

Berlin, 24. November 2020

**bdew**  
Energie. Wasser. Leben.

**BDEW Bundesverband  
der Energie- und  
Wasserwirtschaft e. V.**  
Reinhardtstraße 32  
10117 Berlin

[www.bdew.de](http://www.bdew.de)

## Positionspapier

# Windenergiestandorte erhalten – Repowering ermöglichen

Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), Berlin, und seine Landesorganisationen vertreten über 1.900 Unternehmen. Das Spektrum der Mitglieder reicht von lokalen und kommunalen über regionale bis hin zu über-regionalen Unternehmen. Sie repräsentieren rund 90 Prozent des Strom- und gut 60 Prozent des Nah- und Fernwärmeabsatzes, 90 Prozent des Erdgasabsatzes, über 90 Prozent der Energienetze sowie 80 Prozent der Trinkwasser-Förderung und rund ein Drittel der Abwasser-Entsorgung in Deutschland.

## **Inhaltsverzeichnis**

1	Hintergrund.....	3
2	Vorschläge zur Änderung des Natur- und Artenschutzrechts.....	4
3	Vorschläge zur Änderung des Planungsrechts.....	6
4	Vorschläge zur Änderung des Immissionsschutzrechts.....	8

## 1 Hintergrund

Am 17. Juni 2020 beschlossen die Bundeskanzlerin und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder, für einen beschleunigten Ausbau der Erneuerbaren Energien u.a. das Repowering zu erleichtern.<sup>1</sup>

Mit der anvisierten Vereinfachung für das Repowering von Windenergieanlagen an Land tragen Bund und Länder gemeinsam dem Umstand Rechnung, dass unter den derzeitigen rechtlichen Voraussetzungen die Umsetzung von Repowering-Vorhaben nur begrenzt möglich ist. Gleichzeitig ist das erfolgreiche Repowering unstrittig ein wesentlicher Bestandteil zur **Erreichung der EE-Ausbauziele**.<sup>2</sup> Aus energiepolitischer Sicht besteht die dringende Notwendigkeit, bereits für die Windenergie genutzte Flächen soweit wie möglich weiter zu nutzen. Für den erforderlichen Ausbau der erneuerbaren Energien wird daher die Nutzung aller verfügbaren Flächen erforderlich sein. Darüber hinaus stellt sich für die ab 1. Januar 2021 sukzessive aus der gesetzlichen Förderung fallenden sog. ausgeförderten Anlagen akut die Frage nach bestehenden Repowering-Möglichkeiten. Repowering ist die Alternative zu einem dauerhaften Weiterbetrieb oder einer Stilllegung.

Ein intelligentes Repowering liegt letztlich auch im **Interesse von Anwohnern, Planungsträgern und Artenschutz**. Repowering ist eine für alle Beteiligten gewinnbringende Alternative zum dauerhaften Weiterbetrieb von Alt-Anlagen, wenn sich die Situation z.B. wegen niedrigerer Lärmimmissionen durch neue Anlagen, weniger Anlagen im Naturraum und/oder ein „Aufräumen“ der Landschaft substantiell aus allen Perspektiven verbessert. Die bestehenden Anlagen sind in der Regel bereits vor Ort akzeptiert. Zudem existiert bereits eine Koexistenz der Windkraftnutzung in Bezug auf Natur, Arten und Umwelt. Repowering-Anlagen können zudem die bestehende Infrastruktur nutzen (z.B. Zuwegung, Netzanschluss). Auch hierdurch werden zusätzliche Belastungen vermieden. Hinzu kommt, dass der Ersatz alter Anlagen durch oftmals weniger, aber leistungsstärkere neue Windenergieanlagen deutlich geringere optische Unruheeffekte durch eine geringere Umdrehungszahl der Rotoren mit sich bringt. Neue Anlagentypen weisen

---

<sup>1</sup> Ministerpräsidentenkonferenz, [Beschluss „Umsetzung der Energiewende“ vom 17. Juni 2020](#).

