

› STELLUNGNAHME

Gesetzentwurf zur Änderung der Bayerischen Bauordnung

München, 14. Juli 2022

In Bayern sind 210 kommunale Unternehmen im VKU organisiert. Die VKU-Mitgliedsunternehmen in Bayern leisten jährlich Investitionen in Höhe von über 2 Milliarden Euro, erwirtschaften einen Umsatz von fast 16 Milliarden Euro und sind wichtiger Arbeitgeber für über 38.000 Beschäftigte.

Interessenvertretung:

Der VKU ist registrierter Interessenvertreter und wird im Lobbyregister des Bundes unter der Registernummer: R000098 geführt. Der VKU betreibt Interessenvertretung auf der Grundlage des „Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes“. Der VKU ist mit der Landesgruppe Bayern unter der Registernummer DEBYLT00E8 im Bayerischen Lobbyregister registriert.

VKU Geschäftsstelle Bayern · Emmy-Noether-Str. 2 · 80992 München
Fon +49 89 2361-5091 · Fax +49 89 236170-5091 · info@vku.de · www.vku.de

Wir begrüßen das Vorhaben der Bayerischen Staatsregierung, die Bayerische Bauordnung (BayBO) zu ändern. Wir bedanken uns daher für die Gelegenheit zum Gesetzentwurf zur Änderung der Bayerischen Bauordnung Stellung zu nehmen und bitten um Beachtung unserer Anmerkungen.

I. Vorbemerkung

Spätestens der Krieg in der Ukraine und die damit einhergehenden Fragen rund um die Energieversorgung führen uns eindrücklich vor Augen, dass unsere große Abhängigkeit von fossilen Energieträgern sowie von einzelnen Ländern nicht zur Resilienz beiträgt, die von Politik, Industrie und Gesellschaft gewünscht wird.

Die Bundesregierung beschloss mit dem sogenannten Osterpaket ehrgeizige Ziele, wie die Anhebung des Anteils erneuerbarer Energien auf mindestens 80% am Bruttostromverbrauch bis zum Jahr 2030. Einen wesentlichen Beitrag hierzu soll die Windkraft leisten, indem Ausbaupfade bis zum Jahr 2040 festgelegt wurden. Hieraus ergibt sich für den Freistaat Bayern die Verpflichtung, bis Ende 2026 1,1 Prozent sowie bis Ende 2032 1,8 Prozent der Landesfläche für die Windkraft auszuweisen. Damit soll die Windkraft einen erheblichen mengenmäßigen Beitrag leisten.

Zu beachten ist allerdings auch, dass die erneuerbaren Energien im Zusammenspiel aller Erzeugungsoptionen die Stabilität der Energieversorgung ermöglichen. Keine Säule sollte fehlen, um neben mengenmäßiger, auch eine sichere Versorgung bei möglichst geringen zusätzlichen Systemelementen (z.B. Speicher) und Steuerungsmaßnahmen zu ermöglichen. So ergänzen sich schon allein Windenergie und Photovoltaik an Standorten in Bayern meist sehr gut zur gemeinsamen Nutzung eines Netzanschlusses, anstelle jeweils einzelner

Anschlüsse.

Grundsätzlich befürworten wir die mit dem Gesetzesentwurf vorgelegten Ausnahmeregelungen von der sogenannten 10H-Regelung. Allerdings sind wir skeptisch, dass diese Lockerungen wesentlich dazu beitragen können, eine Ausbaudynamik in Bayern zu entwickeln, um den bayerischen Flächenbeitragswert sowie die angekündigten 800 neuen Windenergieanlagen zu erreichen – systemgerecht und nicht allein Standort beschränkt getrieben. Der Ausbau der Windkraft ist für den Wirtschaftsstandort Bayern unerlässlich und ist als ein Teil unseres zukünftigen Energieversorgungssystems zu verstehen. Wie zuletzt in unserer [Stellungnahme zum Entwurf der Verordnung zur Änderung der Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern](#) ausführlich dargelegt, fehlt auch mit dem vorgelegten Entwurf die gesamtheitliche Sicht auf das Energieversorgungssystem, in dem etwa Speicherlösungen oder, wo notwendig, der Ausbau der Verteilnetze mitgedacht werden. Überlegungen, dass die Errichtung von Windenergie- und PV-Freiflächenanlagen zusammengedacht werden, um Netzanschlusspunkte zu reduzieren oder direkt im selben Netzabschnitt Wasserstoff zu erzeugen, fehlen.

