

Berlin, 10. Juni 2022

**BDEW Bundesverband  
der Energie- und  
Wasserwirtschaft e.V.**

Reinhardtstraße 32  
10117 Berlin

[www.bdew.de](http://www.bdew.de)

## Stellungnahme

# zum Referentenentwurf des 2. ROGÄndG vom 31. Mai 2022

Referentenentwurf vom 31.05.2022

Version: 1.0

## Inhalt

<b>1</b>	<b>Vorbemerkung</b> .....	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Bewertung des Gesetzentwurfs</b> .....	<b>5</b>
2.1	Zu § 2 ROG – Grundsätze der Raumordnung .....	5
2.2	Zu § 3 ROG – Begriffsbestimmungen.....	6
2.2.1	Rechtsfolge – Legalisierungswirkung.....	6
2.2.2	Konkretisierung der Begriffsbestimmung .....	6
2.3	Zu § 6 ROG - Ausnahmen und Zielabweichung .....	7
2.3.1	Voraussetzungen der Zielabweichung klarer regeln.....	7
2.3.2	Antragsberechtigung klarstellen .....	8
2.4	Zu § 7 ROG – Allgemeine Vorschriften über Raumordnungspläne .....	10
2.4.1	Zu § 7 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 und 2 ROG (Vorrang- und Vorbehaltsgebiete) .....	10
2.4.2	Zu § 7 Abs. 3 S. 2 Nr. 3 ROG (Streichung der Eignungsgebiete).....	10
2.4.3	Zu § 7 Abs. 3 S. 3, 4, 5 ROG (Ausschlusswirkung, substantiell Raumverschaffen, gesamträumliches Planungskonzept, Tabuzonen)	11
2.4.4	Vorranggebiete Energieleitungen entlang von Bestandsleitungen ....	12
2.4.5	Neueinführung eines § 7 Abs. 3a ROG (EE - Vorhaben in Braunkohlegebieten).....	12
2.4.6	Zu § 7 Abs. 8 ROG (regelmäßige Überprüfung der Raumordnungspläne).....	13
2.5	Zu §§ 9, 10 ROG – Beteiligung und Bekanntmachung .....	14
2.6	Zu § 11 ROG - Planerhaltung.....	14
2.7	Zu § 15 ROG - Raumverträglichkeitsprüfung.....	15
2.7.1	Raumverträglichkeitsprüfung auf die wesentlichen Fälle beschränken .....	15
2.7.2	Verzicht auf Raumverträglichkeitsprüfung bei planfeststellungspflichtigen Vorhaben.....	15

2.7.3	Verzicht auf Raumverträglichkeitsprüfung bei Windenergievorhaben .....	15
2.7.4	Prüftiefe der Raumverträglichkeitsprüfung klären .....	16
2.7.5	Vollständigkeit der Verfahrensunterlagen konkretisieren .....	17
<b>3</b>	<b>Weitere Forderungen.....</b>	<b>17</b>
3.1	Projektmanager in der Raumverträglichkeitsprüfung ermöglichen ...	17
3.2	Repowering auch in anderen Gesetzen stärken.....	18

## 1 Vorbemerkung

Der BDEW begrüßt, dass mit dem Entwurf des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Raumordnungsgesetzes und anderer Vorschriften vom 31. Mai 2022 die Regelungen zur Aufstellung von Raumordnungsplänen angepasst werden sollen, um die Verfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen. Nach Auffassung des BDEW bleibt das Gesetz jedoch an einigen Stellen hinter den Möglichkeiten für eine darüberhinausgehende notwendige Beschleunigung und raumordnerische Erleichterung zur Erreichung der Klimaschutzziele und die Transformation des Energiesystems zurück. Der BDEW bedauert, dass für die Verbändeanhörung nur ein Zeitraum von insgesamt sieben Arbeitstagen eingeräumt wurde. Dies wird der Thematik nicht gerecht und ermöglicht keine angemessene Beteiligung. Eine sachliche Begründung für die kurze Anhörungsfrist ist nicht erkennbar.

Wesentliche **weitere Beschleunigungspotenziale und Verbesserungsmöglichkeiten** sieht der BDEW bei den folgenden Aspekten:

- › Die Novelle des ROG sollte zum Anlass genommen werden die Grundsätze der Raumordnung anzupassen, um für die Transformation des Energiesystems wesentliche Aspekte zu ergänzen. Hierzu gehört die überragende Bedeutung von Anlagen, die der Transformation des Energiesystems dienen, wie beispielsweise Erneuerbare-Energien-Anlagen, die Errichtung und der Betrieb von Stromnetzen, Elektrolyseure und Wasserstoffleitungen aber auch die weitere Nutzung von Bergbaufolgelandschaften für die Erneuerbare Energieerzeugung.
- › In Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung sollten mit einer Legalisierungswirkung insbesondere von Anlagen, die der Transformation des Energiesystems dienen, versehen werden, sofern diese mit den geplanten Zielen in Einklang stehen.
- › Zielabweichungen sollten insbesondere zur Erreichung der Klimaschutzziele weiter erleichtert und die Regelungen sollten mit besonderem Augenmerk auf das Repowering von Windenergieanlagen konkretisiert werden.
- › Die allgemeinen Vorschriften über die Raumordnungspläne müssen an die Erfordernisse des Klimaschutzes und der Transformation des Energiesystems angepasst werden. Das gilt insbesondere für die Wechselwirkungen mit dem ebenfalls geplanten Wind-an-Land-Gesetz. Zudem sollten Vorranggebiete für Energieleitungen entlang von Bestandsleitungen geschaffen werden.
- › Ein eigenständiges Raumverträglichkeitsprüfungsverfahren sollte nur noch in den Fällen erforderlich sein, in denen die Raumbedeutsamkeit der Vorhaben außer Frage steht und die Aspekte der Raumverträglichkeit nicht auch im Zulassungsverfahren geprüft und berücksichtigt werden können.

