

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

GRG Nr.	20	PI 8	433
---------	----	------	-----

Frauenfeld, 14. Februar 2023

83

Parlamentarische Initiative von Pascal Schmid, Ruedi Zbinden, Eveline Bachmann und Stefan Mühlemann vom 21. Dezember 2022 „Mindestabstände zu Windkraftanlagen: Betroffene schützen und Rechtssicherheit schaffen“

Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat dankt für die Gelegenheit zur Stellungnahme zur oben erwähnten Parlamentarischen Initiative (PI).

1. Ausgangslage

Mit der vorliegenden PI (4 Erst- und 39 Mitunterzeichnerinnen und -zeichner) wird beantragt, das Planungs- und Baugesetz (PBG; RB 700) mit einem neuen § 76a wie folgt zu ergänzen:

§ 76a Windkraftanlagen (neu)

¹ Der Abstand von Windkraftanlagen mit einer Gesamthöhe von mehr als 50 Metern beträgt gegenüber Bauzonen und bewohnten Gebäuden in Nichtbauzonen mindestens das Dreifache ihrer Gesamthöhe.

² Die Gemeindebehörde kann aus besonderen Gründen in Sondernutzungsplänen geringere Abstände vorsehen, sofern die betroffenen Grundeigentümerinnen oder Grundeigentümer einverstanden sind.

Zur Begründung wird angeführt, die Stärkung der autonomen Energieversorgung der Schweiz auch mit Windenergie sei durchaus sinnvoll. Es müssten aber Regeln festgelegt werden, bevor mit dem Bau der ersten Anlagen Fakten geschaffen würden. Im Kantonalen Richtplan sei die Grundlage für die Erstellung von Grosswindanlagen gelegt

worden, und im Gebiet Thundorf würden bereits Zonen- und Sondernutzungspläne ausgearbeitet. Deshalb dränge die Zeit.

Grosswindanlagen seien Industrieanlagen mit gewaltigen Dimensionen. Trotz dieser Dimensionen kenne der Kanton Thurgau bei Windkraftanlagen im Gegensatz zu anderen Bauten keine Mindestabstände zu bewohnten Gebäuden. Die Raumplanung sei Sache der Kantone. Sie dürften Mindestabstände für Windkraftanlagen zu bewohnten Gebieten festlegen. Das Bundesgericht habe bestätigt, dass auch die Gemeinden dazu berechtigt seien, Mindestabstände festzulegen. Eine grundlegende kantonale Mindestregelung sei jedoch unabdingbar, insbesondere um Konflikte entlang von Gemeindegrenzen zu entschärfen.

2. Verfahren

Die eingereichte PI bezieht sich weder auf einen Gegenstand, der gemäss § 44 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GOGR; RB 171.1) schon als Rechtsgeschäft anhängig ist, noch wird der Gegenstand vom Regierungsrat als Vorlage, die innerhalb des nächsten halben Jahres dem Grossen Rat vorgelegt werden soll, vorbereitet. Die PI ist daher entgegenzunehmen.

3. Stellungnahme

3.1. Einleitende Bemerkungen

Windenergieanlagen und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Bevölkerung waren bereits verschiedentlich Gegenstand von parlamentarischen Vorstössen. Zu erwähnen ist namentlich die Motion vom 16. August 2017 „Abstandsvorschriften für Windkraftanlagen gegenüber Bauten und Anlagen“ (GR 16/MO 7/130). Auch in der Einfachen Anfrage vom 23. November 2022 „Keine Manöver zur Verhinderung von Windenergieanlagen“ (GR 20/EA 164/417) waren Abstandsvorschriften für Windkraftanlagen das Thema. Zu beiden Vorstössen führte der Regierungsrat aus, dass generelle Abstandsvorschriften auf kantonaler oder kommunaler Ebene nicht zielführend und daher auch nicht erforderlich seien.

