

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



15. Oktober 2024

Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2023/2413 in den Bereichen Windenergie an Land und Solarenergie sowie für Energiespeicheranlagen am selben Standort

GRUNDSÄTZLICHES

Die kommunalen Spitzenverbände bedanken sich für die Möglichkeit, zum Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2023/2413 im Bereich Windenergie an Land und Solarenergie sowie für Energiespeicheranlagen am selben Standort eine Stellungnahme abgeben zu können. Es ist sehr wichtig, dass die Regelungen der EU-Erneuerbare-Energien-Richtlinie (RED III) zeitnah in nationales Recht umgesetzt werden.

UNSERE POSITIONEN IN KÜRZE

- 1. Aus der Perspektive Klimaschutz und Energiewende werden die RED-Regelungen inhaltlich ausdrücklich begrüßt. Sie leisten einen Beitrag, den Ausbau von Windkraft und (Freiflächen-)PV zu beschleunigen.**
- 2. Es ist richtig, in ausgewiesenen Beschleunigungsgebieten künftig auf Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP) und artenschutzrechtlichen Prüfungen für jedes einzelne Bauprojekt zu verzichten. Es wird keinen beschleunigten Ausbau geben, ohne Verfahren zu verkürzen.**
- 3. Wir kritisieren ausdrücklich, dass neue Aufgaben auf die Unteren Naturschutzbehörden und die Planungsbehörden verlagert werden, ohne den Aufwand weder realistisch zu benennen noch einen angemessenen Ausgleich in Aussicht zu stellen. Die getroffene Annahme von einmalig 285.000 Euro Mehraufwand stellen wir ausdrücklich in Abrede. Wir fordern, dass der Erfüllungsaufwand auf Seiten der Kommunen im Gesetzentwurf klar benannt und im Weiteren von den Ländern im Rahmen der Konnexität ausgeglichen wird.**

- 4. Die Datenqualität von behördlichen Datenbanken im Bereich Arten- und Naturschutz bekommt ein deutlich stärkeres Gewicht. Ein großes Hemmnis ist, dass Daten teils gar nicht vorhanden oder deren Quantität und Qualität sehr heterogen sind. Die Aufbereitung und strukturiertere Bereitstellung und breitere (Nach-)Nutzbarkeit müssen daher technisch, fachlich und personell abgebildet werden.**
- 5. Die Fristen von 45 bzw. 30 Tagen (bei Repowering-Verfahren) für das Überprüfungsverfahren sind für die Zulassungsbehörden unter Berücksichtigung der lückenhaften oder kaum vorhandenen Datenlage kaum leistbar.**
- 6. Die Kommunen stehen ein für Rechtsicherheit, eine gute Kommunikation und eine Politik des Ermöglichens. Die zahlreichen und komplexen Neuregelungen in dem vorgegebenen Tempo zu durchdringen, können insbesondere kleine Verwaltungen an ihre Grenzen bringen. Ein hilfreicher Punkt für die Umsetzung zudem wären Leitfäden und Schemata für ein effizientes Vorgehen bei möglichen Schutzmaßnahmen.**

I. VORBEMERKUNG

Die kommunalen Spitzenverbände begrüßen, dass die Bundesregierung den Beschleunigungszweck der Richtlinie (EU) 2023/2413 („RED III“) im nationalen Recht möglichst effektiv umsetzen will. Das Konzept der Beschleunigungsgebiete bietet ein erhebliches Vereinfachungs- und Beschleunigungspotenzial für die Genehmigung von Erneuerbare-Energien-Vorhaben.

Allerdings bedarf der Gesetzentwurf noch einiger Klarstellungen und Änderungen, um die von der RED III beabsichtigte Beschleunigungswirkung zu erreichen, zu rechtssicheren Entscheidungen zu kommen, ohne den Arten- und Naturschutz auszuhöhlen. Einige der im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Regelungen sind noch nicht ausreichend präzise formuliert und können dadurch neue Rechtsunsicherheit und Verfahrensverzögerungen schaffen.

Wir begrüßen, dass Bundestag und Bundesrat bereits im Zuge des Solarpakets 1 beschlossen haben, dass bestehende Windenergiegebiete im Vorgriff auf die Umsetzung der RED-III-Richtlinie auf Dauer zu Beschleunigungsgebieten im Sinne der RED III erklärt werden (§ 6a WindBG).

II. HINWEISE IM EINZELNEN

ZU ARTIKEL 1 – ÄNDERUNG DES WINDENERGIEFLÄCHENBEDARFSGESETZES

Bei Vorhaben in Beschleunigungsgebieten sollen künftig

- die Umweltverträglichkeitsprüfung,
- die Prüfung nach § 34 Absatz 1 BNatSchG,
- die artenschutzrechtliche Prüfung nach § 44 Absatz 1 und 5 BNatSchG und
- die Prüfung der in § 27 WHG genannten Bewirtschaftungsziele

entfallen und stattdessen ein sogenanntes Überprüfungsverfahren durchgeführt werden. Wir halten diese Umsetzung des „Screenings“ nach Art. 16a RED III in § 6b und § 6c-WindBG-E für grundsätzlich sachgerecht. Damit wird dem Ziel, den Beschleunigungszweck der Richtlinie (EU) 2023/2413 („RED III“) möglichst effektiv in nationales Recht umzusetzen, grundsätzlich Rechnung getragen.

Gleichzeitig ist uns wichtig zu betonen, dass der Arten- und Naturschutz weiterhin genügend Beachtung findet. Funktionierende Ökosysteme sind eine wichtige Grundlage für den Klimaschutz. Klimaschutz heißt daher auch Natur- und Artenschutz. Er darf daher bei künftigen Infrastrukturvorhaben außerhalb der Beschleunigungsgebiete nicht ausgehöhlt oder gar ausgehebelt werden.

