

Stellungnahme von EUROSOLAR zur Änderung des Windenergieerlasses von 2015 durch die neue nordrhein-westfälische Landesregierung

Die schwarz-gelbe Landesregierung in Nordrhein-Westfalen (NRW) plant, eine Änderung des Windenergieerlasses von 2015 zu verabschieden, der insbesondere die Abstände zwischen Windenergieanlagen und Siedlungsgebieten neu regulieren soll. Dabei wird anhand eines Fallbeispiels für die Lärmschutzanforderungen eines Windparks durchschnittlicher Größe ein Mindestabstand von 1.500 Metern zu reinen Wohngebieten vorgesehen. Bereits die Ankündigung, den Mindestabstand zu erhöhen, hat in der Branche Verunsicherung geschaffen und Planungsprozesse zum Erliegen gebracht. Die Landesregierung gibt an, mit der Neuregelung die Akzeptanz in der Bevölkerung für die Nutzung von Windenergie erhalten zu wollen, die ein wesentlicher Bestandteil für das Gelingen der Energiewende sei. Ferner stärke der Erlass die Kommunen durch die Gewährung eines größeren Handlungsspielraumes für die unteren Naturschutzbehörden der Landkreise beim Landschaftsschutz.

Mit der Implementierung von Ausschreibungsverfahren und mit der Deckelung des Ausbaus für Windkraftanlagen an Land im EEG 2017 auf 2.800 MW pro Jahr hat bereits die Bundesregierung für ein deutlich angespanntes Klima in der Windkraftbranche gesorgt und einen – gemessen an den Herausforderungen zur Umsetzung der Energiewende – viel zu niedrigen Ausbaupfad eingeschlagen. In der Folge gibt es in NRW ab Mitte 2018 aktuell nur noch zwei genehmigte Projekte, die sich bei den Ausschreibungen durchsetzen konnten.

Nun sorgt auf Landesebene bereits der Entwurf für einen neuen Windenergieerlass für Verunsicherung und in der Konsequenz dafür, dass weitere Planungen, Projekte und Investitionen ausbleiben könnten. EUROSOLAR sieht in dem Erlass eine große Gefahr für den zukünftigen Ausbau der Windenergie in NRW und das damit verbundene Existenzrisiko für die – insbesondere in NRW ansässigen – Unternehmen entlang der gesamten Wertschöpfungskette. Zum Ende des ersten Halbjahres 2017 waren in Nordrhein-Westfalen rund 3.450 Anlagen mit einer Gesamtleistung von 4.900 MW installiert. Bezogen auf die kumulierten Zahlen aus allen Bundesländern sind dies mehr als 12 Prozent der Windenergieanlagen mit einer Leistung von über 10 Prozent. 18.500 Arbeitsplätze in der Windindustrie sind in Nordrhein-Westfalen angesiedelt, dies sind 13 Prozent der Beschäftigung in der Windbranche.¹

Durch den starken Maschinenbau im Land profitiert die nordrhein-westfälische Wirtschaft und im besonderem Maße die Windkraftzulieferbranche vom Ausbau der Windenergie und in der Folge natürlich auch die Kommunen. Eine Einschränkung der Nutzung des Windkraftpotentials würde absehbar eine große Zahl von Arbeitsplätzen in der Region und darüber hinaus gefährden. Konservativen Schätzungen zufolge würde der Erlass in dieser Form das Windkraftpotential² um rund 80 Prozent verringern.

Die Landesplanung ist bei der planerischen Festsetzung von Abständen dem Gebot der substanziellen Raumschaffung nach §35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB unterworfen. Es stellt die Grenze für Länder bei der

¹ https://www.vdma.org/v2viewer/-/v2article/render/20298992?cachedLR61051178=de_DE

² Nils Wegner, Abstände zwischen Windenergieanlagen und Siedlungsgebieten, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht Nr.28 vom 14.07.2017.

Ausweitung von Abständen dar. Sollte sich zeigen, dass dieses Gebot nicht eingehalten würde, brächte die Landesregierung sich in den Verdacht der Verhinderungsplanung.

Das vorgebrachte Argument, die Akzeptanz in der Bevölkerung erhalten zu wollen, ist insofern mindestens fragwürdig, als dass bereits auf Bundesebene das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) und die Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm (TA Lärm) den Schutz von Bürgerinnen und Bürgern gegen Beeinträchtigungen durch schädliche Umwelteinwirkungen, Gefahren, erhebliche Nachteile oder Belästigungen durch Windkraftanlagen hinreichend gewährleisten.

