



## Stellungnahme des NABU-Bundesverbands zum Referentenentwurf zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2023/2413 im Bereich Windenergie an Land und Solarenergie (vom 02.04.2024)



Der „Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2023/2413 im Bereich Windenergie an Land und Solarenergie“ (vom 02.04.2024) setzt die europäische Erneuerbaren-Energien-Richtlinie 2023/2413 (RED III) für Windenergieanlagen an Land und Solarenergie um. Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zu dem Entwurf Stellung zu nehmen.

Der NABU hat sich bereits zu dem Gesetzentwurf zur Umsetzung der EU-Erneuerbaren-Richtlinie im Bereich Windenergie auf See und Stromnetze<sup>1</sup> geäußert. Einige der dort ausgeführten Punkte treffen auch für die Umsetzung der Richtlinie für Windenergie an Land und Solarenergie zu und werden erneut vorgebracht. Im Folgenden wird zunächst in einer Zusammenfassung und anschließend in vertiefenden Erläuterungen auf diese und weitere Aspekte hingewiesen, die aus Sicht des NABU zwingend im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens berücksichtigt werden sollten.

### Zusammenfassung

Der NABU unterstützt die Bemühungen, den Ausbau der erneuerbaren Energien voranzutreiben. Angesichts der voranschreitenden Klimakrise müssen die Pariser Klimaziele umso konsequenter eingehalten und wirksame Klimaschutzmaßnahmen schnell umgesetzt werden. Nicht nur mit der Verursachung der Klimakrise, sondern auch mit dem durch Menschen verursachten dramatischen Verlust von Lebensräumen

#### Kontakt

**Lobby-Registernummer:** R001667

#### **NABU Bundesgeschäftsstelle**

Rebekka Blessenohl  
Referentin für erneuerbare Energien und  
Naturschutz  
Rebekka.Blessenohl@NABU.de

Tina Mieritz  
Senior Referentin Energiepolitik &  
Klimaschutz  
Tina.Mieritz@NABU.de

<sup>1</sup> NABU (2024): Stellungnahme zum Referentenentwurf des Gesetzes zur Umsetzung der EU-Erneuerbaren-Richtlinie im Bereich Windenergie auf See und Stromnetze  
[https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/naturschutz/meeresschutz/2402\\_nabu-stellungnahme\\_wind-auf-see\\_red-iii.pdf](https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/naturschutz/meeresschutz/2402_nabu-stellungnahme_wind-auf-see_red-iii.pdf)

und Arten, der Naturkrise<sup>2</sup>, entziehen wir uns nach und nach unsere eigene Lebensgrundlage. Die Beschleunigungsbemühungen bei der Energiewende müssen daher konsequent beide Krisen - Klima und Natur - gleichermaßen berücksichtigen.

Genau das ist aus Sicht des NABU schon bei der dem Entwurf zugrunde liegenden REDIII nicht gelungen<sup>3</sup>. Bisher arbeitete man im Umweltrecht in Bezug auf Planung und Umsetzung von Anlagen zur Erzeugung erneuerbare Energien mit einer jahrzehntelang bewährten Prüflöge der Abschichtung: Bei der Flächenausweisung wurden im Rahmen der strategischen Umweltprüfung (SUP) naturschutzrechtliche Belange überschlägig geprüft, anschließend wurde auf Genehmigungsebene genauer hingeschaut, artenschutzrechtliche Belange vertieft geprüft und im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) Umweltauswirkungen des konkreten Vorhabens ermittelt, dargestellt und bewertet. Dieses System wurde nun in Beschleunigungsgebieten leichtfertig und ohne Nachweis für seine verlangsamende Wirkung auf den Ausbau abgeschafft. Als „Ausgleich“ für diese Abschaffung sollen Auswahlkriterien für Beschleunigungsgebiete bei der Flächenausweisung und ein Überprüfungsverfahren durch Behörden bei der Genehmigung die Berücksichtigung des Naturschutzes gewährleisten. Ob dieser komplexe und ebenfalls zweistufige Prozess tatsächlich eine Beschleunigung herbeiführt, ist höchst fraglich. Insbesondere die Regelungen der REDIII zu der Gebietsauswahl und Festlegung von Schutzmaßnahmen sind mit einem so großen Interpretationsspielraum versehen, dass je nach nationaler Umsetzung naturschutzfachliche Belange in den Beschleunigungsgebieten praktisch keine Rolle mehr spielen werden und es zu einer eklatanten Verletzung von Verpflichtungen zum Schutz der Biodiversität kommen kann. Um dem vorzubeugen, sollte der Spielraum bei der nationalen Umsetzung so ausgenutzt werden, dass der Naturschutz beim Ausbau der erneuerbaren Energien größtmöglich berücksichtigt wird. Nur so können die neuen Regelungen zu einer beschleunigten und naturverträglichen Energiewende beitragen.

Das erfüllt der vorliegende Entwurf aber leider nicht. Nicht nur wurden Möglichkeitsfenster in der nationalen Umsetzung nicht genutzt. Mehr noch enthält der Entwurf sogar weitreichendere Regelungen, die nicht vom EU-Recht gedeckt sind und über dieses hinausgehen. Diese Widersprüche zum EU-Recht bieten eine hohe Gefahr für Rechtsunsicherheiten, die wiederum ein Hemmnis für den beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien sind<sup>4</sup>. Aus Sicht des NABU bedarf es daher im Entwurf erheblicher Anpassungen, um wie im Koalitionsvertrag zugesagt zur gleichzeitigen und gleichwertigen Berücksichtigung von Klima- und Naturschutz bei der Energiewende beizutragen, die Akzeptanz für den Ausbau der erneuerbaren Energien sicherzustellen, Rechtsunsicherheiten vorzubeugen und somit dem eigentlichen Ziel des Entwurfs, der Beschleunigung des Ausbaus der erneuerbaren Energien, gerecht zu werden. Folgende Punkte sollten deshalb im weiteren Verlauf des parlamentarischen Verfahrens Einzug

---

<sup>2</sup> Mehr dazu, warum eine vielfältige Natur wichtig ist und warum es zu den massiven Verlusten kommt, kann in folgendem Dokument nachgelesen werden:  
[https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/240320\\_nabu-factsheet-naturkrise.pdf](https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/240320_nabu-factsheet-naturkrise.pdf).

<sup>3</sup> Vgl. die Pressemitteilung des NABU-Bundesverbands vom 14.12.2022:  
<https://www.nabu.de/presse/pressemitteilungen/index.php?popup=true&show=36452&db=presseservice>

<sup>4</sup> Römling (2023): Analyse der Ursachen von Verzögerungen von Planungs- und Zulassungsentscheidungen für Erneuerbare Energien-Anlagen. Studie im Auftrag der Wissenschaftsplattform Klimaschutz. Berlin, abgerufen unter:  
[https://www.wissenschaftsplattform-klimaschutz.de/files/Dauer-von-Planungs-Zulassungsverfahren\\_erneuerbare-Energien-WPKS.pdf](https://www.wissenschaftsplattform-klimaschutz.de/files/Dauer-von-Planungs-Zulassungsverfahren_erneuerbare-Energien-WPKS.pdf)

in das Gesetz erhalten. In den nachfolgenden Kapiteln werden die Forderungen näher erläutert:

- **Rechtssichere Beschleunigungsgebiete ausweisen:** Die in den §§ 249a und 249c BauGB, sowie §§ 28 und 29 ROG festgelegten Auswahlkriterien für Beschleunigungsgebiete, die sicherstellen sollen, dass keine erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen in Beschleunigungsgebieten auftreten, greifen nicht weit genug und setzen die Vorgaben der REDIII nur in Teilen um. Um Widersprüche zwischen der REDIII und dem deutschen Recht zu vermeiden, muss an dieser Stelle ein ausreichender Vorrang der versiegelten Flächen und eine umfangreiche Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Ausweisung der Beschleunigungsgebiete gewährleistet werden sowie eine Ausweitung der Ausschlussgebiete erfolgen, um sicherzustellen, dass alle „Gebiete, die im Rahmen nationaler Programme zum Schutz der Natur und der biologischen Vielfalt ausgewiesen sind,“ richtlinienkonform und rechtssicher von der Ausweisung als Beschleunigungsgebiete ausgenommen werden.
- **Wirksame Minderungsmaßnahmen festlegen, Behörden nicht überfordern:** Durch den Wegfall der UVP lastet noch mehr Verantwortung auf den Planungs- und Genehmigungsbehörden, beim Ausbau der erneuerbaren Energien den Schutz von Arten und Lebensräumen zu sichern. Um dieser Verantwortung ausreichend und im Rahmen der begrenzten (personellen und zeitlichen) Kapazitäten nachkommen zu können, braucht es Ermessensspielräume für die Behörden und die standardmäßige Anordnung aller wirksamen Schutzmaßnahmen.
- **Den Rechtsrahmen der REDIII einhalten:** Der Entwurf sieht einen Wegfall der artenschutzrechtlichen Prüfung und der Prüfung der Bewirtschaftungsziele gemäß Wasserhaushaltsgesetz vor (§§ 6b Absatz 1 Satz 1 und 6c Absatz 1 Satz 1 WindBG), schreibt vor, dass alle Windenergiegebiete auch als Beschleunigungsgebiete ausgewiesen werden sollen und knüpft die Anordnung von Maßnahmen an das Vorhandensein von Daten. All dies ist nicht von der REDIII gedeckt und sollte im Sinne der Rechtssicherheit angepasst werden oder gänzlich entfallen.
- **Mapping nicht aus den Augen verlieren:** Der eigentlich zur Ausweisung von Beschleunigungsgebieten vorgelagerte Schritt des „Mappings“ - die Ermittlung der benötigten Flächen für erneuerbare Energien zur Erreichung nationaler Ziele – wird im Entwurf stiefmütterlich behandelt. Dies entspricht nicht der Intention der Vorgabe in der REDIII, ein konkreteres Bild für die Ausmaße des Ausbaus erneuerbarer Energien und den zukünftigen Flächenbedarf zu erhalten. Auch im Sinne der Akzeptanz der Energiewende sollte der Gesetzgeber die Chance ergreifen und eine umfassende Zielvision der Energiewende ermitteln.
- **In Grenzen der REDIII bestmöglichen Schutz ermöglichen:** Während auf der einen Seite viele bewährte Mittel zum Schutz der Natur, wie die UVP, abgeschafft wurden, fehlt es auf der anderen Seite massiv an jeglicher Art von Ausgleich für die Abschwächungen im Naturschutzrecht. Der Aufbau einer soliden Datengrundlage ist notwendig, um Gebiete auszuwählen, in denen tatsächlich keine erheblichen Umweltauswirkungen auftreten werden sowie effektive Schutzmaßnahmen festzulegen. Ebenfalls braucht es ein

funktionierendes Artenhilfsprogramm, um Arten wirkungsvoll zu schützen und das Ausbleiben von Schutzmaßnahmen an anderer Stelle abzufedern.

- **Bebauungsplan als bewährtes Mittel für Solarplanung bevorzugen:** Die bisherige kommunale Planungshoheit für den überwiegenden Teil der in Planung befindlichen Solarparks hat sich bewährt. Durch die Aufstellung eines Bebauungsplans wird die Eingriffsintensität auf Flora und Fauna durch einen detaillierten Umweltbericht bewertet und durch die entsprechenden Festlegungen reduziert. Jetzt auf die eingespielten Bebauungsplan-Verfahren für Solarparks zu verzichten oder Abstriche in der Prüfungstiefe zu machen, wäre eine weitere Maßnahme, die auf Kosten von Ökosystemleistungen, Biodiversität und Leistungen des Naturhaushalts gehen könnte und den besonderen Schutz des planungsrechtlichen Außenbereichs umgeht. Außerdem untergräbt dies die kommunale Planungshoheit.

## Vertiefende Erläuterungen

### 1. Rechtssichere Beschleunigungsgebiete ausweisen

Um Widersprüche zum EU-Recht zu vermeiden und am Ende rechtssichere und akzeptierte Beschleunigungsgebiete auszuweisen, braucht es eine Überführung aller Auswahlkriterien und Prozessregelungen für ihre Ausweisung aus der REDIII in den Entwurf. Insbesondere beim Vorrang künstlicher und versiegelter Flächen, der Berücksichtigung von Schutzgebieten und der Gewährleistung einer umfassenden Öffentlichkeitsbeteiligung sind noch Anpassungen im Entwurf notwendig.

#### 1.1. Vorrang künstlicher und versiegelter Flächen beachten

Der Artikel 15c Abs. 1 Satz 2 a) ii) der REDIII legt fest, dass die Mitgliedstaaten bei der Ausweisung von Beschleunigungsgebieten „vorrangig künstliche und versiegelte 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 können auswählen“ sollen. Bei solchen Flächen ist die Betroffenheit von Arten und Lebensräumen in der Regel sehr gering oder nicht vorhanden. Damit lässt sich mit großer Wahrscheinlichkeit davon ausgehen, dass bei Beschleunigungsgebieten in diesen Bereichen nicht mit erheblichen Umweltauswirkungen zu rechnen ist. Der Vorrang dieser vorbelasteten Flächen muss daher bei der Ausweisung der Beschleunigungsgebiete berücksichtigt werden, reduziert er doch massiv den (finanziellen und personellen) Aufwand der Festlegung von Schutzmaßnahmen auf der Planungsebene und des Überprüfungsverfahrens auf Genehmigungsebene.

Im vorliegenden Entwurf wird die Bevorzugung dieser Flächen nur unzureichend adressiert. In der Gesetzesbegründung zu § 249a Absatz 1 BauGB, sowie § 249c wird lediglich auf die Grundsätze gemäß §§ 1b Absatz 2, 1c Absatz 3, 1c Absatz 4 Nummer 2, 1b Absatz 5 Nummer 2 BauGB verwiesen, die angeblich sicherstellen, dass die Gemeinden vorrangig künstliche und versiegelte Flächen auswählen. Hierbei handelt es sich vermutlich um allgemeine Planungsgrundsätze, die in der Vergangenheit bereits wenig Wirkung entfaltet haben. Genauer lässt sich dies jedoch nicht bewerten, weil im Gesetzesentwurf versehentlich nicht existente Normen angeführt

werden. Sollten die genannten Grundsätze normiert sein, haben sie jedenfalls nicht dazu geführt, den verursachten Flächenverbrauch in Deutschland in den letzten 10 Jahren merklich zu reduzieren<sup>5</sup>. Zusätzlich eröffnen sie keine Möglichkeit für Planungsbehörden, beispielsweise den Ausbau von erneuerbaren Energien auf Dächern, maßgeblich Dach-PV, zu bevorzugen, da dies nicht in einem Flächennutzungsplan festgelegt werden kann. Es braucht daher andere Instrumente, um die Energiewende auf vorbelasteten Flächen voranzubringen: Durch eine Mischung von Förderung, Anreizen, Entbürokratisierung und Standardsetzungen kann eine massive Ausweitung der Nutzung versiegelter Flächen erreicht werden. Das zeigt der starke Anstieg von installierten Balkon- und Dach-PV-Anlagen der letzten 2 Jahre. Ein ambitionierter Ausbau der Photovoltaik auf den Dächern bedeutet mehr Akzeptanz und Teilhabe, verringert Naturschutzkonflikte und Flächennutzungskonkurrenzen und führt zu mehr Planungssicherheit für die Branche. Gleiches gilt zum Beispiel auch für die Errichtung von Windenergieanlagen auf bereits industriell genutzten Flächen. Wir schlagen daher folgende Anpassung vor:

- Ein Solardachstandard für alle Neubauten, Umbauten und Sanierungen, für alle geeigneten Dachflächen und andere geeigneten versiegelten Flächen – sowohl für Wohnhäuser, Büro- und Gewerbegebäude, Gebäude der öffentlichen Hand und Parkplätze sowie bei entsprechender Eignung bspw. auch für Lärmschutzwände sollte Einzug in den Entwurf finden. Da der Standard sowieso durch die Gebäuderichtlinie der EU (EPBD) bald in den Mitgliedsstaaten umgesetzt werden muss, sollte der Gesetzgeber die Gelegenheit ergreifen und den Solardachstandard in dieses Artikelgesetz einfließen lassen.

## 1.2. Ausschlussgebiete ausweiten und klar festlegen

Die §§ 249a Abs. 1 Satz 2 und 249c Abs. 1 Satz 2 BauGB, sowie §§ 28 Abs. 2 Satz 1 und 29 Abs. 2 Satz 1 ROG des Entwurfs legen fest, welche Gebiete nicht als Beschleunigungsgebiete ausgewiesen werden dürfen. Sie stellen damit die Umsetzung des Artikels 15c Satz 1a Absatz ii der REDIII dar, die vorgibt, dass „Natura-2000-Gebiete und Gebiete, die im Rahmen nationaler Programme zum Schutz der Natur und der biologischen Vielfalt ausgewiesen sind (...), (sowie) andere Gebiete, die auf der Grundlage von Sensibilitätskarten und mit den unter Punkt iii genannten Instrumenten ermittelt wurden“ von der Ausweisung als Beschleunigungsgebiet auszuschließen sind.

