



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Auszug aus dem Jahresbericht 2024

Nr. 13 Rückbau von Windenergieanlagen - fehlende landesrechtliche Regelungen, unzureichende finanzielle Absicherung und ungenügende Überwachung -

Impressum:

Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

Nr. 13

Rückbau von Windenergieanlagen

- fehlende landesrechtliche Regelungen, unzureichende finanzielle Absicherung und ungenügende Überwachung -

Mit der endgültigen Aufgabe der Nutzung endet der Bestandsschutz einer im Außenbereich genehmigten Windenergieanlage. Diese ist dann einschließlich ihrer Nebenanlagen zu entfernen. Konkrete Vorgaben des für Umwelt zuständigen Ministeriums zum Umfang der Rückbauverpflichtung des Betreibers fehlten. In der Folge waren die Regelungen in den Genehmigungsbescheiden für nach 2004 genehmigte Windenergieanlagen uneinheitlich und unzulänglich. Es war nicht sichergestellt, dass der Außenbereich wirksam vor unzulässiger Bebauung geschützt wird:

- Teilweise fehlte eine wirksame Verpflichtungserklärung des Antragstellers zum Rückbau, die eine Voraussetzung für die Errichtungsgenehmigung ist.
- Die gesetzlich vorgesehene Möglichkeit, den Umfang des Rückbaus in den Nebenbestimmungen zur Genehmigung konkret festzulegen, blieb überwiegend ungenutzt.
- Die Höhe der Sicherheitsleistung entsprach in den meisten Fällen nicht den Kosten für den vollständigen Rückbau der Windenergieanlagen und ihrer Nebenanlagen. Die von der Rechtsprechung hierzu entwickelten Grundsätze wurden nicht beachtet.
- Allein für die in die Prüfung einbezogenen Windenergieanlagen waren die Sicherheitsleistungen um 26 Mio. € zu niedrig festgesetzt. Dadurch besteht ein erhebliches Kostenrisiko für die öffentlichen Haushalte.

Auch die Genehmigungen der vor 2004 zugelassenen Windenergieanlagen enthielten keine oder nur ungenügende Nebenbestimmungen zum Rückbau. Die Rückbaukosten waren entweder gar nicht oder nicht ausreichend abgesichert. Dies stellt ein finanzielles Risiko allein bei den geprüften Anlagen von über 16 Mio. € dar.

Bei stillgelegten oder rückgebauten Windenergieanlagen fehlten überwiegend die Stilllegungsanzeigen und vielfach die notwendigen Baugenehmigungen. Die Überwachung des Rückbaus war mangelhaft.

1 Allgemeines

In Rheinland-Pfalz waren im Oktober 2023 insgesamt 1.776 Windenergieanlagen in Betrieb. Hierdurch werden große Flächen in Anspruch genommen und Böden teilweise versiegelt. Das Landschaftsbild wird durch Windenergieanlagen maßgeblich verändert. Diese haben eine Nabenhöhe von bis zu 160 m und einen Rotordurchmesser von ebenfalls bis zu 160 m.

Nach 20 bis 30 Jahren haben Windenergieanlagen regelmäßig das Ende ihrer Betriebsdauer erreicht. Viele Anlagen werden bereits nach 20 Jahren abgeschaltet, da nach dieser Zeit die garantierten Einspeisevergütungen nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz¹ wegfallen.

84 % der in die Prüfung des Rechnungshofs einbezogenen Anlagen befanden sich im Außenbereich.² Dieser ist zum Schutz von Landschaft und Umwelt grundsätzlich von baulichen Anlagen freizuhalten. Nach den baurechtlichen Regelungen sind im Außenbereich bestimmte privilegierte Vorhaben ausnahmsweise zulässig. Hierzu gehören solche, die der Nutzung der Windenergie³ dienen. Mit der endgültigen Aufgabe der Nutzung endet der Bestandsschutz einer genehmigten Anlage.⁴ Für Windenergieanlagen, die dauerhaft keinen Strom mehr produzieren, bedeutet dies, dass diese dann einschließlich ihrer Nebenanlagen vollständig aus dem Außenbereich zu entfernen sind.

