

**Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung
gemäß § 46 Abs. 1 GO LT
mit Antwort der Landesregierung**

Anfrage der Abgeordneten Jonas Pohlmann und Verena Kämmerling (CDU)

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Umwelt, Energie und Klimaschutz namens der Landesregierung

Windkraftausbau: Landschaftsbildersatzzahlung gemäß Bundesnaturschutzgesetz

Anfrage der Abgeordneten Jonas Pohlmann und Verena Kämmerling (CDU), eingegangen am 22.01.2025 - Drs. 19/6333, an die Staatskanzlei übersandt am 27.01.2025

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Umwelt, Energie und Klimaschutz namens der Landesregierung vom 24.02.2025

Vorbemerkung der Abgeordneten

Gemäß § 15 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) werden die Verursacher eines unvermeidbaren Eingriffs in die Natur, darunter auch für die Errichtung von Windenergieanlagen, zu Ersatz- bzw. Ausgleichsmaßnahmen bzw. zu Ersatzzahlungen verpflichtet.¹ Laut unterschiedlichen landesgesetzlichen Unterlagen ist das Landschaftsbild bei Windenergieanlagen ab 50 m Gesamthöhe nicht wiederherstellbar bzw. nicht landschaftsgerecht neu gestaltbar, weshalb eine Ersatzzahlung erforderlich sei.²

Die nachfolgenden Fragen thematisieren die Schwerpunkte, wie die eingegangenen Zahlungen in der Praxis seitens der Kommunen genutzt werden können sowie ob eine anderweitige Umsetzung der Bundesvorgabe auf Landesebene die Potenziale für den Windkraftausbau heben könnte.

Vorbemerkung der Landesregierung

Wird ein Eingriff nach § 15 Abs. 5 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) zugelassen oder durchgeführt, obwohl die Beeinträchtigungen nicht zu vermeiden oder nicht in angemessener Frist auszugleichen oder zu ersetzen sind, hat der Verursacher Ersatz in Geld zu leisten (§ 15 Abs. 6 Satz 1 BNatSchG). Die Ersatzzahlung bemisst sich nach den durchschnittlichen Kosten der nicht durchführbaren Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen einschließlich der erforderlichen durchschnittlichen Kosten für deren Planung und Unterhaltung sowie die Flächenbereitstellung unter Einbeziehung der Personal- und sonstigen Verwaltungskosten (§ 15 Abs. 6 Satz 2 BNatSchG). Sind diese nicht feststellbar, bemisst sich die Ersatzzahlung gem. § 15 Abs. 6 Satz 3 BNatSchG i. V. m. § 6 Abs. 1 Satz 1 NNatSchG allein nach Dauer und Schwere des Eingriffs und beträgt höchstens 7 % der Kosten für die Planung und Ausführung des Vorhabens einschließlich der Beschaffungskosten für Grundstücke. Die 7-Prozent-Grenze ist als Obergrenze eines Rahmens zu verstehen, innerhalb

¹ Abs. 2, Sätze 1 bis 3: „Der Verursacher [eines Eingriffs in die Natur] ist verpflichtet, unvermeidbare Beeinträchtigungen durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auszugleichen (Ausgleichsmaßnahmen) oder zu ersetzen (Ersatzmaßnahmen). Ausgeglichen ist eine Beeinträchtigung, wenn und sobald die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts in gleichartiger Weise wiederhergestellt sind und das Landschaftsbild landschaftsgerecht wiederhergestellt oder neu gestaltet ist. Ersetzt ist eine Beeinträchtigung, wenn und sobald die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts in dem betroffenen Naturraum in gleichwertiger Weise hergestellt sind und das Landschaftsbild landschaftsgerecht neu gestaltet ist.“

² Seiten 44 bis 46 des Dokuments „Hinweise für die Genehmigung von Windenergieanlagen an Land in Niedersachsen, basierend auf dem Windenergieerlass vom 20.7.2021“ vom MU, zuletzt bearbeitet am 1. Mai 2024.

dessen die Ersatzzahlung anhand von Dauer und Schwere des konkreten Eingriffs zu bestimmen ist (OVG Niedersachsen, Urteil v. 10.01.2017, 4 LC 198/15).

