

20. Würzburger Gespräche zum Umweltenergierecht

**Windenergie und Akzeptanz**  
**Welche Erfahrungen und Ideen könnten Eingang ins Bundesrecht finden?**

Dr. Nils Wegner, LL.M. (Stockholm)  
Würzburg, 24. Oktober 2018

[www.stiftung-umweltenergierecht.de](http://www.stiftung-umweltenergierecht.de)



# AGENDA

## Agenda

- Hintergrund: Akzeptanz des Windenergieausbaus – rechtlich gewendet
- Die Landesgesetzgeber als Experimenteure
- Diskussionen um Akzeptanzmaßnahmen auf Bundesebene
  - Fortentwicklung der Standortsteuerung
  - Pflicht zur bedarfsgerechten Nachtkennzeichnung
  - Stärkung der finanziellen Teilhabe von Kommunen



## **HINTERGRUND: AKZEPTANZ DES WINDENERGIEAUSBAUS – RECHTLICH GEWENDET**

# Zustimmung zu EE-Ausbau und Ausbau der Windenergie

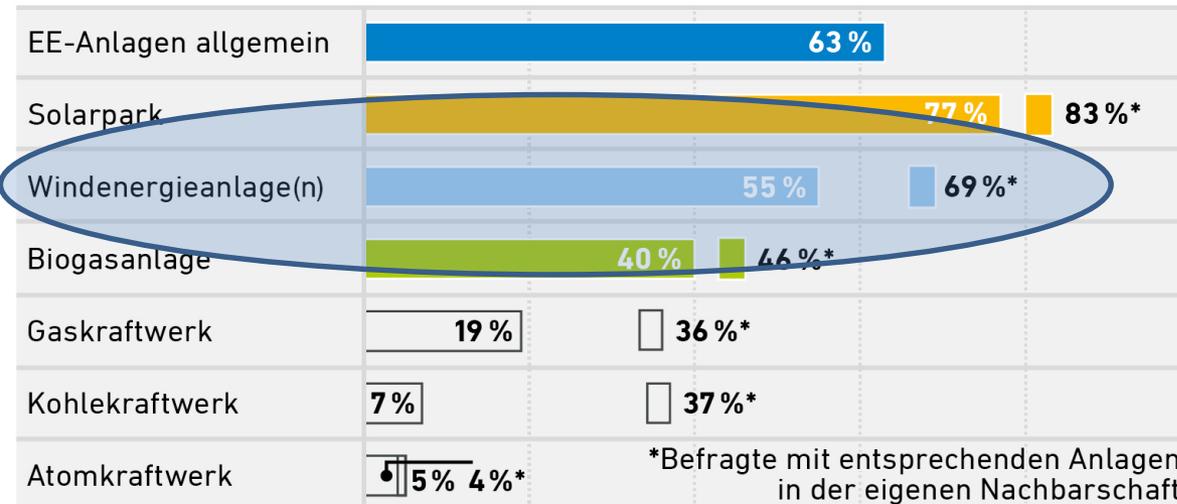
## 93 Prozent der Bevölkerung in Deutschland unterstützen den verstärkten Ausbau Erneuerbarer Energien

Stärkere Nutzung und

- Wichtig: 21 %
- Weniger wichtig: 4 %
- Überhaupt nicht wichtig: 2 %
- Weiß nicht, keine Angabe: 1 %

## Hohe Zustimmung zu Erneuerbare-Energien-Anlagen in der Umgebung des eigenen Wohnorts

Zur Stromerzeugung in der Nachbarschaft finden eher gut bzw. sehr gut ...



Quelle: Umfrage von Kantar  
Agentur für Erneuerbare E  
Stand: 9/2018

© 2018 Agentur für Erneuerbare Ener

## Mit Vorerfahrung steigt die Akzeptanz für Erneuerbare Energien.

Quelle: Umfrage von Kantar Emnid im Auftrag der  
Agentur für Erneuerbare Energien, 1.021 Befragte  
Stand: 9/2018

© 2018 Agentur für Erneuerbare Energien e.V.



