten innerhalb der Natura 2000-Gebiete sind entweder windkraftsensibel oder es lagen zu wenig Untersuchungsergebnisse vor. Daher wurden weitestgehend die Natura 2000 VS-Gebiete als Verbotszonen ausgewiesen. (Knollconsult, 2014). Die Ausnahme bilden vier Teilflächen von Eignungszonen, welche

innerhalb des Natura 2000 VS-Gebiets „Sandboden und Praterterrasse“ im östlichen Marchfeld liegen. Diese wurden vorbehaltlich von Detailuntersuchen im Widmungsverfahren ausgewiesen (Knollconsult, 2014). Im Gegensatz zu den Natura 2000 VS-Gebieten wurden FFH-Gebiete nicht pauschal abgeschichtet. Das wird damit begründet, dass die Eignung der FFH-Gebiete von den Schutzobjekten und den Erhaltungszielen abhängig ist und daher eine Eignung nicht pauschal beurteilt werden kann (Knollconsult, 2014). Trotzdem wurden die meisten FFH-Gebiete abgeschichtet. Das liegt daran, dass der Großteil der FFH-Gebiete innerhalb der oben genannten naturräumlichen Ausschlusszonen liegt. Die wenigen Eignungszonen, welche FFH-Gebiete berühren bzw. beinhalten, wurden mit Vorbehalt ausgewiesen (Knollconsult, 2014).

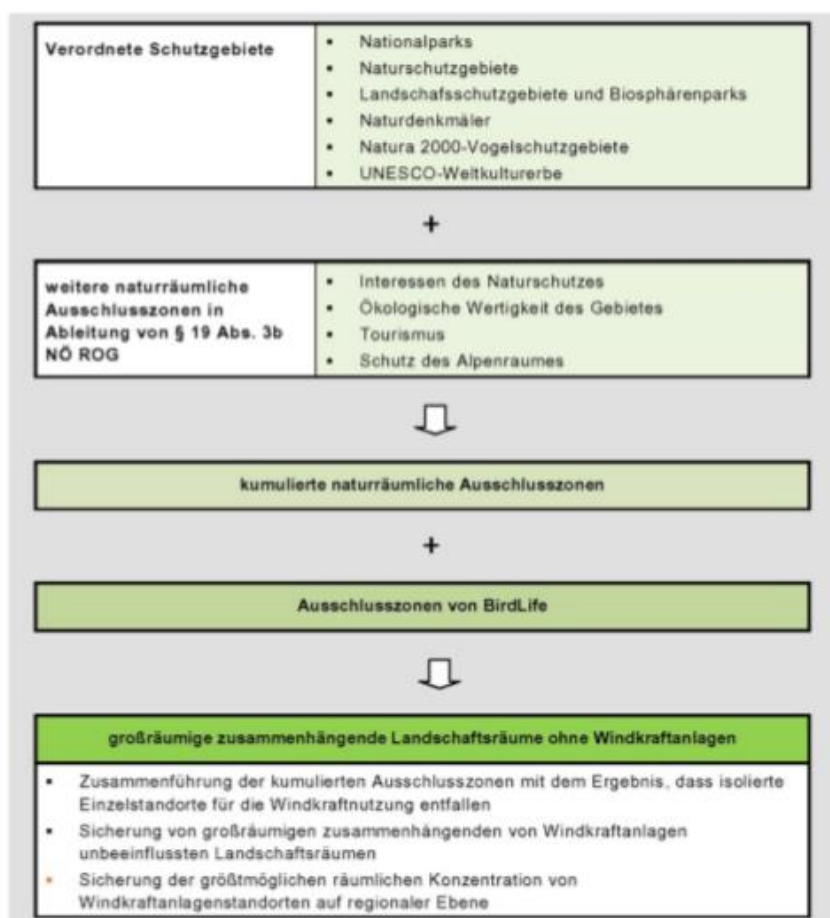


Abbildung 14: Ablauf des Abschichtungsprozesses: Abschichtung von naturräumlichen Ausschlusszonen im Rahmen des Sekt. ROP für die Windkraft in NÖ (Quelle: Knollconsult, 2014, 25)

Neben den Naturschutzgebieten wurden weiterer naturräumliche Ausschlusszonen gemäß NÖ ROG § 19 Abs. 3b abgeschichtet (siehe Abbildung 14). Aufgrund der Summation bzw. der Kumulation verschiedener gebietsbezogener Schutzinteressen wurde der Alpenraum abgeschichtet (Knollconsult, 2014), wobei das gesamte südwestliche NÖ inkl. aller alpinen Standorte als Tabuzone definiert wurde (TR 12, TR 21, NÖ/III, Knollconsult, 2014). Die Eignungszonen in Wäldern des Wein- und

Industrieviertels wurden aufgrund geringer Waldvorkommen vorbehaltlich von Detailuntersuchungen ausgewiesen. Alle anderen zusammenhängenden Großwaldgebiete und Erholungswälder des Waldentwicklungsplanes wurden nach dem Forstgesetz § 36 abgeschichtet. Da das Bundesforschungszentrum für Wald trotz Erbeten die Übermittlung der Geodaten zu den Naturwaldreservaten unterlassen hat, wurden Naturwaldreservate nicht in den Abschichtungsprozess einbezogen (Knollconsult, 2014). Nach der GIS-basierten Abschichtung der Schutzgebiete erfolgte eine räumliche Konzentration von WKA gemäß NÖ ROG § 19 Abs. 3a Z. 2. Es sind alle Flächen unter 40 ha ausgeschieden (Knollconsult, 2014).

Laut NÖ ROG müssen bei der Erstellung von überörtlichen ROP erhebliche Umweltauswirkungen, u. a. auf die biologische Vielfalt und die Fauna, geprüft werden. Darauf aufbauend wurden die Schutzgüter Wildtiere und Vögel einbezogen (Knollconsult, 2014). Ein möglicher Einbezug des Schutzgutes Fledermäuse wurde bei der Koordinationsstelle für Fledermausschutz und Forschung Österreich (KPPÖ) erfragt. Die Stellungnahme der KPPÖ besagt, dass für eine landesweite Zonierung nicht ausreichend Daten vorhanden sind (Knollconsult, 2014). Dass Fledermäuse überall vorkommen können, erschwert eine landesweite Zonierung (NÖ/I). Daher wurde das Schutzgut Fledermäuse nicht in die Zonierung einbezogen (Knollconsult, 2014).

DI Reinhard Barbl wurde von der Landesregierung beauftragt, flächenbezogene Aussagen zu den in NÖ befindlichen Wildtierkorridoren zu treffen. Darauf aufbauend wurden Wildtierkorridore, z. B. im Grenzgebiet von NÖ und Oberösterreich sowie im Kernbereiche des Alpen-Karpaten-Korridors, als Vorbehaltszone ausgewiesen. Wenn eine Vorbehaltszone einen Wildtierkorridor beinhaltet, müssen in den örtlichen Raumordnungsverfahren genaue Untersuchungen bezüglich möglicher Beeinträchtigungen von Wildtierkorridoren erfolgen (Knollconsult, 2014). In Ergänzung dazu verfasste DI Barbl eine schriftliche Stellungnahme: *„Sofern eine WKA im Einflussbereich eines Rotwild-Wechsels oder im Bereich des Alpen/Karpaten Korridors liegt und/oder Rotwild/Standwild vorkommt, ist in jedem Fall bereits in der SUP-Phase im Rahmen der örtlichen Raumplanung für die Standortbestimmung eine Erstbeurteilung für Rotwild erforderlich und der wildökologische Untersuchungsrahmen für die UVE ist im Rahmen des Scoping mit dem Sachverständigen festzulegen.“* (Knollconsult, 2014, 113). Dieser Stellungnahme wurde nachgegangen (Knollconsult, 2014). Zudem wurden, aufbauend auf dem Schutz der alpinen Gebiete und der Landschaftsschutzgebiete, viele wertvolle wildtierökologische Landschaftsräume großräumig von Eignungszonen ausgespart (Knollconsult, 2014).

Der Schwerpunkt der Vogelschutzstudie von BirdLife lag auf dem Schutz von Brutgebieten hochgefährdeter und windkraftsensibler Arten mit geringer Populationsdichte. Wichtige Flugrouten und Rastplätze wurden als ornithologische

Ausschlusszonen definiert, um u. a. den Austausch zwischen den Donauauen und dem Neusiedler See sicherzustellen (NÖ/I). In weiten Teilen wurde die ornithologische Studie in die Zonierung übernommen (NÖ/I, NÖ/II). Für § 19 Zonen innerhalb ornithologischer Ausschlusszonen hat BirdLife Untersuchungen im UVP-Verfahren verlangt. Diesem Anliegen wurde nachgegangen, sodass Eignungszonen innerhalb der ornithologischen Ausschlusszonen von BirdLife einen Genehmigungsvorbehalt bilden. Der Vorbehalt ist in den Datenblättern zu den § 19 Zonen vermerkt (TR 25, Knollconsult, 2014, Knollconsult, 2014a). Dass einige Tabuzonen von BirdLife nicht abgeschichtet, sondern als Vorbehaltzonen verordnet wurden, wird mit bereits laufenden Projekten im UVP-Verfahren begründet. Wenn BirdLife-Ausschlusszonen bereits laufende Projekte beinhalten, welche besonders für die Windkraftnutzung geeignet sind, wurde der Zweitmeinung von BIOME (das Technische Büro für Biologie und Ökologie, welches u. a. im Auftrag der Windkraftbranche Forschungen zum Thema Windkraft und Naturschutz betreibt) zugestimmt, sofern sich BIOME für die Eignung der Zonen ausgesprochen hat (Knollconsult, 2014). Es gab politische Entscheidungen, die zugunsten der Naturschutzinteressen liefen, z. B. die Abschichtung der Grenzregionen, um grenzüberschreitende Konsultationen zu vermeiden. Damit wurden auch die Zonen um den Nationalpark Thayatal abgeschichtet. Das war im Sinne des Naturschutzes und der Naturschutz-NGOs, welche sich in ihren Stellungnahmen den Ausschluss dieser Zonen gewünscht haben (Knollconsult, 2014)

4.2.2.2 Beteiligung des Umweltschutzes im Planungsprozess

Der Umweltschutz hat im SUP-Verfahren Parteistellung (TR 22). Er war in alle Schritte bei der Erstellung der SUP eingebunden. Er war Teil der Scopingsitzungen und der nachfolgenden SUP Treffen (Treffen der Energieabteilung/der Koordinatoren). Der Umweltschutz hat die Integration der ökologischen Wertigkeit des Gebietes in das NÖ ROG § 19 Abs. 3 erwirkt (TR 22).

Der Umweltschutz und das Büro Knoll vermuteten, dass irgendwann eine Zonierung erfolgt. Deshalb leisteten sie Vorarbeiten für die Zonierung (TR 22). Darauf aufbauend haben sie ein Grobkonzept der Negativzonen erarbeitet. Im Grobkonzept konnten sie auf Basis des NÖ ROG § 19 Abs. 3 ohne tiefgreifende Untersuchungen ökologisch wertvolle Waldkomplexe als Negativzonen definieren (TR 22). Das Grobkonzept (und die BirdLife Studie) wurde unter anderem auf Basis der Betreiberdaten erstellt. Das war möglich, da der Leiter der IG Windkraft die Betreiber mit dem Büro Knoll und dem Umweltschutz vernetzte, sodass das Büro Knoll einen Zugang zu den Betreiberdaten erhielt (TR 22).

Bei den Treffen mit den Koordinatoren verteidigten der Umweltschutz und der Herr Knoll das Grobkonzept und harmonisierten es später mit anderen eingebrachten Interessen (TR

22). Gegen Ende des Verfahrens erstellte der Umweltschutz als oberste überörtliche Raumordnungsbehörde ein positives Gutachten zum Umweltbericht (TR 22).

4.2.2.3 Informelle Beteiligung der Öffentlichkeit im Planungsprozess

Neben der Erstellung der ornithologischen Studie war BirdLife fester Ansprechpartner der Energieabteilung (NÖ/II, TR 21) und pflegte einen intensiven Kontakt mit dem Umweltschutz und dem Büro Knoll (NÖ/I, TR 22). Diese Treffen dienten der Suche nach Kompromissen (NÖ/I, NÖ/II) und der Einholung der Expertise von BirdLife. Beispielsweise wurde BirdLife zur Größe der Pufferzone zu Tschechien befragt, wobei die Expertise von BirdLife in die Entscheidung über die Größe der Randzone eingeflossen ist (NÖ/I). Neben BirdLife wurde der UWD informell am Zonierungsprozess beteiligt. Er wurde von der NÖ Landesregierung beauftragt, den Verordnungsentwurf zu begutachten (TR 12, TR 14, NÖ/II).

Neben Naturschutzorganisationen haben die Betreiber und die IG Windkraft versucht, den Prozess zu beeinflussen (NÖ/III). Die Energieabteilung hat Workshops mit den wichtigsten Betreibern veranstaltet und die IG Windkraft am Prozess beteiligt. Die Workshops der Energieabteilung mit den Betreibern dienten der Einholung von Informationen zu bestehenden und geplanten WK-Projekten und zur Erfassung der Einstellungen der Gemeinden zur Windkraft (NÖ/II, NÖ/III). Die beteiligten Betreiber hatten die Möglichkeit, Sichtweisen und Pläne darzulegen und Argumente auszutauschen (TR 17). Die Koordinatoren haben versucht, in der Planung weit fortgeschrittene Windparkprojekte zu berücksichtigen (NÖ/III). Das war teilweise, aber bei weitem nicht immer möglich (NÖ/III, TR 17). Am Ende des Verfahrens wurde die Zonierung inklusive der eingearbeiteten ornithologischen Studie den Betreibern vorgestellt (NÖ/I).

Die Bürgerinitiativen im Waldviertel und im Weinviertel, deren Widerstand ein wesentlicher Grund für die Durchführung der Zonierung war (NÖ/III), haben über informelle Kontakte zur Politik den Prozess beeinflusst (NÖ/III). Kurz vor der Beschlussfassung des Widmungsstopps führten windkraftkritische Bürgerinitiativen eine Kundgebung vor dem Landhaus durch. Nach der Kundgebung und zumindest ein weiteres Mal hat sich der Landeshauptmann Pröll mit einer Delegation der Kundgebungsteilnehmer getroffen (NÖN, 2013). Der Landeshauptmann Pröll hat den Landesrat Stephan Pernkopf beauftragt, die Bürgerinitiativen bei der Erstellung der Zonenpläne einzubeziehen (NÖN, 2013). Aus einem Artikel des Kuriers (2013) geht hervor, dass die Bürgerinitiative IG Weinviertel am Diskussionsprozess beteiligt wurde (Kurier, 2013) und Vertreter der Bürgerinitiative IG Waldviertel zu einer ersten Einsichtnahme des Zonenplans eingeladen wurden (Enengel et al., 2014). Die Bürgerinitiativen konnten Belangen zumindest teilweise durchsetzen, insbesondere was

die Verhinderung von Eignungszonen in Wäldern anbelangt (NÖ/III, Kurier, 2013, Kurier, 2014a). Der starke Einfluss der Bürgerinitiativen machte sich in der Abschichtung großer Waldflächen im Waldviertel bemerkbar (NÖ/III). Im Weinviertel erwirkte die Plattform Waldschutz den Ausschluss des Ernstbrunner Waldes (Kurier, 2013).

4.2.2.4 Formelles Beteiligungsverfahren

Nachdem der Umweltbericht veröffentlicht wurde, hatte jedermann das Recht, eine Stellungnahme zum Umweltbericht abzugeben. Aufgrund der großen Anzahl an eingegangenen Stellungnahmen wurde die Möglichkeit zur Stellungnahme von sechs auf acht Wochen verlängert. Über 1500 Stellungnahmen sind eingegangen, unter anderem von BirdLife, dem Naturschutzbund, dem WWF oder Protect Nature sowie von Aktivisten rund um den Nationalpark Thayatal (NÖ/II, Knollconsult, 2014, Knollconsult, 2014a). Ein Großteil der eingegangenen Stellungnahmen ist auf die Not In My Backyard-Position zurückzuführen (TR 21, NÖ/II). Die Stellungnahmen haben generell nicht zu vielen Änderungen des Zonenplanes geführt (NÖ/I), außer Gemeinden haben sich gegen Eignungszonen innerhalb ihres Gemeindegebietes ausgesprochen (NÖ/I, NÖ/II, TR 22).

Gegenüber dem Begutachtungsentwurf wurden 15 Windkraftzonen vollständig gestrichen, davon 7 auf Wunsch von Standortgemeinden und 3 auf Wunsch der Klima- und Energiemodellregion „Zukunftsraum Thayatal“ (umfasst 15 Mitgliedsgemeinden) (Knollconsult, 2014). Die meisten flächenbezogenen Reduktionen von Eignungszonen sind auf fachlich begründete Siedlungsentwicklungsabsichten von Gemeinden zurückzuführen. So wurden zumindest in acht Zonen größere Flächenreduktionen auf Wunsch der Gemeinden vorgenommen (Knollconsult, 2014). In enger Abstimmung zwischen den Experten und den Gemeinden wurden bei 45 Zonen Anpassungen vorgenommen (Pressedienst des Amtes der NÖ Landesregierung, 2014).

4.2.2.5 Konfliktlösung und Kompromissfindung

Die Meinungen zum Vogelschutz waren sehr differenziert. Um eine Einigung zu erzielen, haben sich die Koordinatoren mit BirdLife getroffen. BirdLife hat mitgeteilt, welche Standorte aus Ihrer Sicht zwingende Tabuzonen sind und wo sie keine Kompromisse eingehen werden (NÖ/II). Diese Zonen (z. B. das Laaer Becken) wurden abgeschichtet (NÖ/I, NÖ/II). Die Feuchte Ebene (NÖ/I) und die konfliktären Gebiete entlang der March wurden ebenfalls als Tabuzonen ausgewiesen (TR 23). Zu manchen Gebieten musste die Energieabteilung (d. h. die Koordinatoren) mit BirdLife um Kompromisse ringen (TR 21). Die meisten ornithologischen Kompromisse wurden jedoch über das Büro Knoll getroffen (NÖ/I). Das liegt laut einem Akteur daran, dass die Größe der SUP-Treffen/der

Treffen mit der Energieabteilung mit ca. 20 Akteuren die Suche nach Kompromissen erschwert hat (NÖ/I).

In NÖ haben die Betreiber abseits des Einflusses des politisch-administrativen Systems einzeln den Kontakt zu BirdLife gesucht (NÖ/I). Der wirtschaftliche Druck der Betreiber (wegen des Widmungsstopps und aufgrund weit vorgeschrittener Windkraftprojekte) und der Zeitdruck aufgrund der kurzen Prozessdauer erschwerte die Suche nach Kompromissen zur Ornithologie (NÖ/I). Trotzdem war sowohl den Betreibern und BirdLife klar, dass Kompromisse notwendig sind, um ein Ergebnis zu erzielen, welches umgesetzt wird und hält (NÖ/I). Trotz Konflikten und trotz wirtschaftlichem Druck wird neben BirdLife auch den Betreibern ein faires und kompromissbereites Verhalten nachgesagt (NÖ/I, NÖ/III). Die Betreiber waren bereit, einige Standorte aufzugeben und BirdLife war bereit, Kompromisse zum Grenzverlauf von Eignungszonen zu schließen (NÖ/I). Wegen des Mangels an Daten war bei einigen ornithologischen Zonen nicht klar, ob sie aus ornithologischer Sicht geeignete WK-Standorte darstellen. Wenn diese Zonen besonders gute Windverhältnissen bieten, haben die Betreiber mit BirdLife einen Kompromiss geschlossen. Dieser besagt, dass die Betreiber auf eigene Kosten ornithologische Untersuchungen in Auftrag geben, im Gegenzug wurden diese Zonen als Eignungszonen mit Vorbehalt ausgewiesen (NÖ/III). Zusammenfassend lässt sich sagen, dass bezüglich der Ornithologie ein tragfähiger Kompromiss erzielt wurde, welcher für die beteiligten Naturschutzakteure zufriedenstellend ist (NÖ/I, TR 14, TR 21).

Neben dem Vogelschutz war das Thema Windkraft im Wald sehr konfliktär (NÖ/I, NÖ/III, NÖ/II). Betreiber befürworteten die Errichtung von WKA in weniger ökologisch wertvollen Wäldern (NÖ/III) und Bürgerinitiativen lehnten die Ausweisung von Eignungszonen in Wäldern strikt ab (NÖ/III). Um einen Kompromiss zu erzielen, wurde im Waldviertel eine große zusammenhängende Waldfläche von Norden nach Süden als Ausschlusszone definiert (NÖ/III). Die Bürgerinitiativen empfanden das Ergebnis aufgrund mehrerer Eignungszonen im Wald als nicht zufriedenstellend (Enengel et al., 2014, NÖ/III). Die Betreiberseite kritisieren den Kompromiss wegen des starken Einflusses der Bürgerinitiativen als unsachlich (NÖ/III) und ein Vertreter der Ornithologie empfindet das Ergebnis zum Schutzgut Wald als einen eher schlechten Kompromiss (NÖ/I).

4.2.3 WIRKUNG DER ZONIERUNG AUF DEN WINDKRAFTAUSBAU UND AUF NATURSCHUTZKONFLIKTE AUF DER ÖRTLICHEN EBENE

Bei der Zonierung in NÖ handelt es sich um ein Reduktionsverfahren (NÖ/III), d. h. die Anzahl der nutzbaren Flächen wurde stark dezimiert. Dadurch ist der Konkurrenzdruck um die verbliebenen Flächen gestiegen (NÖ/II). Der Widmungsstopp hat in NÖ die

Umsetzung von Windkraftprojekte verzögert, da die meisten Anlagen in der ersten Phase der neuen Förderperiode im Bgld. errichtet wurden. Daher blieben viele niederösterreichische Projekte in der Warteschlange der ÖMAG hängen (NÖ/III). Zumindest reichen die ausgewiesenen Eignungszonen, um die WK-Ausbauziele des NÖ Energiefahrplanes bis zum Jahr 2020 zu erreichen (NÖ/II). Um die Ziele bis 2030 zu erreichen, ist eine Überarbeitung der Zonierung notwendig (NÖ/II, NÖ/III).

Die Zonierung hat weder die Planungssicherheit verbessert noch die Dauer der örtlichen Raumordnungsverfahren verringert. Das hat mehrere Gründe. Zum einen sind die Anforderungen bezüglich der ornithologischen und fledermauskundlichen Untersuchungen in den örtlichen Raumordnungsverfahren gestiegen (NÖ/II) bzw. die Anforderungen haben sich durch die Zonierung nicht verringert (NÖ/III). Folglich dauern die örtlichen Raumordnungsverfahren immer länger. Es wird zwar betont, dass die strengeren Genehmigungsverfahren nicht auf die Zonierung zurückzuführen sind, aber die Zonierung den Ausbau auch nicht erleichtert hat (NÖ/II, NÖ/III). Beanstandet wird, dass die Abmachung, Flächen in Eignungszonen bevorzugt zu widmen, nicht eingehalten wurde (NÖ/II, NÖ/III).

„die Zonierung ist gemacht worden, um die Wünsche des Naturschutzes zu befriedigen, Flächen vorzeitig auszuweisen und nicht drüber diskutieren zu müssen [...] Die Vereinbarungen im Prozess lauten: Es gibt Vorranggebiete. In diesen Vorranggebieten werden entsprechend bevorzugt Flächen ausgewiesen. Das ist aber nicht der Fall. Die Vorgaben werden immer strenger, auch in den zonierten Gebieten.“ (NÖ/II, 2)

Zudem wurden einige BirdLife-Ausschlusszonen nicht in die Zonierung übernommen. In diesen Zonen ist weiterhin mit Konflikten auf der örtlichen Ebene zu rechnen (NÖ/I). Wo ornithologische Tabuzonen von BirdLife übernommen oder Kompromisse mit BirdLife geschlossen wurden, gibt es auf Flächenwidmungs- und Projektebene keine Beanstandungen oder Widerstände von BirdLife (NÖ/I, NÖ/II). Die Planungssicherheit hat sich trotzdem nicht verbessert (NÖ/III, NÖ/II, TR 25). Das liegt mitunter daran, dass sich in NÖ selbstständige Ornithologen in örtliche Raumordnungsverfahren einbringen, um WKA zu verhindern, selbst wenn BirdLife der Eignungszone zugestimmt hat (TR 25, NÖ/I, NÖ/II). Ein Akteur der Betreiberseite merkt zudem an, dass sich die Bürgerinitiativen durch ihren Einfluss auf den Zonierungsprozess bestärkt fühlen und in den örtlichen Raumordnungsverfahren weiterhin stark gegen WKA opponieren (NÖ/III). Ein weiterer wesentlicher Grund, warum sich die Planungssicherheit und Planungsdauer auf der örtlichen Ebene nicht verbessert hat, sind die weniger gut vorgeprüften Eignungszonen (NÖ/I). Das ist auf die unvollständige naturschutzfachliche Datenlage in Verbindung mit den für eine detaillierte Untersuchung des gesamten Landesgebietes unzureichenden zeitlichen Ressourcen zurückzuführen (NÖ/I).

4.2.4 KRITIK AM ZONIERUNGSPROZESS IN NIEDERÖSTERREICH

Grundsätzlich sind sich die am Prozess beteiligten Interessensvertretungen des Naturschutzes, also der UWD, BirdLife und der Umweltschutzverbände einig, dass die wichtigsten Naturschutzbelangen abgedeckt (TR 14, NÖ/I), die Kriterien des Positionspapiers des UWD zur naturverträglichen Windkraftnutzung reflektiert (TR 14) und ein tragfähiger Kompromiss zum Schutzgut Vögel erzielt wurde (TR 14, NÖ/I). Bei der Präsentation/Pressekonferenz der endgültigen Zonierung erläuterte ein Vertreter von BirdLife, dass die Zusammenarbeit mit dem Land gut war und dass seltene Vogelarten gut geschützt sind. Insbesondere die Streichung der Zonen um den Nationalpark Thayatal wurde von einem Vertreter des UWD als Erfolg für den Naturschutz gewertet (Mein Bezirk, 2014). Vom Naturschutzbund und vom Umweltschutzverband wurde kritisiert, dass einige ornithologische Ausschlusszonen von BirdLife nicht abgeschichtet wurden (Naturschutzbund, 2014, TR 14). Das Biome ein Auftragnehmer der Windkraftbranche ist und gleichzeitig Einfluss auf die Zonierung hatte, wurde in der Stellungnahme des Naturschutzbundes beanstandet (Naturschutzbund, 2014).

Naturschutzakteure und die Betreiberseite bemängeln, dass einige Entscheidungen unsachlich sind. Beispielsweise wird in einer Stellungnahme des Naturschutzbundes (2014) zurecht beanstandet, dass es nicht nachvollziehbar ist, welche fachlichen Kriterien für den Ausschluss von ökologisch wertvollen Gebieten zur Anwendung kamen (Naturschutzbund, 2014). Von der IG Windkraft wird beanstandet, dass der Ausschluss des Alpenraumes, die Ausnahme der Grenzregionen zu Tschechien oder Fragen rund um den Tourismus nicht auf fachlichen Kriterien fußen (TR 25, NÖ/III, Windkraft Simonsfeld, 2014). Auch der politische Einfluss der Gemeinden (NÖ/I) und der Einfluss der Bürgerinitiativen wird als unsachlich bzw. nicht fachlich begründet kritisiert (NÖ/III). Positiv äußerten sich einige Betreiber und die IG Windkraft, dass sie die Möglichkeit hatten, mit den Koordinatoren wichtige Gesichtspunkte zu besprechen und Anliegen einzubringen. Es gab eine gute Zusammenarbeit der IG Windkraft mit den Koordinatoren. Die Koordinatoren haben sich gegenüber den Betreibern um Transparenz bemüht (TR 17, NÖ/III) und versucht, in der Planung vorgeschrittene WK-Projekte zu berücksichtigen (NÖ/III, TR 17).

Da eine Zusammenführung der IG Windkraft und der Betreiber mit den Naturschutz-NGOs in Form von Arbeitsgruppen oder Mediationsverfahren verabsäumt wurde (TR 23, NÖ/I), haben die Betreiber einzeln den Kontakt zu BirdLife gesucht. Das ist jedoch mit einem Mehraufwand auf Seiten der NGO BirdLife verbunden und schwierig, da die Betreiber einen lokalen und BirdLife einen regionalen Zugang haben. Den informell am Prozess beteiligten NGOs, also BirdLife und dem Umweltschutzverband, war nicht klar, wie der Prozess strukturiert war, welche Prozessschritte wann durchgeführt wurden und in welcher Form die NGOs den Prozess beeinflussen konnten (NÖ/I, TR 14). Das liegt

mitunter daran, dass es keine Informationsveranstaltung bzw. kein Ersttreffen am Anfang des Verfahrens gab und die NGOs erst später, im Laufe oder gegen Ende des Zonierungsprozesses, beteiligt wurden. Das hat dazu geführt, dass beispielsweise der Umweltdachverband oder die IG Windkraft versucht haben, über informelle politische Kontakte den Prozess zu beeinflussen (TR 23).

Aufgrund der damals kurz bevorstehenden neuen Förderperiode war der Zonierungszeitpunkt für die Betreiber der schlechteste Zeitpunkt überhaupt (NÖ/III). Eine Zonierung ist für die Betreiber nur sinnvoll, wenn sie vor dem großen WK-Ausbau erstellt wird (NÖ/III). Zudem hat der fortgeschrittene WK-Ausbau und die Heterogenität der Landschaft die Festlegung von objektiven Zonierungskriterien erschwert (TR 19, TR 13).

„Eine Zonierung dann zu setzen, wenn ein Drittel des Potentials schon verbaut und die Hälfte oder die Hälfte bis 2. Drittel schon verplant ist, [...] kann letztendlich nur zu Kompromissen führen, die man auch politisch letztendlich irgendwo dann vertreten muss. [...] Da ist kein fachlicher Zugang mehr da, weil sie auch schon Fakten geschaffen haben draußen.“ (TR 13, 17)

Grundsätzlich wurde die Zonierung zügig erstellt, um Projektverzögerungen zu begrenzen. Es wurde angemerkt, dass der schnelle Prozess die Formation von Windkraftgegnern vermeiden sollte (TR 12). Die kurze Planungszeit erschwerte aber die Kompromissfindung zwischen den Betreibern und BirdLife (NÖ/I). Zudem war es für BirdLife eine Herausforderung, die ornithologischen Daten in der kurzen Zeit aufzubereiten (NÖ/I). Trotzdem hatte der zügige Prozess den Vorteil, dass Kompromisse schneller getroffen werden mussten (NÖ/I, NÖ/II). Zudem verhinderte die kurze Planungszeit ein intensives Lobbying. Das förderte eine fachliche Zonierung, zumindest was das Schutzgut Vögel betrifft (TR 11).

„Ich weiß, die Raumordner sind fast Amok gelaufen, weil sie gesagt haben, so schnell geht es gar nicht. Es hätte die Qualität des Papiers um keinen Millimeter verbessert, wenn es langsamer gewesen wäre, weil die Flächenuntersuchungen für ein Land das 19.600 km² hat, das kann ich nicht in die Tiefe machen. Das ist auch nicht notwendig. Ein Sektorales Programm ist eine oberflächliche Erklärung der Landesregierung, wo will ich Wind haben. Mehr soll es nicht sein und mehr ist es auch nicht.“ (NÖ/II, S.7)

Wie das obige Zitat eines Akteurs des politisch-administrativen Systems zeigt, soll die Zonierung eine oberflächliche Erklärung der Landesregierung sein, wo WKA errichtet werden dürfen und wo nicht (NÖ/II). Für eine oberflächliche Erklärung war der Zeitraum von einem Jahr für die Erstellung des Sek. ROP ausreichend (NÖ/II). Der kurze Zonierungsprozess, die damit einhergehenden geringen zeitlichen Ressourcen zur Untersuchung des gesamten Landesgebietes in Verbindung mit der unvollständigen

naturschutzfachlichen Datenlage erlaubten aber keine detaillierte fachliche Untersuchung des gesamten Landesgebietes und damit keine detaillierte Flächenausweisung (NÖ/I, TR 13).

