

Positionspapier der EnBW Energie Baden-Württemberg AG

Flächen bereitstellen – Genehmigungshemmnisse
beseitigen – Verfahren beschleunigen:

Erforderliche Maßnahmen zum Erreichen der
Ausbauziele bei der Windenergie an Land

Karlsruhe/Berlin, 8. April 2022

Einleitung

Die EnBW begrüßt die im Rahmen der Novellierung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) vorgesehenen ambitionierten Ausbauziele bei den Erneuerbaren Energien. Um die anvisierte Steigerung der installierten Leistung von Windenergieanlagen an Land (Onshore) auf 115 Gigawatt (GW) im Jahr 2030 bzw. 160 GW im Jahr 2040 erreichen zu können, sind zwingend planungs- und genehmigungsrechtliche Anpassungen notwendig. Ohne signifikante Änderungen in diesen Bereichen bleiben die Ziele Makulatur und die Onshore-Windenergie als wichtige Säule der Energiewende wird nicht den notwendigen Beitrag liefern können. Aus unserer Sicht sind nachfolgende Aspekte unabdingbar und prioritär.

1. Flächenbereitstellung sicherstellen

- 1.1 Festschreibung des Zwei-Prozent-Flächenziels im Baugesetzbuch
- 1.2 Kein pauschaler Ausschluss von Flächen

2. Genehmigungshemmnisse beseitigen

- 2.1 Windenergie und Artenschutz
 - 2.1.1 Neuregelungen zur Liste relevanter Arten, Prüfradien und entsprechenden Regelvermutungen
 - 2.1.2 Ermittlung/Bewertung eines signifikant erhöhten Tötungsrisikos
 - 2.1.3 Antikollisionssysteme zum Großvogelschutz
- 2.2 Militärische Belange der Bundeswehr
- 2.3 Luftverkehrsrecht
 - 2.3.1 Drehfunkfeuer
 - 2.3.2 Konflikte im Umfeld von Flugplätzen
- 2.4 Denkmalschutz
- 2.5 Festlegung des Vorrangs des Windenergieausbaus in Fachgesetzen

3. Beschleunigung und Vereinfachung von Genehmigungsverfahren

- 3.1 Verbindliche Festlegung beizubringender Antragsunterlagen bei Vorantragskonferenz
- 3.2 Gesetzliche Fristen für Behörden verbindlich machen
- 3.3 Qualitätsanforderungen an Einsprüche Dritter
- 3.4 Personalsituation bei den Behörden

4. Typenoffene Genehmigungen ermöglichen

1. Flächenbereitstellung sicherstellen

Grundvoraussetzung für jeglichen Ausbau der Windenergie an Land ist die planerische Bereitstellung entsprechender Flächen. Um die Ausbauziele zu erreichen, ist die rechtzeitige Ausweisung von mindestens zwei Prozent der Landesfläche in der Weise vonnöten, dass sich Windenergieanlagen innerhalb dieser Flächen auch tatsächlich regelmäßig gegen andere Belange durchsetzen können (etwa als Vorranggebiete in Regional- oder Sonderbauzonen in Flächennutzungsplänen). Dieses auch im Koalitionsvertrag vereinbarte Flächenziel muss der Bund den Ländern bzw. Planungsregionen verbindlich vorgeben. Die in den Bundesländern aktuell planerisch festgelegten Flächen bleiben deutlich hinter den Erfordernissen zurück und werden durch Restriktionen wie Siedlungsabstände (u.a. auch die 10H-Regelung in Bayern), Höhenbeschränkungen, Ausschluss von Windenergie im Forst sowie häufig vorgeschriebenen „Rotor in“-Regelungen (d.h. selbst die Rotorblattspitzen müssen sich bei allen Windrichtungen innerhalb der ausgewiesenen Flächen befinden) de facto noch weiter reduziert. Zudem bedarf es der für die Ausbauziele erforderlichen Flächen nicht erst im Jahr 2030 (bzw. 2040). Aufgrund der langen Dauer von der

Projektierung bis zur Inbetriebnahme von Windenergieprojekten müssen sie zeitnah zur Verfügung stehen, damit die Anlagen bis 2030 auch tatsächlich in Betrieb gehen können.

Vor diesem Hintergrund schlagen wir folgende Maßnahmen zur Flächenbereitstellung vor:

1.1 Festschreibung des Zwei-Prozent-Flächenziels im Baugesetzbuch

§ 35 Abs. 3 Baugesetzbuch (BauGB) sollte nach dem bestehenden Satz 3: („*Öffentliche Belange stehen einem Vorhaben nach Absatz 1 Nummer 2 bis 6 in der Regel auch dann entgegen, soweit hierfür durch Darstellungen im Flächennutzungsplan oder als Ziele der Raumordnung eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist*“) um die zwei folgenden Sätze ergänzt werden:

„Dies gilt für Vorhaben nach Absatz 1 Nummer 5 nur dann, wenn den Darstellungen ein schlüssiges gesamträumliches Planungskonzept zugrunde liegt und planerisch sichergestellt ist, dass sich solche Vorhaben auf einer Fläche, die zwei Prozent des Plangebiets nicht unterschreiten darf, gegenüber konkurrierenden Nutzungen durchsetzen. Das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz die Kriterien eines schlüssigen gesamträumlichen Planungskonzepts durch Rechtsverordnung festzulegen.“

Um den Trägern der Regionalplanung und den kommunalen Gebietskörperschaften Gelegenheit zur aktiven Steuerung der Flächen zu geben, sollte hierfür in **§ 249 BauGB** (Sonderregelungen zur Windenergie) eine zweijährige Übergangsfrist vorgesehen werden. Hierzu sollte ein neuer Absatz 6 ergänzt werden:

„§ 35 Absatz 3 Satz 4 dieses Gesetzes findet auf Darstellungen nach § 35 Absatz 3 Satz 3 dieses Gesetzes, deren letzte Abwägung vor dem [Datum des Inkrafttretens des § 35 Absatz 3 Sätze 4 und 5 neue Fassung] stattgefunden hat, ab dem [vorheriges Datum plus 2 Jahre] Anwendung. § 214 Absatz 3 Satz 1 dieses Gesetzes bleibt unberührt. Abweichend von § 233 Absatz 1 dieses Gesetzes sind Verfahren nach diesem Gesetz zu am [Datum des Inkrafttretens des § 35 Absatz 3 Sätze 4 und 5 neue Fassung] in Aufstellung befindlichen Flächennutzungsplänen, deren letzte Abwägung noch nicht stattgefunden hat, unter Berücksichtigung des in der auf Grundlage des § 35 Absatz 3 Satz 5 dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnung festgelegten schlüssigen gesamträumlichen Planungskonzepts fortzuführen.“

Damit soll sichergestellt werden, dass Regional- und Flächennutzungspläne (FNP) nicht rückwirkend unwirksam werden und so ein regionalplanerisch bzw. städtebaulich schwieriger unregelter Zustand einträte. Die Wirkung des neuen § 35 Abs. 3 S. 4 BauGB beschränkt sich damit darauf, dass bestehende Pläne, die weniger als zwei Prozent vorsehen und denen kein schlüssiges gesamträumliches Planungskonzept zugrunde liegt, nach Ablauf einer zweijährigen Übergangsfrist einer Genehmigung nicht entgegengehalten werden können. Den Trägern der Regional- bzw. Bauleitplanung wird eine zweijährige Übergangsfrist eingeräumt, ihre Planungen den neuen Anforderungen anzupassen. Dieser Zeitraum wird für ausreichend angesehen, die Planungen anzupassen und darf im Hinblick auf die vorstehend beschriebenen zeitlichen Zwänge auch nicht anders gefasst werden.

Der zweite Satz des o.a. Vorschlags für einen neuen Absatz 6 betrifft die allgemeine Übergangsvorschrift in § 233 Abs. 1 BauGB. Diese besagt, dass bereits begonnene Bauleitverfahren bei einer Rechtsänderung nach dem alten Recht fortgeführt werden dürfen. Das wäre in diesem Fall kontraproduktiv, da die Gefahr

bestünde, dass Gemeinden noch vor Inkrafttreten des § 35 Abs. 3 S. 4 n.F. einen FNP-Aufstellungsbeschluss herbeiführen würden, um unter die alte Gesetzgebung zu fallen. Eine entsprechende Übergangsregelung müsste auch in das Raumordnungsgesetz für die Regionalpläne aufgenommen werden.

Ergänzend sollte im BauGB klargestellt werden, dass es ausreichend ist, wenn der Mastfuß einer Windenergieanlage vollständig innerhalb einer ausgewiesenen Konzentrationszone liegt (**Rotor-Out-Regelung**). In einer Übergangsregelung sollte zudem festgelegt werden, dass dies auch für bestehende Flächennutzungs- und Regionalpläne gilt.

1.2 Kein pauschaler Ausschluss von Flächen

Die vielfältig vorhandenen pauschalen Flächenausschlüsse – wie z. B. Landschaftsschutzgebiete (LSG) oder Wälder – müssen bereits auf der Ebene der Regional- bzw. Flächennutzungsplanung vermieden werden. Wir begrüßen die im gemeinsamen Eckpunktepapier des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) sowie des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) vom 4. April 2022 zur Beschleunigung des naturverträglichen Windenergieausbaus getroffenen Vereinbarungen zu LSG.

Auf Landesebene muss im Rahmen der Novellierung von Landesplanungsgesetzen oder bei der Aufstellung von Windenergieerlassen auf pauschale Ausschlusskriterien so weit wie möglich verzichtet werden.

Wir begrüßen die angestrebte Änderung des § 249 Abs. 3 BauGB (Länderöffnungsklausel), wonach in einem ersten Schritt zumindest der Erlass weiterer Landesgesetze mit pauschalen Abstandsvorgaben von Windenergieanlagen zur Wohnbebauung verhindert wird. Die in der Begründung zur Gesetzesänderung angekündigte **Abschaffung bereits bestehender landesgesetzlicher Mindestabstandsregelungen** sollte zügig erfolgen. Auf Landesebene sollte auch auf landesplanerischer Ebene auf pauschale Mindestabstände zur Wohnbebauung verzichtet werden.

2. Genehmigungshemmnisse beseitigen

Zahlreiche Restriktionen in den Genehmigungsverfahren führen dazu, dass viele Projekte nicht zustande kommen. Insofern ist auch eine Beseitigung von Genehmigungshemmnissen unerlässlich.

2.1 Windenergie und Artenschutz

Der Konflikt zwischen Windenergienutzung und Artenschutz wird oft aus emotionalen Gründen stark überhöht oder als Verhinderungsgrund genutzt. In der Folge werden Auswirkungen einzelner Vorhaben deutlich zu hoch bewertet und der Artenschutz auf Projektebene in Abwägungsprozessen inadäquat gewichtet. Zahlreiche wissenschaftliche Studien haben klar aufgezeigt, dass es sich bei Kollisionen von Vögeln mit Windenergieanlagen in aller Regel um sehr seltene Ereignisse handelt. Die aktuell überzogenen worst-case-Bewertungen gehen zu Lasten eines übergeordneten Artenschutzes, der durch den Klimawandel so stark bedroht ist, wie durch keine andere anthropogene Beeinträchtigung. Nachfolgend unsere Positionen zu drei ausgewählten Teilaspekten des Themenkomplexes.

