

## Expertenanhörung „Beschleunigung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren für Windenergieanlagen in NRW“ am 24. August 2024

### Kurzstellungnahme des BUND NRW e.V. vom 10.8.2023

#### Vorbemerkung

Der BUND begrüßt das von der Landesregierung mit der Einrichtung der interministeriellen „Task Force Ausbaubeschleunigung Windenergie NRW“ formulierte Ziel, den Ausbau der Windenergie in Nordrhein-Westfalen voranzutreiben und bis 2027 mindestens 1.000 zusätzlichen Windenergieanlagen zu errichten. Es gilt, die Blockade des naturverträglichen Ausbaus der Windenergienutzung in der letzten Legislaturperiode zu beenden. Die Transformation hin zur Klimaneutralität ist ein wichtiger Baustein zum Erhalt unserer natürlichen Lebensgrundlagen. Im Einklang mit Artikel 20a GG gilt es, der Biodiversitätskrise auch durch einen naturverträglichen Umbau des Energiesystems zur Begrenzung der Erderwärmung auf 1,5 Grad zu begegnen. Denn der Rückgang der natürlichen Lebensräume sowie der Artenvielfalt hat auch in NRW dramatische Ausmaße angenommen. Diese negative Entwicklung ist und war nur möglich, weil die bestehenden Schutzvorschriften in Form von Gesetzen und anderen Normen nicht ausreichend sind bzw. sie nicht effektiv vollzogen werden. Offensichtlich hat auch das nun seit fast 50 Jahren existierende Bundes-Immissionsschutzgesetz diesen Negativ-Trend nicht aufhalten können.

#### Ehrliche Ursachenanalyse

Seit über 30 Jahren wurde mit immer neuen Beschleunigungsgesetzen die ohnehin zu schwachen umwelt- und naturschützenden Gesetze ausgehöhlt. Durch die jüngste Gesetzgebung des Bundes (Wegfall Umweltverträglichkeits- und Artenschutzprüfung) wurde der Abbau von Schutz- und Beteiligungsstandards noch einmal verstärkt. Trotzdem fehlt es verbreitet an einer sachlichen Problemanalyse für Ursachen bestimmter Projektdauern.

Ein wesentlicher Grund des schleppenden Ausbaus der Windenergienutzung der letzten Jahre liegt in den (landes)politischen Weichenstellungen. Die Einführung nicht begründbarer Mindestabstände zu Siedlungen, der Ausschluss von Windenergieanlagen in Forsten, fehlende Zielvorgaben und planerische Leitplanken waren wesentliche Hemmnisse. Mit der Bereitstellung einer ausreichenden Flächenkulisse wird derzeit eine der wesentlichen Ursachen der bisherigen Misere beseitigt.

Bundesweit betrug die Genehmigungsdauer für Windkraftanlagen in 2021 im Durchschnitt 10,5 Monate und in NRW 9,9 Monate ab Zugang der vollständigen Genehmigungsunterlagen.<sup>1</sup> Dem gegenüber lag die entsprechende Genehmigungsdauer in NRW im Jahr 2020 noch bei 6,9 Monaten, allerdings bei geringeren Fallzahlen. Dies legt den Schluss nahe, dass eine entscheidende Größe in der Personalausstattung der Genehmigungsbehörden zu suchen ist. Daneben sehen wir deutliche Verbesserungsmöglichkeiten bei der Digitalisierung der Antragsunterlagen, der Vereinheitlichung von Gutachtenstandards sowie der Einführung vollständiger digitaler Plattformen z.B. zum Artenbestand. Grundsätzlich sollte eine weitgehende Standardisierung der Zulassungsverfahren angestrebt werden.

Die Fachagentur Windenergie an Land geht auf Grundlage von nicht repräsentativen Befragungen von einer durchschnittlichen Dauer für die Vorprüfungs- und Prüfungsphase allein bis zur Stellung eines

<sup>1</sup> Bericht des Bund-Länder-Kooperationsausschusses zum Stand des Ausbaus der erneuerbaren Energien sowie zu Flächen, Planungen und Genehmigungen für die Windenergienutzung an Land an die Bundesregierung gemäß § 98 EEG, Berichtsjahr 2022

Antrags nach BImSchG von 49 Monaten im rechnerischen Durchschnitt aus.<sup>2</sup> Dass lässt vermuten, dass Verzögerungen überwiegend in der dem eigentlichen Genehmigungsverfahren vorgelagerten Planungsphase auftreten, z. B. aufgrund fehlender Gutachtenexpertise, unvollständiger oder veralteter Daten, unvollständig oder verspätet vorgelegter Genehmigungsunterlagen, Umplanungen von Seiten der Antragsteller sowie Nachforderungen der Genehmigungsbehörden und zu beteiligender Fachbehörden. Diese Ursachen liegen jedoch überwiegend in der privatwirtschaftlichen Kontrolle der Vorhabenträger und sind nicht durch „Beschleunigungsgesetze“ regelbar.