1. Zu § 6b Abs. 2 und § 6c Abs. 2: unbestimmte Rechtsbegriffe

Die Begrifflichkeiten „eindeutige tatsächliche Anhaltspunkte“ und „höchstwahrscheinlich erhebliche unvorhergesehene nachteilige Umweltauswirkungen“ in § 6b Abs. 3 und § 6c Abs. 3 sind zu unspezifisch, schwer definierbar und lassen zu viel Raum für Interpretationen. So muss jeweils konkretisiert werden, unter welchen Voraussetzungen „eindeutige tatsächliche Anhaltspunkte“ für „höchstwahrscheinlich erhebliche unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen“ vorliegen.

Ergibt das Screeningverfahren, dass „eindeutige tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen“, dass „höchstwahrscheinlich erhebliche unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen“ zu erwarten sind, soll die zuständige Behörde gemäß § 6b Abs. 6 und § 6c Abs. 5 Minderungsmaßnahmen oder – wenn diese nicht verfügbar sind – Ausgleichsmaßnahmen anordnen.

Die Formulierung „höchstwahrscheinlich erhebliche unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen“ ist eine Aneinanderreihung unbestimmter Voraussetzungen. Auch der Zusatz „angeichts der ökologischen Empfindlichkeit des Gebiets nach Nr. 2 der Anlage 3 zum Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung“ hilft nicht weiter.

Es ist aus unserer Sicht notwendig, jeden einzelnen dieser unbestimmten Begriffe („höchstwahrscheinlich“, „erheblich“ und „unvorhergesehen“) zumindest in der Gesetzesbegründung zu konkretisieren. Anderenfalls verbleiben erhebliche Unsicherheiten. Abwägungen werden dadurch zeitlich aufwändiger und Ermessensentscheidungen würden aufgrund der Unklarheiten enger gefasst.

Ein wichtiger Punkt für die Umsetzung wäre zudem, dass die Bundes-/Landesregierung vor Inkrafttreten der neuen Gesetzesänderungen den Naturschutzbehörden einen gut strukturierten Leitfaden an die Hand gibt, in denen z. B. ein Schema für ein effizientes Vorgehen dieser Überprüfung dargestellt ist und alle möglichen Schutzmaßnahmen aufgeführt sind; wenn möglich bereits so als Textbaustein formuliert, dass man diese als Auflage in die Genehmigung aufnehmen kann.

2. Zu § 6b Abs. 3 und § 6c Abs. 3: Überprüfungsverfahren auf Grundlage vorhandener Daten

Der Gedanke, vorhandene Daten aus verschiedenen Datenbanken zu nutzen und auf naturschutzfachliche Gutachten zu verzichten, kann im Kern nachvollzogen werden. Quantität und Qualität der Daten können jedoch teils sehr heterogen sein oder Daten sind gar nicht vorhanden. Es ist daher davon auszugehen, dass nicht allein anhand der vorliegenden Daten eine abschließende fachliche Prüfung vorgenommen und adäquate Schutzmaßnahmen als Auflagen festgelegt werden können. Der Aussage fehlenden Mehraufwands für die Behörden widersprechen wir. Dringend notwendig ist der Aufbau umfassender Datenbanken. Hierfür tragen die Obersten Naturschutzbehörden und ihre nachgeordneten Behörden die Verantwortung.

Die geplanten §§ 6b und 6c WindBG-E zur Umsetzung von RED III führen dazu, dass die Fachbehörden (bei Windenergieanlagen vorrangig die Unteren Naturschutzbehörden) eine rechtskonforme Prüfung jeweiligen Verfahrens ohne Umweltverträglichkeitsprüfung, artenschutzrechtliche Prüfung (§ 44 Abs. 1 und 5 BNatSchG), Natura-2000-Prüfung (§ 34 Abs. 1 BNatSchG bzw. § 34 Abs. 1 BNatSchG) und Prüfung der in § 27 WHG genannten Bewirtschaftungsziele vornehmen müssen. Dieses Verfahren beinhaltet die Ermittlung vorhandener Daten aus

verschiedenen Datenbanken, Prüfung der Eignung dieser Daten und die fachliche/rechtliche Anwendung dieser Daten auf das beantragte Projekt.

Die Gesetzesänderung kann eine sensible Einschränkung der Naturschutzbelange bedeuten. Insbesondere die Naturschutzbehörden (und ggf. die Bauaufsichtsbehörden und die Unteren Wasserbehörden wegen des § 27 WHG) werden gefordert sein, eine umfangreiche Prüfung zum Artenschutz, Natura-2000-Gebieten sowie der Kriterien im UVPG vorzunehmen. Der Vorhabenträger muss zwar geeignete Maßnahmen vorlegen, wie die o.g. Naturschutzbelange eingehalten werden können, er muss aber keinerlei Untersuchungen vornehmen. Hier sind dann die zuständigen Behörden gefordert, vorhandene Daten aus den Datenbanken zu ermitteln und zu prüfen.

Es ist davon daher auszugehen, dass nicht allein anhand der vorliegenden Daten eine abschließende fachliche Prüfung vorgenommen und entsprechende Schutzmaßnahmen als Auflagen festgelegt werden können. Je nach geplantem Anlagenstandort (im Wald/Waldstrukturen; angrenzend an Offenland; im Offenland) muss dieser in Augenschein genommen werden, um die am besten geeigneten Schutzmaßnahmen festlegen zu können. Diese Überprüfung führt somit zu einem deutlichen zeitlichen und personellen Mehraufwand für die zuständigen Behörden. Das wird im Gesetzentwurf unter E.3 (Erfüllungsaufwand der Verwaltung) nicht korrekt wiedergeben. Laut Aussage in dem vorliegenden Gesetzentwurf würden die Änderungen nicht nur keinen Mehraufwand, sondern sogar von einer Entlastung der in den Ländern zuständigen Behörden für die Verwaltung bedeuten. Diese Aussage teilen wir aufgrund der beschriebenen Aufgabe für die UNB/Bauaufsichtsbehörden nicht.

