



Stellungnahme des NABU Bundesverbands zum Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Wind- energieanlagen an Land



Die Natur- und die Klimakrise die beiden größten Gefahren für das menschliche Überleben auf der Erde. Beiden Krisen gemeinsam entgegenzutreten, muss Grundlage aller Entscheidungen sein. Dies muss auch für die Nutzung der zur Verfügung stehenden Flächen gelten. Raum für die Umsetzung der Energiewende ist dabei ebenso notwendig, wie Raum für den Erhalt und die Wiederherstellung der Natur.

Zwei Prozent der Bundesfläche wird für den Ausbau der Windenergie an Land benötigt. Dabei ist es essenziell, die naturräumlichen Gegebenheiten und Voraussetzungen von Anfang an in die Flächenziele einzubeziehen und nur die naturschutzfachlich konfliktärmsten Flächen in Betracht zu ziehen. Der räumlichen Steuerung kommt dementsprechend eine herausgehobene Bedeutung für einen naturverträglichen und beschleunigten Ausbau der Windenergie zu. Die vorhandenen Steuerungsinstrumente sollten deshalb in ihrem vollen Umfang erhalten bleiben und genutzt werden.

Der vorliegende „Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land“ vom 10. Juni 2022 (im Folgenden Entwurf genannt) sieht Regelungen vor, um die mit dem EEG 2023 erhöhten Ausbauziele für Windenergie an Land zu erreichen. Dafür sollen entsprechende Flächen ausgewiesen und der Windenergie damit substantiell Raum verschafft werden.

Der NABU begrüßt die Bemühungen, die Energiewende zu beschleunigen, um die Klimaziele einzuhalten. Es ist gut und wichtig, dass die Politik nach vielen Jahren des Stillstands jetzt endlich ins Handeln kommt. Das engagierte politische Handeln darf jedoch nicht zu überhasteten Prozessen und dem Vernachlässigen von Beteiligungsprozessen führen.

Eine Verbändebeteiligung, die mit dem Zusenden des Gesetzesentwurfes am späten Freitagnachmittag beginnt und einer Frist zur Stellungnahme, die am kommenden Montagmorgen endet, entspricht weder einem wertschätzenden Umgang mit den Verbänden noch den Vorgaben der eigenen Geschäftsordnung noch den Bestimmungen der Aarhus-Konvention. Der NABU kritisiert die durch den verkürzten Zeitraum eingeschränkte Möglichkeit der Beteiligung daher scharf.

Kontakt

NABU Bundesgeschäftsstelle

Sebastian Scholz
Fachbereichsleiter Klima-/Umweltpolitik

Sebastian.Scholz@NABU.de

Lobby-Registernummer: R001667

Mit Blick auf die inhaltliche Ausgestaltung des Wind-an-Land-Gesetzes (WaLG) begrüßt der NABU die darin sichtbaren Bemühungen um eine verbindliche Flächenauswahl für den Ausbau der Windenergie an Land. Der Gesetzesentwurf ist zwar komplex, aber nach Einschätzung des NABU im Grundsatz dazu geeignet, die Planung und Bereitstellung größerer Flächen für den Ausbau der Windenergie in den Ländern zu bewirken. Sofern die Länder aktiv mitarbeiten, können die vorgeschlagenen Änderungen die intendierte Steuerungswirkung entfalten und so dazu beitragen, dass möglichst viel Freifläche verbleibt. Sofern es den Ländern jedoch nicht gelingt, ausreichend Flächen auszuweisen, können durch den Wegfall der Ausschlusswirkung überall im Außenbereich Windenergieanlagen beantragt werden. Ob der Plan des federführenden Ministeriums – im Gesamtkontext der aktuellen Gesetzgebungsaktivitäten, wie geplanten Änderungen im Erneuerbare-Energie-Gesetz, im Raumordnungsgesetz und dem Bundesnaturschutzgesetz - aufgeht, werden erst die kommenden Jahre zeigen.