2.1.1 Neuregelungen zur Liste relevanter Arten, Prüfradien und entsprechenden Regelvermutungen

Prinzipiell sehen wir es als sehr positiv an, dass man Aspekte des Sommerpakets situationsbedingt vorziehen will. Das Eckpunktepapier von BMUV und BMWK zur Beschleunigung des naturverträglichen Windenergieausbaus vom 4. April 2022 enthält einige sinnvolle Neureglungen. Allerdings soll ausgerechnet die dringendste und wichtigste Regelung, die Bewertung des signifikant erhöhten Tötungsrisikos, in einer Weise neu ausgerichtet werden, die dem beschleunigten Ausbau der Windenergie klar entgegensteht. Die erweiterte Artenliste, die vergrößerten Prüfradien und die entsprechende Regelvermutung führen in Kombination dazu, dass trotz einiger positiver Neureglungen das Papier insgesamt negativ auf den Windenergieausbau wirken würde.

Der sogenannte UMK-Signifikanzrahmen („Standardisierter Bewertungsrahmen zur Ermittlung einer signifikanten Erhöhung des Tötungsrisikos im Hinblick auf Brutvogelarten an Windenergieanlagen (WEA) an Land“) wurde am 11.12.2020 von der UMK beschlossen. Dieser Rahmen beinhaltet eine Liste „kollisionsgefährdeter Brutvogelarten mit besonderer Planungsrelevanz“, die den aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen entspricht. Es wurde eine Länderöffnungsklausel ergänzt, die Abweichungen von einzelnen Ländern zulässt, sofern diesen Änderungen fundierte wissenschaftlich gestützte Erkenntnisse zu Grunde liegen. Nun will der Bundesgesetzgeber diese Liste ohne Veranlassung oder fachliche Begründung erweitern. **Es ist wissenschaftlich nicht begründbar, dass man die Arten Wespenbussard, Schwarzstorch und Sumpfohreule ergänzt.** Die Arten Wespenbussard und Schwarzstorch standen auf Listen und wurden gerade auf Grundlage gesicherter wissenschaftlicher Erkenntnisse von diesen entfernt.

Die Prüfradien wurden gegenüber dem UMK-Rahmen vergrößert und ein Tabubereich ergänzt. **Vor allem der Radius von 2.000 Metern für den Rotmilan widerspricht allen wissenschaftlichen Erkenntnissen** zur biologischen Verhaltensweise, der Gefährdung durch Windenergie im Vergleich zum allgemeinen Sterberisiko sowie zu tatsächlich relevanten Gefahren und seiner Bestandsentwicklung. Die umfangreichen wissenschaftlichen Studien der vergangenen Jahre zeigen eindeutig, dass bereits bei einem Abstand von 1.000 bis 1.500 Metern zwischen Horst und Windenergieanlage nur in ganz speziellen Fallkonstellationen ein signifikant erhöhtes Tötungsrisiko ausgelöst werden kann. Diese speziellen Fallkonstellationen sind beim Rotmilan als opportunistischer Generalist faktisch fast ausgeschlossen. Es würde mit dem erweiterten Radius kein einziges Genehmigungsverfahren südlich der Küstenbereiche geben, in dem der Rotmilan nicht tiefergehend geprüft werden muss. Gemäß ständiger Rechtsprechung sind Untersuchungen, die keine entscheidungserheblichen Erkenntnisse liefern, Untersuchungen „ins Blaue“, die nicht gefordert werden dürfen. Das Ergebnis der so stets notwendigen Habitatpotenzialanalyse ist selbstverständlich abhängig von deren Methodik und der Signifikanzschwelle, die in diesem Papier noch nicht beschrieben wird. Es verbietet sich allerdings bereits rechtlich eine tiefergehende Prüfung, wenn das Ergebnis bereits vorab feststeht.

Die Prüfradien werden mit der **Regelvermutung** versehen, dass die Signifikanzschwelle überschritten ist. Im UMK-Rahmen wurde demgegenüber fachlich korrekt bei zudem kleineren Radien die Aussage getroffen, dass lediglich Anhaltspunkte für die Überschreitung vorliegen. Es wurde somit der Radius erhöht und zusätzlich eine restriktivere Regelvermutung eingeführt. Wie oben dargelegt, ist die Regelvermutung insbesondere für den Rotmilan – aber auch weitere Arten – fachlich nicht begründbar.

Die genannten Regelungen würden dazu führen, dass quasi sämtliche artenschutzrechtlichen Prüfungen durch eine letztlich unverhältnismäßige und übermäßige Wertung eine Ausnahme erforderlich machen. Hierdurch wird die Ausnahme in logischer Folge zur Regel, was europarechtlich sehr kritisch ist. Es würde

ebenso dazu führen, dass weiterhin regelmäßig eine freiwillige Raumnutzungsanalyse durchgeführt wird, um die Anwendung der Ausnahme zu verhindern. Insgesamt würde diese Regelung den Ausbau folglich weiter entschleunigen und die aktuell gängige vorsorgliche Wertung würde durch eine unverhältnismäßige Wertung ersetzt, der fachlich und rechtlich eindeutig zu widersprechen ist.