4.3 RAHMENKONZEPTE FÜR DIE AUSWEISUNG VON EIGNUNGS- UND VERBOTSZONEN IM BURGENLAND

Dieses Kapitel beschreibt die Rahmenkonzepte im Bgld. Bevor der Prozessablauf (siehe Kapitel 4.3.2), der Einfluss von Naturschutzinteressen (siehe Kapitel 4.3.3) und der Einfluss von Naturschutzakteuren (siehe Kapitel 4.3.3.1 und 4.3.3.2) beschrieben wird, werden im Kapitel 4.3.1 die Rahmenbedingungen des Naturschutzes im Bgld. erläutert. Im vorletzten Abschnitt (siehe Kapitel 4.3.4) wird die Wirkung der Rahmenkonzepte auf die Planungssicherheit und auf die Entstehung von Naturschutzkonflikten in den örtlichen Raumordnungsverfahren beschrieben. Das letzte Kapitel befasst sich mit der länderübergreifenden Kooperation des Bgld. mit NÖ bezüglich der räumlichen Steuerung der Windkraft (siehe Kapitel 4.3.5).

4.3.1 RAHMENBEDINGUNGEN ZUM NATURSCHUTZ IM BURGENLAND

In diesem Kapitel werden die Rahmenbedingungen zum Naturschutz im Bgld. erläutert. Zuerst werden die naturräumlichen Gegebenheiten im Bgld. beschrieben, wobei der Fokus auf den Untersuchungsgebieten der Regionalen Rahmenkonzepte liegt (siehe Kapitel 4.3.1.1). Im Anschluss folgt eine kurze Darstellung der Vorgeschichte. Es wird kurz erläutert, wie und warum es zu der Entscheidung kam, eine Zonierung durchzuführen (siehe Kapitel 4.3.1.2).

4.3.1.1 Naturschutz im Untersuchungsgebiet

Knapp über ein Drittel des Bgld. Landesgebietes steht unter Schutz (NÖ/III). Insbesondere der Neusiedler See und dessen Umgebung weisen eine große Anzahl an Schutzgebieten und Schutzgebietskategorien mit höchstem Schutzstatus auf. Die Natura 2000-Gebiete sind in den letzten Jahren stetig gewachsen. Sie konzentrieren sich auf der Parndorfer Platte nördlich der Ostautobahn A 4 (ÖIR, 2010). Einige Natura 2000-Gebiete reichen bis nach Westungarn (Amt der burgenländischen Landesregierung, 2015).

Der Neusiedler See und seine Umgebung weisen mehrere Schutzgebietskategorien auf. Er ist Teil des „Biosphären Reservates“ der UNESCO und UNESCO Weltkulturerbe, Teil des „Ramsar-Gebietes Neusiedler See“ und Teil des Europäischen Biogenetischen Reservates. Der grenzüberschreitende Nationalpark Neusiedler See-Seewinkel (Ferto-Hanság) ist der erste von der Weltnaturschutzunion (IUCN) international anerkannte Nationalpark Österreichs. Auch in Westungarn, an der Grenze zum Bgld., befinden sich zahlreiche geschützte Naturräume, darunter der Nationalpark Örség und der Nationalpark

Balaton-Oberland (Felvidéki) sowie Natura 2000-Gebiete (Amt der burgenländischen Landesregierung, 2015).

Der Neusiedler See und dessen Umgebung, eingeschlossen der Parndorfer Platte, sind wichtige Habitate für seltene und windkraftsensibile Vögel. Auf der Parndorfer Platte sind Greifvogelarten (z. B. der Seeadler und der Kaiseradler) und Reiherarten des Neusiedler Sees auf ihren Nahrungsflügen von Kollisionen mit WKA gefährdet. Sie können auf bestimmte Distanzen die Bewegung der äußeren Bereiche der Rotorblätter schlecht wahrnehmen. Vom Habitatverlust betroffen sind im Raum Parndorfer Platte zum Beispiel die Großtrappe (Geschnatter, 2001). Neben der Bedeutung für den Naturschutz hat der Neusiedler See und dessen Umgebung einen hohen touristischen und kulturellen Stellenwert. Die Vogelbeobachter haben eine große regionalwirtschaftliche Bedeutung (TR 14). Im Mittelburgenland ist ein Großteil des Landschaftsschutzgebiets Rosalia-Kogelberg aufgrund seiner naturschutzfachlich und landschaftsökologisch hochwertigen Landschaft als Naturschutzgebiet nach dem Bgld. Naturschutz- und Landschaftspflegegesetz ausgewiesen (ÖIR, 2010).

Aufgrund der Bedeutung des Neusiedler Sees und der Parndorfer Platte für die Vögel und wegen der zahlreichen Schutzgebiete waren schon beim ersten Rahmenkonzept viele ornithologische Daten verfügbar (Bgld./II). Auch die Nationalparkverwaltung Neusiedler See hat viele Daten in die Prozesse eingebracht (Waba, 2014). Und im Jahr 1986, im Zuge der Erweiterung der Autobahn A 4 über den Neusiedler See bis zum ungarischen Grenzübergang Nickelsdorf, wurden ornithologische Daten erhoben (Bgld./II). Zudem wurde wegen der Natura 2000-Gebiete auf der Parndorfer Platte nach dem ersten Rahmenkonzept ein langjähriges Monitoring zum Einfluss der WKA auf die Vogelpopulationen durchgeführt (ÖIR, 2010, TR 11, NÖ/I, Bgld./II). Die erhobenen Daten dienten als Grundlage für das Rahmenkonzept aus dem Jahr 2010 (TR 11, NÖ/I, Bgld./II). Insbesondere zum Rahmenkonzept 2010 meint ein Akteur, dass die Datenlage nicht besser hätte sein können (NÖ/I).

4.3.1.2 Vorgeschichte

Anfang des 21. Jahrhunderts haben Betreiberfirmen Anträge für die Errichtung von 300 WKA auf der Parndorfer Platte gestellt (TR 10). Aufgrund der Bedeutung der Parndorfer Platte für den Vogelschutz weigerte sich der Leiter der Naturschutzabteilung, eine Einzelbeurteilung der zahlreichen Projekte durchzuführen (Bgld./I, Bgl./III). Zum Schutz der Vögel forderten der Leiter der Naturschutzabteilung und andere Naturschutzakteure eine überörtliche räumliche Steuerung der Windkraft mit der Begründung, dass Flugbewegungen und Brutgebiete nicht vor Gemeindegrenzen halt machen (Waba, 2014). Es folgte eine längere Diskussionsphase und eine von der Stabstelle Raumordnung

organisierte Bereisung der Parndorfer Platte mit den Mitgliedern des Raumplanungsbeirates, den Betreibern und Fachleuten. Im Zuge dessen haben sich die Akteure gemeinsam für eine überörtliche Planung entschieden und diesen Wunsch an die Landesregierung herangetragen (TR 18). Der Raumplanungsbeirat der burgenländischen Landesregierung hat in einer Sitzung am 24. Jänner 2002 die Erstellung eines regionalen Rahmenkonzeptes, also die Ausweisung von Eignungs- und Verbotszonen für WKA, beschlossen (Schatovich und Stanzer, 2013). Damit war das Bgld. das erste Bundesland, welches ein überörtliches Raumordnungsprogramm für die Windkraft verordnet hat (Bgld./I).

4.3.2 RAHMENKONZEPTE, ZIELSETZUNGEN UND PROZESSABLAUF IM BURGENLAND

Zwischen den Jahren 2002 und 2011 wurden vier Rahmenkonzepte erstellt. Ein weiteres ist in Arbeit. Beim ersten Regionalen Rahmenkonzept im Jahr 2002 wurden großräumige Eignungszonen auf der Parndorfer Platte sowie kleinräumigere Eignungszonen für max. sieben bis acht WKA im Raum Mattersburg, Eisenstadt und Oberpullendorf ausgewiesen (ÖROK, 2005). Auf Anregung des burgenländischen Raumordnungsbeirates folgten Erweiterungen und Aktualisierungen der bestehenden Eignungszonen (NÖ/III, Nagler, 2012):

- Regionales Rahmenkonzept für WKA im Mittelburgenland und um Eisenstadt: Ausweisung von Eignungszonen im Jahr 2004 zwischen dem Leitha Gebirge im Norden und dem Naturpark Geschriebenstein-Irrotkö im Süden (ÖIR, 2004),
- Regionales Rahmenkonzept 2008: Ausweisung/ Aktualisierung der Eignungszonen im N-Bgld. und um die Parndorfer Platte,
- Regionales Rahmenkonzept 2010: Ausweisung weiterer Eignungszonen für WKA im N-Bgld. und im Zentralraum um Eisenstadt und Aktualisierung der Fachgebiete Raumordnung, Landschaft/Weltkulturerbe (ÖIR, 2010).

Die letzte große Erweiterung der bestehenden Eignungszonen erfolgte im Jahr 2010 (TR 23). Dieses Rahmenkonzept hatte zum Ziel, die zügige Erreichung der Energieautarkie des Bgld. zu gewährleisten (ÖIR, 2010). Neben der Aktualisierung vorheriger Rahmenkonzepte wurden neue Gebiete am östlichen Rand der Parndorfer Platte und im Heideboden an der Grenze zu Ungarn untersucht (ÖIR, 2010). Die Regionalen Rahmenkonzepte sollen identifizierbare erhebliche Umweltauswirkungen im regionalen Zusammenhang ausschließen, um in den örtlichen Raumordnungsverfahren eine hohe Planungs- und Investitionssicherheit für Windkraftbetreiber zu sichern. Die vorgeschriebenen Detailuntersuchungen auf Gemeindeebene knüpfen an das Regionale Rahmenkonzept an. Die Rahmenkonzepte sollen eine fachlich fundierte, verbindliche

Entscheidungsgrundlage für die Behörden, Gemeinden und Windparkbetreiber schaffen, um Zeit und Kosten für die Fachabteilungen der burgenländischen Landesregierung und für die Projektwerber zu sparen (ÖIR, 2010). Sie sollen einer hohen Anzahl von zeit- und arbeitsintensiven Stellungnahmen im Genehmigungs- und Widmungsverfahren entgegenwirken (Bgl. II). Ein weiteres wichtiges Ziel der Rahmenkonzepte ist die Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen für Menschen und Tiere (ÖIR, 2010). Um die Ziele zu erreichen, wurden zuerst die Untersuchungsgebiete von der Raumordnungsabteilung anhand folgender Kriterien festgelegt:

- die Standorte ermöglichen einen sehr guten bis guten Stromoutput,
- ein gewisser Mindestabstand zu Ortschaften und Einzelgehöften besteht und
- meistens gibt es keine naturschutzrechtlichen Festlegungen (ÖIR, 2010).

Es wurden nur Gemeindegebiete untersucht, wo Gemeinden WKA wollten. Zumindest auf der Parndorfer Platte wollten alle Gemeinden WK-Eignungszonen (NÖ I). Die Untersuchungsgebiete waren räumliche Alternativen, welche im Rahmen des Zonierungsprozesses auf ihre Eignung hin überprüft wurden. Danach folgte der Abschichtungsprozess (ÖIR, 2010). Es wurden Flächen zur Sicherung einer angestrebten Siedlungsentwicklung, zum Schutz der Lebensräume schutzwürdiger und geschützter Vogelarten und zum Schutz der Vielfalt, Eigenart und Schönheit des Landschaftsbildes abgeschichtet. Es wurden Flächen abgeschichtet, welche wegen ihrer besonderen Bedeutung für die Erholung frei von WKA bleiben sollen. Diesbezüglich wurden die Fachgebiete Raumordnung, Landschaft und Weltkulturerbe sowie Tourismus und Naturschutz erarbeitet (ÖIR, 2010). Die verbliebenen Gebiete wurden auf mögliche Summenwirkungen und Dominanzwirkungen von Windparks gegenüber Siedlungen untersucht, wobei die Größe und der Standort der WKA im Rahmen von Dominanz- und Sichtbarkeitsanalysen detailliert beurteilt wurden (ÖIR, 2010, Bgl. III). Die verbliebenen Standorte wurden als Eignungszonen vorbehaltlich von Detailuntersuchungen ausgewiesen (Bgl. I, Bgl. III) und per Freigabeverordnung schrittweise für den WK-Ausbau freigegeben (TR 23).

Bei allen Rahmenkonzepten war die Landesamtsdirektion (LAD) Raumordnung verantwortlich für die Projektsteuerung und für die Koordination der Rahmenkonzepte (Bgl. II). Von der Landesregierung wurde unter der Leitung der LAD Raumordnung eine projektbegleitende Steuerungsgruppe eingerichtet (Bgl. I, ÖIR, 2010). Die Steuerungsgruppe diente der fachlichen und juristischen Aufarbeitung der Zonierung, um ein rechtskonformes Ergebnis sicherzustellen und rechtliche Schwierigkeiten in den Folgeverfahren zu vermeiden (TR 10, Bgl. I). In der Steuerungsgruppe wurden unterschiedliche Belangen abgestimmt (Bgl. II). Mitglieder der Steuerungsgruppe waren der Bgl. Landesumweltanwalt, der Amtssachverständige für Landschaft der

Abteilung 4b, ein Amtssachverständige für Naturschutz der Abteilung 5, ein Vertreter der Biologischen Station Neusiedler See und ein Vertreter von BirdLife (Schatovich und Stanzer, 2013 Bgld./I). Bei Bedarf wurde die Steuerungsgruppe um Vertreter der Abteilung 5 für Gewerbe- und Baurecht sowie um Vertreter der Abteilung 8 für Sicherheits- und Umwelttechnik erweitert. Für die Projektbearbeitung und die raumordnungsfachliche Bearbeitung der Zonierungen wurde das Österreichische Institut für Raumordnung (ÖIR) beauftragt (ÖIR, 2010, Bgld./II, Bgld./III). Um Konfliktpotentiale zwischen der Ornithologie und der Windkraft zu analysieren, hat die Naturschutzabteilung ornithologische Studien in Auftrag gegeben (NÖ/I, Bgld./I). Zuerst wurde die ornithologischen Studien und im Anschluss die Raumordnungsstudie des ÖIR in die Rahmenkonzepte eingearbeitet (Bgld./I). Die Ergebnisse und der Abstimmungsprozess zwischen den Interessen wurden im Raumplanungsbeirat diskutiert und später von der Landesregierung beschlossen (Bgld./II, Bgld./III, Schatovich und Stanzer, 2013). Die Erarbeitung der regionalen Rahmenkonzepte dauerte i. d. R. 1 bis 2 Jahre (Bgld./II).

Beim Rahmenkonzept 2010 gab es einige Besonderheiten. Aufgrund der schlechten Förderbedingungen zwischen 2006 und 2009 war es möglich, vier Jahre ohne Zeitdruck die Festlegung der Eignungszonen zu diskutieren und die Standorte genau zu prüfen (TR 23). Zur Information der Nachbarstaaten wurde ein freiwilliger Umweltbericht erstellt (Bgld./III). Im Rahmen der freiwilligen SUP hatten die Nachbarstaaten Parteistellung (Bgld./III). Neben der Steuerungsgruppe wurde ein projektbegleitender Diskussionsprozess durchgeführt (ÖIR, 2010). Dieser hatte folgende Bestandteile:

- Expertenworkshop am 9.11.2009 (in Eisenstadt),
- Befahrung möglicher Eignungszonen mit der Steuerungsgruppe, den Mitgliedern des Raumordnungsbeirates und den Betreibern am 3.12.2009,
- Präsentation bei einer Sitzung des Bgld. Raumplanungsbeirates am 7.1.2010,
- Gemeindeforum am 1.3.2010,
- Präsentation bei einer Sitzung des Bgld. Raumplanungsbeirates am 10.3.2010 und
- Pressekonferenz mit dem Landeshauptmann Hans Niessl am 1.4.2010 (ÖIR, 2010).

Insbesondere beim Zonierungsprozess aus dem Jahr 2010 wurden sehr viele Akteure, insbesondere Naturschutzakteure, eingebunden (Bgld./I, Bgld./III). Die Freiwilligkeit der SUP ermöglichte eine größere Flexibilität bei der Durchführung der SUP (NÖ/I, Bgld./III). Das ÖIR hat mit den Landesdienststellen, den öffentlichen Einrichtungen, BirdLife und dem Sachverständigen für Vogelschutz der Biologischen Station Illmitz kooperiert (Bgld./III). Das ÖIR hat Workshops moderiert und Arbeitsgruppen zur

Klärung zentraler Fragen veranstaltet (Stanzer, 2011). Nach der Fertigstellung wurde das Rahmenkonzept vom Landtag beschlossen, wobei alle politischen Parteien den Beschluss unterstützt haben (NÖ/III).

4.3.3 EINFLUSS VON NATURSCHUTZINTERESSEN IM ABSCHICHTUNGSPROZESS

Im Bgld. RPG § 1 sind die Grundsätze und Ziele der überörtlichen Raumplanung festgelegt. Gemäß Bgld. RPG § 1 Abs. 3 hat die Raumordnung den Schutz des Bodens, der Pflanzen und der Tierwelt sowie den Schutz und die Pflege erhaltenswerter Naturgegebenheiten anzustreben. Weiters sind die Ziele, Aufgaben und Maßnahmen des Natur- und Landschaftsschutzes in der überörtlichen Raumplanung gemäß Bgld. RPG § 1 Abs. 4 zu berücksichtigen. Im freiwilligen Umweltbericht wird auf das Bgld. Natur- und Landschaftspflegegesetz hingewiesen, nachdem erhebliche Auswirkungen auf Schutzgüter bei der Errichtung von WKA zu unterbinden sind. Von der Landespolitik kam der Auftrag, insbesondere Verstöße gegen die FFH-RL und die VS-RL zu vermeiden. Folglich wurden Natura 2000-Gebiete ohne Ausnahme als Ausschlusszonen definiert (TR 09, TR 10, Bgld./III). Jedoch können WKA außerhalb von Natura 2000-Gebieten diese beeinträchtigen. Um das zu vermeiden, wurde ein Natura-2000 Referent eingebunden (Bgld./III). Der Neusiedler See und seine nähere Umgebung wurden ebenfalls abgeschichtet. Neben den Natura 2000-Gebieten, Naturschutzgebieten und dem Nationalpark und UNESCO Weltkulturerbe Neusiedler See wurden die Landschaftsschutzgebiete und Naturparks als Verbotzone ausgewiesen (Schatovich und Stanzer, 2013). Tourismuseignungszonen wurden grundsätzlich als Tabuzonen ausgewiesen. Zudem wurden die Eignungszonen möglichst weit weg vom Nationalpark und Weltkulturerbe Neusiedler See ausgewiesen (Bgld./II).

Beim ersten Rahmenkonzept hat die Naturschutzabteilung den Auftrag für die ornithologische Studie an den selbstständigen Ornithologen Martin Rössler vergeben, wobei BirdLife als Mittler zwischen dem Ornithologen und der Naturschutzabteilung fungierte (Bgld./III). Die sieben ornithologischen Ausschlusszonen aus dem Jahr 2002 beinhalten wichtige Jagdgebiete vom Seeadler (Bgld./II) und überörtliche Flugkorridore (siehe Abbildung 15):

- Parndorfer Platte, Leithaniederung, Heideboden
- Verbindungskorridor zwischen Zitzmannsdorfer Wiese und Parndorfer Platte
- Verbindungskorridor Neusiedl-Parndorf-Braunsber
- Verbindungskorridor Parndorf Süd- Friedrichshof.
- Verbindungskorridor Parndorf Nord – Lage Mekote

- Trappeneinstandsgebiet nordöstlich von Pama
- Greifvogelschutzzone Wittmannshof – Edmundshof (Geschnatter, 2002)

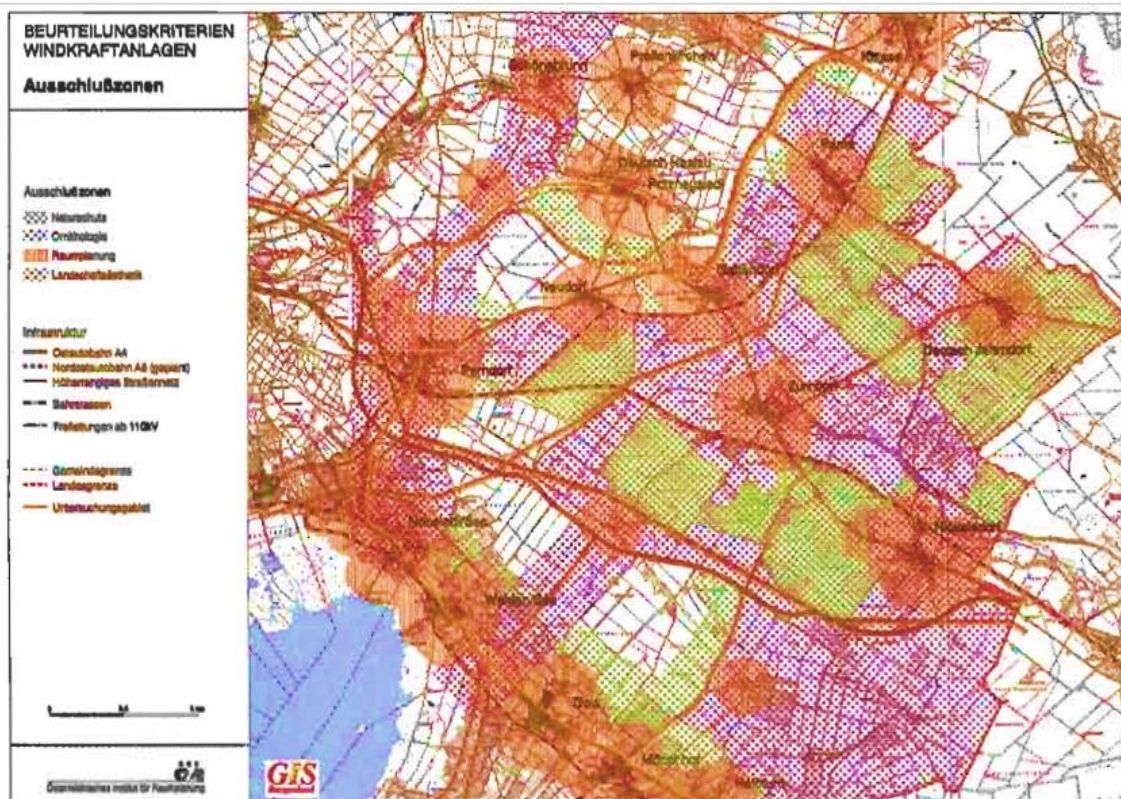


Abbildung 15: Ausschlusszonen (grün: Naturschutz, violett: Ornithologie, orange: Raumplanung) und Eignungszonen (weiß) des ersten Rahmenkonzeptes im Bgld. im Raum Parndorfer Platte (Quelle: Geschnatter, 2002)

Bezüglich der Ornithologie wurde das erste Rahmenkonzept (i. V. z. den nachfolgenden Konzepten) weniger detailliert erstellt (NÖ/I). Damals gab es Wissenslücken, sodass WKA in ornithologisch sensiblen Zonen errichtet wurden (Bgld./I). Um die Durchgängigkeit der Flugkorridore trotzdem zu gewährleisten, folgten intensive Diskussionen mit den Betreibern, um einzelne WKA im Rahmen des Repowerings zu entfernen (Bgld./I).

Die ornithologische Studie zum Rahmenkonzept aus dem Jahr 2010 erbrachte BirdLife (Bgld./III), wobei die Erkenntnisse aus dem langjährigen Monitoring zur Wirkung der Windkraft auf die heimische Vogelwelt in die Studie miteinfließen (ÖIR, 2010). Die ersten Rahmenkonzepte bildeten die Grundlage für die folgenden Rahmenkonzepte. Daher wies die Zonierung aus dem Jahr 2010 i. V. z. den vorangegangenen Rahmenkonzepten einen höheren Detaillierungsgrad auf (NÖ/I). Es wurden Flächen als Tabuzonen ausgewiesen, welche Lebensräume für zwei oder mehr hochsignifikante Vogelarten darstellen oder Teil eines Natura 2000 VS-Gebietes sind oder Flächen, die Vögel als Verbindungskorridor oder als Zugweg nutzen (Stanzer et al., 2011). In der ornithologischen Studie von BirdLife wurden vier Korridore ausgewiesen, um zu

gewährleisten, dass trotz der damals schon dichten Verbauung mit WKA die Durchlässigkeit für lokal wandernde und ziehende Vögel bestehen bleibt:

- Korridor Neusiedler See in den Gemeindegebieten Weiden und Gols,
- Korridor Parndorf vom Zentrum der Parndorfer Platte an die Peripherie für lokale Wanderungen (z. B. für die Großtrappe),
- Korridor Pama/Kittsee als überregionale Verbindung der Flüsse Donau und March mit der Parndorfer Platte und der
- Korridor Nickelsdorf-Halbtorn für Zugbewegungen, welche dem östlichen Abfall der Parndorfer Platte folgen (ÖIR, 2010, Dvorak et al., 2009).

In den ornithologischen Verbotszonen gilt die fachliche Vermutung, dass WKA nach dem Bgld. Naturschutzgesetz zu verbieten sind (ÖIR, 2010). Die Studie von BirdLife Österreich weist neben Tabuzonen ornithologische Vorbehaltszonen aus. Das bedeutet, dass Detailuntersuchungen bezüglich des Vogelschutzes im kommunalen Maßstab durchzuführen sind (Bgld./I, Stanzer, 2013). In den Detailuntersuchungen werden Einzelstandorte beispielsweise auf das Vorkommen von Horsten gefährdeter Vogelarten überprüft (Bgld./III). Basierend auf der guten ornithologischen Datenlage war eine fachlich fundierte Planung der Regionalen Rahmenkonzepte möglich (TR 11, NÖI, Bgld./III). Die Bgld. Landesregierung hat klar signalisiert, dass die fachliche Expertise von BirdLife anerkannt wird. Aus diesem Grund wurde die ornithologische Studie von BirdLife zur Gänze in die Zonierung übernommen (Bgld./I).

„Dort wo eine Tabuzone von Naturschutzseite ausgewiesen wurde, dort stehen auch keine WKA.“ (Bgld./III, 4).

Neben dem Vogelschutz wurden beim Rahmenkonzept 2010 Wildquerungen entlang der Autobahn A4 gemäß den Mindestabständen der RVS (Richtlinien und Vorschriften für den Straßenbau) 3,01 abgeschichtet (siehe Tabelle 10) (Bgld./I, Bgld./II, ÖIR, 2010):

Lage der Windkraftanlage	Mindestabstände zu Wildquerungen von ...		
	überregionaler	regionaler	lokaler Bedeutung
Deckungsreiches Gelände	300 m	200 m	100 m
Deckungsarmes Gelände	500 m	350 m	200 m

Tabelle 10: Abstände zu Wildquerungen gemäß RVS 3,01 (Quelle: ÖIR, 2010)

Das N-Bgld. ist das waldärmste Gebiet Österreichs. Um Beeinträchtigungen der Schutzwirkungen der wenigen Wälder, der Wildtiere und der Fledermäuse zu vermeiden, wurden alle Waldgebiete abgeschichtet (Bgld./I, TR 10). Die wenigen Wälder im Bgld. befinden sich in Natura 2000-Gebieten, wie zum Beispiel die Wälder des Leitha Gebirges (Naturschutzbund s. a.). WKA würden daher zu einer Verschlechterung der Natura 2000-Gebiete führen und gegen geltendes EU-Recht verstoßen (ÖIR, 2010).

Das Schutzgut Fledermäuse wurde nicht in die Zonierungen einbezogen (ÖIR, 2010, Bgld./II). Einerseits waren nicht genügend Daten vorhanden bzw. verfügbar (TR 27). Zum anderen wurden alle Waldgebiete als Ausschlusszonen definiert. Daher hat man nicht mit einer Beeinträchtigung der Fledermäuse gerechnet (Bgld./I). Wider Erwarten sind im Bgld. in den örtlichen Raumordnungsverfahren Konflikte zwischen dem Schutzgut Fledermäuse und der Windkraft aufgetreten. Seither gibt es Auflagen, sodass WKA in fledermausaktiven Gebieten zu gewissen Zeiten abgeschaltet werden müssen (Bgld./I). Als im Jahr 2014 doch ein Versuch gestartet wurde, WKA in Wäldern zu errichten, wurde ein Landschaftskonzept zum Schutz der Fledermäuse zu einem Teilgebiet eines Windparks erstellt. Im Rahmen dessen wurden Ausgleichsflächen für Fledermäuse beschlossen (Bgld./III). Da es in den örtlichen Raumordnungsverfahren trotzdem Konflikte zum Schutzgut Fledermäuse gab, wird im derzeitigen Zonierungsprozess in Oberpullendorf BatLife mitwirken. Dabei handelt es sich um eine NGO, welche sich dem Schutz der Fledermäuse verschrieben hat (Bgl/III).

4.3.3.1 Beteiligung der Naturschutz-NGOs, der Gemeinden und der Betreiber und die Vernetzung der staatlichen und nichtstaatlichen Naturschutzakteure

Die Sachverständigen des Landes haben sich vor dem Zonierungsprozess mit dem Leiter der Naturschutzabteilung, der Biologischen Station Illmitz und den Vertretern der NGOs BirdLife, WWF und Naturschutzbundes zusammengesetzt (Bgld./I, TR 10, Bgld./III), um die Vorgehensweise (Bgld./I) und die Bedeutung des Naturschutzes bei der Erstellung der Rahmenkonzepte zu diskutieren (Bgld./III). Die Koordinatoren haben im Rahmen der Steuerungsgruppe u. a. einen Amtssachverständigen für Naturschutz, einen Vertreter der Biologischen Station Neusiedler See und einen Vertreter von BirdLife eingebunden (Schatovich und Stanzer, 2013 Bgld./I). Der Sachverständige für Vogelschutz der Biologischen Station Illmitz beurteilte die Wirkung von WKA nach dem ersten Rahmenkonzept im Rahmen der Genehmigungsverfahren. In der Folge wurde auch er in die Erstellung der Rahmenkonzepte eingebunden (Bgld./III). Die Biologische Station Illmitz pflegte einen engen Kontakt mit der Nationalparkverwaltung. Sie hat die Interessen der Nationalparkverwaltung/des Nationalparks vertreten (Bgld./III). Weil für BirdLife der Schutz des Nationalparks Neusiedler See ebenfalls wichtig war, hat sich auch BirdLife mit der Nationalparkverwaltung abgestimmt und eine Art Mittlerrolle zwischen der Nationalparkverwaltung und der Naturschutzabteilung eingenommen (Bgld./III).

Für die Information und Beteiligung der Naturschutzakteure waren die Koordinierungsgespräche Naturschutz von besonderer Bedeutung (Bgld./I). Diese wurden noch vor der Jahrtausendwende (also vor dem ersten Zonierungsprozess) vom

damaligen Obmann des Naturschutzbundes und späteren Umweltschutzmag. Herrmann Frühstück gemeinsam mit dem Leiter der Naturschutzabteilung Dr. Hofrat Hicke ins Leben gerufen. Bei den alle ein bis zwei Monate stattfindenden informellen Gesprächsrunden zur Information und Koordination der burgenländischen Naturschutzakteure waren u. a. die NGOs WWF, BirdLife und der Naturschutzbund sowie Mitarbeiter der Naturschutzabteilung und der Biologischen Station Illmitz ständig anwesend. Gelegentlich waren Akteure aus dem Wasserbau, der Jagd und Landwirtschaft und Mitarbeiter der Raumordnungsabteilung beteiligt (Bgl./I, TR 10). Treffpunkt der Gesprächsrunden war ein Wirtshaus. Dort wurden Probleme und Belangen des Naturschutzes besprochen, Informationen ausgetauscht und gemeinsame Strategien zur Lösung von Naturschutzproblemen entwickelt (TR 10, Bgl./I, Bgl./II, Bgl./III). Um die Jahrtausendwende klärte der Leiter der Naturschutzabteilung, Dr. Hofrat Hicke, die anwesenden Naturschutz-NGOs über die Anträge für die Errichtung einer großen Anzahl an WKA auf der Parndorfer Platte auf. Im Anschluss wurden die damit verbundenen Naturschutzprobleme und die Möglichkeit einer regionalen Betrachtung besprochen (Bgl./I). Der Leiter der Naturschutzabteilung und der Umweltschutzmag. (bis Sommer 2002 noch Obmann des Naturschutzbundes) klärten die Naturschutz-NGOs im Rahmen der Koordinierungsgespräche Naturschutz seit Anbeginn des ersten Rahmenkonzeptes und regelmäßig über die Prozessfortschritte und Ergebnisse auf (Bgl./I). Die NGOs konnten Anregungen und Ideen zu den Zonierungsprozessen einbringen. Am Ende der einzelnen Zonierungsprozesse hat ein Mitarbeiter der Raumordnungsabteilung den NGOs die Eignungs- und Verbotszonen im Rahmen der Koordinierungssitzungen Naturschutz präsentiert und die Ergebnisse mit den NGOs diskutiert (Bgl./II, Bgl./I).