Kritik statt positiver Grundhaltung

Schon aus der neu gestalteten Präambel des Windkrafteerlasses wird eine fundamental veränderte Grundhaltung ersichtlich: Wo vorher im Kontext des Klimaschutzes und der Vorreiterrolle NRWs von Windenergie die Rede war, wird nun unter Berufung auf §1 EnWG Kritik geübt und eine vermeintlich fehlende Akzeptanz der Bevölkerung zum Vorwand genommen, die für den Bau von Windkraftanlagen in Frage kommenden Flächen radikal einzuschränken. Eine aktuelle Umfrage des Meinungsforschungsinstituts forsa im Auftrag der FA Wind zeigt im Oktober 2017, dass Bürgerinnen und Bürger sich ein stärkeres Engagement für den Klimaschutz von der künftigen Bundesregierung wünschen³.

Im Folgenden wird auf einige ausgewählte Änderungen des Entwurfs eingegangen. Die Nummerierungen beziehen sich auf die Nummerierung des Windenergieerlasses von 2015.

Zu 1.1.

Der Passus zu den Vorteilen und der Bedeutung der Windenergie für eine erfolgreiche Energiewende, wurde ersatzlos gestrichen. Deshalb sieht EUROSOLAR sich noch einmal veranlasst, an die Notwendigkeit eines starken Ausbaus der Onshore-Windenergie nahe der Lastzentren als tragender Säule der Energiewende zu erinnern. Dies auch in Anbetracht der Tatsache, dass ohne einen schnellen Ausbau der Erneuerbaren Energien in der Fläche die, im Rahmen der Pariser Klimavereinbarung eingegangenen, Verpflichtungen und die politische Glaubwürdigkeit der Bundesrepublik als Vorreiter der Energiewende und im Klimaschutz nicht zu rechtfertigen sind. Aspekte, die tatsächlich der öffentlichen Akzeptanz dienen, wie die kommunale Planungshoheit und die realistische Möglichkeit von Bürgerwindparks, wurden ebenfalls gestrichen. Gerade das Fehlen positiver, akzeptanzsteigernder Maßnahmen erhärtet den Eindruck, dass das Argument der Erhaltung von Akzeptanz nicht Ziel der Änderung des Windenergieerlasses ist.

Zu 2.

Auch der Absatz zur tatsächlichen Akzeptanz von Bürgerinnen und Bürgerinnen gegenüber der Nutzung der Windkraft, der durch Umfragen verschiedener Institute untermauert war, ist im neuen Erlass gestrichen. Durch die Streichung entsteht der Eindruck, die neue Landesregierung wolle die breite gesellschaftliche Akzeptanz der Windenergie wegargumentieren, um im Anschluss unter ebendiesem Vorwand den Windenergieausbau zu drosseln. Sollte die schwarz-gelbe Regierung tatsächlich die Akzeptanz steigern wollen, sollten Lösungen angestrebt werden wie jene, die sich im Erlass von 2015 fanden und nun gestrichen wurden, wie etwa: „Hierbei empfiehlt es sich, Lösungen im größtmöglichen Konsens anzustreben. Ein Weg dazu sind Moderations- oder Mediationsverfahren.“ Wir weisen zudem darauf hin, dass insbesondere Windkraftanlage in kommunaler und bürgerschaftlicher Hand, also mit einer starken lokalen Verwurzelung und entsprechenden

³https://www.fachagentur-windenergie.de/fileadmin/files/Veroeffentlichungen/FA_Wind_Umfrageergebnisse_Herbst_2017.pdf

planerischen und finanziellen Partizipationsmöglichkeiten, einen wesentlichen Beitrag zur Steigerung der Akzeptanz im Umfeld der geplanten Projekte sicherstellen können.

Zu 3.1. LEP NRW

Während der Landesentwicklungsplan im Kontext von Vorranggebieten für Windenergienutzung zitiert wird, heißt es „Die regionalen Planungsträger können dann von diesen Mindest-Flächenkulissen – bei entsprechender Begründung – abweichen.“ Gleichzeitig macht die Landesregierung im neuen Windenergieerlass deutlich, dass die Möglichkeiten von Abweichungen als äußerst begrenzt eingestuft werden, womit sie den Gutachten der Planungsbehörden, die durch einen solchen Passus eigentlich ermächtigt werden sollten, vorgreift und suggeriert, dass entsprechende Gebiete nicht für Windkraft zur Verfügung ständen. An anderen Stellen jedoch wurden Hinweise auf Abweichungsmöglichkeiten für kommunale Planungsträger komplett gestrichen. Darüber hinaus sind auch weitere, positiv besetzte Zitate aus dem Landesentwicklungsplan im neuen Erlass nicht zu finden. Dies ist vor allem vor dem Hintergrund fragwürdig, als dass der Windenergieerlass „Für die Gemeinden als Trägerinnen der Planungshoheit [...] Empfehlung und Hilfe zur Abwägung“ sei.

