



Stellungnahme

Prof. Dr. Sabine Schlacke
Universität Greifswald

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

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

Siehe Anlage

Universität Greifswald, Recht und Staat, Prof. Dr. Schlacke, 17487 Greifswald

Rechts- und Staats-
wissenschaftliche
Fakultät

Lehrstuhl für Öffentliches
Recht, insb. Verwaltungs- und
Umweltrecht
Institut für Energie-, Umwelt-
und Seerecht (IfEUS)

Prof. Dr. iur. Sabine Schlacke

Telefon: +49 3834 420 2100

16.10.2024

Stellungnahme

im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Klimaschutz und Energie des Deutschen Bundestages zu dem
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

am 16. Oktober 2024

Der vorliegende Gesetzentwurf bezweckt, die Änderungen der EU-Erneuerbare-Energien-Richtlinie durch die Richtlinie 2023/2413, im Folgenden: RED III (Renewable Energy Directive III), umzusetzen. Diese Umsetzung in nationales Recht ist nach dem Unionsrecht (Art. 288 AEUV) zwingend erforderlich. Ansonsten drohen Vertragsverletzungsverfahren und Strafgelder.

Die RED III ist einerseits der Verpflichtung der EU geschuldet, die Pariser Klimaziele einzuhalten. Sie ist neben dem EU-Klimagesetz 2021/1119 das zweite Kerninstrument des den European Green Deal (2019) umsetzenden Fit-for-55-Pakets (2021/2024). Andererseits ist die RED III als dauerhafte Antwort auf die durch den völkerrechtswidrigen russischen Angriffskrieg auf die Ukraine in Europa

verursachte Energieversorgungskrise zu verstehen, auf die die EU zunächst mit der EU-Notfall-Verordnung 2022/2577 reagierte.

Mit der RED III erfährt die Erneuerbare-Energien-Richtlinie **einen Paradigmenwechsel**: Bislang fungierte sie als Förderinstrument. Nunmehr fungiert die **RED III auch als Planungs- und Genehmigungsinstrument für EE-Anlagen** sowie Speicher- und Nebenanlagen. **Zwecks Beschleunigung der materiellen Entscheidungen der Behörden wird ein Absehen von grundlegenden Anforderungen des Habitat-, Arten- und Gewässerschutzes** ohne Änderung der entsprechenden EU-Richtlinien auf der Genehmigungsebene vorgesehen, wenn die zu genehmigenden Anlagen in einem Beschleunigungsgebiet errichtet werden. Die Mitgliedstaaten haben für diese EE-Anlagen typen ein gesondertes, neuartiges Planungs- und Genehmigungsregime einzuführen. **Deutschland ist gefordert, dieses neuartige EU-Planungs- und Genehmigungsregime unionsrechtskonform umzusetzen, was angesichts der komplexen Regelungen eine Herausforderung für Deutschland darstellt.** Eine 1:1-Umsetzung ist zwar unionsrechtskonform. Die RED III ist allerdings nicht abschließend formuliert, sondern lässt eine **über eine 1:1-Umsetzung hinausgehende Umsetzung zu**.

Ein zentraler Zweck nicht nur der Richtlinie, sondern auch des vorgelegten Gesetzentwurfs ist, das **Verhältnis zwischen dem Belang eines beschleunigten Ausbaus von EE-Anlagen und Umweltbelangen (Habitat-, Arten- und Wasserschutz) unionsrechtskonform und sachlich angemessen zu justieren**. Nach der RED III sollen Umweltschutzbelange bereits auf der Planungs-/Ausweisungsebene von Beschleunigungsgebieten durch eine Strategische Umweltprüfung nach der Richtlinie 2001/42/EG abgearbeitet werden, um die Genehmigungsebene zu entlasten. Diese kennt insoweit nur noch eine Art grobes Screening von Umweltbelangen in Form einer neuen Umweltprüfung. Im Ergebnis sollen insoweit europäische Habitat-, Arten- und Gewässerschutzanforderungen nur noch in gravierenden Ausnahmesachverhalten zu Genehmigungsversagungen von Wind- und Solarenergieanlagen führen.

