



Stellungnahme

Prof. Dr. Thorsten Müller
Stiftung Umweltenergierecht

Gesetzentwurf der Bundesregierung
**Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2023/2413
in den Bereichen Windenergie an Land und Solarenergie sowie für
Energiespeicheranlagen am selben Standort**
BT-Drucksachen 20/12785, 20/13253

sowie
als Anlage zu der Stellungnahme:

Deutinger/ Sailer
Beschleunigungsgebiete für die Windenergie an Land
Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht Nr. 58 vom 10.10.2024

Dem Ausschuss sind die vorliegenden Dokumente in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

Siehe Anlage

Rechtliche Stellungnahme zur Anhörung des Bundestags- Ausschusses für Klimaschutz und Energie

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der
Richtlinie (EU) 2023/2413 in den Bereichen Wind-
energie an Land und Solarenergie sowie für
Energiespeicheranlagen am selben Standort
(BT-Drs. 20/12785)

15.10.2024

erstellt von
Prof. Dr. Thorsten Müller
Maria Deutinger
Dr. Nils Wegner

II Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Klimaschutz und Energie am 16.10.24

Zitiervorschlag:

**Müller/Deutinger/Wegner, Rechtliche
Stellungnahme zur Anhörung des Bundestags-
Ausschusses für Klimaschutz und Energie zum
Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richt-
linie (EU) 2023/2413 in den Bereichen Windenergie
an Land und Solarenergie sowie für
Energiespeicheranlagen am selben Standort (BT-
Drs. 20/12785)
15.10.2024**

Gefördert durch:



Die Stiftung Umweltennergerecht
erhält eine institutionelle Förde-
rung des Bundes

**Stiftung Umweltennergerecht
Friedrich-Ebert-Ring 9
97072 Würzburg**

Telefon
+49 931 79 40 77-0

Telefax
+49 931 79 40 77-29

E-Mail
müller@stiftung-umweltennergerecht.de

Internet
www.stiftung-umweltennergerecht.de

Vorstand
Prof. Dr. Thorsten Müller
und Fabian Pause, LL.M. Eur.

Stiftungsrat
Prof. Dr. Monika Böhm
Prof. Dr. Franz Reimer
Prof. Dr. Gabriele Britz
Prof. Dr. Markus Ludwigs
Prof. Dr. Sabine Schlacke

Spendenkonto
Sparkasse Mainfranken Würzburg
IBAN: DE16 7905 0000 0046 7431 83
BIC: BYLADEM1SWU

Inhaltsverzeichnis

A. Auf einen Blick	1
B. Beschleunigungsgebiete Wind an Land (Artikel 1, 4 und 6)	3
I. Unionsrechtlich begründete Änderungsnotwendigkeiten	3
1. Fehlende Genehmigungsfiktion unter Umweltgesichtspunkten nach Ablauf der Screening-Frist	3
2. Fehlender Entfall von Prüfpflichten auch bezüglich des habitatschutz-rechtlichen Verschlechterungsverbots aus § 33 BNatSchG	3
3. Fehlende Ausgleichszahlung als dritte Stufe der Maßnahmenkaskade für Habitat- und Gewässerschutz	4
4. Fehlende Pflicht zur Festlegung von Minderungsmaßnahmen für Energiespeicher	5
II. Minimierung von unionsrechtlichen Risiken	5
1. Ausweisungautomatismus nach § 249a Abs. 1 BauGB-E und § 28 Abs. 2 ROG-E	5
2. Zeitliche Befristung der entscheidungsrelevanten Daten, § 6b Abs. 3 S. 2 WindBG-E	7
3. Räumliche Beschränkung der entscheidungsrelevanten Daten, § 6b Abs. 3 S. 2 WindBG-E	8
4. Lediglich Anhaltspunkte statt Beweise, § 6b Abs. 3 S. 5 WindBG-E	8
5. Materielle Rechtmäßigkeitsvermutung (Vereinbarkeitsvermutung)	8
6. Entfall der gewässerschutzrechtlichen Ausnahmeprüfung	9
7. Rückführung des richtlinienüberschreitenden Artenspektrums bei der Festlegung von Regeln für Minderungsmaßnahmen	9
8. Ausweitung des Anwendungsbereichs der Genehmigungserleichterungen für „Energiespeicheranlagen am selben Standort“	10
III. Änderungsempfehlungen aus Zweckmäßigkeitsergründen	11
1. Rückführung überschießender Zahlungspflichten bei unzureichender Datengrundlage	11
2. Zahlungszeitpunkt und Zahlungshöhe	12
3. Klarstellung der Prüfungsmaßstäbe in der Überprüfung	12
4. Konsequente Anwendung der artenschutzrechtlichen Privilegierung	13
5. Richtige Verortung der Fledermausabschaltung	13
C. Solarenergie- und Beschleunigungsgebiete Solar (Artikel 1 und 6)	15
I. Regelungen – Überblick	15
II. Umsetzung von Beschleunigungsgebieten für Solar trotz begrenztem Nutzen	15
1. Umsetzungspflicht nach EE-RL	15
2. Minimierung von Umsetzungsrisiken – Ermessensspielräume und Zusätzlichkeit	16

IV Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Klimaschutz und Energie am 16.10.24

III. Solarenergiegebiete	17
IV. Beschleunigungsgebiete	18
D. Mehrfachnutzung von Flächen (Artikel 4 und 6)	20
E. UVP-Pflicht für Solar-Freiflächenanlagen (Artikel 3)	22
F. Planungsrechtliche Privilegierung von Speichern (Artikel 4)	23

A. Auf einen Blick

Der insbesondere der Umsetzung der Beschleunigungsgebiete der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (EU) 2018/2001 (EE-RL)¹ dienende Gesetzentwurf nimmt eine wichtige Weichenstellung besonders für die Windenergie an Land, aber auch für die Solarenergie und Energiespeicheranlagen am selben Standort vor und ist nicht nur unionsrechtlich zwingend, sondern auch in der Sache zu begrüßen. Gleichwohl ist zu beobachten, dass die Umsetzung an verschiedenen Stellen zu stark in den bisherigen Rechtsstrukturen verharrt und daher nicht die mit der Schaffung von Beschleunigungsgebieten einhergehenden Chancen umfassend hebt.

Konkret werden folgende Änderungen für geboten gehalten bzw. vorgeschlagen:

- I. Zur Vermeidung von Umsetzungsdefiziten und damit einhergehenden unionsrechtswidrigen Zuständen:
 1. Einführung einer Genehmigungsfiktion unter Umweltgesichtspunkten nach Ablauf der Screening-Frist in § 6b WindBG-E (vgl. B. I. 1.);
 2. Anordnung des Entfalls von Prüfpflichten auch bezüglich des habitschutzrechtlichen Verschlechterungsverbots aus § 33 BNatSchG in § 6b Abs. 2 S. 1 mit Folgeänderungen in § 6b Abs. 2 S. 3, Abs. 3 S. 5 und Abs. 8 WindBG-E (vgl. B. I. 2.);
 3. Einführung der Ausgleichszahlung als dritte Stufe der Maßnahmenkaskade bei festgestellten, relevanten Habitat- und Gewässerschutzauswirkungen im Screening (Überprüfung) in § 6b Abs. 7 S. 1 Var. 1 WindBG-E (vgl. B. I. 3.);
 4. Festschreibung einer Pflicht zur Festlegung von Minderungsmaßnahmen für Energiespeicher auf

Planebene in § 249a Abs. 2 S. 1 BauGB-E bzw. § 28 Abs. 4 S. 1 ROG-E (vgl. B. I. 4.).

- II. Zusätzlich wird dringend angeraten, bestehende Risiken zu beseitigen, die sich aus Regelungsvorschlägen ergeben, deren Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht jedenfalls fraglich ist:
 1. Ersetzung des Automatismus zur Ausweisung von Beschleunigungsgebieten für Windenergie an Land nach § 249a Abs. 1 BauGB-E und § 28 Abs. 2 ROG-E etwa durch eine Soll-Vorschrift nach dem Vorbild des Regelungsvorschlags für Wind auf See (vgl. B. II. 1.);
 2. Streichung der zeitlichen Befristung der entscheidungsrelevanten Daten in § 6b Abs. 3 S. 2 WindBG-E (vgl. B. II. 2.);
 3. Aufhebung der räumlichen Beschränkung der entscheidungsrelevanten Daten in § 6b Abs. 3 S. 2 WindBG-E (vgl. B. II. 3.);
 4. Klarstellung in § 6b Abs. 3 S. 5 WindBG-E, dass im Rahmen der Überprüfung (Screening) zusätzliche Maßnahmen nur auf Grundlage eindeutiger Beweise für Auswirkungen verlangt werden dürfen (vgl. B. II. 4.);
 5. Einführung einer materiellen Rechtmäßigkeitsvermutung (Vereinbarkeitsvermutung) anstelle des lediglich vorgesehenen Entfalls von Prüfungspflichten in § 6b Abs. 8 S. 1 WindBG-E (vgl. B. II. 5.);
 6. Klarstellung in § 6b Abs. 8 S. 2 WindBG-E, dass die gewässerschutzrechtliche Ausnahmeprüfung entfällt (vgl. B. II. 6.);

¹ Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (Neufassung), ABl. EU L 328 v. 21.12.2018, S. 82-209; die hier maßgeblichen Änderungen sind erfolgt durch die Richtlinie (EU) 2023/2413 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Oktober 2023 zur

Änderung der Richtlinie (EU) 2018/2001, der Verordnung (EU) 2018/1999 und der Richtlinie 98/70/EG im Hinblick auf die Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Aufhebung der Richtlinie (EU) 2015/652 des Rates, ABl. EU Reihe L v. 31.10.2023.

2 Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Klimaschutz und Energie am 16.10.24

7. Reduzierung des im Rahmen der Festlegung von Regeln für Minderungsmaßnahmen relevanten Arten-spektrums auf den unionsrechtlichen Prüfumfang in § 249a Abs. 2 BauGB-E bzw. § 28 Abs. 4 ROG-E (vgl. B. II. 7.);
8. Ausweitung des Anwendungsbe-reichs der Genehmigungserleichte-rungen für „Energiespeicheranlagen am selben Standort“ in §§ 2 Nr. 7, 6b Abs. 1 Nr. 3 WindBG-E (vgl. B. II. 8.).
- III. Schließlich sollten die vorgeschlage-nen Regelungen für Beschleuni-gungsgebiete für die Windenergie an Land in den folgenden Bereichen aus Zweckmäßigkeitssgründen geän-dert werden:
1. Reduzierung der Zahlungspflichten auf die unionsrechtlich vorgesehe-nen Fallkonstellationen in § 6b Abs. 7 WindBG-E (vgl. B. III. 1.);
 2. Überprüfung und Anpassung von Zahlungszeitpunkt und -höhe in § 6b Abs. 7 WindBG-E (vgl. B. III. 2.);
 3. Klarstellung der Prüfungsmaßstäbe in der Überprüfung in § 6b Abs. 3 S. 5 WindBG-E (vgl. B. III. 3.);
 4. Konsequente Anwendung der arten-schutzrechtlichen Privilegierung wie in § 6b Abs. 2 S. 1 Nr. 3 WindBG-E auch in § 6b Abs. 3 S. 5 und Abs. 8 S. 1 WindBG-E (vgl. B. III. 4.);
 5. Verschiebung der Fledermausab-schaltung aus § 6b Abs. 5 S. 2 und 3 in die Anlage 3 zur Festlegung der Regeln für Minderungsmaßnahmen in den Plänen (vgl. B. III. 5.).
- IV. Bei der unionsrechtlich verpflichten-den Einführung von Beschleuni-gungsgebieten für Solar-Freiflächen (vgl. C. II.) sind vergleichbare Ände-rungen wie soeben zu Windenergie an Land geboten (vgl. C. IV.).
- V. Die vorgeschlagenen fakultativen Solarenergiegebiete für PV-Freiflä-chenanlagen nach § 249b Abs. 1 S. 1 Hs. 1 BauGB-E sowie für bestimmte Speichervorhaben gem. § 249b Abs. 1 S. 1 Hs. 2 BauGB-E erscheinen als eine sinnvolle Ergänzung der beste-henden Ausweisungsmöglichkeiten der Kommunen und der Außenbe-reichsprivilegierungen. Die Eröff-nung von Solarenergiegebieten auch für die Raumordnung, wie es den Ländern ermöglicht werden soll, könnte der Raumordnung eine positiv-konstruktive Rolle für den Aus-bau der PV-Freiflächenanlagen zu-schreiben und einen Ansatzpunkt für eine mittel- bis langfristig sinn-volle Mengensteuerung unter Einbe-ziehung der Kommunen darstellen (vgl. C. III.).
- VI. Die – deklaratorischen – Regelungen zur Mehrfachnutzung von Flächen in § 7 Abs. 1 S. 2 ROG-E und § 249b Abs. 6 BauGB-E schafft Rechtssicher-heit und hat Appellcharakter. Die Regelungen sind zu begrüßen, könnten aber noch verbessert wer-den (vgl. D.).
- VII. Die vorgesehene UVP-Pflicht für größere und große PV-Freiflächen-anlagen entspricht bestehender Rechtsprechung, widerspricht aber der bisherigen Verwaltungspraxis. Es sollte klargestellt werden, ob, und falls ja, unter welchen Umständen die Umweltverträglichkeitsprüfung auch weiterhin als Umweltprüfung im Rahmen des Aufstellungsverfah-rens für einen Bebauungsplan erfolgen kann (vgl. E.).
- VIII. Anders als bei den zulassungsrecht-lichen Erleichterungen für Speicher in Beschleunigungsgebieten besitzt der Gesetzgeber für die planungs-rechtlichen Fragen in §§ 249 Abs. 6, 249b Abs. 1 BauGB-E Gestaltungs-spielräume. Für die Zukunft sollte analysiert werden, inwieweit be-stimmte Speichertechnologien etwa Abwärmepotenziale besitzen, deren Nutzung eine stärkere räumliche Entkoppelung von den Erzeugungs-anlagen im Außenbereich voraus-setzt, so dass Kommunen hier ein weitergehender Steuerungszugriff eröffnet werden sollte.

B. Beschleunigungsgebiete Wind an Land (Artikel 1, 4 und 6)

Eine Beschreibung der Regelungen der Erneuerbare-Energien-Richtlinie zu Beschleunigungsgebieten und deren detaillierte Darstellung sowie eine ausführliche Analyse der windenergiespezifischen Regelungen des Gesetzentwurfes zur Umsetzung finden sich in

- ▶ *Maria Deutinger/Frank Sailer, Die Beschleunigungsgebiete nach der Erneuerbare-Energien-Richtlinie, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 35 vom 08.02.2024² und*
- ▶ *Maria Deutinger/Frank Sailer, Beschleunigungsgebiete für die Windenergie an Land, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht Nr. 58 vom 10.10.2024³.*

Hierauf wird für einen Überblick zu den Beschleunigungsgebieten sowie für eine nähere Begründungen zu den hier angeführten Aspekten ausdrücklich verwiesen.

I. Unionsrechtlich begründete Änderungsnotwendigkeiten

Die folgenden Punkte setzen die Richtlinie unzureichend um und würden ohne Veränderungen am Gesetzestext zu einer unionsrechtswidrigen Rechtslage führen.

1. Fehlende Genehmigungsfiktion unter Umweltgesichtspunkten nach Ablauf der Screening-Frist

Der Gesetzentwurf enthält keine Umsetzung der partiellen Genehmigungsfiktion unter Umweltgesichtspunkten nach Art. 16a Abs. 5 UAbs. 1 S. 1 EE-RL:

„Im Anschluss an das Screening sind die in Absatz 3 dieses Artikels genannten Anträge unter Umweltgesichtspunkten genehmigt, ohne dass eine Verwaltungsentscheidung der zuständigen Behörde erforderlich ist, es sei denn, die zuständige Behörde erlässt eine Verwaltungsentscheidung, in der auf der Grundlage eindeutiger Beweise die Gründe dafür angegeben sind, dass ein bestimmtes Projekt [...] höchstwahrscheinlich erhebliche unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen haben wird, die nicht durch die Maßnahmen gemindert werden können, die in den Plänen zur Ausweisung von Beschleunigungsgebieten aufgeführt sind oder vom Projektträger vorgeschlagen wurden.“

Die hier vorgeschriebene Rechtswirkung muss in deutsches Recht überführt werden. Anders als in der allgemeinen Diskussion zu Genehmigungsfiktionen im Zulassungsrecht besteht in diesem Fall auch keine Gefahr, dass die formelle Rechtslage infolge der fingierten Genehmigung von der materiellen Rechtslage abweicht und die finanzierte Genehmigung dadurch gerichtlich aufhebbar wäre. Die Genehmigungsfiktion schreibt lediglich die Vereinbarkeitsvermutung nach Art. 15c Abs. 1 UAbs. 3 i. V. m. Art. 16a Abs. 5 UAbs. 1 S. 1 EE-RL und damit den Gleichlauf zwischen materiellem und formellem Recht fest.

2. Fehlender Entfall von Prüfpflichten auch bezüglich des habitatschrechlichen Verschlechterungsverbots aus § 33 BNatSchG⁴

Nach Art. 15c Abs. 1 UAbs. 3 i. V. m. Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 lit. b) EE-RL wird im Rahmen

² Abrufbar unter https://stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2024/02/Stiftung_Umweltenergierecht_WueStudien_35_Die-Beschleunigungsgebiete-nach-der-Erneuerbare-Energien-Richtlinie.pdf.

³ Abrufbar unter https://stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2024/10/Stiftung_Umweltenergierecht_WueBerichte_58_Beschleunigungsgebiete-fuer-die-Windenergie-an-Land.pdf.

⁴ Bundesnaturschutzgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 3. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 225) geändert worden ist.

4 Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Klimaschutz und Energie am 16.10.24

der Vereinbarkeitsvermutung bei Einhaltung der Planmaßnahmen angenommen, dass das jeweilige Projekt auch nicht gegen das habitatschutzrechtliche Verschlechterungsverbot aus Art. 6 Abs. 2 FFH-RL verstößt. Diesbezügliche Prüfpflichten entfallen daher.

§ 6b Abs. 2 S. 1 WindBG-E, der mit Artikel 1 Nr. 6 des Gesetzentwurfes eingefügt wird, befreit jedoch Vorhaben in den Beschleunigungsgebieten gerade nicht von den Prüfpflichten des § 33 BNatSchG, der die nationale Umsetzung des habitatschutzrechtlichen Verschlechterungsverbots darstellt. Dass nach § 6b Abs. 2 S. 1 Nr. 2 WindBG-E

„abweichend von § 34 Absatz 1 des Bundesnaturschutzgesetzes keine Prüfung in Bezug auf Natura 2000-Gebiete durchzuführen“

ist, genügt zur Umsetzung der unionsrechtlichen Vorgaben alleine nicht. Gerade weil für das jeweilige Projekt in den Beschleunigungsgebieten keine FFH-Verträglichkeitsprüfung mehr erfolgt, käme der allgemeinen Schutzvorschrift des Art. 6 Abs. 2 FFH-RL im Genehmigungsverfahren eine eigenständige Bedeutung zu, wenn man nicht – wie unionsrechtlich vorgegeben – den Entfall darauf bezogener Prüfpflichten ebenfalls explizit anordnet⁵.

Um ein Umsetzungsdefizit zu vermeiden, müsste § 6b Abs. 2 S. 1 WindBG-E also um eine weitere Nummer ergänzt werden:

„abweichend von § 33 des Bundesnaturschutzgesetzes keine Prüfung in Bezug auf Veränderungen und Störungen, die zu einer erheblichen Beeinträchtigung eines Natura 2000-Gebiets in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen können, durchzuführen.“

In § 6b Abs. 2 S. 3, Abs. 3 S. 5 und Abs. 8 WindBG-E wären sodann entsprechende

Folgeänderungen durch Berücksichtigung des § 33 BNatSchG vorzunehmen.

3. Fehlende Ausgleichszahlung als dritte Stufe der Maßnahmenkaskade für Habitat- und Gewässerschutz

Art. 16a Abs. 5 UAbs. 3 EE-RL sieht eine Ausgleichszahlung als dritte Stufe der vorgesehenen Maßnahmenkaskade vor:

„[...] so ergreift der Betreiber angemessene Minderungsmaßnahmen oder, falls diese Minderungsmaßnahmen nicht zur Verfügung stehen, Ausgleichsmaßnahmen, die in Form eines finanziellen Ausgleichs erfolgen können, falls keine anderen angemessenen Ausgleichsmaßnahmen zur Verfügung stehen, um nachteiligen Auswirkungen entgegenzuwirken.“

Der Gesetzentwurf sieht in § 6b Abs. 7 S. 1 Var. 1 WindBG-E eine Ausgleichszahlung hingegen nur vor,

„[s]oweit geeignete und verhältnismäßige Minderungsmaßnahmen und geeignete und verhältnismäßige Ausgleichsmaßnahmen zum Schutz von Arten [...] erforderlich, aber nicht verfügbar sind [...]“.

Folglich muss nach dem Gesetzentwurf nur bei Auswirkungen auf den Artenschutz eine Zahlung geleistet werden. Das setzt die unionsrechtlichen Vorgaben defizitär um. Die Erneuerbare-Energien-Richtlinie verlangt eine solche Ausgleichszahlung als dritte Stufe der Maßnahmenkaskade bezogen auf alle im Screening festgestellten Auswirkungen, da diese nicht mehr zur Genehmigungsversagung führen können, ihnen aber jedenfalls mit der Ausgleichszahlung als Ultima Ratio entgegengewirkt werden soll. Diese gilt neben dem Artenschutz damit zwingend auch, falls im Screening Auswirkungen auf den Habitat- oder Gewässerschutz festgestellt wurden.

⁵ Deutinger/Sailer, Beschleunigungsgebiete für die Windenergie an Land, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht Nr. 58 vom 10.10.2024, S. 17.

Ohne Beseitigung dieses partiellen Umsetzungsdefizits würden in der Überprüfung festgestellte Umweltauswirkungen auf den Habitat- und Gewässerschutz, für die keine geeigneten und verhältnismäßigen Minderungs- oder Ausgleichsmaßnahmen verfügbar sind, folgenlos bleiben – die Genehmigung aber dennoch erteilt werden.

Von einer solchen Regelung kann auch dann nicht abgesehen werden, wenn der Gesetzgeber sich nicht in der Lage sehen sollte, eine genaue Höhe des finanziellen Ausgleichs für diese Fälle zu bestimmen. In diesem Fall müsste er die zuständigen Behörden zur Festlegung einer angemessenen Zahlung ermächtigen und verpflichten, dabei jedoch selbst hinreichende Bestimmtheit sicherstellen, indem er die Bemessungsfaktoren festlegt⁶.

4. Fehlende Pflicht zur Festlegung von Minderungsmaßnahmen für Energiespeicher

Der Gesetzentwurf verpflichtet in § 249a Abs. 2 S. 1 BauGB-E bzw. § 28 Abs. 4 S. 1 ROG-E nicht zur Festlegung von Regeln für Minderungsmaßnahmen für Energiespeicher am selben Standort in den Plänen zur Ausweisung von Beschleunigungsgebieten:

„Bei der Darstellung der Beschleunigungsgebiete sind geeignete Regeln für wirksame Minderungsmaßnahmen für die Errichtung und den Betrieb von Anlagen und ihrem Netzanschluss darzustellen, [...]“.

Nach Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 lit. b) EE-RL müssen die zuständigen Behörden in den Plänen

„für die Beschleunigungsgebiete für erneuerbare Energie geeignete Regeln für wirksame Minderungsmaßnahmen festlegen,

die bei der Errichtung von Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energie und von Energiespeichern am selben Standort sowie der für den Anschluss solcher Anlagen und Speicher an das Netz erforderlichen Anlagen, zu ergreifen sind, [...]“.

Eine Umsetzung ist erforderlich, weil die Erleichterungen im Genehmigungsverfahren, die sich auch auf Energiespeicher am selben Standort erstrecken, nach der Erneuerbare-Energien-Richtlinie an die Einhaltung der Planmaßnahmen anknüpfen⁷.

II. Minimierung von unionsrechtlichen Risiken

Zusätzlich zu den unter I. aufgeführten Aspekten enthält der Gesetzentwurf eine Reihe von Regelungsvorschlägen, deren Vereinbarkeit mit den Vorgaben der Erneuerbare-Energien-Richtlinie jedenfalls fraglich ist. Während unter I. offenkundige Umsetzungsdefizite aufgeführt werden, ist bei den im Folgenden aufgeführten Regelungen des Gesetzentwurfes dagegen unklar, ob eine ausreichende Umsetzung und damit ein unionsrechtskonformer Zustand erreicht würde. Aus unserer Sicht bestehen jedenfalls deutliche Zweifel, dass dies der Fall ist. Um das Risiko einer Unionsrechtswidrigkeit zu minimieren, sollte der Gesetzentwurf daher an den entsprechenden Stellen geändert werden.

1. Ausweisungautomatismus nach § 249a Abs. 1 BauGB-E und § 28 Abs. 2 ROG-E

Der Regierungsentwurf enthält in Artikel 4 Nr. 6 und Artikel 6 Nr. 4 zwei inhaltlich parallele Änderungen im Baugesetzbuch (BauGB)⁸ und im Raumordnungsgesetz (ROG)⁹, wonach Windenergiegebiete im Sinne des § 2 Nummer 1 des

⁶ Deutinger/Sailer, Beschleunigungsgebiete für die Windenergie an Land, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht Nr. 58 vom 10.10.2024, S. 25 f.

⁷ Deutinger/Sailer, Beschleunigungsgebiete für die Windenergie an Land, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht Nr. 58 vom 10.10.2024, S. 4.

⁸ Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt

durch Artikel 3 des Gesetzes vom 20. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 394) geändert worden ist.

⁹ Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 88) geändert worden ist.

6 Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Klimaschutz und Energie am 16.10.24

Windenergieflächenbedarfsgesetzes¹⁰ mit Ausnahme bestimmter Flächen zwingend als Beschleunigungsgebiete auszuweisen sind.

§ 249a Abs. 1 BauGB-E lautet:

„Werden im Flächennutzungsplan Windenergiegebiete im Sinne des § 2 Nummer 1 des Windenergieflächenbedarfsgesetzes dargestellt, sind diese vorbehaltlich des Satzes 2 zugleich als Beschleunigungsgebiete für die Windenergie an Land darzustellen.“

Im Hinblick auf den Automatismus identisch ist der Vorschlag für § 28 Abs. 2 ROGE:

„Vorranggebiete für Windenergie sind zusätzlich als Beschleunigungsgebiete für die Windenergie an Land auszuweisen, [...].“

Von dieser verpflichtenden Ausweisung als Beschleunigungsgebiet ausgenommen sind jeweils bestimmte Gebiete, in denen zwar grundsätzlich Windenergieflächen planerisch zulässig sein können, aber keine Beschleunigungsgebiete zugelassen werden dürfen, vgl. § 249a Abs. 1 S. 2 BauGB-E:

„1. Natura 2000-Gebiete, Naturschutzgebiete, Nationalparke oder Kern- und Pflegezonen von Biosphärenreservaten im Sinne des Bundesnaturschutzgesetzes oder

2. Gebiete mit landesweit bedeutendem Vorkommen mindestens einer durch den Ausbau der Windenergie betroffenen Art im Sinne des § 7 Absatz 2 Nummer 12 oder Nummer 14 des Bundesnaturschutzgesetzes, die auf der Grundlage von vorhandenen Daten zu bekannten Artvorkommen oder zu besonders geeigneten Lebensräumen ermittelt werden können.“

Die Systematik von Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 lit. a) EE-RL unterscheidet sich von diesem

Umsetzungsvorschlag weitgehend. Die unionsrechtliche Vorgabe kennt ähnlich der Umsetzung zwar bestimmte Gebietsausschlüsse, in denen Beschleunigungsgebiete unzulässig sind:

„Die zuständigen Behörden müssen in diesen Plänen [...]

ii) Natura-2000-Gebiete und Gebiete, die im Rahmen nationaler Programme zum Schutz der Natur und der biologischen Vielfalt ausgewiesen sind, Hauptvogelzugrouten und Meeressäuger-Hauptzugrouten und andere Gebiete, die auf der Grundlage von Sensibilitätskarten und mit den unter Punkt iii genannten Instrumenten ermittelt wurden, ausschließen,“

Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 lit. a) EE-RL verlangt nach dem Wortlaut daneben aber auch, dass

„[...] die Nutzung einer bestimmten Art oder bestimmter Arten erneuerbarer Energie voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen hat, [...].“

Nach dem Wortlaut der Richtlinie ist nicht klar, ob die Anforderung „voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen“ allein über die Gebietsausschlüsse umgesetzt werden kann oder ob den Planungsträgern im Einzelfall noch weitergehende Spielräume zur Prüfung erheblicher Umweltauswirkungen zustehen sollen¹¹. Gegen eine Umsetzung allein über Gebietsausschlüsse spricht insbesondere auch, dass die Richtlinie nicht dem Gesetzgeber, sondern den zuständigen Verwaltungsbehörden diesen Prüfauftrag zugeschrieben hat, die anders als es bei einer abstrakt-generellen Vorgabe des Gesetzgebers der Fall ist, stärker den Besonderheiten des Einzelfalls Rechnung tragen können.

Die Regelung des Regierungsentwurfes wäre nur dann unionsrechtskonform, wenn

¹⁰ Gesetz zur Festlegung von Flächenbedarfen für Windenergieanlagen an Land vom 20. Juli 2022 (BGBl. I S. 1353), das zuletzt durch Artikel 12 des Gesetzes vom 8. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 151) geändert worden ist.

¹¹ Hierzu und zum Weiteren Deutinger/Sailer, Beschleunigungsgebiete für die Windenergie an Land, Würzburger Berichte zum Umweltennergierecht Nr. 58 vom 10.10.2024, S. 12 ff.

- ▶ die vorgeschlagenen Regelungen gewährleisten, dass durch die Bestimmung der sensiblen Gebiete durch die Verwaltungsbehörden indirekt erreicht wird, dass in keinem Fall „erhebliche Umweltauswirkungen“ vorliegen und
- ▶ es zur Umsetzung der Richtlinie allein ausreichend ist, dass auf diese Weise ein „richtiges“ Ergebnis erzielt wird, dieses aber abweichend vom Richtlinienwortlaut nicht durch ein eigenständiges Verwaltungsverfahren zur Bestimmung von Beschleunigungsgebieten erreicht werden muss, sondern der Gesetzgeber den zuständigen Behörden das Ergebnis insofern vorgeben darf.

