

Mindestabstandsregelungen zur Wohnbebauung in so genannten Windkrafterlassen

Platter, Julia

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Platter, J. (2009). *Mindestabstandsregelungen zur Wohnbebauung in so genannten Windkrafterlassen*. (Wahlperiode Brandenburg, 4/46). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52524-4>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0>

Parlamentarischer Beratungsdienst

**Mindestabstandsregelungen zur Wohnbebauung
in so genannten Windkrafterlassen**

Bearbeiterin: Dr. Julia Platter

Datum: 13. Juli 2009

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

I.	Gutachtauftrag.....	2
II.	Darstellung.....	2
	1. Standortsteuerung bei Windenergieanlagen.....	2
	2. Geltende Empfehlungen zu Mindestabständen von Windkraftanlagen in anderen Bundesländern.....	3
	3. Die möglichen Adressaten von Mindestabstandskriterien im Kontext des Landesrechts.....	5
	a) Kommunale Regionalplanungsgemeinschaften als Träger der Regionalplanung.....	5
	b) Kommunen als Träger der Bauleitplanung.....	5
	4. Das Instrument „Abstandsempfehlung“ auf dem Prüfstand.....	6
	5. Die brandenburgischen Hinweise an die Regionalen Planungsgemeinschaften zur Festlegung von Eignungsgebieten „Windenergie“ vom 16. Juni 2009.....	8

I. Gutachtauftrag

Ergänzend zum Gutachten des PBD vom 19. Mai 2009 (Zulässigkeit der Volksinitiative „Gegen die Massenbebauung Brandenburgs mit Windenergieanlagen“), in dem unter anderem festgestellt wurde, dass der Landtag nicht die Kompetenz hat, durch ein Gesetz starre Mindestabstände zwischen Wohnbebauung und Windkraftanlagen festzulegen, sollen hier die in anderen Ländern erlassenen „Handlungsempfehlungen“ der Landesregierungen zu solchen Mindestabständen zusammengestellt und mit der am 16. Juni 2009 für Brandenburg ergangenen Empfehlung verglichen werden. Ferner wird auf die Rechtswirkung dieser Empfehlungen eingegangen.

II. Darstellung

1. Standortsteuerung bei Windenergieanlagen

Über die Raumordnung und die Bauleitplanung können die künftigen Standorte von Windkraftanlagen planerisch gesteuert werden. Entscheidende Norm hierfür ist § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB. Die Bestimmung zielt darauf ab, durch positive Standortzuweisung privilegierter Nutzungen an einer oder mehreren Stelle(n) im Plangebiet den übrigen Planungsraum von

den durch den Gesetzgeber privilegierten Anlagen freihalten zu können. Der Planungsträger kann also mit negativer Wirkung für die Genehmigungsfähigkeit einer Windenergieanlage (Entgegenstehen eines öffentlichen Belangs) für bestimmte Flächen in seinem Planungsgebiet die Errichtung von Windenergieanlagen ausschließen, wenn er zugleich Konzentrationszonen an anderen Standorten für die Errichtung solcher Anlagen ausweist.¹ In diesen Zonen setzt sich die Nutzung für die Windenergie gegenüber konkurrierenden Nutzungen durch. Dieser so genannte Planvorbehalt ist als Ausgleich für die in § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB festgelegte Privilegierung der Windenergienutzung zu verstehen.²

2. Geltende Empfehlungen zu Mindestabständen von Windkraftanlagen in anderen Bundesländern

In den unten tabellarisch aufgeführten Bundesländern haben die Landesregierungen mit Hilfe von Windkrafterlassen den zuständigen Stellen Hilfestellung für ihre Planungs- und Genehmigungsentscheidungen gegeben. In diesen Erlassen werden gegenüber den Planungsträgern auch die hier interessierenden „Empfehlungen“ zu Mindestabständen zwischen Wohnbebauung und Windkraftanlagen ausgesprochen. Obwohl sie keinen verbindlichen Charakter haben, entfalten sie eine beachtliche Steuerungswirkung, da sich die Planungsträger (wohl überwiegend) nach diesen Empfehlungen richten.

