



Stellungnahme des NABU-Bundesverbands zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2023/2413 in den Bereichen Windenergie an Land und Solarenergie sowie für Energiespeicheranlagen am selben Standort (Drucksache 20/12785)



Der „Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2023/2413 in den Bereichen Windenergie an Land und Solarenergie sowie für Energiespeicheranlagen am selben Standort“ (vom 09.09.2024) 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. 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 und Arten, der Naturkrise¹, 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 gelungen². Bisher arbeitete man im Umweltrecht in Bezug auf Planung und

Kontakt

Lobby-Registernummer: R001667

NABU Bundesgeschäftsstelle

Rebekka Blessenohl

Referentin für erneuerbare Energien und Naturschutz

Rebekka.Blessenohl@NABU.de

¹ 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.

² Vgl. die Pressemitteilung des NABU-Bundesverbands vom 14.12.2022:

<https://www.nabu.de/presse/pressemitteilungen/index.php?popup=true&show=36452&db=presseservice>

Umsetzung von Anlagen zur Erzeugung erneuerbare Energien mit einer jahrzehntelang bewährten Prüflogik der Abschichtung: Bei der Flächenausweisung wurden im Rahmen der strategischen Umweltprüfung (SUP) naturschutzrechtliche Belange überschlüssig 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 sind³. Insbesondere bei näherer Betrachtung der Vorgaben zur Auswahl der Beschleunigungsgebiete wird eine komplette Verkennung des ursprünglich vorgegebenen Konzepts aus der EU-Richtlinie ersichtlich (s. Anlage 1). Auch der Versuch, die Regelung des § 6 WindBG, der in Umsetzung der EU-Notverordnung (EU) 2022/2577 eingeführt wurde, in die Umsetzung der Erneuerbaren-Energien-Richtlinie hinüberzuretten, führt dazu, dass der Systematik und Logik der Erneuerbaren-Energien-Richtlinie keine Rechnung getragen wird.⁴ 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

³ 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

⁴ vgl. Stiftung Umweltenergierecht (2024): Beschleunigungsgebiete für die Windenergie an Land, Einordnung des Regierungsentwurfs zur Umsetzung der Vorgaben der geänderten Erneuerbare-Energien-Richtlinie in deutsches Recht, S. 9 f., abgerufen unter: https://stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2024/10/Stiftung_Umweltenergierecht_WueBerichte_58_Beschleunigungsgebiete-fuer-die-Windenergie-an-Land.pdf

parlamentarischen Verfahrens Einzug 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.
- **Den Rechtsrahmen der REDIII einhalten:** Der Entwurf schreibt vor, dass alle Windenergiegebiete auch als Beschleunigungsgebiete auszuweisen sind und knüpft die Anordnung von Maßnahmen an das Vorhandensein von Daten. Dies ist nicht von der REDIII gedeckt, die die Ausweisung von Beschleunigungsgebieten ins Ermessen der Behörde stellt und die weniger strenge Vorgaben an die zu verwendenden Daten stellt. Die Vorgaben im Entwurf sollten daher im Sinne der Rechtssicherheit angepasst werden oder gänzlich entfallen.
- **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.
- **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. Dies gilt nicht nur für die Umsetzung der Richtlinie, sondern ist bereits seit Einführung der Artenhilfsprogramme

und Erleichterungen für den Ausbau der Windenergie an Land durch die Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes valide.

- **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 (s. auch Anlage 1). Schließlich kann der Wegfall von Umweltprüfungen überhaupt nur dann gerechtfertigt sein, wenn eine sorgfältige Auswahl von ausschließlich unkritischen Gebieten getroffen wird – so auch der Gedanke des europäischen Gesetzgebers⁵. Andernfalls riskiert man, mögliche Konflikte auf das Ende des Genehmigungsverfahrens, schlimmstenfalls gar in die Ausführungsphase zu verlagern. 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.