Für Deutschland ist damit die besondere **Herausforderung** verbunden, diese jüngste **europäisch bedingte rechtliche Beschleunigungswelle auf** die bereits bestehenden, **deutschen Beschleunigungsmaßnahmen aufzusatteln**, die im Wesentlichen in den auf Raumordnungsebene oder auf Ebene der Flächennutzungsplanung auszuweisenden Windenergiegebieten bestehen, für die das Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG) verfahrens- und materiell-rechtliche Erleichterungen vorsieht. Die Beschleunigungsgebiete müssen **kohärent** in den laufenden Prozess der Windenergieausweisung **integriert** werden, damit keine Ent- statt Beschleunigung des EE-Ausbaus verursacht wird. Auch dürfen die letztlich für eine Beschleunigung zentralen Akteure, die Planungsträger auf Raumordnungs- und Bauleitplanungsebene, also bei Letzterem die Kommunen, nicht gänzlich angesichts der Normenflut und Normenkomplexität überfordert werden. Die Beurteilung der Umsetzung der RED III muss daher auch im Hinblick auf die praktische Umsetzbarkeit durch Planungsträger auf der Raumordnungsebene und der Ebene der Flächennutzungsplanung erfolgen.

Diese Stellungnahme beschränkt sich auf eine Bewertung der Planungsanforderungen für Beschleunigungsgebiete für Windenergie- und Solarenergieanlagen. Nicht eingegangen wird auf Änderungen der diesbezüglichen Genehmigungsanforderungen nach dem WindBG. Auch § 245e Abs. 3 BauGB-

E, der eine Übergangsvorschrift für das Repowering von Windenergieanlagen enthält und Unklarheiten löst, wird nicht bewertet (vgl. zur Problematik Schlacke/Wiemann, „Berühren der Grundzüge der Planung“ bei Repoweringvorhaben. Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs im Rahmen des § 245e Abs. 3 BauGB, 2024, hrsg. von der Fachagentur Windenergie, abrufbar unter: https://fachagentur-windenergie.de/fileadmin/files/Veroeffentlichungen/Recht/FA_Wind_Rechtsgutachten_unbestimmter_Rechtsbegriff_Beruehren_Grundzuege_Planung.pdf). Auch sind die Änderungen des EEG (Art. 7) nicht Gegenstand dieser Stellungnahme.

Im Folgenden wird sich also auf eine Bewertung der planungsrechtlichen Anforderungen an die Ausweisung von Beschleunigungsgebieten für Wind- und Solarenergieanlagen beschränkt. Im Zentrum der Stellungnahme stehen insoweit die §§ 249a, 249c BauGB-E und § 28 ROG-E.

I. Unionsrechtskonformität der §§ 249a, 249c BauGB-E und §§ 28, 29 ROG-E

Die §§ 249a, 249c BauGB-E und §§ 28, 29 ROG-E widersprechen nicht offensichtlich den Vorgaben der RED III oder sonstigem Unionsrecht. Verbesserungsoptionen bestehen allerdings hinsichtlich des unionsrechtlichen Gebots, vorrangig künstliche und versiegelte Flächen als Beschleunigungsgebiete auszuweisen. Keine Unionsrechtswidrigkeit besteht hinsichtlich des Umfangs der ausgewählten Gebietstypen nach BNatSchG und der Umweltprüfungen nach ROG und BauGB, der durch den vorliegenden Gesetzentwurf nicht beschnitten wird. Auch können bei einer zügigen Verabsiedlung des vorliegenden Entwurfs die Umsetzungsfristen gewahrt werden.

