

STELLUNGNAHME

zum Gesetzentwurf der Bayerischen Staatsregierung zur Änderung der Bayerischen Bauordnung (BayBO)

München, den 2. Mai 2014

1. Allgemeine Anmerkungen

Der VKU betont ausdrücklich die Notwendigkeit des weiteren Ausbaus der Windenergie in Bayern. Hierfür sind rechtssichere und langfristige Rahmenbedingungen notwendig, die die Interessen aller Beteiligten angemessen berücksichtigen. Im Rahmen der EEG-Reform lässt die Ausgestaltung des Referenzertragsmodells weiterhin eine wirtschaftliche Perspektive für die Nutzung der Windenergie im Binnenland – und damit auch in Bayern – offen.

Mit der vorgesehenen Änderung der Bayerischen Bauordnung besteht jedoch die Gefahr, dass Ausbaupotentiale nicht mehr genutzt werden können. Damit werden Kommunen und Energieversorgungsunternehmen wichtige Investitions- und Planungsgrundlagen entzogen, wofür überdies sachlich keine Rechtfertigung besteht. Ferner stellt sie auch Planungsverbände, die sich große Mühe gegeben haben, berechnete unterschiedliche Interessen auszugleichen, vor große Herausforderungen.

Grundsätzlich weisen wir darauf hin, dass unsere Stellungnahme vorbehaltlich einer Verabschiedung der gesetzlichen Grundlagen zum Bundesbaurecht in von der Bayerischen Staatsregierung vorweggenommener Form erfolgt.

Rolle der Windkraft in der Bayerischen Energiepolitik

In seiner Regierungserklärung „Bayern. Die Zukunft“ hat Ministerpräsident Horst Seehofer angekündigt, dass der Anteil der Erneuerbaren Energien bis 2018 auf 40 Prozent gesteigert werden soll und Bayern zur führenden Region in der Energietechnologie und in der dezentralen Energieversorgung werden soll. Bereits im Bayerischen Energiekonzept ist ein umfangreicher Maßnahmenkatalog enthalten, wie die Windenergie in Bayern unterstützt werden soll. Ziel des Bayerischen Energiekonzeptes ist es, den relativ geringen Anteil der Windenergieanlagen in Bayern zu erhöhen und die wirtschaftlich vertretbare Windstromerzeugung in Bayern an für Natur, Landschaft und Bevölkerung verträglichen Standorten ausbauen. Diese Zielsetzungen werden durch die im VKU vereinigten Unternehmen ausdrücklich unterstützt und umgesetzt.

Keine ausreichende Flächennutzung

Der derzeitige Entwurf zur Änderung der Bayerischen Bauordnung sieht vor, den Abstand von Windenergieanlagen bayernweit auf 10H, d.h. ein Mindestabstand vom 10-fachen ihrer Höhe zu Wohngebäuden, festzulegen. Diese Regelung soll auch für bestehende Flächennutzungs- und Raumordnungspläne Anwendung finden. Dies würde dazu führen, dass nicht unerhebliche In-

vestitionen bayerischer Kommunen und Energieversorgungsunternehmen zu Stranded Investments würden. Im Vertrauen auf das Bayerische Energiekonzept und die bestehenden Flächennutzungs- und Raumordnungspläne haben viele Energieversorgungsunternehmen Windenergieprojekte entwickelt, für die jedoch zu dem im Gesetzentwurf vorgesehenen Zeitpunkt (04.02.2014) noch kein Genehmigungsantrag gestellt wurde. Mit der Umsetzung des Gesetzentwurfs wäre die Realisierung dieser Projekte zumeist hinfällig.

In Verbindung mit der im Landesentwicklungsprogramm enthaltenen Vorgabe, keine Windkraft auf Höhenzügen vorzusehen, führt die vorgesehene Abstandsregelung dazu, dass in Bayern nur noch begrenzt wirtschaftlich interessante Windstandorte zur Verfügung stehen. Als wirtschaftlich zu führende Unternehmen werden Energieversorgungsunternehmen folglich gehalten sein, von der Windkraft in Bayern Abstand zu nehmen.

Auf Dauer ist für den Wirtschaftsstandort Bayern die prinzipielle Einschränkung der Windkraftnutzung durch die BayBO insbesondere kritisch zu betrachten, wo die 10H-Regelung gegenüber den bestehenden Abstandsregelungen den Bau von Windkraftanlagen an Standorten verhindert, die perspektivisch ohne EEG wirtschaftlich zu betreiben sein könnten.