AGENTUR FÜR  
ERNEUERBARE  
ENERGIEN  
unendlich-viel-energie.de

## „Akzeptanz“ rechtlich gewendet

- „Akzeptanz“ in erster Linie Gegenstand von Soziologie und Sozialpsychologie
- Bedeutung von Akzeptanz aus rechtlicher Sicht?
  - Wer ein Recht hat, braucht keine Akzeptanz. Wer ein Recht hat, setzt es durch.
  - Mangel an Akzeptanz als Problem der Rechtsdurchsetzung – Am Ende langwieriger Durchsetzungsverfahren hat man sein Recht, aber nicht länger ein wirtschaftliches Vorhaben
  - Mangel an Akzeptanz vor Ort führt, in aggregierter Form, zu Druck auf den Gesetzgeber – dieser kann als Reaktion Gesetzesänderungen vornehmen

## Überblick: Akzeptanzmaßnahmen und -voraussetzungen

**„Die Wahrnehmung der Wertungs- und Steuerungsverantwortung durch den hierzu legitimierten Gesetzgeber bzw.**

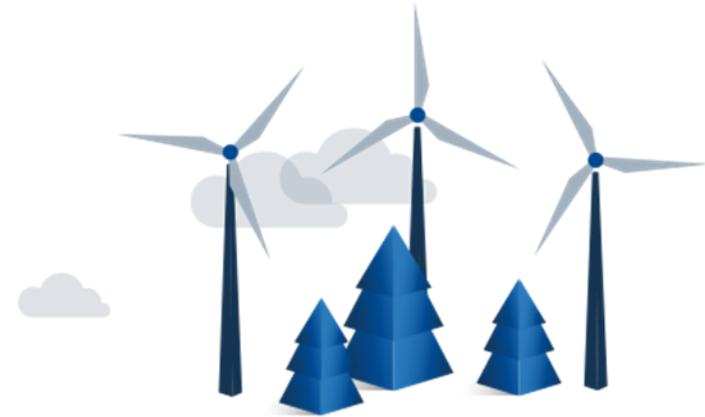
Landesplanungsträger ist für eine quantitative Umsetzung, aber auch die qualitative Gestaltung der Energiewende unerlässlich.“

(Monika Agatz)

„[...] und ebenso unerlässlich auch für ihre Akzeptanz.“

(Nils Wegner)





## DIE LANDESGESETZGEBER ALS EXPERIMENTEURE

## „Experimente“ unter Kompetenzvorbehalt

- Bedingung für Tätigwerden einzelner Länder ist eine Gesetzgebungskompetenz
  - Grundregel der Länderzuständigkeit, Art. 70 Abs. 1 GG, soweit das Grundgesetz Bund nicht ausdrücklich Befugnisse erteilt
  - Art. 72, 74 GG (konkurrierende Gesetzgebung des Bundes)
    - Bodenrecht und Raumordnung (räumliche Steuerung)
    - Recht der Energiewirtschaft (finanzielle Teilhabe)
  - Art. 71, 73 GG (ausschließliche Gesetzgebung des Bundes)
    - Luftverkehr (bedarfsgerechte Nachtkennzeichnung)
- „Akzeptanz“ ist keine eigenständige Kompetenzmaterie, und dürfte sich auch nicht als eigener Regelungsbereich innerhalb einer Kompetenzmaterie der konkurrierenden Gesetzgebung bestimmen lassen

## Zuständigkeit der Länder für „Experimente“ teils fraglich

➤ Nur eng begrenzte Spielräume der Länder über

- Abweichungsgesetzgebung, Art. 72 Abs. 3 GG

Windenergieplanungssicherstellungsgesetz S-H  
Bürger- und Gemeindenbeteiligungsgesetz M-V } Raumordnung?

- im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung soweit Bund untätig oder Spielräume öffnet, Art. 72 Abs. 1 GG

Bürger- und Gemeindenbeteiligungsgesetz M-V  
Länderöffnungsklausel/10 H-Regelung in Bayern } Recht der Wirtschaft?  
Bodenrecht?

