

HINTERGRUNDPAPIER

## **Die allgemeinen Anforderungen an die Steuerung der Standorte von Windenergieanlagen im Außenbereich**

Stand: 20.12.2011

### **Inhaltsübersicht**

1. Anlass	2
2. Ausgangslage: Zulässigkeit von Windenergieanlagen im Außenbereich	2
3. Die allgemeinen Anforderungen an die Steuerung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB	4
4. Weitere Hinweise	5
5. Darstellungen im Flächennutzungsplan	7

#### **Herausgeber:**

Kommunale Umwelt-AktioN U.A.N. e.V. - Arnswaldtstraße 28 - 30195 Hannover



#### **Bearbeitung des Textes:**

Prof. Dr. Wilhelm Söfker

Die in diesem Papier enthaltenen Hinweise und Empfehlungen sind nach bestem Wissen ausgesucht, zusammengestellt und ausgeführt. Dennoch wird keine Gewähr für Aktualität, Richtigkeit und Vollständigkeit übernommen.



Das Projekt Repowering-InfoBörse wird gefördert vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages und unterstützt vom Deutschen Städte- und Gemeindebund



## 1. Anlass

Die Gemeinden haben die Möglichkeit, durch Ausweisung von Flächen für die Windenergie im Flächennutzungsplan, die Zulässigkeit von Windenergieanlagen im Außenbereich (§ 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB) auf bestimmte Flächen zu beschränken. Die Anforderungen an diese Steuerung sind für die Praxis der Bauleitplanung der Gemeinden von großer Bedeutung. Ihre Beachtung ist für eine rechtssichere Bauleitplanung im Allgemeinen ebenso wichtig wie auch im Rahmen des Repowering von Windenergieanlagen. Sie liegen auch den Ausarbeitungen der Repowering-InfoBörse zu anderen Themen zu Grunde. Mit Rücksicht hierauf werden die grundsätzlichen Anforderungen an die Flächennutzungsplanung für die steuernde Wirkung im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB im Folgenden dargestellt.

## 2. Ausgangslage: Zulässigkeit von Windenergieanlagen im Außenbereich

Für die Zulässigkeit von Windenergieanlagen im Außenbereich sind die Vorschriften des § 35 BauGB maßgeblich. Im Vordergrund steht § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB:

*(1) Im Außenbereich ist ein Vorhaben zulässig, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen, die ausreichende Erschließung gesichert ist und wenn es*

*.....*

*5. der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung der Wind- oder Wasserenergie dient,*

*.....“*

Durch die Einordnung der Windenergieanlagen in den Katalog der Vorhaben in § 35 Abs. 1 BauGB gehören sie zu den im Außenbereich „privilegiert zulässigen Vorhaben“. Denn ihnen können – anders als dies bei den sogenannten sonstigen Vorhaben im Außenbereich der Fall ist – öffentliche Belange nach § 35 Abs. 3 BauGB nur begrenzt entgegen gehalten werden. Dabei ist von Bedeutung: die beeinträchtigten Belange müssen von entsprechendem Gewicht sein und sie müssen konkret beeinträchtigt sein.

Dies bedeutet aber auch, dass Windenergieanlagen nicht generell im Außenbereich zulässig sind. Ihre Zulässigkeit steht vielmehr unter dem Vorbehalt, dass sie an dem betreffenden Standort keine öffentlichen Belange von entsprechendem Gewicht beeinträchtigen. Dies kann z.B. der Fall sein bei Verunstaltungen des Orts- und Landschaftsbildes, § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB<sup>1</sup>. Außerdem können die Fachgesetze, wie die des Immissionsschutzrechts und Naturschutzrechts zur Folge haben, dass Windenergieanlagen an bestimmten Standorten nicht errichtet werden können.

