

## **Antwort der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Carolin Bachmann, Marc Bernhard,  
Sebastian Münzenmaier, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD  
– Drucksache 21/4117 –**

### **Rechtssichere Umsetzung von § 28 des Raumordnungsgesetzes**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Mit dem Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG) sind die Länder aufgefordert, eine bestimmte Größenordnung an Flächen für die Nutzung der Windenergie auszuweisen. Bei der Ausweisung auf der Ebene der Regionalplanung hat dies in Form von Vorranggebieten zu erfolgen.

Im Rahmen der regionalplanerischen Ausweisung oder in einem ergänzenden Verfahren sind zusätzlich gemäß § 28 des Raumordnungsgesetzes (ROG) die Vorranggebiete als sog. Beschleunigungsgebiete auszuweisen, sofern nicht bestimmte vorgegebene Kriterien entgegenstehen.

Zusätzlich sind in den Vorranggebieten, die als Beschleunigungsgebiete ausgewiesen werden, Regeln für Minderungsmaßnahmen aufzustellen, die im Genehmigungsverfahren verbindlich umzusetzen sind. Dies erfolgte einerseits für Windenergiegebiete, die bis zum Ablauf des 19. Mai 2024 ausgewiesen worden sind, und hat andererseits für Windenergiegebiete zu erfolgen, für die Planaufstellungsverfahren vor dem 15. August 2025 förmlich eingeleitet wurden. Die erforderliche Ausweisung von Beschleunigungsgebieten und die Aufstellung von Regeln für Minderungsmaßnahmen kann ausnahmsweise auch in einem nachfolgenden, innerhalb von drei Monaten förmlich einzuleitenden separaten Planungsverfahren erfolgen, um die Vorgaben gemäß § 28 ROG umzusetzen.

Festlegungen der Raumordnung sind gemäß § 7 ROG als Ziele oder Grundsätze zu treffen, die die Verbindlichkeit konkretisieren.

Die Umsetzung der Richtlinie (EU) in Bezug auf die Ausweisung von Beschleunigungsgebieten und die Aufstellung von Minderungsmaßnahmen in nationales Recht wirft aus Sicht der Fragesteller rechtliche Umsetzungsprobleme auf.

In der Begründung zur Beschlussempfehlung des Ausschusses für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit zum „Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung von Vorgaben der Richtlinie (EU) 2023/2413 für Zulassungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz und dem Wasserhaushaltsgesetz, zur Änderung des Bundeswasserstraßengesetzes, zur Änderung des Windenergieflächenbedarfsgesetzes und zur Änderung des Bauge-

setzbuchs“ werden Feststellungen zur Rechtsqualität des dort neu eingeführten § 28 ROG getroffen (Bundestagsdrucksache 21/797).

Auf S. 60 der genannten Bundestagsdrucksache wird festgestellt, dass die Vorranggebiete und Beschleunigungsgebiete in getrennten Planfestlegungen erfolgen. Die Ausweisung der Beschleunigungsgebiete erfolge als planerischer Rechtsakt „sui generis“ und nicht als Festlegung im raumordnungsrechtlichen Sinne. Aus Sicht der Fragesteller sind die Beschleunigungsgebiete das Ergebnis einer planerischen Ausweisung, die die Positivausweisung der Vorranggebiete mit einem Katalog an verbindlich festgelegten Ausschlussflächen verschneidet. Damit handelt es sich um eine raumordnerisch typische „gebundene Entscheidung“ wie sie z. B. auch bei der Umsetzung von naturschutzrechtlichen und wasserschutzrechtlichen Festlegungen auf der Grundlage entsprechender Fachgesetze stattfindet.

Für die verbleibende Teilmenge – die Beschleunigungsgebiete – sind verbindliche Minderungsmaßnahmen festzulegen, die den raumordnerischen Schutz betroffener Schutzgüter sicherstellen sollen. Die Feststellung, dies sei keine Rechtsfolge gemäß § 4 und § 7 Absatz 2 ROG, ist sachlich und rechtlich zumindest infrage zu stellen. Raumordnerische Festlegungen haben generell die Aufgabe, Vorgaben für nachfolgende Planungs- oder Genehmigungsverfahren festzulegen.

