

## **POSITIONSPAPIER**

# zum Abbau von Hemmnissen beim Ausbau der Windenergie an Land und der Freiflächen- Photovoltaik

Berlin, 28.10.2021

Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) vertritt rund 1.500 Stadtwerke und kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit mehr als 275.000 Beschäftigten wurden 2018 Umsatzerlöse von rund 119 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 12 Milliarden Euro investiert. Im Endkundensegment haben die VKU-Mitgliedsunternehmen große Marktanteile in zentralen Ver- und Entsorgungsbereichen: Strom 62 Prozent, Erdgas 67 Prozent, Trinkwasser 90 Prozent, Wärme 74 Prozent, Abwasser 44 Prozent. Sie entsorgen jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und tragen durch getrennte Sammlung entscheidend dazu bei, dass Deutschland mit 67 Prozent die höchste Recyclingquote in der Europäischen Union hat. Immer mehr kommunale Unternehmen engagieren sich im Breitbandausbau. 190 Unternehmen investieren pro Jahr über 450 Mio. EUR. Sie steigern jährlich ihre Investitionen um rund 30 Prozent. Beim Breitbandausbau setzen 93 Prozent der Unternehmen auf Glasfaser bis mindestens ins Gebäude.

Verband kommunaler Unternehmen e.V. · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin  
Fon +49 30 58580-0 · Fax +49 30 58580-100 · [info@vku.de](mailto:info@vku.de) · [www.vku.de](http://www.vku.de)

## Einleitung

Der Ausbau der erneuerbaren Energien trifft auf eine ganze Reihe von Hindernissen, die dringend angegangen werden müssen.

- Im Jahr 2019 steckten allein im kommunalwirtschaftlichen Bereich über 300 geplante Windenergieanlagen mit insgesamt 1,2 Gigawatt in Genehmigungsverfahren fest.
- Genehmigungs- und Klageverfahren dauern viel zu lange. Ein Grund ist die Überlastung von Genehmigungsbehörden und Gerichten. Hinzu kommt, dass Genehmigungsbehörden und Projektierer zum Teil mit unklaren rechtlichen Vorgaben zu kämpfen haben. Insbesondere fehlen einheitliche Maßstäbe für den Vollzug des BNatSchG, z. B. zur Frage des signifikant erhöhten Tötungsrisikos.
- Infolgedessen sind Behördenentscheidungen juristisch leicht angreifbar, was zu einer Verunsicherung der Genehmigungsbehörden führt. Im Zweifel werden keine Genehmigungen erteilt und wenn ja, dann unter unwirtschaftlich hohen Auflagen. Infolge dieser Rechtsunsicherheiten sind Genehmigungen juristisch leicht angreifbar. Auf eine Umfrage der Fachagentur Windenergie an Land (FA Wind) und des BWE, deren Ergebnisse im Juli 2019 veröffentlicht wurden, wurden deutschlandweit 325 beklagte Windturbinen mit mehr als 1.000 MW Leistung gemeldet.
- Bei der Genehmigung von Repowering-Anlagen wird oft nicht berücksichtigt, welche Entlastungen mit modernen Anlagen verbunden sein können, z. B. dass neue Windenergieanlagen (weil höher und weniger zahlreich) für die geschützten Arten oft verträglicher sind als die bestehenden Windparks. Ebenso ermöglichen sie eine Beruhigung des Landschaftsbildes.
- Durch konkurrierende Anforderungen im Raumordnungs-, Bau- und Fachrecht werden die für Wind- und Solaranlagen möglichen Flächen extrem stark eingeschränkt. Es ist unter diesen Umständen fraglich, ob der geforderte Zubau an EE-Anlagen überhaupt möglich ist. Hinzu kommt, dass Flächenausweisungen juristisch leicht angreifbar sind, weil die Rechtslage oft nicht eindeutig ist.
- Die langen Verfahrensdauern führen in der Konsequenz zu weiteren Verzögerungen. Wenn von der Projektplanung bis zur finalen Genehmigung einer Windenergieanlage, wie es ein VKU-Mitglied berichtet hat, sieben Jahre vergehen, ist der Anlagentyp, auf den sich die Genehmigung bezieht, in den Ausschreibungen nicht mehr wettbewerbsfähig und am Markt vielleicht auch gar nicht mehr verfügbar. Dann muss der Vorhabenträger auf einen anderen Anlagentyp ausweichen, was häufig eine Änderungsgenehmigung oder gar eine Neugenehmigung erforderlich macht, es sei denn, die Beteiligten verständigen sich auf eine typoffene Genehmigung.

