



StMUG - Postfach 81 01 40 - 81901 München

Regierungen und Kreisverwaltungsbehörden
nachrichtlich

- Landesamt für Umwelt
- Regionale Planungsverbände
- Kommunale Spitzenverbände

Ihre Nachricht

Unser Zeichen
72a-U8721.0-2013/20-1

Telefon +49 (89) 9214-00

München
07.08.2013

Unwirtschaftlichkeit und umzingelnde Wirkung von Windkraftanlagen; Abstände

Sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen,

die Bayerische Staatsregierung hat am 24. Mai 2011 das Bayerische Energiekonzept „Energie innovativ“ beschlossen. Dabei sollen die Umsetzung dieses Energiekonzepts sowie die Erreichung der Ausbauziele im Einklang mit den berechtigten Bedürfnissen der bayerischen Bevölkerung erfolgen. Windkraftanlagen (WKA) sollen soweit möglich Abstand zur Wohnbebauung halten. Wo dies nach den konkreten Verhältnissen vor Ort jeweils möglich ist, also der Windkraft noch in substantieller Form Raum geschaffen wird, sollte ein möglichst großer Abstand abhängig auch von der jeweiligen Anlagenhöhe angestrebt werden. Gemeinsam mit Sachsen hat Bayern hierzu eine Initiative zur Änderung der gesetzlichen Grundlagen eingeleitet, die der Bundesrat am 05.07.2013 zur Beratung in seine Ausschüsse verwiesen hat. Dieser Gesetzentwurf enthält eine Länderöffnungsklausel mit der Möglichkeit, die bauplanungsrechtliche Privilegierung von Windkraftanlagen im baurechtlichen Außenbereich einzuschränken. Die Länder sollen demnach einen angemessenen höhenbezogenen Mindestabstand bis zur nächsten Wohnbebauung festlegen können, bei dessen Einhaltung Windkraftanlagen auch weiterhin privilegiert sein sollen. Bis zur Umsetzung sollen möglichst konsensuale Lösungen angestrebt werden, bei denen auch Vertrauensschutzgesichtspunkte Berücksichtigung finden müssen.

Des Weiteren sollte eine Umzingelung von Ortschaften durch WKA oder die Genehmigung offensichtlich unwirtschaftlicher Anlagen ausgeschlossen sein.

Deshalb weisen die Staatsministerien des Innern, für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie sowie für Umwelt und Gesundheit auf Folgendes hin:

1. Unwirtschaftlichkeit von WKA

Zwar ist die Wirtschaftlichkeit der Errichtung und des Betriebs der Anlagen im immissionschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren nicht Gegenstand der behördlichen Prüfung. Allerdings sind Anträge unzulässig, wenn aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen von der Genehmigung kein Gebrauch gemacht werden kann. Dies kann beispielsweise dann der Fall sein, wenn der dauerhafte Betrieb der Windkraftanlagen von vornherein wirtschaftlich offensichtlich nicht möglich ist bzw. die Angaben offensichtlich falsch sind. Als Beispiele hierfür können in Betracht kommen

- zu geringe mittlere Windgeschwindigkeiten
- unrealistische Annahme von in Bayern nicht erreichbaren Jahresvolllaststunden für den Betrieb der Windkraftanlagen
- Garantie einer Betriebsfähigkeit von mehr als 97%.

In solchen oder vergleichbaren Fällen besteht Anlass zu prüfen, ob ein Vorhaben überhaupt realisierbar ist, und vom Antragsteller im Genehmigungsverfahren eine detaillierte Darlegung zu verlangen, von welchen Fakten er die spätere Verwirklichung des beantragten Vorhabens ableitet. Ein Prüfungsverfahren für einen Prospekt durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht bestätigt nicht die Wirtschaftlichkeit des Anlagenbetriebs.

Ob das Geschäftskonzept der Anlage zu einem wirtschaftlich erfolgreichen Betrieb führt, ist von der Genehmigungsbehörde nicht zu prüfen. Es geht vielmehr allein darum, ob wegen der tatsächlichen Gegebenheiten ein wirtschaftlicher Betrieb gar nicht in Betracht kommen kann. Wirtschaftlichkeitserwägungen, Windmessungen oder artenschutzrechtliche Prüfungen können jedoch mit Hilfe des Förderprogramms „nachhaltige Stromerzeugung durch Kommunen und Bürgeranlagen“ der Staatsregierung näher betrachtet werden (NaStromE-För, vgl. <http://www.stmug.bayern.de/umwelt/oekoenergie/nastrome/>).

