

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 13. Februar 2018

141

GRG Nr.	16	MO 7	130
---------	----	------	-----

Motion von David Zimmermann und Hanspeter Gantenbein vom 16. August 2017 „Abstandsvorschriften für Windkraftanlagen gegenüber Bauten und Anlagen“

Beantwortung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Windkraftanlagen sollen gegenüber Bauten und Anlagen einen minimalen Abstand der zehnfachen Höhe einhalten. Das fordern die Motionäre mit Verweis auf die immer grösser werdenden Anlagen. Begründet wird der Vorstoss damit, dass in der kantonalen Gesetzgebung die Grundlagen für die Erstellung von Windkraftanlagen fehlen würden. Ziel ist, dass der Kanton einen solchen Minimalabstand festlegt, den die Gemeinden in ihren kommunalen Bestimmungen weiter erhöhen könnten.

I. Rechtslage

Die Planung und der Bau von Windenergieanlagen unterliegen einem aufwendigen Prozess. Grundsätzlich wird zwischen Klein- und Grosswindanlagen unterschieden. Kriterium ist die Gesamthöhe (Gesamthöhe > 30 m = Grosswindanlage). Aus dem Wortlaut der Motion ist zu schliessen, dass primär Grosswindanlagen ins Auge gefasst werden, die aufgrund ihrer gewichtigen Auswirkungen planungspflichtig sind. Sie dürfen nur in einem Gebiet erstellt werden, das im kantonalen Richtplan (KRP) für Grosswindanlagen vorgesehen ist. Darüber hinaus braucht es einen Gestaltungsplan und eine Baubewilligung.

Zwar trifft es zu, dass für die Erstellung von Windenergieanlagen auf kantonaler Ebene keine eigene gesetzliche Grundlage existiert. Dies lässt aber nicht den Schluss zu, die gesetzlichen Grundlagen seien nicht vorhanden. Denn zusätzlich zum Planungs- und Baurecht greift bei Windenergieanlagen direkt das Umweltschutzgesetz des Bundes (USG; SR 814.01). Es begrenzt die möglichen Belastungen über das Vorsorgeprinzip (Art. 1 Abs. 2), die Umweltverträglichkeitsprüfung (Art. 10a), Emissionsbegrenzungen

(Art. 11 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 12 USG) bzw. Immissionsgrenzwerte (Art. 13 USG) und die ganzheitliche Betrachtungsweise (Art. 8).

Ab einer Leistung von 30 kW sind Windenergieanlagen nach der bundesrätlichen Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren für elektrische Anlagen (VPeA; SR 734.25) zudem plangenehmigungspflichtig. Zuständige Behörde ist dabei das eidgenössische Starkstrominspektorat, welches auch die Auswirkungen einer Anlage auf die Umwelt und die Landschaft prüft.

Die einzelnen angesprochenen Bereiche sollen nachfolgend etwas detaillierter dargestellt werden:

1. Planerische Vorkehrungen im kantonalen Richtplan (KRP)

Über den kantonalen Richtplan wirken die Kantone raumplanerisch auf die Erstellung von Windenergieanlagen ein, indem sie geeignete Gebiete ausscheiden. Mit der Teilrevision des kantonalen Richtplans 2014-2017 wurde das Unterkapitel „4.2 Energie“ neu um das Thema „Windenergie“ ergänzt. Nach der öffentlichen Bekanntmachung hat der Regierungsrat entschieden, die ursprünglich auf Basis einer fundierten Windpotenzialstudie ausgeschiedenen acht Windpotenzialgebiete für die Nutzung der Windkraft mittels Grosswindanlagen erst in einem zweiten Schritt festzulegen. Der Planungsauftrag lautet, dass der Kanton bis 2018 festlegt, in welchen Gebieten beziehungsweise an welchen Standorten das Erstellen von Grosswindanlagen im Kanton Thurgau inskünftig möglich ist (Planungsauftrag 4.2 B, teilrevidierter KRP [Stand: Juni 2017], aktuell zur Genehmigung beim Bund). Dabei berücksichtigt er die in der «Windpotenzialstudie Kanton Thurgau» vom 10. September 2014 definierten Ausschlusskriterien (z.B. Zonen der Lärmempfindlichkeitsstufe I oder II, Areale mit bewohnten Gebäuden in Zonen der Lärmempfindlichkeitsstufe III) und Abwägungsfälle (z.B. BLN-Gebiete).

