

Erfahrungen aus dem Genehmigungsverfahren und dem Verwaltungsvollzug des OWP „alpha ventus“

REFERAT

**von Jörg Kuhbier, Vorstandsvorsitzender der Stiftung
Offshore-Windenergie auf der Husum Wind am 23.09.2010**

Anrede!

die Stiftung begrüßt Sie sehr herzlich zu dieser Vortragsveranstaltung, mit der wir einem in den letzten Monaten oft an uns herangetragenen Bedürfnis entsprechen. Immer wieder ist die Stiftung gefragt worden, wann werden denn nun die Erfahrungen bei der Planung, beim Bau und beim Betrieb des Testfeldes offen gelegt und wie können wir bei der Planung und dem Bau unserer eigenen OWP-Projekte davon profitieren? Ein langer Fragenkatalog, den das Offshore Forum Windenergie im Vorfeld aufgrund von konkreten Anfragen interessierter Firmen erstellt und den die Stiftung den Referenten zur Verfügung gestellt hat, zeugt von dem umfassenden Wissensdrang.

Allen ist bewusst, dass wir uns bei der Planung, beim Bau und beim Betrieb von Offshore-Windparks noch ganz am Anfang einer Lernkurve befinden. Herr Hube, der Gesamtprojektleiter beim Bau von alpha ventus, hat das auf einer der Sitzungen des Stiftungs-Jourfixe mit den Worten zusammengefasst:

„Wir wissen zwar noch nicht, wie es richtig gemacht wird, aber wir haben gelernt, was man alles falsch machen kann.“

Deswegen erwarten Sie bitte von dem heutigen Nachmittag keine erschöpfende Antworten auf alle Ihre Fragen, aber freuen Sie sich auf spannende Berichte über das große Abenteuer Offshore-Windenergie und das Faszinosum einer großen technischen Herausforderung.

Unsere Referenten können sich zwar nicht über den Mangel an Arbeit beklagen, aber sie sind sicherlich bereit, auch nach diesem Nachmittag auf Wunsch zu informieren und zu raten, wenn das den Rahmen von Kooperation und Kollegialität unter denjenigen, die gemeinsam Offshore-Windkraft in Deutschland zum Durchbruch verhelfen wollen, nicht sprengt.

Wir bedauern, dass heute niemand vom BMU dabei sein kann. Aber Herr Dr. Bischoff und sein Team stecken bis über alle Ohren in der Vorbereitung der Entscheidungen der Bundesregierung zum Energiekonzept am 28.09.2010. Und wenn es einer klugen Beschlussfassung zur Verbesserung der Rahmenbedingungen der Offshore-Windindustrie in Deutschland nützt, werden wir ihr Fernbleiben verschmerzen können.

1. Die meisten werden es wissen – viele sind dabei gewesen:

Die Stiftung der deutschen Wirtschaft zur Nutzung und Erforschung der Windenergie auf See ist ein Kind der 4. Nationalen Maritimen Konferenz in Bremen 2005. Dort wurde die Idee eines Offshore-Windpark Testfeldes der deutschen Wirtschaft entwickelt: weg vom Reden hin zur realen Entwicklung eines ersten deutschen Offshore Windparks.

Die Stiftung sollte alle Akteure der Offshore-Windkraftbranche – Hersteller, Banken, Versicherungen, Energieversorgungsunternehmen, Planer, Küstenländer, Bundesministerien, Ingenieurbüros, Werften, Häfen und Reeder – einbinden und das bewerkstelligen, was bislang in Deutschland noch nicht gelungen war – den Bau eines Offshore-Windparks.

Mit Hilfe einer finanziellen Förderung der Bundesregierung kaufte die Stiftung im Herbst 2005 den durchgenehmigten OWP-Standort „Borkum West“ und hat seitdem die Entstehung des OWP „alpha ventus“ vom ersten Schritt an begleitet und gefördert.