3.2. Rechtslage

Die Initiantinnen und Initianten wünschen sich klare Regelungen für die Erstellung von Windkraftanlagen und implizieren damit, dass keine gesetzlichen Grundlagen existieren, die den Bau und den Betrieb solcher Anlagen regeln. Zwar trifft es zu, dass für die Erstellung von Windenergieanlagen im kantonalen Bau- und Planungsgesetz (PBG; RB 700) keine konkreten Bestimmungen zu finden sind. Dies betrifft aber auch weitere Versorgungsanlagen mit potentiell störenden Auswirkungen auf die Bevölkerung oder die Umwelt wie Biogasanlagen oder Mobilfunkantennen. Dies lässt aber nicht den

Schluss zu, die gesetzlichen Grundlagen seien nicht vorhanden oder nicht vollständig. Vielmehr greift zusätzlich zum PBG direkt das Umweltschutzgesetz des Bundes (USG; SR 814.01). Es begrenzt die möglichen Belastungen über das Vorsorgeprinzip (Art. 1 Abs. 2 USG), die Umweltverträglichkeitsprüfung (Art. 10a ff. USG), Emissionsbegrenzungen (Art. 11 Abs. 1 i.V.m. Art. 12 USG) oder Immissionsgrenzwerte (Art. 13 USG) und die ganzheitliche Betrachtungsweise (Art. 8 USG).

Die Lärmemissionen von Windenergieanlagen müssen gemäss Art. 11 Abs. 2 USG soweit begrenzt werden, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist. Windenergieanlagen gelten als Industrieanlagen. Die Lärmschutzverordnung (LSV; SR 814.41) regelt die zulässigen Lärmemissionen im Detail. Sie enthält Belastungsgrenzwerte für Industrie- und Gewerbelärm und schützt damit die Bevölkerung vor schädlichem oder lästigem Lärm. Die LSV enthält keine generellen Abstandsvorschriften für einzelne Lärmquellen. Das Konzept des Lärmschutzes funktioniert über Grenzwerte, gemessen in Dezibel (dB). Das hat gegenüber generellen Abstandsvorschriften den Vorteil, dass lokale Gegebenheiten berücksichtigt werden können. Die Topographie, die Vegetation, die Hauptwindrichtung etc. spielen eine wichtige Rolle bei der Ausbreitung von Schallwellen. Auch der Anlagentyp beeinflusst die Lärmauswirkungen. Das bereits heute geltende Bewilligungsverfahren lässt deshalb eine differenzierte und ortsspezifische Beurteilung zu. Es ist zudem nicht schlüssig, warum für Windenergieanlagen mit dem Minimalabstand eine andere Methodik gelten soll als für andere Lärmquellen wie z.B. Strassen-/ Eisenbahnverkehr, Industrieanlagen oder konventionelle Kraftwerke, die gemäss LSV beurteilt werden. Zudem ist eine Abhängigkeit des Abstands zur Anlagenhöhe fachlich nicht zu begründen, denn es gibt keinen Zusammenhang zwischen Geräuschpegel und Anlagenhöhe.

Zu beachten ist zudem, dass für die Beurteilung der Lärmsituation nach LSV die Lärmempfindlichkeitsstufe am Empfangsstandort massgebend ist. 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.

Bei Anlagen über 5 MW Leistung ist für Windenergieanlagen ausserdem eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen (Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung [UVPV; SR 814.011], Anhang, Anlagentyp 21.8). Dabei wird gestützt auf einen detaillierten Umweltverträglichkeitsbericht abgeklärt, ob die geplante Anlage die geltenden Umweltvorschriften einhält und ob zusätzliche Auflagen notwendig sind. Dieses Verfahren wurde auch bei den 41 mittlerweile im Betrieb stehenden Grosswindenergieanlagen in der Schweiz angewendet. Nebst dem Lärmschutz werden auch weitere Auswirkungen betrachtet, insbesondere die Auswirkungen der Anlage auf Flora, Fauna und Lebensräume (inkl. Vögel und Fledermäuse), auf Landschaft und Ortsbild, auf den Wald, auf den Schattenwurf und auf Lichtimmissionen (Stroboskopeffekte) etc.

3.3. Bundesrechtskonformität von kantonalen Abstandsregelungen

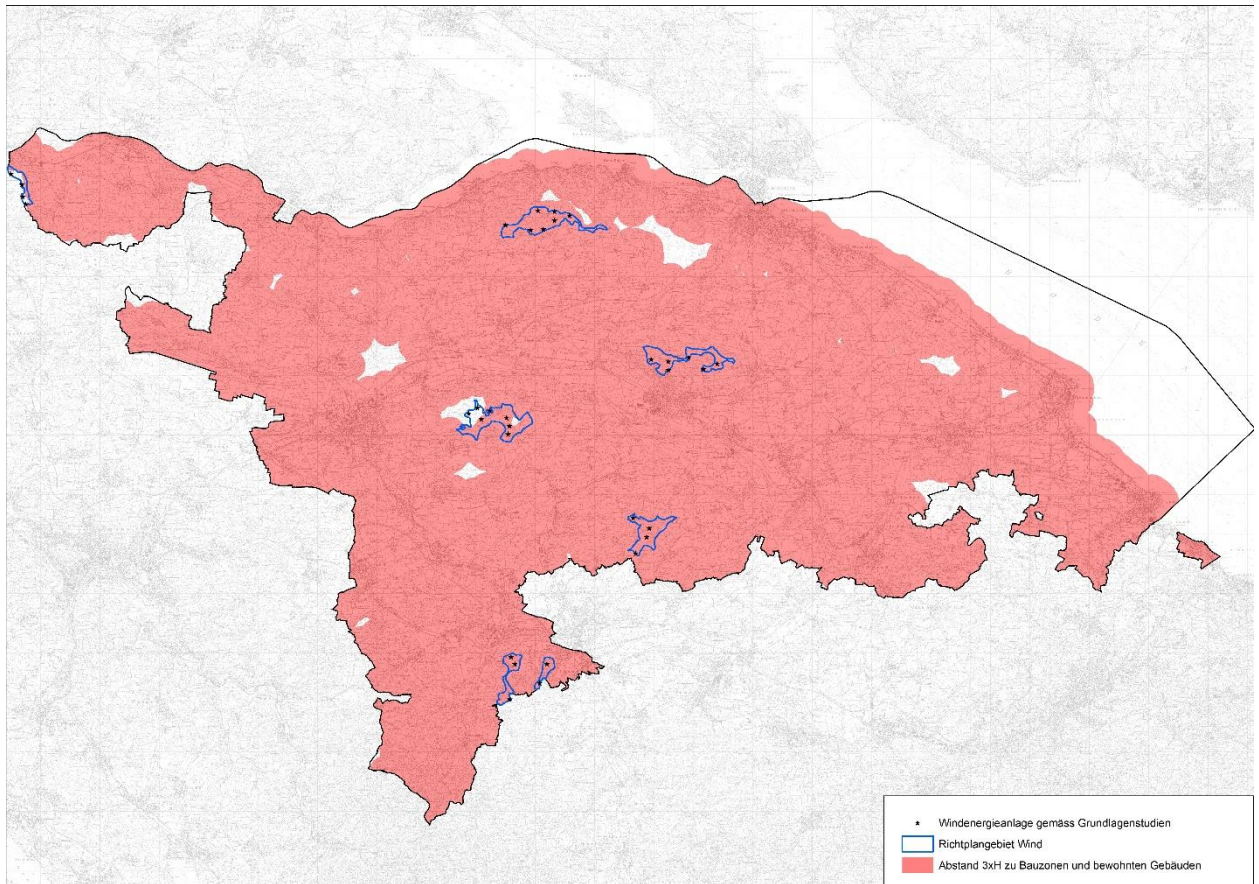
Die Kantone haben die Pflicht, im Richtplan Potenzialgebiete für die Windkraftnutzung auszuscheiden. Bei den Gebietszuweisungen müssen sie berücksichtigen, dass der Windenergienutzung und ihrem Ausbau ein nationales Interesse zukommt. Als Konsequenz aus dieser Richtplanpflicht dürfen die Kantone keine Festlegungen machen, die den Ausbauzielen zuwiderlaufen oder deren Erreichen illusorisch machen. Kantonale oder kommunale Vorgaben einzig mit dem Ziel, die Realisierung von Windkraftanlagen in geeigneten Gebieten per se auszuhebeln, widersprechen damit den energierechtlichen Vorgaben des Bundes. Zudem gilt zu beachten, dass bei Einhaltung der Planungswerte weitere Massnahmen im Sinne der Vorsorge nur zulässig sind, wenn damit mit verhältnismässig geringem Aufwand eine wesentliche zusätzliche Reduktion erreicht werden kann. Abstandsvorschriften, die den Bau einer Anlage unverhältnismässig erschweren oder gar verhindern, können sich nicht auf das Vorsorgeprinzip stützen und wären daher auch vor diesem Hintergrund als bundesrechtswidrig zu betrachten.

Das Bundesgericht ist zwar unlängst in einem Entscheid betreffend die Verweigerung der Genehmigung einer Änderung des kommunalen Baureglements der Gemeinde Tramelan zum Schluss gekommen, dass eine Gemeinde zum Schutz der Bevölkerung Mindestabstände definieren kann, obschon die Bundesgesetzgebung den Bereich Lärmschutz abschliessend regelt (Urteil BGer 1C_149/2021 vom 25. August 2022). In diesem Fall ging es um einen Mindestabstand von 500 m zwischen Windenergieanlage und bewohnten Gebäuden. Das Bundesgericht hielt aber gleichzeitig fest, dass solche Mindestabstände in die Gesamtinteressenabwägung einfliessen müssten und daher nicht absolut gelten. Würde eine solche Abstandsregelung der Realisierung eines Windparks von nationaler Bedeutung entgegenstehen, bestünde eine sehr kleine Wahrscheinlichkeit auf Anwendung der Mindestabstandsvorschriften.

3.4. Auswirkungen der Regelung auf Windkraftanlagen im Kanton Thurgau

Moderne Grosswindenergieanlagen, wie sie im Projekt Wellenberg vorgesehen sind, weisen Gesamthöhen von rund 250 m auf. Die dreifache Gesamthöhe (3H) würde somit aktuell einem Abstand von rund 750 m entsprechen. Dies ist weit mehr, als zur Einhaltung der Lärmschutzgrenzwerte gemäss LSV notwendig ist. Die Grenzwerte werden in der Regel bei Abständen zwischen Emissions- und Immissionsort von 400 bis 500 m eingehalten.

Um die Auswirkungen einer solchen Regelung abschätzen zu können, wurde eine GIS-Analyse durchgeführt.



Die Auswertung zeigt blau umrandet die Windenergiegebiete gemäss Kantonalem Richtplan (KRP). In den Windenergiegebieten sind die theoretischen Parklayouts eingezeichnet. Ein Stern bedeutet eine einzelne Windenergieanlage. Die rote Fläche setzt sich aus sämtlichen Pufferflächen im Abstand von 3H zu Bauzonen und bewohnten Einzelgebäuden zusammen. Als Grundlage dienen die Bauzonen gemäss Zonenplan, Stand 22. November 2022. Als bewohnte Gebäude wurden die Gebäude des eidg. Gebäude- und Wohnungsregisters (GWR) betrachtet, und zwar die Kategorien (GKAT) 1010, 1020, 1030 und 1040.

Es lässt sich unschwer erkennen, dass eine Abstandsregelung von 3H die Windenergienutzung im gesamten Kanton praktisch vollständig verhindern würde. Sie stünde damit im Widerspruch zu den energierechtlichen Vorgaben des Bundes und zum KRP mit den Windenergiegebieten, die vom Grossen Rat im Jahr 2020 mit deutlicher Mehrheit verabschiedet und vom Bundesrat im Jahr 2021 genehmigt wurden.

Zu keinem anderen Ergebnis führt im Übrigen die von den Initiantinnen und Initianten in § 76a Abs. 2 PBG vorgeschlagene Relativierung. Zum einen erweist sich der Passus

„aus besonderen Gründen“ als zu unbestimmt. Es bleibt gänzlich unklar, welche besonderen Gründe für eine Unterschreitung der Mindestabstände sprechen könnten. Zum anderen ist es im Vollzug praktisch nicht umsetzbar, die Unterschreitung der Mindestabstände von der Zustimmung der „betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer“ abhängig zu machen. Der Kreis der Betroffenen hängt praxisgemäss nicht von einer in Metern gemessenen Distanz ab, sondern bezieht sich auf die Entfernung, auf die sich ein Bauvorhaben potentiell auszuwirken vermag. Gerade bei immissions-trächtigen Bauvorhaben ist dieser Personenkreis unbestimmt und das Einverständnis aller Betroffenen für eine Unterschreitung der Mindestabstände eine Illusion, womit sich die Bestimmung von vornherein als toter Buchstabe erweisen würde.

3.5. Rechtslage in anderen Ländern

In der Begründung für die Notwendigkeit eines kantonalen Minimalabstandes verweisen die Initiantinnen und Initianten auf die Abstandsregelungen aus anderen Ländern. Hierbei zeigt sich, dass es bei den diversen Regelungen grosse Unterschiede gibt in Bezug auf die Grösse der Abstände, deren Verbindlichkeiten (Empfehlung oder hartes Planungskriterium), die Planungsebene (Land, Region, Kommune) und zu was der Abstand einzuhalten ist (Einzelhaus, Bauzone etc.). Oft sind Anpassungen an lokale Verhältnisse möglich. Zudem erstaunt es nicht, dass diverse Länder in Europa, die eine wesentlich tiefere Bevölkerungsdichte aufweisen als die Schweiz, Empfehlungen mit grosszügigen Mindestabständen abgeben. Ein direkter Vergleich mit den Verhältnissen im Kanton Thurgau und mit dem von der PI geforderten Mindestabstand von 3H gegenüber Bauzonen und bewohnten Gebäuden in Nichtbauzonen ist daher nicht opportun. 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 – wie in der LSV – nicht Abstände, sondern Lärmgrenzwerte definiert.

Regelmässig wird im Zusammenhang mit Mindestabstandsregelungen auf die Rechtslage in Bayern sowie die dort geltende Mindestabstandsregelung vom Zehnfachen der Höhe (10H-Regelung) verwiesen. Auslöser für die 2014 in Kraft gesetzte Regelung ist die seit 1997 in ganz Deutschland geltende Privilegierung von Windenergieanlagen. Gebiete, die 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 verfahrensmässige Privilegierung unterhalb von 10H aufgehoben. Die Regelung beschreibt also keine Verbotszone für Windenergieanlagen. Vielmehr muss die Standortgemeinde bei einem Windpark, dessen Anlagenstandorte sich in einem Abstand von weniger als 10H zu bewohntem Gebiet befinden, einen Bebauungsplan erstellen, der in etwa dem schweizerischen Nutzungsplan entspricht. Mit dem Entscheid zum verstärkten Ausbau der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien hat die deutsche Regierung 2022 sodann angekündigt, sämtliche Ab-

standsregeln ausser Kraft zu setzen, sollte das Ziel, zwei Prozent der Landesfläche für die Windenergienutzung auszuscheiden, nicht erreicht werden (Wind-an-Land-Gesetz).

4. Zusammenfassende Beurteilung

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass es der Regierungsrat in Anbetracht der hohen Regelungsdichte für die Erstellung von Windenergieanlagen namentlich in der Umweltschutzgesetzgebung weder als nötig noch als zielführend erachtet, im PBG minimale Abstandsvorschriften für Windenergieanlagen zu definieren. Die bestehende Rechtslage stellt sicher, dass die Einwohnerinnen und Einwohner nicht durch Windenergieanlagen übermässig beeinträchtigt werden. 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 Abstandsregelung ist daher nicht erforderlich.

Kantonale oder kommunale Abstandsvorschriften verstossen zwar nicht per se gegen Bundesrecht. Sie gelten aber nicht absolut, sondern sind im Rahmen der Gesamtinteressenabwägung zu würdigen. Die von den Initiantinnen und Initianten erhoffte Rechtssicherheit in Form von generellen Mindestabständen lässt sich damit nicht erzielen.

Eine generell-abstrakte Abstandsregelung liesse sich nur rechtfertigen, wenn sie sich aus objektiven, wissenschaftlichen Gründen rechtfertigen liesse sowie deren Umsetzung dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechen würde. Beides kann in Bezug auf einen Mindestabstand von 3H bezweifelt werden. Auf keinen Fall kann das Vorsorgeprinzip gemäss Art. 11 USG dazu dienen, Projekte gänzlich zu verhindern.

Schliesslich bleibt festzuhalten, dass der von den Initiantinnen und Initianten geforderte Mindestabstand 3H dazu führen würde, dass die Windenergienutzung im Kanton Thurgau praktisch verunmöglicht würde, was nicht im Interesse des Kantons Thurgau liegt, der sich zur Förderung der erneuerbaren Energieerzeugung bekennt. Des Weiteren stünde dies im Widerspruch zu den energiepolitischen Vorgaben des Kantons Thurgau und des Bundes.

5. Antrag

Der Regierungsrat empfiehlt gestützt auf die vorstehenden Ausführungen, die Parlamentarische Initiative nicht zu unterstützen.

8/8

Mit freundlichen Grüßen

Die Präsidentin des Regierungsrates

Der Staatsschreiber