Einleitend muss noch kritisch angemerkt werden, dass es erneut nicht gelingt, Natur- und Klimakrise gemeinsam zu adressieren. So werden einerseits Landschaftsschutzgebiete für den Ausbau der Windenergie geöffnet, während andererseits weitgehende Zugeständnisse an die Länder gemacht werden, sofern es um pauschale Mindestabstände zu Wohnbebauung geht. Die sofortige Streichung dieser Mindestabstandsregelungen ist für die Bereitstellung geeigneter Flächen notwendig. Gleichzeitig darf der Schutz von Natur und Landschaft hierdurch jedoch nicht einseitig abgeschwächt werden. Des Weiteren mahnt der NABU an, dass die vorgelegten Gesetzesinitiativen des WaLG sowie des Raumordnungsgesetzes neben Flächen für die Windenergie auch die Bereitstellung und Sicherung von Flächen für den Biodiversitätserhalt und die Umsetzung von Artenhilfsprogrammen vorsehen sollten.

Im Folgenden nimmt der NABU ausführlich zu den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen Stellung.

Windflächenbedarfsgesetz (WindBG)

Es ist gut, dass endlich die verbindliche Flächenausweisung für die Windenergie in Angriff genommen wird. Mithilfe einer – NABU-seitig bereits seit langem geforderten – übergeordneten Steuerung können bei richtiger Umsetzung fachliche und rechtliche Konflikte mit dem Natur- und Artenschutz frühzeitig vermieden bzw. reduziert werden.

Der NABU begrüßt in diesem Zusammenhang auch die Einführung von Mechanismen zur Überprüfung, Nachjustierung und das Prinzip von Sanktionen bei Nichteinhaltung des Flächenbeitragswertes. Ferner heißt der NABU es gut, dass die Regelungen die Fehleranfälligkeit von Planung verringern wollen, indem durch die Beitragswerte das Substanzgebot adressiert wird und die Anforderungen an die Begründung konturiert werden. In den Details des Gesetzes besteht aber noch Verbesserungsbedarf, damit seine volle Steuerungswirkung entfaltet werden kann.

Folgende Punkte sollten aus Sicht des NABU im weiteren parlamentarischen Prozess berücksichtigt werden:

- 1- Bei der **Berichterstattung durch die Länder** im Rahmen des § 98 Absatz 1 EEG (§3 Absatz 3 WindBG) sollte darauf geachtet werden, dass die vorgelegten

- Berichte eine hinreichende Aussagekraft über den Fortschritt des Ausbaus haben. Ob ein Plan, der das Herunterbrechen und die Verbindlichkeit der Flächenbeitragswerte für Regionen bzw. Kommunen darlegt, dafür ausreicht, ist fraglich. Die Zeit bis solch ein Plan tatsächlich fest verankert ist und seine rechtliche Wirkung entfaltet, kann zu lang sein, um innerhalb der festgelegten Meilensteine die entsprechende Umsetzung in den Regionen anzustoßen.
- 2- Bei den prozentualen Vorgaben für die Flächenbeitragswerte der einzelnen Bundesländer (Anlage 1) sollten **naturräumliche Gegebenheiten** eine zentrale Rolle spielen. Bei der jetzigen Verteilung, bei der eine gerechte Aufteilung bzw. weitgehende Gleichverteilung auf alle Länder ausschlaggebend gewesen zu sein schien, ist damit zu rechnen, dass artenschutzrechtlich konflikthafte Gebiete als Standorte für Windenergie ausgewiesen werden müssen. Einschlägige Studien zeigen große Unterschiede bei den naturverträglichen Flächenpotenzialen der einzelnen Bundesländer¹. Die Möglichkeiten der Bundesländer mittels Staatsvertrag die Erreichung ihrer Flächenbeitragswerte durch Erhöhung der Ausweisungen in einem anderen Land zu erreichen, wird allein nicht ausreichen, um diese Problematik zu lösen, da sie sehr vom Willen einzelner Länder abhängt mehr als ihren „Soll“ auszuweisen. Darüber hinaus kann ein solcher Staatsvertrag nur bis zum 1. Juni 2024 geschlossen werden. Es ist fraglich, inwieweit in diesem Zeitraum Staatsverträge ausgehandelt werden können und gewollt sind.
 - 3- Der NABU fordert zudem die Ergänzung des § 1 Windflächenbedarfsgesetz um einen dritten Absatz, der wie folgt lautet: *“Die Ausweisung der benötigten Flächen hat naturverträglich zu erfolgen, um den Erhalt der Biodiversität zu fördern.”* So kann gesichert werden, dass die Berücksichtigung der **Naturverträglichkeit** am Ende nicht der Geschwindigkeit bei der Flächenausweisung zum Opfer fällt.

