

Berlin, 6. April 2023

Deutsche Industrie- und Handelskammer

Entwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK): Eckpunkte einer Windenergie-an-Land-Strategie

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum oben genannten Entwurf. Grundlage dieser Stellungnahme sind die der DIHK bis zur Abgabe der Stellungnahme zugegangenen Äußerungen der IHKs und von Unternehmen sowie die wirtschaftspolitischen/europapolitischen Positionen und ergänzende energiepolitische Positionspapiere der DIHK. Sollte die DIHK noch weitere nicht in der Stellungnahme berücksichtigte Meinungen zugehen, wird die DIHK diese Stellungnahme ergänzen.

A. Das Wichtigste in Kürze

- Insgesamt ist der vorgelegte Entwurf über die Eckpunkte einer Windenergie-an-Land-Strategie aus Sicht der Wirtschaft ein richtiger Schritt, um die sehr ambitionierten Ausbauziele zukünftig auch zu erreichen. Dabei skizziert der Entwurf eine Vielzahl an Maßnahmen, die bisher nicht priorisiert sind und deren Potenzial erhebliche Unterschiede erwarten lassen. Die DIHK empfiehlt aus diesem Grund, die skizzierten Maßnahmen zu priorisieren und dabei die Handlungsfelder zur Beschleunigung der Genehmigungsprozesse sowie eine marktwirtschaftliche Finanzierung des Windkraftausbaus zu forcieren.
- Eine Einführung von Contracts for Difference oder Differenzkontrakten (CfDs) wird von der DIHK kritisch bewertet und ganz überwiegend von der deutschen Wirtschaft abgelehnt. Sollte dennoch zukünftig eine Förderung erneuerbarer Energien notwendig sein, sind Investitionszuschüsse für Unternehmen einer Betriebskostenförderung vorzuziehen. Investitionszuschüsse für Power Purchase Agreements (PPA) können ein Turbo für einen beschleunigten Ausbau von Erneuerbare-Energie-Anlagen sein, indem Steuererleichterungen und Sonderabschreibungen einen bezahlbaren Strompreis ermöglichen.
- Die DIHK wertet es positiv, weitere Flächen in unmittelbarer Nähe von Industrie- und Gewerbegebieten für die Windkraft durch eine gezielte Außenbereichsprivilegierung zur Verfügung zu stellen. Allerdings kann eine Reduzierung der Stromkosten dabei nur erzielt werden, wenn entsprechende Windkraftanlagen durch Sonderabschreibungen begünstigt und der Bezug nicht ausschließlich im Rahmen von Direktleitungen, sondern auch durch das öffentliche Netz mit einer Reduzierung der Steuern und Umlagen sichergestellt wird.

- Bisherige Maßnahmen zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) und Immissionsschutzrecht (BImSchG) entfalten ihre Wirkung in der Praxis nicht, weil Klarstellungen nicht abschließend behandelt wurden und Vollzugsvorgaben der Länder fehlen. Die DIHK regt daher an, einen verbindlichen Leitfaden des Bundes für die Behörden bereitzustellen.
- Die DIHK setzt sich seit langem für verbindliche Genehmigungsfiktionen bei der Anlagengenehmigung, eine Stichtagsregelung für die Sach- und Rechtslage, klare Anforderungen an die Vollständigkeit der Antragsunterlagen und eine stärkere Rolle der Projektmanager ein. Deshalb unterstützt die DIHK ausdrücklich die Maßnahmen zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren und regt an auch die Genehmigungsfiktion in der Strategie zu verankern. Zudem sind bundeseinheitliche Vollzugsvorschriften für eine neue Deutschlandgeschwindigkeit sowie der rechtliche Lückenschluss in genehmigungsrelevanten Gesetzen wie dem BNatSchG oder dem BImSchG notwendig, damit beschlossene Maßnahmen in der Genehmigungspraxis auch Anwendung finden.

B. Relevanz für die deutsche Wirtschaft

Die deutsche Wirtschaft ist in Gänze von den vorliegenden Eckpunkten einer Windenergie-an-Land-Strategie betroffen: Änderungen in den Rahmenbedingungen eines Energieträgers haben Auswirkungen auf die Stromversorgung und den Strompreis. Zudem werden Investoren in erneuerbare Energien durch neue Bestimmungen direkt adressiert. Am Ende wird der Ausbau erneuerbarer Energien in der gesetzlich festgelegten Geschwindigkeit nur funktionieren können, wenn alle Teile der deutschen Wirtschaft in entsprechende Erzeugungsanlagen investieren sowie ausreichend Flächen für den Ausbau zur Verfügung stehen.

