



öffentlich

Fachamt: Stadtplanungsamt
Datum: 03.12.2020

Rat

17.12.2020

Tagesordnungspunkt:

146. Änderung des Flächennutzungsplanes der Stadt Paderborn
- Beschluss über den Vorentwurf für die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit und der Behörden sowie der sonstigen Träger öffentlicher Belange

Beschlussvorschlag:

Der Rat beschließt den Vorentwurf der 146. Änderung des Flächennutzungsplanes zur Ausweisung von Windkraftkonzentrationszonen mit der Steuerungswirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 Baugesetzbuch (BauGB) auf dem Gebiet der Stadt Paderborn (entsprechend dem der Sitzungsvorlage Nr. 0338/20 anliegenden Übersichtsplan) für die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit, der Behörden und der sonstigen Träger öffentlicher Belange gemäß § 3 Abs. 1 i. V. m. § 4 Abs. 1 Baugesetzbuch und stimmt der der Sitzungsvorlage Nr. 0338/20 beigefügten Begründung zu.

Begründung:

Der Ausschuss für Bauen, Planen und Umwelt hat in seiner Sitzung am 16.01.2020 die Aufstellung der 146. Änderung des Flächennutzungsplanes (FNP) der Stadt Paderborn zur Ausweisung von Windkraftkonzentrationszonen mit der Steuerungswirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 Baugesetzbuch (BauGB) beschlossen (s. Sitzungsvorlage Nr. 0459/19).

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. Wendet eine Kommune dieses sogenannte „Darstellungsprivileg“ an, 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 in den 1990er Jahren im Zuge der 40. Flächennutzungsplanänderung vom „Planungsvorbehalt“ des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB zur Steuerung der Windenergieausnutzung im Stadtgebiet Gebrauch gemacht und Konzentrationszonen zur Windenergieausnutzung ausgewiesen. Nachdem die ausgewiesenen Zonen weitestgehend ausgeschöpft waren und der Stadt Paderborn Anträge für neue Windkraftanlagen außerhalb die-

ser Zonen vorlagen, wurde im Rahmen der 107. Änderung des Flächennutzungsplanes geprüft, inwiefern gegenüber der 40. FNP-Änderung eine Ausweitung der Windenergienutzung im gesamten Stadtgebiet möglich ist. Im Ergebnis wurde die privilegierte Errichtung von Windenergieanlagen gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB aufgrund öffentlicher Belange auf vier Konzentrationszonen, teilweise mit Höhenbeschränkungen, im Osten des Stadtgebiets begrenzt. Diese im Jahr 2010 abgeschlossene Planung wurde zwischenzeitlich durch die sog. „Energie-wende“ überholt und sollte zudem an die neuen Anforderungen der Rechtsprechung angepasst werden. Vor diesem Hintergrund wurde im Jahr 2013 die 125. Änderung des FNP zur Steuerung der Windenergie aufgestellt. Grundlage war eine Potenzialflächenanalyse, in der harte und weiche Tabukriterien gemäß der damaligen Rechtsprechung ermittelt und gewichtet wurden. Dabei wurden für das gesamte Paderborner Stadtgebiet im Ausschlussverfahren und unter Berücksichtigung aller städtebaulichen wie auch umweltbedeutsamen planungsrelevanten Vorgaben / Restriktionen geeignete Suchbereiche für die Windenergienutzung ermittelt. Insgesamt wurden 551 ha Fläche des Stadtgebiets und somit 130 ha über der vorherigen Darstellung der 107. FNP-Änderung hinaus als Konzentrationszonen dargestellt.

Im Dezember 2016 hat der Rat der Stadt Paderborn die 125. Flächennutzungsplanänderung beschlossen.

Diese wurde jedoch vom Oberverwaltungsgericht Münster (OVG NRW) mit Urteil vom 17.01.2019 (2 D 63/17.NE) hinsichtlich der Ausschlusswirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 Bau-gesetzbuch (BauGB) für unwirksam befunden. Die Stadt Paderborn hatte daraufhin im März 2019 fristgerecht eine Revisionsnichtzulassungsbeschwerde beim Oberverwaltungsgericht erhoben, so dass das Urteil nicht rechtskräftig wurde. Seit dem 20.01.2020 liegt der Stadt Paderborn der Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 16.12.2019 vor. Das Gericht hat die Beschwerde zurückgewiesen, so dass infolgedessen das Urteil des OVG NRW vom 17.01.2019 rechtskräftig und die 125. FNP-Änderung hinsichtlich der Ausschlusswirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB unwirksam ist.