Gemäß § 7 Abs. 4 Satz 1 des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes (NNatSchG) steht die Ersatzzahlung der unteren Naturschutzbehörde zu, in deren Zuständigkeitsbereich der Eingriff vorgenommen wird.

Das Aufkommen aus der Ersatzzahlung darf gem. § 7 Abs. 5 NNatSchG nicht mit anderen Einnahmen vermischt werden. Die Ersatzzahlung ist zweckgebunden für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege möglichst in dem betroffenen Naturraum zu verwenden, für die nicht bereits nach anderen Vorschriften eine rechtliche Verpflichtung besteht (vgl. § 15 Abs. 6 Satz 7 BNatSchG). Dabei muss es sich um praktische, reale und unmittelbar wirkende Maßnahmen in Natur und Landschaft handeln (BT-Drs. 16/12274, S. 58). § 6 Abs. 1 Satz 2 NNatSchG stellt klar, dass die Ersatzzahlung auch für Festlegungen und Maßnahmen nach § 15 Abs. 2 Satz 4 BNatSchG verwendet werden kann.

Aus Ersatzgeld können grundsätzlich sowohl kurzfristige Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen als auch Naturschutzmaßnahmen finanziert werden, die einen langen Umsetzungszeitraum benötigen, wie z. B. die Umsetzung von Wiedervernässungsprojekten, mit denen erst begonnen werden kann, wenn alle notwendigen Grundstücke beschafft wurden.

Die Ersatzzahlung trägt nicht nur zu einer Aufwertung von Natur und Landschaft bei, sondern ist auch ein Beitrag zur kommunalen Wertschöpfung (s. a. Studie „Kommunale Wertschöpfung durch Windenergie im LK Rotenburg [Wümme]“ im Auftrag des Landesverbandes Erneuerbare Energien Niedersachsen/Bremen e. V. aus dem Jahre 2024). Sie trägt damit insgesamt zur Akzeptanzbildung für die Windenergienutzung bei.

Zur Beantwortung der gestellten Fragen hat das Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz im Zeitraum vom 31. Januar bis zum 14. Februar 2025 eine Umfrage bei den kommunalen unteren Naturschutzbehörden durchgeführt. Da die Möglichkeit der Ersatzzahlung erstmalig am 19. Februar 2004 in das damalige NNatG aufgenommen wurde (vgl. Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung naturschutzrechtlicher Vorschriften v. 19.2.2004, Nds GVBl. S. 75), wurden diese u. a. gebeten, über die Einnahmen und Ausgaben von Mitteln aus der Ersatzzahlung im Zeitraum vom 19. Februar 2004 bis zum 31. Dezember 2024 zu berichten.

Von den 51 kommunalen unteren Naturschutzbehörden haben 50 fristgerecht berichtet, davon haben fünf städtische untere Naturschutzbehörden bislang keine Ersatzzahlungen eingenommen. Einer Behörde war eine Beantwortung aufgrund krankheitsbedingter Vakanz innerhalb der Frist nicht möglich.

1. Liegen der Landesregierung Informationen darüber vor, ob es den Kommunen gelingt, die ihnen auf Grundlage der Verpflichtung zur Landschaftsbildersatzzahlung zustehenden finanziellen Mittel zweckgebunden auszugeben? Sind jegliche Herausforderungen bekannt?

Ja, siehe Antwort zu Frage 2. Klarstellend sei zunächst darauf hingewiesen, dass Ersatzzahlungen nicht nur für Eingriffe in das Landschaftsbild durch Windenergieanlagen, sondern auch für nicht real kompensierbare Eingriffe durch sonstige Vorhaben festgesetzt werden.

Bei der in der Vorbemerkung erwähnten Umfrage, welche einen Überblick über das Aufkommen von Ersatzgeld in den kommunalen unteren Naturschutzbehörden vermittelt, wurden auch Herausforderungen im Zusammenhang mit der zweckgebundenen Verausgabung von Mitteln aus der Ersatzzahlung abgefragt.