---

<sup>1</sup> Dies ist anzunehmen, wenn das Bauvorhaben dem Orts- oder Landschaftsbild in ästhetischer Hinsicht grob unangemessen ist und auch von einem für ästhetische Eindrücke offenen Betrachter als belastend empfunden wird (vgl. BVerwG, Beschl. vom 18.03.2003 – 4 B 7.03 -)

Die Frage der Zulässigkeit von Windenergieanlagen als im Außenbereich privilegiert zulässige Vorhaben wird lediglich unter Berücksichtigung der vorhandenen Gegebenheiten nach § 35 BauGB und nach den Fachgesetzen geprüft. Weitergehende Anforderungen können durch die Bauleitplanung festgelegt werden. Dies entspricht der Aufgabe der Bauleitplanung, die bauliche und sonstige Entwicklung in der Gemeinde vorzubereiten und zu leiten (§ 1 Abs.1 BauGB). Die Gemeinde kann mittels Bauleitplanung planerisch gestaltend die planungsrechtlichen Grundlagen für die Investitionen schaffen. Dazu gehört die Abstimmung mit der vorhandenen und beabsichtigten baulichen und sonstigen Entwicklung der Gemeinde einschließlich der Vorkehrungen im Sinne eines vorsorgenden Umweltschutzes.

Dies gilt nicht nur für die Bauleitplanung im Allgemeinen, sondern – mit einigen Besonderheiten - auch für den sogen. Planvorbehalt des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB:

*„Öffentliche Belange stehen einem Vorhaben ... (hier: der Windenergie) in der Regel auch dann entgegen, soweit hierfür durch Darstellungen im Flächennutzungsplan oder als Ziele der Raumordnung eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist.“*

Hierdurch haben die Gemeinden auf der Ebene des Flächennutzungsplans die Möglichkeit, durch Ausweisung von Standorten für die Windenergie die privilegierte Zulässigkeit dieser Vorhaben auf bestimmte, nämlich die im Flächennutzungsplan ausgewiesenen Standorte im Außenbereich räumlich zu beschränken. Solche Darstellungen im Flächennutzungsplan haben folgende Rechtsfolgen:

- Windenergieanlagen sind innerhalb der ausgewiesenen Flächen im Sinne des § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB als Vorhaben im Außenbereich privilegiert zulässig;
- außerhalb der ausgewiesenen Flächen sind Windenergieanlagen im Außenbereich in der Regel nicht (privilegiert) zulässig.

Dementsprechend wird diese Planung in der Praxis auch als „Konzentrationsplanung“ oder „Ausschlussplanung“ bezeichnet.

#### **Hinweis:**

**Sind in Raumordnungsplänen / Regionalplänen Festlegungen von Flächen oder Gebieten für die Windenergie vorhanden, sind diese für die Steuerung im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB und für die Flächennutzungsplanung von Bedeutung. Insbesondere können diese Festlegungen für die Bauleitplanung der Gemeinden bindend sein (Anpassungspflicht der Bauleitpläne nach § 1 Abs. 4 BauGB). Sie sind daher zusätzlich zu den nachfolgend aufgeführten Grundsätzen zu beachten. Auf das Hintergrundpapier „Repowering von Windenergieanlagen – Zum Verhältnis von Regionalplanung zur Bauleitplanung“ wird hingewiesen.**

### 3. Die allgemeinen Anforderungen an die Steuerung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB

Im Folgenden wird dargelegt, welche grundsätzlichen Anforderungen an die Flächennutzungsplanung gestellt werden, um die steuernde Wirkung im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB zu erreichen.

Für die rechtssichere Praxis der Bauleitplanung der Gemeinde ist wichtig, dass inzwischen durch die Rechtsprechung, insbesondere des BVerwG<sup>2</sup>, die Anforderungen an die Steuerung im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB weitgehend geklärt sind. Sie können wie folgt zusammengefasst beschrieben werden:

Erforderlich ist ein **schlüssiges Plankonzept** für den gesamten Außenbereich.