- Auch für die Netzausbauplanung ist es ein Problem, wenn die zunächst angemeldete Erneuerbare-Energien-Leistung nicht wie geplant ans Netz geht, weil dies eine Fehlallokation von Mitteln zur Folge haben kann.

Insgesamt fehlt es trotz deutlich wachsender Stromverbräuche aufgrund neuer Stromanwendungen im Mobilitäts- und Wärmesektor nach wie vor an dem Signal, dass der Ausbau der erneuerbaren Energien in Bezug auf die installierte Leistung deutlich an Fahrt aufnehmen soll, um die Klimaziele zu erreichen.

## VKU-Vorschläge

### 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, das 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.

Mit der Anhebung der Ausbauziele wird der Verfahrenstau weiter zunehmen, wenn nicht jetzt gegengesteuert wird. Daher ist es unabdingbar, die Gerichte mit ausreichend Personal auszustatten, damit eine rechtskräftige Gerichtsentscheidung tatsächlich schneller erlangt werden kann. In Erwägung zu ziehen ist darüber hinaus die Einrichtung einer speziellen Kammer, die sich mit Fragen des Genehmigungsrechts von EE-Anlagen vorrangig und qualifiziert beschäftigt.

## 2. Bundesweit einheitlicher Maßstab für die Artenschutzprüfung gemäß BNatSchG

Für die genehmigungsrechtliche Prüfung, ob sich durch ein Windenergievorhaben das Tötungsrisiko für geschützte Arten signifikant erhöht, sollte folgender, bundesweit einheitlicher Prüfungsmaßstab festgelegt werden:

1. Erfassung der relevanten Exemplare in der Vorhabenumgebung,
2. Bestimmung des Grundrisikos,
3. Bestimmung des vorhabenspezifischen Tötungsrisikos,
4. Bewertung der Risikoerhöhung anhand festgelegter Signifikanzschwellenwerte.

Sofern der von der Umweltministerkonferenz (UMK) eingeleitete Arbeitsprozess zu dem Themenkomplex „Signifikant erhöhtes Tötungsrisiko“ nicht zeitnah zu einer hinreichenden Standardisierung und Operationalisierung der artenschutzrechtlichen Prüfung inkl. konkreter Signifikanzschwellen verbindlich in allen Bundesländern führt oder wichtige Fragen offenbleiben, sollte der beschriebene Bewertungsmaßstab bundeseinheitlich in einer Verordnung geregelt werden.

### Begründung:

Besonders häufig wird in Genehmigungsverfahren die Vereinbarkeit von Windenergieprojekten mit den natur- und artenschutzrechtlichen Vorgaben des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) bestritten. Diese sind jedoch unscharf, was auch schon das Bundesverfassungsgericht kritisiert hat<sup>1</sup>. Hierfür hat die Sonder-UMK am 11.12.2020 die Amtschefinnen und Amtschefs der Umweltressorts des Bundes und der Länder unter anderem damit beauftragt, artspezifische Schwellenwerte für die Signifikanzbewertung<sup>2</sup> im Hinblick auf die vorhabenbedingte Erhöhung gegenüber dem allgemeinen Lebensrisiko herzuleiten<sup>3</sup>. Hierfür bedarf es 1. probabilistischer Verfahren zur

<sup>1</sup> Beschluss vom 23. Oktober 2018 - 1 BvR 2523/13

<sup>2</sup> D. h. für die Frage, ob ein „signifikant erhöhtes Tötungsrisiko“ gemäß § 44 Absatz 5 Nr. 1 BNatSchG vorliegt.