Auffällig ist die abweichende Umsetzung von Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 lit. a) EE-RL dieser Vorgabe bei der Windenergie auf See. Anders als im hier vorliegenden Gesetzentwurf soll nach § 5 Abs. 2b WindSeeG-E für Windenergie auf See gerade kein Automatismus eingreifen¹². Vielmehr muss die Behörde eine Entscheidung treffen, wobei sie eine Ausweisung vornehmen soll, wenn voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen zu erwarten sind. Eine solche Soll-Vorschrift eröffnet ein Ermessen, gibt der Behörde aber für den Regelfall vor, dass die Entscheidung mit dem vom Gesetzgeber intendierten Ergebnis zu treffen ist.

Das Risiko einer unzureichenden Umsetzung der Regelung bei der Windenergie an Land könnte darin bestehen, dass das EuG bzw. der EuGH einen gesetzlichen Automatismus ohne – über die Bestimmung der sensiblen Gebiete hinausgehende – eigenständige behördliche Entscheidungsmöglichkeit für unionsrechtswidrig halten könnten. Damit könnten die auf Basis dieser Rechtslage ergangenen Genehmigungen als rechtswidrig und aufhebbar eingestuft werden. Dieses Risiko scheint weitgehend vermeidbar. Zwar bleibt die Regelung für Wind auf See hinsichtlich einer Pflicht zur Ausweisung hinter dem Vorschlag für Wind an Land zurück, weil nicht jede ausgewiesene Fläche automatisch ein

Beschleunigungsgebiet werden muss. Allerdings dürfte der Unterschied sehr gering sein. Zum einen „soll“ die zuständige Behörde die Ausweisung als Beschleunigungsgebiet vornehmen und muss dies damit in der Regel tun. Zum anderen sind die Möglichkeiten, zu einer anderen Ermessensentscheidung zu gelangen, durch das in § 2 EEG festgeschriebene überragende öffentliche Interesse zusätzlich reduziert. Es erscheint daher sehr fraglich, ob das unionsrechtliche Risiko bei der Windenergie an Land in einem ausgewogenen Verhältnis zu dem dadurch erreichten Nutzen steht.

2. Zeitliche Befristung der entscheidungsrelevanten Daten, § 6b Abs. 3 S. 2 WindBG-E¹³

Für das im Regierungsentwurf als „Überprüfung“ bezeichnete Screening nach Art. 16a Abs. 4 und 5 EE-RL sieht der Gesetzentwurf in Artikel 1 Nr. 6 in dem neuen § 6b Abs. 3 S. 2 WindBG-E eine absolute Altersfrist für heranzuziehende Daten vor:

„Es dürfen dabei nur Daten berücksichtigt werden, die [...] zum Zeitpunkt der Entscheidung über den Zulassungsantrag nicht älter als fünf Jahre sind.“

Art. 16a Abs. 4 EE-RL kennt dagegen keine solche starre Altersgrenze, sondern knüpft an

„verfügbare Informationen“

an¹⁴. Um zu vermeiden, dass sachgerechte Informationen nur aufgrund ihres Alters nicht herangezogen werden dürfen und dadurch ein unionsrechtswidriger Zustand eintreten könnte, sollte die starre Fünf-Jahres-Vorgabe geändert werden. Nach der

lediglich „in der Regel“ nicht älter als fünf Jahre sein dürfen.

¹⁴ Deutinger/Sailer, Beschleunigungsgebiete für die Windenergie an Land, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht Nr. 58 vom 10.10.2024, S. 18 f.

¹² BT-Drs. 20/11226, S. 12: „Eine Fläche soll als Beschleunigungsfläche festgelegt werden, wenn auf ihr durch die Errichtung und den Betrieb von Windenergieanlagen auf See voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen zu erwarten sind.“

¹³ Die Problematik stellt sich vergleichbar für die PV-Beschleunigungsgebiete in § 6c Abs. 3 S. 2 WindBG-E. Sie ist dort allerdings abgeschwächt, weil die Daten

8 Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Klimaschutz und Energie am 16.10.24

Gesetzesbegründung ist eine flexiblere Regelung offensichtlich auch beabsichtigt¹⁵. Diesem Willen steht aber der eindeutige Wortlaut des Gesetzes entgegen.

Eine Änderung des § 6b Abs. 3 S. 2 WindBG-E würde auch die Fallgruppen erforderlicher Ausgleichszahlungen reduzieren (dazu unten B.III. 1.).

3. Räumliche Beschränkung der entscheidungsrelevanten Daten, § 6b Abs. 3 S. 2 WindBG-E¹⁶

Eine vergleichbare Problematik stellt sich bezogen auf die räumliche Genauigkeit der entscheidungserheblichen Daten. Artikel 1 Nr. 6 des Gesetzentwurfes regelt in § 6b Abs. 3 S. 2 WindBG-E:

„Es dürfen dabei nur Daten berücksichtigt werden, die eine ausreichende räumliche Genauigkeit aufweisen [...].“

Art. 16a Abs. 4 EE-RL verlangt dagegen keine solche räumliche Exaktheit, sondern knüpft allein an „verfügbare Informationen“ an¹⁷. Auch wenn die Regelung im Vergleich zur zeitlichen Befristung aufgrund des durch wertungsoffene Begrifflichkeiten ergebnisoffeneren Tatbestandes weniger problematisch erscheint, könnte die Regelung zu einem unionsrechtswidrigen Zustand führen, weil verfügbare Informationen wegen fehlender räumlicher Genauigkeit nicht herangezogen werden dürfen. Auch hier ist zwar in der Entwurfsbegründung eine gewisse Relativierung angelegt¹⁸, dieser steht jedoch der eindeutig anderslautende Gesetzeswortlaut entgegen.

Eine Änderung des § 6b Abs. 3 S. 2 WindBG-E würde ebenfalls die Fälle erforderlicher Ausgleichszahlungen reduzieren (dazu unten B.III. 1.).

4. Lediglich Anhaltspunkte statt Beweise, § 6b Abs. 3 S. 5 WindBG-E¹⁹

Nach Artikel 1 Nr. 6 des Gesetzentwurfes lässt § 6b Abs. 3 S. 5 WindBG-E

„eindeutige tatsächliche Anhaltspunkte“

dafür genügen, dass ein Vorhaben im Rahmen des als „Überprüfung“ bezeichneten Screenings nach Art. 16a Abs. 4 und 5 EE-RL höchstwahrscheinlich erhebliche unvorhergesehene nachteilige Umweltauswirkungen haben wird.

Dagegen verlangt Art. 16a Abs. 5 UAbs. 1 S. 1 EE-RL

„eindeutige [...] Beweise“.

Da unklar bleibt, was der Gesetzentwurf unter „Anhaltspunkten“ versteht und daher nicht auszuschließen ist, dass bloße Indizien, Verdachtsmomente oder Vermutungen genügen könnten, besteht das Risiko einer nicht den strengen Anforderungen des Unionsrechts genügenden Umsetzung.

5. Materielle Rechtmäßigkeitsvermutung (Vereinbarkeitsvermutung)

Der Regierungsentwurf regelt durch Artikel 1 Nr. 6 mit dem neuen § 6b Abs. 8 S. 1 WindBG-E als Konsequenz für das Genehmigungsverfahren in Beschleunigungsgebieten:

„Mit der Anordnung von Maßnahmen [...] oder mit Festsetzung der Zahlung [...] ist eine über die Überprüfung hinausgehende Prüfung der Einhaltung der Vorschriften der §§ 34 und 44 Absatz 1 des

¹⁵ BT-Drs. 20/12785, S. 43 f.: „sind sie in der Regel nicht zu verwenden“.

¹⁶ Die Problematik stellt sich auch bei PV-Beschleunigungsgebieten in § 6c Abs. 3 S. 2 WindBG-E.

¹⁷ Deutinger/Sailer, Beschleunigungsgebiete für die Windenergie an Land, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht Nr. 58 vom 10.10.2024, S. 18 f.

¹⁸ BT-Drs. 20/12785, S. 44.

¹⁹ Dieselbe Problematik stellt sich für die PV-Beschleunigungsgebiete in § 6c Abs. 3 S. 5 WindBG-E.

Bundesnaturschutzgesetzes und des § 27 des Wasserhaushaltsgesetzes nicht durchzuführen.“

Nach Art. 15c Abs. 1 UAbs. 3 EE-RL (sog. Vereinbarkeitsvermutung) wird darüber hinausgehend jedoch

„bei Einhaltung der [...] Regeln und bei der Durchführung der geeigneten Minderungsmaßnahmen im Rahmen der einzelnen Projekte davon ausgegangen, dass die Projekte nicht gegen die genannten Bestimmungen [Art. 12 Abs. 1 FFH-RL, Art. 5 VS-RL, Art. 6 Abs. 2 FFH-RL und Art. 4 Abs. 1 lit. a) Ziff. i) und ii) WRRL] verstoßen.“

Dass von einem „Nicht-Verstoßen“ ausgegangen wird, beinhaltet eine materielle Rechtmäßigkeitsvermutung, wonach die genannten Vorgaben aus dem europäischen Arten-, Habitat- und Gewässerschutzrecht eingehalten sind. Die Umsetzung bleibt mit der Ausgestaltung als bloßer Befreiung von Prüfpflichten dahinter zurück. Dadurch wird nämlich lediglich die formelle Vorab-Prüfung der Behörden aufgehoben, von der Einhaltung der Vorgaben jedoch nicht befreit²⁰. Die Einhaltung der Vorgaben obliegt allein den Vorhabenträgern, denen bei Nichteinhaltung repressive Maßnahmen drohen.

§ 6b Abs. 8 S. 1 WindBG-E ist in seiner Rechtsfolge daher entsprechend auszuweiten, um unionsrechtliche Risiken zu minimieren und Vorhabenträgern die unionsrechtlich zugebilligte Rechtssicherheit zu gewähren. Andernfalls ist fraglich, ob die beabsichtigte Beschleunigungswirkung tatsächlich erreicht werden kann.

6. Entfall der gewässerschutzrechtlichen Ausnahmeprüfung

Mit Artikel 1 Nr. 6 des Gesetzentwurfs soll in dem neuen § 6b Abs. 8 S. 2 WindBG-E klar gestellt werden, dass eine

„Ausnahme nach § 34 Absatz 3 bis 5 des Bundesnaturschutzgesetzes oder nach § 45 Absatz 7 des Bundesnaturschutzgesetzes [...] bei der Zulassung des Vorhabens nicht erforderlich [ist]“.

Nicht geregelt wurde dies hingegen für die gewässerschutzrechtliche Ausnahmeprüfung nach § 31 Abs. 2 WHG²¹.

Die Vereinbarkeitsvermutung der geänderten Erneuerbare-Energien-Richtlinie (Art. 15c Abs. 1 UAbs. 3 EE-RL) geht jedoch darüber hinaus auch von einer materiellen Rechtmäßigkeit des Vorhabens hinsichtlich des wasserrechtlichen Verschlechterungsverbots bzw. Verbesserungsgebots für Oberflächengewässer aus (Art. 4 Abs. 1 lit. a) Ziff. i) und ii) WRRL). Selbst bei einer diesbezüglichen Widerlegung der Vereinbarkeitsvermutung im Rahmen des Screenings sind nach Art. 16a Abs. 5 UAbs. 3 EE-RL lediglich Minderungs- und Ausgleichsmaßnahmen/-zahlungen vorzusehen. Eine Ausnahmeerteilung ist hingegen nicht mehr erforderlich.

Dass auch eine Ausnahmeprüfung nach § 31 Abs. 2 WHG nicht mehr erforderlich sein soll, geht lediglich aus der Entwurfsbegründung hervor²². Um eine ausreichende unionsrechtskonforme Umsetzung sicherzustellen, sollte in § 6b Abs. 8 S. 2 WindBG-E gesetzlich klargestellt werden, dass auch eine Ausnahmeprüfung nach § 31 Abs. 2 WHG nicht mehr erforderlich ist.

7. Rückführung des richtlinienüberschießenden Artenspektrums bei der Festlegung von Regeln für Minderungsmaßnahmen

Artikel 4 Nr. 6 und Artikel 6 Nr. 4 des Gesetzentwurfs fügen mit § 249a Abs. 2 BauGB-E bzw. § 28 Abs. 4 ROG-E zwei parallel laufende Regelungen zum Bezugspunkt der Regeln für Minderungsmaßnahmen in den Plänen ein, um mögliche negative Auswirkungen zu vermeiden. Bezogen auf den Artenschutz sind Auswirkungen dabei

²⁰ Deutinger/Sailer, Beschleunigungsgebiete für die Windenergie an Land, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht Nr. 58 vom 10.10.2024, S. 28 f.

²¹ Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts, vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585), das zuletzt durch Artikel 7

des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 409) geändert worden ist.

²² BT-Drs. 20/12785, S. 50.

„nur Auswirkungen auf [...] besonders geschützte Arten nach § 7 Absatz 2 Nummer 13 des Bundesnaturschutzgesetzes [...]“.

Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 lit. b) EE-RL verlangt bezogen auf den Artenschutz bei der Festlegung geeigneter Regeln für wirksame Minderungsmaßnahmen, dass

„die Verpflichtungen gemäß [...] Artikel 12 Absatz 1 der Richtlinie 92/43/EWG, Artikel 5 der Richtlinie 2009/147/EWG [...] eingehalten werden [...]“.

Der Umgriff der Arten im Gesetzentwurf geht mit den „besonders geschützten Arten“ deutlich über die von der Erneuerbare-Energien-Richtlinie in Bezug genommenen Anhang-IV-Tierarten der FFH-Richtlinie und europäischen Vogelarten hinaus²³. Somit sind nach dem Gesetzentwurf für deutlich mehr Arten Regeln für Minderungsmaßnahmen festzusetzen, als nach der Erneuerbare-Energien-Richtlinie erforderlich wäre. Dies dürfte nicht nur den Aufwand für die Planungsträger erheblich vergrößern. Zugleich besteht das Risiko einer Unionsrechtswidrigkeit, weil der Beschleunigungszweck durch zusätzlichen Aufwand unterlaufen werden könnte und Vorhabenträger bezüglich deutlich mehr Arten Maßnahmen aus dem Plan ergreifen müssten. Um dieses Risiko zu minimieren, sollte das Artenspektrum in § 249a Abs. 2 BauGB-E bzw. § 28 Abs. 4 ROG-E auf das unionsrechtlich geforderte Maß zurückgeführt werden.

8. Ausweitung des Anwendungsbereichs der Genehmigungserleichterungen für „Energiespeicheranlagen am selben Standort“

Mit Artikel 1 Nr. 6 des Gesetzentwurfes werden die Genehmigungserleichterungen in Beschleunigungsgebieten für die Windenergie an Land über § 6b Abs. 1 Nr. 3 WindBG-E auch auf eine

„[...] Energiespeicheranlage am selben Standort wie die Anlage nach Nummer 1, sofern die Energiespeicheranlage bei der planerischen Ausweisung des Beschleunigungsgebietes vorgesehenen wurde“,

erstreckt. Durch Artikel 1 Nr. 3 werden „Energiespeicheranlagen am selben Standort“ in § 2 Nr. 7 WindBG-E legaldefiniert:

„Energiespeicheranlagen am selben Standort: Anlagen zur Speicherung von Strom und Wärme, die weder planfeststellungsbedürftig noch plangenehmigungsbedürftig sind, im räumlich-funktionalen Zusammenhang mit einer Windenergieanlage an Land oder einer Solarenergieanlage stehen und gegenüber dieser Anlage eine dienende Funktion aufweisen;“

Die Definition enthält dabei zahlreiche Anforderungen, die in der unionsrechtlichen Definition der „Energiespeicher am selben Standort“ in Art. 2 Nr. 44d EE-RL nicht vorgesehen sind. Darin heißt es:

„„Energiespeicher am selben Standort“ eine Kombination aus einer Energiespeicheranlage und einer Anlage zur Erzeugung von erneuerbarer Energie, die an denselben Netzanchlusspunkt angeschlossen sind;“

Alle Speicheranlagen, die die zusätzlichen Anforderungen in § 2 Nr. 7 WindBG-E und § 6b Abs. 1 Nr. 3 WindBG-E nicht erfüllen, fallen nicht in den Anwendungsbereich der Genehmigungserleichterungen des § 6b WindBG-E²⁴. Dies ist unionsrechtlich bedenklich, weil die Erneuerbare-Energien-Richtlinie den Anwendungsbereich der Genehmigungserleichterungen für Vor-Ort-Speicher weiter fasst. Um unionsrechtliche Risiken zu minimieren, sollte der Anwendungsbereich der Genehmigungserleichterungen entsprechend der unionsrechtlichen Vorgaben ausgeweitet werden.

²³ Dazu umfassend Deutinger/Sailer, Beschleunigungsgebiete für die Windenergie an Land, Würzburger Berichte zum Umweltennergierecht Nr. 58 vom 10.10.2024, S. 14.

²⁴ Deutinger/Sailer, Beschleunigungsgebiete für die Windenergie an Land, Würzburger Berichte zum Umweltennergierecht Nr. 58 vom 10.10.2024, S. 15 f.

III. Änderungsempfehlungen aus Zweckmäßigkeitssgründen

Der Gesetzentwurf enthält darüber hinaus weitere Regelungsvorschläge, die die bestehenden Umsetzungsspielräume nicht ausschöpfen. Wenn die unionsrechtlich angestrebten Beschleunigungseffekte des Windenergieausbaus umfassend erreicht werden sollen, sind zudem die folgenden Änderungen zu empfehlen.

1. Rückführung überschießender Zahlungspflichten bei unzureichender Datengrundlage

Die Erneuerbare-Energien-Richtlinie kennt in der von der Bundesregierung sachgerechterweise gewählten Ausgestaltungsvariante für Wind- und PV-Projekte nach Art. 16a Abs. 5 UAbs. 3 nur dann einen finanziellen Ausgleich des zukünftigen Anlagenbetreibers, wenn

- ▶ Im Rahmen des Screenings
- ▶ innerhalb der 45- bzw. 30-tägigen Prüffrist
- ▶ auf Grundlage eindeutiger Beweise
- ▶ eine Verwaltungsentscheidung erlassen wurde, dass das zu prüfende Projekt „angesichts der ökologischen Sensibilität des geografischen Gebiets, in dem es sich befindet, höchstwahrscheinlich erhebliche unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen haben wird, die nicht durch die Maßnahmen gemindert werden können, die in den Plänen zur Ausweisung von Beschleunigungsgebieten aufgeführt sind oder vom Projektträger vorgeschlagen wurden“ und
- ▶ falls weder angemessene (zusätzliche) Minderungsmaßnahmen oder angemessene Ausgleichsmaßnahmen zur Verfügung stehen, um den festgestellten

nachteiligen Auswirkungen entgegenzuwirken.

Der Regierungsentwurf kommt in § 6b Abs. 7 S. 1 Var. 2 WindBG-E dagegen auch in anderen Fallkonstellationen zu einer Zahlungspflicht und zwar immer dann, wenn

- ▶ gar keine Daten für die Überprüfung oder die Erforderlichkeitsprüfung von Planmaßnahmen vorhanden sind oder
- ▶ vorhandene Daten für die Überprüfung oder die Erforderlichkeitsprüfung von Planmaßnahmen nicht ausreichend räumlich genau und/oder zum Zeitpunkt der Entscheidung über den Zulassungsantrag älter als fünf Jahre sind.

Der Gesetzgeber hat sich dabei offensichtlich an den Regelungen des § 6 WindBG zur Umsetzung der sogenannten EU-Notfall-Verordnung²⁵ orientiert, ohne den Unterschieden in der Erneuerbare-Energien-Richtlinie Rechnung zu tragen.

Die Richtlinie stellt sicher, dass stets Daten verfügbar sind²⁶. Sofern diesen keine Aussagen über mögliche unvorhergesehene Umweltauswirkungen zu entnehmen sein sollten, ist dies nach der Logik der Erneuerbaren-Energien-Logik gerade kein Grund für eine Handlungspflicht. Die Richtlinie lässt es genügen, dass anhand dieser „verfügbareren Informationen“ geprüft wird, ohne hieran weitergehende räumliche oder zeitliche Anforderungen zu knüpfen²⁷. Damit kehrt der Gesetzentwurf der Bundesregierung das Regel-Ausnahme-Verhältnis der Erneuerbare-Energien-Richtlinie um. Nach Art. 16a Abs. 5 UAbs. 3 EE-RL sind nur dann zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen (die nachrangig auch in einem finanziellen Ausgleich bestehen können), wenn im Screening ausnahmsweise anhand der „verfügbareren Informationen“ auf der Grundlage eindeutiger Beweise höchstwahrscheinlich erhebliche unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen des Vorhabens festgestellt worden sind.

²⁵ Verordnung (EU) 2022/2577 des Rates vom 22. Dezember 2022 zur Festlegung eines Rahmens für einen beschleunigten Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien, Abl. EU Nr. L 335 v. 29.12.2022, S. 36 verlängert und teils abgeändert durch Verordnung (EU) 2024/223 des Rates vom 22. Dezember 2023 zur Änderung der Verordnung (EU) 2022/2577 zur Festlegung eines Rahmens für einen beschleunigten Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien, Abl. EU Reihe L v. 10.01.2024.

²⁶ Deutinger/Sailer, Beschleunigungsgebiete für die Windenergie an Land, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht Nr. 58 vom 10.10.2024, S. 24 f.

²⁷ Deutinger/Sailer, Beschleunigungsgebiete für die Windenergie an Land, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht Nr. 58 vom 10.10.2024, S. 18 f.

2. Zahlungszeitpunkt und Zahlungshöhe

Die Ausgleichszahlung wurde in § 6b Abs. 7 S. 2 WindBG-E als pauschale Einmalzahlung ausgestaltet:

„Die Zahlung ist von der Zulassungsbehörde zusammen mit der Zulassung für die Dauer des Betriebes der jeweiligen Anlage als pauschale Einmalzahlung festzusetzen.“

Dabei wurde die Fälligkeit in § 6b Abs. 7 S. 5 WindBG-E auf den Zeitpunkt Inbetriebnahme der Anlage festgelegt:

„Die Zahlung ist von dem Betreiber der jeweiligen Anlage bei Inbetriebnahme der Anlage als zweckgebundene Abgabe an den Bund zu leisten.“

Die Erneuerbare-Energien-Richtlinie sieht in Art. 16a Abs. 5 UAbs. 3 S. 2 EE-RL jedenfalls bei negativen Folgen für den Arten- schutz ausdrücklich einen finanziellen Aus- gleich für Artenschutzprogramme während der Dauer des Betriebs der Anlage vor, macht im Übrigen aber keine weiteren Vor- gaben zum Zahlungszeitpunkt:

„Falls diese nachteiligen Auswirkungen negative Folgen für den Artenschutz haben, zahlt der Betreiber einen finanziellen Aus- gleich für Artenschutzprogramme während der Dauer des Betriebs der Anlage [...]“.

Eine Einmalzahlung bei Inbetriebnahme führt zu erheblichen finanziellen Belastun- gen bei Betriebsbeginn, also gerade dann, wenn die Anlage ohnehin einen hohen Vor- finanzierungsbedarf hat und noch keinerlei Einnahmen generiert. Im Sinne des von der Erneuerbare-Energien-Richtlinie bezweck- ten beschleunigten Windenergieausbaus wäre daher eine Abänderung des Zah- lungszeitpunktes in § 6b Abs. 7 S. 2 und 5 WindBG-E durch Aufsplittung der Aus- gleichszahlung als jährlich zu leistender Be- trag auf die Betriebsdauer zu empfehlen. Sollten die Zahlungsbedingungen insge- samt so ausgestaltet werden, dass es für die Vorhabenträger günstiger erscheint, wie bisher Untersuchungen durchzuführen

und Daten für das Genehmigungsverfahren zu erheben, so dass ein Beschleunigungsef- fekt nicht im durch die Erneuerbare-Ener- gien-Richtlinie intendierten Umfang er- reicht werden kann, stellt sich neben der Zweckmäßigkeitssfrage auch die Frage, ob eine unionsrechtkonforme Umsetzung vor- liegt.

3. Klarstellung der Prüfungsmaßstäbe in der Überprüfung

Die Umsetzung des Screenings aus Art. 16a Abs. 4 und 5 EE-RL erfolgt durch Artikel 1 Nr. 6 des Gesetzentwurfes mit der Einfüh- rung der „Überprüfung“ in § 6b Abs. 3 S. 5 WindBG-E:

„Die Zulassungsbehörde überprüft unter Berücksichtigung der Daten nach Satz 1 so- wie der Unterlagen nach Satz 3, ob eindeu- tige tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, dass das Vorhaben bei Durchführung der Maßnahmen nach Satz 3 höchstwahrschein- lich erhebliche unvorhergesehene nachtei- lige Umweltauswirkungen angesichts der ökologischen Empfindlichkeit des Gebiets nach Anlage 3 Nummer 2 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung haben wird, die bei der Umweltprüfung nach § 8 des Raumordnungsgesetzes oder nach § 2 Absatz 4 des Baugesetzbuches oder bei der etwaigen Verträglichkeitsprüfung nach § 7 Absatz 6 des Raumordnungsgesetzes oder nach § 1a Absatz 4 des Baugesetzbuches nicht ermittelt wurden und dadurch die Ein- haltung der Vorschriften der §§ 34 und 44 Absatz 1 des Bundesnaturschutzgesetzes oder des § 27 des Wasserhaushaltsgesetzes nicht gewährleistet ist.“

Die Überprüfung ist durch die Formulie- rung „angesichts der ökologischen Emp- findlichkeit des Gebiets nach Anlage 3 Nummer 2 des Gesetzes über die Umwelt- verträglichkeitsprüfung“ – in zutreffender Umsetzung der Vorgaben aus der Erneuer- bare-Energien-Richtlinie – als eine Art mo- difizierte bzw. erweiterte standortbezogene UVP-Vorprüfung ausgestaltet worden. Dazu passt jedoch der letzte Halbsatz der Prüfformel mit seiner Bezugnahme auf die (Nicht-)Einhaltung der einzelnen Umwelt- vorschriften nicht. Sollte damit gemeint

sein, dass weiterhin die „klassischen“ Prüfpflichten im Hinblick auf die Einhaltung der Vorgaben aus §§ 34, 44 Abs. 1 BNatSchG und § 27 WHG durchzuführen sind, würde sich der Gesetzentwurf in Widerspruch zu den Vorgaben der Erneuerbare-Energien-Richtlinie setzen, die keine diesbezüglichen „klassischen Prüfpflichten“ mehr beinhaltet²⁸. Sollte damit hingegen gemeint sein, dass die Überprüfung am Maßstab einer UVP-Vorprüfung auf die Schutzgüter aus §§ 34, 44 BNatSchG sowie § 27 WHG beschränkt ist, würde dieses Verständnis den zutreffenden Umgriff der Richtlinie für das Screening abbilden²⁹. Es bedarf aufgrund dieser Unsicherheiten durch die gewählte Formulierung einer gesetzlichen Klarstellung, welcher Prüfungsmaßstab gelten soll.

4. Konsequente Anwendung der artenschutzrechtlichen Privilegierung

Nach § 6b Abs. 2 S. 1 Nr. 3 WindBG-E ist im Zulassungsverfahren von Anlagen im Sinne des § 6b Abs. 1 WindBG-E unter anderem

„abweichend von § 44 Absatz 1 und 5 des Bundesnaturschutzgesetzes keine artenschutzrechtliche Prüfung durchzuführen [...]“.

Dieser Verweis auf Absatz 1 und Absatz 5 von § 44 BNatSchG bildet einerseits den korrekten Prüfungsmaßstab für die artenschutzrechtliche Prüfung ab und beschränkt andererseits zutreffend das Artenpektrum auf Anhang-IV-Tierarten der FFH-RL, europäische Vogelarten und Arten, die in einer Rechtsverordnung nach § 54 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG aufgeführt sind (Reduzierung von rund 2.600 auf ca. 600 Arten³⁰).

Allerdings wird der Verweis auf Absatz 5 im weiteren Entwurf nicht konsequent durchgehalten, so dass es zu Brüchen kommt.

²⁸ Deutinger/Sailer, Beschleunigungsgebiete für die Windenergie an Land, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht Nr. 58 vom 10.10.2024, S. 4 und S. 20 f.

²⁹ Das Screening ist auf die Vorgaben aus dem Habitat-, Arten- und Gewässerschutzrecht beschränkt. Das geht zwar nicht unmittelbar aus der Regelung zum Screening in Art. 16a Abs. 4 UAbs. 1 EE-RL hervor, ergibt sich aber aus der Zusammenschau mit den Vorschriften zur Vereinbarkeitsvermutung (Art. 15c Abs. 1

Dies kann zu Unklarheiten bei der Rechtsanwendung hinsichtlich der anzuwendenden Prüfungsmaßstäbe bei der artenschutzrechtlichen Prüfung führen und sollte daher dringend vermieden werden.

Anpassungen durch einen entsprechenden Verweis sind daher insbesondere in § 6b Abs. 3 S. 5 und Abs. 8 S. 1 WindBG-E erforderlich³¹.

5. Richtige Verortung der Fledermausabschaltung

§ 6b Abs. 5 S. 2 und 3 WindBG-E regeln:

„Zum Schutz von Fledermäusen vor Tötung und Verletzung beim Betrieb der Windenergieanlage an Land hat die Zulassungsbehörde stets geeignete Minderungsmaßnahmen in Form einer Abregelung der Windenergieanlage anzuordnen. Die Zulassungsbehörde kann die angeordnete Abregelung auf Verlangen des Trägers des Vorhabens auf Grundlage einer zweijährigen akustischen Erfassung der Fledermausaktivität im Gondelbereich der Windenergieanlage anpassen.“

Diese Fledermausabschaltung samt Gondelmonitoring wurde systematisch im Zusammenhang mit einer Überprüfung geregelt, bei der die Behörde keine höchstwahrscheinlich erheblichen unvorhergesehenen nachteiligen Umweltauswirkungen festgestellt hat. Die Anordnung einer Fledermausabschaltung als zusätzlich zu den Planmaßnahmen anzuordnende Maßnahme wäre in diesem Zusammenhang jedoch nur zulässig, wenn die Überprüfung

UAbs. 3 EE-RL) sowie aus dem Bezugspunkt zur Festlegung von Regeln für Minderungsmaßnahmen in Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 lit. b) EE-RL.

