

Working Paper

Energiewende möglich machen: Windenergie an Land zügig und nachhaltig realisieren.

Öko-Institut Working Paper 6/2021

Silvia Schütte, Moritz Vogel und Prof. Dr. Dierk Bauknecht



Öko-Institut e.V. / Oeko-Institut e.V.

info@oeko.de

www.oeko.de

Geschäftsstelle Freiburg / Freiburg Head Office

Postfach / P.O. Box 17 71

79017 Freiburg. Deutschland / Germany

Tel.: +49 761 45295-0

Fax: +49 761 45295-288

Büro Darmstadt / Darmstadt Office

Rheinstraße 95

64295 Darmstadt. Deutschland / Germany

Tel.: +49 6151 8191-0

Fax: +49 6151 8191-133

Büro Berlin / Berlin Office

Borkumstraße 2

13189 Berlin. Deutschland / Germany

Tel.: +49 30 405085-0

Fax: +49 30 405085-388

Working Paper

Energiewende möglich machen: Windenergie an Land zügig und nachhaltig realisieren

Silvia Schütte, Moritz Vogel, Prof. Dr. Dierk Bauknecht

Working Paper 6/2021 Öko-Institut e.V. / Oeko-Institut e.V.

November 2021

Download: www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/WP-Windenergie.pdf



Dieses Werk bzw. Inhalt steht unter einer Creative Commons Namensnennung, Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 Lizenz. Öko-Institut e.V. 2021

This work is licensed under Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0. Oeko-Institut e.V. 2021

Die Working Paper Series des Öko-Instituts ist eine Sammlung wissenschaftlicher Beiträge aus der Forschungsarbeit des Öko-Instituts e.V. Sie präsentieren und diskutieren innovative Ansätze und Positionen der aktuellen Nachhaltigkeitsforschung. Die Serie ist offen für Arbeiten von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern aus anderen Forschungseinrichtungen. Die einzelnen Working Paper entstehen in einem sorgfältigen wissenschaftlichen Prozess ohne externes Peer Review.

Oeko-Institut's Working Paper Series is a collection of research articles written within the scope of the institute's research activities. The articles present and discuss innovative approaches and positions of current sustainability research. The series is open to work from researchers of other institutions. The Working Papers are produced in a scrupulous scientific process without external peer reviews.

Zusammenfassung

Die Autor*innen plädieren dafür, die gesetzlichen Rahmenbedingungen zu verbessern und dafür ein Gesetz zu schaffen, ein „Windenergie an Land“-Gesetz. Somit kann auf Bundesebene eines der grundsätzlichen Hemmnisse – die Unterschiede und Rechtsunsicherheiten in der Flächensteuerung und in den Genehmigungsverfahren – beseitigt werden.

Der zentrale Vorschlag dieses Papiers zur Beschleunigung des Ausbaus der Windenergie an Land ist die Einführung eines Gesetzes zur Entwicklung und Förderung der Windenergie an Land (WaLG).¹

Im Rahmen eines solchen Gesetzes können die oben dargestellten Hindernisse adressiert werden. Das umfasst Hindernisse in Genehmigungsprozessen, der Flächenausweisung sowie der Anwendung des Artenschutzes.

Ziel des Gesetzes ist es auch, die Verfahren nicht zwanghaft zu verschlanken, sondern effektiver und effizienter machen, durch Stärkung/Vernetzung/Unterstützung der Behörden einerseits und einem klaren und verbindlichen Rahmen für die Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen.

Der Zweck des Gesetzes ist klar, es geht um die Erreichung der Klimaschutzziele durch Ausbau der Erneuerbaren Energien, hier der Windenergie an Land. Diese sollen im Einklang mit dem Naturschutz, unter Einbeziehung der Bürger*innen und Umweltvereinigungen, erreicht werden.

Drei Schwerpunkte sind beim WaLG vorzusehen:

Flächenausweisung:

Die vom Bund berechneten Mindestflächen pro Bundesland beziehen sich direkt auf die Klimaschutzziele und den dafür benötigten Ausbau der erneuerbaren Energien. Grundsätzlich können sich die Autor*innen vorstellen, dass die Flächen technologieoffen ausgewiesen werden. Bemessungsgrundlage sollte dabei eine zu erreichende Energiemenge sein. Diese könnte durch beliebige erneuerbare Energieformen erreicht werden. Dazu müsste aber ein – über die Nutzung der Windenergie hinausgehender – Ansatz gewählt und geprüft werden, der sich der Flächenproblematik widmet. Insgesamt herrscht große Unsicherheit vor, welche Flächen für welche Nutzungen zur Verfügung stehen und wie ein Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Bedarfen geschaffen werden kann.

Die Landespolitik ist über eine Planungspflicht gebunden, die benötigten Flächen weiter auf die kommunale Ebene herunterzubrechen. Sie hat dabei Spielräume, Flächenziele durch Kooperationen zwischen den Kommunen zu erreichen. Die Mindestflächen pro Bundesland sollten in einer Rechtsverordnung festgelegt werden, damit sie bei Bedarf ohne parlamentarisches Verfahren geändert werden kann. Das Öko-Institut schlägt zudem vor, die Öffentlichkeit früher als heute einzubeziehen, das heißt bereits bei der Ausweisung der potenziellen Flächen auf kommunaler Ebene. So können frühzeitig Bedenken und Anregungen aufgenommen werden, was heute während des Genehmigungsverfahrens nicht mehr möglich ist.

Artenschutz:

Auch die Anwendung der Vorgaben für den Artenschutz sollte über eine Rechtsverordnung für alle Bundesländer vereinheitlicht werden. Eine rechtsichere Entscheidungsgrundlage für Genehmigungen nach BImSchG hilft Behörden und Gerichten. Basierend auf einer solchen

¹ <https://www.stiftung-klima.de/app/uploads/2021/05/2021-05-06-Gesetzentwurf-Wind-an-Land-Gesetz-vBVH.pdf>.

Grundlage können Entscheidungen des Naturschutzes sicher gefällt werden. Diese Grundlage sorgt dafür, dass der Artenschutz bei der Genehmigung von Anlagen ausreichend berücksichtigt wird. Auch im Rechtsstreit läge dann eine Grundlage vor basierend auf derer Richter*innen die angefochtene Genehmigung beurteilen können. Diese kann dann bestätigt oder abgewiesen werden.

Zentrale Anlaufstelle und Digitalisierung der Antragsphase:

So sollten alle Projektanträge zunächst in einer zentralen Anlaufstelle für Genehmigungen eingehen. Zentrale Stellen in den Bundesländern leiten die Anträge an Behörden oder Netzbetreiber weiter und geleiten Projektierende durch den kompletten Genehmigungsprozess. Digitale Antragsformulare und Checklisten beschleunigen den Antragsprozess zusätzlich.

Abstract

The authors advocate improving the legal framework and creating a law for this purpose, a "wind energy on land" law. In this way, one of the most fundamental obstacles at the federal level - the differences and legal uncertainties in land management and in the approval procedures - can be eliminated.

The central proposal of this paper to accelerate the expansion of onshore wind energy is the introduction of a law for the development and promotion of onshore wind energy (WaLG).

Within the framework of such a law, the obstacles outlined above can be addressed. This includes obstacles in approval processes, land designation, and the application of species protection.

The goal of the law is also not to compulsively streamline procedures, but to make them more effective and efficient by strengthening/networking/supporting the authorities on the one hand, and by providing a clear and binding framework for reviewing permit requirements on the other.

The purpose of the law is clear, it is about achieving climate protection goals by expanding renewable energies, in this case onshore wind energy. These are to be achieved in harmony with nature conservation, with the involvement of citizens and environmental associations.

Three focal points are to be provided for in the WaLG:

Area designation:

The minimum areas calculated by the federal government for each federal state relate directly to the climate protection targets and the expansion of renewable energies required to achieve them. In principle, the authors can imagine that the areas are designated in a way that is open to all technologies. The basis of assessment should be an amount of energy to be achieved. This could be achieved by any renewable energy form. However, an approach - going beyond the use of wind energy - would have to be selected and examined that addresses the land issue. Overall, there is a great deal of uncertainty about what land is available for what uses and how to balance the different needs.

State policy is bound by a planning obligation to break down the required areas further to the municipal level. In doing so, it has leeway to achieve land targets through cooperation between municipalities. The minimum areas for each federal state should be laid down in a legal ordinance so that it can be amended without parliamentary procedure if necessary. The Öko-Institut also suggests involving the public earlier than is currently the case, i.e. as early as the designation of

potential areas at the municipal level. In this way, concerns and suggestions can be incorporated at an early stage, which is no longer possible today during the approval process.

Species protection:

The application of the requirements for species protection should also be standardized for all federal states by means of a legal ordinance. A legally sound basis for decisions on permits under the Federal Immission Control Act (BImSchG) will help authorities and courts. Based on such a foundation, nature conservation decisions can be made with certainty. This basis ensures that species protection is sufficiently taken into account when approving plants. In the event of a legal dispute, there would then also be a basis on which judges can assess the contested permit. This can then be confirmed or rejected.