<sup>3</sup> Die Schwellenwerte sollen es Vorhabenträgern und Genehmigungsbehörden ermöglichen, zweifelsfrei zu ermitteln, ob das Risiko für geschützte Vogelarten, durch eine Windenergieanlage zu Tode zu kommen, so groß ist, dass es gegenüber dem ohnehin vorhandenen Tötungsrisiko (z. B. Prädation, Krankheiten, Pestizide, Vogelschlag an Glas, Straßenverkehrsoffer) „signifikant“ erhöht ist. Es soll also ein Prüfschema eingeführt werden, in dem das vorhabenbezogene Tötungsrisiko maximal x Prozent des Grundrisikos betragen darf; wenn es höher ist, wäre die Signifikanzschwelle überschritten.

Ermittlung vorhabenbedingter Tötungsrisiken, 2. der Festlegung von Schwellenwerten und 3. einer Ermittlung des allgemeinen Lebensrisikos geschützter Vogelarten. Die von der UMK eingesetzten Arbeitsgruppen müssen diesen Auftrag nun zügig umsetzen, damit Windenergievorhaben nicht länger an einer unverhältnismäßigen und nicht sachgerechten Auslegung des Artenschutzrechts scheitern. Sollte dieser Prozess nicht bald zufriedenstellende Ergebnisse liefern, sollte eine Verordnungsermächtigung in das BNatSchG aufgenommen werden, damit die Standardisierung auf dem Verordnungsweg erfolgen kann.

### 3. Konsequente Umsetzung des „Vorher-Nachher-Vergleichs“ beim Repowering

Im BNatSchG ist klarzustellen, dass bei Repoweringvorhaben, die im Vergleich zu den bestehenden Anlagen keine nachteiligen Effekte auf den Artenschutz haben, eine Risikohöherung i.S.v. § 44 Abs. 5 S. 2 BNatSchG zu verneinen ist und demnach das Tötungsverbot gemäß § 44 BNatSchG nicht berührt ist.

#### Begründung:

Durch ein Repowering von Windenergieanlagen (WEA) lässt sich an bestehenden Windenergiestandorten der Stromertrag um ein Vielfaches steigern und für die nächsten Jahrzehnte sichern. Darüber hinaus verringert sich durch ein Repowering in vielen Fällen das artenschutzrechtliche Konfliktpotenzial ganz erheblich (z. B. Reduzierung der Anlagenzahl, größerer Abstand zwischen Boden und Rotorunterkante). Daher sollten Repowering-Vorhaben aus artenschutzrechtlicher Sicht zumindest immer dann zugelassen werden, wenn das artenschutzrechtliche Konfliktpotenzial der neuen Anlagen geringer ist als das der zu ersetzenden Anlagen. Der neu eingeführte § 16b BImSchG trägt diesem Umstand grundsätzlich Rechnung. Demnach ist ein Repowering jedenfalls immer dann zulässig, wenn sich die Konfliktsituation vor Ort nicht verschlechtert, sondern verbessert oder zumindest gleichbleibt. Um dem Gesetzeszweck des § 16b BImSchG vollumfänglich Geltung zu verschaffen, bedarf es einer flankierenden Klarstellung auch im BNatSchG. Denn es ist wichtig, dass die mit dem § 16b BImSchG beabsichtigten Erleichterungen tatsächlich bei den Vorhabenträgern ankommen. Die Umsetzung von Repowering-Vorhaben trägt massiv dazu bei, dass der Ausbau der Windenergie – auch in Anbetracht des bevorstehenden Förderendes für 16.000 MW Windkraftleistung bis 2025 – fortgesetzt werden kann.

#### 4. Regeln über finanzielle Beteiligung der Kommunen vereinheitlichen und verbindlich machen

Die mit dem EEG 2021 geschaffene Möglichkeit für Betreiber von Wind- und Solarparks, eine Abgabe von bis zu 0,2 Cent/kWh an betroffene Kommunen zu leisten und diese Zahlungen aus dem EEG-Konto erstattet zu bekommen, sollte nicht nur bei Solarparks, sondern auch bei Windparks auf Anlagen in der sonstigen Direktvermarktung erweitert werden.