Weiterhin wird auf genannter Bundestagsdrucksache auf S. 57 festgestellt: „Minderungsmaßnahmen sind auf der Zulassungsebene zu beachten.“ Diese Beachtungsqualität ist aus Sicht der Fragesteller nur über eine Ausweisung als raumordnerisches Ziel sicherzustellen.

### Vorbemerkung der Bundesregierung

Artikel 15c der Richtlinie (EU) 2023/2413 (RED-III-Richtlinie) verpflichtet die Mitgliedstaaten, sicherzustellen, dass in nationalen Plänen in erheblichem Maße Beschleunigungsgebiete für erneuerbare Energien ausgewiesen und für diese Gebiete Regeln für Minderungsmaßnahmen zur Vermeidung beziehungsweise Verminderung bestimmter Umweltauswirkungen aufgestellt werden. Rechtsfolge ist sodann im Wesentlichen, dass für Anlagen, die in diesen Gebieten beantragt werden, keine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt werden muss, so dass das Zulassungsverfahren beschleunigt wird. Dafür wurde kein eigenes Rechtsregime entwickelt, sondern der Gesetzgeber hat entsprechende Vorschriften im Raumordnungsgesetz (ROG) und im Baugesetzbuch (BauGB) beschlossen. § 28 Absatz 2 ff. ROG setzt den Artikel 15c der Richtlinie für Windenergieanlagen um; er entfaltet die oben angegebenen Rechtsfolgen.

1. Hat die Bundesregierung eine Rechtsauffassung zu der Frage, ob ein raumordnungsrechtlicher Unterschied zu sehen ist zwischen den Regelungen für die Umsetzung von Windenergiegebieten als Beschleunigungsgebiete, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten ausgewiesen wurden bzw. auszuweisen sind, und wenn ja, wie lautet diese, und wenn die Bundesregierung eine Auffassung hat, und die Frage bejaht, wie sieht diese unterschiedliche rechtliche Bewertung aus Sicht der Bundesregierung aus, und wie begründet sie diese?

Zwischen den Regelungen für die Ausweisung eines Windenergiegebietes als Beschleunigungsgebiet zu unterschiedlichen Zeitpunkten – zeitgleiche Ausweisung mit der Festlegung als Vorranggebiet für Windenergie in einem gemeinsamen Verfahren, oder nachgelagerte Ausweisung in separatem Verfahren – besteht von der Rechtswirkung her kein Unterschied.

2. Hat die Bundesregierung eine Rechtsauffassung zu der Frage, ob die Ausweisung von Beschleunigungsgebieten und die Aufstellung von Minderungsmaßnahmen als raumordnerisches Ziel umzusetzen ist, um die volle Rechtswirkung nach § 4 ROG (bindend und vorrangig) in nachfolgenden Verfahren erreichen zu können, und wenn ja, wie lautet diese, und wenn die Bundesregierung eine Auffassung hat, und die Frage verneint, wie begründet sie dies (insbesondere in Bezug auf umweltrelevanten Schutzwirkungen der beabsichtigten Minderungsmaßnahmen und deren Wirkung)?
3. Hat die Bundesregierung eine Rechtsauffassung zu der Frage, ob sich aus der Umsetzung einer Richtlinie (EU) eine Sui-generis-Rechtswirkung ableiten lässt, die keine raumordnerische Rechtswirkung erfordert, und wenn ja, wie lautet diese (bitte begründen)?
4. Hat die Bundesregierung eine Rechtsauffassung zu der Frage, ob eine Sui-generis-Rechtswirkung die Regelung von § 28 ROG erübrigt, und wenn ja, wie lautet diese (wenn die Bundesregierung eine Auffassung hat, und die Frage verneint, bitte begründen)?