⁵ Study on the designation of renewables acceleration areas (RAAs) for onshore and offshore wind and solar photovoltaic energy. Abgerufen unter: <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/354ebc7c-496d-11ef-acbc-01aa75ed71a1>

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 §§ 1a Absatz 2, 1 Absatz Absatz 6 Nummer 7 und 1 Absatz 6 Nummer 8 b BauGB verwiesen, die angeblich sicherstellen, dass die Gemeinden vorrangig künstliche und versiegelte Flächen auswählen. Hierbei handelt es sich um allgemeine Planungsgrundsätze, die in der Vergangenheit bereits wenig Wirkung entfaltet haben. Jedenfalls haben sie nicht dazu geführt, den verursachten Flächenverbrauch in Deutschland in den letzten 10 Jahren merklich zu reduzieren⁶. Angesichts der laufenden Novellierung des Baugesetzbuches, die auch die genannten Paragraphen umfasst, bleibt zudem offen, ob die Verweise in Verbindung mit den Änderungen des BauGB⁷ den gewünschten Effekt haben können. 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.
- Zusätzlich könnten Erleichterungen für den Ausbau auf gewerblichen Flächen den Ausbau auf vorbelasteten Flächen voranbringen.

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

⁶ 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

⁷ Bundesregierung (30.09.2024): Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung vom 30.9.2024. Abgerufen unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/130/2013091.pdf>

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 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 landesweit bedeutendem Vorkommen mindestens einer durch den Ausbau der Windenergie betroffenen Art “ (gemäß § 249a Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 und § 249c Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 BauGB, sowie § 28 Absatz 2 Satz 1 Nr. 2 und § 29 Absatz 2 Satz 1 Nr. 2 ROG) 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 für Artvorkommen 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.

Darüber hinaus ist die Verschneidung der Ausweisung der Beschleunigungsgebiete mit den Wiederherstellungsplänen, die in Deutschland aufgrund des Nature Restoration Laws (⁵, S. 23) erstellt werden müssen, bisher im Entwurf nicht vorgesehen. An dieser Stelle droht eine Nichteinhaltung der europäischen Wiederherstellungsverpflichtungen aufgrund von Flächenmangel und potenzieller „Verplanung“ von Flächen mit guter Eignung zur Entwicklung von Rückzugsräumen für die Natur als Beschleunigungsgebiete.

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 Gebieten mit landesweit bedeutsamen Vorkommen gemäß §§ 249a Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 BauGB und 28 Absatz 2 Satz 1 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-Gebiete, Naturschutzgebiete, Nationalparks, **Nationale Naturmonumente, Flächen des Biotopverbunds, Landschaftsschutzgebiete, Naturparks, Vogel- und Fledermauszugkorridore, Gastvogellebensräume internationaler, nationaler und landesweiter Bedeutung** sowie Kern- und Pflegezonen von Biosphärenreservaten im Sinne des Bundesnaturschutzgesetzes oder“

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 liegen.“

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

- In der Begründung zu § 249a Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 BauGB braucht es eine Klarstellung, dass jegliche Gebiete dieser Art auszunehmen sind, durch folgende Anpassungen:
„Hierbei handelt es sich zum Beispiel um Dichtezentren, Schwerpunktorkommen, Brut- und Rastgebiete, Kolonien und sonstige Ansammlungen betroffener Arten. **Solche Gebiete sind in ihrer Gänze und ohne Ausnahme von der Ausweisung als Beschleunigungsgebiet auszunehmen.** (...) ~~Eine Betroffenheit der genannten Arten liegt nach Satz 3 dann vor, wenn auf Grund des geplanten Ausbaus der Windenergie die Verwirklichung eines Zugriffsverbots gemäß § 44 Absatz 1 Nummer 1 bis 3 des Bundesnaturschutzgesetzes zu erwarten ist. Dieses kann eine Kollisionsgefährdung oder ein erhebliches Störungspotenzial sein, beispielsweise auf Flächen in der Nähe von essentiellen Nahrungshabitaten oder Flugkorridoren einschließlich der Rastplätze. Das Konfliktpotential kann zudem in einer Beschädigung oder vollständigen Entwertung von Lebensstätten liegen.~~“

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, die über die gesetzlich verpflichtenden Beteiligungsformate der strategischen Umweltprüfung hinausgehen, z. B. durch Erörterungstermine, TaskForces oder Runde Tische⁵.

2. Den Rechtsrahmen der REDIII einhalten

Vergleicht man die umzusetzende RED III mit dem vorliegenden Entwurf, 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.⁸ 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 gebunden⁹. Dass hier auf der einen Seite Umweltschutz 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

⁸ 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>

⁹ vgl. Epiney, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 102. EL, Art. 191 AEUV, Rn. 60.