Überlegungen zu den nötigen Abständen sind bereits in der Windpotenzialstudie enthalten. In der Studie wurde in Abhängigkeit der Lärmempfindlichkeitsstufe mit unterschiedlichen Abständen zu bewohnten Gebäuden und Siedlungsgebieten gerechnet: Für die Stufe I (Zonen mit einem erhöhten Lärmschutzbedürfnis) wurde ein Abstand von 700 Metern gewählt, für Stufe II (reine Wohnzonen und Zonen, in denen keine störenden Betriebe zugelassen sind) ein Abstand von 500 Metern und für Stufe III (Zonen, in denen mässig störende Betriebe zugelassen sind) 350 Meter. Bei diesen Abständen werden die Grenzwerte der LSV mit Sicherheit eingehalten. Sie dienen jedoch als reines Planungsinstrument im Rahmen der Windpotenzialstudie. Der Bauherr muss innerhalb der Umweltverträglichkeitsprüfung nachweisen, dass die Grenzwerte eingehalten werden.

2. Regelung der zulässigen Lärmemissionen über die Lärmschutzverordnung

Die Lärmemissionen von Windenergieanlagen müssen gemäss dem Umweltschutzgesetz (Art. 11 Abs. 2) soweit begrenzt werden, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist. Windenergieanlagen gelten als Industrieanlagen. Die geltende Lärmschutzverordnung (LSV; SR 814.41) regelt die zulässigen Lärmemissio-

nen im Detail. Sie enthält Belastungsgrenzwerte für Industrie- und Gewerbelärm und schützt damit die Bevölkerung vor schädlichem oder lästigem Lärm. Der effektive Geräuschpegel muss bei Windenergieanlagen rund 15 Dezibel (dB) tiefer sein als bei Strassenlärm, wobei der Mensch einen Unterschied von 10 dB etwa als doppelt bzw. halb so laut wahrnimmt.

Es ist nicht zutreffend, dass immer noch die Lärmschutzgrundlagen von 1984 bzw. 1986 gelten. Sowohl die Lärmschutzverordnung als auch das ihr zugrunde liegende Umweltschutzgesetz (USG; SR 814.01) wurden regelmässig überarbeitet und aktualisiert. Dadurch ist sichergestellt, dass die Bevölkerung bei einer Windenergieanlage nicht übermässigem Lärm ausgesetzt ist.

Die LSV beschränkt sich auf den hörbaren Schallbereich, schliesst also den häufig im Zusammenhang mit Windenergieanlagen genannten Infrasschallbereich aus. Das sind tieffrequente Schwingungen im Bereich von 1 bis 20 Hertz (Hz), die für das menschliche Ohr in der Regel nicht mehr hörbar sind. Mehrere Studien, u.a. Untersuchungen des Bayrischen Landesamts für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit und der Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg kommen zum Schluss, dass der Infrasschalldruckpegel von Windenergieanlagen auch im Nahbereich bei Abständen zwischen 150 und 300 Metern weit unterhalb der menschlichen Hör- bzw. Wahrnehmungsschwelle liegt. Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) ist mit einer 2017 veröffentlichten Studie ebenfalls der Frage nachgegangen, wie sich Lärm von Windenergieanlagen auf die Gesundheit des Menschen auswirkt. Dabei wurden aktuelle wissenschaftliche Studien ausgewertet. Die Ergebnisse der Auswertung lassen gemäss BAFU den Schluss zu, dass im Allgemeinen keine schädlichen oder lästigen Immissionen durch Infra- oder Ultraschall zu erwarten sind, wenn die Lärmimmissionen im hörbaren Bereich die massgebenden Grenzwerte einhalten. Daraus leitet das BAFU ab, dass sich bei der Beurteilung der Lärmbelastung von Windenergieanlagen kein Handlungsbedarf ergebe und die geltenden gesetzlichen Anforderungen der LSV genügen.