Der Ausschluss solcher Gebiete ist dringend geboten, wurden sie doch zum Schutz der Natur ausgewiesen oder stellen einen besonders sensiblen Lebensraum dar. Mit großer Sicherheit werden auf diesen Flächen folglich erhebliche Umweltauswirkungen durch den Bau und Betrieb von Anlagen der erneuerbaren Energien hervorgerufen. Eine Eignung als Beschleunigungsgebiet ist somit nicht gegeben und umweltrechtliche Genehmigungserleichterungen nicht begründet. An dieser Stelle sei zusätzlich darauf hingewiesen, dass trotz Nichteignung als Beschleunigungsgebiet rein rechtlich der Ausbau in Teilen dieser Gebiete trotzdem

---

<sup>5</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2024): Erläuterungen zum Indikator „Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche“. Abgerufen unter: [https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Flaechennutzung/Methoden/anstieg-suv.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Flaechennutzung/Methoden/anstieg-suv.pdf?__blob=publicationFile)

möglich ist. Wegen ihrer besonderen Bedeutung muss dort aber mindestens zwingend eine UVP (und bei Bedarf FFH-Verträglichkeitsprüfung) durchgeführt werden. Dies gilt auch für Gebiete, die zwar nicht ausschließlich aber auch zum Schutz der Natur ausgewiesen wurden, wie z. B. Landschaftsschutzgebiete, da dort auch mit einer höheren Betroffenheit von Arten und Lebensräumen zu rechnen ist und ein Wegfall der UVP nicht vertretbar wäre. Ebenfalls muss in den Gebieten „mit bedeutendem Vorkommen einer oder mehrerer durch den Ausbau der Windenergie betroffener Arten“ (gemäß § 249a Absatz 1 Nummer 2 BauGB und § 28 Absatz 2) aufgrund ihrer besonderen Bedeutung für diese Arten gewährleistet sein, dass sie in ihrer Gänze nicht für die Ausweisung als Beschleunigungsgebiete in Betracht gezogen werden. Die Notwendigkeit für eine Klarstellung zeigen die Erfahrungen aus Bundesländern, die bereits Schwerpunkträume ausgewiesen haben, wie beispielsweise Baden-Württemberg. Dort werden momentan im Rahmen der Aufstellung der Regionalpläne in besonders wertvollen Schwerpunkträumen der Kategorie A trotzdem Windenergiegebiete ausgewiesen und so der Sinn und Zweck der Schwerpunkträume - der Schutz besonders wertvoller Lebensräume durch den Ausschluss des Ausbaus in diesen Gebieten – zunichte gemacht.

In dem Entwurf werden nicht alle Gebiete zum Schutz der Natur und der biologischen Vielfalt von der Ausweisung als Beschleunigungsgebiete ausgeschlossen. Zusätzlich drohen bei den sensiblen Gebieten gemäß §§ 249a Absatz 1 Nummer 2 BauGB und 28 Absatz 2 Nummer 2 ROG Unsicherheiten über die Auslegung. Es bedarf aus Sicht des NABU daher folgender Ergänzungen:

- § 28 Absatz 2 Satz 1 ROG sollte wie folgt ergänzt werden:  
**„Natura 2000-Gebieten, Naturschutzgebieten, Nationalparks, Nationalen Naturmonumenten, Flächen des Biotopverbunds, Landschaftsschutzgebieten, Naturparks, Vogel- und Fledermauszugkorridoren, Gastvogellebensräume internationaler, nationaler und landesweiter Bedeutung sowie Kern- und Pflegezonen von Biosphärenreservaten im Sinne des Bundesnaturschutzgesetzes,“**

Die Ergänzung gilt gleichartig auch für § 249a Absatz 1 Satz 2 Nr.1 BauGB.

- § 29 Absatz 2 Satz 1 ROG sollte wie folgt ergänzt werden:  
**„in Natura 2000-Gebieten, Naturschutzgebieten, Nationalparks, Kern- und Pflegezonen von Biosphärenreservaten, Flächen des Biotopverbunds, Landschaftsschutzgebieten, Naturparks, landes-, bundes- oder europaweit bedeutsame Brut-, Nahrungs- und Rastflächen von Wiesenlimikolen und anderer Wat- und Wasservogelarten sowie Nationalen Naturmonumenten im Sinne des Bundesnaturschutzgesetzes,“**

Die Ergänzung gilt gleichartig auch für § 249c Absatz 1 Satz 1 BauGB.

- In der Begründung zu § 249a Absatz 1 Nummer 2 BauGB braucht es eine Klarstellung, dass jegliche Gebiete dieser Art auszunehmen sind durch folgende Ergänzung:  
**„Bei Letzteren handelt es sich um ökologisch hochwertige und empfindliche Gebiete, wie z.B. Dichtezentren, Schwerpunktvorkommen, Brut- und Rastgebiete, Kolonien und sonstige Ansammlungen betroffener Arten. Solche**

**Gebiete sind in ihrer Gänze und ohne Ausnahme von der Ausweisung als Beschleunigungsgebiet auszunehmen. (...)**“

Die Ergänzung gilt gleichartig auch für die Gesetzesbegründung zu § 28 Absatz 2.

### 1.3. Umfangreiche Öffentlichkeitsbeteiligung sicherstellen

In der REDIII ist festgelegt, dass die Mitgliedstaaten „für die Beteiligung der Öffentlichkeit an den Plänen zur Ausweisung (...) [der] Beschleunigungsgebiete“ (Artikel 15d Absatz 1) zu sorgen haben. Dieser Hinweis auf eine umfassende Beteiligung ist umso wichtiger, da die Beteiligungsmöglichkeiten auf der Genehmigungsebene durch den Wegfall der UVP deutlich reduziert sind. Zusätzlich stellt die Auswahl der Beschleunigungsgebiete und Festlegung der Regeln für Minderungsmaßnahmen den entscheidenden Schritt für die Berücksichtigung naturschutzrechtlicher Belange im neuen Planungsregime dar. Einmal ausgewiesen gelten alle umweltrechtlichen Erleichterungen in den entsprechenden Gebieten, ohne eine tiefergehende Evaluation, ob die Gebiete tatsächlich das Kriterium erfüllen, „keine erheblichen Umweltauswirkungen“ durch die Installation von erneuerbaren Energien zu verursachen und damit ein Wegfall der UVP laut EU-Recht legitim ist.

Um dieser besonderen Bedeutung der Gebietsausweisung gerecht zu werden und eine fachlich fundierte und gesellschaftlich akzeptierte Auswahl der Flächen sicherzustellen, braucht es eine umfassende und frühzeitige Einbindung der Öffentlichkeit.

## 2. Wirksame Minderungsmaßnahmen festlegen, Behörden nicht überfordern

In Beschleunigungsgebieten kommt der Festlegung von Regeln zur Anordnung von Minderungsmaßnahmen bei der Ausweisung der Gebiete und dem Überprüfungsverfahren bei der Genehmigung eine besondere Bedeutung zu. Nur mit klaren, praktikablen und umsetzbaren Regelungen können die zuständigen Behörden wirksame und sinnvolle Maßnahmen festlegen und so (in den einschränkenden Grenzen der REDIII) zur Berücksichtigung des Schutzes von Arten und Lebensräumen beitragen.

### 2.1. Festlegung von Regeln bei der Gebietsausweisung unterstützen und erleichtern

Es ist zu begrüßen, dass Maßnahmen zur Minderung möglicher negativer Umweltauswirkungen in Beschleunigungsgebieten immerhin nicht bereits bei der Ausweisung der Beschleunigungsgebiete festgelegt werden sollen. Aufgrund der großskaligen Betrachtungsweise und geringen Detailtiefe der verwendeten Daten würde die Festlegung von Maßnahmen auf dieser Ebene zusätzliche zeitliche, personelle und fachliche Bedarfe bei den zuständigen Planungsbehörden hervorrufen. Gleichzeitig wäre das Risiko von Minderungsmaßnahmen, die keine Wirkung entfalten, z. B. weil die betroffene Population im Zeitraum zwischen Flächenausweisung und Projektbeantragung aus dem Gebiet verschwunden ist, sehr groß.