Windenergieanlagen mit einer Gesamthöhe von mehr als 50 m bedürfen einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung. Diese schließt andere Genehmigungen wie insbesondere die Baugenehmigung mit ein.⁵ Zuständig für die Genehmigung der Errichtung und des Rückbaus von Windenergieanlagen waren die Kreisverwaltungen der Landkreise, die Stadtverwaltungen der kreisfreien Städte sowie die Verwaltungen der großen kreisangehörigen Städte als untere Immissionsschutzbehörden und als untere Bauaufsichtsbehörden.⁶ Sie nahmen diese Aufgaben als Auftragsangelegenheiten für das Land wahr. Die Fachaufsicht führten die Struktur- und Genehmigungsdirektionen (SGDen). Diese sind seit dem 1. Juni 2023 für die immissionsschutzrechtliche Genehmigung von Windenergieanlagen zuständig.⁷

Oberste Fachaufsichtsbehörde für das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren ist das Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie und Mobilität (MKUEM).⁸ Oberste Bauaufsichtsbehörde und das für das Bauplanungs- und Bauordnungsrecht zuständige Ministerium ist das Ministerium der Finanzen (FM).⁹

Der Rechnungshof hat den Rückbau von Windenergieanlagen geprüft. Ziel war es insbesondere festzustellen, ob

¹ Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz - EEG 2023).

² Dies sind Gebiete, die weder im Geltungsbereich eines qualifizierten bzw. vorhabenbezogenen Bebauungsplans noch innerhalb von im Zusammenhang bebauten Ortsteilen liegen.

³ § 35 Abs. 1 Nr. 5 Baugesetzbuch (BauGB).

⁴ Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), Beschluss vom 21. November 2000 - 4 B 36/00, Rn. 8, - juris.

⁵ §§ 4 und 13 Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG).

⁶ Landesverordnung über die Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Immissionsschutzes, § 1 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. Nr. 1.1.1 der Anlage zu § 1 ImSchZuVO und § 58 Landesbauordnung Rheinland-Pfalz (LBauO).

⁷ § 1 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. Nr. 1.1.1 der Anlage zu § 1 ImSchZuVO wurde mit Gültigkeit ab 1. Juni 2023 durch Verordnung vom 16. Mai 2023 geändert (GVBl. S. 158). Für die laufenden Genehmigungsverfahren von 280 Windenergieanlagen sind auch weiterhin die Immissionsschutzbehörden der Kreisverwaltungen, der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte zuständig (Drucksache 18/6810, Antwort des MKUEM auf eine Kleine Anfrage vom 30. Juni 2023).

⁸ Zu dessen Geschäftsbereich gehören nach der Anordnung über die Geschäftsverteilung der Landesregierung Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 2021 (GVBl. S. 458) § 11 Nr. 14 und 27 das Immissionsschutzrecht, die Energiepolitik, die Grundsatzfragen der Energiewende sowie die erneuerbaren Energien.

⁹ § 58 Abs. 1 Nr. 1 LBauO und § 4 Nr. 21 der Anordnung über die Geschäftsverteilung der Landesregierung Rheinland-Pfalz.

- der Rückbau von Windenergieanlagen ordnungsgemäß, vollständig und praxisgerecht geregelt war,
- die Finanzierung des Rückbaus gesichert war und Risiken für öffentliche Haushalte bestehen sowie
- der Vollzug des Rückbaus ordnungsgemäß erfolgte.