Die Fragen 2 bis 4 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Ausweisung als Beschleunigungsgebiet stellt nach der Grundkonzeption von § 28 ROG einen Planungsakt sui generis dar und fügt sich daher auch von ihrer Rechtswirkung nicht in die herkömmlichen raumordnungsrechtlichen Festlegungskategorien und deren Rechtswirkungen nach § 4 ROG ein. § 28 Absatz 2 ff. ROG dient vielmehr allein der Umsetzung der unionsrechtlichen Vorgaben aus Artikel 15c der Richtlinie (EU) 2023/2413 („Erneuerbare-Energien-Richtlinie III, (RED-III-Richtlinie)“) mit dessen eigenen Voraussetzungen und Rechtsfolgen. Die Rechtswirkungen der Ausweisung sind insoweit alleine die Erleichterungen für die Zulassung von Windenergievorhaben und gegebenenfalls Energiespeichern am selben Standort im jeweiligen Beschleunigungsgebiet gemäß § 6b des Windenergieflächenbedarfsgesetzes (WindBG), einschließlich der Verpflichtung zur Anordnung und Durchführung von Minderungsmaßnahmen auf Vorhaben- beziehungsweise Zulassungsebene. § 28 ROG erübrigt sich dadurch jedoch nicht, denn die RED-III-Richtlinie verlangt in Artikel 15c Absatz 1 Unterabsatz 1 Satz 1 ausdrücklich eine planerische Umsetzung.

5. Hat die Bundesregierung eine Rechtsauffassung zu der Frage, ob es sich bei der Ausweisung der Beschleunigungsgebiete um eine gebundene planerische Abwägungsentscheidung handelt, da nicht automatisch alle Vorranggebiete automatisch zu berücksichtigen sind (wenn die Bundesregierung eine Auffassung hat, und die Frage verneint, bitte begründen)?

Nach § 28 Absatz 2 Satz 1 ROG ist die Entscheidung, ob ein Vorranggebiet für Windenergie als Beschleunigungsgebiet zu qualifizieren ist, eine gebundene planerische Entscheidung: Sofern die Tatbestandsvoraussetzungen in § 28 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 und 2 ROG vorliegen, sind entsprechende Gebiete als Beschleunigungsgebiete auszuweisen. Eine planerische Abwägung im Sinne raumordnerischer Ziele und Grundsätze gemäß den §§ 3, 7 ROG findet insoweit nicht statt, beziehungsweise es handelt sich nicht um „abschließend abgewogene Vorgaben“, wie es bei sogenannten Zielfestlegungen nach § 3 Absatz 1 Nummer 2 ROG der Fall wäre.

6. Hat die Bundesregierung eine Rechtsauffassung zu der Frage, ob es sich bei der Aufstellung von Regeln für Minderungsmaßnahmen um eine planerische Abwägungsentscheidung handelt (wenn die Bundesregierung eine Auffassung hat, und die Frage verneint, bitte begründen)?

Die Aufstellung von Regeln für Minderungsmaßnahmen nach § 28 Absatz 4 ROG unterliegt einer planerischen Abwägung: Zwar stellt die Frage der Festlegung solcher Regeln für Beschleunigungsgebiete hinsichtlich des „Ob“ eine gebundene Entscheidung dar, da in jedem Fall solche Regeln aufzustellen sind, doch unterliegt die konkrete Ausgestaltung dieser Regeln („Wie“) einem Ermessensspielraum der planaufstellenden Behörde. Da sich die Ausfüllung dieses Spielraums aber nicht nach raumordnerischen Gesichtspunkten richtet, stellt die Aufstellung von Regeln für Minderungsmaßnahmen einen planerischen Akt sui generis dar.

7. Hat die Bundesregierung eine Rechtsauffassung zu der Frage, ob es sich bei der Umsetzung von § 28 ROG nur um eine nachrichtliche Wiedergabe (z. B. im Anhang eines Regionalplans) handelt, deren Verbindlichkeit nicht über den Regionalplan geregelt wird (wenn die Bundesregierung eine Auffassung hat, und die Frage verneint, bitte begründen)?

Es handelt sich nicht lediglich um eine nachrichtliche Wiedergabe, da die planerisch ausgewiesenen Beschleunigungsgebiete und die Regeln für Minderungsmaßnahmen die Rechtsfolgen gemäß § 6b WindBG auslösen, vergleiche die Antwort zu den Fragen 2 bis 4.

8. Beabsichtigt die Bundesregierung, eine Handlungsanleitung zur Umsetzung des § 28 ROG herauszugeben, um rechtliche Klarheit, soweit notwendig, bei den zuständigen Trägern der Regionalplanung bei der Umsetzung zu schaffen (wenn nein, bitte begründen)?

Die Bundesregierung erarbeitet aktuell einen Leitfaden, der die planaufstellenden Behörden bei der Beurteilung der Voraussetzungen von § 28 Absatz 2 Nummer 2 ROG sowie bei der Festlegung von Regeln für Minderungsmaßnahmen unterstützen soll.