



ÖFFENTLICHE BERICHTSVORLAGE

Amt/Eigenbetrieb:

61 Fachbereich Stadtentwicklung, -planung und Bauordnung

Beteiligt:

Betreff:

Sachstand Teilflächennutzungsplan-Windenergie / Umsetzung des Ratsbeschlusses vom 11.12.2018

Beratungsfolge:

09.04.2019 Bezirksvertretung Hohenlimburg
07.05.2019 Bezirksvertretung Eilpe/Dahl
07.05.2019 Naturschutzbeirat
08.05.2019 Ausschuss für Umwelt, Stadtsauberkeit, Sicherheit und Mobilität
14.05.2019 Stadtentwicklungsausschuss
23.05.2019 Rat der Stadt Hagen

Beschlussfassung:

Rat der Stadt Hagen

Beschlussvorschlag:

1. Der Rat nimmt die Berichtsvorlage zur Kenntnis.
- 2. Der Rat nimmt zur Kenntnis, dass die im Dezember 2018 beschlossene Formel auf FNP-Ebene nicht umsetzbar ist.**
3. Der Rat nimmt zur Kenntnis, dass die Verwaltung versucht hat, zumindest die Abstandszuschläge der Formel zu berücksichtigen. Es verbleiben nur 2 Restflächen mit je < 3 ha. Die Voraussetzung, als Kommune die Windenergieplanung mit Ausschlusswirkung gemäß § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB steuern zu können ist damit **nicht erfüllt, da der Windenergie kein substanzieller Raum gewährt wird.**
4. Der Rat nimmt zur Kenntnis, dass um das Verfahren Teilflächennutzungsplan-Windenergie fortführen zu können und um abschließend die Erteilung der Genehmigung (Bezirksregierung Arnsberg) zu erhalten, ein Beschluss notwendig ist, der zur Darstellung von Konzentrationszonen im FNP führt, die der Windenergie substanziellen Raum gewähren.



Kurzfassung

Aus Sicht der Verwaltung ist der Ratsbeschluss vom 11.12.2018 im Rahmen des Verfahrens Teilflächennutzungsplan-Windenergie nicht umsetzbar. Auch für die Bezirksregierung Arnsberg ist es fraglich, ob mit dieser Vorgabe der Stadt Hagen der Windenergie substanziell Raum gegeben wird und ob die zu großzügige Ausscheidung von Flächen im Ergebnis einen Abwägungsfehler darstellt. Gemäß höchstrichterlicher Rechtsprechung darf sich die Darstellung von Konzentrationszonen für Windenergie nicht in einer Alibifunktion erschöpfen.

Auch wenn nur ein Teilfaktor der Formel des Ratsbeschlusses Verwendung findet und der topografische Höhenzuschlag (2-fache Differenz Wohnbebauung/Oberkante Anlagenfundament) nicht berücksichtigt werden kann, da noch keine Details zu potentiellen Anlagen vorliegen (Bauart, Gesamthöhe, etc.), verbleibt kein substanzieller Raum für die Windenergie in Hagen (siehe ANLAGE, Abb. 2).

Die Verwaltung versucht in dieser Berichtsvorlage zum wiederholten Male darauf hinzuweisen, dass die im Ratsbeschluss vom 11.12.2018 beschlossene Formel nicht für die Ausweisung von Flächen anwendbar ist. Es wird empfohlen, das Verfahren mit dem im Windenergieanlagen-Konzept (WEA-Konzept) ermittelten sechs Zonen (siehe ANLAGE, Abb. 4, blauumrandete Flächen) für die Offenlage vorzubereiten.

Der Beschluss vom 11.12.2018 ist vom Rat der Stadt Hagen eindringlich zu bedenken. Das Risiko, dass der jetzige FNP (mit 10 vorhandenen Anlagen) nicht mehr haltbar ist, wird als sehr hoch eingeschätzt. Eine Steuerung zur Entwicklung der Windenergie in Hagen würde somit entfallen, wenn der Teilflächennutzungsplan-Windenergie mit der aus Teilfaktoren der Formel ermittelten minimalen Konzentrationszonen-Ausweisungen (zwei verbleibende Flächen unter 3 ha, siehe ANLAGE, Abb. 3) in die Offenlage ginge und von der Bezirksregierung Arnsberg dann wahrscheinlich nicht genehmigt werden würde.