Bundesland	Erlass	Abstandsempfehlung
Sachsen	Gemeinsame Handlungsempfehlung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern und des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft zur Zulassung der Windenergieanlagen vom 8. August 2007 , Az 53-458/66	Je nach Leistungsstärke und Anzahl der Windenergieanlagen wird nach einer stark ausdifferenzierten Tabelle ein Mindestabstand zwischen 500 m und 1 600 m empfohlen
Rheinland-Pfalz	Hinweise zur Beurteilung der Zulässigkeit von Windenergieanlagen, Gemeinsames Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen, des Ministeriums des Innern und für Sport, des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau und des Ministeriums für Umwelt und Forsten vom 30. Januar 2006 (FM 3275-4531)	Empfehlung eines Abstands von <ol style="list-style-type: none">1 000 m zu Wohngebieten,400 m zu einzelnen Wohngebäuden
Nordrhein-Westfalen	Grundsätze der Planung und Genehmigung von Windkraftanlagen (WKA-Erl.) – Gem. RdErl. d. Ministeriums für Bauen und Verkehr – VI A 1 – 901.3/202 –, d. Ministeriums für Um-	Abstände als vorbeugender Immissionschutz in der Planung mit einem Beispiel für sieben Windkraftanlagen der 2-Megawatt-Klasse mit einem Abstand von 1 500 m zur Wohnbebauung

1 Siehe *Krautzberger*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 2007, § 35 Rn. 74.

2 Siehe dazu grundlegend BVerwG, Urteil vom 17. Dezember 2002, 4 C 15/01, juris, Rn. 27.

	welt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz – VII 8-30.04.04 – u. d. Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Energie – IV A 3-00-19 – vom 21. Oktober 2005 , MBl. 2005, S. 1288	
Thüringen	Handlungsempfehlung für die Fortschreibung der Regionalpläne zur Ausweisung von Vorranggebieten „Windenergie“, die zugleich die Wirkung von Eignungsgebieten haben (April 2005) ³	Empfehlung eines Abstands von 1 000 m zur Wohnbebauung und zu anderen schutzbedürftigen Nutzungen
Mecklenburg-Vorpommern	Hinweise für die Planung und Genehmigung von Windkraftanlagen in Mecklenburg-Vorpommern vom 20. Oktober 2004 , Gemeinsame Bekanntmachung des Ministeriums für Arbeit, Bau und Landesentwicklung und des Umweltministeriums, Amtsbl. M-V Nr. 44/2004, S. 966	Für Anlagen unter 100 m Gesamthöhe: 800 m Abstand, für Anlagen über 100 m Gesamthöhe: 1 000 m Abstand
Niedersachsen	Empfehlung zur Festlegung von Vorrang- oder Eignungsgebieten für die Windenergienutzung, Rundschreiben des Niedersächsischen Ministeriums für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz an die Träger der Regionalplanung vom 26. Januar 2004 , Az. 303-31346/8.1	Allgemeine Empfehlung, im Rahmen des Abwägungsvorgangs von einem Mindestabstand zur Wohnbebauung von 1 000 m und einem Abstand zwischen einzelnen Vorrang- und Eignungsgebieten von 5 000 m auszugehen
Schleswig-Holstein	Grundsätze zur Planung von Windkraftanlagen, Gemeinsamer Rundlass des Innenministeriums, des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft und des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr vom 25. November 2003 – IV 933 – (Amtsbl. Schl.-H. 2003 S. 893)	Stark ausdifferenziert je nach Gebiet und Anlagenhöhe, unter anderem: <ol style="list-style-type: none"> 1. zu städtischen Siedlungen bei einer Anlagenhöhe bis 100 m: Abstand von 1 000 m, darüber hinaus das zehnfache der Anlagenhöhe, 2. zu ländlichen Siedlungen bei einer Anlage bis 100 m: Abstand von 500 m, darüber hinaus das fünffache der Anlagenhöhe

Zu beachten ist beim Vergleich der verschiedenen Regelungen, dass die Regionalplanung (siehe § 8 Abs. 1 Nr. 2 ROG) als vermittelnde Ebene zwischen der staatlichen Landesplanung und der kommunalen Bauleitplanung (Flächennutzungsplan und Bebauungsplan) auf jeweils verschiedener Ebene angesiedelt ist. Während sie in Schleswig-Holstein von einer staatlichen Behörde wahrgenommen wird und in Nordrhein-Westfalen in der Zuständigkeit der Regierungsbezirke liegt, sind in Niedersachsen grundsätzlich unmittelbar die (sehr groß zugeschnittenen) Landkreise und kreisfreien Städte für die Regionalplanung zuständig. In Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen werden die Aufgaben der Regionalplanung ähnlich wie in Brandenburg (dazu noch sogleich im Einzel-