Dazu gehörte die Auswahl eines Investors, der mit der Gründung des Konsortium DOTI, bestehend aus Vattenfall, E.ON und EWE, gefunden worden ist, und die Organisation eines Kommunikationsprozesses zwischen allen Beteiligten in einem sogenannten ständigen Stiftungsjourfixe, d.h. mit den Herstellern REpower und AREVA/ Multibrid, DOTI selbst, transpower stromübertragungs gmbH, dem Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH) als Genehmigungsbehörde und dem Bundesumweltministerium (BMU) sowie nach Bedarf mit dem Germanischen Lloyd (GL) und anderen sachkundigen Dritten.

Die Stiftung ist jedoch nicht nur Moderator in diesem Prozess, sondern als Inhaberin der Genehmigungsrechte von alpha ventus auch nach wie vor unmittelbar Beteiligte. Darauf hat Herr Dahlke von Anfang an großen Wert gelegt, als wir ihn über den Abschluss des Pachtvertrages mit DOTI informiert haben. Er meinte: „Ihr könnt ja Eure privatrechtlichen Geschäfte machen, aber mein Genehmigungsadressat (und damit nicht nur Begünstigte, sondern Verpflichtete der vielen Auflagen und Bedingungen) bleibt die Stiftung.“ Diese Rolle akzeptieren wir selbstverständlich, auch wenn vieles in der Zusammenarbeit zwischen BSH, Stiftung und DOTI auf dem direkten Wege BSH-DOTI läuft.

Aber einige Aufgaben werden weiter von der Stiftung unmittelbar wahrgenommen. Dazu gehört das ökologische Monitoring, das ein Jahr vor Baubeginn, während des Baus und drei Jahre während des Betriebes durchgeführt werden muss.

Dabei geht es um die Schutzgüter

- Makrozoobenthos und Fische,
- Zugvögel,
- Maritime Säuger und Rastvögel sowie um den
- Schall.

Ein weiteres Arbeitsfeld ist das Schutz- und Sicherheitskonzept, über das nach wie vor keine Einigung mit der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung erreicht worden ist.

Es ist eng verknüpft mit der Frage, welche Aufgabe hat der Staat bei der Sicherheitsvorsorge und Gefahrenabwehr in der AWZ, d.h. was unterfällt der allgemeinen Daseinsvorsorge und welche Pflichten ergeben sich für die Betreiber aus der Verkehrssicherung ihrer Anlagen, d. h. welche Aufgaben z. B. der Seeraumbeobachtung und -überwachung sind ihnen unmittelbar zugeordnet. Diese Zuordnung ist für alle OWP-Betreiber von grundsätzlicher Bedeutung und wird die Betriebskosten maßgeblich beeinflussen. BMVBS und die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung haben zur Abgrenzung privater gegenüber staatlicher Verantwortung ein Gutachten in Auftrag gegeben, das bislang zwar nur im Entwurf vorliegt, aber meines Erachtens die Haltung der WSD schon heute maßgeblich beeinflusst. Unabhängig davon, was in dem Gutachten stehen wird, ist aber absehbar, dass unsere Rechtsordnung keine eindeutigen Antwort bereit hält. Letztlich werden die politischen Gremien eine Entscheidung treffen müssen.

2.

Mit der offiziellen Inbetriebnahme des 1. deutschen OWP „alpha ventus“ am 27.04.2010 in Norddeich hat die Stiftung ein wichtiges Etappenziel erreicht. Gleichzeitig wurde der Beginn der deutschen Offshore-Windkraft-Ära eingeläutet, die für die Stiftung eine Fülle neuer Aufgaben und Herausforderungen mit sich bringt.

Die Planung und der Bau von alpha ventus haben den Anlagenherstellern, dem Investor DOTI, dem Netzbetreiber, den Zulieferern und Dienstleistern sowie der Genehmigungsbehörde vielfältige Erkenntnisse und Erfahrungen gebracht; die Stiftung hatte in dem hinter uns liegenden Errichtungsprozess dagegen eher eine beobachtende und moderierende Funktion – manchmal konnte sie auch helfen. Mit dieser Relativierung des Erfahrungsschatzes der Stiftung will ich aus ihrer Sicht einige wenige Erkenntnisse und Erfahrungen aus der Realisierung des ersten Deutschen Offshore-Windparks mitteilen:

2.1

Das Projekt Testfeld Borkum West hat bis zu seiner Inbetriebnahme eine Metamorphose durchlaufen, die mindestens zwei Jahre an zusätzlicher Zeit gekostet hat.