Begründung

Der Rat der Stadt beschloss im Dezember 2018 folgendes:

1. *Unter Abwägung der verschiedenen Schutzgüter legt der Rat die Abstände von Windkraftvorrangzonen in Hagen einheitlich wie folgt fest:*
 - a. **Reine Wohnbebauung:** Der Abstand vom Rand der reinen Wohnbebauung zum Rand der Vorrangzone beträgt mindestens 1.200 Meter.
 - b. **Mischgebiete:** Der Mindestabstand bei Mischgebieten setzt sich zusammen aus Grunddistanz zuzüglich Topografischen Zuschlägen für Gelände- und Anlagenhöhe.



- Die Grunddistanz beträgt 550 Meter.
 - Der Topografische Zuschlag für den Höhenunterschied im Gelände errechnet sich aus der Höhendifferenz zwischen Wohnbebauung und Oberkante Anlagenfundament. Diese Differenz wird mit dem Faktor 2 multipliziert.
 - Der Topografische Zuschlag für die Anlagenhöhe ergibt sich aus der Gesamthöhe der Anlage ab Oberkante Anlagenfundament. Diese wird ebenfalls mit dem Faktor 2 multipliziert.
- c. **Bebauung im Außenbereich:** Der Mindestabstand zur Bebauung im Außenbereich setzt sich zusammen aus Grunddistanz zuzüglich der Topografischen Zuschläge für Gelände- und Anlagenhöhe.
- Die Grunddistanz beträgt 450 Meter.
 - Der Topografische Zuschlag für den Höhenunterschied im Gelände errechnet sich aus der Höhendifferenz zwischen Wohnbebauung und Oberkante Anlagenfundament. Diese Differenz wird mit dem Faktor 2 multipliziert.
 - Der Topografische Zuschlag für die Anlagenhöhe ergibt sich aus der Gesamthöhe der Anlage ab Oberkante Anlagenfundament. Diese Differenz wird ebenfalls mit dem Faktor 2 multipliziert. (optische Bedrängung: siehe Windkrafterlass in der Begründung)
2. Die **Gesamthöhe** (Nabenhöhe plus Rotorradius) neuer Windenergieanlagen wird begrenzt auf **150 Meter**.
3. Der vorliegende Fund eines mindestens in zweijähriger Folge erfolgreich bebrüteten Rotmilan-Horstes am Rande der Planzone 5 (siehe Anlagen) wird nach den Regularien des Helgoländer Papiers anerkannt und behandelt.

Die Verwaltung führte eine fachliche Prüfung zur Umsetzbarkeit des Ratsbeschlusses durch und kam zu folgendem Ergebnis.

Insbesondere die Formel unter Punkt 1 ist in der Form nicht umsetzbar, da statt einer dem FNP-Charakter entsprechenden flächenhaften Definition eine Art Genehmigungsvorschrift formelhaft entwickelt wurde,

- die einzelfallbezogen ist und die Kenntnis von Anlagenstandort, Anlagenhöhe, topografische Höhe und betroffene Einzelhäuser (und deren topografische Höhe) voraussetzt
- die in einer Einzelfallberechnung zwar anhand von Annahmen exemplarisch durchgerechnet, jedoch nicht über den Flächennutzungsplan (FNP) festgeschrieben werden kann und auch nicht das Genehmigungsverfahren nach BImSchG ersetzt bzw. ergänzt, da es hierfür keine Rechtsgrundlage gibt.

Trotz dieser grundsätzlichen Bedenken hat die Verwaltung versucht, die Beschlüsse soweit wie möglich beispielhaft anzuwenden und die flächenhaften Ergebnisse darzustellen (siehe ANLAGE, Abb. 2).