Außerdem sollte die Zahlung der Abgabe für Betreiber von Wind- und Solarparks verpflichtend sein. Dies sollte für geförderte Anlagen genauso gelten wie für Anlagen in der sonstigen Direktvermarktung.

Für Anlagen in der sonstigen Direktvermarktung sollte die Erstattung der Kommunalabgabe aus dem EEG-Konto eine Option sein, die auch abgelehnt werden darf.

##### Begründung:

Die mit dem EEG 2021 geschaffene Möglichkeit für Windparkbetreiber, eine Abgabe von bis zu 0,2 Cent/kWh an betroffene Kommunen zu leisten und diese Zahlungen aus dem EEG-Konto erstattet zu bekommen, verschafft Kommunen, auf deren Gebiet oder in deren Nachbarschaft Windparks errichtet werden, eine finanzielle Teilhabe. Dies stärkt die Akzeptanz der Windenergie vor Ort.

Bei Freiflächen-Solaranlagen ist gemäß § 6 Absatz 3 EEG 2021 eine finanzielle Beteiligung sowohl von geförderten als auch von ungeforderten Anlagen möglich. Damit können auch Freiflächenanlagen, die über ein Power Purchase Agreement (PPA) Einnahmen genießen, die Gemeinden finanziell beteiligen. Damit wollte der Gesetzgeber verhindern, dass sich diese Anlagen gegenüber geförderten Anlagen nicht durchsetzen können, weil sie den Gemeinden keine entsprechenden Zahlungen anbieten dürfen.

Diese Überlegung ist zutreffend und sollte auf Windparks übertragen werden. Denn bei Windparks ist die finanzielle Kommunalbeteiligung gemäß § 6 Absatz 2 EEG 2021 auf geförderte Anlagen beschränkt. Auch bei der Windenergie an Land gewinnen jedoch Vermarktungsformen außerhalb des EEG (z. B. PPA) zunehmend an Bedeutung. Die Betroffenheit der Kommunen und das Interesse an einer finanziellen Beteiligung hängt nicht davon ab, ob der dort erzeugte Strom mit oder ohne EEG-Förderung vermarktet wird.

Es ist wichtig, dass der kommunale Beitrag verpflichtend ist, denn so ist gewährleistet, dass alle geplanten Projekte gleichbehandelt werden.

Für Anlagen in der sonstigen Direktvermarktung (z. B. PPA-Projekte) ist es wichtig, dass die Erstattung der Kommunalabgabe aus dem EEG-Konto eine Option ist, die auch abgelehnt werden darf, damit das Label „ungefördert“ für PPA-Projekte ohne Zweifel erhalten bleibt und eine Grünstromvermarktung möglich ist.

## 5. 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.

## 6. Vier statt drei Ausschreibungstermine pro Jahr für Windenergie an Land

Die Anzahl der jährlichen Auktionstermine sollte von derzeit drei auf mindestens vier erhöht werden.

### Begründung:

Wenn mehr Ausschreibungstermine im Jahr stattfinden, kann dies einen beschleunigenden Effekt auf Windenergieprojekte haben.

Denn dies erhöht die Chance, rechtzeitig innerhalb bestimmter, für den Baubeginn maßgeblicher Zeitfenster einen Zuschlag zu erhalten. Wenn z. B. der Gebotstermin 1. September knapp versäumt wurde, kann ein Zuschlag erst im Februar des nächsten Jahres erworben werden. Damit lässt sich der gesetzlich mögliche Rodungszeitraum, der Ende Februar endet und bei Windenergie im Wald beachtet werden muss, nicht einhalten. Die Bauvorbereitungen für das Projekt könnten dann frühestens im folgenden Oktober gestartet werden.