### **Mitwirkung anerkannter Umweltverbände**

Generell sollten die Beteiligungsmöglichkeiten und -rechte von Bürger\*innen und anerkannten Naturschutzvereinen gestärkt werden, um die Akzeptanz von Vorhaben und auch deren Rechtssicherheit zu erhöhen.

In 2022 hat das Landesbüro der Naturschutzverbände 99 Beteiligungen an immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren für Windenergieanlagen (WEA) erfasst. Die Beteiligung der Verbände muss allerdings nur beim UVP-Screening - im Berichtsjahr 13 Fälle - aufgrund eines Erlasses vom 10.4.2017 erfolgen, in allen anderen Fällen bringen sich die Naturschutzverbände entweder über die bei allen UVP-pflichtigen Projekten vorgeschriebene Öffentlichkeitsbeteiligung in die Genehmigungsverfahren ein, oder sie werden von den Unteren Immissionsschutzbehörden über das Landesbüro im Rahmen der TÖB-Beteiligung in die Verfahren einbezogen. Letztere „freiwillige“ Beteiligungen der Behörden machten im Jahr 2022 mit einem Anteil von 73 Prozent die Mehrzahl der Verfahren aus.<sup>3</sup>

Dieses spricht für ein hohes Interesse der Behörden an der Einbindung des Sachverständigen der ehrenamtlichen Naturschützer\*innen in die Verfahren. Der BUND empfiehlt, dieses Know-how des ehrenamtlichen Naturschutzes noch stärker zu nutzen, um möglichen Vollzugsdefiziten im Bereich des Natur- und Artenschutzes entgegenzuwirken. Eine solche Partizipation stärkt nicht nur die Akzeptanz, sondern auch die Rechtssicherheit von WEA-Vorhaben. Damit kann auch § 10 Abs. 3a BImSchG entsprochen werden: Danach sollen nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz anerkannte Vereinigungen die zuständige Behörde in einer dem Umweltschutz dienenden Weise unterstützen.

### **Kommunikation und freiwillige Beteiligung der Öffentlichkeit**

Je transparenter die Kommunikation, desto positiver gestaltet sich grundsätzlich der Verlauf des Verfahrens. Das gilt für alle Planungs- und Genehmigungsabschnitte zum einen für die Kommunikation zwischen Vorhabenträger und Genehmigungsbehörde, z.B. in Bezug auf die Qualität und Vollständigkeit der eingereichten Antragsunterlagen. Dazu gehört auch, sicherzustellen, dass den Kommunen konkrete Ansprechpartner bei den Bezirksregierungen zur Verfügung stehen. Zum anderen aber ist auch die Kommunikation mit der Öffentlichkeit von entscheidender Bedeutung für die Akzeptanz eines Vorhabens. Die Errichtung von Windenergieanlagen hat in der Regel wesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten. Die Genehmigungsbehörden sollten deshalb auf eine freiwillige frühe Beteiligung der Öffentlichkeit hinwirken (vgl. § 25 Abs. 3 VwVfG NRW). Vorhabenträger sollten diese Möglichkeit nutzen, da sie damit frühzeitig mögliche Konfliktfelder erkennen und Fehler vermeiden können. Da schafft nicht nur Transparenz, sondern hilft im Zweifel auch, spätere Rechtsbehelfsverfahren zu vermeiden.

Auch im späteren Genehmigungsverfahren kann der Antragsteller nach § 19 Abs. 3 BImSchG den Antrag stellen, dass in Fällen eines vereinfachten Verfahrens ein förmliches Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt wird. Dadurch können eine aktive Beteiligung der Bürger\*innen ermöglicht, Transparenz hergestellt und die Rechtssicherheit von Genehmigungen gestärkt werden.