In der neuen Analyse wurden dazu zunächst die vom Rat beschlossenen harten und weichen Tabu-Kriterien (Abstände zu verschiedenen Nutzungsarten, siehe ANLAGE, Kriterien-Tabelle, Abb. 1) verwendet. Dann wurde Punkt 1a des o. g. Ratsbeschlusses vom Dezember 2018 grafisch dargestellt. Das letzte Haus im Wesselbach (reines Wohngebiet), welches aufgrund des vorsorgenden Lärmschutzes (Ratsbeschluss 30.06.2016) zuvor schon einen 1000 m Abstand erhalten hatte, bekam jetzt einen Puffer-Abstand von 1200 m. Die potentielle Zone Stoppelberg wurde dadurch von Norden her weiter verkleinert.

Da keine Daten zur Einstufung von reinen oder allgemeinen Wohngebieten des gesamten Stadtgebietes vorliegen, konnte für die restliche Wohnbebauung im Innenbereich oder für als ASB und FNP Wohnbauflächen ausgewiesene Bereiche keine Erhöhung des Abstandes vorgenommen werden. Letztgenannte Nutzungen haben, wie in der Kriterien-Tabelle erläutert, einen Puffer-Abstand von 750 m als weiches Tabu-Kriterium erhalten.

Als nächstes wurden die Punkte 1b und 1c des Ratsbeschlusses bearbeitet.

Dazu gilt folgendes festzuhalten:

Die gewünschten Zuschläge zur Grunddistanz ($2 \times$ Höhendifferenz zwischen Mischgebiet bzw. Wohnhaus und potentieller Windenergieanlage) lassen sich auf FNP-Ebene nicht darstellen, da nicht bekannt ist, an welchen Standorten welche WEA errichtet werden sollen. Die beschlossenen Formeln (Punkt 1b und 1c) lassen sich nur errechnen, wenn ein WEA-**Standort** gesucht wird und dabei auch die Topografie berücksichtigt werden soll. Für eine **flächige Darstellung** von Konzentrationszonen im FNP könnten die Beschlüsse daher nur teilweise (ohne topografischen Zuschlag) umgesetzt werden.

Bei den Punkten 1b und 1c wurde wie folgt verfahren.

Zu der Grunddistanz von 550 m bei Mischgebieten (das Nahmertal, das im FNP noch als Gewerbefläche dargestellt ist, wurde wie schon nach Ratsbeschluss vom 30.06.2016, auch als Mischgebiet eingestuft) und 450 m bei Häusern im Außenbereich, wurde jeweils $2 \times$ die Gesamthöhe einer potentiellen WEA von 150 m zugeschlagen. Das bedeutet, das Einzelhäuser im Außenbereich damit einen Abstandspuffer zu einer potentiellen Zonengrenze von 750 m ($450 \text{ m} + 2 \times 150 \text{ m} =$ fünffacher Gesamthöhenabstand) und Mischgebiete einen Puffer von 850 m ($550 \text{ m} + 2 \times 150 \text{ m} =$ größer als fünffacher Gesamthöhenabstand) erhalten.

Damit würden Mischgebiete einen höheren Abstand zu Konzentrationszonen erhalten als ASB und FNP-Wohnbauflächen. Und jedes Haus im Außenbereich erhielte den gleichen Abstand wie Wohnbebauung im Innenbereich. **Diese Abstände sind im Verfahren nicht begründbar, da weder juristische (Gerichte) noch planungsrechtliche oder immissionsschutzrechtliche Vorgaben diese Abstände einfordern.** Der Windenergie-Erlass 2018 gibt allerdings vor, das auch unter der Berücksichtigung der steuernden Planung einer Stadt, **begründbar nachzuweisen ist**, dass substanzieller Raum für die Windenergie verbleibt.

Auch die Änderungen des Landesentwicklungsplanes (der Änderungsbeschluss des LEP steht im Landtag noch aus, März 2019) sprechen von einem **Grundsatz/einer Empfehlung** (betr. eines 1500 m-Abstandes zu WA und WR) der zu berücksichtigen,



aber nicht zu beachten sei und **der Abwägung in der Bauleitplanung unterliegt. Es wird klargestellt, dass der planerische Vorsorgeabstand den örtlichen Verhältnissen angemessen sein muss und auch geringere Abstände grundsätzlich möglich sind, damit substanzieller Raum für die Windenergie verbleibt.**