Die Zusammenstellung bzw. Darstellung von Regeln zur Anordnung und Durchführung von Minderungsmaßnahmen inklusive eines Maßnahmenkatalogs durch die Planungsbehörden – wie im Entwurf vorgesehen (§§ 249a Absatz 2, 249c

Absatz 2 und Anlage 3 BauGB, sowie §§ 28 Absatz 2 Satz 3, 29 Absatz 2 Satz 2 und Anlage 3 ROG) – nimmt diese Gefahren in den Blick, begegnet ihnen aber nicht vollständig. Die Entwicklung eines solchen Maßnahmenkonzepts erfordert viel Zeit und Fachwissen zu geeigneten artenschutzrechtlichen Maßnahmen. In vielen Behörden wird bereits jetzt mit einem massiven zukünftigen Personalbedarf gerechnet<sup>6</sup>. Es ist höchst fraglich, ob zwei zeitintensive, zusätzliche Aufgaben (Ausweisung der Beschleunigungsgebiete und Entwicklung der Maßnahmenkonzepte) vor diesem Hintergrund sinnvoll leistbar sind. Zusätzlich gibt es bereits einige etablierte, wirksame Maßnahmen, die standardmäßig angeordnet werden sollten. Folgende Anpassungen im Entwurf könnten die Planungsbehörden bei der Festlegung der Regeln entlasten:

- In Anlage 3 BauGB und Anlage 3 ROG sollte ergänzt werden, dass die Planungsträger die Aufstellung der geeigneten Regeln an die entsprechenden Fachbehörden (z. B. Obere Naturschutzbehörden) oder die bereits mit der strategischen Umweltprüfung befassten Fachbüros übertragen können.
- Zusätzlich (oder statt) des Bundesleitfadens für die Auswahl der geeigneten Maßnahmen aus dem Katalog durch die Genehmigungsbehörden, sollte es einen Bundesleitfaden zur Zusammenstellung der Regeln und des Maßnahmenkatalogs für die Planungsträger geben. Dieser sollte unter anderem Standard-Minderungsmaßnahmen beinhalten, die grundsätzlich anzuordnen sind und gemeinsam mit relevanten Stakeholdern und Fachexpert\*innen aus Wissenschaft und öffentlichen Stellen erarbeitet werden.
- Die Abregelung zum Schutz von Fledermäusen sollte grundsätzlich angeordnet werden, da in Deutschland flächendeckend mit der Betroffenheit von Fledermäusen zu rechnen ist. Daher sollte in Anlage 3 BauGB und Anlage 3 ROG „in der Regel“ bei dem entsprechenden Absatz gestrichen werden.
- Die Anlage 3 Abschnitt 2 BauGB und Anlage 3 Abschnitt 2 ROG sollte Standardmaßnahmen aufführen, die bei der Planung, Umsetzung und Pflege von Solarparks immer anzuordnen sind. Bereits mit einigen, besonders wirksamen Maßnahmen kann die naturverträgliche Umsetzung von Solarparks maßgeblich vorangetrieben werden. Der NABU hat diese Maßnahmen in einer Infografik und einem Positionspapier zusammengetragen<sup>7</sup>.

## 2.2. Überprüfungsverfahren als angemessenen Ausgleich gestalten

Bei dem Überprüfungsverfahren durch die Genehmigungsbehörde hängt die Berücksichtigung naturschutzfachlicher Belange maßgeblich von der Qualität der vorhandenen Daten ab. Daher ist eine Verbesserung der Datenbasis essenziell, um eine wirksame Überprüfung zu ermöglichen (s. dazu Unterkapitel 5.1). Abschließendes Ziel des Überprüfungsverfahrens ist gemäß REDIII (Artikel 16a Absatz 5) festzustellen, ob für ein Projekt doch eine Umweltverträglichkeits- und FFH-Verträglichkeitsprüfung durchzuführen ist, weil mit erheblichen unvorhergesehenen Umweltauswirkungen zu rechnen ist. Der deutsche Gesetzgeber

---

<sup>6</sup> Ergebnisprotokoll der Umweltministerkonferenz vom 31. Mai 2022. Abgerufen unter: [https://www.umweltministerkonferenz.de/documents/ergebnisprotokoll-98-umk-am-13-mai-2022-in-whv\\_1655977196.pdf](https://www.umweltministerkonferenz.de/documents/ergebnisprotokoll-98-umk-am-13-mai-2022-in-whv_1655977196.pdf)

<sup>7</sup> NABU (2023): Biodiversität in Solarparks. Abgerufen unter: <https://www.nabu.de/umwelt-und-ressourcen/energie/erneuerbare-energien-energie-wende/solarenergie/31385.html>



hat sich dazu entschieden von der Möglichkeit Gebrauch zu machen, Windenergie- und Solarprojekte von der Verpflichtung der UVP in einem solchen Fall auszunehmen. Diese Pauschalausnahme wird Einzelfällen nicht gerecht, in denen eine UVP eindeutiger und sicherer wirksame Minderungsmaßnahmen ermitteln kann als die eingeschränkte Festlegung im Rahmen des Überprüfungsverfahrens. Daher sollte den Genehmigungsbehörden ein Ermessensspielraum dahingehend eingeräumt werden, eine UVP vorzunehmen, wenn dies im Einzelfall erforderlich erscheint. Die Richtlinie ist in ihrem Wortlaut keinesfalls eindeutig, wenn es darum geht, ob ganze Projektgruppen oder nur einzelne konkrete Vorhaben von der UVP im Anschluss an das Screening ausgenommen werden können. Das gilt sowohl für Art. 16 Abs. 5 als auch für Erwägungsgrund 35. Zusätzlich sollte auch den Antragsstellern eine Möglichkeit eröffnet werden in einem solchen Fall freiwillig eine UVP durchzuführen.

Darüber hinaus muss gewährleistet sein, dass alle wirksamen Maßnahmen bestmöglich ergriffen werden. Ein finanzieller Ausgleich gewährleistet momentan keinen adäquaten Schutz der betroffenen Arten, insbesondere durch die fehlende Etablierung des AHP (s. Unterkapitel 5.2). Eine Verwendung der Zumutbarkeitsschwelle, wie in der Gesetzesbegründung des Entwurfs zu §6b Absatz 6 erwähnt, ist daher strikt abzulehnen. Die Entscheidung, ob eine Maßnahme durchgeführt wird oder nicht, einer willkürlich festgelegten Ertragsschwelle zu überlassen ist angesichts der Tatsache, dass es sich bei den angeordneten Maßnahmen um einen Ausgleich für die starke Beschneidung des Umweltrechts handelt<sup>8</sup>, unverhältnismäßig.

Es bedarf daher folgender Anpassungen:

- §§6b Absatz 5 Satz 1 und 6c Absatz 4 Satz 1 WindBG und ihre Begründungen sind so anzupassen, dass den zuständigen Behörden und Antragsstellern eine Möglichkeit eingeräumt wird, wenn das Überprüfungsverfahren ergibt, dass Auswirkungen im Sinne des Absatzes 2 Satz 5 zu erwarten sind, statt Minderungsmaßnahmen die Durchführung der in §§6b Absatz 1 Nummer 1 bis 4 und 6c Absatz 1 Nummer 1 bis 4 genannten Prüfungen anzuordnen bzw. freiwillig durchzuführen und bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit weitere Faktoren als nur die Zumutbarkeitsschwelle mit einzubeziehen.

### 2.3. Durch fehlende Verlängerungsmöglichkeiten werden Behörden unter Druck gesetzt

Ein wesentlicher Grund dafür, dass der Ausbau der Windenergie bislang so stockend vorankam, sehen wir in der Überforderung der Genehmigungsbehörden. Die Erfahrung zeigt, dass die Behörden vielerorts personell unterbesetzt sind und allzu oft die Fachkenntnis für eine schnelle Bearbeitung fehlt. Dabei sehen wir regional erhebliche Unterschiede. In Landkreisen, in denen regelmäßig Genehmigungen beantragt werden, haben die Behörden den erforderlichen Sachverstand und etablierte Routinen, um die Anträge recht schnell bearbeiten zu können. Anders sieht es in Landkreisen aus, die bislang auf eine gepflegte Distanz zur Windenergie

---

<sup>8</sup> s. Entwurf § 6b WindBG: „Die zuständige Behörde führt stattdessen [statt UVP, FFH-Verträglichkeitsprüfung, artenschutzrechtlicher Prüfung und wasserrechtlicher Prüfung] ein Überprüfungsverfahren (...) durch“

bedacht wahren. Ohne Erfahrungen in diesem Bereich sind schnelle Bearbeitungen kaum möglich.

Der Entwurf sieht nun nach § 6b Abs. 2 WindBG vor, dass die Genehmigungsbehörde Belange von UVP, FFH, Artenschutz und Wasserhaushalt innerhalb von 45 Tagen beim Neubau und innerhalb von 30 Tagen beim Repowering zu prüfen hat. Eine Verlängerungsmöglichkeit – etwa für Fälle von beispielsweise Krankheit oder zu hoher Arbeitsauslastung – sieht der Entwurf nicht vor. Verstreicht die Frist, ohne dass die Behörde die Prüfung dieser Belange abgeschlossen hat, gelten diese Vorgaben als eingehalten (§ 6b Abs. 3. WindBG). Bedauerlicherweise sind diese kurzen Fristen von der REDIII so vorgeschrieben. In Deutschland werden dadurch mancherorts überforderten Genehmigungsbehörden noch weiter unter Druck gesetzt, die Gefahr von Verfahrensunsicherheiten steigen und erneut wird zulasten des Umweltschutzes nicht richtig geprüft.