Da die Stadt Paderborn weiterhin das Ziel verfolgt, die Windenergie im Stadtgebiet räumlich zu steuern, hat der Ausschuss für Bauen, Planen und Umwelt in seiner Sitzung am 16.01.2020 den Aufstellungsbeschluss der 146. Flächennutzungsplanänderung gefasst. Da zu dem Zeitpunkt das Urteil zur 125. FNP-Änderung aus den oben bereits beschriebenen Gründen noch nicht rechtskräftig war, wurde das Verfahren zur 146. Änderung des Flächennutzungsplanes im Januar 2020 vorsorglich eingeleitet.

Im Aufstellungsverfahren der 146. FNP-Änderung soll nun ermittelt werden, inwieweit gegenüber der 125. FNP-Änderung auf Basis der fortentwickelten Rechtsprechung und neuer Vorgaben der Landesplanung Potenzial für die Windenergienutzung im Stadtgebiet Paderborn besteht.

Dabei wird mit Blick auf die seitens des Gesetzgebers angestrebte Stärkung des Windenergieausbaus an Land zur Erreichung eines 65 %-Anteils erneuerbarer Energien am Gesamtstromverbrauch bis 2030 weiterhin eine rechtssichere Flächennutzungsplanung zur Ausweisung von Windvorrangzonen angestrebt. Somit ist das Ziel der 146. FNP-Änderung auch, das bisherige Konzentrationszonenkonzept bezogen auf den gesamten Außenbereich der Stadt Paderborn zu aktualisieren. Um die aktuellen Spielräume hierfür aufzuzeigen, sollen die der Ermittlung der Konzentrationszonen zugrundeliegenden Kriterien neu ermittelt und bewertet werden.

Das Verfahren der 146. FNP-Änderung wird, wie bereits die 125. Änderung des Flächennutzungsplanes, dem mehrstufigen Planungsprozess zur Ermittlung der sogenannten harten und weichen Tabuzonen folgen (vgl. BVerwG, Urteil v. 13.12.2012 – 4 CN 1/11 sowie OVG NRW, Urteil v. 1.7.2013 - 2 D 46/12.NE). Hierbei soll insbesondere den Kritikpunkten aus dem o.g. Urteil des OVG NRW zur 125. FNP-Änderung im Zuge der Neuaufstellung Rechnung getragen werden. Dies betrifft i. W. die Ermittlung und Bewertung der harten und weichen Tabukriterien.

Zum generellen Vorgehen ist für die Ermittlung der harten und weichen Tabukriterien festzuhalten, dass in einem ersten Schritt weiterhin diejenigen Bereiche als Tabuzonen ermittelt werden, die für die Nutzung der Windenergie nicht zur Verfügung stehen. Die Tabuzonen

werden in harte und weiche untergliedert; diese Zuordnung ist durch die planende Gemeinde zu treffen und zu dokumentieren.

Die *harten Tabuzonen* kennzeichnen dabei die Flächen, die für eine Windenergienutzung nicht in Betracht kommen, mithin für eine Windenergienutzung schlechthin ungeeignet sind. Es handelt sich danach um Flächen, deren Bereitstellung für die Windenergienutzung an § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB scheitert, da einer Ausnutzung der dargestellten Konzentrationszonen auf unabsehbare Zeit rechtliche oder tatsächliche Hindernisse im Wege stehen. Harte Tabuflächen sind demnach einer Abwägung zwischen den Belangen der Windenergienutzung und widerstreitenden Belangen im Rahmen des § 1 Abs. 7 BauGB entzogen.

In einem zweiten Schritt werden die weichen Tabuzonen ausgeschlossen. Als *weiche Tabukriterien* hingegen werden Bereiche des Stadtgebiets erfasst, in denen nach dem Willen der Gemeinde aus unterschiedlichen Gründen die Errichtung von Windenergieanlagen von vornherein ausgeschlossen werden soll. Weiche Tabuzonen sind somit den Flächen zuzurechnen, die einer Berücksichtigung im Zuge der Abwägung zugänglich sind. Die Entscheidung für weiche Tabuzonen muss der Plangeber rechtfertigen, indem er aufzeigt, wie er die eigenen Ausschlussgründe bewertet. Diese Forderung ist mit dem schlussendlichen Abwägungsparameter rückgekoppelt, dass, je kleiner die für die Windkraft verbleibenden Flächen am Ende ausfallen, umso mehr das gewählte methodische Vorgehen zu hinterfragen ist.