Der BDEW weist jedoch mit Nachdruck darauf hin, dass Vereinfachungen und Erleichterungen der gesetzlichen Vorgaben allein nicht zu einer substanziellen Beschleunigung der Verfahren führen werden, wenn nicht gleichzeitig eine deutlich bessere Ausstattung der im Zuge der Raumordnungsverfahren beteiligten Behörden gewährleistet wird: Die im Raumordnungsverfahren beteiligten Behörden sind regelmäßig deutlich unterbesetzt. Dabei reicht es nicht aus, nur die für die Raumordnung unmittelbar zuständigen Behörden besser auszustatten. Beispielsweise werden Fragen des Natur- oder Denkmalschutzes häufig fachlich unzureichend und regelmäßig erst nach erheblicher Verzögerung beantwortet. Wirkliche Verfahrensbeschleunigungen wird es nur bei qualitativ und quantitativ ausreichender personeller Ausstattung der Behörde und Gerichte geben, die über die Verfahren zu entscheiden haben.

Vor diesem Hintergrund nimmt der BDEW zu dem Gesetzentwurf im Einzelnen wie folgt Stellung.

## **2 Bewertung des Gesetzentwurfs**

### **2.1 Zu § 2 ROG – Grundsätze der Raumordnung**

Die Novelle des ROG sollte zum Anlass genommen werden, die Grundsätze der Raumordnung anzupassen, um für die Transformation des Energiesystems wesentliche Aspekte zu ergänzen.

#### **> Übertreffendes Interesse an der Erreichung der Klimaschutzziele regeln**

In einem neuen § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 9 ROG sollte klargestellt werden, dass die Errichtung und der Betrieb von Anlagen, die der Erreichung der Klimaschutzziele dienen, wie beispielsweise Erneuerbare-Energien-Anlagen, die Errichtung und der Betrieb von Stromnetzen, Elektrolyseure und Wasserstoffleitungen, im überragenden öffentlichen Interesse liegen und der öffentlichen Sicherheit dienen. Bis die Stromerzeugung im Bundesgebiet nahezu treibhausgasneutral ist, sollen die Erneuerbaren Energien und die Stromnetze als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden.

#### **> Repowering und Wasserstoffwirtschaft verankern**

Hierzu gehört die Verankerung als Grundsatz der Raumordnung in § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 8 ROG einerseits des Repowerings insbesondere von Windenergieanlagen, andererseits aber auch der Aufbau einer Wasserstoffwirtschaft durch entsprechende Erzeugungs-, Leitungs- und Speicherkapazitäten.

#### **> Bergbaufolgelandschaften für die Nutzung durch Erneuerbare Energien öffnen**

Um dem besonderen Stellenwert der Bergbaufolgelandschaft für die Nutzung von Erneuerbare-Energien-Vorhaben Gewicht zu verleihen, sollte in § 2 Abs. 2 Nr. 4 ROG ein neuer Raumordnungsgrundsatz integriert werden. Eine solche gesetzliche „Flankierung“ hebt die

besondere gesetzgeberische Intention zur Förderung des Erneuerbare-Energien-Ausbaus auf den Braunkohleplanflächen hervor und kann in konkreten Zulassungsverfahren dazu dienen, im Einzelfall entgegenstehende öffentliche Belange im Rahmen der Abwägung zu überwinden.

## **2.2 Zu § 3 ROG – Begriffsbestimmungen**

Der BDEW begrüßt im Grundsatz die Legaldefinition von „in Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung“ in § 3 Abs. 2a ROG. Denn dadurch wird die Zulassungsbehörde frühzeitiger in die Lage versetzt, das Vorhaben, das den Gegenstand des Zulassungsverfahrens bildet, an den zukünftigen Zielen zu messen und rechtssicher zu beurteilen, ob es mit ihm vereinbar wäre (vgl. Begründung (S. 20)). Ferner stellt eine Vorwirkung von Planentwürfen ein wesentliches Instrument in Hinblick auf eine zügige Flächenbedarfsplanung für die Windenergie dar. Dadurch wird ermöglicht, die erforderlichen Planungsakte zeitlich zu koordinieren.

### **2.2.1 Rechtsfolge – Legalisierungswirkung**

Welche Rechtsfolge an diese Begriffsbestimmung geknüpft werden soll, bleibt im Gesetzentwurf bisher weitgehend offen. Es ist aber von entscheidender Bedeutung, ob das Instrument lediglich als Verhinderungsinstrument konkurrierender Nutzungen wirkt – und damit ggf. sogar bremsende Wirkung entfaltet, oder ob durch die in Aufstellung befindlichen Ziele der Raumordnung bereits die Verwirklichung von Vorhaben, die den Zielen entsprechen, ermöglicht wird und damit eine beschleunigende Wirkung für den Ausbau der Windenergie entsteht.

Derzeit werden in Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung (in Folge des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. Januar 2005 - Aktenzeichen 4 C 5.04) vor allem als Genehmigungshindernis angesehen, auf deren Grundlage bspw. raumordnerische Untersagungen oder Ablehnungen erteilt wurden. Eine Legalisierungswirkung aufgrund in Aufstellung befindlicher Ziele der Raumordnung wurde bislang verneint.

Demnach müssen die Rechtswirkungen von „in Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung“ klargestellt werden. Um eine Beschleunigung des Ausbaus der Windenergie zu gewährleisten, muss von diesen eine Legalisierungswirkung ausgehen. Anderenfalls würde nur ein weiteres Verzögerungsinstrument in Gesetzesform gegossen werden.