2.1.2 Ermittlung/Bewertung eines signifikant erhöhten Tötungsrisikos

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG wird das Tötungsverbot ausgelöst, wenn sich durch ein Vorhaben das wissenschaftlich-gutachterlich prognostizierte Tötungs- und Verletzungsrisiko für Exemplare der betroffenen Arten trotz Anwendung der gebotenen, fachlich anerkannten Schutzmaßnahmen signifikant erhöht. Diese signifikante Erhöhung des Risikos durch das Vorhaben bezieht sich auf das allgemeine Verletzungs- und Sterberisiko für Exemplare der betroffenen Arten im Lebensraum in einer durch anthropogene Nutzungen vorgeprägten Kulturlandschaft, die gerade keine unberührte Wildnis darstellt.

In der aktuellen Praxis werden Windenergievorhaben allerdings ausschließlich vorhabenbezogen bewertet und dabei fast immer unter Ausblendung des Grundrisikos von Naturgeschehen und menschlichem Wirken. Ein rechtlich notwendiger Abgleich mit den sonstigen Faktoren der Mortalität von Arten wie Jagd und gezielte Vergiftung, Revierkämpfe, Nahrungsknappheit, Gefahren auf dem Vogelzug, Prädation, Straßen, Flug- und Schienenverkehr, Freileitungen, Einsatz von Pflanzenschutzmitteln, Land- und Forstwirtschaft, Störungen durch bspw. Freizeitnutzung, Tötung durch Haustiere, Fensterscheiben und insgesamt Gebäude, Bautätigkeit, Emissionen von Luft- und Wasserschadstoffen u.v.m. wird nicht durchgeführt.

Das bislang praktizierte Vorgehen mit worst-case-Annahmen gemäß dem Vorsorgeprinzip und die Deutungshoheit der behördlichen Einschätzungsprärogative war in Zeiten sinnvoll und rechtlich geboten, als keine ausreichenden Daten für eine wissenschaftlich fundierte Abschätzung und einheitliche Maßstabsbildung im Sinne von Methodik und Schwellenwert bzgl. Tötungsrisiko vorlagen. Dieses Erkenntnisvakuum ist aufgrund der zahlreichen Forschungsergebnisse der letzten zehn Jahre mittlerweile überwunden. Die wissenschaftlich und tatsächlich erhobenen Zahlen zum Verhältnis des Risikos an Windenergieanlagen zum Gesamtrisiko müssen daher zwingend die bisher verwendeten Annahmen auf Grundlage von worst-case Hochrechnungen, die folglich erwiesenermaßen um Dimensionen zu hoch lagen, ersetzen. Dementsprechend hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 23. Oktober 2018 den Gesetzgeber aufgefordert, ein etwaig vorhandenes fachwissenschaftliches „Erkenntnisvakuum“ durch eine zumindest untergesetzliche Maßstabsbildung zu schließen. Dies sollte in einer Rechtsverordnung nach § 54 BNatSchG festgelegt werden.

Der Bundesverband WindEnergie (BWE) hat hierzu einen fundierten Vorschlag zur konkreten wissenschaftlichen Bewertung der relativen Erhöhung des Tötungsrisikos auf Basis der Wahrscheinlichkeitsrechnung (**Probabilistik**) vorgestellt (BWE: „Ermittlung und Bewertung der Tötungswahrscheinlichkeit von kollisionsgefährdeten Brutvögeln an Windenergieanlagen“), auf den wir bezüglich weitergehender Details an dieser Stelle gerne verweisen möchten. **Für die Signifikanzprüfung bedarf es dabei der normativen Festsetzung eines Schwellenwerts, ab dem ein signifikant erhöhtes Tötungsrisiko vorliegt.** Unter Berücksichtigung der Rechtsprechung zum Straßenbau plädieren wir hier für einen Wert von 30-50 Prozent, je nach aus dem neuen EEG resultierenden Abwägungsgewicht der Windenergie.

2.1.3 Antikollisionssysteme zum Großvogelschutz

Im Koalitionsvertrag wird das Ziel ausgegeben, den Konflikt zwischen Windkraftausbau und Artenschutz durch innovative technische Vermeidungsmaßnahmen, u.a. durch Antikollisionssysteme, zu entschärfen. Diese Systeme werden von einigen Akteuren als „ultimative Konfliktlöser“ angesehen. Generell sehen wir die Erprobung technischer Systeme zur Konfliktlösung positiv. Bei realistischer Betrachtung ergeben sich jedoch zahlreiche technische, fachliche und rechtliche Anwendungsschwierigkeiten bzw. -hindernisse, die tatsächliche Anwendungen sehr deutlich limitieren.

Die **technische** Schwierigkeit zeigt sich exemplarisch genau bei den Vorhaben, für die diese Systeme eigentlich gedacht sind, also Windenergieanlagen, die einen so geringen Abstand zu Horsten aufweisen, dass Vermeidungsmaßnahmen überhaupt notwendig bzw. rechtlich geboten sind. Für den Rotmilan sind umfassende betriebsbeschränkende Vermeidungsmaßnahmen in der Regel erst ab einem Abstand von weniger als 600 Meter zwischen Windenergieanlage und Horst notwendig. Selbst wenn im Einzelfall auch bei einem größeren Abstand ein signifikant erhöhtes Tötungsrisiko festgestellt werden sollte, stünden dann mildere Mittel wie eine Bewirtschaftungsabschaltung und Ablenkflächen zur Verfügung, die somit zwingend vorzuziehen wären. Der entscheidende Parameter, um die Wirksamkeit von Antikollisionssystemen beurteilen zu können, ist die Flugstrecke, die ein Großvogel zwischen der Detektion durch das System und dem Abschalten der Windenergieanlage zurücklegen kann. Rotmilane haben eine durchschnittliche horizontale Fluggeschwindigkeit von etwa 9 m/s und können bis zu 20 m/s fliegen. Unter Berücksichtigung der Reaktionszeit des Detektionssystems (Arterkennung und Flugwegerkennung) sowie der Abregelungszeit der Windenergieanlage (Bremsvorgang von Vollast in Trudelbetrieb) beträgt die Flugstrecke eines Rotmilans zwischen Detektion und Abschaltung zwischen 279 und 620 Meter. Wenn der Rotmilan mit voller Geschwindigkeit (z. B. für einen Streckenflug) von seinem Horst ausfliegt, könnte eine Abschaltung nicht rechtzeitig vollzogen werden. **Somit sind diese Systeme für den Rotmilan – und damit den relevantesten Großvogel – ungeeignet.**

