

Diskussions- und Informationsforum
„Windkonzentrationsgebiete – Planungshoheit in Gefahr?“
am 15.01.2014

Planung von Windkonzentrationszonen in der Stadt Paderborn von 1990er Jahren bis heute
- Claudia Warnecke, Techn. Beigeordnete der Stadt Paderborn

Sehr geehrter Herr Landrat Müller,
sehr geehrte Damen und Herren,

Die Paderborner Hochfläche gehört zu den windhöufigsten Standorten im Binnenland der Bundesrepublik Deutschland und ist daher von Investorensseite außerordentlich begehrt.

Das Stadtgebiet von Paderborn - ein Gunstraum für die Windkraftnutzung

(Folie 3)

Warum - Gründe

1. Durch den Höhenabfall zwischen Eggegebirge und Münsterländer Bucht
2. Die geneigte Hangsituation zwischen dem Eggegebirgskamm im Osten und der Münsterländer Bucht im Westen bewirkt zudem ein „regionales Windsystem“ mit Ausbildung einer 2. Windrichtungs-Komponente (neben der Hauptwindrichtung Südwest) Wind aus Richtung Ost / Südost
3. Auf der Hochfläche befinden sich ausschließlich Haufendörfer (zumeist in Tallagen) dazwischen befindet sich eine weitgehend ausgeräumten (Agrar)–landschaft

Im Ergebnis: Im Stadtgebiet herrschen hohe mittlere Windgeschwindigkeiten zwischen 4,5 m/s (Tiefebene) – bis 7,5 m/s (Paderborner Hochfläche).

WEA als „privilegierte zulässige Vorhaben“ im Außenbereich (Folie 4)

- Maßgeblich für die Zulässigkeit von Windenergieanlagen im Außenbereich sind die Vorschriften des § 35 BauGB Abs. 1 Nr. 5
- Die relevante Änderung ist zum 1.1.1997 in Kraft getreten.
- Privilegierung für WEA zunächst in § 35 Abs.1 Nr. 6 – heute unter Nr. 5
- Aus der Begründung: „Um den Anteil erneuerbarer Energie an der Energieversorgung zu steigern und eine Beseitigung baurechtlicher Hemmnisse zu erreichen“

- Nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 ist ein Vorhaben im Außenbereich zulässig, wenn
 - die Erschließung gesichert ist
 - öffentliche Belange nicht entgegenstehen
 und wenn (das Vorhaben) „der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung der Wind- oder Wasserenergie dient“ (§ 35 BauGB Abs. 1 Nr. 5);
 →Windenergieanlagen zählen somit zu den „privilegiert zulässigen Anlagen“
- **§ 35 Abs. 3 Satz 3 (BauGB) formuliert Planvorbehalt, d.h.**
 Der Flächennutzungsplan eröffnet den Gemeinden die Möglichkeit, die privilegierte Zulässigkeit von Windenergievorhaben räumlich auf die im Flächennutzungsplan ausgewiesenen Standorte zu beschränken. Solche Ausweisungen im Flächennutzungsplan haben zur Folge, dass Windenergieanlagen innerhalb der ausgewiesenen Flächen im Sinne des § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB als Vorhaben im Außenbereich privilegiert zulässig und außerhalb der ausgewiesenen Flächen im Außenbereich in der Regel nicht zulässig sind.

Schlüssiges Plankonzept

Die Stadt Paderborn hat bereits sehr früh vom Planvorbehalt des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB Gebrauch gemacht und somit Windenergieanlagen im Stadtgebiet in 3 Zonen konzentriert. Die Stadt Paderborn war damit ein Pionier in der Windkraftplanung.

Maßgebliches Kriterium bei der Suche nach gemeindeweiten Konzentrationszonen war damals vornehmlich die Windhöffigkeit, wodurch Standorte auf der Paderborner Hochfläche als vorrangig betrachtet wurden.

Windhöffigkeit (Folie 5)

Die ersten Überlegungen der Nutzung der Windenergie gehen bereits auf die Zeit vor der Privilegierung zurück. Schon frühzeitig wurden in Verbindung mit der Universität und sogar am Standort der Universität Messprotokolle über Windrichtung und Stärke dokumentiert. Zum damaligen Zeitpunkt wäre eine verfahrenssichere Abwägung ohne Windgutachten nicht möglich gewesen.

