

## **> POSITIONSPAPIER**

### zum Windenergieausbau in Hessen

Wiesbaden, 16.08.2019

## **Vorbemerkung**

Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) ist die Interessenvertretung der kommunalen Versorgungs- und Entsorgungswirtschaft in Deutschland.

Die im VKU organisierten rund 1.500 Mitgliedsunternehmen sind vor allem in der Energieversorgung, der Wasser- und Abwasserwirtschaft sowie der Abfallwirtschaft und Stadtreinigung tätig. Mit mehr als 268.000 Beschäftigten haben sie 2017 Umsatzerlöse von mehr als 116 Milliarden Euro erwirtschaftet und etwa 10 Milliarden Euro investiert. Die VKU-Mitgliedsunternehmen haben im Endkundensegment große Marktanteile in zentralen Versorgungsbereichen. Im Bereich Stromversorgung liegt der Marktanteil bei 61 Prozent.

In Hessen sind 150 kommunale Unternehmen im VKU organisiert. Die VKU-Mitgliedsunternehmen in der Hessen leisten jährlich Investitionen in Höhe von über 800 Millionen Euro, erwirtschaften einen Umsatz von mehr als 14 Milliarden Euro und sind wichtiger Arbeitgeber für über 23.000 Beschäftigte.

## **Zusammenfassung – Zentrale Positionen für den Windenergieausbau in Hessen**

Der Hessische Energiegipfel hat im Jahr 2011 beschlossen mindestens zwei Prozent der Landesfläche für Windenergieanlagen zur Verfügung zu stellen. Zur Erreichung dieses Ziels sind geeignete Maßnahmen zu ergreifen. Wir fordern ein jährliches qualitatives und quantitatives Monitoring der tatsächlich zur Verfügung stehenden Windvorrangflächen. Bei Bedarf muss eine Möglichkeit eröffnet werden zusätzliche Windvorrangflächen kurzfristig rechtssicher auszuweisen.

Die Stromerzeugung aus Windenergie leistet einen zentralen Beitrag zum Erreichen der Erneuerbaren-Energien-Ausbauziele und der Klimaziele in Hessen. Die Landesregierung sollte auf Bundes- und Landesebene aktiv für Rahmenbedingungen eintreten, die die kontinuierliche Fortsetzung des Windenergieausbaus in Hessen sicherstellen.

Als VKU-Landesgruppe Hessen erwarten wir bestandskräftige Genehmigungen für Windkraftprojekte. Hierzu ist der artenschutzrechtlichen Bewertung in den Genehmigungsverfahren ein wissenschaftlich fundierter Kriterienkatalog sowohl bei der Gefährdungsbewertung als auch bei der Definition von geeigneten Vermeidungs- und Ersatzmaßnahmen zu Grunde zu legen. Um eine effiziente Nutzung der limitierten Flächen in den ausgewiesenen Vorranggebieten beim Ausbau der Windenergie sicher zu stellen, sollten die zuständigen Regierungspräsidien bei Mangel an Alternativen, unter Ausschöpfung der gängigen Praxis, die Möglichkeiten des BNatSchG, § 45 (7) 5 großzügig im Rahmen des rechtlich Möglichen anwenden.

Auch der Denkmalschutz bedarf eines sicheren Bewertungsrahmens, um Projektierern und Gutachtern in der Entwicklungsphase der Windparks klare und rechtlich belastbare Maßstäbe zu setzen.

Um die Dauer von Genehmigungsverfahren zu verkürzen, sollte die Landesregierung personelle Engpässe in den Fachbehörden reduzieren. Genehmigungsverfahren müssen zielgerichtet vorangetrieben und gesetzliche Fristen eingehalten werden.

Um der zunehmenden Zahl von Klageverfahren und den damit einhergehenden zeitlichen Verzögerungen im Ausbau von Erneuerbaren Energien Rechnung zu tragen, sollte die Landesregierung eine Justizkammer für Energie einrichten.

