



Sachstand

**Rechtliche Vorgaben für Planung, Errichtung und Betrieb von
Erneuerbare-Energien-Anlagen**

**Rechtliche Vorgaben für Planung, Errichtung und Betrieb von
Erneuerbare-Energien-Anlagen**

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 069/23
Abschluss der Arbeit: 23. August 2023
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft und Verkehr, Ernährung und Landwirtschaft

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Einleitung	4
3.	Zentrale rechtliche Vorgaben	4
3.1.	Richtlinie 2018/2001/EG (sog. RED II)	5
3.2.	Verordnung (EU) 2022/2577	6
3.3.	EEG 2023	7
4.	Windenergie	7
4.1.	Windenergie auf See	8
4.1.1.	Rechtsgrundlagen und Zuständigkeiten	8
4.1.2.	Erleichterungen im Genehmigungsverfahren	9
4.1.3.	Maßnahmen bei Vogelzug	9
4.2.	Windenergie an Land	10
4.2.1.	Rechtsgrundlagen	10
4.2.2.	Genehmigungsverfahren	10
4.2.3.	Umsetzung der Verordnung (EU) 2022/2577	13
4.2.4.	Geplante Entbürokratisierung	14
4.2.5.	Verbotene und zugelassene Flächen	15
5.	Photovoltaikanlagen	16
5.1.	Rechtsgrundlagen und Genehmigung	16
5.2.	Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 18. August 2023 (Solarpaket I)	17

1. Fragestellung

Der Sachstand befasst sich mit den rechtlichen Vorgaben für die Planung, Errichtung und den Betrieb von Anlagen für erneuerbare Energien (EE). Neben den EU-Vorgaben und insbesondere der Umsetzung der Richtlinie 2018/2001/EG (sog. RED II) sind vor allem die Regelungen von Bund und Ländern zu EE-Anlagen von Interesse. Der Schwerpunkt des Sachstands liegt auf Anlagen aus Sonne- und Windenergie, den Genehmigungsvoraussetzungen und -verfahren für diese Anlagen, den Ausnahmen von den Verfahren, wann eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich ist, welche Behörden zuständig sind und ob es Verbote bezüglich geschützter Stätten (Welterbe) oder Natur- bzw. Landschaftsschutzgebieten gibt. Der Sachstand gibt nur einen ersten Überblick und stützt sich in Teilen auf Übersichten von Fachverbänden und ähnlichen Sekundärquellen.

2. Einleitung

Erneuerbare Energieträger erzeugen **Wärme** und **Strom**. Für die **Stromerzeugung** werden in Deutschland Photovoltaik, Windenergie, Biomasse, Wasserkraft und Geothermie genutzt. Zur **Wärmeerzeugung** dienen Biomasse, Geothermie und Umweltwärme sowie Solarthermie.¹ Das Ziel der Energiewende ist die Klimaneutralität bis 2045:²



Aktuell sind Gesetzesvorhaben anhängig, die z. B. durch Entbürokratisierung die Energiewende beschleunigen sollen (Solarpaket I); das Solarpaket II ist in Planung.³ Windkraft und Photovoltaik sollen den großen Zubau zur Energiewende leisten. Bei Strom aus Biomasse und Wasserkraft sind die Ausbaupotenziale ökologisch und geographisch begrenzt und bei der Geothermie besteht noch Erprobungsbedarf.⁴

3. Zentrale rechtliche Vorgaben

EE haben sich in Deutschland zu einem eigenen, sehr umfangreichen Rechtsgebiet entwickelt. Von den EU-Vorgaben hat der deutsche Gesetzgeber unter anderem die Richtlinie 2001/77/EG zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen im

1 https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2023-03-16_uba_hg_erneuerbareenergien_dt_bf.pdf.

2 <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Dossier/ses.html>.

3 <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Dossier/Energieversorgung/details-solarpaket-1.html>;
https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/photovoltaik-strategie-2023.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

4 Staatsministerium von Baden-Württemberg, Warum liegt der Fokus auf Wind und Solar?, <https://stm.baden-wuerttemberg.de/de/themen/task-force-erneuerbare-energien>.

Elektrizitätsbinnenmarkt⁵ und die Richtlinie 2009/28/EG zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen⁶ (sog. RED I) umgesetzt.

3.1. Richtlinie 2018/2001/EG (sog. RED II)

Die Nachfolgerin von RED I, die Richtlinie 2018/2001/EG⁷ (sog. RED II) hat der deutsche Gesetzgeber mit dem Gesetz zur Umsetzung von Vorgaben der Richtlinie (EU) 2018/2001⁸ in nationales Recht überführt. Es trat am 31. August 2021 in Kraft.⁹

Schwerpunkt des Umsetzungsgesetzes zu RED II liegt auf der Beschleunigung der Genehmigungs- und Zulassungsverfahren für EE-Anlagen. Zudem sollen die für die Durchführung von Verfahren für EE-Anlagen nach Bundes- oder Landesrecht erforderlichen Genehmigungs- und Zulassungsverfahren über eine **einheitliche Stelle** abgewickelt werden. Den Verfahrensträgern soll ein im

