



## Praxisprobleme beim Ersatz bestehender Windkraftanlagen

DIHK-Vorschläge zur Umsetzung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie

**DIHK**

Deutscher  
Industrie- und Handelskammertag

 **Gemeinsam Nachhaltig**

## 1. Ausgangslage und Relevanz für die deutsche Wirtschaft<sup>1</sup>

Eine der größten Herausforderungen für die Energiewende in Deutschland und damit für die Stromversorgung der Wirtschaft ist aktuell das schleppende Tempo, mit dem technisch immer leistungsfähigere Windanlagen errichtet und ins Stromnetz integriert werden können.<sup>2</sup> Zahlreiche Rückmeldungen von Unternehmen aus der Praxis zeigen, dass es besonders hohe Modernisierungshürden ausgerechnet dort gibt, wo der Ausbau an Leistung am schnellsten vorankommen müsste: Beim Austausch von in die Jahre gekommenen Windanlagen durch neuere Windräder, dem sogenannten Repowering. Dabei kann ein neues Windrad an gleicher Stelle bis zu sechs ältere ersetzen. Repowerte Windfelder bieten regelmäßig die Chance insgesamt leiser zu laufen und können auch weniger Flächen in Anspruch nehmen, wenn Anlagen nicht eins zu eins ersetzt werden. Trotzdem hängen bundesweit aktuell zahlreiche Repowering-Projekte in jahrelangen (jahrzehntelangen) Genehmigungsschleifen fest. Viele Projekte scheitern am Ende.

Mit der Umsetzung der RED II<sup>3</sup> in nationales Recht sollen Repowering-Projekte leichter und schneller genehmigt werden können. Dafür soll eine neue Regelung im Bundesimmissionsschutzgesetzes (BImSchG) sorgen. Kurz vor Ablauf der Legislaturperiode hat der Gesetzgeber diese Vorgaben umgesetzt. Dadurch wird sich das Repowering voraussichtlich beschleunigen. Dazu gehört z. B. die Einführung einer Stichtagsregelung für Behörden für die Einreichung von Unterlagen. Der DIHK unterstützt Anpassungen der rechtlichen Anforderungen, die helfen, den Ausbau der erneuerbaren Energien zu fördern. Dazu werden aber auch über das Immissionsschutzrecht hinausgehende Änderungen des Rechtsrahmens erforderlich sein. Allerdings bleiben auch im Immissionsschutzrecht viele Hürden bestehen, so dass weitere Schritte notwendig bleiben (s. Kapitel 3).

Die Bundesregierung hat im EEG 2017 gesetzlich festgelegt, dass der Anteil erneuerbarer Energien am deutschen Bruttostromverbrauch im Jahr 2030 mindestens 65 Prozent betragen soll. Mit der EEG-Novelle 2021 legt sie den Zielkorridor fest: Windkraftanlagen an Land sollen dazu beitragen und von derzeit rund 54 auf 71 GW ausgebaut werden. Folglich muss der Netto-Zubau bis 2030 17 GW betragen. Im Hinblick auf die Verschärfung des europäischen Klimaschutzziels (Green Deal) wird über eine weitere Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien debattiert.

Im gleichen Zeitraum endet die Stromerzeugung aus Kernkraft (2022) und im Zuge des Kohleausstiegs werden viele Kraftwerke stillgelegt. Da wirtschaftliche Tätigkeit ohne den Einsatz von Strom nicht vorstellbar ist, liegt der weitere Ausbau der Windkraft an Land im Interesse der deutschen Wirtschaft. Schließlich muss der wegfallende Strom aus fossilen und nuklearen Kapazitäten auch durch neue Windräder ersetzt werden.<sup>4</sup>

In der Praxis bestehen für Unternehmen, die Windräder am gleichen, bereits vorgeprägten Standort ersetzen wollen, erhebliche Schwierigkeiten - bis hin zur Unmöglichkeit. Diese gehen vor allem auf die Komplexität der Planungs- und Genehmigungsverfahren, auf Naturschutzregelungen und Akzeptanzprobleme zurück. Wegen der Fülle der an uns herangetragenen Fälle ist anzunehmen, dass es

---

<sup>1</sup> Dieses Papier berücksichtigt alle Meinungen und Beispiele aus IHKs und Unternehmen, die uns bis zum 17. März 2021 zugegangen sind. Sollten uns weitere Meinungen zugehen, werden wir diese in das Papier integrieren. Die Empfehlungen in diesem Papier basieren auf den Wirtschaftspolitischen Positionen des DIHK und weiteren Vorstandsbeschlüssen zur Energie- und Standortpolitik. Wie ist Ihre Meinung zu diesem Thema? Schreiben Sie diese gerne an [bolay.sebastian@dihk.de](mailto:bolay.sebastian@dihk.de) und [weik.eva@dihk.de](mailto:weik.eva@dihk.de).

<sup>2</sup> Der DIHK hatte bereits im August 2019 das [Schneckentempo beim Windausbau](#) beklagt.

<sup>3</sup> Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (Neufassung/RED 2).

<sup>4</sup> Eine ausführliche Abwägung und eine ausführliche Herleitung des Wirtschaftbezugs finden Sie in der Stellungnahme des DIHK zum EEG 2021 gegenüber dem Deutschen Bundestag.

sich um ein strukturelles Problem handelt: Wenn der eigentlich wirtschaftliche Ersatz veralteter Windräder durch neue Anlagen an kaum noch kalkulierbaren Zusatzkosten und Realisierungsrisiken scheitert, sinkt die Bereitschaft für entsprechende Investitionen. Darauf ist die deutsche Wirtschaft beim Umbau der Energieversorgung aber existenziell angewiesen.