Central contact point and digitization of the application phase:

All project applications should first be received at a central point of contact for approvals. Central offices in the federal states forward the applications to authorities or network operators and guide project developers through the entire approval process. Digital application forms and checklists also speed up the application process.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
Abstract	5
Abbildungsverzeichnis	9
Tabellenverzeichnis	Fehler! Textmarke nicht definiert.
1 Einleitung	10
2 Rechtlicher Rahmen	11
2.1 Flächenausweisung	11
2.1.1 Raumordnung – Landesebene	12
2.1.2 Bauleitplanung – Gemeindeebene	13
2.2 Genehmigungsverfahren	14
3 Hemmnisse und Lösungsansätze beim Ausbau der Windenergieanlagen an Land	16
3.1 Bislang: Fehlender politischer Wille – Überwindung durch Schaffung eines WaLG	16
3.2 Streichung der Länderöffnungsklausel nach § 249 Abs. 3 BauGB	18
3.3 Verpflichtende finanzielle Zahlungen an Kommunen - bundesweit	18
3.4 Flächenbereitstellung	19
3.4.1 Definition von Flächenzielen auf Bundesebene	19
3.4.2 Öffentlichkeitbeteiligung bei der Flächenausweisung	20
3.5 Beteiligungs- und Klagerechte von Umweltvereinigungen und Bürger*innen	20
3.6 Artenschutz	20
3.7 Weitere Regelungsbereiche	21
3.7.1 Vereinfachte Verfahren für das Repowering von Anlagen	21
3.7.2 Windenergie im Wald	21
3.7.3 Vorbescheidverfahren bei Fällen der Flugsicherung und Militär	22
3.8 Vereinheitlichung und Digitalisierung des Genehmigungsverfahrens	22
3.8.1 Online GIS Datenbank zu verfügbaren Flächen	22
3.8.2 Erhebung von Umweltdaten durch staatliche Einrichtungen	22
3.8.3 Zentrale Anlaufstelle für Genehmigungen	23
3.8.4 Digitalisierung der Antragsphase	24
3.9 Vernetzung von Behörden und Best Practice Leitfäden	24

4	Fazit: Zügige und nachhaltige Verfahren für die Windenergie an Land: Schaffung eines WaLG	25
----------	--	-----------

Literaturverzeichnis

Fehler! Textmarke nicht definiert.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1-1: Von Raumordnungsplänen zur Regionalplanung

12

1 Einleitung

Der Ausbau der Erneuerbaren Energien und der entsprechenden Infrastruktur kommt nicht in dem Maße voran, wie es zur Erreichung der Klimaneutralität in Deutschland notwendig ist. Den Fokus richtet die vorliegende Ausarbeitung dabei auf die Windenergieanlagen an Land. Diese können und sollen einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung der Klimaziele leisten.

Wie grundsätzlich bei der Realisierung von Infrastrukturen in Deutschland wird auch bei den Vorhaben der Energiewende vor allem ins Feld geführt, dass die Verfahren zu lange dauern. Ein zögerlicher Ausbau der dringend benötigten Infrastruktur wird mit langwierigen Verfahren begründet und dabei sollen insbesondere die Beteiligungsvorschriften und die Möglichkeit, die Vorhaben gerichtlich überprüfen zu lassen, einen wesentlichen Verzögerungseffekt haben: Die Möglichkeiten der Betroffenen und der Umweltvereinigungen, durch ihre Beteiligungs- und Klagerechte die Behörden mit Arbeit zu überfrachten oder die Gerichte zu binden und durch langwierige Gerichtsverfahren schließlich einzelne Vorhaben zu stoppen, ist dabei immer ein häufig vorgebrachtes Argument. Die Notwendigkeit von WEA würde zwar prinzipiell nicht in Frage gestellt. Bei den konkreten Vorhabenplanungen sei jedoch häufig ein massiver Widerstand vor Ort zu verzeichnen. Dass Vorhaben scheitern mag zwar auch am Widerstand vor Ort liegen und im Einzelfall darauf hinauslaufen, dass ein Vorhabenträger von seiner Planung absieht. Aber dass ein Gericht eine Genehmigung für fehlerhaft und damit aus formellen oder materiellen Gründen für rechtlich angreifbar hält, kann nicht am Konflikt selbst und wie er ausgetragen wird, liegen.

Denn diese Argumentation lässt außer Acht, dass die Beteiligungs- und Klagerechte (auch europarechtlich) zwingend zu gewähren sind und dass eine erfolgreiche Klage auch eben eines zeigt: dass die Genehmigung fehlerhaft war. Weitere Umstände einer verzögerten Realisierung lassen sich demnach anhand zahlreicher gerichtlicher Entscheidungen ablesen: unterlassene Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP), unzureichende UVP-Vorprüfungen, Abstandsregelungen und entgegenstehende kommunale Planungen sind die häufigsten Streitpunkte vor Gericht, die eine Planung schlussendlich scheitern lassen können. Doch lässt sich mit den vermeintlich „ausufernden“ Beteiligungs- und Klagemöglichkeiten der verzögerte Ausbau der Energiewende-Infrastruktur erklären? Welche anderen Faktoren spielen eine Rolle? Und wie kann gewährleistet werden, dass der Ausbau der Erneuerbaren gelingt – einvernehmlich und im Einklang mit anderen Umweltzielen?

Die Befassung mit weiteren Rahmenbedingungen (Ausstattung der Verwaltung, wirtschaftliche Erwägungen der Vorhabenträger, unzureichende Planungen) geht zumeist unter. Bereits 2007 hat der SRU in einem Sondergutachten „Umweltverwaltungen unter Reformdruck“ auf die defizitäre Lage in den Genehmigungs- und Planfeststellungsbehörden aufmerksam gemacht. Der SRU betonte, dass die Anforderungen an die Verwaltung immens sind, zunehmend neue Aufgaben (auch durch europarechtliche Vorgaben) hinzutreten und die Verwaltungen gleichzeitig durch Forderungen nach Bürokratieabbau nicht mehr die nötigen Ressourcen zur Bewältigung ihrer Aufgaben vorhalten.

Die Hemmnisse des Ausbaus von Windenergie an Land werden identifiziert und es werden Lösungsvorschläge unterbreitet. Die wesentlichen Vorschläge finden auch hier Berücksichtigung. Der Stand der Bearbeitung ist der August 2021.

Die Bearbeitung basiert auf einer Literaturrecherche aus den letzten 5 Jahren, Erkenntnissen aus eigenen Forschungsvorhaben der Autor*innen sowie auf einem fachlichen Austausch mit verschiedenen Ansprechpartner*innen. Unter anderem bei diesen möchten wir uns für bedanken: Markus Pauly (juwi AG), Jürgen Quentin (Fachagentur Wind) und Tobias Tusch (Elektrizitätswerke Schönau).

2 Rechtlicher Rahmen

Der rechtliche Rahmen für den Netzausbau und für die Windenergie an Land wird zunächst in chronologischer Abfolge skizziert. Benannt werden die wesentlichen Verfahrensschritte² und die handelnden Akteure. Der Fokus liegt auf der Erläuterung kritischer Punkte, bei denen Verbesserungspotential gesehen werden kann.

Zunächst werden die beiden zentralen Prozessschritte einer Windenergieprojektierung, die Flächenbereitstellung für die Nutzung und das Genehmigungsverfahren einzelner Windenergieprojekte, skizziert. Nicht adressiert werden hier die rechtlichen Rahmenbedingungen des Betriebs und der Netzanbindung.

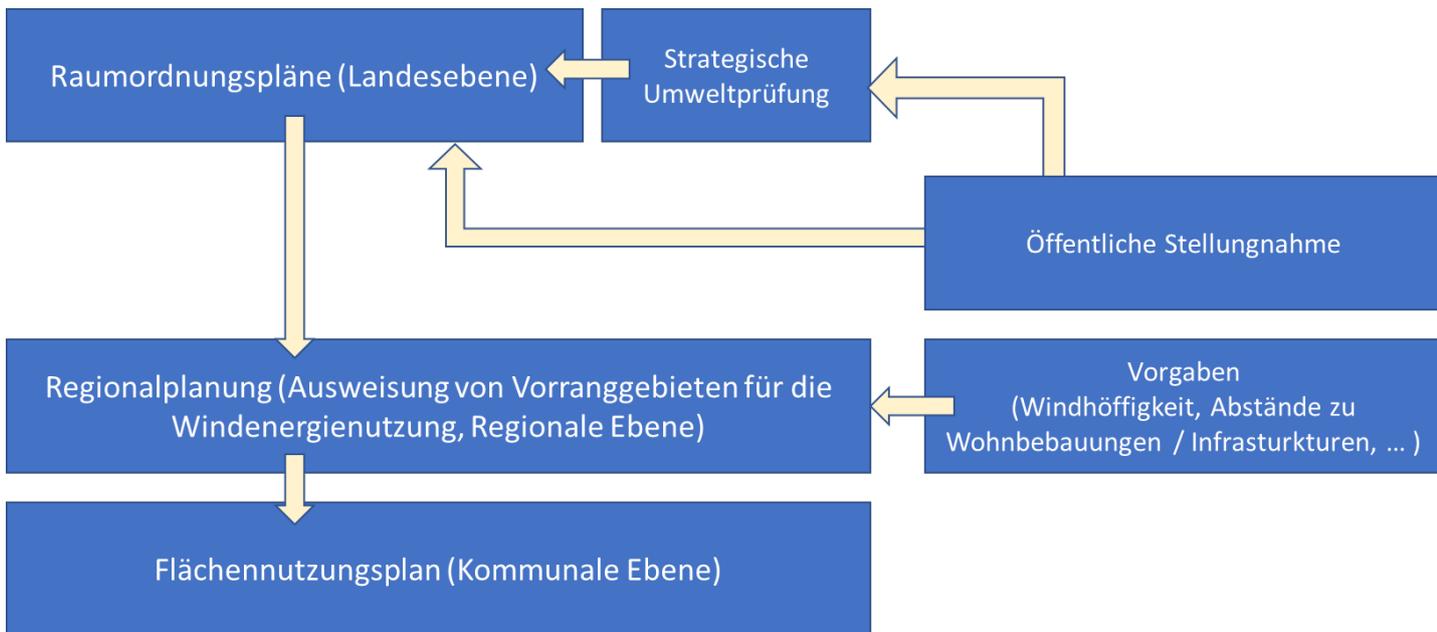
2.1 Flächenausweisung

Für Windenergieanlagen (WEA) müssen geeignete Standorte gefunden werden. Bei der Zuweisung und Bepanung von Flächen nehmen die Bundesländer eine bedeutende Rolle ein. Ausgangspunkt sind die auf Landesebene erstellten Raumordnungspläne. Diese sind mit einer strategischen Umweltprüfung verbunden.