**Der BDEW fordert daher eine Legalisierungswirkung von in Aufstellung befindlichen Zielen der Raumordnung.**

### **2.2.2 Konkretisierung der Begriffsbestimmung**

Die Begriffsbestimmung enthält mit der Formulierung „inhaltlich eindeutig konkretisiert“ einen unbestimmten Rechtsbegriff und bleibt hinter der von der Rechtsprechung

aufgestellten Definition zurück. **Der BDEW fordert daher, die Definition entsprechend zu konkretisieren.**

Eine Bindungswirkung von in Aufstellung befindlichen Zielen der Raumordnung wird derzeit von der Rechtsprechung angenommen, wenn „davon auszugehen ist, dass es so, wie es im Entwurfsstadium vorliegt, [...] rechtliche Verbindlichkeit erlangen können [wird]“, wobei „Diesem Erfordernis [...] erst dann genügt [wird], wenn ein Planungsstand erreicht ist, der die Prognose nahelegt, dass die ins Auge gefasste planerische Aussage Eingang in die endgültige Fassung des Raumordnungsplans finden wird. Davon kann keine Rede sein, solange der Abwägungsprozess gänzlich offen ist.“ (BVerwG, Urteil vom 27. Januar 2005, BVerwGE 122, 364, 372). Hinter diese Definition sollte das Gesetz nicht zurückfallen.

## **2.3 Zu § 6 ROG - Ausnahmen und Zielabweichung**

Der BDEW setzt sich sehr dafür ein, dass die Regelungen für die Durchführung eines Zielabweichungsverfahrens angepasst und erleichtert werden.

### **2.3.1 Voraussetzungen der Zielabweichung klarer regeln**

Daher ist es aus Sicht des BDEW richtig, dass die Abweichungsmöglichkeiten von Zielen der Raumordnung jetzt durch eine Soll-Regelung gestärkt werden.

#### **> Verzicht auf die unklare Voraussetzung der „Vertretbarkeit unter raumordnerischen Gesichtspunkten“**

Durch die Einführung der Soll-Regelung werden die bestehenden Probleme jedoch nicht ausreichend gelöst, da die Steuerungswirkung der Vorrang- und Vorbehaltsgebietskategorien gem. § 7 Abs. 3 ROG in der Regel eine konkurrierende Nutzung ausschließt. Insbesondere Vorhaben, die der Erreichung der Klimaziele gemäß § 3 Bundes-Klimaschutzgesetz dienen, sollte daher in § 7 Abs. 3 ROG eine besondere Bedeutung zugesprochen werden: siehe unten zu § 7 Abs. 3 ROG. Zudem ist zu befürchten, dass durch das weiterhin aufrechterhaltene Tatbestandsmerkmal, nach dem die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar sein muss, eine restriktive Handhabung durch die Exekutive fortgeführt wird.

Die Literatur vertritt hierzu die zutreffende Auffassung, dass das Merkmal der „raumordnerischen Vertretbarkeit“ nur schwer einzugrenzen ist, weshalb das „Nichtberührtsein der Grundzüge der Planung“ als Prüfungsmaßstab für das Zielabweichungsverfahren in den Vordergrund rückt. Allein mit Erwägungen zur „raumordnerischen Vertretbarkeit“ wird sich damit eine restriktive Handhabung des Zielabweichungsverfahrens nicht begründen lassen“ (vgl. Spannowsky/Runkel/Goppel/Goppel, 2. Aufl. 2018, ROG § 6 Rn. 27). Da vorliegend der restriktive Ansatz gelockert werden soll, das Tatbestandsmerkmal zu unbestimmt ist und eine weiterhin restriktive Anwendung durch die Fachbehörden befürchten lässt, sollte dieses

Tatbestandsmerkmal ersatzlos verzichtet werden. Die „Grundzüge der Planung“ bieten insofern ein hinreichendes Korrektiv.

**Formulierungsvorschlag für § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG:**

„Die zuständige Raumordnungsbehörde soll einem Antrag auf Abweichung von einem Ziel der Raumordnung stattgeben, wenn durch die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden.“

**> Erleichterung der Zielabweichung zur Erreichung der Klimaschutzziele**

Bis zum Erreichen der nach dem Entwurf für ein Wind-an-Land Gesetz vorgesehenen Beitragswerte sollte die Regelung dahingehend ergänzt werden, dass eine Abweichung von den bestehenden Zielen der Raumordnung dann erfolgen soll, wenn der jeweilige Beitragswert für das Plangebiet noch nicht erreicht ist.

Ausweislich der Begründung sollen die Änderungen des § 6 ROG dem Repowering von Windkraftanlagen dienen, S. 1, 15). Dies ergibt sich aber keinesfalls auch aus dem Wortlaut der Regelung. Vielmehr sollte dort ausdrücklich aufgenommen werden, dass auch in Fällen, in denen bestehende Anlagen zur Erzeugung Erneuerbarer Energien ersetzt werden sollen, Abweichungen von den Zielen der Raumordnung zugelassen werden sollen.

Ergänzend sollte der Gesetzgeber auch auf Bundesebene die Zulässigkeit der Abweichung bei Zielen zur Konversion von fossilen Altstandorten bereits im Gesetz weiter öffnen, bspw. indem klargestellt wird, dass eine Abweichung von Zielen, welche auf eine fossile Energienutzung ausgelegt sind, für Vorhaben zur Umsetzung der Energiewende (etwa zur Nutzung des Standorts für die Errichtung von Elektrolyseuren zur Produktion von Wasserstoff) in der Regel nicht die Grundzüge der Planung berührt.

**2.3.2 Antragsberechtigung klarstellen****> Antragsberechtigung von Trägern immissionsschutzrechtlich zu genehmigende Vorhaben sicherstellen**

Es sollte sichergestellt sein, dass nicht nur Vorhabenträger von planfeststellungsbedürftigen Vorhaben Antragsteller eines Zielabweichungsverfahrens sein können, sondern auch Vorhabenträger von immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen raumbedeutsamen Vorhaben. Der Wortlaut der Änderung von § 6 Abs. 2 Satz 3 ROG ist insofern nicht eindeutig und auch die Begründung zur Einfügung von § 6 Abs. 2 Satz 3 ROG suggeriert eine Rechtsauffassung, wonach nicht sämtliche privatrechtliche Vorhabenträger raumbedeutsamer Vorhaben in



einem Zielabweichungsverfahren antragsberechtigt wären. Daher sollte die Regelung eindeutiger formuliert werden und klarstellen, dass insbesondere auch Träger immissionsschutzrechtlich zuzulassender Vorhaben antragsberechtigt sind. Dabei sollte auch sichergestellt werden, dass auch dann eine entsprechende Antragsbefugnis bestehen kann, wenn noch keine Verpflichtung zur Durchführung eines förmlichen Genehmigungsverfahrens besteht, wohl aber ein entsprechendes Verfahren freiwillig durchgeführt wird. Im Ergebnis soll es sich um eine Ergänzung des Anwendungsbereichs der Zielabweichung handeln und nicht um eine Einschränkung.