Als Herausforderungen bzw. Gründe für Verzögerungen werden (teilweise mehrfach) benannt:

- Eingeschränkte Personalressourcen in Verwaltung, Planungsbüros und beauftragten Firmen / Fachkräftemangel.
- Stellenvakanzen.

- Begrenzte Personalkapazität für die Verwendung der Ersatzzahlung während der Sicherung der Natura 2000-Gebiete und der Managementplanung (seit 2024 verstärkte Umsetzung von Ersatzgeldmaßnahmen).
- Verzögerungen durch langwierige/aufwändige Planungs- und Zulassungsverfahren (z. B. bei der Wiedervernässung von Mooren, Gewässerrenaturierungen).
- Aufwändige/langwierige Vergabeverfahren angesichts der damit verbundenen hohen Anforderungen der öffentlichen Hand.
- Schwierigkeiten beim Flächenerwerb, insbesondere aufgrund der Bindung der Verwaltung an Bodenrichtwerte, die die aktuellen (hohen) Bodenpreise nicht abbilden; dadurch fehlende Konkurrenzfähigkeit zu privaten Bietern.
- Fehlende Verfügbarkeit von Tauschflächen: Sind diese nicht verfügbar, kommen zumeist hohe Steuerzahlungen aus dem Verkauf auf die Eigentümer zu, was entweder auf den Verkaufspreis aufgeschlagen wird (Konflikt mit Bodenrichtwert) oder zum Abbruch der Verkaufsverhandlungen führt.
- Eher zufällige Flächenverfügbarkeit.
- Geringe Akzeptanz für Flurbereinigungsverfahren.
- Lange Vorarbeit zur Schaffung arrondierter Flächen.
- Eingeschränkter Zugriff der Naturschutzverwaltung auf Flächen während laufender Flurbereinigungsverfahren.
- Grundstücksverkehrsausschüsse, die dem Naturschutz nicht zugestehen, Tauschflächen außerhalb der Schutzgebiete zu erwerben.
- Kontrollen beim Vertragsnaturschutz.
- Erhebliche Arbeitsbelastung durch sonstige Pflichtaufgaben.
- Fehlende Bereitschaft der Domänenverwaltung für die Maßnahmenumsetzung auf Landesflächen oder Flächenverkauf.
- Wenige qualifizierte Fachfirmen mit Spezialmaschinen.
- Gestiegene Kosten für Entwicklung und Pflege; steigende Bodenpreise.
- Ersatzgelder kommen (hier) in der Regel dann zum Einsatz, soweit Fördermöglichkeiten nicht vorhanden sind (z. B. als Co-Finanzierung). Die Bewilligung von Fördermöglichkeiten ist jedoch nicht planbar, sodass sich Projekte häufig verzögern. Ohne den Einsatz von Ersatzzahlungen wäre die Umsetzung von Projekten, wie die Umsetzung von Managementmaßnahmen oder die Wiedervernässung von Mooren kaum möglich.
- Für einige geplante Projekt sind bereits viele Flächen erworben worden, es fehlen aber noch einzelne (Kern-)Grundstücke, um die Projekte final umsetzen zu können.
- Projekte mit privaten Dritten scheitern oft im letzten Moment aufgrund plötzlicher Vorbehalte, Änderung der Familiensituation (Hofnachfolge) oder attraktiverer Verwertungsperspektiven.

Acht der 45 rückmeldenden Behörden, die bislang Ersatzzahlungen eingenommen haben, sehen bei der Ersatzgeldverwendung hingegen grundsätzlich keine Probleme.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die benannten Herausforderungen nicht nur ersatzzahlungsfinanzierte Maßnahmen betreffen, sondern grundsätzlich bei der Umsetzung von Naturschutzprojekten bestehen.

2. Wie viel Geld hat sich auf Grundlage des § 15 Abs. 2 BNatSchG bisher angesammelt, und wie viel wurde bereits ausgegeben?