1. Vorrang der Ausweisung von künstlichen und versiegelten Flächen explizit verankern

Der unionsrechtlichen Anforderung des Art. 15 Abs. 1 S. 1 Buchst. a) i) RL 2023/2413, dass Beschleunigungsgebiete vorrangig auf künstlichen und versiegelten Flächen wie Dächer und Fassaden von Gebäuden, Verkehrsinfrastrukturflächen und ihre unmittelbare Umgebung, Parkplätze, landwirtschaftliche Betriebe, Abfalldeponien, Industriestandorte, Bergwerke, künstliche Binnengewässer, Seen oder Reservoirs und unter Umständen kommunale Abwasserbehandlungsanlagen sowie vorbelastete Flächen, die nicht für die Landwirtschaft genutzt werden, ausgewiesen werden sollen, trägt der Entwurf nicht ausreichend Rechnung. Der Entwurf verweist hier hinsichtlich der Beschleunigungsgebiete nach BauGB lediglich in seiner Begründung (BT-Drs. 20/12785, S. 62, 68) auf die Grundsätze des sparsamen Umgangs mit Grund und Boden (§ 1a Abs. 2 BauGB) sowie die umweltbezogenen Belange in § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB und die Belange der Landwirtschaft in § 1 Abs. 6 Nr. 8 Buchst. b) BauGB. Innerhalb der Raumordnung verweist die Gesetzesbegründung auf das ROG, insbesondere den Freiraumschutz gem. § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 5 ROG, den Vorrang der Brachflächenentwicklung vor der Flächenneuinanspruchnahme nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 6 ROG, die Vermeidung der Zerschneidung der freien Landschaft und von Wald- und Moorflächen nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 7 ROG sowie den gesetzlichen Grundsatz der sparsamen und schonenden Inanspruchnahme von Naturgütern bei der Gestaltung räumlicher Nutzungen nach § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 2 ROG. Allerdings enthalten all diese Planungsleitsätze nicht in gleicher Weise einen Vorrangbefehl, wie er in Art. 15 Abs. 1 S. 2 RL 2023/2413 zum Ausdruck kommt und verankert ist.

Dies sieht auch die Gesetzesbegründung so, indem auf eine erforderliche richtlinienkonforme Auslegung dieser Planungsleitsätze hingewiesen wird (BT-Drs. 20/12785, S. 69, 77). Diese ist regelmäßig allerdings nur erforderlich, wenn ein Verstoß gegen eine Richtlinie festgestellt worden ist. **Um eine Verletzung von EU-Recht zu vermeiden, sollte die Vorrangregelung des Art. 15c Abs. 1 S. 2 Buchst. a) i) RED III unmittelbar und unmissverständlich in das deutsche Recht aufgenommen werden.** Auch würden die zuständigen **Planungsträger hohen Rechtsunsicherheiten ausgesetzt**, wenn sie für eine unionsrechtskonforme Beschleunigungsgebietsausweisung Wind/Solar auf eine richtlinienkonforme Interpretation der Planungsleitsätze von BauGB und ROG angewiesen sind.

2. Kein weitergehender Ausschluss von Gebietstypen nach BNatSchG erforderlich

Für Beschleunigungsgebiete ist Voraussetzung nach Art. 15c Abs. 1 S. 2 Buchst. a) ii), dass ihre Ausweisung nach mitgliedstaatlichen Recht ausgeschlossen ist „in Natura 2000-Gebiete[n] und. Während die Natura-2000-Gebiete klar bestimmbar sind, schließt der Gesetzentwurf im Übrigen nur Naturschutzgebiete, Nationalparke oder Kern- und Pflegezonen von Biosphärenreservaten als Gebiete im Rahmen nationaler Programme zum Schutz der Natur und der biologischen Vielfalt aus. Ob dies ausreichend ist, kann jedenfalls hinterfragt werden. Welche nationalen Programme gemeint sind, kann der Richtlinie – einschließlich der Erwägungsgründe – nicht entnommen werden. Letztlich besteht hier wohl ein mitgliedstaatlicher Interpretationsspielraum. Ob daher auch noch Nationale Naturmonumente, Flächen des Biotopverbunds, Landschaftsschutzgebiete und Naturparks für eine Beschleunigungsgebietsausweisung ausgeschlossen werden müssen, kann jedenfalls dem EU-Recht nicht eindeutig entnommen werden. Angesichts der teilweise intensiven, z.T. landwirtschaftlichen Nutzung von etwa Landschaftsschutzgebieten erscheint dies auch nicht sinnvoll.