Die Anwendung von Teilfaktoren der Formel zeigt aber bereits, dass kein substanzieller Raum verbleibt. Abbildung 3 (siehe ANLAGE) stellt das Ergebnis dar. Alle gelb dargestellten Restflächen, die nicht durch andere Restriktionen (z. B. Uhu-Vorkommen im Steinbruch, Laubwaldbestände, große Hangneigung oder eine hohe Raumempfindlichkeit wie im Bereich um und nördlich der Hasper Talsperre) wegfallen, verbleiben als potentielle Flächen für die Nutzung der Windenergie. Die Karte zeigt zwei kleine Restbereiche in den bisher ermittelten Zonen Stoppelberg (Zone 5) und Rafflenbeuler Kopf (Zone 2) (siehe ANLAGE, Detailansicht in Abb. 3). In der gelben Restfläche der Zone Stoppelberg befindet sich zudem der Quellbereich eines Fließgewässers, das nicht beeinträchtigt werden darf.

Es wird deutlich, dass im Vergleich zu den zuvor im WEA-Konzept der Stadt Hagen ermittelten sechs Zonen (siehe ANLAGEN Abb. 4, blau umrandet), bzw. den drei Zonen des RVR (siehe ANLAGEN Abb. 4, rotumrandete Vorranggebiete des Regionalplanentwurfes) kein substanzieller Raum für Windenergie verbleibt. Dies zeigt aber auch, dass weitere, zusätzliche Zuschläge (welcher Art auch immer) auf Abstandspuffer zu anderen Nutzungen, dann gar keinen Raum für die Windenergienutzung mehr übrig lassen würden.

Die Definition „substanzieller Raum“ bezieht sich lt. Windenergie-Erlass nicht nur auf einen flächigen Bereich, sondern auch auf den möglichen Energie-Ertrag den WEA (Effizienz/Ausbeute der Windenergie) erbringen können. Daher schränkt auch Punkt 2 des Ratsbeschlusses die Gewährung von substanziellem Raum für die Windenergienutzung weiter ein, da eine WEA-Höhenbeschränkung von 150 m schon heute nicht mehr dem neusten Stand der Technik entspricht. Für den Planungszeitraum eines FNP von 15 Jahren ist eine Höhenbeschränkung auf 150 m WEA-Gesamthöhe daher nicht geeignet.

Wenn Punkt 3 des Ratsbeschlusses von Dez. 2018 umgesetzt wird, verbleibt im Raum Stoppelberg keine Fläche mehr zur Nutzung der Windenergie. Es wird noch einmal darauf hingewiesen, dass die Helgoländer Liste mit ihren Abstandsangaben (in diesem Fall 1500 m beim Rotmilan) **keine Tabuabstände** festlegt. Diese Abstände dienen dazu, bei der Planung und Genehmigung von WEA auf das höhere Konfliktpotenzial innerhalb der genannten Abstände hinzuweisen, den Planungsfokus bevorzugt auf Bereiche außerhalb der Abstände zu richten und für die Artenschutzprüfung den Aufwand entsprechend abzustufen.

In einem Umkreis von 300 m bis 800 m Entfernung vom kartierten Rotmilan-Horst sind seit 2001 und 2003 zwei WEA südlich der Zone Stoppelberg in Betrieb. Totfunde windenergiesensibler Arten sind im Bereich dieser WEA nicht bekannt.



Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass schon bei der Anwendung der vom Rat beschlossenen Formel **ohne Berücksichtigung von Aufschlägen zur Topographie und ohne eine 1200-m-Pufferung um alle reinen Wohngebiete, kein substanzieller Raum für die Windenergie in Hagen mehr verbleibt. Alle weiteren Zuschlagsberechnungen oder Abstandsforderungen würden daher kein anderes oder positiveres Ergebnis für die Windenergie erbringen.**

Die Verwaltung bat die Bezirksregierung Arnsberg als Aufsichtsbehörde um Stellungnahme zum Ratsbeschluss von Dezember 2018 und zu dem Versuch der Verwaltung diesen in Teilen umzusetzen.