Auch Überlegungen, die Netzkosten in einem ökonomisch vertretbaren Rahmen zu gestalten, fanden Berücksichtigung.

Die Standorte wurden so ausgesucht, dass sie die jeweiligen sog. Abstandserlasse bzw. -empfehlungen des Landes NRW beachtetten.

Zur Schonung des Landschaftsbildes wurde die Gesamthöhe der Windenergieanlagen begrenzt, so dass keine Anlage die 100 m Grenze überragte. Das entsprach zum damaligen Zeitpunkt dem Stand der Technik.

Die Standortwahl der 3 Windkonzentrationszonen fiel auf den ausgeräumten Agrarbereich zwischen den sogenannten Höhendörfern Benhausen, Dahl und Neuenbeken. Eine Trennung dieser 3 Zonen sollte gewahrt bleiben.

Vor dem Hintergrund der besonderen Lagegunst des Stadtgebietes wurde mit den Planungen bereits im Jahr 1993 (also noch vor der Privilegierung gem. §35) begonnen.

Die dafür notwendigen Bauleitpläne (40. FNP-Änderung und Bebauungspläne) wurden parallel erarbeitet.

Der Einleitungsbeschluss der FNP-Änderung wurde am 29.4.1993 gefasst, der Feststellungsbeschluss im Dezember 1996.

Vorgehen zur Aufstellung der Windbebauungspläne: (Folie 6)

Die **Standorte** wurden losgelöst von eigentumsrechtlichen Vorgaben nach dem Prinzip des optimierten Parkwirkungsgrades (optimierter Ertrag) konfiguriert. Hierbei fand insbesondere die 2. Windrichtungskomponente aus Ost/ Südost besondere Beachtung.

Maß der Bebauung

Das Maß der Bebauung –Nabenhöhe, Rotordurchmesser und Gesamthöhe – wurde für jeden Standort je nach Topografie und Parkwirkungsgrad vorgeschrieben, wobei die Gesamthöhe von 100m nicht überschritten wurde, damals der Stand der Anlagentechnik.

Die Windenergieanlagen (WEA) wurden nach den Vorschriften der Landesbauordnung von den damals zuständigen Bauaufsichtsbehörden (damals: Kommunen mit Bauaufsichtsbehörden) genehmigt (damals kein Verfahren nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz). (heute: Änderung der 4. BImSchV vom 20.07.2005, danach handelt es sich bei Genehmigungen von Windenergieanlagen über 50m um Genehmigungen nach dem BImSchG. Nachdem zunächst das STAFUA zuständig war, ist es heute der Kreis.)

Wie steht es heute mit dem Vollzug der Planung: (Folie 7)

In der Gemarkung Benhausen sind mit 17 WEA

- alle vorgegeben Standorte mit Windenergieanlagen seit über 10 Jahren bebaut
- Ausnahme bildet lediglich ein städtischer Standort

Fortsetzung Vollzug der Planung (Folie 8)

In der Gemarkung Dahl sind alle 10 vorgegeben Standorte mit Windenergieanlagen bebaut. Hellgrün dargestellt sehen Sie hier eine festgesetzte landwirtschaftliche Fläche, auf der Gebäude bzw. Anpflanzungen keine Größe höher 10m erreichen dürfen und die Sonderbaufläche für die Windenergienutzung umgibt.

Textliche Festsetzungen

Neben den Plandarstellungen insbesondere über die konkreten Standorte enthielt der Bebauungsplan textliche Festsetzungen über Art und Maß der Bebauung (hier Windenergieanlagen), Immissionsschutzrechtliche Festsetzungen nach der Landesbauordnung, Ausgleichsflächen nach dem BauGB sowie gestalterische Festsetzungen nach der Landesbauordnung. (entsprechender Ausschnitt siehe Folie)

Im Ergebnis also sehr dezidierte, sehr Anlagenspezifische Festsetzungen

Für Neuenbeken existiert lediglich auf der Flächennutzungsplan-Ebene die Darstellung als Sonderbauflächen Windkonzentrationszone (Folie 9)

Der damalige Entwurf des Bebauungsplanes N 191 konnte nicht zum Satzungsbeschluss geführt werden, da die Lärmproblematik nicht abschließend bewältigt werden konnte (bestehende Wohngebäude). Genehmigungen wurden daher auf der Grundlage des § 33 BauGB erteilt.