Eine entsprechende Klarstellung ist insbesondere für Vorhaben, die der Konversion von (fossilen) Altstandorten dienen, d.h. eine Nachnutzung im Sinne Erneuerbarer Energien und deren Folgenutzungen (H<sub>2</sub>+Gaskraft H<sub>2</sub>-ready) zum Ziel haben, relevant. Diese Vorhaben sollten mittels Zielabweichung planungsrechtlich flexibilisiert werden. Eine strikte Bindung an die oftmals überholten Ziele der Raumordnung für den Altstandort sollte hier leichter überwunden werden können, damit nicht das zeitlich und fachlich aufwendige Verfahren einer Neuaufstellung eines Raumordnungsplans abgewartet werden muss. Stattdessen soll die Standortnachnutzung flexibel unter Beachtung der Grundzüge der Planung und bei raumordnerischer Vertretbarkeit ermöglicht werden. Relevant sind in diesem Zusammenhang auch private Windenergievorhaben. Für diese Vorhaben ist zwar erst ab einer Anlagenzahl von mehr als 20 Anlagen zwingend ein förmliches Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen (Ziffer 1.6.1 Anhang 1 zur 4. BImSchV). Vielfach führen die Vorhabenträger aber auch für Windparks mit weniger als 20 Windkraftanlagen freiwillig eine Öffentlichkeitsbeteiligung bzw. Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durch oder die UVP ist nach allgemeiner bzw. standortbezogener Vorprüfung erforderlich. Für diese Vorhaben sollte eindeutig geregelt werden, dass erforderlichenfalls die Berechtigung besteht, eine Zielabweichung zu beantragen.

➤ **Ausnahme vom Erfordernis der vorherigen Genehmigungsbeantragung für den Netzausbau**

Die Regelung sieht vor, dass Personen des Privatrechts nur dann antragsberechtigt sind, wenn sie bereits eine Genehmigung beantragt haben. Für Vorhaben, die der Bundesfachplanung gemäß NABEG oder der Raumverträglichkeitsprüfung gemäß ROG unterliegen, ist im Zeitraum der raumordnerischen Prüfung noch kein Genehmigungsantrag gestellt. Dies bedeutet, dass innerhalb der Bundesfachplanung oder der Raumverträglichkeitsprüfung ein raumordnerischer Zielverstoß zugrunde zu legen wäre. Um eine Raumverträglichkeit bereits in den Verfahren auf Raumordnungsebene zu erreichen, ist es erforderlich, die Abweichungsverfahren parallel mit den genannten Verfahren zu führen. Daher sollte die Antragsberechtigung auch dann ergänzend möglich sein, wenn anstelle einer Genehmigung eine Bundesfachplanung oder eine Raumverträglichkeitsprüfung gem. §§ 5 ff. NABEG oder §§ 15 f. ROG beantragt wurde.

Weiterhin existieren Fälle, in denen die Zielabweichung durch eine Planfeststellung oder eine Genehmigung mit der Wirkung einer Planfeststellung erteilt wird. Auf diese Konstellation geht die Regelung nicht ein. Es sollte daher klargestellt werden, dass diese Möglichkeit besteht und, dass es in diesen Fällen keines gesonderten Antrags bedarf.

**Formulierungsvorschlag für § 6 Abs. 2 Satz 3 ROG:**

„Antragsberechtigt sind auch Personen des Privatrechts, deren Vorhaben der Planfeststellung oder der Genehmigung mit der Rechtswirkung der Planfeststellung, insbesondere einer immisionsschutzrechtlichen Genehmigung, bedürfen und die bereits eine Genehmigung, eine Bundesfachplanung oder eine Raumverträglichkeitsprüfung beantragt haben. Die Abweichungsentscheidung kann auch ohne gesonderten Antrag durch die Planfeststellung oder die Genehmigung mit der Rechtswirkung der Planfeststellung erfolgen.“

**2.4 Zu § 7 ROG – Allgemeine Vorschriften über Raumordnungspläne****2.4.1 Zu § 7 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 und 2 ROG (Vorrang- und Vorbehaltsgebiete)**

Die Regelung zu den Vorrang- und Vorbehaltsgebieten wird inhaltlich nicht geändert. Dies führt dazu, dass sich aus der Raumordnung nicht angemessene Restriktionen gegenüber Vorhaben ergeben, die der Energiewende und insbesondere der Erreichung der Klimaziele gemäß § 3 Bundes-Klimaschutzgesetz dienen. Diese Vorhaben benötigen jedoch eine größere Flexibilität und Durchsetzungskraft gegenüber anderen Raumordnungsbelangen. Dies sollte durch einen ergänzenden Abschlussatz in § 7 Abs. 3 ROG aufgenommen werden:

**Vorschlag für einen neuen § 7 Abs. 3 S. 5 ROG:**

„Eine Nutzung durch ein Vorhaben, das der Erreichung der Klimaziele gemäß § 3 Bundes-Klimaschutzgesetz dient, ist in Gebieten nach Satz 1 Nr. 1 und 2 nur ausgeschlossen, wenn für die Nutzung oder Funktion anderweitig ein oder mehrere Vorranggebiete mit Ausschlusswirkung nach Satz 3 festgelegt wurden oder wenn das Vorhaben die Nutzung und Funktion der jeweiligen Gebietsausweisung schwer beeinträchtigt.“

**2.4.2 Zu § 7 Abs. 3 S. 2 Nr. 3 ROG (Streichung der Eignungsgebiete)**

Die Streichung der Eignungsgebiete in § 7 Abs. 3 ROG stellt für diejenigen Bundesländer, in denen bisher Eignungsgebiete für die Windenergie als Planungsinstrument genutzt wurden, einen Fadenriss dar und es sind Verzögerungen in den Planungsverfahren von mehreren Monaten zu erwarten. Selbst wenn Eignungsgebiete bisher in der Planungspraxis eine untergeordnete Rolle spielen, sollte die Gebietskategorie nicht gestrichen werden.