## 2. Probleme in der Praxis<sup>5</sup>

Im Interesse der Energiewende-Ziele und der Anwohner ist Repowering ein sinnvoller Ansatz. Eine heute markttypische Anlage kann auf die Leistung bezogen bis zu sechs Altanlagen mit Baujahr 2000 oder älter ersetzen. Dadurch sinken die Emissionen insgesamt, die Auswirkungen auf das Landschaftsbild und damit auf die Anwohner sind geringer und sollten auf mehr Akzeptanz stoßen. Gleiches gilt auch, wenn eine neue Anlage nur zwei bis drei Altanlagen ersetzt. Ein Ersatz im Verhältnis eins zu eins ist die Ausnahme, da dem in der Praxis Probleme entgegenstehen, wie beschränkte Netzanschlusskapazitäten oder Abstand zu Siedlungen oder andere Windkraftanlagen.

Zahlreiche Probleme in der Praxis verhindern aber an und für sich sinnvolle Repowering-Lösungen. Nachfolgende Beispiele sind keine Einzelfälle. Vergleichbare Hindernisse finden sich an vielen Orten in Deutschland.

### Landesplanung verhindert Repowering in der Eifel

1998 und 1999 wurden an einem für Landwirtschaft ungeeigneten Standort in der Eifel (540 m ü. NN) in Rheinland-Pfalz drei Windkraftanlagen mit einer kumulierten Leistung von 2,5 MW in Betrieb genommen (s. nachfolgendes Bild). Diese gehören sieben Eigentümerfamilien, die sich in der Plütscheider Windenergie GmbH zusammengeschlossen haben. Die Akzeptanz der örtlichen Bevölkerung ist gegeben. Einem Ersatz durch eine Neuanlage stehen also keine Anwohnerproteste entgegen und auch die Standortgemeinde ist für einen Ersatz aufgeschlossen. Dennoch sind die Repowering-Bemühungen fürs erste gescheitert und haben Kosten von 45.000 Euro hinterlassen.

Um die neue Anlage mit 3 MW zu errichten, hätte der Bebauungsplan geändert werden müssen. Zusammen mit den Fledermaus- und Vogelgutachten (in der Nähe der Anlage (< 3 Kilometer) wohnt ein Schwarzstorch und ist insofern vorhabenrelevant) wären Kosten von mindestens circa 120.000 Euro entstanden, ohne dass vorab klar war, ob die neue Anlage genehmigt worden wäre. Hintergrund ist vor allem die Nähe zum Drehfunkfeuer Nattenheim (Abstand circa 11 Kilometer).<sup>6</sup> Eine verbindliche Auskunft der zuständigen Behörde (Landesbetrieb Mobilität Rheinland-Pfalz) war nicht zu bekommen. Diese zog sich darauf zurück, dass erst eine gutachterliche Einschätzung der Deutschen Flugsicherung GmbH eingeholt werden müsse.

Zudem verschärfte die Landesregierung weitere Vorgaben: So wurde mit der vierten Fortschreibung des Landesentwicklungsplans ein Mindestabstand zur Wohnbebauung von 1.000 Metern festgesetzt. Zudem müssen an einem Standort mindestens zwei Windkraftanlagen errichtet werden, wenn drei Anlagen ersetzt werden sollen.<sup>7</sup> Aus diesen Gründen sahen sich die Investoren gezwungen, vom vorgesehenen Repowering Abstand zu nehmen, auch weil das finanzielle Risiko des Scheiterns zu hoch war.

---

<sup>5</sup> Die folgenden Beispiele erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Wenn Ihnen weitere Beispiele bekannt sind, teilen Sie uns diese gerne mit.

<sup>6</sup> In Deutschland gilt anders als in anderen Ländern, dass bei Windkraftanlagen in einem Umkreis von 15 Kilometern um ein Drehfunkfeuer eine Genehmigung notwendig ist. Ein Drehfunkfeuer ist nach Definition von Wikipedia „ein Funkfeuer für die Luftfahrtnavigation. Es sendet ein spezielles Funksignal aus, dem ein Empfänger im Flugzeug die Richtung zum Funkfeuer entnehmen kann. Das Flugzeug benötigt keine Peilanlage dafür, da die Richtungsinformation vom Sender in das Signal kodiert wird.“

<sup>7</sup> „Einzelne Windenergieanlagen dürfen nur an solchen Standorten errichtet werden, an denen der Bau von mindestens drei Anlagen im räumlichen Verbund planungsrechtlich möglich ist. Ersetzt eine einzelne Windenergieanlage bereits errichtete Windenergieanlagen, muss der Bau von mindestens zwei Anlagen im räumlichen Verbund planungsrechtlich möglich sein.“ (LEP IV, Z 163 g)



Bild: Plütscheider Wind GmbH

Immerhin konnten die drei Anlagen bisher weiterbetrieben werden. Allerdings haben die erforderlichen Standsicherungs- und Weiterbetriebsgutachten bisher 40 000 € gekostet. Laut diesen Gutachten endet der technische Betrieb der Anlagen spätestens 2027/2028. Ersatz ohne Änderung des Rechtsrahmens: fraglich.

### **Ostwürttemberg: Zehn Jahre für das Repowering**

Ende 2000 wurden in Lohnsee-Ettlenschieß von der Technische Werke Schussental GmbH & Co. KG vier Windenergieanlagen in Betrieb genommen. 2011/2012 wurde mit dem Verfahren für den Austausch der bestehenden Anlagen begonnen. In der Planung sind zwei neue Anlagen, die die bisherigen vier ersetzen sollen. Zu Beginn standen dem Vorhaben Bedenken des Deutschen Wetterdienstes in Bezug auf die Datenübertragung entgegen, welche zu erheblichen Verzögerungen führten. Weitere vier Jahre dauerte es, die rechtlichen Belange des Artenschutzes zu klären. Seitdem die ursprünglichen Anlagen in Betrieb genommen wurden, hat sich die Population des Rotmilans dort vermehrt. Weiter sind dort Fledermäuse angesiedelt. Es mussten verschiedene Gutachten zum Artenschutz angefertigt werden. Nach vier Jahren galten diese Gutachten als veraltet und wurden nicht mehr anerkannt. Während der Bearbeitung der Gutachten wurden die Erhebungsrichtlinien geändert. Somit mussten teilweise wieder neue Daten in die Gutachten integriert werden. Dies zieht nicht nur die Genehmigungsverfahren in die Länge, sondern erhöht auch die Kosten des Anlagenbetreibers durch neue bzw. überarbeitete Gutachten und die verspätete Inbetriebnahme.