Stellungnahme der Bezirksregierung Arnsberg

Die Bezirksregierung Arnsberg macht in ihrer Stellungnahme (Zitat *kursiv* aus E-mail vom 20. Februar 2019, Hervorhebung einzelner Punkte durch Stadt Hagen) zur Hagener Windenergieplanung auf folgendes aufmerksam:

1. Schlüssiges Gesamtkonzept

Voraussetzung für den Ausschluss einer ansonsten privilegierten Außenbereichsnutzung ist ein gesamtgemeindliches schlüssiges Planungskonzept (BVerwG, Urteil vom 13.12.2012 – 4 CN 1.11). Nur auf Basis eines solchen Gesamtkonzeptes kann der Planungsvorbehalt gemäß § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB, also der Ausschluss einer ansonsten privilegierten Außenbereichsnutzung, begründet werden. Die Stadt entwickelt dabei sogenannte harte und weiche Tabukriterien.

- „Harte“ Tabukriterien sind diejenigen, die aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen für die Nutzung der Windenergie von vornherein ausgeschlossen sind.*
- „Weiche“ Tabukriterien sind solche, die auf Grund des gemeindeweiten städtebaulichen Gesamtkonzeptes nicht für die Windenergie genutzt werden sollen.*

*Die „weichen“ Tabukriterien sind von der Gemeinde nachvollziehbar zu bewerten und zu rechtfertigen. Hierzu ist auszuführen, worauf die einzelnen Abstände zurückzuführen sind (z. B. gesetzliche Grundlagen oder sonstige Anforderungen). **Eine einzelfallbezogene und auf Ebene der vorbereitenden Bauleitplanung auch nicht realisierbare Planung entspricht nicht den Anforderungen an ein gesamtgemeindliches schlüssiges Planungskonzept.***

*Nach überschlägiger Prüfung des Ratsbeschlusses der Stadt Hagen vom 13.12.2018 zu den Abständen von Windkraftvorrangzonen zu verschiedenen Schutzgütern (v. a. Reine Wohngebiete/Mischgebiete/Bebauung im Außenbereich) sowie ergänzenden Ausführungen seitens der Verwaltung **ist davon auszugehen, dass kein im vorgenannten Sinne schlüssiges, auf die Nutzung der Windenergie bezogenes gesamträumliches Planungskonzept auf Ebene der Flächennutzungsplanung zugrunde liegt.** Besonders die Wahl der „weichen“ Tabukriterien zu den o.g. Schutzgütern scheint eher einzelfall-*



bezogen und auf Ebene der vorbereitenden Bauleitplanung - aufgrund nicht vorliegender Kenntnisse von Anlagenstandorten - auch nicht realisierbar.

[Anmerkung der Verwaltung: ein gesamträumliches Planungskonzept (WEA-Konzept) liegt vor. Dieses Konzept ermittelte die sechs Konzentrationszonen, die den Gremien bereits mehrfach vorgestellt worden sind (siehe ANLAGE, Abb. 4, blauumrandete Flächen)]

2. Substanziell Raum

Bei einer positiven Standortzuweisung darf sich gemäß der höchstrichterlichen Rechtsprechung die Darstellung von Konzentrationszonen für die Windenergienutzung **nicht in einer Alibifunktion erschöpfen** (z. B. BVerwG, Urteil vom 17.12.2012, Az. 4 C 15.01). Es ist vielmehr nachzuweisen, dass für die Nutzung der regenerativen Energiequelle „Wind“ auch unter Berücksichtigung der steuernden Planung der Stadt **substanziell Raum verbleibt**. Sofern der Windenergie nicht **substanziell Raum** gegeben wird, sind die „weichen“ Tabukriterien erneut auf den Prüfstand zu stellen (BVerwG, Urteil vom 13.12.2012 – 4 CN 1.11).

Insgesamt ist es fraglich, ob mit der vorliegenden Planung der Stadt Hagen der Windenergie substanziell Raum gegeben wird. Eine zu großzügige Ausschneidung von Flächen stellt im Ergebnis einen Abwägungsfehler dar, durch welchen der Windenergie nicht substanziell Raum verschafft wird. Ist dies der Fall, sind die „weichen“ Tabukriterien erneut auf den Prüfstand zu stellen (BVerwG, Urteil vom 13.12.2012 – 4 CN 1.11).