Im Bgl. wurden auch die Betreiber frühzeitig in den Zonierungsprozess einbezogen (TR 14). Die Betreiber wurden vor dem Prozess von der Raumordnungsabteilung zur Bereisung möglicher WK-Eignungszonen eingeladen. Bei einem weiteren Treffen der Raumordnungsabteilung hatten sie die Möglichkeit, ihre Vorstellungen und Wünsche kundzutun. Es wurden wichtige Informationen, z. B. zur technischen Umsetzbarkeit von Windkraftprojekten, eingeholt (Bgl./I). Die Betreiber nutzten die Koordinierungssitzungen der Raumordnungsabteilung, um den Prozess zu beeinflussen (TR 17), in Kontakt mit BirdLife zu treten und Informationen mit BirdLife auszutauschen und Interessen abzustimmen (Bgl./I). Zusätzlich zur zeitigen Beteiligung von öffentlichen Akteuren wurden die Gemeinden vor dem eigentlichen Zonierungsprozess beteiligt und gefragt, ob sie Eignungszonen in ihrem Gemeindegebiet befürworten.

4.3.3.2 Rolle der Umweltschutzverwaltung und Vernetzung der politisch-administrativen Naturschutzakteure

Beim ersten Rahmenkonzept war der erste Umweltschutzbeauftragte des Burgenlandes, Herrmann Frühstück, noch Obmann des Naturschutzbundes. Da der Umweltschutzbeauftragte in den örtlichen Raumordnungsverfahren Parteistellung hat, wurde er ab dem zweiten Rahmenkonzept in die Steuerungsgruppe der Raumordnungsabteilung gebeten (Bgl./I). Seitdem war er fester Bestandteil der Steuerungsgruppe und der Koordinierungssitzungen der Raumordnungsabteilung. Die Zusammenarbeit des Umweltschutzbeauftragten mit der Energieabteilung wird als sehr eng und vertrauensvoll beschrieben (Bgl./II). Es wurde vereinbart, dass sich die Koordinatoren und der Umweltschutzbeauftragte nicht gegenseitig ausspielen und dass sie im Verfahren koordiniert vorgehen, um einen fachlich einwandfreien Input zur Lösung der Probleme der Windkraft zu gewährleisten und um Probleme in den örtlichen Raumordnungsverfahren zu vermeiden (Bgl./II). Als fester Bestandteil der Steuerungsgruppe und der Koordinierungsgespräche Naturschutz hatte der Umweltschutzbeauftragte eine Mittlerrolle zwischen der Verwaltung und den NGOs eingenommen (Bgl./I, Bgl./III).

4.3.3.3 Ornithologische Konflikte und Lösung

Die Parndorfer Platte ist die Region mit den meisten Konflikten zwischen der Windkraft und der Ornithologie (NÖ/I, Bgl./II). Aufgrund der guten Windbedingungen und der Vorkommen an windkraftsensiblen und seltenen Vogelarten ist die Parndorfer Platte die Region mit den meisten Konflikten zwischen der Windkraft und der Ornithologie (NÖ/I, Bgl./II). Im Bgl. haben sich daher die staatlichen Naturschutzakteure, der Umweltschutzbeauftragte, die Sachverständigen für Naturschutz und BirdLife mit den Betreibern getroffen.

„da haben wir teilweise in sehr intensiven bis teilweise sehr harte Verhandlungen dann halt versucht, eine Lösung zu finden. Und wir haben das in fast allen Fällen erreicht. Ein Fall im N-Bgl. Kittsee, dort haben wir nicht alles erreicht was wir wollten. Aber ansonsten haben wir eigentlich die Sachen schon erreicht.“ (Bgl./I, S. 7)

Mit zunehmendem Ausbau haben sich die Konflikte auf der Parndorfer Platte verschärft. Um ein Erreichen der Energieautarkie sicherzustellen, hat sich die Raumordnungsabteilung mit den Vertretern des Vogelschutzes zusammengesetzt, um gemeinsam alternative Standorte zu finden (Bgl./II). Die Lösung war eine große zusammenhängende Eignungszonen außerhalb der Parndorfer Platte zwischen Halbturn und Andau (Bgl./II, Stanzer et al., 2011). Dort wurde der größte onshore Windpark Österreichs und der drittgrößte Windpark Europas errichtet. Er besteht aus 79 WKA und einer Gesamtleistung von 237 MW (IG Windkraft, 2014). Im Zuge des

Zonierungsprozesses wurden Studien zur Frage gemacht, wo Ausgleichsmaßnahmen möglich sind (NÖ/III). So hat man die Parndorfer Heide als Eignungszone für den WK-Ausbau herangezogen und im Gegenzug die Leithaauen für ornithologische Ausgleichsmaßnahmen als Ausschlusszonen festgelegt (TR 19). Die gute Datenlage bot eine gute Argumentationsgrundlage, um dem Druck der Betreiber fachliche Argumente entgegenzusetzen (Bgl./II). Das erleichterte die Durchsetzung von Naturschutzinteressen, die Kompromissfindung und die Einigung zwischen dem Naturschutz und den Betreibern (Bgl./I). Es wurden ausreichend Flächen für die Erreichung der Energieautarkie ausgewiesen und gleichzeitig die wichtigen Zugrouten und Bereiche für Vögel detailliert als Ausschlusszone ausgewiesen (NÖ/I, Bgl./III).

Auf der Parndorfer Platte ist das Windkraftpotential aufgrund der dichten Bebauung mit WKA ausgeschöpft (Bgl./II, NÖ/I). Für eine zukünftige Erweiterungen der Eignungszonen fehlen die benötigten Ausweichmöglichkeiten und Ausgleichsflächen für gefährdete Vögel. Diesbezüglich sprechen sich die Naturschutzakteure und Verantwortlichen aus der Administration gegen eine Erweiterung der Zonen auf der Parndorfer Platte aus (TR 11, NÖ/I, Bgl./I, TR 10). Es gibt aber den Wunsch von Gemeinden, welche am Randbereich der Zonen auf der Parndorfer Platte liegen und daher nur wenige oder keine Eignungszonen in Ihrem Gemeindegebiet haben, weitere Zonen in Richtung Zentrum der Parndorfer Platte auszuweisen. Aber im Zentrum liegen die Flugrouten für die Vögel (TR 10). Daher fordern Naturschutzakteure, dass die Politik dem Druck der Gemeinden und Betreiber wie bisher auch weiterhin nicht nachgibt und keine weiteren Eignungszonen auf der Parndorfer Platte ausweist (NÖ/I, Bgl./I). Insbesondere da das Bgl. das sonnenreichste Land Österreichs ist, wünschen sich Naturschutzakteure nach Ausschöpfung des Windkraftpotentials auf der Parndorfer Platte mehr Engagement zur Förderung der Photovoltaik (Bgl./I, Bgl./III) bzw. zur Förderung von Energieeffizienz- und Einsparungsmaßnahmen (Bgl./I).

4.3.4 WIRKUNG DER RAHMENKONZEPTE AUF DEN WK-AUSBAU UND AUF NATURSCHUTZKONFLIKTE AUF DER ÖRTLICHEN RAUMPLANUNGSEBENE

Bei den Bgl. Rahmenkonzepten handelt es sich um ein Reduktionsverfahren. Die Betreiber konnten ca. ein Viertel der optionieren Standorte nicht nutzen. Hauptgrund war der Vogelschutz, gefolgt vom Landschaftsschutz und Weltkulturerbe (Bgl./II). Obwohl die Betreiber Standorte verloren haben, änderten sie ihre Einstellung zugunsten einer regionalen Zonierung im Bgl. (Bgl./III, NÖ/III). Begründet wird das mit einer erhöhten Planungssicherheit und schnelleren Raumplanungsverfahren auf der örtlichen Ebene (TR 19, Bgl./II, Bgl./III, NÖ/III).

„Es war ein Kampf, das erste Windrad im Bgld. zu errichten. Dann haben sie die Strategie geändert und das Ziel gehabt, vom Importland von Strom zu einem Selbstversorger zu werden. Das haben sie innerhalb von 10 Jahren geschafft.“ (NÖ/III, 16).

Im Rahmen der Zonierungsprozesse wurden die rechtlichen Bedingungen für die Genehmigungsverfahren vorbereitet (Bgl/I). Damit ist die Chance auf einen positiven Ausgang der Widmungs- und Genehmigungsverfahren gestiegen (TR 18, Bgld./II).

„Und den Weg, den wir da gegangen sind, eben das von Haus aus aufzubereiten, von Haus aus vorzubereiten für die rechtlichen Bedingungen, für die Genehmigungsverfahren, war das eigentlich ein sehr guter Weg. Weil es hat sich dann letztendlich herausgestellt, dass es bei den Verfahren keine Probleme, keine Schwierigkeiten geben hat. Es ist alles klaglos abgelaufen, es hat keine Proteste gegeben gar nichts. Nicht nur das, sondern es hat auch bei den ersten Windparks, hat die Evaluierung schon stattgefunden. Wie weit diese Zonen richtig waren. Das Freihalten dieser Flugkorridore in Bezug auf den Vogelschlag, hat sich herausgestellt, dass es praktisch keinen Vogelschlag gibt. Das wir da wirklich von Haus aus gut gearbeitet haben, und die WKA dort aufgestellt worden sind, wo sie am wenigsten Schaden anrichten, an den Vögeln, an der Natur.“ (Bgld./I, 2)

Im Bgld. gibt es kaum Naturschutzkonflikte in den örtlichen Raumordnungsverfahren (NÖ/III, Bgld./III, Bgld./I). Das wird auf die Wahl der Eignungszonen (NÖ/III) und auf die Einbeziehung der Naturschutz-NGOs zurückgeführt (Bgld./I). Der hohe Stellenwert des Umweltschlichters als Vermittler zwischen unterschiedlichen Interessen hat die Austragung von Naturschutzkonflikten im Zonierungsprozess erleichtert (Bgld./III). Durch die regelmäßige Information der Naturschutz-NGOs im Rahmen der Koordinierungssitzungen Naturschutz konnten Widerstände und eine Flut an Stellungnahmen in den Folgeverfahren vermieden werden. Das hatte schnelle Verfahren und eine hohe Planungssicherheit zur Folge (TR 10, Bgld./I, Bgld./II.). Wenn Betreiber im Genehmigungsverfahren aufgrund des Naturschutzes auf Anlagen verzichten mussten, dann nur auf Einzelanlagen und nicht auf ganze Windparkprojekte (Bgld./I). In den letzten Jahren sind in den Genehmigungsverfahren nur zwei WKA wegen Naturschutzbelangen, konkret wegen der Entdeckung eines Weißstorchhorstes, entfallen (Bgld./III, Bgld./II, Bgld./I). Um Beeinträchtigungen in den örtlichen Raumordnungsverfahren entgegenzuwirken und Projekte genehmigungsfähig zu machen, wurden Ausgleichsmaßnahmen vorgeschrieben, anstatt Projekte zu verbieten (Bgld./I, TR 10). Laut Schatovich und Stanzer (2013) wäre die Genehmigung von 185 WKA ohne die Rahmenkonzepte nicht möglich gewesen.

4.3.5 LÄNDERÜBERGREIFENDE KOOPERATION

NÖ und das Bgld. haben mehrfach zur Situierung von WKA an der gemeinsamen Grenze kooperiert. Erstmals wurde im Jahr 2002 im Rahmen einer regionalen Zonierung versucht, die Bgld. Vogelzugkorridore nach NÖ zu erweitern. Das ist jedoch gescheitert (siehe Kapitel 4.2.1.3) (NÖ/I, NÖ/II). Nach der Fertigstellung des letzten Rahmenkonzeptes hat die Planungsgemeinschaft Ost (PGO)² eine grenzüberschreitende Studie mit dem Titel „Länderübergreifende Grundlagen zur Beurteilung von WKA zwischen Bruck an der Leitha und Kittsee“ erstellt (Stanzer et al., 2011). Im Rahmen der PGO Studie gab es überregionale Festlegungen zum Fortlaufen der Vogelzugkorridore vom Bgld. nach NÖ (Bgld./II). Zudem haben sich die Bundesländer im Rahmen der jährlich stattfindenden österreichischen Raumordnungskonferenz zum Thema Windkraft abgestimmt, um Konflikte mit NÖ zu vermeiden (Bgld./III). Wegen der zunehmenden Höhe der WKA wurden die Bgld. Abstände zu Siedlungsgebieten an die strengen Abstandsregelungen in NÖ angepasst (Bgld./III).

² Die Planungsgemeinschaft Ost (PGO) ist eine gemeinsame Organisation der Bundländer Niederösterreich, Burgenland und Wien zur Abstimmung und Vorbereitung raumplanerisch relevanter Fragen (Planungsgemeinschaft Ost, s. a.)

4.4 ANALYSE UND VERGLEICH DER ZONIERUNGSPROZESSE

Dieses Kapitel dient der Analyse und dem Vergleich der Zonierungsprozesse in NÖ und dem Bgld. im Hinblick auf den Einfluss von Naturschutzaspekten und den Einfluss von staatlichen und nichtstaatlichen Naturschutzakteuren. Im ersten Teil der Analyse (siehe Kapitel 4.4.1) wird der Einbezug von Naturschutzgütern in NÖ und im Bgld. verglichen. Zudem wird die Bedeutung anderer Aspekte (z. B. humanökologischer Aspekte) dem Stellenwert des Naturschutzes gegenübergestellt (siehe Kapitel 4.4.1.7). Der zweite Teil der Analyse zielt darauf ab, die Zonierungsprozesse im Hinblick auf die Governance-Ansätze und Steuerungsmodalitäten zu untersuchen. Dabei werden in Kapitel 4.4.2 die horizontale Kooperation und die länderübergreifende Kooperation und in Kapitel 4.4.3 die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Zonierungsprozesse im Bgld. und in NÖ analysiert und verglichen. Im Anschluss wird erläutert, welche Vor- und Nachteile hierarchische und nicht-hierarchische Steuerungsinstrumente bei der räumlichen Steuerung der Windkraft haben (Kapitel 4.4.4). In NÖ und im Bgld. waren die Prozesse sehr unterschiedlich gestaltet (z. B. die landesweite Zonierung in NÖ i. V. z. regionalen Zonierung im Bgld.) und unterschiedliche Rahmenbedingungen (z. B. der Zonierungszeitpunkt) beeinflussten den Prozess. Daher wird im Kapitel 4.4.5 analysiert, wie sich die unterschiedlichen Rahmenbedingungen und die unterschiedliche Prozessgestaltung auf die Zonierungsprozesse und die Zonierungsergebnisse ausgewirkt haben.

4.4.1 VERGLEICHENDE ANALYSE DES EINBEZUGS VON NATURSCHUTZASPEKTEN IN NIEDERÖSTERREICH UND IM BURGENLAND

WKA als umweltrelevante Bauwerke haben Auswirkungen auf die Natur (Peters et al., 2013) und das Landschaftsbild (Bgld./II, Bgld./III). Zusätzlich emittieren sie Lärm und Schatten (TR 07). Um eine nachhaltige Energieversorgung zu gewährleisten, ist der Einbezug der relevanten Umwelt- und Naturschutzaspekten in die räumliche Steuerung der Windkraft notwendig. In den Kapiteln 4.4.1.1 bis 4.4.1.6 wird der Einbezug der einzelnen Schutzaspekte und Schutzgüter im Rahmen der Zonierungsprozesse in NÖ und im Bgld. analysiert und in Abhängigkeit von den länderspezifischen naturräumlichen Gegebenheiten verglichen. Dabei wird verglichen, welchen Einfluss naturschutzfachliche Expertisen und politische Entscheidungen auf die Abschichtung naturschutzfachlich wertvoller Gebiete in NÖ und im Bgld. hatten. Im Kapitel 4.4.1.7 wird der Stellenwert der Naturschutzbelangen mit dem Stellenwert humanökologischer Belange, dem

Stellenwert des Tourismus und der Bedeutung der Windverhältnisse bzw. der Interessen der Betreiber verglichen.

4.4.1.1 Abschichtung von Schutzgebieten

In beiden Bundesländern stehen über 30 Prozent der Landesfläche unter Schutz (NÖ/III, Knollconsult, 2014). Das Vorkommen an Naturschutzgebieten hatte in beiden Bundesländern einen großen Einfluss auf die Abschichtung naturschutzfachlich wertvoller Gebiete (NÖ/II, Bgld./I). In NÖ wurden die strengen Schutzgebiete weitgehend und die Ramsar-Schutzgebiete (Ramsar-Schutzgebiete sind eine Schutzgebietskategorie zum Schutz der Feuchtgebiete) mit einer Ausnahme abgeschichtet (Knollconsult, 2014). Demgegenüber wurden im Bgld., wie es im Positionspapier des UWD gefordert wird, alle strengen Schutzgebiete abgeschichtet (Schatovich und Stanzer, 2013).

Die Europaschutzgebiete sind in den letzten Jahren in NÖ und im Bgld. stark gewachsen (Bgld./II). Sie machen in NÖ den Großteil der Naturschutzgebiete aus (Amt der NÖ Landesregierung, 2015). Da die Natura 2000 VS-Gebiete dem Schutz seltener und gefährdeter Vogelarten dienen, hat deren Abschichtung eine große Bedeutung für einen naturverträglichen WK-Ausbau. Wo im Bgld. alle Europaschutzgebiete abgeschichtet wurden (Bgld./II, Bgld./III), sind in NÖ vier Teilbereiche eines Natura 2000 VS-Gebietes nicht und FFH-Gebiete nicht pauschal abgeschichtet worden (Knollconsult, 2014). Die Tatsache, dass strenge Schutzgebiete in NÖ nicht vollständig abgeschichtet wurden, stößt auf Kritik vonseiten der Naturschutzakteure. So liegt in NÖ eine Eignungszone innerhalb eines Trappenschutzgebietes (Natura 2000 VS-Gebiete) (Naturschutzbund, 2014, Kurier, 2014a). Demgegenüber wurde im Bgld. das Trappenschutzgebiet auf der Parndorfer Platte abgeschichtet und Stromleitungen abgebaut, damit die Trappen ihre Flüge starten können (Bgld./II). Das war für den Schutz der Trappen besonders wichtig, da die Trappen sehr schwer sind und eine längere Flugbahn benötigen, um abzuheben (Bgld./II). In Summe zeigt sich deutlich, dass im Bgld. die Schutzgebiete weitgehender abgeschichtet wurden und damit einen höheren Stellenwert hatten.

Laut UWD (2011) ist die alleinige Abschichtung der Naturschutzgebiete nicht ausreichend für einen naturverträglichen WK-Ausbau. Der UWD fordert zusätzlich die Einhaltung von Abständen zu Schutzgebieten. Inwieweit Pufferzonen notwendig sind, hängt mitunter von der Ausgestaltung der Schutzgebiete ab. So gibt es um Nationalparks, Biosphärenparks und seit einigen Jahren um Naturschutzgebiete i. d. R. Außenzonen/Pflegezonen, wo eine extensive Nutzung erlaubt ist (Biosphärenpark Wienerwald Management GmbH, s. a, Amt der NÖ Landesregierung, 2017). Die Außenzonen (auch Pflegezonen genannt) umringen i. d. R. die streng geschützten

Kernzonen, sodass sie eine intensive Nutzung in der Nähe der Kernzonen verhindern (Biosphärenpark Wienerwald Management GmbH, s. a.). Da Natura 2000-Gebiete i. d. R. keine Außenzonen haben, ist die Abschichtung eines ausreichenden Abstandes umso wichtiger für einen naturverträglichen WK-Ausbau. Da Vögel i. d. R. nicht an Schutzgebietsgrenzen halt machen, gilt das insbesondere für Natura 2000 VS-Gebieten. So fordert der UWD im Positionspapier explizit Pufferzonen um Europaschutzgebiete (UWD, 2011). Im Bgld. wurde ein Natura 2000 Referent eingebunden, um negative Effekte von WKA außerhalb der Natura 2000-Gebiete auf diese zu vermeiden (Bgld./III). Damit konnten die Abstände in Abhängigkeit von den lokalen und regionalen Gegebenheiten festgelegt werden, so wie es der UWD im Positionspapier zur naturfreundlichen WK-Nutzung fordert (UWD, 2011). In NÖ wurden die Naturschutzgebiete inklusive eines 200 Meter Puffers abgeschichtet (Knollconsult, 2014).

Wie eben schon erwähnt, hängt die Notwendigkeit einer Pufferzone von den naturräumlichen Gegebenheiten (UWD, 2011) und vom Schutzgut/Schutzzweck ab (NÖ/III). Je mobiler die geschützten Tiere sind, desto eher bzw. desto größer sollte die Pufferzone sein. Beim Begutachtungsentwurf wurde um den Nationalpark Thayatal, welcher ein wichtiges Refugium für den Kaiseradler und den Schwarzstorch (beide windkraftsensibile, mobile Vogelarten) ist (Brunner R., 2013) und keine Außenzone hat, keine Pufferzone ausgewiesen (Knollconsult, 2014). Auf diesen Mangel haben zahlreiche Naturschutz-NGOs und das Nationalparkmanagement in ihren Stellungnahmen hingewiesen (BirdLife, 2014, Naturschutzbund, 2014, WWF, 2014, Brunner R., 2013). Die Bereiche um den Nationalpark wurden im Rahmen der Begutachtung wegen der Nähe zur tschechischen Grenze abgeschichtet (Knollconsult, 2014, NÖ/I). Bei der Entscheidung bezgl. der Festlegung des Abstandes zu den Grenzregionen wurde auch die erfragte Expertise von BirdLife einbezogen (NÖ/I). Das Endergebnis der Zonierung gewährleistet daher einen ausreichenden Schutz des Nationalparks. Im Bgld. hatte der Schutz des Nationalparks einen hohen Stellenwert (Bgld./II, Bgld./I), da von Anfang an ein Abstand zum Nationalpark Neusiedler See eingehalten wurde (Bgld./II). Wichtig für den Schutz der Vögel ist, dass, im Falle einer Neuprüfung der Grenzregionen bzw. bei einer Überarbeitung des Sekt. ROP die Festlegung der Pufferzone zum Nationalpark Thayatal in Abhängigkeit von den naturräumlichen Gegebenheiten und der konkreten Ausgestaltung des Schutzgebietes erfolgt. Bei der Festlegung der Pufferzone sollte man beachten, dass der Nationalpark Thayatal der kleinste Nationalpark Österreich ist, keine Pufferzone hat und gleichzeitig für windkraftsensibile Vögel wichtig ist (Brunner R., 2013). Generell ist es wichtig, bei der Festlegung von Eignungszonen in bzw. in der Nähe von Schutzgebieten die naturräumlichen Gegebenheiten und das Verhalten der geschützten Arten in die Entscheidung miteinzubeziehen (NÖ/III). Da um bzw. in

Schutzgebieten i. d. R. eine gute Datenlage vorhanden ist (NÖ/III), sollte das i. d. R. kein Problem darstellen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass im Bgld. und in NÖ die flächenmäßig intensive Abschichtung der Schutzgebiete (Bgld./III, Knollconsult, 2010) zu einem weitreichenden Schutz der Natur beigetragen hat. Welche Wirkung die große Anzahl der Schutzgebiete auf das Auftreten und die Lösung von Naturschutzkonflikten hat, wird in Kapitel 4.4.5 genauer analysiert.

4.4.1.2 Einbezug des Schutzgutes Vögel

In NÖ und im Bgld. gibt es zahlreiche Gebiete mit einem Vorkommen an windkraftsensiblen, gefährdeten Vogelarten, welche gleichzeitig gute Windverhältnisse bieten (NÖ/I, Bgld./I, Bgld./II). Daher war es für den Schutz der Vögel wichtig, dass das Schutzgut in beiden Bundesländern in die Zonierung einbezogen wurde. Der Schutz der Vögel basierte in beiden Bundesländern auf der Expertise von BirdLife und auf der Abschichtung von Schutzgebieten (insbesondere VS-Gebieten) (NÖ/I, Bgld./I, ÖIR, 2010, Knollconsult, 2014). Wo in NÖ einige BirdLife-Ausschlusszonen nicht und ein Natura 2000 VS-Gebiet nicht vollständig abgeschichtet wurden, wurden im Bgld. neben der Abschichtung der BirdLife-Ausschlusszonen und der Natura 2000 VS-Gebiete ein Vogelschutzbeauftragter der Biologischen Station Illmitz und ein Natura 2000 Referent eingebunden, um u. a. negative Auswirkungen von WKA außerhalb von Natura 2000 VS-Gebieten auf diese zu vermeiden (Bgld./I, Bgld./III, ÖIR, 2010). Daraus lässt sich schließen, dass der Vogelschutz im Bgld. einen höheren Stellenwert hatte als in NÖ. Ein Grund hierfür war die klare Positionierung des Bgld. Landeshauptmannes für den gänzlichen Einbezug der Vogelschutzstudie (Bgld./III, Bgld./I). Das wiederum ist darauf zurückzuführen, dass die Vogelbeobachter regionalwirtschaftlich wichtig sind für den Tourismus (TR 14).

Im Bgld. wurden nur Standorte mit guten Windverhältnissen als Untersuchungsgebiet festgelegt. Es kam der Auftrag von der Politik, auf dem stark begrenzten Untersuchungsgebiet Eignungszonen für 400 WKA auszuweisen. Die Ornithologen hatten ganz zu Beginn des Zonierungsprozesses die Möglichkeit, die aus ihrer Sicht geeignetsten Zonen auszuwählen bzw. die ungeeignetsten abzuschichten (Grüll, 2013, Waba, 2014, Bgld./III). Wegen des begrenzten Untersuchungsgebietes gab es jedoch weniger Möglichkeiten, mit den Eignungszonen von ornithologisch sensiblen Gebieten auszuweichen (NÖ/I). So wird von einem Experten für Vogelschutz angemerkt, dass trotz des höheren Stellenwertes des Vogelschutzes (NÖ/I) und trotz der detaillierteren Flächenausweisung im Bgld. (Bgld./I, NÖ/I) die Vogelwelt in NÖ besser geschützt ist als im Bgld. (NÖ/I). Im Gegensatz zum Bgld. gab es in NÖ aufgrund der landesweiten

Betrachtung mehr Möglichkeiten, mit den Eignungszonen von sensiblen Gebieten auszuweichen (NÖ/I). Trotzdem sind sich die Interviewteilnehmer einig, dass auch die Zonierung im Bgld. einen weitgehenden Schutz der Vogelwelt gewährleistet (Bgld./I, Bgld./II, NÖ/I).

Eine abschließende Bewertung der Wirkung der Zonierungen auf Vögel ist jedoch nicht möglich. Das liegt daran, dass die Wirkung von WKA auf das Verhalten windkraftsensibler Vogelarten in NÖ und im Bgld. (z. B. zum Meideverhalten und zum Habitatverlust) kaum erforscht ist (NÖ/I). Um die Wirkung der Zonierungen auf das Verhalten windkraftsensibler Vogelarten zu bewerten, sind langjährige Monitorings bestehender Windparks notwendig (NÖ/I).

4.4.1.3 Ausschluss von Waldgebieten und alpinen Gebieten

Zum Thema Wald und zum Thema alpine Gebiete herrschen in NÖ und im Bgld. gänzlich unterschiedliche Rahmenbedingungen vor. Im Gegensatz zur Parndorfer Platte ist NÖ in seiner naturräumlichen Ausgestaltung viel heterogener. Wo das Bgld. das waldärmste Bundesland Österreichs ist und große Teile (insbesondere das Untersuchungsgebiet der WK-Zonierungen) im Flachland liegen (Bgld./I), gibt es in NÖ großflächige Waldgebiete und alpine Gebiete. Die unterschiedlichen Rahmenbedingungen in NÖ und im Bgld. erschweren den Vergleich des Einbezugs der beiden Schutzgüter. Trotzdem folgt eine kurze Analyse des Einbezugs der Aspekte Wald und alpine Gebiete.

Im N-Burgenland gibt es keine alpinen Gebiete. Eine Abschichtung von alpinen Gebieten erfolgte nur in NÖ (Knollconsult, 2014). Die gänzliche Abschichtung der alpinen Gebiete in NÖ wird von der Betreiberseite kritisch gesehen. So wird auf die Alpenkonvention verwiesen, welche den Ausbau erneuerbarer Energien vorsieht (NÖ/III). Kritisiert wird auch, dass die Abschichtung der alpinen Gebiete nicht fachlich begründet ist (NÖ/III).

Bei der Errichtung von WKA in Wäldern besteht ein erhöhtes Risiko der Tötung von Vögeln und Fledermäusen. Es müssen Flächen gerodet und ein Teil davon dauerhaft für Wartungsarbeiten und Zufahrtwege freigehalten werden (Enevoldsen, 2017). Um die wenigen Wälder und deren Funktionen im Bgld. nicht zu beeinträchtigen, wurden im N-Bgld. die Waldgebiete bis auf Restflächen abgeschichtet (Bgld./I, Bgld./III). In NÖ war das Thema Wald sehr konfliktär. Eine differenzierte Sicht auf das Thema Wald vertrat in NÖ der Umweltschützer. Er befürwortete die Errichtung von WKA in wenig ökologisch wertvollen Wirtschaftswäldern. Gleichzeitig veranlasste er, dass ökologisch wertvolle Waldgebiete abgeschichtet wurden (TR 22). Letztendlich sind in NÖ wenige Waldflächen für die Windkraftnutzung vorgesehen (NÖ/I). Trotzdem ist zu beanstanden, dass in NÖ Naturwaldreservate aufgrund der fehlenden Rückmeldung des Bundesforschungszentrums für Wald nicht einbezogen wurden (Knollconsult, 2014).

Hier hätte das politisch-administrative System vehementer auf die Daten pochen müssen. Da der Zonierungsprozess sehr schnell erstellt wurde (NÖ/I, NÖ/III), ist es naheliegend, dass das Bundesforschungszentrum für Wald nicht viel Zeit für die Rückmeldung hatte bzw. das politisch-administrative System nicht genügend Zeit hatte, die Daten engagierter einzufordern. Ob Waldflächen trotz intensivem Widerstand vonseiten der Bürgerinitiativen in NÖ für die Nutzung der Windkraft herangezogen werden, wird sich in den nächsten Jahren mit der Ausnutzung der betroffenen Eignungszonen im Waldviertel zeigen (NÖ/III). Die Wirkungen von WKA in Wäldern auf Vögel und Fledermäuse sind weitgehend unbekannt (NÖ/I). Um das zu ändern, sollten WKA in heimischen Wäldern systematischen langjährigen Monitorings unterzogen werden, um zu klären, unter welchen Rahmenbedingungen es ökologisch und ökonomisch vertretbar ist, WKA in Wäldern zu errichten. Hier ist die Politik aufgefordert, die WK-Anlagen in Wäldern mit Blick auf die Vorteile (Output an erneuerbaren Energien, geringere CO₂-Emissionen und eine geringere Importabhängigkeit) und im Hinblick auf die Nachteile (z. B. ein höheres Risiko der stärkeren Beeinträchtigung von Schutzgütern und höhere Kosten aufgrund der Rodung, Errichtung und Instandhaltung der Zuwege (Enevoldsen, 2017) und höhere Kosten aufgrund von Ausgleichsmaßnahmen sowie die eingeschränkte Wegefreiheit) (TR 26) zu analysieren und die Vor- und Nachteile miteinander in Beziehung zu setzen. Die Ergebnisse der Untersuchungen können im walddreichen Österreich von anderen Bundesländern genutzt werden. Leider gibt es hierzu noch sehr wenig Forschung vonseiten der Universitäten (NÖ/I). Da die Windkraft einen bedeutenden Beitrag zu einer nachhaltigen Energieversorgung leisten soll (BMNT und BMWJF, 2010) und Österreich ein erheblicher Anteil des Flächenpotentials der Windkraft in Wäldern liegt (Scherhauser et al., 2016), sind mitunter die Universitäten aufgefordert, einen Beitrag zur Forschungsarbeit zu leisten.