Die Flächen, die nach Abzug der harten und weichen Tabuzonen übrigbleiben, sind dann in einem weiteren Arbeitsschritt zu den ggf. 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 Windenergienutzung an geeigneten Standorten eine Chance zu geben, die ihrer Privilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB gerecht wird.

Schließlich ist in einem vierten Schritt – wiederum im Wege der Abwägung – zu ermitteln und zu dokumentieren, ob mit den gefundenen Konzentrationszonen der Windenergienutzung ein hinreichendes Flächenpotenzial und somit im Ergebnis substantiell Raum gegeben wird. Ist dies nicht der Fall, sind die weichen Tabukriterien bzw. der Vorrang konkurrierender Nutzungen erneut zu hinterfragen.

Dem beschriebenen mehrstufigen Prüfungsprozess wird eine sog. „Referenzanlage“, sprich eine gängige „Muster“-Windkraftanlage, zugrunde gelegt. Da im Rahmen der Flächennutzungsplanänderung zur Steuerung der Windenergie keine konkreten Standorte oder Anlagentypen geplant werden, dient die Referenzanlage den planerischen Abschätzungen als Grundlage. Bei der Auswahl einer Referenzanlage ist jedoch Zurückhaltung geboten, da nicht feststeht, welche Windkraftanlagen mit welchem Emissionsspektrum zum einen künftig auf dem Markt sein werden und zum anderen tatsächlich im Stadtgebiet errichtet werden.

Im Rahmen der 125. FNP-Änderung wurde als Referenzanlage noch eine Windkraftanlage mit einer Gesamthöhe von 150 m (Rotordurchmesser 100 m) angenommen. Vor dem Hintergrund der technischen Entwicklung zu insgesamt höheren Windkraftanlagen (Nabenhöhe und Rotor) wurden für die Auswahl der Referenzanlage im Rahmen der 146. FNP-Änderung die genehmigten und beantragten Windkraftanlagen seit 2018 im Stadtgebiet entsprechend ausgewertet. Im Ergebnis wurde eine Anlage mit einer Gesamthöhe von 180 m und einem Rotordurchmesser von 100 m als kleine, aber noch marktgängige Windkraftanlage definiert.

In Anwendung der oben beschriebenen Methodik sowie auf Basis der aktuellen Rechtsprechung wurde für die 146. Flächennutzungsplanänderung eine Potenzialflächenanalyse erarbeitet. Im Ergebnis sind im Vergleich zur 125. FNP-Änderung deutlich weniger Tabukriterien als hart einzustufen, so dass generell mehr Flächen im Stadtgebiet grundsätzlich für die Windenergienutzung in Frage kommen.

Bereits zum Aufstellungsbeschluss am 16.01.2020 wurden in einem ersten Schritt die harten Tabukriterien neu ermittelt und in einem Plan dargestellt (s. Anlage 1 zur Sitzungsvorlage Nr. 0459/19). In dieser Darstellung wurde bereits deutlich, welche Flächen grundsätzlich für eine

Errichtung von Windenergieanlagen als Potenzialflächen geeignet sind (Weißflächen). Darüber hinaus wurden in einem weiteren Plan zum Aufstellungsbeschluss die artenschutzrechtlich relevanten Flächen dargestellt, die auf einer seitens der NZO-GmbH im Jahr 2019 durchgeführten artenschutzrechtlichen Konfliktanalyse basieren und als weiche Tabukriterien gewertet werden können (s. Anlage 2 zur Sitzungsvorlage Nr. 0459/19).

Um aktuelle Konzentrationszonen für die Windenergienutzung zu ermitteln, wurde auf Basis dieser ersten Bestimmung von harten und potenziellen weichen Tabukriterien zum Aufstellungsbeschluss der oben beschriebene Prüfungsprozess fortgeführt und weiter konkretisiert. Dabei wurden die im OVG-Urteil zur 125. FNP-Änderung genannten Aspekte mit in die Überprüfung von harten und weichen Tabukriterien einbezogen. Wesentliche Aspekte stellten insbesondere die Waldflächen, die Naturschutzgebiete sowie die im Regionalplan dargestellten Bereiche für den Schutz der Natur (BSN) dar. Diese wurden im Rahmen der 125. FNP-Änderung noch als harte Tabukriterien eingestuft, was das OVG NRW im Rahmen einer Fortentwicklung seiner Rechtsprechung allerdings mittlerweile anders sieht. Auch eine hilfsweise Abwägung von Waldflächen als weiches Tabukriterium wurde nicht akzeptiert. Waldflächen sind demnach grundsätzlich nicht (mehr) als harte Tabuzonen einzustufen und sollen u. a. hinsichtlich ihrer Waldfunktion differenzierter betrachtet werden (vgl. auch OVG NRW, Urteil v. 06.03.2018 – 2 D 95/15.NE). Gleiches gilt auch für BSN, Naturschutzgebiete sowie Landschaftsschutzgebiete, bei denen eine Entlassung aus dem Landschaftsschutz oder Befreiung ausgeschlossen wurde. Darüber hinaus sind pauschale Pufferzonen zu Schutzgebieten, wie sie im Rahmen der 125. FNP-Änderung als weiche Tabuzonen vorgesehen wurden, ebenfalls auf den Prüfstand gestellt worden.

