



öffentlich

Fachamt: Stadtplanungsamt  
Datum: 22.10.2015

Ausschuss für Bauen, Planen und Umwelt

12.11.2015

### **Tagesordnungspunkt:**

125. Änderung des Flächennutzungsplanes „Konzentrationszonen für Windenergie“

- a) Beschluss über die eingegangenen Stellungnahmen aus der frühzeitigen Beteiligung der Öffentlichkeit, der Behörden und der Träger öffentlicher Belange
- b) Beschluss über den Entwurf für die Offenlage

### **Beschlussvorschlag:**

- a) Der Ausschuss für Bauen, Planen und Umwelt beschließt über die während der frühzeitigen Beteiligung der Öffentlichkeit und der Beteiligung der Behörden und sonstigen Trägern öffentlicher Belange zur 125. Änderung des Flächennutzungsplanes „Konzentrationszonen für Windenergie“ eingegangenen Stellungnahmen gemäß den in den Anlagen zur Sitzungsvorlage Nr. 0305/15 enthaltenen Beschlussvorschlägen.
- b) Der Ausschuss für Bauen, Planen und Umwelt beschließt den Entwurf der 125. Änderung des Flächennutzungsplanes „Konzentrationszonen für Windenergie“ einschließlich seiner Begründung und die öffentliche Auslegung gemäß § 3 Abs. 2 Baugesetzbuch (BauGB).

### **Begründung:**

#### **Verfahrensablauf**

Der Ausschuss für Bauen, Planen und Umwelt hat in seiner Sitzung am 14.11.2013 die Aufstellung der 125. Änderung des Flächennutzungsplanes zur Ausweisung von Windkraftkonzentrationszonen mit der Steuerungswirkung des § 35 Abs. 3 S. 3 Baugesetzbuch (BauGB) beschlossen (Sitzungsvorlage Nr. 0313/13).

Nach § 35 Abs. 1 Ziff. 5 BauGB sind die Errichtung und der Betrieb von Windenergieanlagen im Außenbereich privilegiert. Das Baugesetzbuch eröffnet gleichzeitig jedoch durch die Regelung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB den Kommunen die Möglichkeit, durch Darstellungen im Flächennutzungsplan die Zulässigkeit von Windenergieanlagen zu steuern und Anlagen nur an bestimmten Stellen im Gemeindegebiet zuzulassen. Nutzt eine Kommune dieses

sogenannte „Darstellungsprivileg“, so hat dies zur Folge, dass Windenergieanlagen außerhalb der dargestellten Konzentrationszonen wegen des Entgegenstehens von öffentlichen Belangen in der Regel unzulässig sind.

Die Stadt Paderborn hat bereits im Jahr 2010 im Rahmen der 107. Änderung des Flächennutzungsplanes (FNP) vom „Planungsvorbehalt“ des § 35 Abs. 3 Satz 3 Baugesetzbuch (BauGB) zur Steuerung der Windenergienutzung im Stadtgebiet Gebrauch gemacht. Auf Grundlage eines schlüssigen städtebaulichen Gesamtkonzepts wurden Konzentrationszonen zur Windenergienutzung ausgewiesen. Im Ergebnis wurde die privilegierte Errichtung von Windkraftanlagen gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB aufgrund öffentlicher Belange auf vier Konzentrationszonen im Nordosten und Westen des Stadtgebiets begrenzt.

Diese im Jahre 2010 abgeschlossenen Planungen wurden zum einen durch die „Energiewende“ überholt und sollen zum anderen an neuere Anforderungen der Rechtsprechung angepasst werden. Vor diesem Hintergrund ist Ziel der 125. Änderung des FNP, das bisherige Konzentrationszonenkonzept bezogen auf den gesamten Außenbereich der Stadt Paderborn zu aktualisieren. Dazu sollen die der Ermittlung der Konzentrationszonen zugrunde liegenden Kriterien - auch unter Berücksichtigung des Repowering und der Entwicklung hin zu weniger aber höheren Anlagen - neu ermittelt und gewichtet werden. Die Neudarstellung erfolgt im Wege einer weiteren Änderung des Gesamt-Flächennutzungsplans.