Die gemeindliche Entscheidung muss nicht nur Auskunft darüber geben, von welchen Erwägungen die positive Standortzuweisung getragen wird, sondern auch deutlich machen, welche Gründe es rechtfertigen, den übrigen Planungsraum von Windenergieanlagen freizuhalten. Die Ausarbeitung eines Plankonzepts vollzieht sich abschnittsweise:

#### (1) Ermittlung der Tabuzonen

Im ersten Abschnitt sind diejenigen Bereiche als „Tabuzonen“ zu ermitteln, die sich für die Nutzung der Windenergie nicht eignen. Dies sind

- Zonen, in denen die Errichtung und der Betrieb von Windenergieanlagen aus tatsächlichen und/oder rechtlichen Gründen schlechthin ausgeschlossen sind („harte“ Tabuzonen) und
- Zonen, in denen die Errichtung und der Betrieb von Windenergieanlagen zwar tatsächlich und rechtlich möglich sind, in denen nach den städtebaulichen Vorstellungen, die die Gemeinde anhand eigener Kriterien entwickeln darf, aber keine Windenergieanlagen aufgestellt werden sollen („weiche“ Tabuzonen).

Nach Abzug dieser Tabuzonen bleiben sog. Potenzialflächen übrig, die für die Darstellung von Konzentrationszonen in Betracht kommen.

#### (2) Standortauswahl in den verbleibenden Potenzialflächen

Die für die Darstellung von Konzentrationszonen in Betracht kommenden Flächen sind in einem **weiteren Arbeitsschritt** zu den auf ihnen konkurrierenden Nutzungen in Beziehung zu setzen, d.h. die öffentlichen Belange, die gegen die Ausweisung eines Landschaftsraums als Konzentrationszone sprechen, sind mit dem Anliegen abzuwägen, der

---

<sup>2</sup> S. aktuell BVerwG, Beschl. vom 15.09.2009 – 4 BN 25.09 – und Urt. vom 20.5.2010 – 4 C 7.09 –.

Windenergienutzung an geeigneten Standorten eine Chance zu geben, die ihrer Privilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB gerecht wird.

### **(3) Der Windenergie wird substanzuell Raum verschafft**

Als **Ergebnis** der Abwägung müssen für die Windenergie ausreichende Positivflächen dargestellt sein, der Windenergie muss „in substanzueller Weise Raum geschaffen werden“.

Mit einer bloßen „Feigenblatt“ - Planung, die auf eine verkappte Verhinderungsplanung hinausläuft, darf es nicht sein Bewenden haben.

Erkennt die Gemeinde, dass der Windenergie nicht ausreichend substanzuell Raum geschaffen wird, muss sie ihr Auswahlkonzept nochmals überprüfen und gegebenenfalls ändern. Dies gilt für die Festlegung der „weichen“ Tabuzonen und ihrer Kriterien sowie für die Auswahl der Standorte innerhalb der Potenzialflächen.

## **4. Weitere Hinweise**

### **4.1 Zur Ermittlung der harten Tabuzonen**

Folgende Fallgruppen für harte Tabuzonen sind in der Praxis oftmals anzutreffen:

- (1) Es handelt sich um Standorte, an denen die Windenergieanlagen wegen benachbarter Wohnbebauung die immissionsschutzrechtlichen Anforderungen an den Lärmschutz nicht einhalten (Anwendung der TA Lärm) und deswegen auch nicht genehmigt werden könnten.
- (2) Die Standorte liegen in naturschutzrechtlich geschützten Gebieten wie Naturschutzgebieten, Landschaftsschutzgebieten, Nationalparks, Vogelschutzgebieten, Fauna – Flora – Habitat - Gebieten, und in diesen können nach den betreffenden Vorschriften Genehmigungen für Windenergieanlagen nicht erteilt werden, auch Ausnahmen und Befreiungen kommen nicht in Betracht.
- (3) Der Errichtung von Windenergieanlagen stehen die Vorschriften des naturschutzrechtlichen Artenschutzrechts entgegen. Dies kann vor allem bedeutsam sein, wenn durch Windenergieanlagen die sogenannten besonders oder streng geschützten Vogelarten im Sinne des Naturschutzrechts erheblich beeinträchtigt werden und Ausnahmen oder Befreiungen nicht in Betracht kommen.
- (4) An den Standorten im Umkreis von Flughäfen würde die Funktionsfähigkeit von Radaranlagen gestört.