Da das ROG aber ohnehin nicht abweichungsfest ist, bleibt es den Ländern in jedem Fall offen, diesbezüglich eigene Regelungen zu treffen.

### **2.4.3 Zu § 7 Abs. 3 S. 3, 4, 5 ROG (Ausschlusswirkung, substantiell Raumverschaffen, gesamtträumliches Planungskonzept, Tabuzonen)**

Eine „Ausschlusswirkung“ zulasten einer Nutzung im gesamten übrigen Planungsraum soll nur noch dann möglich sein, wenn für sie im Gegenzug in Vorranggebieten substantiell Raum zur Verfügung gestellt wird. Weiter wird die Ausschlusswirkung von Vorranggebieten an ein gesamtträumliches Planungskonzept gekoppelt; dies entspricht einer Übernahme der bestehenden Rechtsprechung zu Konzentrationszonen bei der Windenergie und wird nun allgemein für alle Vorhaben festgeschrieben.

Die Begründung des Referentenentwurfs stellt klar, dass der Gesetzgeber eine Einzelfallprüfung bestimmter Kriterien sehen will, für die „neben der Größe auch die Geeignetheit der Fläche für die Nutzung unter funktionalen Gesichtspunkten oder auch politische oder gesetzgeberische Ziele der jeweiligen Fachpolitik in Betracht kommen“.

Eine Definition des Begriffs des "substantiellen Raumverschaffens" im Sinne der Rechtsprechung zur Konzentrationszonenplanung bei der Windenergie findet sich im Gesetzentwurf nicht wieder. Ein Flächenziel ist ebenso wenig vorgesehen.

Für die Windenergie wird diese Regelung im Lichte des geplanten Wind-an-Land Gesetzes nur eine eingeschränkte Rolle spielen. Jedenfalls die bodenrechtliche Ausschlusswirkung soll demnach für Windgebiete mit Erreichen des Flächenbeitragswerts bzw. spätestens zum 1. Januar 2027 wegfallen.

Für das „substantiell Raumverschaffen“ wird es bezogen auf die Windenergie also perspektivisch auf die im geplanten Wind-an-Land Gesetz festgelegten Flächenbeitragswerte ankommen. Diese sollen allerdings nach bisherigen Erkenntnissen in Form eines Zwischenziels erstmalig zum 1. Januar 2027 greifen. Somit bleibt die Frage, was bis zu diesem Zeitpunkt unter „substantiell Raumverschaffen“ gemeint ist, weiter offen. Laut Begründung bedeutet das Wort „substantiell“ hier in etwa "genügend" im Sinne einer aktuell und zukünftig beziehungsweise unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten sachgerechten räumlichen Vorsorge für die jeweilige Nutzung oder Funktion. Da alle künftigen Wind-Planungen voraussichtlich auch schon vor dem 1. Januar 2027 auf den Flächenbeitragswert abstellen müssen, macht es Sinn, für das substantielle Raumverschaffen bei künftigen Planungen schon jetzt auf den Zielkorridor bis zum Erreichen des Flächenbeitragswerts abzustellen, wobei dieser noch nicht erreicht sein muss.

Der BDEW spricht sich dafür aus, eine Formulierung (im Gesetz oder der Begründung) aufzunehmen, wie auf dem Weg zur Zielerreichung das „substantielle Raumverschaffen“ zu verstehen ist.

Dagegen soll nach dem vorliegenden Entwurf des ROG eine systematische Unterscheidung, ob ein (Flächen-)Ausschluss aus tatsächlichen, rechtlichen oder planerischen Gründen erfolgt, nicht erforderlich sein. Dies weicht von der bisherigen Tabuzonenrechtsprechung (Unterscheidung: harte und weiche Tabuzonen) ab. Die Unterscheidung zwischen tatsächlichen und rechtlichen Hindernissen („harte Tabukriterien oder -zonen“) und planerischen Gründen („weiche Tabukriterien“ und „Einzelfallabwägung/Restriktionsmerkmale“) ist ein Grundelement der Planung. Da es sich bei den Tabukriterien um eine häufige Fehlerquelle im Rahmen der Konzentrationszonenplanung bei der Windenergie handelt, denen die Planungsträger in der Vergangenheit nur selten in gerichtsfester Form genügen konnten, bestand hier dringender Handlungsbedarf.

Der BDEW sieht in der Aufhebung der Unterscheidung in harte und weiche Tabuzonen in Verbindung mit den Regeln zum Planerhalt (s. u.) eine wesentliche Verbesserung, solange der Windenergie im Ergebnis nur substantiell Raum verschafft wird.

Alternativ zur Streichung der Unterscheidung könnten jedenfalls die harten und (sofern im Lichte des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG zulässig) weichen Tabukriterien und Kriterien der Einzelfallabwägung/Restriktionsmerkmale gesetzlich definiert werden. Im Lichte des Wind-an-Land-Gesetz, das ein Umschwenken auf eine reine Positivplanung vorsieht, dürfte an die Unterscheidung bei der Windenergie allerdings ohnehin erheblich niedrigere Anforderungen zu stellen sein.