- über Regelungsgestaltungen mit denen Konflikte mit Bundesrecht vermieden werden

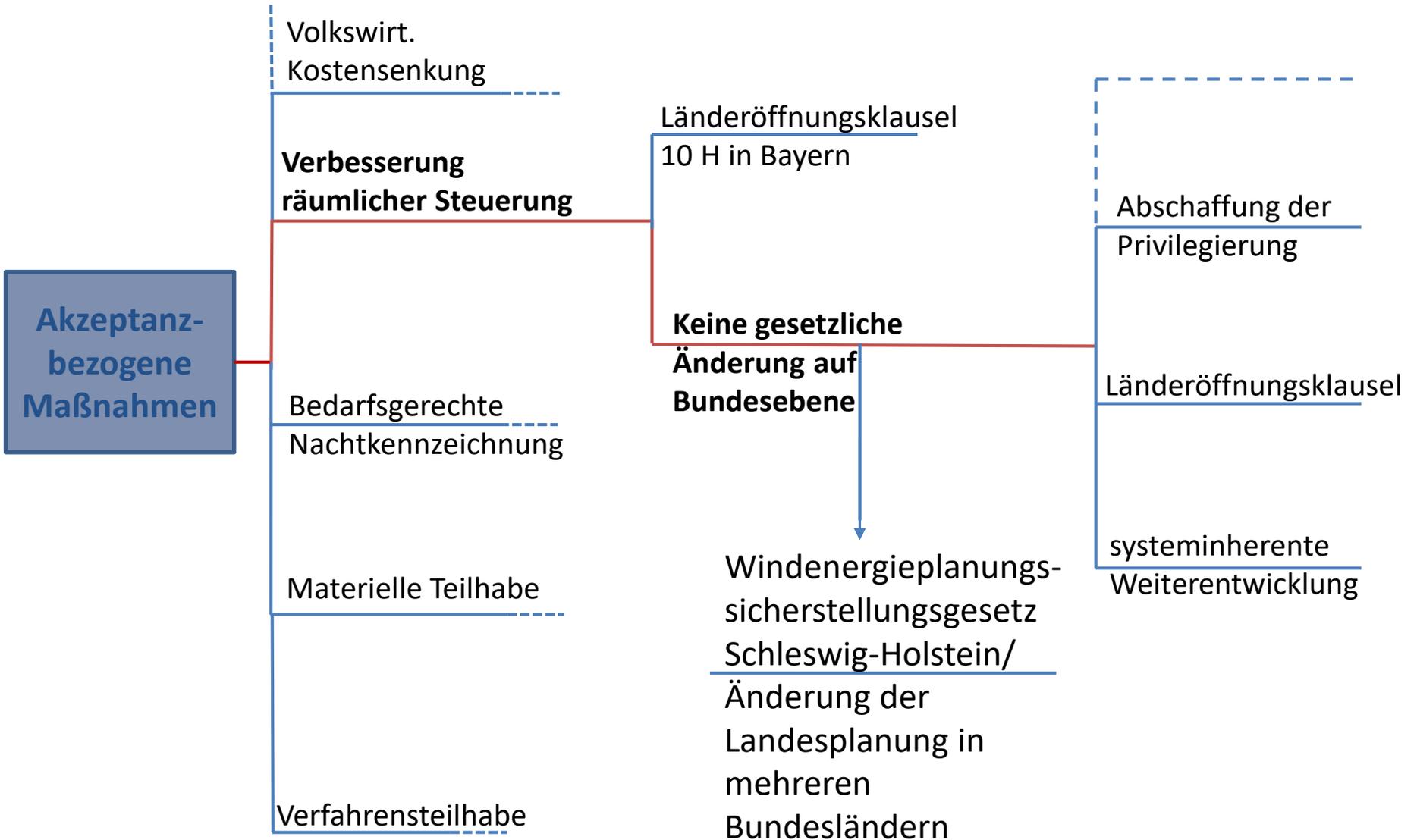
Pflicht zur bedarfsgerechten  
Nachtkennzeichnung in M-V } Bauordnungsrecht?