Schwächung der Wertschöpfung vor Ort

Beabsichtigte Investitionen in die Windkraft werden aufgrund der 10H-Regelung nicht einfach wegfallen, sondern stattdessen in anderen Bundesländern stattfinden, in denen die Rahmenbedingungen sich investitionsfreundlicher gestalten. Gerade kommunale Unternehmen stehen jedoch für Wertschöpfung vor Ort, werden dafür von den Bürgern geschätzt und auch als Partner bei größeren Projekten gesucht, etwa bei Bürgerbeteiligungsmodellen. Die bayerische Verfassung sieht die Energieversorgung als Wirkungskreis der Kommunen, wofür diese ihre kommunalen Unternehmen betreiben. Mit dem faktischen Ausschluss der Windkraft als der derzeit wirtschaftlichsten regenerativen Energieerzeugungsart werden den Kommunen und ihren bayerischen, kommunalen Energieversorgungsunternehmen jedoch zukünftige Ertragschancen im Wettbewerb des Strommarkts verwehrt. Da die Erträge in Gemeinde- und Stadtwerken regelmäßig der Stärkung der Wirtschaftsstandorte über gute Infrastruktur, ÖPNV und weiche Standortfaktoren wie Bäder zugutekommen, wird der Standort Bayern insgesamt geschwächt.

Ausreichende gesetzliche Regelungen vorhanden

In der Begründung des Gesetzesentwurfes zur Änderung der Bayerischen Bauordnung wird ausgeführt, dass die Einführung der 10-Regelung „befriedend“ wirken kann. Richtig ist, dass die Errichtung und der Betrieb von Windenergieanlagen im konkreten Einzelfall auf fehlende oder schwache Akzeptanz in der benachbarten Wohnbevölkerung stoßen können. Hierfür können jedoch verschiedene Gründe ursächlich sein. Es ist daher fraglich, ob die Regelung pauschaler Mindestabstände geeignet ist, die Akzeptanz zu steigern. Dort wo es Akzeptanzprobleme gibt, werden künftig auch unabhängig von einer 10H-Regelung keine Windräder gebaut. Dort, wo eine Gemeinde gerne Windräder errichten möchte, sollte dies ungeachtet eines 10H-Abstandes auch möglich sein. Bereits aktuell steht den Gemeinden über die Ausweisung von Windkraft-Konzentrationsflächen (§ 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB) ein geeignetes Steuerungsinstrument zur Verfügung. Die 10H-Regelung greift hier massiv in die gemeindliche Planungshoheit ein.

Neben der allgemeinen Erhöhung der Akzeptanz wird in der Begründung auf die Vermeidung einer optisch bedrängenden Wirkung, die Wahrung gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse sowie auf den Schutz von Natur und Landschaftsbild verwiesen. Regelungen zum Schutz dieser Interessen ergeben sich bereits aus dem BImSchG oder aus dem baurechtlichen Gebot der Rücksichtnahme, so dass die Erforderlichkeit einer zusätzlichen Abstandsregelung nicht gegeben erscheint.

2. Zum Gesetzentwurf

Aus den oben genannten Gründen ist die Nutzung der Länderöffnungsklausel im BauGB nicht wünschenswert. Der Gesetzentwurf zur Änderung der BayBO ist für eine mit den Bürgern einvernehmlich gestaltete und wirtschaftliche Nutzung der Windkraft in Bayern hinderlich und daher abzulehnen.

Dennoch erlauben wir uns im laufenden Prozess der Gesetzgebung folgende Anmerkungen und Änderungsvorschläge zum Gesetzentwurf zu unterbreiten:

§ 1 Ziff. 2b (1)

Der VKU fordert eine Differenzierung der Abstände nach reinem Wohngebieten, Misch- und Dorfgebieten, Außenbereichsanwesen und Wohnnutzung im Gewerbegebiet.

Der Änderungsentwurf des BauGB sieht vor, dass die Länder selbst bestimmen können, zu welchen „zulässigen baulichen Nutzungen“ Windkraftanlagen Mindestabstände einhalten müssen. Bayern setzt dies so um, dass Wohngebäude im Geltungsbereich von Bebauungsplänen (§ 30 BauGB), innerhalb im Zusammenhang bebauter Ortsteile (§ 34 BauGB) sowie im Geltungsbereich von Satzungen nach § 35 Abs. 6 BauGB geschätzt werden sollen.

Hier sollte keine undifferenzierte Betrachtung, sondern vielmehr ein differenziertes Abstandsregime, eingeführt werden, welches sich an den Gebietstypen der BauNVO orientiert. Wohngebäude innerhalb dieser Gebietstypen haben eine unterschiedliche Wohnqualität. Es kommt also auf die Art des Gebiets in den Festlegungen des Bebauungsplans an und nicht darauf, ob Wohnbebauung überhaupt zulässig ist. Nach derzeitigem Entwurf würde der Mindestabstand von 10H auch für Wohnnutzung in ausgewiesenen Gewerbegebieten gelten.

Satzungen nach § 35 Abs. 6 BauGB betreffen sog. Außenbereichssatzungen. Hier können Außenbereiche, bei welchen eine „Wohnbebauung von einigem Gewicht“ (Battis/Krautzberger/Löhr, 11. Aufl § 35 Rdn 119) vorhanden ist, satzungsmäßig privilegiert werden. Nach der Rechtsprechung können bereits vier Wohnhäuser ausreichen (VGH München, NVwZ-RR 2004, 13). Damit sind die Abstände auch zu sehr kleinen Siedlungen im Außenbereich einzuhalten, wenn eine Außenbereichssatzung vorliegt. Dies kann zu einem weitgehenden Ausschluss von geeigneten Flächen im Gemeindegebiet führen. Bei Flächen im Geltungsbereich von Satzungen nach § 35 Abs. 6 BauGB sollte der Mindestabstand nicht gelten.