Um die Akzeptanz der Bevölkerung für den Windenergieausbau zu sichern, muss die Landesregierung Windparks, an denen viele Menschen aus der Region dauerhaft beteiligt sind, unterstützen. Die Landesregierung sollte sich auch dafür stark machen, dass diese Unterstützung auf kommunaler Ebene mitgetragen wird. Ebenso sollten bei der Vergabe landeseigener Flächen kommunale Bürgerenergieprojekte besonders berücksichtigt werden.

Bei der Flächenvergabe durch HessenForst sollte die Landesregierung eine stärkere Berücksichtigung regionaler Komponenten und Faktoren ermöglichen, um regionale Wertschöpfung und Akzeptanz für den Windenergieausbau vor Ort und in der jeweiligen Region zu stärken. Wir schlagen vor, den derzeitigen Preiswettbewerb in einen Konzeptwettbewerb zu überführen, bei dem nicht mehr die Höhe des Pachtangebotes im Vordergrund steht, sondern qualitative Kriterien, wie beispielsweise die nachhaltige Flächenentwicklung, das Bürger- und Kommunalbeteiligungsmodell und die regionale Wertschöpfung. Analog den Konzessionsvergaben für Strom- und Gasnetze, soll ein flächenspezifisches Pachtniveau vorgegeben werden und die Anbieter werden anhand von entsprechenden Kriterien bewertet, die unabhängig von der Flächenpacht sind.

Hessen ist vorbildlich bei der Information von Kommunen und Bürgerinnen und Bürgern. Die vorhandenen Instrumente sollten beibehalten und sinnvoll verstärkt werden.

Dort wo Repowering möglich ist, sollten Genehmigungsbehörden ihren Ermessungsspielraum größtmöglich zu Gunsten des Repowerings nutzen.

## Ausführliche Positionierung

2017 wurden 44 Prozent<sup>1</sup> des aus Erneuerbaren Energien erzeugten Stroms in Hessen mit Hilfe von Windkraft erzeugt. Die Windenergie leistet von allen Energieträgern den mit Abstand größten Einzelbeitrag. Noch deutlicher wird die **Bedeutung der Windenergie für Hessen** bei einem Blick auf die Zubauzahlen: Fast 80 Prozent<sup>2</sup> der zwischen 2014 und dem ersten Halbjahr 2018 zusätzlich installierten Leistung Erneuerbarer Energien stammt von Windkraftanlagen.

Um die parteiübergreifend beim Energiegipfel 2011 vereinbarten Erneuerbare-Energien-Ausbauziele für Hessen zu erreichen, muss der Windkraftausbau kontinuierlich fortgesetzt werden. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für die aktuelle Legislaturperiode setzt ambitionierte Ziele zur Reduzierung von Treibhausgasen. Klimaneutralität bis 2050 kann in Hessen nur mit Hilfe eines konsequenten Windkraftausbaus gelingen. Auch für den hessischen Beitrag zum Erreichen der bundespolitischen Klimaziele (Stichwort Pariser Klimaabkommen, Kohleausstieg, 65 Prozent Erneuerbare bis 2030) ist ein weiterer Ausbau der Windkraft zwingend notwendig.

Betrachtet man allerdings die aktuellen Genehmigungszahlen neuer Anlagen, zeigt sich eine **Stagnation beim Windkraftausbau in Hessen**. So wurden im Jahr 2018 in ganz Hessen nur 16<sup>3</sup> neue Windkraftanlagen genehmigt. Zum Vergleich: Im gleichen Jahr wurden (basierend auf Altgenehmigungen) 130<sup>4</sup> Anlagen in Betrieb genommen. Mit der aktuellen Genehmigungsquote kann also die Zubaurate der Vergangenheit nicht fortgeführt werden.

