

Bericht der städtischen Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung, Energie und Landwirtschaft vom 15.02.2018

Windenergieanlage (WEA) Bultensee verhindern – Voraussetzungen für Ablehnung unverhältnismäßiger WEA-Standortentscheidungen schaffen

A. Problem:

Die Fraktion DIE LINKE hat folgenden Antrag an die Bremische Bürgerschaft gestellt (Drucksache 19/ 710 S):

„Im aktuellen Flächennutzungsplan (FNP), der 2015 von der Bürgerschaft beschlossen wurde, ist ein einzelner Windkraftstandort im Ortsteil Osterholz (Nähe Bultensee) ausgewiesen. 2016 hat die Energiekontor Bremen AG einen Bauantrag gestellt, um dort eine 178 m hohe Windenergieanlage (WEA) zu errichten. Dieses Vorhaben löste großen Widerstand bei der Bevölkerung vor Ort wie auch beim Ortsbeirat Osterholz aus, der sich in inzwischen acht einstimmig gefassten Beschlüssen gegen den Bau der WEA aussprach. Der geplante Bau ist Thema einer Petition, die der Bürgerschaft vorliegt. Verschiedene Fraktionen wandten sich mit Anfragen und Berichtsbitten an das Ressort. Die endgültige Genehmigung des Gewerbeaufsichtsamts steht noch aus, aber bislang sieht das Bau- und Umweltressort keine zwingenden Gründe, die WEA zu untersagen.

Allerdings sind im Rahmen der öffentlichen Befassung mit dem Thema eine ganze Reihe von Argumenten präsentiert worden, die die ursprüngliche Aufnahme dieses Standorts in den Flächennutzungsplan als sehr fragwürdig erscheinen lassen.

- *Der Standort liegt (als einziger WEA-Standort im FNP) mitten in einem Landschaftsschutzgebiet (Oberneulander/Osterholzer Wümmeniederung) und nur 250 m vom Naherholungsgebiet rund um den Badensee Bultensee entfernt. Das Landschaftsschutzgebiet und das Naherholungsgebiet werden durch das einzelne Windrad erheblich entwertet. Zudem ist das Gebiet ausgewiesenes Überschwemmungsgebiet.*
- *Der Standort liegt nur 600 m südlich vom angrenzenden europäischen Vogelschutzgebiet „Oberneulander Schnabel“ entfernt und unterschreitet damit maßgebliche Vogelschutzrichtlinien erheblich. Zudem liegt die geplante WEA genau in dem Vogelzugkorridor für eintreffende und abfliegende Vogelzugschwärme.*
- *Die Entfernung zur nächsten Wohnbebauung (Bultenweg) liegt unterhalb des gerichtsfesten Mindestabstands (3-Fache Höhe) und erzwingt zwischen 23:00 Uhr und 6:00 Uhr eine Abregelung des Windrads zur Einhaltung der Lärmemissionsvorschriften.*
- *Zudem erzwingen die zahlreichen Fledermauspopulationen im Landschaftsschutzgebiet des Standorts eine nächtliche Abschaltung des Windrads zwischen März und Oktober, außer bei niedrigen Temperaturen und Starkwind.*

Bereits 2014 hatte die Stiftung NordWest Natur in einer Stellungnahme zum FNP kritisiert, dass die Ausweisung eines einzigen Windkraftstandortes ohne Ausbaufähigkeit in keinem Verhältnis zu der Schädigung der betroffenen Landschaftsschutzgebiete steht. Seit der Novellierung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) am 1.1. 2017 sind einzelne Anlagen-standorte aufgrund ihrer geringen Wirtschaftlichkeit auch nicht mehr förderfähig. Zudem hat der ursprünglich vorgesehene Betreiber der Anlage, die Genossenschaft Bürger Energie Bremen (BEGeno), davon Abstand genommen, die Anlage zu kaufen, weil diese dem Naturschutzgedanken widerspreche.

Alle Beratungen und Einlassungen für die geplante WEA am Bultensee laufen darauf hinaus: ihr im öffentlichen Interesse liegender Beitrag zur Energiewende steht in keinem Verhältnis zu den durch ihre Errichtung und ihren Betrieb bewirkten Beeinträchtigungen. Für eine politisch notwendige Abwägung dieser Verhältnismäßigkeit bestehen aber in Bremen nicht die erforderlichen Voraussetzungen. So gibt es keine Landesrichtlinie zu Abstandsregelungen, in der z.B. erhöhte Anforderungen für Einzelstandorte festgesetzt werden könnten oder die Abwägung der Verhältnismäßigkeit gerade für Einzelstandorte rechtssicher begründet werden könnte.