2. Umzingelnde Wirkung durch Windkraftanlagen

Die Festlegung von Vorranggebieten bzw. von Konzentrationsflächen für die Windenergienutzung ist stets das Ergebnis einer abschließenden Abwägung aller öffentlichen und priva-

ten Belange. Dem Schutz des Menschen, seiner Gesundheit und seines Wohlbefindens kommt in der Planung ein sehr hohes Gewicht zu; nachteilige Wirkungen sind soweit möglich abzuwenden. Umzingelnde Wirkungen von WKA können das menschliche Wohlbefinden beeinträchtigen. Ob eine umzingelnde Wirkung vorliegt ist von den örtlichen Gegebenheiten abhängig (z.B. Topographie, Entfernung der Anlagen oder Vorbelastung) und im Einzelfall zu ermitteln. Generell und einheitlich für die gesamte Planungsregion anzuwendende Vorgaben werden der konkreten örtlichen Situation nicht gerecht und können die spezifische Einzelfallbeurteilung nicht ersetzen.

Unter Berücksichtigung der jeweiligen konkreten örtlichen Situation können jedoch folgende Orientierungswerte für die Einzelfallprüfung, ob eine umzingelnde Wirkung eines Ortsteils vorliegt, herangezogen werden:

- Um einen freien Blick in die Landschaft zu ermöglichen, sollte mindestens ein Bereich des räumlichen menschlichen Sehens (Fusionsblickfeld) freigehalten werden. Als Anhaltspunkt für die Freihaltung eines Blicks in die Landschaft kann eine maximale durchgehende Beeinträchtigung des Gesichtsfeldes bis zu ca. 2/3 gesehen werden (d.h. ca. 120 Grad, also etwa ein Drittel des gesamten Ortsumfangs; vgl. etwa OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 16.03.12 – 2 L 2/11, Rn. 20).
- Ein Ortsteil sollte insgesamt nur zu maximal ca. 180 Grad (also etwa der Hälfte des Ortsumfangs) von Vorranggebieten und/oder Konzentrationsflächen für die Windenergienutzung umfasst werden, um Bezüge zwischen einem Ortsteil und der freien Landschaft nicht zu versperren und freie Blicke in mehrere Himmelsrichtungen zu ermöglichen.

3. Abstände zu Wohnbebauungen

Die Regionalen Planungsverbände und Gemeinden können auch höhere Abstandswerte als die immissionsschutzrechtlich erforderlichen Mindestabstände bestimmen, wenn die Festlegung der Abstandswerte begründet und nach Abwägung aller einschlägigen Belange gerechtfertigt ist. Höhere Abstandswerte dürfen nicht zu einer Verhinderungsplanung führen. Zur Steigerung der Akzeptanz sollte, soweit der Umgriff es ermöglicht, ein möglichst großer Abstand zur Wohnbebauung abhängig auch von der jeweiligen Anlagenhöhe angestrebt werden.

4. Hinweise zur Erstellung von Steuerungskonzepten in der Regional- und Bauleitplanung

Um der Privilegierung der Windenergienutzung im Außenbereich gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB gerecht zu werden, ist es nach der ständigen Rechtsprechung des BVerwG Voraussetzung, dass der Planungsträger ein „schlüssiges gesamträumliches“ Steuerungskonzept

erstellt, das im Plangebiet der Windenergienutzung in „substanzieller Weise Raum verschafft“. Nur wenn diese Voraussetzung erfüllt ist, tritt die Steuerungswirkung des sog. Planvorbehalts gemäß § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB ein. Dies gilt sowohl für die Regionalplanung (vgl. BVerwG, Urt. v. 11.04.2013 – 4 CN 2.12) als auch für die Bauleitplanung (vgl. z.B. BVerwG, Beschl. v. 15.09.2009 – 4 BN 25/09).

Die Ausarbeitung des Steuerungskonzepts erfolgt abschnittsweise: Im ersten Schritt sind abstrakt und einheitlich für den Planungsraum jene Gebiete zu ermitteln, die für die Windenergienutzung generell nicht geeignet sind. Hierbei ist zu unterscheiden zwischen Gebieten, in welchen die Errichtung und der Betrieb von Windenergieanlagen aus rechtlichen und/oder tatsächlichen Gründen ausgeschlossen ist und Gebieten, in denen nach den Vorstellungen des Plangebers keine WKA aufgestellt werden sollen.