³ Ohne Aktenzeichen, verfügbar über <http://www.thueringenjahr.de/imperia/md/content/tmbv/landesplanung/grundlagen/regelungen/handlungsempfehlung-ausweisung-vorranggebiete-windenergie.pdf> [5. Juli 2009].

nen) von regionalen Planungsgemeinschaften wahrgenommen, denen die Gemeinden und/oder die Kreise und kreisfreien Städte angehören (Kommunalisierung der Regionalplanung). Die Bauleitplanung als unterste Planungsebene ist gemäß den Vorgaben von Art. 28 Abs. 2 GG in allen Bundesländern den Gemeinden und Gemeindeverbänden (Kreisen) zugewiesen (§ 2 Abs. 1 S. 1 BauGB). Die Empfehlungen der Erlasse richten sich je nach Zuordnung der Landesplanung an die Träger der Regionalplanung und/oder die Träger der Bauleitplanung.

3. Die möglichen Adressaten von Mindestabstandskriterien im Kontext des Landesrechts

a) Kommunale Regionalplanungsgemeinschaften als Träger der Regionalplanung

In Brandenburg ist die Regionalplanung den Regionalplanungsgemeinschaften zugewiesen. Träger dieser Gemeinschaften sind die Kreise und kreisfreien Städte (§ 4 Abs. 1 und 2 RegBkPIG). Die Regionalpläne werden von den Regionalplanungsgemeinschaften als Satzung erlassen (§ 2 Abs. 8 S. 1 RegBkPIG). Die Satzung wird von der Landesplanungsbehörde im Einvernehmen mit den fachlich zuständigen Ministerien genehmigt, soweit sie nach Maßgabe des RegBkPIG aufgestellt ist und sonstigen Rechtsvorschriften nicht widerspricht (§ 2 Abs. 8 S. 2 RegBkPIG). Die sonstigen Befugnisse der Landesplanungsbehörde werden im Wesentlichen darauf beschränkt, einerseits einheitliche Kriterien über die Inhalte und deren Darstellung sowie über das Verfahren bei der Aufstellung, Fortschreibung, Änderung und Ergänzung der Regionalpläne festzulegen (§ 2 Abs. 11 S. 2 RegBkPIG) und andererseits Weisungen hinsichtlich des Planungszeitraums und der Beachtung der Richtlinien gem. § 2 Abs. 11 RegBkPIG zu erteilen (§ 4 Abs. 3 S. 3 RegBkPIG). Zu weitergehenden inhaltlichen Weisungen in genereller Form oder im Einzelfall ist die Landesplanungsbehörde nicht berechtigt. Wenn also die Landesplanungsbehörde steuernd auf die Regionalplanungsgemeinschaften einwirken möchte, kommt auch in Brandenburg nur die „Empfehlung“ in Betracht.

b) Kommunen als Träger der Bauleitplanung

Die Kommunen genießen im Rahmen der Bauleitplanung nach Maßgabe des insoweit abschließenden BauGB einen weitgehenden planerischen Gestaltungsspielraum. Der Bundesgesetzgeber hat die Planungshoheit auf örtlicher Ebene im BauGB näher konkretisiert (§ 2 Abs. 1 S. 1 BauGB: „Die Bauleitpläne sind von der Gemeinde in eigener Verantwortung aufzustellen.“) In diesem Zusammenhang übt die Landesbehörde nur die Rechtsauf-

sicht (Plangenehmigung), nicht die Fachaufsicht aus (§ 6 Abs. 1 und 2 BauGB). Die Landesbehörden können daher gegenüber den Kommunen für die Planung keine bindenden Verwaltungsvorschriften erlassen.⁴ Auch hier können also höchstens Empfehlungen ausgesprochen werden.