Die WEA Bultensee wäre niemals in die Planung gegangen, wären nicht bei der Aufstellung des Flächennutzungsplans Fehler begangen worden, die eine rechtzeitige Befassung des zuständigen Beirats verhindert haben. Durch die falsche Zuordnung des Windrad-Standorts zum Beiratsgebiet Oberneuland wurde der Ortsbeirat Osterholz nicht davon in Kenntnis gesetzt, dass in einem Landschaftsschutzgebiet des Ortsteils ein Windkraftstandort ausgewiesen werden sollte. Andernfalls hätte der Beirat Osterholz dem FNP frühzeitig widersprochen und der FNP wäre vermutlich an dieser Stelle geändert worden. Eine ausreichende politische Abwägung der Bürgerschaft vor Beschlussfassung des FNP konnte daher für diesen Standort nicht stattfinden.

Politik muss Entscheidungen gestalten, gerade wenn es um Konflikte zwischen Gesamtplanungen wie der Energiewende und lokalen Beeinträchtigungen geht. Ein Rückzug auf reines Verwaltungshandeln und gerichtliche Prüfungen ist nicht ausreichend, um Akzeptanz für politische Rahmenpläne zu schaffen und Fehlentwicklungen im Einzelnen zu vermeiden. Was offensichtlich keinen Sinn macht, muss auch von Politik gestoppt werden können.

Die Bürgerschaft (Stadtbürgerschaft) möge beschließen:

Die Stadtbürgerschaft stellt fest:

- 1. Unter Berücksichtigung aller Faktoren hat sich der im FNP 2015 beschlossene Windkraftstandort am Bultensee als ungeeignet erwiesen.*

Die Bürgerschaft (Stadtbürgerschaft) beauftragt den Senat,

- 1. ihr einen Entwurf für eine Änderung des Flächennutzungsplans vorzulegen, der keinen Windkraftstandort im Landschaftsschutzgebiet Oberneulander/Osterholzer Wümmeniederung ausweist;*
- 2. ein Ortsgesetz für eine Veränderungssperre für das Landschaftsschutzgebiet vorzulegen, welches im Hinblick auf den zu ändernden Flächennutzungsplan die weitere Vorarbeiten für die Errichtung der WEA Bultensee stoppt;*
- 3. eine Landesrichtlinie zu Abstandsregelungen für WEA zu beschließen, in der für die Errichtung einzelner WEA strengere Auflagen gemacht werden und die Möglichkeit*

geschaffen wird, die Errichtung von WEA an Standorten mit nur einer WEA aufgrund von Unverhältnismäßigkeit zwischen dem Beitrag für die Energiewende und den damit verbundenen Beeinträchtigungen abzulehnen.“

Die Bremische Bürgerschaft (Stadtbürgerschaft) hat in ihrer Sitzung am 23.01.2018 diesen Antrag zur Beratung und Berichterstattung an die städtische Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung, Energie und Landwirtschaft überwiesen.

Die städtische Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung, Energie und Landwirtschaft hat in ihrer Sitzung am 15.02.2018 den Antrag beraten und gibt folgenden Bericht ab:

B. Sachdarstellung

Die Bremische Bürgerschaft (Stadtbürgerschaft) hat am 17.02.2015 den Flächennutzungsplan beschlossen. Mit diesem Beschluss wurde auch die Windkraftfläche am Bultensee in den Flächennutzungsplan aufgenommen. Auf der Grundlage dieser Rahmensetzung wird derzeit auf einer aktuellen Datenbasis detailliert bei der Gewerbeaufsicht Bremen die Vereinbarkeit des vom Vorhabenträger geplanten Vorhabens mit dem öffentlichen Recht geprüft.

Die zwischenzeitlich vorgebrachten Argumente und Sachverhalte, mit denen eine Aufhebung der Windkraftvorrangfläche auf Ebene der Flächennutzungsplanung gefordert wird, wurden im Einzelnen geprüft.