Losgelöst vom engen „Korsett“ eines Bebauungsplanes (vgl. Dahl) konnte hier im Ergebnis frühzeitig ein Repowering einsetzen.

In Neuenbeken sind 12 Anlagen genehmigt worden.

2009 / 2010: Erneutes Planerfordernis (Folie 10)

1. Neufassung des Gesetzes zur Förderung der Erneuerbaren Energien (EEG 2009)
2. Klimaschutz durch Minimierung des CO₂-Ausstoßes
- ist ein erklärtes Ziel des Stadtentwicklungsberichtes 2010.

Im Ergebnis für die Stadt stellte sich ein erneutes Planerfordernis – d.h. Überprüfung der Konzentrationsflächen aus der 40. Änderung des Flächennutzungsplanes.

Ein gesamtstädtisches Plankonzept wurde nach geltenden städtebaulichen Kriterien erforderlich. Windhöffigkeit spielte dabei keine Rolle mehr.

Die Genehmigung der entsprechenden 107. Änderung des FNP durch die Bezirksregierung erfolgte im Jahre 2010

Wie erfolgte die Überprüfung der Zonen der 40.FNP-Änderung? (Folie 11)

Die Überprüfung der Konzentrationszonen im rechtswirksamen Flächennutzungsplan im Zusammenhang mit der 107. Änderung des FNP weist bereits Elemente der aktuellen Urteile aus den Jahren 2012 (BVerwG) und 2013 (OVG Münster) auf.

In den „Erläuterungen zur Grundlagenkarte“ wurde das Stadtgebiet Paderborn bei der 107. Änderung des Flächennutzungsplanes bzgl. der Tabukriterien eingestuft nach den Kriterien **„Absolutes Tabu“ (= harte Tabukriterien)**

(faktisch/ rechtlich) z.B. Abstände zu klassifizierte Straßen, Naturschutz, FFH etc.
und

„Sonstiges Tabu“ (=weiche Tabukriterien)

(städtebauliche Zielsetzung) eingestuft. (siehe Tabellenwerte)

Eine Einstufung, die der aktuellen Rechtsprechung (mit Ausnahme der geforderten Dokumentation) sehr nahe kommt.

Die Planungen wurden vom Büro Wolters u. Partner durchgeführt.

Zur Berücksichtigung der allgemein bekannten (Grenzwert überschreitenden) Immissionen von Windkraftanlagen (Lärm, Schattenwurf und Lichtimmissionen durch Reflexion und Befeuern) erzeugen Siedlungsflächen Abstandsflächen unterschiedlichen Ausmaßes.

Als empfindlichste Nutzung sind hier dem Wohnen vorwiegend dienende Flächen und einzelne Sonderstandorte (Klinikgebiete) einzustufen.

Aufgrund der Erfahrungen mit Windparks nennt der Windenergieerlass von 2005 als theoretische Größe hier einen ggf. erforderlichen Immissionsabstand von 1.500 m. Dieser Abstand wird als Vorsorgeabstand übernommen.

Dieser (idealtypische) Abstand zwischen potentiellen Neuplanungen für Konzentrationszonen und geschlossen bebauten Wohnbereichen ist überall dort zum Tragen gekommen, wo eine Vorbelastung durch vorhandene WEA nicht gegeben war.

Beispiele für Abstand 1500m: Behausen nach Norden (Stadtgrenzen haben keine Bedeutung) in Richtung Marienloh und Bad Lippspringe; nach Süden besteht eine Einschränkung (Vorbelastung) durch die vorhandenen WEA.

Für Neuenbeken ist der Abstand von 1500m in alle Richtungen eingehalten worden (Ausnahme nach Südosten 1250 m); hier wurde die Vorbelastung durch die DB-Trasse berücksichtigt).