4. Das Instrument „Abstandsempfehlung“ auf dem Prüfstand

Dass die Abstandsempfehlungen der anderen Bundesländer auf die Träger der überörtlichen und örtlichen Planung trotz ihrer fehlenden Verbindlichkeit steuernd wirken oder jedenfalls steuernd wirken sollen, liegt auf der Hand. Deshalb stellt sich die Frage, ob nicht bereits diese Einflussnahme auf die Planungsträger über das hinausgeht, was den Landesplanungsbehörden planungsrechtlich erlaubt ist. Kritik entzündete sich bisher vor allen Dingen an der Begründung dieser Erlasse, sie dienten einem „vorbeugenden Immissionsschutz“, der „Konflikte zwischen den Nutzungsformen von vornherein vermeiden soll“. Denn die Planung auf der Regionalebene hat keineswegs den Sinn, einzelne Windkraftanlagen immissionsschutzrechtlich zu beurteilen, sondern soll zunächst nur eine Grundentscheidung über die Windenergienutzung auf bestimmten Flächen herbeiführen.⁵ Zugespielt könnte man formulieren, dass die auf der Grundlage von § 4 BImSchG noch darüber hinaus für jedes Vorhaben erforderliche immissionsschutzrechtliche Genehmigung selbst bereits ein präventives verwaltungsrechtliches Instrument ist, um schädliche und belästigende Umwelteinwirkungen durch eine Windkraftanlage zu verhindern: der Planungsträger darf deshalb keine weitere, dieser noch vorgelagerte Ebene des „vorbeugenden Immissionsschutzes“ einrichten, die an die Stelle einer immissionsschutzrechtlichen Einzelfallprüfung tritt.⁶ Außerdem könnte man in diesen Handlungsempfehlungen „Erlasse im Gewand von Empfehlungen“ sehen, die letztendlich die Planungshoheit der Planungsträger faktisch in gleicher Weise einschränken wie (an sich unzulässige) Verwaltungsvorschriften.

Von der Rechtsprechung wurde diese Kritik bisher nicht in dieser Form aufgegriffen. Das Bundesverwaltungsgericht hat die Pufferzonen und Mindestabstände vielmehr unter dem Aspekt geprüft, ob trotz der Anwendung der Empfehlungen der Nutzung der Windenergie noch in einer Weise „substantiell Raum verschafft“ wird, die dem allgemeinen planungsrechtlichen Abwägungsgebot gerecht wird. Wenn die zunächst gewählten weiträumigen

4 *Klinski/Buchholz/Schulte/Deutsche WindGuard GmbH*, Entwicklung einer Umweltstrategie für die Windenergienutzung an Land und auf See, Endbericht im Auftrag des Umweltbundesamtes (UBA), Umweltforschungsplan 2003, Förderkennzeichen UBA 203 41 144, März 2007, S. 37.

5 *Maslaton*, Die Entwicklung des Rechts der Erneuerbaren Energien 2007/2008, LKV 2009, 152 (155).

6 *Klinski/Buchholz/Schulte/Deutsche WindGuard GmbH*, aaO. (Fn. 4), S. 37 f.

Pufferzonen diesem Gebot nicht mehr genügen, muss der Planungsträger prüfen, ob mit Blick auf die örtlichen Verhältnisse auch kleinere Pufferzonen als Schutzabstand genügen. Einem Planungsträger ist es einerseits verwehrt, unter dem Deckmantel der Standortsteuerung die Windenergienutzung im Plangebiet im Ergebnis vollkommen auszuschließen.⁷ Andererseits muss sich der Planungsträger bei der Bemessung von Schutzabständen nicht nach den Werten der TA Lärm richten, sondern darf Vorsorgegesichtspunkte und weitere Ansätze wie Orts- und Landschaftsbild mit einfließen lassen, wenn solche Kriterien raumordnungsrechtlich begründbar sind.⁸ Wenn jedoch aufgrund einer pauschalen Anwendung dieser Kriterien und Mindestabstände für die Nutzung der Windenergie die „verbleibenden“ Flächen drohen, zu klein auszufallen, müssen die gewählten Kriterien überprüft und einer erneuten und (stärker einzelfallbezogenen) differenzierten Bewertung unterzogen werden.⁹

Aus der Sicht der Rechtsprechung kommt es also nicht darauf an, woher oder von wem der Planungsträger seine Kriterien bezieht, seien es die Empfehlungen der Landesplanungsbehörde, seien es „eigene“ Vorstellungen von Schutzabständen, wenn nur die gewählten Kriterien raumordnungsrechtlich begründet werden, sie tatsächlich nachweisbar Grundlage für die konkrete Abwägungsentscheidung geworden sind¹⁰ und das Abwägungsergebnis in dem Sinne „stimmt“, dass substantiell Raum für die Nutzung der Windenergie bleibt.