Energie aus erneuerbaren Quellen vor allem im Vergleich zu Anlagen, die nicht erneuerbare Energie nutzen, bei der Erreichung der Umwelt- und Klimaschutzziele leisten.“¹⁰

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.”¹¹

Auch der Wortlaut der Richtlinie zeigt an den jeweiligen Stellen deutlich auf, dass kein weitergehender Spielraum eingeräumt werden soll. Wobei der Entwurf 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. 2 Satz 1 Nr. 3 und 4, Abs. 3 Satz 1 WindBG, § 6c Abs. 2 Nr. 3 und 4, 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 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.”¹² 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 sieht¹³, geht eine überschießende Umsetzung von Richtlinien in anderen Bereichen offensichtlich leichter

¹⁰ 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>

¹¹ 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)

¹² Abgerufen unter https://hessen.de/sites/hessen.hessen.de/files/2023-11/mpk_bundestkanzler_6.11._top_4_anlage_pakt.pdf.

¹³ 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

von der Hand.

In formeller Hinsicht ist kritisch, dass die überschießende Umsetzung dabei nicht einmal transparent in der Begründung des Entwurfs 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 haben¹⁴, 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.

2.1. 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

¹⁴ 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, abgerufen unter: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16162-2023-INIT/en/pdf%20>.

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: „Werden im Flächennutzungsplan Windenergiegebiete im Sinne des § 2 Nummer 1 des Windenergieflächenbedarfsgesetzes dargestellt, ~~sind~~ **können** diese vorbehaltlich des Satzes 2 zugleich als Beschleunigungsgebiete für die Windenergie an Land ~~darzustellen dargestellt werden.~~“
- § 28 Absatz 1 Satz 1 ist wie folgt zu ändern: „Vorranggebiete für Windenergie ~~sind~~ **können** zusätzlich als Beschleunigungsgebiete für die Windenergie an Land ~~auszuweisen ausgewiesen werden~~, soweit sie nicht in einem der folgenden Gebiete liegen (...)“.

2.2. 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.

Ebenfalls ist zu bedenken, dass die nicht im Richtlinien text angelegte, nähere Konkretisierung der Datenqualität in § 6b Abs. 3 Satz 2 und § 6c Abs. 3 Satz 2 WindBG hinsichtlich der räumlichen Genauigkeit, des Alters und des Ausschlusses 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. Daher sollten der Entwurf sowie die Gesetzesbegründung wie folgt angepasst werden:

- § 249a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB ist wie folgt zu ändern: „Gebiete mit landesweit bedeutendem Vorkommen mindestens einer durch den Ausbau der Windenergie betroffenen Art im Sinne des § 7 Absatz 2 Nummer 12 oder Nummer 14 des Bundesnaturschutzgesetzes, die ~~auf der Grundlage von vorhandenen Daten zu bekannten Artvorkommen oder zu besonders geeigneten Lebensräumen von den zuständigen Behörden ermittelt werden müssen können.~~

Die Anpassung gilt gleichartig auch für § 249c Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB, sowie für §§ 28 Absatz 2 Satz 1 Nr. 2 und 29 Abs. 2 Nr. 2 ROG.

- Eine derart strenge Definition der nutzbaren Daten, wie sie in § 6b Abs. 3 Satz 2 WindBG erfolgt, ist nicht durch die Richtlinie gedeckt. Die Norm ist daher mindestens wie folgt zu ändern: „Es sollen dabei nur Daten berücksichtigt werden, die eine ausreichende räumliche Genauigkeit aufweisen und zum Zeitpunkt der Entscheidung über den Zulassungsantrag **in der Regel** nicht älter als fünf Jahre sind.“

§ 6c Abs. 3 Satz 2 WindBG ist gleichartig anzupassen.

2.3. Wegfallende Prüfungen auf vorgeschriebenes Maß beschränken

Im Entwurf wird in den §§ 6b Absatz 2 und 6c Absatz 2 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 ist¹⁰. 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. 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.