3. Umweltverträglichkeitsprüfung

Bei Anlagen über 5 MW Leistung ist für Windenergieanlagen ausserdem eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen (Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung UVPV, SR 814.011, Anhang, Anlagetyp 21.8). Dabei wird gestützt auf einen umfangreichen und detaillierten Umweltverträglichkeitsbericht abgeklärt, ob die geplante Anlage die geltenden Umweltvorschriften einhält und ob zusätzliche Auflagen notwendig sind. Die Abklärungen zur Lärmbelastung sind ein umfangreicher Teil davon. Mittels Lärmgutachten auf Basis der LSV muss ein Projektant eines Windparks darlegen, dass die Grenzwerte eingehalten werden. Das Lärmgutachten wird durch die kantonale Fachstelle für Lärmschutz – im Kanton Thurgau durch das Arbeitsinspektorat – auf seine Richtigkeit geprüft. Dieses Verfahren wurde auch bei den 37 mittlerweile im Betrieb stehenden Windenergieanlagen in der Schweiz angewandt. Nebst dem Lärmschutz werden verschiedene weitere Bereiche betrachtet, insbesondere auch die Auswirkungen der Anlage auf Flora, Fauna und Lebensräume (inkl. Vögel und Fledermäuse), auf Landschaft und Ortsbild, auf den Wald etc. Auch bei kleineren Anlagen sind die Auswir-

kungen bezüglich Lärm in einem Gutachten darzulegen, und es muss der Nachweis erbracht werden, dass die umweltrechtlichen Vorgaben eingehalten sind.

4. Fazit zur Rechtslage

Aus Sicht des Regierungsrates gewährleisten die Planungs-, Bau- und Umweltschutzgesetzgebung von Bund und Kanton, dass die Bevölkerung nicht durch den Lärm oder andere Auswirkungen von Windenergieanlagen beeinträchtigt wird. Die bestehenden Bestimmungen sorgen im Einzelfall u.a. dafür, dass die Abstände von Windenergieanlagen gestützt auf die lokalen Besonderheiten richtig festgelegt werden. Eine zusätzliche generelle kantonale Abstandregelung hält der Regierungsrat nicht für erforderlich.

II. Zum Inhalt der Motion

Inhaltlich lehnt der Regierungsrat die Motion ab. Ein Minimalabstand für Windenergieanlagen von 200 Metern Höhe würde 2000 Meter betragen. Dies würde einem Technologieverbot für die Windenergienutzung im Kanton Thurgau gleichkommen. Standorte, die sich für die Nutzung der Windenergie eignen und gleichzeitig einen minimalen Abstand von 2'000 Metern zu bewohnten Gebäuden aufweisen, gibt es im Kanton Thurgau – wie übrigens auch in den meisten anderen Kantonen der Schweiz – nicht.

Ein solches Technologieverbot stünde im Widerspruch zur Strategie, die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien auszubauen. Der Regierungsrat strebt mittelfristig den Ersatz des Kernenergieanteils im Strommix durch erneuerbare Energieträger wie Sonne, Wind, Wasser, Biomasse und Umgebungswärme an. Wo Potenziale lokal vorhanden sind und deren Nutzung nachhaltig erfolgen kann, sollen diese genutzt werden. Die Stromproduktion wird dadurch nicht nur sauberer und risikoärmer, sondern es kann dadurch auch ein Teil der mit der Stromproduktion verbundenen Wertschöpfung im eigenen Kanton erzielt werden.