³⁰ Lau, in: Frenz/Müggelborg, BNatSchG, 3. Aufl. 2021, § 44 Rn. 89.

³¹ Dieselbe Problematik stellt sich bei den Beschleunigungsgebieten für PV und sollte durch entsprechende Anpassungen des § 6c WindBG-E berücksichtigt werden.

14 Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Klimaschutz und Energie am 16.10.24

Auswirkungen auf Fledermäuse ergeben hätte³².

Sollte der Gesetzgeber mit der zwingenden Fledermausabschaltung samt Gondelmonitoring hingegen die – nach der Richtlinie denkbare – Festlegung einer stets erforderlichen Planmaßnahme beabsichtigt haben, wäre die Abregelung zum Schutz der Fledermäuse jedoch normsystematisch in der Anlage 3 zur Festlegung der Regeln für Minderungsmaßnahmen in den Plänen zu verorten.

³² Deutinger/Sailer, Beschleunigungsgebiete für die Windenergie an Land, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht Nr. 58 vom 10.10.2024, S. 23 f.

C. Solarenergie- und Beschleunigungsgebiete Solar (Artikel 1 und 6)

I. Regelungen – Überblick

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht weiterhin auch eine Umsetzung der Regelungen der Erneuerbare-Energien-Richtlinie zu Beschleunigungsgebieten für die Solarenergie vor (§ 249c BauGB-E, § 29 Abs. 2 ROG-E, § 6c WindBG-E). Im Zusammenhang mit der planungsrechtlichen Umsetzung der Beschleunigungsgebiete, aber auch mit eigenständiger Zielseitung, wird zudem die neue Figur der Solarenergiegebiete geschaffen (§ 249b BauGB-E).

Eine Umsetzung der Regelungen zu den Beschleunigungsgebieten auch für die Solarenergie dürfte nicht im Belieben des deutschen Gesetzgebers stehen, sondern diesem europarechtlich vorgegeben sein. Ihr voraussichtlich begrenzter Nutzen für den Solarenergieausbau findet allerdings bereits Berücksichtigung im Gesetzentwurf (II.). Die neue Figur der Solarenergiegebiete könnte jedenfalls punktuell darüber hinaus für eine Reduktion von Planungsaufwand sorgen und hat in ihrer unter dem Vorbehalt landesrechtlicher Öffnung stehenden Variante auf Raumordnungsebene das Potenzial für eine mittel- und langfristig sinnvolle Form der Mengensteuerung (III.). Zahlreiche Einzelfragen bei der Umsetzung der Beschleunigungsgebiete für Solar stellen sich weitgehend parallel zur Umsetzung bei der Windenergie und sollen hier nur als Merkposten angedeutet, im Übrigen verwiesen werden (IV.).

II. Umsetzung von Beschleunigungsgebieten für Solar trotz begrenztem Nutzen

Die Verpflichtung Deutschlands zur Ausweisung von Beschleunigungsgebieten

richtet sich nach Art. 15b, 15c EE-RL und besteht allgemein für erneuerbare Energien. Den Rechtsfolgen, das heißt den in den Beschleunigungsgebieten geltenden Erleichterungen nach, sind diese aber ersichtlich mit Blick auf die bei der Windenergie bestehenden Probleme konzipiert worden. Für Solarenergievorhaben können die entsprechenden Verzichte bzw. Erleichterungen bei Umweltverträglichkeits-³³ und FFH-Verträglichkeitsprüfung, Habitat-, Arten- und Gewässerschutz zwar durchaus Erleichterungen bringen. Gescheitert ist an den hier adressierten Hemmnissen wohl aber bislang kaum je ein Freiflächenvorhaben³⁴.

Nichtsdestotrotz dürfte aufgrund der Vorgaben der Erneuerbare-Energien-Richtlinie eine pauschale Herausnahme der Solarenergie bei der Umsetzung der Beschleunigungsgebiete nicht zulässig sein (1.). Dass für diesen Bereich jedoch allenfalls ein begrenzter Nutzen erwartet werden kann, sollte und wird bereits im Rahmen der Umsetzung zur Reduktion verschiedener Risiken berücksichtigt (werden) (2.).

1. Umsetzungspflicht nach EE-RL

Für die Umsetzung der Beschleunigungsgebiete gestattet Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 S. 2 EE-RL den Mitgliedstaaten eine Herausnahme ausdrücklich allein für Anlagen zur Verfeuerung von Biomasse und Wasserkraftwerke, nicht aber für Solarenergieanlagen. Die Richtlinie unterscheidet insoweit zwischen den Begriffen „Arten erneuerbarer Energiequellen“ und „Art der

³³ Siehe hierzu unten unter F.

³⁴ Siehe etwa Lückemeier/Baars, Solarenergiegebiete und Beschleunigungsgebiete für Solarenergie, UWP 2024, S. 114 (115).

Technologie“³⁵. Während die Solarenergie als hier interessierende Art erneuerbarer Energiequellen mithin mittels Beschleunigungsgebieten zwingend umzusetzen ist, könnte allenfalls auf Ebene der Art der Technologien differenziert werden³⁶. Auch auf dieser Ebene dürfte letztlich jedoch eine vollständige Herausnahme gerade von PV-Freiflächenanlagen (anders unter Umständen bei Solarthermie-Freiflächenanlagen) europarechtlich nicht zulässig sein. Im Ergebnis sollen die Mitgliedstaaten mithilfe der Beschleunigungsgebiete nach Art. 15c Abs. 3 EE-RL darauf abzielen sicherzustellen,

„dass die Gebiete zusammengenommen [...] zur Verwirklichung der in der vorliegenden Richtlinie dargelegten Ziele beitragen“.

Zudem stellt Art. 15b Abs. 1 UAbs. 2 EE-RL mittelbar auch einen engen Zusammenhang der Beschleunigungsgebiete für einzelne Technologien zu den technologiespezifischen Zielpfaden her, die in den nationalen Energie- und Klimaplänen festgelegt wurden. Da Deutschland hier den Ausbaupfad für Photovoltaikanlagen nach § 4 Nr. 3 EEG 2023 hinterlegt hat, und von den geplanten 215 GW installierter Leistung bis 2030 und darüber hinaus nach § 4 S. 2 EEG 2023 bis zur Hälfte des Zubaus auf der Freifläche geschehen soll, dürfte eine Nichtumsetzung der Beschleunigungsgebiete für PV-Freiflächenanlagen nicht zulässig sein.

2. Minimierung von Umsetzungsrisiken – Ermessensspielräume und Zusätzlichkeit

Auch wenn von einer Umsetzung von Beschleunigungsgebieten für Solarenergieanlagen allein ein begrenzter Nutzen zu erwarten ist, aber zugleich ein Unterlassen der Umsetzung nicht zulässig sein dürfte, sollten die mit einer Umsetzung einhergehenden Risiken für den momentan zielkonformen Ausbau unbedingt adressiert werden.

In zeitlicher Hinsicht bestehen Umsetzungsrisiken schon im Vorlauf gesetzlicher Änderungen. Allein angekündigte Änderungen können bei relevanten Akteuren zu einem Attentismus führen, wenn sich diese einen Vorteil durch das Warten auf die neue Rechtslage erhoffen. Verbunden mit der Änderung von Regelungen ist zudem ein Implementierungsaufwand, der sowohl auf behördlicher wie auch auf Unternehmensseite zu bewältigen ist und umso größer ausfällt, je komplexer und weitreichender die Regelungsänderungen sind. In Abhängigkeit von ihren Inhalten können Regeländerungen für den Solar-Bereich zudem Auswirkungen auf die Akzeptanz von Vorhaben haben oder zu Verlagerungseffekten führen, die eine Erleichterung und Beschleunigung an anderer Stelle aufzehren können.

Der vorliegende Gesetzentwurf zeigt bereits ein hohes Maß an Sensibilität für die Umsetzungsrisiken bei gleichzeitig begrenzt erwartetem Nutzen von Beschleunigungsgebieten für Solar-Freiflächenanlagen. Anders als bei der Windenergie – und damit im stärkeren Maße kompatibel mit der Systematik der Beschleunigungsgebiete in der Erneuerbare-Energien-Richtlinie – werden Planungsträger nicht verpflichtet, Beschleunigungsgebiete auszuweisen. Ihnen wird vielmehr in § 249c Abs. 1 S. 1 BauGB-E sowie § 29 Abs. 2 ROG-E ermessen in dieser Frage eingeräumt („können“), so dass Planungsträger im Einzelfall prüfen können, ob eine Beschleunigung zu erwarten ist, die den auf Planungsebene erhöhten Aufwand wert ist.

Zentral ist zudem die Ausgestaltung sämtlicher Änderungen als zusätzlich neben den bereits bestehenden planungsrechtlichen Wegen zum Baurecht für Solaranlagen. Diese Zusätzlichkeit bedeutet, dass keines der bislang schon vorhandenen planungsrechtlichen Instrumente in seiner Ausübung (erheblich) beeinträchtigt wird und im Grundsatz auch die schon bislang zur Ausübung kompetenten Stellen und damit die hierin erfahrenen Personen zuständig bleiben. Neben den bereits 2023 eingeführten punktuellen Privilegierungsregelungen für Solar-Freiflächenanlagen entlang von Autobahnen und bestimmten

³⁵ Vgl. Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 EE-RL einerseits und Erwägungsgrund 25 EE-RL andererseits.

³⁶ Zur Herausnahme von Floating-PV durch den Gesetzentwurf siehe unten unter C. IV.

Schienenwegen (§ 35 Abs. 1 Nr. 8 b) BauGB) sowie für bestimmte hofnahe Agri-PV-Anlagen (§ 35 Abs. 1 Nr. 9 BauGB) bleiben die bisherigen bauleitplanerischen Instrumente der Gemeinden, insbesondere mittels Bebauungsplänen Baurecht für Freiflächenanlagen zu schaffen, erhalten. Hervorzuheben ist, dass weder die vorgeschlagenen Solarenergiegebiete (dazu unten unter III.) noch deren Qualifikation zu Beschleunigungsgebieten irgendeine Ausschlusswirkung entfalten. Möglichkeiten zur Ausweitung von Flächen außerhalb solcher Gebiete bleiben mithin uneingeschränkt erhalten³⁷.

Dass die Beschleunigungsgebiete nicht unmittelbar in die bestehenden planungsrechtlichen Strukturen eingefügt werden und stattdessen die Figur der Solarenergiegebiete neu geschaffen wird, scheint ebenfalls nicht kritikwürdig. Eine nicht weiter angepasste Eins-zu-eins-Umsetzung allein der Beschleunigungsgebiete im deutschen Planungsrecht würde sich der Einsicht verschließen, dass es, gerade auch mit der Bebauungsplanung, bislang keinen geeigneten Anknüpfungspunkt gab, um das europarechtliche Konzept, dass auf eine Art planerische „Bestenauswahl“ von Flächen für erneuerbare Energien unter Umweltgesichtspunkten abstellt, sinnvoll umzusetzen. Allein auf die raumordnungsrechtlichen Vorranggebiete sollte wegen der bislang eher geringen Bedeutung für die Steuerung von Solar-Freiflächenanlagen nicht abgestellt werden. Die erst im Regierungsentwurf eröffnete Möglichkeit, auf kommunaler Bauleitplanungsebene neben Solarenergie- auch Bebauungsplangebiete und gar unbeplante Innenbereichsstandorte nach § 34 BauGB für Solar-Freiflächenanlagen zu Beschleunigungsgebieten zu machen³⁸, stellt diesen grundsätzlichen Befund nicht in Frage und begründet allein eine ergänzende Rolle der etablierten Formen planerischer Steuerung von Freiflächenanlagen bei der Umsetzung der Beschleunigungsgebiete. Zudem soll mithilfe der Solarenergiegebiete über die Umsetzung der nur bedingt geeigneten europarechtlichen Beschleunigungsvorgaben hinaus eine Beschleunigung der Planung

durch Einsparung einer (oder mehrerer) Stufe(n) in der ansonsten geltenden Planungskaskade erreicht werden.

III. Solarenergiegebiete

Das Instrument der Solarenergiegebiete erweitert fakultativ die kommunalen Steuerungsmöglichkeiten für Solaranlagen (Photovoltaik und Solarthermie), insbesondere Freiflächenanlagen (§ 249b Abs. 1 S. 1 Hs. 1 BauGB-E) sowie für bestimmte Speicher vorhaben (vgl. § 249b Abs. 1 S. 1 Hs. 2 BauGB-E). Angesiedelt auf der Ebene der Flächennutzungsplanung ist es grundsätzlich³⁹ in einen auf das gesamte Gemeindegebiet bezogenen Planungsprozess integriert und ermöglicht damit eine gemeindegebietsweite Auswahl der bestgeeigneten Flächen als Beschleunigungsgebiete für Solarenergievorhaben. Ihre planerische Beschleunigungswirkung sollen Solarenergiegebiete rechtstechnisch dadurch entfalten, dass innerhalb ihrer Grenzen Solarenergievorhaben sowie die in § 249b Abs. 1 S. 1 BauGB-E näher bestimmten Speicher privilegiert, das heißt grundsätzlich auch ohne Bebauungsplan planungsrechtlich zulässig sind. Eine Ausweisung von Solarenergiegebieten in einem Flächennutzungsplan kann so unter Umständen eine ansonsten erforderliche Mehrzahl an Bebauungsplanverfahren erübrigen.

Während Solarenergiegebiete theoretisch eine nicht unerheblich planungsbeschleunigende Funktion besitzen, ist nicht klar, in welchem Umfang diese auch in der Praxis ankommen wird, auch wenn erste Rückmeldungen zeigen, dass das Instrument gerade für flächenmäßig große Gemeinden sowie Samtgemeinden und andere kommunale Zusammenschlüsse mit zentraler Flächennutzungsplanung hilfreich sein könnte. Gewisse Zweifel an einer beschleunigenden Wirkung bestehen insoweit, als schon bislang parallel zu Bebauungsplanverfahren der Flächennutzungsplan angepasst werden kann (§ 8 Abs. 3 S. 1 BauGB), so dass auch schon heute die für die Flächenausweisung erforderliche Zeit nicht

³⁷ Vgl. zur ebenfalls fortbestehenden Unanwendbarkeit der raumordnungsrechtlichen Regelungen zu Ausschlussplanungen für Freiflächenanlagen § 29 Abs. 1 ROG-E.

³⁸ Vgl. § 249c Abs. 1 S. 1 BauGB-E

³⁹ Solarenergiegebiete lassen sich allerdings nach dem vorgeschlagenen § 5 Abs. 2b BauGB-E auch in einem räumlichen Teilflächennutzungsplan darstellen.

aus der (vollständigen) Addition der Dauer zweier Verfahren resultiert. Da es sich bei der Ausweisung von Solarenergiegebieten zudem um ein Instrument der Angebotsplanung handelt, bleibt abzuwarten, inwieviel Gemeinden den damit verbundenen Aufwand auf sich nehmen, um Erleichterungen zugunsten der Vorhabenträger in den Zulassungsverfahren zu bewirken. Als hinderlich könnte sich erweisen, dass unklar erscheint, ob es möglich ist, dass Vorhabenträger in irgendeiner Weise die Planungskosten übernehmen, wie dies vielfach in Bebauungsplanverfahren im Falle von vorhabenbezogenen Bebauungsplänen oder aber über sonstige städtebauliche Verträge vereinbart wird. Eine Klärung dieser Frage könnte die Anwendung des Instruments der Solarenergiegebiete praktisch erheblich befördern.

Jedenfalls die Beschleunigungsfunktion von Solarenergiegebieten könnte in dem Fall weitergehend erfüllt werden, wenn die Länder deren privilegierende Wirkung auf der Grundlage der bodenrechtlichen Öffnungsklausel nach § 249 Abs. 5 BauGB auch Vorranggebieten für Solarenergie beimesse würden. In diesem Fall könnte nicht lediglich auf eine kleine Zahl an Bebauungsplanverfahren, sondern ggf. eine Vielzahl kommunaler Planungen im Geltungsbereich eines Regionalplans verzichtet werden. Auch als Anknüpfungspunkt für Beschleunigungsgebiete könnten sich aus der Ansiedlung auf Raumordnungsebene aufgrund der größeren Suchräume Vorteile ergeben, selbst wenn diesen wiederum die höhere Abstraktion der Raumordnung und die geringere Kenntnis der Verhältnisse vor Ort gegenüberstünde. Eine Eröffnung dieser Funktion auch für die Raumordnung durch die Länder könnte zudem dabei helfen, die Raumordnung konstruktiv in die Flächensteuerung für PV-Freiflächenanlagen einzubeziehen und damit der in vielen Ländern zu beobachtenden Tendenz einer restriktiven, weitgehend negativen Steuerung von Freiflächenanlagen entgegenzuwirken. Zwar werden gegen diese Option der Länder zu Recht gerade auch von kommunaler Seite aus Bedenken geltend gemacht, da ihre Eröffnung in nicht unerheblicher Weise die kommunale

Planungshoheit beschränken könnte. Die Intensität dessen hinge allerdings ganz maßgeblich von der Form ihrer Umsetzung ab. Bei entsprechender Gestaltung kann sich den Ländern hier vielmehr ein Ansatz für eine mittel- und langfristige (Mindest-)Mengensteuerung bei der Flächenbereitstellung eröffnen, der einen Ausgleich zwischen den Klimaschutzinteressen einerseits und der kommunalen Planungshoheit andererseits ermöglicht, die Belastungsgleichheit zwischen den Kommunen fördert und die kommunalen Entscheidungsträger weiterhin für eine sachgerechte Steuerung sowie zur Einbindung der Betroffenen vor Ort maßgeblich einbezieht. Die Stiftung Umweltenergierecht forscht zu entsprechenden Gestaltungsmöglichkeiten und beabsichtigt, so perspektivische Umsetzungsmöglichkeiten unter Einbeziehung der Kommunen aufzuzeigen⁴⁰.

IV. Beschleunigungsgebiete

Die Regelungen zur Ausweisung von Beschleunigungsgebieten (§ 249c BauGB-E, § 29 Abs. 2 ROG-E) sowie zu den Erleichterungen und Modifizierungen auf Genehmigungsebene (§ 6c WindBG-E) wurden weitgehend parallel zu den entsprechenden Regelungen für die Windenergie ausgestaltet und weisen nur dort Spezifika auf, wo dies Unterschieden in der Sache (bspw. Regelungen zu Moor-PV-Anlagen, § 6c Abs. 6 WindBG-E) oder in der rechtlichen Konstruktion (abweichende planungsrechtliche Anknüpfungspunkte etc.) geschuldet ist. Dieser hohe Grad an Parallelität kann die Anwendung des Rechts befördern und ist zu begrüßen, auch wenn auf staatlicher Seite vielfach andere Stellen für die Anwendung des Rechts für Solarenergie- und Windenergievorhaben zuständig sind.

Mit Blick auf die vorgeschlagenen Regelungen zur Umsetzung der planerischen Ausweisung von Beschleunigungsgebieten für die Solarenergie fällt auf, dass Gewässer hiervon generell ausgenommen werden (§ 249c Abs. 1 S. 4 BauGB-E, § 29 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 ROG-E). Sogenannte Floating-PV-Anlagen können deshalb von vornherein nicht in den Genuss des europarechtlich

⁴⁰ Vgl. auch bereits Otto/Wegner, Diskussionspapier: Weiterentwicklung der Außenbereichsprivilegierung

möglichen Verzichts auf eine Gewässerschutzprüfung bzgl. Oberflächengewässer kommen. Europarechtlich ist die Herausnahme von Floating-PV-Anlagen als eine Technologie zur Nutzung der solaren Strahlungsenergie aufgrund der untergeordneten Relevanz für die Zielerreichung nach Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 EE-RL zulässig⁴¹, so dass die Frage aufgrund fachlicher Fragen entschieden werden kann, deren Bewertung hier nicht möglich ist.

Die zahlreichen Detailfragen der vorgeschlagenen Umsetzungsregelungen sollen hier nicht dargestellt werden. Insoweit kann unter Berücksichtigung der Unterschiede im Einzelnen (insbesondere auch Zuständigkeiten der Länder) auf die Ausführungen zu weitgehend parallelen Fragestellungen bei der Windenergie zurückgegriffen werden:

- ▶ Planungsebene (§ 249c BauGB-E, § 29 ROG-E)
 - ▷ Regelungsmechanismus zur Umsetzung der Anforderung „voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen“ der Richtlinie, wobei die Unterschiede bei der Umsetzung der „sensiblen Gebiete“ fachlich durch den Bezug zum Störungsverbot begründet sind; zusätzlich Fragen des Ermessens von Bedeutung (vgl. oben unter B. II. 1.)
 - ▷ Rückführung des richtlinienüberschreitenden Artenspektrums bei der Festlegung von Minderungsmaßnahmen (vgl. oben unter B. II. 7.)
 - ▷ Richtige Verortung der Maßnahmen für Großäuger und kleinere Tierarten bei Anlagen mit Seitenlänge größer als 500 Meter (vgl. oben unter B. III. 5.)
 - ▷ Ergänzung der Pflicht zur Festlegung von Minderungsmaßnahmen für Energiespeicher (vgl. oben unter B. I. 4.)
- ▶ Auf Genehmigungsebene (§ 6c WindBG-E)
 - ▷ Ausweitung des Anwendungsbereichs der Genehmigungserleichterungen für „Energiespeicheranlagen“ (vgl. oben unter B. II. 8.)
 - ▷ Entfall auch von den Prüfpflichten des § 33 BNatSchG (vgl. oben unter B. I. 2.)

- ▷ Entfall der gewässerschutzrechtlichen Ausnahmeprüfung (vgl. oben unter B. II. 6.)
- ▷ Umsetzung der materiellen Rechtmäßigkeitsvermutung (vgl. oben unter B. II. 5.)
- ▷ Unklarheiten und Umsetzungsdefizite in der Überprüfung (Screening) beseitigen
 - zur Klarstellung der Prüfungsmaßstäbe (vgl. oben unter B. III. 3.)
 - zur nicht umgesetzten Genehmigungsfiktion unter Umweltgesichtspunkten (vgl. oben unter B. I. 1.)
 - zur zeitlichen Befristung der entscheidungsrelevanten Daten (vgl. oben unter B. II. 2.)
 - zur räumlichen Beschränkung der entscheidungsrelevanten Daten (vgl. oben unter B. II. 3.)
 - zum Beweismaß (vgl. oben unter B. II. 4.)
- ▷ Unklarheiten und Umsetzungsdefizite bei der Ausgleichszahlung nach § 6c Abs. 7 WindBG-E beseitigen
 - zur Einbeziehung von Habitat- und Gewässerschutz in die Ausgleichszahlung (vgl. oben unter B. I. 3.)
 - zu den überschreitenden Zahlungspflichten bei unzureichender Datengrundlage (vgl. oben unter B. III. 1.)
 - zu Zahlungszeitpunkt und Zahlungshöhe (vgl. oben unter B. III. 2.)

⁴¹ Vgl. oben II. 1.

D. Mehrfachnutzung von Flächen (Artikel 4 und 6)

Der Gesetzentwurf enthält an zwei Stellen Regelungen zu Mehrfachnutzungen auf derselben Fläche. Sie sollen angesichts der Konkurrenz zahlreicher Nutzungsinteressen eine möglichst effiziente Flächennutzung fördern und damit den Flächendruck im Außenbereich⁴² gerade auch auf landwirtschaftlichen und ökologisch wertvollen Flächen reduzieren. Auch die Erneuerbare-Energien-Richtlinie weist in diese Richtung⁴³.

In § 7 Abs. 1 S. 2 ROG-E wird eine Definition solcher Mehrfachnutzungen formuliert und ihre raumordnerische Ausweisung – nach überwiegender Auffassung deklaratorisch – für bestimmte Flächen des Planungsraums einschließlich Gebietsausweisungen eröffnet. § 249b Abs. 6 BauGB-E adressiert dagegen bestimmte Konstellationen an Mehrfachnutzungen und sichert in diesen den Vorrang der Windenergienutzungen ab. Erfasst werden hier eine Überschneidung von Solarenergiegebieten (§ 249b Abs. 1 BauGB-E) und ausgewiesenen oder in Aufstellung befindlichen Windenergiegebieten (§ 2 Nr. 1 WindBG) einerseits sowie eine Überschneidung von Vorranggebieten mit den Wirkungen eines Solarenergiegebiets (§ 249b Abs. 5 BauGB-E) und ausgewiesenen oder in Aufstellung befindlichen Windenergiegebieten (§ 2 Nr. 1 WindBG) andererseits. Für diese Fälle wird angeordnet, dass der Windenergienutzung planerisch der Vorrang einzuräumen (§ 249b Abs. 6 S. 1 BauGB-E) und dieser Vorrang genehmungsrechtlich mittels der zusätzlichen Zulassungsvoraussetzung einer Verpflichtungserklärung zum bedingten Rückbau der Solaranlage zu sichern ist.

Die Förderung von Mehrfachnutzungen ist zu begrüßen. Ihre explizite Regelung schafft für die Verwaltungspraxis Rechtssicherheit und besitzt Appellcharakter. Die

Absicherung von Windenergienutzungen gegenüber Solarnutzungen ist in diesem Zusammenhang zu begrüßen, da die Flächenpotenziale für die Windenergie deutlich begrenzter und die auszuweisenden Flächen für die Windenergie trotz des Charakters der Flächenbeitragswerte der Länder nach dem Windenergieflächenbedarfsgesetz als Mindestwerte ein knappes Gut bleiben dürften.

Allerdings erfasst § 249b Abs. 6 BauGB-E aktuell nicht alle denkbaren Fälle eines planerischen Aufeinandertreffens von Windenergie- und Solarnutzungen, da die Regelung nicht die Konstellation eines Vorranggebiets für Wind- und Solarenergie als Mehrfachnutzung im Sinne von § 7 Abs. 1 S. 2 ROG erfasst. Auch in diesen Fällen ist es jedoch sinnvoll, den Vorrang der Windenergie zu sichern. Dasselbe dürfte zudem für bestimmte Vorhaben zur Speicherung von Energie gelten, die nach Maßgabe des geplanten § 249 Abs. 6 S. 3 BauGB-E in Solarenergiegebieten ebenfalls zulässig sein sollen⁴⁴. Da die Einbeziehung dieser Fälle in den bislang vorgesehenen § 249b Abs. 6 BauGB-E dazu führen würde, dass dessen systematische Anbindung an § 249b BauGB-E zu den Solarenergiegebieten zugunsten eines allgemeinen Charakters verloren ginge, sollte die Regelung mit erweitertem Anwendungsbereich in einen neu zu fassenden § 249 Abs. 11 BauGB verschoben werden.

Um den Ländern Rechtssicherheit darin zu geben, dass in den Fällen des planerischen Aufeinandertreffens von Windenergie- und Solarenergie- sowie letzteren dienenden Speichernutzungen bei entsprechender Absicherung des Vorrangs der Windenergie eine Anrechenbarkeit der Flächen nach Windenergieflächenbedarfsgesetz möglich ist, sollte zudem eine klarstellende

⁴² Eine Regelung für die Förderung von Mehrfachnutzungen im Innenbereich ist im Kabinettsentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung, BR-Drs. 436/24, in § 1c Abs. 5 Nr. 2 BauGB-E vorgesehen.

⁴³ Siehe Erwägungsgrund 26 EE-RL sowie Art. 15b Abs. 3 EE-RL.

⁴⁴ Eine vergleichbare und ebenfalls nicht adressierte Problematik könnte sich auch aus der Eröffnung der privilegierten Zulässigkeit bestimmter Speichervorhaben in Windenergiegebieten ergeben, vgl. § 249 Abs. 6 BauGB-E.

Regelung getroffen werden. Dies könnte beispielsweise in Ergänzung der bereits vorgeschlagenen Anrechnungsregelung in § 4 Abs. 1 S. 6 WindBG-E erfolgen.

E. UVP-Pflicht für Solar-Freiflächenanlagen (Artikel 3)

In Artikel 3 sieht der Gesetzentwurf eine Änderung des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes⁴⁵ (UVPG) vor. Danach soll neben einer Definition des Begriffs der Städtebauprojekte in § 2 Abs. 12 UVPG-E insbesondere in Anlage 1 mit Nummer 18.9 eine explizite und spezifische Regelung für die UVP-Pflicht und Vorprüfungspflicht von Anlagen zur Nutzung solarer Strahlungsenergie geschaffen werden. Erfasst werden hiervon Anlagen, für deren Bau im bisherigen Außenbereich ein Bebauungsplan aufgestellt wird, mithin nicht solche Anlagen, die ohne Bebauungsplan insbesondere auf Grundlage einer Privilegierung nach § 35 Abs. 1 BauGB errichtet werden⁴⁶. Eine unbedingte UVP-Pflicht von Anlagen auf der Grundlage eines Bebauungsplans soll bestehen, wenn die von ihnen in Anspruch genommene Fläche 300.000 m² oder größer ist. Eine Pflicht zur Durchführung einer allgemeinen Vorprüfung soll bei Anlagen bestehen, deren in Anspruch genommene Fläche mindestens 50.000 m² und weniger als 300.000 m² beträgt.

Die Änderung wird in Teilen als neue Belastung empfunden, da in der Praxis bislang eine Umweltverträglichkeitsprüfung von Solarfreiflächenanlagen vielfach in der Form einer Umweltprüfung im Rahmen des Aufstellungsverfahrens für einen Bebauungsplan stattfand, eine Umweltverträglichkeitsprüfung im Rahmen des bauordnungsrechtlichen Zulassungsverfahrens jedoch unterblieb. Das hierfür zugrunde gelegte Verständnis der bisherigen Nummer 18.7 Anlage 1 zum UVPG wurde zwar unter anderem durch das OVG Lüneburg

zurückgewiesen⁴⁷ und steht im Widerspruch zur Streichung einer entsprechenden Abschichtungsregelung bereits in der Vorgängerregelung des heutigen § 50 UVPG⁴⁸. Eine Änderung der Verwaltungspraxis hat dies in der Folge gleichwohl offenbar nicht bewirkt⁴⁹.