Bei der Gründung der Stiftung im Juni 2005 hatten wir gehofft, dass der Offshore-Windpark bereits 2007 ans Netz gehen würde.

Zu jenem Zeitpunkt sind wir davon ausgegangen, dass die drei Anlagenhersteller Enercon, Multibrid und REpower je vier Anlagen auf eigene Rechnung bauen und ins „Schaufenster“ des Testfeldes stellen würden.

Das im Juli 2006 gegründete Konsortium E.ON, Vattenfall und EWE sollte nur die Kabelverbindung zwischen diesen 12 Anlagen und dem Einspeisepunkt an Land herstellen – daher auch der etwas komplizierte Name: Deutsche Offshore-Testfeld und **Infrastruktur** GmbH.

Als erstes kam die Absage von Enercon – das Unternehmen wollte sich entgegen früherer Absichten nun doch nicht Offshore engagieren. Dann erklärten REpower und Multibrid, jetzt AREVA Wind, sie seien Hersteller und wollten Anlagen verkaufen, nicht aber auf eigenes unternehmerisches Risiko selber errichten und betreiben. Und schließlich verabschiedete der Deutsche Bundestag am 17.12.2006 das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz, das im Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) die Verpflichtung der Übertragungsnetzbetreiber in der deutschen Nord- und Ostsee vorsah, die Offshore-Windparks ans Netz anzubinden. So wurde in einem mehrschichtigen Prozess aus DOTI als Infrastrukturgesellschaft ein Suprastrukturunternehmen: Bauherr und Betreiber des ersten deutschen Offshore-Windparks.

2.2

Dieses Konsortium ist wohl die komplizierteste Unternehmensstruktur, die man sich für den Bau des ersten deutschen Offshore-Windparks vorstellen kann – drei Gesellschaften mit sehr unterschiedlicher Unternehmenskultur. Mehrere Wechsel in der Projektverantwortung, in den Geschäftsführungen der Tochter- und Enkelgesellschaften und zögerliche Investitionsentscheidungen waren die Folge.

2.3

Die Stiftung hatte zwar alle Rechte einschließlich der Kabelverlegung von Prokon Nord erworben, aber die Befreiung für die Querung des Kabels durch den Nationalpark niedersächsisches Wattenmeer stellte sich als wertlos dar, weil die Grundeigentümer, die Stadt Norderney und die Domänenverwaltung des Landes Niedersachsen, eine (privatrechtliche) Nutzung nur gestatten wollten, wenn gleichzeitig auch sieben weitere potenzielle Windparkprojektierer sich auf eine gemeinsame Kabeltrasse (und ein gemeinsames aufwendiges Kabelbauwerk) über die Insel Norderney einigen würden. Damit musste auch hier der schwierigste aller denkbaren Wege beschritten werden.

2.4

Besonders kompliziert, aber letztlich gewollt war, dass der Park mit zwei verschiedenen Anlagentypen errichtet werden sollte. Während AREVA Wind als Generalunternehmer auftrat und die Verträge verhältnismäßig früh mit DOTI abgeschlossen hatte, lehnte REpower eine Errichtung der Gründungen ab, so dass hier im multicontracting-Verfahren DOTI selbst für die Errichtung der Anlagen verantwortlich war. Gleichzeitig hatten sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zwischen den beiden Vertragsabschlüssen – der mit REpower gelang erst „in der letzten Minute“ Ende 2008 – wesentlich verändert, so dass zulasten von AREVA Wind eine erhebliche „Unwucht“ auftrat.

2.5

Ohne mehrfache Intervention des BMU einschließlich dessen damaliger politischer Leitung, Bundesminister Gabriel und Staatssekretär Machnig, die

jedes Mal erreichten, das Projekt vor dem Absturz zu bewahren, hätte es keinen OWP alpha ventus gegeben.

Darin spiegelte sich damals auch eine gewisse Unfähigkeit oder fehlende Bereitschaft der beteiligten Unternehmen wieder, zu kommunizieren und zu kooperieren, um aufgetretene und auftretende Probleme in eigener Verantwortung zu lösen. Später hat die Zusammenarbeit dann (fast) reibungslos geklappt.