#### 2.4. Systematische Klarheit schaffen

Trotz umfangreicher Gesetzesbegründung bleiben viele Verfahrensschritte am Ende unklar. Das schürt Unsicherheiten in der praktischen Umsetzung und riskiert Verzögerungen. Insbesondere das genaue Vorgehen der Maßnahmenfestlegung sowohl auf Planungs- als auch Genehmigungsebene wird nicht ersichtlich, teilweise treten Widersprüche auf. Beispielsweise ist nicht klar, wer (Genehmigungsbehörde oder Antragssteller) an welchem Schritt der Genehmigung aus dem auf Planungsebene erstellten Maßnahmenkatalog auswählt, welche Maßnahmen tatsächlich durchgeführt werden (müssen). Hier muss eine umfassende Klarstellung erfolgen.

Klarheit fehlt auch hinsichtlich des mehrfach erwähnten § 6a WindBG, der weder im geltenden Recht noch in der Novelle zu finden ist.

### 3. Den Rechtsrahmen der REDIII einhalten

Vergleicht man die umzusetzende RED III mit dem vorliegenden Referentenentwurf, ist festzustellen, dass dieser an verschiedenen Stellen von den Vorgaben der Richtlinie abweicht. Mag es den Mitgliedsstaaten nach Art. 288 Abs. 3 AEUV in anderen Konstellationen zwar gestattet sein, die Richtlinie weiter umzusetzen, ist dies im hiesigen Fall nicht möglich und gefährdet die Wirksamkeit der Umsetzung.<sup>9</sup> Dies ergibt die Auslegung der umzusetzenden Richtlinie: Weder enthält diese entsprechende Öffnungsklauseln oder entsprechende Wahlmöglichkeiten für die Mitgliedsstaaten, noch ergibt sich ein weitergehender Spielraum aus dem Regelungszusammenhang. Vielmehr sind die Ausnahmen, die in der Richtlinie zu Lasten des Natur- und Artenschutzes auf europäischer Ebene eingeräumt werden, ausdrücklich und genau bezeichnet. Auch aus systematischen Gründen spricht nichts dafür, dass einzelne Mitgliedstaaten weitere Ausnahmen zulassen können sollen, weil so das ansonsten einheitliche Niveau des Arten- und Naturschutzes gefährdet wird. An dieses für alle Mitgliedsstaaten verpflichtende hohe Niveau sind die Mitgliedsstaaten auch bei der Umsetzung von Richtlinien gebunden<sup>10</sup>. Dass hier auf der einen Seite Umweltschutz

<sup>9</sup> vgl. Ausarbeitung des Fachbereichs Europa des Bundestages, AZ.: PE – 3000 – 046/20 vom 1.7.2020. Abgerufen unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/708930/5c9f85c911fddbc5c4b4dd9d0367b2f7/PE-6-046-20-pdf.pdf>

<sup>10</sup> vgl. Epiney, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 102. EL, Art. 191 AEUV, Rn. 60.

durch die Bekämpfung des Klimawandels mittels Ausbaus der Erneuerbaren Energien betrieben wird, rechtfertigt nicht, den Umweltschutz in Form des Natur- und Artenschutzes einseitig auszuhebeln.

Für eine Vollharmonisierung spricht insbesondere, dass Erwägungsgrund 16 der Richtlinie eine Überprüfung vorsieht, bei der festgestellt werden soll, ob weitere beschleunigende Maßnahmen erforderlich sind. Dies wäre überflüssig, wenn die Mitgliedsstaaten schon jetzt weitergehende Ausnahmen vom europäischen Natur- und Artenschutz machen könnten. Aus Erwägungsgrund 24 der Richtlinie geht außerdem ausdrücklich hervor, dass nur **„bestimmte umweltbezogenen Aspekte“** gestrafft werden.

Dass es bei der Förderung des Ausbaus der erneuerbaren Energien stets auch darum geht, nicht allein dem Klimaschutz Vorschub zu leisten, sondern zugleich das übrige Umweltrecht zu wahren, ergibt sich ausdrücklich aus Erwägungsgrund 45 der ursprünglichen Richtlinienfassung, der wie folgt lautet: **„Die Kohärenz zwischen den Zielen dieser Richtlinie und dem sonstigen Umweltrecht der Union sollte sichergestellt werden.** Insbesondere sollten die Mitgliedstaaten bei Bewertungs-, Planungs- oder Zulassungsverfahren für Anlagen zur Nutzung von erneuerbarer Energie **dem Umweltrecht der Union Rechnung tragen** und den Beitrag berücksichtigen, den Energie aus erneuerbaren Quellen vor allem im Vergleich zu Anlagen, die nicht erneuerbare Energie nutzen, bei der Erreichung der Umwelt- und Klimaschutzziele leisten.“<sup>11</sup>

Aus der Entstehungsgeschichte der Richtlinie, die insbesondere Teile der EU-Notverordnung 2022/2577 verstetigen soll, kann ebenfalls abgeleitet werden, dass nur die explizit in den europäischen Rechtsakten enthaltenen Ausnahmen in nationales Recht umgesetzt werden sollen – eine überschießende Umsetzung innerhalb des Anwendungsbereiches der Richtlinie ist nicht gestattet.

In diesem Sinne beschreibt auch die Kommission selbst, dass insbesondere die Ausnahme von der artenschutzrechtlichen Prüfung in der RED III nicht für Anlagen der erneuerbaren Energien zur Anwendung kommen soll. Im entsprechenden Report, der die EU-Notverordnung mit der RED III vergleicht, heißt es: **“Under Article 6 of the Regulation, projects can also be exempted from the species protection assessments under Article 12(1) of Directive 92/43/EEC and under Article 5 of Directive 2009/147/EC. In the revised RED, these exemptions are only foreseen for grid and storage projects in dedicated areas, not for renewable energy projects.”**<sup>12</sup>

Auch der Wortlaut der Richtlinie zeigt an den jeweiligen Stellen deutlich auf, dass kein weitergehender Spielraum eingeräumt werden soll. Wobei der Referentenentwurf an einigen Stellen Spielräume annimmt, wo sie nicht vorhanden sind und an anderen Stellen bestimmte Vorgaben der Richtlinie nicht umsetzt, obwohl sie dem Natur- und Artenschutz zuträglich wären (vgl. beispielsweise § 6b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 und 4, Abs. 2 Satz 2 WindBG, § 6c Abs. 1 Nr. 3 und 4, Abs. 2 Satz 2 WindBG, der Verzicht auf das Energieträger-übergreifende Mapping nach Art. 15b REDIII).

Dies erstaunt umso mehr, als dass wiederholt die Forderung nach und das Bekenntnis zur 1:1-Umsetzungen von Richtlinien laut wird. Zuletzt heißt es an prominenter Stelle

---

<sup>11</sup> RICHTLINIE (EU) 2018/2001 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32018L2001>

<sup>12</sup> European Commission (2023): REPORT FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL - on the review of Council Regulation (EU) 2022/2577 of 22 December 2022 laying down a framework to accelerate the deployment of renewable energy. Abgerufen unter: [COM\\_2023\\_764\\_1\\_EN\\_ACT\\_part1\\_v2.pdf](https://eur-lex.europa.eu/COM_2023_764_1_EN_ACT_part1_v2.pdf) (europa.eu)

im Deutschlandpakt vom 6. November 2023: "Bund und Länder verfolgen gemeinsam das Ziel, den formellen und materiellen Prüfungsumfang auf das erforderliche Maß zu reduzieren. **Diesem Zweck dient auch das Grundprinzip der 1:1 Umsetzung EU-rechtlicher Vorgaben** und der gezielten Ausschöpfung EU-rechtlicher Spielräume zur Verfahrensbeschleunigung. In die laufende Überprüfung des geltenden Rechts auf Potentiale zur Verfahrensbeschleunigung durch Bund und Länder ist daher auch die entsprechende Umsetzung des EU-Rechts – auch im Hinblick auf bereits vollzogene Umsetzungen – einzubeziehen."<sup>13</sup> Während eine 1:1-Umsetzung bei politisch unbeliebten europäischen Vorgaben im Zusammenhang mit dem Naturschutz praktiziert wird und immer wieder misslingt, weil der nationale Gesetzgeber selbst hinter den Mindestanforderungen der Richtlinien zurückbleibt und Deutschland sich deshalb mit Vertragsverletzungsverfahren konfrontiert sieht<sup>14</sup>, geht eine überschießende Umsetzung von Richtlinien in anderen Bereichen offensichtlich leichter von der Hand.