Klar begründet wird im Gesetzentwurf die Notwendigkeit für den deutschen Gesetzgeber, eine Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung bzw. -vorprüfung zu regeln, soweit Solarenergie-Freiflächenanlagen aufgrund ihrer Größe unter Art. 4 Abs. 2 und 3 sowie Anhang II Nr. 3 lit. a (Anlagen der Industrie zur Erzeugung von Strom [...]) UVP-RL⁵⁰ fallen. Auch die vorgeschlagenen Schwellenwerte werden insoweit schlüssig begründet, wobei ihre Festlegung letztlich eine fachliche und keine (allein) rechtliche Frage darstellt.

Unsicherheiten weist der Gesetzentwurf jedoch insoweit auf, als nicht ausreichend klargestellt wird, ob (weiterhin) Konstellationen existieren, in denen auch zukünftig die Umweltverträglichkeitsprüfung allein durch eine Umweltprüfung im Bebauungsplanverfahren abgearbeitet werden kann⁵¹. Wegen der verbreiteten abweichenden Praxis sollte insoweit eine eindeutige Regelung erfolgen, die möglichst auch in der Formulierung der vorgeschlagenen Nr. 18.9 Anlage 1 UVPG klar regelt, ob neben einer Umweltprüfung in einem Bebauungsplanverfahren bei Erreichen der Schwellenwerte stets auch eine Umweltverträglichkeitsprüfung im bauaufsichtsrechtlichen Verfahren erforderlich ist oder nicht.

⁴⁵ Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. März 2021 (BGBl. I S. 540), das zuletzt durch Artikel 13 des Gesetzes vom 8. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 151) geändert worden ist.

⁴⁶ Regelungen zur UVP-Pflicht solcher Anlagen haben nach Ansicht der Entwurfsverfasser die Länder zu schaffen.

⁴⁷ Siehe OVG Lüneburg, Beschl. v. 11.10.2021 – 1 ME 110/21, juris Rn. 18.

⁴⁸ Vgl. zu § 17 S. 2 UVPG a. F. Wagner, in: Beckmann/Kment, UVPG/UmwRG, 6. Aufl. 2023, § 50 UVPG, Rn. 211 f.

⁴⁹ In diesem Sinne Gatz/Tyczewski/Baars, Regenerative Energien in der Verwaltungs- und Gerichtspraxis, Rn. 897 unter Verweis auf gegenläufige Rechtsprechung und den Meinungsstand in der Literatur.

⁵⁰ Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. EU L vom 28.1.2012, S. 26.

⁵¹ Vgl. BT-Drs. 20/12785, S. 55, 5. Absatz im Fließtext.

F. Planungsrechtliche Privilegierung von Speichern (Artikel 4)

Der Gesetzentwurf sieht mit § 249 Abs. 6 BauGB-E sowie § 249b Abs. 1 BauGB-E zwei Regelungen zur planungsrechtlichen Zulässigkeit bestimmter Speichervorhaben vor. Sie betreffen die planungsrechtliche Seite der in § 6c Abs. 1 Nr. 3 und § 6b Abs. 1 Nr. 3 WindBG-E adressierten zulassungsrechtlichen Erleichterungen solcher Vorhaben in Beschleunigungsgebieten für die Windenergie an Land und für die Solar-energie. Sachlich stehen sie zudem im Kontext zu den bereits existierenden Regelungen zur Privilegierung von Elektrolyseuren und Wasserstoffspeichern nach § 249a BauGB, die mit dem vorliegenden Entwurf nach § 249d BauGB-E verschoben werden sollen.

Rechtstechnisch handelt es sich bei den §§ 249 Abs. 6 und 249b Abs. 1 BauGB-E um Privilegierungsregelungen nach Maßgabe der Planung. Das bedeutet, dass über die Privilegierung der erfassten Speicheranlagen letztlich die Planungsträger entscheiden, die Windenergie- bzw. Solarenergiegebiete ausweisen. Sie haben es daher in der Hand, welchen Inhalt ihr jeweiliger Plan haben soll. Im Falle ihrer Berücksichtigung durch die Planungsträger sind die erfassten Speicher dann regelmäßig ohne vorangehendes Bebauungsplanverfahren im räumlich-funktionalen Zusammenhang mit den Energieerzeugungsanlagen in Windenergie- und Solarenergiegebieten planungsrechtlich zulässig.

Zu begrüßen ist, dass die Gesetzesbegründung die zur Definition der erfassten Speicher verwendeten Begriffe des räumlich-funktionalen Zusammenhangs sowie der dienenden Funktion näher konkretisiert und damit für die Praxis handhabbar macht. Auch wenn die Regelungen mittelbar der Umsetzung von Art. 15c EE-RL dienen⁵², wonach Beschleunigungsgebiete auch für Vorhaben zur Speicherung von Energie am selben Standort wie die Energieerzeugungsanlagen ausgewiesen werden sollen, bestehen bei der Ausgestaltung der planungsrechtlichen Zulässigkeit von

Speicheranlagen größere Gestaltungsmöglichkeiten des nationalen Gesetzgebers. Da der europäische Richtliniengeber allein Genehmigungs-, nicht aber originär planungsrechtliche Vorgaben formuliert hat, könnte der Gesetzgeber diese Fragen auch abweichend von den Regelungen über ihre Einbeziehung in Beschleunigungsgebiete ausgestalten.

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass sowohl die nun vorgeschlagenen §§ 249 Abs. 6 und 249b Abs. 1 BauGB-E als auch die bereits bestehenden Regelungen für bestimmte Elektrolyseure und Wasserstoffspeicher nach § 249a BauGB sämtlich eine Steuerung solcher Anlagen in den unmittelbaren räumlichen Zusammenhang von Erzeugungsanlagen in den Außenbereich befördern. Dies kann etwa unter dem Gesichtspunkt der Vermeidung von Netzausbau sinnvoll sein. Nicht übersehen werden sollte aber, dass mit der zur Anwendung kommenden Regelungstechnik insbesondere bei Speichern in den zumeist raumordnerisch ausgewiesenen Windenergiegebieten, aber auch im Falle raumordnerisch ausgewiesener Beschleunigungsgebiete für die Solarenergie den Kommunen kaum Steuerungsmöglichkeiten verbleiben, die erfassten Anlagen nicht im planerischen Außenbereich zuzulassen, sondern beispielsweise auf vorhandene Flächen in unter Umständen nahe Gewerbe- und Industriegebiete zu lenken. Diese Möglichkeit besteht selbst dann nicht, wenn – was gerade im Fall der nach § 249a BauGB privilegierten Elektrolyseure möglich erscheint – solche Anlagen aufgrund ihrer Abwärmepotenziale bei entsprechender Platzierung in vorhandene oder neu zu errichtende Wärmenetze eingebunden werden könnten. Jedenfalls perspektivisch sollte das Potenzial solcher Nutzungsmöglichkeiten analysiert und geprüft werden, ob bestimmte Speichertechnologien und -vorhabengrößen unter diesem und anderen Gesichtspunkten (Schutz der Außenbereichsfunktionen) räumlich stärker von den

⁵² Vgl. BT-Drs. 20/12785, S. 59 f. sowie S. 65 f.

24 Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Klimaschutz und Energie am 16.10.24

Anlagenstandorten entkoppelt werden sollten.

Dass der Gesetzgeber im Zuge der weiteren geplanten Novellierung des Planungsrechts⁵³ in § 8 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO-E sowie § 9 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO-E klarstellende Regelungen zur allgemeinen Zulässigkeit von Anlagen zur Herstellung und Speicherung von Wasserstoff in Gewerbe- und Industriegebieten vorzunehmen beabsichtigt, ist vor diesem Hintergrund zu begrüßen, wenn es auch die vorstehend aufgeworfenen Fragen nicht erledigt.

⁵³ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung, BR-Drs. 436/24, S. 33.

Kontakt

Stiftung Umweltenergierecht
Friedrich-Ebert-Ring 9
97072 Würzburg

T: +49 931 79 40 77-0
F: +49 931 79 40 77-29

info@stiftung-umweltenergierecht.de
www.stiftung-umweltenergierecht.de

Beschleunigungsgebiete für die Windenergie an Land

Einordnung des Regierungsentwurfs zur Umsetzung der Vorgaben der geänderten Erneuerbare-Energien-Richtlinie in deutsches Recht

58 | 10.10.2024

erstellt von
Maria Deutinger
Frank Sailer

unter Mitarbeit von
Prof. Dr. Thorsten Müller
Dr. Nils Wegner, LL.M. (Stockholm)

II Die Beschleunigungsgebiete für die Windenergie an Land

Zitiervorschlag:

Deutinger/Sailer, Beschleunigungsgebiete für die Windenergie an Land,
Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht
Nr. 58 vom 10.10.2024.

Stiftung Umweltenergierecht
Friedrich-Ebert-Ring 9
97072 Würzburg

Telefon
+49 931 79 40 77-0

Telefax
+49 931 79 40 77-29

E-Mail
deutinger@stiftung-umweltenergierecht.de
sailer@stiftung-umweltenergierecht.de

Internet
www.stiftung-umweltenergierecht.de

Vorstand

Prof. Dr. Thorsten Müller
Fabian Pause, LL.M. Eur.

Stiftungsrat

Prof. Dr. Monika Böhm (Vorsitzende)
Prof. Dr. Franz Reimer (stv. Vorsitzender)
Prof. Dr. Gabriele Britz
Prof. Dr. Markus Ludwigs
Prof. Dr. Sabine Schlacke

Spendenkonto

Sparkasse Mainfranken Würzburg
IBAN: DE16 7905 0000 0046 7431 83
BIC: BYLADEM1SWU

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
A. Überblick: Die Beschleunigungsgebiete der geänderten Erneuerbare-Energien-Richtlinie	3
B. Verbesserungen im Regierungsentwurf verglichen mit dem Referentenentwurf	5
I. Konkretisierung der „sensiblen Gebiete“ (Ausschlussgebiete)	5
II. Festlegung von Regeln für Minderungsmaßnahmen	6
III. Genehmigungserleichterungen auch für Energiespeicheranlagen am selben Standort	6
IV. Erfordernis „eindeutiger tatsächlicher Anhaltspunkte“ in der Überprüfung	6
V. Korrektur des Prognosemaßstabs in der Überprüfung	6
VI. Adressierung der Eingriffsregelung	6
VII. Begriffsverständnis der Ausgleichsmaßnahmen	7
VIII. Wahlrecht des Antragstellers hinsichtlich des Verfahrens	7
C. Kritikpunkte und Verbesserungspotenziale	9
I. Hauptursachen für Kritik	9
1. Verkennen des Systemwechsels zwischen EU-Notfall-Verordnung und Beschleunigungsgebieten	9
2. Unklarheiten hinsichtlich der Richtlinienkonformität der Umsetzung	10
3. Nichtausschöpfen von Umsetzungsspielräumen	10
4. Widersprüche und Brüche innerhalb des Entwurfs	10
5. Vergleich zu Wind auf See	11
II. Kritikpunkte auf Gebietsebene (§ 249a BauGB-RegE bzw. § 28 ROG-RegE)	12
1. Erhebliche Umweltauswirkungen vs. Gebietsausschlüsse	12
2. Richtlinienüberschießendes Artenspektrum bei Minderungsmaßnahmen	14
3. Weitergehende Standardisierung von Minderungsmaßnahmen	14
4. Fehlende Minderungsmaßnahmen für Energiespeicheranlagen	15
III. Kritikpunkte auf Genehmigungsebene (§ 6b WindBG-RegE)	15
1. Zu enger Anwendungsbereich bei „Energiespeicheranlagen am selben Standort“ (Abs. 1)	15
2. Entfall von Prüfpflichten (Abs. 2)	17
a) Fehlender Verweis auf habitatschutzrechtliches Verschlechterungsverbot (§ 33 BNatSchG)	17

IV Die Beschleunigungsgebiete für die Windenergie an Land

b) Fehlende Anwendung der artenschutzrechtlichen Privilegierung	17
3. Überprüfung (Abs. 3 und 4)	18
a) Erhebliche Datenbegrenzung	18
b) Bezugspunkt der „Vollständigkeit“ der Unterlagen	19
c) Nur „Anhaltspunkte“ statt „Beweise“	20
d) Vermengung von Prüfungsmaßstäben	20
e) Fehlende Konkretisierung der Erheblichkeitsschwelle	21
4. Folgen der Überprüfung (Abs. 5 bis 7)	22
a) Fehlende Fiktionsregelung	22
b) Falsche Verortung der (zwingenden) Fledermausabschaltung	23
c) Fragen der Zahlungspflicht	24
aa) Überschießende Zahlungspflicht bei fehlenden Daten für die Überprüfung	24
bb) Überschießende Zahlungspflicht bei fehlenden Daten für die Erforderlichkeitsprüfung von Planmaßnahmen	25
cc) Fehlende Zahlungspflicht beim Habitat- und Gewässerschutz	25
dd) Zahlungshöhe	26
ee) Zahlungszeitpunkt	27
ff) Zahlungspflicht für Energiespeicheranlagen	27
5. Weitergehende Prüfpflichten (Abs. 8)	28
a) Unzureichende Umsetzung der Vereinbarkeitsvermutung	28
b) Fehlende Klarstellung zum Entfall der gewässerschutzrechtlichen Ausnahme	29
D. Fazit	30

Zusammenfassung

Der Regierungsentwurf für ein Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2023/2413 in den Bereichen Windenergie an Land und Solarenergie sowie für Energiespeicheranlagen am selben Standort vom 9. September 2024 setzt u. a. die Beschleunigungsgebiete für die Windenergie an Land um. Im Vergleich zum Referentenentwurf vom 2. April 2023 wurden einige Punkte korrigiert, Vorgaben konkretisiert und im Sinne der Vereinfachung und Beschleunigung des Windenergieausbaus weiterentwickelt sowie die Europarechtskonformität in Teilen gestärkt.

So wurde etwa auf Planungsebene die Kategorie der sog. „sensiblen Gebiete“ als Ausschlussgebiete für die Ausweisung der Beschleunigungsgebiete konkretisiert und auch die Anlage 3 zur Festlegung von Regeln für Minderungsmaßnahmen bei Ausweisung der Beschleunigungsgebiete umfassend überarbeitet. Auf Genehmigungsebene ist die Erstreckung der Genehmigungserleichterungen des § 6b WindBG-RegE auf Energiespeicher am selben Standort ebenso zu nennen wie die Klarstellung, dass künftig entfallende Prüfpflichten inhaltlich nicht in die Eingriffsregelung verschoben werden dürfen. Im Rahmen der Überprüfung wurde der Bezugspunkt der Höchstwahrscheinlichkeit richtiggestellt und so der Prognosemaßstab korrigiert. Zudem werden nunmehr „ein-deutige tatsächliche Anhaltspunkte“ für die Feststellung von Umweltauswirkungen in der Überprüfung verlangt, was ebenfalls eine deutliche Verbesserung gegenüber dem Referentenentwurf ist, auch wenn diese noch immer hinter den Anforderungen aus der geänderten Erneuerbare-Energien-Richtlinie zurückbleibt. Und auch das angepasste Verständnis von Ausgleismaßnahmen in der Entwurfsbegründung sowie das Wahlrecht des Antragstellers zwischen den Verfahren nach § 6 WindBG und § 6b WindBG-RegE sind positiv zu bewerten.

An etlichen Stellen des Entwurfs gibt es jedoch weiterhin Verbesserungspotenzial oder sogar Änderungsnotwendigkeiten. So wurde vor allem der Systemwechsel zwischen der EU-Notfall-Verordnung und dem

Regime der Beschleunigungsgebiete nicht in Gänze nachvollzogen. Die Vorgaben aus der Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2023 sind daher teils stark in Anlehnung an das Notfall-Verordnungs-System umgesetzt worden („§ 6 WindBG-Brille“) und tragen so dem von der geänderten Erneuerbare-Energien-Richtlinie bezeichneten Regimewechsel in den Beschleunigungsgebieten nur unzureichend Rechnung. Hinzu kommt, dass einige Umsetzungsspielräume der Richtlinie nicht vollends zugunsten der Vereinfachung und Beschleunigung des Erneuerbare-Energien-Ausbaus ausgeschöpft wurden. An anderen Stellen ist zweifelhaft, ob der nationale Gesetzgeber alle Richtlinievorgaben vollumfänglich umgesetzt hat bzw. ob er sich bei der Umsetzung in nationales Recht noch im Rahmen des mitgliedstaatlichen Umsetzungsspielraumes bewegt. Zudem zeigen sich Widersprüche und Brüche innerhalb des Entwurfs und die teils unterschiedliche Umsetzung der gleichen Richtlinienbestimmungen bei der Windenergie auf See wirft zusätzliche Fragen auf.

Vor diesem Hintergrund sollte das Hauptaugenmerk des Gesetzgebers vor allem auf der Nachbesserung folgender Punkte liegen:

- ▶ Streichung der hohen Anforderungen an die Datengrundlage für die Überprüfung (ausreichende räumliche Genauigkeit, im Genehmigungszeitpunkt nicht älter als fünf Jahre)
- ▶ Rückführung der überschießenden Zahlungspflicht bei unzureichender Datengrundlage auf das richtlinienkonforme Maß
- ▶ Klarstellung der Prüfungsmaßstäbe in der Überprüfung
- ▶ Umsetzung der bislang nicht umgesetzten Genehmigungsfiktion unter Umweltgesichtspunkten nach Ablauf der Screening-Frist
- ▶ Vollständige Umsetzung der materiellen Rechtmäßigkeitsvermutung (Vereinbarkeitsvermutung)

Um den Vorgaben und dem Beschleunigungsanliegen der Erneuerbare-Energien-

2 Die Beschleunigungsgebiete für die Windenergie an Land

Richtlinie Rechnung zu tragen, sollte darüber hinaus auf Planungsebene das richtlinienüberschreitende Artenspektrum bei der Festlegung von Regeln für Minderungsmaßnahmen auf das von der Erneuerbare-Energien-Richtlinie geforderte Mindestmaß an Arten zurückgeführt werden. Und auch der Anwendungsbereich der Genehmigungserleichterungen für „Energiespeicheranlagen am selben Standort“ sollte ausgeweitet werden, da die Richtlinie den Anwendungsbereich deutlich weiter fasst. Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens sollte der Entfall von Prüfpflichten auch auf das habitatschutzrechtliche Verschlechterungsverbot aus § 33 BNatSchG erstreckt werden. Zudem wäre eine Zahlungspflicht als gestaffelte Zahlung während der Dauer des Betriebs der Anlage statt als pauschale Einmalzahlung bei Inbetriebnahme zu empfehlen. Daneben ist ein finanzieller Ausgleich als dritte Stufe der Maßnahmenkaskade auch bei Auswirkungen auf den Habitat- und Gewässerschutz umzusetzen sowie eine Klarstellung im Gesetz vorzunehmen, dass keine gewässerschutzrechtliche Ausnahme mehr erforderlich ist.

Kernergebnisse

- ▶ Einerseits hat sich der Regierungsentwurf zur Umsetzung der Beschleunigungsgebiete für die Windenergie an Land im Vergleich zum Referentenentwurf an etlichen Punkten durch Korrekturen und Konkretisierungen verbessert.
- ▶ Andererseits erfolgte die Umsetzung weiterhin mit einer „§ 6 WindBG-Brille“, sodass den strukturellen Neuerungen im System der Beschleunigungsgebiete (Planmaßnahmen, Vereinbarkeitsvermutung, Screening) nicht das erforderliche Gewicht verliehen wurde.
- ▶ Hinzu kommt, dass einige Umsetzungsspielräume der Richtlinie nicht vollends zugunsten der Vereinfachung und Beschleunigung des Erneuerbare-Energien-Ausbaus ausgeschöpft wurden. An anderen Stellen ist zweifelhaft, ob der nationale Gesetzgeber alle Richtlinievorgaben vollumfänglich umgesetzt hat bzw. ob er sich bei der Umsetzung in nationales Recht noch im Rahmen des mitgliedstaatlichen Umsetzungsspielraumes bewegt. Insofern bleibt abzuwarten, welche abschließende Fassung die Umsetzungsvorschriften im deutschen Recht nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens finden werden.

A. Überblick: Die Beschleunigungsgebiete der geänderten Erneuerbare-Energien-Richtlinie

Mit der [Richtlinie \(EU\) 2023/2413 vom 18. Oktober 2023](#) („RED III“)¹ wurde die Erneuerbare-Energien-Richtlinie (EU) 2018/2001² erheblich geändert (im Folgenden EE-RL 2023). Eingeführt wurde insbesondere auch das Konzept der Beschleunigungsgebiete für erneuerbare Energie (Art. 15b und 15c, Art. 16 und Art. 16a EE-RL 2023), das zu strukturellen Neuerungen sowohl auf Gebiets- als auch auf Genehmigungsebene führt³. Mit den Beschleunigungsgebieten wird das Verhältnis zwischen Klimaschutz und übrigem Umweltschutz neu austariert und erstmals mit direkten Wirkungen rechtlich verankert, dass Klimaschutz zugleich Umwelt- und Naturschutz ist. Erneuerbare-Energien-Anlagen (EE-Anlagen) sollen daher als Klimaschutzmaßnahmen einem „genehmungsrechtlichen Sonderregime“ unterstellt werden und sich auf bestimmten, ihnen hoheitlich zugewiesenen Flächen gegenüber anderen Schutzgütern verstärkt durchsetzen (Grundgedanke der „Sphärentrennung“). Die Neuregelungen sind daher insbesondere auch im Gesamtzusammenhang mit der EU-Naturwiederherstellungsverordnung⁴ und einem nationalen Naturflächenbedarfsgesetz zu sehen. So soll sowohl ein bestimmter Anteil der Fläche für den Erneuerbare-Energien-Ausbau und damit den Klimaschutz vorgehalten werden als auch ein bestimmter Anteil der Fläche für den Natur- und Artenschutz. Im Kern erfolgt in den Beschleunigungsgebieten eine Vermeidung sich wiederholender Prüfungen und damit eine Art „Abschichtung“ zwischen Planungs- und Genehmigungsebene. Die stärkere Berücksichtigung umweltbezogener Aspekte bereits auf Gebietsebene bei Ausweisung der

Beschleunigungsgebiete rechtfertigt im Gegenzug in den Genehmigungsverfahren den Entfall bzw. die Modifikation bestimmter Prüfpflichten aus dem EU-Umweltrecht. Im Ergebnis können die europäischen Habitats-, Arten- und Gewässerschutzvorgaben nicht mehr zur Genehmigungsversagung führen, weil ein Beschleunigungsgebiet nach der entsprechenden naturschutzfachlichen Bewertung als besonders geeignet für den Ausbau erneuerbarer Energien bewertet wurde.

Auf der Gebietsebene sieht die geänderte Erneuerbare-Energien-Richtlinie nach einem sog. „Mapping“ (Art. 15b EE-RL 2023) die Ausweisung von Beschleunigungsgebieten bis zum 21. Februar 2026 vor (Art. 15c EE-RL 2023). Hierbei sind umweltbezogene Belange bereits auf Planungsebene stärker zu berücksichtigen und zu adressieren. Beschleunigungsgebiete dürfen nur dort ausgewiesen werden, wo die Nutzung einer bestimmten Art oder bestimmter Arten erneuerbarer Energie in Anbetracht der Besonderheiten des ausgewählten Gebiets voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen hat. Hierfür sind alle geeigneten und verhältnismäßigen Instrumente und Datensätze zu nutzen. Künstliche und versiegelte sowie vorbelastete Flächen sollen vorrangig ausgewählt werden. Bestimmte besonders schützenswerte Gebiete (etwa Natura-2000-Gebiete und Gebiete, die im Rahmen nationaler Programme zum Schutz der Natur und der biologischen Vielfalt ausgewiesen sind) müssen aus der Gebietskulisse für die Beschleunigungsgebiete ausgeschlossen werden. Bei Ausweisung der Beschleunigungsgebiete muss

¹ Die Änderung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie erfolgt durch Art. 1 der Richtlinie (EU) 2023/2413 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Oktober 2023 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2018/2001, der Verordnung (EU) 2018/1999 und der Richtlinie 98/70/EG im Hinblick auf die Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Aufhebung der Richtlinie (EU) 2015/652 des Rates, ABl. EU Reihe L v. 31.10.2023.

² Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, ABl. EU Nr. L 328 v. 21.12.2018, S. 82.

³ Siehe zum Ganzen Deutinger/Sailer, Die Beschleunigungsgebiete nach der Erneuerbare-Energien-Richtlinie, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 35 vom 08.02.2024 und Sailer/Deutinger, Die Beschleunigung des Erneuerbaren-Ausbaus durch die EU-Notfall-Verordnung und die novellierte Erneuerbare-Energien-Richtlinie, EurUP 2024, S. 70 ff.

⁴ Verordnung (EU) 2024/1991 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2024 über die Wiederherstellung der Natur und zur Änderung der Verordnung (EU) 2022/869, ABl. EU Reihe L v. 29.07.2024.

4 Die Beschleunigungsgebiete für die Windenergie an Land

zudem eine Strategische Umweltprüfung (SUP) nach der SUP-Richtlinie⁵ und ggf. eine Flora-Fauna-Habitat-Verträglichkeitsprüfung (FFH-Verträglichkeitsprüfung) durchgeführt werden. Daneben sind bereits im Plan geeignete Regeln für wirksame Minderungsmaßnahmen für die spätere Projektebene vorzusehen, um mögliche negative Umweltauswirkungen zu vermeiden oder erheblich zu verringern.

Für die Zulassung von Projekten in den Beschleunigungsgebieten gelten dann Erleichterungen auf Genehmigungsebene durch den Entfall bzw. zumindest die Modifikation bestimmter Prüfpflichten aus dem europäischen Umweltrecht (Art. 16a EE-RL 2023). Bei Einhaltung der im Plan festgelegten Regeln und bei Durchführung geeigneter Minderungsmaßnahmen werden Vorhaben demnach keiner Umweltverträglichkeits- und auch keiner FFH-Verträglichkeitsprüfung mehr unterzogen (Art. 16a Abs. 3 EE-RL 2023). Wegen der sog. Vereinbarkeitsvermutung aus Art. 15c Abs. 1 UAbs. 3 EE-RL 2023 wird bei Einhaltung der Planmaßnahmen darüber hinaus davon ausgegangen, dass die Projekte nicht gegen die Verpflichtungen des europäischen Arten-, Habitat- und Gewässerschutzrechts aus Art. 6 Abs. 2 und Art. 12 Abs. 1 Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (FFH-RL)⁶, Art. 5 Vogelschutzrichtlinie (VS-RL)⁷ und Art. 4 Abs. 1 lit. a) Ziff. i) und Ziff. ii) Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)⁸ verstößen. Diesbezügliche Prüfpflichten entfallen daher ebenfalls.

Stattdessen findet lediglich ein Screening auf der Grundlage verfügbarer Informationen statt, mit dem die Vereinbarkeitsvermutung ggf. widerlegt werden kann. Im Rahmen dieses Screenings ist das konkrete Vorhaben daraufhin zu überprüfen, ob es angesichts der ökologischen Sensibilität des geografischen Gebiets, in dem es sich befindet, höchstwahrscheinlich erhebliche unvorhergesehene nachteilige

Auswirkungen haben wird, die bei der SUP und ggf. FFH-Verträglichkeitsprüfung auf Planungsebene nicht ermittelt wurden und die nicht durch im Plan vorgesehene oder vom Projektträger vorgeschlagene Maßnahmen gemindert werden können. An die Feststellung solcher „unvorhergesehenen“ Auswirkungen im Screening stellt die Richtlinie hohe Anforderungen, da diese nach dem in der Richtlinie vorgesehenen Regel-Ausnahme-Verhältnis den Ausnahmefall bilden soll. Es bedarf daher nicht nur eindeutiger Beweise für solche Auswirkungen, sondern diese müssen darüber hinaus auch höchstwahrscheinlich sein.

Werden im Screening innerhalb der dafür vorgesehenen engen Frist von 45 Tagen (bzw. bei Repowering 30 Tagen) keine solchen Auswirkungen festgestellt, ist der Antrag „unter Umweltgesichtspunkten genehmigt“. Werden im Screening dagegen Auswirkungen festgestellt, sind angemessene Minderungsmaßnahmen oder, falls solche nicht zur Verfügung stehen, Ausgleichsmaßnahmen (ggf. auch in Form eines finanziellen Ausgleichs) zu ergreifen⁹. Eine Genehmigungsversagung wegen der genannten Vorgaben des europäischen Habitat-, Arten- und Gewässerschutzrechts kommt hingegen nicht mehr in Betracht und auch eine Ausnahmeerteilung ist nicht mehr erforderlich.

Auf die sich aus dem sonstigen nationalen Recht ergebenden Prüfpflichten (z. B. Immissionsschutzrecht, Denkmalschutzrecht, Luftverkehrsrecht etc.) sowie auf die sonstigen Prüfpflichten aus dem europäischen Umweltrecht hat das unionsrechtliche System der Beschleunigungsgebiete hingegen keine Auswirkungen. Diese Prüfungen sind unverändert durchzuführen und können im Konfliktfall weiterhin zur Genehmigungsversagung führen.

⁵ Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. EU Nr. L 197 v. 21.07.2001, S. 30.

⁶ Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. EU Nr. L 206 vom 22.07.1992, S. 7.

⁷ Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (kodifizierte Fassung), ABl. EU Nr. L 20 vom 26.01.2010, S. 7.

⁸ Richtlinie 2000/60/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl. EU Nr. L 327 vom 22.12.2000, S. 1.