## **7. Bundesweit einheitlicher Kriterienkatalog in Bezug auf „Tabuzonen“ und die Abwägung „weicher Tabukriterien“**

Die Planungsträger auf regionaler und kommunaler Ebene sollten durch gesetzgeberische Klarstellungen in ihrem Bemühen um eine rechtssichere Flächenausweisung für die Windenergie unterstützt werden. Notwendig ist ein bundesweit einheitlicher Kriterienkatalog in Bezug auf „Tabuzonen“ und die Abwägung „weicher Tabukriterien“.

### Begründung:

Fehlende gesetzliche sowie behördliche Vorgaben und eine teils uneinheitliche Rechtsprechung führen in der Planungspraxis zu Rechtsunsicherheiten. Oftmals scheitern Pläne vor Gericht an Abgrenzungsfragen hinsichtlich „harter“ oder „weicher Tabukriterien“, an Abwägungs- und formellen Fehlern sowie an der Frage, ob der Windenergie substanziell Raum verschafft wurde. Notwendig ist ein bundesweit einheitlicher Kriterienkatalog in Bezug auf „harte Tabuzonen“ (Flächen, die von vornherein für die Windenergie nicht geeignet sind) und „weiche Tabuzonen“, also Flächen, die einer Abwägung zugänglich sind, sowie in Bezug auf Abwägungskriterien. Die Planungsträger brauchen Rechtssicherheit in der Frage, unter welchen Voraussetzungen in geschützten Teilen von Natur und Landschaft Windenergie möglich ist.

## **8. 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.

## **9. Vorgaben der Flugsicherung auf ein verhältnismäßiges Maß reduzieren**

Erforderlich ist eine Neubewertung des tatsächlich erforderlichen Anlagenschutzbereiches um Funknavigationsanlagen durch die Deutsche Flugsicherung (DFS) sowie der von der DFS verwendeten Berechnungsmethodik zur Feststellung von Störungswirkungen von WEA auf Flugnavigationsanlagen unter Berücksichtigung aktueller wissenschaftlicher Erkenntnisse.

Die für die Flugsicherung zuständigen Behörden sollten die rechtliche Möglichkeit erhalten, die engen Restriktionen im Sinne der Förderung von Windkraftprojekten zu lockern.

Begründung:

Ein besonders häufiger Versagensgrund der BImSchG-Genehmigung sind Belange der Flugsicherung. D/VOR-Flugnavigationsanlagen zur Luftsicherung, sogenannte „Drehfunkfeuer“, können nach Auffassung der DFS durch Windenergieanlagen (WEA) gestört werden, selbst wenn sich die Anlagen in bis zu 15 km Entfernung befinden.

Die DFS verweist hierbei auf Festlegungen der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (International Civil Aviation Organization – ICAO). Derzeit ist absehbar, dass neue wissenschaftliche Erkenntnisse einen kürzeren Mindestabstand rechtfertigen werden. Selbst die ICAO hat (aufgrund einer festgestellten Überschätzung des Einflusses von Windenergieanlagen auf die Funktionsfähigkeit der D/VOR-Anlagen) ihre Anleitung zur Beurteilung des Einflusses von Bauwerken im Umkreis von Flugnavigationsanlagen zwischenzeitlich überarbeitet und den Betrachtungsradius um D/VOR-Anlagen von 15 auf 10 Kilometer gesenkt. Dementsprechend sollten auch hierzulande kürzere Abstände möglich sein, sofern der Windpark nachweislich keinen Einfluss auf die Funknavigationsanlage hat.

Problematisch ist des Weiteren die aktuell angewandte Berechnungsmethodik der DFS zur Bestimmung der Störungswirkung durch WEA. Ein von der TU Berlin 2014 im Auftrag des Hessischen Ministeriums für Energiewende ausgearbeitetes Gutachten stellte fest, „dass die derzeit verwendeten Berechnungsmethoden der DFS [...] nicht der Realität entsprechen.“<sup>4</sup>

Dem VKU wurde aus seiner Mitgliedschaft von einem Projekt berichtet, welches nach anfänglich positiven Signalen von der Flugsicherungsbehörde in die Planung eingestiegen ist und eine Genehmigung beantragt hat. Nachdem insgesamt ca. 350.000 EUR investiert wurden (Windmessungen, naturschutzfachliche Gutachten, Scoping-Termin), äußerte die Flugsicherungsbehörde dann doch Bedenken, was zur Ablehnung der Genehmigung führte. Grund waren kritische Sichtflugbedingungen bei Nebel für ein paar wenige kleine