4.4.1.4 Einbezug des Schutzgutes Wildtiere

Im Bgld. sind sich die Akteure einig, dass die Wildtiere (z. B. das Rotwild) nicht wesentlich von WKA beeinträchtigt werden und sich schnell an WKA gewöhnen. So wurden im Bgld. Wildtiere beobachtet, welche die Schatten der WKA zum Ruhen nutzten (Bgld./I, Bgld./II). Folglich wurde das Schutzgut Wildtiere beim ersten Rahmenkonzept nicht einbezogen. Da viele der Eignungszonen entlang der Autobahn A 4 ausgewiesen wurden, hat man beim Rahmenkonzept 2010 alle Grünbrücken gemäß der RVS (Richtlinien und Vorschriften für den Straßenbau) 3,01 mit einem Abstand von 200 bis 500 Metern abgeschichtet (ÖIR, 2010). In NÖ wurden gemäß der Expertise des Wildtierökologen DI Dr. Barbl alle überörtlich bedeutenden Wildtierkorridore vorbehaltlich von Detailuntersuchungen in den örtlichen Raumordnungsverfahren ausgewiesen (Knollconsult, 2014). In den Datenblätter ist nachvollziehbar dokumentiert,

welche Zonen Wildtierkorridore berühren (Knollconsult, 2014a). Zudem trägt in NÖ die Abschichtung der alpinen Gebiete und die Abschichtung großer zusammenhängender Waldflächen zum Schutz der Wildtiere bei. Aufgrund der unterschiedlichen Rahmenbedingung in NÖ und im Bgld. zum Schutzaspekt Wildtierökologie und wegen der unterschiedlichen Herangehensweisen ist ein Vergleich bezüglich der Intensität des Einbezuges schwierig. Trotzdem ist es vorbildhaft, dass in beiden Bundesländern, insbesondere in NÖ (trotz der Abschichtung der alpinen Gebiete, der weitgehenden Abschichtung der strengen Schutzgebiete und der Abschichtung der zusammenhängenden Waldflächen) das Schutzgut Wildtiere in die überörtliche räumliche Steuerung der Windkraft einbezogen wurde.

4.4.1.5 Einbezug des Schutzgutes Fledermäuse

Wegen des Mangels an Erfahrungswerte hat man bei den ersten Rahmenkonzept im Bgld. nicht mit einer Beeinträchtigung von Fledermäusen gerechnet (Bgld./I). Da Fledermausvorkommen in einem geringeren Zusammenhang zu Landschaftsparametern (z. B. zur Nähe zu Gewässern, Rastplätzen) stehen als Vogelarten (Behr et al., 2011), können Fledermausvorkommen zudem schwieriger abgeschätzt werden (NÖ/I, Behr et al., 2011). Das erschwert den Einbezug des Schutzgutes Fledermäuse in Zonierungsprozessen erheblich (NÖ/IÖ). Zudem waren sowohl in NÖ als auch im Bgld. zu wenig Daten für den Einbezug des Schutzgutes Fledermäuse verfügbar (Bgld./I, TR 27, Knollconsult, 2014). Folglich wurde das Schutzgut Fledermäuse nicht in die Zonierungsprozesse einbezogen. Um trotzdem den Schutz der Fledermäuse zu gewährleisten, wurden sowohl in NÖ als auch im Bgld. im Rahmen der örtlichen Raumordnungsverfahren die Abschaltung der WKA zu Zeiten hoher Fledermausaktivitäten vorgeschrieben (NÖ/II, NÖ/III).

Obwohl das Schutzgut Fledermäuse nicht explizit einbezogen wurde, wurden in NÖ durch die Abschichtung der Großwälder, der Feuchtgebiete und der Schutzgebiete (Knollconsult, 2014) wichtige Habitate für Fledermäuse von WKA freigehalten (Knollconsult, 2014, NÖ/I, Bgld./I). Im Bgld. sind mit der Abschichtung der meisten Wälder wichtige Habitate der Fledermäuse nicht für die Windkraft vorgesehen (Bgld./I). Das war auch ein Grund, warum man im Bgld. nicht mit einer Beeinträchtigung der Fledermäuse gerechnet hat (Bgld./I). Die Erfahrungen mit WKA aus Deutschland und dem Bgld. haben aber gezeigt, dass Fledermäuse auch außerhalb der Wälder erheblich von Kollisionen mit WKA betroffen sein können (Bgld./I). In der Folge wird im Bgld. bei zukünftigen Zonierungsprozessen auch das Schutzgut Fledermäuse inkl. der NGO BatLife eingebunden (Bgld./I).

Da Wälder wichtige Habitats von Fledermäusen sind und insbesondere in NÖ mit der Höhe der WKA der Nutzungsdruck auf Wälder steigt (NÖ/I, TR 22), wäre auch in NÖ ein Einbezug des Schutzgutes Fledermäuse in der überörtlichen räumlichen Steuerung der Windkraft wünschenswert. Die KFFÖ und das politisch-administrative System verfügen aber selbst nicht über ausreichend Daten (Knollconsult, 2015). Daher wäre eine Freigabe der Betreiberdaten notwendig, um Fledermaus-Ausschlusszonen festzulegen (TR 27).

4.4.1.6 Zusammenfassung: Einfluss der Naturschutzgüter im Vergleich

Bis auf die Fledermäuse wurden sowohl in NÖ als auch im Bgld. die überörtlich bedeutsamen Naturschutzaspekte in Abhängigkeit von den naturräumlichen Gegebenheiten einbezogen (Knollconsult, 2014, NÖ/I, Bgld./I, TR 14). Die Naturschutzakteure sind sich einig, dass in NÖ die wichtigsten Naturschutzbelangen abgedeckt wurden und die Vögel gut geschützt sind (TR 14, NÖ/I, NÖ/II). Trotzdem wurden in NÖ einige naturschutzfachlich sensible Standorte (z. B. Natura 2000-Gebiete, FFH-Gebiete und ornithologische Ausschlusszonen) als Eignungszonen ausgewiesen (NÖ/I, NÖ/II, Bgld./III) und bei einigen Zonen mit besonders guten Windverhältnissen wurden die Interessen der Betreiber vorrangig vor den Interessen des Naturschutzes behandelt (Knollconsult, 2014, NÖ/I). Demgegenüber wurde der Naturschutz im Bgld. nach der Festlegung des Untersuchungsgebietes mit einer Ausnahme immer vorrangig behandelt (Bgld./I). Zusammenfassend lässt sich daher sagen, dass im Bgld. der Naturschutz und die naturschutzfachlichen Expertisen einen höheren Stellenwert hatten als in NÖ (Bgld./I, Bgld./III). Im Bgld. trug der hohe Stellenwert der fachlichen Expertisen dazu bei (neben der guten naturschutzfachlichen Datenlage und ausreichend zeitlichen Ressourcen), dass die Eignungszonen aus naturschutzfachlicher Sicht gut vorgeprüft sind und daher kaum Naturschutzkonflikte in den örtlichen Raumordnungsverfahren auftreten (NÖ/III). Demgegenüber resultierten in NÖ die weniger gute naturschutzfachliche Datenlage (NÖ/I), der geringere Stellenwert der fachlichen Expertise von BirdLife (NÖ/I, NÖ/III, TR 13) und der politische Einfluss in weniger gut begründeten Eignungszonen (NÖ/III, TR 17, TR 23). In der Folge ist die Akzeptanz des Zonierungsergebnisses vonseiten der Betreiber und des Naturschutzes geringer als im Bgld. (NÖ/I, NÖ/III).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass trotz der detaillierten Vorschriften des NÖ ROG § 19 Abs. 3b zu den einzubeziehenden Naturschutzbelangen und trotz der verpflichtenden Durchführung der SUP, die Intensität des Einbezuges von Naturschutzbelangen vielmehr von der Naturschutzgesetzgebung des NÖ Naturschutzgesetzes (insbesondere von den Verbotstatbeständen in Schutzgebieten), vom Stellenwert der naturschutzfachlichen

Expertisen sowie vom Vorhandensein naturschutzfachlicher Daten abhängt. So wurde dem Naturschutz im Bgld. trotz der geringen Vorschriften zum Einbezug von Naturschutzaspekten und trotz fehlender Vorschriften zur Durchführung einer SUP ein höherer Stellenwert eingeräumt als in NÖ (NÖ/I). Um den Schutz der Natur zu verbessern und Naturschutzkonflikte in den örtlichen Raumordnungsverfahren zu vermeiden, sollte daher der Fokus auf der Etablierung einer guten naturschutzfachlichen Datenlage und der intensiven Einbindung von naturschutzfachlichen Expertisen liegen.

4.4.1.7 Einfluss des Naturschutzes im Vergleich zu anderen Aspekten

Neben den negativen Effekten auf die Natur können WKA die Umwelt des Menschen negativ beeinflussen. Die drehenden Rotoren emittierten Lärm und werfen einen drehenden Schatten (Bgld./II). Zudem können WKA das Landschaftsbild beeinträchtigen (Bgld./II, Bgld./III). Die Raumplanung als Querschnittsmaterie hat die Aufgabe, im Sinne der Nachhaltigkeit und im Sinne eines integrativen Planungsansatzes unterschiedliche Politikfelder (z. B. den Natur- und Landschaftsschutz, den Umweltschutz, also auch humanökologische Aspekte und wirtschaftliche Ansprüche) in die räumliche Steuerung des WK-Ausbaues zu integrieren (Knieling et al., 1999, Sitte und Wohlschlägl, 2001). Im Folgenden wird verglichen, inwieweit die Zonierungen in NÖ und im Bgld. dieser Aufgabe gerecht werden.

In NÖ und im Bgld. verfolgen die Zonierungen das Ziel, neben dem Schutz der Natur negative Auswirkungen auf den Menschen zu vermeiden, aber gleichzeitig das Erreichen der bundesländerspezifischen Ausbauziele für die Windkraft zu gewährleisten (ÖIR, 2010, Knollconsult, 2014). Um die Menschen vor Schallemissionen und Schattenwurf zu schützen, kommen sowohl in NÖ als auch im Bgld. eine der strengsten Abstandsregelungen zu Wohngebäuden in Europa zur Anwendung (NÖ/III). Siedlungen wurden mit einem Puffer von 1.200 Metern abgeschichtet (Bgld./III, Knollconsult, 2014). Es ist anzunehmen, dass die Abstände einen weitgehenden Schutz des Menschen vor Lärm und Schattenwurf gewährleisten. Die pauschale Festlegung der Abstände zu Siedlungsgebieten wird jedoch von der Betreiberseite kritisch gesehen. Bei bestimmten Standortbedingungen, beispielsweise wenn eine Autobahn zwischen einer Siedlung und einem Windpark liegt und die Schallemissionen dadurch weniger weit wahrnehmbar sind, wünschen sich die Betreiber geringere Abstände zu Siedlungsgebieten (NÖ/III). Für diese Fälle wären auch aus naturschutzfachlicher Sicht Ausnahmeregelungen sinnvoll. Denn WKA sollten bevorzugt dort errichtet werden, wo die Natur vorbelastet ist, also z. B. in der Nähe einer Autobahn.

Im Bgld. hat(te) der Schutz der Sichtbeziehungen zum Weltkulturerbe Neusieder See aufgrund der Bedeutung des Tourismus einen sehr hohen Stellenwert (Bgld./II, Bgld./III). Daher wurden Sichtbarkeitsanalysen erstellt und Tourismuseignungszonen sowie die nähere Umgebung des Nationalparks Neusieder See abgeschichtet (TR 18, Bgld./III). Zudem wurden im Bgld. zum Schutz des Landschaftsbildes Höhenbeschränkungen für WKA festgelegt (TR 10). Sowohl die Interessen des Tourismus/Landschaftsbild, der humanökologischen Schutzinteressen und des Naturschutzes wurden im Bgld. intensiv einbezogen (Bgld./I, Bgld./III). Der Stellenwert des Naturschutzes i. V. z. Stellenwert der humanökologischen Aspekte und des Tourismus/der Sichtbeziehungen werden als gleichwertig (Bgld./III, Bgld./II) bis höher (Bgld./I) beschrieben. Zu betonen ist, dass sich im Bgld. die einzelnen Aspekte nicht streng voneinander trennen lassen. So war die große Bedeutung des Naturtourismus im Bgld. ein wesentlicher Grund für den hohen Stellenwert des Naturschutzes (Bgld./II, Bgld./III). Nach der Festlegung des Untersuchungsgebietes wurden Naturschutzinteressen und humanökologischen Belangen immer vorrangig vor wirtschaftlichen Interessen behandelt (Waba, 2014, Bgld./III, NÖ/I). Demgegenüber wurden in NÖ die Interessen der Betreiber in einigen wenigen Zonen mit guten Windverhältnissen vorrangig vor den Interessen des Naturschutzes behandelt. In anderen Zonen wiederum wurde der Naturschutz vorrangig behandelt (Knollconsult, 2014, NÖ/I). In NÖ ist es daher nicht möglich, ein klares Ranking der Aspekte Naturschutz, Umweltschutz und WK-Ausbau/Klimaschutz aus den Interviews und dem Umweltbericht abzuleiten.

4.4.2 HORIZONTALE KOOPERATION - BETEILIGUNG STAATLICHER NATURSCHUTZAKTEURE UND GRENZÜBERSCHREITENDE KOOPERATION IM VERGLEICH

Die Raumplanung als Querschnittsmaterie hat die Aufgabe, Raumnutzungskonflikte zu lösen (Stöglehner, 2014). Um Konflikte mit Nachbarstaaten und Nachbarbundesländern zu vermeiden bzw. zu lösen, bedarf es der Abstimmung mit den angrenzenden Bundesländern und Staaten. In Kapitel 4.4.2.2 wird daher die Kooperation mit den Nachbarstaaten und den angrenzenden Bundesländern analysiert.

Einen wichtigen Beitrag zur Lösung von Interessenskonflikten leistet die horizontale Kooperation, also die Abstimmung zwischen unterschiedlichen Fachabteilungen des politisch-administrativen Systems (Knieling et al., 1999, Sitte und Wohlschlägl, 2001, Wolff, 2004). Insbesondere die Naturschutzabteilung und der Umweltschutz verfügen über naturschutzfachliches Know-how und sind mit den nichtstaatlichen Naturschutzakteuren gut vernetzt (TR 22, Bgld./I). So war der NÖ Umweltschutz im Rahmen von Flächenwidmungsverfahren schon mehrfach auf Einladungen der Bürgermeister

als Mittler und Mediator tätig (TR 22). Er agierte als Vermittler zwischen der Politik, den Entscheidungsträgern und den Betroffenen. Schon Jahre vor der Zonierung hatte der NÖ Umweltschutzanwalt die Konflikte zwischen der Windkraft und dem Umwelt- und Naturschutz erkannt und eine überörtliche räumliche Steuerung der Windkraft gefordert (TR 22). Der Bgld. Umweltschutzanwalt war vor seiner Tätigkeit als Umweltschutzanwalt Obmann des Naturschutzbundes (Bgld./I). Folglich war er sehr gut mit den im Bgld. tätigen staatlichen und nicht staatlichen Naturschutzakteuren vernetzt (Bgld./I). Umso mehr kann eine Einbringung der Umweltschutzanwaltschaften in die überörtliche räumliche Steuerung eine kooperative Staatstätigkeit fördern. Inwieweit die Umweltschutzanwaltschaften und die Naturschutzabteilungen in NÖ und im Bgld. in die Zonierungen eingebunden wurden, wird im Hinblick auf die verwendeten Steuerungsmodalitäten nach Wolff (2004) analysiert (siehe Kapitel 4.4.2.1).

4.4.2.1 Einbezug von staatlichen Naturschutzakteuren

Obwohl der NÖ Umweltschutzanwalt gemäß NÖ ROG die Umweltbehörde in der überörtlichen Raumordnung im SUP-Verfahren ist und damit das Recht hatte, zum Untersuchungsrahmen und zum Umweltbericht Stellungnahmen abzugeben, machte sich sein Einfluss, wie auch der Einfluss des Bgld. Umweltschutzanwaltes, hauptsächlich im Rahmen informeller Beteiligungsmöglichkeiten bemerkbar. Dem NÖ Umweltschutzanwalt wurde informell die Möglichkeit eingeräumt, die ökologische Wertigkeit des Gebietes in den § 19 Abs. 3b zu integrieren und ein Grobkonzept in Zusammenarbeit mit dem Büro Knoll zu erstellen. Bei den Verhandlungen der Koordinatoren hat der Umweltschutzanwalt gemeinsam mit dem Herrn Knoll das Grobkonzept intensiv verteidigt (TR 22). Die intensiven, konfliktären Verhandlungen zwischen den Koordinatoren und dem NÖ Umweltschutzanwalt (TR 22) deuten auf den Governancemodus der Verhandlung nach Wolff (2004) hin. Die Zusammenarbeit des Bgld. Umweltschutzanwaltes mit den Koordinatoren geht sogar über den Governancemodus der Verhandlung hinaus. Wo in NÖ konfliktäre Verhandlungen zwischen den Koordinatoren und dem Umweltschutzanwalt vorherrschten, wurde die Zonierung im Bgld. auf der Basis einer regelmäßigen und vertrauensvollen Zusammenarbeit des Koordinators mit dem Umweltschutzanwalt und dem Leiter der Naturschutzabteilung gemeinsam erstellt (Bgld./I, Bgld./II). Ein weiteres Kennzeichen des Governancemodus der Solidarität nach Wolff (2004) ist, dass die Koordinatoren mit dem Umweltschutzanwalt und den anderen staatlichen Naturschutzakteuren naturschutzfachliche Argumente gemeinschaftlich erarbeitet und gemeinsam gegenüber den Betreibern vertreten haben (Bgld./II). Zudem ermöglichte die enge und vor allem regelmäßige Einbindung des Bgld. Umweltschutzanwaltes und der Naturschutzabteilung in die Steuerungsgruppe der Raumordnungsabteilung die regelmäßige Information der

Naturschutz-NGOs WWF und Naturschutzbund im Rahmen der Koordinierungssitzungen Naturschutz (siehe Kapitel 4.4.3.1).

Die Grundlage für den starken Einfluss und die Verhandlungsposition des NÖ Umweltschutzwartes war der von der Politik eingeräumte hohe Stellenwert des Umweltschutzwartes (TR 22). Der hohe Stellenwert und die gute personelle und finanzielle Ausstattung (TR 22, Bgld./I) ermöglichte es den Umweltschutzwartschaften in NÖ und im Bgld., Naturschutzbelangen in den Prozess einzubringen (TR 22, Bgld./I) und sich mit Naturschutz-NGOs zu vernetzen. (TR 22, TR 11). Daraus lässt sich folgern, dass ein hoher Stellenwert und eine intensive Einbeziehung der Umweltschutzwartschaften in die Zonierungsprozesse wesentlich zu einer kooperativen Staatstätigkeit beiträgt. Ein hoher Stellenwert der Umweltschutzwartschaften fördert den Einbezug von Naturschutzbelangen und kann auch den Einbezug von öffentlichen Akteuren, als wesentliches Merkmal einer kooperativen Staatstätigkeit, fördern. Zudem ist die horizontale Kooperation der Koordinatoren mit dem Umweltschutzwart und der Naturschutzabteilung in NÖ und im Bgld. selbst Teil einer kooperativen und integrativen Staatstätigkeit nach Wolff (2004).

4.4.2.2 Kooperation mit Nachbarstaaten und angrenzenden Bundesländern im Vergleich

Im Grenzbereich der beiden Bundesländer befinden sich zahlreiche Naturschutzgebiete, naturschutzfachlich wertvolle Landschaften und windkraftsensible und schutzwürdige Arten (NÖ/I, ÖIR, 2010). Umweltschutzprobleme (z. B. Lärmemissionen der WKA) und Schutzgüter (z. B. Vögel) machen nicht vor den Landesgrenzen halt. Sollen WKA im Grenzbereich errichtet werden, so bedarf es i. d. R. einer horizontalen Abstimmung mit den angrenzenden Bundesländern und Staaten, um die Natur ausreichend zu schützen (Bgld./III, UWD, 2011). Wo im Bgld. ein freiwilliger Umweltbericht erstellt wurde, um die Nachbarstaaten über negative Umweltauswirkungen zu informieren, hat man in NÖ eine Abstimmung mit den Nachbarstaaten durch die Abschichtung der Grenzregionen bewusst vermieden (NÖ/III). Zwar war die Abschichtung der Zonen im Grenzbereich zu Tschechien und der Slowakei dem Schutz der Natur zuträglich (die Grenzbereiche enthalten viele, teilweise jahrzehntelang ungenutzte hochwertige Natur- und Kulturlandschaften) (NÖ/III), gleichzeitig wurde damit das Windkraftpotential in NÖ verringert (NÖ/III). Bei einer Überarbeitung der Zonierung in NÖ wäre es sinnvoll, genügend zeitliche Ressourcen für eine Konsultation der Nachbarstaaten zur Verfügung zu stellen und basierend auf fachlichen und rechtlichen Grundlagen zu prüfen und zu entscheiden, ob es im Grenzbereich geeignete Standorte für die Windkraft gibt. Das ist insbesondere sinnvoll, da noch Eignungszonen benötigt werden, um die Ausbauziele des NÖ Energiefahrplanes für 2030 zu erreichen (NÖ/II, NÖ/III).

Von politischen Akteuren im Bgld. wurde kritisiert, dass NÖ lange nicht die Erweiterung der Vogelzugkorridore nach NÖ unterstützt hat (Bgld./II). Das ist auf das Scheitern des ersten Zonierungsversuches zurückzuführen (Bgld./II). Letztendlich haben die Länder doch noch Festlegungen zum Fortlaufen der Vogelzugkorridore im Rahmen der Erstellung der grenzüberschreitenden Studie der PGO getroffen (Stanzer et al., 2011, Bgld./III). Zudem wurde die jährlich stattfindende österreichische Raumordnungskonferenz genutzt, um sich abzustimmen (Bgld./III). Im NÖ Umweltbericht gibt es zwar keinen Hinweis auf die PGO-Studie. Da die BirdLife-Studie in NÖ weitgehend und im Bgld. vollständig übernommen wurde (Bgld./I, NÖ/I), ist davon auszugehen, dass die Studienautoren die Vogelzugkorridore nach NÖ erweitert haben. So zeigen die BirdLife-Studien und das NÖ Zonierungsergebnis, dass letztendlich die Vogelzugkorridore im Bgld. nach NÖ erweitert wurden (Knollconsult, ÖIR, 2010). Trotz geringer Ambitionen und geringer Ressourcen zur Abstimmung mit den Nachbarländern und Nachbarstaaten (TR 11), ist in NÖ aufgrund der Abschichtung der Grenzregionen zu Tschechien und der Slowakei und wegen der Einbeziehung von BirdLife in NÖ und im Bgld. ein weitgehender Schutz der Vögel in den Grenzregionen gewährleistet.

Eine Abstimmung mit Nachbarländern und Nachbarstaaten ist nicht nur im Interesse des Naturschutzes, sondern auch sinnvoll, um ausreichend Flächen für die Erreichung der WK-Ausbauziele des NÖ Energiefahrplanes zur Verfügung zu stellen. Die Politik sollte daher bei der überörtlichen Flächenausweisung für WKA ausreichend zeitliche und finanzielle Ressourcen für die grenzüberschreitende Kooperation zur Verfügung stellen. Das ist insbesondere bei formellen Verfahren wie der SUP notwendig, da die SUP-RL verbindliche Vorgaben zur Beteiligung der Nachbarstaaten (z. B. zur Dauer der grenzüberschreitenden Konsultation) enthält. Insbesondere die Wahl des Zonierungszeitpunktes beeinflusst, wie viele Zeit für die Erarbeitung einer Zonierung zur Verfügung steht bzw. gestellt wird. Näheres dazu folgt in Kapitel 4.4.5.2.

4.4.3 ANALYSE UND VERGLEICH DER ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNGSVERFAHREN

Ein wesentliches Merkmal einer kooperativen Staatstätigkeit ist die Beteiligung öffentlicher Akteure an Politikprozessen (Wolff, 2004). In diesem Kapitel wird daher analysiert, inwieweit die Öffentlichkeit an den Zonierungsprozessen in NÖ und im Bgld. beteiligt wurde. Da es sich in NÖ um ein Raumordnungsprogramm handelt, war die Landesregierung gemäß NÖ ROG verpflichtet, einen Umweltbericht zu erarbeiten, jedermann (also jedem Bürger, jeder Gemeinde und jeder NGO) zugänglich zu machen und die Möglichkeit einzuräumen, eine Stellungnahme zum Umweltbericht abzugeben.

Zudem war die Landesregierung gemäß NÖ ROG verpflichtet, die Stellungnahmen in Erwägung zu ziehen. Im Gegensatz dazu gibt es bei der Erstellung der regionalen Rahmenkonzepten im Bgld. keine gesetzliche Verpflichtung, eine SUP durchzuführen und öffentliche Akteure zu beteiligen (Bgld./II, TR 22, Bgld./II). Im Kapitel 4.4.3.1 werden die formelle und informelle Beteiligungsverfahren der Naturschutz-NGOs in NÖ den rein informellen Beteiligungsverfahren im Bgld. gegenübergestellt und im Hinblick auf die Beteiligungsform der Öffentlichkeitsbeteiligung nach Danielsky et al. (2003) und im Hinblick auf die Funktionen/Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung nach Hamedinger (2009) analysiert. Dieses Kapitel zeigt, ob im Rahmen der Zonierungsprozesse neben der hierarchischen Entscheidungsfindung andere Governancemodi nach Wolff (2004) (z. B. Verhandlungen) zur Anwendung kamen. Im nächsten Unterkapitel wird erläutert, welchen Einfluss Betreiber, Gemeinden und Einzelakteure auf die Zonierungsprozesse hatten (siehe Kapitel 4.4.3.2). Zudem soll die Frage beantwortet werden, ob die Durchführung der SUP in NÖ der Konfliktlösung dienlich ist und wie sich prozedurale Instrumente in der örtlichen Raumordnung auf den Einfluss von Naturschutz-NGOs auswirken. Inwieweit ein Konsens bzw. ein Kompromiss zwischen der Windkraft und dem Naturschutz erreicht wurde, wird in Kapitel 4.4.3.4 erläutert. Dabei wird der Frage nachgegangen, wie sich die Prozessgestaltung und die Rahmenbedingungen (z. B. der Zonierungszeitpunkt) auf die Konsens- bzw. Kompromissfindung und auf ein für die Betreiber und die Naturschutz-NGOs zufriedenstellendes Zonierungsergebnis ausgewirkt haben.

4.4.3.1 Beteiligung von Naturschutz-NGOs in NÖ und im Bgld. im Vergleich

Eine gut aufbereitete Information ist die Voraussetzung für eine gute Beteiligung der Öffentlichkeit (Danielsky et al., 2003). Die Veröffentlichung des Umweltberichtes bildet die Basis für das formelle Stellungnahmeverfahren in NÖ. Laut den Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung des Bundesministeriums für Nachhaltigkeit und Tourismus (BMNT) sollen die Entscheidungen im Umweltbericht transparent und für Laien nachvollziehbar abgebildet sein (BMNT, 2008). Dieses Qualitätskriterium erfüllt der NÖ Umweltbericht. Er enthält eine allgemeinverständliche Zusammenfassung sowie die Dokumentation der einbezogenen Naturschutzaspekte und der Zonierungsschritte (siehe Knollconsult, 2014). Auch der Abschichtungsprozess wurde bis auf wenige Ausnahmen gut abgebildet. Da die Zonierung in NÖ relativ schnell durchgeführt wurde (NÖ/I, NÖ/III), ist es nicht verwunderlich, dass der Umweltbericht kleine Mängel enthält. So fehlen die Kriterien für die Abschichtung ökologisch wertvoller Gebiete. Es fehlt eine Übersicht über bestehende und geplante Windkraftprojekte und im Umweltbericht gibt es widersprüchliche Aussagen zu der Frage, ob die vorgeschriebenen wildtierökologischen

Untersuchungen im Widmungsverfahren oder im Genehmigungsverfahren erfolgen müssen (siehe Knollconsult, 2014 und Knollconsult, 2014a). Durch einen längeren Planungsprozess hätten diese Fehler wahrscheinlich vermieden werden können. Neben dem Umweltbericht wurden in NÖ auch Datenblätter veröffentlicht, welche zusätzlich zu den Untersuchungsanforderungen auch die Einwendungen der NGOs WWF, BirdLife, Naturschutzbund und UWD zu den einzelnen Eignungszonen enthalten, selbst wenn die Einwendungen der NGOs keine Veränderungen des Verordnungsentwurfes zur Folge hatten (siehe Knollconsult, 2014a). Stellungnahmen, welche zu Änderungen des Verordnungsentwurfes führten, wurden in der ergänzten Fassung des Umweltberichtes erläutert (siehe Knollconsult, 2014). Aus der Dokumentation der Einwendungen der NGOs in den Datenblättern lässt sich ableiten, dass die Stellungnahmen der Naturschutz-NGOs im Sinne einer guten Beteiligungspraxis (BMNT, 2008) eingehend erarbeitet wurden. Und aus dem Umweltbericht lässt sich ableiten, inwieweit die Einwendungen der NGOs zu einzelnen Eignungszonen in die Zonierung eingeflossen sind. Damit gewährleistet die Dokumentation der einbezogenen Stellungnahmen im Umweltbericht und die Dokumentation der Einwendungen in den Datenblättern ein nachvollziehbares und transparentes Stellungnahmeverfahren. (Auf den Einfluss der NGOs wird im nächsten Absatz genauer eingegangen). Aus den Datenblättern können u. a. die Betreiber und Gemeinden ablesen, welche Eignungszonen von welchen Naturschutz-NGOs aus welchen Gründen kritisch gesehen werden und welche Eignungszonen innerhalb von BirdLife Ausschlusszonen liegen (Knollconsult, 2014a). Diese Transparenz hat den klaren Vorteil, dass Betreiber und Gemeinden Risiken bezüglich eines möglichen Widerstandes von Naturschutz-NGOs in den örtlichen Raumordnungsverfahren ableiten und die Risikopotentiale in die Wahl geeigneter Windkraftstandorte einbeziehen und/oder die möglicherweise opponierenden Naturschutz-NGOs identifizieren und kontaktieren können. Das ist insbesondere in NÖ von Vorteil für die Betreiber und Gemeinden, da auch Zonen ausgewiesen wurden, welche aus Sicht der Naturschutz-NGOs nicht für die WK-Nutzung geeignet sind (Naturschutzbund, 2014, WWF, 2014). Auch im Bgld. wurde zum Rahmenkonzept aus dem Jahr 2010 ein Umweltbericht veröffentlicht. Auch dieser ist nachvollziehbar, i. V. z. Umweltbericht in NÖ aber weniger detailliert gestaltet. So enthält er eine Darstellung des Abschichtungsprozess und der einbezogenen Naturschutzaspekte (ÖIR, 2010), aber keine Informationen zu möglichen Konfliktpotentialen innerhalb der Eignungszonen. Das war im Bgld. auch nicht notwendig, da die ausgewiesenen Eignungszonen als weitgehend konfliktfrei gelten (Bgld./I, NÖ/III). Zu den ersten Rahmenkonzepten wurden im Bgld. von der ÖREK und vom ÖIR Informationsblätter veröffentlicht, wobei die Zonenauswahl der Rahmenkonzepte schriftlich und graphisch nachvollziehbar dargestellt wurde (ÖREK, 2005, ÖIR, 2004). Zudem wurden die Zielsetzungen, die Vorgehensweise und das Zonierungsergebnis des ersten Rahmenkonzeptes (inkl. der Pläne und der

Vogelzugkorridore) in einem zweiseitigen Artikel in der Nationalparkzeitung Geschnatter für die Allgemeinheit nachvollziehbar dargestellt (Geschnatter, 2002). Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sowohl in NÖ als auch im Bgld. die Bevölkerung die Möglichkeit hatte, sich über die Zonierungsprozesse zu informieren. Der wesentliche Vorteil des formellen Verfahrens ist ein nachvollziehbares Stellungnahmeverfahren. Das hat auch die Analyse des Stellungnahmeverfahrens erleichtert. Wegen der fehlenden Vorschriften zur Öffentlichkeitsbeteiligung ist der Einfluss der NGOs nicht im Umweltbericht dokumentiert und damit nicht weniger transparent.