Für die Flächen, die nach dem Abzug dieser Gebiete übrig bleiben, ist im zweiten Schritt eine Einzelfallabwägung durchzuführen. Hierbei ist anhand der öffentlichen und privaten Belange abzuwägen, ob das jeweilige Gebiet z.B. als Vorranggebiet festgelegt (Regionalplanung) oder als Konzentrationsfläche dargestellt (Bauleitplanung) werden kann.

In einem weiteren Schritt muss überprüft werden, ob das entwickelte Steuerungskonzept der Windenergienutzung in substanzieller Weise Raum verschafft. Ob dies der Fall ist, hängt stets von den regionalen Gegebenheiten bzw. den örtlichen Verhältnissen ab. Das BVerwG hat bislang offen gelassen, anhand welcher Kriterien sich beantworten lässt, ob ein Steuerungskonzept gemäß § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB der Windenergienutzung in substanzieller Weise Raum verschafft. Erkennt der Plangeber, dass der Windenergienutzung nicht ausreichend Raum verschafft wurde, muss er sein Steuerungskonzept überprüfen und ggf. abändern (BVerwG, Beschl. v. 15.09.2009 – 4 BN 25.09, Rn. 8).

Der BayVGH hat mit Beschluss vom 21.01.13 – 22 CS 12.2297 betr. gemeinsamer Konzentrationsflächenplanung für den dort entschiedenen Einzelfall bezüglich des Umfangs des zu verschaffenden substanziellen Raums in der Bauleitplanung insbesondere festgestellt:

- Die zugrundeliegende Bauleitplanung mit dem (Abwägungs-) Ergebnis, dass im größten Teil des Plangebiets weniger als 1 % der überplanten Fläche für die Nutzung der Windenergie zur Verfügung steht, dürfte dem Gebot, der Windenergienutzung in substanzieller Weise Raum zu geben, wohl nicht entsprechen. (Darüber hinaus sind in der Rechtsprechung aber auch darunter liegende Prozentsätze gebilligt worden, sofern sie mit einer detaillierten und bezogen auf die jeweiligen städtebaulichen Verhältnisse der betroffenen Gemeinde nachvollziehbaren Begründung gerechtfertigt wurden.)

- Ein einheitlicher Schutzabstand zugunsten von allgemeinen Wohn-, Misch- und Dorfgebieten sowie Außenbereichsflächen ist wegen der unterschiedlichen Schutzbedürftigkeit und Schutzwürdigkeit unzulässig und daher eine Gebietstypdifferenzierung durchzuführen (vgl. Gl.-Nr. 8.2.4.1 des Windenergieerlasses).

5. Höhenbeschränkungen

Die Regionalplanung verbindet die Festlegung von Vorranggebieten für die Windenergienutzung nicht mit Höhenbeschränkungen für Windkraftanlagen.

Die Bauleitplanung kann in Konkretisierung regionalplanerisch festgelegter Vorranggebiete Höhenbeschränkungen für WKA bestimmen. Höhenbegrenzungen sind in der Bauleitplanung nach § 16 Abs.1 Baunutzungsverordnung – BauNVO – grundsätzlich zulässig, wenn sie städtebaulich begründet sind (vgl. zuletzt OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 04.07.12 - 10 D 47/10.NE, UPR 2012, S. 452 ff). Bei der Ausweisung einer Konzentrationszone mit Höhenbeschränkung muss in die Abwägung eingestellt werden, dass die Konzentrationszone zwar nicht einen optimalen Ertrag ermöglichen soll, aber auch unter Berücksichtigung der beschränkenden Regelungen wirtschaftlich noch sinnvoll genutzt werden kann.

Bis zu einer bundesgesetzlichen Neuregelung sollen möglichst konsensuale Lösungen mit den Vorhabensträgern gefunden werden.

Mit freundlichen Grüßen

gez.
Dr. Monika Kratzer
Ministerialdirigentin
(StMUG)

gez.
Ingrid Simet
Ministerialdirigentin
(StMI)

gez.
Dr. Robert Schreiber
Ministerialdirigent
(StMWIVT)