-
- 5 Richtlinie 2001/77/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. September 2001 zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen im Elektrizitätsbinnenmarkt, https://eur-lex.europa.eu/se-arch.html?lang=de&text=2001%2F77%2FEG&qid=1689748297952&type=quick&scope=EUR-LEX&DD_YEAR=2001. Die Richtlinie wurde im Jahr 2004 mit dem Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Erneuerbaren-Energien im Strombereich, <https://dip.bundestag.de/vorgang/gesetz-zur-neuregelung-des-rechts-der-erneuerbaren-energien-im-strombereich-g-sig/96281> und im Jahr 2009 mit dem Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Erneuerbaren Energien im Strombereich und zur Änderung damit zusammenhängender Vorschriften, <https://dip.bundestag.de/vorgang/gesetz-zur-neuregelung-des-rechts-der-erneuerbaren-energien-im-strombereich/11767> umgesetzt.
- 6 Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32009L0028&qid=1689748747048>. Die Umsetzung der Richtlinie erfolgte durch das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2009/28/EG zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (Europarechtsanpassungsgesetz Erneuerbare Energien – EAG EE), <https://dip.bundestag.de/vorgang/gesetz-zur-umsetzung-der-richtlinie-2009-28-eg-zur-f%C3%B6rderung-der-nutzung/30143>.
- 7 Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/?uri=CELEX%3A32018L2001>.
- 8 Gesetz zur Umsetzung von Vorgaben der Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (Neufassung) für Zulassungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz, dem Wasserhaushaltsgesetz und dem Bundeswasserstraße, <https://dip.bundestag.de/vorgang/gesetz-zur-umsetzung-von-vorgaben-der-richtlinie-eu-2018-2001-des/272125>.
- 9 Zum diesbezüglichen Vertragsverletzungsverfahren (INFR (2021)0192) siehe: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/DE/inf_22_2548; https://germany.representation.ec.europa.eu/news/vertragsverletzungsverfahren-kommission-leitet-drei-fallen-rechtliche-schritte-gegen-deutschland-ein-2022-05-19_de; „Failure to notify complete transposition measures for Directive (EU) 2018/2001 on the promotion of renewable energy by Germany“, https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/screen/home. Die in diesem Sachstand behandelten Bereiche sind davon nicht betroffen.

Internet veröffentlichtes **Verfahrenshandbuch** zur Verfügung gestellt.¹⁰ Durch die Einfügung des § 16b BImSchG¹¹ sollen die Verfahren für die Modernisierung (Repowering) von EE-Anlagen erleichtert werden.¹²

3.2. Verordnung (EU) 2022/2577

Die unmittelbar geltende Verordnung (EU) 2022/2577 (die sog. EU-Notfall-Verordnung)¹³, die für einen beschleunigten Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien sorgen soll, eröffnet den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, „temporär Ausnahmen von der Umweltverträglichkeitsprüfung¹⁴ vorzusehen“¹⁵. Die Verordnung wurde durch das „Gesetz zur Änderung des Raumordnungsgesetzes und anderer Vorschriften“¹⁶ umgesetzt; siehe hierzu ausführlicher unter den Punkten 4.1.1. (Einfügung des § 72a Gesetz zur Entwicklung und Förderung der Windenergie auf See – Wind-SeeG) und 4.2.2. (Einfügung des § 6 Windenergieflächenbedarfsgesetz – WindBG).

-
- 10 Zwei aktuelle Beispiele für das Verfahrenshandbuch: Bayerisches Verfahrenshandbuch Erneuerbare Energien, nach Art. 16 Abs. 3 der RED-II-Richtlinie – RL (EU) 2018/2001, Stand: Januar 2023, https://www.stmb.bayern.de/assets/stmi/buw/baurechtundtechnik/24_bay_verfahrenshandbuch_erneuerbare_energien.pdf; Das Genehmigungs- und Anzeigeverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz. Leitfaden für ein optimiertes und beschleunigtes Verfahren in NRW (Stand Februar 2023), https://www.umwelt.nrw.de/fileadmin/redaktion/Broschueren/leitfaden_g-verfahren_web.pdf.
- 11 https://www.gesetze-im-internet.de/bimSchG/_16b.html.
- 12 Vgl. Gesetz zur Umsetzung von Vorgaben der Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (Neufassung) für Zulassungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz, dem Wasserhaushaltsgesetz und dem Bundeswasserstraßengesetz, <https://dip.bundestag.de/vorgang/gesetz-zur-umsetzung-von-vorgaben-der-richtlinie-eu-2018-2001-des/272125?term=19/27672&f.typ=Vorgang&rows=25&pos=1>, dann weiter zum BGBI.
- 13 Verordnung (EU) 2022/2577 des Rates vom 22. Dezember 2022 zur Festlegung eines Rahmens für einen beschleunigten Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32022R2577>.
- 14 „Durch die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) wird festgestellt und in einem Bericht beschrieben, wie sich ein Projekt auf Menschen (einschließlich der menschlichen Gesundheit), Tiere, Pflanzen, biologische Vielfalt, Boden, Wasser, Luft, Klima, Landschaft sowie Kulturgüter auswirken kann. Zu dem Bericht können die Öffentlichkeit, fachlich betroffene Behörden, aber auch Bürger und Behörden in eventuell betroffenen Nachbarstaaten Stellung nehmen. Die Behörde, die für die Zulassung eines Projektes zuständig ist, hat die Aufgabe, die Informationen und Stellungnahmen zu bewerten und die Ergebnisse der UVP bei ihrer Entscheidung über die Zulassung eines Projektes zu berücksichtigen. Die UVP ist im Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) geregelt“, <https://www.bmuv.de/themen/bildung-beteiligung/beteiligung/umweltpruefungen-uvp-sup#:~:text=Der%20Unterschied%3A%20Die%20SUP%20setzt,Pl%C3%A4ne%20und%20Programme%20getroffen%20werden.>
- 15 Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Umwelt, Energie und Klimaschutz namens der Landesregierung vom 06.07.2023, https://www.landtag-niedersachsen.de/Drucksachen/Drucksachen_19_02500/01501-02000/19-01823.pdf.
- 16 <https://dip.bundestag.de/vorgang/gesetz-zur-%C3%A4nderung-des-raumordnungsgesetzes-und-anderer-vorschriften-rog%C3%A4ndg/292384>.