Zudem ist zu betonen, dass Quantität und Qualität der Daten der verschiedenen Datenbanken sehr heterogen sind. Insbesondere in Gebieten, in denen bisher keine Verfahren für Wind- oder Solaranlagen durchgeführt wurden, gibt es meist keine Daten oder nur Daten mit großen räumlichen und zeitlichen Lücken. Dies führt u.a. dazu, dass, wie zuvor beschrieben, die Prüfungen der Fachbehörden stark erschwert sind und adäquate Schutzmaßnahmen nur mit zeitlichem und personellem Mehraufwand durch die unteren Naturschutzbehörden festgelegt werden können. Zudem dürfen die Daten nicht älter als fünf Jahre sein. Dies würde eine regelmäßige Neukartierungen erfordern, wenn im Sinne des Natur- und Artenschutzes auf den Weg der pauschalen Einmalzahlungen aufgrund fehlender Daten gemäß § 6b Abs. 7 und § 6c Abs. 7 WindBG-E möglichst verzichtet werden soll.

Problematisch ist zudem, dass in vielen Bundesländern noch keine stadt- und landkreisübergreifende Summationskataster für Eingriffsvorhaben und speziell auch Natura 2000-Summationsprüfungen Anwendung finden. Kartierdaten und summierende Beeinträchtigungen von

Vorhaben mit kreisübergreifenden Wirkungen sind nicht mit ausreichender Sicherheit in den Datenbanken hinterlegt.

Erfahrungsgemäß kann die alleinige Verwendung von Daten aus den Datenbanken zu Fehlinterpretationen mit weitreichenden Konsequenzen für das Vorhaben und den Natur- und Artenschutz führen. Dies liegt vor allem daran, dass die Daten auf sehr unterschiedlichen Kartiermethoden basieren und keine einheitlichen Mindestanforderungen an die Qualifikation der Kartierenden existieren. Wir fordern Bund und Länder auf, zügig Datenbanken für den Arten- und Naturschutz aufzubauen und eine hohe Datenqualität über einheitliche Standards sicherzustellen. Entscheidungen auf Grundlage vorhandener Daten sind nur möglich, wenn Datenmengen und -qualität auch entsprechend zur Verfügung stehen. Die Kommunen wollen vermeiden, auf Ausgleichszahlungen zurückgreifen zu müssen, weil es an einer ausreichenden Datengrundlage fehlt.

Zudem formulieren §§ 6b Abs. 3 und 6c Abs. 3, dass die Daten „eine ausreichende räumliche Genauigkeit aufweisen“ müssen. Diese Formulierung ist mit deutlichen Rechtsunsicherheiten behaftet und bedarf einer Konkretisierung. Ansonsten könnten Klagen die Verfahren erheblich verzögern.

3. Zu § 6b Abs. 4 und § 6c Abs. 4: Frist für das Überprüfungsverfahren

Die Frist von 45 bzw. 30 Tagen (bei Repowering-Verfahren) ist für die Zulassungsbehörden kaum leistbar. In Satz 6 sind die Wörter „der Frist nach Satz 1“ durch die Wörter „eine von der Zulassungsbehörde gesetzte, angemessene Frist“ zu ersetzen.

Gemäß § 6b Abs. 4 Satz 1 des Entwurfs muss die zuständige Behörde nach Vollständigkeit der Unterlagen das Screening-Verfahren innerhalb einer gesetzten und angemessenen Frist abschließen. Gibt eine zu beteiligende Behörde innerhalb dieser Frist (45 bzw. 30 Tage) gegenüber der Zulassungsbehörde keine begründete Stellungnahme ab, ob eindeutige tatsächliche Anhaltspunkte auf Umweltauswirkungen vorliegen, so ist davon auszugehen, dass sich die zu beteiligende Behörde diesbezüglich nicht äußern will. Für die zu beteiligende Behörde muss die Stellungnahmefrist kürzer sein als die in Satz 1 genannte Frist von 45 bzw. 30 Tagen für den Abschluss des Überprüfungsverfahrens. Hier muss die Zulassungsbehörde im Beteiligungsverfahren der weiteren Behörde eine angemessene, kürzere Frist setzen können

Es ist richtig, dass es im Sinne der Beschleunigung Fristen geben muss. Allerdings ist die Frist zum Abschluss der Überprüfungen nach den Absätzen 3 bis 7 insbesondere unter Berücksichtigung der oben beschriebenen lückenhaften oder kaum vorhandenen Datenlage extrem kurz.

In den Genehmigungsbehörden herrscht vielerorts Personalknappheit. Unvorhersehbares oder Personalausfälle können kaum abgepuffert werden.

Wir begrüßen ausdrücklich die Klarstellung, dass der Lauf der Frist in Satz 1 erst mit dem Einreichen vollständiger und prüffähiger Unterlagen beginnt. Durch die Verweise auf § 10a BImSchG-E sehen wir allerdings das Problem, dass es mehrere zeitliche Möglichkeiten für den Verfahrensbeginn geben kann. Die Verfahrensfrist kann vor der Genehmigungsfrist des § 10 Abs. 6a Satz 1 beginnen (s. Begründung auf S. 45), weil für das Überprüfungsverfahren nicht alle Unterlagen des Genehmigungsverfahrens vorliegen müssen, sondern nur Prüffähigkeit gegeben sein muss (siehe Definition Vollständigkeit in Satz 2). So wären dann ggf. auch zwei unterschiedliche Vollständigkeitsmitteilungen denkbar, wenn die Unterlagen zwar für das Überprüfungsverfahren ausreichen, aber nicht für die Bestätigung nach § 10a BImSchG-E.

Hier sollte zur Entlastung der Behörden sowohl für den Beginn der Verfahrensfrist als auch für den Beginn der Genehmigungsfrist nur eine einheitliche Vollständigkeitsmitteilung erforderlich sein.