Im Rahmen des Berichts „Konzept für einen Thurgauer Strommix ohne Kernenergie“ vom 12. September 2013 hat der Regierungsrat dargelegt, wie die Elektrizitätserzeugung in Zukunft aussehen soll. Dabei spielt die Nutzung der Sonnen- und Windenergie sowie die Wasserkraft, Biomasse und Geothermie eine wichtige Rolle. Insbesondere Sonne, Wind und Wasser ergänzen sich in idealer Weise: Während die Stromproduktion aus Sonne im Sommerhalbjahr ihr grösstes Potenzial aufweist, fällt die Stromproduktion aus Windenergie zu rund 60 Prozent im Winterhalbjahr an. Das Thurgauer Stimmvolk hat zu dem von Regierung und Parlament eingeschlagenen Weg in der Vergangenheit mehrmals Ja gesagt, zuletzt im Rahmen der nationalen Abstimmung zur Energiestrategie 2050 des Bundes.

Gegen eine Umsetzung der Motion sprechen auch einzelne Punkte aus der angeführten Begründung. Dies soll nachfolgend ebenfalls etwas detaillierter ausgeführt werden:

1. Vergleich mit Bayern

In der Begründung für die Notwendigkeit eines kantonalen Minimalabstandes verweisen die Motionäre auf die Abstandsregelung aus dem Bundesland Bayern. Jedoch wird die bayerische 10H-Regelung (zehnmals die Gesamthöhe einer Windenergieanlage als Minimalabstand zu Gebäuden) falsch ausgelegt. Auslöser für die 2014 in Kraft gesetzte Regelung ist die seit 1997 in ganz Deutschland geltende Privilegierung von Windenergieanlagen. Gebiete, welche als Vorrangflächen für Windenergie ausgeschieden sind, zeichnen sich durch ein sehr stark vereinfachtes Planungs- und Baubewilligungsverfahren aus. Bayern hat mit der 10H-Regelung lediglich diese Privilegierung unterhalb von 10H aufgehoben. Die Regelung beschreibt also keine Verbotszone für Windenergieanlagen. Bei einem Windpark, dessen Anlagenstandorte sich in einem Abstand von weniger als 10H zu bewohntem Gebiet befinden, muss die Standortgemeinde einen Bebauungsplan erstellen, der in etwa dem schweizerischen Nutzungsplan entspricht. Die 10H-Regelung schränkt folglich ein Privileg ein, das es in der Schweiz nie gegeben hat.

Ein Blick in die umliegenden Länder zeigt weiter, dass es grosse Unterschiede gibt in Bezug auf Abstände, Verbindlichkeiten (Empfehlung oder hartes Planungskriterium), Planungsebene (Land, Region, Kommune) und zu was ein Abstand einzuhalten ist (Einzelhaus, Bauzone etc.). Nur Frankreich kennt eine fixe, landesweite Regelung, nämlich einen Minimalabstand von 500 Metern. In Österreich sind die Regelungen von Bundesland zu Bundesland verschieden. Oft sind Anpassungen an lokale Verhältnisse möglich. Allen Ländern gemeinsam ist aber, dass die Lärmschutzgrenzwerte eingehalten werden müssen. So gilt auch in Deutschland grundsätzlich die mit der schweizerischen LSV vergleichbare technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm (TA Lärm). Darin sind nicht Abstände, sondern Lärmgrenzwerte definiert. Innerhalb und ausserhalb des 10H-Abstands sind letzten Endes die Lärmgrenzwerte einzuhalten.

2. Schwächen eines Minimalabstandes

Ein fixer Abstand, wie ihn die Motionäre fordern, lässt unberücksichtigt, dass die Geräuschausbreitung von zahlreichen Faktoren abhängt. Dazu gehören die Topographie, die Vegetation, die Hauptwindrichtung, der Anlagentyp etc. Das bereits geltende Bewilligungsverfahren in der Schweiz lässt eine differenziertere Beurteilung zu und trägt dem technologischen Fortschritt Rechnung. Mit dem erforderlichen Lärmgutachten wird die Situation ortsspezifisch betrachtet. Weiter ist für die Beurteilung der Lärmsituation nach LSV die Lärmempfindlichkeitsstufe am Empfangsstandort massgebend. In Erholungs- und Wohngebieten sind die Belastungsgrenzwerte tiefer als beispielsweise in Gegenden, in denen auch gewerbliche Aktivitäten erlaubt sind. Gerade ländliche Gebiete im Kanton Thurgau sind dadurch sehr gut vor Lärm geschützt.