Für die meisten Naturschutz-NGOs (außer BirdLife und UWD) war das formelle Stellungnahmeverfahren in NÖ die einzige Möglichkeit, den Zonierungsprozess zu beeinflussen. Folglich haben zahlreiche Naturschutz-NGOs (wie Protect Nature, der Naturschutzbund und der WWF) eine Stellungnahme abgegeben (Knollconsult, 2014a). Die Kritik von Hamedinger et al. (2008), dass die gesetzlich verankerten Informations- und Stellungnahmemöglichkeiten erst stattfinden, wenn Entscheidungen schon getroffen wurden und daher die Handlungsmöglichkeiten der beteiligten Akteure sehr begrenzt sind, hat sich in NÖ, was den Einbezug der Naturschutz-NGOs betrifft, bewahrheitet (NÖ/I). So resultierten die Stellungnahmen der NGOs laut Umweltbericht nur in einer Zonenverkleinerung (Knollconsult, 2014). Das gleiche gilt für das informelle Gutachten des UWD, welches ebenfalls erst gegen Ende des Verfahrens erstellt wurde (Knollconsult, 2014a) und kaum zu Änderungen des Verordnungsentwurfes führte (Knollconsult, 2014). Die späte Beteiligung der NGOs war mit weiteren Nachteilen behaftet. So sind im Umweltbericht/den Datenblättern zwar Kritikpunkte zu einzelnen Eignungszonen aus den Stellungnahmen der NGOs gut dargestellt. Kritikpunkte betreffend Entscheidungen, welche im Scopingverfahrens bzw. zu Prozessbeginn getroffen wurden (z. B. Kritik bezüglich des Untersuchungsrahmens, des Untersuchungsgebietes und der Konzentration von Eignungszonen), sind nicht im Umweltbericht oder in den Datenblättern dokumentiert und wurden auch nicht in die Zonierung eingearbeitet (siehe Knollconsult, 2014 und Knollconsult, 2014a, TR 14). Die NGOs konnten u. a. wegen der späten Beteiligung nur in sehr geringem Ausmaß Einfluss auf Entscheidungen nehmen. Die späte Beteiligung der NGOs äußerte sich zudem in einem für die NGOs intransparenten Prozessablauf (TR 14, NÖ/I). Einer Informationsveranstaltung zu Prozessbeginn mit anschließender Frage- und Diskussionsrunde wäre daher sowohl im Sinne eines transparenten Prozessablaufes als auch im Sinne eines effektiveren Beteiligungsverfahrens. Im Vergleich zu NÖ wurde im Bgld. eine größere Anzahl von NGOs frühzeitig beteiligt. Die fehlenden Vorschriften zur Öffentlichkeitsbeteiligung (NÖ/II) hatten den Vorteil, dass die Beteiligung der Naturschutz-NGOs flexibel gestaltet, d. h. an den Planungsfall angepasst werden konnte (Bgld./III). Im Vergleich zur späten Konsultation der NGOs in NÖ haben sich im Bgld. die Sachverständigen des Landes schon vor dem Zonierungsprozess mit den Naturschutz-

NGOs WWF, BirdLife und Naturschutzbund getroffen (Bgl./I, Bgl./II). Zudem wurden die NGOs vom Umweltanwalt und vom Leiter der Naturschutzabteilung regelmäßig über die Jahre hinweg im Rahmen der Koordinierungssitzungen Naturschutz über die Zonierungsprozesse informiert (Bgl./I, Bgl./II, TR 10). Auch der Leiter der Raumordnungsabteilung hat die Rahmenkonzepte im Rahmen der Koordinierungssitzungen präsentiert und die Ergebnisse mit den NGOs diskutiert (Bgl./II). Durch die frühzeitige und regelmäßige Information der Naturschutz-NGOs im Rahmen der Koordinierungssitzungen Naturschutz war der Ablauf des Zonierungsprozesses und das Zonierungsergebnis für die NGOs transparent und nachvollziehbar. Das hatte eine hohe Akzeptanz der Rahmenkonzepte zur Folge (Bgl./I, WWF, 2014) und äußerte sich in konfliktfreien örtlichen Raumordnungsverfahren (Bgl./I). Im Rahmen der Koordinierungssitzungen Naturschutz hatten die NGOs die Möglichkeit, ihr Know-how frühzeitig in den Prozess einzubringen (Bgl./I). Damit erfüllt die Beteiligung der NGOs im Rahmen der Koordinierungssitzungen Naturschutz die Beteiligungsfunktionen der Informationsbeschaffung und die Funktion der Akzeptanzbeschaffung nach Hamedinger (2009). Die intensive Kommunikation und die starke Vernetzung der staatlichen Naturschutzakteure mit den Naturschutz-NGOs (Bgl./I, Bgl./II) deuten auf die Beteiligungsform der Beteiligung nach Danielsky et al. (2003) hin. Vergleicht man die Beteiligungsprozesse, so zeigt sich, dass die Beteiligung mehrerer Naturschutz-NGOs außerhalb der Abstimmungstermine der Koordinatoren mit den Abteilungen des politisch-administrativen Systems zu bevorzugen ist. Denn die direkte Beteiligung von NGOs bei den Abstimmungsterminen der inneren Abteilungen des politisch-administrativen Systems erschwert die Kompromissfindung, da jede NGO für sich ihre Interessen durchsetzen will (TR 16). Übt jede NGOs einzeln einen großen Einfluss auf das Ergebnis aus, verbleiben im schlimmsten Fall zu wenig Flächen für die Windkraftnutzung und die Zonierung wird, wie beim unveröffentlichten Konzept aus dem Jahr 2002, nicht umgesetzt (Bgl./III, NÖ/I, NÖ/II). Die damit einhergehenden schlechten Erfahrungen der Koordinatoren verbunden mit der Angst, dass bei der frühzeitigen und intensiven Beteiligung mehrere Naturschutz-NGOs wieder zu wenig Flächen für die Windkraft übrigbleiben, haben dazu geführt, dass nur BirdLife frühzeitiger und über die Stellungnahmemöglichkeit hinaus am Prozess beteiligt wurde (NÖ/II). Damit sich die Einstellung des politisch-administrativen Systems bezüglich der Öffentlichkeitsbeteiligung verändert, müssen Rahmenbedingungen geschaffen werden, welche eine Beteiligung einer größeren Anzahl von NGOs außerhalb der Abstimmungstermine der Koordinatoren mit den Abteilungen des politisch-administrativen Systems ermöglicht. Als Vorbild können die dauerhaft und regelmäßig stattfindenden Koordinierungsgespräche Naturschutz im Bgl. dienen. Diese ermöglichen es, mehrere Naturschutz-NGOs zu beteiligen, ohne vermehrte Konflikte im Rahmen der Treffen der Koordinatoren mit den Abteilungen des politisch-

administrativen Systems oder zu wenige Eignungszonen zu riskieren. Voraussetzung für eine effektive Beteiligung (im Sinn, dass die Beteiligung zu einer besseren Entscheidungsgrundlage und damit zu einem besseren Schutz der Natur beiträgt) abseits der Treffen der Koordinatoren mit den Abteilungen des politisch-administrativen Systems, ist ein starker Vertreter der NGOs. Damit die Beteiligung der Naturschutz-NGOs die Funktion der Informationsbeschaffung und die Funktion einer besseren Entscheidungsgrundlage erfüllen kann, bedarf es einer Person, welche die Möglichkeit hat, das eingebrachte Know-how der Naturschutz-NGOs in die Koordinierungssitzungen einzubringen und in Entscheidungen umzusetzen. Im Bgld. war das der Umweltanwalt. Der hohe Stellenwert des Umweltanwaltes als Vermittler, als festes Mitglied der Koordinierungssitzungen der Raumordnungsabteilung (der internen Abstimmungstermine) und als Leiter der Koordinierungsgespräche Naturschutz ermöglichten es Ihm, als Vermittler der Interessen der Naturschutz-NGOs zu agieren (Bgld./I, Bgld./III). Zusammenfassend lässt sich sagen, dass, im Sinne einer effektiven Öffentlichkeitsbeteiligung, die Beteiligung mehrerer Naturschutz-NGOs parallel zu den Treffen der Koordinatoren mit den Abteilungen des politisch-administrativen Systems (also wie im Bgld. parallel zu den Treffen der Steuerungsgruppe) erfolgen sollte. Grundlage hierfür ist entweder ein starker Vertreter der NGOs (z. B. der Umweltanwalt oder ein Vertreter der Naturschutzabteilung) oder ein anderer Akteur der politisch-administrativen Systems, welcher die Interessen und das Know-how der NGOs in den Prozess einbringen kann (wie in der Steiermark können sich auch die Koordinatoren selbst ggf. zusammen mit den staatlichen Naturschutzakteuren mit den Naturschutz-NGOs treffen).

Wie eben erläutert, hatten in NÖ BirdLife als einzige NGO die Möglichkeit, sich über die dialogische Information hinausgehend zu beteiligen (NÖ/II). Das liegt daran, dass BirdLife in NÖ schon mehrfach in den Genehmigungsverfahren sein Recht auf Mitsprache im Zuge der Parteistellung und das Recht auf Stellungnahme in den örtlichen Raumordnungsverfahren beansprucht hat. Zudem hat BirdLife vor und während des Zonierungsprozesses an Macht gewonnen. In der Folge konnte die NGO höhere Anforderungen an die Betreiber stellen, z. B. zur Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen oder zum Verzicht auf WKA (TR 07, NÖ/II). Diese Machtposition von BirdLife war der Grund, warum sich die Koordinatoren mit BirdLife getroffen haben (NÖ/II). Bei der Kooperation der Koordinatoren mit BirdLife haben sich bis auf wenige Ausnahmen Verhandlungslösungen vor hierarchischen Entscheidungen durchgesetzt (NÖ/II). Der Governancemodus der Verhandlung sowie die Suche nach Kompromissen und die getroffenen Vereinbarungen zwischen BirdLife und den Koordinatoren (NÖ/II) sind Merkmale der höchsten Stufe der Beteiligungsform, der Kooperation nach Danielsky et al. (2003). Die Koordinatoren haben mit BirdLife die Vereinbarung getroffen, dass BirdLife außerhalb der BirdLife-Ausschlusszonen keinen

Widerstand in den örtlichen Raumordnungsverfahren leistet. Da sich BirdLife an diese Vereinbarung gehalten hat (NÖ/II), erfüllt die Beteiligung von BirdLife die Funktion der Akzeptanzbeschaffung nach Hamedinger (2009). Zudem hat BirdLife seine Expertise und sein Know-how in den Prozess eingebracht hat (NÖ/II). Die Beteiligung von BirdLife erfüllt damit die Funktion der Informationsbeschaffung und die Funktion einer besseren Entscheidungsgrundlage nach Hamedinger (2009). Im Vergleich zu NÖ wurde im Bgld. BirdLife als festes Mitglied der Koordinierungssitzungen der Raumordnungsabteilung regelmäßiger und frühzeitiger an den Zonierungsprozessen beteiligt (Bgld./II, NÖ/I). Die enge Zusammenarbeit der Koordinatoren mit BirdLife zählt daher wie in NÖ ebenfalls zur Beteiligungsformen der Kooperation nach Danielsky et al. (2003). Zusätzlich ist das gemeinsame Auftreten der Koordinatoren mit den staatlichen Naturschutzakteuren und BirdLife gegenüber den Betreibern sowie die gemeinsame Erarbeitung von Naturschutzargumenten gegenüber den Betreibern ein Merkmal des Governancetypes der Solidarität nach Wolff (2004). Die frühzeitige und regelmäßige Kooperation mit BirdLife gewährleistete zudem einen für BirdLife transparenten Prozessablauf. Demgegenüber resultierte die spätere Beteiligung von BirdLife in NÖ in einem intransparenten Zonierungsverfahren (NÖ/I). Insbesondere bei großen Prozessen ist eine Beteiligung am Anfang des Zonierungsprozesses, z. B. im Rahmen einer Informationsveranstaltung, sinnvoll, damit die NGOs wissen, wie der Prozess abläuft und welche Möglichkeiten es gibt, sich zu beteiligen. Durch die regelmäßige Information und Beteiligung von BirdLife und wegen der gänzlichen Übernahme der BirdLife Studie sind im Bgld. Widerstände von BirdLife in den örtlichen Raumordnungsverfahren ausgeblieben. (Bgld./I). Demgegenüber wurde in NÖ die BirdLife Studie nicht gänzlich übernommen (NÖ/I, Knollconsult, 2014). In den nicht übernommen Zonen ist weiterhin mit Widerstand von BirdLife in den örtlichen Raumordnungsverfahren zu rechnen (NÖ/I).

Neben den Koordinatoren haben sich auch die Betreiber mit BirdLife getroffen (NÖ/I, NÖ/III). Die Treffen werden zwar von beiden Seiten als wichtig erachtet, um die gegenseitige Position besser zu verstehen. Die Abstimmung mit jedem Betreiber einzeln war aber für BirdLife mit einem großen Arbeitseinsatz verbunden (NÖ/I). Um die Abstimmung zwischen BirdLife und den Betreibern zu erleichtern, sollte das politisch-administrative System im Sinne eines gewährleistenden Staates einen strukturierten Rahmen schaffen, welcher es BirdLife ermöglicht, sich mit mehreren Betreibern auf einmal abzustimmen, z. B. indem Treffen organisiert und Räumlichkeiten zur Verfügung gestellt werden. Eine wichtige Aufgabe der Umweltschutzverbände ist die Vernetzung von Akteuren (Bgld./I, Bgld./III, TR 22). Daher wäre es sinnvoll, die Umweltschutzverbände mit der Organisation dieser Treffen zu betrauen. Im Bgld. hat die geringe Anzahl der Betreiber die Abstimmung zwischen BirdLife und den Betreibern erleichtert. Durch die geringe Anzahl der Betreiber konnte im Bgld. die Abstimmung im Rahmen der Koordinierungssitzungen der Raumordnungsabteilung erfolgen. Zusätzliche

Treffen zwischen den Betreibern und BirdLife waren daher im Bgld. nicht notwendig (NÖ/I).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass in NÖ der Einfluss von NGOs fast ausschließlich im Rahmen von informellen Beteiligungsprozessen erfolgte. Das formelle Stellungnahmeverfahren hat nicht wesentlich (u. a. wegen der späten Durchführung des Stellungnahmeverfahrens) zu einer Einflussnahme der Naturschutz-NGOs beigetragen. Ob NGOs den Zonierungsprozess beeinflussen können, war damit in NÖ vielmehr von den Einstellungen und Erfahrungen der Koordinatoren mit Beteiligungsprozessen, vom Stellenwert der Umweltschutzverbände und von den Machtpositionen der NGOs abhängig, als von gesetzlichen Vorschriften zur Öffentlichkeitsbeteiligung (TR 22, NÖ/I, NÖ/II). Auch die Aushandlungsprozesse mit den Koordinatoren wären ohne die Durchführung der SUP gleich verlaufen (NÖ/II). Zudem sind sich die Interviewteilnehmer einig, dass die SUP (auch in den örtlichen Verfahren) (Bgld./II) nicht der Konfliktlösung dient (NÖ/I, NÖ/II, Bgld./II). Zwar hat die Durchführung der SUP auf der überörtlichen Ebene nicht wesentlich zu einem größeren Einfluss der NGOs beigetragen, Beteiligungsrechte auf der örtlichen Ebene haben aber den Einfluss von NGOs auf der überörtlichen Ebene gestärkt (NÖ/I, NÖ/II). Der wesentliche Vorteil der SUP auf der überörtlichen Ebene ist zudem ein transparentes und nachvollziehbares Zonierungsergebnis und Stellungnahmeverfahren (siehe Knollconsult, 2014 und Knollconsult, 2014a).

4.4.3.2 Einfluss von Betreibern, Einzelakteuren und Gemeinden

Laut Ried sind die Diskussionspartner in der Energieraumplanung entscheidend für den Ausgang von Beteiligungsverfahren (Ried et al., 2017). Bei der überörtlichen Planung geht es um überörtliche Interessen vor örtlichen Interessen (Stögler et al., 2014). Trotzdem hatten in NÖ örtliche Interessen (u. a. die Interessen von Gemeinden und Betreibern) einen großen Einfluss auf den Zonierungsprozess (NÖ/II). Im Folgenden wird der Einfluss von lokalen und partikularen Interessen in NÖ und im Bgld. erläutert und analysiert. Der Fokus dieses Kapitels liegt auf der kritischen Analyse der Beteiligung von Einzelakteuren, Bürgerinitiativen, Gemeinden und Betreibern.

Einfluss von Einzelinteressen im Stellungnahmeverfahren

Aufgrund der zahlreichen Interessen, der Konflikte und der landesweiten Betrachtung in Kombination mit dem Stellungnahmerecht für jedermann sind in NÖ 1500 Stellungnahmen eingegangen. Diese sind zum Großteil auf die NIMBY-Position zurückzuführen (Knollconsult, 2014, NÖ/II). Die Bearbeitung der großen Anzahl an NIMBY-Stellungnahmen ist mit einem großen Arbeitsaufwand verbunden (NÖ/II).

Gleichzeitig führten die Stellungnahmen (mit Ausnahme der Stellungnahmen der Gemeinden) kaum zu Änderungen des Sek. ROP (NÖ/II, Knollconsult, 2014). Das lässt auf eine geringe prozedurale Effizienz des formellen Stellungnahmeverfahrens schließen. Dass NIMBY-Stellungnahmen von Einzelpersonen oder Bürgerinitiativen nicht wesentlich zu Veränderungen des Sek. ROP beigetragen haben, ist trotzdem nachvollziehbar, da in der überörtlichen Raumordnung überörtliche und gesamtgesellschaftliche Interessen im Vordergrund stehen sollten (Stöglehner et al., 2014). Zudem spricht das Stellungnahmerecht von Einzelpersonen in den örtlichen Raumordnungsverfahren für eine Abschaffung des Stellungnahmerechtes von Einzelpersonen in der überörtlichen Raumordnung. Denn dadurch können Doppelbearbeitungen von NIMBY-Stellungnahmen vermieden werden. Die frei werden personellen und finanziellen Ressourcen könnten stattdessen für eine frühzeitigere, intensivere Beteiligung der für die überörtliche Raumordnung relevanten Akteure (NGOs, Betreiber und Gemeinden) eingesetzt werden. Das scheint sinnvoll, da die zahlreichen eingegangenen Stellungnahmen der Naturschutz-NGOs und die Experteninterviews auf eine große Nachfrage nach Beteiligung schließen lassen (NÖ/I, TR 14, NÖ/III, Knollconsult, 2014a). Einer flexibleren Gestaltung und Anpassung des Stellungnahmerechts auf die Rahmenbedingungen und Ziele der überörtlichen Raumordnung steht die Art der Umsetzung der SUP-RL ins NÖ ROG im Weg. Das NÖ ROG unterscheidet nicht zwischen der Stellungnahmemöglichkeit auf der örtlichen und der überörtlichen Raumordnungsebene. In beiden Fällen sind die Planer verpflichtet, ein Stellungnahmerecht für jedermann einzuräumen, obwohl die örtliche Raumordnung die Wahrung lokaler und die überörtliche Raumordnung die Wahrung überörtlicher Schutzinteressen verfolgt. Eigentlich lässt die SUP-RL gemäß § 6 Abs. 4 den Mitgliedsstaaten bei der Implementierung der SUP-RL in nationales Recht die Entscheidung, was genau unter „Öffentlichkeit“ zu verstehen ist. Und der Artikel 6 Abs. 5 überlässt den Mitgliedsstaaten die Einzelheiten der Information und Konsultation der Öffentlichkeit. Es wäre daher sinnvoll zu prüfen, inwieweit die SUP-RL ein auf die Bedürfnisse und Rahmenbedingungen der überörtlichen Raumordnung angepasstes Stellungnahmeverfahren zulässt.

Kritik an der informellen Einflussnahme von Bürgerinitiativen

Bürgerinitiativen gegen WKA vertreten häufig eine Minderheitsmeinung, versuchen aber i. d. R. ihre Meinung umzusetzen und Eignungszonen in ihrer Umgebung zu verhindern. Das gleiche gilt auch für die NIMBY-Stellungnahmen von Einzelpersonen. Die Gefahr besteht, dass sich die Meinung einer Minderheit gegen die Mehrheitsmeinung durchsetzt (Ried et al., 2017). Denn Studien zur Akzeptanz von WKA zeigen deutlich, dass die breite Bevölkerung die Errichtung von WKA akzeptiert oder befürwortet (Hoffmann et al., 2017). Jedoch wurde in NÖ die Zonierung wegen des Widerstandes der Bürgerinitiativen

und der lokalen Bevölkerung initiiert (TR 22). So wurde den Bürgerinitiativen gleich zu Beginn des Zonierungsprozesses die Möglichkeit eingeräumt, sich mehrmals mit hochrangigen politischen Entscheidungsträgern zu treffen und damit am Diskussionsprozess teilzunehmen (Kurier, 2013, NÖ/III). Einige Bürgerinitiativen konnten Interessen durchgesetzt, z. B. die Ausweisung von Waldgebieten als Verbotszone (NÖ/III, Kurier, 2013). Ob einzelne Bürgerinitiativen ihre Interessen durchgesetzt haben oder nicht, sie planten weiterhin, die Entwicklung der Windkraft im Auge zu behalten und Widerstand gegen Windkraftprojekte zu leisten (Kurier, 2013). Dazu äußerte auch ein Interviewteilnehmer, dass sich die Bürgerinitiativen durch ihren Einfluss bestärkt fühlen und noch mehr Widerstand in den örtlichen Raumordnungsverfahren leisten (NÖ/III). Zumindest deutet der von den Bürgerinitiativen geplante (Kurier, 2013) und verstärkte Widerstand auf der örtlichen Ebene (NÖ/III) darauf hin, dass die Beteiligung der Bürgerinitiativen auf der überörtlichen Ebene nicht im Sinne einer höheren Akzeptanz und eines konfliktärmeren WK-Ausbaues ist (NÖ/III, TR 23). Ob Bürgerinitiativen an Zonierungsprozessen beteiligt werden sollen, ist schwer zu sagen. Es sollte davon abhängen, ob die Beteiligung der Bürgerinitiativen zu einer höheren Akzeptanz der Windkraft und durch die Einbringung lokalen Know-hows zu einer besseren Entscheidungsgrundlage führt. Unter welchen Umständen die Beteiligung der Bürgerinitiativen zu einer höheren Akzeptanz von WK-Zonierungen und zu einer höheren Akzeptanz der Windkraft allgemein sowie zu einer besseren Entscheidungsgrundlage führt, kann in dieser Arbeit nicht beurteilt werden. Hierfür wären zusätzliche Untersuchungen notwendig.

Die große Anzahl an Stellungnahmen von Einzelakteuren und der Protest der Bürgerinitiativen zeigt deutlich die große Nachfrage nach Beteiligung vonseiten der lokalen Bevölkerung und der Bürgerinitiativen. Die Bürgerinitiativen versuchen zudem, die lokale Bevölkerung in den örtlichen Raumordnungsverfahren von ihren Positionen zu überzeugen (NÖ/III). Sinnvoll wäre es daher, wenn Bürgerinitiativen bei ihrer Überzeugungsarbeit gegen WKA zuvorzukommen. Für die Akzeptanz der Windkraft vonseiten der lokalen Bevölkerung ist es daher wichtig, dass die Betreiber und die Gemeinden die lokale Bevölkerung inklusive der Bürgerinitiativen frühzeitig (also weit vor der Veröffentlichung des Umweltberichtes und den formellen Stellungnahmemöglichkeiten) über die Widmungs- und Projektvorhaben informieren. So können Widerstände in den örtlichen Raumordnungsverfahren vermieden werden (TR 26).

Im Bgld. wurde die Öffentlichkeit über das LEP 2011, welches u. a. Vorgaben zur räumlichen Verteilung von WKA enthält, im Rahmen einer Multi Media Show zur Präsentation des LEP informiert (Bgld./II). Die Menschen hatten die Möglichkeit, Fragen zu stellen. Folglich sind bei den örtlichen Raumordnungsverfahren ausschließlich

produktive Stellungnahmen eingegangen, welche zu Verbesserungen der WKA führten, aber keine Stellungnahmen, welche die Anlagen infrage gestellt haben (Bgl./II). Um die Akzeptanz der lokalen Bevölkerung auch in NÖ zu erhöhen, wäre eine ähnliche Vorgehensweise auch in NÖ in ausgewählten Gemeinden, wo es starke Konflikte und Abneigungen gegen WKA vonseiten der lokalen Bevölkerung und vonseiten der Bürgerinitiativen gibt, zu erwägen.

Einfluss der Gemeinden

Mit Abstand die meisten Änderungen des Verordnungsentwurfes resultierten aus Stellungnahmen von Gemeinden, welche den Wunsch äußerten, WK-Zonen teilweise bzw. ganz zu streichen (Knollconsult, 2014). Das ist bis zu einem gewissen Grad nachvollziehbar. Denn das institutionalisierte Über- und Unterordnungsverhältnis schränkt die Handlungsautonomie der Gemeinden ein (ÖROK, 2001). Gemeinden können nur mehr dort WKA errichten bzw. Flächen für WKA widmen, wo Eignungszonen ausgewiesen wurden (Grellet, 2010). Außerdem können Eignungszonen u. a. mögliche Siedlungsentwicklungsabsichten und die Errichtung von Straßen einschränken (Bgl./II). Folglich besteht eine Notwendigkeit der vertikalen Abstimmung mit den Gemeinden. Dieser Notwendigkeit sind die Koordinatoren in beiden Bundesländern nachgekommen (Bgl./II, Knollconsult, 2014). Es wurden wichtige Informationen zu den Siedlungsentwicklungsabsichten und dem Wunsch der Gemeinden nach WK-Eignungszonen eingeholt (Bgl./II, Knollconsult, 2014). Die Abstimmung mit den Gemeinden diente daher der Informationsbeschaffung nach Hamedinger (2009).

Weder im Bgl. noch in NÖ wurden Eignungszonen gegen den Willen von Standortgemeinden ausgewiesen (Bgl./II, NÖ/II). Im Bgl. wurden Gebiete, wo Gemeinden keine Eignungszonen wollten, nicht als Untersuchungsgebiet festgelegt (Bgl./I). Das bedeutet weniger Arbeit für das politisch-administrativen System, aber auch für die Verfasser der Fachbeiträge. Demgegenüber erfolgte in NÖ die Abschichtung von Gemeindegebieten erst im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens (Knollconsult, 2014), also zu einem Zeitpunkt, als die ornithologische Studie und die wildtierökologische Studie schon für das gesamte Landesgebiet erstellt wurden (Knollconsult, 2014). Die Vorgehensweise im Bgl. ist daher im Sinne eines effizienten Verfahrens zu bevorzugen. Sobald sich die Einstellungen der abgeschichteten NÖ Gemeinden zur Windkraft ändern, ist zu prüfen, inwieweit diese Gebiete geeignete Standorte für die Windkraft bereithalten. In diesem Fall ist eine Änderung der Zonierung sinnvoll und notwendig, um weitere Potentialflächen für den WK-Ausbau zur Verfügung zu stellen und um die Ziele des Energiefahrplanes bis 2030 zu erreichen (NÖ/II, NÖ/III).

Im Bgl. wurden die Gemeinden seit Anbeginn des ersten Zonierungsprozesses beteiligt. Gemeindevertreter haben sich mit den Koordinatoren getroffen und gemeinsam mit den

Koordinatoren Mögliche Eignungszonen besichtigt. Das war aufgrund der geringen Anzahl der betroffenen Gemeinden möglich (Bgl./I). Der Raumordnungsbeirat (u. a. bestehend aus Vertreter des SPÖ Gemeindevertreterverbandes und Vertreter des ÖVP-Gemeindebundes) wurde laufend über die Zonierungsfortschritte informiert und hat die Zonierung vor der Beschlussfassung durch die Landesregierung begutachtet (Waba, 2014). Trotz intensiverer Einbindung und frühzeitigere/regelmäßigerer Information der Gemeinden im Bgl. wurden die Entscheidungen gegenüber den Gemeinden im Bgl. weitgehend hierarchisch getroffen (Waba, 2014). So ist die Bgl. Landesregierung den Forderungen von Gemeinden nach weiteren Eignungszonen auf der Parndorfer nicht nachgekommen (NÖ/I). Die Beteiligung der Gemeinden im Bgl. zeigt, dass eine intensive, frühzeitige Beteiligung von Akteuren nicht gleichbedeutend mit der Abgabe von Entscheidungsmacht bzw. einer nicht-hierarchischen Entscheidungsfindung ist. Das ist auch bei der Beteiligung von Naturschutz-NGOs zu bedenken. Denn aus den Zonierungsprozessen in NÖ und im Bgl. lässt sich folgern, dass die Beteiligung mehrerer NGOs neben geeigneten Beteiligungsstrukturen eine gewisse hierarchische Durchsetzungsmacht braucht, um umsetzbare Ergebnisse zu erzielen. Ein Mangel an hierarchischer Durchsetzungsmacht in Kombination mit dem Fehlen geeigneter Beteiligungsstrukturen kann, wie beim NÖ Zonierungsprozess aus dem Jahr 2002, das Zonierungsergebnis und damit die Einhaltung überörtlicher Schutzinteressen gefährden.

Einfluss der Betreiber

Grundsätzlich haben die Zonierungen im Bgl. und in NÖ das Ziel, überörtliche Schutzinteressen in die räumliche Steuerung der Windkraft einzubeziehen (Knollconsult, 2014, ÖIR, 2010). Die Betreiber verfolgen i. d. R. lokale Interessen (NÖ/I). Trotzdem spricht (wie bei den Gemeinden) einiges für die Beteiligung der Betreiber. Erstens waren die Koordinatoren im Bgl. und in NÖ vom Know-how der Betreiber abhängig (NÖ/II, Bgl./II). Durch deren Einbindung konnten vielfältige Standortinformationen (u. a. Daten zum Vorkommen von windkraftsensiblen Vogelarten) in den Prozess eingebracht werden (Knollconsult, 2014, NÖ/II, TR 22). In beiden Bundesländern erfüllte daher die Beteiligung der Betreiber die Funktion der Informationsbeschaffung nach Hamedinger (2009), sodass eine Einbindung der Betreiber sinnvoll erscheint (Bgl./II, NÖ/II).