4. Zu § 6b Abs. 5 bis 8 und § 6c Abs. 4 bis 5 und 7: Begriff der Maßnahmen konkretisieren

In § 6b Abs. 5 bis 8 und § 6c Abs. 4 bis 5 und 7 bis 8 muss klargestellt werden, um welche Kategorie von Maßnahmen es sich jeweils handelt.

In § 6b Absätze 5 bis 8 und § 6c Absätze 4 bis 6 und 7 bis 8 ist in unterschiedlichsten Kontexten von „Maßnahmen“ die Rede, ohne jeweils in allen Zusammenhängen klar zu definieren, um welche Arten von Maßnahmen es sich handelt. Eine Klarstellung wäre für die Praxis erforderlich. Weiterhin trägt zur Rechtsunsicherheit bei, dass in der Anlage 3 zum § 249a und § 249c BauGB-E bei den „Regeln für Minderungsmaßnahmen“ eine Vielzahl von „wirksamen Minderungsmaßnahmen“ angesprochen werden. „Wirksame Minderungsmaßnahme“ ist ein rechtlich unbestimmter Begriff. Besser sollte hier auf „verhältnismäßige und verfügbare Maßnahmen“ abgehoben werden, wie an anderen Stellen des Gesetzentwurfs und im Vollzugsleitfaden zum § 6 WindBG bereits etabliert. Eine andere konsistente Formulierung wäre „fachlich anerkannte Maßnahmen“, wie im BNatSchG verwendet.

5. Zu § 6b Abs. 6 und § 6c Abs. 5: Minderungs- oder Ausgleichsmaßnahmen konkretisieren

Wir regen an, in § 6b Abs. 6 und § 6c Abs. 5 zu ergänzen, dass Minderungs- oder Ausgleichsmaßnahmen nur verhältnismäßig sind, wenn die Zumutbarkeitsschwelle des § 45b Absatz 6 Satz 2 BNatSchG nicht überschritten wird.

In der Gesetzesbegründung wird für die Frage geeigneter und verhältnismäßiger Minderungs- oder Ausgleichsmaßnahmen auf die Zumutbarkeitsschwelle des § 45b Absatz 6 Satz 2 BNatSchG verwiesen. Zur besseren Rechtsklarheit sollte dieser Verweis ausdrücklich in den Gesetzestext aufgenommen werden.

6. Zu § 6b Abs. 6 und § 6c Abs. 4: Begriff der Ausgleichsmaßnahmen

Wir regen an, für die Begrifflichkeit der „Ausgleichsmaßnahmen“ in § 6b Abs. 5 und § 6c Abs. 5 einen anderen Terminus zu wählen.

Die Gesetzesbegründung nennt als Ausgleichsmaßnahmen im Sinne des § 6b Abs. 6 und § 6c Abs. 5 insbesondere sowie Maßnahmen zur Sicherung des Erhaltungszustands der Populationen einer Art (FCS-Maßnahmen) und notwendige Maßnahmen zur Sicherung des Zusammenhangs des Netzes „Natura 2000“ (Kohärenzsicherungsmaßnahmen). Der Begriff der Ausgleichsmaßnahmen wird in § 15 Abs. 2 BNatSchG jedoch im Zusammenhang mit dem Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft verwendet. Daher sollte hier ein anderer Begriff gewählt werden.

7. Zu § 6b Abs. 7 und § 6c Abs. 7: Zahlungen in Geld, wenn Daten oder Maßnahmen nicht verfügbar

Der Wert von Ausgleichszahlungen in nationale Artenhilfsprogramme für den Natur- und Artenschutz vor Ort ist fraglich. Es muss sichergestellt werden, dass Ausgleichsmaßnahmen territorial so in den beeinträchtigten Gebieten stattfinden wie derzeit. Grundsätzlich sollte vermieden werden, aufgrund fehlender Daten auf Ausgleichszahlungen zurückgreifen zu müssen.

Aufgeworfen wird die Frage, ob solche Ersatzmaßnahmen zielführend sind. Die Gelder des Artenschutzfonds müssen letztlich in kleinen Projekten in der Region eingesetzt werden, um dort Ausgleichsmaßnahmen vorzunehmen, wo der Schaden tatsächlich entstanden ist. Nur dadurch kann ein Populationserhalt stattfinden. Eine Beantragung von Geldern und Planung

und Umsetzung entsprechender Artenhilfsmaßnahmen ist angesichts der Kapazitäten in den Genehmigungsbehörden nahezu unmöglich. Außerdem wird diese Aufgabe vor das Problem der nicht ausreichenden Flächenverfügbarkeiten gestellt, wenn Windenergieanlagen errichtet werden, ohne dass in den vorbereitenden Planungen auch die Flächen Berücksichtigung finden und parallel entsprechend gesichert werden, auf denen dann populationssichernde Maßnahmen durchgeführt werden können. Es darf nicht dazu kommen, dass die vom Bund dann verwalteten Gelder nur in Gebieten eingesetzt werden, die schon naturbelassen sind oder unter Schutz stehen – und nur für einzelne Vorzeigeprojekte speziell eingesetzt werden. Es muss sichergestellt werden, dass Ausgleichsmaßnahmen territorial so in den beeinträchtigten Gebieten stattfinden wie derzeit. Die jetzige Regelung lässt nur befürchten, dass die Ausgleichsmaßnahmen mit dem geringsten Aufwand für die Betreiber (Geldzahlung) enden und an der Umsetzung scheitern bzw. nur von einer Ebene auf die andere verlagert werden.

ZU ARTIKEL 2 – ÄNDERUNG DES BUNDES-IMMISSIONSSCHUTZGESETZES

1. Zu § 10a Abs. 2 BImSchG-E, Durchführung über eine einheitliche Stelle

Es ist unklar, wo die „einheitliche Stelle“ eingerichtet wird, welche Kompetenzen sie hat und wie eine Beschleunigungswirkung erzielt werden soll. Stattdessen sollten die Regelungen derart ausgestaltet und die Kapazitäten in den Behörden so unterlegt werden, dass diese die Aufgaben eigenverantwortlich wahrnehmen können.