Die beiden Anlagen werden voraussichtlich Ausnahmegenehmigungen erhalten. Es werden zum einen die max. Abschaltregelungen für den Schutz der Fledermäuse gefordert und zum anderen ein Bewirtschaftungsmanagement mit dem Nachweis für alternative Futterstätten des Rotmilans. Mit beiden Regelungen sollen Kollisionen der Tiere mit den Anlagen vermieden werden.



## Uckermark: Einzelanlage im Windfeld - Problem für den Adler?

Bei diesem Repowering-Projekt handelt es sich um eine Einzelanlage (sog. B8) inmitten eines Windfeldes in Brandenburg (Uckermark). Die Anlage soll am gleichen Standort durch eine sechsmal leistungsstärkere Anlage ersetzt werden (3,6 MW statt 0,6 MW). Der Antrag wurde am 31.07.2019 eingereicht. Genehmigungsrisiken, Prozessverzögerungen und damit verbundene steigende Kosten entstanden durch die Umstellung des Schallprognoseverfahrens (Einführung Interimsverfahren mit oktavbandbezogener Bewertung ohne Einbeziehung von Bodendämpfung) und die Ansiedlung eines Seeadlers im letzten Jahr.



Bild: ENERTRAG Aktiengesellschaft. Der schwarze Pfeil in der Grafik weist auf die geplante neue Anlage (V 126), die künftig die alte Anlage ersetzen soll (schwarzes Kreuz). Die alte Anlage befindet sich in 11 Metern Abstand zur neuen Anlage.

Der Seeadler hat sich in circa 2.000 Meter Entfernung vom Windfeld angesiedelt, bisher hat ihn dieses nicht gestört. Eine Erhöhung des individuellen Tötungsrisikos soll laut Gutachten für den Adler durch das Repowering nicht zu erwarten sein, da die B8 am Standort der Altanlage errichtet werden soll, die Anlage von Bestandsanlagen umgeben ist und ausreichend Nahrungsflächen für den Adler im Umfeld gegeben sind. Die Wahrscheinlichkeit sei nach Angaben des Betreibers somit gering, dass der Adler in den Gefahrenbereich der B8 inmitten des Windfeldes zur Nahrungssuche fliege.

Vor dem Hintergrund der artenschutzrechtlichen Bestimmungen im BNatSchG ist die Genehmigung der B8 dennoch unsicher. Da der Adler keinen Bruterfolg hatte, war eine vollständige Raumnutzungsanalyse bislang nicht möglich. Deshalb ist in diesem Jahr eine erneute Untersuchung erforderlich, die zusätzliche Kosten verursachen wird. Allein die erneuten Kartierungskosten belaufen sich auf 80.000 Euro oder 22.222 Euro je MW, die bereits durchgeführte Kartierungen schlagen mit 120.000 Euro oder 33.333 Euro je MW zu Buche. Bei einem Erlös von 6 Cent/kWh für den Stromverkauf und 2.000 Benutzungsstunden im Jahr dauert es fast ein halbes Jahr, um diese Kosten wieder hereinzuholen.

Die Aktualisierung weiterer Gutachten und der entgangene Mehrertrag der sechsfach leistungsstärkeren neuen Anlage durch die Projektverzögerung müssen addiert werden. Falls der Adler in diesem Jahr erneut keinen Bruterfolg hat, ist erneut keine vollständige Raumnutzungsuntersuchung möglich und das Verfahren zieht sich weiter in die Länge.

Hinzu kommt die Herausforderung wie für dieses Projekt mit den Vorgaben zur Schallprognose umgegangen wird. Die Bestandsanlagen im Windfeld wurden vorschriftsgemäß unter Einhaltung der Schallimmissionsrichtwerte errichtet. Für die Genehmigung der neuen Anlage gelten die gleichen Immissionsrichtwerte. 2017 wurde jedoch die Berechnungsmethode zur Prognose von Schallimmissionen geändert. Das neue Berechnungsverfahren führt zu einer deutlich höheren rechnerischen Vorbelastung. Dadurch drohen Genehmigungsaufgaben wie Nachtabschaltungen, obwohl bei Einhaltung der Immissionsrichtwerte für die Zusatzbelastung die neue Anlage faktisch leiser sein muss. Solche Auflagen würden sich erheblich auf die Wirtschaftlichkeit der Anlage auswirken. Positiv ist zwischenzeitlich zu bemerken, dass die Immissionsschutzbehörde in der Bewertung der B8 die gesamte Immissionsvorbelastung vor Ort auf Basis eines Schallmanagementplans berücksichtigt.

### **Uckermark: Auswirkungen auf den Rotmilan?**

Im Windeignungsgebiet Schönfeld/Neuenfeld befinden sich 19 Windenergieanlagen in der Betriebsführung von ENERTRAG. Unmittelbar angrenzend, aber bereits jenseits der Landesgrenze in Mecklenburg-Vorpommern, befinden sich weitere 22 Anlagen eines anderen Betreibers. Die Steuerung des Repowering erfolgt durch die Gemeinde, die ENERTRAG mit der Bauleitplanung beauftragt hat. Der Aufstellungsbeschluss zur Bauleitplanung für das Repowering wurde bereits im Jahr 2018 gefasst (einstimmig und ohne Enthaltungen). Der Bebauungsplan wird voraussichtlich nächstes Jahr satzungskräftig. In der Gemeinde wurde ein Gremium gebildet, das gemeinsam mit Umweltplaner und Vorhabenträger die Eingriffs- und Ausgleichsmaßnahmen entwickelt. Eine hohe Akzeptanz solcher Anlagen in der Bevölkerung ist also vorhanden.