Zu dieser Prüfung, genau wie zu den Raumordnungsplänen, kann Stellung genommen werden. Anschließend wird auf regionaler Ebene eine Regionalplanung durchgeführt, die in einen auf kommunaler Ebene formulierten Flächennutzungsplan mündet. Dieser weist konkrete Flächen für die Nutzung durch Windenergieanlagen aus.

² Im Zuge der Pandemiesituation trat das Gesetz zur Sicherstellung ordnungsgemäßer Planungs- und Genehmigungsverfahren während der COVID-19-Pandemie (Planungssicherstellungsgesetz - PlanSiG) in Kraft. Das PlanSiG hat zum Ziel, Verfahrenserfordernisse für Zulassungsentscheidungen überwiegend online oder virtuell ersetzen zu können (z.B. Bekanntmachung und Auslegung im Internet, Online-Konsultation und Telefonkonferenzen), um persönliche Kontakte zu vermeiden. Die Verfahrenserleichterungen des PlanSiG finden gem. § 1 auch auf das UVPG, BImSchG, BauGB, ROG, EnWG, NABEG (und weitere Gesetze) Anwendung. Die Geltungsdauer des Gesetzes wurde im Verlauf der Pandemie im März 2021 angepasst (§ 7) und tritt nunmehr am 31.12.2022 außer Kraft. Planungssicherstellungsgesetz vom 20. Mai 2020 (BGBl. I S. 1041), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. März 2021 (BGBl. I S. 353) geändert worden ist.

Abbildung 1-1: Von Raumordnungsplänen zur Regionalplanung



Quelle: Eigene Darstellung

2.1.1 Raumordnung – Landesebene

Ob und welche Flächen für die Errichtung von WEA vorhanden sind, entscheidet sich in einem mehrstufigen planerischen Ablauf. Auf Landesebene werden gem. §§ 1, 13 Raumordnungsgesetz (ROG)³ durch landesweite Raumordnungspläne⁴ die zur Verfügung stehenden Flächen geordnet, entwickelt und gesichert. Mögliche Nutzungstypen werden in den folgenden Planungsprozessen zugeordnet. Dennoch müssen sich nachfolgende Planungen an die Ziele der Raumordnung halten bzw. die weiteren Vorgaben (sog. Grundsätze) in ihren Abwägungs- und Ermessensentscheidungen berücksichtigen. Ziele können z.B. sein die Festlegung von ländlichen Räumen, Mittel- und Oberzentren. Diese Festlegung erfolgt zumeist textlich als auch grafisch.

Die Raumordnungspläne der Länder enthalten in der Regel die Vorgabe, dass auf der Ebene der Regionalplanung Vorranggebiete auszuweisen sind. Dies kann zusätzlich an verschiedene weitere Vorgaben geknüpft werden. Üblich sind ausreichende Windverhältnisse, Mindestabstände zu Wohnbebauungen und anderen Infrastrukturen oder artenschutzrechtlich relevanten Vorkommen. Auch die Ausweisung eines bestimmten Prozentsatzes der jeweiligen Planungsfläche ist möglich.

Ebenfalls auf Landesebene werden dann diese Vorgaben durch die Regionalpläne gem. § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 ROG konkretisiert. Das heißt insbesondere, dass die Regionalpläne diejenigen Flächen ausweisen, in denen Windenergieanlagen errichtet werden können. Dies geschieht als Vorranggebiete, Vorbehalts- oder Eignungsgebiete.⁵ In Vorranggebieten müssen alle anderen Vorhaben mit möglichen WEA vereinbar sein, bei den anderen Gebieten ist die raumbedeutsame Wirkung der Festlegung für die WEA „abgeschwächt“. D.h. entweder wird der Nutzung der WEA

³ Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2694) geändert worden ist.

⁴ In der Regel heißen diese Landesentwicklungspläne, LEP. In Berlin, Bremen und Hamburg können das auch Flächennutzungspläne sein, § 13 Abs. 1 S. 1 ROG.

⁵ § 7 Abs. 3 Nr. 1 – 3 ROG.

„besonderes Gewicht“ bei der Abwägung mit anderen Vorhaben beigemessen (Vorbehaltsgebiete) oder sie gilt als vereinbar mit anderen Nutzungen (Eignungsgebiete). Eignungsgebiete dienen der Klärung, ob sich ein Gebiet für ein bestimmtes Außenbereichsvorhaben eignet. Es stellt somit die Grundlage für eine Steuerung des Windenergieausbaus durch die Konzentrationszonen dar. Diese können in Eignungsgebieten definiert werden.

Bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen ist eine Strategische Umweltprüfung (SUP) durchzuführen. Sie ermittelt alle „voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen“ auf die Umwelt, § 8 Abs. 1 ROG, und fasst sie bewertend in einem Umweltbericht zusammen. Der Untersuchungsrahmen für die Umweltprüfung wird unter Beteiligung der öffentlichen Stellen, die von den möglichen Auswirkungen betroffen sein können, festgelegt.

Die Öffentlichkeit – also Bürger*innen und auch Umweltvereinigungen - kann zum Planentwurf, seiner Begründung und zum Umweltbericht Stellungnahmen abgeben. Die Stellungnahmen sind vom Plangeber zu berücksichtigen.

2.1.2 Bauleitplanung – Gemeindeebene

Die Gemeinden regeln ihre städtebauliche Entwicklung durch die sog. Bauleitplanung (Flächennutzungspläne und Bebauungspläne). Das dem zu Grunde liegende Verfahren ist im Baugesetzbuch (BauGB)⁶ definiert. Für die Errichtung von WEA kommt in der Regel ein Standort im sog. Außenbereich in Frage (also außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile wie Wohngebiet, Mischgebiet etc.).

Im Außenbereich (§ 35 Abs. 1 Nr. 3 BauGB) sind WEA privilegiert zulässig, d.h. sie können errichtet werden, wenn keine öffentlichen Belange entgegenstehen. Diese zunächst weitreichende Privilegierung kann eingeschränkt werden:

- in den Regional- oder Flächennutzungsplänen können diejenigen Flächen ausgewiesen werden, in denen die Windenergienutzung zulässig ist (Konzentrationszonen), in den übrigen Flächen ist sie dann unzulässig. Die Rechtsprechung hat hohe Anforderungen an die Zulässigkeit der Konzentrationsplanung gestellt. So wird ein schlüssiges Gesamtkonzept verlangt, dass der privilegierten Nutzung der Windenergie in „substanzieller Weise“ Raum verschafft.

Die Möglichkeit zur Konzentrationsplanung hat zu zahlreichen rechtlichen Unsicherheiten geführt. Es kann unterstellt werden, dass das Bundesverwaltungsgericht viele Möglichkeiten als rechtssichere Planung von Konzentrationszonen anerkennen würde. Nichtsdestotrotz erscheint es ratsam, hier für Rechtssicherheit zu sorgen. Der Bundesgesetzgeber kann über die Vorschriften zur Flächenausweisung als Anlage des WaLG entsprechende Vorgaben zur Berechnung der substanzieller Weise machen oder die Möglichkeit des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB wird für die Windenergie ausgenommen.

- In Bayern als Beispiel wird der Privilegierung im Außenbereich zusätzlich dadurch eingeschränkt, dass die WEA in einem Abstand von der zehnfachen Anlagenhöhe zur Wohnbebauung nur errichtet werden darf. Im Übrigen gilt die 1.000m-Abstandsregel zur nächsten Wohnnutzung, die die Länder durch ein entsprechendes Landesgesetz vorsehen können.

⁶ Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 8. August 2020 (BGBl. I S. 1728) geändert worden ist.

2.2 Genehmigungsverfahren

Die Planung und Genehmigung von WEA wird geregelt durch das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG)⁷. Zwei Faktoren sind dabei wichtig: welche Größe hat die WEA und in welchem Gebietstyp nach dem BauGB soll sie errichtet werden?