Im Ergebnis wird festgestellt, dass keine sachliche Grundlage für eine Neubewertung der Planungsabsichten für das Gebiet vorliegt und damit das laufende Genehmigungsverfahren auf einer rechtlich sicheren Basis erfolgt.

Im Einzelnen handelt es sich dabei um folgende Sachverhalte:

Es wird vorgetragen, dass „der Standort (als einziger WEA-Standort im FNP) mitten in einem Landschaftsschutzgebiet (Oberneulander/Osterholzer Wümmeniederung)“ liegt „und nur 250 m vom Naherholungsgebiet rund um den Badensee Bultensee entfernt“ ist. „Das Landschaftsschutzgebiet und das Naherholungsgebiet werden durch das einzelne Windrad erheblich entwertet. Zudem ist das Gebiet ausgewiesenes Überschwemmungsgebiet.“

Dazu ist festzustellen, dass bereits im Flächennutzungsplanverfahren dargelegt ist, dass es sich bei dem Standort Bultensee um ein Landschaftsschutzgebiet handelt und entsprechend immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren nur dann erfolgreich sein können, wenn es eine sachliche Rechtfertigung für eine Befreiung von den Schutzbestimmungen des Landschaftsschutzgebietes für das konkrete Projekt einschließlich der erforderlichen Erschließungsanlagen gibt. Dazu hat die Naturschutzbehörde mitgeteilt, dass die sachlichen Gründe für eine rechtssichere Befreiung von den Schutzbestimmungen des Landschaftsschutzgebietes vorliegen und diese entsprechend erteilt. Im Flächennutzungsplanverfahren wurden die Fragen der Beeinträchtigung angrenzender Gebiete hinsichtlich ihrer Erholungseignung in der Abwägung ausdrücklich berücksichtigt.

Die Belange des Überschwemmungsgebietes sind ebenso in die Abwägung im Flächennutzungsplanverfahren eingeflossen und werden derzeit in einem eigenen wasserrechtlichen Verfahren im Detail untersucht und bewertet, wobei der Anlagenstandort selbst auf einem natürlichen Höhenrücken und damit außerhalb des Überschwemmungsgebietes liegt. Die Zufahrtsstraße verläuft durch das

Überschwemmungsgebiet. Im Flächennutzungsplanverfahren wurde in Abstimmung mit der Fachbehörde davon ausgegangen, dass es sich nur um einen geringfügigen Eingriff handelt.

Es wird vorgetragen, dass der Standort „*nur 600 m südlich vom angrenzenden europäischen Vogelschutzgebiet „Oberneulander Schnabel“ entfernt*“ liegt, er „*unterschreitet damit maßgebliche Vogelschutzrichtlinien erheblich. Zudem liegt die geplante WEA genau in dem Vogelzugkorridor für eintreffende und abfliegende Vogelzugswärme.*“

Hierzu ist festzustellen, dass im Flächennutzungsplanverfahren die grundsätzliche artenschutzrechtliche und naturschutzrechtliche Prüfung erfolgte und im Genehmigungsverfahren darüber hinaus auch aktuelle Beurteilungen vorgenommen wurden. Im Ergebnis wurde festgestellt, dass unter bestimmten Auflagen eine Genehmigung für die Errichtung einer Windkraftanlage möglich ist. Im Detail wird hierzu auf den vorliegenden Bericht für die Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung, Energie und Landwirtschaft am 14.12.2017 verwiesen.

Es wird vorgetragen, dass „*die Entfernung zur nächsten Wohnbebauung (Bultenweg) unterhalb des gerichtsfesten Mindestabstands (dreifache Höhe)*“ liegt und so „*zwischen 23:00 Uhr und 6:00 Uhr eine Abregelung des Windrads zur Einhaltung der Lärmemissionsvorschriften erzwingt.*“

Es ist richtig, dass die Frage der Nähe zur Wohnbebauung sowohl unter den Gesichtspunkten der bedrängenden Wirkung als auch Lärmimmissionsvorschriften eine vertiefte Betrachtung erfordert. Daher erfolgte eine detaillierte Diskussion der Frage der bedrängenden Wirkung in der städtebaulichen Stellungnahme zum immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren. Vor allen Dingen im Hinblick auf Vorbelastungen in der Landschaft und der konkreten Beeinträchtigungssituation wird eine geringfügige Unterschreitung des Regelabstandes von max. 25 m des genannten Mindestabstandes für nicht wahrnehmbar und somit vertretbar gehalten. Die immissionsschutzrechtlichen Untersuchungen zum Lärm sind noch nicht abgeschlossen, sodass zu der Frage von Auflagen zur Abregelung noch keine abschließende Auskunft gegeben werden kann.