4.4.3.3 Kompromiss und Konsens

Unter einem kooperativen Staat wird nach Hamedinger et al. (2008) ein Staat verstanden, der das vorrangige Ziel verfolgt, einen Konsens zwischen den Beteiligten zu erzielen. Im Bgl. sind sich die Akteure einig, dass das politisch-administrative System an einem weitreichenden Konsens interessiert war (WWF, 2014, Bgl./I). So hebt der WWF in seiner Studie zum WK-Ausbau im Bgl. positiv hervor, dass die Zonierung im Bgl. der

Konsensfindung diente (WWF, 2014). Demgegenüber wird die Zonierung in NÖ von den Naturschutz-NGOs als Kompromiss gesehen (NÖ/II, TR 14). Warum in NÖ i. V. z. Bgld. kein Konsens erreicht werden konnte, hat mehrere Gründe. Einerseits ermöglichten die ausreichend zeitlichen Ressourcen, dass bei der Erstellung des Bgld. Rahmenkonzeptes aus dem Jahr 2010 über Jahre hinweg ein Konsens erarbeitet werden konnte (TR 17). Die frühzeitige Einbindung der NGOs in die räumliche Steuerung der Windkraft erhöhte zudem die Akzeptanz des Zonierungsergebnisses vonseiten der Naturschutz-NGOs (Bgld./I). Wo im Bgld. die Prozessgestaltung den Abstimmungsprozess zwischen dem Naturschutz und den Betreibern erleichterte, erschwerte die kurze Planungsdauer und die fehlenden Möglichkeiten der Naturschutz-NGOs, sich in einem organisierten Rahmen mit den Betreibern abzustimmen (NÖ/I), die Abstimmung zwischen den Naturschutz-NGOs und den Betreibern (TR 14, NÖ/I). Neben der Prozessgestaltung waren im Bgld. auch die Rahmenbedingungen förderlich für ein konsensuales Zonierungsergebnis. Der frühe Zonierungszeitpunkt, das vielfach kleinere Untersuchungsgebiet und in der Folge weniger Akteure und Betroffene erleichterten den Abstimmungsprozess. Demgegenüber erschwerten die Rahmenbedingungen in NÖ, also die späte Zonierung, der lokale Widerstand, der Zeitdruck aufgrund der Förderbedingungen und die damals kurz bevorstehende neue Förderperiode sowie die landesweite Zonierung verbunden mit einer größeren Anzahl an betroffenen und beteiligten Akteuren, einen Konsens über alle Parteien (Betreiber, Bürgerinitiativen, Naturschutzakteure) hinweg (TR 14, NÖ/I). Da es in NÖ nicht gelungen ist, einen Konsens zwischen dem Naturschutz und den Betreibern bzw. den Koordinatoren zu erarbeiten (weil Eignungszonen in naturschutzfachlich wertvollen Gebieten ausgewiesen wurden), ist in den örtlichen Raumordnungsverfahren weiterhin mit Naturschutzkonflikten und Widerstand vonseiten der nichtstaatlichen Naturschutzakteure zu rechnen (NÖ/I, Bgld./III). Da die meisten Flächen, welche aus naturschutzfachlicher Sicht für ungeeignet gelten, abgeschichtet wurden, hat die Zonierung auch in NÖ dazu beigetragen, Konflikte auf der örtlichen Ebene zu vermeiden (NÖ/I).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass überörtliche räumliche Steuerungsinstrumente das Potential haben, die Konfliktlösung auf die überörtliche Ebene vorzuverlegen. Das ist auch dann möglich, wenn, wie im Bgld., das Untersuchungsgebiet umgeben ist von naturschutzfachlich wertvollen Standorten. Inwieweit das gelingt, ist jedoch sehr stark von den Rahmenbedingungen und der konkreten Ausgestaltung der Zonierungsprozesse abhängig. Damit Konflikte nicht nochmal in den örtlichen Raumordnungsverfahren auftreten, sind einige Faktoren wichtig. Erstens sollten die staatlichen und nichtstaatlichen Naturschutzakteure von Anfang an und regelmäßig in den Prozess einbezogen werden, damit die Entscheidungen für die Naturschutzakteure nachvollziehbar sind und die Expertisen der NGOs frühzeitig in die Zonierung integriert werden können. Zweitens ist der Austausch zwischen den Naturschutzakteuren und den

Betreibern zu fördern. Im Bgld. gab es zwar harte Diskussionen und Konflikte zwischen dem Naturschutz und den Betreibern (Bgld./I). Da diese Konflikte im Rahmen des Zonierungsprozesses fachlich in engem Austausch mit den staatlichen und nichtstaatlichen Naturschutzakteuren aufgearbeitet wurden, sind diese Konflikte im Rahmen der örtlichen Raumordnungsverfahren weitgehend ausgeblieben (Bgld./I). WK-Zonierungen sollten zudem möglichst frühzeitig durchgeführt werden. So hat die Vorgehenseise im Bgld. gezeigt, dass eine frühzeitige Zonierung der Formation von lokalem Widerstand entgegenwirken kann (Bgld./I). Das wiederum kann den Abstimmungsprozess erleichtern, wenn dadurch eine Akteursgruppe weniger den Anspruch hat, sich am Zonierungsprozess zu beteiligen.

Sehr wichtig für einen Konsens ist zudem eine gute Datenlage. Aus einer guten Datenlage resultiert eine gute Argumentationsgrundlage, welche das Verständnis und die Akzeptanz der Betreiber für die Abschichtung naturschutzfachlich wertvoller Standorte fördert und gleichzeitig die Position der Naturschutzakteure stärkt (Bgld./I). Zudem gibt eine gute Datenlage den Naturschutzakteuren die Sicherheit, das Flächen aus naturschutzfachlicher Sicht für die WK-Nutzung geeignet sind. Da Naturschutz-NGOs bei einer schlechten Datenlage die Anwendung des Vorsorgeprinzips, d. h. die Abschichtung der Zonen präferieren (NÖ/I) bzw. die Durchführung von genaueren naturschutzfachliche Untersuchungen vor der Freigabe der Flächen fordern, kann eine schlechte Datenlage die Ausweisung von Eignungszonen verhindern (NÖ/I). Zudem ist eine gute Datenlage die Voraussetzung für gut vorgeprüfte Eignungszonen und in Folge die Voraussetzung für schnelle örtliche Raumordnungsverfahren (NÖ/I). Das wiederum war ein wesentlicher Grund, warum die Betreiber, trotz des Verlustes eines erheblichen Teils der Standorte, mit der Wirkung der Bgld. Rahmenkonzepte zufrieden sind (NÖ/III, Bgld./II). Demgegenüber haben die weniger gut vorgeprüften Eignungszonen in NÖ schnellere Raumordnungsverfahren verunmöglicht (NÖ/I). Eine geringere Akzeptanz der Zonierung vonseiten der Betreiber war die Folge (NÖ/III).

4.4.4 GOVERNMENT VS. GOVERNANCE ODER HIERARCHISCHE INSTRUMENTE VS. KOOPERATIVER POLITIKPROZESS

Die Naturschutzakteure präferieren im Politikprozess einen governanceorientierten Ansatz unter Beteiligung und Einflussnahme von öffentlichen Akteuren (NÖ/I, TR 14, Bgld./I, WWF, 2014). Bei den Instrumenten zur räumlichen Steuerung der Windkraft werden jedoch formelle Instrumente von den Naturschutzakteuren bevorzugt (TR 14). Die formellen Steuerungsinstrumente (also das Sek. ROP in NÖ und die Rahmenkonzepte im Bgld.) garantieren, dass in naturräumlichen Ausschlusszonen keine WKA errichtet

werden. Demgegenüber wurde in Oberösterreich, wo die Zonierung einen informellen Charakter hat, sogar in Nationalparkregionen WKA geplant (TR 14). Daraus lässt sich folgern, dass nur verbindliche Steuerungsinstrumente die Wahrung der überörtlichen Schutzinteressen garantieren können. Es ist daher nachvollziehbar, dass die NGOs formelle Zonierungen präferieren. Zudem wollen die NGOs ihre eingebrachten Interessen rechtlich fixiert sehen. Denn NGOs haben nur begrenzte Ressourcen, um sich an politischen Prozessen zu beteiligen. Diese wollen die NGOs dort einbringen, wo Resultate im Sinne eines stärkeren Schutzes der Natur erzielt werden. Und das ist, wie man an der unverbindlichen Zonierung in Oberösterreich sieht, bei informellen Instrumenten nicht garantiert (TR 14).

Das formelle Institutionen durch einen gewissen Verhandlungsdruck Ergebnisse und Erfolge garantiert (Mank, 2014) bzw. das informelle Institutionen aufgrund des fehlenden Verhandlungs- bzw. Ergebnisdruckes ein Scheitern erlauben, hat sich in NÖ bei den Zonierungsprozessen gezeigt. Beim ersten und gescheiterten Zonierungsversuch aus dem Jahr 2002 gab es noch keine gesetzlichen Vorschriften, eine Zonierung zu erstellen. Damit war ein Scheitern möglich. Demgegenüber wurde im Rahmen des Widmungsstopps im Jahr 2013 die Erstellung eines Sek. ROP im NÖ ROG gesetzlich vorgeschrieben. Folglich war den Betreibern und BirdLife klar, dass es einen tragfähigen Kompromiss braucht, um ein Ergebnis zu erzielen, welches hält (NÖ/I). Der Ergebnisdruck war förderlich für die Kompromissbereitschaft der Betreiber und BirdLife (NÖ/I).

4.4.5 AUSWIRKUNGEN UNTERSCHIEDLICHER RAHMENBEDINGUNGEN AUF DEN ZONIERUNGSPROZESS UND DIE ÖRTLICHEN RAUMORDNUNGSVERFAHREN MIT BEZUG AUF DEN NATURSCHUTZ

In diesem Kapitel werden die unterschiedlichen Rahmenbedingungen in NÖ und im Bgld. gegenübergestellt und deren Wirkung auf den Zonierungsprozess und in der Folge auf die örtlichen Raumordnungsverfahren analysiert. Zuerst wird die regionale Betrachtung im Bgld. der landesweiten Betrachtung in NÖ gegenübergestellt (siehe Kapitel 4.4.5.1). Danach werden die unterschiedlichen Zonierungszeitpunkte (siehe Kapitel 4.4.5.2) und die Wirkung von politischen Visionen und Einstellungen auf die Zonierungsprozesse analysiert (siehe Kapitel 4.4.5.3). Zum Schluss wird dargestellt, welche Wirkungen die große Anzahl an Naturschutzgebieten in NÖ und dem Bgld. auf die Entstehung von Naturschutzkonflikten auf der örtlichen und überörtlichen Raumordnungsebene hat.

4.4.5.1 Analyse der regionalen vs. der landesweiten Zonierung

I. V. z. landesweiten Betrachtung hat eine regionale Zonierung zahlreiche Vorteile. Das kleinere Untersuchungsgebiet im Bgld. machte es möglich, die ornithologischen Ausschlusszonen detailliert auszuweisen und die rechtlichen Bedingungen für die örtlichen Raumordnungsverfahren vorzubereiten (NÖ/I, Bgld./I). Die detaillierte Flächenausweisung äußerte sich in einem geringeren Untersuchungsbedarf auf der örtlichen Ebene und hatte schnellere Raumordnungsverfahren und eine hohe Umsetzungsrate von WK-Projekten zur Folge (Bgld./I, Bgld./II, Bgld./III).

„viele Sachen, die wir in der Zonierung ausgesagt haben, da gibt es keine bessere Datenlage in der UVP. Das ist immer das, wo die Betreiber immer sagen, dass im Bgld. die UVPs nicht so strenggenommen werden, was aber insofern nicht stimmt, als das im Vorfeld schon viel größeres, viel besseres Datenmaterial vorhanden ist, und deshalb die Untersuchungen z. T. nicht so tief gehen, wie es in NÖ ist.“ (NÖ/I, 12)

Im Gegensatz dazu war in NÖ das Landesgebiet zu groß, um die Flächen genau zu untersuchen und detailliert auszuweisen (NÖ/II). Folglich sind weder die Anforderungen im Hinblick auf ornithologische Untersuchungen weniger geworden, noch hat sich die Planungssicherheit und Planungsdauer in den örtlichen Raumordnungsverfahren verbessert (NÖ/III, NÖ/II). Aus Sicht der Betreiber ist daher eine regionale Zonierung im Vergleich zu einer landesweiten Betrachtung vorteilhaft. Zudem ging die schrittweise Zonierung im Bgld. mit einem Lernprozess einher (Bgld./I). Die schrittweise Zonierung ermöglichte es, auf Fehlentscheidungen (z. B. im Hinblick auf den Vogelschutz, das Weltkulturerbe und das Landschaftsbild), auf neue Erkenntnisse (z. B. zur Beeinträchtigung von Fledermäusen), auf eine besserer Datenlage und auf die Windkraftentwicklung zu reagieren (Bgld./I, Bgld./II). Als man erkannt hat, dass einige WKA innerhalb von Vogelzugkorridoren errichtet wurden, haben sich die Koordinatoren und der Umweltschutz mit den Betreibern und BirdLife zusammengesetzt, um alternative Standorte zu finden. Im Gegenzug wurde die WKA innerhalb des Vogelzugkorridors abgebaut (Bgld./I). Die Erkenntnisse zur Beeinträchtigung der Fledermäuse hat dazu geführt, dass das Schutzgut Fledermäuse in die Erstellung zukünftiger Rahmenkonzepte einbezogen wird (Bgld./I, Bgld./III). Und auf den hohen Ausnutzungsgrad auf der Parndorfer Platte wurde reagiert, indem im Laufe der Jahre in Abstimmung mit BirdLife alternative Standorte gesucht und als Eignungszonen ausgewiesen wurden (Bgld./II). Dieser Lernprozess war in NÖ aufgrund der Einmaligkeit der Zonierung bisher nicht möglich. Da eine Überarbeitung in NÖ geplant ist (NÖ/II), wäre es ratsam, bestehende Windkraftstandorte, wie im Bgld. (Bgld./I), im Vorfeld der Überarbeitung zu evaluieren, um auf Fehlentscheidungen und veränderte Rahmenbedingungen (z. B. auf eine bessere Datenlage zum Thema Vögel) angemessen reagieren zu können. Diesbezüglich wäre es sinnvoll, vor einer Überarbeitung Studien, z. B. zur Wirkung von WKA im Wald auf

Vögel und Studien zur Wirkung von WKA auf das Verhalten von Vögeln, durchzuführen (NÖ/I).

In Bezug auf den Naturschutz hatte die regionale Betrachtung einen Nachteil. Durch die kleinen Untersuchungsgebiete gab es weniger Möglichkeiten, mit dem Ausschlusszonen von naturschutzfachlich wertvollen Gebieten auszuweichen. Daher war, trotz des höheren Stellenwertes des Naturschutzes, eine strenge Zonierung zum Schutz der Natur im Bgld. schwieriger durchzusetzen als in NÖ (NÖ/I).

4.4.5.2 Analyse des Zonierungszeitpunktes in NÖ und im Bgld.

In NÖ wurde die Zonierung zu einem Zeitpunkt erstellt, als eine gute WK-Förderperiode mit hohen WK-Einspeisetarifen kurz vor dem Ende stand und eine neue Förderperiode mit noch ungewissen Förderbedingungen bald begann (NÖ/I, TR 22). In Verbindung mit dem Widmungsstopp hatte das zwei wesentliche Nachteile. Erstens wurde das Sek. ROP schnell, d. h. binnen eines Jahres erstellt. Die kurze Prozessdauer in Verbindung mit der landesweiten Betrachtung erlaubten keine detaillierte Festlegung der Eignungszonen (NÖ/III), sodass die örtlichen Raumordnungsverfahren in NÖ noch immer mehrere Jahre beanspruchen (NÖ/III). Zweitens wurden Projekte in der neuen Förderperiode zuerst im Bgld. errichtet. Folglich sind die niederösterreichischen Projekte in der Warteschlange der ÖMAG hängen geblieben (NÖ/III). Daher hatten die Windkraftbetreiber in NÖ oft jahrelange Verzögerungen bei geplanten WK-Projekten (NÖ/I, NÖ/III). Demgegenüber wurde das erste Rahmenkonzept im Bgld. im Jahr 2002 kurz vor dem eigentlichen WK-Ausbau erstellt (Bgld./II). Damals wurden die meisten WKA im Bgld. errichtet, sodass es kaum Konkurrenz von anderen Bundesländern bezüglich der WK-Förderung gab. Und das Rahmenkonzept aus dem Jahr 2010 wurde in einer Zeit mit schlechten Förderbedingungen erstellt, als der Windkraftausbau fast vollständig zum Erliegen kam (IG Windkraft, 2018). Daher war es im Bgld. möglich, das Rahmenkonzept 2010 ohne Zeitdruck detailliert zu erstellen (TR 23). Die Prozessdauer wird daher maßgeblich vom Zonierungszeitpunkt in Abhängigkeit von den Förderbedingungen beeinflusst. Zonierungen sollten daher, wie im Bgld. zu Zeiten schlechter Förderbedingungen oder besser, vor dem Windkraftausbau durchgeführt werden. Werden die Zonierungen vor dem WK-Ausbau durchgeführt, wenn die Untersuchungsgebiete/Zonierungsgebiete noch nicht für die Widmung freigegeben wurden, ist erstens ein Widmungsstopp, welcher geplante Projekte verzögert, überflüssig. Zweitens gibt es zum Zeitpunkt der Zonierung keine in der Planung weit fortgeschrittene WK-Projekte in naturschutzfachlich sensiblen Gebieten. Das verringert die Interessenskonflikte zwischen dem Naturschutz und den Betreibern im Rahmen des Zonierungsprozesses. Denn die Betreiber haben bei fortgeschrittenen WK-Projekten i. d. R. schon viele Ressourcen in die Planung investiert und wollen die Projekte umsetzen, auch in naturschutzfachlich sensiblen Gebieten

(NÖ/I). Drittens wird verhindert, dass bereits errichtete Anlagen in einem Vogelzugkorridor oder in einem Wildtierkorridor stehen. Zudem erschwert eine späte Zonierung, wenn schon viele WKA auf dem Untersuchungsgebiet errichtet wurden, einen fachlichen Zugang (TR 13).

Der richtige Planungszeitpunkt ist aus einem weiteren Grund mit Bedacht zu wählen. Da das Sek. ROP in einer Förderperiode mit hohen WK-Einspeisetarifen durchgeführt wurde, waren kurz vor der Zonierung viele Projekte in Planung. Der fehlende Überblick über die zahlreichen geplanten Projekte verunsicherte die Bürgerinitiativen, welche daraufhin starken Widerstand gegen die Errichtung von WKA leisteten (TR 22). Eine Zonierung sollte der Formation und Verfestigung von Bürgerinitiativen zuvorkommen und nicht genau dann durchgeführt werden, wenn der meiste Widerstand zu erwarten ist. Denn hat sich erst einmal Widerstand formatiert, wird es schwierig, die Bürgerinitiativen durch Kompromisse zufriedenzustellen und den Widerstand auf der örtlichen Ebene zu minimieren (NÖ/III). Daher ist es im Sinne des WK-Ausbaues, den Bürgern schon früh durch Zonierungen die Sicherheit zu geben, wo WKA errichtet werden und wo nicht. So kann man, wie im Bgld., der Entstehung von lokalem Widerstand zuvorkommen (Bgld./I, Bgld./II).

4.4.5.3 Analyse der Wirkung politischer Visionen und Einstellungen zur Windkraft

Wo die Politik in NÖ der Windkraft mit dem Prädikat Wildwuchs eher ein schlechteres Image verpasst hat, hat die Politik im Bgld. den WK-Ausbau mit der Vision der Stromautarkie propagiert (WWF, 2014) und gleichzeitig den hohen Stellenwert des Naturschutzes hervorgehoben (Bgld./I, Bgld./III, WWF, 2014). Im Bgld. ist die Stromautarkie eine große Vision, da das Bgld. bis vor 15 Jahren fast vollständig von Stromimporten und damit von den Atomkraftwerken der Nachbarstaaten in der Nähe der Bgld. Grenze abhängig war. Die Vision der Energieautarkie war damit nicht nur eine Vision, sich von klimaschädlichen fossilen Energieträgern unabhängiger zu machen, sondern auch eine Vision, sich von den angrenzenden Atomkraftwerken unabhängig zu machen. Das hat sich positiv auf die Akzeptanz von WKA ausgewirkt (TR 18). Aber auch in NÖ gibt es ambitionierte Zielsetzungen für die Windkraft. Diese landespolitischen Zielsetzungen sind eine Voraussetzung, dass der Windkraftausbau gelingt und ein Grund, warum gerade in den Bundesländer NÖ und dem Bgld. der Windkraftausbau voranschreitet (NÖ/III). Denn ohne übergeordnete Zielsetzungen gibt es auf jeder Fläche einen Grund, der gegen ein WK-Projekt spricht. Die Ausbauziele dienen daher als wichtiges Argument für die Freigabe von Standorten (TR 23).

4.4.5.4 Wirkung des Ausmaßes von Naturschutzgebieten auf die Konfliktlösung in der örtlichen und überörtlichen Raumordnung

Eine große Anzahl an Schutzgebieten gibt den Naturschutzakteuren die Sicherheit, dass ökologisch wertvolle Flächen frei von WKA bleiben (NÖ/III, TR 23). In Bundesländern mit wenigen Schutzgebieten, beispielsweise in Oberösterreich, wo die Zonierung zusätzlich noch unverbindlich ist (TR 14), haben staatliche Naturschutzakteure keine Sicherheit, dass naturschutzfachlich wertvolle Flächen frei von WKA bleiben. Sie haben Angst, dass WKA überall errichtet werden (TR 23). Folglich gibt es mehr Widerstände in den örtlichen Raumordnungsverfahren vonseiten des amtlichen Naturschutzes und vonseiten der Naturschutz-NGOs. WK-Projekte werden verhindert, selbst bei einem Vorkommen von Arten mit geringerem Gefährdungsstatus (NÖ/III). Für die Betreiber ist es daher schwieriger, WK-Projekte in Bundesländern mit wenigen Schutzgebieten und keiner verbindlichen Zonierung durchzusetzen (TR 23, NÖ/III). Demgegenüber hatten die Naturschutzakteure in NÖ und im Bgld. mehr Sicherheit, dass ökologisch wertvolle Lebensräume innerhalb von Schutzgebieten frei von WKA bleiben (NÖ/III). Diese Sicherheit fördert die Bereitschaft der staatlichen Naturschutzakteure, Kompromisse zu Zonen außerhalb von Schutzgebieten zu schließen (TR 23, NÖ/III). Ein weiterer Vorteil der hohen Anzahl an Schutzgebieten ist, dass es i. d. R. um Schutzgebiete eine bessere naturschutzfachliche Datenlage gibt (Bgld./I). Ein gutes Beispiel ist die Parndorfer Platte, welche im Laufe der Jahre im Rahmen von Naturschutzprojekten, im Rahmen des Autobahnbaues der A4, im Rahmen von Forschungsvorhaben und im Rahmen von Monitorings mehrfach naturschutzfachlich untersucht wurde (Bgld./I, Bgld./II). Die gute Datenlage war eine unerlässliche Basis für die detaillierte Ausweisung der Eignungszonen auf der Parndorfer Platte (Bgld./I, NÖ/I). Eine gute Datenlage gewährleistet eine sachliche Argumentation. Das stärkt die Akzeptanz der Betreiber für die Abschichtung naturschutzfachlich wertvoller Standorte (Bgld./II). Zusammenfasst lässt sich sagen, dass das Vorhandensein und die Abschichtung von strengen Schutzgebieten für den Naturschutz, für die Betreiber und den WK-Ausbau von Vorteil ist.

5 FAZIT UND AUSBLICK

Im ersten Teil des Fazits werden die Forschungsfragen kurz zusammengefasst und Schlüsse aus der Zusammenfassung gezogen (siehe Kapitel 5.1). Im Kapitel Ausblick werden noch offene Fragestellungen erläutert und auf den Forschungsbedarf im Bereich Windkraft und Naturschutz und im Bereich Öffentlichkeitsbeteiligung verwiesen (siehe Kapitel 5.2)

5.1 FAZIT ZUM EINFLUSS VON NATUR- UND UMWELTSCHUTZBELANGEN, ZUR ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG UND ZUR PROZESSGESTALTUNG

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass in NÖ und im Bgld. alle relevanten Naturschutzbelangen mit Ausnahme des Schutzgutes Fledermäuse einbezogen wurden (NÖ/I, Bgld./I, Knollconsult, 2014 ÖIR, 2010). In beiden Bundesländern wurden die überregional bedeutsamen Schutzaspekte, also die Brutgebiete und Vogelzugkorridore sowie in NÖ Wildtierkorridore und im Bgld. die Wildtierbrücken, in die Zonierung einbezogen (Knollconsult, 2014, Bgld./I, Bgld./II). Durch die Abstimmung im Rahmen der grenzüberschreitenden Studie der PGO (Bgld./II, Bgld./III) konnte ein Fortlaufen der Bgld. Vogelzugkorridore nach NÖ erreicht werden (Bgld./III). In beiden Bundesländern leisten die überörtlichen Steuerungsinstrumente daher einen wesentlichen Beitrag zu einem umwelt- und naturverträglichen WK-Ausbau (Bgld./I, NÖ/I, Bgld./II, Bgld./III). Obwohl der Naturschutz im Bgld. einen höheren Stellenwert hatte (NÖ/I), gab es in NÖ wegen der landesweiten Zonierung mehr Möglichkeiten, mit Eignungszonen von ornithologisch sensiblen Zonen auszuweichen. Daher ist es in NÖ gelungen, eine strengere Zonierung zum Schutz der Vögel durchzusetzen (NÖ/I). Neben dem Schutz der Natur haben die Rahmenkonzepte im Bgld. aufgrund der detaillierten Zonenausweisung die schnelle Erreichung der Energieautarkie ermöglicht (Bgld./I, Bgld./II, Bgld./III). Das Bgld. hat sich durch den WK-Ausbau in kürzester Zeit vom Stromimporteur zum Stromexporteur entwickelt. Es kann ca. 30 % des Stroms exportieren (IG Windkraft, s. a. a). Da sich im Bgld. die Politik weitgehend aus der Zonierung herausgehalten hat, beruht die Flächenausweisung auf sachlich-fachlichen Kriterien (Bgld./II, Bgld./III). Die fachlichen Expertisen von BirdLife wurden gänzlich übernommen. Zusätzlich wurde ein Natura-2000-Referent und ein Vogelschutzbeauftragter eingebunden (Bgld./III). Das zeigt den hohen Stellenwert von fachlichen Expertisen im Burgenland. Demgegenüber wurden in NÖ nicht alle BirdLife-Ausschlusszonen übernommen (NÖ/I). Trotz geringerem Einfluss der naturschutzfachlichen Expertise/ der Studie von BirdLife können die WK-Ausbauziele bis 2030 nicht erreicht werden (NÖ/II, NÖ/III). Das liegt u. a. daran,

dass viele Flächen infolge der lokalen und der politischen Einflussnahme abgeschichtet wurden (NÖ/I, NÖ/II, NÖ/III). Um ein Erreichen trotzdem zu ermöglichen, sollten die Flächen, welche wegen politischen Entscheidungen entfallen sind, zu einem passenden Zeitpunkt (nachdem Untersuchungen durchgeführt wurden bzw. genügend Daten zu den Gebieten vorliegen) auf die Eignung hin übergeprüft werden. Das sind die wegen der NIMBY-Position abgeschichteten Gemeindegebiete (wenn sich die Einstellungen der betroffenen Gemeinden zur Windkraft geändert haben), Regionen an der Grenze zu Tschechien und der Slowakei (sofern sie aus naturschutzfachlicher Sicht für den WK-Ausbau geeignet sind) und ggf. Teile der alpinen Gebiete. Wichtig ist, dass bei einer Überarbeitung der Zonierung die Ausschlusszonen, welche auf guten Daten und fachlichen Kriterien beruhen (z. B. abgeschichtete Schutzgebiete und BirdLife-Ausschlusszonen), Ausschlusszonen bleiben. Bei den Zonierungsprozessen in NÖ und im Bgld. hat sich klar gezeigt, dass die Flächen für die Windkraftnutzung begrenzt sind. Der Schutz des Menschen und der Schutz der Natur haben gute WK-Standorte verunmöglicht (Bgld./II, NÖ/II, Knollconsult, 2014). Insbesondere die Eignungszonen auf der Parndorfer Platte sind weitgehend ausgelastet (Bgld./I, Bgld./II, NÖ/I). Daher besteht die Angst vonseiten des Naturschutzes, dass weitere Flächen für die Windkraft in sensiblen Gebieten freigegeben werden (NÖ/I, Bgld./I). Für die Naturschutzakteure ist eine klare Zusage darüber, wie viele Flächen absolut für die Windkraft zur Verfügung gestellt werden, sehr wichtig (NÖ/I, TR 26, Bgld./I). Wichtig für die NGOs, die sich an Zonierungsprozessen beteiligt und Interessen umgesetzt haben, ist, dass die Raumordnungsprogramme verbindlich sind, sodass die zeit- und arbeitsintensive Beteiligung für die NGOs einen Nutzen hat im Sinne eines stärkeren Schutzes der Natur (TR 14). Da die zur Verfügung stehenden Flächen stark begrenzt sind, ist es für den weiteren WK-Ausbau wichtig, diese Flächen von Anfang an effizient zu nutzen (Bgld./I). Das Repowering wird in Zukunft zumindest im Bgld. eine größere Rolle spielen, als die Suche nach neuen WK-Standorten (TR 10). Jedoch ist auch der Leistungszuwachs durch das Repowering von WKA begrenzt. Den derzeitigen Energiehunger werden die erneuerbaren Energieträger inklusive der Windkraft aufgrund der Flächenrestriktionen allein nicht stemmen können. So wird von Naturschutz-NGOs kritisiert, dass die Windkraft nur einen sehr kleinen Beitrag zur Energieversorgung leisten kann und der Flächenverbrauch der Windkraft im Verhältnis zu diesem Beitrag zu hoch ist (Naturschutzbund, 2014, 4):

„Betrachtet man den Bruttoinlandverbrauch, so wurde der zwar zu 26,1% aus erneuerbaren Energien gedeckt, der Anteil des Windes betrug jedoch nur 2,8% dieser 26,1% und damit nur 0,7% am gesamten Bruttoinlandverbrauch (BMWFJ: Energiestatus Österreich 2013). [...] Für diesen de facto geringen Anteil an Strom zahlen wir einen sehr hohen Preis, indem wir die durch die Windkraft beeinflusste Landschaft nicht mehr

für andere Funktionen, wie Erholung, Tourismus usw. nutzen können.“
(Naturschutzbund, 2014, 4)

Wenn sich die Politik ambitionierte Einsparungsziele setzt und diese durch Einsparungsmaßnahmen sowie Effizienzmaßnahmen erreicht werden, wird automatisch der Beitrag der Windkraft zum Gesamtenergieverbrauch höher. Das kann die Akzeptanz der Windkraft vonseiten der Naturschutzakteure stärken. Denn es ist den Naturschutz-NGOs und Naturschutzakteuren klar, dass die Emissionen stark sinken müssen, um die negativen Effekte des Klimawandels auf die Natur, v. a. auf die Vögel, zu verhindern. Daher befürworten die meisten Naturschutz-NGOs (z. B. BirdLife, der WWF, der Naturschutzbund und der Umweltdachverband) den Windkraftausbau (Naturschutzbund, 2014, WWF, 2014, NÖ/I, TR 14, Umweltdachverband, 2011). Jedoch registrieren die Naturschutzakteure kritisch, dass sich zum Schutz des Klimas nur dort etwas bewegt, wo ein wirtschaftliches Interesse dahintersteht (z. B. bei der Windkraft oder bei der Dämmung von Gebäuden). Das wird zurückgeführt auf das Fehlen von Lobbygruppen und das fehlende Engagement der Politik zu Themen der Energieeinsparung und Energieeffizienz (NÖ/I, Bgld./I, TR 14). Ein Vertreter einer NGO äußerte daher einen interessanten Vorschlag. Er wünscht sich, dass der Kompromiss zwischen der Windkraft und dem Naturschutz über die Wahl geeigneter WK-Standorte hinausgeht. Die überregionale Planung von WKA soll in eine Energiestrategie eingebettet sein, wo der Fokus nicht nur auf dem Ausbau der erneuerbaren Energien, sondern gleichzeitig auf Effizienz- und Einsparungsmaßnahmen liegt. Der Naturschutzakteur wünscht sich, dass im Rahmen von Beteiligungsprozessen mit den Naturschutz-NGOs ein Kompromiss bzw. Konsens zum Maßnahmenmix der Klimapolitik getroffen wird (TR 14):

„und vielleicht sind die Schlussfolgerungen, die ja gezogen werden, dann aus so einem Prozess [Anm.: Beteiligungsprozess] [...] wir einigen uns darauf, die und die und die Anlagen, die gehen, die sind dann auch relativ einfach umzusetzen in einer sinnvollen Planungszeit [...] und Ergebnis des Prozesses könnte aber genauso sein, dass das Land parallel dazu eine Energieeffizienzstrategie zum Beispiel umsetzen muss und da entsprechend Maßnahmen setzen muss, um sukzessive den Ausstieg aus dem Bereich der Fossilen im Strombereich zumindest zu schaffen.“ (TR 14, 6)

Detaillierte Festlegungen zum Maßnahmenmix der Klimapolitik wären daher nicht nur im Sinne des Klimaschutzes, sondern auch im Sinne der Naturschutz-NGOs und im Sinne einer höheren Akzeptanz der Windkraft vonseiten der Naturschutz-NGOs. Zwar hat das Land NÖ im Klima- und Energieprogramm 2020 zahlreiche Maßnahmen zum Schutz des Klimas festgelegt (Amt der NÖ Landesregierung, 2017a). Klimastrategien, welche den Pfad zu einer emissionsarmen Gesellschaft klar aufzeigen und genau erläutern, welchen Betrag Effizienzmaßnahmen, Einsparungsmaßnahmen und erneuerbare Energien zu einer treibhausgasarmen Energieversorgung leisten sollen, stehen sowohl auf Bundesebene

(Klima- und Energiestrategie 2030 des Bundesministeriums für Nachhaltigkeit und Tourismus, 2017) als auch auf Landesebene noch aus (siehe Niederösterreichisches Klima- und Energieprogramm 2020 des Amtes der NÖ Landesregierung, 2017a).