C. Details zum Entwurf der Eckpunkte einer Windenergie-an-Land-Strategie

Die Eckpunkte einer Windenergie-an-Land-Strategie enthalten zahlreiche Punkte, die aus der Perspektive der deutschen Wirtschaft weiterverfolgt und vertieft werden sollten. Wichtig für den zukünftigen Ausbau erneuerbarer Energien und im Besonderen der Windkraft ist es, die Rahmenbedingungen für einen marktwirtschaftlichen Zubau erheblich zu verbessern und gleichzeitig die Genehmigungsverfahren massiv zu beschleunigen. Dazu sollten Hemmnisse bei Direktstromlieferverträgen (PPAs) abgebaut, der Zugang zu Grünstromzertifikaten erleichtert und ein Übergang von der Förderung der Betriebskosten hin zu einer Förderung der Investitionskosten eingeleitet werden. Die Eckpunkte einer Windenergie-an-Land-Strategie adressieren diese wichtigen Weichenstellungen für einen marktwirtschaftlichen Ausbau allerdings nur rudimentär und lassen damit zahlreiche Potenziale für die Wirtschaft beim Ausbau der Windkraft ungenutzt.

Darüber hinaus gilt es, die Genehmigungsverfahren massiv zu beschleunigen. Um die gesetzlichen Ziele beim Ausbau der erneuerbaren Energien zu erreichen, ist eine neue Deutschlandgeschwindigkeit in den Genehmigungsverfahren maßgeblich. Die Eckpunkte einer Windenergie-an-Land-Strategie enthalten hier bereits zahlreiche Maßnahmen, die jedoch noch zu priorisieren und konkretisieren sind. Für eine neue Deutschlandgeschwindigkeit braucht es mehr Tempo in den Genehmigungsverfahren und bundeseinheitliche Standards und Leitlinien, damit gesetzliche Änderungen in den Regionen auch vollzogen werden können.

Zu 2: Geschäftsmodelle außerhalb des EEG flankieren

Die DIHK bewertet es sehr positiv, dass die Eckpunkte einer Windenergie-an-Land-Strategie, anders als bei der PV-Strategie, dem marktgetriebenen Ausbau der erneuerbaren Energien ein eigenständiges Handlungsfeld zuordnen. Um die Weiterentwicklung des Marktes für Direktstromlieferverträge in Deutschland dauerhaft zu forcieren, sollte die Bundesregierung feste Ziele und einen jährlichen Monitoringbericht über den Markt für Direktstromlieferverträge vorlegen.

Bereits heute können erneuerbare Energien ohne staatliche Förderung im Rahmen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) erfolgreich durch Direktstromlieferverträge, sogenannte Power Purchase Agreements (PPA), finanziert und errichtet werden. Eine Einführung von Contracts for Difference oder Differenzkontrakten (CfDs) ist hingegen kritisch zu bewerten und wird mehrheitlich von der deutschen Wirtschaft abgelehnt. Sollte dennoch eine Förderung notwendig sein, sind zukünftig Investitionszuschüsse für Unternehmen einer Betriebskostenförderung vorzuziehen.

Investitionszuschüsse für Power Purchase Agreements (PPA) können ein Turbo für einen beschleunigten Ausbau von Erneuerbare-Energien-Anlagen sein, indem Steuererleichterungen und Sonderabschreibungen einen bezahlbaren Strompreis ermöglichen. Ebenso entscheidend sind staatliche Garantien zur Risikoabsicherung beispielsweise über die KfW-Bank, wie sie bereits in den Eckpunkten einer Windenergie-an-Land-Strategie Erwähnung finden. Dabei sollten staatliche Garantien insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen den Zugang zum PPA-Markt erleichtern, indem die hohen Bonitätsanforderungen bei der Finanzierung abgefedert werden und Zinssätze reduziert werden können.