3.1. Festlegung von Regeln bei der Gebietsausweisung unterstützen und erleichtern

Die Aufstellung 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 4, 29 Absatz 2 und Anlage 3 ROG) – nimmt das Risiko von Minderungsmaßnahmen, die keine Wirkung entfalten in den Blick, begegnet ihm 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 gerechnet¹⁵. 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. Dazu gehören auch die bereits im Entwurf enthaltenen Abregelungen zum Schutz von Fledermäusen. Die akustische Erfassung der Fledermausaktivität für die Anpassung der Abregelung sollte aber nicht nur auf den Gondelbereich beschränkt werden, sondern auch auf den Rotorbereich ausgeweitet werden. Dies ermöglicht für die Aktivitätserfassung auch die Einbeziehung eines Turmmikrofons. Wichtig ist dies, da Turmmikrofone insbesondere im unteren Bereich des Rotors Aktivitäten erfassen können, wo diese meist höher sind. Folgende Anpassungen im Entwurf könnten die Planungsbehörden bei der Festlegung der Regeln entlasten:

- § 6b Abs. 5 Satz 3 ist wie folgt anzupassen: „Die Zulassungsbehörde kann die angeordnete Abregelung auf Verlangen des Trägers des Vorhabens auf Grundlage einer zweijährigen akustischen Erfassung der Fledermausaktivität im ~~Gondelbereich~~ **Rotorbereich** der Windenergieanlage anpassen.“
- 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 Anlage 3 BauGB und Anlage 3 ROG sollten Standardmaßnahmen aufführen, die bei der Planung, Umsetzung und Pflege von Solarparks immer anzuordnen

¹⁵ 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

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 zusammengetragen¹⁶.

3.2. 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 hat sich dazu entschieden, von der Möglichkeit Gebrauch zu machen, Windenergie- und Solarprojekte von der Verpflichtung der Umweltprüfungen in einem solchen Fall auszunehmen. Diese Pauschalausnahme wird Einzelfällen nicht gerecht, in denen Umweltprüfungen eindeutiger und sicherer wirksame Minderungsmaßnahmen ermitteln können als die eingeschränkte Festlegung im Rahmen des Überprüfungsverfahrens. Daher sollte den Genehmigungsbehörden ein Ermessensspielraum dahingehend eingeräumt werden, Umweltprüfungen zu verlangen, 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 die Umweltprüfungen durchzuführen.

Darüber hinaus muss gewährleistet sein, dass alle wirksamen Maßnahmen bestmöglich ergriffen werden. Ein finanzieller Ausgleich kann momentan keinen adäquaten Schutz der betroffenen Arten gewährleisten, befindet sich das Artenhilfsprogramm erst noch im Aufbau. Eine Verwendung der allein nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten festgelegten Zumutbarkeitsschwelle, wie in der Gesetzesbegründung des Entwurfs zu § 6b Absatz 6 mit Verweis auf § 45b Abs. 6 Satz 2 BNatSchG 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 die angeordneten Maßnahmen die Einhaltung des besonderen Artenschutzrechts sicherstellen sollen¹⁷, unverhältnismäßig.

Es bedarf daher folgender Anpassungen:

¹⁶ NABU (2023): Biodiversität in Solarparks. Abgerufen unter: <https://www.nabu.de/umwelt-und-ressourcen/energie/erneuerbare-energien-energie/wende/solarenergie/31385.html>

¹⁷ s. Entwurf § 6b WindBG: „Die zuständige Behörde führt stattdessen [statt UVP, FFH-Verträglichkeitsprüfung, artenschutzrechtlicher Prüfung und wasserrechtlicher Prüfung] ein Überprüfungsverfahren (...) durch“

- §§ 6b Absatz 6 Satz 1 und 6c Absatz 5 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 3 Satz 5 zu erwarten sind, statt Minderungsmaßnahmen die Durchführung der in §§ 6b Absatz 2 Nummer 1 bis 4 und 6c Absatz 2 Nummer 1 bis 4 genannten Prüfungen anzuordnen bzw. freiwillig durchzuführen und bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit weitere Faktoren als nur die Zumutbarkeitsschwelle mit einzubeziehen.

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 Ausbau¹⁸. Eine niedrighschwellige 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.

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-

¹⁸ vgl. beispielsweise Agora Energiewende (2020): Akzeptanz und lokale Teilhabe in der Energiewende. Abgerufen unter: https://www.agora-energiawende.de/fileadmin/Projekte/2020/2020_07_EE-Akzeptanz/182_A-EW_Akzeptanz-Energiawende_WEB.pdf

)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. Insbesondere für die Auswahl von „unkritischen“ Gebieten ist eine umfassende, vorgelagerte Datensammlung von der Richtlinie vorgesehen⁵.

