

RED III: Folgen einer verzögerten Umsetzung für Projektierer und Behörden

Februar
2025



Inhalt

1	Einleitung	3
2	Das Wichtigste in Kürze	4
3	Rückblick	5
4	Ist-Zustand	5
5	Folgenabschätzung in rechtlicher Hinsicht.....	6
5.1	Auslaufen des § 6 WindBG	6
5.2	Nicht-Umsetzung der RED III	6
5.3	Direkte Anwendbarkeit und weitere Konsequenzen einer Nicht-Umsetzung	7
5.4	Zeitstrahl	9
6	Folgen für die Behörden.....	10

1 Einleitung

Das Jahr 2024 hat einen Genehmigungsrekord bei Windenergie an Land zu verzeichnen. Die hohe Zahl der Genehmigungen (14 Gigawatt) wird den Zubau der Windenergie an Land in den kommenden Jahren deutlich voranbringen. Neben den vielen nationalen Gesetzesanpassungen und Erleichterungen ist dies insbesondere einer pragmatischen Umsetzung europarechtlicher Vorgaben zu verdanken.

Insbesondere die EU-Notfallverordnung, die infolge der Energiekrise im Dezember 2022 auf den Weg gebracht und im Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG) umgesetzt wurde, sorgte dafür, dass Genehmigungsverfahren massiv gestrafft werden konnten. Sie wurde im Dezember 2023 verlängert und gilt nun bis zum 30. Juni 2025.

Parallel wurde die Erneuerbare-Energien-Richtlinie novelliert. Diese ist im November 2023 als Renewable Energy Directive III (RED III) in Kraft getreten, um einen nahtlosen Anschluss an die Vorgaben der EU-Notfall-Verordnung zu gewährleisten. Sie beinhaltet insofern recht straffe Umsetzungsfristen. Die Ministerien, federführend das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), haben sich daher unverzüglich an die Umsetzung der RED III in nationales Recht gemacht, so dass das Umsetzungsgesetzes am 24. Juli 2024 im Kabinett beschlossen wurde. Auch das parlamentarische Verfahren war schon fortgeschritten, als es am 6. November 2024 zum Bruch der Ampel-Koalition kam und damit der Umsetzungsprozess der RED III vorerst gestoppt wurde. Das Auslaufen der EU-Notfall-Verordnung Mitte 2025 und die absehbar nicht fristgerechte Umsetzung der RED III werden einen großen Einfluss auf die Genehmigungssituation der Windenergie haben.

Ziel dieses Papiers ist es, einen Überblick über die sich überschneidenden politischen und rechtlichen Vorgänge zu geben und die jeweiligen Konsequenzen aufzuzeigen.

2 Das Wichtigste in Kürze

Ausgangslage

- Auf Basis der EU-Notfallverordnung hat Deutschland befristet bis zum 30. Juni 2025 beschleunigte Genehmigungsverfahren für Windenergieprojekte an Land eingeführt.
- Die RED III sollte dies verstetigen, wird aber vorerst nicht in deutsches Recht umgesetzt.
- Es entsteht eine zeitlich nicht definierbare Phase zwischen der EU-Notfall-Verordnung und der RED III-Umsetzung mit erheblichen Folgen für Windenergieprojektierer und Behörden.

Was ändert sich?

- **Höherer Aufwand:** Durch das Auslaufen der EU-Notfallverordnung und dem Genehmigungsrecht nach § 6 WindBG kommt es ab dem 01. Juli 2025 zu einem deutlich höheren Antragsaufwand für Projektierer.
- **Mehr Bürokratie:** Insbesondere durch die Rückkehr der artenschutzrechtlichen Prüfung mit dem damit verbundenen Kartierungsvolumen erhöht sich der Prüfungsaufwand für Genehmigungsbehörden erheblich.
- **Genehmigungstau:** Durch die nicht absehbare Umsetzung der RED III wird es bis zum 30. Juni 2025 zu einem erhöhten Antragsaufkommen für Verfahren nach § 6 WindBG kommen, was die Behörden zusätzlich belastet.