Die Ausweisung der Windkraftkonzentrationszonen im Rahmen der 125. Änderung des FNP folgt den aktuellen Maßstäben der Rechtsprechung (vgl. BVerwG, Urteil v. 13.12.2012 – 4 CN 1/11 sowie OVG NRW, Urteil v. 1.7.2013 - 2 D 46/12.NE). Methodisch liegt dem folgenden vierschrittigen Planungsprozess zu Grunde, der sich auf den gesamten Außenbereich des Stadtgebietes bezieht:

In einem ersten Schritt werden die harten Tabuzonen ermittelt. Hierbei handelt es sich um diejenigen Teile des Außenbereiches, die für eine Windenergienutzung von vornherein nicht in Betracht kommen. Die Ausweisung von Windkraftkonzentrationszonen würde hier an dem Gebot der Erforderlichkeit aus § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB scheitern, da einer Ausnutzung auf unabsehbare Zeit rechtliche oder tatsächliche Hindernisse im Wege stehen. Harte Tabuzonen sind demnach einer Abwägung zwischen den Belangen der Windenergienutzung und widerstreitenden Belangen im Rahmen des § 1 Abs. 7 BauGB entzogen. Beispiele für harte Tabuzonen sind immissionsschutzrechtlich zwingend erforderliche Schutzabstände zwischen Windenergieanlagen und Wohngebieten bzw. Wohngebäuden.

In einem zweiten Schritt werden die weichen Tabuzonen ausgeschlossen. Auf diesen Flächen wäre die Windenergienutzung aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen zwar generell möglich. Die Stadt schließt diese Flächen aber nach eigenem planerischen Ermessen durch selbst gesetzte, abstrakte, typisierte und für den gesamten Planungsraum einheitlich angewandte Kriterien für die Windenergienutzung aus. Die weichen Tabukriterien sind somit Gegenstand der Abwägung. Der Plangeber muss sie einer erneuten Betrachtung und Bewertung unterziehen, wenn er als Ergebnis seiner Untersuchung erkennt, dass er für die Windenergie nicht substantiell Raum schafft. Seine Entscheidung für weiche Tabuzonen muss der Plangeber somit rechtfertigen. Dazu muss er aufzeigen, wie er die eigenen Ausschlussgründe bewertet, d.h. kenntlich machen, dass er - anders als bei harten Tabukriterien - einen Bewertungsspielraum hat und die Gründe für seine Wertung offen legen.

In einem dritten Schritt werden die nach Abzug der harten und weichen Tabuzonen verbleibenden Potenzialflächen in Beziehung gesetzt zu den konkurrierenden Nutzungen. Dazu werden die öffentlichen Belange, die gegen die Ausweisung eines Landschaftsraumes als Windkraftkonzentrationszone sprechen, mit dem Anliegen abgewogen, der Windenergienutzung an geeigneten Standorten eine Chance zu geben, die ihrer Privilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 Baugesetzbuch (BauGB) gerecht wird.

Schließlich wird als vierter Schritt - wiederum abwägend - geprüft, ob die ausgewählten Konzentrationszonen ein hinreichendes Flächenpotenzial für die Windenergienutzung gewährleisten, mit dem der Windenergie substanziell Raum gegeben wird. Sofern dies nicht der Fall wäre, müssten die weichen Tabukriterien (Schritt 2) und/oder die Einzelflächenabwägung (Schritt 3) restriktiver gehandhabt werden, so dass im Ergebnis mehr Raum für Windkraft bliebe.

In Anwendung dieser Methodik wurde für die Stadt Paderborn eine „Tabuflächenanalyse“ erarbeitet, die im beschriebenen Verfahren harter (faktisch oder rechtlich zwingender) und weicher (zur Abwägung vorgeschlagener) Tabukriterien Flächenpotenziale für die Windenergienutzung ermittelt hat. Den vorgeschlagenen weichen Tabukriterien liegt dabei das im Ausschuss für Bauen, Planen und Umwelt am 10.04.2014 fraktionsübergreifend geäußerte Anliegen zugrunde, einerseits dem vorsorgenden Anwohnerschutz möglichst gut Rechnung zu tragen, andererseits zu einer Konzentrationsplanung zu kommen, die rechtssicher ist, weil sie der Windkraft substantiellen Raum gibt. In einem weiteren Schritt wurden die Potentialflächen im Hinblick auf konkurrierende Nutzungen überprüft und auch insoweit Abwägungsvorschläge unterbreitet.