3.3. EEG 2023

National ist insbesondere das **Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG)**¹⁷ seit dem Jahr 2000 „die zentrale Grundlage für den Ausbau der erneuerbaren Energien im Stromsektor“¹⁸. Es wurde seitdem wiederholt novelliert. Die aktuelle Novellierung zielt auf einen beschleunigten Ausbau der EE und eine Steigerung des Anteils des durch EE erzeugten Stroms am Bruttostromverbrauch auf **mindestens 80 % im Jahr 2030**, § 1 Abs. 2 EEG 2023. Um den Ausbau zu beschleunigen, „greift seit 29. Juli 2022 der Grundsatz, dass erneuerbare Energien im überragenden öffentlichen Interesse liegen und der öffentlichen Sicherheit dienen. Damit haben erneuerbare Energien bei Abwägungsentscheidungen Vorrang.“¹⁹ So lautet § 2 Satz 1 EEG 2023, der die besondere Bedeutung der erneuerbaren Energien unterstreicht, wie folgt:

„Die Errichtung und der Betrieb von Anlagen sowie den dazugehörigen Nebenanlagen liegen im überragenden öffentlichen Interesse und dienen der öffentlichen Sicherheit. Bis die Stromerzeugung im Bundesgebiet nahezu treibhausgasneutral ist, sollen die erneuerbaren Energien als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden.“²⁰

Das EEG wird durch eine ganze Reihe von Verordnungen ergänzt.²¹

4. Windenergie

Windenergie wird in Deutschland sowohl an Land als auch in der Nord- und Ostsee erzeugt. Der Ausbau der Windenergie konzentrierte sich zunächst vorrangig auf die deutsche Küste. Mit dem Gesetz zur Festlegung von Flächenbedarfen für Windenergieanlagen an Land (Windenergieflächenbedarfsgesetz – WindBG), das am 1. Februar 2022 in Kraft getreten ist²², sollen auch an Land zahlreiche weitere Standorte erschlossen werden. Bis 2027 sollen 1,4 Prozent und bis 2032 **zwei Prozent** der **Bundesfläche** für Windenergieanlagen zur Verfügung stehen.²³

17 https://www.gesetze-im-internet.de/eeg_2014/EEG_2023.pdf.

18 <https://www.erneuerbare-energien.de/EE/Redaktion/DE/Downloads/Berichte/erneuerbare-energien-in-zahlen-2021.pdf?blob=publicationFile&v=1>.

19 <https://www.erneuerbare-energien.de/EE/Redaktion/DE/Downloads/Berichte/erneuerbare-energien-in-zahlen-2021.pdf?blob=publicationFile&v=1>.

20 https://www.gesetze-im-internet.de/eeg_2014/_2.html; zum Gesetzesverfahren im Einzelnen siehe unter <https://dip.bundestag.de/vorgang/zweites-gesetz-zur-%C3%A4nderung-des-windenergie-auf-see-gesetzes-und-anderer-vorschriften/286433>.

21 Vgl. <https://www.erneuerbare-energien.de/EE/Redaktion/DE/Standardartikel/gesetze.html>.

22 <https://dip.bundestag.de/vorgang/gesetz-zur-erh%C3%B6hung-und-beschleunigung-des-ausbaus-von-windenergieanlagen-an/288780>.

23 <https://www.bmuv.de/themen/naturschutz-artenvielfalt/naturschutz-biologische-vielfalt/naturschutz-und-energie/naturschutz-und-windenergie>.

Die Windenergienutzung steht im Konflikt mit dem Schutz der **Biodiversität**, insbesondere durch mögliche Kollisionen mit Vögeln und Fledermäusen sowie durch Verdrängungseffekte bei Vögeln durch den Lärm der Rotoren.²⁴

4.1. Windenergie auf See

4.1.1. Rechtsgrundlagen und Zuständigkeiten

Bei der Windenergie auf See sind insbesondere folgende Rechtsgrundlagen relevant:²⁵

- Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG)
- Windenergie-auf-See-Gesetz (WindSeeG)
- Energiewirtschaftsgesetz (EnWG)
- Seeanlagenverordnung (SeeAnlV)
- Bundesnaturschutzgesetz

Das WindSeeG unterstreicht – wie auch das EEG 2023 – das „überragende öffentliche Interesse“ an der Errichtung von Windenergieanlagen auf See und Offshore-Anbindungsleitungen und den Aspekt der öffentlichen Sicherheit, § 1 Abs. 3 WindSeeG.

Die umfangreichen **Zuständigkeiten** der Ministerien und -behörden von Bund, Ländern und Kommunen hat das BMWK erläutert.²⁶

Unter anderem aufgrund des **Schutzstatus des küstennahen Wattenmeeres** und der Schifffahrtslinien liegt der bevorzugte Standort für die Errichtung von Offshore-Windparks in Deutschland in der Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ), d.h. in einer Entfernung von 12 bis 200 Seemeilen zur Küste. In der AWZ errichtete Windparks fallen gemäß Seeanlagenverordnung (SeeAnlV) in den Zuständigkeitsbereich des Bundesamtes für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH). Für Windparks innerhalb der 12-Seemeilen-Zone ist das jeweilige Küstenbundesland für die Genehmigung zuständig; sie richtet sich nach dem Bundesimmissionschutzgesetz.²⁷

24 Vgl. S. 82, https://www.ufz.de/export/data/global/190502_TEEB_DE_Bericht1_Klima_Langfassung.pdf.

25 <https://www.erneuerbare-energien.de/EE/Navigation/DE/Technologien/Windenergie-auf-See/Rechtlicher-Rahmen/Rechtsnormen/rechtsnormen.html>., mit jeweils kurzer Zusammenfassung.

26 <https://www.erneuerbare-energien.de/EE/Navigation/DE/Technologien/Windenergie-auf-See/Rechtlicher-Rahmen/Rechtsnormen/rechtsnormen.html#doc9c825950-34ef-4398-911c-54a685aac8e2bodyText8>.

27 <https://www.erneuerbare-energien.de/EE/Navigation/DE/Technologien/Windenergie-auf-See/Genehmigung/genehmigung.html>.