Mithin können Empfehlungen der Landesplanungsbehörde die Planungsträger möglicherweise für den Ausgleich verschiedener Interessen sensibilisieren und als Hilfestellung dienen – sie können den Planungsträger jedoch nicht von einer sorgfältigen Prüfung der örtlichen Gegebenheiten zugunsten einer „vereinfachten“ Festlegung von Abständen mit Hilfe quasi-gesetzlicher Vorgaben entlasten. Dies gilt um so stärker, je kleiner der potentielle Raum für die Nutzung der Windenergie ist.

7 BVerwG, Urteil vom 24. Januar 2008, 4 CN 2/07, juris, Rn. 11-15 für den Flächennutzungsplan einer Gemeinde.

8 Zu einem (zulässigerweise pauschalisierten) Mindestabstand von 1 000 m zur Wohnbebauung entsprechend dem Nds. Windenergie-Erlass 2004 (s. o.) siehe NdsOVG, Urteil vom 9. Oktober 2008, 12 KN 35/07, juris, Rn. 19.

9 HessVGH, Urteil vom 25. März 2009, 3 C 594/08.N, juris, Rn. 75-77 für einen von einer Gemeinde gewählten pauschalen Abstand von 1 100 m zu Siedlungsbereichen und von 200 m zu Wald.

10 Siehe dazu auch NdsOVG, Urteil vom 11. Juli 2007, 12 LC 18/07, juris, Rn. 46 ff., in dem das Gericht am Abwägungsvorgang, wie er sich in den Verfahrensakten niederschlägt, moniert, dass vom Planungsträger zwar der abstrakte Rahmen der Kriterien (unter anderem die einschlägigen Windenergieerlasse) beschrieben, jedoch nicht dokumentiert wird, wie der Planungsträger in Anwendung des Rahmens konkret zur Auswahl der letztlich ausgewiesenen Vorrangstandorte gelangt ist.

5. Die brandenburgischen Hinweise an die Regionalen Planungsgemeinschaften zur Festlegung von Eignungsgebieten „Windenergie“ vom 16. Juni 2009

Auch das Land Brandenburg hat mittlerweile Empfehlungen zu Mindestabständen zwischen Wohnbebauung und Windenergieanlagen abgegeben.¹¹ Diese richten sich an die Regionalen Planungsgemeinschaften. Die Hinweise vom 16. Juni 2009 empfehlen einen Abstand von 1 000 m zur vorhandenen oder geplanten Wohnbebauung, zugleich wird darauf hingewiesen, dass bei Einzelhäusern und Splittersiedlungen auch geringere Abstände gerechtfertigt sein können. Weitere konkrete Abstandsempfehlungen enthalten die Hinweise nicht. Vielmehr wird ausführlich auf die Notwendigkeit der Abwägung und eines schlüssigen Plankonzeptes eingegangen. Die genannten Abstände werden als zulässiger Bestandteil des abstrakten Kriteriengerüsts, das der Planungsträger für sein Gesamtkonzept erarbeiten muss, eingeordnet. Die brandenburgischen Hinweise sind somit, was die Abstandsflächen betrifft, sehr viel weniger festlegend und detailliert als beispielsweise die sächsischen Handlungsempfehlungen.

Zusammenfassend kann man feststellen, dass in den Hinweisen die Aussagen der neuesten Rechtsprechung mit einer allgemeinen Empfehlung verbunden werden, bei der Erarbeitung des Kriterienkataloges einen Abstand von 1 000 m zur Wohnbebauung anzusetzen, jedoch je nach Lage des Einzelfalls auch von einem geringeren oder größeren Abstand auszugehen. Selbst wenn man das Instrument der Handlungsempfehlung grundsätzlich mit beachtlichen Gründen als „Störfaktor“ gegenüber der gesetzlich verankerten Planungshoheit der kommunalen Planungsträger kritisiert, sind die Hinweise vom 16. Juni 2009 so zurückhaltend und offen formuliert, dass sie sich dieser Kritik nicht aussetzen müssen.

gez. Dr. Julia Platter

11 Hinweise an die Regionalen Planungsgemeinschaften zur Festlegung von Eignungsgebieten „Windenergie“. Gemeinsamer Erlass des Ministeriums für Infrastruktur und Raumordnung und des Ministeriums für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz vom 16. Juni 2009 (ABl. S. 1227).