§ 10a Absatz 2 BImSchG-E sieht vor, dass auf Antrag des Vorhabenträgers die Durchführung des Genehmigungsverfahrens sowie aller sonstigen Zulassungsverfahren, die für die Durchführung des nach Bundes- oder Landesrecht erforderlich sind, über eine einheitliche Stelle abzuwickeln sind. Es ist unklar, wo diese „einheitliche Stelle“ eingerichtet wird und welche Kompetenzen diese hat. Auch erschließt sich nicht, wie dies zur Beschleunigung des Verfahrens beitragen soll. Normalerweise dauern Verfahren nach Vollständigkeit der Unterlagen in der Regel je nach Verfahren (vereinfacht oder öffentlich) zwischen 3 bis 6 Monaten. Die Einführung einer solchen Stelle führt wie der „Projektmanager“ zu Mehraufwänden und offenen Fragestellungen (siehe dazu ebenfalls unsere Stellungnahme zum Gesetz zur Beschleunigung immissionsrechtlicher Genehmigungsverfahren). Stattdessen sollten die Regelungen derart ausgestaltet und die Kapazitäten in den Behörden so unterlegt werden, dass diese die Aufgaben eigenverantwortlich wahrnehmen können. Auch wird darauf hingewiesen, dass die Verpflichtung zur Erstellung eines Verfahrenshandbuchs sowie zur Bereitstellung der Informationen im Internet Mehraufwand schafft.

2. Zu § 10a BImSchG-E, Sonderregelungen für das Genehmigungsverfahren bei Vorhaben nach der Richtlinie 2018/2001

In § 10a Abs. 4 muss klargestellt werden, dass Unterlagen nur einmalig nachgefordert werden. Im Sinne der Beschleunigung kann es sinnvoll sein, eine angemessene Frist festzulegen, innerhalb der Unterlagen einmalig nachgereicht werden können.

In der Praxis führt das ständige neue Nachreichen von Unterlagen zu erheblichen Verzögerungen. Die Regelung des § 10a Abs. 4 ist daher zielführend, wonach die Genehmigungsbehörde den Antragsteller bei fehlender Vollständigkeit des Antrags oder der Unterlagen innerhalb von 30 Tagen (in Beschleunigungsgebieten) bzw. 45 Tagen (außerhalb von Beschleunigungsgebieten) aufzufordern hat, den Antrag oder die Unterlagen unverzüglich zu ergänzen. Durch diese Klarstellung, dass der Antragsteller nicht jederzeit die Antragsunterlagen ergänzen oder abändern kann, werden Verzögerungen durch ständig neue zu prüfende Unterlagen verhindert.

Darüber hinaus ist der im Kabinettsentwurf neu aufgenommene Verweis in § 10a Abs. 4 Nr. 2a und b BImSchG auch auf Vorhaben in einem Beschleunigungsgebiet nach § 2 Nr. 5 des WindBG irreführend. Vorhaben in einem Beschleunigungsgebiet nach § 2 Nr. 5 des WindBG sind nicht nach § 4 Absatz 1 BImSchG genehmigungsbedürftig. Beschleunigungsgebiete für Solarenergie nach § 249c BauGB oder § 29 ROG betreffen Vorhaben zur Nutzung solarer Strahlungsenergie. Die Errichtung und der Betrieb von Solaranlagen ist nicht in der 4. BImSchV aufgeführt. Wir fordern daher, die Sonderregelung des neuen § 10a Abs. 4 Nr. 2 für Solarenergiegebiete zu streichen. Dies hatte auch der Bundesrat bereits kritisiert.

3. Zu § 10a Abs. 5 BImSchG-E, elektronische Genehmigungsverfahren ab 21.11.2025

Die vollständige elektronische Verfahrensführung erfordert die Sicherstellung der technischen Voraussetzungen für eine ausschließlich elektronische Verarbeitung sowie das elektronische Schriftformerfordernis in der Behörde und beim jeweiligen Antragsteller. Dies muss vor Einführung sichergestellt werden. Außerdem sollte eine auf ein bis zwei Jahre begrenzte Übergangsregelung für die Fortführung in nicht elektronischer Form aufgenommen werden.

Zu begrüßen ist grundsätzlich, dass die Genehmigungsverfahren ab dem 21.11.2025 elektronisch durchgeführt werden müssen. Zum Großteil findet dies bereits jetzt elektronisch statt. Fraglich ist jedoch, ob alle beteiligten Institutionen dies bis dahin technisch vollumfänglich realisieren können. Die vollständige elektronische Verfahrensführung erfordert die

Sicherstellung der technischen Voraussetzungen für eine ausschließlich elektronische Verarbeitung sowie das elektronische Schriftformerfordernis in der Behörde und beim jeweiligen Antragsteller. Beides ist derzeit noch nicht gesichert. Die in § 3a Abs. 2 und 3 VwVfG aufgeführten Möglichkeiten der elektronischen Schriftform sind ggf. für jeden Sachbearbeiter bereitzustellen. Die Bereitstellung eines qualifizierten elektronischen Siegels der Behörde ist zu klären. Hierzu stellt sich ebenfalls die Kostenfrage für die Verwaltung. Außerdem sollte eine Übergangsregelung für die Fortführung in nicht elektronischer Form aufgenommen werden.

Zudem existieren im Bereich des Immissionsschutzes weder OZG-Anträge noch eine durchgängige Digitalisierung der Verfahren. Bund und Länder sind aufgefordert, entsprechende Angebote sicherzustellen. Hierzu gehört insbesondere die Einrichtung einer digitalen Austauschplattform, die für die Beteiligungsverfahren eröffnet werden.