Welche Fragen bleiben offen?

- Wann wird die RED III in deutsches Recht umgesetzt und damit die Zwischenphase des wiederauflebenden, alten Genehmigungsregimes wieder beendet?
- Was zählt rechtlich als gestellter § 6 WindBG-Antrag in den jeweiligen Bundesländern (maßgeblicher Zeitpunkt für die Anwendbarkeit)?

3 Rückblick

Um die Erneuerbare-Energien-Richtlinie (RED III) und die Dringlichkeit ihrer Umsetzung zu verstehen, ist ein Blick zurück notwendig: Noch im Jahr 2019 war das Artenschutzrecht in 48 % der Fälle ein Klagegrund gegen Windenergieanlagen¹ (WEA) – und damit der Hauptgrund für die Verzögerung von Genehmigungsverfahren.

4 Ist-Zustand

Mit dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine hat die EU-Kommission die EU-Notfall-Verordnung erlassen. Diese gilt unmittelbar mit Ausnahme des darin enthaltenen Artikel 6. Dieser, wie auch die weiteren Artikel, wurden im Rahmen des Windflächenbedarfsgesetz (WindBG) in deutsches Recht implementiert. Mit dieser Umsetzung wurde notwendigerweise auch eine neue Gebietskategorie eingeführt: die sogenannten Windenergiegebiete (WEG). Diese sollen im Rahmen in einer Größenordnung von 2% der Bundesfläche nach Durchführung einer Umweltprüfung ausgewiesen werden. Wird in einem solchen Gebiet ein Projekt beantragt, ist sichergestellt, dass eine Genehmigung nicht mehr aufgrund des Artenschutzes versagt werden kann.

Im Hinblick auf den Artenschutz geht es also nicht mehr um das „Ob“, sondern nur noch um das „Wie“. Es wird demnach über die Erforderlichkeit einer konkreten Minderungsmaßnahmen oder Zahlung entschieden. Dafür wurde im Rahmen des § 6 WindBG ein abgestuftes System von Minderungsmaßnahmen und Zahlungen für den Fall entwickelt, dass keine Daten vorliegen.

Hinsichtlich anderer Belange wie Abstandsregelungen, Immissionsschutz und Denkmalschutz ist eine Ablehnung von Projekten in Windenergiegebieten weiterhin möglich. Durch die entscheidende Bedeutung des Artenschutzrechts im Genehmigungsverfahren führte die Einführung dieser modifizierten artenschutzrechtlichen Prüfung sichtbar zu mehr Planungssicherheit bei den Projektierer*innen.

¹ BT-Drs. 19/25956, S. 4 unter Verweis auf FA Wind 2019.

5 Folgenabschätzung in rechtlicher Hinsicht

5.1 Auslaufen des § 6 WindBG

Das Genehmigungsverfahren nach § 6 WindBG bzw. die modifizierte artenschutzrechtliche Prüfung ist bis zum 30. Juni 2025 befristet. Maßgeblich ist der Zeitpunkt der Antragstellung. Dabei muss der Antrag nicht vollständig sein; es genügt, wenn der Antrag gestellt und das Grundstück vertraglich gesichert ist.²

Was erforderlich ist, damit ein Antrag bis zum 30. Juni 2025 als gestellt gilt, kann an dieser Stelle noch nicht abschließend geklärt werden.

Eine wiederholte Verlängerung des Genehmigungsregimes des § 6 WindBG durch den Gesetzgeber ist als unwahrscheinlich einzuschätzen, da dieses Genehmigungsregime materiell auf der genannten EU-Notfall-Verordnung beruht, diese ebenfalls bis zum 30. Juni 2025 befristet und eine Verlängerung daher nicht zu erwarten ist.