Aufgrund der topografischen Gegebenheiten (unterschiedliche Höhenlagen) und bereits vorhandener Vorbelastungen (z.B. durch stark belastete Straßen und Trassen) wird dieser maximale Vorsorgeabstand jedoch reduziert. Z.B. Beschränkung des Immissionsabstandes am östlichen Siedlungsrand Paderborns: Die Siedlung „Auf der Lieth“ ist durch ausgeprägte Lärmschutzbauwerke (für die B 64) immissionstechnisch wie optisch vom Windpark in Behausen abgeschirmt. Hier wäre es nicht angemessen, den maximalen Vorsorgeabstand zugrunde zu legen.

Neuaufstellung 107. Änderung des FNP (Folie 12)

In der 40. Änderung des FNP wurde in drei Teilbereichen eine Fläche von 243 ha in Windkonzentrationszonen dargestellt

Der Feststellungsbeschluss für die 107. Änderung des FNP beinhaltet 424 ha Fläche in vier Konzentrationszonen.

Die 107. Änderung des FNP bestätigt weitgehend die Lage der vorhandenen Konzentrationszonen ausschließlich auf der Paderborner Hochfläche (Gemarkungen Behausen, Dahl und Neuenbeken) mit den jeweiligen Erweiterungen der „vorhandenen“ Kernzonen - hier jeweils ohne Höhenbeschränkungen.

Eine –bereits rechtlich fragwürdige- städtebauliche Begründung für eine Übernahme der Höhenbegrenzung aus dem Bebauungsplänen wurde durch das Ziel, Raum für Repoweringmaßnahmen zu schaffen, hinfällig.

Mit einer Ausnahme:

Zusätzlich wurde im Bereich „Iggenhauser Weg“ eine Konzentrationszone als Ergänzung der Konzentrationszone Borchen-Dörenhagen mit einer Höhenbeschränkung auf 100m ausgewiesen. Die städtebauliche Begründung für die Übernahme der Höhenbegrenzung war das einheitliche Erscheinungsbild mit den Festsetzungen in der Nachbarkommune.

Für die Höhenbegrenzung gab es (aus heutiger Sicht) keine besonderen städtebaulichen Gründe. Diese sind nach der allg. Rechtslage jedoch erforderlich.

Aufhebungsbeschluss der Bebauungspläne (Folie 13)

Parallel zum Feststellungsbeschluss der 107. Änderung des FNP erfolgte der Beschluss über die Einleitung des Aufhebungsverfahrens für die Bebauungspläne B 191 A / B 191 B / D 191

Warum / Grund:

Der Grund für dieses Vorgehen lag in dem unterschiedlichen/widerstreitenden Recht mit unterschiedlicher Regelungsdichte begründet (B-Pläne vs. FNP).-

- Die Höhen- und Standortbeschränkungen der Bebauungspläne stehen einem Repowering (EEG 2009) entgegen.
- Die Bebauungspläne in Dahl und Benhausen verhindern damit die Erneuerung der Windparks.
- Wegen enormer Widerstände – auch aus der Politik – ist eine Aufhebung der Bebauungspläne jedoch nur in einem geordneten (moderierten) Verfahren möglich.
- Mittlerweile wurde der Aufstellungsbeschluss Bebauungsplan D 291 gefasst.

Gemeindliches Einvernehmen (Folie 14)

Die 107. Änderung des FNP sah für die interkommunale Windkonzentrationszone gleiche Festsetzungen der Höhenentwicklung beiderseits der Gemeindegrenzen der Stadt Paderborn und der Gemeinde Borchlen vor, bei Feststellungsbeschluss im Jahre 2010 durch das einheitliche Erscheinungsbild begründet.

Rechtsprechung zu Höhenbegrenzungen in den Jahren nach Feststellungsbeschluss bestärken jedoch die Bedenken gegenüber einer Wirksamkeit der Höhenbegrenzung in der 107. FNP-Änderung.

Zwischenzeitlich wurden Anträge für höhere Anlagen gestellt. Schadensersatz stand im Raum.

Bei einer Klage wäre die 107. FNP-Änderung gerichtlich überprüft und an den heutigen Maßstäben gemessen worden.

Den Anforderungen des BVerwG aus Dezember 2012 hätte der FNP eventuell noch standgehalten. Nach dem OVG-Urteil zu Büren (Juli 2013) ist dies jedoch zweifelhaft.

„Das BVerwG hat in seinem Urteil vom 13.12.2012 den Gemeinden aufgegeben, eine klare Trennung zwischen „harten“ und „weichen“ Tabukriterien zu bestimmen und zu dokumentie-

ren. Das OVG Münster hat in seinem Urteil vom 01.07.2013 zur Flächennutzungsplanung in Büren eine Präzisierung bezüglich der Klassifizierung der Tabukriterien nach „hart“ und „weich“ vorgenommen. Nach ersten Einschätzungen wird das Urteil zu einer Neubewertung in laufenden Planungsprozessen führen müssen, nicht aber notwendig zu neuen Planungsinhalten.“

Dies hatte zur Folge, dass in einem (vorgerichtlichen) Vergleichstermin das gemeindliche Einvernehmen für die beklagte Windenergieanlage mit einer Gesamthöhe von 186 m durch den Ausschusses für Bauen, Planen und Umwelt erteilt wurde.

Dies hatte - nicht zuletzt - seine Begründung darin, dass die Stadt Paderborn in Kenntnis des Urteils vom 01.07.2013 des OVG Münster zum Flächennutzungsplan der Stadt Büren bei der bereits eingeleiteten 125.Änderung des FNP keine Höhenfestsetzung mehr beschlossen hätte.

Eine Höhenbegrenzung in der erneuten FNP-Änderung (im Rahmen einer erneuten gesamtstädtischen Überprüfung) wäre nicht rechtskonform, da besondere städtebauliche Gründe nicht vorliegen.

(Folie 15)

Ich komme zum Fazit meines Vortrages.

Im Stadtgebiet Paderborn befinden sich heute:

- 60 Anlagen
- 4 Anlagen befinden sich in gewerblichen Bereichen (unmittelbar Gewerbebetrieben zugeordnet).
- 83 MW Nennleistung
- Produzieren 120 – 130 Mio. kWh / a;
- Erzeugung von ca. 15 % des Stromverbrauchs der Stadt Paderborn

Fazit: (Folie 16)

1/3 der im Stadtgebiet in Betrieb befindlichen Anlagen (WEA) sind zwischen 3 und 5 Jahren alt; 2/3 der Anlagen (WEA) ca. 10 – 15 Jahre.

Das bedeutet:

Für 2/3 der bestehenden Windenergieanlagen (WEA) ist aktuell bzw. in 5 – 10 Jahren ein Repowering wirtschaftlich sinnvoll.

Repowering ohne zusätzliche größere Flächenausweisungen ist zentrales Anliegen des Repoweringerlasses.

Repowering erweitert das Leistungsspektrum der bestehenden WEA um den Faktor 2 bis 3. Benötigt werden lediglich moderate Flächenerweiterungen.

Fazit: (Folie 17)

Mit dem Aufstellungsbeschluss vom 13.09.2012 ist die Stadt Paderborn in das Verfahren zur 125. Änderung des FNP eingestiegen.

Aus Sicht der Stadtentwicklung ist es für Kommunen wie Paderborn zwingend erforderlich, vom Planvorbehalt Gebrauch zu machen und Konzentrationszonen für Windenergie auszuweisen. Dies beschäftigt die Stadt seit 20 Jahren.

Die Energiewende, aber nicht zuletzt auch geänderte Rechtsprechung und sich daraus ergebende Anforderungen erfordern, immer wieder Bauleitplanung neu zu betreiben.

Als Pionierstadt und Gunstraum für die Windkraftnutzung stellt sich für die Stadt Paderborn nicht nur der Pflicht „Raum für die Windkraftnutzung zu geben“.

Sie sieht sich auch in der Pflicht, den Balanceakt zwischen anhängigen Klagen, Bürgerinteressen und dem Gemeinwohl rechtssicher zu gestalten.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!