Generell ist zu beachten, dass bei der jetzigen Ausgestaltung des Gesetzes der tatsächliche Erfolg im Sinne der Steuerungswirkung des Ausbaus der Windenergie – wie erwähnt – maßgeblich vom Umsetzungswillen der Länder abhängt.

Sofern es nach dem Windflächenbedarfsgesetz auf die Ausweisung von Flächen - wie Vorranggebiete – ankommt, sei an dieser Stelle ausdrücklich betont, dass der NABU Abstriche bei den umweltrechtlichen Prüfungen auf den unterschiedlichen Planungsebenen ablehnt. Es kommt auf den Planungs- und Zulassungsebenen – anders als häufig und fälschlicherweise behauptet – nicht zu Doppelprüfungen. Vielmehr werden die Belange der Umwelt je nach Planungs- oder Zulassungsebene mit unterschiedlichem Detailgrad geprüft. Der NABU fordert daher, dass der **Arten- und Naturschutz auf den jeweiligen Ebenen hinreichend vertieft** berücksichtigt wird. Die unterschiedlichen Ermittlungs-, Bewertungs- und Begründungsanforderungen und die Prüfungen auf allen Ebenen wiederholen sich nicht, sind berechtigt und tragen dazu bei, die Aus-

¹ Vgl: „Flächenpotenziale der Windenergie an Land 2022“ (Bosch & Partner und IEE) sowie „Analyse der Flächenverfügbarkeit für Windenergie an Land post-2030“ (Guidehouse, Fraunhofer-Institut für Energiewirtschaft und Energiesystemtechnik, Stiftung Umweltenergierecht, Bosch & Partner), Mai 2022
https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/analyse-der-flaechenverfuegbarkeit-fur-windenergie-an-land-post-2030.pdf?__blob=publicationFile&v=14

weisung von Flächen und die Zulassung von Vorhaben möglichst naturverträglich zu gestalten.

Änderungen des Baugesetzbuches

Der NABU begrüßt das Umschwenken auf eine Positivplanung des Windenergieausbaus. Diese kann dazu beitragen, dass Windenergieanlagen gebündelt errichtet werden, weil die Planungsträger auf Ebene der Bundesländer sich nunmehr gezwungen sehen, ausreichend Flächen für die Windenergieerzeugung bereitzustellen, um zu vermeiden, dass der Ausbau im Außenbereich unkontrolliert voranschreitet.

Im weiteren parlamentarischen Verfahren sollten jedoch folgende Punkte aus Sicht des NABU angepasst werden:

- 1- Die Möglichkeiten der Länder **pauschale Abstände zu Wohnbebauungen** einzuführen, sollte ebenso wie bestehende Abstandsregelungen abgeschafft werden. Der Schutz der Anwohner*innen ist bundesweit bereits hinreichend über das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) sichergestellt. Der geänderte § 249 BauGB greift hier nicht weit genug. Auch mit einer Beschränkung auf Windenergiegebiete und einem Höchstabstand von 1.000m handelt es sich hierbei weiterhin um ein großes Ausbauehemmnis, welches den Windenergieausbau in naturschutzfachlich sensible Bereiche verschiebt.
- 2- In diesem Zusammenhang kritisiert der NABU weiter, dass **Landschaftsschutzgebiete** nach der geplanten Änderung des § 26 Abs. 3 BNatSchG bis zum Erreichen der Flächenziele trotz entgegenstehender Bestimmungen zur Unterschutzstellung ohne gesonderte Erteilung einer Ausnahme oder Befreiung für den Ausbau der Windenergie geöffnet werden sollen. Dies ist besonders gravierend, weil nach dem durch das WaLG vorgeschlagenen § 249 Abs. 1 und 2 BauGB bis zur Erreichung der Flächenbeitragswerte die Ausschlusswirkung gebietlicher Ausweisungen entfällt und Windenergieanlagen somit im Außenbereich und daher auch in Landschaftsschutzgebieten privilegiert zulässig sind. Während hier also eine Schwächung des Naturschutzes erfolgt, wird mit dem neuen § 249 Abs. 3 Satz 4, Absatz 7 Satz 2 BauGB zugleich zugelassen, dass pauschale Abstände zur Wohnbebauung jedenfalls in den nächsten – bereits für viele Genehmigungsanträge entscheidenden – Jahren bis zum 1. Januar 2027 weiterhin gelten. Eine Anpassung der geltenden Regelungen erfolgt vorher einzig für Mindestabstände, die in Windenergiegebiete reichen. Durch die pauschalen Abstände zur Wohnbebauung kommt es daher in dieser Zeit zu Verschiebungen der Flächenplanung in naturschutzfachlich sensiblere Bereiche und durch die Öffnung der Landschaftsschutzgebiete auch zu einer gewissen Verschiebung in diese Gebiete. Dabei gewährleistet das Immissionsschutzrecht – wie bereits erwähnt – bereits ausreichenden Schutz angrenzender Wohnbebauung, sodass pauschale Mindestabstände nur als politisches Zugeständnis an die Bundesländer – im Übrigen aber als funktionslos eingestuft werden müssen. Hier muss dringend nachgebessert werden.
- 3- Dass bei Nichterreichen des Flächenbeitragswertes des WindBG die **Windenergie im gesamten betroffenen Planungsraum privilegiert** sein soll (§ 249 Absatz 2 und 3 BauGB), sollte gestrichen werden. Die übergeordnete Steuerung und frühzeitige Berücksichtigung von artenschutzrechtlichen Belangen würden dann wegfallen und die Gefahr eines „Wildwuchses“ steigen. Die erforderliche gleichwertige Berücksichtigung von Natur- und Klimakrise würde so maßgeblich vom Willen der Länder abhängen.