<sup>2</sup> Fachagentur Windenergie an Land, Studie „Was tun nach 20 Jahren?“, Seite 8. Das Umweltbundesamt weist darauf hin, dass Flächen für die Errichtung von Windenergieanlagen eine knappe Ressource sind [Position des Umweltbundesamts zu den Auswirkungen von Mindestabständen zwischen Windenergieanlagen und Siedlungen – Auswertung im Rahmen der UBA-Studie „Flächenanalyse Windenergie an Land“, Seite 6]. Zu einem entsprechenden Ergebnis kommen auch Navigant und Fraunhofer IEE in einer Studie im Auftrag des BMWI [Wissenschaftliche Fundierung der Beratungen zu Abstandsregelungen bei Windenergie an Land durch Navigant Energy Germany GmbH und Fraunhofer-Institut für Energiewirtschaft und Energiesystemtechnik IEE, Kassel].

in der Regel geringere Geräuschemissionen auf, so dass sich bei einer Reduzierung der Anlagenzahl die Immissionsbelastung insgesamt verringert.

Nach derzeitiger Rechtslage werden Repowering-Vorhaben allerdings größtenteils wie Neuerichtungen auf der „grünen Wiese“ bewertet. Seit der Erst-Errichtung der Anlage können sich planungs- und genehmigungsrechtliche Vorgaben geändert haben oder es ist zwischenzeitlich eine Veränderung der tatsächlichen Sachlage eingetreten (z.B. bei heranrückender Bebauung, weiteren Windenergieanlagen oder sich nachträglich ansiedelnden Vögeln in der Umgebung). Eine Neugenehmigung kann dann nicht ohne Weiteres erteilt werden. Ein **Repowering der bestehenden Anlagen unterbleibt**, obwohl der Ersatz der Altanlagen durch neue moderne Windenergieanlagen deutliche Verbesserungen für Anwohner, Tierwelt und Landschaftsbild mit sich bringen würde.

Deswegen ist es nötig, Erleichterungen hinsichtlich der Zulässigkeitsanforderungen für Repowering-Anlagen zu implementieren. Diese Erleichterungen sollten insbesondere dann gelten, wenn die Realisierung des Repowering-Vorhabens **konkrete Verbesserungen** gegenüber der bestehenden Situation **für betroffene Anwohner oder andere Schutzgüter** bedingt, etwa infolge der Reduzierung der Anlagenzahl oder aufgrund geringerer Wirkungen der Ersatzanlagen.

Der BDEW schlägt ein Maßnahmenpaket vor, das ein erleichtertes Repowering in den Bereichen Planungsrecht, Naturschutzrecht und Immissionsschutzrecht, vorsieht. Kern der Forderungen ist dabei, dass unter bestimmten Voraussetzungen, die schon bestehenden genehmigungsrechtlich relevanten Auswirkungen berücksichtigt werden und dem Repowering-Vorhaben insofern zu Gute kommen:

## 2 Vorschläge zur Änderung des Natur- und Artenschutzes<sup>3</sup>

Für den Vollzug des artenschutzrechtlichen Tötungsverbot sollte klargestellt werden, dass nur die zusätzlich durch das Repowering-Vorhaben verursachte Risikoerhöhung für die Zulässigkeit des Vorhabens relevant ist. Ist eine Signifikanzprüfung für das Repowering-Vorhaben durchzuführen, sind die zuvor bereits vorhandenen genehmigten Windenergieanlagen Ausgangspunkt der Signifikanzprüfung. Von dem für die Repowering-Anlagen ermittelten vorhabenspezifischen Risiko der betroffenen Exemplare ist daher das zuvor bestehende vorhabenspezifische Risiko rechnerisch abzuziehen. Demzufolge erfolgt eine differenzierte Beurteilung von Repowering-Vorhaben, indem dort (in einem ersten Schritt) das repoweringsspezifische Risiko bestimmt wird,

---

<sup>3</sup> Vgl. hierzu auch BDEW-Positionspapier: [Eckpunkte für eine Standardisierung zur Bestimmung des „signifikant erhöhten Tötungsrisikos“ i.S.d. § 44 BNatSchG](#); Kap. 6.4.

um dann (in einem zweiten Schritt) zu bewerten, ob das repoweringspezifische Risiko gegenüber dem bestandsspezifischen signifikant erhöht ist.