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 Entwurf 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 Ausbauvorhaben 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 Eckpunkt Papier 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 50 heißt:

"Eine Versagung der Genehmigung von Windenergieanlagen aus Gründen des besonderen Artenschutzes (§§ 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.

Berlin, 14.10.2024

Anlage 1: Die Flächenausweisung von Beschleunigungsgebieten für Windenergie an Land im europäischen und deutschen Recht – ein Vergleich

	Empfehlung der EU-Kommission¹⁹	Gesetzesentwurf der Bundesregierung	Unterschied Regierungsentwurf - Empfehlung der EU-Kommission
Reihenfolge der notwendigen Schritte	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ggf. Anpassung des rechtlichen Rahmens 2. Sammlung von Umweltdaten und Stakeholder Mapping 3. Erfassung potenzieller Gebiete und Identifizierung darin befindlicher Beschleunigungsgebiete (mit Priorisierung und Ausschluss von Flächen) 4. Planung der Beschleunigungsgebiete 5. Strategische Umweltprüfung mit Öffentlichkeitsbeteiligung 6. "Standortauswahl" und Planfinalisierung 	<p>In den meisten Fällen wird die Umsetzung der RED III auf bereits laufende Ausweisungsverfahren treffen, da die Bundesländer nach § 3 WindBG seit Februar 2023 zur Ausweisung von Windenergiegebieten verpflichtet sind:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Anpassung des rechtlichen Rahmens 2. Bisherige Auswahl von Windenergiegebieten nach raumordnerischen Gesichtspunkten, die nun auch als Beschleunigungsgebiete auszuweisen sind 3. Strategische Umweltprüfung mit Öffentlichkeitsbeteiligung, 	<ul style="list-style-type: none"> - Keine umfassende und verbindliche Sammlung von Umweltdaten - Kein Stakeholder Mapping - Keine Zwischenschritte der vorgelagerten Erfassung von potenziellen Gebieten zur Identifikation von Beschleunigungsgebieten vorgesehen

¹⁹ Study on the designation of renewables acceleration areas (RAAs) for onshore and offshore wind and solar photovoltaic energy. Abgerufen unter: Study on the designation of renewables acceleration areas (RAAs) for onshore and offshore wind and solar photovoltaic energy - Publications Office of the EU (europa.eu).

		Planfinalisierung (Optional Datensammlung)	
Schritte rechtlicher Rahmen	<ul style="list-style-type: none"> - Rollen und Verantwortlichkeiten - Charakterisierung der rechtlichen Landschaft - Adressieren von rechtlichen Hemmnissen, z. B. pauschale Siedlungsabstände 	Rollen und Verantwortlichkeiten richten sich nach föderalen Zuständigkeiten ²⁰	<ul style="list-style-type: none"> - Keine Adressierung von weiteren rechtlichen Hemmnissen, z. B. Denkmalschutz, Zulieferproblemen
Datensammlung mit Stakeholder-Erfassung	<ul style="list-style-type: none"> - Ziel: Ausschluss- und Prioritätsgebiete identifizieren - Zeitpunkt: Vor 1. Auswahl der Beschleunigungsgebiete bzw. so früh wie möglich - Methodik: Vielzahl von Tools und möglichen Datenquellen genannt, Einbindung Stakeholder, um relevante Daten zu sichern bzw. Betroffenheiten abzuklären 	<ul style="list-style-type: none"> - Ziel: Ausschluss von Gebieten mit landesweit bedeutendem Vorkommen mindestens einer durch den Ausbau der Windenergie betroffenen Art identifizieren - Zeitpunkt: Zeitgleich mit Ausweisung der Gebiete - Methodik: Einschränkung auf vorhandene Daten 	<ul style="list-style-type: none"> - „Datensammlung“ nicht vorbereitend, sondern zu einem wesentlich späteren Zeitpunkt vorgesehen; wohl ohne explizite Einbindung von Stakeholdern - (Auch entgegen der Richtlinie) keine „echte“ Datensammlung vorgesehen, sondern lediglich Nutzung vorhandener Daten²¹. - Keine Verpflichtung zur Datensammlung und sehr eingeschränkte Anwendung²²
Koordinierte Erfassung der Gebiete für	<ul style="list-style-type: none"> - Erfassung potenzieller Gebiete für den nationalen Beitrag zur Erreichung der Ziele 2030 	<ul style="list-style-type: none"> - In Gesetzesbegründung Verweis auf BMWK-Studie im Vorfeld zum WindBG, die 	<ul style="list-style-type: none"> - Der Ausweisung vorgelagerte Erfassung von

²⁰ Bundesgesetzlich wird durch das WindBG, ROG und das BauGB die Ausweisung von Flächen durch die Länder erreicht, weil diese die Rechtsfolge einer Außenbereichsprivilegierung von Anlagen vermeiden wollen.