---

<sup>4</sup> TU Berlin (2015): Flugsicherheitsanalyse der Wechselwirkungen von Windenergieanlagen und Funknavigationshilfen DVOR/VOR der Deutschen Flugsicherung GmbH, veröffentlicht unter [https://mueef.rlp.de/fileadmin/mulewf/Themen/Energie\\_und\\_Strahlenschutz/Energie/A\\_Flugsicherheitsanalyse\\_TU\\_Berlin.pdf](https://mueef.rlp.de/fileadmin/mulewf/Themen/Energie_und_Strahlenschutz/Energie/A_Flugsicherheitsanalyse_TU_Berlin.pdf); vgl. auch WERAN, Wechselwirkung Windenergieanlagen und Radar/Navigation, Dezember 2018, veröffentlicht unter [https://www.ptb.de/cms/fileadmin/internet/fachabteilungen/abteilung\\_2/2.2\\_hochfrequenz\\_und\\_felder/2.21/2019-06-13\\_WERAN\\_Abschlussbericht.pdf](https://www.ptb.de/cms/fileadmin/internet/fachabteilungen/abteilung_2/2.2_hochfrequenz_und_felder/2.21/2019-06-13_WERAN_Abschlussbericht.pdf)

Sportflieger. Bei entsprechender Befugnis hätte die Flugsicherungsbehörde jedoch Alternativrouten zulassen und die Hürde dadurch umgehen können.

## **10. 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.

## **11. Stichtagsregelung**

Mit einer Stichtagsregelung sollte vermieden werden, dass sich während eines noch nicht rechtskräftig abgeschlossenen Genehmigungsverfahrens die Genehmigungsvoraussetzungen ändern und zeitverzögernde Anpassungen von Windenergievorhaben erforderlich werden.

### Begründung:

Nach den Grundsätzen des intertemporalen Verwaltungsrechts erfassen Rechtsänderungen im Zweifel grundsätzlich alle bei ihrem Inkrafttreten anhängigen Fälle, sofern das Gesetz nicht mit hinreichender Deutlichkeit etwas Abweichendes bestimmt.

Abweichend hiervon sind Rechtsänderungen auf zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens bereits bestandskräftig abgeschlossene Rechtsverhältnisse nicht anwendbar (Grundsatz der Unantastbarkeit in der Vergangenheit abgeschlossener Rechtsverhältnisse). Ein

Rechtsverhältnis kraft öffentlichen Rechts ist danach aber erst dann „abgeschlossen“, wenn es durch verbindlichen Einzelrechtsakt, wie z. B. rechtskräftiges Urteil, bestandskräftigen Verwaltungsakt etc. rechtlich festgestellt oder abgewickelt ist. Noch nicht rechtsverbindlich abgeschlossene Genehmigungsverfahren unterliegen daher grundsätzlich während des Verfahrens eintretenden Rechtsänderungen. Diese können somit zu neuen, noch nicht geprüften materiellen Genehmigungsvoraussetzungen und formellen Verfahrenserfordernissen führen. Dies führt zu teilweise erheblichen Verzögerungen.

Abweichend davon kann gesetzlich aber auch geregelt werden, dass die Rechtsänderung nur die Zukunft und nicht die Vergangenheit ordnen soll, sodass Entstehung und Fortbestand eines Rechts sich grundsätzlich nach dem bisherigen Recht richten. Die Einführung einer gesetzlichen Stichtagsregelung würde gewährleisten, dass noch nicht abgeschlossene Genehmigungsverfahren nach den bisher hierfür geltenden Rechtsvorschriften fortgeführt und abgeschlossen werden können.

## 12. 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 zügig 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 (siehe Ziffer 4) beinhaltet dies auch, die Zielstellung einer stringenter Bearbeitung von Windenergievorhaben in der gesamten Verwaltungshierarchie ausdrücklich zu verankern.