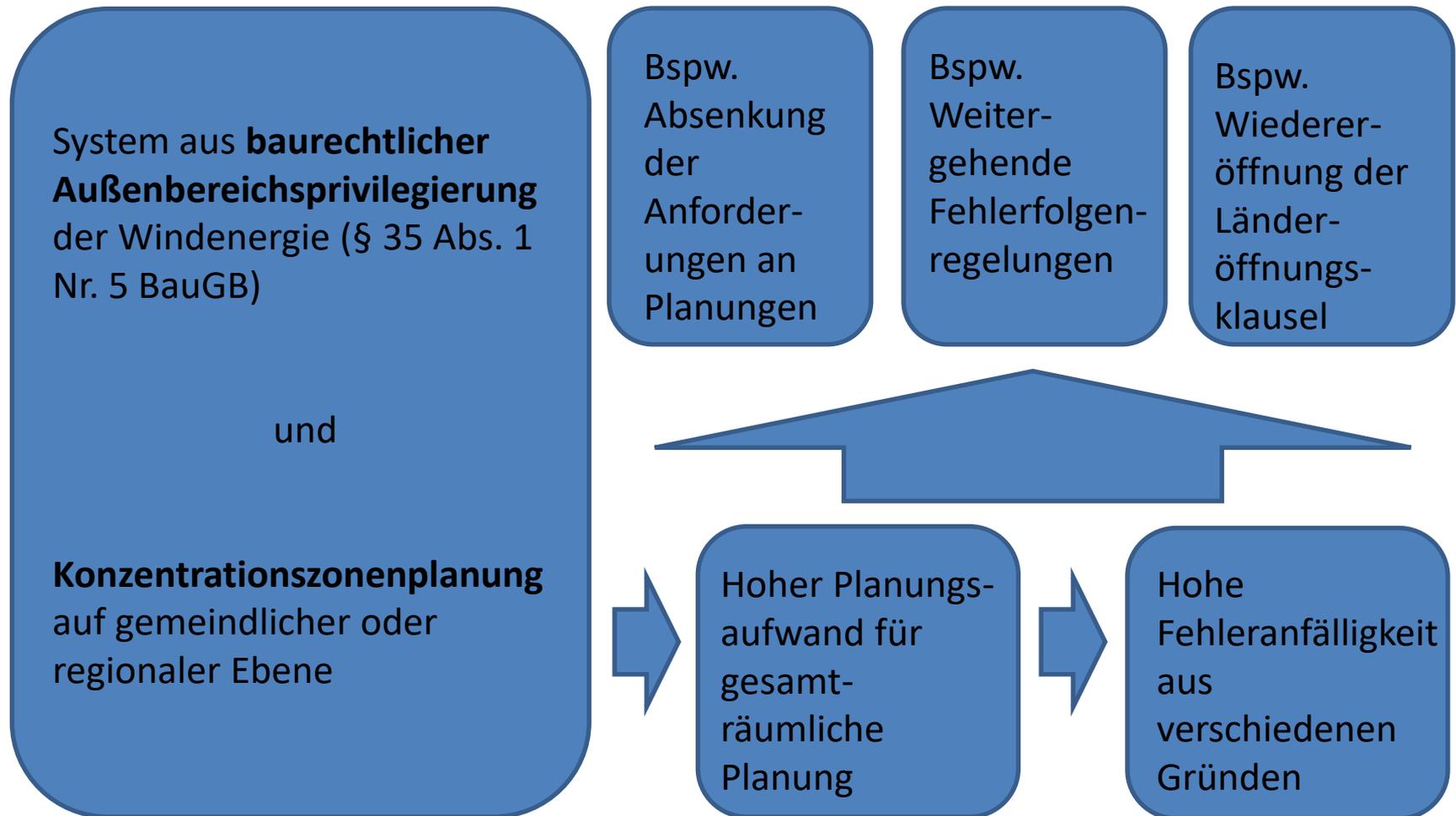
# DISKUSSIONEN UM AKZEPTANZMAßNAHMEN AUF BUNDESEBENE



# STANDORTSTEUERUNG

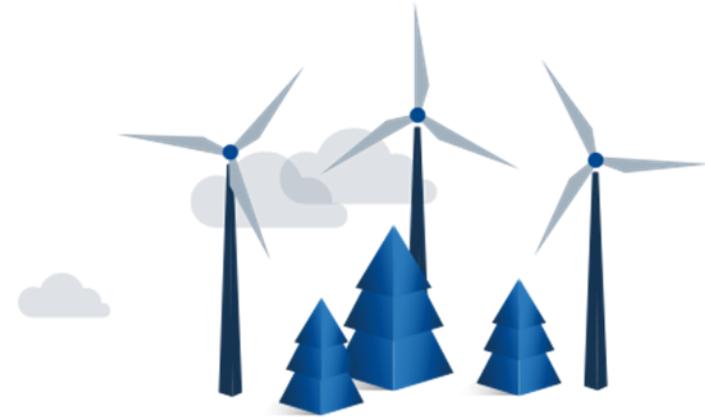


## Überblick und Stand der Diskussion

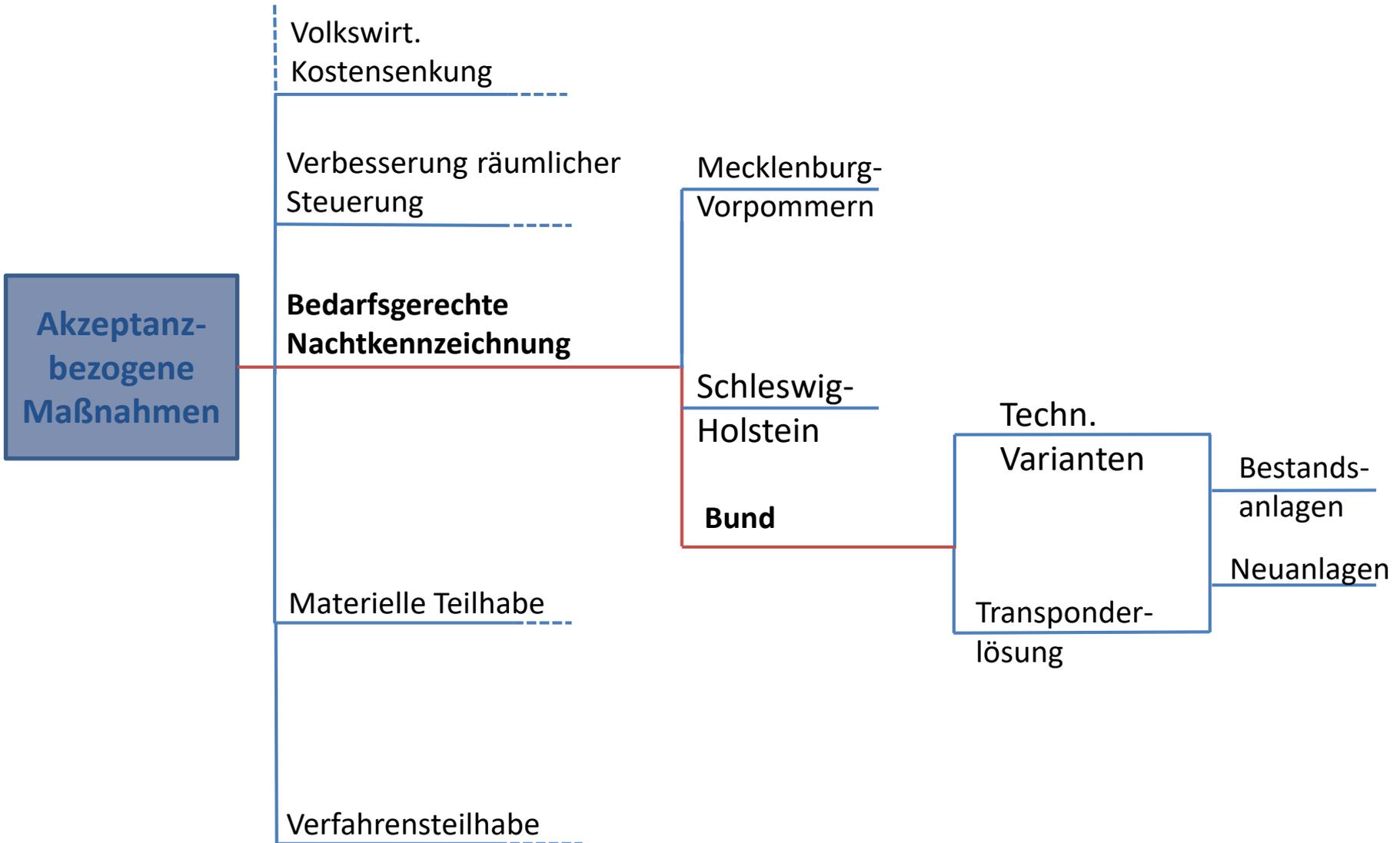


## Hohe Bedeutung der Diskussion

- Diskussion um Veränderung des rechtlichen Rahmens für räumliche Steuerung von nicht zu unterschätzender Bedeutung
  - siehe Auswirkungen in Bayern nach Einführung der 10 H-Regelung auf Flächenverfügbarkeit
  - Flächenverfügbarkeit entscheidend für Entwicklung einzelner Vorhaben und Funktionieren des Ausschreibungssystems als Ganzes („Systemrelevanz“)
- Vorbereitung einer Analyse der Fehler von Konzentrationszonenplanungen zur Versachlichung der Diskussion
- Diskussionsbeitrag zur Fortentwicklung des Rechtsrahmens für die räumliche Steuerung der Windenergie