Wir fordern daher, dass die Landesregierung im Bereich Windkraft aktiv wird und sich sowohl auf Landes- als auch auf Bundesebene für Rahmenbedingungen einsetzt, die den weiteren Windkraftausbau in Hessen unterstützen.

Bei der Umsetzung von Windkraftprojekten hat sich gezeigt, dass ein theoretischer Anteil von zwei Prozent der hessischen Landesfläche als Windvorrangfläche für das Erreichen des Ziels von 100 Prozent erneuerbare Energien bis 2050 nicht ausreicht. Die praktische Erfahrung hat gezeigt, dass Ausbaivorhaben auf Windvorrangflächen u.a. aus folgenden Gründen nicht umsetzbar sind: Erstens treten im Genehmigungsverfahren natur- und artenschutzrechtliche Beschränkungen auf, so dass nicht die gesamte Vorrangfläche mit Windkraftanlagen bebaut werden kann. Zweitens reicht bei einem Teil der Standorte auf Windvorrangflächen die durchschnittliche Windgeschwindigkeit nicht

---

<sup>1</sup> vgl. „[Energiewende in Hessen. Monitoringbericht 2018](#)“ S. 29.

<sup>2</sup> vgl. „[Energiewende in Hessen. Monitoringbericht 2018](#)“ S. 49.

<sup>3</sup> vgl. [Marktstammdatenregister](#).

<sup>4</sup> vgl. [Marktstammdatenregister](#).

aus, um erfolgreich am EEG-Ausschreibungsverfahren teilzunehmen. Drittens sind einzelne Kommunen sehr zurückhaltend ihre als Windvorrangfläche deklarierten Flächen tatsächlich für Windkraftvorhaben zur Verfügung zu stellen. Viertens wird der Ausbau auf einem Teil der Flächen durch umfassende Raumansprüche der Flugsicherung blockiert. Fünftens liegt ein Teil der Flächen im Hoheitsbereich der Bundeswehr, die eine Zurverfügungstellung regelmäßig ablehnt. Gerne können wir für die aufgezählten Hinderungsgründe konkrete Beispiele nachliefern.

Die Landesregierung sollte sich daher dafür einsetzen, dass entsprechend der Einigung beim Energiegipfel 2011 tatsächlich auf 2 Prozent der Landesfläche Windkraftanlagen gebaut werden können. Nur so können die Klimaziele der Landes- und Bundesregierung erreicht werden.

Um die aktuelle Stagnation beim Windkraftausbau in Hessen zu überwinden, schlagen wir **folgende Maßnahmen** vor:

**Erstens** sollte ein jährliches **qualitatives und quantitatives Monitoring** der tatsächlich zur Verfügung stehenden Fläche der in den Teilregionalplänen Energie ausgewiesenen Windvorrangflächen durchgeführt werden (z.B. als Unterkapitel im Monitoringbericht Energiewende der Landesregierung). Um die Datengrundlage dieses Monitorings zu schaffen, schlagen wir vor beispielsweise bei der LandesEnergieAgentur eine Meldestelle einzurichten, bei der Projektierer Windvorrangflächen melden können, die nachweislich nicht zur Bebauung zur Verfügung stehen. Zur Herstellung von Transparenz und Vermeidung von Doppelarbeit regen wir außerdem an, dass, ähnlich wie es im Regierungspräsidium Südhessen bereits Praxis ist, auch in Mittel- und Nordhessen in regelmäßigen Abständen eine Liste abgelehnter Genehmigungsanträge einschließlich Ablehnungsgrund durch die Regierungspräsidien veröffentlicht wird.

Zeigt das Monitoring, insbesondere vor dem Hintergrund der oben dargestellten Hinderungsgründe, einen entsprechenden Bedarf, muss eine Möglichkeit eröffnet werden, zusätzliche Windvorrangflächen kurzfristig rechtssicher auszuweisen.