Für förmliche Verfahren wäre zudem eine Klarstellung wünschenswert, inwieweit für die Auslegung der Antragsunterlagen nach § 10 Abs. 3 S. 2 BImSchG noch Papieraufbereitungen der Antragsunterlagen vorgehalten werden müssen oder ob und ggf. auf welche andere Weise nach § 27b VwVfG die Auslegung durchzuführen ist. Zudem stellt sich die Frage, ob für UVP-pflichtige Vorhaben außerhalb von Beschleunigungsgebieten noch eine Auslegung in Papierform in allen betroffenen Gemeinden gemäß § 10 Abs. 1 S. 4 Hs. 2 der 9. BImSchV erforderlich ist.

ZU ARTIKEL 4 – ÄNDERUNG DES BAUGESETZBUCHES

1. Zu § 245e BauGB-E: Standortverschiebungen beim Repowering

Es sollte klargestellt werden, dass sich der neue Standort von Windenergieanlagen bei einer Standortverschiebung im Rahmen des Repowering nicht außerhalb des Vorranggebietes befinden darf.

Unterstützt wird ausdrücklich die Vorgabe im aktuellen Entwurf, dass der Abstand zwischen der Bestandsanlage und der neuen Anlage höchstens das Zweifache – nicht, wie zwischenzeitlich vorgesehen, das Fünffache – der Gesamthöhe der neuen Anlage beträgt.

Für die Kommunen stellt es derzeit eine Herausforderung dar, dass Investoren und Windenergieunternehmen den aktuellen § 245e BauGB derzeit so auslegen, dass beim Repowering von Windkraftanlagen in bestehenden Vorranggebieten (RRÖP) oder in Sondergebieten (FNP) aus diesen Gebieten „herausgesprungen“ und Anlagen rund um diese Gebiete verteilt werden

können. Dadurch könnten die Eckpfeiler von RROP-Planungen, etwa hinsichtlich der Abstände zur Wohnbebauung, nicht mehr gehalten werden und die Planung würde ad absurdum geführt – was nicht nur den Vorrang der Planung grundsätzlich in Frage stellt, sondern auch die Akzeptanz für den Ausbau der erneuerbaren Energien und die Energiewende gefährdet.

Entsprechend unterstützen wir den Änderungsantrag Niedersachsens im Rahmen der Beratungen im Bundesrat, der ein Heraus-Repowern aus Vorranggebieten ausschließen soll und die Anfügung folgenden Satzes an die Regelung des § 245e Abs. 3 BauGB vorsieht:
„Dies gilt auch nicht, wenn sich im Falle eines vollständigen Austauschs einer Windenergieanlage die alte Anlage in einem Windenergiegebiet nach § 2 Nummer 1 des Windenergieflächenbedarfsgesetzes befindet und die neue Anlage nicht in einem Windenergiegebiet errichtet wird.“

2. Zu § 249 Abs. 6 BauGB-E: Erstreckung der Wirkung der Beschleunigungsgebiete auch auf Energiespeicheranlagen

Wir begrüßen, dass die genannten Energiespeicheranlagen in Beschleunigungsgebieten ebenfalls als Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 gelten, wenn die planende Kommune dies bestimmt.

Die Nutzung von Beschleunigungsgebieten auch für Energiespeicheranlagen ist sinnvoll. Zur Schonung des Außenbereichs ist es notwendig, die durch die Planung zugelassene Privilegierung nur auf Speicheranlagen im räumlich-funktionalen Zusammenhang mit den zu errichtenden Windenergieanlagen zu beschränken, die zudem gegenüber diesen eine dienende Funktion haben müssen. Wichtiges Merkmal ist auch, dass Art und Maß der Speichervorhaben im Plan näher bestimmt werden können.

3. Zu § 249a BauGB-E: Verlagerung von umweltrechtlichen Prüfschritten auf die Ebene der Flächennutzungsplanung

In § 249a BauGB-E muss klargestellt werden, dass auf der Planungsebene die Anforderung etwaiger möglicher negativer Umweltauswirkungen im Sinne des § 249a Abs. 2 Satz 1 lediglich grob vorgeprüft wird. Ebenso muss klargestellt werden, dass Minderungsmaßnahmen im Sinne der Anlage 3 nur dargestellt werden, wenn sie sich im Planungsverfahren aufdrängen.

Die Erleichterungen bei den immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren bei der Errichtung von Windenergieanlagen führen zu einer Verlagerung von umweltrechtlichen

Prüfschritten auf die Ebene der Flächennutzungsplanung. Das ist eine neue Aufgabe für die planenden Kommunen, die zusätzlichen Aufwand und Kosten verursachen wird.

Vor allem aber muss klargestellt werden, dass auf der Planungsebene die Anforderung etwaiger möglicher negativer Umweltauswirkungen im Sinne des § 249a Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 bis 3 lediglich grob vorgeprüft wird und nicht über das hinausgehen kann, was ohnehin in der Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 i. V. m. der Anlage 1 zum BauGB zu leisten ist. In diesem Sinne verstehen wir die jetzt im Entwurf enthaltene Regelung. Ebenso muss klargestellt werden, dass Minderungsmaßnahmen im Sinne der Anlage 3 nur insoweit dargestellt werden, als dass sie sich im Planungsverfahren aufdrängen. Die konkrete Prüfung und Anordnung muss dann auf der Genehmigungsebene erfolgen.

4. § 249a Abs. 1 Nr. 2 BauGB-E: Landesweit bedeutendes Vorkommen konkretisieren

Der Begriff „landesweit bedeutendes Vorkommen“ ist nicht hinreichend klar definiert.

§ 249a Abs. 1 Nr. 1 und 2 BauGB-E legt Gebiete fest, die nicht als Beschleunigungsgebiete festgelegt werden dürfen. Die Fokussierung auf diejenigen Gebiete, die entweder a) ohne artenschutzrechtliche Bedenken sind oder b) außerhalb der Natura 2000-Gebiete, Naturschutzgebiete, Nationalparks oder Kern- und Pflegezonen eines Biosphärenreservats liegen, ist grundsätzlich eine sinnvolle und pragmatische Maßnahme zur Entbürokratisierung von Planungs- und Genehmigungsverfahren. Eine deutlich verkürzte Genehmigungsdauer ist in den Fällen zu erwarten, in denen keine arten- oder naturschutzrechtlichen Bedenken bestehen. Letztere werden dann nicht anzunehmen sein, wenn die als Beschleunigungsgebiete bezeichneten Gebiete eben außerhalb der genannten Schutzgebiete und außerhalb der Gebiete mit artenschutzrechtlichen Restriktionen liegen.