---

<sup>2</sup> Fachagentur Windenergie an Land (Hrsg.): Typische Verfahrenslaufzeiten von Windenergieprojekten. Empirische Datenanalyse für den Zeitraum 2011 bis 2022. [https://www.fachagentur-windenergie.de/fileadmin/files/Veroeffentlichungen/Analysen/FA\\_Wind\\_Analyse\\_typischer\\_Verfahrenslaufzeiten\\_06-2023.pdf](https://www.fachagentur-windenergie.de/fileadmin/files/Veroeffentlichungen/Analysen/FA_Wind_Analyse_typischer_Verfahrenslaufzeiten_06-2023.pdf)

<sup>3</sup> Landesbüro der Naturschutzverbände NRW: Jahresbericht 2022. <https://www.lb-naturschutz-nrw.de/fileadmin/redaktion/publikation/jb/jahresbericht-LBN-2022-rgb.pdf>

## Umweltverträglichkeitsprüfung und Artenschutz

Der Wegfall der Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung und der artenschutzrechtlichen Prüfung in Windenergiegebieten gemäß § 6 WindBG ist nicht geeignet, die Akzeptanz von WEA zu steigern oder deren Errichtung wesentlich zu beschleunigen. NRW wäre deshalb gut beraten, die absehbaren Defizite über anderweitige geeignete Festlegungen zu mindern.

Für Verfahren in Windenergiegebieten ist deshalb auf Regionalplanebene sicherzustellen, dass eine die Konflikte mit dem Natur-/Artenschutz minimierende Planungskonzeption erstellt wird, u.a. durch Fachbeiträge zum Artenschutz.<sup>4</sup> Auch die Zwischen-Ergebnisse im Rahmen des BfN F+E-Vorhabens „Artenschutz und Windenergieausbau an Land – Neuregelung des BNatSchG“ unterstützen diese Forderung.<sup>5</sup> Solche Fachbeiträge haben sich in anderen Bundesländern bewährt; sie sorgen letztendlich für mehr Rechtssicherheit und beschleunigen damit den Windenergieausbau.

Auf Zulassungsebene ist ein Rahmen zu schaffen, welcher es der Genehmigungsbehörde ermöglicht, die Entscheidung über die nach § 6 WindBG festzulegenden geeigneten und verhältnismäßigen Minderungsmaßnahmen zur Einhaltung der artenschutzrechtlichen Vorschriften auf einer guten fachlichen Grundlage zügig und vollständig zu treffen. Diese Entscheidung soll auf Grundlage vorhandener Daten erfolgen. Zur Vereinfachung/Beschleunigung der Datenrecherche könnten hier wiederum Fachbeiträge Artenschutz zu der Regionalplanung wichtige Informationen zu Artvorkommen in Windparkstandorten liefern und über einen Erlass sollte sichergestellt werden, dass eine Datenabfrage bei allen relevanten Behörden/Stellen einschließlich Bio-Stationen, Naturschutzzentren, Naturschutzverbände zeitgleich erfolgt. Eine zentrale digitale Datenplattform wäre in diesem Zusammenhang sehr hilfreich.

Für die Verfahren zur Genehmigung von WEA außerhalb planerisch gesicherter Gebiete sollte die Landesregierung sicherstellen, dass der Artenschutz angemessen berücksichtigt wird. Insofern ist zu kritisieren, dass bislang offenbar die Meinung vorherrscht, den Artenschutz möglichst einfach und schnell abzuarbeiten. Wie zuletzt anhand des Leitfadentwurfs „Umsetzung des Arten- und Habitatschutzes bei der Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen in Nordrhein-Westfalen – Modul A“ deutlich geworden ist, soll der Kartieraufwand deutlich auf ein unterobligatorisches Maß gemindert werden. Ob das mit den bundesrechtlichen Vorschriften zum Artenschutzrecht vereinbar ist, darf bezweifelt werden. Das MUNV sollte auf die Kritik der Naturschutzverbände am neuen Leitfaden „Windenergie/Artenschutz-Modul A“ reagieren und diesen im Hinblick auf die Anforderungen zur Erstellung artenschutzrechtlicher Fachbeiträge nachbessern.<sup>6</sup>

Im Übrigen sieht der BUND Beschleunigungspotenzial darin, dass in Fällen, in denen ein Vorhaben der UVP-Vorprüfung unterliegt und der Vorhabenträger nach § 7 Abs. 3 UVPG eine freiwillige UVP beantragt, auf die Vorprüfung behördlicherseits verzichtet wird. Damit fällt ein Verfahrensschritt weg. Grundsätzlich hilft auch eine freiwillige UVP, Prozessrisiken zu vermeiden.