3. SUP-Pflicht – Umfang bei Beschleunigungsgebieten für Windenergie an Land wird nicht reduziert

Für die Ausweisung von Beschleunigungsgebieten Wind/Solar im Raumordnungsrecht ist erforderlich, dass eine strategische Umweltprüfung nach § 8 ROG erfolgt. Falls es sich um Beschleunigungsgebiete in Form von Flächennutzungsplänen handelt, so richtet sich die Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 BauGB. § 28 Abs. 4 S. 1 und 2 ROG-E und § 249a Abs. 2 S. 1 und 2 BauGB-E könnten so verstanden werden, dass sich die allgemeine Umweltprüfungspflicht von Raumordnungs- und Flächennutzungsplänen auf erhebliche Umweltauswirkungen, wie sie § 28 Abs. 4 S. 2 ROG-E und § 249a Abs. 2 S. 2 BauGB-E vorsehen, reduziert. Ein solches Verständnis wäre wohl unionsrechtswidrig, würde es doch gegen die SUP-Pflicht nach der SUP-Richtlinie 2001/42/EG verstößen. Dieses Verständnis ist dem Wortlaut und der Gesetzesbegründung nicht zu entnehmen. Nach dem Wortlaut des § 28 Abs. 4 S. 1 ROG-E und § 249a Abs. 2 S. 1 BauGB-E beziehen sich lediglich die Minderungsmaßnahmen auf die reduzierten erheblichen Umweltauswirkungen des jeweiligen Satzes 2. Dies stellt auch die Gesetzesbegründung klar, indem ausdrücklich darauf hingewiesen wird, dass eine vollumfängliche strategische Umweltprüfung durchzuführen ist (BT-Drs. 20/12785, S. 63 f.).

Vielmehr ist die strategische Umweltprüfung auch das Mittel, um erhebliche Auswirkungen auf die genannten Schutzgüter des BNatSchG und WHG zu ermitteln und zu bewerten.

So ist auch die Öffentlichkeitsbeteiligung dadurch gewahrt, dass keine verfahrensrechtlichen Abstrikche bei den nach ROG und BauGB erforderlichen Umweltprüfungen gemacht werden.

4. Wahrung der Umsetzungsfristen?

Die zeitlichen Vorgaben der RED III sind eng: Bis zum 21. Mai 2025 sind die Anforderungen für die Beschleunigungsgebiete in mitgliedstaatliches Recht umzusetzen (Art. 5 Abs. 1 RED III). Bis zum 21. Februar 2026 sollen „die zuständigen Behörden einen oder mehrere Pläne verabschieden, mit denen sie als Untergruppe der in Artikel 15b Absatz 1 genannten Gebiete für eine oder mehrere Arten erneuerbarer Energiequellen Beschleunigungsgebiete für erneuerbare Energie“ ausgewiesen haben (Art. 15c Abs. 1 S. 1 RED III). Angesichts der Verpflichtung, Windenergiegebiete auch als Beschleunigungsgebiete auszuweisen, dürfte angesichts des Fortschreitens der Planungen zur Ausweisung von Windenergiegebieten in den Ländern diese zeitliche Vorgabe wohl erfüllt werden. Zudem haben einige Planungsträger Windenergiegebiete bereits als Beschleunigungsgebiete ausgewiesen. Hier gilt es allerdings zu prüfen, ob sie den EU-rechtlichen Vorgaben entsprechen. Dennoch kann bei einer raschen Verabschiedung des vorliegenden Gesetzentwurfs davon ausgegangen werden, dass sowohl die Umsetzungsfrist als auch die Frist für die Ausweisung der Beschleunigungsgebiete gewahrt wird.

II. „Regeln für wirksame Minderungsmaßnahmen“: Vereinbarkeit mit Raumordnungs- und Baurecht

Eine der wohl größten Herausforderungen für die Planungsträger ist die Verpflichtung, bei der Festlegung auf Raumordnungsebene oder Darstellung auf Ebene des Flächennutzungsplans der Beschleunigungsgebiete geeignete Regeln für wirksame Minderungsmaßnahmen für die Errichtung und den Betrieb von Anlagen und ihrem Netzanschluss festzulegen oder darzustellen, um Umweltauswirkungen auf Erhaltungsziele gem. § 7 Abs. 1 Nr. 9 BNatSchG, besonders geschützte Arten nach § 7 Abs. 2 Nr. 13 BNatSchG oder Bewirtschaftungsziele gem. § 27 WHG zu vermeiden oder zu verringern (§§ 28 Abs. 4, 29 Abs. 2 S. 4 ROG-E, §§ 249a Abs. 2 S. 3, 249c Abs. 2 S. 2 BauGB-E).