[Exkurs: Für die Erneuerbaren Energien werden im Entwurf der EU-Kommission zur Änderung EE-Richtlinie (RED II) vom 18.05.2022 ausdrücklich sog. „go-to“-Gebiete definiert als „Ein Gebiet, das vom Mitgliedsstaat dazu bestimmt wurde, besonders geeignet für EE-Anlagen zu sein“. An die Ausweisung als „go-to“-Gebiete werden zahlreiche Erleichterungen geknüpft. Das geplante Wind-an-Land Gesetz greift diesen Gedanken auf und stellt klar, dass es sich bei den dort definierten Windgebieten um solche „go-to“-Gebiete handelt. Das ist zu begrüßen.]

#### **2.4.4 Vorranggebiete Energieleitungen entlang von Bestandsleitungen**

Der BDEW setzt sich zudem dafür ein, dass eine gesetzliche Regelung aufgenommen wird, dass für Stromleitungen Vorranggebiete Energieleitungen entlang von Bestandsleitungen in der Regionalplanung festgelegt werden.

#### **2.4.5 Neueinführung eines § 7 Abs. 3a ROG (EE - Vorhaben in Braunkohlegebieten)**

Die derzeitigen Braunkohlepläne sehen keine eigene Flächenzuweisung für Erneuerbare-Energien-Vorhaben vor. Stattdessen sind in den teilweise mehr als 15 Jahre alten Plänen vor allem zielförmige Festsetzungen zur landwirtschaftlichen und forstwirtschaftlichen Folgenutzung sowie für Wasserflächen vorgesehen. Um zu vermeiden, dass diese Festsetzungen der Zulassung von Erneuerbare-Energien-Vorhaben in der Bergbaufolgelandschaft entgegenstehen (und ggf. ein förmliches Zielabweichungs-Verfahren erfordern), ist auf Ebene des ROG eine

klarstellende Regelung erforderlich. Auf Grund der besonderen Konfliktfreiheit und Anbindungssituation sind die Flächen innerhalb der Abbaugrenzen eines Braunkohleplans darüber hinaus für die Nutzung solarer Strahlungsenergie und Windenergie als „Vorranggebiet“ gemäß § 7 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 ROG einzustufen. Den Rekultivierungszielen ist bei der Flächenzuweisung an die Erneuerbare-Energien-Vorhaben angemessen Rechnung zu tragen.

**Vorschlag für einen neuen § 7 Abs. 3a ROG:**

„Flächen innerhalb der Abbaugrenzen eines Braunkohleplans gelten für die Nutzung solarer Strahlungsenergie und Windenergie auch ohne ausdrückliche regionalplanerische Ausweisung als Gebiete gemäß Abs. 3 Satz 2 Nr. 1. Die Rekultivierungsziele der Braunkohlepläne stehen der Zulassung von Anlagen, die der Nutzung solarer Strahlungsenergie oder Windenergie dienen, nicht entgegen, sofern diesen Zielen weiterhin angemessen Rechnung getragen wird.“

**2.4.6 Zu § 7 Abs. 8 ROG (regelmäßige Überprüfung der Raumordnungspläne)**

Mit der Streichung in § 7 Abs. 8 ROG soll für alle Raumordnungspläne – und nicht nur wie bisher für Raumordnungspläne des Bundes (§ 17 ROG) und Raumordnungspläne für das Küstengewässer (§ 13 Absatz 6 ROG) – die Pflicht eingeführt werden, Raumordnungspläne nach spätestens 10 Jahren zu überprüfen. Durch diese Regelung soll die Raumordnungsplanung weiter flexibilisiert werden, indem sie schneller auf aktuelle Entwicklungen und planerische Bedürfnisse reagieren und sie schneller umsetzen kann.

Gleichzeitig regelt § 13 Abs. 1a ROG, dass landesweite RO-Pläne sowie Regionalpläne neben der durch die Streichung in § 7 Abs. 8 ROG ausgelösten Überprüfungspflicht auch anlassbezogen anzupassen sind, nämlich durch eine sofortige Prüfung nach Inkrafttreten eines Raumordnungsplans des Bundes und erforderlichenfalls möglichst kurzfristige Änderung beziehungsweise Anpassung der landesweiten und regionalen Raumordnungspläne. Demnach reicht nicht eine Beachtung der Ziele erst im Rahmen einer etwaigen von der Landes- oder Regionalplanung unabhängig davon später beabsichtigten Planänderung.

Aus Sicht des BDEW stellt die Einführung der regelmäßigen Überprüfungspflicht sowie der anlassbezogenen Anpassungspflicht eine für die Planungspraxis der Vorhabenträgerinnen wünschenswerte Änderung der Gesetzeslage dar.

› **Zeitliche Vorgaben an das Planverfahren etablieren**

Die Aufstellung von Raumordnungsplänen muss zukünftig deutlich effizienter geführt werden. Der BDEW regt daher an, zeitliche Vorgaben für das Planverfahren zu etablieren. Um zu verhindern, dass der dringende Ausbau von Erneuerbare-Energien-Anlagen nicht durch eine

verzögerte Planaufstellung ausgebremst wird, sollte zudem gewährleistet sein, dass bei Überschreitung der für die Planaufstellung zu setzenden Fristen, das Aufstellungsverfahren als gescheitert gilt und insbesondere für den Ausbau der Windenergie die Privilegierung nach § 35 Absatz 1 Nr. 5 BauGB uneingeschränkt auflebt.

## 2.5 Zu §§ 9, 10 ROG – Beteiligung und Bekanntmachung

### > Digitale Beteiligungsverfahren und Bekanntmachung

Der BDEW begrüßt die Änderungen zur Digitalisierung in §§ 9, 10 ROG und die damit einhergehende Umsetzung der Forderung, digitale Beteiligungsverfahren dauerhaft als Standard einzuführen. Die Beschleunigungschancen digitaler Technologien sollten im Planungsverfahren konsequent genutzt werden.

### > Straffung der Beteiligungsverfahren

Der BDEW begrüßt, dass der Entwurf bei einer Änderung eines bestehenden Planentwurfs vorsieht, dass das Beteiligungsverfahren auf die „erstmalig oder stärker berührte Öffentlichkeit“ begrenzt werden soll (§ 9 Abs. 3 ROG). Das kann einen Beitrag zur Beseitigung von Redundanzen bei Beteiligungsverfahren darstellen, da dadurch ein Abschluss der Planungen im übrigen Plangebiet zügiger erreicht werden kann.