Von Naturschutzakteuren wird auch sehr kritisch gesehen, dass im Bgld. mit 300 Sonnentagen das Photovoltaikpotential kaum genutzt wird (Bgld./I), weil es zusätzlich zum fehlenden Lobbying organisatorisch und technisch schwieriger umzusetzen ist (Bgld./I). In Anbetracht des Klimawandels und seinen Folgen sollte das Bgld. als sonnenreichstes Bundesland das Photovoltaikpotential nutzen (Bgld./I). Auch diesbezüglich wäre eine Energiestrategie des Bundes in Zusammenarbeit mit den Ländern und in Zusammenarbeit mit dem Naturschutz notwendig. Eine Anrechnung der geringeren externen Effekte von flächensparenden erneuerbaren Energien (z. B. der Dachflächenphotovoltaik) durch eine Erhöhung der Förderung wäre auch im Sinne des Naturschutzes (TR 14).

Im Sinne eines kooperativen Staates nach Hamedinger et al. (2008) wurden in beiden Bundesländern die Gemeinden, die Betreiber, die IG Windkraft, Naturschutz-NGOs und in NÖ zusätzlich die Bürgerinitiativen beteiligt (NÖ/I, NÖ/II, TR 22, NÖ/III). Neben der horizontalen Kooperation mit den relevanten Fachabteilungen (Knollconsult, 2014, NÖ/II, ÖIR, Bgld./I, Bgld./II) haben sich in beiden Bundesländern zwei wesentliche Aspekte einer kooperativen Staatstätigkeit bzw. Aspekte von Governance im engen Begriffsverständnis (nach u. a. Schuppert 2008, Hamedinger et al., 2008 und Wolff, 2004) durchgesetzt: die Kooperationen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren in informellen Netzwerken und Verhandlungssystemen (NÖ/I, NÖ/II) und im Bgld. zusätzlich die Kooperation in Partnerschaften zwischen den Koordinatoren und den staatlichen und nichtstaatlichen Naturschutzakteuren (Bgld./I). Die Einflussnahme von öffentlichen Akteuren ist im Bgld. ausschließlich und in NÖ, trotz dem Stellungnahmerecht im Rahmen der SUP, zum größten Teil auf informelle Beteiligungsmöglichkeiten zurückzuführen. Da das Stellungnahmeverfahren in NÖ sehr spät erfolgte, haben die Stellungnahmen der NGOs kaum zu Änderung des Sek. ROP geführt (Knollconsult, 2014). Damit hat die SUP in NÖ weder zu einer intensiveren Einflussnahme der NGOs noch zur Konfliktlösung beigetragen (NÖ/I, NÖ/II). Um das Know-how der NGOs einzuholen, wenn noch Handlungsmöglichkeiten bestehen, ist eine frühere Beteiligung der Naturschutz-NGOs notwendig. Wenn jedoch alle NGOs, Betreiber und die Fachabteilungen an einem Tisch sitzen, ist es schwierig, ein zufriedenstellendes Ergebnis für alle zu erzielen (TR 16). Es ist daher sinnvoll, zusätzlich zu den fachlichen Abstimmungsterminen der inneren Abteilungen frühzeitig Treffen mit den NGOs durchzuführen. Das erlaubt eine frühzeitige Einbindung der NGOs, ohne ein Scheitern der Zonierung bzw. ohne konfliktäre Verhandlungen ohne Ergebnis zu riskieren (TR 16). Gleichzeitig führen die Treffen mit den NGOs zu einer besseren

Entscheidungsgrundlage, zu einem für die NGOs transparenten Verfahren und einer höheren Akzeptanz der Zonierung (Bgl./I, WWF, 2014, TR 15, TR 16).

Ob die Naturschutz-NGOs frühzeitig an Zonierungsprozessen beteiligt werden, hängt bisher mehr von den Vorschriften der Politik (TR 16), den Erfahrungen und Einstellungen von Einzelakteuren, von dessen Engagement (NÖ/II, Bgl./II) und von den zur Verfügung stehenden zeitlichen und personellen Ressourcen ab, als von rechtlichen Rahmenbedingungen. Um eine frühzeitige Beteiligung von Naturschutz-NGOs zu garantieren, sollten die rechtlichen Rahmenbedingung zur Öffentlichkeitsbeteiligung in der überörtlichen Raumordnung angepasst werden, sodass die organisierte Öffentlichkeit die Möglichkeit hat, ihr Know-how und ihre Daten frühzeitig in den Prozess einzubringen.

Auch die Wahl der zu beteiligenden Akteure ist sehr wichtig für Beteiligungsprozesse (Riet et al., 2017). Die fehlenden Vorschriften zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Bgl. hatten den Vorteil, dass die Beteiligung flexibler gestaltet und an den Planungsfall angepasst werden konnte (Bgl./III). Demgegenüber waren die Koordinatoren in NÖ verpflichtet, jedermann ein Stellungnahmerecht einzuräumen. Folglich hat die Anzahl an Stellungnahmen überhandgenommen (Knollconsult, 2014). Daher wäre zu überdenken, ob es nicht sinnvoll ist, die rechtlichen Rahmenbedingungen an die Bedürfnisse der überörtlichen Raumordnung anzupassen, d. h. die Stellungnahmemöglichkeiten auf die organisierte Öffentlichkeit zu beschränken. Im Gegenzug sollte der lokalen Bevölkerung schon frühzeitig im Widmungsverfahren Beteiligungsrechte eingeräumt werden und nicht erst am Ende der örtlichen Raumordnungsverfahren, wo anzunehmen ist, dass das Know-how und die Interessen der lokalen Bevölkerung wegen der geringen Handlungsmöglichkeiten nicht wesentlich in Entscheidungen einfließen.

Wo im Bgl. über Jahr hinweg ein Konsens mit dem Naturschutz erarbeitet werden konnte (TR 17, WWF, 2014), war das in NÖ u. a. wegen der geringen zeitlichen Ressourcen nicht möglich (NÖ/I). Ausreichend zeitliche Ressourcen sind daher eine wesentliche Voraussetzung einer erfolgreichen kooperativen Staatstätigkeit und eines konsensualen Zonierungsergebnisses.

Auch die Einflussnahme des Umweltanwaltes in NÖ ist trotz der Stellungnahmerechte des Umweltanwaltes im Rahmen der SUP zum größten Teil auf informelle Beteiligungsmöglichkeiten zurückzuführen. Ein hoher Stellenwert des Umweltanwaltes ermöglicht es dem Umweltanwalt erstens, die Ansichten und das Know-how der Naturschutz-NGOs in den Zonierungsprozess einzubringen (Bgl./I) und zweitens, bei Verhandlungen mit den Betreibern und den Koordinatoren die Interessen des Naturschutzes durchzusetzen (TR 22, Bgl./III). Damit ist ein hoher Stellenwert der Umweltanwaltschaften förderlich für die Etablierung einer kooperativen Staatstätigkeit

(Bgl./I, TR 22) und für eine Integration von Naturschutzbelangen in die überörtliche räumliche Steuerung des Windkraftausbaus.

Die Politik muss sich entscheiden, welche Ziele sie mit der Zonierung verfolgt. Soll die Zonierung nur eine oberflächliche Erklärung sein, wo WKA errichtet werden sollen und wo nicht. Oder hat die Zonierung schnellere Raumordnungsverfahren und eine höhere Planungssicherheit zum Ziel. Ist ersteres der Fall, so kann die Zonierung schneller erstellt werden, da für eine oberflächliche Erklärung keine detaillierten Vorprüfungen der Flächen notwendig sind. Ist zweiteres der Fall, so müssen die Flächen gut vorgeprüft und detailliert ausgewiesen werden. Das heißt, es sollte genug Zeit eingeplant werden, um die Zonierung zu erstellen. Hierfür ist eine ausreichende Planungsdauer notwendig. Vorteilhaft für gut vorgeprüfte Flächen und damit für schnellere Raumordnungsverfahren ist daher ebenfalls die regionale Herangehensweise. Denn es ist einfacher, auf kleineren Flächen eine gute Datenlage zu generieren (NÖ/I). Die gute Datenlage bedingt nicht nur gut vorgeprüfte Flächen und damit schnelle örtliche Raumordnungsverfahren (Bgl./I, Bgl./II, NÖ/I). Sie stärkt auch die Argumentationsgrundlage der Naturschutzakteure, sodass es leichter ist, Naturschutzinteressen durchzusetzen und gleichzeitig die Akzeptanz der Betreiber für die Abschichtung der naturschutzfachlich wertvollen Flächen zu erhöhen (Bgl./I). Eine gute Datenlage ist daher in vielerlei Hinsicht wichtig für einen gelungenen Zonierungsprozess. Daher ist es ratsam, vor einer Zonierung ausreichend Zeit zu haben, um Daten zu erheben, zu sammeln und auszuwerten. Das politisch-administrative System sollte sich schon vor dem eigentlichen Zonierungsprozess um den Austausch bzw. eine Zusammenführung der Daten von Betreibern und Naturschutz-NGOs bemühen, damit die Akteure genug Zeit haben, die Daten auszuwerten.

5.2 AUSBLICK

In der überörtlichen räumlichen Steuerung treffen viele Akteure zusammen. Die Beteiligung einer großen Anzahl von Akteuren kann Beteiligungsprozesse erschweren. Zudem haben die Akteure in der überörtlichen Raumordnung wenige Erfahrungen mit Beteiligungsprozessen. Schlechte Erfahrungen können dazu beitragen, dass die intensive und frühzeitige Beteiligung von Naturschutz-NGOs unterlassen wird. Es wäre daher im Sinne der Etablierung von Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren in der überörtlichen Raumordnung, unterschiedliche Herangehensweisen und Beteiligungsstrukturen zur Beteiligung einer größeren Anzahl von öffentlichen Akteuren in überörtlichen Raumordnungsverfahren zu erforschen und erfolgreiche Herangehensweisen als Best-Practice Beispiele abzuleiten.

Die Windkraft als eine klimaverträgliche Energieerzeugungstechnik soll einen erheblichen Beitrag zur Energieversorgung leisten. Welchen Einfluss die Windkraft auf die Vogelwelt hat, ist jedoch noch immer sehr wenig erforscht. Das liegt u. a. daran, dass die Verhaltensänderungen von Vögeln sehr artspezifisch sind (NÖ/I) und von den naturräumlichen Gegebenheiten abhängen. Um die Beeinträchtigung von Vögeln abzuschätzen, bedarf es der Untersuchung der Wirkung bestehender Windkraftanlagen auf das Verhalten der einzelnen Vogelarten (z. B. auf das Meideverhalten und den damit einhergehenden Habitatverlust) (NÖ/I). Insbesondere auf Waldstandorten ist kaum bekannt, wie sich Vogelarten bezüglich WKA verhalten. Da Österreich ein walddreicher Staat ist, sollten bestehende WK-Waldstandorte in NÖ bezüglich des Verhaltens windkraftsensibler Vogelarten evaluiert werden. Das daraus gewonnene Wissen kann auch von anderen Bundesländern genutzt werden, den WK-Ausbau möglichst naturverträglich zu gestalten. Zu bedenken ist, dass langjährige und groß angelegte Studien/Evaluierungen notwendig sind, um allgemeine Schlüsse zu Verhaltensänderungen bestimmter Vogelarten ziehen zu können. Dieser Aufwand scheint in Anbetracht der Gefahren des Klimawandels und der damit verbundenen Dringlichkeit, fossile Energieträger zu ersetzen, sinnvoll und sollte alsbald durchgeführt werden. Denn ein erhöhter Wissenstand zeigt nicht nur auf, wo WKA aus naturschutzfachlicher Perspektive nicht errichtet werden sollen, sondern zeigt auch auf, wo WKA weitgehend unbedenklich sind (NÖ/I).

6 LITERATURVERZEICHNIS

Amt der Burgenländischen Landesregierung (2012): Landesentwicklungsprogramm Bgld. - LEP 2011. Mit der Natur zu neuen Erfolgen. Verfügbar in: http://www.phasing-out.at/media/file/797_9c_LEP2011_Ordnungsplan.pdf [04.06. 2019]

Amt der burgenländischen Landesregierung (2015): Arbeiten, Leben, Wirtschaften. Die Entwicklung des Bgld.es von 2000 bis heute. Verfügbar in: https://www.Burgenland.at/fileadmin/user_upload/Bilder/Wirtschaft_und_Arbeit/Arbeit_-Leben-Wirtschaft3_WEB.pdf [10.01.2018]

Amt der NÖ Landesregierung (2011): Energiefahrplan 2030. Verfügbar in: http://www.noel.gv.at/noe/Energie/NOE_Energiefahrplan_2030.pdf [16.08.2018]

Amt der NÖ Landesregierung (2015): Naturschutzkonzept NÖ. Verfügbar in: http://www.noel.gv.at/noe/Naturschutz/Naturschutzkonzept_Februar_2015.pdf [16.08.2018]

Amt der NÖ Landesregierung (2017): Naturschutzgebiete. Verfügbar in: http://www.noel.gv.at/noe/Naturschutz/Schutzgebiete_Naturschutzgebiete.html [16.08.2018]

Amt der NÖ Landesregierung (2017a): Klima- und Energieprogramm 2020. 2. Auflage Verfügbar in: http://www.noel.gv.at/noe/Klima/NOE_Klima-_und_Energieprogramm_2020_2._Auflage.pdf [06. 06. 2018]

Amt der NÖ Landesregierung (s. a.): Erläuterungen zur Verordnung über ein Sektorales Raumordnungsprogramm über die Windkraftnutzung in NÖ. Verfügbar in: http://www.raumordnung-noe.at/fileadmin/root_raumordnung/land/landesentwicklungsplanung/ROP_Windkraft/Erläuterungen_ROP_Windkraft.pdf [10.01.2018]

Amt der NÖ Landesregierung (s. a. a): Entscheidung für Windkraft-Zonenplan gefallen. Verfügbar in: http://www.noel.gv.at/noe/111362_windkraftzonenplan.html [10.01.2018]

APA (2009): Wald muss Tabuzone für Windkraft bleiben. Verfügbar in: https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20190321_OTS0212/wald-muss-tabuzone-fuer-windkraft-bleiben-bild [10.04.2018]

Arbter, K., Hadler, M., Purker, E. und Tappeiner, G. (2005): Das Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung: die Zukunft gemeinsam gestalten. 1. Aufl., Wien, ÖGUT. Verfügbar in: https://www.oegut.at/downloads/pdf/part_hb-oeff-beteiligung.pdf [10.04.2018]

Beckmann, J. und Keck, G. (1999): Beteiligungsverfahren in Theorie und Anwendung. Stuttgart: Akad. für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg.

Benz, A. (2004): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung. [Lehrbuch], 1. Aufl., Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

Benz, A. (2009): Politik im Mehrebenensystem. 1. Aufl., VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

Berger, G. und Steurer, R. (2008): Governance für nachhaltige Entwicklung: Prinzipien und praktische Relevanz. Wissenschaft-trifft-Praxis Workshop 16.-17. Juni 2008. Research Institute for Managing Sustainability. Verfügbar in: http://www.governance.at/pdf/workshops/2008-06-16/Einleitung_WS%20Governance%20fuer%20NE.pdf [07.10.2019]

Biefang, M. und Lübberstedt, J. (2001): Bürgerbeteiligung und Beteiligungsverfahren: Eine Antwort auf die Steuerungskrise der modernen Gesellschaft und ein Rahmen für Lernchancen und Qualifikationserfordernisse moderner Bürger, 2. Aufl., Hampp. Verlag München.

Biologische Station Neusieder See (s. a.): Die Station. Verfügbar in: http://biologische-station.bgld.gv.at/die_station/ [12.09.2018]

Biosphärenpark Wienerwald Management GmbH (s. a.): Die häufigsten Fragen zum Biosphärenpark Wienerwald. Verfügbar in: <https://www.bpww.at/de/faqs#60> [10.04.2019]

BirdLife Österreich (s. a.): Unser Team. Verfügbar in: <https://www.birdlife.at/page/ueber-uns> [12.09.2018]

BMNT (2008): Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung: Eine Empfehlung für die gute Praxis. Wien. Verfügbar in: http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/Standards_OeB/Standards_der_Oeffentlichkeitsbeteiligung_2008.pdf [10.04.2019]

BMNT (2017): Erneuerbare Energie in Zahlen 2017. Entwicklung in Österreich auf Datenbasis 2016. BMNT, Wien.

BMNT (2017b): Die Klimakonferenz COP 21 und das Pariser Abkommen. Verfügbar in: <https://www.bmnt.gv.at/umwelt/klimaschutz/internationales/klimakonferenzen/cop21paris.html> [10.04.2019]

BMNT (2017c): Allgemeines zur UVP. Verfügbar in: https://www.bmnt.gv.at/umwelt/betriebl_umweltschutz_uvp/uvp/AllgemeineszurUVP.html [10.04.2019]

BMNT (2018): Liste der anerkannten Umweltorganisationen gemäß § 19 Abs. 7 UVP-G 2000. BMNT, Wien. [07.06.2018]

BMNT und BMWJF (2010): Energiestrategie Österreich Verfügbar in: https://www.bmdw.gv.at/Ministerium/Staatspreise/Documents/energiestrategie_oesterreich.pdf [19.07.2018]

Bosch, S. und Peyke, G. (2011): Gegenwind für die Erneuerbaren – Räumliche Neuorientierung der Wind-, Solar- und Bioenergie vor dem Hintergrund einer verringerten Akzeptanz sowie zunehmender Flächennutzungskonflikte im ländlichen Raum. In Raumforschung und Raumordnung (2011) 69:105–118, Springer Verlag.

Börzel, T. A. (2008): Der „Schatten der Hierarchie“ - ein Governance-Paradox? In: Schuppert G.F., Zürn M. (eds) Governance in einer sich wandelnden Welt, S. 118- 131, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Börzel, T. A. (2014): Was ist Governance? Passauer Jean Monnet Universität. In: Passauer Jean Monnet Papiere. Verfügbar in: https://www.phil.uni-passau.de/fileadmin/dokumente/lehrstuehle/goeler/Passauer_Jean-Monnet_Paper/PJMP_2014_2_Boerzel.pdf [10.04.2017]

Brand, K. W. (2017): Die sozial-ökologische Transformation der Welt. Campus-Verlag, Frankfurt/New York.

Brunner, R. (2013): Stellungnahme der Nationalpark Thayatal GmbH zum Entwurf der Verordnung über ein sektorales Raumordnungsprogramm über die Nutzung der Windkraft in Niederösterreich. Verfügbar in: https://www.np-thayatal.at/downloads_file/de/131/2013-12-23-Stellungnahme-Verordnungsentwurf_Windkraft.pdf [10.04.2019]

Chehori, A., Younces, R., Ilinca, A. und Perron, J. (2015): Review of performance optimization techniques applied to wind turbines. In: Applied Energy 142, 2015, S. 361–388 Elsevier.

Danielzky, R., Ossietzky, C., Knieling, J., Hanebeck, K. und Reitzig, F. (2003): Öffentlichkeitsbeteiligung bei Plänen und Programmen der Raumordnung. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn. Verfügbar in: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Forschungen/1998_2006/Heft113_DL.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [19.07.2018]

Deutsche Wind Guard (2017): Status des Windenergieausbaues an Land in Deutschland. Deutsche Wind Guard GmbH, Varel.

Dora, D. (2018): Windkraft und Naturschutz. In: Bausteine der Energiewende. S. 749-772. VS Springer Verlag, Wiesbaden

Drangschat, J. S. und Breitfuss, A. (2000): Lokale Agenda 21 in Wien: Von der Betroffenenbeteiligung zur Akteurskooperation, Arbeitspapier des Institutes für Stadt- und Regionalentwicklung der TU Wien, Wien.

Eichler, A. (2012): Windkraft in Österreich. Diplomarbeit, Universität Wien. Fakultät für Geowissenschaften, Geographie und Astronomie.

Enengel, S., Steiner, H. und Marsch, F. (2014): Windige Energie? Ökonomie der Windkraft. Saubere Energie auf Kosten der Landschaft? Endbericht AG 1: Der Einfluss der Raumplanung auf Windkraft. Masterprojekt der TU Wien. TU Wien.

Enevoldsen, P. (2017): Managing the Risks of Wind Farms in Forested Areas: Design Principles for Northern Europe. Industrial PhD dissertation. School of Business and Social Science. Aarhus University. Department of Business Development and Technology (BTECH). Verfügbar in: https://pure.au.dk/ws/files/117942850/Industrial_PhD_Dissertation_Peter_Enevoldsen_incl_co_author.pdf [10.04.2019]

Feindt, P. H. (2005): Partizipation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Nachhaltigkeit: Perspektiven der politischen Ökonomie, Metropolis-Verlag, Marburg.

Feindt, P. und Saretzki, H. (2010): Umwelt- und Technikkonflikte. Springer Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

Fischer-Kowalski, M., Haas, W., Wiedenhofer, D., Weisz, U., Pallua, I., Possanner, N., Behrens, A., Serio, G., Alessi, M. und Weis, E. (2012): Sozio-ecological transition: definition, dynamics and related global scenarios. Institute for Social Ecology, AAU, Austria and Centre for European Policy Studies, Belgium 2012. Verfügbar in: http://www.neujobs.eu/sites/default/files/publication/2012/05/wp1_Socio-ecological%20transitions%20and%20global%20scenarios.pdf [04.12.2018]

Geschnatter (2002): Hart am Wind. Erstmals in Österreich: Regionale Studie über Naturschutz und Windparks. Ausgabe 4/ Dezember 2002, S. 1-2, Illmitz, Burgenland. Verfügbar in: www.nationalpark-neusiedlersee-winkel.at/tl_files/images/downloads/geschnatter/Geschnatter2002_4.pdf [26.12.2018]

Glassl, H. (2018): Jahrbuch für naturverträgliche Energiewende 2018. Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende. Verfügbar in: https://www.naturschutz-energiewende.de/wp-content/uploads/K-18-Konflikte-in-der-Energiewende_webversion.pdf [10.04.2019]

Grellet, L. Y. (2010) Windenergienutzung in Europa – Rechtliche Fragestellungen rund um die Errichtung und den Betrieb von Windenergieanlagen. Springer, Wien.

Hamedinger, A. (s. a.): Partizipation in der Raumentwicklung – eine Frage der politischen Kultur und von good governance. Präsentation. TU Wien. Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung, Fachbereich Soziologie, Wien.

Hamedinger, A., Dangschat, J. und Breitfuss, A. (2008): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat. 1. Auflage, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

Hansch, S. und Moidl, S. (2007): Das realisierbare Windkraftpotenzial – Kurzstudie. Verfügbar in: <https://www.tagdeswindes.at/mmedia/download/2007.08.30/1188464900.pdf> [26.12.2018]

Haß, R., Hielscher, H. und Klink, D. (2014): Germany – a movement society? An investigation of non-activism. Journal of Civil Society, 10, 2014, S. 353–372, Informa UK Limited.

Hoffmann, W., Marterbauer, G., Strebl, M., Hampl, N., Salmhofer, A. und Sposato, G. (2017): Erneuerbare Energien in Österreich 2017: Der Jährliche Stimmungsbarometer österreichischer Haushalte zu erneuerbaren Energien. WU Wien.

Höft, C., Messinger-Zimmer, S. und Ziller, J. (2017): Bürgerproteste in Zeiten der Energiewende: Lokale Konflikte um die Windkraft. Transcript Verlag, Bielefeld.

Hohl, J. (2002): Gutes Jahr für Meister Petz. In: Wiener Zeitung. https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/oesterreich/chronik/328346_Gutes-Jahr-fuer-Meister-Petz.html?em_cnt=328346

IEA (2017): Renewable information: Overview. Verfügbar in: <https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/RenewablesInformation2017Overview.pdf> [02.08.2018]

IG Windkraft (2013): Hintergrundpapier zum Widmungsstopp und dem angekündigten Raumordnungsprogramm für Windkraftentwicklung in NÖ. Verfügbar in: <https://www.igwindkraft.at/mmedia/download/2013.05.14/1368552305.pdf> [10.04.2019]

IG Windkraft (2014): Größter Windpark Österreichs im Bgld. errichtet. Verfügbar in: https://www.igwindkraft.at/?mdoc_id=1027661 [04.06. 2019]

IG Windkraft (2015): Mehr als 20 Jahre rasante Entwicklung der Windkraft in Österreich. Verfügbar in: <https://www.igwindkraft.at/mmedia/download/2015.08.28/1440757768085296.pdf> [02.01.2018]

IG Windkraft (2018): Interessensgemeinschaft Windkraft Österreich – Bericht 2017/2018. Verfügbar in: <https://www.igwindkraft.at/mmedia/download/2012.05.14/1336984755.pdf> [02.01.2018]

IG Windkraft (2018a): 2/3 aller WKA wurden 2017 in NÖ errichtet. Niederösterreich als fixe konstante im WK-Ausbau. Verfügbar in: <https://www.igwindkraft.at/mmedia/download/2018.01.15/1516006734627819.pdf> [02.01.2018]

IG Windkraft (2018b): Windkraft in NÖ. Verfügbar in: <https://www.igwindkraft.at/mmedia/download/2018.01.15/15160070111639.pdf> [10.10.2018]

IG Windkraft (2018c): Über die IG Windkraft. Verfügbar in: https://www.igwindkraft.at/?mdoc_id=1000293 [10.10. 2018]

IG Windkraft (2019): 2018 brachte weiteren Rückgang beim WK-Ausbau in NÖ. Verfügbar in: https://www.igwindkraft.at/?mdoc_id=1039981 [10.03. 2019]

IG Windkraft (s. a.): ÖSGt: Eine Übersicht über das aktuelle ÖSGt in Österreich. Verfügbar in: https://www.igwindkraft.at/?mdoc_id=1014571 [10.10. 2018]

IG Windkraft (s. a. a): Windkraft im Burgenland. Verfügbar in: <https://www.igwindkraft.at/mmedia/download/2018.02.28/1519809277981612.pdf> [14.08.2018]

IPCC (2014): Climate Change (2014): Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.

IPCC (2014): Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. IPCC, Geneva, Switzerland.

Jänicke, M. und Jörgens, H. (2006): New approaches to environmental governance. In: Environmental Governance in Global Perspective: New Approaches to Ecological Modernisation. S. 167-209, FFU-Report 01-2006, Forschungsstelle für Umweltpolitik, FU Berlin.

Klagge, B. (2013): Governanceprozesse für erneuerbare Energien – Akteure, Koordinations- und Steuerungsstrukturen. In: Klagge, B., Arbach, C.: Governanceprozesse für erneuerbare Energien. S. 7- 15. Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Verfügbar in: http://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/ab/ab_005/ab_005_02.pdf [10.03.2019]

Knieling, J. (2003): Kooperative Regionalplanung und Regional Governance: Praxisbeispiele, Theoriebezüge und Perspektiven. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/9, 2003,463-478. Verfügbar in: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/IzR/2003/Downloads/8_9Knieling.pdf?_blob=publicationFile&v=2 [7.10.2017]

Knieling, J., Fürst, D. und Danielsky, R. (1999): Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung. Konzeptionelle Überlegungen zur Planungspraxis. Volume 57, pp 195–201, Springer Verlag.

Knollconsult (2014): Umweltbericht zum NÖ Sek. ROP für die Windkraftnutzung: ergänzte Fassung basierend auf der Verordnung über ein Sektorales Raumordnungsprogramm über die Windkraftnutzung in NÖ, LGBL. 8001/1-0. Verfügbar in: http://www.raumordnung-noe.at/fileadmin/root_raumordnung/land/landesentwicklungsplanung/ROP_Windkraft/SekROP-Windkraft_Umweltbericht_Endergebnis_LGBL-8001-1-0.pdf [17.10.2018]

Knollconsult (2014a): Datenblätter zu den Windkraftzonen gemäß SekROP Windkraftnutzung, LGBL. 8001/1-0. Verfügbar in: https://www.raumordnung-noe.at/fileadmin/root_raumordnung/land/landesentwicklungsplanung/ROP_Windkraft/SekROP-Windkraft_Datenblaetter-Endergebnis_LGBL-8001-1-0.pdf [10.04.2019]

Kollar, H. und Sachlehner, L. (1997): Vogelschutz und Windkraftanlagen in Wien. Endbericht. Verein für Ökologie und Umweltforschung, Wien.

Kurier (2013): Von Erleichterung bis zum Kopfschütteln. Print Ausgabe vom 17. 12 2013, s. p., Verfügbar in: http://www.ubl-grossmugl.at/wp-content/uploads/2015/01/131217_Kurier.pdf [10.04.2019]

Kurier (2014): Zonenplan der Aufstellflächen wird verkleinert. Landesrat Pernkopf im KURIER-Interview. Verfügbar in: <https://kurier.at/chronik/niederoesterreich/niederoesterreich-platz-fuer-windkraft-wird-eng/60.027.380> [10.03.2019]

Kurier (2014a): Einspruchsflut gegen Windkraft. Ringen zwischen Befürwortern und Gegnern um jeden Quadratmeter Eignungszone. Verfügbar in: <https://kurier.at/chronik/niederoesterreich/einspruchsflut-gegen-windkraft/51.336.882> [10.03.2019]

Lackner, L. (2016): Genehmigungspraxis Windkraft. Wien Energie, Wien

Land Burgenland (2013): Energiestrategie 2020. Verfügbar in: http://www.tobgld.at/uploads/tx_mddownloadbox/Energiestrategie_Bgld.2020_01.pdf [10.09.2018]

Land NÖ (2018): Erfolge im NÖ Artenschutz. Verfügbar in: http://www.noe.gv.at/noe/Naturschutz/Erfolge_Artenschutz.html [10.10.2018]

Land Oberösterreich (s. a.): Oberösterreichischer Windkraftmasterplan 2017. Verfügbar in: <https://www.land-oberoesterreich.gv.at/110625.htm> [10.03.2019]

Länderarbeitsgemeinschaft der Vogelschutzwarten (2015): Abstandsempfehlungen für Windenergieanlagen zu bedeutsamen Vogellebensräumen sowie Brutplätzen ausgewählter Vogelarten. Berichte zum Vogelschutz, Band 51, 2014, S. 16-42. Vogelschutzwarte Neschwitz.

Landesumweltschutz Bgld. (2012): Tätigkeitsbericht 2010/2011. Verfügbar in: https://www.Burgenland.at/fileadmin/user_upload/Downloads/Umwelt_und_Agrar/Umwelt/Umweltschutz/Umweltschutz Taetigkeitsbericht 2010-2011.pdf [06.10.2018]

Langgemach, T. und Dürr, T. (2014): Informationen über Einflüsse der Windenergienutzung auf Vögel. Landesamt für Umwelt Brandenburg, Staatliche Vogelschutzwarte Nennhausen. Verfügbar in: http://www.lugv.brandenburg.de/cms/media.php/lbm1.a.3310.de/vsw_dokwind_voegel.pdf [15.05.2018]

LGBl. 8001/1-0, 20.5.2014: Verordnung über ein sektorales Raumordnungsprogramm über die Windkraftnutzung in NÖ. Verfügbar in: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrNO&Gesetzesnummer=20000722> [7.10.2017]

Magistrat der Stadt Wien (s. a.): Internationaler Naturschutz – Weltweite Konventionen. Verfügbar in: <https://www.wien.gv.at/umweltschutz/naturschutz/international/weltweit.html> [10.07.2019]

Mank, M. (2014): Was ist Governance? Passauer Jean Monnet Universität. In: Passauer Jean Monnet Papiere 3/2014. Verfügbar in: https://www.phil.uni-passau.de/fileadmin/dokumente/lehrstuehle/goeler/Passauer_Jean-Monnet_Paper/PJMP_2014_3_4_Mank.pdf [10.03.2019]

Mayntz, R. (1995): Politische Steuerung. Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie. In: Politische Theorie in der Ära der Transformation. PSV-Sonderheft 26. Opladen.