In formeller Hinsicht ist kritisch, dass die überschießende Umsetzung dabei nicht einmal transparent in der Begründung des Referentenentwurfs angesprochen wird – nur ein genauer Vergleich zeigt die unscheinbaren, aber gewichtigen Unterschiede. Das ist insofern kritisch, als dass sowohl **Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien in § 43 Abs. 1 Nr. 9** als auch das **Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates** in § 4 Abs. 2 Nr. 5 vorsehen, dass in der Begründung darzustellen ist, inwieweit im Falle der Umsetzung einer Richtlinie oder sonstiger Rechtsakte der Europäischen Union über deren Vorgaben hinaus weitere Regelungen getroffen werden,

Bedenkt man, dass gemäß dem bereits oben zitierten Report der Kommission, bislang alleine Deutschland – als einziger Mitgliedsstaat – von der in Art. 6 der EU-Notfallverordnung (EU) 2022/2577 eingeräumten Möglichkeit Gebrauch gemacht hat, in den entsprechenden Gebieten von UVP und Artenschutzprüfung abzusehen, während die meisten anderen Mitgliedsstaaten die Norm nicht umgesetzt haben<sup>15</sup>, erscheint fraglich, ob der Verzicht auf diese Prüfungen wirklich beschleunigend wirkt und die überschießende Richtlinienumsetzung nicht viel eher auf politischen Aktionismus denn auf abgewogenen, gut überlegte Prüfung zurückzuführen ist. Sicher ist jedoch, dass eine derartige Umsetzung der Richtlinie eine gerichtliche Überprüfung notwendig machen wird, was wiederum auf Kosten der Rechtssicherheit und damit der bezweckten Beschleunigung gehen wird.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass oben Stehendes gegen eine überschießende Umsetzung zulasten des Naturschutzes spricht. Eine Umsetzung, die dem stärkeren Naturschutz dient ist gemäß Artikel 193 AUEV ausdrücklich möglich. Danach sind die Mitgliedstaaten nicht daran gehindert, verstärkte Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen.

---

<sup>13</sup> Abgerufen unter [https://hessen.de/sites/hessen.hessen.de/files/2023-11/mpk\\_bundeskanzler\\_6.11.\\_top\\_4\\_anlage\\_pakt.pdf](https://hessen.de/sites/hessen.hessen.de/files/2023-11/mpk_bundeskanzler_6.11._top_4_anlage_pakt.pdf).

<sup>14</sup> vgl. Payrhuber/Stelkens: „1:1-Umsetzung“ von EU-Richtlinien: Rechtspflicht, rationales Politikkonzept oder (wirtschafts)politischer Populismus? – zugleich zu Unterschieden zwischen Rechtsangleichungs- und Deregulierungsrichtlinien, EUR 2019, 190, 215 ff

<sup>15</sup> vgl. REPORT FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL on the review of Council Regulation (EU) 2022/2577 of 22 December 2022 laying down a framework to accelerate the deployment of renewable, Energy, COM(2023) 764 final, 29.11.2023, S. 12

ff, abrufbar unter <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16162-2023-INIT/en/pdf> .

### 3.1. Wegfallende Prüfungen auf vorgeschriebenes Maß beschränken

Im Entwurf wird in den §§ 6b Absatz 1 und 6c Absatz 1 WindBG ausgeführt, welche umweltrechtlichen Prüfungen zukünftig für Projekte in Beschleunigungsgebieten nicht mehr durchgeführt werden müssen. Während der Wegfall von UVP und FFH-Verträglichkeitsprüfung (jeweils Nummer 1 und 2) von der REDIII gedeckt ist, gilt Gleiches nicht für die artenschutzrechtliche und wasserrechtliche Prüfung (jeweils Nummer 3 und 4). In Artikel 16a Absatz 3 der REDIII wird lediglich auf Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie 2011/92/EU und Artikel 6 Absatz 3 der Richtlinie 92/43/EWG verwiesen. Im Gegensatz zum Artikel 15e, der Erleichterungen in Gebieten für Netzausbau festlegt, wird weder Artikel 12 Absatz 1 der Richtlinie 92/43/EWG noch Artikel 5 der Richtlinie 2009/147/EG erwähnt – die europarechtliche Grundlage für die artenschutzrechtliche Prüfung. Darüber hinaus hat die europäische Kommission Ende letzten Jahres in der Evaluation der EU-Notfallverordnung eindeutig klargestellt, dass gemäß REDIII in Beschleunigungsgebieten für erneuerbare Energien im Gegensatz zu Gebieten für den Netzausbau eine artenschutzrechtliche Prüfung weiterhin durchzuführen ist<sup>10</sup>. Um Verunsicherungen und daraus resultierende Verzögerungen und Rechtsstreitigkeiten zu vermeiden, bedarf es folgender Anpassung:

- §§ 6b Absatz 1 Nummer 3 und 4 sowie 6c Absatz 1 WindBG Nummer 3 und 4 müssen gestrichen werden.

### 3.2. Ermessensspielraum der Behörden und Bundesländer zur Ausweisung von Beschleunigungsgebieten nicht einschränken

Der Entwurf sieht eine verpflichtende Ausweisung aller Windenergiegebiete (mit Ausnahme solcher, die die Ausschlusskriterien erfüllen) als Beschleunigungsgebiete vor (§ 249a Absatz 1 BauGB und §28 Absatz 2 Satz 1 ROG). Für Solarenergie, hingegen ist die Ausweisung als Beschleunigungsgebiet nicht verpflichtend (§ 249c Absatz 1 BauGB und § 29 Absatz 2 Satz 1 ROG). Es wird auch aus der Gesetzesbegründung nicht ersichtlich, womit diese Differenzierung von einer verpflichtenden Regelung für Windenergie und einer obligatorischen Regelung für Solarenergie begründet ist. Für beide Energieformen sollte der Ermessensspielraum der Behörden nicht eingeschränkt werden und eine Kann- statt einer Soll-Regelung eingeführt werden.

Die Planungsbehörden und beteiligten Fachbehörden sind am besten qualifiziert zu beurteilen, ob eine zusätzliche Ausweisung als Beschleunigungsgebiet aus prozeduraler Sicht (z. B. wenn gerade erst ein neuer Plan verabschiedet wurde) und naturschutzfachlicher Sicht Sinn macht. Darüber hinaus werden sowohl in der REDIII als auch im Entwurf die massiven Eingriffe in das Naturschutzrecht durch den Beschleunigungsbedarf beim Ausbau der erneuerbaren Energien gerechtfertigt. Soweit kein Beschleunigungsbedarf besteht, erachten wir es daher als unverhältnismäßig, wenn dennoch Beschleunigungsgebiete ausgewiesen werden müssen. Schleswig-Holstein, etwa, hat seine Ausbauziele für die Windenergie faktisch bereits erreicht. Das muss dem weiteren Zubau nicht entgegenstehen, doch ist damit die Notwendigkeit der Ausbaubeschleunigung entfallen. Neben der fachlichen Einschätzung sollte damit auch der tatsächliche Beschleunigungsbedarf in dem betreffenden Bundesland Einfluss darauf haben, ob tatsächlich von der Möglichkeit der Ausweisung der Beschleunigungsgebiete Gebrauch gemacht wird.

Die REDIII ermöglicht diese Freiräume bezüglich der Ausweisung der Beschleunigungsgebiete, verlangt sie doch lediglich, dass „ausreichend homogene Land-, Binnengewässer- und Meeresgebiete [ausgewiesen wird], in denen in Anbetracht der Besonderheiten des ausgewählten Gebiets die Nutzung einer bestimmten Art oder bestimmter Arten erneuerbarer Energie voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen hat“ (Artikel 15c Absatz 1a). Folgendes sollte daher im Entwurf angepasst werden:

- § 249a Absatz 1 Satz 1 ist wie folgt zu formulieren: „Windenergiegebiete im Sinne des § 2 Nummer 1 des Windenergieflächenbedarfsgesetzes ~~sind~~ **können** im Flächennutzungsplan zusätzlich als Beschleunigungsgebiete ~~darzustellen~~ **dargestellt werden**.
- § 28 Absatz 1 Satz 1 ist wie folgt zu ändern: „Windenergiegebiete nach § 2 Nummer 1a des Windenergieflächenbedarfsgesetzes ~~werden~~ **können**,(...) zusätzlich als Beschleunigungsgebiete ausgewiesen **werden**.“

### 3.3. Angemessenen und praktikablen Umgang mit Daten ermöglichen

In § 249a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB wird auf vorhandene Daten zur Ermittlung bedeutender Vorkommen abgestellt. Eine derartige Beschränkung der Datengrundlage kann der Richtlinie jedoch nicht entnommen werden. Nach Art. 15c Abs. 1 a) III) REDIII müssen die zuständigen Behörden vielmehr alle „geeigneten und verhältnismäßigen Instrumente und Datensätze“ nutzen, um Gebiete zu ermitteln, in denen keine erheblichen Umweltauswirkungen zu erwarten wären. Hier ist eine Klarstellung im Gesetzesentwurf erforderlich.