Die **Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren** sind komplex und langwierig. Die zentralen Schritte des Genehmigungs- oder Planfeststellungsverfahrens für Offshore-Windparks unterteilen sich in die Phasen 1 bis 5.²⁸

4.1.2. Erleichterungen im Genehmigungsverfahren

Mit der Umsetzung der Verordnung (EU) 2022/2577 in nationales Recht durch das „Gesetz zur Änderung des Raumordnungsgesetzes und anderer Vorschriften“²⁹ wurde unter anderem der § 72a WindSeeG³⁰ eingeführt. Die hierdurch erzielten Erleichterungen im Genehmigungsverfahren für Flächen für Windenergieanlagen in der Nordsee bei der Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung und einer Prüfung des Artenschutzes seit Ende März 2023 erläutert die Bundesnetzagentur wie folgt:

„Bei der Zulassung oder der Änderung der Lage, der Beschaffenheit oder des Betriebs von Windenergieanlagen auf See in im Flächenentwicklungsplan ausgewiesenen und in den Jahren 2022 und 2023 ausgeschriebenen Flächen für Windenergieanlagen auf See ist von der Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung und einer Prüfung des Artenschutzes nach § 44 Absatz 1 des Bundesnaturschutzgesetzes abzusehen. Dies gilt nicht für Flächen in der Ostsee. Um die artenschutzrechtlichen Belange zu wahren, stellt die zuständige Behörde sicher, dass der Betreiber angemessene und verhältnismäßige Vermeidungs- und Minderungsmaßnahmen durchführt. Insbesondere wenn solche Maßnahmen nicht existieren, müssen Betreiber einen finanziellen Ausgleich in ein Artenhilfsprogramm leisten.

Die Änderung des Windenergie-auf-See-Gesetzes ist am 29.03.2023 in Kraft getreten. Die Bestimmungen sind auf alle Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren, bei denen der Antragsteller den Antrag bis zum 30.06.2024 stellt, sowie unter bestimmten Voraussetzungen auch auf laufende Verfahren anzuwenden.“³¹

4.1.3. Maßnahmen bei Vogelzug

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz erklärte im Juli 2023, dass bekannt sei, dass auch in der deutschen Nord- und Ostsee Zugvögel durch bestehende und geplante Offshore-Windparks beeinträchtigt werden könnten. Vor diesem Hintergrund würden im Raumordnungsplan der deutschen AWZ bekannte Vogelzugkorridore ausgewiesen und bei der Planung von Offshore-Windenergieanlagen berücksichtigt. Die ständige Zulassungspraxis des BSH sehe die Möglichkeit zur Abschaltung der Windenergieanlagen bei so genannten Massenzugereignissen vor. Neben den Abschaltungen gebe es weitere Vermeidungsmaßnahmen. Die Prüfung finde vor

28 <https://www.erneuerbare-energien.de/EE/Navigation/DE/Technologien/Windenergie-auf-See/Genehmigung/genehmigung.html>.

29 <https://dip.bundestag.de/vorgang/gesetz-zur-%C3%A4nderung-des-raumordnungsgesetzes-und-anderer-vorschriften-rog%C3%A4ndg/292384>.

30 § 72a Anwendbarkeit von Artikel 6 der Verordnung (EU) 2022/2577, https://www.gesetze-im-internet.de/wind-seeg/_72a.html.

31 https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/BK06/BK6_72_Offshore/Ausschr_nicht_zentral_vorunters_Flaechen/start.html.

allem auf der Genehmigungsebene im Rahmen der Prüfung der Verbote nach § 44 Bundesnaturschutzgesetz – BNatschG statt. Es obliege der zuständigen Genehmigungsbehörde, bei Erteilung der Genehmigung angemessene Vermeidungsmaßnahmen für das jeweilige Vorhaben anzuordnen.³²

4.2. Windenergie an Land

4.2.1. Rechtsgrundlagen

Anlagen für Windenergie an Land unterliegen einer Vielzahl an Regelungen.³³ Die immissionsrechtliche Genehmigung nach BImSchG konzentriert die anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften, insbesondere die Regelungen des Bauplanungsrechts (Baugesetzbuch – BauGB), des Bauordnungsrechts des jeweiligen Bundeslandes, des Naturschutzrechts (BNatSchG), Luftverkehrsrechts (Luftverkehrsgesetz) und Straßenrechts (Bundesfernstraßengesetz).

4.2.2. Genehmigungsverfahren

Die Fachagentur Windenergie an Land e.V.³⁴ führt zu den relevanten Regelungen für diese Windenergieanlagen aus:

„Die Zulassung von Windenergieanlagen erfolgt im Genehmigungsverfahren nach dem **Bundes-Immissionsschutzgesetz**^[35]. Ein solches ist für Windenergieanlagen **über 50 Meter** Gesamthöhe immer erforderlich. [...]. Bei der Genehmigung von Windenergieanlagen stehen neben der Frage des Immissionsschutzes [...] besonders die Vorschriften des **Natur- und Artenschutzrechts**, des **Bauordnungs-** sowie des **Bauplanungsrechts** im Fokus. Darüber hinaus können weitere fachrechtliche Fragen wie das **Luftverkehrsrecht** oder der **Landschafts- und Denkmalschutz** von Relevanz sein.

Das BImSchG sieht sowohl ein **vereinfachtes** als auch ein **förmliches Genehmigungsverfahren** vor. Das förmliche Genehmigungsverfahren nach § 10 BImSchG unterscheidet sich vom vereinfachten Verfahren nach § 19 BImSchG besonders hinsichtlich der **obligatorischen Öffentlichkeitsbeteiligung**. Welches Verfahren bei der Genehmigung von Windenergieanlagen durchzuführen ist, hängt von der **Anzahl** der zu genehmigenden Anlagen sowie von der Frage, ob eine **Umweltverträglichkeitsprüfung** (UVP) durchzuführen ist, ab.

32 Antwort des Staatssekretärs Dr. Philipp Nimmermann vom 4. Juli 2023 auf Frage 12, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/076/2007650.pdf>.

33 <https://www.erneuerbare-energien.de/EE/Redaktion/DE/Dossier/windenergie-an-land.html?docId=9da338c6-edb3-4208-a187-f0cc48c2b684>.

34 „Mitglieder des Vereins sind Bund, Länder, die kommunalen Spitzenverbände, Wirtschafts- und Naturschutzverbände sowie Unternehmen“, <https://www.fachagentur-windenergie.de/ueber-uns/verein/>.

35 <https://www.gesetze-im-internet.de/bimSchg/BImSchG.pdf>.