Mayntz, R. (2004): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? MPIfG working paper, Nr. 04/1, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln. Verfügbar in: <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp04-1/wp04-1.html> [10.03.2019]

Mayntz, R. (2008): Von der Steuerungstheorie zu Global Governance. In: Schuppert G. F. und Zürn M.: Governance in einer sich wandelnden Welt. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 41, 43-60. Verfügbar in: https://pure.mpg.de/rest/items/item_1232999_4/component/file_1836069/content [12.03.2019]

Mein Bezirk (2014): Windkraft-Zonen nun endgültig fixiert. Verfügbar in: https://www.meinbezirk.at/wienerwaldneulengbach/c-politik/windkraft-zonen-nun-endgueltig-fixiert_a907575 [12.03.2019]

Meuser, M. und Nagel, U. (1991): ExpertInneninterviews - vielfach erprobt, wenig bedacht: ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Garz, D., Kraimer, K.

(1991): Qualitativ-empirische Sozialforschung: Konzepte, Methoden, Analysen. Westdt. Verlag, Opladen.

Nagler, A. (2012): Windenergie in der Raumplanung – Rahmenbedingungen bei der Realisierung von Windenergieanlagen. Diplomarbeit. Technische Universität Wien.

Naturschutzbund (s. a.): Nordöstliches Leithagebirge. Verfügbar in: <http://Bgld.flora.at/schutzgebiet/nordoestliches-leithagebirge/>

Naturschutzbund NÖ (2014): Stellungnahme zum Sektoralen Raumordnungskonzept Wind. Verfügbar in: https://www.noe-naturschutzbund.at/files/oe_homepage/anlagen/anwalt_der_natur/naturschutzbundnoe_StellungnahmeWind.pdf [03.07.2019]

Newig, J. (2011): Partizipation und neue Formen der Governance. In: Groß, Matthias (Ed.): Handbuch Umweltsoziologie. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss- ISBN 978-3-531-93097-8, pp. 485-502.

NÖ Umweltschutzwirtschaft (2015): Tätigkeitsbericht der NÖ Umweltschutzwirtschaft 2015. Verfügbar in: <https://www.landtag-noe.at/service/politik/landtag/LVXVIII/11/1113/1113B.pdf> [12.03.2019]

NÖN (2013): Windkraft: Nur FP & Grüne gegen Stopp. Vom 29. 05. 2013 Verfügbar in: <https://www.noen.at/niederosterreich/politik/windkraft-nur-fp-gruene-gegen-stopp-4923141> [12.03.2019]

NÖN (s. a.): Stopp für WKA. Onlineausgabe der NÖN. Verfügbar in: <https://www.noen.at/niederosterreich/wirtschaft/stopp-fuer-windraeder-4966203#> [12.03.2019]

ÖIR (2004): Windenergieanlagen im Mittelburgenland Verfügbar in: https://www.oir.at/files2/pdf/projects/2814_WindMittelbgld.pdf [12.03.2019]

ÖIR (2010): Freiwilliger Umweltbericht. Information an die slowakischen und ungarischen Nachbarn. Endbericht. Verfügbar in: <http://docplayer.org/13585907-Freiwilliger-umweltbericht-zur-zonierung-des-regionalen-rahmenkonzepts-fuer-WKA-im-nordBgld.-endbericht.html> [10.10. 2018]

ÖMAG (s. a.): Grundlagen zum Thema Ökostrom. Verfügbar in: <https://www.oemag.at/de/oekostromneu/> [06.10. 2018]

ORF Burgenland (2013): WWF Österreich – Am Anfang waren die Vögel. Verfügbar in: <https://Burgenland.orf.at/news/stories/2621890/> [04.07.2019]

ÖROK (2001): Raumordnung und Regionalentwicklung in Österreich. Verfügbar in: <https://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter->

Raum u. Region/1.OEREK/OEREK 2001/RoRe in OE final 02-09-2003.pdf
[12.03.2019]

ÖROK (2005): ÖROK in der Praxis - Ressourcen nachhaltig Nutzen: Rahmenkonzept für WKA – eine verbindliche Grundlage für deren Errichtung. Verfügbar in: [https://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum u. Region/1.OEREK/OEREK 2001/Sammelmappe/3-4konzeptWKAbgld.pdf](https://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u_Region/1.OEREK/OEREK_2001/Sammelmappe/3-4konzeptWKAbgld.pdf)
[12.03.2019]

ÖROK (s. a.): Atlas Raumbewertung. Schutzgebiete in Österreich. Verfügbar in: <https://www.oerok-atlas.at/oerok/files/summaries/64.pdf> [12.03.2019]

Peters, W., Rosenthal, S., Volmer, M., Hanusch, M., Bovet, J., Kindler, L., Twele, J., Buddeke, M. und Wagner, P. (2013): Untersuchung von speziellen Hemmnissen im Zusammenhang mit der Umweltbewertung in der Planung und Genehmigung der Windenergienutzung an Land und Erarbeitung von Lösungsansätzen. Umweltbundesamt, Berlin. Verfügbar in: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate change 23 2013 planung und genehmigung der windenergienutzung 0.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_23_2013_planung_und_genehmigung_der_windenergienutzung_0.pdf)
[20.03.2019]

Planungsgemeinschaft Ost (s. a.): Planungsgemeinschaft Ost. Verfügbar in: www.planungsgemeinschaft-ost.at/ [06.10. 2018]

Pressedienst des Amtes der NÖ Landesregierung (2014): Entscheidung für Windkraftzonenplan gefallen. Verfügbar in: http://www.noel.gv.at/noel/111362_windkraftzonenplan.html [19.01.2019]

Prinz, T. (2009): Energie und Raumentwicklung. Räumliche Potentiale erneuerbarer Energieträger. ÖROK (Österreichische Raumordnungskonferenz) Schriftenreihe 1178. Wien.

Ragwitz, M., Held, A., Resch, G., Faber, T., Huber, C. und Haas, R. (2006): Monitoring und Bewertung der Förderinstrumente für erneuerbare Energie in EU-Mitgliedsstaaten - Kurzfassung. Fraunhofer Institut for System and Innovation Research, Karlsruhe

Ried, J., Braun, M. und Dabrock, P. (2017): Energiewende: Alles eine Frage der Partizipation? Zeitschrift Energiewirtschaft, 2017, 41, 203–212 Springer Wiesbaden.

Schatovich, R. und Stanzer, G. (2013): Eignungszonen für Windparks – Erfahrungen mit deren Auswirkungen im Burgenland. Energie und Raum. Österreichische Gesellschaft für Raumplanung. Band 20, S. 57-62, Lit Verlag, Wien.

Scheer, D., Konrad, W. und Wassermann, S. (2017): The good, the bad, and the ambivalent: A qualitative study of public perceptions towards energy technologies and portfolios in Germany, Energy Policy, 100, issue C, p. 89-100, Elsevier.

Scherhauser, P., Höltinger, S., Salak, B., Schauppenlehner, T. und Schmidt, J. (2016): The transition of the Austrian energy system to a high penetration of wind energy - A participatory integrated assessment of the social acceptance. Energy Policy 98, 2016, S. 49–61, Elsevier.

Scherhauser, P., Höltinger, S., Salak, B., Schauppenlehner, T. und Schmidt, J. (2016a): TransWind Final Report 36 Seiten. Verfügbar in: https://boku.ac.at/fileadmin/data/H03000/H73000/H73200/TransWind/TransWind_Final_Report_en.pdf [10.10. 2019]

Scherhauser, P., Höltinger, S., Salak, B., Schauppenlehner, T. und Schmidt, J. (2016b): Leitfaden zum Umgang mit der sozialen Akzeptanz von WKA, Universität für Bodenkultur, Wien, <http://www.transwind.boku.ac.at>.

Schifferdecker, J. (2014): Das Spannungsfeld zwischen Windkraft und Artenschutz auf der Flächennutzungsebene. Natur und Recht, Vol. 36 pp 692-696, Springer, Berlin, Heidelberg.

Schuppert, G. F. (2008): Governance – auf der Suche nach Konturen eines anerkannt uneindeutigen Begriffes. In: Schuppert G.F., Zürn M. (eds) Governance in einer sich wandelnden Welt, S. 118- 131, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Sitte, W. und Wohlschlägl, H. (2006): Beiträge zur Didaktik des „Geographie und Wirtschaftskunde“-Unterrichts, Wien, Institut für Geographie und Regionalforschung der Universität Wien (4. unveränderte Auflage 2006)

Sommer, A. (2005): Vom Untersuchungsrahmen zur Erfolgskontrolle. Inhaltliche Anforderungen und Vorschläge für die Praxis von Strategischen Umweltprüfungen. Hrsg.: Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (ehem. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft) Abteilung V/1 – Abteilung für anlagenbezogenen Umweltschutz. Verfügbar in: http://www.strategischeumweltpruefung.at/fileadmin/inhalte/sup/Grundlagen/Methoden_Studie_Sommer_de.pdf [10.10. 2019]

Springer, G. (2014): Niederösterreichs Windkraftzonen auf den Prüfstand. Onlineausgabe des Kuriers. Verfügbar in: <https://derstandard.at/1389860330029/Niederoesterreichs-Windradzonen-auf-dem-Pruefstand> [10.10. 2018]

Stanzer, G. (2011): Eignungszonen für Windkraft – Regionalplanung im Rampenlicht. In: Geographie aktuell. Ausgabe 8, S. 4. Verfügbar in: http://www.geoaustria.ac.at/items/uploads/files/ga2011_2_online.pdf [10.10. 2018]

Stanzer, G., Koscher, R., Pozarek, W. und Schatovich, R. (2011): Länderübergreifende Grundlagen zur Beurteilung von Windparks zwischen Bruck an der Leitha und Kittsee. Eine aktuelle Übersicht zur Abstimmung zwischen den Bundesländern Niederösterreich

und Burgenland. Auftraggeber: PGO (Planungsgemeinschaft Ost) in Kooperation mit dem Amt der NÖ Landesregierung und dem Amt der Bgld. Landesregierung.

Steinborn, H., Reichenbach, M. und Timmermann, H. (2011): Windkraft – Vögel - Lebensräume. Ergebnisse einer siebenjährigen Studie zum Einfluss von WKA und Habitatparameter auf Wiesenvögel. Books on Demand GmbH, Norderstedt.

Stöglehner, G., Erker, S., Neugebauer, G. (2014): Energieraumplanung – Ergebnisrapport der Experten. ÖREK, Wien.

Straka, S. (2013): Bürger bremsen WK-Ausbau. In Kurier <https://kurier.at/chronik/niederoesterreich/buerger-bremsen-windkraft-ausbau/2.905.396> [10.10.2018]

Traxler, A., Wegleitner, S. und Jaklitsch, H. (2004): Vogelschlag, Meideverhalten & Habitatnutzung an bestehenden WKA Prellenkirchen – Obersdorf – Steinberg/Prinzendorf. Endbericht Dezember 2004. Büro für Biologie, Ökologie und Naturschutzforschung, Gerasdorf bei Wien.

Umweltanwaltschaften Österreichs (2018): Auftrag. Verfügbar in: <http://www.umweltanwaltschaft.gv.at/de/auftrag> [12.09.2018]

Umweltanwaltschaften Österreichs (s. a.): Wir über uns. Verfügbar in: <http://www.umweltanwaltschaft.gv.at/de/wir-ueber-uns> [12.09.2018]

Umweltbundesamt (2012): Beteiligung der Öffentlichkeit und der Umweltstellen. Verfügbar in: http://www.strategischeumweltpruefung.at/ms/strategischeumweltpruefung/sup_grundlagen/sup_oeffentlichkeit/ [1.07.2018]

Umweltbundesamt (s. a.): Naturschutz ist Landessache. Verfügbar in: http://www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/naturschutz/natur_bundesland/ [12.09.2018]

UWD (2011): Umweltfreundliche Nutzung Windenergie - eine Frage der Standortwahl Verfügbar in: <https://www.umweltdachverband.at/assets/Umweltdachverband/Publikationen/Positionspapiere/UWD-Positionspapier-Windkraft-mit-Deckblatt.pdf> [19.12.2018]

Umweltdachverband (s. a.): Umweltdachverband kritisiert grenzenlose Gier nach Ökostromfördermitteln bei einigen Windkraftzockern. Verfügbar in: <http://www.umweltdachverband.at/inhalt/umweltdachverband-kritisiert-grenzenlose-gier-nach-oekostromfoerdermitteln-bei-einigen-windkraftzockern> [19.07.2018]

UN (1992): Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung. Rio de Janeiro. Verfügbar in: http://www.un.org/depts/german/conf/agenda21/agenda_21.pdf, [19.07.2018]

Ury, W., Brett, J. M., und Goldberg, S. B. (1996): Konfliktmanagement: wirksame Strategien für den sachgerechten Interessenausgleich. Heyne-Campus, München.

Waba, B. (2014): Evaluierung des Entstehungsprozesses der burgenländischen Eignungszonen für WKA. Masterarbeit, Universität Wien, Fakultät für Geowissenschaften, Geographie und Astronomie, Wien.

Walk, H. (2008): Partizipative Governance: Beteiligungsformen und Beteiligungsrechte im Mehrebenensystem der Klimapolitik. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

Weiland, U. und Wohlleber-Feller, S. (2007). Einführung in die Raum- und Umweltplanung. Schöningh Verlag.

Wolff, F. (2004): Staatlichkeit im Wandel - Aspekte kooperativer Umweltpolitik. Ökom Verlag.

Wurzel, R., Zito, A. und Jordan, J. (2013): Environmental Governance in Europe: A Comparative Analysis of the Use of New Environmental Instruments. Edward Elgar, Cheltenham UK, Northampton USA.

WWF (2003): Ökologische Leitlinien für den Ausbau von Ökostromanlagen. Verfügbar in: <https://www.igwindkraft.at/mmedia/download/2008.11.18/1227011426.pdf> [20. 06. 2018]

WWF (2014): Burgenland – ein Best-Practice-Beispiel für ökologisch verträglichen Windkraft-Ausbau? Verfügbar in: http://www.wwf.at/de/view/files/download/showDownload/?tool=12&feld=download&sprach_connect=2614 [16.10.2018]

Zilleßen, H. (1998): Mediation – Kooperatives Konfliktmanagement in der Umweltpolitik. Opladen, Wiesbaden. Westdt. Verlag.

Zürn, M. (2007): Was heißt Governance? In: Gegenworte, 18. Heft, 2007, S.28-32, Interdisziplinäre Arbeitsgruppe Gegenworte.

7 ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

§ 19-Zone	Eignungszone für WKA in NÖ gemäß § 19 Abs. 3b NÖ ROG Widmung „Grünland-Windkraftanlage“ zulässig ist.
Bgld. NschG	Burgenländisches Naturschutzgesetz
Bgld. RPG	Burgenländisches Raumplanungsgesetz
FFH-RL	Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie
i. V. z.	im Vergleich zu
KPPÖ	Fledermausschutz und Forschung Österreich
LG	Landesregierung
NGO	Nongovernmental Organisations
NÖ NschG	Niederösterreichisches Naturschutzgesetz
NÖ ROG	Niederösterreichische Raumordnungsgesetz
ÖIR	Österreichisches Institut für Raumordnung
PGO	Planungsgemeinschaft Ost
Sekt. ROP	Sektorales Raumordnungsprogramm
SUP	Strategische Umweltprüfung
SUP-RL	Strategische Umweltprüfungs-Richtlinie der Europäischen Union
u. a.	unter anderem
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
VS-RL	Vogelschutzrichtlinie
WK	Windkraft
WKA	Windkraftanlagen
z. B.	zum Beispiel

8 INTERVIEWLEITFADEN

Interviewleitfaden

Methode: qualitative halbstrukturierte (leitfadengestützte) Experteninterviews; Face to Face; Dauer ca. 50 bis 90 Minuten pro Interview; anschließende Transkription;

Forschungsfragen:

Fragenblock 1: Einfluss von Naturschutzbelangen im Planungsprozess

- Inwieweit und in welcher Form wurden Naturschutzbelangen in der Praxis in den Zonierungsprozess einbezogen?
 - Welchen Einfluss hatte naturschutzfachliche Expertise im Zonierungsprozess?
 - Welchen Einfluss hatten Naturschutzbelange i. V. z. anderen Belangen (z. B. Klimaschutzbelangen, humanökologische Belangen) im Zonierungsprozess?
 - Welche rechtlichen und welche informellen Möglichkeiten gab es für Vertreter von Naturschutzinteressen Einfluss auf die Zonierung zu nehmen?

Frageblock 2: Konfliktmanagement im Zonierungsprozess insbesondere beim Thema Naturschutz vs. WK-Ausbau

- Welche formellen und informellen Mitwirkungsprozesse und Mitspracherechte von Interessensvertretern des Naturschutzes (politisch-administrative Akteure, NGOs, Bürgerinitiativen) gab es?
- Welche Formen der Konfliktregelung (z. B. Verhandlungen, Mediation etc.) wurden im Zonierungsprozess angewendet?

Frageblock 3: Vergleich des Einflusses von Naturschutzbelangen und der Konfliktregelung in den Zonierungsprozessen in NÖ und dem Bgld.

- Welche Unterschiede zwischen Bgld. und NÖ gab es bezüglich des Einflusses von Naturschutzbelangen, naturschutzfachlicher Expertise und Interessensvertretern des Naturschutzes im Zonierungsprozess?
- Welche unterschiedlichen Formen der Beteiligung und Konfliktregelung wurden im Bgld. i. V. z. NÖ eingesetzt?
- Welche Wirkung hatten unterschiedliche Rahmenbedingungen (gesetzliche Rahmenbedingungen, Ausmaß an Schutzgebieten, Zeitpunkt der Durchführung der Zonierung, Dauer des Planungsprozesses) in den beiden Bundesländern auf das Auftreten von Naturschutzkonflikten im Planungsprozess?

- Welchen Einfluss hatte die Zonierungen in NÖ und dem Bgld. auf Naturschutzkonflikte beim WK-Ausbau auf Gemeinde- und Projektebene?

Sachthemen:

- Einfluss von Naturschutzinteressen im Prozess zur Fixierung der Eignungszonen
- Naturschutzkonflikte und Interessensausgleich zwischen Natur- und Klimaschutz im Planungsprozess
- Auswirkungen des ROP auf nachstehende Naturschutzkonflikte beim WK-Ausbau auf Gemeinde- und Projektebene
- Vergleich der Vorgehensweise in NÖ i. V. z. Bgld. in Bezug auf den Einfluss von Naturschutzinteressen und Interessensvertretern des Naturschutzes

Einstiegsfrage: Im Jahr 2013 wurde eine Zonierung für Windkraftanlagen für ganz NÖ durchgeführt. Welche Rolle hatten Sie im Zonierungsprozess?

Themenbereich I: Einfluss von Naturschutzinteressen und Interessenvertretern des Naturschutzes im Zonierungsprozess

Leitfragen:

- Inwieweit wurden Sie über die einzelnen Schritte im Zonierungsprozess informiert?
 - Wer hat Sie informiert?
 - Über welche Informationskanäle wurden Sie informiert?
 - Inwieweit waren die Ihnen zur Verfügung gestellten Informationen ausreichend?
 - Welche Informationen hätten Sie sich noch gewünscht?
- Welche rechtlichen Möglichkeiten hatten Sie, auf die Zonierung Einfluss zu nehmen?
- Welche Mitspracherechte hat man Ihnen darüber hinaus eingeräumt? Hatten Sie ihrer Meinung nach genügend Gelegenheiten, Einfluss auf die Zonierung zu nehmen?
- Wer hat sich für den Schutz der Natur eingesetzt? Welchen Einfluss hatten diese Akteure?
 - Welchen Einfluss hatten diese Akteure?
 - Welchen Einfluss hatten andere nicht staatliche Akteure, insbesondere jene Akteure, welche Naturschutzinteressen vertraten, im Zonierungsprozess?

- Zusätzlich zu den formellen Beteiligungsformen, z. B. dem Recht auf Stellungnahme, welche informellen Beteiligungsformen hatte man nichtstaatlichen Vertreter von Naturschutzinteressen im Prozess zur Festlegung der Eignungszonen eingeräumt?
- Hatte Ihrer Meinung nach der Naturschutz einen ausreichend hohen Stellenwert im Scoping-Prozess?
- Hatte Ihrer Meinung nach der Naturschutz einen ausreichend hohen Stellenwert im Abschichtungsprozess?
- Wurden Ihrer Meinung nach bestimmte Schutzgüter vernachlässigt?

Alternativfragen:

- Über welche Informationskanäle haben Sie mit den beteiligten Akteuren kommuniziert?
- Inwieweit gab es so etwas wie eine Informationsdrehscheibe?
- Wer war diese?
- Wie wurden NGOs über den Zonierungsprozess informiert?
- Wie wurden Bürgerinitiativen über den Zonierungsprozess informiert?
- Welche Akteure haben sich im Scopingprozess für den Naturschutz eingesetzt?
- Welche Akteure haben sich im Abschichtungsprozess für den Naturschutz eingesetzt?
- Welchen Einfluss hatten NGOs im Zonierungsprozess?
- Hatten NGOs ihrer Meinung nach ausreichend Einfluss und Mitspracherechte im Zonierungsprozess?

Themenbereich II: Konflikte und Interessensausgleich im Planungsprozess

Leitfragen:

- Inwieweit gab es im Zonierungsprozess Konflikte zwischen dem Bereich des Naturschutzes und dem des Klimaschutzes?
 - Welche Konflikte zwischen Klima- und Naturschutz waren im Prozess zur Erstellung des SROP für die Windkraftnutzung besonders präsent?
 - In welchen Prozessschritten waren die Konflikte besonders präsent?
 - Welche Naturschutzkonflikte gab es im Scopingprozess?
 - Welche Naturschutzkonflikte gab es im Abschichtungsprozess?
 - Das SROP in NÖ wurde in relativ kurzer Zeit umgesetzt. Daher blieb nicht viel Zeit für die Durchführung weiterer Studien zum Themenbereich Naturschutz: Welchen Einfluss hatte die mangelnde Datenlage bezüglich einiger Schutzgüter, z. B. Vögel oder Fledermäuse, auf das Konfliktpotential?

- Welchen Einfluss hatte die Dauer des Planungsprozesses noch auf das Auftreten von Konflikten zwischen Klima- und Naturschutz?
 - Welchen Einfluss hatte die Dauer des Planungsprozesses auf das Konfliktmanagement, also das Lösen der Konflikte bzw. das Finden von Kompromissen?
- Welche Wirkung hatte der Zeitpunkt der Durchführung der Zonierung auf das Konfliktpotential zwischen Klima- und Naturschutz?
- In NÖ ist die Durchführung einer strategischen Umweltprüfung verpflichtend vorgesehen. Inwieweit hat die SUP ihrer Meinung nach zu einer Lösung der Konflikte, also zu einem Kompromiss oder Konsens beigetragen?
- Wer war im Prozess zur Erstellung der Eignungszonen als Mittler und Mediator tätig, um Konflikte zu lösen und einen Interessensausgleich zwischen Klima- und Naturschutz herzustellen?
 - Wie würden Sie die Arbeit dieser Vermittlerrolle bewerten?
- In einem interdisziplinären Planungsgremium wurde der Untersuchungsrahmen festgelegt. Wie wurden dort die Interessen des Naturschutzes vertreten?
- Der Umweltbericht diente als Grundlage für den Verordnungsentwurf und wurde in einem integrativen Diskussions- und Planungsprozess erstellt. Wie kann ich mir diesen integrativen Diskussions- und Planungsprozess vorstellen?
- Welche Konflikte zwischen Klima- und Naturschutz traten dabei auf?
- Alle ökologisch wertvollen Waldgebiete wurden als Negativzonen festgelegt. Inwieweit gab es dabei Widerstände seitens des Klimaschutzes bzw. der Windkraftbetreiber?
- Einige Naturschutzorganisationen haben das Recht auf Stellungnahme zum Entwurf des SROP/Umweltberichtes wahrgenommen (z. B. BirdLife, Umweltdachverband, Protect Nature) Die Stellungnahmen enthalten unterschiedliche Forderungen zum Naturschutz, z. B. Forderungen nach weiteren Schutzgütern (Boden, Fledermäuse), Ausschlusszonen (z. B. Ramsauer Schutzgebiete) und (höheren) Mindestabständen zu Schutzgebieten. Inwieweit ist man auf die Forderungen eingegangen, ohne die Ziele des Energiefahrplanes zu gefährden?
- Wer war an einem Interessensausgleich zwischen dem Klima- und Naturschutz interessiert?
 - Wer war nicht an einem Interessensausgleich interessiert?
 - Inwieweit waren Sie an einem Interessensausgleich zwischen Klima- und Naturschutz interessiert?

- Inwieweit waren die Vertreter von Naturschutzinteressen kompromissbereit gegenüber den Interessen des Klimaschutzes bzw. der Windkraft?
- Inwieweit waren die Vertreter des Klimaschutzes bzw. der Windkraft kompromissbereit gegenüber den Interessen des Naturschutzes?
- Inwieweit waren die beteiligten Naturschutzorganisationen und die Vertreter der Windkraft kompromissbereit, also an einem Interessensausgleich interessiert?
- Was wurde getan/Was haben diese Personen getan, um einen Interessensausgleich möglich zu machen?
- Inwieweit ist es Ihrer Meinung nach gelungen, die Interessen zwischen Klima- und Naturschutz auszugleichen?
- in Bezug auf den Naturschutz: Inwieweit waren Sie mit dem Ergebnis des SROP zufrieden?
- In Bezug auf den Klimaschutz: Inwieweit waren Sie mit dem Ergebnis des SROP zufrieden?
- Was hätte man ihrer Meinung nach bei der Zonierung anders machen sollen, um Konflikte im Zonierungsprozess besser zu begegnen und den Interessensausgleich zu erleichtern?

Alternativfrage:

- Inwieweit ist man auf die Kritik der Naturschutzorganisationen eingegangen a) der Untersuchungsrahmen enthalte nicht alle wesentlichen Schutzgüter (Boden, Fledermäuse) b) Ramsauer Schutzgebiete wurden nicht per se als Ausschlusszonen definiert/es bedarf (höhere) Mindestabstände zu Schutzgebieten?
- In welchen Bereichen waren die Vertreter von Naturschutzinteressen kompromissbereit?
- In welchen Bereichen waren die Vertreter von Klimaschutzinteressen kompromissbereit?
- Was stand einem Interessensausgleich entgegen?
- Wer stand einem Interessensausgleich entgegen?

Detailfragen:

- Inwieweit waren Sie mit dem Ergebnis des SROP in Bezug auf das Schutzgut Wildtiere zufrieden?
- Inwieweit waren Sie mit dem Ergebnis des SROP in Bezug auf das Schutzgut Vögel zufrieden?
- Inwieweit wurden Ihrer Meinung nach alle Naturschutzgüter in den Untersuchungsrahmen aufgenommen?

- Welche Naturschutzgüter hätte man ihrer Meinung nach in den Untersuchungsrahmen aufnehmen sollen?

Themenbereich III: Auswirkungen des Sektoralen ROP auf nachstehende Konflikte beim WK-Ausbau auf Gemeinde- und Projektebene:

- Was waren die Hauptkonfliktfelder zwischen den WK-Ausbau und dem Naturschutz (Windkraft im Wald, Vogelzug, ...) vor dem SROP? '
 - In NÖ haben sich Bürgerinitiativen formiert, welche gegen die Windkraft sind: Welchen Einfluss hat das SROP ihrer Meinung nach auf die Bildung und den Bestand dieser Bürgerinitiativen?
 - Wie hat sich das Sektorale ROP auf das Konfliktpotential zwischen Naturschutz- und Windkraft bei der Flächenwidmung auf Gemeindeebene ausgewirkt?
 - Wie hat sich das Sektorale ROP auf das Konfliktpotential zwischen Naturschutz- und Windkraft bei der Standortwahl auf Projektebene ausgewirkt?
- Inwieweit sind Sie mit der Wirkung des SROP zufrieden?
- Inwieweit wurden die Ausschlusszonen strikt von WKA freigehalten?
- Inwieweit wurden die verordneten Maßnahmen zu den Vorbehaltszonen eingehalten?
- Was glauben Sie sind die Gründe für einige der anhaltenden Konflikte in diesem Bereich in NÖ?

Detailfragen:

Welche Wirkung hatte das SekROP auf Gemeindeebene bezüglich auftretender Naturschutzkonflikte?

Welche Wirkung hatte das SekROP auf Projektebene bezüglich auftretender Naturschutzkonflikte?

Im Vergleich zu früher, also vor dem SekROP, was hat sich in Bezug auf Naturschutzkonflikte auf Projektebene geändert?

Themenbereich IV: Vergleich von Bgld. und Niederösterreich

- Welche Wirkung hatten folgende Rahmenbedingungen (Naturschutzgesetzgebung) auf das Konfliktpotential zwischen Klima- und Naturschutz bei der Festlegung von Eignungszonen im Bgld.?

- Welche Wirkung hatte der Zeitpunkt der Durchführung der Zonierung auf das Konfliktpotential zwischen Klima- und Naturschutz?
- Welche Wirkung hatte die Dauer des Planungsprozesses auf das Konfliktpotential zwischen Klima- und Naturschutz?
- Welche Wirkung hatte die schrittweise Zonierung im Bgld. auf das Konfliktpotential zwischen Klima- und Naturschutz auf das Konfliktpotential?
- Welche Wirkung hatte die schrittweise Freigebung von Zonen im Bgld. auf das Konfliktpotential zwischen Klima- und Naturschutz?

Im Bgld. ist, so eine weit verbreitete Meinung, weniger Widerstand gegen die Windkraft entstanden, das liegt einerseits daran, dass im Bgld. schon viel früher Ausschlusszonen definiert wurden. Welche anderen Faktoren spielen für das unterschiedliche Konfliktpotential bzw. für die vermehrt auftretenden Widerstände in NÖ noch eine Rolle?

- Inwieweit war ein Interessenausgleich zwischen Klima- und Naturschutz möglich?
- Welche Einflussmöglichkeiten hatten Naturschutz-NGOs auf die Zonierung im Bgld.?
- Wie beurteilen Sie die Situation im Bgld.? Haben die Rahmenkonzepte für die Windkraftnutzung zu einer Verringerung der Konflikte geführt?
- Werden die Ausschlusszonen Ihrer Erfahrung nach im Bgld. strikt von WKA freigehalten?

Alternativfragen:

- Wie hat sich die Dauer des Prozesses auf die Naturschutzkonflikte im Zonierungsprozess ausgewirkt?
- Inwieweit hat der Zeitpunkt der Zonierung Einfluss auf Konflikte im Zonierungsprozess?
- Inwieweit hat der Zeitpunkt der Zonierung Einfluss auf Konflikte nach dem Zonierungsprozess?

Detailfragen:

Für BirdLife-Vertreter als Akteur, welcher am Zonierungsprozess im Bgld. und in NÖ beteiligt war:

- Welche Unterschiede gab es beim Prozess zur Bestimmung von Eignungszonen im Bgld. i. V. z. NÖ bezüglich ihres Einflusses und ihrer Mitbestimmungsrechte?
- Welche Einflussmöglichkeiten hatten Naturschutz-NGOs auf die Zonierung in NÖ i. V. z. Bgld.?

- Inwieweit wurde die BirdLife-Zonierung in die Verordnungen übernommen? Welche Unterschiede gab es?
- Inwieweit war einer der beiden Prozesse konfliktträchtiger?
 - Was waren Ihrer Meinung nach die Gründe hierfür?
- Inwieweit war ein Interessensausgleich in einem der Bundesländer leichter bzw. schwerer möglich?
 - Was waren die Gründe hierfür?
- Welche Unterschiede gab es bezüglich des Konfliktmanagements in NÖ und dem Bgld.?

Albschussfrage:

- Was hätte man ihrer Meinung nach bei der Zonierung anders machen sollen, um Konflikte auf Gemeindeebene und Projektebene besser zu begegnen?