In die Prüfung einbezogen waren zehn Kreisverwaltungen, in deren Zuständigkeitsbereich jeweils eine große Anzahl von Windenergieanlagen errichtet bzw. diese bereits zurückgebaut worden waren. Insgesamt wurden die Genehmigungsbescheide für 1.300 Windenergieanlagen ausgewertet. Davon wurden für 416 Windenergieanlagen vor Ort Erhebungen durchgeführt. Außerdem waren Rückbaugenehmigungen für 91 Windenergieanlagen in die Prüfung einbezogen.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Konkretisierende Bestimmungen zum Umfang des Rückbaus fehlten

Eine Windenergieanlage besteht aus einer Vielzahl von Bestandteilen sowie aus Nebenanlagen, die zum Teil unter der Erde liegen.¹⁰ Da der Bundesgesetzgeber den Umfang der Rückbauverpflichtung nicht detailliert geregelt hat, haben einige Länder konkretisierende Bestimmungen zum Rückbau getroffen. Hierdurch soll ein einheitlicher Verwaltungsvollzug sichergestellt werden.¹¹

In Rheinland-Pfalz fehlten konkretisierende Bestimmungen zum Umfang des Rückbaus. In der Folge waren die hierzu getroffenen Bestimmungen in den Genehmigungsbescheiden unzureichend und die Verwaltungspraxis uneinheitlich.

Beispielsweise hielt der Großteil der geprüften Kreisverwaltungen einen vollständigen Rückbau des Fundaments für erforderlich. Einige Kreisverwaltungen erachteten einen teilweisen Rückbau des Fundaments als ausreichend, sofern dieser eine landwirtschaftliche Bewirtschaftung zulässt. Teilweise bestanden zwischen den beteiligten Behörden derselben Kreisverwaltung unterschiedliche Auffassungen zum Umfang und Zeitpunkt der Rückbauverpflichtung.

Dadurch war eine einheitliche Rechtsanwendung zum wirksamen Schutz des Außenbereichs vor unzulässiger Bebauung nicht gewährleistet.

Das Ministerium hat erklärt, dass es auf Empfehlung des Rechnungshofs das Ministerium der Finanzen als oberste Bauaufsichtsbehörde beteiligt habe. Letzteres werde für die Bereiche des Bauplanungs- und Bauordnungsrechts ein neues „Rundschreiben Windenergie“ verfassen. In diesem würden auch die entsprechenden Forderungen des Rechnungshofs berücksichtigt werden. Das Rundschreiben werde künftig die Grundlage für Nebenbestimmungen in den Genehmigungen der SGDen

¹⁰ Wesentliche Bestandteile einer Windenergieanlage sind der Rotor, die Rotorblätter, eine Maschinengondel sowie ein Turm, für dessen Standsicherheit ein entsprechend groß dimensioniertes Fundament erforderlich ist. Hinzu kommen Nebenanlagen wie externe Transformatoren, Kabeltrassen, Netzanschluss, Kranstellflächen und Zuwegungen.

¹¹ Beispiele sind: Sachsen-Anhalt: Hinweise zur Umsetzung bauplanungs- und bauordnungsrechtlicher Anforderungen zur Rückbauverpflichtung und Sicherheitsleistung an Windenergieanlagen (WEA) vom 21. Juni 2005.

Hessen: Umsetzung der bauplanungsrechtlichen Anforderungen zur Rückbauverpflichtung und Sicherheitsleistung nach § 35 Abs. 5 Satz 2 und 3 BauGB bei der Genehmigung von Windenergieanlagen im Außenbereich vom 27. August 2019, Staatsanzeiger für das Land Hessen 2019, S. 850. Der Hessische Verwaltungsgerichtshof hat außerdem konkretisiert, dass nicht nur der oberirdische Teil, sondern auch das Betonfundament zu entfernen ist, Beschluss vom 12. Januar 2005 - 3 UZ 2619/03, Rn. 5, - juris -.

Niedersachsen: Windenergieerlass vom 20. Juli 2021, Niedersächsisches Ministerialblatt Nr. 35/2021, S. 1398 ff.

bilden. Damit solle ein recht- und zweckmäßiges und insbesondere einheitliches Genehmigungsverfahren sichergestellt werden.

Für die laufenden Verfahren bei den unteren Immissionsschutzbehörden sei ein Informationsschreiben vorgesehen, in dem auf die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung des Rechnungshofs hingewiesen und um entsprechende Umsetzung gebeten werde.

