

POSITIONSPAPIER

Anforderungen an eine gesetzliche Pachthöhenbegrenzung

Berlin, 1. Juni 2026

Der Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU) vertritt über 1.600 Stadtwerke und kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit rund 319.000 Beschäftigten wurden 2023 Umsatzerlöse von über 213 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 19 Milliarden Euro investiert. Im Endkundensegment haben die VKU-Mitgliedsunternehmen signifikante Marktanteile in zentralen Ver- und Entsorgungsbereichen: Strom 66 Prozent, Gas 65 Prozent, Wärme 72 Prozent, Trinkwasser 88 Prozent, Abwasser 50 Prozent. Die kommunale Abfallwirtschaft hat seit 1990 rund 90 Prozent ihrer CO₂-Emissionen eingespart – damit ist sie der Hidden Champion des Klimaschutzes. Immer mehr Mitgliedsunternehmen engagieren sich im Breitbandausbau und investieren pro Jahr über 1 Milliarde Euro. [Zahlen Daten Fakten 2025](#)

Wir halten Deutschland am Laufen – denn Zukunft wird vor Ort gemacht: Unser Beitrag für heute und morgen: #Daseinsvorsorge.

Unsere Positionen: <https://www.vku.de/vku-positionen/>

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“.

Verband kommunaler Unternehmen e.V. · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin

Fon +49 30 58580-0 · info@vku.de · www.vku.de

I. Steigende Pachtpreise für Windenergieflächen: Ursachen, Folgen und Handlungsbedarf

Der Ausbau der Windenergie spielt eine zentrale und tragende Rolle für die deutsche Energiewende und den Klimaschutz. Daher sind Flächen, die sich für Windenergie eignen, unter Projektierern in hohem Maße nachgefragt. Das treibt die Flächenpachten in Höhen, die unter Projektierern einen Verdrängungswettbewerb ausgelöst haben.

Inzwischen zeigt sich zunehmend, dass die in den vergangenen Jahren entstandenen Pachtstrukturen teilweise nicht mehr zu den aktuellen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Windenergie passen. Insbesondere die zuletzt deutlich gesunkenen EEG-Zuschlagswerte stehen vielfach in erheblichem Widerspruch zu den vereinbarten Umsatzpachtmodellen. Dies führt in der Praxis vermehrt zu Nachverhandlungen, was wiederum zu Projektverzögerungen sowie zu erneuten Ausschreibungen von öffentlichen Flächen führen wird. Dieser bereits laufende Korrekturprozess bindet Flächen über lange Zeiträume, verzögert Genehmigungs- und Realisierungsprozesse und kann den Ausbau der Windenergie um mehrere Jahre zurückwerfen.

Welche Pachtversprechen abgegeben werden, hängt z. B. von Risikoprofilen, Betriebsspanne und Renditeanforderungen ab. Unternehmen, die Windparks nach der Inbetriebnahme weiterverkaufen, können höhere Pachtentgelte versprechen als Projektierer, die sich dauerhaft in der Region engagieren. Teilweise ist zu beobachten, dass sehr hohe Pachtangebote bewusst zur strategischen Flächensicherung eingesetzt werden. Wirtschaftliche Risiken werden dabei teilweise in spätere Projektphasen oder Nachverhandlungen verlagert, um die Eigentümer unter Zeitdruck zu setzen. Anbieter, die von Beginn an realistisch kalkulieren und keine überhöhten Erwartungen wecken wollen, können so im Wettbewerb um Flächen ins Hintertreffen geraten. Dies kann zu Marktverzerrungen führen und benachteiligt insbesondere langfristig orientierte Akteure mit nachhaltigen Betriebs- und Investitionsstrategien und zerstört vor Ort das Vertrauen der Bürger in die Windenergiebranche.

Die Vergabep Praxis öffentlicher Flächen hat diese Entwicklung zusätzlich verstärkt. In vielen Ausschreibungsverfahren steht weiterhin primär das höchste Pachtangebot im Vordergrund, während qualitative Kriterien wie Realisierungswahrscheinlichkeit, regionale Wertschöpfung, langfristige Betreiberverantwortung, Bürgerbeteiligung oder kommunale Partnerschaften nur eingeschränkt oder untergeordnet berücksichtigt werden. Dadurch entstehen Fehlanreize zugunsten kurzfristig orientierter Höchstgebotsstrategien.