## 13. Fristverkürzung für Eilrechtsschutzanträge

Ähnlich wie bei Verkehrsinfrastrukturvorhaben sollten auch bei Windenergievorhaben Eilrechtsschutzanträge nur innerhalb eines Monats gestellt und begründet werden können.

Begründung:

Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die Zulassung einer Windenergieanlage haben seit Inkrafttreten des Investitionsbeschleunigungsgesetzes keine aufschiebende Wirkung mehr. Was zur Verfahrensbeschleunigung jetzt noch fehlt, ist eine Fristverkürzung für Eilrechtsschutzanträge auf einen Monat. Für Verkehrsinfrastrukturvorhaben sehen die entsprechenden Fachgesetze vor, dass Eilrechtsschutzanträge nur innerhalb eines Monats gestellt und begründet werden können (§ 17e Absatz 2 FStrG, § 18e Absatz 2 AEG, § 29 Absatz 6 Satz 3 PBefG).

#### **14. Anhebung der Ausbauziele und Ausschreibungsvolumina**

Die Ausschreibungsvolumina für Windenergie an Land und Solarenergie müssen dauerhaft angehoben werden. Zur Erreichung eines EE-Anteils von 65 % an der Stromversorgung sollte bis 2030 eine installierte Leistung für Windenergie an Land von mindestens 90 GW (EEG: 71 GW) und für Solarenergie von mindestens 125 GW angestrebt werden. Die jährlichen Ausbauziele sollten für Windenergie an Land auf mindestens 5 GW und für Solarenergie auf mindestens 7,5 GW angehoben werden.

Die Ausschreibungsmengen für Windenergie an Land sollten für die kommenden Jahre auf mindestens 5 GW angehoben werden.

Die Kürzung der Ausschreibungsmengen bei möglicher Unterzeichnung sollte möglichst schnell wieder aus dem EEG entfernt werden.

Begründung:

Die meisten wissenschaftlichen Prognosen und auch die Bundesregierung rechnen damit, dass der Stromverbrauch im Jahr 2030 höher sein wird als bei der Festlegung der Ausbauziele vorhergesehen, nicht zuletzt durch den Einstieg in die Wasserstoffwirtschaft, den vermehrten Einbau von Wärmepumpen und den immer stärkeren Hochlauf der Elektromobilität.

Um unter diesen Bedingungen einen 65-prozentigen Anteil erneuerbarer Energien an der Stromversorgung zu erreichen, sollte bis 2030 eine installierte Leistung für Windenergie an Land von mindestens 90 GW (EEG: 71 GW) und für Solarenergie von mindestens 125 GW angestrebt werden.

Hierfür müssen im EEG sowie im Bauplanungs- und Genehmigungsrecht alle Ampeln auf Grün gestellt werden. Sobald der Ausbau an Fahrt aufnimmt, sollte eine weitere Zielanhebung (Windenergie: 100 GW, Solarenergie: 150 GW) geprüft und verfolgt werden, um das 65-Prozentziel ganz sicher zu erreichen.

Die jährlichen Ausschreibungsvolumina sollten so kalkuliert sein, dass diese Windkraftleistung bis zum Jahr 2030 sicher erreicht und auch in den darauffolgenden Jahren weiter ausgebaut wird. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass bis dahin ein Teil der jetzt installierten Windkraftleistung aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen nicht mehr am Netz sein wird. Vor diesem Hintergrund rät der VKU dazu, die Ausschreibungsmengen für Windenergie an Land für die kommenden Jahre auf mindestens 5 GW anzuheben.

Im Ausschreibungssegment muss wieder Verlässlichkeit herrschen – das heißt: keine kurzfristige Kürzung der Ausschreibungsmengen durch die Bundesnetzagentur. Die im EEG 2021 geschaffene Ermächtigung muss gestrichen werden, damit die Teilnahmequote nicht noch weiter absinkt.