Darüber hinaus fordern wir die Landesregierung auf zu prüfen, wie mit einer möglichen rechtswirksamen Klage gegen einen der Regionalpläne umgegangen wird. Eine solche Situation darf nicht zu Lasten des Windkraftausbaus gehen.

**Zweitens** unterstreichen wir die Notwendigkeit bei der Steuerung des Erneuerbare-Energien-Ausbaus auf Bundesebene die **Korrekturfaktoren (§ 36 h EEG)** nachzuschärfen. Dies würde dazu beitragen, dass der Ausbau regional ausgewogen stattfindet und hessische Projekte im deutschlandweiten Ausschreibungswettbewerb eine realistische Chance haben.

**Drittens** muss sichergestellt werden, dass die den Regionalplänen nachgeordneten Raumordnungspläne (z.B. Flächennutzungspläne) mit den Planungsgrundsätzen der Regionalpläne im Bereich Windkraft übereinstimmen. Konkret regen wir an, dass **kommunale Flächen**, bei denen es sich um eine Windvorrangfläche handelt, innerhalb eines festen Zeitraums (z.B. zwei Jahre) bei Vorliegen einer entsprechenden Anfrage für Windkraftprojekte zur Verfügung gestellt werden müssen.

**Viertens** muss in einem transparenten Prozess ein wissenschaftlich fundierter **Kriterienkatalog zur artenschutzrechtlichen Bewertung** in Genehmigungsverfahren erarbeitet werden. Dieser Katalog ist in regelmäßigen Abständen ebenfalls in transparenter Art und Weise entsprechend aktueller wissenschaftlicher Erkenntnisse zu aktualisieren.

Die heute bei der artenschutzrechtlichen Bewertung in den Genehmigungsverfahren angewendeten Kriterien, die nicht selten auf teils nur wenig belegten und z.T. auch nicht nachvollziehbaren Daten basieren (z.B. auf „Empfehlungen“ der Vogelschutzwarte bzw. des Helgoländer Papiers), dürfen nicht länger unhinterfragt Eingang in die Genehmigungspraxis der Behörden finden. Ein wissenschaftlich fundierter Kriterienkatalog muss sich, sowohl bei der Gefährdungsbewertung, als auch bei der Definition von geeigneten Vermeidungs- und Ersatzmaßnahmen durchsetzen, um bestandskräftige Genehmigungen zu erlangen und das Klagerisiko zu minimieren. Ein klarer Kriterienkatalog erleichtert auch die Entscheidungsprozesse in Genehmigungsbehörden.

Zu diesem Zweck ist der Naturschutzfachliche Leitfaden auf Grundlage neuester Erkenntnisse zu überarbeiten, damit er eine solide und verbindliche Grundlage für die Entscheidungsprozesse in den Behörden sein kann. In einem ersten Zwischenschritt könnten für einzelne (neue) planungsrelevante Arten entsprechende Handreichungen für Gutachter und Genehmigungsbehörden erstellt werden z.B. in Bezug auf Wespenbussard, Waldschnepfe und Uhu. Z.B. hat sich in den vergangenen Jahren gezeigt, dass bei mehreren Arten, die einst nach dem Vorsorgeprinzip als windkraftsensibel eingestuft wurden (Schwarzstorch, Uhu, Mopsfledermaus etc.), die Populationen erfreulicherweise und parallel zum Ausbau der Windkraft wachsen oder sich zumindest stabilisieren. Dies zeigen viele aktuelle Studien zu den genannten Arten. Diesem Sachverhalt muss Rechnung getragen werden.

Darüber hinaus regen wir an, dass das Instrument der **Ausnahmegenehmigung nach dem Bundesnaturschutzgesetz** von den Behörden vor dem Hintergrund der mit einem klaren Landesentwicklungsziel ausgewiesenen Windvorrangflächen dort auch nötigenfalls standardisierter und unter Einbeziehung relevanter Arten (z.B. Rotmilan, Schwarzstorch, Wespenbussard) zum Einsatz kommt. Denn nur so kann sich die Windenergienutzung auf den Vorrangflächen durchsetzen bzw. können die Vorrangflächen optimal und flächenschonend beplant werden.