Die Pachtzahlungen der Projektierer fließen in die Gebotswerte der EEG-Förderauktionen ein. Überhöhte Pachtkosten belasten also den Bundeshaushalt, aus dem das EEG finanziert wird und stellen daher volkswirtschaftlich eine Fehlentwicklung dar.

Es bestehen daher gute Gründe, Maßnahmen zur Stabilisierung des Flächenmarktes und zur Begrenzung marktverzerrender Pachtentwicklungen näher zu prüfen. Gleichzeitig ist sorgfältig sicherzustellen, dass mögliche Regelungen praktikabel, rechtssicher und investitionsfreundlich ausgestaltet werden und keine zusätzlichen Hemmnisse für den Windenergieausbau erzeugen.

II. Anforderungen an eine gesetzliche Pachthöhenbegrenzung

Eine effektive und zugleich unbürokratische Pachthöhenbegrenzung stellt den Gesetzgeber vor schwierige Herausforderungen. Sie muss transparent und rechtlich klar definiert sein. Es handelt sich um Einschränkungen des Grundrechts auf Eigentum und des Prinzips der Vertragsfreiheit. Hierfür gelten hohe verfassungsrechtliche Anforderungen.

Der VKU schlägt vorerst kein eigenes Modell vor, sondern formuliert Kriterien und rote Linien als Grundanforderungen sowie Ausgestaltungsvarianten für eine Pachthöhenbegrenzung im Sinne einer Checkliste vor.

Denkbar wäre es auch, eine Pachthöhenbegrenzung in einer Pilotphase zunächst nur auf öffentlichen Flächen anzuwenden. Nach den Erfahrungen unserer Mitgliedsunternehmen hat sich insbesondere die Ausschreibung öffentlicher Flächen zum Preistreiber bei den Pachten entwickelt.

Eine gesetzliche Pachthöhenbegrenzung sollte sich an folgenden Kriterien orientieren:

1. Vermeidung von Schlupflöchern und klare Definition des Pachtbegriffs

Eine wirksame Regelung muss alle geldwerten Leistungen an Landeigentümer einbeziehen – nicht nur klassische Pachtzahlungen, sondern auch Gestattungsentgelte (z. B. für Trassen), „Signing Fees“, indirekte Zuwendungen oder lukrative Beteiligungsmöglichkeiten an der Betreibergesellschaft. Rechtstreue Projektierer und Unternehmen mit Compliance-Richtlinien dürfen im Flächenwettbewerb nicht benachteiligt sein.

Bei hybriden Vorhaben (z. B. Kombination von PV, Wind und Speicher auf derselben Fläche) ist eine einheitliche Bewertung erforderlich. Eine Regelung, die nur isolierte Projekte betrachtet, könnte anderenfalls zu strukturellen Wettbewerbsnachteilen für rechtstreue Projektierer führen.

2. Verhältnismäßigkeit und Differenzierung statt pauschaler Deckel

Die Pachtpreise unterliegen erheblichen regionalen und standortspezifischen Unterschieden. Ein pauschaler Deckel ohne Berücksichtigung von Windverhältnissen, Bodeneigenschaften oder Flächenalternativen (z. B. Forst- oder Landwirtschaft) wird kritisch gesehen.

Ein möglicherweise zu prüfendes Modell für den Pachtdeckel könnte eine Beteiligung an 3 – 5 % der jährlichen Gesamterlöse aus dem Windparkbetrieb sein, mindestens aber der doppelte Wert der landwirtschaftlichen Referenzpacht auf der jeweiligen Fläche.

3. Einfachheit und Bürokratievermeidung

Die Pachthöhenbegrenzung darf die Komplexität der EEG-Ausschreibungen nicht zusätzlich erhöhen. Schon jetzt warten Projektierer mehrere Wochen auf die Bekanntgabe der Ausschreibungsergebnisse. Die Wartezeit darf sich durch die Pachthöhenbegrenzung nicht zusätzlich verlängern.