#### **15. Restriktionen im Bau- und Planungsrecht beseitigen, verfügbare Flächen ausweiten**

Die Regelung in § 249 Absatz 3 BauGB, wonach die Länder bestimmen können, dass die baurechtliche Privilegierung von Windenergieanlagen nur bei Einhaltung von Mindestabständen zu Wohngebäuden Anwendung findet, sollte gestrichen werden.

##### Begründung:

Für den erforderlichen Ausbau der Windenergie an Land gibt es ohnehin schon zu wenig Flächen. Pauschale Abstandsregelungen führen zu einer weiteren unnötigen Beschneidung der zur Verfügung stehenden Potenziale. Für die Steigerung der Akzeptanz gibt es bessere Ansätze als pauschale Abstandsregelungen. Hinzu kommt, dass Abstände von Windenergieanlagen zu Wohnbebauungen ohnehin bereits über immissionsschutzrechtliche Schutz- und Vorsorgeanforderungen reguliert werden.

#### **16. Eigene Flächenkategorie für PV-Freiflächenanlagen**

Flächen, auf denen PV-Freiflächenanlagen errichtet werden, sollten nicht den „Siedlungs- und Verkehrsflächen“ zugerechnet werden, sondern eine eigene Flächenkategorie erhalten.

##### Begründung:

Die Bundesregierung verfolgt das Ziel, die Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr zu begrenzen, um die Lebensräume von Tieren und Pflanzen sowie die Lebensqualität der Bevölkerung zu schützen. Zu diesem Zweck wird die Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen statistisch erfasst.

Flächen, auf denen PV-Freiflächenanlagen errichtet werden, werden jedoch zu Unrecht zu den Siedlungs- und Verkehrsflächen gezählt. Wenn Solarparks als Biodiversitäts-PV

ausgelegt sind, schaffen und/oder erhalten sie sogar neue biodiversive Landschaftsräume, was ja gerade Zweck der Flächeneinsparziele ist. Im Fall, dass Flächen in Solarparks landwirtschaftlich genutzt werden, ist zwar die Bewirtschaftungsweise gegenüber dem Vorzustand verändert, aber nicht im Sinne eines generellen Verlusts an Fläche. Zudem erfolgt der naturschutzfachliche Flächenausgleich eines Solarparks heute in der Regel teilweise oder ganz innerhalb der eigenen Solarparkfläche. Tatsächliche Siedlungs- und Verkehrsflächen sind hingegen extern auszugleichen.

Wenn PV-Freiflächenanlagen weiterhin fehlerhaft zum Flächenverbrauch gezählt werden, wird nicht nur die Statistik verzerrt, sondern es bleibt dann angesichts des angestrebten Solarenergieausbaus immer weniger Spielraum für die Ausweisung echter Siedlungs- und Verkehrsflächen.

### **17. Lockerung des Grünlandumbruchverbots für Solaranlagen**

Das Grünlandumbruchsverbot sollte gelockert werden, damit es Inhaber von Ackerflächen nicht davon abhält, darauf Solaranlagen zu errichten.

#### Begründung:

Das Grünlandumbruchverbot verbietet es, landwirtschaftliches Grünland in Ackerland umzuwandeln, wenn ein Acker fünf Jahre als Dauergrünland bewirtschaftet wird. Weil Ackerland gegenüber Grünland im landwirtschaftlichen Sinne wertvoller ist, stellt sich bei Flächeninhabern die Frage, ob eine Ackerfläche überhaupt anteilig oder ganz für einen Solarpark genutzt werden soll. Denn entsteht ein Grünland, ist nicht sicher, ob als Nachnutzung wieder Ackerbau in Frage kommen kann, weil das Umbruchverbot dies ausschließt und eine Umbruchgenehmigung nicht sicher erteilt wird.

Zweck des Grünlandumbruchverbots ist die Verlangsamung bzw. Verhinderung des Verlusts von Grünland. Durch die Errichtung von Solaranlagen auf Ackerböden wird in der Gesamtschau neues Grünland geschaffen. Hierfür muss das Grünlandumbruchverbot jedoch gelockert werden, damit es Inhaber von Ackerflächen nicht davon abhält, darauf Solaranlagen zu errichten.