⁹ Wegen Inanspruchnahme der Sondervorschrift für Windenergie- und PV-Anlagen nach Art. 16a Abs. 5 UAbs. 2 und 3 EE-RL 2023 findet hier keine „nachträgliche“ UVP statt. Zum Ganzen *Deutinger/Sailer, Die Beschleunigungsgebiete nach der Erneuerbare-Energien-Richtlinie, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 35 vom 08.02.2024, S. 42 f.*

B. Verbesserungen im Regierungsentwurf verglichen mit dem Referentenentwurf

Im [Gesetzentwurf der Bundesregierung](#)¹⁰ zeigen sich verglichen mit dem [Referentenentwurf](#) vom April 2024 an zahlreichen Stellen Verbesserungen, insbesondere durch Korrekturen, Klarstellungen und Konkretisierungen. Diese tragen sowohl zu einer passgenauerer Umsetzung der Vorgaben aus der Richtlinie als auch zur Rechtsklarheit und Standardisierung bei. Teilweise werden durch die Änderungen jedoch auch neue Fragestellungen aufgeworfen.

I. Konkretisierung der „sensiblen Gebiete“ (Ausschlussgebiete)

So wurde etwa auf Planungsebene die Kategorie der sog. „sensiblen Gebiete“ als Ausschlussgebiete für die Ausweisung der Beschleunigungsgebiete in § 249a Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BauGB-RegE bzw. § 28 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 ROG-RegE konkretisiert. Es handelt sich dabei um:

„Gebiete mit landesweit bedeutenden Vorkommen mindestens einer durch den Ausbau der Windenergie betroffenen Art im Sinne des § 7 Absatz 2 Nummer 12 oder Nummer 14 des Bundesnaturschutzgesetzes, die auf der Grundlage vorhandener Daten zu bekannten Artvorkommen oder zu besonders geeigneten Lebensräumen ermittelt werden können.“

Relevant sind also – anders als es noch der Referentenentwurf vorgesehen hatte – nur *landesweit* bedeutende Vorkommen und nur von Arten im Sinne des § 7 Abs. 2 Nr. 12 (= europäische Vogelarten) und Nr. 14 (= streng geschützte Arten) Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)¹¹. Die „landesweite Bedeutung“ kann sich ausweislich der Entwurfsbegründung insbesondere aus Vorkommen lebensraumtypischer Arten in großen Beständen, dem Gefährdungsgrad einer Art, der Verantwortlichkeit für die Art oder auch einer übergeordneten genetischen Bedeutung von lokalen Vorkommen ergeben¹². Die „Betroffenheit“ einer Art ist gegeben, wenn aufgrund des geplanten Windenergieausbaus die Verwirklichung eines Zugriffsverbots gemäß § 44 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 BNatSchG zu erwarten ist. „Besonders geeignete Lebensräume“ sind insbesondere Lebensraumtypen nach Anhang I der FFH-RL, die für durch den Ausbau der Windenergie betroffene Arten als Habitate geeignet sind. Die Entwurfsbegründung nennt als Beispiele für „sensible Gebiete“ nach Nr. 2 Dichtezentren, Schwerpunktvorkommen, Brut- und Rastgebiete, Kolonien und sonstige Ansammlungen betroffener Arten¹³. Ob diese Beispiele jedoch im jeweiligen Einzelfall tatsächlich den erhöhten Anforderungen des Gesetzeswortlauts an „sensible Gebiete“ entsprechen, ist zweifelhaft. Dieselben Beispiele wurden auch im Referentenentwurf aufgezählt, ohne dass es dort schon zusätzlich auf die landesweite Bedeutung ankam¹⁴.

¹⁰ Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2023/2413 in den Bereichen Windenergie an Land und Solarenergie sowie für Energiespeicheranlagen am selben Standort vom 09.09.2024, BT-Drs. 20/12785.

¹¹ Bundesnaturschutzgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 3. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 225) geändert worden ist.

¹² BT-Drs. 20/12785, S. 61 und S. 74.

¹³ BT-Drs. 20/12785, S. 61 und S. 74.

¹⁴ Auch der Bundesrat äußert sich in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf hierzu kritisch, vgl. BR-Drs. 396/24 (B), S. 28: „Dichtezentren beziehungsweise Schwerpunktvorkommen können im Hinblick auf das Vorkommen einer geschützten Art ein Indiz darstellen, eignen sich aber nicht für eine bundeseinheitliche Ausweisung der Beschleunigungsgebiete und damit eine richtlinienkonforme Umsetzung, da das Vorgehen bei der Ermittlung der Dichtezentren und Schwerpunktvorkommen im Hinblick auf die Schwellenwerte beim Populationsschutz und die angewandten Berechnungsmethoden zu unterschiedlich ist.“

II. Festlegung von Regeln für Minderungsmaßnahmen

Die Anlage 3 zur Festlegung von Regeln für Minderungsmaßnahmen in den Plänen wurde umfassend überarbeitet. Sie wurde zum einen an den vorgegebenen Kriterien der Erneuerbare-Energien-Richtlinie für die Festlegung von Regeln für Maßnahmen ausgerichtet (Besonderheiten des jeweiligen Beschleunigungsgebiets, Art der vorrangigen Erneuerbare-Energien-Technologie und ermittelte Umweltauswirkungen). Zum anderen sind nunmehr Kategorien von Minderungsmaßnahmen aufgelistet, auf die die Planungsträger zurückgreifen können, aber nicht müssen (unverbindliche Hilfestellung). Dabei bleiben die Vorgaben insgesamt jedoch noch recht allgemein und helfen bei der konkreten Entscheidung über die Festlegung einzelner Regeln für Minderungsmaßnahmen wohl eher wenig. Damit wird das Standardisierungspotenzial nicht auf gesetzlicher Ebene ausgeschöpft, sondern auf den angekündigten Bundesleitfaden delegiert.

III. Genehmigungserleichterungen auch für Energiespeicheranlagen am selben Standort

Die Erneuerbare-Energien-Richtlinie verlangt die Einbeziehung von Energiespeichern am Standort der Anlage zur Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen (EE-Anlage) in das System der Beschleunigungsgebiete (vgl. Art. 16a Abs. 3 UAbs. 1 S. 1 EE-RL 2023). Anders als noch im Referentenentwurf wurden die Genehmigungserleichterungen des § 6b WindBG-RegE nunmehr auch auf Energiespeicheranlagen am selben Standort erstreckt (vgl. § 6b Abs. 1 Nr. 1 WindBG-RegE). Allerdings enthält die Definition der „Energiespeicheranlagen am selben Standort“ in der nationalen Umsetzung in § 2 Nr. 7 WindBG viele Einschränkungen, die sich beschränkend auf den Anwendungsbereich der Genehmigungserleichterungen auswirken. Das ist angesichts des deutlich weiteren Anwendungsbereichs in der Erneuerbare-Energien-Richtlinie kritisch zu bewerten (siehe dazu C.III.1.).

IV. Erfordernis „eindeutiger tatsächlicher Anhaltspunkte“ in der Überprüfung

Dass im Rahmen der Überprüfung gemäß § 6b Abs. 3 S. 4 WindBG-RegE nunmehr „eindeutige tatsächliche Anhaltspunkte“ für höchstwahrscheinlich erhebliche unvorhergesehene nachteilige Umweltauswirkungen verlangt werden, ist eine deutliche Verbesserung gegenüber dem Referentenentwurf. Dennoch bleibt die Vorgabe noch immer hinter den Anforderungen aus der geänderten Erneuerbare-Energien-Richtlinie zurück, weil Art. 16a Abs. 5 UAbs. 1 S. 1 EE-RL 2023 „eindeutige Beweise“ fordert (siehe dazu C.III.3.b).

V. Korrektur des Prognosemaßstabs in der Überprüfung

Auch der Prognosemaßstab in der Überprüfung wurde korrigiert. Im Referentenentwurf war der Bezugspunkt der Höchstwahrscheinlichkeit vertauscht und damit in unzutreffender Weise verlangt worden, dass das Überprüfungsverfahren „höchstwahrscheinlich keine Auswirkungen“ ergibt. Die Formulierung führte damit zu einem falschen Prognosemaßstab, da nach der Richtlinie nicht mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit feststehen muss, dass *keine* erheblichen Auswirkungen zu erwarten sind, sondern – umgekehrt –, dass ausnahmsweise solche zu erwarten sind. Diesen Fehler hat man im Regierungsentwurf in § 6b Abs. 5 und Abs. 6 WindBG-RegE nunmehr korrigiert.

VI. Adressierung der Eingriffsregelung

Die Eingriffsregelung (§§ 13 ff. BNatSchG) ist rein nationales Recht und daher in der Erneuerbare-Energien-Richtlinie nicht adressiert. Im Rahmen der Umsetzung der Beschleunigungsgebiete hat der nationale Gesetzgeber die Eingriffsregelung aber gleichwohl mit in den Blick genommen. Sie bleibt zwar im Genehmigungsverfahren unverändert zu prüfen. Allerdings erfolgte eine Klarstellung dahingehend, dass die

Inhalte der Prüfungen aus dem Arten-, Habitat- und Gewässerschutzrecht, die in den Beschleunigungsgebieten künftig entfallen, nicht inhaltlich in die Eingriffsregelung verschoben werden dürfen. Sie sollen daher gemäß § 6b Abs. 2 S. 3 WindBG-RegE in der Eingriffsregelung nur berücksichtigt werden, soweit dies zur Ermittlung und Bewertung eines Eingriffs in Natur und Landschaft zwingend erforderlich ist. Nach der Entwurfsbegründung ist die Berücksichtigung der Inhalte dann „zwingend erforderlich“, wenn anderenfalls die originären Anforderungen der Eingriffsregelung nicht ordnungsgemäß abgearbeitet werden könnten¹⁵. Die zwingende Erforderlichkeit könnte indes ein Einfallstor für eine Anreicherung des Prüfprogramms der Eingriffsregelung darstellen und birgt zudem das Risiko einer uneinheitlichen Anwendung. Hier könnte sich daher eine Klarstellung anbieten, dass hinsichtlich des relevanten europäischen Arten-, Habitat- und Gewässerschutzes kein Eingriff vorliegt.

VII. Begriffsverständnis der Ausgleichsmaßnahmen

Und auch das – im Vergleich zum Referentenentwurf – angepasste Begriffsverständnis der Ausgleichsmaßnahmen in der Entwurfsbegründung trägt dem unionsrechtlichen Verständnis von Ausgleichsmaßnahmen besser Rechnung. Zwar definiert die Erneuerbare-Energien-Richtlinie den Begriff der Ausgleichsmaßnahmen nicht. Die Europäische Kommission verwendet ihn im klassischen Habitat-/Artenschutzrecht aber bei Ausnahmen nach Art. 6 Abs. 4 bzw. Art. 16 Abs. 1 FFH-RL¹⁶ und somit immer dann, wenn die Schwelle zum Verbotsverstoß überschritten wurde. Es spricht daher vieles dafür, dass die Ausgleichsmaßnahmen im System der

Beschleunigungsgebiete systematisch an die Stelle der künftig nicht mehr erforderlichen Ausnahmeprüfung treten. Das wiederum legt den Schluss nahe, dass Bezugs-punkt für Ausgleichsmaßnahmen im Habitatschutz die Sicherung der Kohärenz des Natura-2000-Netzes und im Artenschutz die Sicherung des Erhaltungszustands der Populationen einer betroffenen Art ist. Dieses Begriffsverständnis kommt nunmehr auch in der Entwurfsbegründung zutreffend zum Ausdruck¹⁷:

„Als Ausgleichsmaßnahmen in diesem Sinne sind insbesondere Maßnahmen zur Sicherung des Erhaltungszustands der Populationen einer Art (FCS-Maßnahmen) und zur Sicherung des Zusammenhangs des Netzes „Natura 2000“ notwendige Maßnahmen (Kohärenzsicherungsmaßnahmen) zu verstehen.“

VIII. Wahlrecht des Antragstellers hinsichtlich des Verfahrens

Nach dem Willen des Gesetzgebers soll der in Umsetzung der Verordnung für einen beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien (sog. EU-Notfall-Verordnung)¹⁸ bereits in Kraft getretene § 6 Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG)¹⁹ im Rahmen seiner zeitlichen Geltungsdauer vorrangig zur Anwendung kommen. Anders als noch im Referentenentwurf ist dies aber nicht mehr zwingend. Nunmehr soll der Antragsteller die Möglichkeit haben, stattdessen das neue Zulassungsverfahren nach § 6b WindBG zu wählen (§ 6b Abs. 9 WindBG-RegE).

Unklar bleibt indes sowohl im Gesetzentwurf als auch schon in den zugrundeliegenden Vorgaben der Erneuerbare-Energien-

¹⁵ BT-Drs. 20/12785, S. 43.

¹⁶ Europäische Kommission, Leitfaden zu Windkraftprojekten und den Naturschutzzvorschriften der EU, 2020, C(2020) 7730 final vom 18.11.2020, S. 21 und Europäische Kommission, Leitfaden zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der FFH-Richtlinie, 2021, C(2021) 7301 final vom 12.10.2021, S. 83 f.

¹⁷ BT-Drs. 20/12785, S. 47.

¹⁸ Verordnung (EU) 2022/2577 des Rates vom 22. Dezember 2022 zur Festlegung eines Rahmens für einen beschleunigten Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien, Abl. EU Nr. L 335 v. 29.12.2022, S. 36 verlängert und teils abgeändert durch Verordnung (EU) 2024/223 des Rates vom 22. Dezember 2023 zur Änderung der Verordnung (EU) 2022/2577 zur Festlegung eines Rahmens für einen beschleunigten Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien, Abl. EU Reihe L v. 10.01.2024.

¹⁹ Gesetz zur Festlegung von Flächenbedarfen für Windenergieanlagen an Land vom 20. Juli 2022 (BGBl. I S. 1353), das zuletzt durch Artikel 12 des Gesetzes vom 8. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 151) geändert worden ist.

8 Die Beschleunigungsgebiete für die Windenergie an Land

Richtlinie, ob der Antragsteller in einem Beschleunigungsgebiet auch das „klassische Genehmigungsverfahren“ wählen kann. Die Richtlinie knüpft die Erleichterungen im Genehmigungsverfahren (= Entfall gewisser Prüfpflichten und Ersatz durch ein Screening)²⁰ sowie die Vereinbarkeitsvermutung²¹ an die Beachtung der Planmaßnahmen. Zudem hat der Antragsteller gemäß Art. 16a Abs. 4 UAbs. 2 EE-RL 2023 für die Zwecke des Screenings u. a. Informationen „über die Einhaltung der gemäß Artikel 15c Absatz 1 Buchstabe b festgelegten Regeln und Maßnahmen für das betreffende Beschleunigungsgebiet“ zur Verfügung zu stellen. Ob dies jedoch dem Vorhabenträger die Möglichkeit eröffnen soll, sich durch Nichtbeachtung der Planmaßnahmen bewusst gegen das neue Genehmigungsregime in den Beschleunigungsgebieten und für „klassische Prüfungen“ zu entscheiden, ist unklar.

Auch § 6b WindBG-RegE ermöglicht einen solchen Wechsel in das „klassische System“ nicht unmittelbar, da für alle dem Anwendungsbereich der Beschleunigungsgebiete unterfallenden Vorhaben gleichermaßen der Entfall der Prüfpflichten im Zulassungsverfahren nach Absatz 2 angeordnet wird. Auch hier hat zwar der Träger des Vorhabens der Zulassungsbehörde nach § 6b Abs. 3 S. 3 WindBG-RegE für die Überprüfung aufgrund der im Plan bestimmten Regeln für Minderungsmaßnahmen und etwaiger weiterer eigener Vorschläge Unterlagen über Maßnahmen vorzulegen und darzulegen, wie mit diesen Maßnahmen den Umweltauswirkungen begegnet werden soll. Andernfalls sind die Unterlagen für die Überprüfung nicht vollständig im Sinne des § 6b Abs. 4 S. 2 WindBG-RegE, sodass – wie auch in der Richtlinie geregelt – die Frist für die Überprüfung nicht zu laufen beginnt. In der Folge kann der Antrag allerdings abgelehnt werden (vgl. § 20 Abs. 2 der 9. BImSchV²²).

²⁰ Vgl. Art. 16a Abs. 3 UAbs. 1 EE-RL 2023 „sofern diese Projekte mit Artikel 15c Absatz 1 Buchstabe b der vorliegenden Richtlinie im Einklang stehen“ und Art. 16a Abs. 3 UAbs. 2 EE-RL 2023 „sofern diese Projekte für erneuerbare Energie den gemäß Artikel 15c Absatz 1 Buchstabe b dieser Richtlinie festgelegten Regeln und Maßnahmen entsprechen“.

²¹ Vgl. Art. 15c Abs. 1 UAbs. 3 S. 1 EE-RL 2023 „bei Einhaltung der in Unterabsatz 1 Buchstabe b und unter

Buchstabe b des vorliegenden Absatzes genannten Regeln und bei der Durchführung der geeigneten Minderungsmaßnahmen im Rahmen der einzelnen Projekte“.

²² Verordnung über das Genehmigungsverfahren in der Fassung der Bekanntmachung vom 29. Mai 1992 (BGBl. I S. 1001), die zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 3. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 225) geändert worden ist.

C. Kritikpunkte und Verbesserungspotenziale

I. Hauptursachen für Kritik

Die Kritikpunkte an der Umsetzung der Beschleunigungsgebiete für die Windenergie an Land lassen sich im Wesentlichen auf fünf Ursachen zurückführen:

1. Verkennen des Systemwechsels zwischen EU-Notfall-Verordnung und Beschleunigungsgebieten

An zahlreichen Stellen wird eine Umsetzung aus der Perspektive von Art. 6 EU-Notfall-VO bzw. § 6 WindBG deutlich. Das Konzept der Beschleunigungsgebiete aus der geänderten Erneuerbare-Energien-Richtlinie geht jedoch deutlich über den durch die EU-Notfall-Verordnung eingeleiteten Systemwechsel hinaus²³. Der Blick durch die „§ 6 WindBG-Brille“ führt dazu, dass zentrale neue Strukturen im Rahmen der Umsetzung verkannt wurden oder ihnen jedenfalls nicht das erforderliche Gewicht verliehen wurde.

Anders als noch bei Art. 6 EU-Notfall-VO sind im System der Beschleunigungsgebiete Umweltgesichtspunkte verstärkt auf der Gebietsebene zu berücksichtigen und zu adressieren. Für die Ausweisung eines Gebiets als Beschleunigungsgebiet ist ein „Qualifizierungsakt“ erforderlich. Dieser darf nach der Erneuerbare-Energien-Richtlinie nur dort erfolgen, wo in Anbetracht der Besonderheiten des ausgewählten Gebiets voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen durch die Nutzung einer erneuerbaren Energie zu erwarten sind. Besonders schutzwürdige Gebiete sind ausgeschlossen. Zudem müssen geeignete Regeln für wirksame Minderungsmaßnahmen im Plan zur Ausweisung der Beschleunigungsgebiete festgelegt und eine SUP sowie ggf. eine FFH-Verträglichkeitsprüfung durchgeführt werden. Bei Art. 6 EU-Notfall-

VO wird hingegen für die Genehmigungs erleichterungen schlicht an bereits für erneuerbare Energien ausgewiesene Gebiete angeknüpft, ohne dass ein zusätzlicher „Qualifizierungsakt“ erforderlich ist. Planmaßnahmen existieren in diesen Gebieten daher nicht. Einzige umweltbezogene Anforderung an die Gebietsebene im Regime von Art. 6 EU-Notfall-VO ist, dass eine SUP durchgeführt wurde. Darüber hinaus verlangt Art. 6 EU-Notfall-VO nicht einmal den Ausschluss bestimmter besonders schutzwürdiger Gebiete. Dieser wurde erst im Rahmen der deutschen Umsetzung für die Windenergie an Land in § 6 WindBG zur Voraussetzung für die Anwendung der Genehmigungserleichterungen.

Die dargestellten strukturellen Unterschiede auf Planungsebene begründen in der Folge erhebliche Unterschiede beider Regime auf Genehmigungsebene. Im System der Beschleunigungsgebiete rechtfertigt die verstärkte Berücksichtigung umweltrechtlicher Konflikte auf Gebietsebene wesentlich weitergehende Erleichterungen auf Genehmigungsebene. So wird in den Beschleunigungsgebieten bei Einhaltung bzw. Durchführung der Planmaßnahmen die Vereinbarkeit mit den artenschutzrechtlichen Zugriffsverboten für FFH-Arten und Vögel (Art. 12 Abs. 1 FFH-RL, Art. 5 VS-RL), den habitatschutzrechtlichen Vermeidungsgeboten (Art. 6 Abs. 2 FFH-RL) sowie dem wasserrechtlichen Verschlechterungsverbot bzw. Verbesserungsgebot für Oberflächengewässer (Art. 4 Abs. 1 lit. a) Ziff. i) und Ziff. ii) WRRL) vermutet, sodass diesbezügliche Prüfpflichten – neben der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) nach der UVP-Richtlinie²⁴ und der FFH-Verträglichkeitsprüfung nach der FFH-Richtlinie – entfallen. Stattdessen ist auf Grundlage verfügbarer Informationen ein Screening hinsichtlich höchstwahrscheinlich erheblicher unvorhergesehener nachteiliger Umweltauswirkungen angesichts der ökologischen Sensibilität des geografischen Gebiets

²³ Siehe hierzu auch Sailer/Deutinger, Die Beschleunigung des Erneuerbaren-Ausbaus durch die EU-Notfall-Verordnung und die novellierte Erneuerbare-Energien-Richtlinie, EurUP 2024, S. 70 ff.

²⁴ Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. EU Nr. L 26 v. 28.01.2012, S. 1.

10 Die Beschleunigungsgebiete für die Windenergie an Land

durchzuführen. Nur wenn im Screening auf der Grundlage eindeutiger Beweise höchstwahrscheinlich solche unvorhergesehenen Auswirkungen festgestellt werden, kann die Vereinbarkeitsvermutung widerlegt werden. Nur dann sind ggf. zusätzliche Minderungsmaßnahmen und/oder Ausgleichsmaßnahmen/-zahlungen zu ergreifen. Demgegenüber gibt es bei Art. 6 EU-Notfall-VO keine Planmaßnahmen und damit auch keine Vereinbarkeitsvermutung und kein Screening. Stattdessen wird lediglich von der Durchführung der UVP und einer Prüfung der artenschutzrechtlichen Vorgaben aus Art. 12 Abs. 1 FFH-RL und Art. 5 VS-RL befreit. Im Gegenzug sind jedoch auf der Grundlage vorhandener Daten geeignete und verhältnismäßige Minderungsmaßnahmen bzw. ein finanzieller Ausgleich für Artenschutzprogramme anzuordnen, um die Einhaltung der artenschutzrechtlichen Vorgaben zu gewährleisten. Diese „modifizierte Artenschutzprüfung“ zur ggf. erforderlichen Anordnung von Minderungsmaßnahmen bzw. einer Zahlung ist stets und direkt durchzuführen – wird also anders als im System der Beschleunigungsgebiete nicht erst durch das Screening ausgelöst. Während im System der Beschleunigungsgebiete folgerichtig eine Genehmigungsversagung wegen der genannten Vorgaben aus dem europäischen Habitat-, Arten- und Gewässerschutzrecht nicht mehr möglich ist, scheidet eine Versagung im System der EU-Notfall-Verordnung lediglich hinsichtlich der artenschutzrechtlichen Vorgaben aus.

Die Beschleunigungsgebiete sind sowohl auf Planungs- als auch Genehmigungs-ebene ein deutlich komplexeres System, das auch dem Umweltschutz umfassender Rechnung trägt. Dass dieser Systemwechsel nur unvollständig nachvollzogen wurde, wird u. a. bei der Zahlungspflicht bei unzureichender Datengrundlage für das Überprüfungsverfahren (= Screening) deutlich (siehe dazu C.III.4.c)aa).

2. Unklarheiten hinsichtlich der Richtlinienkonformität der Umsetzung

Teilweise ist unklar, ob der nationale Gesetzgeber alle Richtlinienvorgaben vollumfänglich umgesetzt hat bzw. ob er sich bei der Umsetzung in nationales Recht noch im Rahmen des mitgliedstaatlichen

Umsetzungsspielraumes bewegt. Bei Erstrem ist bspw. die bislang nicht geregelte Fiktion unter Umweltgesichtspunkten nach Ablauf der Screening-Frist zu nennen, bei Letzterem etwa die gewählte Umsetzung der Richtlinienvorgabe, dass Beschleunigungsgebiete nur dort ausgewiesen werden dürfen, wo voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen zu erwarten sind. Bei unzureichender Umsetzung würde ein Unionrechtsvorstoß vorliegen. Insofern bleibt abzuwarten, welche abschließende Fassung die Umsetzungsvorschriften im deutschen Recht nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens finden werden.

3. Nichtausschöpfen von Umsetzungsspielräumen

Weitere Kritikpunkte sind darauf zurückzuführen, dass vorhandene Umsetzungsspielräume nicht ausgeschöpft oder zu Lasten des Erneuerbaren-Ausbaus genutzt wurden. Dadurch werden wichtige Chancen versäumt, die Genehmigungsverfahren für EE-Anlagen möglichst weitreichend zu vereinfachen und zu beschleunigen und somit der Zielsetzung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie umfassend Rechnung zu tragen. Deutlich wird dies etwa bei der Ausgestaltung der Zahlungspflicht, sowohl was den Zahlungszeitpunkt als auch die Zahlungshöhe betrifft.

4. Widersprüche und Brüche innerhalb des Entwurfs

Jenseits dieser unionsrechtlich begründeten Kritikpunkte an der Umsetzung der Beschleunigungsgebiete für die Windenergie an Land weist der Entwurf auch zahlreiche Widersprüche und logische Brüche auf. Diese Inkonsistenzen führen zu Unsicherheiten beim Rechtsanwender und dem Risiko unterschiedlicher Auslegungen im Vollzug. Sie sollten daher aus Gründen der Rechtsklarheit und Verfahrensstandardisierung vermieden werden. Das betrifft beispielsweise die Unklarheit, ob eine gewässerschutzrechtliche Ausnahme weiterhin erforderlich sein soll oder nicht. Gesetzes- text und Entwurfsbegründung verhalten sich hierzu widersprüchlich. Darüber hinaus wird im Zusammenhang mit der

artenschutzrechtlichen Prüfung nicht konsequent auf die Privilegierungen beim Prüfungsmaßstab aus § 44 Abs. 1 i. V. m. Abs. 5 BNatSchG Bezug genommen, sondern an dernorts im Entwurf nur auf § 44 Abs. 1 BNatSchG abgestellt. Dadurch werden unterschiedliche materiell-rechtliche Anforderungen an die artenschutzrechtliche Prüfung gestellt, was zu Widersprüchen im Prüfprogramm führt.

5. Vergleich zu Wind auf See

Nicht zuletzt ist an verschiedenen Stellen eine unterschiedliche Umsetzung für die Bereiche Windenergie an Land und [Windenergie auf See](#)²⁵ festzustellen. Obwohl die Regelungen auf denselben Vorschriften beruhen (Art. 15c, 16, 16a EE-RL 2023), sind wegen der darin enthaltenen unionsrechtlichen Umsetzungsspielräume Unterschiede in der Umsetzung nicht von vornherein ausgeschlossen. Entscheidend für die Unionsrechtskonformität ist allein, ob der jeweilige Umsetzungsakt vom Umsetzungsspielraum der Richtlinie gedeckt ist.

Von der Unionsrechtskonformität getrennt zu betrachten ist die Grundrechtskonformität. Wenn nämlich der umzusetzende Unionsrechtsakt Umsetzungsspielräume vorsieht, bzw. nicht vollständig unionsrechtlich determiniert ist, wird der nationale Umsetzungsakt sowohl an den deutschen Grundrechten als auch an den Unionsgrundrechten gemessen. Das BVerfG nimmt seine Prüfung dann aber primär am Maßstab des Grundgesetzes vor, weil es davon ausgeht, dass die Grundrechtsprüfung das Schutzniveau der Grundrechtecharta in der Regel gewährleistet²⁶. Der nationale Gesetzgeber ist damit bei der Umsetzung der Vorgaben aus der Erneuerbare-Energien-Richtlinie innerhalb des Umsetzungsspielraumes auch an den allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG gebunden. Das zwingt ihn, vergleichbare Sachverhalte grundsätzlich gleich zu behandeln, es sei denn, ein

abweichendes Vorgehen ist sachlich ge-rechtfertigt²⁷.

Wenn es sich bei der Umsetzung der einzelnen Richtlinienvorgaben durch die Regierungsentwürfe für die Windenergie an Land und für die Windenergie auf See also jeweils um vergleichbare Sachverhalte handeln sollte, die verschieden behandelt werden, wäre zu prüfen, ob diese Ungleichbehandlung durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt werden kann. Eine Grundrechtsprüfung im jeweiligen Einzelfall kann im Rahmen dieser Untersuchung nicht geleistet werden. Einige Unterschiede in den Regelungen für die Windenergie an Land und die Windenergie auf See erscheinen auf den ersten Blick aufgrund der Besonderheiten der jeweiligen Technologie oder unterschiedlichen Sachgesetzlichkeiten jedenfalls nachvollziehbar (etwa die unterschiedlichen Zuschnitte der Ausschlussgebiete bei Ausweisung der Flächen und die Vorgaben zur Festlegung von Regeln für Minderungsmaßnahmen in den Plänen). An anderer Stelle sind Gründe für eine unterschiedliche Ausgestaltung nicht ohne Weiteres ersichtlich.

Im Hinblick auf Unionsrechts- oder Grundrechtskonformität fragliche Unterschiede zeigen sich vor allem beim „Ob“ der Ausweisung von Beschleunigungsgebieten. So soll im Bereich Windenergie auf See eine Fläche als Beschleunigungsfläche festgelegt werden, wenn auf ihr durch die Errichtung und den Betrieb von Windenergieanlagen auf See voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen zu erwarten sind. Die Errichtung und der Betrieb von Windenergieanlagen auf See haben nach dem Entwurf dabei voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen, soweit eine Beschleunigungsfläche nicht unter die Gebietsausschlüsse fällt. Es handelt sich bezüglich des „Ob“ der Ausweisung also jedenfalls um eine Ermessensvorschrift. Ob diese – wie nach der Entwurfsbegründung offenbar beabsichtigt²⁸ – zudem mit einer Vermutungsregelung kombiniert wurde, ist unklar. Eine Vermutung spiegelt sich im

²⁵ Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der EU-Erneuerbaren-Richtlinie in den Bereichen Windenergie auf See und Stromnetze und zur Änderung des Bundesbedarfsplangesetzes vom 29.04.2024, BT-Drs. 20/11226.