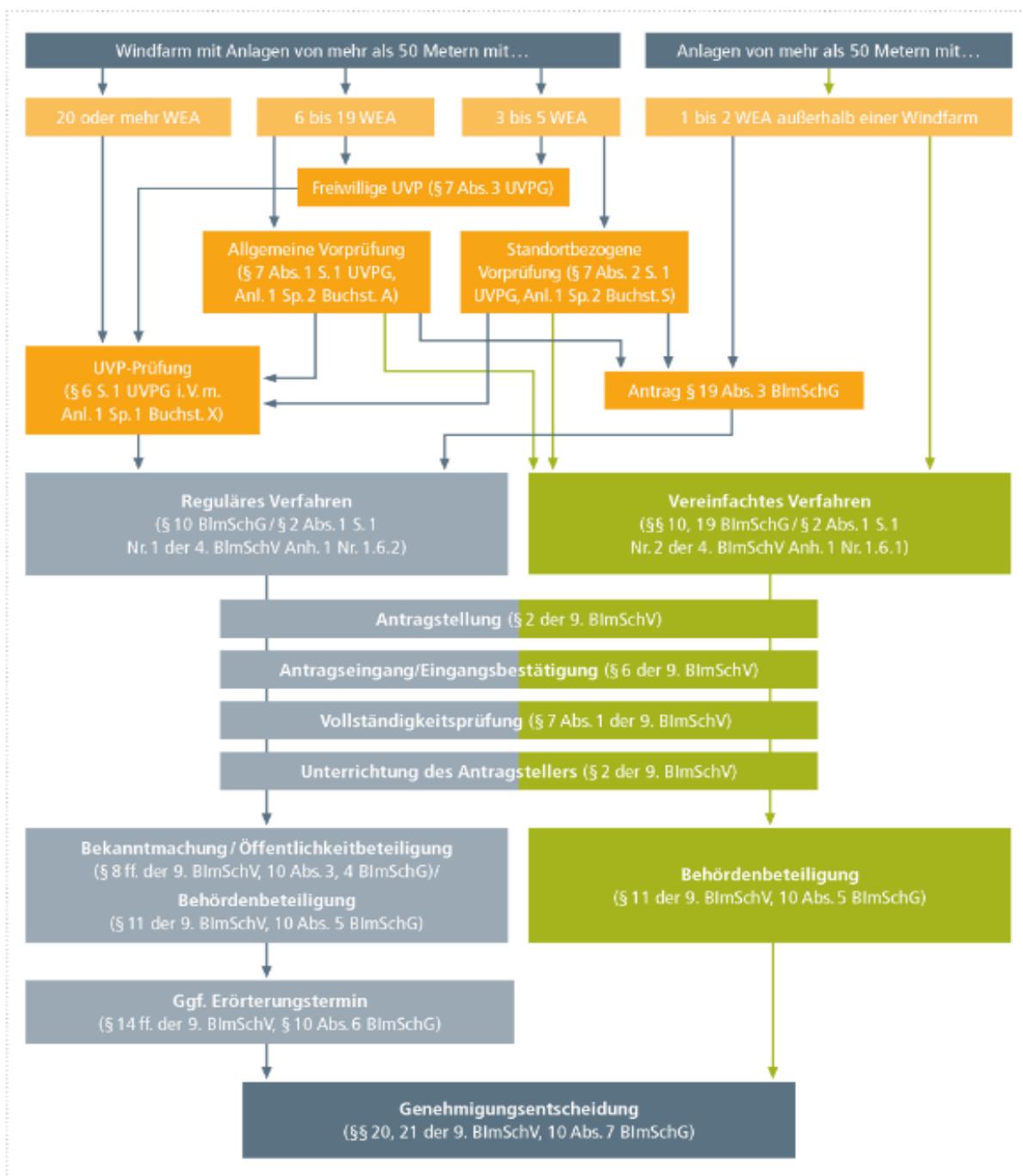
Liegen Vorhaben in Windenergiegebieten, die bei der Ausweisung bereits eine **Strategische Umweltprüfung** (SUP)^[36] durchlaufen haben und die nicht in einem **Natura 2000-Gebiet**, einem **Naturschutzgebiet** oder einem **Nationalpark** liegen, gelten bis zum 30. Juni 2024 gemäß § 6 WindBG^[37] Erleichterungen im Genehmigungsverfahren. Bei diesen Vorhaben **entfällt** die **Pflicht zur UVP** und es ist lediglich eine modifizierte **artenschutzrechtliche** Prüfung durchzuführen, um auf Grundlage vorhandener Daten verhältnismäßige Vermeidungs- und Minderungsmaßnahmen anordnen zu können. Sind diese nicht möglich, müssen Betreiber einen finanziellen Ausgleich in ein Artenhilfsprogramm leisten.“³⁸

Die einzelnen Schritte des förmlichen (regulären) und vereinfachten Genehmigungsverfahrens für Windenergieanlagen an Land mit einer Gesamthöhe von mehr als 50 Metern finden sich in der folgenden Abbildung (Stand: 2020):³⁹

-
- 36 „Die Strategische Umweltprüfung (SUP) ergänzt die Umweltverträglichkeitsprüfung. Der Unterschied: Die SUP setzt früher an als die UVP. Während die UVP erst bei der Zulassung umwelterheblicher Vorhaben zum Einsatz kommt, wird die SUP bereits auf der Planungsebene durchgeführt, weil wichtige umweltbedeutende Weichenstellungen oft bereits im Rahmen vorlaufender Pläne und Programme getroffen werden“, <https://www.bmuv.de/themen/bildung-beteiligung/beteiligung/umweltpruefungen-uvp-sup#:~:text=Der%20Unterschied%3A%20Die%20SUP%20setzt.Pl%C3%A4ne%20und%20Programme%20getroffen%20werden.>
- 37 Gesetz zur Festlegung von Flächenbedarfen für Windenergieanlagen an Land (Windenergieflächenbedarfsgesetz – WindBG), https://www.gesetze-im-internet.de/windbg/_6.html; § 6 eingefügt durch das Gesetz zur Änderung des Raumordnungsgesetzes und anderer Vorschriften, [https://dip.bundestag.de/vorgang/gesetz-zur-%C3%A4nderung-des-raumordnungsgesetzes-und-anderer-vorschriften-rog%C3%A4ndg/292384.](https://dip.bundestag.de/vorgang/gesetz-zur-%C3%A4nderung-des-raumordnungsgesetzes-und-anderer-vorschriften-rog%C3%A4ndg/292384)
- 38 Fachagentur Windenergie an Land, <https://www.fachagentur-windenergie.de/themen/genuehmigung/> (Hervorhebungen durch Verfasser dieses Sachstands).
- 39 [https://www.fachagentur-windenergie.de/fileadmin/files/Genuehmigung_ab_2021/FA_Wind_Grafik_Genuehmigungsverfahren_2020.jpg.](https://www.fachagentur-windenergie.de/fileadmin/files/Genuehmigung_ab_2021/FA_Wind_Grafik_Genuehmigungsverfahren_2020.jpg)