Eine zentrale Herausforderung in der Uckermark liegt im Artenschutz: Die ersten Anlagen wurden in dem Windfeld bereits im Jahr 1997 gebaut. Im Umfeld der mittlerweile 41 Windenergieanlagen haben sich im Verlauf der Jahre mehrere Rotmilanpaare angesiedelt, Tendenz steigend. Trotzdem wird weiterhin pauschal auch bei Repowering-Vorhaben davon ausgegangen, dass die Tiere durch die Anlagen gefährdet sind.

In der Gesamtregion Uckermark-Barnim stehen insgesamt über 50% der Eignungsflächen für Repowering nicht mehr zur Verfügung. Grund ist die starke Ausbreitung windsensibler Arten und die unveränderte Anwendung von tierökologischen Abstandskriterien.<sup>8</sup> Davon betroffen sind auch Standorte, an denen bestehende Anlagen ersetzt werden sollen. Dies gilt selbst dann, wenn sich windsensible Tierarten erst nach der Inbetriebnahme der Anlage dort angesiedelt haben und sich

---

<sup>8</sup> Die Tierökologische Abstandskriterien für die Errichtung von Windenergieanlagen stellen einen landesweiten einheitlichen Bewertungsmaßstab im Bereich des besonderen Artenschutzes dar. Sie werden vom Umweltministerium erarbeitet und bilden die Grundlage für Stellungnahmen der Naturschutzbehörden. Bei der Einhaltung der darin genannten Abstände wird das Tötungsverbot nach § 44 BNatSchG im Regelfall nicht berührt. Solche Kriterien bestehen aber nicht in allen Bundesländern.

offensichtlich dort unproblematisch vermehren. Teilweise tun sie dies sogar mitten in Bestandparks. Gibt es keine Neuregelung, werden zahlreiche Anlagen in den kommenden Jahren nicht ersetzt werden können.

### **Baden-Württemberg: Der Rotmilan und die Windkraftanlagen**

Am Standort "Stettener Höhe" zwischen Engen-Stetten (Lkr. Konstanz) und Leipferdingen (Lkr. Tuttlingen) werden seit 1998 drei Windkraftanlagen betrieben. Die EEG-Vergütung ist Ende 2020 abgelaufen. Ein Repowering wäre möglich, da die umgebenden Gemeinden Stetten, Watterdingen und Leipferdingen weit genug entfernt und die Bestandsanlagen dort akzeptiert sind. Problem ist wie an vielen anderen Standorten der Rotmilan. Er hat sich in den vergangenen Jahren in ganz Baden-Württemberg und auch in der unmittelbaren Nachbarschaft zu Windkraftanlagen erfolgreich vermehrt.



Bild: solarcomplex AG.

Bis zu 15 Rotmilane kreisen um die bestehenden Anlagen, wie das Foto dokumentiert. Am Standort "Bonndorf", Lkr. Waldshut, konnte dasselbe Phänomen beobachtet werden. In der Nachbarschaft von zwei Anlagen hat sich ebenfalls die Rotmilanpopulation deutlich vermehrt. Dies, obwohl der Rotmilan seine Beuteflüge in der Regel in einer Höhe von 40 bis 60 Metern unternimmt, exakt auf der Rotorkreisebene der Bestandsanlagen. Bei den modernen, großen Anlagen ist Unterkante der Rotorblätter mindestens 100 m über dem Boden, also deutlich oberhalb der typischen Flugebene des Rotmilans.

In Bonndorf wurde ein geplanter Windpark mit drei neuen Anlagen aufgegeben, weil das zuständige Landratsamt Waldshut die Genehmigungsfähigkeit mit Verweis auf die hohe Zahl der Rotmilane abgelehnt hat.



## **Sich abzeichnende Probleme in der Planungsregion Mecklenburgische Seenplatte**

Aktuell läuft die Teilfortschreibung des Regionalen Raumentwicklungsprogramms Mecklenburgische Seenplatte (RREP MSE). In dem RREP sollen die Vorgaben für die Windenergienutzung fortgeschrieben und letztlich neue Windeignungsgebiete ausgewiesen werden. Dieser Prozess zieht sich - aufgrund von starken Widerständen in der Bevölkerung und auch von Initiativen und Umweltverbänden vor Ort und zunehmend auch in der Lokalpolitik - bereits seit mehreren Jahren hin. Auch in den übrigen Planungsregionen in diesem Bundesland ist die Situation vergleichbar. Einzig die Planungsregion Region Rostock konnte den Fortschreibungsprozess zwischenzeitlich abschließen.

Ziel der Raumordnung in der Planungsregion Mecklenburgische Seenplatte ist es, Repowering nur innerhalb der ausgewiesenen Eignungsgebiete zuzulassen. Die Neuausweisung von Eignungsgebieten beinhaltet deshalb auch eine Prüfung, ob Windparks ab vier Anlagen, die außerhalb der Eignungsgebiete stehen, auch als Eignungsgebiete ausgewiesen werden können. Dem standen jedoch bei entsprechenden Anlagen in der Region insbesondere zu geringe Abstände zur Wohnbebauung oder naturschutzfachliche Belange entgegen.