Auch beim **Denkmalschutz** fehlt es an verlässlichen und objektiven methodischen, technischen und rechtlichen Rahmenbedingungen für die Bewertung des Eingriffs. Es besteht an dieser Stelle ein hohes Risiko für die Planungs- und Investitionssicherheit der Branche. Es wird oft mit unbestimmten Rechtsbegriffen hantiert (Maßstabsverlust, Verunstaltung, Dominanz, Fernwirkung etc.), denen man mit objektiven Daten kaum begegnen kann und die sehr subjektiven Bewertungen Tür und Tor öffnen. Hier bedarf es eines sicheren Bewertungsrahmens, um Projektierern und Gutachtern in der Entwicklungsphase der Windparks klare, rechtlich belastbare Maßstäbe zu setzen.

**Fünftens** ist sicherzustellen, dass **Genehmigungsprozesse zielgerichtet vorangebracht** werden und gesetzliche vorgegebene Fristen berücksichtigt werden. Genehmigungsbehörden müssen an den relevanten Stellen mit ausreichend Fachpersonal ausgestattet sein. Außerdem muss im Genehmigungsprozess klar zwischen der Vollständigkeitsprüfung des Antrags und der materiellen Prüfung unterschieden werden. Es muss transparent vorgegeben werden, über welche Bestandteile ein vollständiger Antrag verfügt. Sobald der Antrag vollständig vorliegt, muss eine entsprechende Bestätigung ausgestellt und die zielgerichtete materielle Prüfung des Antrags entsprechend der gesetzlich vorgegebenen Fristen durchgeführt werden. Werden die gesetzlich vorgegebenen Fristen überschritten, muss automatisch ein Prozess eingeleitet werden, der den Abschluss des Genehmigungsverfahrens forciert. Die zunehmend sehr lange Dauer der Genehmigungsverfahren in Hessen, die sich vielfach durch Überlastung in den Fachbehörden begründet, erhöht insgesamt das Projektrisiko, da durch ein langes Genehmigungsverfahren sich naturschutzfachliche Sachverhalte in der dynamischen Natur ändern können und plötzlich zu anderen Voraussetzungen in den Plangebieten führen. Zudem steigt das Kostenrisiko, da nicht selten durch lange Verfahren Gutachten nicht mehr aktuell genug sind und doppelt erstellt werden müssen.

Um der zunehmenden Zahl von Klageverfahren und den damit einhergehenden zeitlichen Verzögerungen im Windkraftausbau Rechnung zu tragen, regen wir an, eine **Justizkammer für Energie** einzurichten. Vor dem Hintergrund der Überlastung der Gerichte könnte diese Justizkammer fokussiert energierechtlich relevante Entscheidungen treffen.

**Sechstens** sollte die Landesregierung, um die **Akzeptanz der Bevölkerung** für den Windenergieausbau zu sichern, Windparks, an denen viele Menschen aus der Region dauerhaft beteiligt sind, unterstützen und sich auch für eine entsprechende Unterstützung auf kommunaler Seite stark machen. Diese Projekte sollten bei der Vergabe landeseigener Flächen besonders berücksichtigt werden.

Die Akzeptanz vor Ort ist zentral für den Erfolg von Windenergieprojekten. Nur mit einer breiten Unterstützung vor Ort können genügend Flächen für die Windenergie gewonnen

werden. Nach den Erfahrungen vieler Marktakteure werden Windprojekte am ehesten akzeptiert, wenn sie erstens möglichst viele Bürgerinnen und Bürger einbeziehen und zweitens der Nachhaltigkeit und Wertschöpfung vor Ort verpflichtet sind. Damit solche Projekte im Preiswettbewerb mit ortsfremden Investoren mithalten können und der von Kommunen und Bürgern getragene Windenergieausbau eine Zukunft hat, bedarf es einer weiteren Stärkung durch die konsequente Unterstützung aller politischen Ebenen in Hessen.