Gleichzeitig bedarf es jedoch einer präzisierten Definition der sensiblen Gebiete, insbesondere in der Nr. 2. Sie sind im Entwurf nicht klar definiert, was in der Praxis zu Unsicherheiten führt. Klar definiert werden muss demnach, was ein „landesweit bedeutendes Vorkommen ... einer durch den Ausbau der Windenergie betroffenen Art“ ist. Zudem sollte geklärt werden, inwiefern hier ein besonderes Augenmerk auf den in Anlage 1 Abschnitt 1 des BNatSchG genannten kollisionsgefährdeten Brutvogelarten liegt. Weiterhin regen wir an, sich mit einer möglichen Berücksichtigung bereits existierender flächiger Kategorisierungen auf Länderebene auseinanderzusetzen.

5. § 249b BauGB-E (Sonderregelungen für Solarenergiegebiete)

Die neue Funktion des Flächennutzungsplans für die Zulässigkeit von Einzelvorhaben im Bereich der Solarenergie verursacht einen spürbar höheren Verwaltungsaufwand auf der Genehmigungs- und Zulassungsebene.

Die Ausweisung von Solarenergiegebiete im Flächennutzungsplan sollten eine Konzentrationsflächenwirkung entfalten. Das Verhältnis zu § 35 Abs. 1 Nr. 8 BauGB ist zu klären.

Die Länderöffnungsklausel in § 249b Abs. 5 BauGB-E sollte gestrichen werden.

Über § 249b BauGB-E soll der Ebene der Flächennutzungsplanung im Bereich der Solarenergie unmittelbar eine stärkere Bedeutung für die Zulässigkeit von Einzelvorhaben verschafft werden. Hierdurch nähert sich der Flächennutzungsplan im Bereich der Solarenergie funktional dem Bebauungsplan an. Wie auf S. 77 der Begründung dargestellt, hat dies Auswirkungen auf die Prüfung der Umweltbelange bei der Aufstellung des Flächennutzungsplans. Soweit die Planwirkungen über die hergebrachte verwaltungsinterne Wirkung des Flächennutzungsplans hinausgehen, müssen die zur Rechtfertigung dieser Planwirkungen erforderlichen Belange, die auf der Ebene vorentschieden werden, ermittelt, bewertet und anschließend abgewogen werden. Es ist davon auszugehen, dass die damit verbundenen höheren Anforderungen an das Planverfahren zu einem gesteigerten Prüfaufwand im Genehmigungsverfahren für den Flächennutzungsplan führen. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund der zuletzt auf einen Monat verkürzten Genehmigungsfrist und die damit generell verbundenen Herausforderungen der sachgerechten Bearbeitung sowie in Bezug auf die daran geknüpfte Rechtssicherheit äußerst kritisch zu sehen.

Auch ist zu sehen, dass im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens für § 249b BauGB-E durch die Verlagerung der Prozesse aus dem Bauleitplan an die Genehmigungsbehörde umfangreiche Abwägungsprozesse bewältigt werden müssen. Die neue Systematik führt nicht zu einem Abbau der Anforderungen an die Umweltprüfung, sondern zu einer Verschiebung innerhalb der Prüfungsebenen. Schon jetzt ist erkennbar, dass bei Investoren das Verständnis gering ist, wenn solche Verfahren in „Beschleunigungsgebieten“ längere Zeit in Anspruch nehmen. Insofern ist für diese Verfahren mit einem erhöhten Personalaufwand, einer längeren Bearbeitungszeit und einem Unverständnis seitens der Bauherren zu rechnen. Zudem wird darauf hingewiesen, dass ein vollständiges Ausblenden der Belange des Denkmalschutzes nicht möglich ist. Das vorherige Einbringen in den Flächennutzungsplan im Rahmen der Beteiligung als Träger öffentlicher Belange ersetzt keine vorhabenbezogene Prüfung.

Die Möglichkeit, Solarenergiegebiete im Flächennutzungsplan auszuweisen, ist grundsätzlich zu begrüßen. Sie ermöglicht den Kommunen eine Steuerung der Freiflächenphotovoltaik auf Grundlage von Energieleitplänen bzw. Energiekonzepten und damit eine Harmonisierung von Anlagen- und Netzausbau. In diesem Sinne müsste auch die Voraussetzung „geeignete Bereiche“ in Abs. 1 Satz 1 verstanden werden. Die Gesetzesbegründung ist dazu entsprechend zu ergänzen.

Entsprechende Darstellungen müssen dann auch eine Konzentrationsflächenwirkung entfalten. Zumindest darf die Privilegierung von Freiflächenphotovoltaikanlagen entlang von Hauptverkehrsstrecken (§ 35 Abs. 1 Nr. 8 BauGB) bei der Ausweisung von Solarenergiegebieten nicht mehr gelten.

Die Steuerung der Freiflächen-PV Anlagen sollte zudem auf kommunaler Ebene belassen werden. Die vorgesehene Länderöffnungsklausel (§ 249b Abs. 5 BauGB-E), nach der sich die mit der Ausweisung von Solarenergiegebieten verbundene Privilegierungswirkung auf regionalplanerisch ausgewiesene Vorranggebiete erstreckt, kann aufgrund der punktuellen Privilegierungen von Solar- bzw. PV-Freiflächenanlagen bestehende Spannungen zwischen Landes- und Kommunalpolitik weiter verstärken. Zudem wird es den Kommunen weiter erschwert, im Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern Lösungen zu finden, welche den regionalen Bedürfnissen und Zielen entsprechen und zu einer Akzeptanz des Ausbaus von erneuerbaren Energien beitragen. Auch gibt es hierdurch für die Kommunen weniger Wege, die freiwillige Vergütung nach § 6 EEG durchzusetzen. Die Öffnungsklausel sollte daher gestrichen werden.