Genehmigungsverfahren für Windenergieanlagen



Zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) führt die Fachagentur Windenergie an Land e.V. aus:

„Zunächst stellt sich die Frage, ob ein Vorhaben unter die UVP-Pflicht fällt. Das ist bei der Errichtung und dem Betrieb einer Windfarm mit 20 und mehr Anlagen, welche eine Gesamthöhe von mehr als 50 Metern haben, der Fall (§ 5 UVPG). Bei Windparks mit drei bis 19 Anlagen bedarf es zumindest einer näheren Betrachtung des Vorhabens im Wege einer standortbezogenen oder allgemeinen Vorprüfung, in deren Rahmen die Prüfpflichtigkeit beurteilt wird (§ 7 UVPG). [...].

Steht die Prüfpflicht fest, durchläuft der Antragsteller im Rahmen des Genehmigungsverfahrens das UVP-Verfahren. Kernelement dessen ist der UVP-Bericht, welcher sich mit den Umweltauswirkungen befasst, die das geplante Windenergievorhaben voraussichtlich hervorrufen wird. Ebenfalls sind in diesem Rahmen die vorhandenen Umweltbedingungen zu erfassen und sowohl betroffene Gemeinden als auch die Öffentlichkeit am Verfahren zu beteiligen (§§ 17 ff. UVPG).

Am Ende gilt zu beurteilen, inwiefern das geplante Vorhaben die vorhandenen Umweltbedingungen nachteilig in erheblicher Weise beeinträchtigt oder einen wirksame Umweltvorsorge betrieben und das Vorhaben aus UVP-rechtlicher Sicht zugelassen werden kann (§ 26 UVPG).“⁴⁰

4.2.3. Umsetzung der Verordnung (EU) 2022/2577

Der Windenergieausbau an Land profitiert seit dem 29. Juli 2022 von der Möglichkeit einer **artenschutzrechtlichen Ausnahmeerteilung**, § 45b BNatSchG und zusätzlich von **artenschutzbezogenen Erleichterungen** beim Repowering von Windenergieanlagen an Land, § 45c BNatSchG. Als Ausgleichsmaßnahme werden vom Bundesamt für Naturschutz nationale **Artenhilfsprogramme** aufgelegt, um den Erhaltungszustand der durch den Betrieb von Windenergieanlagen betroffenen Arten zu sichern oder zu verbessern, § 45d BNatSchG.⁴¹ Durch Art. 13 des im März 2023 in Kraft getretenen Gesetzes wird das – seinerseits erst am 1. Februar 2023 in Kraft getretene – Windenergieflächenbedarfsgesetz durch einen neuen § 6 ergänzt. Eine artenschutzrechtliche Prüfung bei der Errichtung von Windenergieanlagen soll danach im Rahmen des Anwendungsbereichs der Vorschrift ganz entfallen. Im Konflikt zwischen dem Ausbau der Windenergie und dem Artenschutz steht es einer Literaturstimme zufolge damit sozusagen 2:0 für die Windenergie.⁴² § 6 WindBG „Verfahrenserleichterungen in Windenergiegebieten“ hat zur Folge, dass vorübergehend für Genehmigungen, die bis zum 30.

40 <https://www.fachagentur-windenergie.de/themen/genuehmigung/umweltvertraeglichkeitspruefung/>.

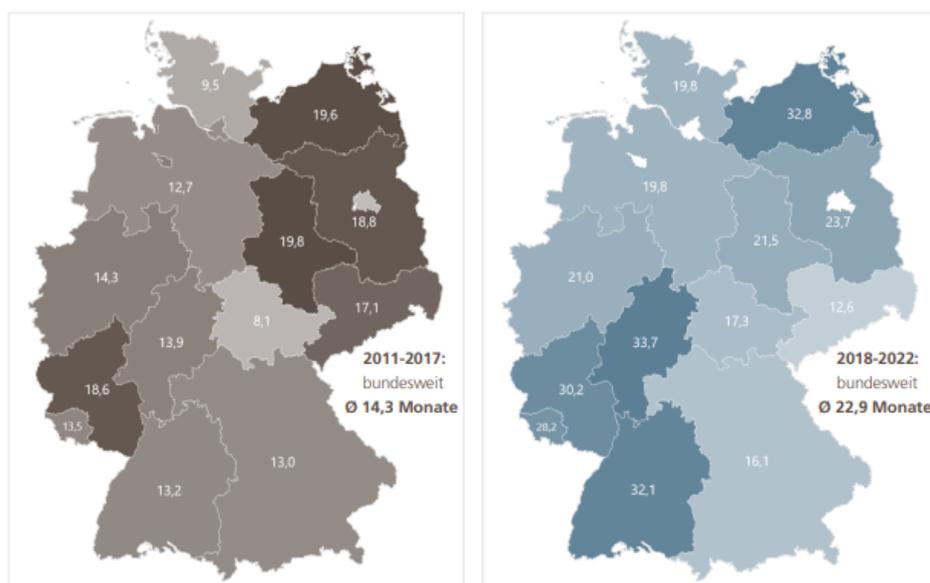
41 https://www.gesetze-im-internet.de/bnatschg_2009/BNatSchG.pdf.

42 Rieger, Wolfgang (2023), § 6 WindBG – die nächste Runde im Konflikt zwischen dem Ausbau der Windenergie und dem Artenschutz, NVwZ 2023, 1042.