Es wird vorgetragen, dass „*die zahlreichen Fledermauspopulationen im Landschaftsschutzgebiet des Standorts eine nächtliche Abschaltung des Windrads zwischen März und Oktober, außer bei niedrigen Temperaturen und Starkwind*“ erzwingen.

Hierzu ist festzustellen, dass diese Frage bereits im Flächennutzungsplanverfahren grundsätzlich erörtert wurde und dabei schon von der Möglichkeit der Erteilung von Auflagen ausgegangen wurde. In der Stellungnahme der Naturschutzbehörde zum aktuellen Genehmigungsverfahren werden zur Verringerung des Tötungsrisikos von (schlaggefährdeten) Fledermausarten Abschaltzeiten in der Zeit zwischen 1. April und 10. Oktober in der Zeit von 1 Stunde vor Sonnenuntergang bis 1 Stunde nach Sonnenaufgang (Zeiten bezogen auf Bremen) gefordert. Diese Abschaltung ist nicht erforderlich bei Windgeschwindigkeiten >7,5 m/s und/oder Temperaturen <10°C, jeweils gemessen in Gondelhöhe.

Es wird vorgetragen, dass „*bereits 2014 die Stiftung NordWest Natur in einer Stellungnahme zum FNP kritisiert*“ hatte, „*dass die Ausweisung eines einzigen Windkraftstandortes ohne Ausbaufähigkeit in keinem Verhältnis zu der Schädigung der betroffenen Landschaftsschutzgebiete steht und wirtschaftliche Gesichtspunkte wie die wegfallende Förderung nach der Novellierung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) am 1.1.2017*“ mit

betrachtet werden müssten. Der Beitrag zur Energiewende stehe in keinem Verhältnis zu den durch ihre Errichtung und ihren Betrieb bewirkten Beeinträchtigungen einer Einzelanlage. Für eine politisch notwendige rechtssichere Abwägung dieser Verhältnismäßigkeit bestünden aber in Bremen nicht die erforderlichen Voraussetzungen insbesondere aufgrund des Fehlens einer Landesrichtlinie zu Abstandsregelungen.

Hierzu wird festgestellt, dass im Rahmen der Erarbeitung des Windkraftkonzeptes zum Flächennutzungsplan sorgfältig auch das Kriterium der landschaftlichen Belastung durch Windparks und Einzelanlagen ausführlich diskutiert und im Zuge der Abwägung die genutzten Kriterien und deren Schwellenwerte dargestellt wurden.

Stadtweit anzuwendende und rechtssichere Abstände von Windenergieanlagen zu bestimmten Nutzungen sind 2015 im Flächennutzungsplanverfahren transparent, fachlich fundiert und nach öffentlicher Erörterung im Beteiligungsverfahren beschlossen worden. Richtlinien mit Mindestabständen zu bestimmten Nutzungen dienen der Zusammenstellung von z.B. naturschutzfachlichen Erkenntnissen für eine einheitliche Anwendung von einer Vielzahl von Planungskörperschaften und Genehmigungsbehörden. Diese Situation besteht in der Freien Hansestadt Bremen nicht, so dass eine Einzelfallprüfung von Standorten in Planungs- und Genehmigungsverfahren sachgerecht ist.

Hinsichtlich der angesprochenen wirtschaftlichen Gesichtspunkte wird auf die Mitteilung des Senats zur Beantwortung der Großen Anfrage „Nach der EEG-Novelle - Bremer Windenergiestandorte überdenken?“, Bürgerschaftsdrucksache 19/536 S, verwiesen. Der Senat hat darin ausführlich zu den Konsequenzen aus der Novellierung des EEG Stellung genommen. Es wird ausgeführt, dass es keinen Automatismus hinsichtlich des Wegfalls von Förderungen bei einzelnen Standorten gibt. Im Übrigen ist festzustellen, dass die Frage der Rentierlichkeit privatwirtschaftlicher Investitionen für Windkraftanlagen bei der Abwägung zum Flächennutzungsplan nur insoweit Gegenstand war, dass eine grundsätzliche Eignung auch aufgrund von Kriterien der Windhöflichkeit gegeben sein muss, und im Verfahren darüber hinaus nur die klimapolitischen Gesichtspunkte als öffentlicher Belang vorrangiger Gegenstand sein konnten.