Zudem sollte in § 44 Abs. 5 S. 2 Nr. 1 BNatSchG für einige Fälle klargestellt werden, dass regelmäßig kein zusätzliches Risiko durch das Repowering-Vorhaben hinzukommt:

Während der langjährigen Betriebsdauer von Windenergieanlagen siedeln sich zudem häufig neue Exemplare geschützter Arten dauerhaft in der Umgebung der Anlagen an. Darin liegt ein starkes Indiz dafür, dass der Betrieb von Windenergieanlagen an diesen Standorten verträglich für die betroffenen Arten ist. Dem sollte im Zuge der Zulässigkeitsbeurteilung von Repowering-Vorhaben gesetzgeberisch Rechnung getragen werden, indem bei nachträglicher und dauerhafter Ansiedlung von Exemplaren betroffener Arten vermutet wird, dass eine signifikante Erhöhung des Tötungsrisikos nicht gegeben ist.

Für Repowering-Konstellationen sollte daneben eine Vermutung fehlender Signifikanz der Risikoerhöhung für die Fälle vorgesehen werden, in denen sich die tatsächliche Lage für die betroffenen Individuen verbessert. Eine Risikoerhöhung durch das Repowering-Vorhaben ist regelmäßig dann ausgeschlossen, wenn sich aufgrund der Anlagenparameter der Ersatzanlagen im Vergleich zum Bestand das vorhabenspezifische Risiko für relevante Individuen nicht verschlechtern kann. Solche Fälle sind insbesondere gegeben, wenn im Vergleich zu den vorher existierenden Anlagen

- die Anlagenzahl reduziert wird, oder
- die Ersatzanlagen an (vom Brutplatz aus betrachtet) gleich weit entfernten oder entfernteren neuen Standorten errichtet werden, oder
- sich der unterhalb des Rotors verbleibende Raum bei den Ersatzanlagen vergrößert.

#### **Formulierungsvorschlag zur Ergänzung von in § 44 Abs. 5 S. 2 Nr. 1 BNatSchG:**

*„...liegt ein Verstoß gegen*

1. *das Tötungs- und Verletzungsverbot nach Absatz 1 Nummer 1 nicht vor, wenn die Beeinträchtigung durch den Eingriff oder das Vorhaben das Tötungs- und Verletzungsrisiko für Exemplare der betroffenen Arten nicht signifikant erhöht und diese Beeinträchtigung bei Anwendung der gebotenen, fachlich anerkannten Schutzmaßnahmen nicht vermieden werden kann. **Werden genehmigte Windenergieanlagen durch leistungsstärkere Windenergieanlagen ersetzt, ist das Tötungs- und Verletzungsrisiko durch das Vorhaben nur dann signifikant erhöht, wenn sich eine Risikoerhöhung gegenüber dem unter Berücksichtigung der bestehenden Anlagen vorliegenden Risiko ergibt. Insbesondere wird ein Fehlen der signifikanten Erhöhung des Tötungs- und Verletzungsrisikos vermutet,***

- a. *soweit sich seit Errichtung der genehmigten Windenergieanlagen zusätzliche Exemplare der betroffenen Arten in der Anlagenumgebung angesiedelt haben oder*
- b. *wenn im Vergleich zu den genehmigten Windenergieanlagen*
  - aa. *die Anzahl der Ersatzanlagen reduziert wird,*
  - bb. *die Ersatzanlagen an vom Brutplatz der Exemplare betroffener Arten aus betrachtet gleich weit entfernten oder entfernteren neuen Standorten errichtet werden oder*
  - cc. *sich der unterhalb des Rotors verbleibende Raum bei den Ersatzanlagen vergrößert.“*

### 3 Vorschläge zur Änderung des Planungsrechts

Repowering sollte in Form eines Abwägungsbelangs in den Vorgaben zur **planerischen Steuerung von Windenergieanlagen** ergänzt werden. So wird sichergestellt, dass die Planungsträger das drohende Ende vieler Bestandsanlagen in Deutschland im Blick haben, wenn sie Raumordnungs-, Flächennutzungs- und Bebauungspläne aufstellen und dabei der Nutzung der Windenergie „substanziell Raum verschaffen“<sup>4</sup> müssen. Es ist zudem gesetzgeberisch sicherzustellen, dass der mit dem Repowering verbundene Verbesserungsgedanke auch auf Ebene der Planaufstellung Niederschlag findet.