- 4- § 249 Abs. 4 BauGB sollte gestrichen werden. Die jetzige Entscheidung, die **Privilegierung der Windenergie pauschal wieder aufleben** zu lassen, sobald und obwohl die Flächenbeitragswerte erreicht wurden, ist vorschnell und unnötig. Sinnvoller wäre es, die Situation im Jahr 2033 zu evaluieren und dann über weitere Privilegierungen zu entscheiden. Es wäre dann jedenfalls der Zeitpunkt, zu prüfen, ob die massive Förderung des Ausbaus der erneuerbaren Energien zurückgenommen werden muss, um damit eventuell einhergehenden Nachteilen – insbesondere für Natur und Umwelt – entgegenzutreten.
- 5- Der NABU kritisiert ferner, dass die **Steuerungswirkung der Raumordnung** durch § 249 Abs. 5 BauGB entwertet wird, indem Planungsträger und Zulassungsbehörden an entgegenstehende Ziele der Raumordnung oder Darstellungen in Flächennutzungsplänen nicht gebunden sind. Die Ausweisung von Windenergiegebieten erhält somit ein allen anderen Belangen übergeordnetes Gewicht, das einer ausgeglichenen Flächennutzung widerspricht. In Zusammenschau mit der im Raumordnungsgesetz geplanten Ausweitung der Möglichkeit von Zielabweichungen kann die Raumplanung mit Leichtigkeit ausgehebelt werden. Dies muss vermieden werden. Darum wird auch die Änderung des Raumordnungsgesetzes durch Artikel 4 des WaLG kritisiert, der den Vorrang der Windenergie gegenüber der räumlichen Steuerung und Gesamtabwägung aller betroffenen Belange privilegiert. Hier ist erneut ein Zurückstehen des Natur- und Artenschutzes zu befürchten, das verhindert werden muss.
- 6- Der NABU begrüßt es hingegen, dass § 249 Abs. 8 BauGB die Regelungsmöglichkeit für Bebauungspläne vorsieht, Windenergieanlagen nur zuzulassen, wenn im Gegenzug an anderer Stelle **Anlagen zurückgebaut** werden. So kann im Nachhinein eine Bündelung von Anlagen an geeigneten Standorten herbeigeführt werden und zugleich wird dafür gesorgt, dass ungeeignete Standorte aufgegeben werden.
- 7- Das große Gewicht, das **Repowering**-Standorten gemäß § 245e Absatz 3 BauGB zugesprochen wird, lehnen wir ab. Die geplante Regelung erleichtert grundsätzlich das Repowering dadurch, dass Gemeinden planerische Erwägungen gelten machen müssen, die gegen Repowering an einem Standort sprechen. Zusätzlich wird die fortbestehende Ausschlusswirkung des Ausbaus außerhalb der Windenergiegebiete ausgehebelt. Auch Repowering-Standorte sollten nur dann weiter für den Ausbau genutzt werden, wenn in der übergeordneten Planung eine Eignung des Gebiets ermittelt wurde. Ansonsten besteht die Gefahr, dass über die nächsten Jahrzehnte artenschutzrechtlich konfliktreiche Gebiete weiterhin für die Windenergie genutzt werden. Dies gilt umso mehr, als dass bei Entscheidungen über Repowering-Standorte und deren Fortbestand künftig auch das im EEG verankerte überragende öffentliche Interesse am Ausbau der erneuerbaren Energien zu berücksichtigen sein wird. Der NABU fordert daher zum einen, die Ausschlusswirkung bei der Prüfung von Repowering-Standorten aufrechtzuerhalten, um eine Steuerungswirkung der Planung trotz Altanlagen zu gewährleisten. Zum anderen sollte – wie bereits in unserer Stellungnahme zum Referentenentwurf des EEG angemahnt² – auch für den Erhalt der Biodiversität in § 2 BNatSchG festgelegt werden, dass dieser im überragenden öffentlichen Interesse liegt.

² <https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/energie/220330-nabustellungnahme-eeg.pdf>

Fazit

Der NABU hält den zur Stellungnahme vorgelegten Gesetzesentwurf im Grundsatz für geeignet, die Bereitstellung der für den Ausbau der erneuerbaren Energien benötigten Flächen zu bewirken. Solange die im Landesrecht verankerten pauschalen Mindestabstände jedoch nicht vollends und konsequent abgeschafft sind, kann nicht – wie ausdrücklich im Koalitionsvertrag angekündigt – behauptet werden, man habe “alle Hürden und Hemmnisse aus dem Weg” geräumt. Die aktuellen Gesetzesentwürfe lassen zudem eine Tendenz erkennen, die für den naturverträglichen Ausbau der erneuerbaren Energien erforderliche Steuerungswirkung räumlicher Planung einseitig zugunsten von Windenergieanlagen abzuschwächen. Auch hier sind Nachbesserungen erforderlich. Abschließend sei bemerkt, dass der NABU hofft, dass trotz der dringenden Beschleunigung der Energiewende zur Begrenzung der Klimakrise, keine Abstriche bei der Gründlichkeit der Vorbereitungen von Gesetzesvorhaben gemacht werden. Überhastete Gesetzgebung führt zu unsauberer Regelungen und zu Rechtsunsicherheit, die wiederum für Verzögerungen sorgt, die weder im Sinne des Klima- noch des Naturschutzes wären. Zu unseren Anmerkungen stehen wir im Übrigen selbstverständlich für einen Austausch zur Verfügung.