# BEDARFSGERECHTE NACHTKENNZEICHNUNG



## Tatsächlicher und rechtlicher Hintergrund

- Luftverkehrsrechtliche Kennzeichnung von Windenergieanlagen geregelt in AVV zur Kennzeichnung von Luftfahrthindernissen
  - Hier auch Maßnahmen zur Minimierung der Auswirkungen enthalten (bspw. Synchronisierung der Blinkfolge)
- Schon heute sind technische Systeme für BNK mit Zustimmung der Luftfahrtbehörde zulässig
- Systeme für BNK mit hohen Kosten verbunden
  - Auswirkungen auf Chancen in Ausschreibungen, wenn Einführung verpflichtender BNK nur in einzelnen Ländern
  - Auswirkungen unterschiedlich je nach Größe von Windparks

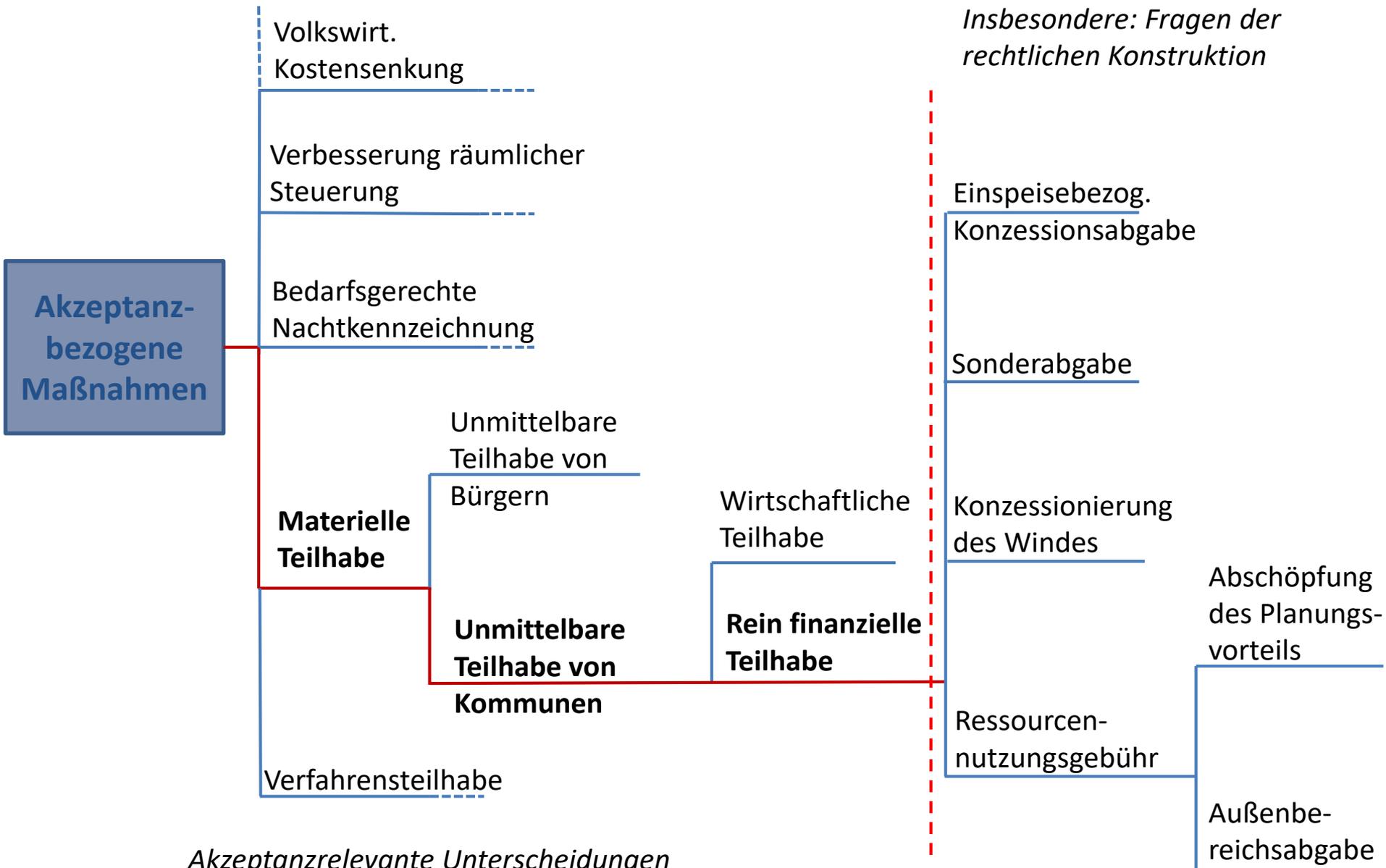
## Rechtliche Anforderungen an verpflichtende BNK