2.2 Fehlende oder unzureichende Verpflichtungserklärung der Antragsteller zum Rückbau

Als Voraussetzung für die Genehmigung einer Windenergieanlage haben Antragsteller seit 2004 gegenüber der zuständigen Genehmigungsbehörde eine Verpflichtungserklärung abzugeben, das Vorhaben nach dauerhafter Aufgabe der zulässigen Nutzung zurückzubauen und Bodenversiegelungen zu beseitigen.¹²

Teilweise fehlten wirksame Verpflichtungserklärungen. Die Erklärungen waren unvollständig oder nicht gegenüber der zuständigen Genehmigungsbehörde abgegeben worden.

Die meisten Verpflichtungserklärungen beschränkten sich darauf, den Wortlaut des Gesetzes (s. o.) wiederzugeben. Unbestimmte Erklärungen erschweren einen ordnungsgemäßen Rückbau.

Das Ministerium hat mitgeteilt, eine Muster-Verpflichtungserklärung solle Bestandteil des neuen Rundschreibens Windenergie werden. Ferner würden die SGDen angewiesen, Genehmigungen nur zu erteilen, wenn die gesetzlich vorgesehenen Verpflichtungserklärungen der Antragsteller vorliegen. Darüber hinaus würden die Möglichkeiten geprüft werden, bereits erteilte Genehmigungen zu korrigieren.

2.3 Genehmigungen ohne hinreichende Nebenbestimmungen zum Rückbau

Seit 2004 ist die Genehmigung einer Windenergieanlage im Außenbereich mit Nebenbestimmungen zum Rückbau nach dauerhafter Aufgabe der privilegierten Nutzung zu versehen.¹³ Diese Anforderungen sollen bundeseinheitlich gewährleisten, dass Anlagen nach dauerhafter Nutzungsaufgabe zuverlässig zurückgebaut werden, um den Außenbereich wirksam zu schützen.

Die Nebenbestimmungen bieten den Genehmigungsbehörden die rechtliche Möglichkeit, den Umfang des Rückbaus konkret und praxisorientiert festzulegen. Sie müssen hinreichend bestimmt sein und können auch die Verpflichtungserklärung der Antragsteller konkretisieren.

Nach den Ergebnissen der Prüfung enthielten die Nebenbestimmungen der nach 2004 erteilten Genehmigungen ganz überwiegend keine konkretisierenden Festlegungen zum Rückbau. So fehlte regelmäßig eine Bezeichnung der zurückzubauenden Anlagenteile oder Nebenanlagen ebenso wie die Bestimmung des Zeitpunkts des Rückbaus. In vielen Fällen war nur die Hinterlegung einer Sicherheitsleistung geregelt.

Das Ministerium hat mitgeteilt, konkrete Vorgaben zu entsprechenden Nebenbestimmungen sollen ebenfalls Bestandteil des neuen Rundschreibens Windenergie werden. Durch einheitliche Verfahrensvorgaben werde dafür Sorge getragen, dass diese auch in die Genehmigungsbescheide aufgenommen werden.

¹² § 35 Abs. 5 Satz 2 und 3 BauGB mit Gültigkeit für ab dem 20. Juli 2004 genehmigte Anlagen, Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau), vom 24. Juni 2004, BGBl. 2004 Teil I Nr. 31, S. 1359 ff.

¹³ § 35 Abs. 5 Satz 2 und 3 BauGB, BVerwG, Urteil vom 17. Oktober 2012 - 4 C 5/11, BVerwGE 144, 341-355, 1. Leitsatz, - juris -.

2.4 Rechtsnachfolge nicht geregelt

In der Praxis kommt es häufig während der Nutzungsdauer einer Windenergieanlage zu einem Wechsel in der Person des Betreibers. In diesen Fällen ist regelmäßig für den Rückbau anstatt der Antragsteller eine andere Person verantwortlich.

Überwiegend enthielten weder die Verpflichtungserklärungen noch die Nebenbestimmungen zu den Genehmigungen Regelungen zur Rückbauverpflichtung im Falle einer Rechtsnachfolge.

Das Ministerium hat erklärt, durch einheitliche Verfahrensvorgaben werde auch die Rückbauverpflichtung im Fall einer Rechtsnachfolge geregelt.