Für die Aufstellung von Bauleitplänen finden sich die Abwägungsbelange in § 1 Abs. 6 BauGB. Dort könnte Repowering als Abwägungsbelang in **§ 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. f BauGB** ergänzt werden.

#### Formulierungsvorschlag zur Ergänzung von § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. f BauGB:

*„7. die Belange des Umweltschutzes, einschließlich des Naturschutzes und der Landschaftspflege, insbesondere*

*(...)*

*f) die Nutzung erneuerbarer Energien, insbesondere die leistungsstärkere Ersetzung bereits vorhandener Erzeugungsanlagen (Repowering), sowie die sparsame und effiziente Nutzung von Energie,“*

Zudem ließe sich Repowering als Belang für die Aufstellung von Raumordnungsplänen in **§ 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 8 ROG** verankern.

<sup>4</sup> Ständige Rechtsprechung seit BVerwG, Urt. v. 17.12.2002 - 4 C 15.01.

**Formulierungsvorschlag zur Ergänzung von § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 8 ROG**

*„6. (...) Dabei sind die räumlichen Voraussetzungen für den Ausbau der erneuerbaren Energien, insbesondere auch durch die leistungsstärkere Ersetzung bereits vorhandener Erzeugungsanlagen (Repowering), für eine sparsame Energienutzung sowie für den Erhalt und die Entwicklung natürlicher Senken für klimaschädliche Stoffe und für die Einlagerung dieser Stoffe zu schaffen. (...)“*

Da bei der Aufstellung von standortsteuernden Plänen i.S.v. § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB das Repowering, nicht zuletzt aufgrund der bislang fehlenden Nennung als Abwägungsbelang, vielfach noch nicht berücksichtigt wurde, bedarf es vorrangig der Ergänzung von § 35 Abs. 3 BauGB. Diese Regelung sollte den **Verbesserungsgedanken durch Repowering aus planungsrechtlicher Perspektive** aufnehmen und in Einzelfällen - trotz gegenläufiger Planungen unter bestimmten, die Interessen des jeweiligen Planungsträgers währenden Voraussetzungen - einen Standorterhalt ermöglichen. Planungsrechtliche Verbesserungen, die im Interesse des Planungsträgers liegen, dürften insbesondere in einer besseren Einordnung in die bestehende Siedlungsstruktur und den Landschaftsraum, ggf. geringeren Beeinträchtigungen des Landschaftsbilds durch die modernen Anlagen sowie in einem „Aufräumen“ der Landschaft und der Beseitigung negativer Wirkungen durch den Rückbau verschiedener Altanlagen zum Tragen kommen. Die Regelung des § 35 Abs. 3 BauGB könnte um einen entsprechenden Satz 4 ergänzt werden.

**Formulierungsvorschlag zur Ergänzung eines Satzes 4 nach § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB:**

*„Öffentliche Belange stehen einem Vorhaben nach Absatz 1 Nummer 2 bis 6 in der Regel auch dann entgegen, soweit hierfür durch Darstellungen im Flächennutzungsplan oder als Ziele der Raumordnung eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist. **Der Regelfall nach Satz 3 liegt bei einem Vorhaben nach Absatz 1 Nummer 5, das der Nutzung der Windenergie dient, unter folgenden Voraussetzungen nicht vor:***