Die jeweiligen Anlagen 3 zum ROG-E und zum BauGB-E enthalten „Regeln für Minderungsmaßnahmen“. Diese Regeln konkretisieren – wie eine normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift – freilich handelt es sich vorliegend um verbindliche gesetzliche Vorgaben – Aufstellung und Inhalte solcher Regeln für Minderungsmaßnahmen. Sie dienen damit explizit der praktischen Handhabung und als Hilfe für die Planungsträger. Bereits jetzt umfasst der Anleitungskatalog mehrere Seiten. Die in den Anlagen konkretisierten „Regeln für wirksame Minderungsmaßnahmen“ können, müssen aber nicht von den Planungsträgern bei ihren Festlegungen und Darstellungen herangezogen werden. Allerdings bieten sie den Gemeinden schon jetzt eine hilfreiche Orientierung. Gleiches gilt für den angekündigten Bundesleitfaden.

Allerdings fehlen Ausführungen dazu, wie diese Regeln in Raumordnungsplänen „festzulegen“ und in Flächennutzungsplänen „darzustellen“ sind.

1. Vereinbarkeit mit Raumordnungsrecht

Festlegungen in Raumordnungsplänen sind Ausweisungen von Zielen oder (planerischen) Grundsätzen sowie sonstige Erfordernisse der Raumordnung. Nach den Legaldefinitionen des § 3 Abs. 1 ROG sind

„1. Erfordernisse der Raumordnung:

Ziele der Raumordnung, Grundsätze der Raumordnung und sonstige Erfordernisse der Raumordnung;

2. Ziele der Raumordnung:

verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbaren, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums;

3. Grundsätze der Raumordnung:

Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen; Grundsätze der Raumordnung können durch Gesetz oder als Festlegungen in einem Raumordnungsplan aufgestellt werden“.

„Regeln für wirksame Minderungsmaßnahmen“ dürften von diesen Kategorien der raumordnungsrechtlichen Festlegungen nicht erfasst sein. Nun ist allerdings dieser Katalog an Festlegungen in § 3 ROG nicht als abschließend für Festlegungen zu verstehen: Auch Aussagen, die keine sonstigen Erfordernisse der Raumordnung sind, sind hierunter zu fassen, wie etwa nachrichtliche Übernahmen aus anderen Planwerken, die der Plangeber nicht nach Abwägungsgrundsätzen in seinen planerischen Willen aufgenommen hat oder politische Absichtserklärungen (Runkel, Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, 2018, S. 2989 (2992)). Ist also der Kanon an Festlegungen nicht auf die Kategorien des § 3 Abs. 1 Nr. 1-3 ROG beschränkt, bestehen dennoch Zweifel, ob die Regeln für wirksame Minderungsmaßnahmen ausreichend wirksam sind, wenn sie nicht in die Bindungswirkungen nach § 4 entfaltenden Kategorien der Ziele der Raumordnung, die eine zwingende Beachtung für öffentliche Rechtsträger auslösen, oder Grundsätze der Raumordnung, die zumindest eine Berücksichtigungspflicht auslösen, eingeordnet werden können. Insofern wäre an dieser Stelle auch die Unionsrechtskonformität, also die Vereinbarkeit mit § 15 Abs. 1 UAbs. 1 S. 3 Buchst. b) RED III fraglich, wenn diese Regeln keinerlei rechtliche Bindungswirkung auslösen.