Windkraftanlagen werden daher in vielen Gebieten, die bspw. noch im RREP MSE 2011 ausgewiesen wurden, künftig nicht mehr errichtet werden können. Überschlägig betrifft das allein in der Mecklenburgischen Seenplatte acht solcher Eignungsgebiete mit ca. 540 ha. Da der Fortschreibungsprozess zwischenzeitlich noch nicht abgeschlossen wurde, kann keine finale Quantifizierung erfolgen. Der Trend ist aber eindeutig, dass zahlreiche Altstandorte künftig nicht mehr für ein Repowering von Windkraftanlagen zur Verfügung stehen dürften. Selbst wenn einige Windräder technisch und wirtschaftlich weiter betrieben werden können, ist ihre Laufzeit endlich. Das bedeutet im Klartext: Die Fläche, die hier für Windkraft zur Verfügung steht, könnte sich entgegen politischer Aussagen verringern.

### **Weitere Kurzbeispiele**

- Für das Repowering von Windkraftanlagen der Firma Energiekontor müssen die bestehenden Bebauungspläne geändert werden. Dies setzt den Willen der Kommune voraus, dies auch zu tun. In NRW im Landkreis Heinsberg mangelte es an diesem Willen, so dass ein Repowering unterbleiben musste.
- Bei einem Windpark in der Prignitz in Brandenburg verhindert der Hinweis auf den Vogelschutz das Repowering. Konkret handelt es sich den Angaben zufolge um geschützte Großvögel, die seit Jahren in der Nähe des Windparks leben. Offensichtlich haben sich die Vögel an den Windpark gewöhnt, getötete Vögel sind jedenfalls nicht bekannt. Trotzdem müssen auch beim Repowering die Mindestabstände zu den Horsten eingehalten werden, so dass keine neuen Anlagen errichtet werden können.
- Neben den aufgeführten Fällen gibt es auch Höhenbeschränkungen für Windräder und Repowering-Probleme, wenn sich seismologische Stationen in der Nähe befinden.

### **Windfeld Sillerup - ein positives Beispiel**

Das Windfeld liegt in der Gemeinde Lindewitt (Schleswig-Holstein). Auf dem gesamten Gemeindegebiet hat ENERTRAG zwölf Bestandsanlagen in Betrieb, deren EEG-Förderung in den Jahren 27/28

enden wird. Eine Gemeindeteilfläche mit neun Anlagen (nicht alle von ENERTRAG) ist Teil des gültigen Regionalplans. Mit Bestätigung der Regionalplanfläche ist die Gemeinde auf ENERTRAG zugekommen, um die Möglichkeit des Repowering zu besprechen. Die Gemeinde zielt auf eine Flurbereinigung („Aufräumen der Landschaft“) ab, wonach nur Neubau entstehen darf, wenn im gleichen Zuge alte Anlagen abgebaut werden. Ein Gemeindebeschluss fordert den Rückbau nach dem Schlüssel eine Neuanlage für zwei Altanlagen. Durch die Repowering-Pläne werden sich die Abstände der Windenergieanlage zur Wohnbebauung erhöhen. Überdies liegt auf der Fläche eine durch die Gemeinde vorgegebene Höhenbegrenzung von aktuell 150 m. Diese soll auf 180 m erhöht werden. Das Beispiel zeigt, dass sich die Gemeinde frühzeitig für das Repowering und den Erhalt des Windstandortes einsetzt.

### 3. Vorschläge des DIHK: Repowering erleichtern

Eine verlässliche Energieversorgung ist für die Betriebe bundesweit von herausragender Bedeutung. Um weiterhin eine stabile Stromversorgung zu sichern, ist der Ausbau der erneuerbaren Energien und insbesondere das Repowering von Windkraftanlagen für die Stromversorgung der Wirtschaft entscheidend. Deshalb gilt es die Anforderungen für deren Bau, die Planung und Genehmigung zu beschleunigen. Der DIHK macht hierfür folgende elf Vorschläge.

#### Ausreichend Flächen bereitstellen

- Flächen für Repowering sichern
- Kommunale Repowering-Konzepte erstellen
- Bauplanungsrecht für die Energiewende fit machen
- Abstandsregelungen zu Drehfunkfeuern und Wetterradaren überdenken

#### Den Behörden die Arbeit erleichtern

- Prüfumfang entschlacken
- Auf vollumfängliche UVP verzichten
- Behördliche Bewertung der Ausgangslage vorverlegen
- Bundeseinheitliche Artenschutzregelungen erlassen
- Durch „spruchreife“ Prüfungen der Behörden Verfahren beschleunigen
- Verfahren vollständig digitalisieren
- Vollständigkeit der Unterlagen präzisieren

#### 3.1 Ausreichend Flächen bereitstellen

##### a) Flächen für Repowering sichern

Das größte Hindernis für Neuinvestitionen an Windenergiestandorten ist die Flächenausweisung: Sehr viele der bestehenden Anlagen in Deutschland werden unabhängig von möglichen Naturschutzkonflikten oder sonstigen Herausforderungen nicht ersetzt, weil sie außerhalb von später geschaffenen Windeignungsgebieten stehen und deshalb kein Baurecht besteht. Ein Repowering sollte auch für solche Anlagen leichter möglich sein, da es sich um Standorte handelt, die bereits von der Windenergie geprägt sind. Es sollte daher eine Flexibilisierung der strikten Flächenbindung für diese Vorhaben geprüft werden. Diese Flexibilisierung des Standortes würde der technischen Entwicklung der Windenergieanlagen Rechnung tragen, welche immer höher werden und damit mehr Abstandsfläche zu bereits bestehenden Anlagen benötigen.