Wenn im Zuge des Überprüfungsverfahrens durch die Genehmigungsbehörden Daten nicht vorhanden sind, soll laut Entwurf statt der Durchführung von Maßnahmen eine Zahlung durch den Betreiber erfolgen (§§ 6b Absatz 6 Satz 1 und 6c Absatz 6 Satz 1 WindBG). Dieser Anwendungsfall kann nicht eintreten, da zusätzliche Maßnahmen im Zuge des Überprüfungsverfahrens nur angeordnet werden können, wenn auf Grundlage der bereitgestellten Unterlagen und vorhandener Daten unvorhergesehene Umweltauswirkungen durch das Projekt zu erwarten sind. Es muss also bereits eine Datengrundlage dafür geben, dass eine Behörde überhaupt die Möglichkeit erhält, zusätzliche Maßnahmen anzuordnen. Um jeglichen Zweifel auszuräumen und Verunsicherungen in der Praxis vorzubeugen, braucht es hier eine klarstellende Anpassung:

- In §§ 6b Absatz 6 Satz 1 und 6c Absatz 6 Satz 1 WindBG sind die Worte „...oder Daten nicht vorhanden sind,“ zu streichen.

### 3.4. Rechtswidrige Einschränkung des Begriffs „Umweltauswirkungen“ vermeiden

Nach §§ 249a Absatz 2 Satz 2, 249c Abs. 2 Satz 2 BauGB, 28 Abs. 2 Satz 3 und 29 Abs. 2 Satz 2 ROG sind Umweltauswirkungen abweichend von den Regelungen des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung nur Auswirkungen auf die Erhaltungsziele im Sinne des § 7 Absatz 1 Nummer 9 des Bundesnaturschutzgesetzes, auf die besonders geschützten Arten nach § 7 Absatz 2 Nummer 13 des Bundesnaturschutzgesetzes und auf die Bewirtschaftungsziele des § 27 WHG. Eine derartige Einschränkung des auch in den europäischen Richtlinien 2011/92/EU und 2011/92/EU gebräuchlichen Begriffs der Umweltauswirkung geht über die umzusetzende Richtlinie hinaus. Es ist nicht ersichtlich, dass die umzusetzende

Richtlinie den Begriff der Umweltauswirkung abändern will. In Erwägungsgrund 26 heißt es ausdrücklich, es sei bei der Identifizierung von Gebieten der ökologischen Sensibilität gemäß Anhang III der Richtlinie 2011/92/EU Rechnung zu tragen. Die Richtlinie stellt zudem immer wieder auf die Strategische Umweltprüfung ab, die den Verzicht auf weitere Prüfungen auf Zulassungsebene ersetzen soll. Auch in RL 2001/42/EG werden in Anhang II Kriterien für die Ermittlung erheblicher Umweltauswirkungen definiert, die wesentlich weiter gehen als der von § 5 Abs. 2b Satz 4 des Entwurfs unzulässig beschränkte Kreis. Daher braucht es folgende Anpassung:

- Die §§ 249a Absatz 2 Satz 2, 249c Abs. 2 Satz 2 BauGB, 28 Abs. 2 Satz 3 und der entsprechende Verweis in 29 Abs. 2 Satz 2 ROG sind zu streichen.

### 3.5. Sprachliche Konsistenz bei der Einhaltung der Naturschutz- und Wasserhaushaltsgesetze bewahren

§ 6b Abs. 3 WindBG geht zu Unrecht davon aus, dass bei Ausbleiben einer behördlichen Entscheidung zu den Auswirkungen eines Vorhabens die Vorschriften nach §§ 34 und 44 Absatz 1 des Bundesnaturschutzgesetzes und § 27 des Wasserhaushaltsgesetzes als eingehalten gelten. Art. 16a Abs. 5 REDIII sieht dagegen lediglich vor, dass die Anträge der Vorhabenträger unter Umweltgesichtspunkten genehmigt sind, ohne dass eine Verwaltungsentscheidung der Behörde erforderlich ist. Hier wird der Unterschied zwischen einer fingierten Genehmigung, die nach allgemeinen Regeln zurückgenommen werden kann, und der tatsächlichen Einhaltung von naturschutzrechtlichen Vorschriften unzulässig nivelliert. Der Entwurf ist sprachlich an die Richtlinie anzupassen.

## 4. Mapping nicht aus den Augen verlieren

Vorgelagert zur Ausweisung der Beschleunigungsgebiete sieht die REDIII die Erfassung der Gebiete, die für die Erreichung der nationalen Beiträge zum Gesamtziel der Union für Energie aus erneuerbaren Quellen für 2030 notwendig sind, vor (Artikel 15b). In der Begründung des Gesetzesentwurfs erläutert der Gesetzgeber, dass aus seiner Sicht dieser europarechtlichen Verpflichtung durch die Ermittlung der Flächenpotenziale für Windenergie an Land im Rahmen einer Studie im Auftrag des BMWK aus 2022 Genüge getan wurde. Hierbei handelt es sich aber nicht um eine ganzheitliche Erfassung des zukünftig benötigten Flächenbedarfs und Zielgrößen für den Ausbau der erneuerbaren Energien, sondern lediglich um eine Ermittlung des Flächenbedarfs für Windenergie an Land. Es ist daher stark zu bezweifeln, dass die Gesetzesbegründung einer europarechtlichen Prüfung standhalten würde.

Um das Risiko einer europarechtswidrigen Umsetzung zu senken, sollte diese Erfassung als Chance begriffen werden die Akzeptanz für Klimaschutzmaßnahmen zu steigern. Eine der entscheidenden Akzeptanzfaktoren der Energiewende sind verbindliche, nachvollziehbare und übereinstimmende Zielgrößen für den Ausbau<sup>16</sup>. Eine

---

<sup>16</sup> vgl. beispielsweise Agora Energiewende (2020): Akzeptanz und lokale Teilhabe in der Energiewende. Abgerufen unter: [https://www.agora-energie-wende.de/fileadmin/Projekte/2020/2020\\_07\\_EE-Akzeptanz/182\\_A-EW\\_Akzeptanz-Energiewende\\_WEB.pdf](https://www.agora-energie-wende.de/fileadmin/Projekte/2020/2020_07_EE-Akzeptanz/182_A-EW_Akzeptanz-Energiewende_WEB.pdf)

niedrigschwellige Möglichkeit für die Erfassung wäre beispielsweise durch die Beauftragung einer weiterführenden Studie, ähnlich der Studie zu Windenergie an Land, diesmal aber unter Einbezug weiterer Energieformen die Ziele zu ermitteln.

## **5. In Grenzen der REDIII bestmöglichen Schutz ermöglichen**

Durch die Regelungen in diesem Entwurf wird der Naturschutz in vielen Gebieten in Deutschland bei der Genehmigung von Wind- und PV-Anlagen gar nicht oder in sehr begrenztem Maße berücksichtigt. Als „Ausgleich“ soll die Verwendung vorhandener Daten und die Einzahlung in Artenhilfsprogramme die Vereinbarkeit von Klima- und Naturschutz bei der Energiewende sicherstellen. Das kann aber im Rahmen des Korsetts der REDIII nur dann funktionieren, wenn diese alternativen Werkzeuge zum Schutz von Lebensräumen und Arten auch entsprechend ausgestaltet und umgesetzt werden.

### **5.1. Datengrundlage verbessern**

Der Datenbestand in Behörden zu Artvorkommen und -Verbreitung ist häufig stark veraltet oder unvollständig. Es ist somit davon auszugehen, dass in einigen (Planungs-)Regionen keine oder nur unzureichende Daten vorhanden sind. Das war bereits vor der REDIII in der Planungs- und Genehmigungspraxis ein Problem, wird aber nun durch die neuen Regelungen in diesem Entwurf zusehends verschärft, da sie den vorhandenen Daten eine viel stärkere Bedeutung zuweisen.

Sowohl für die Identifizierung von Gebieten ohne erhebliche Umweltauswirkungen als auch für die Festlegung von Regeln für Minderungsmaßnahmen bei der Flächenausweisung und das Überprüfungsverfahren wird zukünftig eine solide, umfangreiche und aktuelle Datenbasis benötigt. Daher braucht es eine schnelle Verbesserung des Datenmanagements und der -Erfassung. Sowohl eine zentrale Zusammenführung bestehender Daten als auch das Vorantreiben der Erfassung zusätzlicher Daten, z. B. die Ermittlung von Schwerpunkträumen sollte gesetzlich vorangetrieben werden.