Die Formulierung der „stärker“ betroffenen Öffentlichkeit ist allerdings noch zu unbestimmt. Hier ist klarzustellen, wann eine „stärkere“ Betroffenheit vorliegt. In der vorgeschlagenen Form ist die Regelung fehleranfällig und könnte im Zweifel sogar bremsende Wirkung entfalten.

### > Parallelnormen im BauGB schaffen

Die Regelungen zur Digitalisierung und Straffung des Verfahrens (§ 9 Abs. 3 ROG) sind parallel auch im BauGB zu implementieren.

## 2.6 Zu § 11 ROG - Planerhaltung

Der BDEW begrüßt die Stärkung der Planerhaltung durch die vorliegende Änderung:

Der Entwurf sieht eine Regelung vor, nach der ein Raumordnungsplan, der fehlerhafte Festlegungen zu Vorranggebieten enthält, im Übrigen wirksam bleiben soll, sofern die Grundzüge der Planung nicht berührt sind und der vorrangigen Nutzung oder Funktion substantiell Raum verschafft wird. Der BDEW forderte Maßnahmen zur Verkürzung des Übergangszeitraums bis zur Geltung verbindlicher Flächenziele für die Windenergie bereits in seinen [Eckpunkten zum Planungsrecht \(3.3.1\)](#).

Entscheidend für die tatsächliche Beschleunigungswirkung der Norm ist es, sicherzustellen, dass Verhinderungsplanungen nicht bestehen bleiben. Dafür muss der Begriff des

„substanziell Raumverschaffens“ entsprechend definiert und für Windenergie an Flächenziele geknüpft werden (s.o.). Andernfalls würde Missbrauchspotenzial eröffnet werden.

## **2.7 Zu § 15 ROG - Raumverträglichkeitsprüfung**

### **2.7.1 Raumverträglichkeitsprüfung auf die wesentlichen Fälle beschränken**

Die Durchführung einer Raumverträglichkeitsprüfung ist regelmäßig ein aufwendiges und langwieriges Verfahren, durch das die Verwirklichung vieler Vorhaben nicht unerheblich verzögert wird. Daher regt der BDEW an, angesichts der Abstufung des Raumordnungsverfahrens und dessen nicht zwingender Wirkung (Gutachten), auf die gesonderte Prüfung in einem eigenständigen Verfahren so weit wie möglich zu verzichten und die jeweiligen Prüfschritte gänzlich in das jeweilige Zulassungsverfahren zu verschieben. Idealerweise sollte hierfür ein Katalog der relevanten raumbedeutsamen Vorhaben geschaffen werden. Dies würde eine erhebliche Beschleunigungswirkung bedeuten, da insbesondere Behörden häufig das vorherige Durchlaufen von Raumordnungsverfahren für zwingend erforderlich halten.

### **2.7.2 Verzicht auf Raumverträglichkeitsprüfung bei planfeststellungspflichtigen Vorhaben**

Von der Durchführung eines Raumordnungsverfahrens kann bereits jetzt nach § 16 Abs. 2 ROG bei solchen Planungen und Maßnahmen abgesehen werden, für die sichergestellt ist, dass ihre Raumverträglichkeit anderweitig geprüft wird. Dies ist bei planfeststellungsbedürftigen Vorhaben unproblematisch gewährleistet, da die Erfordernisse der Raumordnung im Rahmen des Zulassungsverfahrens geprüft werden können. Daher wäre es aus Gründen der Beschleunigung wünschenswert, wenn der Gesetzgeber klarstellen würde, dass der Verzicht auf ein eigenständiges Raumordnungsverfahren vor Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens den absoluten Regelfall darstellt. Die einfachste Variante wäre eine einfache Anpassung des § 16 Abs. 2 S. 1 ROG.

#### **Formulierungsvorschlag für § 16 Abs. 2 Satz 1 ROG:**

Von der Durchführung eines Raumordnungsverfahrens ~~kann~~ soll bei solchen Planungen und Maßnahmen abgesehen werden, für die sichergestellt ist, dass ihre Raumverträglichkeit anderweitig geprüft wird.

### **2.7.3 Verzicht auf Raumverträglichkeitsprüfung bei Windenergievorhaben**

Auch für Windenergievorhaben führt die Notwendigkeit der Durchführung eines Raumordnungsverfahrens oder zukünftig einer Raumverträglichkeitsprüfung in vielen Fällen zu erheblichen Verzögerungen. Insbesondere, wenn Festlegungen in einem Regionalplan fehlen –

beispielsweise, weil dieser gerichtlich für unwirksam erklärt wurde –, verlangen die Genehmigungsbehörden in vielen Fällen die Durchführung einer aufwendigen und zeitintensiven Raumverträglichkeitsprüfung. Da aber die Einhaltung der Belange der Raumverträglichkeit auch im Genehmigungsverfahren geprüft werden, bedarf es einer Raumverträglichkeitsuntersuchung im Regelfall nicht. Aus diesem Grund sollte klargestellt werden, dass Raumordnungsverfahren/Raumverträglichkeitsprüfungen für Windenergieanlagen an Land (und ggf. weitere EE-Projekte) grundsätzlich nicht zur Anwendung kommen sollen.

**Formulierungsvorschlag für § 15 Absatz 1 Satz 1 ROG:**

(1) Die nach Landesrecht zuständige Raumordnungsbehörde (zuständige Raumordnungsbehörde) prüft nach Maßgabe dieser Vorschrift in einem besonderen überschlägigen Verfahren die Raumverträglichkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen im Sinne von § 1 der Raumordnungsverordnung. Dies gilt nicht bei Vorhaben die der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung der Windenergie an Land dienen<sup>1</sup>. (...)