## **b) Kommunale Repowering-Konzepte erstellen**

Dass Neuinvestitionen an Standorten von Windkraftanlagen anstehen, ist für eine Kommune meist frühzeitig absehbar. Zum Ende des Förderzeitraums stellt sich für fast alle Anlagenbetreiber die Frage, wie sie wirtschaftlich und technisch mit den Windrädern weiter verfahren können. Daher ist es ratsam, rechtzeitig das Thema Repowering im Rahmen eines (örtlichen oder überörtlichen) städtebaulichen Konzepts aufzugreifen. Dieses kann dann als Grundlage für die planerische Absicherung durch Instrumente des Bauplanungsrechts verwendet werden.<sup>9</sup> Die Länder, in denen frühzeitig in Windkraft investiert wurde und in denen sich deshalb die Repowering-Fälle häufen, sollten Hinweise zur Erstellung solcher Konzepte geben und darauf hinwirken, dass diese frühzeitig, zugeschnitten auf die örtlichen Verhältnisse, erstellt werden.

## **c) Bauplanungsrecht für die Energiewende fit machen**

„Windeignungsgebiete“ oder „Konzentrationszonen“ sind von Gemeinden in der Vergangenheit vorrangig mit dem Ziel geplant worden, den Außenbereich der Gemeinden von einem unerwünschten „Wildwuchs“ der Windkraftanlagen freizuhalten. In der Tendenz sollte es oft darum gehen, die Anlagen an einer Stelle zu poolen, um das Gemeindegebiet ansonsten dauerhaft freizuhalten. Die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen solcher Planungen haben sich allerdings deutlich verändert. Heute steht die Erzeugung von Strom aus Kernenergie kurz vor dem Ende, auch für die Verstromung von Kohle ist ein Enddatum gesetzlich festgelegt. Die Erzeugung erneuerbarer Energie ist nicht mehr nur eine klimafreundliche Alternative, sie soll bereits in wenigen Jahren die tragende Säule der Stromversorgung Deutschlands werden. Dies sollte Kommunen veranlassen, ohne gesetzlichen Impuls ihre Planungen in Bezug auf erneuerbare Energien zu hinterfragen und anzupassen.

Darüber hinaus wird aktuell diskutiert, ob das Instrument der Konzentrationszonen an sich noch zeitgemäß ist. Es liegen eine Reihe von Vorschlägen vor, § 35 BauGB zu ändern, um die Flächenpotenziale für die Windkraft oder für die erneuerbaren Energien insgesamt den gestiegenen Bedürfnissen anzupassen. Bei der näheren Prüfung dieser Vorschläge müssen neben den energiewirtschaftlichen Anforderungen zahlreiche weitere Aspekte berücksichtigt werden. So gibt es andere legitime Anforderungen aus der Wirtschaft, Standorte für Gewerbeflächen, Industrie, Rohstoffwirtschaft oder Infrastruktur im Außenbereich zu sichern oder neu zu schaffen. Die vorliegenden Vorschläge sollten schnellstmöglich geprüft und – soweit geeignet – aufgegriffen werden, um Gemeinden besser in die Lage zu versetzen, Flächen für die Stromerzeugung zu sichern und neu bereitstellen zu können.

Eine neue Regelung sollte Repowering eher stützen als erschweren. Es handelt sich im Regelfall um Standorte, an denen die Gewinnung von Windenergie seit zwei Jahrzehnten praktiziert wurde. Daher sollte in solchen Fällen nur noch eine mögliche Zusatzbelastung wegen geänderter Spezifikationen der neuen Anlage im Genehmigungsverfahren geprüft werden, der Standort als solcher aber nicht grundsätzlich infrage gestellt werden.

---

<sup>9</sup> Näher dazu und zu den Instrumenten der planerischen Absicherung „Repowering von Windenergieanlagen – Kommunale Handlungsmöglichkeiten“, DStGB-Dokumentation Nr. 94, S. 48 ff.

#### **d) Abstandsregelungen zu Drehfunkfeuern und Wetterradaren überdenken**

Innerhalb eines Radius von drei Kilometern um ein Drehfunkfeuer<sup>10</sup> ist die Errichtung einer Windkraftanlage verboten. Zwischen drei und 15 Kilometern trifft das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF) auf Grundlage einer gutachterlichen Stellungnahme der Deutschen Flugsicherung eine Einzelfallentscheidung. Nach internationalen Vorgaben liegt der Radius jedoch bei nur zehn Kilometern. Hier sollte geprüft werden, ob von der momentan geltenden Regelung nach unten abgewichen werden kann. Dadurch müssten viele Repowering-Projekte nicht mehr vom BAF geprüft und im Einzelfall entschieden werden.

Bei Wetterradaren werden oft pauschal Mindestabstände von 15 km zugrunde gelegt, was die zur Verfügung stehenden Flächen deutlich einschränkt. Da die durch Windparks verursachten "Ground Clutter" über mathematische Verfahren herausgerechnet werden können, sollte diese Korrekturmethode bei der Abstandsbegrenzung standardmäßig zu Grunde gelegt werden können und sich damit der Mindestabstand reduzieren lassen.

### **3.2 Den Behörden die Arbeit erleichtern**

#### **a) Prüfumfang entschlacken**

Mit der neuen Regelung des § 16 b BImSchG wird das Genehmigungsverfahren sowie der Prüfungsumfang für Repoweringanlagen erstmals ausdrücklich geregelt: Im Rahmen einer Änderungsgenehmigung werden nur Anforderungen geprüft, soweit durch das Repowering im Verhältnis zum Ist-Zustand unter Berücksichtigung der auszutauschenden Anlage nachteilige Auswirkungen hervorgerufen werden und diese für die Prüfung nach § 6 BImSchG erheblich sein können (sogenannte Delta-Prüfung). Die neue Regelung umfasst dabei unter bestimmten Voraussetzungen auch ausdrücklich den gesamten Austausch einer Anlage. In diesem Fall muss die Anlage innerhalb von 24 Monaten nach dem Rückbau der Bestandsanlage errichtet sein und der Abstand zwischen Bestandsanlage und der neuen Anlage darf nicht mehr als das Zweifache der Gesamthöhe der neuen Anlage betragen. Allerdings bleibt die Prüfung anderer öffentlich-rechtlicher Vorschriften, insbesondere des Raumordnungs-, Bauplanungs- und Bauordnungsrechts und des Artenschutzes unberührt. Hier sollte überprüft und ggf. evaluiert werden, ob weitere Erleichterungen und damit Beschleunigung möglich sind, insbesondere mit Blick auf die bereits erwähnten Aspekte der Flächensicherung und des Bauplanungsrechts.