²⁶ BVerfGE 152, 152 (170, 179 ff.); Wendel, Europäischer Grundrechtsschutz und nationale Spielräume, EuR

2022, S. 327 (330 ff.); Wendel, Das Bundesverfassungsgericht als Garant der Unionsgrundrechte, JZ 2020, S. 157 (158 ff.).

²⁷ Vgl. zum Ganzen Thiele, in: Dreier, GG, 4. Aufl. 2023, Art. 3 Rn. 35 ff.

²⁸ BT-Drs. 20/11226, S. 51.

12 Die Beschleunigungsgebiete für die Windenergie an Land

Gesetzeswortlaut jedenfalls nicht wider. Dort wurde begrifflich das Tatbestandsmerkmal „voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen“ aus Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 lit. a) EE-RL 2023 umgesetzt, sodass die Voraussichtlichkeit wohl kaum zugleich als Ausdruck einer Vermutungsregelung gedeutet werden kann. Im Bereich der Windenergie an Land sind hingegen alle Windenergiegebiete verpflichtend zusätzlich als Beschleunigungsgebiete auszuweisen, soweit sie nicht in einem der Ausschlussgebiete liegen. Es besteht hier also schon kein Ermessen hinsichtlich des „Ob“ der Ausweisung.

Auch bei der Umsetzung des Screenings zeigen sich Unterschiede. Während etwa im Bereich der Windenergie an Land erhöhte Anforderungen an die für die Überprüfung vorhandenen Daten gestellt werden (ausreichende räumliche Genauigkeit und zum Zeitpunkt der Entscheidung über den Zulassungsantrag nicht älter als fünf Jahre), besteht eine solche Einschränkung im Bereich Windenergie auf See nicht. Dieser Unterschied wirkt sich vor allem deshalb aus, weil eine Zahlungspflicht bei unzureichender bzw. fehlender Datengrundlage nur bei der Windenergie an Land vorgesehen ist. Darüber hinaus verlangt nur die Umsetzung für Wind an Land im Rahmen der Überprüfung, dass die Einhaltung der Vorschriften aus §§ 34 und 44 Abs. 1 BNatSchG sowie § 27 Wasserhaushaltsgesetz (WHG)²⁹ gewährleistet ist, wodurch unklar wird, welche Prüfungsmaßstäbe in der Überprüfung gelten sollen.

Besonders auffällig ist darüber hinaus die ungleiche Ausgestaltung der Vereinbarkeitsvermutung. Während im Bereich Wind an Land bei Einhaltung der Maßnahmen lediglich klargestellt wird, dass eine über die Überprüfung hinausgehende „Prüfung“ der Einhaltung der Vorschriften der §§ 34 und 44 Abs. 1 BNatSchG und des § 27 WHG nicht durchzuführen ist, geht der Entwurf für Wind auf See – unionsrechtlich zutreffend – darüber hinaus. Demnach ist mit Durchführung der Maßnahmen die Einhaltung der Vorschriften der §§ 34 und 44 Abs. 1 BNatSchG gewährleistet, sodass hier der

materielle Rechtmäßigkeitsvermutung vollständig Rechnung getragen wurde.

II. Kritikpunkte auf Gebietsebene (§ 249a BauGB-RegE bzw. § 28 ROG-RegE)

1. Erhebliche Umweltauswirkungen vs. Gebietsausschlüsse

Nach Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 lit. a) EE-RL 2023 müssen die zuständigen Behörden ausreichend homogene Land-, Binnengewässer- und Meeresgebiete ausweisen, in denen in Anbetracht der Besonderheiten des ausgewählten Gebiets die Nutzung einer bestimmten Art oder bestimmter Arten erneuerbarer Energie voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen hat. Dabei müssen sie

- i. vorrangig künstliche und versiegelte sowie vorbelastete Flächen auswählen;
- ii. Natura-2000-Gebiete und Gebiete, die im Rahmen nationaler Programme zum Schutz der Natur und der biologischen Vielfalt ausgewiesen sind, Hauptvogelzugrouten und Meeressäuger-Hauptzugrouten und andere Gebiete, die auf der Grundlage von Sensibilitätskarten und mit den unter Punkt iii genannten Instrumenten ermittelt wurden, ausschließen;
- iii. alle geeigneten und verhältnismäßigen Instrumente und Datensätze nutzen, um die Gebiete zu ermitteln, in denen keine erheblichen Umweltauswirkungen durch Anlagen zur Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen zu erwarten wären.

Die Umsetzung dieser Vorgaben erfolgt durch § 249a Abs. 1 BauGB-RegE bzw. § 28 Abs. 2 ROG-RegE. Demnach sind Windenergiegebiete zugleich als Beschleunigungsgebiete für die Windenergie an Land darzustellen bzw. auszuweisen, soweit sie nicht in einem Ausschlussgebiet liegen. Ein

²⁹ Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585), das zuletzt durch Artikel 7

des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 409) geändert worden ist.

Ermessen hinsichtlich des „Ob“ der Ausweisung eines Windenergiegebiets als Beschleunigungsgebiet besteht damit nicht. Damit verzichtet der Gesetzentwurf auf eine „Eins-zu-eins-Umsetzung“ der Anforderung „voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen“. Stattdessen soll eine gesetzgeberische Entscheidung getroffen werden, wonach die in den Nummern 1 und 2 genannten Gebiete abschließend die Fälle ausgestalten, in denen es voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen geben würde³⁰. Im Umkehrschluss sind in allen anderen Fallkonstellationen „voraussichtlich (...) erhebliche Umweltauswirkungen“ ausgeschlossen. Eine Prüfung der Planungsträger hinsichtlich voraussichtlich erheblicher Umweltauswirkungen findet bei der Ausweisung von Beschleunigungsgebieten außerhalb der ausgeschlossenen Gebiete nicht statt³¹. Soweit ein Windenergiegebiet daher nicht in einem der Ausschlussgebiete liegt, ist dieses vom jeweiligen Planungsträger zwingend als Beschleunigungsgebiet darzustellen bzw. auszuweisen, weil dann kraft Gesetzes davon ausgegangen wird, dass voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen zu erwarten sind. Nur bei der Ermittlung sog. „sensibler Gebiete“ als Ausschlussgebiete in § 249a Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BauGB-RegE bzw. § 28 Abs. 2 Nr. 2 ROG-RegE soll nach der Gesetzesbegründung ein fachlicher Beurteilungsspielraum der jeweiligen Planungsträger bestehen, welche Gebiete genau sie hierunter fassen.

Nach dem Wortlaut der Richtlinie ist nicht klar, ob die Anforderung „voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen“ allein über die Gebietsausschlüsse umgesetzt werden kann oder ob den Planungsträgern im Einzelfall noch weitergehende Spielräume zur Prüfung erheblicher Umweltauswirkungen zustehen sollen³². Für Ersteres mag zwar ein höheres Maß an Rechtssicherheit durch handhabbare Kategorien für die Planungsträger sprechen

und dass in Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 lit. a) Ziff. ii) EE-RL 2023 selbst eine enge Verknüpfung von Umweltauswirkungen und Gebietsausschlüssen hergestellt wird. Für Letzteres könnte aber sprechen, dass der oben aufgezeigte Anforderungskatalog in der Richtlinie über die bloßen Gebietsausschlüsse hinausgeht, recht offen formuliert ist und zudem den Planungsträgern die Prüfpflicht auferlegt. Dass der Gesetzentwurf den Planungsträgern bei Festlegung der „sensiblen Gebiete“ einen Beurteilungsspielraum zuerkennt, dürfte die Richtlinienkonformität insoweit zwar stärken. Die Vereinbarkeit der deutschen Umsetzung mit den Vorgaben der geänderten Erneuerbare-Energien-Richtlinie hängt aber letztlich davon ab, ob über die Ausschlussgebiete tatsächlich abschließend alle Fälle erfasst werden, in denen voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen durch die Nutzung einer bestimmten Art erneuerbarer Energie zu erwarten wären.

Auffällig ist in diesem Zusammenhang der Vergleich mit der Umsetzung im Bereich Windenergie auf See. Nach dem Regierungsentwurf zu § 5 Abs. 2b Windenergie-auf-See-Gesetz (WindSeeG)³³ soll eine Fläche als Beschleunigungsfläche festgelegt werden, wenn auf ihr durch die Errichtung und den Betrieb von Windenergieanlagen auf See voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen zu erwarten sind. Die Errichtung und der Betrieb von Windenergieanlagen auf See haben nach dem Entwurf voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen, soweit eine Beschleunigungsfläche nicht unter die dort festgelegten Gebietsausschlüsse fällt. Hier hat man sich also für die „Eins-zu-eins-Umsetzung“ der Anforderung „voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen“ entschieden und eine Ausgestaltung als intendierte Ermessensvorschrift gewählt³⁴. Dies eröffnet einerseits Spielräume für die Planungsträger, begrenzt diese jedoch über eine Soll-Vorschrift, sodass ein Mindestmaß an

³⁰ BT-Drs. 20/12785, S. 61.

³¹ Dies ist zu unterscheiden von der Prüfung erheblicher Umweltauswirkungen im Zuge der Strategischen Umweltprüfung, die bei der Ausweisung von Beschleunigungsgebieten gesondert durchzuführen ist (Art. 15c Abs. 2 EE-RL 2023).

³² Siehe allg. bereits Deutinger/Sailer, Die Beschleunigungsgebiete nach der Erneuerbare-Energien-

Richtlinie, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 35 vom 08.02.2024, S. 16 ff.

³³ Gesetz zur Entwicklung und Förderung der Windenergie auf See vom 13. Oktober 2016 (BGBl. I S. 2258, 2310), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 8. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 151) geändert worden ist.

³⁴ Wie bereits dargestellt ist unklar, ob diese Ermessensvorschrift zudem mit einer Vermutungsregelung kombiniert wurde.

14 Die Beschleunigungsgebiete für die Windenergie an Land

Rechtssicherheit und Vereinheitlichung der Planungen besteht. Diese Form der Umsetzung gewährleistet im Bereich der Windenergie auf See die Konformität mit europäischem Recht, wäre jedoch bei ihrer Übertragung auf die Windenergie an Land auch nicht ohne Nachteile: Wird die Anforderung „voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen“ nicht weitergehend gesetzgeberisch operationalisiert, bleibt ihre Konkretisierung den Planungsträgern überlassen. Das beträfe im Falle der Windenergie an Land eine Vielzahl an Planungsträgern, sodass das Risiko uneinheitlicher, ggf. europarechtswidriger und damit anfechtbarer Handhabung im Einzelfall bestünde.

2. Richtlinienüberschließendes Artenspektrum bei Minderungsmaßnahmen

Die Richtlinie verlangt in den Plänen zur Ausweisung der Beschleunigungsgebiete die Festlegung geeigneter Regeln für wirksame Minderungsmaßnahmen, um mögliche negative Umweltauswirkungen zu vermeiden oder, falls dies nicht möglich ist, gegebenenfalls erheblich zu verringern (Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 lit. b) EE-RL 2023). Damit sollen unter anderem die artenschutzrechtlichen Verpflichtungen aus Art. 12 Abs. 1 FFH-RL und Art. 5 VS-RL eingehalten werden. Art. 12 Abs. 1 FFH-RL dient dabei dem Schutz der in Anhang IV Buchstabe a) FFH-RL genannten FFH-Tierarten. Art. 5 VS-RL schützt die europäischen Vogelarten nach Art. 1 VS-RL.

Umgesetzt wurde diese Vorgabe in § 249a Abs. 2 BauGB-RegE bzw. § 28 Abs. 4 ROG-RegE, wobei im Bereich des Artenschutzes auf die besonders geschützten Arten nach § 7 Abs. 2 Nr. 13 BNatSchG abgestellt wird. Dieses Artenspektrum geht jedoch über die von der Richtlinie in Bezug genommenen FFH-Tierarten und Vogelarten deutlich hinaus. Erfasst werden darüber hinaus nämlich auch

- ▶ Tier- und Pflanzenarten, die in Anhang A oder Anhang B der Verordnung (EG) Nr. 338/97 aufgeführt sind,
- ▶ in Anhang IV der FFH-RL genannte Pflanzenarten und
- ▶ Tier- und Pflanzenarten, die in einer Rechtsverordnung nach § 54 Abs. 1 BNatSchG aufgeführt sind.

Somit sind nach den Vorgaben der Umsetzung für deutlich mehr Arten Regeln für Minderungsmaßnahmen festzusetzen, als nach der Erneuerbare-Energien-Richtlinie erforderlich wäre³⁵. Richtlinienkonform wäre dagegen ein Abstellen auf die in Anhang IV Buchstabe a) der FFH-RL aufgeführten Tierarten und die europäischen Vogelarten.

3. Weitergehende Standardisierung von Minderungsmaßnahmen

Wie bereits oben erwähnt (siehe B.II.) wurde Anlage 3 zur Festlegung von Regeln für Minderungsmaßnahmen in den Plänen im Vergleich zum Referentenentwurf umfassend überarbeitet und inhaltlich erheblich erweitert. Die Vorgaben bleiben insgesamt aber noch recht allgemein und abstrakt und werden sogar als unverbindliche Hilfestellung formuliert. Dies ermöglicht den Planungsträgern zwar einerseits eine hohe Flexibilität in den Planungen vor Ort, dürfte aber andererseits kaum konkrete Hilfestellung bei der Entscheidung über einzelne Regeln für Minderungsmaßnahmen im jeweiligen Plan bieten – auch und gerade weil dies „planungsrechtliches Neuland“ ist. Diese Ausgestaltung birgt zudem das Risiko einer unterschiedlichen Handhabung durch die Planungsträger bzw. Bundesländer. Dies gilt umso mehr, da verschiedene naturschutzfachliche Meinungen existieren und viele Bewertungen daher fachlich umstritten sind³⁶. Insoweit wird hier das Standardisierungspotenzial (noch) nicht vollends ausgeschöpft. Dem könnte zwar ein Stück weit durch den

³⁵ Die besonders geschützten Arten umfassen etwa 2.600 Arten, wohingegen die Anhang-IV-Tierarten der FFH-RL und die europäischen Vogelarten nur etwa 600 Arten umfassen, vgl. Lau, in: Frenz/Mügggenborg, BNatSchG, 4. Aufl. 2024, § 44 Rn. 91.

³⁶ Das bestätigt auch die Stellungnahme des Bundesrats zum Gesetzentwurf, BR-Drs. 396/24 (B), S. 28: Demnach zeige ein Ländervergleich, dass im Hinblick auf den Natur- und Artenschutz bereits bei Ausweisung der Windenergiegebiete nach § 3 WindBG unterschiedliche Methoden und Standards angewendet werden.

angekündigten Bundesleitfaden zur weiteren Konkretisierung der Anlage 3 abgeholt werden, weil durch die Vorgaben des Bundes – wenngleich unverbindlich in einem bloßen Leitfaden – mit einer weiteren bundesweiten Standardisierung des Vollzugs zu rechnen ist. Allerdings könnten die Planungsträger zunächst den angekündigten Bundesleitfaden abwarten, wodurch sich ihre Planungen entsprechend verzögern würden. Will der Gesetzgeber dies vermeiden und eine verbindliche Standardisierung fördern, könnten in der Anlage 3 gesetzlich z. B. Regelbeispiele, Vermutungsregelungen oder gar ein „Standard-Maßnahmenpaket“³⁷ vorgegeben werden.

4. Fehlende Minderungsmaßnahmen für Energiespeicheranlagen

§ 249a Abs. 2 S. 1 BauGB-RegE bzw. § 28 Abs. 4 S. 1 ROG-RegE verlangen die Festlegung geeigneter Regeln für wirksame Minderungsmaßnahmen „für die Errichtung und den Betrieb von Anlagen und ihrem Netzanschluss“. Nicht genannt werden hingegen die von den Genehmigungserleichterungen des § 6b WindBG-RegE ebenfalls umfassten Energiespeicheranlagen am selben Standort wie die Windenergieanlage (vgl. § 6b Abs. 1 Nr. 3 WindBG-RegE). Für diese müssen jedoch nach Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 lit. b) EE-RL 2023 ebenfalls Regeln für Minderungsmaßnahmen im Plan festgelegt werden, weil die Erleichterungen im Zulassungsverfahren an deren Einhaltung anknüpfen. Zwar sind in Anlage 3, die zur Aufstellung von Regeln für Minderungsmaßnahmen herangezogen werden kann, auch „Kategorien von Minderungsmaßnahmen für Speicher und Nebenanlagen“ enthalten. Dennoch sollte eine Pflicht zur Festlegung von Regeln für Minderungsmaßnahmen für Energiespeicheranlagen auch explizit in den Gesetzeswortlaut aufgenommen werden³⁸.

III. Kritikpunkte auf Genehmigungsebene (§ 6b WindBG-RegE)

1. Zu enger Anwendungsbereich bei „Energiespeicheranlagen am selben Standort“ (Abs. 1)

§ 6b Abs. 1 WindBG-RegE regelt den Anwendungsbereich für die Genehmigungs erleichterungen in Beschleunigungsgebieten für die Windenergie an Land. Demnach sind die Erleichterungen anzuwenden, wenn in einem Beschleunigungsgebiet die Errichtung und der Betrieb oder die Änderung der Lage, der Beschaffenheit oder des Betriebs einer nachstehenden Anlage beantragt wird:

1. einer Windenergieanlage an Land,
2. einer zu einer Anlage nach Nummer 1 gehörige Nebenanlage im Sinne des § 3 Nummer 15a des Erneuerbare-Energien-Gesetzes oder
3. einer Energiespeicheranlage am selben Standort wie die Anlage nach Nummer 1, sofern die Energiespeicheranlage bei der planerischen Ausweisung des Beschleunigungsgebietes vorgesehen wurde.

Der Anwendungsbereich von § 6b Abs. 1 Nr. 3 WindBG-RegE wird über die Definition zu „Energiespeicheranlagen am selben Standort“ in § 2 Nr. 7 WindBG-RegE bestimmt. Dort heißt es:

„Energiespeicheranlagen am selben Standort: Anlagen zur Speicherung von Strom und Wärme, die weder planfeststellungsbedürftig noch plangenehmigungsbedürftig sind, im räumlich-funktionalen Zusammenhang mit einer Windenergieanlage an Land oder einer Solarenergieanlage stehen und gegenüber dieser Anlage eine dienende Funktion aufweisen;“

³⁷ Z. B. Fledermausabschaltung, Mahdabschaltung und ggf. begrenzte phänologiebedingte Abschaltung für Vögel und ökologische Baubegleitung für FFH-Arten, vgl. schon zu § 6 WindBG BMWK/BMUV, Vollzugsempfehlung zu § 6 Windenergieländerbedarfsgesetz vom 19. Juli 2023, S. 15 und Agatz, Windenergie-Handbuch, 19. Ausg. 2023, S. 301.

³⁸ Der Bundesrat regt in seiner Stellungnahme daher an, in § 249a Abs. 2 S. 1 BauGB-RegE nach dem Wort „Anlagen“ die Wörter „im Sinne des § 6b Absatz 1 des Windenergieländerbedarfsgesetzes“ einzufügen, BR-Drs. 396/24 (B), S. 31 f.

16 Die Beschleunigungsgebiete für die Windenergie an Land

Die Definition enthält dabei zahlreiche Anforderungen, die in der unionsrechtlichen Definition der „Energiespeicher am selben Standort“ in Art. 2 Nr. 44d EE-RL 2023 nicht vorgesehen sind. Darin heißt es:

„Energiespeicher am selben Standort‘ eine Kombination aus einer Energiespeicheranlage und einer Anlage zur Erzeugung von erneuerbarer Energie, die an denselben Netzanschlusspunkt angeschlossen sind;“

Das Unionsrecht verlangt also lediglich eine räumliche Verknüpfung von EE-Anlage und Energiespeicher durch Anschluss an denselben Netzanschlusspunkt und sieht die Genehmigungserleichterungen für alle diese Anlagen vor. § 2 Nr. 7 WindBG-RegE setzt demgegenüber voraus, dass der Speicher weder planfeststellungsbedürftig noch plangenehmigungsbedürftig ist, im räumlich-funktionalen Zusammenhang mit einer Windenergieanlage an Land oder einer Solarenergieanlage steht und gegenüber dieser Anlage eine dienende Funktion aufweist. Alle Speicheranlagen, die diese Anforderungen nicht erfüllen, fallen nicht in den Anwendungsbereich des § 6b WindBG-RegE und kommen damit auch nicht in den Genuss der darin enthaltenen Genehmigungserleichterungen. Zwar mögen einzelne Anforderungen wie etwa der räumlich-funktionale Zusammenhang gewisse Überschneidungen mit der europarechtlichen Vorgabe „Anschluss an denselben Netzanschlusspunkt“ haben, dennoch unterstellt die Richtlinie mehr Speicheranlagen den Genehmigungserleichterungen in Beschleunigungsgebieten als die nationale Umsetzung. Es ist gerade Zielsetzung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie, den Ausbau der erneuerbaren Energien möglichst umfassend zu beschleunigen, wofür die Richtlinie auch den Netzanschluss und die Energiespeicher am selben Standort mit in den Blick nimmt. Die Ausweisung von Beschleunigungsgebieten soll es gerade ermöglichen, dass Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energie und Energiespeicher am selben Standort sowie der Netzanschluss von Vorhersehbarkeit und

gestrafften Verwaltungsverfahren für die Erteilung von Genehmigungen profitieren, damit die Union ihre Klima- und Energieziele für 2030 erreichen kann³⁹. Der in der Richtlinie vorgegebene weite Anwendungsbereich für erleichterte Genehmigungsverfahren von Energiespeichern am selben Standort muss daher auch im nationalen Recht umgesetzt werden. Selbst bei Umsetzung des breiteren Anwendungsbereichs der Richtlinie dürfte der Mehrwert erleichterter Genehmigungsverfahren für Vor-Ort-Speichern faktisch durch die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Speicheranlagen limitiert sein.

Zudem eröffnet § 6b Abs. 1 WindBG-RegE die Genehmigungserleichterungen für Energiespeicheranlagen nur, „sofern die Energiespeicheranlage bei der planerischen Ausweisung des Beschleunigungsgebietes vorgesehen wurde“. Den Planungsträgern wird demnach bei der Ausweisung der Beschleunigungsgebiete ein Wahlrecht eingeräumt, ob sie auch Energiespeicheranlagen bei der Ausweisung vorsehen und diese Anlagen in der Folge unter das Genehmigungsregime des § 6b WindBG fallen. Ob nach der Richtlinie bei der Ausweisung der Beschleunigungsgebiete ein solches Wahlrecht besteht, ist nicht ganz eindeutig. Einerseits enthält der Wortlaut des Art. 15c Abs. 1 EE-RL 2023 keine explizite Pflicht, bei der Ausweisung von Beschleunigungsgebieten auch Vor-Ort-Speicher zu berücksichtigen, zumal sich hierbei auch die Frage der jeweiligen Speichertechnologie stellt (Batteriespeicher, Elektrolyseur etc.). Andererseits verlangt Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 lit. b) EE-RL 2023 die Festlegung geeigneter Regeln für wirksame Minderungsmaßnahmen nicht nur für die jeweiligen EE-Anlagen, sondern auch für den Netzanschluss und für Energiespeicher am selben Standort. Die Richtlinie verfolgt daher einen ganzheitlichen Ansatz. Der Gesetzgeber wäre jedenfalls nicht daran gehindert, hier stärkere Vorgaben für die Planungsträger zu machen oder gar eine Berücksichtigungspflicht vorzusehen.

³⁹ Vgl. Erwägungsgründe 22 und 35 der Richtlinie (EU) 2023/2413.

2. Entfall von Prüfpflichten (Abs. 2)

§ 6b Abs. 2 WindBG-RegE sieht in Beschleunigungsgebieten für die Windenergie an Land den Entfall bestimmter Prüfpflichten in den Zulassungsverfahren vor. Auch hier besteht jedoch Verbesserungspotenzial.

a) Fehlender Verweis auf habitatschutzrechtliches Verschlechterungsverbot (§ 33 BNatSchG)

Nach der Richtlinie wird im Rahmen der Vereinbarkeitsvermutung bei Einhaltung der Planmaßnahmen angenommen, dass das jeweilige Projekt auch nicht gegen das habitatschutzrechtliche Verschlechterungsverbot aus Art. 6 Abs. 2 FFH-RL verstößt (Art. 15c Abs. 1 UAbs. 3 i. V. m. Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 lit. b) EE-RL 2023). Diesbezügliche Prüfpflichten entfallen damit ebenso.

In der Umsetzung fehlt jedoch in § 6b Abs. 2 WindBG-RegE eine Befreiung von den Prüfpflichten des § 33 BNatSchG, der die nationale Umsetzung des habitatschutzrechtlichen Verschlechterungsverbots aus Art. 6 Abs. 2 FFH-RL darstellt. Befreit wird lediglich von der Durchführung einer FFH-Verträglichkeitsprüfung nach § 34 Abs. 1 BNatSchG, also der nationalen Umsetzung der FFH-Verträglichkeitsprüfung aus Art. 6 Abs. 3 FFH-RL. Das allein ist jedoch zur Umsetzung der Richtlinie unzureichend.

Die Absätze 2 und 3 des Art. 6 FFH-RL verfolgen zwar dasselbe übergeordnete Ziel, da beide nachteilige Auswirkungen auf ein geschütztes Gebiet verhindern sollen. Dabei gilt das habitatschutzrechtliche Verschlechterungsverbot aus Art. 6 Abs. 2 FFH-RL jederzeit, während die FFH-Verträglichkeitsprüfung aus Art. 6 Abs. 3 FFH-RL nur dann zum Tragen kommt, wenn ein *Plan oder ein Projekt beantragt wird*, der bzw. das erhebliche Auswirkungen auf ein Gebiet haben könnte⁴⁰. Nach der Rechtsprechung des EuGH⁴¹ geht deshalb bei der Genehmigung von Plänen und Projekten das Regime der FFH-Verträglichkeitsprüfung aus Art. 6 Abs. 3 FFH-RL der allgemeinen Schutzvorschrift des Art. 6 Abs. 2 FFH-RL vor. Denn die nach Art. 6 Abs. 3 FFH-RL

erteilte Genehmigung setze notwendigerweise die Feststellung voraus, dass keine Beeinträchtigung des betreffenden Gebiets als solches vorliegt und der Plan bzw. das Projekt daher auch nicht geeignet ist, Verschlechterungen oder erhebliche Störungen i. S. d. Art. 6 Abs. 2 FFH-RL hervorzurufen. Es sei demnach davon auszugehen, dass ein nach Art. 6 Abs. 3 FFH-RL genehmigtes Projekt auch die Anforderungen aus Art. 6 Abs. 2 FFH-RL erfüllt, sofern sich nicht später herausstellt, dass das Projekt den betreffenden Lebensraum verschlechtern und/oder die Arten stören kann, für die das jeweilige Gebiet als Schutzgebiet ausgewiesen wurde. Eine gleichzeitige Anwendung der allgemeinen Schutznorm aus Art. 6 Abs. 2 FFH-RL erübrigt sich nach der Rechtsprechung des EuGH also, wenn ein Projekt nach Durchführung einer FFH-Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 FFH-RL genehmigt worden ist.

Innerhalb der Beschleunigungsgebiete findet eine FFH-Verträglichkeitsprüfung für das jeweilige Projekt jedoch gerade nicht mehr statt (vgl. Art. 16a Abs. 3 UAbs. 2 EE-RL 2023). Folglich käme der allgemeinen Schutzvorschrift des Art. 6 Abs. 2 FFH-RL im Genehmigungsverfahren eine eigenständige Bedeutung zu. Dies hatte die Erneuerbare-Energien-Richtlinie aber offensichtlich im Blick, denn über die Vereinbarkeitsvermutung wird bei Einhaltung der Planmaßnahmen davon ausgegangen, dass ein Projekt auch nicht gegen Art. 6 Abs. 2 FFH-RL verstößt. Prüfpflichten, die aus Art. 6 Abs. 2 FFH-RL resultieren, entfallen damit ebenso. Dies hat der nationale Gesetzgeber bei der Umsetzung verkannt, da er in § 6b Abs. 2 WindBG-RegE nicht von einer Prüfung nach § 33 BNatSchG befreit. Dieser Mangel zeigt sich in der Folge auch an anderen Stellen im Entwurf.

b) Fehlende Anwendung der artenschutzrechtlichen Privilegierung

Nach § 6b Abs. 2 S. 1 Nr. 3 WindBG-RegE ist abweichend von § 44 Abs. 1 und 5 BNatSchG keine artenschutzrechtliche Prüfung durchzuführen. Der im Referentenentwurf vom April noch nicht enthaltene

⁴⁰ Vgl. zum Ganzen Europäische Kommission, Natura 2000 – Gebietsmanagement – Die Vorgaben des Artikels 6 der Habitat-Richtlinie 92/43/EWG, C(2018) 7621 final vom 21.11.2018, S. 34 f.

⁴¹ Vgl. zum Ganzen EuGH, Urt. v. 07.09.2004 – C-127/02, Rn. 35-37.

Verweis auf den Absatz 5 von § 44 BNatSchG ist von entscheidender Bedeutung. Zum einen bildet er den korrekten Prüfungsmaßstab für die artenschutzrechtliche Prüfung ab und zum anderen beschränkt er das Artenspektrum auf Anhang IV-Tierarten der FFH-RL, europäische Vogelarten und Arten, die in einer Rechtsverordnung nach § 54 Abs. 1 Nr. 2 aufgeführt sind (Reduzierung von rund 2.600 auf ca. 600 Arten⁴²). Allerdings wird der Verweis auf Absatz 5 im weiteren Entwurf nicht konsequent durchgehalten, sodass es zu Brüchen kommt (siehe beispielsweise § 6b Abs. 8 S. 1 WindBG-RegE). Dies kann zu Unklarheiten bei der Rechtsanwendung hinsichtlich der anzuwendenden Prüfungsmaßstäbe bei der artenschutzrechtlichen Prüfung führen.