Die Genehmigung selbst richtet sich nach der Größe der Windfarm. WEA, die insgesamt mehr als 50 Meter hoch sind, benötigen,

- soweit es mehr als 20 WEA sind, eine Genehmigung gem. § 10 BImSchG. Diese wird mit einer Öffentlichkeitbeteiligung durchgeführt. Diese Windfarm ist dann auch UVP-pflichtig.⁸
- Bei einer zahlenmäßig kleineren Windfarm – also weniger als 20 WEA – greift das sog. Vereinfachte Verfahren (ohne Öffentlichkeitsbeteiligung) gem. § 19 BImSchG. Bei Windfarmen zwischen 6 und 20 WEA ist zudem eine allgemeine UVP-Vorprüfung des Einzelfalls vorzunehmen.

Bei kleineren Anlagen ist das Baurecht des jeweiligen Bundeslandes einschlägig.⁹

Die im Rahmen der BImSchG-Genehmigung bzw. der UVP-Prüfung vorzulegenden Unterlagen sind vielfältig und teilweise erfordern sie dezidierte gutachterlicher Prüfungen. So ist für Nachweis der Unbedenklichkeit mit immissionsschutzrechtlichen Gutachten¹⁰ zum Beispiel für

- Avifaunistik (Vögel und Fledermäuse)
- Schall
- Schattenwurf
- Turbulenz
- Boden- / Baugrund

zu erbringen. Für die UVP sind weitere Gutachten vorzulegen:

- Optischer Eindruck im Landschaftsbild
- Einfluss auf Flora und Fauna (Artenschutz)
- Schattenwurf
- Geräuschentwicklung
- Bodenerwärmung und -austrocknung im Bereich der Erdkabel
- Eiswurf und Blitzschlag

Die Skizzierung des Rechtsrahmens lässt deutlich werden, dass die Planung von WEA einem umfangreichen und auch fehleranfälligen Prozess unterworfen sind. Zunächst ist hervorzuheben,

⁷ Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 1 des Gesetzes vom 9. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2873) geändert worden ist.

⁸ vgl. Nr. 1.6 der 4. BImSchV sowie Nr. 1.6 der Anlage 1 des UVPG „Liste der UVP-pflichtigen Vorhaben.“

⁹ Kleinwindanlagen werden gem. der jeweiligen landesrechtlichen Bauordnung errichtet.

¹⁰ <https://wind-turbine.com/magazin/ratgeber/genehmigung/40349/gutachten-fuer-windkraftanlagen-und-windparks.html>.

dass nur über eine ausreichende Flächenausweisung überhaupt die Grundlage geschaffen werden kann, dass der Ausbau von WEA gelingt. Die kommunale Ebene hat zudem Sorgen dafür zu tragen, dass die weitere Planung über die Flächennutzungspläne einen entsprechenden Spielraum eingeräumt bekommt. Die kommunale Planung muss den Ausgleich verschiedener Nutzungsinteressen bewerkstelligen und dabei die rechtlichen Voraussetzungen für die Genehmigungsfähigkeit im Blick behalten.

3 Hemmnisse und Lösungsansätze beim Ausbau der Windenergieanlagen an Land

Um die klimapolitischen Ziele in Deutschland zu realisieren ist ein zügiger und nachhaltiger Ausbau der Erneuerbaren Energien, unter anderem auch durch Windenergieanlagen nötig. Die erforderliche Systemintegration durch einen sicheren Netzbetrieb bedarf zudem eines Ausbaus der Höchstspannungsleitungen. Gemeinsam ist beiden Infrastrukturen, dass als wesentliches Hemmnis häufig die vermeintlich langwierigen Genehmigungs-¹¹ und Planfeststellungsverfahren genannt werden. So münden viele Vorschläge in eine sogenannte Beschleunigung dieser Verfahren, wobei als kritischer Punkt ausbleibender Realisierung die Beteiligungs- und Klagerecht von Bürger*innen und Umweltvereinigungen identifiziert werden.

Dabei hat bereits der Ausblick auf den Rechtsrahmen gezeigt, dass der Ausbau der Windenergie an Land insbesondere durch eine mangelnde Ausweisung von Flächen und langwierige und teilweise rechtsfehleranfällige Planungs- und Genehmigungsprozesse den Zielen der bisherigen Bundesregierungen hinterherhinkt. Die Hemmnisse auf beiden Verfahrensebenen lassen sich auch klassifizieren als fehlender politischer Wille.

Im folgenden Kapitel werden die Hemmnisse erläutert und entsprechende Lösungsansätze vorgestellt.

3.1 Bislang: Fehlender politischer Wille – Überwindung durch Schaffung eines WaLG

Die bisherigen Lösungsansätze des Bundesgesetzgebers zeichnen sich dadurch aus, dass an einzelnen Stellschrauben versucht wird, eine Verbesserung der Planung bzw. eine Beschleunigung der Verfahrensdauer zu erreichen. Aus Sicht der Autor*innen sind diese Ansätze nicht ausreichend und auch nicht zielführend, um die bestehenden Hemmnisse wirksam zu beseitigen. So kann hier genannt werden:

Das Gesetz zur Beschleunigung von Investitionen (Investitionsbeschleunigungsgesetz)¹² ist am 10.12.2020 in Kraft getreten. Zwei wesentliche Neuerungen, die bereits Gegenstand von Forderungen zur Verbesserung des Ausbaus von WEA waren, sind:

- Änderung des BImSchG, § 63: *Widerspruch und Anfechtungsklage eines Dritten gegen die Zulassung einer Windenergieanlage an Land mit einer Gesamthöhe von mehr als 50 Metern haben keine aufschiebende Wirkung.* Damit kann nun, ohne dass Projektierer*innen dafür die sofortige Vollziehung seiner Genehmigung beantragen muss, mit der Realisierung begonnen werden. Das Planungsrisiko – bei einer erfolgreichen Klage gegen die Genehmigung – bleibt so oder so beim Projektierer. Lediglich dieser Verfahrensschritt ist nun obsolet. Es werden damit weder deutliche Beschleunigungseffekte erzielt noch wird die Rechtssicherheit erhöht.
- Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)¹³, neuer § 48 Abs. 1 Nr. 3a: *Erstinstanzliche Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte über sämtliche Streitigkeiten, die betreffen die Errichtung, den Betrieb und die Änderung von Anlagen zur Nutzung von*

¹¹ <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2019/20191007-bmwi-legt-arbeitsplan-zur-staerkerung-der-windenergie-an-land-vor.html>, zuletzt abgerufen am 05.08.2021;

¹²

https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav#_bgbl_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl120s2694.pdf%27%5D_1611234219011.

¹³ Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2694) geändert worden ist.

Windenergie an Land mit einer Gesamthöhe von mehr als 50 Metern. Damit wird der Instanzenzug für Klagen gegen WEA, die höher sind als 50 Meter, verkürzt. Hier kann ein Beschleunigungseffekt eintreten, wenn sich die Verfahrensdauer vor den OVG/VGH nicht verlängert. Die Verkürzung des Instanzenzugs ist ein Mittel, das häufiger genutzt wird, um Infrastrukturplanung zu beschleunigen. Inwiefern insbesondere die personellen Auslastungen der OVG/VGH diesem gesetzgeberischen Weg Rechnung tragen können, ist ungewiss.

- Das Gesetz zur Vorbereitung der Schaffung von Baurecht durch Maßnahmengesetz im Verkehrsbereich (Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz - MgvG)¹⁴ regelt für konkret benannte Verkehrsinfrastrukturprojekte und Verkehrswegeinfrastrukturprojekte die Möglichkeit, durch Gesetz anstelle eines behördlichen Verwaltungsaktes die Zulassung zu erreichen. Der Ausweitung dieser Möglichkeit auf die WEA wird hier nicht gesehen. Die Vorstellung, die Ausbautvorhaben im Bereich der Windenergie an Land per se als öffentliches Interesse einzustufen, stößt bei den Autor*innen auf Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit. Eine Vergleichbarkeit dieser Vorhaben mit z.B. den Vorhaben, die im Bundesbedarfsplan gelistet sind und einzeln geprüft wurden, ist nicht ersichtlich. Das Ersetzen der Prüfkaskade durch die Genehmigungsbehörden durch Parlamentarier und evtl. Bundesbehörden insbesondere bei WEA wird als nicht tauglich gesehen.

Qua Gesetz für eine unbekannte und unbestimmbare Anzahl von Anlagen eine automatische Bevorzugung zu schaffen, kann nicht als verfassungskonform eingeschätzt werden. Vielmehr sollte der Weg gegangen werden, den das WindSeeG geht: in § 1 Zweck und Ziel des Gesetzes festlegen, dass der Zweck des Gesetzes es ist, insbesondere im Interesse des Klima- und Umweltschutzes die Nutzung der Windenergie an Land insbesondere unter Berücksichtigung des Naturschutzes auszubauen. Dies würde den Vorhaben, die nach diesem Gesetz geplant und genehmigt werden, eine deutliche höhere Priorität zuweisen. Gleichzeitig erreicht man mit bundeseinheitlichen Regelungen, dass die Verzerrungen in der Auslegung der bisherigen Anforderungen verschwinden sowie gleichfalls die Rechtsunsicherheit auf Projektier- und Behördenseite.