2.5 Ungesicherte Rückbaukosten

Die Genehmigungsbehörde ist seit 2004 gesetzlich auch verpflichtet, bereits bei Erteilung der Genehmigung sicherzustellen, dass der Rückbau vollständig auf Kosten der Antragsteller bzw. deren Rechtsnachfolgern erfolgt. Dies geschieht regelmäßig durch eine Sicherheitsleistung in Form einer Bankbürgschaft des Antragstellers. Die Durchsetzung der Rückbaupflicht soll nicht daran scheitern, dass keine ausreichenden Mittel für eine ggf. erforderliche Ersatzvornahme des Rückbaus durch die öffentliche Hand zur Verfügung stehen.¹⁴ Die Höhe der Sicherheitsleistungen muss den voraussichtlichen Kosten für den vollumfänglichen Rückbau der Anlage einschließlich Nebenanlagen entsprechen.

Die Genehmigungsbehörde muss bei der Bemessung der Höhe der Sicherheitsleistung die hierzu von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze beachten. Danach sind insbesondere¹⁵

- die aufgrund der Inflation zu erwartenden Kostensteigerungen einzubeziehen,
- die zu entrichtende Umsatzsteuer bei Zugrundelegung von Marktpreisen hinzuzurechnen,
- mögliche Erlöse aus der Verwertung von wiederverwendbaren Anlagenteilen nicht abzuziehen,
- Pauschalierungen von Rückbaukosten grundsätzlich möglich, wenn dies sachlich nachvollziehbar ist. Sind die pauschalierten Kosten jedoch geringer als eine von den Antragstellern selbst eingereichte Rückbaukostenschätzung, ist auf die höhere Kostenschätzung zurückzugreifen.

Die stichprobenhafte Prüfung hat fast durchgängig erhebliche Defizite aufgezeigt. Die Höhe der Sicherheitsleistung setzten die geprüften Kreisverwaltungen nach unterschiedlichen Maßstäben und Methoden fest. Beispiele hierfür sind:

- Die Hälfte der Genehmigungsbehörden setzte die Sicherheitsleistungen pauschal in Höhe von 5 % der Herstellungskosten der beantragten Windenergieanlage fest. Dies geschah auch, wenn höhere Rückbaukostenschätzungen der Hersteller vorlagen.
- Soweit die Verwaltungen zur Berechnung der Sicherheitsleistung die Rückbaukostenschätzungen heranzogen, reduzierten sie diese häufig unzulässigerweise um mögliche Erlöse aus der Verwertung von wiederverwendbaren Anlagenteilen. Dadurch war beispielsweise die Sicherheitsleistung bei einer 2021 genehmigten Windenergieanlage um mehr als 190.000 € zu niedrig festgesetzt.

¹⁴ § 35 Abs. 5 Satz 3 BauGB und BVerwG, Urteil vom 17. Oktober 2012 - 4 C 5/11, Rn. 15 und 30, - juris -.

¹⁵ U. a. BVerwG, Urteil vom 17. Oktober 2012 - 4 C 5/11, - juris -; Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 31. März 2015 - 3 S 2016/14, - juris -; Oberverwaltungsgericht Lüneburg, Beschluss vom 12. Oktober 2022 - 12 MS 188/21, - juris -.

- In einigen Fällen resultierte die unzulässige Reduzierung der Rückbaukostenschätzung daraus, dass lediglich ein teilweiser Rückbau des Fundaments zugrunde gelegt wurde.
- Der erforderliche Inflationsausgleich wurde überwiegend nicht oder nicht angemessen berücksichtigt. Soweit dieser angesetzt wurde, variierte er zwischen 1 % und 2,45 % pro Jahr, sowohl zwischen verschiedenen als auch innerhalb einzelner Kreisverwaltungen. In einem Fall wurde der Inflationszuschlag nicht über die gesamte Laufzeit aufgezinnt, sondern nur für ein Jahr hinzugerechnet.
- Einige Genehmigungsbehörden verwendeten zur Berechnung der Sicherheitsleistung die Nettobeträge der Rückbaukostenschätzungen, anstelle der vorgeschriebenen Bruttobeträge. Damit blieb die zusätzlich zu zahlende Umsatzsteuer unberücksichtigt.
- Für typgleiche Anlagen lagen identische Rückbaukostenschätzungen des Herstellers vor. Eine Kreisverwaltung setzte dafür eine Sicherheitsleistung von 243.000 € pro Windenergieanlage fest. Eine andere Kreisverwaltung lediglich 108.000 €.