Die Gründe für unsere skeptische Einschätzung zum vorliegenden Gesetzesentwurf sind die Folgenden:

II. Zu den Inhalten des Entwurfs der Bayerischen Bauordnung

Zu Artikel 82 Abs. 5 Nr. 1 - Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für Windkraft: Die Einschätzungen hierzu sind von Kommune zu Kommune höchst unterschiedlich. Während wir von einigen kommunalen Unternehmen die Rückmeldung erhalten,

dass die politischen Gremien vor Ort sich einstimmig für Vorranggebiete aussprechen, gestaltet sich dies andernorts weniger eindeutig. Die kommunalen Gremien kennen die Strukturen und die für den Windkraftausbau entscheidenden Akteure vor Ort am besten, sodass dieses Werkzeug richtig und wichtig ist.

Die Entscheidungsträger vor Ort benötigen die volle Rückendeckung der Bayerischen Staatsregierung. Bürgermeister*innen und Stadträt*innen dürfen nicht „mutig“ sein müssen. Windenergie bedarf dem Selbstverständnis eines begrüßenswerten Versorgungselements. Noch gibt es engagierte Politiker*innen, Unternehmen und Bürger*innen, die den Windkraftausbau in Bayern voranbringen und die ihren Beitrag zur Energiewende leisten möchten. Wir sehen die Gefahr, dass eine fehlende explizite und vor allem positive Flankierung des Windkraftausbaus durch die Bayerische Staatsregierung dazu führen wird, dass diese Engagierten den Mut verlieren und somit die Energiewende zum Erliegen kommt. Eine Klimaneutralität Bayerns bis zum Jahr 2040 wäre somit eine Illusion. Allein daher wären anstelle von Ausnahmen von der Ausnahme bei 10H, eine klare Abschaffung dieser Regelung wünschenswert. Die bewährten Planungsinstrumente bis 2014 sind bekannt und nun ja auch immerhin Teil der Lockerungen.

Eine positive Flankierung durch die Bayerische Staatsregierung kann zudem dazu beitragen, dass auf jeder Regierungsebene das Bewusstsein Einzug hält, dass Windkraft auch in Bayern einen wesentlichen Beitrag zu unserem zukünftigen Energieversorgungssystem leisten kann. Hier sollten auch die aktuellen Schritte bereits hilfreich sein. Zugleich bedarf es der entsprechenden Personalausstattung mit einschlägig zur Thematik und dauerhaft betrauten Personen. Dies gilt in der vorliegenden Ausgestaltung vor allem für die regionalen Planungsverbände.

Die genannten Punkte sind in unseren Augen entscheidend, um eine neue Ausbaudynamik im Bereich Windkraft im Freistaat zu erreichen.

Zu Artikel 82 Abs. 5 Nr. 2 - Flächen in der Nähe von Gewerbe- oder Industriegebieten: Wir werten diese Ausnahme positiv, da unsere kommunalen Unternehmen auf Seiten der Industrie- und Gewerbekunden ein sehr großes Interesse nach Strom aus einheimischen EE-Anlagen wahrnehmen. Von Seiten dieses Kundenkreises besteht sogar die Bereitschaft, für nicht gebaute beziehungsweise genehmigte Anlagen PPAs abzuschließen. Hintergrund sind die hohen Energiepreise, insbesondere auf dem Spotmarkt für Strom, auf dem bei ausreichender Einspeisung die Windkraftanlagen beziehungsweise allgemein die regenerative Erzeugung ohne Brennstoffbedarf kostendämpfend wirken. Diese Bereitschaft in der Industrie, aber auch im Gewerbe gilt es von politischer Seite aufzugreifen. Die kommunalen Unternehmen in Bayern stehen bei entsprechenden Rahmenbedingungen bereit, eigene Windkraftanlagen zu errichten und/oder sich an solchen Projekten zu beteiligen. Sie bedürfen der Investitionssicherheit bei den Windenergieakteuren, um den Netzausbau verlässlich zu gestalten, inklusive derzeit entstehender Ansätze zur vorausschauenden Netzplanung.