Die aktuelle **Vergabepaxis** von Flächen für Windkraftprojekte durch den **Landesbetrieb HessenForst** führt in der Praxis systematisch zur Auswahl von Projektierern basierend auf rein monetären Faktoren. Bürgerenergiegesellschaften mit Beteiligung des lokalen bzw. regionalen kommunalen Energieversorgers haben das Nachsehen. Sie können nicht in gleicher Weise wettbewerbsfähige Gebote abgeben. In der Folge gehen regionale Wertschöpfung und Akzeptanz vor Ort verloren. Daher muss der derzeitige Preiswettbewerb in einen Konzeptwettbewerb überführt werden, bei dem nicht mehr die Höhe des Pachtangebots im Vordergrund steht, sondern qualitative Kriterien, wie die nachhaltige Flächenentwicklung, das Bürgerbeteiligungsmodell und die regionale Wertschöpfung.

Bei der Vergabe von Einzelstandorten, die nicht über ein Ausschreibungsverfahren stattfindet, sollte sich, wie es bis vor Kurzem gängige Praxis war, an Nachbarpachtverträgen orientiert werden.

Insgesamt plädieren wir dafür, bei der Vergabe landeseigener Flächen weniger die Einnahmenmaximierung in den Vordergrund zu rücken, sondern entsprechend des politischen Konsens (Stichwort Energiegipfel) und vor dem Hintergrund der klimapolitischen Ziele der Landesregierung das Ziel, vorhandene Flächen tatsächlich mit Windenergieanlagen zu bebauen, konsequent zu verfolgen.

Auch eine Neugestaltung der Windenergie dividende mit dem Ziel die Akzeptanz vor Ort weiter zu erhöhen, sollte in Betracht gezogen werden.

Hessen ist vorbildlich bei der Information von Kommunen und Bürgerinnen und Bürgern. Die vorhandenen Instrumente sollten beibehalten und sinnvoll verstärkt werden.

**Siebtens** sollten Möglichkeiten zum **Repowering** soweit wie möglich genutzt werden. In den vergangenen Jahren haben sich Windkraftanlagen technisch stark weiterentwickelt. Heute gebaute Anlagen sind deutlich leistungsstärker als vor zehn oder fünfzehn Jahren errichtete Anlagen. Um das Stromerzeugungspotential vorhandener Standorte umfassend zu nutzen, bietet sich ein Repowering, also der Austausch vorhandener Anlagen mit neuen, deutlich leistungsstärkeren Anlagenmodellen an. Die Weiterentwicklung

bereits vorhandener Standorte ist außerdem häufig im Einklang mit der örtlichen Bevölkerung möglich, da das Vorhandensein von Windkraftanlagen bereits seit Jahren Teil des Landschaftsbildes ist. Auch aus naturschutzfachlicher Sicht ist davon auszugehen, dass auf Grund der bereits vorhandenen Vorbelastung im Vergleich zur Neuentwicklung eines bisher ungenutzten Standortes, ein geringerer Eingriff in die Landschaft stattfindet. Wir fordern daher, dass dort wo Repowering entsprechend der rechtlichen Rahmenbedingungen möglich ist, Genehmigungsbehörden ihren **Ermessensspielraum** größtmöglich **zu Gunsten des Repowerings nutzen**.

**Ansprechpartner:**

Martin J. Heindl  
Geschäftsführer  
VKU-Landesgruppe Hessen  
Frankfurter Straße 2  
65189 Wiesbaden  
FON +49 611 1702 29  
FAX +49 611 1702 30  
E-Mail [heindl@vku.de](mailto:heindl@vku.de)