Besonders hervorzuheben ist der kooperative und hoch professionelle Verwaltungsvollzug der für alpha ventus erteilten Genehmigung. Gleichzeitig hat die kreative Improvisation des BSH, die ohne ein erhebliches Übersoll an Arbeit nicht denkbar gewesen wäre, aber auch gezeigt, wie wichtig zukünftig ein zwischen allen Beteiligten abgestimmter Managementplan ist, der jedem ein angemessenes Zeitkontingent für seine Aufgabe zubilligt. Die Optimierung des Zeitmanagements nicht nur im Baufeld, sondern in der Vorbereitung und in der Umsetzung der vielfältigen Auflagen und Nebenbestimmungen der Genehmigung ist daher eine besondere Herausforderung.

2.7

Nachholbedarf gibt es noch in der Verzahnung der Offshore-Windkraft mit der maritimen Wirtschaft. Hafenlogistik und Installationsequipment müssen weiter optimiert werden.

Das ist zwar kein spezifisches Erfahrungsergebnis aus dem Bau von alpha ventus, sondern eine Erkenntnis, die sich auch im Hinblick auf die Planungen und den Bau von anderen OWP ergibt, aber die Beschränkung auf bestimmte, vom Markt nur zur Verfügung gestellte Logistikgeräte hat sicherlich auch zu zeitlichen Verzögerungen und zusätzlichen Kosten bei alpha ventus geführt.

Aufgrund einer Initiative der Stiftung ist als follow up der 6. Nationalen Maritimen Konferenz jetzt endlich am 03. Mai 2010 in Anwesenheit und mit Unterstützung des neuen Maritimen Koordinators der Bundesregierung, Parl. Staatssekretär Hans-Joachim Otto, ein ständiger Arbeitskreis gegründet worden, dessen Geschäftsführung der Stiftung übertragen worden ist.

Seine Aufgabe ist es, die vier Branchenzweige der maritimen Wirtschaft – Schifffahrt, Häfen, Werften und Offshore-Windkraft – stärker zu vernetzen und sie auch in der Öffentlichkeit als **die** Wachstums- und Innovationsbranche zu präsentieren.

Der Arbeitskreis hat am 06.09.2010 ein erstes gemeinsames Problempapier verabschiedet und drei Fachgruppen eingesetzt, die sich

- um einen verstärkten Informationsaustausch zwischen Häfen und OWP-Investoren
- mit Fragen der Harmonisierung von Standards und
- mit der Förderung qualifizierten Personals

befassen werden.

2.8

Am Ende lagen die Kosten für alpha ventus statt der zunächst geplanten Investitionssumme von 180 Mio. Euro bei 250 Mio. Euro. Wie ist es zu diesen Mehrkosten von 70 Mio. Euro gekommen? Für eine belastbare Antwort müsste man zunächst Details über die Kostenansätze in der ursprünglichen Kalkulation wissen und darauf basierend dann die tatsächlichen Kostenüberschreitungen bestimmten Ursachen zuordnen.

Plausibel ist, dass die verlängerte Bauzeit und damit der längere Einsatz des Geräts und von Personal eine maßgebliche Rolle gespielt haben. Aber warum ist es zu längeren Bauzeiten gekommen?

- War das schlechte Wetter schuld?
- Haben die eingesetzten Geräte nicht das geleistet, was sie hätten leisten sollen?
- Gab es Planungsfehler?
- Hat das Gerätemanagement vor Ort nicht geklappt?
- Sind die Preise für Material und eingekaufte Dienstleistungen überproportional gestiegen?
- Sind unerwartete technische Probleme aufgetreten?
- Welche kostentreibenden organisatorischen Reibungsverluste waren zu verzeichnen?

Die Antworten auf diese und andere Fragen erhalten wir vielleicht von den nachfolgenden Referenten. Sie werden sicherlich dazu beitragen, die Kosten für die nächsten OWP unter 4 Mio. Euro pro installierte MW zu drücken.