Für eine differenzierte Betrachtung und Bewertung von Schutzgebieten, Waldflächen und Potenzialflächen wurden seitens der NZO-GmbH – ergänzend zu der bereits im Jahr 2019 durchgeführten und zum Aufstellungsbeschluss vorgestellten artenschutzrechtlichen Konfliktanalyse – in diesem Jahr vertiefende Untersuchungen durchgeführt. Hierbei wurden alle Naturschutzgebiete, FFH- und Vogelschutzgebiete, BSN sowie Waldflächen differenziert betrachtet. Die Vorgehensweise sowie die Bewertung der Schutzgebiete, Waldflächen und vorläufigen Potenzialflächen sind in einem Erläuterungsbericht, der der Begründung als Anlage beigefügt ist, beschrieben.

Weitere wesentliche Merkmale der Neuplanung im Rahmen der 146. FNP-Änderung umfassen u. a. eine differenzierte Betrachtung von Vorsorgeabständen insbesondere zu Wohnbebauung und Bebauung mit Dorf- bzw. Mischgebietscharakter. Zudem sollen Vorsorgeabstände für die im Regionalplan dargestellten Allgemeinen Siedlungsbereiche (ASB) als weiche Tabukriterien berücksichtigt werden.

Des Weiteren orientiert sich das Mindestgrößenkriterium anders als noch im Zuge der 125. FNP-Änderung nicht mehr an einer Flächengröße, sondern an der Anzahl der maximal unterzubringenden Windkraftanlagen. Demnach werden im Rahmen der 146. FNP-Änderung Flächen, die keine oder maximal eine Windkraftanlage zulassen, nicht berücksichtigt.

Im letzten Schritt wurde geprüft, ob mit den gefundenen Potenzialflächen der Windenergienutzung substantiell Raum gegeben wird. Im Ergebnis bleiben weitere Räume übrig, die nach derzeitigem Stand als Konzentrationszonen für Windenergie in Betracht kommen.

Hinweis:

Die Potenzialflächenanalyse und der Verfahrensplan sowie ein zusammenfassender Erläuterungsbericht zur Bewertung von Schutzgebieten, Waldflächen und vorläufigen Potenzialflächen einschließlich der Auswertung der Schutzgebiete und Waldflächen sowie der Raumnutzungs- und Brutvogelkartierung im Bereich Knipsberg sind als Anlage beigefügt und werden im Rat erläutert.

Mit der Ausweisung von Vorrangflächen für die Windenergienutzung im Rahmen der 146. FNP-Änderung sollen die Voraussetzungen für eine planvolle und gezielte Errichtung von Windenergieanlagen auf verträglichen Standorten geschaffen sowie möglichen Nachbarschaftskonflikten vorgebeugt werden.

Vor den o. g. Aspekten empfiehlt die Verwaltung dem Rat, den Beschluss über den Vorentwurf (Potenzialflächenanalyse und Verfahrensplan) der 146. Flächennutzungsplanänderung zur Ausweisung von Windkraftkonzentrationszonen mit der Steuerungswirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB für die Durchführung der frühzeitigen Beteiligung der Öffentlichkeit, Behörden sowie der sonstigen Träger der Öffentlichkeit zu fassen sowie der beigefügten Begründung zuzustimmen.

Der Bürgermeister

Michael Dreier

Anlagen

Übersichtsplan zur 146. Änderung des Flächennutzungsplanes

"Konzentrationszonen für die Windenergie"

mit der Steuerungswirkung des §35 Abs.3 S.3 BauGB auf dem Gebiet der Stadt Paderborn

—— Grenze des Geltungsbereiches