Die Beseitigung der Ausbauhemmnisse ist eine wesentliche Aufgabe, um die klimapolitischen Ziele dieser und auch zukünftiger Bundesregierungen zu erreichen. Wichtig erscheint dabei, dem Ausbau von Wind an Land eine größere Priorität einzuräumen. Dies wäre zweifelsfrei möglich mit einem Bundesgesetz, das die Flächenziele aufnimmt und für das Genehmigungsverfahren für WEA bundesweit einheitliche Vorgaben und Auslegungshinweise bezogen auf materielle Voraussetzungen wie den Artenschutz, Abstandsregelungen und für den Detaillierungsgrad von Unterlagen und Gutachten setzt. Der Bundesgesetzgeber hat bereits ein Windenergie-auf-See-Gesetz verabschiedet (WindSeeG). Diesem vergleichbar sollte – auch wenn die Planungs- und Genehmigungskompetenz für Windenergie an Land anders ist – ein Windenergie-an-Land-Gesetz (WaLG) folgen.

Dass die wesentlichen Eckpunkte dort geregelt werden können, ergibt sich aus der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 (Recht der Wirtschaft, Energiewirtschaft) Grundgesetz (GG). Zudem würde dieses Vorgehen des Bundesgesetzgebers zwei Anforderungen der Rechtsprechung aufgreifen: der Windenergie „substanziell Raum“¹⁵ zu verschaffen und, bezogen auf den Artenschutz, „darf der Gesetzgeber der Rechtsanwendung nicht ohne weitere Maßgaben auf

¹⁴ Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz vom 22. März 2020 (BGBl. I S. 640).

¹⁵ BVerwG, Urteil vom 24. Januar 2008 – 4 CN 2/07 –, juris, Rn. 15; hM.

Dauer Entscheidungen in einem fachwissenschaftlichen „Erkenntnisvakuum“ übertragen, das weder Verwaltung noch Gerichte selbst auszufüllen vermögen“¹⁶.

3.2 Streichung der Länderöffnungsklausel nach § 249 Abs. 3 BauGB

Damit Ziele des Bundes zum Ausbau der Windenergie erreicht werden können, sollte die Länderöffnungsklausel abgeschafft werden. Durch diese Klausel können Bundesländer eigene Regelungen für den Ausbau der Windenergie definieren. Sie können den Ausbau der Windenergie bspw. durch die Reduktion verfügbarer Flächen behindern. Prominente Beispiele sind die Abstandsregelungen zu Siedlungen in bspw. Bayern (Art. 82 Abs. 1 BayBO) oder Nordrhein-Westfalen (§ 2 Abs. 1 BauGB-AG NRW). Das Ziel von Abstandsregelungen ist der Anwohner*innenschutz. Dieser ist notwendig, sollte jedoch einheitlich auf nationaler Ebene definiert werden (in dem neu zu schaffenden WaLG), da sich die Schutzwürdigkeit zwischen den Bürger*innen in den einzelnen Bundesländern nicht unterscheidet und die Praxis durch die Länderregelungen als Hemmnis für den Ausbau zu werten sind. Eine einheitliche Festlegung erleichtert zudem die Planungsarbeit für Projektier*innen, die bundesweit tätig sind.

3.3 Verpflichtende finanzielle Zahlungen an Kommunen - bundesweit

Kommunen, die einen Ausbau von Windenergie ermöglichen, sollten an der Wertschöpfung der Anlage beteiligt werden. Konkret bedeutet dies, dass Anlagenbetreiber für jede erzeugte Kilowattstunde einen Betrag an Kommunen zahlen. Diesen können sich die Betreiber von den Netzbetreibern erstatten lassen. In §36 k des EEG wurde dies bereits mit aufgenommen. Anlagenbetreiber können den betroffenen Kommunen eine Zahlung von 0,2 Cent pro Kilowattstunde anbieten. Bei dieser Regelung fehlt jedoch eine Verpflichtung für die Betreiber*innen. Dies sollte jedoch der Fall sein, da Kommunen den Ausbau der Windenergie ermöglichen und sichern. Auch gibt es aus nationaler Sicht gute Gründe für eine solche Abgabe: Die Einführung dieser Zahlungen kann Anreize für Kommunen erzeugen, Flächen konsequenter auszuweisen.

Das noch in Brandenburg existierende *Gesetz zur Zahlung einer Sonderabgabe an Gemeinden im Umfeld von Windenergieanlagen* macht diese Zahlungen verpflichtend¹⁷. Betreiber von Windenergieanlagen müssen eine Zahlung an die betroffenen Kommunen leisten. Die Höhe dieser Zahlung beträgt 10.000€ pro Windenergieanlage und Jahr. Die Zahlungen sind zweckgebunden und müssen zur Steigerung der Akzeptanz von Windenergieanlagen eingesetzt werden. Ein Aspekt, der in der Regelung des EEG fehlt. Dies umfasst unterschiedliche Zwecke, die im Gesetz genauer definiert werden, bspw. die Aufwertung des Ortsbilds oder die Förderung sozialer, kommunaler Veranstaltungen. Das Brandenburgische Gesetz wird jedoch durch die nationale Regelung ersetzt werden.

Diese Beteiligung könnte nicht nur Neuanlagen betreffen. Die finanzielle Abgabe ist ebenso für Bestandsanlagen denkbar, da Anwohner*innen und Kommunen bereits in der Vergangenheit den Ausbau erneuerbarer Energien ermöglicht haben. Dies würde einer Verwerfung zwischen Kommunen entgegenwirken. Eine unfaire Behandlung würde so vermieden.

Auch in anderen europäischen Ländern wurden Erfahrungen mit diesem Instrument gesammelt: In Finnland haben Kommunen bisher stark von Steuern auf Windenergieanlagen profitiert. Kommunen

¹⁶ BVerfG, Beschluss vom 23. Oktober 2018 – 1 BvR 2523/13 –, BVerfGE 149, 407-421, Rn. 24.

¹⁷ <https://bravors.brandenburg.de/gesetze/bbgwindabgg> (Letzter Zugriff: 26.07.2021)

bemühten sich stark, Flächen auszuweisen. Vor kurzem wurden jedoch Steuervorschriften geändert und diese hohen Erträge entfielen. Eine Vertreterin des *Finnischen Windenergie Verbandes* berichtete, dass sich Windprojektorer heute größeren Problemen gegenübersehen als vor der Änderung der Steuerregelung. (WindEurope 2021).

3.4 Flächenbereitstellung

Zur Steuerung des Ausbaus von Windenergie werden Flächen ausgewiesen, auf denen diese vorrangig errichtet werden sollen. Die Ausweisung dieser Flächen und das Erstellen von Regionalplänen nimmt viel Zeit in Anspruch und es hat sich gezeigt, dass sie in der Praxis oft fehleranfällig sind und vor Gericht erfolgreich beklagt werden. Auch werden in manchen Fällen keine Flächen durch Kommunen ausgewiesen.

In diesem Kapitel finden sich daher verschiedene Lösungsvorschläge. Einerseits adressieren sie die Methodik der Flächenausweisung und wie Anreize für die Flächenausweisung durch Kommunen geschaffen werden können. Darüber hinaus werden Vorschläge dazu gemacht, wie das Erstellen von Regionalplänen vereinfacht und ihre Rechtssicherheit erhöht werden kann. Anschließend werden Optionen genannt, die greifen, wenn ein Plan ungültig ist.

3.4.1 Definition von Flächenzielen auf Bundesebene

Damit ausreichende Flächen für Windenergieanlagen vorliegen ist eine klare Definition von Flächenzielen nötig. Die Stiftung Klimaneutralität (Stiftung Klimaneutralität 2021), Wegner et al. (2020) und Rosenkranz et al. (2020) schlagen vor, Mengenvorgaben für Bundesländer in einem bundesrechtlichen Rahmen festzulegen, bspw. der Bundesraumordnung. Grundlage sind die definierten Klimaschutzziele und der notwendige Ausbau erneuerbarer Energien, um diese Ziele zu erreichen. Jedes Bundesland hätte dann eine definierte Energiemenge als Ziel. Die Landespolitik wäre verpflichtet, einer ausreichenden Flächenausweisung Rechnung zu tragen.

Dass es regional oder kommunal dann zu einer ausreichenden Ausweisung von Flächen kommt, kann durch eine den Bundesländern auferlegte Planungspflicht realisiert werden (Wegner et al. 2020). Der Regelungsweg geht dabei von der nationalen Ebene über die Ebene der Länder hin zur kommunalen Ebene. Die Bundesflächenziele werden so immer weiter heruntergebrochen und eine handhabbare Fläche kann als Anforderung an die Kommunen weitergereicht werden.

Hier könnte jedoch auch ein weitergehender Ansatz gewählt werden: So lange auf der Ebene des Regionalplans das Flächenziel erreicht wird, ist nicht wichtig, welche Kommune welchen Beitrag zur ausgeschriebenen Fläche geleistet hat. So können sich Kommunen untereinander abstimmen, siehe auch (Stiftung Klimaneutralität 2021). Ggf. gibt es Kommunen, die besonders interessiert am weiteren Ausbau erneuerbarer Energien sind und andere, die weniger Ambitionen hegen.¹⁸

Die Autor*innen schlagen vor, eine entsprechende Verankerung in einem zu schaffenden WaLG als Anlage aufzunehmen. Eine entsprechende Anpassung an das ROG ist auch vorzunehmen.