Zu Artikel 82. Abs. 5 Nr. 3 - Vorbelastete Gebiete: Bei dieser Ausnahme weisen Mitgliedsunternehmen darauf hin, dass der bis zu 500 Meter breite Korridor zum vorbelasteten Gebiet zu gering bemessen sei. Hintergrund ist, dass etwa aufgrund von Eisabwurf bereits heute ein relativ großer Abstand zwischen den Windenergieanlagen zu diesen Verkehrsachsen eingehalten werden muss.

Um entlang dieser Trassen für die Windenergie substantiellen Raum zu schaffen,

schlagen wir folgende Änderung vor:

Vorschlag: *längs von Haupteisenbahnstrecken im Sinn des § 47b Nr. 4 Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG), Bundesautobahnen oder vier- oder mehrstreifigen Bundesstraßen in einer Entfernung von bis zu 1.000 m errichtet werden; die in § 9 des Bundesfernstraßengesetzes geregelten Anbauverbots- und Anbaubeschränkungszonen, sich aus anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften ergebende gesetzliche Mindestabstände sowie im Einzelfall darüber hinaus erforderliche Sicherheitsabstände sind hinzuzurechnen,*

Zu Artikel 82. Abs. 5 Nr. 4 - Repowering-Standorte: Diese Ausnahme ist ausdrücklich zu begrüßen, um der technischen Weiterentwicklung mit höheren und deutlich leistungsfähigeren Windenergieanlage gerecht zu werden. Von einzelnen kommunalen Unternehmen erhalten wir jedoch die Rückmeldung, dass das Potential durch Repowering-Standorte sehr stark von den örtlichen Netzverhältnissen abhängig ist. Hierbei sind die jeweiligen Netzparameter bis hin zur Auslegung der Betriebsmittel zu berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund plädieren wir, wie bereits eingangs erwähnt, dafür das Energieversorgungssystem als Ganzes zu betrachten und die Verteilnetzebene zu berücksichtigen. Somit ist die Flächenkulisse gegebenenfalls um nicht eintreffende Hoffnungen beim Repowering zu erweitern, sofern der Netzausbau nicht vorankommt.

Insgesamt ist damit zu rechnen, dass der Beitrag durch die Repowering-Standorte zu den Ausbauzielen Bayerns eher gering ausfallen wird. Stattdessen sollte der Fokus auf einem beschleunigten Ausbau der Windenergie an sich liegen.

Zu Artikel 82 Abs. 5 Nr. 5 - Militärisches Übungsgelände: Kommunale Unternehmen, die sich mit diesen Flächen bereits befasst haben, weisen darauf hin, dass Windenergieprojekte auf Luftwaffenstandorte sehr schwer zu realisieren seien und es sich bei ehemaligen US-Truppenübungsplätze teilweise um naturschutzfachliche Ausschlussgebiete handelt. Somit ist nicht damit zu rechnen,

dass auf diesem Wege Windenergieanlagen in größerer Stückzahl errichtet werden dürften.

Zu Artikel 82 Abs. 5 Nr. 6 - Waldfläche: Laut einer [Pressemitteilung aus dem StMWI vom Juni 2021](#) wird in den bayerischen Wäldern ein Potential von circa 300 Windenergieanlagen gesehen. Von mindestens einem geplanten Projekt haben wir die Rückmeldung erhalten, dass es bei der Umsetzung zu Schwierigkeiten kommen wird. Hintergrund ist die in der Begründung des Gesetzesentwurfs verankerte Regelung, wonach der festgelegte Abstand zum Waldrand in jede Richtung einzuhalten ist. Durch diese Regelung wäre ein Teil des Projekts privilegiert im Sinne dieser Ausnahmeregelung, während eine geplante Windenergieanlage aufgrund eines nicht ausreichenden Abstandes zum Waldrand einem Bauleitverfahren unterzogen werden müsste. Alle geplanten Anlagen stünden allerdings im identischen Waldstück, wären aber aufgrund der vorliegenden Regelung unterschiedlich zu behandeln. Ein reduzierter Abstand zum Waldrand als im Gesetzesentwurf vorgesehen oder die Möglichkeit einer Sondergenehmigung würde solchen Projekten zum Erfolg verhelfen.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass in Anbetracht des Mangels an verfügbaren Flächen für die Windenergie und trotz dieser angedachten Ausnahmen pauschale Abstandsregeln in unseren Augen nicht vertretbar sind, da sie zu einer Reduzierung und Verkleinerung der verfügbaren Flächen führen. Dies gilt vor allem dahingehend, dass die geeignetsten, windhöufigsten Standorte entwickelt, beplant und realisiert werden sollten. Der Grundsatz der verbrauchsnahe Erzeugung gilt auch für erneuerbare Energien effizienzsteigernd. Für die Steigerung der Akzeptanz gibt es bessere Ansätze als pauschale Abstandsregelungen, wie zum Beispiel die Möglichkeit der finanziellen Beteiligung