- Kompetenz zur Einführung einer verpflichtenden BNK letztlich bei Bund gem. ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit im Bereich des Luftverkehrs, Art. 73 Abs. 1 Nr. 6 GG
  - Naturschutzfachliche wie auch optische Auswirkungen auf die Umgebung werden nur beiläufig betroffen, ändern aber an wesentlichem Zusammenhang zum Luftverkehr nichts.
- Grundrechtseingriff in Berufsfreiheit gem. Art. 12 Abs. 1 GG
  - Insbesondere Verhältnismäßigkeit
    - BNK für Neuanlagen: Abwägung Vorteile für Akzeptanz einerseits und insbes. Kosten für Anlagenbetreiber andererseits – ggf. Notwendigkeit von Ausnahmen etwa für kleine Windparks
    - Bestandsanlagen: darüber hinausgehendes Problem der Rückwirkung; Anlagenbetreiber können von Akzeptanz (noch) weniger profitieren – andere Gewichtung der betroffenen Belange nötig



# FINANZIELLE TEILHABE VON KOMMUNEN





Akzeptanzrelevante Unterscheidungen

## Aussagen im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD

- „durch eine bundeseinheitliche Regelung beim weiteren Ausbau der Erneuerbaren Energien (EE) die **Standortgemeinden** stärker an der Wertschöpfung von EE-Anlagen beteiligen und die Möglichkeiten einer Projektbeteiligung von **Bürgerinnen und Bürgern** verbessern, ohne dass dies insgesamt zu Kostensteigerungen beim EE-Ausbau führt.“
- „[...]beim weiteren Ausbau der Windenergie an Land einen besseren **Interessenausgleich** zwischen Erneuerbaren-Branche einerseits und Naturschutz- und Anwohneranliegen andererseits gewährleisten [...]“
- „Wir werden die **Akteursvielfalt** auch künftig sicherstellen, aber ausschließlich bundesimmissionsschutzrechtlich genehmigte Projekte an Ausschreibungen teilnehmen lassen.“

(Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, S. 72 f.)

## Ressourcennutzungsgebühr (Vorteilsabschöpfungsabgabe)

- BVerfG hat Charakter und Voraussetzungen in „Wasserpfeffig-Entscheidung“ konturiert:
  - **Knappes öffentliches Gut**
  - Öffentlich-rechtliche **Bewirtschaftungsordnung**
  - **Sondervorteil** aus der Nutzung, die der Allgemeinheit so nicht offen steht
- Vorteile ggü. Konzeption als Sonderabgabe:
  - **Keine Begründung der Finanzierungsverantwortung** erforderlich, da Vorteil aus der Nutzung abgeschöpft wird
  - **Keine Gruppennützigkeit und Zweckbindung der Mittel:** Aufgabenübertragungsverbot muss nicht zum Tragen kommen

## Außenbereichsabgabe I (Stiftung Umweltenergierecht)

- Konzeption eines bundesrechtlichen und bundesweit einheitlichen Instruments
- Anknüpfungspunkt: Inanspruchnahme von Außenbereichsflächen durch die Windenergieanlagen = Vorteil der Nutzung einer knappen, staatlich bewirtschafteten Ressource.
  - Abschöpfung primär bei Vorhabenträger
  - Sekundäre (allein mittelbare) Inanspruchnahme der Flächeneigentümer, um Pachten möglichst zu begrenzen (Berücksichtigung bei Bemessung der Abgabenhöhe)
- Einnahmen fließen direkt den Standortkommunen zu.
- Kommunen können frei über die Einnahmen verfügen.
- Den Kommunen müssen die Gelder auch tatsächlich erhalten bleiben, also keine Negativauswirkungen auf Schlüsselzuweisungen o.ä.