Es wird davon ausgegangen, dass als dieser Frage sowie allen nachfolgenden Fragen zugrundeliegende Rechtsnormen § 15 Abs. 6 Sätze 1 bis 3 BNatSchG i. V. m. § 6 Abs. 1 Satz 1 des NNatSchG bzw. entsprechende Vorgängerregelungen gemeint sind. In dem 20-jährigen Berichtszeitraum wurden laut Bericht der kommunalen unteren Naturschutzbehörden insgesamt Ersatzzahlungen in Höhe von ca. 122,720 Millionen Euro eingenommen, wovon ca. 72,591 Millionen Euro ausgegeben wurden. Diese Zahlen stehen unter dem Vorbehalt, dass für zwei kommunale untere Naturschutzbehörden (der 50 berichtenden Behörden) diese Angaben nicht ermittelbar waren.

Zum 31.12.2024 waren bei den kommunalen unteren Naturschutzbehörden Mittel aus der Ersatzzahlung in Höhe von rund 70,625 Millionen Euro vorhanden (rechnerische Differenzen zu den Summen des vorhergehenden Absatzes gehen vermutlich auf die oben erwähnten fehlenden Angaben zurück). Von den vorhandenen Ersatzgeldern sind bereits rund 48,712 Millionen Euro für konkrete Projekte verplant.

Zur Höhe der verplanten Mittel konnte eine Behörde keine Angabe machen. Eine Behörde gab an, dass die für konkrete Projekte benötigten Bedarfe derzeit die Höhe des vorhandenen Ersatzgeldes überschreiten. Zudem geben mehrere Behörden an, dass Projekte im Raum stehen; diese werden jedoch nicht beziffert. Hinzuweisen ist auch auf wiederkehrende Maßnahmen (z. B. Pflegemaßnahmen) mit kontinuierlichem Mittelabfluss.

3. Welche Behörde(n) verfügt/verfügen gegebenenfalls über die genannte Summe? (Wo „liegt“ das Geld?)

Gemäß § 7 Abs. 4 Satz 1 NNatSchG steht die Ersatzzahlung der unteren Naturschutzbehörde zu, in deren Zuständigkeitsbereich der Eingriff vorgenommen wird.

4. Wie gestaltet sich die Aufteilung der finanziellen Mittel zwischen Landkreisen und den ihnen zugehörigen betroffenen Kommunen?

Die Naturschutzbehörde ist gem. § 7 Abs. 6 Satz 1 BNatSchG berechtigt, Einnahmen aus Ersatzzahlungen zur Verwendung nach ihren Vorgaben auf Dritte zu übertragen; dies können auch Gemeinden sein.

5. Müssen Landschaftsbildersatzzahlungen ebenfalls für Repowering-Verfahren geleistet werden? Wenn ja, werden sie auf denselben gesetzlichen und rechnerischen Grundlagen ermittelt wie bei der Errichtung von Anlagen?

Ja, Ersatzzahlungen müssen auch für Repoweringvorhaben geleistet werden. Es finden auch grundsätzlich dieselben Grundlagen Anwendung. Bei einem Repowering im Sinne des § 16b Abs. 1 und 2 BImSchG ist allerdings gem. § 45c Abs. 3 BNatSchG bei der Festsetzung einer Kompensation aufgrund einer Beeinträchtigung des Landschaftsbildes die Kompensation abzuziehen, die für die zu ersetzende Bestandsanlage bereits geleistet worden ist.

6. Müssen Landschaftsbildersatzzahlungen auch in oder nahe Industrie- und Gewerbegebieten geleistet werden? Wenn ja, werden sie auf denselben gesetzlichen und rechnerischen Grundlagen ermittelt wie auf anderen Flächen?

In Industrie- und Gewerbegebieten ist für Eingriffe keine Ersatzzahlung zu leisten. Gemäß § 18 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG ist die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung nach den §§ 14 bis 17 BNatSchG auf Vorhaben in Gebieten mit Bebauungsplänen nach § 30 des Baugesetzbuches, während der Planaufstellung nach § 33 des Baugesetzbuches und im Innenbereich nach § 34 des Baugesetzbuches nicht anzuwenden. Die Bewältigung der Eingriffsregelung findet auf der Ebene des

Bebauungsplanes nach den Vorschriften des BauGB statt (vgl. § 18 Abs. 1 BNatSchG); die Möglichkeit einer Ersatzzahlung hat der Gesetzgeber dort nicht vorgesehen.