Die Darstellung von Konzentrationszonen für die Windenergienutzung orientiert sich demnach naturgemäß an den Flächen, die keinem Tabu unterliegen und keine oder nur geringe Restriktionen aufweisen. Die aktuelle Potenzialflächenanalyse bestätigt zunächst die vorhandenen Konzentrationszonen aus der 107. FNP-Änderung weitestgehend. Soweit dies aufgrund weicher Tabukriterien (insbes. großzügigerer Vorsorgeabstände im Rahmen der 125. FNP-Änderung) ausnahmsweise nicht der Fall ist, wird dem eigentumsrechtlich verfestigten Interesse am Fortbestand der bisherigen Konzentrationszonen im Rahmen der Abwägung der Vorrang eingeräumt, so dass die bestehenden Konzentrationszonen vollständig in die Neuplanung integriert werden können. Darüber hinaus ergibt sich weiterer Raum für Windkraft in den Bereichen, in denen Tabukriterien aus der 107. FNP-Änderung entfallen sind. Dagegen sollen weiche Tabukriterien oder mit der Windkraft konfligierende Nutzungen, soweit sie fortbestehen, im Rahmen der Abwägung nicht weitergehend gegenüber der Windkraft zurückgestellt werden.

Die Ergebnisse der Potentialflächenstudie wurden dem Ausschuss für Bauen, Planen und Umwelt der Stadt Paderborn in einer Sitzung am 16. Dezember 2014 zur Beschlussfassung über den Vorentwurf der 125. Änderung des Flächennutzungsplanes und zur Durchführung der frühzeitigen Beteiligung der Öffentlichkeit, der Träger öffentlicher Belange und sonstiger Behörden vorgelegt. Der im Rahmen des Planverfahrens erarbeitete 241-seitige Artenschutzfachbeitrag lag als Original in der Sitzung vor und konnte von den Mandatsträgern eingesehen werden.

Die landesplanerische Zustimmung gem. § 34 Landesplanungsgesetz NW zu dieser geplanten Änderung des Flächennutzungsplanes wurde mit Schreiben vom 03.02.2015, Az.: 32.708.14.10-3193, durch die Bezirksregierung Detmold erteilt.

### **Derzeitiger Stand der Planung**

Die Darstellung der aktuellen Konzentrationszonen für die Windenergienutzung orientiert sich an den Flächen, die keinem Tabu unterliegen und keine oder nur geringe Restriktionen aufweisen. Von den rund 17.945 ha Stadtgebiet stehen nach Abzug der harten Tabukriterien faktisch nur 3.567 ha für die Windenergienutzung zur Verfügung. Die 125. Änderung des Flächennutzungsplanes stellt davon 543 ha Flächen als Konzentrationszone dar. Die bereits vorhandenen 421 ha Konzentrationszonen aus der 107. Änderung des Flächennutzungsplanes können nach dem vorliegenden Entwurf um 122 ha erweitert werden.

Höhenbegrenzungen sind in den vorgesehenen Konzentrationszonen nicht mehr vorgesehen. Es hat sich erwiesen, dass sich die bislang vorhandenen Höhenbegrenzungen unter den aktuellen Rahmenbedingungen städtebaulich nicht rechtfertigen lassen. Zudem ist die Höhenbegrenzung angesichts der technischen Entwicklung und der anzustrebenden Energieziele nicht mehr zeitgemäß.

### **Frühzeitige Beteiligung**

Die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit und der Behörden für die 125. Änderung des Flächennutzungsplanes „Konzentrationszonen für Windenergie“ fand in der Zeit vom 19.01.2015 bis 20.02.2015 statt. Im Rahmen der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung wurde zudem am 21.01.2015 eine Informationsveranstaltung durchgeführt. Zu dieser Bürgerinformation wurde eine Niederschrift gefertigt, die dieser Vorlage als Anlage beigefügt ist. In der vorgenannten Zeit gingen rund 100 Stellungnahmen und Anregungen aus der Bürgerschaft sowie 19 von Behörden und Trägern öffentlicher Belange ein.

Die Mehrzahl der Anregungen und Stellungnahmen aus der Bürgerschaft äußern Bedenken gegen die Planung. Im Wesentlichen mit folgenden Begründungen (Auswahl):

- Keine weitere Planung erforderlich, da genug „substanzieller Raum“ gegeben wurde (13 mal genannt)
- Anwohnerschutz vor Infraschall, nächtlicher Befeuerung, Lärm und Schattenwurf sowie optisch bedrängender Wirkung (mit in ca. 30 Stellungnahmen ausgeführt)
- Wertminderung von Immobilien (in 10 Stellungnahmen angesprochen)
- Erhaltung der wenigen noch verbleibenden Freiräume und freien Sichtachsen sowie Begrenzung des weiteren Ausbaus der Windkraftnutzung und somit Revision der städtebaulichen Planung
- Umfassungswirkung Dahl (in 15 Stellungnahmen genannt)
- Berücksichtigung des Arten- und Landschaftsschutzes (rund 25 mal erwähnt)
- Höhenbegrenzung für Windkraftanlagen (Bezug genommen wird meist auf den Iggelhauser Weg: wird in ca. 20 Stellungnahmen aufgegriffen)
- Berücksichtigung von WEA außerhalb des Planbereiches, Planungen der Nachbargemeinden