In solchen Tabuzonen können Windenergieanlagen nicht genehmigt werden. Die Ausweisung von Standorten für die Windenergie in solchen Tabuzonen wäre nicht realisierbar, die Planung folglich „nicht erforderlich“ im Sinne des § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB. Es würde mit sol-

chen Ausweisungen der Windenergie nicht in dem erforderlichen Umfang „in substantieller Weise Raum geschaffen“. Die ausgewiesenen Flächen für die Windenergie müssen also für die Errichtung von Windenergieanlagen grundsätzlich geeignet sein.

**Hinweis:**

**Die Einzelheiten der Vereinbarkeit mit den fachgesetzlichen Vorschriften sind allerdings Gegenstand der Prüfungen in den nachfolgenden Genehmigungsverfahren. Auch die Anwendung der Regelungen über den Eingriff in Natur und Landschaft (Eingriffsregelung) ist bei Vorhaben nach § 35 BauGB Gegenstand des Genehmigungsverfahrens.**

#### **4.2 Zur Ermittlung der weichen Tabuzonen**

Im Sinne eines vorsorgenden Umweltschutzes werden größere Abstände zu Grunde gelegt, als dies z. B. das Immissionsschutzrecht oder das Naturschutzrecht verlangt. Beispiele:

- (1) Aus Gründen des vorsorgenden Lärmschutzes werden zum Schutz von Wohnorten größere Abstände gewählt, als sie sich aus der Anwendung der TA – Lärm ergeben.
- (2) Aus Gründen des vorsorgenden Artenschutzes werden größere Abstände zu Nist-, Brut-, Wohn- und Zufluchtsstätten vorgesehen, um hier von vornherein keine Störungen zu verursachen.

**Hinweis:**

**Zu berücksichtigen ist, dass solche aus Gründen des vorsorgenden Umweltschutzes überlegten Abstände in Abwägung mit anderen städtebaulichen Belangen zu treffen sind. Und sie können gegebenenfalls zu überprüfen sein, wenn dadurch die Potenzialflächen in einer Weise eingeschränkt werden, dass dadurch der Windenergie nicht in substantieller Weise Raum verschafft wird.**

#### **4.3 Zu den planerischen Möglichkeiten in den „Potenzialflächen“**

Im Rahmen der an die Steuerung der Standorte für die Windenergie im Außenbereich zu stellenden Anforderungen ist es möglich, eine planerische Abstimmung der Standorte für die Windenergie mit den davon berührten öffentlichen und privaten Belangen herbeizuführen. Dabei können – über die Zulässigkeitsvoraussetzungen des § 35 BauGB (öffentliche Belange stehen im Sinne des § 35 Abs. 1 und 3 Satz 1 BauGB nicht entgegen) und die Anforderungen der Fachgesetze (wie das Immissionsschutzrecht und das Naturschutzrecht) hinaus – weitergehend berücksichtigt werden, z. B.:

- Abstimmung der Standorte für die Windenergie mit der städtebaulichen Entwicklung/der Siedlungsentwicklung der Gemeinde,
- vorsorgende Berücksichtigung von Belangen des Immissionsschutzes (soweit nicht schon bei Ermittlung der weichen Tabuzonen geschehen),
- vorsorgende Berücksichtigung von Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege (soweit nicht schon bei Ermittlung der weichen Tabuzonen geschehen),
- Landschaft und Tourismus.