2. Vereinbarkeit mit Bauplanungsrecht

Ob Regeln für wirksame Minderungsmaßnahmen in Flächennutzungsplänen dargestellt werden können, ist ebenfalls fraglich. Darstellungen sind die wesentlichen Inhalte eines Flächennutzungsplans nach § 5 Abs. 1 BauGB. Im Unterschied zu Festsetzungen in Bebauungsplänen macht der

unterschiedliche Sprachgebrauch deutlich, dass es sich nicht um nach außen wirksame Ausweisungen handelt, sondern lediglich die Gemeinde für die nachfolgende Planungsstufe, den Bebauungsplan, bindet (§ 1 Abs. 2 BauGB). Darstellungen bilden die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussichtlichen Bedürfnissen der Gemeinde ab. Im Zentrum stehen also städtebauliche Bedürfnisse, etwa der Wohnbedarf oder die kommunale Infrastruktur (Jarass/Kment, BauGB, 3. Aufl. 2022, § 5 Rn. 11). Hierzu zählen auch Infrastrukturen und Anlagen für erneuerbare Energien. Ob allerdings Regeln für wirksame Minderungsmaßnahmen als städtebauliche Bedürfnisse gelten und ihre Darstellung objektiv notwendig ist, bedarf zumindest einer sorgfältigen Prüfung. Ihnen fehlt auch der Boden- bzw. Flächenbezug, so dass es sich bei ihnen kaum um Darstellungen aus Gründen des Umweltschutzes nach § 5 Abs. 2 Nr. 6 BauGB handelt. Die Regeln der wirksamen Minderungsmaßnahmen entsprechen nicht einer Darstellungskategorie im Sinne von § 5 Abs. 2 Nr. 1-10 BauGB, die freilich nicht abschließend sind. Aufgrund des fehlenden Flächen- und städtebaulichen Bezugs bestehen Zweifel, ob sie überhaupt als „Darstellungen“ im Sinne des § 5 BauGB eingeordnet werden können. Jedenfalls dogmatisch entsprechen sie nicht dem gesetzlichen und rechtswissenschaftlichen Verständnis von „Darstellungen“ im Sinne des BauGB. Auch hier stellt sich die Frage nach der Unionsrechtskonformität, wenn die Regeln für wirksame Minderungsmaßnahmen nicht rechtsverbindlich in Beschleunigungsgebiete, die kraft Flächennutzungsplans ausgewiesen werden, integriert werden können.

Der Bundesrat fordert, es explizit zuzulassen, dass die Planungsgeber pauschal auf die Regeln für Minderungsmaßnahmen, wie sie – nicht verpflichtend – in den Anlagen 3 zum ROG-E und BauGB-E vorgeschlagen werden – zu verweisen (BT-Drs. 20/13253, S. 27 f.). Dies würde den unionsrechtlichen Vorgaben nicht gerecht, die vorschreiben, dass die Planungsträger selbst die Regeln für wirksame Minderungsmaßnahmen aufzustellen und in den Plan aufzunehmen haben (s. auch zutreffende Ablehnung durch die Bundesregierung, BT-Drs. 20/13253, S. 47).

III. Ausgleich mit Natur- und Wasserschutzbelangen – Mehrfachnutzung

Der in den Umsetzungsvorschriften für Beschleunigungsgebiete getroffene Ausgleich mit Natur- und Artenschutz- sowie Wasserschutzbelangen entspricht nach überschlägiger Prüfung jenen der unionsrechtlichen Vorschriften. Dennoch besteht die Gefahr, dass in der Praxis viele Eingriffe in Natur- und Landschaft sowie Beeinträchtigungen der wasserwirtschaftlichen Ziele über finanzielle Ausgleichszahlungen kompensiert werden. Diese müssen dann wiederum in Minderungs- und Ausgleichsmaßnahmen investiert werden. Ein Problem ist, dass diese Umsetzung nicht durch Beschleunigungsmaßnahmen wie Fristen- oder Vermutungsregelungen unterstützt wird. Ein weiteres Problem ist, dass die Flächenverfügbarkeit für diese Maßnahmen nicht immer besteht.

Umso wichtiger ist insofern das in Art. 15b Abs. 3 RED III verankerte Prinzip der Mehrfachnutzung: Sie soll von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Flächenpotentialanalyse nicht nur berücksichtigt, sondern begünstigt werden. Mit Mehrfachnutzung von Flächen im unionsrechtlichen Sinne ist nicht nur die gleichzeitige Nutzung verschiedener erneuerbarer Energien auf ein und derselben Fläche gemeint, sondern es sind auch andere Land-, Binnengewässer- und Seenutzungen, wie beispielsweise Nahrungsmittelerzeugung, Naturschutz oder Wiederherstellung der Natur, beabsichtigt (Erwägungsgrund 27 RED III). Nach der RED III ist die Raumplanung ein wesentliches Instrument, um

Synergien für die Land-, Binnengewässer- und Seenutzung frühzeitig zu ermitteln und zu steuern. Die Mitgliedstaaten sollen Mehrfachnutzungen der Gebiete untersuchen, ermöglichen und begünstigen, die aufgrund der beschlossenen Raumplanungsmaßnahmen festgelegt wurden.