[Anmerkung der Verwaltung: damit ist der Versuch gemeint, die Formel teilweise umzusetzen, mit dem Ergebnis der verbleibenden zwei Restflächen (siehe ANLAGE, Abb. 2)]

3. Windvorrangbereiche im Entwurf eines Regionalplans

Bei der Anpassung der Flächennutzungspläne an die Ziele der Raumordnung gemäß § 1 Abs. 4 BauGB haben Kommunen, die die Nutzung der Windenergie durch die Darstellung von Konzentrationszonen im Flächennutzungsplan mit Ausschlusswirkung gemäß § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB steuern, die zeichnerisch festgelegten Windenergiebereiche des Regionalplans in den Flächennutzungsplan zu übernehmen. Sofern einer Kommune auf Ebene der Flächennutzungsplanung bereits aus Gutachten etc. Informationen vorliegen, die eine Übernahme bzw. spätere Realisierung einzelner Windvorrangbereiche aus dem Regionalplan in den Flächennutzungsplan nicht möglich machen (z. B. Ergebnisse Artenschutzprüfung), sind diese zwingend an den Träger der Regionalplanung zu spiegeln.

FAZIT

- Die vom Rat im Dezember 2018 beschlossene Formel ist im Verfahren des Teilflächennutzungsplans Windenergie nicht ganz und nicht in Teilen umsetzbar, da der Windenergie kein substanzieller Raum verbleibt.
- Auf der Ebene der Flächennutzungsplanung ist die Gewährung substanziellen Raumes allerdings Voraussetzung bei der kommunalen Steuerung



zur Ausweisung von Konzentrationszonen mit Ausschlusswirkung gemäß § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB.

- Die Bezirksregierung Arnsberg als Genehmigungsbehörde warnt vor einer Alibiplanung und fehlerhaften Abwägung im Verfahren Teilflächennutzungsplan-Windenergie. Sie teilt die Bedenken der Verwaltung.
- Der Ratsbeschluss ist daher eindringlich zu überdenken.
- Das Risiko, dass der jetzige FNP (55. Teiländerung, mit 10 vorhandenen WEA) nicht mehr haltbar ist, wird als hoch eingeschätzt. Es ist davon auszugehen, dass die Unwirksamkeit dieser 55. Teiländerung des FNP festgestellt wird. Sollte aber das Verfahren Teilflächennutzungsplan-Windenergie aufgrund fehlerhafter Abwägung, bzw. Nichtgewährung substanziellen Raumes, nicht genehmigt werden, so würde dann die Steuerung der Kommune bei der Entwicklung der Windenergieplanung in Hagen entfallen. Bauanträge würden im Rahmen eines Verfahrens nach BImSchG (im gesamten Stadtgebiet) geprüft und ggfs. genehmigt.
- Die Verwaltung schlägt wiederholt vor, für die im vorliegenden gesamtstädtischen WEA-Konzept ermittelten sechs Konzentrationszonen (siehe ANLAGE, Abb. 4, blauumrandete Flächen) die Offenlage vorzubereiten und nach Fertigstellung der Unterlagen, diese den Gremien für einen Beschluss zur Offenlage vorzulegen. Erst nach diesem Beschluss würde das Verfahren für die Dauer von einem Monat öffentlich ausgelegt werden und die Träger Öffentlicher Belange und alle Bürger könnten dann Anregungen und Bedenken äußern.

Inklusion von Menschen mit Behinderung

Belange von Menschen mit Behinderung

☒ sind nicht betroffen

Finanzielle Auswirkungen

☒ Es entstehen keine finanziellen und personellen Auswirkungen

gez.
Erik O. Schulz
Oberbürgermeister

gez.
Thomas Grothe
Technischer Beigeordneter



Verfügung / Unterschriften

Veröffentlichung

Ja

Nein, gesperrt bis einschließlich _____

Oberbürgermeister

Gesehen:

Erster Beigeordneter
und Stadtkämmerer

Stadtsyndikus

Beigeordnete/r

Amt/Eigenbetrieb:

Die Betriebsleitung
Gegenzeichen:

Beschlussausfertigungen sind zu übersenden an:

Amt/Eigenbetrieb:

Anzahl:
