

BGer 1C_3/2024 vom 29. Januar 2025

Bundesgericht, 2025-01-29, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_3_2024

FR: TF 1C_3/2024 du 29 janvier 2025

IT: TF 1C_3/2024 del 29 gennaio 2025

Erwägungen

E. 1

Gegen den kantonal letztinstanzlichen Endentscheid des Verwaltungsgerichts steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a, 86 Abs. 1 lit. d und 90 BGG). Die Beschwerdeführerin ist gemäss Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG legitimiert, eine Verletzung ihrer Autonomie durch die teilweise Nichtgenehmigung ihrer kommunalen Ortsplanung geltend zu machen. Auf die rechtzeitig erhobene Beschwerde (Art. 100 Abs. 1 BGG) ist daher grundsätzlich einzutreten.

Allerdings legt die Beschwerdeführerin nicht dar, inwiefern sie durch den Hinweisvermerk in ihren hoheitlichen Befugnissen betroffen und daher beschwert ist. Dies ist auch nicht ersichtlich. Die Gemeinde geht selbst davon aus, dass dieser Vermerk unverbindlich sei. Dies wird vom ARE in seiner Vernehmlassung bestätigt: Ein Hinweisvermerk habe keinen Einfluss auf die Genehmigung eines genehmigungsbedürftigen Raumplanungsinstruments bzw. dessen Anpassung; die genehmigende Behörde gebe lediglich ihre Meinung zu einer Textpassage wieder, was der kommunalen Behörde als Information dienlich sei. Auf die Beschwerde ist deshalb nicht einzutreten, soweit sie sich gegen den Hinweisvermerk richtet. Die Erläuterungen zum kommunalen Richtplan sind daher im Folgenden nur insoweit zu thematisieren, als sie dem Verständnis der streitigen Richtplanfestsetzungen dienen.

E. 2

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht und von kantonalen verfassungsmässigen Rechten gerügt werden (Art. 95 lit. a und c BGG). Das Bundesgericht wendet das Bundesrecht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Die Verletzung von verfassungsmässigen Rechten (einschliesslich der Gemeindeautonomie) prüft es dagegen nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und genügend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG ; BGE 133 II 249 E. 1.4.2 S. 254 mit Hinweisen).

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat, sofern dieser nicht offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 und Art. 97 Abs. 1 BGG). Neue Tatsachen und Beweismittel können nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG).

E. 3

Die Beschwerdeführerin rügt in verschiedener Hinsicht die Verletzung der Gemeindeautonomie. Eine Gemeinde ist in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der

Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt.

Gemäss § 57 Abs. 2 der Thurgauer Kantonsverfassung vom 16. März 1987 (KV/TG; RB 101) erfüllen die politischen Gemeinden die örtlichen Aufgaben, soweit nicht das Gesetz die Zuständigkeit anderen Gemeinwesen überträgt. Die Gemeinden erfüllen die Aufgaben im eigenen Bereich selbstständig (§ 59 Abs. 3 KV/TG).

Das Thurgauer Planungs- und Baugesetz vom 21. Dezember 2011 (PBG/TG; RB 700) sieht vor, dass die Kommunalplanung - welche den kommunalen Richtplan, den Rahmennutzungsplan sowie allfällige Sondernutzungspläne umfasst (§ 8 Abs. 3 PBG /TG) - grundsätzlich Sache der Gemeinden ist. Diese erlassen den Rahmennutzungsplan, bestehend aus Zonenplan und Baureglement (§ 4 Abs. 1 Satz 1 PBG /TG). Sie können auch kommunale Richtpläne und Sondernutzungspläne erlassen (§ 4 Abs. 3 PBG /TG). Die übergeordnete Richtplanung ist dagegen Sache des Kantons (§ 2 Abs. 1 PBG /TG). Richtpläne der Gemeinden, Rahmen- und Sondernutzungspläne samt den zugehörigen Vorschriften bedürfen der Genehmigung des Departements (§ 5 Abs. 2 PBG /TG). Dieses überprüft die genehmigungsbedürftigen Erlasse, Pläne und Vorschriften auf Einhaltung des übergeordneten Rechts und der übergeordneten Pläne (§ 5 Abs. 3 PBG /TG; vgl. dazu unten, E. 5).

Damit verbleibt den Gemeinden im Bereich der Kommunalplanung ein erheblicher Gestaltungsspielraum; sie sind insoweit autonom.

E. 4

Die Beschwerdeführerin macht zunächst geltend, das Verwaltungsgericht habe zu Unrecht eine Angemessenheitsprüfung vorgenommen und damit seine Kognition überschritten. Gemäss § 5 Abs. 3 PBG /TG habe es einzig Rechtsverletzungen zu prüfen (einschliesslich Überschreitung, Unterschreitung oder Missbrauch des Ermessens). Diese Bestimmung sei offensichtlich falsch, d.h. willkürlich, angewendet worden. Schon aus diesem Grund sei der angefochtene Entscheid aufzuheben.

E. 4.1

Das Verwaltungsgericht hielt im angefochtenen Entscheid (E. 2.3) fest, die Überprüfung genehmigungsbedürftiger Erlasse, Pläne und Vorschriften nach § 5 Abs. 3 PBG /TG umfasse auch die Prüfung, ob eine Massnahme unzweckmässig sei; allerdings müsse sich die Rechtsmittelinstanz Zurückhaltung auferlegen, wenn der unteren Instanz ein Beurteilungsspielraum oder ein Ermessensbereich zustehe. In seiner Vernehmlassung verweist das Verwaltungsgericht ergänzend auf Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG ; als erste und einzige kantonale Rechtsmittelinstanz müsse das Verwaltungsgericht auch die Möglichkeit einer Ermessenskontrolle haben, wenn auch unter Wahrung der Gemeindeautonomie.

E. 4.2

Die Kognition des Verwaltungsgerichts ist in § 56 des Thurgauer Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 23. Februar 1981 (VRG; RB 170.1) geregelt. Danach können mit der Beschwerde (neben Sachverhaltsrügen) grundsätzlich nur Rechtsverletzungen geltend gemacht werden (Abs. 1). Das Verwaltungsgericht hat jedoch volle Überprüfungsbefugnis, u.a. wenn es - wie vorliegend - als erste Rechtsmittelinstanz zu entscheiden hat (Abs. 4). Dies entspricht grundsätzlich der Regelung in Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG (SR 700), der für Verfügungen und Nutzungspläne, die sich auf das RPG stützen, eine

"volle Überprüfung" durch mindestens eine kantonale Beschwerdebehörde verlangt; diese umfasst grundsätzlich auch eine Ermessenskontrolle (AEMISEGGER/HAAG, in: Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, 2020, N. 11 zu Art. 33 mit zahlreichen Hinweisen). Inwieweit diese Bestimmung vorliegend anwendbar ist, braucht jedoch nicht näher geprüft zu werden. Das Verwaltungsgericht stützte seinen Entscheid nämlich nicht auf die Unangemessenheit der streitigen Richtplan- und Baureglementsbestimmungen, sondern erachtete diese als mit der behördenverbindlichen kantonalen Richtplanung unvereinbar und unverhältnismässig. Dabei handelt es sich um Rechtsfragen (vgl. Art. 9 Abs. 1 RPG einerseits und Art. 5 Abs. 2 und Art. 36 Abs. 3 BV andererseits) und nicht um Fragen der (Un) Zweckmässigkeit.

E. 5

Im Folgenden ist zunächst auf die Rügen zur Nichtgenehmigung der kommunalen Richtplanfestlegung "E. 2.1 Windenergie" einzugehen (E. 5 - 8). Angefochten wird vor Bundesgericht nur noch die Nichtgenehmigung von Abs. 1, mit Ausnahme des ersten Spiegelstrichs betr. hörbaren Schall. Dieser Absatz lautet:

"Im Gebiet Greutensberg zwischen Braunau und Wuppenau dürfen höchstens Grosswindanlagen realisiert werden, welche die landschaftliche Qualität sowie die Wohn- und Lebenssituation der bestehenden Besiedlung nicht übermässig beeinträchtigen und unter den noch zu definierenden Grenzwerten liegen. Grenzwerte sind insbesondere festzulegen für folgende Bereiche:

- Schall: Emission für menschlich hörbaren Schall an der Turbine, Immission am Objekt im Siedlungsgebiet
- Schall: Emission im Infra-Bereich an der Turbine, Immission am Objekt im (Klein-) Siedlungsgebiet
- Lichtblinkanlagen/Lichtverschmutzung vom Betrachter in (Klein-) Siedlungsgebieten
- Architektonische Wirkmächtigkeit vom Betrachter in (Klein-) Siedlungsgebieten (Sichtwinkel)
- Schattenwurf von Rotorblättern im (Klein-) Siedlungsgebiet
- Abstand zu Kleinsiedlungen mit mehreren Wohneinheiten

Zwischenergebnis/Daueraufgabe L1.1"

In der dazugehörigen Erläuterung wird Folgendes ausgeführt:

"Das Gebiet zwischen Braunau und Wuppenau wird im kantonalen Richtplan als Potenzialgebiet für Grosswindkraftanlagen (> 30.0 m Gesamthöhe) festgesetzt (...). Die Erhebung des Greutensbergs zeichnet sich insbesondere durch die charakteristischen Weiler und Höfe, welche zwischen den Waldpartien liegen, aus. Das Gebiet ist ein regional wichtiges Naherholungsgebiet mit zahlreichen beliebten Wanderwegen. Im kantonalen Richtplan ist das Gebiet richtigerweise als Gebiet mit Vorrang Landschaft bezeichnet. Eine Grosswindanlage würde diese Landschaft erheblich beeinträchtigen. Zudem wären die Abstände zu den Weilern und Kleinsiedlungen sehr gering. Dies ist insbesondere in Bezug auf die Lärmemissionen und den Infraschall (tieffrequenter Schall) problematisch. Für diese gibt es derzeit Grenzwerte, welche insbesondere für Anlagen auf dem Meer oder in unbesiedelten Gebieten festgesetzt wurden. Für Anlagen in dicht besiedelten Gebieten, wie

es im Gebiet Greutensberg der Fall wäre, müssten neue Grenzwert festgelegt werden, damit keine Beeinträchtigung der Kleinsiedlungen vorliegt. Für Windkraftanlagen wären eine Zonenplanänderung und ein Gestaltungsplan mit Umweltverträglichkeitsbericht notwendig. Eine Zonenplanänderung würde erst geprüft, wenn angepasste Grenzwerte für das dicht besiedelte Gebiet in der Kulturlandschaft bekannt wären und diese eingehalten würden."

E. 5.1

Das Verwaltungsgericht liess offen, ob dem Kanton oder der Gemeinde die Kompetenz zur Festsetzung von Grenzwerten für Infraschall zukomme, der vom Regelungsbereich der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41) ausdrücklich ausgenommen sei (Art. 1 Abs. 3 lit. b LSV). Jedenfalls aber sei unklar, wer derartige Grenzwerte wann und auf welcher rechtlichen und wissenschaftlichen Grundlage erlassen solle. Damit werde die Möglichkeit der Errichtung von Grosswindenergieanlagen im Gebiet Braunau-Wuppenau auf unbestimmte Dauer verunmöglicht. Dies widerspreche nicht nur dem nationalen Interesse am Ausbau erneuerbarer Energien, sondern auch dem kantonalen Richtplan. Die Beurteilung von Infraschall müsse im Einzelfall, anhand eines konkreten Projekts, beurteilt werden. Entsprechendes gelte für die Festsetzung von Grenzwerten für Lichtmissionen.

Die "architektonische Wirkmächtigkeit" betreffe in erster Linie die Frage der Gestaltung/Einordnung in die landschaftliche bzw. bauliche Umgebung; diese könne nicht mit Grenzwerten erfasst werden, sondern sei anhand der konkreten Verhältnisse im Einzelfall bzw. beim Vorliegen eines konkreten Projekts zu beurteilen. Überdies sei die Ergänzung der Gesetzgebung mit neuen Baubegriffen und Messweisen, wie dies ein Betrachtungswinkel darstellen würde, gemäss Art. 2 Abs. 2 der interkantonalen Vereinbarung vom 22. September 2005 über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB; RB 700.2) untersagt.

Das Verwaltungsgericht erachtete es als nicht nachvollziehbar, auf welcher - insbesondere wissenschaftlichen - Grundlage Grenzwerte für den Schattenwurf von Rotorblättern im Siedlungsgebiet festzusetzen wären. Wie im Ergänzenden Bericht zur Richtplanänderung Windenergie vom 15. Oktober 2018 (nachfolgend: Ergänzender Bericht) festgehalten werde, sei der Schattenwurf erst auf Stufe Projekt detailliert zu prüfen. Wenn bereits vorgängig Grenzwerte für den Schattenwurf von Rotorblättern zu definieren wären, würde dies eine umfassende Beurteilung anhand des konkreten Bauprojekts von vornherein vereiteln.

Die Festsetzung von Abständen zu Wohnhäusern sei zwar vom Bundesgericht als zulässig erachtet worden (Urteil 1C_149/2021 vom 25. August 2022 E. 2.4). Vorliegend widerspreche jedoch der in Art. 44 Abs. 3 BauR vorgesehene Mindestabstand von 700 m der übergeordneten Planung, da er die Realisierung von Windenergieanlagen de facto vereiteln würde. Angesichts des Konnexes zwischen dieser Bestimmung und der entsprechenden Richtplanfestlegung sei diese vom Departement zu Recht als unzulässig qualifiziert worden.

E. 5.2

Die Beschwerdeführerin macht dagegen geltend, die Gemeinde sei mangels bundesrechtlicher oder kantonaler Regelungen befugt, kommunale Regelungen zu Infraschall, Lichtblinkanlagen/Lichtverschmutzung und Schattenwurf zu treffen; dies verlange sogar Art. 12 Abs. 2 des Umweltschutzgesetzes (USG; SR 814.01). Entgegen der

Auffassung der Vorinstanz sei klar, dass es Sache der Gemeinde sei, die erforderlichen Grenzwerte festzulegen, da der kommunale Richtplan sich nur an diese richte. Es sei nicht nachvollziehbar, weshalb die Beschwerdeführerin lediglich zu einer Einzelfallbeurteilung befugt sein solle, nicht aber generell-abstrakte Regeln beschliessen dürfe. Art. 2 Abs. 2 IVHB verbiete ausschliesslich die Abweichung von den im Konkordat vereinbarten Regelungsgegenständen; dagegen behielten die Gemeinden ihre Autonomie im nicht vereinheitlichten Bereich; dazu zählten die architektonische Wirkmächtigkeit und der Abstand zu Kleinsiedlungen mit mehreren Wohneinheiten. Bei der Genehmigung der Richtplanvorgabe sei lediglich zu prüfen, ob diese grundsätzlich Abstandsregeln fordern dürfe. Es sei willkürlich, in diesem Zusammenhang bereits den konkret in Art. 44 Abs. 3 BauR festgesetzten Abstand (700 m) zu berücksichtigen.

E. 5.3

Im Folgenden ist zunächst zu prüfen, ob Abs. 1 der kommunalen Richtplanfestsetzung "E 2.1 Windenergie" mit dem übergeordneten Recht (E. 6) und der kantonalen Richtplanung (E. 7) vereinbar ist. Sollte dies zu verneinen sein, wäre zu fragen, ob zumindest dessen Teilsatz 1 genehmigungsfähig ist (E. 8).

E. 6

Zunächst ist die Vereinbarkeit der Festlegung mit dem Bundesrecht, namentlich dem Umwelt- und dem Luftfahrtsrecht, zu prüfen.

E. 6.1

In den Anwendungsbereich des USG fallen insbesondere die in Art. 7 Abs. 1 USG aufgezählten Einwirkungen, darunter Lärm und Strahlen, sofern sie durch den Bau und Betrieb von Anlagen verursacht werden. Diese werden beim Austritt aus Anlagen als Emissionen, am Ort ihres Einwirkens als Immissionen bezeichnet (Abs. 2). Dem Lärm sind Infra- und Ultraschall gleichgestellt (Abs. 4). Als "Strahlung" werden auch die Lichtemissionen einer Windenergieanlage erfasst. Dazu gehören deren Beleuchtung sowie die durch den Betrieb verursachten Lichteffekte, insbesondere der periodische Schattenwurf, der entsteht, wenn Licht durch die Rotoren in schneller Abfolge unterbrochen wird ("Stroboskop-Effekt" oder künstlich bewirktes "Flackern"; vgl. Urteil 1C_48/2021 vom 19. Oktober 2023 E. 6.1; BAFU, Empfehlungen zur Vermeidung von Lichtemissionen, 2021, Ziff. 6.2.1 S. 47).

Nicht unter das USG fallen dagegen Vorschriften, die nicht dem Immissionsschutz dienen, sondern ortsplanerisch motiviert sind (GRIFFEL/ RAUSCH, Ergänzungsband, N. 2 zu Art. 65 USG ; BGE 117 Ib 147 E. 2d/aa; Urteil 1C_555/2018 vom 29. August 2019 E. 4.2 mit Hinweisen). Dies ist der Fall für die "architektonische Wirkmächtigkeit". Nach Auffassung der Beschwerdeführerin dient auch der Abstand zu Kleinsiedlungen mit mehreren Wohneinheiten nicht dem Lärmschutz (obwohl die oben zitierten Erläuterungen dies nahelegen würden), sondern habe raumplanerische und baupolizeiliche Funktion.

E. 6.2

Grundsätzlich dürfen die Kantone im Rahmen des USG (nach Anhören des Bundes) eigene Vorschriften erlassen, solange der Bundesrat von seiner Verordnungskompetenz nicht ausdrücklich Gebrauch gemacht hat (Art. 65 Abs. 1 USG). Allerdings dürfen sie keine neuen Immissionsgrenzwerte sowie Alarmwerte oder Planungswerte festlegen (Art. 65 Abs. 2 USG), d.h. sie dürfen keine neuen Belastungsgrenzwerte festlegen, die gemäss den

Art. 13 Abs. 1, Art. 19 und 23 USG vom Bundesrat anzuordnen sind. Dies gilt unabhängig vom abschliessenden Charakter der bestehenden bundesrechtlichen Regelung (KELLER, in: USG-Kommentar, März 2002, N. 18 f. zu Art. 65 USG), denn insoweit sollen gesamtschweizerische Massstäbe gelten (Botschaft zu einem Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 31. Oktober 1979, BBl 1979 III 749, S. 829). Zulässig (und u.U. nach Art. 11 Abs. 2 und 3 USG i.V.m. Art. 12 Abs. 1 lit. a USG geboten) sind dagegen Emissionsbegrenzungen, sofern keine abschliessende bundesrechtliche Regelung besteht. Diese können in Form einer Verfügung, aber auch mittels einer Verordnung, d.h. in generell-abstrakter Form, angeordnet werden (Art. 12 Abs. 2 USG). Daraus ergibt sich Folgendes:

E. 6.3

Für Infraschall, der dem Lärm gleichgestellt ist, darf einzig der Bundesrat Belastungsgrenzwerte erlassen (Immission-, Planungs- und Alarmwerte). Insoweit besteht keine Regelungsbefugnis der Gemeinde zur Regelung der Infraschall-Immissionen (am Objekt im Siedlungsgebiet), und zwar auch nicht aus Gründen der Vorsorge (dies käme einem Planungswert gleich).

Fraglich ist daher einzig, ob die Gemeinde befugt ist (bzw. durch ihren Richtplan verpflichtet werden kann), vorsorgliche Grenzwerte für Infraschall-Emissionen an der Turbine zu erlassen. Derartige Begrenzungen können den Bau (Anlagentyp) und den Betrieb von Windenergieanlagen (z.B. die Rotorgeschwindigkeit) einschränken, und zwar unabhängig davon, ob sich überhaupt lärmempfindliche Räume in der Umgebung befinden. Es erscheint zweifelhaft, ob dies mit Art. 11 Abs. 2 USG vereinbar und verhältnismässig wäre. Die Frage kann offenbleiben, weil generell-abstrakte Emissionsbegrenzungen für Infraschall jedenfalls der kantonalen Richtplanung widersprechen (vgl. unten E. 7.2 in fine).

E. 6.3.1

Für die Lichteinwirkungen, einschliesslich dem sich bewegenden Schattenwurf der Rotoren, sind Immissionsgrenzwerte aus den oben genannten Gründen ebenfalls ausgeschlossen.

Vorsorgliche Emissionsbegrenzungen der Kantone oder Gemeinden wären dagegen aus Sicht des Umweltrechts grundsätzlich zulässig, soweit sie technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar sind (Art. 11 Abs. 2 USG). Allerdings dient die Beleuchtung von Windkraftanlagen dem Schutz der Luftfahrt vor Flughindernissen. Gemäss Art. 63 Abs. 1 lit. a der Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL, SR 748.131.1) ist eine Bewilligung des Bundesamts für Zivilluftfahrt (BAZL) erforderlich. Dieses entscheidet auch über die zu treffenden Sicherheitsmassnahmen, namentlich die Befeuerng (Art. 65a VIL i.V.m. Anh. 2 VIL). Insoweit besteht kein Spielraum für vorsorgliche kommunale Beleuchtungsbeschränkungen.

E. 6.4

Zusammenfassend verstösst die streitige kommunale Richtplanfestsetzung gegen Bundesrecht, soweit sie verlangt, dass die Gemeinde Grenzwerte für Lichtblinkanlagen/Lichtverschmutzung durch Grosswindanlagen festlegt. Unzulässig sind auch Immissionsgrenz- und Planungswerte für Infraschall.

E. 7

Für die verbleibenden Grenzwerte stellt sich die Frage, ob die Richtplanfestsetzung dem behördenverbindlichen kantonalen Richtplan widerspricht und daher gemäss Art. 9 Abs. 1 RPG nicht genehmigt werden kann, wie vom Verwaltungsgericht angenommen.

E. 7.1

Der behördenverbindliche Teil des KRP besteht aus der Richtplankarte im Massstab 1:50'000, dem grün hinterlegten Richtplaninhalt ("Planungsgrundsätze", "Festsetzungen", "Zwischenergebnisse" und "Vororientierungen") mit allenfalls ergänzenden Übersichtskarten und dem grün hinterlegten Teil des Anhangs. Die weiteren Kapitel ("Übersicht", "Einleitung") sowie die Ausgangslage, die Erläuterungen und die nicht grün hinterlegten Teile im Anhang dienen der Information und sind nicht behördenverbindlich (KRP, Einleitung, S. 5 f.).

Im Kapitel 4.2 "Energie" des KRP ist vorgesehen, dass der Anteil der Elektrizität aus erneuerbaren und möglichst einheimischen Energiequellen zu erhöhen sei (Planungsgrundsatz 4.2). Das vorhandene Windkraftpotenzial ist vor allem mittels Grosswindanlagen in den Windenergiegebieten zu nutzen (Planungsgrundsatz 4.2 Q). Diese verfügen typischerweise über eine Nabenhöhe von 120 bis 140 m, einen Rotordurchmesser von 100 bis 140 m und eine Leistung von mehr als 3 MW (Erläuterungen Ziff. 4.2 S. 9).

Definitiv festgesetzt wurden drei Windenergiegebiete: Salen-Reutenen, Thundorf und Braunau-Wuppenau (Festsetzung 4.2 A); drei weitere Standorte wurden zur weiteren Abklärung als Zwischenergebnis (Ottenburg) bzw. als Vororientierung (Sirnach-Littenheid und Cholfirst) festgehalten. Das Energiepotenzial an allen 6 Standorten zusammen beträgt maximal 216 GWh pro Jahr, was rund 13 % des heutigen Stromverbrauchs im Kanton entspricht; in den drei festgesetzten Windenergiegebieten wäre zusammen eine Produktion von maximal 131 GWh pro Jahr möglich (entspricht 8 % des aktuellen Verbrauchs; Erläuterungen Ziff. 4.2 S. 11).

Zur Identifizierung der Gebiete wurde eine erste Standortbeurteilung aufgrund der Windgeschwindigkeiten und der Ausschlusskriterien vorgenommen (Windpotenzialstudie Kanton Thurgau vom 10. September 2014). Anschliessend wurden die Machbarkeit vertieft abgeklärt und die Umrisse der Windenergiegebiete präzisiert (vgl. Ergänzender Bericht S. 14 ff.). Kriterien für die Beurteilung waren neben der Energieertragsabschätzung die Logistik (Transport, Strassenbau, Netzanschluss), Wirtschaftlichkeit, Landschaftsverträglichkeit (Sichtbarkeit, Landschaft, Wald), Flora/Fauna (insbes. Vögel, Fledermäuse), gesellschaftliche Aspekte (Schattenwurf, Lärm) und Bundesinteressen (Gewässer, Fruchtfolgefleichen, Militär, Richtfunk, Zivilluftfahrt, meteorologische Einrichtungen).

Gestützt auf diese Kriterien wurde Braunau-Wuppenau als sehr gut geeignet qualifiziert (Ergänzender Bericht S. 97 ff., insbes. Zusammenfassung S. 98 und S. 114). Die grössten Hindernisse seien ein mögliches Konfliktpotential mit winterlichen Rotmilan-Schlafplätzen, mit stationären militärischen Systemen sowie der Zivilluftfahrt (Instrumentenflugverfahren des Flughafens Zürich). Ebenfalls eingehend zu prüfen sei die Nähe zu den Gebäuden im und um das Windenergiegebiet (Lärm und Schattenwurf). Das Energiepotenzial betrage 24 GWh/a (bei Errichtung von 4 Grosswindanlagen im Gebiet; vgl. Ergänzender Bericht, S. 98).

Zur weiteren Planung wird in den Erläuterungen (Ziff. 4.2, S. 11) ausgeführt, die Bewilligung von Grosswindanlagen erfordere eine geeignete Nutzungszone in der

kommunalen Nutzungsplanung, d.h. die Gemeinden legten im Rahmen des Nutzungsplanverfahrens (Rahmen- oder Sondernutzungsplan) eine entsprechende Zone für Grosswindanlagen sowie die dazugehörigen Bestimmungen in der Bauordnung fest. Die Entscheidungshoheit über die Nutzungsplanung obliege den Standortgemeinden. Die Koordination mit Parallelverfahren wie Rodungsverfahren und UVP sei sicherzustellen. Die UVP zeige auf, wie Auswirkungen auf das Landschaftsbild und auf die Menschen (z.B. Schattenwurf, Lärm) sowie negative Einflüsse auf die Tier- und Pflanzenwelt primär vermieden und, falls dies nicht möglich sei, vermindert oder kompensiert werden könnten. Dazu enthält der verbindliche Richtplangentext folgenden Planungsgrundsatz (4.2 R) :

"Bei der Planung von konkreten Grosswindanlagen sind die in der "Windpotenzialstudie Kanton Thurgau" vom 10. September 2014 definierten Ausschlusskriterien und Abwägungsfälle zu berücksichtigen. Mit Bezug zum Planungsgrundsatz 2.3 A gelten insbesondere die Gebiete mit Vorrang Landschaft als Abwägungsfälle. Die Bundesinteressen sind gemäss dem "Konzept Windenergie" des Bundes vom 28. Juni 2017 in die Planung miteinzubeziehen. (...)"

Als Ausschlusskriterien gelten (Erläuterungen Ziff. 4.2 S. 9 f.) :

- "- Zonen mit Lärmempfindlichkeitsstufe I oder II gemäss Zonenplan,
- Areale mit bewohnten Gebäuden in Zonen mit Lärmempfindlichkeitsstufe III,
- Zonen archäologischer Funde,
- stehende Gewässer, Flüsse, Bäche und Kanäle,
- Grundwasserschutzzonen (Zonen S1 und S2)
- Naturgefahrenzonen (erhebliche Gefahr),
- Auengebiete, Hochmoore, Flachmoore, Moorlandschaften, Wasser- und Zugvogelreservate, Amphibienlaichgebiete, Trockenwiesen und -weiden, Jagdbanngebiete, Ramsar Schutzgebiete (eidgenössische Inventare)
- Naturschutzgebiete, Auenschutzgebiete, Waldreservate inkl. Altholzinseln (Kantonale Inventare und geschützte Objekte) "

Zu den Abwägungsfällen gehören:

- "- Strassen (Kantonsstrassen und Autobahnen),
- Bahnlinien,
- Hochspannungsleitungen,
- Flugpisten,
- Drehfunkfeuer der Flugsicherung,
- BLN-Gebiete,
- ISOS-Gebiete respektive Ortsbild- und Umgebungsschutzzonen,
- Geotope von nationaler Bedeutung,
- Gebiete mit Vorrang Landschaft,
- Wald

- Naturgefahrenzonen (geringe oder mittlere Gefahr)."

An Orten, welche unter ein Abwägungskriterium fallen, ist das Errichten von Grosswindanlagen nicht ausgeschlossen; es sind jedoch weitere spezifische Abklärungen und eine Interessenabwägung notwendig (Erläuterungen Ziff. 4.2 S. 10).

E. 7.2

Das Windenergiegebiet Braunau-Wuppenau liegt überwiegend im Gebiet mit Vorrang Landschaft; insofern handelt es sich um einen Abwägungsfall. Zudem sind verschiedene Bundesinteressen tangiert (Lärmschutz, Wald, Zug- und Brutvögel, Fledermäuse, Navigationsanlagen für die Zivilluftfahrt, Richtfunkstrecken), die in der Nutzungsplanung berücksichtigt werden müssen.

Der kantonale Richtplan geht davon aus, dass keines dieser Schutzinteressen die Errichtung von Windenergieanlagen von vornherein ausschliesst; vielmehr ist eine umfassende Interessenabwägung unter Berücksichtigung der konkreten Auswirkungen auf das Landschaftsbild, die Menschen sowie die Tier- und Pflanzenwelt durchzuführen, in Koordination mit dem Rodungsverfahren und der UVP. Diesem Planungsgrundsatz widerspricht es, wenn die Gemeinde abstrakte Kriterien zur Landschaftsverträglichkeit (architektonische Wirkmächtigkeit) und zum Nachbarschutz (Abstände) festlegt, die vollständig, d.h. ohne Abwägungsmöglichkeit, erfüllt sein müssen, bevor ein Nutzungsplanverfahren eingeleitet und Standorte für Windenergieanlagen aufgrund einer gesamthaften Interessenabwägung ausgeschieden werden können.

Gleiches gilt für vorsorgliche Emissionsbegrenzungen für Infraschall an der Turbine, die generell-abstrakt, d.h. unabhängig vom konkreten Einzelfall, eingehalten werden müssten.

E. 7.3

In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass es sich um ein Windenergiegebiet von kantonaler und (bei Ausschöpfung des jährlichen Energiepotenzials von 24 GWh) sogar nationaler Bedeutung handelt (vgl. Art. 12 des Energiegesetzes vom 30. September 2016 [EnG; SR 730.0] und Art. 9 Abs. 2 der Energieverordnung vom 1. November 2017 [EnV; 730.01]). Der Kanton kann jedoch die für Grosswindkraftanlagen notwendige nutzungsplanerische Grundlage nicht selbst schaffen, da das Thurgauer Recht nur kommunale Nutzungspläne kennt. Der Kanton ist somit für die Umsetzung seiner Windkraftstrategie auf die Mitwirkung der Gemeinden angewiesen, welche die konkreten Standorte mittels (Rahmen- und/oder Sonder-) Nutzungsplanung festlegen müssen.

Derzeit ist eine Teilrevision des Energiegesetzes in den Eidgenössischen Räten hängig, mit dem die Kantone verpflichtet werden sollen, ein konzentriertes kantonales Plangenehmigungsverfahren u.a. für Windenergieanlagen von nationalem Interesse vorzusehen (vgl. Botschaft vom 21. Juni 2023 zur Änderung des Energiegesetzes, BBl 2023 1602, Ziff. 4.1 und Ziff. 5.1 zu Art. 14a E-EnG). Diese Änderung ist indessen noch nicht definitiv beschlossen und jedenfalls nicht in Kraft. Der am 1. Februar 2024 in Kraft getretene Art. 71c EnG (sog. "Windexpress"; AS 2023 804) ist nur auf Windenergieanlagen anwendbar, die bereits über einen rechtskräftigen Nutzungsplan verfügen.

Es besteht somit ein gewichtiges kantonales Interesse daran, im kantonalen Richtplan nicht nur die Windenergiegebiete aufzuzeigen (Art. 8b RPG), sondern auch behördenverbindliche Planungsgrundsätze für die nachfolgende Nutzungsplanung festzusetzen, um aufzuzeigen, wie die Gemeinden von ihrem Ermessen bei der Planung von

Grosswindanlagen Gebrauch machen dürfen.

E. 7.4

Nach dem Gesagten durften die kantonalen Instanzen die Festlegung des kommunalen Richtplans, mit der die Nutzungsplanung für Grosswindanlagen von der Festlegung und der Einhaltung kommunaler Grenzwerte abhängig gemacht wird, die Genehmigung versagen.

E. 8

Die Beschwerdeführerin macht geltend, das Verwaltungsgericht habe zumindest den ersten Satzteil von Abs. 1 (

"Im Gebiet Greutensberg zwischen Braunau und Wuppenau dürfen höchstens Grosswindanlagen realisiert werden, welche die landschaftliche Qualität sowie die Wohn- und Lebenssituation der bestehenden Besiedlung nicht übermässig beeinträchtigen") als genehmigungsfähig erachtet und lediglich den zweiten Satzteil und Satz 2 (betreffend Grenzwerte) als nicht genehmigungsfähig qualifiziert. Es sei deshalb widersprüchlich, wenn es die Beschwerde auch in diesem Punkt abgewiesen habe.

In seiner Vernehmlassung legt das Verwaltungsgericht dar, der erste Satz enthalte zwei kumulativ zu erfüllende Voraussetzungen für Grosswindkraftanlagen; die zweite Voraussetzungen (Einhaltung der noch zu definierenden Grenzwerte) sei unzulässig, weshalb die Genehmigung nur des ersten Halbsatzes keinen Sinn machen würde.

Dem ist zu widersprechen: Der erste Satzteil ergibt auch für sich alleine Sinn. Zwar mögen die nachfolgend aufgeführten Grenzwerte die gebotene Rücksichtnahme auf Landschaft und Siedlungen konkretisieren; erweisen sich diese aber als nicht genehmigungsfähig, entspricht es dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz, zumindest den ersten Satzteil zu genehmigen. Dieser bezieht sich lediglich auf "übermässige" Beeinträchtigungen und lässt daher genügend Spielraum für die gebotene Interessenabwägung im Einzelfall.

In diesem Punkt ist die Beschwerde gutzuheissen.

E. 9

Schliesslich sind noch die Rügen gegen die teilweise Nichtgenehmigung von Art. 44 BauR zu prüfen. Diese Bestimmung lautet:

"Grosswindanlagen Art. 44

1 Als Grosswindanlagen gelten Anlagen mit einer Gesamthöhe von über 30.00 m. Die Gesamthöhe ist der grösste Höhenunterschied zwischen Rotorspitze und dem lotrecht darunterliegenden Punkt des massgebenden Terrains. Für solche Anlagen werden Grenzwerte und Schutzanforderungen definiert:

2. Lichtblinkanlagen zur Warnung als Flughindernis sind so einzurichten, dass sie für Bewohnerinnen und Bewohner nicht lästig sind.

3. Der Grenzabstand zu Bauten mit Wohn- oder Arbeitsräumen beträgt mindestens 700 m.

4. Der maximale Betrachtungswinkel von Gebäudefassaden mit Wohn- oder Arbeitsräumen bis zur Rotorspitze beträgt höchstens 18 Grad.

5. Der Schattenwurf darf nicht länger als 30 Minuten pro Tag auf ein Wohnhaus wirken.

6. Die Unschädlichkeit der Infraschallimmissionen für Anwohnerinnen und Anwohner ist nachzuweisen, die Beweispflicht liegt beim Betreiber der Anlagen resp. Antragsteller.

7. Grosswindanlagen dürfen im Umkreis von 300 Metern um Gewässerschutzzone S1 (Fassungsbereich) nicht gebaut werden."

Nicht genehmigt wurden die Absätze 3, 4, 6 und 7. Vor Bundesgericht wird nur noch die Nichtgenehmigung der Absätze 3 (Grenzabstand) und 4 (maximaler Betrachtungswinkel) beanstandet.

E. 9.1

Nach dem oben (E. 7.2) Gesagten widerspricht es grundsätzlich der kantonalen Richtplanung, wenn die Gemeinde abstrakte Kriterien zur Landschaftsverträglichkeit (architektonische Wirkmächtigkeit) und zum Nachbarschutz (Abstände) festlegt, die vollständig, d.h. ohne Abwägungsmöglichkeit, erfüllt sein müssen, bevor ein Nutzungsplanverfahren eingeleitet und Standorte für Windenergieanlagen aufgrund einer gesamthaften Interessenabwägung ausgeschieden werden können. Dies gilt jedenfalls, wenn die festgelegten Kriterien die Standortwahl wesentlich einschränken.

E. 9.2

Das Verwaltungsgericht hielt fest, der Mindestabstand von 700 m zu Bauten mit Wohn- oder Arbeitsräumen habe zur Folge, dass die Realisierung von Windenergieanlagen auf dem Gebiet der Gemeinde Wuppenau praktisch verunmöglicht oder zumindest unverhältnismässig erschwert werde. Würde auch die Gemeinde Braunau eine entsprechende Abstandsregelung vorsehen, könnte im gesamten Windenergiegebiet keine Anlage mehr realisiert werden. Eine umfassende Interessenabwägung sei nicht mehr möglich. Analoges gelte für den in Abs. 4 festgelegten maximalen Betrachtungswinkel. Dieser führe bei Grosswindanlagen (mit einer Nabenhöhe von mindestens 120 m und Rotorblättern von mindestens 50 m) auf ebener Fläche zu einem Mindestabstand zu Gebäuden mit Wohn- oder Arbeitsräumen von rund 523 m; bei höheren Anlagen bzw. abschüssigem Gelände erhöhe sich der Abstand noch.

E. 9.3

Die Beschwerdeführerin bestreitet dies und wirft dem Verwaltungsgericht vor, den Sachverhalt ungenügend abgeklärt zu haben; es handle sich um unbelegte Behauptungen. Die vom Verwaltungsgericht mit seiner Vernehmung vor Bundesgericht eingereichte Karte mit Kreisflächen sei ein unzulässiges Novum. Im Übrigen könnten sich die faktischen Verhältnisse (z.B. ob eine Baute bewohnt sei oder nicht) ändern; ob die Abstands- bzw. Sichtwinkelregelung die Realisierung von Windenergieanlagen dereinst tatsächlich tangierten, werde sich somit erst im Anwendungsfall zeigen.

E. 9.3.1

Das Verwaltungsgericht verwies im angefochtenen Entscheid (E. 5.4.6) auf die im Ergänzenden Bericht (S. 100 f.) enthaltenen Kartenausschnitte, in denen einerseits mögliche Standorte für Windenergieanlagen und andererseits die Bauten mit Wohn- oder Arbeitsräumen im betreffenden Gebiet eingezeichnet waren. Diese Begründung genüge jedenfalls für die mit den örtlichen Verhältnissen bestens vertraute Beschwerdeführerin. Dieser war es möglich, die Nutzung der im Ergänzenden Bericht eingezeichneten Bauten zu überprüfen und (u.U. mithilfe des Thurgis Geoportals) die Kreisflächen zu ermitteln, in denen Windenergieanlagen künftig ausgeschlossen wären. Ohnehin wäre es Sache der Gemeinde gewesen, schon bei der Festlegung konkreter Abstände und Winkel in ihrem Baureglement die sich daraus ergebenden Folgen für die Standortauswahl zu ermitteln. Es

kann daher offenbeiben, ob die vom Verwaltungsgericht nachgereichte Karte ein Novum ist; jedenfalls ist sie nicht entscheidend.