5.2 Nicht-Umsetzung der RED III

Angelehnt, jedoch nicht ablösend an die Systematik nach § 6 WindBG, ist die Renewable Energy Directive III (RED III). Diese sieht vor, dass die bisherige Systematik der Planungs- und Genehmigungsebene hinsichtlich der vier EU-Richtlinien zum Umweltrecht (Artenschutzrichtlinie, Wasserschutzrichtlinie, der Umweltverträglichkeitsrichtlinie und die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie) durchbrochen wird, indem in bestimmten Gebieten, den Beschleunigungsgebieten, keine Prüfung anhand der vier genannten Richtlinien durchgeführt wird. Stattdessen nimmt die Behörde nur eine überschlägige Prüfung, das sogenannte „Screening“, vor, ob das konkrete Projekt unter Berücksichtigung der ökologischen Sensibilität des Gebietes voraussichtlich erhebliche, unvorhergesehene negative Umweltauswirkungen haben wird.

Eine Nicht-Umsetzung der RED III sowie eine Nicht-Verlängerung der EU-Notfall-Verordnung würden einen erheblichen Rückschlag für den Windenergieausbau und die inzwischen in Gang gekommene Genehmigungspraxis bedeuten.

Läuft das Regime hinter § 6 WindBG aus, gilt flächendeckend wieder das Genehmigungsregime außerhalb von Windenergiegebieten, also die artenschutzrechtliche Prüfung nach § 45b Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) und ggf. die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung mit den damit verbundenen erheblichen Verzögerungen.

Dies würde in der täglichen Projektierungspraxis dazu führen, dass der Artenschutz wieder zur Genehmigungsversagung führen kann (das „Ob“ der Genehmigung). Hinzu kommt, dass das Auslaufen der EU-Notfall-Verordnung nur dazu führt, dass der Regelungsgehalt von § 6 WindBG nicht mehr anwendbar ist, während das übrige WindBG (§§ 1-5) noch in Kraft ist. Das bedeutet, dass weiterhin Flächen nach dem WindBG ausgewiesen werden, um die Flächenziele aus der Anlage 1 des WindBG zu erreichen. Werden diese erreicht, tritt mit Feststellung dieser nach § 5 WindBG die gesetzliche Rechtsfolge des § 249 Absatz 2 BauGB WindBG ein, sodass eine Entprivilegierung der Windenergie außerhalb dieser Flächen eintritt.

² Gesetzesbegründung, [hier](#), Seite 49.

Konkret bedeutet dies, dass Windenergiegebiete (WEG nach dem WindBG ausgewiesen werden. Das bedeutet aber auch, dass das verkürzte Verfahren, das innerhalb dieser Gebiete gelten soll, mangels geltendem § 6 WindBG keine Anwendung finden kann und außerhalb dieser Gebiete Windenergieanlagen planunsrechtlich erschwert werden³. Ein beschleunigtes Verfahren in den WEG ist nicht zu erwarten, da dort wie überall die Vorschriften und Prüfungen des BNatSchG gelten. Im Nahbereich zum Nest eines kollisionsgefährdeten Brutvogels könnte damit – anders als nach § 6 WindBG – nur noch über eine artenschutzrechtliche Ausnahme geplant werden.

5.3 Direkte Anwendbarkeit und weitere Konsequenzen einer Nicht-Umsetzung

Die RED III ist als europäische Richtlinie umsetzungspflichtig. Die Folgen der Nichtumsetzung einer Richtlinie sind im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) geregelt. Nach Art. 288 Absatz 1, Absatz 2 AEUV ist eine Richtlinie für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel.

Richtlinien sind für die Mitgliedstaaten, an die sie gerichtet sind, verbindlich. Sie verpflichtet diese dazu, die Richtlinie auszuführen, indem sie innerstaatliches Recht aufheben, modifizieren, neu schaffen oder beibehalten.⁴

Nach Ablauf der Umsetzungsfrist können einzelne Regelungen einer (nicht hinreichend umgesetzten) Richtlinie unmittelbare Wirkung entfalten.⁵ Eine unzureichende Umsetzung einzelner Regelungen einer Richtlinie, die eine solche Wirkung hervorruft, besteht, wenn der Staat die Richtlinie nicht fristgemäß in nationales Recht umsetzt oder eine unzutreffende Umsetzung der Richtlinie vornimmt.⁶