## Außenbereichsabgabe II (Stiftung Umweltenergierecht)

- Einziehung der Außenbereichsabgabe erfolgt durch die Netzbetreiber, die sie an die Kommunen weiterleiten. Keine Relevanz des Aufgabenübertragungsverbot.
  - Arg.: bei Netzbetreibern alle relevanten Daten für Einziehung vorhanden
  - Arg: Erfahrung der Netzbetreiber mit Inkassofunktion im Rahmen des EEG
- Kommune kann frei entscheiden, auf die Einnahmen zu verzichten, etwa wenn sich vor Ort ein besseres Akzeptanzinstrument gefunden hat.
  - Ziel der Erhaltung von Eigeninitiativen der Branche
- Die Abgabe wird aus Vertrauensschutzgründen nur für Neuanlagen erhoben.

## Außenbereichsabgabe III (Stiftung Umweltenergierecht) – Sondervorteil in allen drei Planungskonstellationen

- **Privilegierung im Außenbereich:** Sondervorteil durch privilegierte Zulassung eines raumbedeutsamen Massenphänomens zu Lasten des Außenbereichsschutzes
  - **Konzentrationszonen:** Vorhabenträgern kommt planungsbedingter Vorteil zu, da keine Ausschlusswirkung nach § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB, sondern insoweit die Privilegierung von WEA greift
  - **Bebauungsplan:** Sondervorteil auch hier durch faktisches Fortwirken der Außenbereichsprivilegierung von WEA – Bebauungspläne meist nur deklaratorisch, nicht zum Zwecke der Vorhabenzulassung, sondern etwa der Teilhabesicherung
- Konstruktion baut auf Außenbereichsprivilegierung von WEA auf



# AUSBLICK

## Ausblick

- Akzeptanz des Windenergieausbaus ist für die Realisierung von Vorhaben und – in aggregierter Form – für das Fortbestehen und die Fortentwicklung des Rechtsrahmens von Bedeutung
- Landesgesetzgeber haben Diskussionen und Maßnahmen vorangetrieben – Bund jedoch vielfach kompetenziell und vor Hintergrund der Ausschreibungen angemessene Handlungsebene
- Diskussionen um sog. Energiesammelgesetz haben zuletzt die Umsetzung verschiedener akzeptanzrelevanter Maßnahmen in den Raum gestellt
- Was am Ende des politischen Prozesses tatsächlich aufgegriffen wird, bleibt abzuwarten

# Bleiben Sie auf dem Laufenden

- Info | Stiftung Umweltenergierrecht informiert periodisch über die aktuellen Entwicklungen
- [www.umweltenergierrecht.de](http://www.umweltenergierrecht.de) als Informationsportal

Wer wir sind

## Stiftung Umweltenergierrecht – die Zukunftswerkstatt für den Rechtsrahmen der Energiewende

Forschungsgebiet Umweltenergierrecht

Fabian Pausa, Mitbegründer der Stiftung



### Forschung für den Rechtsrahmen der Energiewende

Der Rechtsrahmen ist die entscheidende Größe für die Energiewende – ohne passende Gesetze wird die Transformation der Energieversorgung nicht gelingen. Die Stiftung Umweltenergierrecht widmet sich daher in vielfältigen Forschungsprojekten aktuellen wie grundsätzlichen Fragestellungen zur Energiewende rund um die Leitfrage:

Aktuelles

Berlin, 23. Januar 2017



Stiftung

Umweltenergierecht

**Stiftung Umweltenergierecht**

Dr. Nils Wegner, LL.M. (Stockholm)

Projektleiter

Ludwigstraße 22

97070 Würzburg

wegner@stiftung-umweltenergierecht.de

Tel: +49-931-79 40 77-20

Fax: +49-931-79 40 77-29

[www.stiftung-umweltenergierecht.de](http://www.stiftung-umweltenergierecht.de)

Unterstützen Sie unsere Arbeit durch Zustiftungen und Spenden für laufende Forschungsaufgaben.

**Spenden:** BIC BYLADEM1SWU (Sparkasse Mainfranken Würzburg)

IBAN DE16790500000046743183

**Zustiftungen:** BIC BYLADEM1SWU (Sparkasse Mainfranken Würzburg)

IBAN DE83790500000046745469