In keiner der geprüften Kreisverwaltungen waren die von der Rechtsprechung zur Bemessung der Höhe der Sicherheitsleistung entwickelten Grundsätze vollumfänglich und zutreffend berücksichtigt worden. In der Folge waren die Sicherheitsleistungen regelmäßig zu niedrig angesetzt.

Der Rechnungshof hat unter Zugrundelegung der Grundsätze der Rechtsprechung überschlägig ermittelt, in welcher Höhe bei den 170 geprüften Anlagen die Rückbaukosten hätten abgesichert werden müssen. Für diese Anlagen waren insgesamt Sicherheitsleistungen von 29 Mio. € festgesetzt worden.

Allein die vorgelegten Rückbaukostenschätzungen der Hersteller betragen 37 Mio. €. Unter Berücksichtigung der Umsatzsteuer von 19 % und eines jährlichen Inflationszuschlags von 2 % über einen Zeitraum von 20 Jahren hätten die Sicherheitsleistungen 55 Mio. € betragen müssen.

Dadurch besteht ein erhebliches Kostenrisiko für die öffentlichen Haushalte vor allem in den Fällen, in denen der Rückbau im Wege der Ersatzvornahme durch die Behörden durchgeführt werden muss.

Das Ministerium hat mitgeteilt, mit dem neuen Rundschreiben Windenergie werde sichergestellt, dass künftig Sicherheitsleistungen in entsprechender Höhe unter Berücksichtigung der von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze vorliegen. Ferner werde für bereits genehmigte Windenergieanlagen geprüft, ob das Kostenrisiko für die öffentlichen Haushalte minimiert werden könne. Hierbei könne jedoch die Bestandskraft der Bescheide eine Nachbesserung der Genehmigungen erschweren bzw. ausschließen.

2.6 Rückbau von vor 2004 genehmigten Anlagen nicht hinreichend abgesichert

Die im BauGB seit 2004 geregelten Absicherungen des Rückbaus von Windenergieanlagen im Außenbereich gelten nicht für Windenergieanlagen, die vor der Gesetzesänderung genehmigt wurden. Im Jahr 2021 befanden sich landesweit noch 400 Windenergieanlagen in Betrieb, die gemäß der alten Rechtslage genehmigt worden waren.

Für diese Windenergieanlagen hätte ein ordnungsgemäßer und vollständiger Rückbau ebenfalls durch entsprechende Nebenbestimmungen in der Genehmigung sichergestellt werden können.¹⁶

¹⁶ Nach damaligem Recht (§ 70 Abs. 1 Satz 4 LBauO) konnte für eine Windenergieanlage, deren Genehmigung Nebenbestimmungen zum Rückbau enthielt, eine Sicherheitsleistung festgesetzt werden.

Bei der Prüfung von 246 Windenergieanlagen hat der Rechnungshof festgestellt, dass lediglich 60 % der Genehmigungen Nebenbestimmungen zum Rückbau enthielten. Diese waren uneinheitlich und der Rückbau war regelmäßig unzureichend geregelt. Nur bei 37 % der Windenergieanlagen war zur finanziellen Absicherung des Rückbaus eine Sicherheitsleistung vorgesehen. Deren Höhe war mit durchschnittlich 18.000 € pro Anlage zur Sicherung der Rückbaukosten nicht ausreichend.¹⁷

Allein bei den o. g. Windenergieanlagen waren die Sicherheitsleistungen um über 16 Mio. € zu niedrig festgesetzt. Auch hier besteht ein erhebliches finanzielles Risiko für die öffentlichen Haushalte.