Juni 2024 beantragt werden, in ausgewiesenen Windenergiegebieten die Umweltverträglichkeits- und die artenschutzrechtliche Prüfung entfallen.⁴³

4.2.4. Geplante Entbürokratisierung

Genehmigungsverfahren für Windenergieanlagen an Land „dauerten im Jahr 2021 im Bundesdurchschnitt über zwei Jahre ab Einreichung der Erstunterlagen und über zehn Monate ab Feststellung der Vollständigkeit der Antragsunterlagen.“⁴⁴ Die folgende Abbildung zeigt die durchschnittliche Dauer der Genehmigungsverfahren für Windenergieanlagen in den einzelnen Bundesländern in Monaten für die Jahre 2011 bis 2017 (links) und 2018 bis 2022 (rechts):⁴⁵



Das BMWK strebt eine Entbürokratisierung der Genehmigungsverfahren für die Errichtung und den Betrieb von Windenergieanlagen an. Nach Angaben des BMWK vom 29. Juni 2023 finden Gespräche mit den Ländern statt, um die Genehmigungsverfahren und die Ausweisung von Flächen zu beschleunigen. Bislang werden nach Angaben des Ministeriums bei einem Verfahren für die Genehmigung für eine Windkraftanlage z. B. in Bayern

43 <https://dip.bundestag.de/vorgang/gesetz-zur-%C3%A4nderung-des-raumordnungsgesetzes-und-anderer-vorschriften-rog%C3%A4ndg/292384>; <https://www.gesetze-im-internet.de/windbg/WindBG.pdf>.

44 S. 9, https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/windenergie-an-land-strategie.pdf?__blob=publicationFile&v=11.

45 S. 17, https://www.fachagentur-windenergie.de/fileadmin/files/Veroeffentlichungen/Analysen/FA_Wind_Analyse_typischer_Verfahrenslaufzeiten_06-2023.pdf.

„mindestens 23 Träger öffentlicher Belange durch die Genehmigungsbehörde beteiligt, davon elf ausschließlich aufgrund bundesrechtlicher Vorgaben, weitere vier aufgrund bundes- und landesrechtlicher Vorgaben, sowie weitere sechs aufgrund landesrechtlicher Vorgaben.“⁴⁶

Die Windenergie-an-Land-Strategie des BMWK⁴⁷ vom Mai 2023 setzt sich für eine „Verlängerung der EU-Notfall Verordnung bis zur Umsetzung der überarbeiteten europäischen Erneuerbare-Energie-Richtlinie (RED II)“⁴⁸ ein und befürwortet die „Verankerung dauerhafter Erleichterungen in ausgewiesenen Gebieten durch Umsetzung der RED II in nationales Recht.“

4.2.5. Verbotene und zugelassene Flächen

In **Natura 2000-Gebieten**⁴⁹ und **UNESCO-Welterbestätten** sind die Errichtung und der Betrieb von Windenergieanlagen **verboten**. Für Landschaftsschutzgebiete gelten andere Regelungen. Mit dem Vierten Änderungsgesetz des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG)⁵⁰ wird durch eine Ergänzung des § 26 BNatSchG „rechtlich sichergestellt, dass auch Landschaftsschutzgebiete in angemessenem Umfang in die Suche nach Flächen für den Windenergieausbau einbezogen werden können.“⁵¹ Um zu einer größeren Flächenverfügbarkeit für den Ausbau von Windenergie an Land zu kommen, wurde dem § 26 BNatSchG mit Wirkung zum 1. Februar 2023 folgender Abs. 3 angefügt:

„In einem **Landschaftsschutzgebiet** sind die Errichtung und der Betrieb von **Windenergieanlagen** sowie der zugehörigen Nebenanlagen **nicht verboten, wenn** sich der Standort der

46 Frage 16, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/075/2007519.pdf>; Arbeitshilfe zum Vollzug des Gesetzes zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land (sog. Wind-an-Land-Gesetz) (Arbeitshilfe Wind-an-Land), beschlossen durch die Fachkommission Städtebau und den Ausschuss für Recht und Verfahren der Ministerkonferenz für Raumordnung am 3. Juli 2023, https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/A/arbeitshilfe-wind-an-land-gesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=8.

47 Windenergie-an-Land-Strategie, Wir stellen die Weichen für 160 Gigawatt Wind an Land bis 2035, Kapitel 5.5. Genehmigungsverfahren vereinfachen und beschleunigen, S. 10, Stand Mai 2023, https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/windenergie-an-land-strategie.pdf?__blob=publicationFile&v=11.

48 Im Trilog-Verfahren haben sich die EU-Kommission, das Europäische Parlament und der Rat der EU im Trilog-Verfahren auf eine umfassende Novellierung der Richtlinie zur Förderung der EE geeinigt (RED III). „Das europäische Ziel für erneuerbare Energien wird damit von bisher 32% auf 45% in 2030 deutlich angehoben. [...] Zusätzlich werden Genehmigungsverfahren deutlich und dauerhaft beschleunigt. Dafür werden unter anderem konkrete Fristen festgelegt: Genehmigungsprozess für neue Erneuerbaren-Projekte in bestimmten Gebieten dürfen nicht mehr länger als 12 Monate dauern“, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilung-gen/2023/06/20230616-neue-eu-richtlinie-fuer-erneuerbare-energien-angenommen.html>.

49 <https://www.bfn.de/natura-2000-gebiete>.

50 <https://dip.bundestag.de/vorgang/viertes-gesetz-zur-%C3%A4nderung-des-bundesnaturschutzgesetzes/288778?term=BNatschg&f.wahlperiode=20&f.typ=Vorgang&f.metatyp=Gesetze&rows=25&pos=1>.