Die vor einigen Tagen veröffentlichte Marktstudie „Offshore-Windparks in Europa“, die KPMG in Kooperation mit der Stiftung erstellt hat, und die wir Interessierten gern zur Verfügung stellen, geht im übrigen in ihren Kostenschätzungen von 3,7 Mio. €/MW aus

2.9

Bekannt ist Ihnen auch, dass es Probleme mit dem Leitlager der Anlagen von AREVA Wind gegeben hat. Darauf wird sicherlich Herr Debierre in seinem Vortrag noch eingehen.

3.

Da wir aus den bereits genannten Gründen auf einen Beitrag des BMU verzichten müssen, springe ich als Lückenfüller ein und skizziere einige uns auf den Nägeln brennende Probleme, die nur in einer konzertierten Kraftanstrengung aller Beteiligten – Normgeber, Behörden, Verbände, OWP-Investoren / -Betreiber und ÜNB – gelöst werden können. Dabei greife ich auf eine

Zusammenstellung meiner Kollegin Frau Dr. Prall zurück, die in jüngster Zeit mit entsprechend drängenden Fragen konfrontiert worden ist,

Die nachstehend angesprochenen Probleme sind nur teilweise neu, werden aber erst jetzt wirklich virulent bzw. ihre jeweilige Bedeutung wird erst jetzt erkennbar. Beeindruckend ist dabei ihre Häufung und die Erkenntnis, dass sie zu einem wesentlichen Teil nur mit Hilfe hoheitlicher Regeln bzw. durch Handeln von Behörden gelöst werden können. Dabei haben Stiftung und OFW den Eindruck, dass die Fülle und Komplexität nicht angemessen breit betrachtet und berücksichtigt werden, sondern vielfach – mit der löblichen Ausnahme des BSH – immer nur Einzelthemen im Blick der Verantwortlichen sind.

Da diese Veranstaltung auch dem Ziel dient, alpha ventus folgenden Projekten den Weg zu ebnen, spreche ich acht Komplexe an, die unterschiedliche Beachtung in der Diskussion zwischen Offshore-Windenergiebranche und Politik erfahren.

3.1

Die **Finanzierung** ist trotz der starken Anhebung der EEG-Vergütung Anfang 2009 eines der drängendsten Probleme geblieben.

Stichworte:

- Stauchungsmodell als optionale Vergütung,
- Degression der Einspeisevergütung,
- Sprinterprämie von 2 ct/kWh,
- Staatsgarantien ,
- Hermesbürgschaft,
- KfW-Darlehen.

Die Entscheidungen müssen schnell fallen, wenn sie optimale Wirkung erzielen sollen.

3.2

Netzanbindung allgemein

Die Netzanbindung ist nach wie vor schleppend. Dies liegt insbesondere an der Rechtslage, die Einzelanbindungen vorsieht und dadurch eine richtige Vorbereitung der OWP-Standorte (mit entsprechender Anreizwirkung für die OWP-Investitionsentscheidung) verhindert.

Es fehlt überdies an einem Gesamtplan, wobei gleichzeitig die Gefahr besteht, dass durch Interkonnektoren Dritter (bzw. durch Einzelanbindungen) Räume verbaut werden. Daher besteht Eilbedürftigkeit.

Darüber hinaus gibt es einige Einzelprobleme:

Stichworte:

- Voraussetzung der Netzanbindung gem. Positionspapier,
- Clusteranbindung,
- Befristete Netzanschlussverpflichtung
- Offshore-Grid im europäischen Kontext,
- Masterplan,
- Interkonnetktorenplanungen Dritter,
- Genehmigungsverfahren, Konverterstationen

Und der Netzausbau onshore ist ein Dauerbrenner.

3.3**Netzanbindung bilateral (ÜNB – OWP)**

Neben dem allgemeinen Problem „Netzanbindung“ sind Friktionen zwischen ÜNB (insbesondere: tps) und OWP zu verzeichnen. Das wird u. a. deutlich in dem Entwurf einer Vereinbarung über einen Realisierungsfahrplan vom April 2010, der den OWP Pflichten aufbürdet, die nach der Rechtslage bei tps liegen.

Darüber hinaus entsteht der Eindruck, dass tps zwar von den OWP die Beachtung des Positionspapiers verlangt, sich selbst aber nicht wirklich daran gebunden sieht.