Unabhängig davon unterstützen wir die Entwicklung von Antikollisionssystemen, da sie gut geeignet wären, Windenergieanlagen in geringerer Entfernung zu Horsten seltenerer Arten zu ermöglichen, für die im Gegensatz zum Rotmilan auch bei größeren Distanzen zwischen Anlage und Horst potenziell ein signifikant erhöhtes Tötungsrisiko vorliegen kann. Von den in Deutschland kollisionsgefährdeten Arten wären dies Schreiadler und Steinadler, für die aufgrund der größeren Wirkung von auch seltenen Verlusten einzelner Exemplare auch größere Radien um den Horst artenschutzrechtlich relevant sind.

Bezüglich weiterer – auch rechtlicher – Details verweisen wir auf das Positionspapier des BWE: „Technische Systeme zur Vogelerkennung mit der Möglichkeit zur Betriebsregulierung von Windenergieanlagen“.

2.2 Militärische Belange der Bundeswehr

Die Anzahl der aufgrund von Flächennutzungskonflikten mit der Bundeswehr nicht realisierbarer Windenergieprojekte hat sich in den letzten Jahren deutlich erhöht. Laut einer im November 2021 durchgeführten Branchenumfrage können derzeit allein wegen militärischer Belange Projekte mit einer Leistung von mehr als 4.800 Megawatt (MW) nicht genehmigt werden. Mit einer blockierten Windenergieleistung von fast 2.300 MW stellen Hubschraubertiefflugstrecken das mit Abstand größte Hemmnis dar. Hier erleben wir in der Praxis, dass entsprechende Windprojekte im Genehmigungsverfahren bzw. bei Voranfragen in unmittelbarer Vorbereitung des Genehmigungsverfahrens

durch die Bundeswehr pauschal abgelehnt werden. Eine Kompromiss- oder Alternativensuche findet nicht mehr statt.

Bei fast zwei Drittel der o.a. blockierten Windenergieleistung handelt es sich um Projekte an Standorten, die planerisch bereits für die Windenergienutzung ausgewiesen sind. Die Bundeswehr wird bei der Planaufstellung in der Regel als Träger öffentlicher Belange beteiligt. Umso unverständlicher ist die Ablehnung von Projekten durch die Bundeswehr im Genehmigungsverfahren, wenn im Rahmen der Planaufstellung seitens der Bundeswehr keinerlei Einwände vorgebracht wurden. Problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass Planungsträger mitunter keine Kenntnis vom exakten Verlauf der Hubschraubertiefflugstrecken haben. Darüber hinaus kennen wir aus der Praxis sogar den Fall, dass sich die Bundeswehr bei der Aufstellung eines Flächennutzungsplans geäußert hat und nach Prüfung einer Anlagenkonstellation mit zehn Windenergieanlagen zum Ergebnis kam, dass der Einfluss von neun Windenergieanlagen auf die Tiefflugstrecke noch tolerabel sei. Obwohl wir nur eine einzelne Anlage auf dieser ausgewiesenen Fläche errichten wollten, teilte uns die Bundeswehr im Vorfeld des Genehmigungsverfahrens auf Anfrage mit, dass diese aufgrund der Tiefflugstrecke nicht genehmigungsfähig sei. Für die Erstellung der artenschutzrechtlichen Untersuchungen waren uns bis zu diesem Zeitpunkt bereits Kosten von mehr als 100.000 Euro entstanden.

Maßnahmen:

- Es muss sichergestellt werden, dass die Bundeswehr bereits in einem frühen Stadium bei der Aufstellung von Plänen verbindliche Auskünfte über etwaige Hubschraubertiefflugstrecken und deren Lage im Plangebiet gibt und Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit von Windenergieanlagen und militärischen Belangen bereits während der Planaufstellung klar artikuliert. Sofern in Planaufstellungsverfahren noch keine konkreten Anlagenstandorte und -höhen bekannt sind, muss seitens der Bundeswehr anhand der von den Plangebern zu definierenden Referenz-Windenergieanlagen sowie der sich aus den Flächenkulissen abzuleitenden möglichen Anlagenstandorten eine belastbare Vorabschätzung getroffen werden
- Es ist aus unserer Sicht auch erforderlich, die Bundeswehr für die Bearbeitung dieser Aufgaben organisatorisch so aufzustellen, dass den Erfordernissen der Landesverteidigung und den Herausforderungen der Energiewende adäquat Rechnung getragen wird und beide Zielvorgaben miteinander in Einklang gebracht werden können

2.3 Luftverkehrsrecht

2.3.1 Drehfunkfeuer

Die Zahl der aufgrund von Drehfunkfeuern (VOR und DVOR) blockierter Windenergieprojekte hat sich seit 2020 reduziert. Ursächlich hierfür ist die Anwendung einer neuen Formel für die Berechnung der Winkelmessfehler bei DVOR. Nichtsdestotrotz können immer noch Windenergieprojekte mit einer Leistung von etwa 2.200 MW aufgrund von Genehmigungshemmnissen durch Drehfunkfeuer nicht realisiert werden. Aufgrund der zunehmenden Nutzung von Satellitennavigation auch für An- und Abflüge kann laut Angaben der Deutschen Flugsicherung perspektivisch auf die Mehrzahl der bestehenden Drehfunkfeuer verzichtet werden. Die Außerbetriebnahme nicht mehr benötigter Drehfunkfeuer sowie die Umrüstung der noch zwingend erforderlichen Drehfunkfeuer von VOR auf die weniger störanfälligen DVOR gilt es schnellstmöglich umzusetzen.