¹⁸ Auch die Idee der Technologieoffenheit der ausgewiesenen Fläche sollte nicht unerwähnt bleiben. Ein sehr weitreichender Ansatz – der das hiesige Thema der WEA ausdehnen würde – ist, dass es insgesamt darum geht, eine gewisse Energiemenge durch Erneuerbare zu erzeugen. Dabei kann auch die Photovoltaik eine Rolle spielen.

3.4.2 Öffentlichkeitbeteiligung bei der Flächenausweisung

Dass die konkrete Flächenausweisung bei der Kommune verbleibt, ist essenziell. Im Rahmen von Flächennutzungsplänen weisen Kommunen aus, wie Flächen im kommunalen Gebiet genutzt werden. Während der Planung der Flächenausweisung ist der richtige Zeitpunkt für eine Beteiligung von Bürger*innen. Denn dann kann das Ergebnis der Planung beeinflusst werden.

Eine Beteiligung von Bürger*innen während der Prüfung des Genehmigungsantrages von Windenergieanlagen hingegen ist zeitlich zu spät. Zu diesem Zeitpunkt sind die Antragsunterlagen vollständig und der Standort sowie die Dimensionierung kann nur noch wenig beeinflusst werden. Dies kann Frustration hervorrufen, da die Erwartungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung nicht erfüllt werden können.

Kommunen können die von Bundesseite aus definierten Mengen als Anlass nehmen, gemeinsam mit Bürger*innen die Energiezukunft der Kommune zu erarbeiten. Gemeinsam wird dann die Frage beantwortet, welche Flächen für das Erreichen der Ziele definiert werden. Diese dienen dann nicht nur dem nationalen Erreichen der Klimaschutzziele, sondern ebenso der kommunalen Versorgung mit erneuerbaren Energien. Die Belange der Bürger*innen können dann in die Planung mit eingehen. Diese berücksichtigt somit Orte, die eine große Bedeutung für die Bürger*innen haben.

3.5 Beteiligungs- und Klagerechte von Umweltvereinigungen und Bürger*innen

Die Beteiligungs- und Klagerechte von Bürger*innen oder Umweltvereinigungen werden hier nicht als wesentliches Hemmnis gewertet. Die Vorgaben für die Beteiligungs- und Klagerechte sind überwiegend europarechtlich determiniert und damit der Regelungskompetenz des Bundesgesetzgebers entzogen. Auch zeigen empirische Untersuchungen, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung einen bedeutenden Anteil daran hat, dass materielle Voraussetzungen für die Genehmigungen eingebracht, bewertet und berücksichtigt werden. Es ist jedoch festzustellen, dass gerade bei den Genehmigungsverfahren für die WEA sowohl bei den Einwendungen als auch bei den Klagen Fragen eine Rolle spielen, die durch konkrete bundeseinheitliche Vorgaben abschließend geklärt werden können. Dies betrifft insbesondere die Flächenausweisung in der Regionalplanung als auch die artenschutzrechtlichen Fragen.

3.6 Artenschutz

Ein wesentlicher Punkt bei der Zulassung von WEA stellt die Prüfung artenschutzrechtlicher Fragen dar. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat sich 2018 mit der Frage befasst, welche Einschätzungsspielräume den Behörden zugestanden werden können/sollten und indirekt den Gesetzgeber aufgefordert, hier tätig zu werden.

Die Praxis zeigt, dass eine große Unsicherheit und auch Bandbreite der Auslegung der artenschutzrechtlichen Anforderungen existiert. Die Bundesländer haben eine Vielzahl von Auslegungshinweise zu den Anforderungen des Artenschutzes erlassen, die teilweise von den Gerichten aufgegriffen aber auch verworfen werden. Viele Genehmigungen werden daher einer gerichtlichen Überprüfung zugeführt. Dies führt zu Verzögerungen bei der Realisierung von WEA. Es geht an dieser Stelle explizit nicht darum, dem Artenschutz einen geringeren Stellenwert einzuräumen. Ohne eine adäquate Auseinandersetzung mit den Anforderungen wird ein nachhaltiger Ausbau nicht gelingen können. Allerdings erscheint es geboten, die Rechtssicherheit an dieser Stelle zu erhöhen. Dies kann geschehen durch entsprechend mit den Zuständigen aus den Bundesländern bundesweit einheitliche Auslegungshinweise und Empfehlungen zu verabschieden. Diese können als Anhang Artenschutz das zu schaffende WaLG ergänzen. Hier

kann der Umgang mit den artenschutzrechtlichen Vorgaben nunmehr einheitlich für alle Akteure geregelt werden.

Die Umweltministerkonferenz Bund-Länder wird dafür als geeignetes Gremium gesehen.

Wichtig erscheint, einen Prozess dafür aufzusetzen – unter Federführung der UMK. Deren Erarbeitung kann dann als Anlage zum WaLG eingeführt werden. Folgende Punkte wären mindestens zu adressieren:

- Artenschutzrechtliche Gutachten: Anforderungen, Betrachtungszeiträume, Übertragbarkeit auf andere Standorte,...,
- Vermeidungsmaßnahmen: Voraussetzungen, Monitoring,
- Bewertung von Tötungsrisiken,
- Ausnahmeregelungen.

3.7 Weitere Regelungsbereiche

3.7.1 Vereinfachte Verfahren für das Repowering von Anlagen

Für Windenergieanlagen, für die die EEG-Förderung ausläuft, besteht die Möglichkeit des Repowering. Dabei wird eine alte Anlage durch eine neue ersetzt. Der Vorteil ist, dass ein bereits erschlossener und akzeptierter Standort weiter genutzt werden kann. Ein einfaches Ersetzen von Altanlagen durch Anlagen der neuesten Generation ist jedoch nicht ohne weiteres möglich. Insbesondere dadurch, dass heutige Anlagen eine sehr große Höhe aufweisen und die technischen Eigenschaften einer Anlage nicht mit denen vergleichbar sind, für die Genehmigungen in der Vergangenheit erteilt wurden.

Der Deutsche Bundestag (2021) beschloss im Sommer 2021 eine Gesetzesänderung des Bundesimmissionsschutzgesetzes. Diese beinhaltet den Artikel 16 b BImSchG, der das Repowering von Anlagen betrifft. In diesem Rahmen wurden bereits einige Erleichterungen beschlossen, so etwa die Berücksichtigung der für die Altanlage erbrachten Prüfungen. Zu prüfen sind somit nur potenzielle neue Umwelteinflüsse einer Anlage. Auch die Kompensationen, die bereits für die Altanlage erbracht wurden, müssen bei der Prüfung der neuen Anlage berücksichtigt werden.

Es bestehen dennoch Möglichkeiten, die über diese bereits erlassenen Regelungen hinausgehen. Die Pflicht einer Prüfung könnte an die Leistungserhöhung der Neuanlage gekoppelt sein. Ist die Leistung einer Neuanlage bspw. nur um 20% größer als die der bestehenden Anlage, könnten für eine Genehmigung notwendige Prüfungen erlassen werden. Dies ist für Wasserkraftwerke in Frankreich bereits der Fall. Argumentiert wird dabei mit einem unveränderten oder ähnlichen Umwelteinfluss der Anlage (EREF 2021).

3.7.2 Windenergie im Wald

Neben der Möglichkeit, für das Repowering ein vereinfachtes Verfahren vorzusehen bietet ein WaLG auch die Chance, weitere Fragestellungen zu adressieren. Einen weiteren Abschnitt könnten die Genehmigungsvoraussetzungen für Windenergie im Wald behandeln und auch hier festlegen, unter welchen Voraussetzungen der Bau von WEA im Wald überhaupt möglich ist.

3.7.3 Vorbescheidverfahren bei Fällen der Flugsicherung und Militär

Auswirkungen auf die Flugsicherung oder militärische Anlagen werden erst bei Abgabe der Genehmigungsunterlagen überprüft. Kommt es dann zu einer Beeinträchtigung der Flugsicherheit oder Ähnliches wird eine geplante Anlage abgelehnt. Das ist für Planer*innen besonders ärgerlich, da bereits viele Ressourcen aufgewendet wurden, bspw. für die Umweltverträglichkeitsprüfung, die dann verloren wären.

Damit solche Fälle vermieden werden, ist denkbar, zu Beginn der Planungsphase eine Anfrage an die zuständige Behörde der Flugsicherheit zu stellen. Diese könnte mögliche Auswirkungen ausschließen oder ein Veto einlegen. Planer*innen könnten dann einen neuen Anlagenstandort suchen oder aber die Planung der Anlage weiterverfolgen. Wichtig ist, dass die Aussage der Behörde rechtssicher ist, die Planer*innen somit also bereits vor der weiteren Planung der Anlage eine rechtsverbindliche Aussage dazu haben, dass der Standort aus Gesichtspunkten der Flugsicherheit unbedenklich ist.

3.8 Vereinheitlichung und Digitalisierung des Genehmigungsverfahrens

3.8.1 Online GIS Datenbank zu verfügbaren Flächen

Um eine transparente Übersicht und einen einfachen Zugang zu Flächen zu ermöglichen, besteht die Möglichkeit, eine zentrale, digitale Informationsstelle in Bezug auf Flächen einzurichten. Inhalt sollten GIS Karten der ausgewiesenen Flächen sein. Ebenso können weitere Daten, wie Angaben über Windhöufigkeit oder die Lage von angrenzenden Naturschutzgebieten enthalten sein. Viele dieser Daten liegen bereits in Regionalplänen vor. Sie könnten so einfacher zugänglich gemacht werden.