Vor dem Hintergrund, dass zukünftig Kommunen zusätzliche Flächen in unmittelbarer Nähe von Industrie- und Gewerbegebieten ausweisen und privilegieren sollen, sind innovative Energy-Sharing-Modelle von Unternehmen aktiv zu fördern, bei welchen mehrere kleine und mittlere Unternehmen gemeinsam ein PPA beziehungsweise einen Direktstromliefervertrag abschließen. Energy-Sharing-Modelle können einerseits durch staatliche Ausfallgarantien und andererseits durch Leuchtturmprojekte und Reallabore unterstützt werden. Des Weiteren sind grundsätzliche Klarstellungen im Wettbewerbsrecht für grüne Direktstromlieferverträge umzusetzen und kartellrechtliche Fragestellungen zu klären.¹

Direktstromlieferverträge und Energy-Sharing-Modelle werden bisher auch dadurch gehemmt, dass die Weitergabe von überschüssigem Strom eines Unternehmens an einen Nachbarbetrieb ab der ersten Kilowattstunde in Deutschland der Registrierung als Stromlieferant bedarf. Durch die Einführung einer Bagatelgrenze oder eines stark vergünstigten Netztarifes für grüne Direktstromlieferverträge könnten die bürokratischen Belastungen der Unternehmen erheblich verringert werden und die Entwicklung neuer Geschäftsmodelle gestärkt werden. Mit einer entsprechenden Regelung würden mehr als 90 Prozent der Meldepflichten entfallen und die Wirtschaftlichkeit gestärkt werden.

Zusätzlich sollten Flächen im Ausland durch virtuelle PPAs erleichtert Unternehmen zur Verfügung stehen. Unternehmen investieren durch ein virtuelles PPA langfristig in erneuerbare Energien und erhalten als Gegenleistung die Grünstromzertifikate der Anlage, welche sie wiederum in ihre betriebliche Klimaschutzstrategie einfließen lassen können. Hierfür dürfen PPAs in Deutschland einerseits nicht als Finanzderivat behandelt werden und andererseits müssen Ausnahmen im Kreditwesengesetz festgeschrieben werden, wie dies bereits heute in anderen europäischen Staaten der Fall ist.

¹ Siehe hierzu auch die Positionspapiere der Marktoffensive erneuerbare Energien „Beschleunigung des Ausbaus erneuerbare Energien im Markt denken!“ und „Green PPAs für einen klimaneutralen Wirtschaftsstandort Deutschland“ unter: <https://marktoffensive-ee.de/publikationen/>

Zu 3: Bestandsanlagen erhalten und Repowering beschleunigen

Der Ausbau von Windanlagen an Land kann beschleunigt werden, wenn Prüfschritte für Neuanlagen und Repowering entfallen sowie ein fließender Übergang der Betriebsphasen zwischen Alt- und Neuanlage ermöglicht wird. Bisherige Erleichterungen im Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) und Immissionsschutzrecht (BImSchG) entfalten ihre Wirkung in der Praxis nicht, weil Klarstellungen nicht abschließend behandelt wurden und Vollzugsvorgaben der Länder fehlen. Die DIHK regt daher an, einen verbindlichen Leitfaden des Bundes für die Behörden bereitzustellen, damit bestehende Maßnahmen zur Erleichterung des Repowerings auch angewandt werden und sich gegenüber etwaig abweichender Landesvorgaben durchsetzen. Im Artenschutzrecht sollte der Bund zudem Regelungslücken schließen.

Des Weiteren sollten im Baugesetzbuch vereinfachte Änderungen von Bebauungsplänen mit hinderlichen Höhenfestsetzungen und Baugrenzen ermöglicht werden, damit Kommunen schneller und einfacher entsprechende Bauleitpläne für das Repowering anpassen können.

Zu 4: Kurzfristig mehr Flächen für die Versorgung der Industrie mobilisieren

Der russische Angriff auf die Ukraine hat deutlich gemacht, dass es verlässliche und günstige Gaslieferungen aus Russland nicht mehr geben wird. Die deutsche Wirtschaft hat damit ihren Preisvorteil vor allem gegenüber asiatischen Wettbewerbern verloren und der Preisnachteil gegenüber der amerikanischen Konkurrenz ist zudem massiv gewachsen. Insbesondere für stromintensive Branchen kann der Bezug erneuerbarer Energien von Flächen in unmittelbarer Nähe von Industrie- und Gewerbegebieten sowie durch eine Privilegierung von Windkraftanlagen auf Flächen mit geringem Konfliktpotenzial einen Beitrag leisten, die Kosten der Energiebeschaffung zu reduzieren und die Planungssicherheit zu erhöhen, weshalb die Maßnahmen überwiegend von der deutschen Wirtschaft unterstützt werden. Dies gelingt jedoch nur, wenn Unternehmen wetterunabhängig Strom zu wettbewerbsfähigen Preisen erhalten und Herkunftsnachweise beziehen können.