#### **4.4 Der Windenergie „in substantieller Weise Raum schaffen“**

Die Frage, ob der Windenergie „in substantieller Weise Raum verschafft wird“ oder es sich um eine unzulässige „Verhinderungsplanung“ handelt, lässt sich nicht allgemein durch Angaben von Größenordnungen (Größe und Anzahl z.B. der ausgewiesenen Flächen) bestimmen. Erforderlich ist eine Würdigung (eine wertende Betrachtung) der tatsächlichen Verhältnisse im jeweiligen Planungsraum.

Für eine solche Gesamtbetrachtung kommen in Betracht:

- Größe der auszuweisenden Flächen für die Windenergie im Vergleich
  - zur Gemeindegebietsgröße,
  - zur Größe der in einem Regionalplan vorgesehenen Mindestgrößen für Windenergieanlagen und
  - zur Größe der für die Nutzung der Windenergie reservierten Flächen in den Nachbargemeinden;
- Anzahl und Energiemenge der Windenergieanlagen in den auszuweisenden Flächen, dabei Berücksichtigung der durch neue Windenergieanlagen entsprechender Höhe erzielbare Stromgewinnung;
- weitere Gesichtspunkte wie etwa das Gewicht der angewandten Ausschlusskriterien.

### **5. Darstellungen im Flächennutzungsplan**

In der Praxis üblich ist die Ausweisung von „Windparks“ und sonstigen „Konzentrationszonen“ für die Windenergie. Dies entspricht zumeist den planerischen Zielen der Gemeinden und auch den Interessen der Betreiber der Windenergieanlagen.

Denkbar und in der Praxis auch anzutreffen ist die Ausweisung von Standorten für einzelne oder nur eine kleine Gruppe von zwei oder drei Windenergieanlagen, etwa weil die Gemeinde neben vorhandenen Windparks nur noch für solche Einzellagen etwa im Zusammenhang mit Maßnahmen des Repowering Ausweisungen vornehmen will.

In Betracht kommen als Darstellungen für die Windenergie vor allem:

- Sonderbauflächen und Sondergebiete für die Windenergie im Sinne des § 11 Abs. 1 und 2 BauNVO,
- Flächen im Sinne des § 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB (Versorgungsflächen, einschließlich der Flächen für Anlagen und Einrichtungen zur dezentralen und zentralen Erzeugung, Verteilung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbare Energien oder Kraft – Wärme – Kopplung) – dies z. B. bei Ausweisung von Einzelstandorten.

Nicht ausgeschlossen ist auch die Darstellung von Vorranggebieten und Eignungsgebieten in Anlehnung an § 8 Abs. 7 Raumordnungsgesetz.

Die im Flächennutzungsplan dargestellten Flächen nehmen auch dann an der Ausschlusswirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB teil, wenn in ihnen Windenergieanlagen nur unter der Voraussetzung zulässig sind, dass bestimmte Altanlagen stillgelegt und rückgebaut werden. Solche Bestimmungen können nach § 249 Abs. 2 BauGB in Flächennutzungsplänen, die die Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB haben, getroffen werden (Bestimmung, dass auf den ausgewiesenen Flächen Windenergieanlagen nur zulässig sind, wenn sichergestellt ist, dass nach der Errichtung der neuen Windenergieanlagen bestimmte Altanlagen innerhalb einer zu bestimmenden angemessenen Frist zurückgebaut werden).

Die Darstellungen können als Ergänzungen zu einem vorhandenen Flächennutzungsplan im Sinne des § 5 Abs. 1 BauGB („Gesamt – Flächennutzungsplan“) getroffen werden.

In Betracht kommen kann auch ein Teilflächennutzungsplan im Sinne des § 5 Abs. 2 b BauGB, dessen Zweck die Darstellung von Standorten für die Windenergie zur Steuerung im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB ist<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> S. hierzu das Hintergrundpapier „Der Teilflächennutzungsplan – ein Instrument für die Steuerung der Windenergie im Außenbereich“