betroffener Kommunen gemäß § 6 EEG, die Veräußerung von Windparkanteilen an örtliche Bürgerenergiegenossenschaften oder die Zusammenarbeit mit Unternehmen aus der Region.

Das politisch richtige Signal an die Unternehmen und die Bevölkerung wäre, die 10H-Regelung vollständig abzuschaffen und nicht nur mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf eine Ausnahmeregelung einer Ausnahmeregelung vorzulegen. Zu prüfen wäre, inwiefern dies mit dem Ziel des Bürokratieabbaus in Bayern vereinbar ist. Die aktuellen geopolitischen Rahmenbedingungen sind für alle Beteiligten eine Herausforderung, doch bieten sie die optimale Gelegenheit gerade zur Windkraft hinderliche Entscheidungen wie die Einführung von 10H zu revidieren, um die bayerischen Abhängigkeiten im Energiebereich zu reduzieren. Unsere Unternehmen stellen infolge der Entwicklungen in den vergangenen Monaten bei vielen Akteuren ein Umdenken fest, welches es für mutige Entscheidungen zu nutzen gilt.

Abschließend verweisen wir auf unsere ausführliche [Stellungnahme aus dem April 2020 im Rahmen der Evaluation der 10H-Regelung](#), an deren wesentlichen Aussagen sich auch in den zurückliegenden beiden Jahren nichts geändert hat.

Darüber hinaus halten wir an unseren folgenden, bundesweiten Positionen fest:

1. Mehr Personal für Behörden und Gerichte

Die für die Genehmigung von Erneuerbare-Energien-Vorhaben zuständigen Behörden sollten mit mehr Personal ausgestattet werden. Gleiches gilt für die Oberverwaltungsgerichte, die bei Klagen gegen die Genehmigung von Windparks in erster Instanz zuständig sind. Darüber hinaus ist die Einrichtung einer speziellen Kammer, die sich mit Fragen des Genehmigungsrechts von EE-Anlagen vorrangig und qualifiziert beschäftigt, in Erwägung zu ziehen.

Begründung:

Um für Projektträger und Kommunen zügig Klarheit und damit sicherere und attraktivere Investitionsbedingungen zu schaffen, bedarf es auch eines deutlich schnelleren Vollzugs von Genehmigungsverfahren durch die zuständigen Stellen. Gerade im Bereich der Fach- und Ordnungsbehörden hat sich der Personalstand in den vergangenen Jahren nicht entlang der gegebenen Bedarfe entwickelt. Verfahrensdauern von fünf Jahren und mehr sind keine Seltenheit. Da sich diese langen Fristen schon heute auch auf Personalmangel zurückführen lassen, ist es bei einer Erhöhung der jährlichen Ausbauziele unabdingbar, neben rechtlichen und naturschutzfachlichen Maßnahmen auch eine deutliche Aufstockung der Stellenausstattung auf Landes- und kommunaler Ebene anzustreben und bundesseitig zu unterstützen – auf das Beispiel des Paktes für den öffentlichen Gesundheitsdienst sei verwiesen. Klagen gegen die Genehmigung einer Windenergieanlage werden aufgrund des erst kürzlich erlassenen Investitionsbeschleunigungsgesetzes in erster Instanz vor den Oberverwaltungsgerichten verhandelt. Dies sollte der Verfahrensbeschleunigung dienen. Doch die Oberverwaltungsgerichte sind überlastet. Verfahrensakten bleiben mehrere Jahre liegen. Dem VKU wurde von einem Klageverfahren berichtet, welches sich gegen eine im Oktober 2018 erteilte Genehmigung richtet.