51 S. 17, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/023/2002354.pdf>.

Windenergieanlagen in einem Windenergiegebiet nach § 2 Nummer 1 des Windenergieflächenbedarfsgesetzes vom 20. Juli 2022 [...] befindet. [...].⁵²

5. Photovoltaikanlagen

5.1. Rechtsgrundlagen und Genehmigung

Die „Nutzung solarer Strahlungsenergie in, an und auf **Dach- und Außenwandflächen**“ zur Energieeinsparung ist erlaubt, solange sie geringfügig und „mit nachbarlichen Interessen und baukulturellen Belangen vereinbar“ ist, § 248 BauGB.⁵³ Da die einzelnen Bundesländer über eigene Landesbauordnungen und Denkmalschutzgesetze verfügen, sind für **Freiflächenanlagen** und unter Denkmalschutz gestellte Häuser unterschiedliche Regelungen der Länder möglich.⁵⁴ In den meisten Bauordnungen der Bundesländer besteht bei einer Photovoltaikanlage (PV) eine Genehmigungspflicht bei **gebäudeunabhängigen** Anlagen ab einer Höhe von 3 m und einer Länge von 9 m.⁵⁵

Auch für PV-Anlagen auf **denkmalgeschützten** Gebäuden besteht eine denkmalenschutzrechtliche Genehmigungspflicht.⁵⁶ Das BMWK hat im Mai 2022 erläutert, § 2 EEG 2023 definiere die Bedeutung des Ausbaus der EE. In der Folge müsse im Rahmen von Schutzgüterabwägungen das besonders hohe Gewicht der EE berücksichtigt werden. Die EE sollten als vorrangiger Belang in die Schutzgüterabwägungen eingebracht werden. § 2 EEG 2023 führe nicht zu einem pauschalen Vorrang der EE, beispielsweise gegenüber Belangen des **Denkmalschutzes**. Öffentliche Belange stünden den EE im Rahmen der Schutzgüterabwägungen weiterhin gegenüber und müssten mit diesen abgewogen werden. Besäßen diese einen verfassungsrechtlichen Rang oder einen gleichwertigen Rang, seien diese den EE ebenbürtig in der Gewichtung. Denkmalschutz (insbesondere UNESCO-Weltkulturerbestätten) unterliege einem vergleichbaren Rang, da sich Deutschland völkerrechtlich zu dessen Erhaltung verpflichtet habe. Es wies auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021⁵⁷ hin, in der es unter anderem festhielt, dass das relative

52 https://www.gesetze-im-internet.de/bnatschg_2009/BNatSchG.pdf; Hervorhebung durch Verfasser dieses Sachstands, siehe hierzu auch die Öffentliche Anhörung zum Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes, BT-Drs. 20/2354, https://www.bundestag.de/ausschuesse/a16_umwelt/anhoerung/901192-901192. Siehe auch das Hintergrundpapier der Fachagentur Windenergie aus dem Jahr 2019 zu Windenergie und Denkmalschutz, https://www.fachagentur-windenergie.de/fileadmin/files/Veroeffentlichung/FA_Wind_Hintergrund_Windenergie_und_Denkmalchutz_April_2019.pdf.

53 <https://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/BauGB.pdf> (Hervorhebung durch Verfasser).

54 Zu den Rechtsgrundlagen in Baden-Württemberg siehe <https://um.baden-wuerttemberg.de/de/energie/erneuerbare-energien/sonnenenergie/photovoltaik/photovoltaikpflicht/rechtsgrundlagen-und-rechtsquellen>.

55 Siehe z. B. https://www.energieatlas.bayern.de/thema_sonne/photovoltaik/genuehmigung; Bauordnungen, <https://www.bauordnungen.de/html/deutschland.html>; dann weiter zu den einzelnen Bundesländern.

56 Denkmalschutzgesetze (DSCHG), <http://www.denkmaliste.org/denkmalenschutzgesetze.html>; dann weiter zu den einzelnen Bundesländern.

57 BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18, Randnummer 198, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/2021/03/rs20210324_1bvr265618.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

Gewicht des Klimaschutzes im Rahmen der Abwägung bei fortschreitendem Klimawandel sogar weiter zunehme.⁵⁸

5.2. Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 18. August 2023 (Solarpaket I)

Am 16. August 2023 hat die Bundesregierung den „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und weiterer energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften zur Steigerung des Ausbaus photovoltaischer Energieerzeugung“⁵⁹ (sog. Solarpaket I) beschlossen und legt diesen nun dem Bundestag vor. Er wird als zentraler Schritt bezeichnet, um die Photovoltaik-Ausbauziele bis 2030 zu erreichen.⁶⁰ Der Schwerpunkt des Gesetzentwurfs liegt auf dem Bürokratieabbau und der Doppelnutzung von Flächen, wie z. B. durch Agri-PV auf **landwirtschaftlichen Flächen** und Parkplatz-PV auf **Parkplätzen**. Nach Angaben der Bundesregierung enthält das Solarpaket I eine Vielzahl an Maßnahmen, mit denen der Zubau in der Freifläche und auf dem Dach beschleunigt sowie die Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger gestärkt wird.⁶¹ Weitere gesetzliche Maßnahmen zur Beschleunigung des PV-Zubaus sollen in einem weiteren Gesetzespaket (Solarpaket II) gebündelt werden.⁶²

* * *

58 Antwort des Staatssekretärs Dr. Patrick Graichen vom 25. Mai 2022, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/019/2001978.pdf>.

59 Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und weiterer energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften zur Steigerung des Ausbaus photovoltaischer Energieerzeugung, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/20230816-entwurf-eines-gesetzes-zur-aenderung-des-erneuerbare-energien-gesetzes.pdf?blob=publicationFile&v=8>.

60 <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Dossier/Energieversorgung/details-solarpaket-1.html>.

61 Dem Solarpaket liegt die unter dem folgenden Link abrufbare „Photovoltaik-Strategie, Handlungsfelder und Maßnahmen für einen beschleunigten Ausbau der Photovoltaik“ vom 5. Mai 2023 zugrunde, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/photovoltaik-strategie-2023.pdf?blob=publicationFile&v=8>. Eine detaillierte Beschreibung der einzelnen Maßnahmen des Solarpakets findet sich unter <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Dossier/Energieversorgung/details-solarpaket-1.html>.

62 S. 14, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/photovoltaik-strategie-2023.pdf?blob=publicationFile&v=4>.