Projektierer können diese Informationen leicht abrufen und basierend darauf ihre Planung beginnen. Das beinhaltet den Anlagenstandort, aber auch, welchen potenziellen Einfluss angrenzende Ökosysteme haben können. Diese zentrale Informationsstelle ähnelt so dem bereits in manchen Bundesländern eingeführte Energieatlas mit Potenzialangaben für PV-Anlagen¹⁹.

In einigen EU-Ländern ist dieses Instrument bereits umgesetzt. Dazu zählen Dänemark, Italien und Spanien.

3.8.2 Erhebung von Umweltdaten durch staatliche Einrichtungen

Wie bereits beschrieben muss für die Erhebung von Umweltdaten und die Erstellung der Umweltverträglichkeitsprüfung viel Zeit aufgewendet werden. Um Projektierende zu entlasten und die Planungsdauer zu verkürzen, ist es denkbar, die Erhebung von notwendigen Daten auszulagern. Dies könnte durch eine staatliche Stelle erfolgen, die in kontinuierlichen Abständen ein Monitoring der Flächen durchführt. Startpunkt können Daten sein, die im Rahmen der SUP für die Regionalplanerstellung erhoben wurden. Projektierende könnten basierend darauf einschätzen, welchen Einfluss ihr Projekt haben kann und es gegebenenfalls anpassen. Auch könnte die Dauer der Gutachtenerstellung abnehmen, da notwendige Daten bereits vorliegen.

Diese Herangehensweise wird beispielsweise in Spanien gewählt. Dort werden auf einer zentralen Onlineplattform Flächen und ihre Eignung dargestellt. Projektierende können auf diese Daten

¹⁹ Siehe bspw. <https://www.energieatlas-bw.de/sonne/dachflächen> (letzter Zugriff 19.07.2021)

zurückgreifen und es ist bereits absehbar, welche Regionen aus Umweltsicht besonders sensibel sind²⁰.

3.8.3 Zentrale Anlaufstelle für Genehmigungen

Für die Realisierung eines Projekts sind unterschiedliche Genehmigungen notwendig. Für deren Erhalt müssen Projektierende Unterlagen bei Genehmigungsbehörden und Netzbetreibern einreichen. Diese erteilen anschließend eine Genehmigung oder lehnen das entsprechende Projekt ab. Bei diesem Prozess kann es zu einigen Hindernissen kommen, die das Realisieren von Projekten verlangsamen.

Diese Hemmnisse können sich in verschiedenen Bereichen wiederfinden. Dabei kann es sich etwa um eine große Komplexität notwendiger Angaben handeln. Ebenso kann es sein, dass Behörden nicht ausreichend für die Bearbeitung dieser Anträge ausgestattet sind.

Während der Antragsphase ist es für Projektierende nötig, sich an verschiedene Einrichtungen zu wenden, um bspw. Genehmigungen zu erhalten oder einen Netzanschluss zu beantragen. Die parallele Kommunikation und Einreichung von Unterlagen mit verschiedenen Anforderungen nehmen für die Projektierende Zeit in Anspruch. Insbesondere wenn es sich um wenig erfahrene Projektentwickler handelt, kann sich dieser Prozess hinziehen.

Die Einführung einer zentralen Anlaufstelle könnte Projektierende unterstützen. Diese umfasst mehr als die im Immissionsschutzgesetz bereits vorgesehene Konzentrationswirkung und betrachtet auch weitere Anforderungen an das beauftragte Projekt. Sie sammelt die notwendigen Unterlagen ein und leitet diese an Behörden oder Netzbetreiber weiter. Der/die Ansprechpartner*In der Anlaufstelle geleitet Projektierer durch den Genehmigungsprozess. Er oder sie kennt die Ansprüche der Behörden und kann die Vorbereitung der Unterlagen unterstützen. Zwischen Ansprechpartner*in und Behörden könnte sich eine Routine einstellen, die die Zusammenarbeit erleichtert und beschleunigt. Ebenso könnte daraus eine Reduktion der Windenergie-Projektkosten beitragen, da sich Projektierende weniger Zeit für die Vorbereitung von Unterlagen und die Kommunikation mit Behörden aufwenden müssen.

Diese Anlaufstellen könnten auf Ebene der Bundesländer zu realisieren. Dadurch kann sich ein regionaler Bezug ergeben, was die Zusammenarbeit zwischen Behörden und Ansprechpartner*innen erleichtern kann. Durch die Renewable Energy Directive wird bereits eine Einführung einer nationalen Anlaufstelle vorgeschrieben (Europäische Union 2018).

Dies ist nicht nur eine Hilfestellung für Projektierende sondern auch für Behörden. Dadurch, dass weniger Kontakt zu Projektierenden haben, haben sie mehr Zeit für das Ausstellen von Genehmigungen. Die zentralen Anlaufstellen könnten so gestaltet sein, dass sie Unterlagen prüfen und eine Vollständigkeitserklärungen ausstellen. Die Prüfung der Vollständigkeit durch Behörden würde so entfallen und der Zeitraum für die Bearbeitung der Unterlagen könnte beginnen.

Ein solcher Kontaktpunkt sollte allerdings optional sein. Erfahrene Projektierende können dann bereits gute Kontakte in die entsprechenden Behörden nutzen, was den Prozess erleichtert. Auch kann der Kontaktpunkt umgangen werden, wenn er nicht Genehmigungen nicht oder nur langsam ausstellt.

²⁰ Siehe https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/evaluacion-ambiental/zonificacion_ambiental_energias_renovables.aspx (letzter Zugriff 03.08.2021)

3.8.4 Digitalisierung der Antragsphase

Durch die Digitalisierung und Vereinheitlichung der Kommunikationswege zwischen Projektierenden und Behörden kann Zeit eingespart werden. Planer*innen können ohne Verzögerung Unterlagen an Behörden verschicken. Diese sind in digitaler Form leichter abzulegen, zu ordnen und auch zu bearbeiten. Unterlagen können so nur schwer verloren gehen. Dies erleichtert die Arbeit für die Behörden. Die Antragsformulare sollten einfach zu finden sein. Dies kann durch die zuständige Behörde oder eine zentrale Anlaufstelle realisiert werden. Ein positives Beispiel dafür ist das Hessische Landesamt für Naturschutz, Umwelt und Geologie²¹.

Planer*innen könnten durch die Digitalisierung von Behörden einen Einblick in den Stand ihrer Anträge ermöglichen. Sie könnten dadurch sehen, wie weit ihr Antrag im Genehmigungsprozess fortgeschritten ist und welche*r Sachbearbeiter*in zuständig ist. Dies könnte die Interaktion zwischen Behörde und Planer*in erleichtern. Nachfragen könnten schnell gestellt und geklärt werden durch die vereinfachte Art der Kontaktaufnahme.

Auch ist die projektübergreifende Kontrolle eines Prozesses so leichter möglich. Häufen sich viele Unterlagen an einem Prozessschritt, so wird ersichtlich, dass dort Maßnahmen ergriffen werden sollten, die die Genehmigung beschleunigen. Dabei kann es sich, bspw. um die Einführung von Entscheidungshilfen oder die Vergrößerung des zuständigen Personals handeln.

3.9 Vernetzung von Behörden und Best Practice Leitfäden

Behörden weisen aufgrund der angespannten personellen Situation unter Umständen nicht das ausreichende Fachwissen auf, um basierend auf der aktuell komplexen Rechtsgrundlage Genehmigungen zu erteilen. Um sich abzusichern kann es dazu kommen, dass Behörden weitere Nachweise oder Gutachten fordern, deren Erbringung Zeit in Anspruch nimmt. Es sollte somit Ziel sein, Behörden zu befähigen Genehmigungen einfacher zu erteilen.

Wenn sich Behörden vernetzen und über Erfahrungen teilen, kann dies Prozesse erleichtern. Mitarbeiter*innen könnten sich über Fragen und Herangehensweisen austauschen. Denkbar ist ebenso eine Partnerschaft oder Tutorenschaft zwischen besonders erfahrenen und weniger erfahrenen Behörden. So könnte eine informelle Hilfestellung für weniger routinierte Behörden bereitgestellt werden.

Eine weitere Möglichkeit ist das Erstellen von Leitfäden. Grundlage dafür sind die Herangehensweisen von Behörden, die bei der Bearbeitung von Anträgen bereits gut funktionieren. Auf Landesebene können diese Positivbeispiele gesammelt und zur Ausarbeitung eines Leitfadens genutzt werden. Ziel sollte es sein, Maßnahmen für die Beschleunigung von Genehmigungsprozessen und der Betreuung von Antragsstellenden zusammenzuführen.

Damit zu erkennen ist, wo Verbesserungsbedarf besteht, kann ein gemeinsamer Monitoring-Prozess initiiert werden. Daran können die Behörden selbst, Projektierende sowie die Länder beteiligt sein. Denn die Grundlage für die Verbesserung in Behörden ist Transparenz über jene Bereiche, die Potenzial für eine schnellere Bearbeitung von Anträgen haben. Wird ein Bereich erkannt, kann Hilfestellung gegeben werden.