Im Außenbereich nach § 35 BauGB sowie für Bebauungspläne, soweit sie eine Planfeststellung ersetzen (für die Genehmigung von Windenergieanlagen nicht einschlägig), gilt die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung. Nach der in Niedersachsen von den zuständigen Behörden angewandten Berechnungsmethode des Niedersächsischen Landkreistages (Bemessung der Ersatzzahlung für Windenergieanlagen von Januar 2018) werden entsprechend der Rechtsprechung bei der Ermittlung des Anteils der beeinträchtigten Fläche am gesamten Wirkraum des Eingriffs Industrie- und Gewerbegebiete sowie ähnlich stark technisch überformte Flächen über einem Hektar Größe als vorbelastete Flächen mit „0“ bewertet, d. h. nicht berücksichtigt.

7. Wie viel müsste ein Betreiber insgesamt bei einer Windparkgröße von zehn Anlagen entsprechend des § 15 BNatSchG für das Vorhaben zahlen? Um exemplarische Ausführungen wird gebeten. Ist die Summe mit derjenigen in anderen Bundesländern vergleichbar?

Die Ermittlung der Höhe der Ersatzzahlung hängt von mehreren Parametern ab, wie der Wertigkeit des Landschaftsbildes (anteilige Ermittlung der betroffenen Wertstufen) und dem Anteil vorbelasteter, sichtverschatteter und sichtverstellter Bereiche in dem betroffenen Wirkraum, der Anlagenhöhe und Anlagenzahl, der (mindernd zu berücksichtigenden) Anlagenkonzentration sowie der prognostizierten Gesamtinvestitionssumme des Vorhabens zum Zeitpunkt der Genehmigung. Insofern sind die Ergebnisse nicht von einem „Windpark“ auf den anderen übertragbar.

Im Rahmen der Umfrage wurden die unteren Naturschutzbehörden auch gebeten, zu benennen, ob in ihrem Zuständigkeitsbereich ein „Windpark“ entsprechend der Frage existiert. Genannt wurde ein 2023 in der Region Hannover genehmigter „Windpark“ mit zehn Anlagen mit einer Gesamthöhe von 200 m. Für diesen betrug die Höhe der Ersatzzahlung 1 778 103,30 Euro, was 2,07 % der Gesamtinvestitionssumme entsprach. Bei einer angenommenen Betriebsdauer von 25 Jahren entspricht dies ca. 7 112,41 Euro pro Jahr und Anlage.

Vergleiche mit anderen Bundesländern sind aufgrund heterogener methodischer Ansätze und Parameter nicht ohne Weiteres möglich.

8. Liegen der Landesregierung Informationen darüber vor, wie § 15 Abs. 2 des BNatSchG in anderen Bundesländern umgesetzt wird? Wie wird die Höhe der notwendigen Ersatzzahlung dort ermittelt?

Die Methodenpraxis in den Bundesländern ist sehr heterogen. Je nach Bundesland werden verschiedene Kriterien wie Landschaftsbild; Höhe, Kosten, Ansätze zur Minderung oder Erhöhung des Ersatzgeldes verwendet und mittels unterschiedlicher Parameter und Regeln operationalisiert. Aktuelle Informationen liegen der Landesregierung nicht vor.

9. Erkennt die Landesregierung gegebenenfalls Reformbedarf in der Umsetzung des § 15 Abs. 2 BNatSchG und gedenkt sie, in der Hinsicht aktiv zu werden?

Reformbedarf in der Umsetzung des § 15 Abs. 6 BNatSchG (i. V. m. § 6 Abs. 1 Satz 1 NNatSchG), der hier gemeint sein dürfte, wird derzeit nicht gesehen.

10. Ist der Landesregierung bekannt, ob Gemeinden zusätzlich zur Regionalen Raumordnung eine Bauleitplanung für Windenergieanlagen in Betracht ziehen, um das Ersatzgeld selbst anstelle des Landkreises verwenden zu können?

Nein. In der Bauleitplanung ist die Möglichkeit einer Ersatzzahlung aber auch nicht vorgesehen (siehe Antwort zu Frage 6).