In dem von den Bundesministerien für Wirtschaft und Klimaschutz sowie Digitales und Verkehr vorgelegten Maßnahmenpapier vom 5. April 2022 werden sinnvolle Lösungsoptionen aufgezeigt. Die für viele Maßnahmen angekündigten Prüfprozesse müssen jetzt zeitnah zu einem Abschluss kommen und in konkreten Verbesserungen münden. Beschleunigt werden sollte insbesondere der angekündigte Zeitplan für die Außerbetriebnahme von Drehfunkfeuern. **Grundsätzlich sollten so weit wie möglich diejenigen Drehfunkfeuer vorrangig abgebaut bzw. umgerüstet werden, die den Ausbau der Windenergie am stärksten behindern.**

Weitere Maßnahmen (vorzugsweise zur Umsetzung in § 18a LuftVG):

- Kurzfristige Anpassung der Berechnungsformel auch für VOR
- Verringerung des Prüfradius um DVOR von derzeit 15 km auf 6-7 km mit gesetzlicher Regelvermutung, dass außerhalb des Prüfradius keine Störung einer Flugsicherungseinrichtung zu besorgen ist und dass dies innerhalb des Radius anhand des konkreten Einzelfalls zu prüfen ist
- Statt der Berücksichtigung pauschaler anlageninterner Fehler sollten Betreiber von Flugsicherungseinrichtung anhand konkreter Messungen im Einzelfall belegen müssen, dass ein Fehler vorliegt und wie hoch er ist
- Erhöhung des zulässigen Gesamt-Winkelfehlers von 3° auf 3,6°
- Gesetzliche Klarstellung, dass die Genehmigungsbehörde nicht an die Erteilung oder Versagung der Genehmigung gem. § 18a LuftVG gebunden ist, sondern über diesen Belang i. R. d. § 13 BImSchG zu entscheiden hat

2.3.2 Konflikte im Umfeld von Flugplätzen

In Deutschland existiert eine große Zahl vor allem kleinerer Flugplätze. Konflikte mit der Nutzung von Windenergie können sich hier unter anderem hinsichtlich der festgelegten **Platzrunden für den An- und Abflug** an Flugplätzen ergeben. Häufig steht am Ende eine Versagung der Zustimmung zur Windenergieanlage. Erforderlich wäre neben einem klaren Prüfungsmaßstab, ab wann Platzrunden durch Windenergieanlagen beeinträchtigt sind, eine obligatorische Prüfung, ob Platzrunden auch verlegt werden können.

2.4 Denkmalschutz

Die Regelung des Denkmalschutzes ist Aufgabe der Länder. Problematisch ist im Bereich des Denkmalschutzrechts, dass konkrete, einheitliche Bewertungsmaßstäbe fehlen, wann eine Beeinträchtigung eines Denkmals vorliegt. Der dadurch vorhandene große Auslegungsspielraum führt regelmäßig dazu, dass unter Verweis auf Interessen des Denkmalschutzes Höhenbegrenzungen für Windenergieanlagen gefordert oder Projekte ganz verhindert werden. Sinnvoll scheint zum einen, die Belange des Denkmalschutzes vollumfänglich bereits auf der Ebene der Regionalplanung zu berücksichtigen. **Hier gilt es sicherzustellen, dass betroffene Denkmalbehörden im Rahmen der Aufstellung der entsprechenden Pläne in der Pflicht sind, sich zu äußern.** Darüber hinaus sollte auch hier gesetzlich klargestellt werden, dass die Genehmigungsbehörde nicht an die Erteilung oder Versagung der Denkmalschutzbehörde gebunden ist, sondern über diesen Belang zu entscheiden hat.

2.5 Festlegung des Vorrangs des Windenergieausbaus in Fachgesetzen

Erforderlich ist eine allgemeine gesetzliche Festlegung, des Vorrangs des Ausbaus der Windenergie in der Schutzgüterabwägung. Es sollte eine allgemeine Regelvermutung festgelegt werden, mit dem Inhalt, dass

der Belang des Klimaschutzes grundsätzlich anderen abwägungserheblichen Belangen vorgeht, es sei denn diese sind ebenfalls von Verfassungsrang und im Einzelfall als vorrangig zu beurteilen. **Diese Festlegung sollte in sämtlichen relevanten Fachgesetzen erfolgen (Naturschutz, Denkmalschutz, Luft- und Straßenverkehr, Baurecht).**

3. Beschleunigung und Vereinfachung von Genehmigungsverfahren

Zu den zahlreichen erwähnten Genehmigungshemmnissen kommt eine mittlerweile nicht mehr hinnehmbare Dauer und Komplexität der Genehmigungsverfahren hinzu. In Deutschland ist gesetzlich geregelt (§10 Abs. 6a BImSchG), dass über einen BImSchG-Genehmigungsantrag nach Eingang des Antrags und der einzureichenden Unterlagen im förmlichen Verfahren innerhalb einer Frist von sieben Monaten, in vereinfachten Verfahren innerhalb einer Frist von drei Monaten, zu entscheiden ist. Tatsächlich beträgt die reine Genehmigungsdauer unserer Windenergieprojekte durchschnittlich 26 Monate. Die Gesamtdauer vom Projektbeginn bis zur Inbetriebnahme beträgt mittlerweile fast sieben Jahre. Ursächlich hierfür sind eine ganze Reihe von Fehlentwicklungen und Missständen. Konkret sollten folgende Aspekte zeitnah angegangen werden:

3.1 Verbindliche Festlegung beizubringender Antragsunterlagen bei Vorantragskonferenz

Die oben genannten Fristen beginnen erst zu laufen, wenn der Antrag und die einzureichenden Unterlagen vollständig sind. In der Praxis machen wir regelmäßig die Erfahrung, dass Behörden eine Vollständigkeit entweder gar nicht bescheinigen wollen oder aber erhebliche und unsachgemäße Nachforderungen stellen, um das Ingangsetzen von Bearbeitungsfristen zu verhindern. Auch herrscht behördenseitig sehr häufig das (Miss-)Verständnis vor, dass die Vollständigkeit der Antragsunterlagen mit der positiven Entscheidungsreife des Antrags im Sinne der Genehmigungsfähigkeit des Vorhabens gleichzusetzen ist. **Notwendig wäre daher eine klare Regelung, dass die im Rahmen des Genehmigungsantrages beizubringende Unterlagen und Gutachten sowie deren Untersuchungsumfänge spätestens bei der Vorantragskonferenz verbindlich festgelegt werden**, so dass Nachforderungen nach Antragseinreichung auf die tatsächliche Unvollständigkeit der Anträge beschränkt bleiben.

Maßnahmen:

Änderung des § 2 der 9. BImSchV

- Vorantragskonferenz verbindlich für alle Windenergieprojekte
- Vorhabensträger beantragt Vorantragskonferenz bei der Behörde und hat dazu eine detaillierte Projektskizze (ähnlich wie zur Prüfung der UVP-Pflicht) beizubringen, aus der sich potenzielle Auswirkungen des Projektes erkennen lassen
- Genehmigungsbehörde terminiert binnen Frist von einem Monat eine Vorantragskonferenz unter zwingender Beteiligung sämtlicher potenziell betroffener Fachbehörden und Träger öffentlicher Belange (TöB). Auf Antrag des Vorhabenträgers und wenn die Genehmigungsbehörde dies für zweckdienlich hält, können auch Angehörige der Öffentlichkeit (z. B. Umwelt- und Naturschutzverbände) beteiligt werden

- Vorantragskonferenz wird protokolliert und Vorhabensträger erhält binnen zwei Wochen nach Abschluss der Vorantragskonferenz die für das weitere Verfahren eine verbindliche Aussage über die im Genehmigungsverfahren beizubringenden arten- und naturschutzfachlichen Untersuchungsumfänge und der anderen fachlichen Unterlagen
- Ab dem Termin, zu dem der Antrag mit den derart festgelegten Unterlagen (nur hierauf darf sich zukünftig die Vollständigkeitsprüfung nach § 7 der 9. BImSchV beziehen) eingereicht ist, beginnt die Verfahrensfrist gem. § 10 Abs. 6a BImSchG zu laufen

3.2 Gesetzliche Fristen für Behörden verbindlich machen

Es muss sichergestellt werden, dass Behörden ihre Stellungnahmen innerhalb der gesetzten Frist abgeben.

Maßnahmen:

Änderung des § 10 Abs. 6a BImSchG

- **Aufnahme einer Vollständigkeitsfiktion: Schweigen, also Nichtabgabe oder Verfristung der Vollständigkeitserklärung, wirkt als Vollständigkeitserklärung**
- Rückfragen oder fachliche Einwände der Trägerbehörde, der beteiligten Behörde, der TöB oder der Öffentlichkeit wirken sich nicht mehr hemmend auf die Verfahrensfrist aus, soweit der Antrag im Sinne der 9. BImSchV (siehe oben) vollständig ist
- Vorschlag für eine Legaldefinition:
„Über den Genehmigungsantrag ist nach Vollständigkeit des Antrags und der nach Absatz 1 Satz 2 einzureichenden Unterlagen innerhalb einer Frist von längstens sieben Monaten, in vereinfachten Verfahren innerhalb einer Frist von längstens drei Monaten, zu entscheiden. Der Lauf dieser Frist kann nur auf widerruflichen Antrag des Antragstellers gehemmt werden. Vollständig ist ein Antrag, wenn die in §§ 3 bis 4e der Verordnung über das Genehmigungsverfahren – 9. BImSchV – aufgezählten sowie im Protokoll der Vorantragskonferenz genannten Unterlagen die Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen ungeachtet etwaiger Rückfragen oder fachlicher Einwände der zuständigen, einer am Verfahren beteiligten Behörde, eines Trägers öffentlicher Belange oder der Öffentlichkeit ermöglichen. Dies ist dem Antragssteller unverzüglich schriftlich oder elektronisch zu bestätigen. Äußert sich die zuständige Behörde nicht innerhalb einer Frist von einem Monat, die in begründenden und gegenüber dem Antragsteller substantiiert darzulegenden Gründen einmal um längstens zwei Wochen verlängert werden kann, gilt der Antrag als vollständig. Dies gilt entsprechend für die Beteiligung der in ihren Aufgabenbereichen durch das Vorhaben berührten Behörden im Verhältnis zur zuständigen Genehmigungsbehörde. Die zuständige Behörde kann die Frist nach Satz 1 nur dann einmalig um drei Monate verlängern, wenn dies wegen der besonderen Schwierigkeit der Prüfung oder aus Gründen, die dem Antragsteller zuzurechnen sind, erforderlich ist. Die Fristverlängerung **muss** unverzüglich gegenüber dem Antragsteller substantiiert begründet werden.“

3.3 Qualitätsanforderungen an Einsprüche Dritter

Einsprüche oder Hinweise von dritter Seite müssen, um berücksichtigungsfähig zu sein, dieselben Qualitäts- und Vollständigkeitsanforderungen erfüllen, wie die Gutachten und Unterlagen des Antragstellers, um Berücksichtigung im Genehmigungsverfahren zu finden.