Laut Auskunft des zuständigen OVG werden sich die Richter frühestens im Jahr 2022 mit der Klage befassen können.

2. Bessere Anreize zur Bürgerbeteiligung

Die Akzeptanz des Wind- und Solarenergieausbaus sollte weiter gestärkt werden, indem bessere Rahmenbedingungen für Bürgerbeteiligungsmodelle geschaffen werden.

Begründung:

In der Praxis zeigt sich vielfach, dass eine hohe Akzeptanz für die erneuerbaren Energien dazu beitragen kann, dass Vorhaben reibungslos genehmigt und umgesetzt werden. Vorhabenträger, die den Bürgerinnen und Bürgern Beteiligungsmöglichkeiten anbieten, müssen in den Ausschreibungen einen Verfahrensbonus erhalten, damit sich ihr Engagement nicht zu ihrem Nachteil auswirkt – schließlich herrscht in den Ausschreibungen bislang ein reiner Preiswettbewerb.

3. Anpassung der Flächenkulisse an die tatsächliche Nutzbarkeit

Erfolgte Festlegungen für Windvorrangflächen sollten regelmäßig dahingehend überprüft werden, inwieweit die Flächen tatsächlich für die Windenergie nutzbar sind. Im Falle, dass Vorrangflächen sich als dauerhaft nicht bebaubar erweisen, sollte in einem zügigen Verfahren eine Anpassung der Flächenkulisse möglich sein.

Begründung:

In der Praxis erweisen sich Teile von Windvorrangflächen aufgrund von Interessenskonflikten als nicht nutzbar für die Windenergie. Auf diese Umstände müssen Planungsträger flexibel reagieren können, um ausreichend Flächen für den Ausbau der Windenergie zur Verfügung stellen zu können.

4. Bindung der Genehmigungsbehörden an Abwägungsentscheidungen des Planungsträgers

Bei Vorhandensein einer bestandskräftigen Flächenausweisung sollten (öffentliche) Belange, die bereits im Rahmen des Ausweisungsverfahrens geprüft worden sind, einer Genehmigung nicht (erneut) entgegenstehen bzw. verzögernd wirken.

Begründung:

Es dient der Verfahrensbeschleunigung und der Rechtsklarheit, wenn Genehmigungsbehörden an Abwägungsentscheidungen des Planungsträgers gebunden sind. Dem VKU liegt ein Fallbeispiel vor, in dem die Regionalplanung eine geringfügige Überlappung des Windeignungsgebietes mit einem Landschaftsschutzgebiet zugunsten der Windenergie abgewogen hat. Im Genehmigungsverfahren wurde der Projektierer dann mit einer Argumentation konfrontiert, die die Abwägungsentscheidung der Regionalplanung infrage stellte. Der Argumentation der Genehmigungsbehörde zufolge hätte die Fläche nicht als Windeignungsgebiet ausgewiesen werden dürfen. Das Unternehmen sah sich gezwungen, gegen die Ablehnungsentscheidung zu klagen. Die damit verbundenen Zusatzkosten und die Verzögerung belasten das Projekt wirtschaftlich erheblich.

5. Digitalisierung von Genehmigungsverfahren

Genehmigungsverfahren sollten digitalisiert werden. Die Behörden sollten die hierfür notwendige Ausstattung erhalten. Zudem sollte die Bearbeitung von Windenergieprojekten in den Behörden mehr Priorität bekommen.

Begründung:

In einem digitalisierten Genehmigungsverfahren könnten Unterlagen elektronisch zugänglich und nachvollziehbar zwischen den zahlreichen beteiligten Behörden und dem Vorhabenträger ausgetauscht werden. Übersichtlichkeit und parallele

Dokumentenbearbeitung ermöglichen eine fachbezogene und zeitnahe Bearbeitung. Hierzu müssen die Behörden entsprechend ausgestattet werden. Darüber hinaus müssen alle beteiligten Behörden Windenergieprojekte mit mehr Priorität behandeln. Neben der entsprechenden personellen Ressourcenplanung und Ausstattung der jeweiligen Behörde beinhaltet dies auch, die Zielstellung einer stringenten Bearbeitung von Windenergievorhaben in der gesamten Verwaltungshierarchie ausdrücklich zu verankern.