Überwiegend positiv bewertet wird die in Abs. 6 geregelte Festlegung des Vorrangs der Windenergie bei Überschneidung von Solarenergie- und Windenergiegebieten. Somit bleibt auch die Anrechenbarkeit der Windenergiegebiete auf die Flächenbeitragswerte nach dem WindBG gewährleistet. In diesem Kontext wird darauf hingewiesen, dass aktuell aufgrund der Privilegierung entlang von Autobahnen und Schienenbahntrassen vermehrt die Problematik auftritt, dass Solarparks ohne jegliche Bauleitplanung in Windenergiegebieten, die nur über den Flächennutzungsplan oder die Raumordnung festgelegt sind, errichtet werden sollen. Hier wäre eine rechtliche Klarstellung mit dem Ziel einer vollständigen Anrechenbarkeit der Windenergiegebiete wünschenswert. Außerdem wird angemerkt, dass die Vorrangstellung von Windenergieanlagen im Kontext der Verpflichtungserklärung für einen Rückbau genauer beleuchtet werden muss. Angeregt wird auch, dass in einem Flächennutzungsplan mit der Ausweisung „SO Wind“ generell eine Unterbauung mit PV-Anlagen ohne Änderung des Flächennutzungsplans zugelassen werden kann. Ebenso wird darauf hingewiesen, dass in § 249b Abs. 6 BauGB-E eine Regelung zur Vereinbarkeit von Windenergiegebieten mit Solarenergiegebieten

erlassen werden sollte. Die vorgeschlagene Regelung sollte klarer gefasst werden und darstellen, dass Solaranlagen in Windenergiegebieten nicht grundsätzlich den Zielen des Windenergiegebiets widersprechen, wenn die im Gesetzentwurf genannten Voraussetzungen erfüllt sind.

6. § 249c BauGB-E (Beschleunigungsgebiete für Solarenergiegebiete)

Wir begrüßen, dass die Darstellung als Beschleunigungsgebiet auch für partiell unkritische Flächen in einem ansonsten sensiblen Gebiet nach den Nr. 1 und 2 möglich ist.

Zu begrüßen ist, dass die Darstellung als Beschleunigungsgebiet auch für partiell unkritische Flächen in einem ansonsten sensiblen Gebiet nach den Nr. 1 und 2 möglich ist. Hinsichtlich der erforderlichen Konkretisierung des Begriffs „landesweit bedeutendes Vorkommen“ verweisen wir auf unsere Ausführungen zu § 249a BauGB-E.

ZU ARTIKEL 6 – ÄNDERUNG DES RAUMORDNUNGSGESETZES

Zu § 28 ROG-E (Sonderregelung für Windenergie an Land)

Wir regen an, dass Vorranggebiete zugleich zu Beschleunigungsgebieten erklärt werden, wenn dafür die Voraussetzungen nach § 28 Abs. 2 ROG-E vorliegen.

Es muss deutlich werden, dass Beschleunigungsgebiete keine Gebietskategorie der Raumordnung sind und damit auch nicht dem Regelungsregime des ROG unterliegen mit der Konsequenz, dass sie selbst keine Beachtungspflichten auslösen können, wie die ihnen zugrundeliegenden Vorranggebiete.

Die Beschleunigungsgebiete setzen ebenso wie die Windenergiegebiete auf regionalplanerische Vorranggebiete auf. Insofern ist es nicht korrekt, wenn in § 28 Abs. 2 Satz 1 ROG-E davon gesprochen wird, dass „Windenergiegebiete zusätzlich als Beschleunigungsgebiete“ ausgewiesen werden. Auf regionalplanerischer Ebene werden Vorranggebiete für Wind ausgewiesen, die als Windenergiegebiet i.S.d. § 2 WindBG gelten. Insofern sollte es heißen: Vorranggebiete werden zugleich zu Beschleunigungsgebieten erklärt, wenn die Voraussetzungen dafür nach § 28 Abs. 2 ROG-E vorliegen.

In § 28 Abs. 5 ROG-E sieht vor, dass die Ausweisung von Beschleunigungsgebieten bei bereits begonnenen Planaufstellungsverfahren zur Festlegung der Vorranggebiete auch in einem

zeitlich nachfolgenden, separaten Verfahren erfolgen kann. Das begrüßen wir, da die zunächst vorgesehene zusätzliche Pflicht zur umgehenden Ausweisung von Beschleunigungsgebieten die fristgerechte Erreichung der Teilflächenziele nach dem WindBG ggf. gefährdet hätte. Das Nichterreichen der Flächenbeitragswerte hätte dann die Rechtsfolge der sog. „Super-Privilegierung“ für Windenergieanlagen im Planungsraum ausgelöst.

Die Option, auch in einem nachfolgenden, zusätzlichen Verfahren Beschleunigungsgebiete auszuweisen, wird durch die Verwendung des Worts „ausnahmsweise“ eingeschränkt. Das sollte gestrichen werden.

Für die Einschränkung besteht keine Notwendigkeit. Die Regionalplanungsbehörde wird im laufenden Verfahren schon aus Gründen der Verfahrensökonomie stets prüfen, ob eine gleichzeitige Ausweisung als Beschleunigungsgebiet zeitlich und mit vertretbarem Aufwand machbar ist. Ein zeitlich nachgeschaltetes separates Verfahren wird voraussichtlich ohnehin nur in den Fällen in Betracht gezogen werden, in denen die nicht fristgerechte Erreichung der (Teil-)Flächenziele mit den o.g. Folgen zu befürchten wäre.

Wir bitten, unserer Änderungsvorschläge und Hinweise zu berücksichtigen und stehen für Rückfragen und einen Austausch gerne zur Verfügung.