#### **b) Auf vollumfängliche UVP verzichten**

Nach den Bestimmungen gem. § 9 UVPG können auch Änderungsvorhaben eine Pflicht zur Prüfung der Umweltverträglichkeit (UVP-Pflicht) auslösen. Da bei Repowering-Vorhaben die Standorte bereits Umweltauswirkungen verursacht haben, sollten Erleichterungen auch für diesen Bestandteil des Verfahrens geprüft werden. Die UVP-rechtlichen Anforderungen sollten entsprechend reduziert werden, wenn die immissions-schutzrechtliche Situation sich nachweislich nicht verschlechtert. Es sollte geprüft werden, ob im Rahmen eines neuen § 14 b UVPG Regelfälle benannt werden können, für die

---

<sup>10</sup> Ein Drehfunkfeuer ist laut Wikipedia „ein Funkfeuer für die Luftfahrtnavigation. Es sendet ein spezielles Funk-signal aus, dem ein Empfänger im Flugzeug die Richtung zum Funkfeuer entnehmen kann. Das Flugzeug benötigt keine Peilanlage dafür, da die Richtungsinformation vom Sender in das Signal kodiert wird.“



keine Umweltverträglichkeitsprüfung bzw. nur eine standortbezogene/allgemeine Vorprüfung notwendig ist. Dies würde Verfahren erheblich beschleunigen.

### **c) Behördliche Bewertung der Ausgangslage vorverlegen**

Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung von Genehmigungen ist die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der Genehmigungsentscheidung. Für die Planungspraxis insgesamt und damit auch bei Änderungs-genehmigungsverfahren für Repowering-Anlagen ergäbe sich eine erhebliche Entlastung, wenn ein bereits vor der Zulassungsentscheidung liegender Stichtag als maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage bestimmt werden könnte. Als maßgebliche Zäsur könnte das Datum der Einreichung der Antragsunterlagen gelten. Dies könnte zumindest für alle Belange mit Ausnahme des Habitatschutzrechts ((92/43/EWG) (FFH-Richtlinie)) und der Vogelschutzrichtlinie (2009/147/EG) gelten, nach denen die Verträglichkeitsprüfung eine „Berücksichtigung der besten einschlägigen wissenschaftlichen Erkenntnisse“ erfordert.<sup>11</sup>

### **d) Bundeseinheitliche Artenschutzregelungen erlassen**

Um das Repowering zu beschleunigen, bedarf es neben der Änderung des BImSchG auch der Änderung weiterer Regelungen. Nach der neuen Regelung des § 16 Abs. 4 BImSchG wird der Umfang der artenschutzrechtlichen Prüfung gerade nicht berührt. In Bezug auf das Natur- und Artenschutzrecht hält der ganz überwiegende Teil der Wirtschaft klare und bundeseinheitliche Regelungen, also eine TA Artenschutz, für zielführend.<sup>12</sup> Solche Vorgaben würden ebenso sämtlichen anderen Infrastrukturprojekten helfen und die unterschiedliche Praxis der Rechtsauslegung durch die Behörden zumindest deutlich einschränken.

Nach § 16 Abs. 4 S. 2 BImSchG sind die Auswirkungen der zu ersetzenden Bestandsanlage bei der artenschutzrechtlichen Prüfung als Vorbelastung zu berücksichtigen. Im Rahmen der Signifikanzprüfung ist zu prüfen, ob durch die Änderungen im Rahmen des Repowerings die Belastungen für die vor Ort auftretenden Arten sinken oder steigen. Laut der Gesetzesbegründung sind die Eingriffe in den Artenschutz durch eine Verringerung der Anlagenanzahl und größeren Anlagenhöhen in sehr vielen Fällen geringer. Daher sollte über die neue Regelung hinaus geprüft werden, ob nicht eine widerlegliche Regelvermutung nach § 44 Abs. 5 S. 2 Nr. 1 BNatSchG bezüglich eines fehlenden signifikant erhöhten Tötungsrisikos für Repoweringanlagen eingeführt werden sollte. Dies könnte für die Fälle Anwendung finden, in denen die Veränderung zur Bestandssituation eine Verbesserung für Individuen mit sich bringt, etwa durch Verringerung der Anlagenzahl, Vergrößerung der rotorfreien Zone zur Erdoberfläche oder anderweitigen artenschutzfachlich relevanten Einflüssen der Risikobestimmung. Nur für den Fall, dass sich das bisher am Standort vorgefundene Tötungsrisiko durch das Repowering-Vorhaben und dessen neue, zusätzliche Auswirkungen signifikant erhöht und dies durch Schutz oder vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen nicht vermieden werden kann, würde ein artenschutzrechtlich zu berücksichtigender Tatbestand vorliegen.

---

<sup>11</sup> Rechtliche Stellungnahme zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren für Gewerbeansiedlungen und Infrastrukturvorhaben, Redeker/Sellner/Dahs Rechtsanwälte, 2019.

<sup>12</sup> Für Repowering-Vorhaben wurde dazu auf der Umweltministerkonferenz am 11. Dezember 2020 ein Beschluss gefasst. Danach kann bei einem Repowering grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass die Prüfung neuer Standorte aufgrund der bereits vorhandenen Infrastruktur sowie der außerhalb des Artenschutzrechts bestehenden Privilegierungen beim Repowering in Genehmigungsverfahren im Regelfall nicht zumutbar ist. Der Beschluss der UMK bedarf allerdings einer gesetzlichen Verankerung.