Darüber hinaus ist zu bedenken, dass die nicht im Richtlinienentwurf angelegte, nähere Konkretisierung der Datenqualität in § 6 b Abs. 2 Satz 2 und § 6 c Abs. 2 Satz 2 WindBG hinsichtlich der räumlichen Genauigkeit und des Alters und der Ausschluss von Daten, die nicht den gewünschten Kriterien entsprechen mit dem Amtsermittlungsgrundsatz der Behörden kollidiert. Bieten diese Daten Anhaltspunkte, die eine nähere Betrachtung sinnvoll erscheinen lässt, muss die Behörde diese Betrachtung anstellen können. Letztlich ist es illusorisch, dass ins Blaue hinein angeordnete Standardminderungsmaßnahmen sinnvoll Schaden abwenden könnten. Ohne Daten hilft jedoch auch keine Zahlung, die als letztes Mittel angeordnet wird, denn es bleibt ja ungewiss, für welche Art die Zahlung investiert werden muss. Darüber hinaus liegt es auch im Interesse des Betreibers, sehenden Auges mit Daten ein Vorhaben zu planen, setzt er sich doch andernfalls der Gefahr nachträglicher Anordnungen aus.

### **5.2. Nationale Artenhilfsprogramm wirksam umsetzen**

Das nationale Artenhilfsprogramm (AHP) lässt fast 2 Jahre nach seiner Ankündigung im „Osterpaket“ immer noch auf sich warten, obwohl der Ausbau von



Windenergieanlagen stetig vorangeht. Der angestrebte Ausgleich der Abschwächungen im Naturschutz für einen beschleunigten Ausbau der Windenergie durch einen Schutz und Verbesserung des Zustands der betroffenen Arten an anderer Stelle kann so nicht erreicht werden. Je länger das AHP auf sich warten lässt, umso mehr steigt nicht nur die Gefahr, unwiederbringliche Verluste hervorzurufen, sondern auch eines zunehmenden Akzeptanzverlusts. Die Menschen nehmen den stark steigenden Ausbau vor ihrer Haustür war, können aber gleichzeitig keine Schutzbemühungen für ihre „geliebten“ Vögel, die durch die Anlagen zusätzlich unter Druck geraten, erkennen.

Die Förderrichtlinie für das AHP muss daher endlich verabschiedet werden. Gleichzeitig droht eine zusätzliche Überfrachtung des AHP durch Vorgaben in dem Entwurf. Der Entwurf sieht im Rahmen des AHP Maßnahmen zur Sicherung oder Verbesserung des Erhaltungszustandes der durch den Betrieb von Solarenergieanlagen betroffenen Arten vor (§ 6c Absatz 6 WindBG). Im Bezug auf die Solarenergie stellt sich zunächst die Frage, welche potenziell betroffenen Arten gemeint sein könnten, für die durch die Anlagen Artenhilfsprogramme notwendig sein sollten. Zusätzlich entfaltet der Verweis auf das AHP nur dann seine Wirksamkeit, wenn die Durchführung solcher Maßnahmen bereits für das AHP geplant war. Besser wäre in diesem Fall das AHP auf von Windenergie betroffene Arten zu beschränken. Für den Bau und Betrieb von Solaranlagen sind Minderungs- und Ausgleichsmaßnahmen in aller Regel geeignet und verfügbar, ein finanzieller Ausgleich macht folglich keinen Sinn. Daher sollte folgende Anpassung vorgenommen werden:

- § 6c Absatz 6 WindBG sollte in Gänze gestrichen werden.

## 6. Bebauungsplan als bewährtes Mittel für Solarplanung bevorzugen

Aufgrund des Eingriffs in Natur und Landschaft dürfen großräumige Bauvorhaben im Außenbereich wie Photovoltaikfreiflächenanlagen nur in Ausnahmefällen zu den privilegierten Nutzungen zählen, beispielsweise entlang von stark vorbelasteten Infrastrukturen wie Schienenwegen und Autobahnen, was aktuell bereits der Fall ist (vgl. § 35 Abs. 1 Nr. 8 BauGB).

Mit dem vorliegenden Referentenentwurf sollen zusätzliche Möglichkeiten geschaffen werden, besondere Solarenergiegebiete auszuweisen, innerhalb derer Vorhaben zur Nutzung der Solarenergie ohne Aufstellung eines Bebauungsplans zugelassen werden können. Solch eine verstärkte Privilegierung für die Solarenergie ist aus NABU-Sicht nicht zielführend. Ohne Not würden neue Unsicherheiten in Bezug auf die Berücksichtigung ökologischer Belange beim Ausbau der erneuerbaren Energien geschaffen, denn der Solarausbau in Deutschland kommt aktuell auch mit den bisherigen Planungsverfahren sehr gut voran. Gleichzeitig wären Städte und Gemeinden, die ohnehin teils mit den zahlreichen Ausbauprojekten im Bereich Photovoltaik überfordert sind, in ihren planerischen Steuerungsmöglichkeiten eingeschränkt. Der NABU befürwortet ausdrücklich die Förderung und Nutzung regenerativer Energien, jedoch darf die kommunale Planungshoheit bei der bauleitplanerischen Festsetzung der dafür notwendigen Flächen nicht weiter eingeschränkt werden.

Bebauungsplanverfahren für Solarparks haben sich bewährt. Bebauungspläne sind notwendig, um die Eingriffsintensität auf Flora und Fauna durch einen detaillierten Umweltbericht zu bewerten und durch die entsprechenden Festlegungen zu reduzieren. Die Mindestanforderung für Solarparks sollte immer die Erarbeitung eines qualifizierten Umweltberichts nach den Vorschriften des Baugesetzbuches (BauGB) sein, in dem die ermittelten, beschriebenen und bewerteten Belange der Schutzgüter nachvollziehbar dargelegt werden. Diese Verträglichkeitsprüfung wird im Bauleitplanverfahren als Umweltprüfung durchgeführt. Der fertige Umweltbericht ist ein gesonderter Teil der Begründung des Bebauungsplans. Die Abarbeitung der Eingriffsregelung nach dem BNatSchG sowie die FFH-Verträglichkeitsprüfung sind integrierte Bestandteile der Umweltprüfung. Diese sind im Umweltbericht darzustellen. Das Ergebnis der Umweltprüfung ist in der Abwägung zu berücksichtigen. Jetzt auf die eingespielten Bebauungsplan-Verfahren für Solarparks zu verzichten oder bei diesen gar Abstriche in der Prüfungstiefe zu machen, wäre eine weitere Maßnahme, die auf Kosten des Naturschutzes gehen könnte.

#### Abschließende Bemerkung

Im April 2022 haben das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz und das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz ein Eckpunktepapier mit dem Titel "Beschleunigung des naturverträglichen Ausbaus der Windenergie an Land" herausgegeben. Darin heißt es:

*"Wichtig ist auch, den beschleunigten Ausbau der Windenergie mit dem Artenschutz besser in Einklang zu bringen. Neben der Klimakrise ist die Artenkrise die zweite globale ökologische Krise, die unsere Lebensgrundlagen bedroht. Daher bedarf es eines starken Artenschutzes, der zugleich den notwendigen zügigen Ausbau von Windkraftanlagen erlaubt."*

Zwei Jahre später liegt mit dem betrachteten Gesetzesentwurf eine Novelle vor, in der es auf Seite 36 heißt:

*"Eine Versagung der Genehmigung von Windenergieanlagen aus Gründen des besonderen Artenschutzrechtes (§§ 44 ff. BNatSchG), aufgrund des § 34 Absatz 1 Bundesnaturschutzgesetzes oder aufgrund eines Verstoßes gegen die Bewirtschaftungsziele des § 27 Wasserhaushaltsgesetzes ist daher nach § 6b nicht möglich. Auch wenn ein Verstoß gegen ein artenschutzrechtliches Verbot feststeht, der nicht mit Minderungs- oder Ausgleichsmaßnahmen vermieden werden kann und für den nach § 45 Absatz 7 Satz 1 bis 3 BNatSchG keine Ausnahme erteilt werden könnte, reicht nach § 6b die Zahlung in nationale Artenhilfsprogramme im Sinne des § 45d Absatz 1 BNatSchG aus."*

Dieser Gesetzesentwurf geht auf europäisches Recht zurück, das die deutsche Bundesregierung maßgeblich vorangetrieben hat. Es soll daher an dieser Stelle die kritische Frage gestellt werden, wie ernst es dieser Bundesregierung mit der Naturverträglichkeit der Energiewende tatsächlich ist.