Es ist zudem nicht schlüssig, warum für Windenergieanlagen mit dem Minimalabstand eine andere Methodik gelten soll als für andere Lärmquellen wie bspw. Strassen-/ Eisenbahnverkehr, Industrieanlagen oder konventionelle Kraftwerke, die gemäss LSV beurteilt werden.

3. Leisere Anlagen dank technologischem Fortschritt

Die Motionäre verweisen in ihrer Begründung darauf, dass Windenergieanlagen immer grösser werden und scheinen aufgrund der geforderten Abstandsregelung implizit davon auszugehen, dass sie damit auch lauter werden. Genau das Gegenteil ist der Fall: Neue Anlagen sind leiser. Aufgrund des technologischen Fortschritts ist es möglich, Anlagen höher zu bauen und grössere Rotorblätter mit tieferen Lärmemissionswerten zu bauen. Der Optimierung der Flügelprofile wird grosse Beachtung geschenkt. Denn weniger Lärm bedeutet weniger Turbulenzen, was wiederum mehr Ertrag bei gleicher Rotorblattlänge bedeutet. Die niedrigere Drehzahl grosser Rotoren wirkt ebenfalls lärm-mindernd, ebenso die bessere Schallisolierung der Maschinenhäuser. Windenergieanlagen aus der Zeit der Entstehung der LSV verfügten noch über nicht-verstellbare Rotorblätter, drehten schneller und waren deshalb wesentlich lauter als heutige moderne Anlagen.

4. Befragung von Anwohnerinnen und Anwohnern von Windenergieanlagen in der Schweiz

In einer wissenschaftlichen Untersuchung der Universität Halle in Kooperation mit der Universität St. Gallen aus dem Jahr 2012 wurden Anwohnerinnen und Anwohner von Windenergieanlagen in der Schweiz befragt. Nur eine kleine Minderheit der Befragten (6 Prozent) fühlte sich mittel bis stark durch die Lärmemissionen belästigt. Verschiedene Studien zeigen, dass Belästigungen häufiger auftreten, wenn die Windenergieanlagen gut sichtbar sind. Wer grundsätzlich gegen Windenergie ist, wird sich ebenfalls eher belästigt fühlen.

III. Zusammenfassende Beurteilung

In Anbetracht der hohen Regelungsdichte für die Erstellung von Windenergieanlagen erachtet es der Regierungsrat wie dargelegt weder als nötig noch als zielführend, eine eigene kantonale Gesetzgebung auszuarbeiten und beispielsweise im Planungs- und Baugesetz minimale Abstandsvorschriften für Windenergieanlagen zu definieren. Die Planungs-, Bau- und Umweltschutzgesetzgebung von Bund und Kanton stellt sicher, dass die Einwohnerinnen und Einwohner nicht durch Windenergieanlagen beeinträchtigt werden - zumal die Umweltschutzgesetzgebung mit ihren verschiedenen Verordnungen, Anhängen, Richtlinien und Merkblättern äusserst dicht ist und den Vollzug bis ins Detail regelt.

Mit der geplanten Teilrevision des kantonalen Richtplans zum Teilkapitel Wind erhält der Grosse Rat zudem die Möglichkeit, die Thematik eingehend zu beraten und die notwendigen raumplanerischen Vorkehrungen zu treffen.

Ein faktisches Verbot von Windenergieanlagen liegt nicht im Interesse des Kantons Thurgau, der sich zur Förderung der erneuerbaren Energieerzeugung bekennt. Ohne genügend erneuerbare Energieträger wird es nicht möglich sein, die bestehenden

Kernkraftwerke am Ende ihrer sicherheitstechnischen Betriebsdauer stillzulegen und nicht durch neue Kernkraftwerke zu ersetzen.

IV. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wird Ihnen, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Die Präsidentin des Regierungsrates

Carmen Haag

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach