



# Baden-Württemberg

MINISTERIUM FÜR UMWELT, KLIMA UND ENERGIEWIRTSCHAFT  
DER MINISTER

Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg  
Postfach 103439 · 70029 Stuttgart

Rundschreiben  
an die kommunalen Planungsträger

Stuttgart 3 1. AUG. 2016

Durchwahl

Aktenzeichen

(Bitte bei Antwort angeben!)

Nachrichtlich:  
Regierungspräsidien (Abteilungen 2 und Kom-  
petenzzentren Energie)

## Abstände zur Wohnbebauung bei der Festlegung von Konzentrationszonen in Flächennutzungsplänen

Sehr geehrte Damen und Herren,

wie Sie sicherlich bereits den Medien entnommen haben, war die Frage von Abständen von Windenergieanlagen zur Wohnbebauung ein wichtiges Thema im Rahmen der jüngst abgeschlossenen Koalitionsverhandlungen. Dabei ging es vor allem um die rechtssichere Handhabung sog. Vorsorgeabstände zu Wohngebieten im Rahmen der planerischen Abwägung bei der kommunalen Flächennutzungsplanung. Ich möchte Ihnen daher – im Einvernehmen mit dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau – die Möglichkeiten der Planungsträger näher erläutern.

Der Windenergieerlass vom 9. Mai 2012 gilt dabei auch in der neuen Legislaturperiode weiterhin unverändert fort. Meine nachfolgenden Ausführungen stellen mithin keine Änderung des Windenergieerlasses dar, sondern sind als ergänzende Hilfestellung zur Thematik der planerischen Vorsorgeabstände anzusehen.

Kernerplatz 9 · 70182 Stuttgart (VVS: Staatsgalerie)

Behindertengerechte Parkplätze vorhanden

Telefon 0711 126-0 · Telefax 0711 126-2881 · poststelle@um.bwl.de

www.um.baden-wuerttemberg.de · www.service-bw.de DIN EN ISO 50001:2011 zertifiziert



Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass Akzeptanz weniger über starre Abstandserfordernisse erreicht werden kann, als über konkrete Standortkonzepte mit umfassenden Abwägungen durch die bewährten Instrumente der Planung unter Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger vor Ort. Die Planungsträger können auf die örtlichen und regionalen Besonderheiten eingehen und damit weit besser zu sachgerechten und akzeptablen Ergebnissen gelangen.

Die Rechtsprechung hat in den letzten Jahren zahlreiche Kriterien und Anforderungen an die Ausweisung von Flächen zur Windenergienutzung in der Bauleitplanung formuliert und konkretisiert. Dabei standen Fragestellungen rund um die Flächennutzungsplanung mit Konzentrationswirkung gemäß § 35 Abs. 3 Satz 3 Baugesetzbuch (BauGB), die zugleich mit dem Ausschluss von Windenergieanlagen außerhalb der zugewiesenen Flächen im Außenbereich verbunden ist, im Mittelpunkt.

Das BVerwG hat mit seinen Urteilen vom 13.12.2012 (4 CN 1/11, 4 CN 2/11) und vom 11.4.2013 (4 CN 2/12) die Anforderungen an eine wirksame Konzentrationsplanung weitgehend präzisiert. Der Planungsträger hat demnach im Rahmen eines schlüssigen, den gesamten Planungsraum betrachtenden Konzepts der Windenergie substantziell Raum zu verschaffen. Dabei hat er zu unterscheiden zwischen harten Tabuzonen, in denen die Errichtung und der Betrieb von Windenergieanlagen aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen ausgeschlossen ist, und weichen Tabuzonen, in denen Windenergieanlagen zwar möglich sind, aber nach den planerischen Vorstellungen nicht errichtet werden sollen. Anschließend muss er bei den sog. Potenzialflächen, die nach Abzug der harten und weichen Tabuzonen übrig bleiben, im Einzelfall die für und gegen die Nutzung der Fläche als Konzentrationszone sprechenden Belange gegeneinander abwägen (Einzelfallabwägung). Die letztlich ausgewiesenen Gebiete müssen aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen für die Errichtung und den Betrieb von Windenergieanlagen geeignet sein und der Windenergie substantziell Raum verschaffen. Ansonsten liegt eine unzulässige Verhinderungsplanung vor. Entsprechend den Vorgaben der Rechtsprechung lässt sich die Frage, ob der Windenergie im jeweiligen Planungsraum substantziell Raum verschafft ist, nicht abstrakt bestimmen. Erforderlich ist vielmehr stets eine wertende Betrachtung aller tatsächlichen, konkreten Verhältnisse im Planungsraum.

Bei den Abständen von Konzentrationsflächen für die Windenergienutzung zu Siedlungen ist grundsätzlich zwischen den Immissionsschutzabständen und den Vorsorgeabständen zu unterscheiden:

a) Immissionsschutzabstände

Die aus Gründen des Immissionsschutzes notwendigen Abstandsflächen, die als harte Tabuzonen zu qualifizieren sind, ergeben sich aus den Immissionsrichtwerten der TA Lärm und sind abhängig von den einzelnen Baugebietstypen. Im Rahmen der Planung wird dabei eine Pauschalierung unter Rückgriff auf entsprechende Erfahrungswerte vorgenommen; vgl. hierzu das Kapitel 4.3. des Windenergieerlasses.

b) Vorsorgeabstände

Vorsorgeabstände liegen jenseits des immissionsschutzrechtlich gebotenen Minimums. Insoweit handelt es sich um weiche Tabuzonen, in denen Windenergieanlagen nach den planerischen Vorstellungen des jeweiligen Planungsträgers nicht errichtet werden sollen. Diese weichen Tabuzonen unterliegen der Abwägung im konkreten Planungsfall. Vorsorgeabstände können deshalb nicht landesweit vorgegeben oder empfohlen werden. Die bloße Übernahme einer solchen Vorgabe oder Empfehlung durch den Planungsträger würde zu einem Abwägungsausfall und damit zu fehlerhaften Planungen führen. Dies gilt umso mehr, als die Vorsorgeabstände im Verlauf des Planaufstellungsverfahrens variabel sein und je nach den Gegebenheiten im Laufe des Verfahrens angepasst werden müssen.

Durch die Festlegung von Vorsorgeabständen kann der Planungsträger die aus Lärmschutzgründen erforderlichen Abstände im Wege der planerischen Abwägung überschreiten. So kann bei Wohngebieten im Wege der Vorsorge über den als Immissionsschutzabstand empfohlenen Abstand von 700m (vgl. Kapitel 4.3 des Windenergieerlasses) hinausgegangen werden. Dass zum Schutz benachbarter Wohnbebauung Abstandsmaße möglich sind, die großzügiger sind als vom Immissionsschutzrecht verlangt, ist auch höchstrichterlich bestätigt (BVerwG, Urt. v. 17.12.2002 – 4 C 15/01 – BVerwGE 117, 287, 299). Welcher Vorsorgeabstand von welchen Wohngebieten im konkreten Fall planerisch und städtebaulich angemessen ist (z.B. 800m, 900m, 1000m), hängt jedoch stets von allen örtlichen Gegebenheiten, insbesondere dem Baugebietstypus (reines Wohngebiet oder allgemeines Wohngebiet) und der jeweiligen Planungssituation ab. So kann ein Abstand von 1000m im konkreten Fall

bei besonders hoher Schutzbedürftigkeit und Schutzwürdigkeit des betroffenen Wohngebiets – vor allem bei einem reinen Wohngebiet - in Betracht kommen, sofern die örtlichen Gegebenheiten und Besonderheiten sowie die gebotene Abwägung aller Belange dieses Maß rechtfertigen und ausreichend große Konzentrationsflächen für die Windenergienutzung im Planungsraum verbleiben.

Grundsätzlich gilt:

- Je großzügiger die Abstände bemessen werden,
- je weiter der von den TA-Lärm-Werten abhängige Immissionsschutzabstand (s. unter a)) überschritten wird und
- je kleiner die verbleibenden Flächen der vorgesehenen Konzentrationszonen im Planungsraum insgesamt sind,

desto höhere Anforderungen bestehen mit Blick auf die städtebauliche Begründung und Rechtfertigung des Vorsorgeabstands durch den Planungsträger.

Um bei der Festlegung von höheren Abständen (insbesondere zu Wohngebieten), die über das immissionsschutzrechtlich Gebotene hinausgehen, eine möglichst weitgehende Rechtssicherheit zu erlangen, werden den kommunalen Planungsträgern hierzu folgende erläuternde Hinweise für die Abwägung im konkreten Planungsfall an die Hand gegeben:

- Der Plangeber muss sich den Unterschied zwischen harten und weichen Tabuzonen und damit den Unterschied zwischen Immissionsschutzabstand und Vorsorgeabstand im konkreten Fall bewusst machen und diese Differenzierung dokumentieren.
- Entscheidet sich der Planungsträger für die Festlegung eines Vorsorgeabstands (d.h. für eine weiche Tabuzone), muss er hierzu alle Belange, die für den Vorsorgeabstand sprechen und die gegen den Vorsorgeabstand sprechen, abwägen sowie kenntlich machen, dass ihm bewusst ist, einen Bewertungsspielraum zu haben und zugleich die Gründe für seine Wertung offen legen.
- Bei der Festlegung von Vorsorgeabständen ist nach der konkreten Schutzbedürftigkeit der jeweils vor Ort bestehenden/vorgesehenen Nutzungen zu differenzieren. Die sachlich und rechtlich bestehenden Unterschiede der Schutzbedürftigkeit

und Schutzwürdigkeit der unterschiedlichen Bereiche dürfen nicht ohne sachlichen Grund eingeebnet werden. Aus der in der BauNVO vorgesehenen Abstufung der Baugebiete (reines Wohngebiet, allgemeines Wohngebiet, Mischgebiet etc.) ergeben sich unterschiedliche Schutzbedürftigkeiten und Schutzwürdigkeiten der Gebiete, die wiederum von der baurechtlichen Prägung der Situation und etwaigen tatsächlichen oder planerischen Vorbelastungen abhängen.

Die Abwägung erfolgt gebietsbezogen unter Berücksichtigung aller örtlichen Gegebenheiten und Besonderheiten. Kriterien für die Entscheidung über das Ob und das Ausmaß eines Vorsorgeabstands können z.B. sein: der Grad der Schutzbedürftigkeit und Schutzwürdigkeit des Gebiets, das Vorhandensein oder Fehlen besonders empfindlicher Nutzungen, die optische Wirkung der Windkraftanlagen die baurechtliche Prägung der Situation sowie tatsächliche und planerische Vorbelastungen.

- Die Schaffung von Akzeptanz innerhalb der Bevölkerung allein ist keine rechtlich tragfähige Rechtfertigung für die Festlegung eines Vorsorgeabstands. Die städtebauliche Rechtfertigung ist in jedem Einzelfall mit inhaltlichen Argumenten entlang des oben dargestellten Instrumentariums zu untermauern.
- Wenn im konkreten Planungsfall unklar ist, ob der festgelegte Abstand über das aus Gründen des Immissionsschutzes Gebotene hinausgeht oder nicht, wird empfohlen, den Abstand vorsorglich als weiche Tabuzone einzustufen und eine Abwägung vorzunehmen, um einem möglichen Abwägungsausfall vorzubeugen.
- Der Planungsträger muss eine eigenständige Abwägung vornehmen und unter Berücksichtigung aller Belange die Entscheidung über das Ob und das Ausmaß des Vorsorgeabstands selbst abwägen. Übernimmt der Planungsträger Vorsorgeabstände, die in Erlassen, Hinweisen o.ä. erwähnt werden, ohne eigene planerische Vorstellungen zu entwickeln, liegt nach der Rechtsprechung ein Verstoß gegen die Anforderungen des Abwägungsgebots vor (OVG Weimar, Urt. v. 08.04.2014 – 1 N 676/12 und OVG Schleswig-Holstein, Urt. v. 20.01.2015 – 1 KN 36/13 und 1. KN 6/13).
- Sowohl die Sachverhaltsermittlung als auch die Abwägung der Belange zur Bemessung des Abstands müssen sehr sorgfältig und umfassend erfolgen. Die Größe des Siedlungsabstands hat im Vergleich zu anderen Rahmenbedingungen ei-

nen sehr großen Einfluss auf die Größe der potenziell als Windkraftstandort nutzbaren Flächen.

- Am Ende des Planungsprozesses muss der Plangeber sein Planungskonzept dahingehend überprüfen, ob der Windkraft im Plangebiet in substantieller Weise Raum geschaffen wird (Gebot der Substantialität). Maßgeblich hierfür ist eine Gesamtbetrachtung aller tatsächlichen Verhältnisse im Planungsraum. Dabei kann auch das Verhältnis zwischen der Größe der vorgesehenen Konzentrationsflächen und der Größe der nach Abzug der harten Tabuzonen verbleibenden Außenbereichsflächen als ein Indiz für die Frage der Substantialität herangezogen werden. Ferner gilt: Je geringer der Anteil der ausgewiesenen Konzentrationsflächen ist, desto gewichtiger müssen die gegen eine weitere Ausweisung von Konzentrationsflächen sprechenden Gesichtspunkte sein, damit es sich nicht um eine unzulässige „Feigenblattplanung“ handelt. Wird danach der Windenergie durch das Planungskonzept nicht in substantieller Weise Raum verschafft, müssen die weichen Tabuzonen, also auch die Vorsorgeabstände zur Wohnbebauung, einer erneuten Betrachtung und Bewertung unterzogen und ggf. reduziert werden.

Abschließend möchte ich nochmals betonen, dass das Wichtigste für eine rechtssichere Festlegung von Vorsorgeabständen die eigenständige und gebietsbezogene Abwägung aller Belange und deren Dokumentation durch den Planungsträger sowie die Beachtung des Gebots des Substantial-Raum-Schaffens ist.

Mit freundlichen Grüßen

Franz Untersteller MdL