- 1. es wird ein vorhandenes Vorhaben, das der Nutzung der Windenergie dient, durch ein leistungsstärkeres Vorhaben, das der Nutzung der Windenergie dient, ersetzt (Repowering),**
- 2. das vorhandene Vorhaben war bereits mindestens 10 Jahre in Betrieb,**
- 3. das Repowering erfolgt in einer Entfernung von höchstens dem dreifachen Rotordurchmesser der neuen Anlagen von den Standorten des vorhandenen Vorhabens und**

4. *das Repowering führt zu einer Reduzierung der vorhandenen Anzahl an Anlagen.“*

## 4 Vorschläge zur Änderung des Immissionsschutzrechts

### 4.1 Genehmigungsverfahren

Es sollte erwogen werden, das immissionsschutzrechtliche Verfahrensrecht mit Blick auf Repowering-Vorhaben klarstellend anzupassen, um diese Vorhaben bundesweit einheitlich der Änderungsgenehmigung und dem dafür vorgesehenen Verfahren zuzuordnen. Aktuell besteht Unklarheit hinsichtlich der **Verfahrenszuordnung** von Repowering-Vorhaben (Neugenehmigung vs. Änderungsgenehmigung) in den geltenden Ländererlassen. Einen Anknüpfungspunkt für eine klarstellende Regelung bietet die Regelung zur **Änderungsgenehmigung** i.S.v. § 16 BImSchG. Dort sollte klargestellt werden, dass ein Repowering grundsätzlich als eine Änderung i.S.v. § 16 BImSchG zu werten ist.

#### Klärung des anlagenzulassungsrechtlichen Repowering-Begriffs

Für die Praxis wäre dafür ein anlagenzulassungsrechtlicher Repowering-Begriff erforderlich, der einerseits die rechtlichen Grenzen des Anlagenzulassungsrechts wahrt andererseits aber auch den tatsächlichen Gegebenheiten und der notwendigen Flexibilität des Anlagenbetreibers Rechnung trägt. Nach Auffassung des BDEW muss Repowering im Sinne des Anlagenzulassungsrechts jedenfalls den Ersatz von Windenergieanlagen durch eine Neuerrichtung am selben Standort erfassen. Daneben sollten aber örtliche Veränderungen bis zu einem gewissen Maß möglich sein, damit Leistungssteigerungen und sinnvolle Anpassungen innerhalb eines Windfelds möglich werden. Von einem Repowering sollte daher dann auszugehen sein, wenn eine genehmigte Windenergieanlage durch eine leistungsstärkere Windenergieanlage ersetzt werden soll und der Standort der Ersatzanlage

- höchstens um den dreifachen Rotordurchmesser der neuen Anlagen<sup>5</sup> von dem Standort der zu ersetzenden Anlage abweicht oder
- in demselben ursprünglich oder später planerisch für die Nutzung der Windenergie ausgewiesenen Gebiet, insbesondere in derselben Konzentrationszone oder in demselben Gebiet nach § 7 Abs. 3 des ROG (vgl. § 2 Abs. 5 S. 2 UVPG), wie der Standort der zu ersetzenden Anlage liegt.

---

<sup>5</sup> Entspricht dem konservativ ausgelegten Mindestabstand zwischen Windkraftanlagen und stellt somit eine Art natürlichen Freiraum um einen Anlagenstandort dar.

### Repowering als Änderungsgenehmigung

Von einer Änderungsgenehmigung wäre dementsprechend dann auszugehen, wenn ein Repowering in dem eben genannten Sinn vorliegt. Als rechtstechnischer Anknüpfungspunkt einer Gesetzesänderung ließe dafür sich **§ 16 Abs. 5 BImSchG** heranziehen, der bereits bestimmte Fälle von Ersatzbauten adressiert. Hier könnte klargestellt werden, dass Repowering-Vorhaben als wesentliche Änderung i.S.d. § 16 BImSchG (Änderungsgenehmigung) und nicht als Neugenehmigung i.S.v. § 4 BImSchG zuzulassen sind.