Allerdings kann eine Reduzierung der Stromkosten dabei nur ermöglicht werden, wenn entsprechende Windkraftanlagen durch Sonderabschreibungen begünstigt und auch ein Bezug durch das öffentliche Netz mit einer Reduzierung der Steuern, Umlagen und Netzentgelte sichergestellt wird. Wird der Strom hingegen über das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) finanziert, können die Unternehmen nicht direkt von Preisvorteilen profitieren und aufgrund des Doppelvermarktungsverbots keine Herkunftsnachweise beziehen. Um den Markt für Grünstromzertifikate zu stärken, sollten daher neue geförderte Anlagen Herkunftsnachweise erhalten. Dies verbessert die Wirtschaftlichkeit der Anlagen, stärkt den Zubau und hilft gleichzeitig vielen Betrieben auf ihrem Weg Richtung Klimaneutralität.

Zu 5: Genehmigungsverfahren vereinfachen und beschleunigen

Die DIHK setzt sich seit langem für verbindliche Genehmigungsfiktionen bei der Anlagengenehmigung, eine Stichtagsregelung für die Sach- und Rechtslage, Vollständigkeit der Antragsunterlagen und eine bessere Rolle der Projektmanager ein. Deshalb unterstützen wir ausdrücklich die Maßnahmen der Strategie zu Genehmigungsbeschleunigung und regen an die Genehmigungsfiktion ebenfalls in die Strategie aufzunehmen. Besonders wichtig ist aus Sicht der Anlagenbetreiber zudem die Standardisierung der Rechtsanforderungen in Form von bundeseinheitlichen Vollzugsvorschriften. Trotz einheitlicher Abstandsvorgaben im Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) bestehen in den Bundesländern immer noch sehr unterschiedliche Auslegungen des Arten- und Naturschutzrechtes. Diese sollte die Bundesregierung schnellstmöglich durch bundeseinheitliche Vollzugsvorschriften ersetzen. Darüber hinaus sollte sie die bestehenden Regelungen auf alle Arten ausweiten und unklare Formulierungen überarbeiten. Dies würde auch die weiterhin bestehenden Rechtsunsicherheiten für Anlagenbetreiber reduzieren.

Die DIHK sieht vorzugsweise in den bereits skizzierten ergänzenden Regelungen im Immissionsschutzrecht (BImSchG) einen großen Hebel auf die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren. Zu den Vorschlägen im Einzelnen:

Erstens sollten Behörden die notwendigen Unterlagen detailliert auflisten und einen Katalog bereitstellen. Dies würde viele Nachfragen vermeiden und den Aufwand bei Unternehmen und Behörden verringern. Hierzu finden sich in den Bundesländern bereits zahlreiche Beispiele. Um einen bundesweiten Standard für die notwendigen Unterlagen zu schaffen, sollte ein Beispielkatalog geprüft werden. Diese Vorgaben sollten allerdings möglichst fakultativ ausgeführt werden, um fachkundigen Behörden in Absprache mit den Vorhabenträgern sinnvolle Abweichungen zu gewähren. Unternehmen schlagen hierzu eine stärkere Nutzung von Antragskonferenz vor, wo Unterlagen und Zeitplan mit dem Vorhabenträger und beteiligten Behörden abgesprochen werden können. Ebenso sollten verstärkt Möglichkeiten genutzt werden, die Beibringung von Unterlagen vor Baubeginn zu beauftragen.

Zweitens sollten Nachforderungen nach Eröffnung des Verfahrens nur einmal mit einem klar formulierten abschließenden Nachforderungskatalog zugelassen sein. Aus der Praxis berichten Unternehmen, dass die Verfahren immer wieder aufgrund mehrfacher Nachforderung von Unterlagen durch beteiligte Behörden verzögert werden. So werden nach einer erstmaligen Nachforderung häufig erneut zusätzliche Unterlagen nachgefordert, was den Genehmigungsprozess stark in die Länge ziehen kann. Damit Unterlagen aufgrund geänderter Rechts- oder Sachlagen nicht wieder neu eingereicht oder geändert werden müssen, sollte der Stichtag auf den Zeitpunkt der vollständigen Einreichung der Antragsunterlagen festgelegt werden.