Zu 3.2.4.2

Im Abschnitt zu Bereichen, für die eine Einzelfallprüfung durchzuführen ist, fand sich im Windenergieerlass von 2015 ein Link zu einem Leitfaden, der den damit befassten Experten zufolge eine hilfreiche Leitlinie für Kommunen darstellte. Hier drängt sich die Frage auf, warum dieser Leitfaden in der neuen Version den Kommunen nicht mehr zur Verfügung gestellt werden soll.

Zu 7.1

Die Klarstellung bezüglich der Überwachung der Einhaltung naturschutzrechtlicher Vorschriften, auch in Bezug auf die nachträgliche Ansiedlung europäisch besonders geschützter Arten nach Erteilung der Genehmigung und vor Baubeginn ist grundsätzlich begrüßenswert. Für die Formulierung unter Buchstabe b) „*Nachträgliche Ansiedlung nach Baubeginn und Inbetriebnahme der WEA*“ wäre jedoch eine eindeutigere Formulierung sinnvoll, aus der sich ergibt, dass der Zeitraum nach Baubeginn, aber vor der Inbetriebnahme der WEA beschrieben wird.

Zu 8.2.1

In Hinblick auf die Berücksichtigung des Immissionsschutzes soll vor allem folgender Satz des Erlasses hervorgehoben werden: „Mindestabstände als solche sagen über die konkrete immissionsschutzrechtliche Realisierbarkeit einer Windenergienutzung in der Regel nichts Entscheidendes aus“. Mit Blick auf Rechtsnormen zum Immissionsschutz, die auf Bundesebene verabschiedet wurden, kann dem nur zugestimmt werden.

Das angegebene Fallbeispiel für einen Windpark aus fünf Windenergieanlagen der 3-MW-Klasse in der Nähe eines reinen Wohngebietes, aus dem sich der viel zitierte Abstand von 1.500 Metern ergibt, suggeriert einen generell einzuhaltenden Mindestabstand, der in der Realität so umgesetzt werden sollte oder kann. Die beispielhafte Rechnung bezieht sich jedoch auf nicht näher beschriebene WEA und ist daher irreführend. Das Fallbeispiel gibt Raum für die unzutreffende Annahme, bei den 1.500 Metern handele es sich um eine pauschale Abstandvorgabe. Dieser Eindruck birgt die Gefahr falscher Erwartungen in der Bevölkerung, die mit öffentlichen Akzeptanzproblemen und Klagen genau in dem zu gipfeln drohen, was die Landesregierung vorgeblich vermeiden will.

Das tatsächliche Berechnungsverfahren, das eine konkrete Hilfestellung für Akteure innerhalb der Kommunen darstellte, wurde dagegen gestrichen. Unseres Erachtens sollte das Berechnungsverfahren

wieder aufgenommen und zumindest der Beispielcharakter der oben genannten Rechnung betont werden, um Fehlinterpretationen vorzubeugen.

Wir verweisen in Anlehnung an eine aktuelle Analyse der Würzburger Stiftung für Umweltenergierecht auch darauf, dass der landesrechtliche Spielraum für Abstandsregelungen ohnehin gering ist. Die Länder müssen die Grenzen für die planungsrechtliche Umsetzung pauschaler Abstände einhalten. Als Grundlage hierfür gilt zum einen das Bauplanungsrecht des Bundes, das mit dem Gebot der Substantialität der Raumverschaffung eine Privilegierung der Windkraft vorsieht. Zum anderen sind die einzuhaltenden Abstände auf Bundesebene durch weitere Rechtsnormen wie etwa das Immissionsschutzgesetz geregelt.