In 10 Stellungnahmen werden die Planungen der Stadt Paderborn ausdrücklich begrüßt. 37 Stellungnahmen fordern eine Ausdehnung der für Windenergienutzung vorgesehenen Flächen. Gefordert wird außerdem eine Reduzierung des Vorsorgeabstands zum Außenbereichswohnen auf 400 m, um der Windenergie mehr Raum zu geben. Erweiterungswünsche wurden insbesondere im Bereich des Suchbereichs 12 (westlich Benhausen) und 6 bzw. 7 (Bereich Knipsberg) geäußert. Den punktuell geäußerten Erweiterungswünschen kann aufgrund der den Planungen zugrunde liegenden harten und weichen Tabukriterien jedoch nicht nachgekommen werden, ohne das städtebauliche Gesamtkonzept insgesamt in Frage zu stellen.

Die eingegangenen Stellungnahmen aus der Beteiligung der Öffentlichkeit, der sonstigen Behörden und der Träger öffentlicher Belange sind als Anlage zu dieser Vorlage beigefügt. Zudem fanden im Rahmen der frühzeitigen Beteiligung im Stadtplanungsamt diverse Beratungs- und Informationsgespräche statt. Die Flächennutzungsplanunterlagen konnten auch auf der Internetseite der Stadt Paderborn eingesehen werden.

### **Schlussfolgerungen aus den eingegangenen Anregungen und Bedenken**

Aus den behördlicherseits vorgebrachten Stellungnahmen haben sich lediglich kleinere Korrekturen an der Planung ergeben. Räumlich hat sich hier die stringente Berücksichtigung

eines 40 m breiten Bauverbotsstreifens an Bundes-, Landes- und Kreisstraßen ausgewirkt. Zahlreiche Hinweise auf den Verlauf von Richtfunktrassen oder Leitungen haben zu keiner Veränderung der Konzentrationszonen geführt, da die daraus abzuleitenden Beschränkungen der Windenergienutzung kleinräumig sind und auf der Ebene der Genehmigungsplanung berücksichtigt werden können.

Auch die Hinweise der Nachbarkommunen haben zu keiner Abänderung der Planung geführt, da die Bedenken entweder gegenstandslos waren (z. B. Berücksichtigung der Wohnnutzung auf dem Gebiet der Gemeinde Altenbeken) oder zurzeit noch nicht bearbeitet werden konnten (nicht abgeschlossene Planung der Stadt Salzkotten).

Aus der umfangreichen Reaktion der Öffentlichkeit lässt sich als Schwerpunkt die Belastung der Ortslage Dahl ablesen. Eine Vielzahl von Stellungnahmen sieht die Ortslage Dahl bereits heute durch Windkraftanlagen in städtebaulich nicht mehr vertretbarer Weise umfasst und befürchtet eine weitere Verschlechterung der Situation. In der Rechtsprechung ist die horizontale Umfassung als städtebauliches Ausschlusskriterium für weitere Windkraftkonzentrationszonen bereits wiederholt anerkannt worden. Vorliegend wurde sie schon im Planentwurf (vgl. Begründung) als ein relevantes Ausschlusskriterium für weitere Windkraftkonzentrationszonen genannt. Um diese Aussagen zu objektivieren und um dem Vortrag aus der Öffentlichkeitsbeteiligung dezidiert Rechnung zu tragen, hat die Stadt eine Sichtbarkeitsanalyse bei einem Öffentlich bestellten Vermessungsingenieurbüro eingeholt. Aus der vorliegenden Analyse lassen sich zwei zentrale Erkenntnisse ableiten:

1.) Die Ortslage Dahl weist bereits unter Berücksichtigung der bestehenden, genehmigten und planungsrechtlich noch möglichen Anlagen (insbesondere auf dem Gebiet der Stadt Lichtenau) eine herausgehobene Vorbelastung mit Windkraftanlagen auf. Die Wohngebiete Dahls werden danach schon unabhängig von der 125. FNP-Änderung in weiten Teilen „umfasst“ und einer erheblichen technischen Überformung mit ausgeprägten Vertikalstrukturen ausgesetzt. Dies führt in den nördlichen Wohngebieten dazu, dass z.T. über 120 Windkraftanlagen gleichzeitig sichtbar sind. In den südlichen Wohngebieten sind es immerhin noch ca. 80 Windkraftanlagen. Dabei wurde die Wahrnehmungstiefe auf 5 km begrenzt und definiert, dass eine Anlage, die durch topographische Elemente verdeckt ist, als nicht sichtbar gilt, wenn lediglich ein Drittel des Rotors erkennbar ist.