²¹ Es ist eine Fehleinschätzung, dass in den Bundesländern entsprechende Daten zur Identifizierung von Gebieten mit landesweit bedeutendem Vorkommen mindestens einer durch den Ausbau der Windenergie betroffenen Art vorliegen. Vgl. Begründung S. 56/57 der Ausschussempfehlung des Bundesrates: https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2024/0301-0400/396-1-24.pdf?__blob=publicationFile&v=1

²² Neben dem Pilotprojekt umweltinfo.de scheint noch keine weitere Offensive geplant zu sein, um die Datenlage wesentlich zu verbessern.

<p>Erreichung der nationalen Beiträge zum Gesamtziel der Union</p>		<p>aber lediglich Windenergie an Land und keine weiteren Energieträger abdeckt</p>	<p>potenziellen Gebieten findet nicht statt</p>
<p>Ausschlussgebiete für Beschleunigungsgebiete</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Natura 2000 und andere geschützte Gebiete; weitere ökologisch empfindliche Gebiete - Wertvolle Gebiete für Vögel und Fledermäuse - Wertvolle Habitate für von EE betroffene Arten - Zukünftige Schutzgebiete, Biotopverbünde, Feuchtgebiete der Ramsar-Konvention - Pufferzonen um Schutzgebiete - Zusätzlich: Koordinierung Naturwiederherstellungspläne mit Ausweisung Beschleunigungsgebiete 	<ul style="list-style-type: none"> - Natura 2000-Gebiete, Naturschutzgebiete, Nationalparke oder Kern- und Pflegezonen von Biosphärenreservaten - Gebiete mit landesweit bedeutendem Vorkommen mindestens einer durch den Ausbau der EE betroffenen Art, die zusätzlich nur auf Grundlage von vorhandenen Daten zu Artvorkommen oder Lebensräumen ermittelt werden können²³ 	<ul style="list-style-type: none"> - Es fehlen viele Schutzgebietskategorien und weitere sensible Gebiete in der Aufzählung der Ausschlussgebiete.
<p>Prioritätsgebiete für Beschleunigungsgebiete</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Transportinfrastruktur und Umgebung, z. B. Häfen - Mülldeponien - Industriestandorte - Bergwerke - Anthropogene inländische Wasserkörper, Seen und Reservoir²⁴ - Abwasseranlagen 	<ul style="list-style-type: none"> - Keinerlei Erwähnung 	<ul style="list-style-type: none"> - Keine Identifizierung von Prioritätsgebieten vorgesehen.

²³ Erschwerend hinzukommt, dass Gefahr besteht, dass strenge Anforderungen an vorhandene Daten gestellt werden.

²⁴ Aber auch Verweis auf einzelfallbezogene Entscheidung, weil auch ein hoher ökologischer Wert möglich ist.

	<ul style="list-style-type: none"> - Degradiertes Freiland – kann aber auch hohes Potenzial für Wiederherstellung haben 		
Stakeholder Engagement	<ul style="list-style-type: none"> - Ziel: Auf nachgelagerter Ebene weniger Konfliktpotenzial, Datensammlung, Akzeptanzsteigerung - Zeitpunkt: Bei Identifizierung sowie Planung der Beschleunigungsgebiete, bei Strategischer Umweltprüfung - Methodik: Stakeholder Mapping, Interinstitutionelle Kooperationen, Task Forces, Expertenkonsultationen, Workshops, öffentliche Anhörungen 	<ul style="list-style-type: none"> - Ziel: Erfüllung rechtlicher Anforderung - Zeitpunkt: Strategische Umweltprüfung - Methodik: Öffentliche Auslegung der Unterlagen, Möglichkeit der Stellungnahme, 	<ul style="list-style-type: none"> - Statt zu 3 Zeitpunkten (und sehr frühzeitig) im Prozess, lediglich bei Strategischer Umweltprüfung Keine Durchführung umfassender und wirklich integrativer Modelle, wie TaskForces oder Expertenkonsultationen.