3. Überprüfung (Abs. 3 und 4)

Die Regelungen zur Überprüfung in § 6b Abs. 3 und 4 WindBG-RegE setzen das in der Richtlinie vorgesehene Screening um (Art. 16a Abs. 4 und 5 EE-RL 2023). Einige Aspekte der Umsetzung bleiben jedoch hinter den Richtlinievorgaben zurück, an anderer Stelle zeigt sich eine verschärzte Umsetzung.

a) Erhebliche Datenbegrenzung

Art. 16a Abs. 4 UAbs. 2 EE-RL 2023 verlangt in Zusammenschau mit Erwägungsgrund 35 der Richtlinie (EU) 2023/2413 ein Screening auf Grundlage „verfügbarer Informationen“. Weitergehende Anforderungen an diese „verfügbareren Informationen“ stellt die Richtlinie nicht. Insbesondere ist aber eine neue Bewertung oder Datenerhebung nicht erforderlich.

Im Gesetzentwurf ist bislang nicht ausdrücklich geregelt⁴³, dass den Antragstellern die behördlicherseits bekannten und verfügbaren Daten auch zur Verfügung zu stellen sind. Diese Problematik zeigt sich schon beim bisherigen § 6 WindBG und

sollte daher adressiert werden. Vor allem aber setzt § 6b Abs. 3 S. 2 WindBG-RegE die Vorgaben aus der Richtlinie in verschärfter Weise um. Demnach dürfen in der Überprüfung nur vorhandene Daten berücksichtigt werden, die eine ausreichende räumliche Genauigkeit aufweisen und zum Zeitpunkt der Entscheidung über den Zulassungsantrag nicht älter als fünf Jahre sind. Diese Einschränkungen haben erhebliche Auswirkungen: Erfüllen Daten diese Anforderungen nicht, muss der Betreiber der Anlage nach dem Entwurf eine Zahlung in Geld leisten (§ 6b Abs. 7 S. 1 Var. 2 WindBG-RegE, dazu mehr unter C.III.4.c)aa). Das läuft der in Art. 16a Abs. 5 UAbs. 3 EE-RL 2023 klar vorgegebenen Maßnahmenhierarchie (Minderungsmaßnahmen vor Ausgleichsmaßnahmen vor finanziellem Ausgleich) zuwider, weil bei Nichtverfügbarkeit einer ausreichend räumlich und zeitlich genauen Datengrundlage unmittelbar eine Zahlung ausgelöst wird⁴⁴.

Die hohen Anforderungen an die Datengrundlage werden ein Stück weit durch die Entwurfsbegründung relativiert⁴⁵. Sind Daten demnach älter als fünf Jahre oder ist das Alter der Daten nicht bekannt, sollen sie lediglich *in der Regel* nicht verwendet werden. In Ausnahmefällen dürfen also auch ältere Daten der Überprüfung zugrunde gelegt werden, ohne dass direkt die Zahlungspflicht greift. Allerdings wird die Gesetzesbegründung nicht Teil des Gesetzes und hat daher selbst keine Gesetzeskraft – sie kann von Rechtsanwendern und Gerichten in Zweifelsfragen lediglich als Auslegungshilfe herangezogen werden⁴⁶. Überdies ist auch der gewählte zeitliche Bezugspunkt, in dem die Aktualität der Daten gegeben sein muss, unzutreffend. Da sich die hinreichende Aktualität der Daten auf die Überprüfung bezieht, muss Bezugspunkt für die Altersgrenze konsequenterweise auch der Zeitpunkt des Abschlusses der Überprüfung sein und nicht – wie im Entwurf vorgesehen – der (im Zweifel viel spätere) Genehmigungszeitpunkt.

⁴² Lau, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 3. Aufl. 2021, § 44 Rn. 89.

⁴³ Lediglich die Entwurfsbegründung stellt klar, dass die Zulassungsbehörde dem Antragsteller mitteilt, welche Daten für die relevanten besonders geschützten Arten vorhanden sind, BT-Drs. 20/12785, S. 44.

⁴⁴ So auch BR-Drs. 396/24 (B), S. 6 f.

⁴⁵ BT-Drs. 20/12785, S. 43 f.

⁴⁶ Bundesministerium des Innern, Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften, 2. Aufl. 2012, Rn. 245. Daher regt auch der Bundesrat in seiner Stellungnahme an, die Relativierung der zeitlichen Genauigkeit aus der Gesetzesbegründung in den Gesetzestext zu überführen, vgl. BR-Drs. 396/24 (B), S. 6.

Auch hinsichtlich der ausreichenden räumlichen Genauigkeit der Daten eröffnet die Entwurfsbegründung Abweichungsmöglichkeiten. Grundsätzlich müssen die Daten zwar räumlich so genau sein, dass auf ihrer Grundlage Minderungsmaßnahmen angeordnet werden können. Soweit dies fachlich sinnvoll ist, sollen nach der Entwurfsbegründung Minderungsmaßnahmen ausnahmsweise aber auch auf Grundlage erhöhter Daten größeren Maßstabs (z. B. Messtischdatenblatt) festgelegt werden können⁴⁷. Allerdings sollen auch hier nur Ausnahmefälle erfasst werden. Zudem ist zu betonen, dass der Gesetzeswortlaut eindeutig strengere Maßstäbe anlegt und die Begründung insoweit widersprüchlich ist. Dies birgt ein hohes Maß an Rechtsunsicherheit und das Risiko einer uneinheitlichen Handhabung im Vollzug.

Die Umsetzung weist an dieser Stelle Parallelen zur Umsetzung von Art. 6 EU-Notfall-VO durch § 6 WindBG auf. Auch Art. 6 EU-Notfall-VO stellt keine Anforderungen an die „vorhandenen Daten“ zur Anordnung geeigneter und verhältnismäßiger Minderungsmaßnahmen. Dennoch verlangt § 6 Abs. 1 S. 3 WindBG, dass die vorhandenen Daten eine ausreichende räumliche Genauigkeit aufweisen und zum Zeitpunkt der Entscheidung über den Genehmigungsantrag nicht älter als fünf Jahre sind.

Die strengen Anforderungen an die vorhandenen Daten stehen in Widerspruch zu dem von der Erneuerbare-Energien-Richtlinie bezweckten Systemwechsel. Die geänderte Erneuerbare-Energien-Richtlinie nimmt in Beschleunigungsgebieten gewisse Datenunschärfen zugunsten der Beschleunigung des Erneuerbaren-Ausbaus bewusst in Kauf. So erachtet sie die Festlegung von Regeln für Minderungsmaßnahmen auf Planebene auf Grundlage verfügbarer Daten – trotz räumlicher Unschärfen und ggf. fehlender Aktualität der Daten – grundsätzlich als ausreichend, um umweltrechtliche Konflikte zu adressieren. Die Einhaltung dieser Maßnahmen löst dann eine materielle Rechtmäßigkeitsvermutung bezogen auf Vorgaben des europäischen Habitat-, Arten- und Gewässerschutzrechts aus. Folgerichtig ist auch das Screening als

vorhabenbezogener Korrekturmechanismus ebenfalls nur anhand der auf Genehmigungsebene verfügbaren Informationen durchzuführen. Würde man für das Screening aktuelle und brutplatzscharfe Kartierungsdaten verlangen, würde ein Screening immer Auswirkungen anzeigen, die man auf Planebene aufgrund der Datenunschärfen nicht sehen konnte. Die Planebene könnte also nie genügen und die Vereinbarkeitsvermutung würde immer durch das Screening widerlegt werden. Das soll nach dem in Art. 16a Abs. 5 UAbs. 1 S. 1 EE-RL 2023 vorgesehenen Regel-Ausnahme-Verhältnis jedoch gerade der Ausnahmefall sein („Im Anschluss an das Screening sind die in Absatz 3 dieses Artikels genannten Anträge unter Umweltgesichtspunkten genehmigt (...), es sei denn (...).“). Die Richtlinie nimmt also auch im Artenschutz bewusst das langfristige, stabile, typische Arteninventar eines räumlichen Bereichs in den Blick und nicht mehr kurzfristige Schwankungen der Artvorkommen. Eine solche „beständiger“ Datenlage wird auf Bundesländerebene vereinzelt auch bereits herangezogen (im sog. NRW-Modell), was in der Gesetzesbegründung bei der Festlegung von artenschutzrechtlichen Minderungsmaßnahmen ausdrücklich als zulässig erachtet wird⁴⁸. Unabhängig davon steht es dem Vorhabenträger nach Art. 16a Abs. 4 UAbs. 2 EE-RL 2023 frei, freiwillig Daten zu erheben und damit die Beurteilungsgrundlage für das Screening anzureichern.

b) Bezugspunkt der „Vollständigkeit“ der Unterlagen

Nach § 6b Abs. 4 S. 1 WindBG-RegE beginnt die Frist für die Überprüfung mit Vollständigkeit der Unterlagen. Nach Satz 2 sind die Unterlagen vollständig, wenn sie in einer Weise prüffähig sind, dass sie sich zu allen rechtlich relevanten Aspekten der Überprüfung verhalten und die Zulassungsbehörde in die Lage versetzen, die Überprüfung durchzuführen. Unklar bleibt in der Regelung, was die „rechtlich relevanten Aspekte der Überprüfung“ sind.

Weil die Richtlinie das Screening auf die Vorgaben aus dem europäischen Habitat-,

⁴⁷ BT-Drs. 20/12785, S. 44.

⁴⁸ BT-Drs. 20/12785, S. 44.

Arten- und Gewässerschutzrecht beschränkt⁴⁹, ist der Prüfungsumfang in der Überprüfung auf die Schutzgüter aus §§ 33, 34, 44 Abs. 1 i. V. m. Abs. 5 BNatSchG sowie § 27 WHG beschränkt (siehe dazu ausführlich C.III.3.d). Folglich bezieht sich auch die Vollständigkeit der Unterlagen auf diese Vorgaben. Eine entsprechende Klarstellung im Gesetz wäre zu empfehlen.

c) Nur „Anhaltspunkte“ statt „Beweise“

Art. 16a Abs. 5 UAbs. 1 S. 1 EE-RL 2023 stellt hohe Anforderungen an die Feststellung von Auswirkungen im Screening und verlangt eine Verwaltungsentscheidung, in der auf der Grundlage „eindeutiger Beweise“ die Gründe dafür angegeben sind, dass ein bestimmtes Projekt angesichts der ökologischen Sensibilität des geografischen Gebiets, in dem es sich befindet, höchstwahrscheinlich erhebliche unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen haben wird. Die Auswirkungen müssen also nicht nur „höchstwahrscheinlich“ sein, sondern es sind zudem „eindeutige Beweise“ erforderlich. Beweisbelastet ist die zuständige Behörde.

§ 6b Abs. 3 S. 4 WindBG-RegE lässt demgegenüber „eindeutige tatsächliche Anhaltspunkte“ dafür genügen, dass das Vorhaben höchstwahrscheinlich erhebliche unvorhergesehene nachteilige Umweltauswirkungen haben wird. Der Entwurf lässt offen, wann solche „Anhaltspunkte“ gegeben sind. Unklar ist daher, ob auch schon bloße Indizien, Verdachtsmomente oder Vermutungen genügen. Jedenfalls dürften bei „Anhaltspunkten“ geringere Anforderungen an die Nachweisbarkeit einer Tatsache bestehen als bei den von der Richtlinie geforderten „Beweisen“. Damit setzt der Entwurf die hohen Hürden aus der Richtlinie an die Feststellung von Auswirkungen im Screening nur unzureichend um.

d) Vermengung von Prüfungsmaßstäben

Wie bereits erläutert finden aufgrund der Vereinbarkeitsvermutung in Art. 15c Abs. 1 UAbs. 3 EE-RL 2023 in den Beschleunigungsgebieten gewisse Umweltprüfungen aus dem europäischen Habitat-, Gewässer-

und Artenschutzrecht nicht mehr statt. Daneben ordnet Art. 16a Abs. 3 EE-RL 2023 den Entfall von UVP und FFH-Verträglichkeitsprüfung an. Stattdessen wird der Prüfungsmaßstab bei den europäischen Umweltvorgaben auf das Screening beschränkt. Nur wenn das Screening unvorhergesehene Umweltauswirkungen ergibt, zieht dies ggf. eine zusätzliche Maßnahmenfestlegung nach sich.

Die Umsetzung des Screenings erfolgt in § 6b Abs. 3 S. 4 WindBG-RegE:

„Die Zulassungsbehörde überprüft unter Berücksichtigung der Daten nach Satz 1 sowie der Unterlagen nach Satz 3, ob eindeutige tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, dass das Vorhaben bei Durchführung der Maßnahmen nach Satz 3 höchstwahrscheinlich erhebliche unvorhergesehene nachteilige Umweltauswirkungen angesichts der ökologischen Empfindlichkeit des Gebiets nach Anlage 3 Nummer 2 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung haben wird, die bei der Umweltprüfung nach § 8 des Raumordnungsgesetzes oder nach § 2 Absatz 4 des Baugesetzbuches oder bei der etwaigen Verträglichkeitsprüfung nach § 7 Absatz 6 des Raumordnungsgesetzes oder nach § 1a Absatz 4 des Baugesetzbuches nicht ermittelt wurden und dadurch die Einhaltung der Vorschriften der §§ 34 und 44 Absatz 1 des Bundesnaturschutzgesetzes oder des § 27 des Wasserhaushaltsgesetzes nicht gewährleistet ist.“

Durch die Formulierung „angesichts der ökologischen Empfindlichkeit des Gebiets nach Anlage 3 Nummer 2 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung“ ist die Überprüfung als eine Art modifizierte bzw. erweiterte standortbezogene UVP-Vorprüfung ausgestaltet worden. Ein solches Verständnis des Screenings legt auch die Richtlinie nahe.

In gewissem Widerspruch dazu steht jedoch der letzte Halbsatz der Prüfformel mit seiner Bezugnahme auf die (Nicht-)Einhaltung der einzelnen Umweltvorschriften („und dadurch die Einhaltung der

⁴⁹ Das geht zwar nicht unmittelbar aus der Regelung zum Screening in Art. 16a Abs. 4 UAbs. 1 EE-RL 2023 hervor, ergibt sich aber aus der Zusammenschauführung mit den Vorschriften zur Vereinbarkeitsvermutung (Art. 15c

Abs. 1 UAbs. 3 EE-RL 2023) sowie aus dem Bezugspunkt zur Festlegung von Regeln für Minderungsmaßnahmen in Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 lit. b) EE-RL 2023.

Vorschriften der §§ 34 und 44 Absatz 1 des Bundesnaturschutzgesetzes oder des § 27 des Wasserhaushaltsgesetzes nicht gewährleistet ist“). Dies erweckt den Eindruck, dass hier die „klassischen“ Prüfpflichten im Hinblick auf die Einhaltung der Vorgaben aus §§ 34, 44 Abs. 1 BNatSchG und § 27 WHG gemeint sind. Danach würde es z. B. für die Frage, ob die Zugriffsverbote nach § 44 Abs. 1 BNatSchG eingehalten sind, einer Artenschutzprüfung bedürfen. Daher bleibt unklar, ob hier der Prüfungsmaßstab einer überschlägigen UVP-Vorprüfung gelten soll oder der einer exakten Artenschutzprüfung. Sollte der Gesetzgeber Letzteres meinen, würde er sich damit auch in Widerspruch zu den Vorgaben aus der Richtlinie setzen, da die Screening-Formel dort keine klassischen Prüfpflichten beinhaltet.

Vor diesem Hintergrund liegt ein Verständnis des letzten Halbsatzes nahe, wonach die Überprüfung am Maßstab einer UVP-Vorprüfung erfolgt, der Prüfungsumfang jedoch – über die Bezugnahme auf die Umweltvorschriften – auf die Schutzgüter aus §§ 34, 44 BNatSchG sowie § 27 WHG beschränkt sein soll. Das wiederum würde den zutreffenden⁵⁰ Umgriff der Richtlinie abbilden, die das Screening auf die Vorgaben aus dem Habitat-, Arten- und Gewässerschutzrecht beschränkt⁵¹. Die Entwurfsbegründung deutet an dieser Stelle zwar auf ein solches Verständnis hin („Abweichend von den Regelungen des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung ist die Prüfung auf diese Schutzgüter beschränkt“)⁵², impliziert aber an anderen Stellen ein Verständnis des Gesetzgebers, wonach weiterhin normale Prüfpflichten bestehen. Beispielsweise richten sich nach der Entwurfsbegründung die Anforderungen der räumlichen Genauigkeit von Daten nach den einschlägigen fachlichen Vorgaben für das jeweilige Zugriffsverbot⁵³. Es müsse bei der Prüfung des Tötungsverbots

nach § 45b BNatSchG bei Brutvögeln im Regelfall der Ort des Brutplatzes ausreichend genau bekannt sein, um den Abstand zwischen Brutplatz und Windenergieanlage zu bestimmen.

Die Richtlinie sieht in den Beschleunigungsgebieten weder bei der Festlegung von Maßnahmen im Plan (das wäre aufgrund der Unkenntnis des konkreten Anlagenstandorts im Planungsverfahren auch gar nicht möglich) noch im Screening eine Prüfung der artenschutzrechtlichen Verbotstatbestände im Sinne einer klassischen artenschutzrechtlichen Prüfung anhand räumlich exakter und aktueller Daten vor. Das Screening ist vielmehr ein rein überschlägiger Korrekturmechanismus bezüglich unvorhergesehener Auswirkungen (etwa durch neue Artvorkommen oder neue wissenschaftliche Erkenntnisse zur Windenergiesensibilität bestimmter Arten). Die Prüfformel sollte daher im Wortlaut überarbeitet und Widersprüche in der Gesetzesbegründung vermieden werden.

e) Fehlende Konkretisierung der Erheblichkeitsschwelle

Die Regelung zur Überprüfung in § 6b Abs. 3 S. 4 WindBG-RegE lässt zudem offen, wann von „erheblichen“ Umweltauswirkungen auszugehen ist. Bei Bestimmung der Erheblichkeitsschwelle liegt zunächst ein Rückgriff auf die Erheblichkeitsschwelle der UVP-Vorprüfung nahe. Allerdings definiert das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)⁵⁴ diese Erheblichkeitsschwelle ebenfalls nicht⁵⁵. Zudem löst bei einer standortbezogenen UVP-Vorprüfung die Überschreitung der Erheblichkeitsschwelle lediglich die UVP-Pflichtigkeit des Vorhabens aus (rein verfahrensrechtliche Konsequenz ohne unmittelbare Auswirkung auf die

⁵⁰ § 33 BNatSchG wäre jedoch noch zu ergänzen und der Verweis auf § 44 BNatSchG zu einem Verweis auf § 44 Abs. 1 i. V. m. Abs. 5 BNatSchG anzupassen, siehe dazu C.III.2.

⁵¹ Das geht zwar nicht unmittelbar aus der Regelung zum Screening in Art. 16a Abs. 4 UAbs. 1 EE-RL 2023 hervor, ergibt sich aber aus der Zusammenschau mit den Vorschriften zur Vereinbarkeitsvermutung (Art. 15c Abs. 1 UAbs. 3 EE-RL 2023) sowie aus dem Bezugspunkt zur Festlegung von Regeln für Minderungsmaßnahmen in Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 lit. b) EE-RL 2023.

⁵² BT-Drs. 20/12785, S. 44.

⁵³ BT-Drs. 20/12785, S. 44.

⁵⁴ Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 18. März 2021 (BGBl. I S. 540), das zuletzt durch Artikel 13 des Gesetzes vom 8. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 151) geändert worden ist.

⁵⁵ Das BVerwG knüpft den Erheblichkeitsbegriff der UVP-Vorprüfung eng an die materiellen Erheblichkeitsbegriffe der Zulassungsentscheidung, vgl. BVerwG, Urt. v. 13.12.2007 – 4 C 9/06, juris Rn. 34 und BVerwG, Urt. v. 20.08.2008 – 4 C 11/07, juris Rn. 34.

22 Die Beschleunigungsgebiete für die Windenergie an Land

Genehmigungsentscheidung)⁵⁶. Im System der Beschleunigungsgebiete führt eine Überschreitung der Erheblichkeitsschwelle hingegen direkt zur Festlegung zusätzlicher Maßnahmen (materiell-rechtliche Konsequenz mit unmittelbarer Auswirkung auf das „Wie“ der Genehmigung).

Ein Blick in die Richtlinie bringt an dieser Stelle keinen Aufschluss, da Art. 16a Abs. 4 UAbs. 1 EE-RL 2023 die Erheblichkeit ebenfalls nicht konkretisiert. Es wäre dem Gesetzgeber bei der Umsetzung jedoch zu empfehlen, Maßstäbe zu benennen, um die Vorgabe für die Behörden im Vollzug handhabbar zu machen. Andernfalls drohen Rechtsunsicherheiten und unterschiedliche Auslegungen bei der Rechtsanwendung.

Zudem wird die Frage nach der Erheblichkeitsschwelle noch bedeutender dadurch, dass der Umsetzungsentwurf im Falle der Feststellung erheblicher unvorhergesehener nachteiliger Umweltauswirkungen eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorschreibt (§ 6b Abs. 6 S. 1 WindBG-RegE⁵⁷). Zwar sieht die Richtlinie für diesen Fall eigentlich eine bloße Öffentlichkeitsinformation vor, in dem das Screening-Ergebnis „der Öffentlichkeit zugänglich gemacht“ wird (Art. 16a Abs. 5 UAbs. 1 S. 2 EE-RL 2023). Nach der Entwurfsbegründung soll die in § 6b Abs. 6 S. 1 WindBG-RegE geregelte Öffentlichkeitsbeteiligung der Beachtung völkerrechtlicher Vorgaben aus der Aarhus-Konvention⁵⁸ dienen⁵⁹. Hierbei wäre jedoch zu klären, welche Spielräume nach der Konvention hinsichtlich der Öffentlichkeitsbeteiligung bestehen⁶⁰ und ob die Erheblichkeitsschwelle im Screening vergleichbar ist mit der Erheblichkeitsschwelle, an die die Aarhus-Konvention eine Öffentlichkeitsbeteiligung knüpft⁶¹. Hinzu kommt, dass eine erst nach Abschluss des Screenings stattfindende Öffentlichkeitsbeteiligung letztlich eine bloße Information der

Öffentlichkeit leisten kann, nicht aber eine Öffentlichkeitsbeteiligung in dem Sinne darstellt, wie sie die Aarhus-Konvention vorsieht⁶².

4. Folgen der Überprüfung (Abs. 5 bis 7)

a) Fehlende Fiktionsregelung

Die Richtlinie verlangt mit Ablauf der Screening-Frist eine Rechtsfolge bezogen auf die Vorgaben aus dem europäischen Arten-, Habitat- und Gewässerschutzrecht (Art. 16a Abs. 5 UAbs. 1 S. 1 Hs. 1 EE-RL 2023):

„Im Anschluss an das Screening sind die in Absatz 3 dieses Artikels genannten Anträge unter Umweltgesichtspunkten genehmigt, ohne dass eine Verwaltungsentscheidung der zuständigen Behörde erforderlich ist, es sei denn, die zuständige Behörde erlässt eine Verwaltungsentscheidung, in der auf der Grundlage eindeutiger Beweise die Gründe dafür angegeben sind, dass ein bestimmtes Projekt angesichts der ökologischen Sensibilität des geografischen Gebiets, in dem es sich befindet, höchstwahrscheinlich erhebliche unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen haben wird, die nicht durch die Maßnahmen gemindert werden können, die in den Plänen zur Ausweisung von Beschleunigungsgebieten aufgeführt sind oder vom Projektträger vorgeschlagen wurden.“

Mit Ablauf der Screening-Frist soll im laufenden Genehmigungsverfahren bereits eine Bindungswirkung bezogen auf die Vorgaben aus dem europäischen Arten-, Habitat- und Gewässerschutzrecht für die spätere Genehmigungsentscheidung eintreten. Die dem Screening unterliegenden

⁵⁶ Peters/Balla/Hesselbarth, in: Peters/Balla/Hesselbarth, Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, 4. Aufl. 2019, § 7 Rn. 13.

⁵⁷ Entsprechend § 10 Abs. 3 bis 4 und Abs. 8 Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) mit der Maßgabe, dass ein Erörterungstermin nicht stattfindet.

⁵⁸ Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten in der Fassung vom 25. Juni 1998 (BGBI. 2006 II S. 1251), das zuletzt durch das Änderungsübereinkommen vom 27. Mai 2005 (BGBI. 2009 II S. 794) geändert worden ist.

⁵⁹ BT-Drs. 20/12785, S. 47.

⁶⁰ So geht der deutsche Gesetzgeber z. B. bei ein bis zwei Windenergieanlagen generell von keinen erheblichen Umweltauswirkungen aus und ordnet daher erst ab drei Anlagen eine UVP-Vorprüfung zur Feststellung einer UVP-Pflicht mit Öffentlichkeitsbeteiligung an.

⁶¹ So löst z. B. auch sonst allein eine potenzielle Verletzung artenschutzrechtlicher Verbote noch keine Öffentlichkeitsbeteiligungs- oder UVP-Pflicht aus, vgl. BVerwG, Urt. v. 26.09.2019 – 7 C 3/18, juris Rn. 26 ff.

⁶² Vgl. Art. 6 Abs. 2-9 Aarhus-Konvention.

Aspekte dürfen dem Vorhaben im Rahmen der abschließenden Genehmigungsentcheidung nicht mehr entgegengehalten werden, es sei denn, die zuständige Behörde erlässt eine Verwaltungsentscheidung, wonach ein bestimmtes Projekt Auswirkungen haben wird. Die Bindungswirkung gilt auch dann, wenn sich die diesbezügliche Sach- oder Rechtslage nach Ablauf der Screening-Frist, aber vor Genehmigungsentcheidung noch einmal ändern sollte.

In § 6b WindBG-RegE sind zwei Fallkonstellationen geregelt worden:

- ▶ Absatz 5 erfasst den Fall, dass die Zulassungsbehörde bei der Überprüfung keine eindeutigen tatsächlichen Anhaltspunkte dafür feststellt, dass das Vorhaben höchstwahrscheinlich erhebliche unvorhergesehene nachteilige Umweltauswirkungen haben wird.
- ▶ Absatz 6 regelt die Fallkonstellation, dass die Zulassungsbehörde bei der Überprüfung eindeutige tatsächliche Anhaltspunkte für solche Auswirkungen feststellt.

Nicht geregelt wurde hingegen der Fall, dass innerhalb der (kurzen) Frist zur Überprüfung überhaupt keine behördliche Entscheidung ergeht. Die Variante der ausbleibenden Behördenentscheidung innerhalb der Screening-Frist ist in der Richtlinie jedoch ebenfalls angelegt („ohne dass eine Verwaltungsentscheidung der zuständigen Behörde erforderlich ist“). Selbst wenn der Gesetzgeber im Rahmen der Umsetzung davon ausgegangen sein sollte, dass die Behörden stets innerhalb der vorgegebenen Frist eine Entscheidung treffen oder er sie stets zu einer Entscheidung verpflichten wollte⁶³, verlangt die Richtlinie dennoch eine mit Ablauf der Screening-Frist eintretende Bindungswirkung – auch ohne behördliche Entscheidung. Erforderlich wäre eine Regelung, wonach die Vorgaben aus §§ 33 und 34 BNatSchG, aus § 44 Abs. 1 i. V. m. Abs. 5 BNatSchG sowie § 27 WHG als eingehalten gelten und im Rahmen der abschließenden Genehmigungsentcheidung

dem Vorhaben auch bei geänderter Sach-/Rechtslage nicht mehr entgegengehalten werden dürfen. Dies folgt aus Art. 16a Abs. 5 UAbs. 1 S. 1 Hs. 1 EE-RL 2023 in Zusammen schau mit der Vereinbarkeitsvermutung, wonach unbeschadet des Screenings „davon ausgegangen [wird], dass die Projekte nicht gegen die genannten Bestimmungen verstößen“ (Art. 15c Abs. 1 UAbs. 3 EE-RL 2023). Dieses „Nichtverstoßen“, d. h. die Vereinbarkeit, soll entsprechend der Richtlinie nach Ablauf der Screening-Frist verbindlich über die Fiktion festgestellt sein.

b) Falsche Verortung der (zwingenden) Fledermausabschaltung

Nach § 6b Abs. 5 S. 2 WindBG-RegE hat die Zulassungsbehörde zum Schutz von Fledermäusen vor Tötung und Verletzung beim Betrieb der Windenergieanlage stets geeignete Minderungsmaßnahmen in Form einer Abregelung der Windenergieanlage anzuordnen, die über ein zweijähriges Gondelmonitoring angepasst werden kann. Eine darauf bezogene Erforderlichkeitsprüfung findet nicht statt.

Die geänderte Erneuerbare-Energien-Richtlinie sieht an drei Stellen das Festlegen bzw. Ergreifen von Maßnahmen vor:

1. Maßnahmen, die in den Plänen zur Ausweisung der Beschleunigungsgebiete festgelegt wurden, sog. Planmaßnahmen (Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 lit. b)),
2. etwaige zusätzliche vom Projektträger getroffene Maßnahmen, sog. Vorhabenträgermaßnahmen (Art. 16a Abs. 4 UAbs. 2),
3. Maßnahmen, die nach einem Screening mit festgestellten Auswirkungen zusätzlich anzuordnen sind (Art. 16a Abs. 5 UAbs. 3).

Die zwingende Fledermausabschaltung aus § 6b Abs. 5 S. 2 WindBG-RegE müsste also systematisch einer der genannten Kategorien aus der Richtlinie zugeordnet werden können. Es spricht vieles dafür, dass der Gesetzgeber mit der zwingenden Fledermaus-

⁶³ Etwa weil er gewisse rechtliche und tatsächliche Probleme vermeiden wollte, die mit einer Fiktionsregel verbunden sind (z. B. Rechtsunsicherheiten oder das Risiko einer vorsorglichen Annahme von

unvorhergesehenen Auswirkungen durch die Behörden, um den Eintritt der Fiktion zu vermeiden).