Weiterhin wird vorgetragen, dass bei der Aufstellung des Flächennutzungsplans Fehler begangen worden seien, die eine rechtzeitige Befassung des zuständigen Beirats verhindert hätten und der Beirat Osterholz keine fundierte Stellungnahme zum Flächennutzungsplan abgeben konnte, die voraussichtlich die Abwägungsentscheidung der Bürgerschaft beeinflusst hätte.

Die Frage, ob im Beteiligungsverfahren rechtlich relevante Fehler gemacht wurden, wurde bereits mehrfach geprüft und in der Sitzung der städtischen Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung, Energie und Landwirtschaft am 14. November 2016 erörtert. Es wurde festgestellt, dass die vorgetragenen Mängel nur freiwillige Beteiligungsschritte betrafen, dem Ortsamt sämtliche gesetzlich erforderlichen Unterlagen vorgelegen haben und das Ortsamt zu der Teilnahme am Windkraftmoderationsverfahren, das ebenfalls ergänzend zu den gesetzlichen Anforderungen durchgeführt wurde, eingeladen war, diesen Termin aber nicht wahrgenommen hat.

Für die in den Beschlussvorschlägen zum Antrag der Fraktion DIE LINKE dargelegten Forderungen nach einer Neuplanung für das Gebiet bzw. die Vorlage eines Ortsgesetzes für eine Veränderungssperre für ein Landschaftsschutzgebiet bestehen auch aus heutiger Sicht

keine Sachgründe und keine rechtliche Basis. Eine Veränderungssperre nach § 14 BauGB ist nur zur Sicherung eines zukünftigen Bebauungsplanes, für den bereits ein Planaufstellungsbeschluss vorliegen müsste, statthaft. Eine Veränderungssperre zur Sicherung einer Flächennutzungsplanänderung, zu der der Senat nach dem Antrag aufgefordert werden soll, ist im Baugesetzbuch nicht vorgesehen und damit unzulässig. Selbst wenn unterstellt wird, dass keine (hier rechtlich nicht mögliche) Veränderungssperre zur Sicherung einer Flächennutzungsplanänderung gemeint war, sondern zum Beispiel eine vorläufige Unterschutzstellung für ein Naturschutzgebiet oder andere Rechtsinstrumente, die geeignet sind, zukünftige Planungen zu sichern, sind bislang keine neuen Sachargumente vorgebracht oder auf anderem Wege bekannt geworden, die entsprechende Schritte sachlich und rechtlich begründen könnten.

In diesem Zusammenhang ist weiterhin zu beachten, dass zwar die Kommune aufgrund der kommunalen Planungshoheit grundsätzlich frei ist, eine Flächennutzungsplanänderung einzuleiten, dies ist aber nur auf der Basis begründeter neuer Ziele zulässig, die auch mit anderen Zielen und Interessen abgewogen sein müssen. Soweit private Interessen innerhalb eines 7 Jahreszeitraums nach Inkrafttreten des geltenden Planes hiervon betroffen sind, gilt im vorliegenden Fall, bei dem der Flächennutzungsplan eine wesentliche rechtliche Voraussetzung für ein Vorhaben im Außenbereich ist, dass die Kommune entschädigungspflichtig sein könnte. Hinzu kommt, dass der Standort aufgrund eines für ganz Bremen einheitlich und gleich angewendeten Standortauswahlverfahrens im Flächennutzungsplan dargestellt wurde, so dass sich ähnliche Fragen auch für alle anderen Windkraftvorrangflächen stellen könnten.

C. Beschlussempfehlung

Die städtische Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung, Energie und Landwirtschaft empfiehlt der Bremischen Bürgerschaft (Stadtbürgerschaft), den Antrag der Fraktion DIE LINKE, Drs. 19/ 710 S abzulehnen.

Dr. Joachim Lohse
Senator für Umwelt, Bau und Verkehr

Jürgen Pohlmann
Vorsitzender und Sprecher der Deputation für
Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung, Energie
und Landwirtschaft