Es gibt somit auch von rechtlicher Seite begründete Zweifel daran, dass der politisch gewollte Abstand von 1.500 Metern zu reinen Wohngebieten zulässig umgesetzt werden kann, wenn dadurch die Fläche erheblich reduziert wird: „Auch wenn es sich bei der Bemessung pauschaler Abstände zwischen Windenergieanlagen und Siedlungsbereichen auch um eine politische Entscheidung über das Maß dessen handelt, was der Bevölkerung zu Zwecken des Klimaschutzes zugemutet werden soll, so ist die Entscheidung auf Landesebene doch gleichwohl weitgehend bundesrechtlich determiniert. Zudem sind die Entscheidungen nicht nur vor dem Hintergrund des Pariser Klimaschutzabkommens kritisch zu betrachten. Auch die Zweckmäßigkeit pauschaler Abstände zur Erhaltung der Akzeptanz der Windenergienutzung ist nicht ohne Zweifel.“⁴

Zu 8.2.2.5

Im Passus, der die bauplanungsrechtlichen Außenbereiche in Landschaftsschutzgebieten (LSG) definiert, wurde der Satz „Eine auf den Außenbereich verwiesene Nutzung wie die Windenergie ist jedoch für eine ambitionierte Ausbauplanung darauf angewiesen, auch Flächen in LSG in Anspruch zu nehmen“ gestrichen. Diese und andere geänderte Passagen zu LSG sorgen dafür, dass die zum Teil sehr umfangreich ausgewiesenen LSG-Bereiche von Kommunen nicht mehr in Betracht gezogen werden. Das Potential für Windenergieanlagen würde damit weiter eingeschränkt und der Gestaltungsspielraum der Kommunen nicht gestärkt sondern eingeschränkt.

Im Übrigen kritisiert EUROSOLAR, dass alle Absätze, die als Argumente für die Kommunen gelten könnten und das öffentliche Interesse an der Umsetzung der Ausbauziele für die Windenergie, bzw. den Ausbau der Erneuerbaren Energien als ein zentraler Baustein des Klimaschutzes im Sinne der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, ausführen, gestrichen wurden.

Zu 8.2.3.2

Auch die Abschnitte des Erlasses, die sich mit Wasser – und Heilquellenschutzgebieten befassen, entbehren nach der Überarbeitung den klärenden Hinweis „Die WSZ III ist nicht als harte Tabuzone einzuordnen“, die dafür sorgten, dass Kommunen diese Gebiete zumindest in Betracht ziehen konnten. Durch das ersatzlose Streichen derartiger Hinweise wird das Potential weiter reduziert. Der Erlass stellt sich in Bezug auf die Wasserschutzzone aufgrund der Verschiedenartigkeit der Landschaften als zu unflexibel dar, um sachgerechte Anwendung zu finden.

Fazit

Die geplanten Änderungen der schwarz-gelben Landesregierung am Windenergieerlass von 2015 ist als Abkehr vom Ausbau der Windenergie zu werten – unter dem Vorwand, die Akzeptanz in der Bevölkerung zu erhöhen. Der Erlass würde in seiner aktuellen Ausführung zu einem erheblichen

⁴ Nils Wegner, Abstände zwischen Windenergieanlagen und Siedlungsgebieten, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht Nr.28 vom 14.07.2017.

Wegfall von potentiellen Flächen zur Windenergieerzeugung führen und damit das industrie- und bevölkerungsstarke NRW einer tragenden Säule der Energiewende berauben. Es würde so gut wie unmöglich werden, die Klimaziele der Bundesrepublik und eine dynamische Energiewende zu verwirklichen.

Auch unter ökonomischen Gesichtspunkten ist der Erlass ein Schritt zur Deindustrialisierung und damit geradezu fahrlässig – gerade in einem Land wie NRW, in dem erfolgreiche Strukturmaßnahmen unabdingbar sind. Die Landesregierung riskiert mit der plakativen Verschärfung der Bedingungen für den Ausbau der Windkraft sehenden Auges, – ähnlich wie vor einigen Jahren in der PV-Branche – erfolgreich etablierte und zukunftsfähige Strukturen, Unternehmen, Forschungseinrichtungen und tausende Jobs zu verlieren.

Aus oben genannten Gründen lehnt EUROSOLAR den vorliegenden Entwurf für einen Windkrafterlass ab und fordert die Landesregierung auf, die vorgesehenen Streichungen zur Akzeptanz, kommunaler Wertschöpfung und Bürgerwindparks ebenso zurückzunehmen wie die Änderungen, die pauschale Abstandsregelungen suggerieren und damit für Planungsunsicherheit bei Kommunen und Planungsträgern sorgen.

Kontakt:

EUROSOLAR Europäische Vereinigung für Erneuerbare Energie e.V.
Tobias Jaletzky, Geschäftsführer
Kaiser-Friedrich-Str. 11
53113 Bonn

info@eurosolar.org
Tel.: 0228/362373