Das Ministerium hat erklärt, das Ministerium der Finanzen werde die rechtlichen Möglichkeiten zur Gewährleistung eines vollumfänglichen Rückbaus ohne Verwendung öffentlicher Mittel aller vor 2004 genehmigten Windenergieanlagen prüfen. Es werde ferner der Anregung des Rechnungshofs nachkommen, die Kommunen über die im Baugesetzbuch seit 2011 geschaffenen Möglichkeiten¹⁸, die Errichtung von Neuanlagen mit dem Rückbau von Altanlagen zu verknüpfen, zu informieren. Hierfür sei ein Schreiben an die kommunalen Spitzenverbände vorgesehen.

2.7 Bebauungspläne häufig ohne Regelungen zum Rückbau

16 % der geprüften Windenergieanlagen waren im Geltungsbereich eines Bebauungsplans errichtet worden.

In Bebauungsplänen können die Kommunen u. a. Festsetzungen zur Höhe der Windenergieanlage, zu den Standorten, zur Infrastruktur und zu Ausgleichsmaßnahmen treffen. Seit 2004 können Bebauungspläne auch Festsetzungen zum Rückbau enthalten.¹⁹ Auf dieser Grundlage kann die Baugenehmigung für die Windenergieanlage auch mit Nebenbestimmungen für einen rechtssicheren Rückbau versehen werden.²⁰

Die Prüfung hat gezeigt²¹, dass die Bebauungspläne in der Regel keine Festsetzungen zum Rückbau enthielten.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Städte und Gemeinden würden über die rechtlichen Möglichkeiten, den Rückbau von Anlagen im Bebauungsplan festzusetzen, informiert werden. Hierzu werde das Ministerium der Finanzen ein Schreiben an die kommunalen Spitzenverbände erstellen. Ferner werde im neuen Rundschreiben Windenergie durch einheitliche Verfahrensvorgaben sichergestellt, dass die Genehmigungsbehörden im Falle entsprechender Festsetzungen im Bebauungsplan ihre Genehmigungsbescheide mit Nebenbestimmungen zum Rückbau und dessen finanzieller Absicherung versehen werden.

¹⁷ Nach Angaben des Umweltbundesamtes belaufen sich die Rückbaukosten der kleinsten Windenergieanlagen mit Nabenhöhen von 50 m bis 99 m auf 72.000 € je Anlage, Abschlussbericht, Entwicklung eines Konzepts und Maßnahmen zur Sicherung einer guten Praxis bei Rückbau und Recycling von Windenergieanlagen, 2023, S. 63 ff. und S. 67.

¹⁸ Nach § 249 Abs. 8 BauGB i. V. m. § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BauGB kann festgelegt werden, dass die im Bebauungsplan festgesetzten Windenergieanlagen nur zulässig sind, wenn sichergestellt ist, dass nach der Errichtung der im Bebauungsplan festgesetzten Windenergieanlagen andere im Bebauungsplan bezeichnete Windenergieanlagen innerhalb einer im Bebauungsplan zu bestimmenden angemessenen Frist zurückgebaut werden.

¹⁹ Nach § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und Satz 2 BauGB kann z. B. festgelegt werden, dass Anlagen nur bis zum Eintritt bestimmter Umstände zulässig oder ab dann unzulässig und danach zu entfernen sind.

²⁰ § 9 Abs. 2 BauGB i. V. m. § 70 Abs. 1 Satz 1 LBauO und § 70 Abs. 1 Satz 5 LBauO.

²¹ Die Feststellungen beruhen auf Selbstangaben der Kreisverwaltungen.