#### **Formulierungsvorschlag zur Ergänzung von § 16 Abs. 5 BImSchG durch einen Satz 2:**

*„Einer Genehmigung bedarf es nicht, wenn eine genehmigte Anlage oder Teile einer genehmigten Anlage im Rahmen der erteilten Genehmigung ersetzt oder ausgetauscht werden sollen. **Wird eine genehmigte Windenergieanlage durch eine leistungsstärkere Windenergieanlage ersetzt und wird dadurch der Rahmen der erteilten Genehmigung nach Maßgabe des Absatzes 1 überschritten, bedarf es einer Genehmigung nach Absatz 1 Satz 1, wenn der Standort der Ersatzanlage***

- 1. **höchstens um den dreifachen Rotordurchmesser der neuen Anlagen abweicht, oder***
- 2. **in demselben ursprünglich oder später planerisch für die Nutzung der Windenergie ausgewiesenen Gebiet, insbesondere in derselben Konzentrationszone oder demselben Gebiet nach § 7 Absatz 3 des Raumordnungsgesetzes, wie der Standort der zu ersetzenden Anlage liegt.“***

Flankierend müsste dann in § 36 Abs. 1 Nr. 1 EEG klargestellt werden, dass eine Repowering-Änderungsgenehmigung zur Teilnahme an der Ausschreibung berechtigt.

#### **4.2 Anpassung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsvoraussetzungen**

Der BDEW regt daneben eine Ergänzung der sog. Verbesserungsgenehmigung (§ 6 Abs. 3 BImSchG) an. Damit könnte ermöglicht werden, die Situation vor Ort auch dann zu verbessern, wenn andernfalls Altanlagen weiterbetrieben würden, weil ein Ersatz nicht möglich wäre. In der Praxis kann dies in verschiedenen Fällen relevant werden, bei denen der Anlagenbetreiber nicht der maßgebliche Verursacher der bestehenden Immissionsituation ist. So kann es sein, dass während des 20-jährigen Betriebs von Windenergieanlagen die umliegende Bebauung mit maßgeblichen Immissionsorten an den Standort herangerückt ist oder, dass eine bauliche Veränderung im Bereich der maßgeblichen Immissionsorte mit der Folge einer geänderten Einstufung des Immissionsrichtwertes erfolgte. Relevant kann auch die Veränderung von Immissionsprognoseverfahren (bspw. Interimsverfahren) sein.

Sofern ein Repowering den Immissionsbeitrag der zu beurteilenden Anlage in diesen Fällen verringert und sich damit die Situation aus der Perspektive der betroffenen Schutzgüter verbessert, wäre es sinnvoll, dass eine (Änderungs-)Genehmigung erteilt werden könnte. Dementsprechend wäre dann eine Regelung zu schaffen, die es den Betreibern von Windenergieanlagen erlaubt, ihre Immissionsbeiträge auf die zum Repowering vorgesehene Windenergieanlagen in einem Maß zu übertragen, das den heutigen Anforderungen an die Ausbreitungsrechnungen gerecht wird. Damit wird einerseits ein Repowering befördert und andererseits beispielsweise eine faktische Reduzierung des emittierten Schallleistungspegels von Windenergieanlagen erreicht.

**Formulierungsvorschlag für einen neuen § 6 Abs. 3 Satz 2 BImSchG:**

***„In Fällen des § 16 Abs. 5 Satz 2<sup>6]</sup> ist Satz 1 mit der Maßgabe anzuwenden, dass eine beantragte Änderungsgenehmigung auch dann nicht versagt werden darf, wenn***

- 1. der Immissionsbeitrag der zu beurteilenden Anlage durch die beantragte Änderungsgenehmigung geringer wird,***
- 2. der Antragsteller eine bereits vorliegende Überschreitung von Immissionsrichtwerten nicht verursacht hat, und***
- 3. die konkreten Umstände einen Widerruf der Genehmigung nicht erfordern.“***

---

<sup>6</sup> Siehe Vorschlag zur Änderungsgenehmigung unter 4.1.

**Ansprechpartner**

Katharina Graf  
Abteilung Recht  
Telefon: +49 30 300199-1525  
katharina.graf@bdew.de

Thorsten Fritsch  
Abteilung Recht  
Telefon: +49 30 300199-1519  
thorsten.fritsch@bdew.de