24 Die Beschleunigungsgebiete für die Windenergie an Land

abschaltung eine stets erforderliche⁶⁴ Pla-maßnahme festlegen wollte. Dann wäre die Abregelung zum Schutz der Fledermäuse jedoch normsystematisch in der Anlage 3 zur Festlegung der Regeln für Minderungsmaßnahmen in den Plänen zu verorten. Stattdessen wurde die zwingende Fledermausabschaltung in § 6b Abs. 5 WindBG-RegE im Zusammenhang mit einer Überprüfung geregelt, bei der die Behörde keine höchstwahrscheinlich erheblichen unvorhergesehenen nachteiligen Umweltauswirkungen festgestellt hat. Die Anordnung einer Fledermausabschaltung als zusätzlich anzuordnende Maßnahme wäre in diesem Zusammenhang jedoch nur zulässig, wenn die Überprüfung Auswirkungen auf Fledermäuse ergeben hätte.

An dieser Stelle ist erneut eine Umsetzung mit der „§ 6 WindBG-Brille“ zu erkennen. Auch bei § 6 WindBG hat die Behörde zum Schutz von Fledermäusen stets geeignete Minderungsmaßnahmen in Form einer Abregelung der Windenergieanlage anzuordnen. Zweck der Regelung ist, auch unter § 6 WindBG einen projektbezogenen Schutz für Fledermäuse umzusetzen. Da zu den Fledermausvorkommen in der Regel keine Daten erhoben werden, wäre das System des § 6 WindBG stets auf eine Zahlungspflicht wegen fehlender Daten hinausgegangen⁶⁵. Das System der Beschleunigungsgebiete schreibt jedoch nunmehr die Festlegung von Maßnahmen im Plan vor, so dass die Fledermausabschaltung samt Gondelmonitoring richtigerweise dort zu verorten wäre.

c) Fragen der Zahlungspflicht

aa) Überschießende Zahlungspflicht bei fehlenden Daten für die Überprüfung

§ 6b Abs. 7 S. 1 Var. 2 WindBG-RegE sieht eine Zahlungspflicht des Betreibers vor, wenn keine Daten im Sinne des § 6b Abs. 3 S. 1 und 2 WindBG-RegE vorhanden sind, auf deren Grundlage Maßnahmen angeordnet werden können. Das erfasst sowohl den Fall, dass gar keine Daten für die

Überprüfung vorhanden sind, als auch den Fall, dass vorhandene Daten den räumlichen und zeitlichen Anforderungen aus dem Umsetzungsentwurf nicht genügen (ausreichende räumliche Genauigkeit und zum Zeitpunkt der Entscheidung über den Zulassungsantrag nicht älter als fünf Jahre).

Die Richtlinie kennt die Fallkonstellation, dass keine Daten für das Screening verfügbar sind, hingegen nicht. Art. 16a Abs. 4 UAbs. 2 EE-RL 2023 verlangt ein Screening auf Grundlage „verfügbarer Informationen“. Der Projektträger muss gem. Art. 16a Abs. 4 UAbs. 2 EE-RL 2023 für die Zwecke des Screenings Informationen über die Merkmale des Projekts, die Einhaltung der Pla-maßnahmen für das betreffende Beschleunigungsgebiet und über etwaige zusätzliche von ihm getroffene Maßnahmen zur Verfügung stellen. Die zuständige Behörde kann den Projektträger auffordern, zusätzliche verfügbare Informationen vorzulegen. Erwägungsgrund 35 zur Änderungsrichtlinie (EU) 2023/2413 stellt dabei aber klar, dass hierfür keine neue Bewertung oder Datenerhebung erforderlich ist. Nach dem Verständnis der Richtlinie sind für das Screening also jedenfalls folgende Informationen immer verfügbar:

- ▶ Daten, die auch schon auf Planungsebene zur Verfügung standen (insb. SUP-Daten),
- ▶ zum Zwecke des Screenings vom Vorhabenträger eingereichte Informationen zu Projektmerkmalen, Plan- und Vorhabenträgermaßnahmen,
- ▶ ggf. vorhandene Daten aus behördlichen Katastern und Datenbanken,
- ▶ ggf. von der Behörde nachgeforderte „zusätzliche verfügbare Informationen“.

Anhand dieser Informationen ist das Vorhaben auf höchstwahrscheinlich erhebliche unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen zu prüfen. Dass diese Datengrundlage ggf. spärlich, räumlich unscharf und nicht auf dem aktuellen Stand ist, nimmt die Richtlinie damit bewusst in Kauf. Bei den Infrastrukturgebieten für Netze und

⁶⁴ Zwar dürfen Plan- und Vorhabenträgermaßnahmen – so sieht es die Umsetzung vor – grundsätzlich nur im Falle ihrer Erforderlichkeit angeordnet werden. Weil zu den Fledermausvorkommen jedoch in der Regel keine Daten erhoben werden, die für eine Erforderlichkeitsprüfung nötig wären, legt der Gesetzentwurf die

Erforderlichkeit der Abschaltauflage zum Fledermausschutz ausnahmsweise kraft Gesetzes fest.

⁶⁵ Vgl. zum Ganzen BMWK/BMUV, Vollzugsempfehlung zu § 6 Windenergielächenbedarfsgesetz, 19.07.2023, S. 13.

Speicher ist das Screening sogar ausdrücklich auf der Grundlage der SUP-Daten durchzuführen (Art. 15e Abs. 3 EE-RL 2023). Würde man für das Screening aktuelle und räumlich exakte Daten verlangen, würde ein Screening immer unvorhergesehene Auswirkungen anzeigen, die man auf Plan-ebene aufgrund von Datenunschärfen und der fehlenden Kenntnis des Anlagenstandorts nicht gesehen hat.

Auffällig ist, dass bei Vorhaben in den Beschleunigungsflächen für die Windenergie auf See keine Zahlungspflicht bei fehlenden Daten geregelt wurde, vgl. § 70a Abs. 5 WindSeeG-RegE. Es zeigt sich bei der Windenergie an Land daher einmal mehr eine Umsetzung mit der „§ 6 WindBG-Brille“. Dort hat der Betreiber ebenfalls eine Zahlung in Geld zu leisten, wenn keine ausreichend räumlich genauen und aktuellen Daten vorhanden sind. Dabei wird jedoch verkannt, dass ein Worst-case-Ansatz bei Unaufklärbarkeit des Sachverhalts im Konzept der Beschleunigungsgebiete wegen der Abarbeitung umweltrechtlicher Aspekte auf Gebietsebene – die bei § 6 WindBG gerade nicht erfolgt – nicht erforderlich ist. Die Zahlungspflicht bei fehlenden Daten für die Überprüfung stellt daher eine überschießende Regelung dar.

bb) Überschießende Zahlungspflicht bei fehlenden Daten für die Erforderlichkeitsprüfung von Planmaßnahmen

Die eben erwähnte Zahlungspflicht bei fehlenden Daten für die Überprüfung ist zu unterscheiden von der Konstellation der fehlenden bzw. nur unzureichenden Daten für die Erforderlichkeitsprüfung von Planmaßnahmen. Diese Fallkonstellation ist von der Zahlungspflicht in § 6b Abs. 7 S. 1 Var. 2 WindBG-RegE ebenfalls erfasst („soweit (...) keine Daten nach Absatz 3 Satz 1 und 2 vorhanden sind, auf deren Grundlage Maßnahmen angeordnet werden können“).

Aber auch diese Fallkonstellation kennt die Richtlinie nicht. Wie bereits dargestellt, sind nach dem Verständnis der Richtlinie

im Genehmigungsverfahren nämlich folgende Informationen immer verfügbar:

- ▶ Daten, die auch schon auf Planungsebene zur Verfügung standen (insb. SUP-Daten),
- ▶ zum Zwecke des Screenings vom Vorhabenträger eingereichte Informationen zu Projektmerkmalen, Plan- und Vorhabenträgermaßnahmen,
- ▶ ggf. vorhandene Daten aus behördlichen Katastern und Datenbanken,
- ▶ ggf. von der Behörde nachgeforderte „zusätzliche verfügbare Informationen“.

Hat die Genehmigungsbehörde darüber hinaus keine weiteren „besseren“ Daten zur Verfügung, so bemisst sich die Erforderlichkeit von Plan- bzw. Vorhabenträgermaßnahmen anhand dieser Datengrundlage⁶⁶. Relevant sind dabei insbesondere die Daten, die auch schon den Planungsträgern bei der Festlegung erforderlicher Regeln für Minderungsmaßnahmen in den Plänen zur Verfügung standen (SUP-Daten)⁶⁷. Im Ergebnis ordnet die Genehmigungsbehörde dann also die Maßnahmen an, die die Planungsträger bei Ausweisung der Beschleunigungsgebiete für erforderlich hielten und deshalb in den Plänen festgelegt haben. Hier zeigt sich der „Vorrang der Planmaßnahmen“ bzw. die vorrangige Konfliktbetrachtung und -adressierung auf Planungsebene als Grundpfeiler im System der Beschleunigungsgebiete. Es bleibt dem Vorhabenträger jedoch unbenommen, zusätzlich Daten zu erheben und so die Beurteilungsgrundlage für die Erforderlichkeit von Planmaßnahmen anzupassen. Eine Zahlungspflicht wegen Nichtverfügbarkeit von Daten für die Erforderlichkeitsprüfung von Planmaßnahmen ist in der Richtlinie also ebenfalls nicht angelegt und die Umsetzung insoweit überschießend.

cc) Fehlende Zahlungspflicht beim Habitat- und Gewässerschutz

Die Richtlinie sieht einen finanziellen Ausgleich bezogen auf alle im Screening festgestellten Auswirkungen vor, sofern keine

⁶⁶ Auf dieser Datengrundlage basiert im Übrigen auch das Screening. Es ist konsequent, sowohl für die Prüfung der Erforderlichkeit von Planmaßnahmen als auch für das Screening auf dieselbe Datengrundlage abzustellen.

⁶⁷ Diese bilden – wie zuvor erwähnt – bei den Infrastrukturgebieten sogar ausdrücklich die Screening-Grundlage, Art. 15e Abs. 3 EE-RL 2023.

26 Die Beschleunigungsgebiete für die Windenergie an Land

angemessenen Minderungs- oder Ausgleichsmaßnahmen zur Verfügung stehen (Art. 16a Abs. 5 UAbs. 3 EE-RL 2023). Das erscheint auch konsequent, da die im Screening festgestellten Auswirkungen letztlich nicht mehr zur Genehmigungsversagung führen können – ihnen aber jedenfalls mit der Ausgleichszahlung als Ultima Ratio entgegengewirkt werden soll.

§ 6b Abs. 7 S. 1 Var. 1 WindBG-RegE verlangt eine Ausgleichszahlung hingegen nur, soweit geeignete und verhältnismäßige Minderungs- bzw. Ausgleichsmaßnahmen zum Schutz von Arten erforderlich, aber nicht verfügbar sind. Damit wird eine Ausgleichszahlung nur für Fälle vorgesehen, in denen die Überprüfung Auswirkungen auf den Artenschutz ergeben hat. Bei festgestellten Auswirkungen auf den Habitat- und Gewässerschutz ist eine Zahlungspflicht als letzte Stufe der Maßnahmenkaskade (Minderungsmaßnahmen vor Ausgleichsmaßnahmen vor Ausgleichszahlung) hingegen nicht umgesetzt worden. Nach der Entwurfsbegründung soll eine Genehmigungsversagung aus Gründen des Habitat- oder Gewässerschutzrechts (§ 34 Abs. 1 BNatSchG und § 27 WHG) gleichwohl nicht mehr in Betracht kommen⁶⁸ und auch keine Ausnahmeerteilung mehr erforderlich sein⁶⁹. Das führt im Ergebnis dazu, dass in der Überprüfung festgestellte Umweltauswirkungen auf den Habitat- und Gewässerschutz, für die keine geeigneten und verhältnismäßigen Minderungs- oder Ausgleichsmaßnahmen verfügbar sind, folgenlos blieben. Sie werden weder über eine Ausgleichszahlung adressiert noch ist ihretwegen eine Ausnahmeerteilung erforderlich oder eine Genehmigungsversagung möglich.

Wenn der Gesetzgeber keine pauschale Zahlungshöhe kraft Gesetzes für Ausgleichszahlungen im Bereich des Habitat- und Gewässerschutzes festlegen möchte, könnte er die Bestimmung der konkreten Zahlungshöhe in das Ermessen der

Genehmigungsbehörde stellen. Dabei müsste er jedoch hinreichende Bestimmtheit sicherstellen, indem er die Bemessungsfaktoren festlegt. Insoweit fordert das Bestimmtheitsgebot im Bereich des Gebühren- und Beitragsrechts, aber auch bei kostenorientierten Sonderabgaben⁷⁰, eine dem jeweiligen Zusammenhang angemessene Regelungsdichte, die eine willkürliche Handhabung durch die Behörden ausschließt⁷¹. Für alle Abgaben gilt als allgemeiner Grundsatz, dass abgabebegründende Tatbestände so bestimmt sein müssen, dass der Abgabepflichtige die auf ihn entfallende Abgabe in gewissem Umfang vorausberechnen kann⁷².

dd) Zahlungshöhe

§ 6b Abs. 7 S. 3 WindBG-RegE regelt die Zahlungshöhe für Fälle, in denen Minderungs- bzw. Ausgleichsmaßnahmen zum Schutz von Arten erforderlich, aber nicht verfügbar sind:

„Soweit Maßnahmen erforderlich, aber nicht verfügbar sind, beträgt die Höhe der Zahlung:

1. für Windenergieanlagen an Land:

a) 7 800 Euro je Megawatt installierter Leistung, sofern Schutzmaßnahmen für Vögel angeordnet werden, die die Abregelung von Windenergieanlagen betreffen, oder Schutzmaßnahmen, deren Investitionskosten höher als 17 000 Euro je Megawatt liegen,

b) 52 000 Euro je Megawatt installierter Leistung, wenn keine der Schutzmaßnahmen nach Buchstabe a angeordnet wird.“

Demgegenüber regelt Satz 4 eine reduzierte Zahlungshöhe für Fälle, in denen keine Daten nach Absatz 3 Satz 1 und 2 vorhanden sind:

wären wohl auch finanzielle Ausgleichszahlungen für habitat- und gewässerschutzrechtliche Auswirkungen als Sonderabgaben einzustufen und müssten sich an den hierfür geltenden Maßstäben messen lassen.

⁶⁸ Vgl. zum Ganzen BVerwGE 105, 144 (147); BVerfG, Beschl. v. 17.07.2003 – 2 BvL 1/99, juris Rn. 176 ff.; BVerfG, Beschl. v. 30.05.2018 – 1 BvR 45/15, Rn. 18.

⁶⁹ BVerfGE 34, 348 (365 ff.).

⁷⁰ BT-Drs. 20/12785, S. 50.

⁷¹ Vgl. § 6b Abs. 8 S. 2 WindBG-RegE und BT-Drs. 20/12785, S. 50.

⁷² Die Artenschutzabgabe aus § 45d Abs. 2 BNatSchG stellt eine Sonderabgabe dar, da es sich um eine Abschöpfung des Sondervorteils handelt, eine Windenergieanlage an einem artenschutzrechtlich kritischen Standort zu betreiben, vgl. BT-Drs. 20/2354, S. 30 und Schrader/Kolb, ZUR 2024, 418, (420). Dementsprechend

„Sofern keine Daten nach Absatz 3 Satz 1 und 2 vorhanden sind, auf deren Grundlage Maßnahmen angeordnet werden können, beträgt die Höhe der Zahlung:

1. für Windenergieanlagen an Land 20 000 Euro je Megawatt installierter Leistung.“

Bereits im System des § 6 WindBG veranlassen die dort gewählten Zahlungshöhen Vorhabenträger häufig zur Durchführung von Kartierungen, obwohl Kartierungen auch dort nicht erforderlich sind. Auf Grundlage dieser Kartierungen können dann ggf. Maßnahmen ergriffen werden, was im Zahlungssystem des § 6 WindBG zu einer Reduzierung der Zahlungshöhe von jährlich 3.000 Euro auf 450 Euro je Megawatt installierter Leistung führt, sofern Schutzmaßnahmen für Vögel angeordnet werden, die die Abregelung von Windenergieanlagen betreffen, oder Schutzmaßnahmen, deren Investitionskosten höher als 17.000 Euro je Megawatt liegen. Diese Kartierungen stehen jedoch nicht nur im Widerspruch zur eigentlich gewollten Prüfung auf Grundlage nur vorhandener Daten, sondern verursachen zusätzliche Kosten, brauchen Zeit (in der Regel mindestens ein Jahr) und binden dafür notwendige personelle Ressourcen.

Rechnet man die jährlichen Zahlungspflichten aus § 6 WindBG auf die Betriebsdauer einer Anlage hoch⁷³, so ergeben sich durchaus vergleichbare Zahlungshöhen, wie nunmehr auch in § 6b Abs. 7 S. 3 WindBG-RegE als pauschale Einmalzahlung geregelt. Lediglich für die Fallkonstellation der Nichtverfügbarkeit von Daten wurde in § 6b Abs. 7 S. 4 WindBG-RegE die Zahlungshöhe abgesenkt. Damit droht die bei § 6 WindBG beschriebene Problematik sich im System der Beschleunigungsgebiete fortzusetzen – wenn auch möglicherweise aufgrund der abgesenkten Zahlungshöhe bei Nichtverfügbarkeit von Daten in abgeschwächter Form. Um das zu vermeiden, sollte die Zahlungshöhe sorgfältig gewählt werden. Die Richtlinie macht zur Zahlungshöhe jedenfalls keine Vorgaben,

sodass für die Mitgliedstaaten hier erhebliche Spielräume bestehen.

ee) Zahlungszeitpunkt

Die Ausgleichszahlung wurde in § 6b Abs. 7 S. 2 und 5 WindBG-RegE zudem als pauschale Einmalzahlung mit Fälligkeit bei Inbetriebnahme der Anlage ausgestaltet. Eine Einmalzahlung bei Inbetriebnahme führt im Gegensatz zu einer – in § 6 WindBG bislang so vorgesehenen – auf die Betriebsdauer aufgesplitteten Zahlungspflicht zu erheblichen finanziellen Belastungen bei Betriebsbeginn. Art. 16a Abs. 5 UAbs. 3 S. 2 EE-RL 2023 sieht jedenfalls bei negativen Folgen für den Artenschutz ausdrücklich einen „finanziellen Ausgleich für Artenschutzprogramme während der Dauer des Betriebs der Anlage“ vor. Eine Umsetzung als Einmalzahlung bei Inbetriebnahme setzt sich dazu in Widerspruch. Und auch bei der Windenergie auf See hat man sich dazu entschieden, die Zahlung für die Dauer des Betriebs als jährlich zu leistenden Betrag festzusetzen (§ 70a Abs. 5 S. 2 WindSeeG-RegE).

ff) Zahlungspflicht für Energiespeicheranlagen

Für Energiespeicheranlagen am selben Standort werden in § 6b Abs. 7 WindBG-RegE eigene Zahlungspflichten neben der Zahlungspflicht für die Windenergieanlage festgesetzt:

- ▶ Satz 3: Soweit Maßnahmen erforderlich, aber nicht verfügbar sind, beträgt die Höhe der Zahlung für Energiespeicheranlagen 160 Euro je Quadratmeter der durch den Energiespeicher versiegelten Fläche.
- ▶ Satz 4: Sofern keine Daten vorhanden sind, auf deren Grundlage Maßnahmen angeordnet werden können, beträgt die Höhe der Zahlung für Energiespeicheranlagen 60 Euro je Quadratmeter der durch den Energiespeicher versiegelten Fläche.

Verglichen mit den für die Windenergieanlage festgesetzten Zahlungshöhen erscheinen die Zahlungshöhen für die Energiespeicheranlage hoch⁷⁴. Die in § 6b Abs. 7

⁷³ Der Berechnung wurde eine Betriebsdauer von 20 Jahren zugrunde gelegt, ein tatsächlich längerer Betrieb ist aber denkbar.

⁷⁴ So würde z. B. für eine Energiespeicheranlage mit der Grundfläche eines halben Fußballfeldes (1.785 m²) bei nicht verfügbaren Daten (§ 6b Abs. 7 S. 4 WindBG-

28 Die Beschleunigungsgebiete für die Windenergie an Land

WindBG-RegE geregelte Zahlungspflicht soll wie dargestellt nur Auswirkungen auf den Artenschutz ausgleichen. Energiespeicher entfalten jedoch im Gegensatz zu Windenergieanlagen keine betriebsbedingten Auswirkungen auf Arten, sondern haben, ähnlich wie klassische bauliche Anlagen, primär lediglich bau- und anlagebedingte Auswirkungen, was bei der Bemessung der Zahlungshöhe berücksichtigt werden sollte. Hinzu kommt, dass bei der Zahlungspflicht für Energiespeicher eine Verknüpfung mit der Flächenversiegelung („je Quadratmeter der durch den Energiespeicher versiegelten Fläche“) hergestellt wird. Beeinträchtigungen der Fläche durch Bodenversiegelung werden jedoch auch im Wege der Eingriffsregelung (§§ 13 ff. BNatSchG) über Ausgleichs- bzw. Ersatzmaßnahmen adressiert⁷⁵. Die Eingriffsregelung ist auch im System der Beschleunigungsgebiete weiter unverändert zu prüfen, weshalb das Risiko besteht, dass der Aspekt der Flächenversiegelung zweimal auszugleichen ist.

5. Weitergehende Prüfpflichten (Abs. 8)

a) Unzureichende Umsetzung der Vereinbarkeitsvermutung

Nach der Richtlinie greift bei Einhaltung der Planmaßnahmen – vorbehaltlich des Screenings – eine materielle Rechtmäßigkeitsvermutung hinsichtlich der Vorgaben des europäischen Arten-, Habitat- und Gewässerschutzrechts (sog. Vereinbarkeitsvermutung nach Art. 15c Abs. 1 UAbs. 3 EE-RL 2023). Nach dem Wortlaut der Richtlinie wird davon ausgegangen, dass die Projekte nicht gegen die Vorgaben aus Art. 12 Abs. 1 FFH-RL, Art. 5 VS-RL, Art. 6 Abs. 2 FFH-RL und Art. 4 Abs. 1 lit. a) Ziff. i) und ii) WRRL verstößen.

RegE) eine Zahlung von insgesamt 107.100 Euro anfallen, für eine Windenergieanlage mit 7 MW installierter Leistung insgesamt 140.000 Euro. Dabei läge ein Speicher in dieser Größenordnung sogar noch weit unterhalb des Grenzwerts von 2 ha (= 20.000 m²), ab dem die Entwurfsbegründung eine „dienende Funktion“ und einen „räumlich-funktionalen Zusammenhang“ des Speichers mit der Windenergieanlage i. S. d. § 2 Nr. 7 WindBG-RegE verneint und diesen daher aus dem Anwendungsbereich des § 6b WindBG-RegE ausschließt (BT-Drs. 20/12785, S. 40).

⁷⁵ Guckelberger, in: Frenz/Müggelborg, BNatSchG, 3. Aufl. 2021, § 14 Rn. 18 und 45; Köppel/Peters/Wende,

§ 6b Abs. 8 S. 1 WindBG-RegE besagt demgegenüber, dass mit der Anordnung von Maßnahmen oder mit der Festsetzung einer Zahlung „eine über die Überprüfung hinausgehende Prüfung der Einhaltung der Vorschriften der §§ 34 und 44 Absatz 1 des Bundesnaturschutzgesetzes und des § 27 des Wasserhaushaltsgesetzes nicht durchzuführen“ ist. Hier wird also lediglich die hoheitliche Eröffnungskontrolle aufgehoben, d. h. die formelle Vorab-Prüfung, ob die Vorschriften der §§ 34 und 44 Abs. 1 BNatSchG sowie § 27 WHG eingehalten sind. Von der Einhaltung der Vorgaben wird damit jedoch nicht befreit, diese obliegt allein den Vorhabenträgern. Bei Nichteinhaltung drohen repressive Maßnahmen der Behörden.

Dies entspricht aber gerade nicht dem Verständnis der Richtlinie, wonach die Vorgaben als eingehalten gelten. Zwar heißt es in der Entwurfsbegründung weitergehend⁷⁶:

„Mit Durchführung der angeordneten Maßnahmen ist nach Absatz 8 Satz 1 die Einhaltung der Vorschriften der §§ 34 und 44 Absatz 1 des Bundesnaturschutzgesetzes und § 27 des Wasserhaushaltsgesetzes gewährleistet.“⁷⁷

Diese „Gewährleistung“ würde der Vereinbarkeitsvermutung eher Rechnung tragen. Allerdings wird die Gesetzesbegründung nicht Teil des Gesetzes und hat daher selbst keine Gesetzeskraft – sie kann von Rechtsanwendern und Gerichten in Zweifelsfragen lediglich als Auslegungshilfe herangezogen werden⁷⁸. Die Vereinbarkeitsvermutung als zentrales Element im System der Beschleunigungsgebiete ist daher bislang allenfalls teilweise umgesetzt⁷⁹. Gerade mit Blick auf die spätere Anlagenüberwachung bzw. die Möglichkeit zu nachträglichen

Eingriffsregelung, Umweltverträglichkeitsprüfung, FFH-Verträglichkeitsprüfung, 2004, S. 129.

⁷⁶ BT-Drs. 20/12785, S. 46.

⁷⁷ Eine entsprechende Formulierung findet sich auch in § 70a Abs. 2 S. 3 WindSeeG-RegE.

⁷⁸ Bundesministerium des Innern, Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften, 2. Aufl. 2012, Rn. 245.

⁷⁹ So im Ergebnis auch BR-Drs. 396/24 (B), S. 13 f.

Anordnungen nach Genehmigungserteilung kann sich das erheblich auswirken.

b) Fehlende Klarstellung zum Entfall der gewässerschutzrechtlichen Ausnahme

§ 6b Abs. 8 S. 2 WindBG-RegE stellt klar, dass eine gebietsschutzrechtliche Ausnahme nach § 34 Abs. 3 bis 5 BNatSchG und eine artenschutzrechtliche Ausnahme nach § 45 Abs. 7 BNatSchG nicht mehr erforderlich sind. Nicht geregelt wurde dies hingegen für die gewässerschutzrechtliche Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG, die ebenfalls nicht mehr erforderlich ist.

Die geänderte Erneuerbare-Energien-Richtlinie geht nämlich im Rahmen der Vereinbarkeitsvermutung grundsätzlich auch von einer materiellen Rechtmäßigkeit des Vorhabens hinsichtlich des wasserrechtlichen Verschlechterungsverbots bzw. Verbesserungsgebots für Oberflächengewässer aus (Art. 4 Abs. 1 lit. a) Ziff. i) und ii) WRRL). Selbst wenn die Vereinbarkeitsvermutung diesbezüglich im Rahmen des Screenings widerlegt wird, sind nach Art. 16a Abs. 5 UAbs. 3 EE-RL 2023 lediglich Minderungs- und Ausgleichsmaßnahmen/-zahlungen vorzusehen. Eine Ausnahmeerteilung ist nach der Richtlinie hingegen nicht mehr erforderlich.

Dass auch eine Ausnahmeprüfung nach § 31 Abs. 2 WHG nicht mehr erforderlich sein soll, geht zwar zumindest aus der Entwurfsbegründung hervor⁸⁰:

„Da durch das Überprüfungsverfahren auch die Einhaltung der Bewirtschaftungsziele nach § 27 Wasserhaushaltsgesetz gewährleistet ist, ist eine Ausnahmeprüfung nach § 31 des Wasserhaushaltsgesetzes ebenfalls nicht erforderlich.“

Die Entwurfsbegründung ist rechtlich jedoch nicht verbindlich, sodass es an einer expliziten Klarstellung in § 6b Abs. 8 S. 2 WindBG-RegE fehlt, wonach auch eine Ausnahmeprüfung nach § 31 Abs. 2 WHG nicht mehr erforderlich ist.

⁸⁰ BT-Drs. 20/12785, S. 50.

D. Fazit

Die Analyse des Gesetzentwurfs der Bundesregierung zur Umsetzung der Beschleunigungsgebiete für die Windenergie an Land zeigt einerseits deutliche Verbesserungen im Vergleich zum Referentenentwurf vom April 2024, vor allem durch Korrekturen, Klarstellungen und Konkretisierungen. Dadurch werden nicht nur die Vorgaben aus der geänderten Erneuerbare-Energien-Richtlinie passgenauer umgesetzt, sondern auch Rechtsklarheit und Standardisierung gefördert. Andererseits besteht noch an etlichen Stellen Nachbesserungsbedarf und Verbesserungspotenzial. Dies ist häufig auf eine Richtlinienumsetzung aus Sicht von Art. 6 EU-Notfall-VO bzw. § 6 WindBG zurückzuführen, wodurch nicht das volle Beschleunigungspotenzial der geänderten Erneuerbare-Energien-Richtlinie ausgeschöpft wurde. Gerade diese Umsetzung mit der „§ 6 WindBG-Brille“ führt dazu, dass den strukturellen Neuerungen im System der Beschleunigungsgebiete (Planmaßnahmen, Verein-

barkeitsvermutung, Screening) nicht das erforderliche Gewicht verliehen wurde. Das Verharren in bestehenden Strukturen und Denkmustern verhindert ein Stück weit den von der Richtlinie beabsichtigten Systemwechsel. Teilweise ist zweifelhaft, ob der nationale Gesetzgeber alle Richtlinievorgaben vollumfänglich umgesetzt hat bzw. ob er sich bei der Umsetzung in nationales Recht noch im Rahmen des mitgliedstaatlichen Umsetzungsspielraumes bewegt. Zudem zeigen sich Widersprüche und Brüche innerhalb des Entwurfs und die teils unterschiedliche Umsetzung der gleichen Richtlinienbestimmungen bei der Windenergie auf See wirft zusätzliche Fragen auf. Ob und in welchem Umfang die bezweckte Beschleunigung der Genehmigungsverfahren in den Beschleunigungsgebieten daher tatsächlich eintreten wird, hängt maßgeblich davon ab, inwieweit an den entscheidenden Stellschrauben noch einmal nachjustiert wird.

Kontakt

Stiftung Umweltenergierecht
Friedrich-Ebert-Ring 9
97072 Würzburg

T: +49 931 79 40 77-0
F: +49 931 79 40 77-29

info@stiftung-umweltenergierecht.de
www.stiftung-umweltenergierecht.de