#### **e) Durch „spruchreife“ Prüfungen der Behörden Verfahren beschleunigen**

Die Dauer der Genehmigungsverfahren kann zudem durch die Ergänzung des § 20 Abs. 2 S. 1 der 9. BImSchV durch einen S. 1 a) verkürzt werden, wenn die Behörde zu einer vollständigen Prüfung eines Sachverhalts verpflichtet würde. Derzeit stellen Behörden ihre Prüfung in der Regel ein, wenn ein Aspekt wie etwa der Naturschutz einem Vorhaben entgegensteht. Andere Belange wie z. B. Lärm werden dann nicht mehr geprüft. Hintergrund ist, dass nach § 20 Abs. 2 S. 1 der 9. BImSchV ist ein Genehmigungsantrag abzulehnen, sobald die Prüfung ergibt, dass die Genehmigungsvoraussetzungen nicht vorliegen.

Wird nun die abgelehnte Entscheidung der Behörde durch den Projektierer einer Windkraftanlage beklagt und das Gericht kommt zu dem Ergebnis, die Genehmigung hätte aus dem jeweiligen Grunde nicht abgelehnt werden dürfen, kann die Behörde dennoch nicht gerichtlich verpflichtet werden, die Genehmigung zu erteilen. Schließlich wurden alle anderen Einwendungen gegen das Projekt überhaupt nicht geprüft. Dem Gericht fehlt daher die „Spruchreife“, es kann keine abschließende Entscheidung treffen. Das Gericht muss auch nicht der Verpflichtung zur Herstellung der Spruchreife nachkommen, da es sich bei Genehmigungen von Windkraftanlagen um komplexe Fragen handelt, die erstmals im gerichtlichen Verfahren geklärt werden müssten. Dies ist schließlich Aufgabe der zuständigen Behörde.

Die Behörde kann durch das Gericht nur verpflichtet werden, erneut zu entscheiden. Dies zögert Vorhaben unnötig in die Länge und verursacht zusätzliche Kosten bei den Unternehmen und in der Verwaltung. Eine Klarstellung in der 9. BImSchV, dass Behörden immer alle Sachverhalte vollständig prüfen müssen, würde die wirtschaftlichen Nachteile für Unternehmen reduzieren und Repowering erheblich erleichtern. Dies soll jedoch keine Privilegierung von Genehmigungen für Windenergieanlagen zu Lasten anderer Genehmigungen bedeuten.

#### **f) Verfahren vollständig digitalisieren**

Nach Angaben von Unternehmen sind heute immer noch viele Zulassungsverfahren überwiegend analog: Anträge müssen immer noch in mehrfacher Ausfertigung unterschrieben und postalisch an die zuständigen Behörden gesendet werden. Diese kontaktiert in der Regel postalisch beteiligte Behörden. Die Bescheide werden dann per Post an die Vorhabenträger gesandt, die wiederum beteiligte Unternehmen (bspw. Planer und Kontraktoren) unterrichten müssen.

Wir schlagen deshalb vor, dass alle Unterlagen elektronisch eingereicht werden und auch so unter den Behörden ausgetauscht werden sollten. Um ein vollständig digitales Verfahren zu gewährleisten, sollten alle Unterlagen des Verfahrens über ein zentrales Internetportal abgewickelt werden. Hier sollte geprüft werden, ob mit dem Länderportalverbund bereits ein Single Digital Gateway (SDG) genutzt werden kann. Dies würde das Verfahren erheblich beschleunigen, Repowering erleichtern und damit auch die Ausbauziele der Bundesregierung für erneuerbare Energien unterstützen.

#### **g) Vollständigkeit der Unterlagen präzisieren**

Der Fristbeginn zur Zulassung von Windkraftanlagen hängt wesentlich von der Vollständigkeit des Antrags und der beizubringenden Unterlagen ab. Dies führt in der Praxis häufig dazu, dass bereits vor der Bestätigung der Vollständigkeit mehrfach Unterlagen nachgefordert werden. Um dem Ziel der

Verfahrensbeschleunigung nachzukommen, sollte das Verfahrensrecht folgendermaßen angepasst werden:

- **Unterlagenkatalog definieren:** Zur geplanten Pflicht der Veröffentlichung eines Verfahrenshandbuchs für die Genehmigung von EE-Anlagen sollte den zuständigen Behörden aufgegeben werden, die dafür notwendigen Unterlagen detailliert aufzulisten. 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 mögliche Antragskonferenz vor, wo Unterlagen und Zeitplan mit dem Vorhabenträger und beteiligten Behörden abgesprochen werden können.
- **Umfang der Nachforderungen vorgeben:** 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. Nachforderungen sollten nach Eröffnung des Verfahrens nur einmal mit einem klar formulierten abschließenden Nachforderungskatalog zugelassen sein.
- **Fiktion für die Vollständigkeitserklärung einführen:** Unternehmen berichten auch, 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. So sollten WHG und BImSchG 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. Zusätzlich sollte sichergestellt werden, dass eine dann etwaig gegebene Unvollständigkeit der Unterlagen nicht zu Lasten der Unternehmen gehen kann.

**Ihre Ansprechpartner:**

**Dr. Sebastian Bolay**  
030/20308-2202  
[Bolay.sebastian@dihk.de](mailto:bolay.sebastian@dihk.de)

**Eva Weik**  
030/20308-2212  
[Weik.eva@dihk.de](mailto:Weik.eva@dihk.de)

**Hauke Dierks**  
030/20308-2208  
[Dierks.hauke@dihk.de](mailto:Dierks.hauke@dihk.de)