E. 9.3.2

Zwar trifft es zu, dass sich die Wohn- und Arbeitsverhältnisse ändern können. Mangels zuverlässiger Prognosen der künftigen Entwicklung im Gebiet Greutensberg ist es jedoch nicht zu beanstanden, dass auf die heutige (bzw. die im Ergänzenden Bericht für die kantonale Richtplanung ermittelte) Nutzung abgestellt wurde.

E. 9.3.3

Die Beschwerdeführerin betont (in ihrer Replik), dass in Braunau keine entsprechenden Abstandsregeln bestehen. Es würde indessen dem kantonalen Richtplan widersprechen, das Windenergiegebiet Braunau-Wuppenau de facto (und ohne Interessenabwägung im Einzelfall) auf das Gebiet der Gemeinde Braunau zu beschränken. Im Übrigen wäre diese frei, eine entsprechende Regelung zu erlassen, würde die Wuppenauer Abstandsregelung bestätigt.

E. 9.4

Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, die streitigen Absätze 3 und 4 stünden einer umfassenden Interessenabwägung nicht entgegen, sondern müssten lediglich in deren Rahmen "konkret berücksichtigt" werden.

E. 9.4.1

Sie beruft sich hierfür auf das bundesgerichtliche Urteil i.S. Tramelan (1C_149/2021 vom 25. August 2022 E. 2.4). Darin erachtete das Bundesgericht eine kommunale Bestimmung, welche einen Abstand von 500 m zwischen einer Windenergieanlage und einem Wohnhaus vorsah, als zulässig. Es erwog, das grosse öffentliche Interesse an der Erstellung von Windenergieanlagen schliesse die Anwendung des kommunalen Raumplanungsrechts nicht von vornherein aus. Dessen Bestimmungen seien im Sondernutzungsplanverfahren, im Rahmen der gebotenen umfassenden Interessenabwägung, konkret zu berücksichtigen. Allerdings stützte sich diese Einschätzung auf die Feststellungen des Berner Verwaltungsgerichts zum bernischen Recht, wonach die Sondernutzungsplanung von der streitigen Abstandsvorschrift abweichen dürfe. Zudem hatten die Beschwerdeführenden dargelegt, dass mit einem Mindestabstand von 500 m noch drei weitere Windenergieanlagen (zusätzlich zu den zwei bestehenden) möglich wären.

E. 9.4.2

Vorliegend zeigt die Beschwerdeführerin nicht auf, inwiefern mit einer künftigen (Sonder-) Nutzungsplanung von Art. 44 Abs. 3 und 4 BauR abgewichen werden dürfte. Gegen die Annahme, es handle sich um blosse Planungsgrundsätze, spricht die Formulierung von Art. 44 BauR ("Grenzwerte und Schutzanforderungen") und die Festlegung absoluter Abstände bzw. Sichtwinkel. Auch der Planungsbericht der Gemeinde zur Revision Ortsplanung vom 2. November 2021 (S. 25 f.) geht von "verbindlichen Vorschriften" aus, die von den Anlagenbetreibern und -betreiberinnen "eingehalten werden müssen". Damit soll einerseits den berechtigten Ängsten der Bevölkerung Rechnung getragen werden und andererseits Rechtssicherheit für die Anlagenbetreiber und -betreiberinnen geschaffen werden. Diese Zielsetzung könnte nicht erreicht werden, wenn es sich um blosse programmatische Zielvorgaben handeln würde. Die Beschwerdeführerin macht denn auch in ihrer Beschwerde (Rz. 147) selbst geltend, es handle sich um generell-abstrakte Regeln, an denen

ein späterer Anwendungsfall individuell-konkret zu messen sei, wie bei anderen Bauvorschriften auch.

E. 9.5

Die Beschwerdeführerin begründet auch den gewählten Abstand von 700 m nicht näher. Sie verweist pauschal auf die "nachbarschützende Funktion" von Abstandsvorschriften, z.B. "um die Besonnung nicht zu verschlechtern, aus Gründen der Feuerpolizei, der Wohnhygiene, der Siedlungsgestaltung oder auch der Ästhetik", ohne auch nur ansatzweise darzulegen, inwiefern diese Interessen vorliegend einschlägig sind und einen Abstand von mindestens 700 m rechtfertigen. Gleiches gilt für den Betrachtungswinkel von 18°, dessen Herleitung bzw. Massgeblichkeit für die Einordnung und Landschaftsverträglichkeit von Windenergieanlagen nicht begründet wird.

E. 9.6

Unter diesen Umständen durften die kantonalen Instanzen davon ausgehen, es handle sich um Normen, welche auf die Verhinderung von Windenergieanlagen abzielten, jedenfalls aber einer gesamthaften Interessenabwägung bei der Festlegung konkreter Windenergiestandorte und -projekte entgegenstehen. Ihre Nichtgenehmigung wegen Widerspruchs zur kantonalen Richtplanung "Windenergie" ist daher nicht zu beanstanden. Da die Planungsautonomie der Gemeinde nur innerhalb der von der kantonalen Richtplanung gezogenen Grenzen besteht, ist diese nicht verletzt.

E. 10

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde teilweise, in Bezug auf Abs. 1 1. Teilsatz der kommunalen Richtplanfestsetzung, gutzuheissen und im Übrigen abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Kosten zu erheben (Art. 66 Abs. 4 BGG) und keine Parteientschädigungen zuzusprechen (Art. 68 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.