2.) Diese Gegebenheiten haben in Abwägung mit den Zielen des Klimaschutzes, der Energiewende, aber auch den Repowering-Interessen der in Paderborn bereits vorhandenen Windparks zu der Planungsprämisse geführt, heute noch weitgehend unbelastete Blickkorridore konsequent von weiteren Windkraftanlagen frei zu halten und nur bereits vorbelastete, nicht mehr als freie Blickkorridore zu erlebende Bereiche für eine Nachverdichtung der Windkraftnutzung zu nutzen. Bei den offenen Blickkorridoren handelt es sich nach den Ergebnissen der Sichtbarkeitsanalyse um zwei etwas breitere Korridore nach Osten und Westen (Blickrichtung Altenbeken / Kernstadt) und einen etwas schmaleren Korridor nach Süden (Blickrichtung Dörenhagen). Diese Korridore haben im Mittel (je nach Blickstandort von der Ortslage Dahl aus) eine Breite von 75 Grad (Osten), 80 Grad (Westen) und 30 Grad (Süden) und sollen im Rahmen der 125. FNP-Änderung durch einen Verzicht auf weitere Windkraftkonzentrationszonen in diese Blickrichtungen konsequent freigehalten werden. Der in nördliche Richtung verbliebende Blickkorridor wurde ebenfalls untersucht. Er stellt sich jedoch als derartig eng (im Mittel 10 Grad, maximal 15 Grad) dar, dass sich die Ortslage bei wertender Betrachtung insoweit bereits als horizontal umfasst darstellt. Ein Ausschluss weiterer Konzentrationszonen in diesem Bereich mit dem Argument der umfassenden Wirkung würde daher in diesem Bereich mit einem hervorgehobenen rechtlichen Risiko für die Gesamtplanung einhergehen.

Die übrigen vorgebrachten Bedenken insbesondere gegen die von Windkraftanlagen ausgehenden Immissionen waren vor dem Hintergrund zu werten, dass ohne die steuernde Planung der Stadt Paderborn ein deutlich geringerer Schutz gegeben gewesen wäre. Außer-

dem ließen sich viele Bedenken nicht objektivieren (Lärm, Infraschall). Als lediglich subjektive Wahrnehmungen bzw. als potenzielle, jedoch fachlich nicht ausreichend belegte Belästigungen konnten diese nicht zum Maßstab der Planung gemacht werden.

### **Öffentliche Auslegung**

Im Anschluss an die Beschlussfassung über den Entwurf der 125. Änderung des Flächennutzungsplanes wird der Planentwurf mit der Begründung und den wesentlichen, bereits vorliegenden umweltbezogenen Stellungnahmen auf die Dauer eines Monats zu jedermanns Einsicht öffentlich ausgelegt.

Ausführliche Stellungnahmen der Verwaltung zu den Anregungen und Hinweisen der Öffentlichkeit und der Behörden sowie der Träger öffentlicher Belange sind als Anlage zur Vorlage beigefügt. Die betreffenden Unterlagen zu den Anregungen sind auch im Ratsinformationssystem (SD.NET) der Stadt Paderborn unter dem entsprechenden Tagesordnungspunkt einzusehen.

### **Weiteres Vorgehen**

Die Verwaltung empfiehlt dem Ausschuss für Bauen, Planen und Umwelt, die Prüfung und Abwägung der Stellungnahmen im Sinne der dargelegten Beschlussvorschläge anzunehmen und den Entwurf der 125. Änderung des Flächennutzungsplanes „Konzentrationszonen für Windenergie“ mit seiner Begründung für die öffentliche Auslegung zu beschließen.

Die Potenzialflächenanalyse mit der Darstellung der „flächigen Suchräume“ und der Verfahrensplan sind als Anlage beigefügt und werden im Ausschuss für Bauen, Planen und Umwelt erläutert. Ebenso ist ein Auszug (Gesamtbewertung der Potenzialflächen mit den dargelegten Vermeidungs- und Ausgleichsmaßnahmen) aus dem erarbeiteten Artenschutzfachbeitrag beigefügt. Der 241-seitige Artenschutzfachbeitrag und die 3D-Sichtbarkeitsanalyse für Windenergieanlagen – Paderborn-Dahl - liegen als Original in der Sitzung vor und können von den Mandatsträgern eingesehen werden und sind Bestandteil der öffentlichen Auslegung.

Der Bürgermeister  
i. V.

Claudia Warnecke  
Technische Beigeordnete

Anlagen