Es besteht also ein unterschiedlicher Schutzanspruch verschiedener Wohnbebauung, welchem in Form unterschiedlicher Abstände Rechnung getragen werden sollte.

Zudem ist nicht ersichtlich, nach welchen Kriterien ein Mindestabstand von 10H ermittelt wurde. Eine Abstandsregelung darf nicht willkürlich sein, sondern muss sich an objektiven und messbaren Kriterien orientieren, die eine gesundheitliche Beeinträchtigung ausschließen. Auch ist die durch die angestrebte Regelung stattfindende Diskriminierung der Windenergie nicht nach-

vollziehbar. Das BImSchG regelt bereits sich ergebene Probleme bezüglich Akzeptanz und Beeinträchtigung durch Windkraftanlagen und andere Technologien. Damit sind die gesetzlichen Grundlagen für die Errichtung von Windkraftanlagen längst ausreichend geschaffen. Es besteht daher kein Grund, weitere Regelungen treffen.

§ 1 Ziff. 2b (3)

Art. 82 Abs. 3 sollte wie folgt gefasst werden:

(3) Soweit am ... bestehende oder in Aufstellung befindliche Flächennutzungspläne oder Raumordnungspläne im Sinn von § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB Flächen für Windkraftanlagen darstellen, die nicht im Einklang mit Abs.1 stehen, hat diese Darstellung nur die Wirkung des § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB, daraus einen Bebauungsplan zu entwickeln. Bei der Aufstellung eines solchen Bebauungsplans sind insbesondere das interkommunale Abstimmungsgebot des § 2 Abs. 2 BauGB sowie die Vorschriften über die Beteiligung der Öffentlichkeit des § 3 BauGB zu beachten.

Aus Sicht des VKU sollte die angestrebte Regelung keine Anwendung auf bestehende Ausweisungen für Windkraft in Flächennutzungs- oder Raumordnungsplänen finden. Diese bleiben zwar unberührt, jedoch müssen auch hier zukünftige Windkraftprojekte den angestrebten Regelungen genügen. Die Ausweisung dieser Flächen setzt bereits eine intensive Auseinandersetzung der Kommunen und aller Beteiligte mit dem Thema Windkraft voraus und ist Folge einer bewussten Entscheidung. Mit der Umsetzung dieses Gesetzentwurfs würde eine nochmalige Bestätigung der Vorhaben in Form von Bebauungsplänen notwendig, so dass den betroffenen Kommunen nicht zu vernachlässigender Mehraufwand entstünde.

Ferner ist es nicht ausreichend, lediglich bestehende Flächennutzungspläne zu berücksichtigen. Vielmehr sind ebenso in Aufstellung befindliche Flächennutzungspläne oder Raumordnungspläne zu beachten. Nur so ist der angestrebte Vertrauensschutz für Gemeinden und Investoren zu gewährleisten.

Nichtsdestotrotz bleiben erhebliche Unsicherheiten über die Auswirkungen der angestrebten Regelungen bestehen.

Der VKU regt an,

1. die im Gesetzentwurf unter B. Lösung getroffene Feststellung, dass in Umsetzung einer „relativen Privilegierung“ sowie zur Berücksichtigung örtlicher und topographischer Gegebenheiten – insbesondere aber auch bei Bestehen eines örtlichen Konsenses z.B. für eine Bürgerwindanlage – die Gemeinden weiterhin entsprechende (abweichende) Festsetzungen in ihren Bebauungsplänen treffen können, klarstellend aufzuführen,
2. eine Evaluation nach einem Zeitraum von 2 Jahren vorzusehen und
3. Repowering-Vorhaben von den angestrebten Regelungen auszunehmen.

1. In Anbetracht der Vielzahl in Planung befindlicher Windkraftprojekte, welche zwar nicht den Abstandsregelungen des Gesetzentwurfs genügen, jedoch o.g. Umstände erfüllen, würde eine Klarstellung, dass Abweichungen zulässig sind, den betroffenen Kommunen Sicherheit geben. Gegenüber der Windkraft aufgeschlossene Kommunen hätten weiterhin die Möglichkeit, Windkraftprojekte zu realisieren. Auch wären die bereits getätigten Investitionen für die Planung solcher Projekte mit der Umsetzung der 10H-Regelung verloren.

2. Eine Evaluation nach einem Zeitraum von 2 Jahren würde die Möglichkeit schaffen, zu überprüfen, wie viele Anlagen nach Inkrafttreten des Gesetzes genehmigt wurden und ob für die Windkraft substanzieller Raum geschaffen wird.

3. Durch die Ausnahmeregelung für Repowering-Vorhaben würde sichergestellt, dass bereits bestehende und bewährte Standorte weiterhin zur Windstromerzeugung genutzt werden können.