²¹ Sammlung von Genehmigungsunterlagen nach BImSchG unter <https://www.hlnug.de/downloads> (letzter Zugriff am 03.08.2021)

Beratungsstelle für Zulassungsbehörden

Auch für Zulassungsbehörden könnte eine zentrale Institution eingeführt werden, die diese bei ihrer Arbeit beratend unterstützt. Funktion dieser Beratungsstelle wäre es, Behörden bei Bedarf offene Fragen zu beantworten. So können Situationen vermieden werden, in denen Behörden trotz ausreichender Unterlagen weitere Gutachten und andere Informationen einfordern.

In diesen Beratungsbehörden könnten Personen mit juristischem Hintergrund sitzen. Durch Fachwissen und Erfahrung mit der Genehmigung von Windenergieanlagen können diese auch in kritischen Situationen helfen. Entscheidungshilfen könnten etwa notwendig werden bei Fragen des Artenschutzes. Wann ein erhöhtes Tötungsrisiko für eine Vogelart besteht und wann nicht könnten diese Beratungsstellen basierend auf gerichtlichen Entscheidungen beurteilen. Die schlussendliche Entscheidung würde jedoch weiterhin bei der Behörde verbleiben.

4 Fazit: Zügige und nachhaltige Verfahren für die Windenergie an Land: Schaffung eines WaLG

Bundesweit einheitliche Regelungen für den Ausbau der Windenergie an Land helfen, schnell mehr Windenergieanlagen zu errichten und bringen so den Klimaschutz voran. Ein neu zu schaffendes „Windenergie-an-Land“-Gesetz kann dafür die Größen der Flächen pro Bundesland benennen, Vorgaben für die Beteiligung der Öffentlichkeit machen und einheitliche Anwendungs- und Auslegungshinweise für den Natur- und Artenschutz festlegen.

5 Literaturverzeichnis

50 Hertz Transmission (50 Hertz); Amprion GmbH; TenneT TSO GmbH; TransnetBW GmbH (Hg.) (2021): Netzentwicklungsplan Strom 2035, Version 2021. Erster Entwurf der Übertragungsnetzbetreiber.

BMWi (2019): Tempo für den Netzausbau. Ergebnisse des Treffens am 24. Mai 2019 in Hannover von Bundesminister Altmaier mit den Länderminister/innen, dem Präsidenten der Bundesnetzagentur sowie den Geschäftsführern der Übertragungsnetzbetreiber zum vorausschauenden Controlling des Netzausbaus. Online verfügbar unter https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/S-T/tempo-fuer-den-netzausbau.pdf?__blob=publicationFile&v=8, zuletzt geprüft am 22.04.2021.

Bons, Marian; Knapp, Jonas; Steinbacher, Karoline; Greve, Marco; Grigoleit, Klaus Joachim; Kippelt, Stefan; Burges, Karsten (2020): Verwirklichung des Potenzials der erneuerbaren Energien durch Höherauslastung des Bestandsnetzes und zügigen Stromnetzausbau auf Verteilnetzebene. Hg. v. UBA. Online verfügbar unter <http://www.umweltbundesamt.de/publikationen>, zuletzt geprüft am 24.04.2021.

Bons, Marian, Knapp, Jonas; Steinbacher, Karoline; Greve, Dr.-Ing. Marco; Grigoleit, Prof. Dr. Klaus Joachim; Kippelt, Dr.-Ing. Stefan; Burges, Dr.-Ing. Karsten (2020): Verwirklichung des

Potenzials der erneuerbaren Energien durch Höherauslastung des Bestandsnetzes und zügigen Stromnetzausbau auf Verteilnetzebene. Hg. v. Umweltbundesamt. Dessau-Roßlau.

Bundesministerin der Justiz und für Verbraucherschutz (23.07.2013): Gesetz über den Bundesbedarfsplan. BBPlG, vom 13.05.2019. Online verfügbar unter <https://www.gesetze-im-internet.de/bbplg/BBPlG.pdf>, zuletzt geprüft am 23.05.2019.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (2018): Aktionsplan Stromnetz, 14.08.2018. Online verfügbar unter https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/A/aktionsplan-stromnetz.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt geprüft am 23.05.2019.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (2020): Aktionsplan Gebotszone. Gemäß Art. 15 Verordnung (EU) 2019/943. Hg. v. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi). Berlin.

Bundesnetzagentur (BNetzA) (Hg.) (2018): Wissenschaftsdialog 2018. Unter Mitarbeit von Bernd Holznagel, Uwe Hirschfeld, Christoph Eichenseer, Marc-Stefan Göge, Melanie Kaufmann, Franziska Flachsbarth et al. Bonn. Online verfügbar unter https://www.netzausbau.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Tagungsband_18.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt geprüft am 22.04.2021.

Bundesverband WindEnergie e.V. (BWE) (2017a): Regionalplanung und Repowering. Planerische Gestaltungsmöglichkeiten. Hg. v. Bundesverband WindEnergie e.V. (BWE). Berlin, zuletzt geprüft am 26.05.2021.

Bundesverband WindEnergie e.V. (BWE) (Hg.) (2017b): Regionalplanung und Repowering. Planerische Gestaltungsmöglichkeiten. Berlin, zuletzt geprüft am 19.07.2021.

Deutscher Bundestag (2021): Drucksache 19/30954: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (16. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung von Vorgaben der Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (Neufassung) für Zulassungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz, dem Wasserhaushaltsgesetz und dem Bundeswasserstraßengesetz. Deutscher Bundestag. Berlin, zuletzt geprüft am 26.07.2021.

Endell, Marike; Nicolai, Helmuth von; Söfker, Wilhelm; Schmidt-Eichstaedt, Gerd (2020): Gesetzgeberische Möglichkeiten für eine rechtssichere Konzentrationszonenplanung. Hg. v. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) und Projektträger Jülich. Fachagentur Windenergie an Land. Berlin, zuletzt geprüft am 27.04.2021.

ENTSO-E (2020): Technopedia. Unter Mitarbeit von ENTSO-E. Hg. v. ENTSO-E. Online verfügbar unter <https://www.entsoe.eu/Technopedia/>.

EREF (2021): RES-Simplify Workshop with the Small Hydropower Association. Online Presentation, 18.05.2021.

Eriksen, Emil; Schwenk-Nebbe, L.; Tranberg, Bo; Brown, Tom; Greiner, Martin (2017): Optimal heterogeneity in a simplified highly renewable European electricity system. Aarhus University;

Danske Commodities; Frankfurt Institute for Advanced Studies (FIAS). Aarhus, Frankfurt, zuletzt geprüft am 14.09.2021.

Europäische Union (2018): Richtlinie (EU) 2018/2001 des europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen. Richtlinie (EU) 2018/2001, vom 11.12.2018. Online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:02018L2001-20181221&from=EN>, zuletzt geprüft am 22.12.2020.

Fachagentur Windenergie an Land (FA Wind) (2021): Länderinformationen zur Windenergie. Fachagentur Windenergie an Land (FA Wind). Berlin. Online verfügbar unter <https://www.fachagentur-windenergie.de/veroeffentlichungen/laenderinformationen/laenderinformationen-zur-windenergie/>, zuletzt aktualisiert am 26.07.2021, zuletzt geprüft am 26.07.2021.

Hitschfeld, Uwe; Eichenseer, Christoph; Göge, Marc-Stefan; Holznagel, Bernd; Kaufmann, Melanie: Evaluierung des gestuften Planungs- und Genehmigungsverfahrens Stromnetzausbau im Hinblick auf seine Wirksamkeit für den Umweltschutz – juristisch, planerisch, technisch. Hg. v. UBA.

Renn, Ortwin (2015): Akzeptanz und Energiewende. In: *Jahrbuch für christliche Sozialwissenschaften* 56, S. 133–155.

Rosenkranz, Gerd; Schäfer, Michael; Graichen, Patrick (2020): Sofortprogramm Windenergie an Land. Was jetzt zu tun ist, um die Blockaden zu überwinden. Hg. v. Agora Energiewende, zuletzt geprüft am 28.04.2021.

Stiftung Klimaneutralität (2021): Wie kann die Verfügbarkeit von Flächen für die Windenergie an Land schnell und rechtssicher erhöht werden? Ein Regelungsvorschlag. Stiftung Klimaneutralität. Berlin, zuletzt geprüft am 03.08.2021.

Wegner, Nils (2019): Ansätze zum Umgang mit Fehlern und zur Begrenzung der Fehlerfolgen bei Windkonzentrationszonenplanung. Hg. v. Stiftung Umweltenergierecht. Würzburg, zuletzt geprüft am 19.07.2021.

Wegner, Nils; Kahles, Markus; Bauknecht, Dierk; Ritter, David; Heinemann, Christoph; Seidl, Roman (2020): Bundesrechtliche Mengenvorgaben bei gleichzeitiger Stärkung der kommunalen Steuerung für einen klimagerechten Windenergieausbau. Kurzgutachten. Hg. v. Umweltbundesamt (UBA). Dessau-Roßlau (Climate Change, 21/2020). Online verfügbar unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2020-07-08_cc_21-2020_klimagerechter_ee-ausbau_flaechensicherung.pdf.

WindEurope (2021): Performance of permission and administrative procedures for onshore and offshore wind installations. Online Presentation, 22.03.2021.