Bestimmungen einer Richtlinie können allerdings nur dann unmittelbare Wirkung entfalten, wenn sie geeignet sind, im innerstaatlichen Rechtsraum unmittelbare Regelungswirkungen zu erzielen. Das setzt voraus, dass sie inhaltlich unbedingt und hinreichend genau sind, um ihre Anwendung auf einen Einzelfall zu ermöglichen⁷; außerdem müssen sie geeignet sein, Kompetenzen und Ansprüche zu begründen. Richtlinien entfalten keine unmittelbare Wirkung, wenn sie Verpflichtungen für einen Einzelnen begründen.⁸

Geht man davon aus, dass einzelne Regelungen der Richtlinie hinreichend konkretisiert sind, gelten diese Teile unmittelbar. **Im Hinblick auf die RED III erscheint dies sehr unwahrscheinlich**, da dies ein Wagnis im Bereich des Planungs- und Genehmigungsrechts wäre und zu wiederholten Verzögerungen und Investitionsrisiken führen könnte. Zudem ist auch aufgrund einer erhöhten Unsicherheit der

³ WEA sind weiterhin als „sonstige Vorhaben“ im Sinne von § 35 Abs. 2 BauGB zulässig, wenn öffentliche Belange nicht beeinträchtigt werden. Dies ist stets im Einzelfall zu prüfen. Eine bloße Beeinträchtigung der öffentlichen Belange verhindert dann die Zulassung einer WEA.

⁴ Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union (Stand: EL 48. August 2012), Art. 288 AEUV Rn. 104.

⁵ EuGH, Urt. v. 4.12.1974, Rs. 41/74 (van Duyn) Rn. 12; Urt. v. 21.6.1978, Rs. 148/78 (Ratti) Rn. 19 ff.

⁶ EuGH, Urt. v. 26.2.1986, Rs. 152/84 (Marshall I) Rn. 46.

⁷ Karpenstein, Praxis des EU-Rechts, 2. Aufl. 2013, Rn. 57.

⁸ EuGH, Urt. v. 19.1.1982, Rs. 8/81 (Becker) Rn. 25; Urt. 16.9.1999, Rs. C-27/98 Rn. 36.

Behörden nicht davon auszugehen, dass diese die Richtlinie selbstständig ohne weitere Umsetzung anwenden, sodass eine Anwendung wohl nur im Rahmen eines Klageverfahrens auf verpflichtende Anwendung der EU-Richtlinie in Frage kommt.

Nicht rechtzeitig umgesetzte Bestimmungen aus Richtlinien können zudem Sanktionen auslösen.⁹ Mögliche Folgen können neben der soeben dargestellten unmittelbaren Anwendung von Richtlinien unionsrechtliche Staatshaftungsansprüche wegen unterlassener oder fehlerhafter Umsetzung einer Richtlinie entstandenen Schäden sein.¹⁰

Eine unterlassene oder fehlerhafte Richtlinienumsetzung kann auch ein Grund für die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens sein, was die Möglichkeit eröffnet, Pauschalbeträge und Zwangsgelder nach Art. 260 II und III AEUV festzusetzen.¹¹

⁹ EuGH, Urt. v. 19.11.1991, verb. Rs. C-6/90 und C-9/90 (Frauncovich) Rn. 45; v. Danwitz, DVBl 1997, S. 1 (3); Ossenbühl/Cornils, Staatshaftungsgesetz, 6. Aufl. 2013, S. 596 ff.; krit. hinsichtlich der Eignung des unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruchs als Instrument des „private enforcement“ Lock, CML Rev. 49 (2012), S. 1675 (1701 f.).

¹⁰ EuGH, Urt. v. 19.11.1991, verb. Rs. C-6/90 und C-9/90 (Frauncovich) Rn. 45; v. Danwitz, DVBl 1997, S. 1 (3); Ossenbühl/Cornils, Staatshaftungsgesetz, 6. Aufl. 2013, S. 596 ff.; krit. hinsichtlich der Eignung des unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruchs als Instrument des „private enforcement“ Lock, CML Rev. 49 (2012), S. 1675 (1701 f.).