Der Gesetzentwurf reagiert hierauf mit zwei entsprechenden Vorschlägen. Das ist sehr begrüßenswert. So sollen nach § 7 Abs. 1 S. 2 ROG-E „bestimmte Flächen des Planungsraums einschließlich Gebietsausweisungen nach Absatz 3 für mehrere miteinander vereinbare Nutzungen und Funktionen vorgesehen werden (Mehrfachnutzung)“. Indirekt adressiert § 249b BauGB-E die Mehrfachnutzung einer Fläche zugunsten von Solar- und Windenergie, indem ein Vorranggebot zugunsten der Windenergie normiert wird. Damit ist im BauGB der Mehrfachnutzung nur begrenzt Rechnung getragen. Aufgrund der begrenzten Flächenverfügbarkeit in Deutschland und des großen Potentials von Mehrfachnutzungen der Flächen – nicht nur beschränkt auf Wind- und Solarenergie – sollte dies als Leitsatz im BauGB verankert werden. Angelegt ist dies bereits im Gesetzentwurf zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung vom 3.9.2024, der in einem neuen

“§ 1c BauGB-E: Abwägungsmaterial:

*(5) Als sonstige öffentliche Belange sind insbesondere zu berücksichtigen:
die Anforderungen des kostensparenden, insbesondere des seriellen und modularen Bauens,
die Mehrfachnutzung (Hervorhebung durch Autorin) von Flächen“*

vorsieht.

Das Potential ist im vorliegenden Entwurf allerdings noch nicht ausgeschöpft (s. Schlacke/Plate: Multifunktionale Flächennutzung: Potentiale und Grenzen des Raumordnungsrechts, ZUR 2024, 323 ff.).

IV. Beschleunigungspotential des Gesetzentwurfs

Das Beschleunigungspotential der vorgeschlagenen Gesetzesänderungen ist als hoch zu bewerten. Neben dem Wegfall verschiedener umweltrechtlicher Anforderungen liegt dies insbesondere an den Fristen für Genehmigungen. Diese setzen nicht wie bisherige Beschleunigungsgesetzgebung etwa bei dem Ausschluss der Öffentlichkeitsbeteiligung an, sondern bei Behördenentscheidungen.

§ 6b Abs. 4 S. 1 WindBG-E bestimmt hierfür, dass die Überprüfung (das Screening in der Terminologie der RED III) innerhalb von 45 Tagen ab Vollständigkeit der Unterlagen abzuschließen ist. Für Anträge nach § 16b Abs. 1 BImSchG sind sogar nur 30 Tage vorgesehen. Eine ähnliche Vorschrift ist zwar in § 6c WindBG-E für Solarenergieanlagen nicht enthalten. Mit Blick auf die regelmäßig kürzeren Zeiträume, die Genehmigungen von Solarenergieanlagen einnehmen, scheint dies aber hinnehmbar. Da die RED III insofern keine Vorgaben macht, ist eine Differenzierung durch den Bundesgesetzgeber unionrechtlich zulässig.

Entscheidend kommt es insoweit auf die Größe der ausgewiesenen Beschleunigungsgebiete an. Art. 15c Abs. 3 RED III weist die Entscheidung über die Größe der Beschleunigungsgebiete ausdrücklich den Mitgliedstaaten zu und bestimmt nur, dass die Gebiete „zusammengenommen eine erhebliche Größe aufweisen und zur Verwirklichung der in der vorgelegten Richtlinie dargelegten Ziele bei[zu]tragen“ haben. Konkreter werden die mitgliedstaatlichen Ausweisungsverpflichtungen hingegen über Art. 15b Abs. 1 UAbs. 2 RED III, wonach die Mitgliedstaaten sicherstellen müssen,