Stichworte:

- Realisierungsfahrplan,
- Netzanschluss- und Netzzugangsverträge,
- Netzanschlussregeln,
- Umgang mit dem Positionspapier durch ÜNB

3.4**Genehmigungsvollzug**

Die Erfüllung der Nebenbestimmungen zu den Genehmigungen erweist sich als schwieriger und (wohl auch) aufwendiger als erwartet; dabei ist nicht erkennbar, dass Abstriche zu erwarten sind. Im Großen und Ganzen scheint es an „großen“ Lösungen zu fehlen; statt dessen werden kurzfristige Not- und Einzelfalllösungen gefunden, damit überhaupt Bewegung im Verwirklichungsprozess entsteht.

Stichworte:

- Schallschutz,
- Kennzeichnung der Anlagen,
- Schutz- und Sicherheitskonzept,
- Helikoptereinsatz,
- Notfallmanagement /Seeraumbeobachtung und –überwachung,
- Rückbausicherung

3.5 Maritime Wirtschaft

Dazu habe ich bereits unter Ziffer 2.7 Ausführungen gemacht.

3.6 Naturschutzrecht

Durch die Ausweitung des BNatSchG auf die AWZ, aber auch durch bereits vorher geltende naturschutzrechtliche Vorschriften werden Genehmigungsfähigkeit und Genehmigungsvollzug tangiert. Dabei geht es zum einen um materielle Anforderungen, aber auch darum, solche materiellen Anforderungen zunächst zu definieren. Ein Sonderthema ist die neue Zuständigkeitsverteilung. Insgesamt werden die naturschutzrechtlichen Anforderungen auch im Hinblick auf ihre EU-rechtliche Relevanz ernstgenommen werden müssen.

Stichworte:

- gesetzliche Biotop,
- Konverter und Exportkabel,
- Artenschutz,
- Zuständigkeiten (siehe Ankündigung im Entwurf des Energiekonzepts),
- Schwerkrafftfundamente.

3.7 Öffentlichkeitsarbeit

Öffentlichkeits- und Pressearbeit findet unsererseits so gut wie kaum statt (mit Ausnahme der allerdings sehr gelungenen Wanderausstellung). Dies scheint bei der derzeitigen Personalausstattung der Stiftung (und des OFW) auch nicht möglich – und zwar weder nach Arbeitskraft noch nach „Kernkompetenzen“.

Stichworte:

- Pressearbeit,
- Darstellung der Offshore-Windbranche insgesamt,
- Bündelungen der Aktivitäten der verschiedenen Verbände und Netzwerke (das hat bei großen Themen wie der Erarbeitung der Positionspapiere 2007 und 2010, und den gemeinsamen Stellungnahmen zur Raumordnung und zur geplanten Novelle der SeeAnIV schon gut geklappt, aber eben nicht in der Tagesarbeit),
- Einbindung/Berücksichtigung durch die politischen Gremien

3.8

Andere Themen

Stichworte:

- Antragslage (die Antragslage trägt nicht dazu bei, die Sympathien für die Offshore-Branche zu stärken. Die derzeit beantragte MW-Zahl liegt mit ca. 40.000 weit über dem Ziel von 25.000 MW)
- SeeAnIV (es wird weiter über eine Novellierung der SeeAnIV nachgedacht),
- (Entwurf des) Energiekonzepts und seine Umsetzung,
- Personelle Besetzung des BSH (das BSH ist nach wie vor nicht ausreichend ausgestattet; das gilt vor allem für die anspruchsvolle und wachsende Aufgabe des Genehmigungsvollzugs).

Jemand in der maritimen Verwaltung, dessen Arbeitsfeld sehr stark von Vorschriften geprägt ist und der sich jetzt mit der Offshore-Windenergie konfrontiert sieht, hat sie mir gegenüber als „Boombranche ohne Regeln“ bezeichnet.

Das ist zweifellos übertrieben, aber im Kern zutreffend. Es fehlt uns noch ein – im positiven Sinne – eindeutiges bürokratisches Umfeld, das eine sichere Planung und die rechtzeitige Bereitstellung der drei Ressourcen Zeit, Geld und Fachpersonal ermöglicht.

Daran müssen wir noch arbeiten!