¹¹ Wendenburg/Reichert, NVwZ 2017, S. 1338; Wennerås, CML. Rev. 49 (2012), S. 145 ff.

5.4 Zeitstrahl

Der folgende Zeitstrahl zeigt die Genehmigungspraxis in den unterschiedlichen regulatorischen Phasen.

Zeitpunkt	Regime	Genehmigungsverfahren innerhalb von Windenergiegebieten	Genehmigungsverfahren außerhalb von Windenergiegebieten
bis zum 30.06.2025	EU-Notfall-Verordnung § 6 WindBG	modifizierte Artenschutzprüfung, Wegfall der UVP	keine Erleichterungen, reguläre Prüfung nach § 45b BNatSchG und Kartierungen, ggf. UVP
↓	↓	↓	↓
ab dem 01.07.2025	§ 45b BNatSchG, UVP	keine Erleichterungen, reguläre Prüfung nach § 45b BNatSchG und Kartierungen, ggf. UVP	keine Erleichterungen, reguläre Prüfung nach § 45b BNatSchG und Kartierungen, ggf. UVP
↓	↓	↓	↓
Zeitpunkt unklar	ab RED III-Umsetzung	Wegfall der UVP-, FFH- und artenschutzrechtlichen Prüfung auf Genehmigungsebene, stattdessen: Screening	keine Erleichterungen, reguläre Prüfung nach § 45b BNatSchG und Kartierungen, ggf. UVP
↓	↓	↓	↓
spätestens ab 01.01.2033	ab Erreichung der Flächenziele von 2% nach WindBG	Wegfall der UVP-, FFH-, wasserschutzrechtlichen und artenschutzrechtlichen Prüfung auf Genehmigungsebene, stattdessen: Screening	keine Erleichterungen, reguläre Prüfung nach § 45b BNatSchG und Kartierungen, ggf. UVP, aber planungsrechtliche Zulässigkeit erheblich erschwert: § 249 Absatz 2 BauGB

6 Folgen für die Behörden

Wie erwähnt, sieht auch die RED III besondere Gebiete für Erneuerbaren Energien vor, in denen vereinfachte und beschleunigende Regeln gelten. Dies eröffnet zwei gleichermaßen große Chancen: **zum einen für den beschleunigten Ausbau der Windenergie und zum anderen für eine Entlastung der Behörden.**

Mit der Ausweisung von Beschleunigungsgebieten durch die RED III sollen Prozesse beschleunigt werden. Ziel ist es, den bereits auf Ebene geeignete Regeln für wirksame Minderungsmaßnahmen vorzugeben, die bei der Errichtung von Anlagen zur Erzeugung Erneuerbarer Energie und von Energiespeichern zu ergreifen sind, um mögliche negative Umweltauswirkungen zu vermeiden oder zu verringern. Dadurch können die Behörden auf der Genehmigungsebene schneller und zielgerichteter mögliche Minderungsmaßnahmen anordnen.

Darüber hinaus sieht die Richtlinie nicht nur eine umfassende Digitalisierung der Genehmigungsschritte vor, sondern legt auch fest, dass die oben geschilderte Überprüfung, das „Screening“, anhand vorhandener Daten zu erfolgen hat. Bereits im „Pakt für Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung“ zwischen dem Bund und den Ländern wurde erkannt, dass eine „vereinfachte digitale Verfügbarkeit von Umwelt- und Artenschutzdaten dazu beitragen kann, Genehmigungsverfahren effizienter durchzuführen“¹². Zu diesem Zweck hat sich der Bund verpflichtet, ein digitales Portal für Umweltdaten einzurichten, das perspektivisch um planungsrelevante Umweltdaten ergänzt werden soll. Ein solches Umweltdatenkataster wäre äußerst hilfreich und eine sinnvolle Ergänzung zur Umsetzung der RED-III. Die schwierige Situation mit heterogenen, zwar vorhandenen aber nicht gesicherten Daten in den einzelnen Bundesländern könnte so angegangen und die Behörden insofern entlastet werden, als sie in einfachen Schritten auf vorhandene Daten zugreifen können.¹³