dass die EE-Gebiete „mit den erwarteten Zielpfaden und der geplanten installierten Gesamtleistung der jeweiligen Technologie im Einklang stehen, die in den gemäß den Artikeln 3 und 14 der [Governance-VO] vorgelegten [NECPs] festgelegt wurden.“ Art. 15b RED III spricht nicht von Beschleunigungsgebieten, sondern von allen EE-Gebieten, die für die Erreichung der Ziele des Art. 3 Abs. 1 RED III erforderlich sind; Beschleunigungsgebiete sind eine Untergruppe der EE-Gebiete, zu deren koordinierter Erfassung Art. 15b RED III verpflichtet. In der Praxis dürfte aber das Art. 3 Abs. 1-Ziel gerade mit den Beschleunigungsgebieten zu erreichen sein.

Nach dem aktuellen NECP-Entwurf Deutschlands (übermittelt an die EU-Kommission im August 2024) wird ein Ausbauziel von 80% EE-Anteil des Bruttostromverbrauchs formuliert. Somit ist die EE-Gebiete-Ausweisungspflicht nach der RED III dahingehend konkretisiert, dass die Fläche der Beschleunigungsgebiete ausreichend groß sein muss, um dieses Ziel zu erreichen. Insofern ist es erstens zu begrüßen, dass es eine Pflicht zur gleichzeitigen Ausweisung der Windenergiegebiete als Beschleunigungsgebiete gibt. Zweitens könnte ggf. noch ein konkretes, quantitatives Ziel im Gesetzentwurf verankert werden.

V. Fazit und Ausblick

Angesichts der komplexen und ausdifferenzierten Anforderungen des Unionsrechts an die Planung von Beschleunigungsgebieten gelingt die Umsetzung in deutsches Recht gut. Anpassungen sind im Hinblick auf die Vorrangregelung für die Nutzung künstlicher und versiegelter Flächen erforderlich, um es nicht auf die unionsrechtskonforme Interpretation von Planungsleitsätzen durch Planungsträger ankommen zu lassen. Eine weitere Hürde stellt das deutsche Planungsrecht dar. Die Integration der komplexen Beschleunigungsgebietsregelungen gelingt auch hier recht ordentlich. Beschleunigungsgebiete für Windenergie und Solarenergie können wahlweise mittels Raumordnungs- und Flächennutzungsplänen ausgewiesen werden. Die Verpflichtung, sämtliche Windenergiegebiete auch als Beschleunigungsgebiete auszuweisen, ist zwar unionsrechtlich nicht geboten, erscheint allerdings für die Ausschöpfung von Flächenpotentialen sachgerecht.

Die unionsrechtlich geforderte Integration von Regeln für wirksame Minderungsmaßnahmen in die jeweiligen Pläne fordert das deutsche Planungsrecht heraus. Zwar sind weder Festlegungen in Raumordnungsplänen durch § 3 ROG, noch Darstellungen durch § 5 Abs. 1 und 2 BauGB abschließend definiert. Allerdings handelt es sich bei Regeln für wirksame Minderungsmaßnahmen um abstrakt-generelle Festlegungen des Verfahrens und materieller Vorgaben. Der Flächen- bzw. bodenrechtliche Bezug fehlt ihnen insoweit. Dennoch sind die unionsrechtlichen Vorgaben eindeutig und sollten so eindeutig auch im ROG und BauGB verankert werden. So könnten die Regeln der wirksamen Minderungsmaßnahmen ggf. explizit in § 3 Abs. 1 ROG oder § 5 Abs. 2 BauGB aufgenommen werden, um diesbezügliche Unsicherheiten insbesondere für die Planungsträger zu vermeiden und gleichzeitig die Unionsrechtskonformität der Umsetzung zu belegen. Die jeweiligen Anlagen 3 zum ROG und BauGB bieten eine gute Orientierungshilfe. Sie sollten allerdings durch einen Bundes-Leitfaden rasch unterfüttert werden.

Im Übrigen dürfte die Umsetzung zeitlich gerade noch rechtzeitig gelingen, um den Planungsträgern eine Koordinierung mit der Ausweisung von Windenergiegebieten zu ermöglichen.