4. Gleichbehandlung privater und öffentlicher Verpächter

Die Pachthöhenbegrenzung muss auch und insbesondere für alle öffentlichen Flächen gelten. Denkbar wäre auch, die Pachtpreisbegrenzung in einer Pilotphase zunächst nur auf öffentlichen Flächen anzuwenden, um mit dem Instrument zunächst Erfahrung zu sammeln. Öffentliche Flächeneigentümer haben das Pachtniveau in der Vergangenheit besonders stark angehoben.

5. Vertrauensschutz und Umgang mit Altverträgen

Eine rückwirkende Einbeziehung von Bestandsanlagen ist kritisch zu bewerten, insbesondere im Hinblick auf Vertrauensschutz und bestehende vertragliche Bindungen.

6. Risikoverteilung

Die Verantwortung zur Einhaltung der gesetzlichen Pachthöhenbegrenzung mit dem Risiko etwaiger Sanktionen darf nicht allein beim Projektierer liegen. Dies würde bei der Finanzierung zu Risikoaufschlägen führen, die sich erhöhend auf Projektkosten und damit auch EEG-Kosten auswirken.

III. Ausgestaltungsoptionen

Für eine gesetzliche Pachthöhenbegrenzung sieht der VKU die folgenden Ausgestaltungsoptionen:

- Es wird ein prozentualer Anteil an den jährlichen Gesamterlösen aus dem Windparkbetrieb definiert (z. B. 3 – 5 %), der nicht überschritten werden darf. Dies könnte mit einer Untergrenze kombiniert werden, die durch die Opportunitätskosten definiert wird. Dann müsste die Pacht z. B. mindestens das Doppelte der landwirtschaftlichen Referenzpacht auf der jeweiligen Fläche betragen. In dieser Ausgestaltungsoption läge das Erlösrisiko nicht allein auf der Seite des Anlagenbetreibers, andererseits hätte auch der Verpächter Planungssicherheit.
- Orientierung am Erzeugungspotenzial des Windparks oder an der Standortqualität: Nachteil dieser Variante wäre, dass der Anlagenbetreiber das Erlösrisiko alleine trägt, was zu Risikoaufschlägen in der EEG-Ausschreibung führen könnte.
- Kontrolle der Einhaltung der Pachthöhenbegrenzung: Grundstückseigentümer könnten z. B. verpflichtet werden, alle X Jahre eine Eigenerklärung abzugeben, dass die Gesamtsumme der Zahlungen nicht den Pachtdeckel übersteigt. Die BNetzA würde die Richtigkeit dieser Eigenerklärungen stichprobenartig überprüfen.

Alternativ zu der beschriebenen, ordnungsrechtlichen Pachthöhenbegrenzung könnte eine Abschöpfung, z. B. durch eine erhöhte Grundsteuer, zur Anwendung kommen. Wenn diese Steuer ab Überschreiten des Deckel-Betrages von X stark progressiv auf bis zu 100 % Abschöpfung steigt, könnte eine Steuer einen ähnlichen Effekt haben wie eine ordnungsrechtliche Pachthöhenbegrenzung. Allerdings müsste erst ein Prozess geschaffen werden, mit dem das Finanzamt an die notwendigen Daten gelangt. Vermutlich würde ein solches Modell erst mit Verzögerung von mehreren Jahren wirksam werden und sich aktuell kaum auf die Pachtverhandlungen auswirken.

Bei Rückfragen oder Anmerkungen stehen Ihnen zur Verfügung:

Jan Wullenweber
Bereichsleiter Energiesystem
und Energieerzeugung
Abteilung Energiewirtschaft

Telefon: +49 30 58580-380
E-Mail: wullenweber@vku.de

Dr. Jürgen Weigt
Senior Fachgebietsleiter
Erneuerbare Energien
Abteilung Energiewirtschaft

Telefon: +49 30 58580-387
E-Mail: weigt@vku.de