Drittens sollte eine Fiktion für die Vollständigkeitserklärung eingeführt werden. Zahlreiche Unternehmen haben uns gemeldet, dass die Fristen zur Vollständigkeitsprüfung von Behörden teilweise unbegründet überschritten werden. Damit die Genehmigungen tatsächlich innerhalb der Fristen erfolgen können, sollten die Fristen in diesem Zusammenhang durch eine Fiktion ergänzt werden. Eine entsprechende Regelung sollte vorgeben, dass die eingereichten Unterlagen als vollständig gelten, wenn die zuständige Behörde die Vollständigkeit der Unterlagen nach vier Wochen nicht bestätigt und dafür keine Begründung abgegeben hat oder die Behördenbeteiligung begonnen hat. Zusätzlich sollte sichergestellt werden, dass eine etwaig gegebene Unvollständigkeit der Unterlagen nicht zulasten der Unternehmen gehen kann.

Um die Verfahren weiter zu beschleunigen, sollte die Strategie den vorzeitigen Betriebsbeginn aufnehmen. Sollten Behörden nach einer summarischen Prüfung der Unterlagen zu dem Ergebnis kommen, dass die Genehmigung der Anlage wahrscheinlich ist, sollte nicht nur der vorzeitige Bau-, sondern auch der Betriebsbeginn möglich werden.

Darüber hinaus bedarf es dringend einer Klarstellung, dass die Leistungen eines Projektmanagers nicht ausschreibungspflichtig sind, da die Kosten nicht von der öffentlichen Hand getragen werden. Anderenfalls träte ein tatsächlicher Beschleunigungseffekt nicht ein.

Zu 6: Flächensicherung erleichtern

Die DIHK unterstützt eine Duldungspflicht für die Verlegung und den Betrieb von Anschlussleitungen, wenn dadurch nicht der Betrieb in Industrie und Gewerbe beeinträchtigt wird. Wichtig ist dabei, dass eine Duldungspflicht auch bei Direktstromlieferverträgen außerhalb einer Finanzierung über das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) den Unternehmen ermöglicht wird.

Hinzu kommt, dass Bund und Länder ihre Flächen mit Blick auf die Nutzbarkeit für die Windkraft prüfen sollten und entsprechende Daten der Wirtschaft für den Windkraftausbau zur Verfügung stellen sollten.

Zu 10: Transport und Infrastruktur für die Errichtung von Windenergieanlagen erleichtern

Um den Ausbau der Windkraft zu beschleunigen, sind nicht nur die Genehmigungsprozesse zu verschlanken, sondern auch die Verkehrsinfrastruktur zur Verfügung zu stellen. Eine Verlagerung von der Straße auf die Schiene oder den Wasserweg kann Entlastung bringen, wird das Problem aber nicht abschließend lösen, da der Weitertransport zum Betriebsort zwingend die Straße erfordert. Diese muss nicht nur gebaut und modernisiert werden, sondern auch auf Antrag unkompliziert der Wirtschaft zugänglich gemacht werden, wenn beispielsweise die Zufahrten über Autobahnraststätten beim Transport großer Windkraftanlagen notwendig sind. Die Bearbeitung entsprechender Anträge dauert in der Praxis teilweise über drei Jahre und verzögert erheblich den Ausbau erneuerbarer Energien. Die DIHK schlägt aus diesem Grund klare Regelungen im Fernstraßengesetz (FStrG) für die Schaffung und Nutzung von Zufahrten über Autobahnraststätten vor, da das Problem aufgrund wachsender Anlagengrößen sich zukünftig weiter verstärken wird.

Daneben spricht sich die DIHK klar für den bereits aufgegriffenen Vorschlag aus, das Inkrafttreten der Transportbegleitungs-Verordnung schnell umzusetzen. Dies ermöglicht den Verzicht auf polizeiliche Begleitung der Großraum- und Schwertransporte, wenn diese durch eine Übernahme von privaten Transportbegleitern gesichert sind.

D. Ansprechpartner

Dr. Sebastian Bolay

Bereichsleiter Energie, Umwelt und Industrie
030/20308-2200
bolay.sebastian@dihk.de

Dr. Niclas Wenz

Leiter des Referats für Strommarkt, erneuerbare Energie und nationaler Klimaschutz
030/20308-2202
wenz.niclas@dihk.de

Hauke Dirks

Leiter des Referats für Umwelt- und Rohstoffpolitik
+49 30 20308 2208
dierks.hauke@dihk.de

Unter dem Dach der Deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK) haben sich die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Auf Bundes- und Europaebene setzt sich die DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein. Mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zu gemeinsamen Positionen der Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei. Darüber hinaus koordiniert die DIHK das Netzwerk der 140 Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der Deutschen Wirtschaft in 92 Ländern.