**2.7.4 Prüftiefe der Raumverträglichkeitsprüfung klären**

§ 15 Abs. 1 Satz 2 Nummer 3 ROG soll regeln, dass die Raumverträglichkeitsprüfung auch unter Berücksichtigung von Umweltbelangen erfolgen soll, soweit diese auf der vorgelagerten Ebene der Raumverträglichkeitsprüfung nach überschlägiger Prüfung der Auswirkungen des Vorhabens auf die Schutzgüter nach § 2 Absatz 1 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und unter Berücksichtigung der in Anlage 3 UVP genannten Kriterien erkennbar sind. Hingegen soll es im Verfahren der Raumverträglichkeitsprüfung keine Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem UVP geben. Der Verzicht auf die Umweltverträglichkeitsprüfung dient der Vermeidung von Doppelprüfungen und damit der Verfahrensbeschleunigung.

Da die Umweltauswirkungen des Vorhabens in der Raumverträglichkeitsprüfung nur noch überschlägig geprüft werden, kann dieser Prüfung nicht mehr die volle abschichtende Wirkung zukommen, wie sie bisher in § 49 Absatz 2 UVP für die als Bestandteil des Raumordnungsverfahrens durchgeführte Umweltverträglichkeitsprüfung vorgesehen ist. Daher stellt § 49 Satz 2

---

<sup>1</sup> ggf. in Verbindung mit einer Mengenschwelle, wobei man etwa auf die 20 WEA in Nr. 1.6.1 Anl 1 zur 4. BImSchV Bezug nehmen könnte



UVPG klar, dass die Umweltverträglichkeitsprüfung in einem nachfolgenden Zulassungsverfahren, soweit erforderlich, auch eine vertiefte Prüfung der in der Raumverträglichkeitsprüfung nur überschlüssig geprüften Umweltauswirkungen umfasst.

Durch die grundlegende Änderung des § 49 UVPG entfällt auch die Öffnungsklausel in § 49 Abs. 1 UVPG a.F. („soweit durch Landesrecht nichts anderes bestimmt ist“). Auf Grundlage dieser Öffnungsklausel wird in den Ländern teilweise bereits heute von der UVP für das Raumordnungsverfahren abgesehen. Beispielsweise in Bayern ist auf Grundlage dieser Klausel gemäß Art. 24 Abs. 2 S. 3 BayLplG im Raumordnungsverfahren keine UVP durchzuführen. Welche Auswirkungen die Änderung des § 49 UVPG auf diese Praxis haben könnte, insbesondere, ob sich das Prüfprogramm dadurch wieder erweitern könnte, wäre näher zu prüfen; problematisch könnte hier die Gesetzgebungskompetenz sein (bei Abweichungsgesetzgebung geht grds. das spätere Gesetz vor). Wünschenswert wäre deswegen die Wiedereinführung bzw. Beibehaltung einer Öffnungsklausel für Abweichungen der Länder auf „Verzicht der UVP“.

Zudem wäre eine konkrete Formulierung (im Gesetz oder der Begründung) zielführend, auf welcher Datenbasis geprüft werden muss. So schreibt beispielsweise der aktuelle EnWG-Entwurf zum Präferenzraum in § 12c EnWG-E die Verwendung von ROPLAMO-Daten vor. Denkbar wäre auch die klare Vorgabe, dass im Zuge von Raumverträglichkeitsprüfung keine Kartierungen vorzunehmen sind, sondern Prüfungen auf Bestandsdaten beschränkt sind.

### **2.7.5 Vollständigkeit der Verfahrensunterlagen konkretisieren**

Es ist zu begrüßen, dass sich der Entwurf in § 15 Abs. 1 Satz 3 ROG durch die Einführung einer Frist zur Übermittlung des Ergebnisses der Raumverträglichkeitsüberprüfung um eine Beschleunigung der Verfahren bemüht. Die Erfahrung in zahlreichen anderen Verfahren zeigt aber, dass die Vollständigkeit der Verfahrensunterlagen als Bedingung für den Beginn der Frist nur dann geeignet ist, wenn klar ist, unter welchen Voraussetzungen die Vollständigkeit der Verfahrensunterlagen anzunehmen ist. Andernfalls besteht oft auf Seiten des Vorhabenträgers, wie auch auf Seiten der Behörden eine Unsicherheit, ob weitere Unterlagen nachgefordert werden können oder eine Vollständigkeit anzunehmen ist. Vor diesem Hintergrund ist es dringend erforderlich, Kriterien zu entwickeln, wann von einer Vollständigkeit ausgegangen werden muss und die Frist zu laufen beginnt.

## **3 Weitere Forderungen**

### **3.1 Projektmanager in der Raumverträglichkeitsprüfung ermöglichen**

Der BDEW regt an, dass auch für die Durchführung der Raumverträglichkeitsprüfung die Möglichkeit geschaffen wird, nach dem Vorbild des § 43g EnWG, einen Projektmanager zu beauftragen. Sofern zukünftig umfangreiche Raumverträglichkeitsprüfungen weiterhin erforderlich

werden, können Projektmanager die Behörden maßgeblich unterstützen und zur Beschleunigung der Verfahren beitragen.

### **3.2 Repowering auch in anderen Gesetzen stärken**

Ergänzend zum ROG sollte im geplanten Wind-an-Land-Gesetz das Repowering bestehender Windflächen als Abwägungsbelang für die Aufstellung von Bauleitplänen in § 1 Abs. 6 BauGB verankert und von der Ausschlusswirkung nach § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB sowie vom Entwicklungsgebot in § 1 Abs. 4 BauGB ausgeklammert werden (vgl. zum Ganzen [BDEW-Positionspapier „Flächenverfügbarkeit Wind an Land“](#), S. 19.)

## **Ansprechpartner/Ansprechpartnerin**

██████████

Fachgebietsleiter Umweltrecht

Telefon: +49 30 300199 ██████

████████████████████

██████████

Fachgebietsleiterin Recht

Telefon: +49 30 300199 ██████

████████████████████

████████████████

Juristischer Mitarbeiter

Telefon: +49 30 300 199 ██████

████████████████████