Maßnahmen:

Änderung des § 10 Abs. 3 BImSchG

- Einwendungen müssen auf der Behauptung der Verletzung einer subjektiven öffentlichen Rechtsvorschrift beruhen. Sie sind nur dann von der zuständigen Behörde bei der Genehmigungsentscheidung zu berücksichtigen, wenn sie eine Substantiierung erreichen und ihr Vortrag zum Sachverhalt eine Qualität aufweist, mit der zumindest ein konkreter Verdacht auf die behauptete Rechtsverletzung begründet wird
- Hierbei kann insbesondere bei auf immissions- oder naturschutzrechtliche Fragestellungen bezogene Einwände als Maßstab gelten, dass für diesen Nachweis die gleichen Qualitätskriterien gelten sollen, wie für die Unterlagen des Vorhabenträgers, die im Rahmen der Auslegung der Unterlagen einsehbar sind. Wird z. B. im Rahmen einer Einwendung trotz Auslegung eines Schallgutachtens behauptet, dass zulässige Schallgrenzwerte überschritten würden, so ist diese Behauptung im Rahmen der Einwendung ebenfalls durch ein Schallgutachten zu belegen

Änderung des § 10 Abs. 3a BImSchG

- Für Hinweise auf potenzielle naturschutzrechtliche Konflikte mit dem beantragten Vorhaben sind die qualitativen und quantitativen Anforderungen der einschlägigen Landeserlasse oder etwaiger (bundes-)rechtlicher Regelungen für die umwelt- und artenschutzfachlichen Untersuchungen anzuwenden
- Bloße Behauptungen von einschlägigen Artenvorkommen, z. B. nicht fachgerecht dokumentiertes Bildmaterial etc., darf für das Genehmigungsverfahren keine Anwendung finden

3.4 Personalsituation bei den Behörden

Sowohl die Genehmigungsbehörden als auch die zu beteiligenden Behörden müssen personell besser ausgestattet werden. Sie müssen personell in der Lage und rechtlich dazu befähigt sein, Genehmigungen rechtssicher und mit angemessenem Zeitaufwand zu bearbeiten.

4. Typenoffene Genehmigungen ermöglichen

Bereits im Genehmigungsantrag wird die Benennung eines konkreten Anlagentyps (Hersteller und Modell) verlangt. Diese sehr frühe Festlegung ist unter mehreren Gesichtspunkten nachteilig. In immer kürzeren Entwicklungszyklen werden stetig effizientere, leistungsstärkere Anlagen entwickelt. Anlagen, die zu Beginn des Verfahrens Stand der Technik waren, sind zum Zeitpunkt der Genehmigung bereits veraltet. Es kommt also nicht die aktuellste Technologie zum Einsatz. **Es ist volkswirtschaftlich nicht sinnvoll, die knappe Ressource Fläche derart ineffizient zu nutzen.** Zudem kommt es aufgrund der langen Genehmigungsdauer immer häufiger vor, dass es den entsprechenden Anlagentyp am Ende des Verfahrens gar nicht mehr gibt. Je nach Bundesland können dann Änderungsanzeigen, zeitintensive Änderungsgenehmigungen oder gar Neugenehmigungen notwendig sein. Hinzu kommt, dass Projekte mit besonders langen Genehmigungsverfahren mit ihren dann sehr alten Anlagen Wettbewerbsnachteile in den EEG-Ausschreibungen haben. Schließlich kann ein typenoffen ausgestalteter Genehmigungsantrag auch zusätzliche Spielräume bei Abstimmungen zwischen Behörde und Antragsteller eröffnen, da typübergreifend auf etwaige Anforderungen der Behörde eingegangen werden kann.

Maßnahmen:

Bei einer typenoffenen Genehmigung würde kein konkreter Anlagentyp, sondern ein zulässiger Rahmen genehmigt (z. B. hinsichtlich Gesamthöhe, Nennleistung, Schallleistungspegel etc.). Da für Dritte erkennbar sein muss, ob und inwieweit sie von einem Vorhaben betroffen sein könnten, würde in einem typenoffenen Verfahren eine „worst-case“-Betrachtung durchgeführt. Innerhalb der genehmigten Grenzen kann der zu bauende Anlagentyp dann zu einem späteren Zeitpunkt gewählt werden.

- Einführung einer Begriffsbestimmung in § 3 BImSchG, wonach eine Windenergieanlage durch ihre maximale Gesamthöhe, ihre maximale Nabenhöhe, den maximalen Rotordurchmesser, die maximale elektrische Nennleistung, den maximal zulässigen Schallleistungspegel sowie das Anlagengrundstück definiert wird
- Eine Auslagerung der baurechtlichen Prüfung, die ja allein typbezogen erfolgen kann, könnte über die Aufnahme einer entsprechenden Nebenbestimmung in Form einer aufschiebenden Bedingung oder einer entsprechenden Auflage erfolgen, ohne dass dafür die Konzentrationswirkung aufgehoben werden muss. Dadurch erfolgt auch keine Aufspaltung in Teilgenehmigungen, die die Frage aufwerfen würde, ob mit einer solchen an einer EEG-Ausschreibung teilgenommen werden könnte