Weiterhin ergeben sich für die Genehmigungsbehörden weitere Erleichterungen durch die RED III. Auf der Genehmigungsebene ist, wie bereits erwähnt, in den Beschleunigungsgebieten keine UVP-, FFH- und artenschutzrechtliche Prüfung mehr durchzuführen. Die Behörde muss mit dem sogenannten Screening nur noch prüfen, ob das konkrete Projekt höchstwahrscheinliche, erhebliche, unvorhergesehene, negative Umweltauswirkungen auf die Schutzgüter der vier EU-Richtlinien haben wird. Die Behörde entscheidet also nur über das „Wie“ und nicht das „Ob“ des Projekts.

Neben der überschlägigen Prüfung enthält die RED III weitere Vorgaben zu Fristen. So muss die Behörde für das Screening eine Frist von 30 bzw. 45 Tagen einhalten. Trifft die Behörde innerhalb dieser Frist keine begründete Entscheidung, so wird laut Richtlinie fingiert, dass das konkrete Projekt keine höchstwahrscheinlich, erheblichen, unvorhergesehenen, negativen Umweltauswirkungen haben wird. **Auch dies könnte bei pragmatischer, richtliniennaher Umsetzung einen erheblichen Vorteil für die behördliche Genehmigungspraxis darstellen.**

Zudem ist durch das Auslaufen des Regelungsgehaltes aus § 6 WindBG und einer nicht zeitnahen bzw. fristgerechten RED-III-Umsetzung mit einem erheblichen Antragsansturm auf die

¹² Beschleunigungspakt Bund-Länder (2023): Pakt für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung zwischen Bund und Ländern, Ergebnisprotokoll vom 6. November 2023, S. 6 – [LINK](#).

¹³ BWE-Stellungnahme: RED III Nationale Umsetzung, S. 11 - [LINK](#).

Genehmigungsbehörden bis zum 30. Juni 2025 zu rechnen, was zu einer zusätzlichen Belastung der Behörden führen wird.

Außerdem sind die Behörden erneut verpflichtet, in den WEG nach dem WindBG oder außerhalb dieser, einen umfangreichen Prüfkatalog abzuprüfen, was wiederum Ressourcen benötigt. Hinsichtlich des angekündigten Bürokratieabbaus und Abbaus des öffentlichen Behördenapparates ist dies als besonders widersprüchlich zu betrachten.

Impressum

Bundesverband WindEnergie e.V.
EUREF-Campus 16
10829 Berlin
030 21234121 0
info@wind-energie.de
www.wind-energie.de
V.i.S.d.P. Wolfram Axthelm

Foto

Pixabay (CCO)

Haftungsausschluss

Die in diesem Papier enthaltenen Angaben und Informationen sind nach bestem Wissen erhoben, geprüft und zusammengestellt. Eine Haftung für unvollständige oder unrichtige Angaben, Informationen und Empfehlungen ist ausgeschlossen, sofern diese nicht grob fahrlässig oder vorsätzlich verbreitet wurden.

Der Bundesverband WindEnergie e.V. ist als registrierter Interessenvertreter im Lobbyregister des Deutschen Bundestages unter der Registernummer R002154 eingetragen.
Den Eintrag des BWE finden Sie [hier](#).

Ansprechperson

Juliane Karst | Justiziarin | j.karst@wind-energie.de

Autor*innen in alphabetischer Reihenfolge

Juliane Karst | Justiziarin
Moritz Röhrs | Fachreferent für Planung, Genehmigung und Naturschutz
Cornelia Uschtrin | Senior Referentin Politik und Strategie

Beteiligte Gremien und Landesverbände

Gesamtvorstand
Juristische AG Genehmigungsrecht
Planerbeirat
Sprecher*innenkreis des Juristischen Beirates
Länder: alle Landesverbände des BWE und BEE

Datum

10. Februar 2025