## Erörterungstermin

Nach § 10 Abs. 6 BImSchG steht die Entscheidung, ob im Genehmigungsverfahren ein Erörterungstermin durchgeführt wird, grundsätzlich im Ermessen der Genehmigungsbehörde. Den allgemeinen Trend, auf solche Termine zum Ausgleich der Meinungen zu verzichten, sehen wir mit Sorge. Sinn und Zweck des Erörterungstermins ist es, die Informations- und Entscheidungsgrundlage der Genehmigungsbehörde zu

---

<sup>4</sup> vgl. BUND, LNU, NABU: Stellungnahme zur 2. Änderung des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen „Erneuerbare Energien“ (LEP-Entwurf, Stand 02.06.2023) vom 28.07.2023; [https://www.bund-nrw.de/fileadmin/nrw/dokumente/Energie\\_und\\_Klima/Erneuerbare\\_Energie/2023\\_07\\_28\\_STN\\_Naturschutzverbaende\\_NRW\\_LEP\\_2\\_AEnd\\_EE.pdf](https://www.bund-nrw.de/fileadmin/nrw/dokumente/Energie_und_Klima/Erneuerbare_Energie/2023_07_28_STN_Naturschutzverbaende_NRW_LEP_2_AEnd_EE.pdf)

<sup>5</sup> Katrin Wulfert, Lydia Vaut, Heiko Köstermeyer, Jan Blew, Marcus L: Artenschutz und Windenergieausbau. Berücksichtigung artenschutzrechtlicher Belange bei der Ausweisung von Windenergiegebieten auf Ebene der Regionalplanung erarbeitet im Rahmen des BfN F+E-Vorhabens „Artenschutz und Windenergieausbau an Land – Neuregelung des BNatSchG“ – Handout zum Bund/Länder-Workshop am 21.04.2023, 2. Fassung vom 13.07.2023; [https://www.boschpartner.de/fileadmin/user\\_upload/Arbeitsbereiche/Forschung\\_und\\_Entwicklung/Kurzpapier\\_WEA\\_Regionalplanung.pdf](https://www.boschpartner.de/fileadmin/user_upload/Arbeitsbereiche/Forschung_und_Entwicklung/Kurzpapier_WEA_Regionalplanung.pdf)

<sup>6</sup> vgl. Landesbüro der Naturschutzverbände NRW: Stellungnahme zum Leitfaden „Umsetzung des Arten- und Habitatschutzes bei der Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen in Nordrhein-Westfalen“ – Modul A: Genehmigungen außerhalb planerisch gesicherter Flächen/Gebiete“ vom 3.8.2023

verbreitern und zu verbessern und Einwendungen zu diskutieren. Dem EÖT kommt deshalb in Bezug auf die Akzeptanz des Vorhabens eine wichtige Bedeutung zu.

### **Rechtsweg sichern**

Der BUND erteilt allen Bestrebungen eine Absage, den Rechtsweg bei der Anlagengenehmigung zu kappen. Entgegen häufig wiederholter Verlautbarungen von Lobbyverbänden trifft es nicht zu, dass quasi jede Windenergieanlage beklagt wird, schon gar nicht seitens der Naturschutzverbände. Letztere beklagen zusammen nur einen Anteil im niedrigen einstelligen Prozentbereich der genehmigten Anlagen. Auch bei den Gründen für die Ablehnung bzw. Rücknahme von Genehmigungsanträgen sind zumeist planungsrechtliche Gründe ausschlaggebend. Der Arten-, Natur-, Landschafts- und Immissionsschutz rangiert unter „ferner liefen“.<sup>7</sup>

Vorschläge, in Verwaltungsverfahren, die die Errichtung, den Betrieb und die Änderung von immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Windenergieanlagen zum Gegenstand haben, das Widerspruchsverfahren abzuschaffen, sieht der BUND mit Skepsis. Auch wenn Widerspruchsverfahren in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren für politisch umstrittene Großvorhaben regelmäßig ohne Wirkung sind, können sie in Verfahren, bei denen es zum Beispiel um einzelne Punkte oder Nebenbestimmungen geht, durchaus eine genehmigungsoptimierende und beschleunigende Funktion haben. Das betrifft insbesondere auch Verfahren für Windenergieanlagen, bei denen es nicht um die generelle Genehmigung, sondern nur Details der Ausführung geht. Insofern wären in diesem Bereich differenzierte Lösungen denkbar, z.B. die Beibehaltung des Widerspruchsverfahrens bei der Anfechtung von Nebenbestimmungen während bei Anfechtung der Genehmigung direkt der Klageweg beschritten werden muss.

**Kontakt:** BUND für Umwelt und Naturschutz Deutschland Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V., Dirk Jansen, Geschäftsleiter, Fon: 0211 / 30 200 5 – 22, [dirk.jansen@bund.net](mailto:dirk.jansen@bund.net), [www.bund-nrw.de](http://www.bund-nrw.de)

---

<sup>7</sup> Bericht des Bund-Länder-Kooperationsausschusses 2022