2.8 Vollzug des Rückbaus - Überwachung mangelhaft

Beabsichtigt der Betreiber einer Windenergieanlage deren Betrieb dauerhaft einzustellen, hat er dies der zuständigen Immissionsschutzbehörde mit einer Stilllegungsanzeige mitzuteilen.²² Für den Rückbau einer Windenergieanlage ist eine Baugenehmigung der unteren Bauaufsichtsbehörde erforderlich.²³

Windenergieanlagen sind regelmäßig große bauliche Anlagen, die die Natur, die Umwelt sowie das Landschaftsbild stark beeinträchtigen. Der ordnungsgemäße und vollständige Rückbau dieser Anlagen ist daher grundsätzlich zu überwachen.²⁴

Die Prüfung hat gezeigt, dass

- Stilllegungsanzeigen in der überwiegenden Zahl der Fälle fehlten oder nicht an die zuständige Bauaufsichtsbehörde weitergeleitet wurden,
- Rückbaugenehmigungen vielfach nicht vorlagen und
- die Überwachung des Rückbaus uneinheitlich und unzulänglich dokumentiert war. Beispielsweise war regelmäßig nicht erkennbar, ob die unterirdischen Bauteile vollständig entfernt worden waren.

Das Ministerium hat erklärt, durch einheitliche Verfahrensvorgaben solle dafür Sorge getragen werden, dass die SGDen Stilllegungsanzeigen unverzüglich an die zuständigen Bauaufsichtsbehörden weiterleiten.

Im neuen Rundschreiben Windenergie würden auch die Forderungen des Rechnungshofs umgesetzt. So sollen in allen Fällen die für den Rückbau von Windenergieanlagen erforderlichen Rückbaugenehmigungen beantragt und in den Akten dokumentiert sowie der Rückbau ordnungsgemäß überwacht und nachvollziehbar dokumentiert werden.

3 Folgerungen

3.1 Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) den Umfang des Rückbaus von Windenergieanlagen konkret festzulegen,
- b) sicherzustellen, dass Windenergieanlagen nur genehmigt werden, wenn die gesetzlich vorgesehenen Verpflichtungserklärungen zum Rückbau vorliegen und, soweit keine wirksamen Verpflichtungserklärungen vorliegen, die Genehmigungen im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten zu korrigieren,
- c) für die Verpflichtung der Antragsteller zum Rückbau der Anlagen nach Nutzungsaufgabe eine Muster-Verpflichtungserklärung zu erarbeiten,
- d) zum Schutz des Außenbereichs die Nebenbestimmungen zum Rückbau von Windenergieanlagen zu konkretisieren und landesweit zu vereinheitlichen,
- e) auch im Fall der Rechtsnachfolge sicherzustellen, dass Windenergieanlagen vollständig ohne Inanspruchnahme öffentlicher Mittel zurückgebaut werden,
- f) einen einheitlichen Verwaltungsvollzug bei der Festsetzung der Sicherheitsleistung für den Rückbau sicherzustellen und darauf hinzuwirken, dass hierbei die Grundsätze der Rechtsprechung beachtet werden,
- g) zu prüfen, wie das Kostenrisiko für die öffentlichen Haushalte bei unzureichenden Sicherheitsleistungen minimiert werden kann,

²² § 15 Abs. 3 BImSchG.

²³ § 61 i. V. m. § 62 LBauO.

²⁴ § 78 LBauO.

- h) darauf hinzuwirken, dass auch vor 2004 genehmigte Windenergieanlagen vollumfänglich ohne Verwendung öffentlicher Mittel zurückgebaut werden,
- i) die Städte und Gemeinden über die Möglichkeiten zu informieren, in der Bauleitplanung die Neuerrichtung von Anlagen mit dem Rückbau von Altanlagen zu verknüpfen,
- j) die Städte und Gemeinden über die Möglichkeiten zu informieren, in Bebauungsplänen Festsetzungen zum Rückbau zu treffen und darauf hinzuwirken, dass der Rückbau in diesen Fällen bereits im Rahmen der Errichtungsgenehmigung sichergestellt und finanziell abgesichert wird,
- k) sicherzustellen, dass die Stilllegung von Windenergieanlagen angezeigt sowie die Bauaufsichtsbehörden hierüber in Kenntnis gesetzt werden,
- l) darauf hinzuwirken, dass erforderliche Rückbaugenehmigungen beantragt und Rückbaumaßnahmen überwacht sowie nachvollziehbar dokumentiert werden.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben a bis l zu berichten.