

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Klimaschutz, Landwirtschaft und Umwelt

zum Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der naturschutzrechtlichen Zuständigkeit zur Beschleunigung des Ausbaus der Windenergie in Mecklenburg-Vorpommern

- Landtagsdrucksache 8/1491

18.11.2022

erstellt von
Frank Sailer
Maximilian Schmidt

II Stellungnahme zur naturschutzrechtlichen Zuständigkeit in MV

Zitiervorschlag:

**Sailer/Schmidt, Stellungnahme zur öffentlichen
Anhörung des Ausschusses für Klimaschutz,
Landwirtschaft und Umwelt,
18.11.2022.**

**Stiftung Umweltenergierecht
Friedrich-Ebert-Ring 9
97072 Würzburg**

Telefon
+49 931 79 40 77-0

Telefax
+49 931 79 40 77-29

E-Mail
**sailer@stiftung-umweltenergierecht.de
schmidt@stiftung-umweltenergierecht.de**

Internet
www.stiftung-umweltenergierecht.de

Vorstand
Dr. Thorsten Müller und Fabian Pause, LL.M. Eur.

Stiftungsrat
**Prof. Dr. Monika Böhm
Prof. Dr. Franz Reimer
Prof. Dr. Markus Ludwigs
Prof. Dr. Sabine Schlacke**

Spendenkonto
**Sparkasse Mainfranken Würzburg
IBAN: DE16 7905 0000 0046 7431 83
BIC: BYLADEM1SWU**

Inhaltsverzeichnis

Auf einen Blick	1
A. Hintergrund: Beschleunigter Windenergieausbau	2
B. Beurteilung der vorgeschlagenen Zuständigkeitsregelung	4
I. Rechtliche Zulässigkeit	4
II. Mögliche Vor- und Nachteile	5
C. Weiteres Beschleunigungspotenzial ausschöpfen	7
I. Genehmigungssituation verbessern	7
II. Vollzugsvorgaben überprüfen	8
III. Behörden und Gerichte personell und organisatorisch stärken	9
IV. Akzeptanz steigern	9

Auf einen Blick

- ▶ Der Ausbau der erneuerbaren Energien, allen voran der Windenergie, bedarf einer erheblichen Beschleunigung, um die damit verbundenen Klimaschutzziele einhalten zu können. Hierzu müssen alle Hemmnisse und Verfahrensverzögerungen auf den Prüfstand und so weit wie möglich beseitigt oder zumindest abgebaut werden. Neben dem Bund können und müssen auch die Bundesländer hierzu ihren Beitrag leisten und erhebliche Anstrengungen unternehmen.
- ▶ Die im Gesetzentwurf vorgesehene Zuständigkeitsübertragung hinsichtlich der naturschutzrechtlichen Prüfung auf die Staatlichen Ämter für Landwirtschaft und Umwelt (StÄLU) ist ohne weiteres (verfassungs-)rechtlich zulässig. Sie kann einen Beitrag zur Beschleunigung der Verfahren leisten, da dadurch zumindest das formale Beteiligungsverfahren mit der unteren Naturschutzbehörde entfällt und die Prüfung behördenintern bzw. ohne Abstimmung mit einer weiteren Behörde erfolgen kann.
- ▶ Auch eine Übergangsvorschrift ist in solchen verwaltungsorganisatorischen Fragen verfassungsrechtlich nicht erforderlich. Dennoch könnten zumindest sehr weit fortgeschrittene Verfahren, in denen bereits eine positive Stellungnahme der unteren Naturschutzbehörde vorliegt, aus Gründen der Beschleunigung einer eigenen Übergangsregelung unterstellt werden.
- ▶ Insgesamt handelt es sich bei der vorgeschlagenen Zuständigkeitsbündelung um ein allenfalls „kleines Rädchen“ zur Beschleunigung der Verfahren. Mecklenburg-Vorpommern sollte darüber hinaus deutlich weitergehende Vereinfachungs- und Beschleunigungsmaßnahmen ergreifen und hat dafür auf Landesebene auch zahlreiche Möglichkeiten. Dies betrifft eine Entschlackung der Genehmigungsverfahren von landesrechtlichen Prüfanforderungen, die gesetzliche Konkretisierung von Prüfungsmaßstäben und eine stärkere Priorisierung des Ausbaus der erneuerbaren Energien gegenüber anderen Belangen. In allen diesen Punkten bietet sich u. a. das Landesdenkmalschutzrecht an. Dieses stellt sich nämlich zunehmend als besonderes Hindernis bei der Genehmigung von Wind- und PV-Anlagen dar. Zudem besteht hier ein besonders weiter Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers. In anderen Bundesländern gibt es hierzu bereits Entwicklungen in Sachen Vereinfachung und Beschleunigung, die auch Mecklenburg-Vorpommern als Vorbild dienen können. Aber auch im Artenschutzrecht haben die Bundesländer – mangels hinreichender Konkretisierung durch den Bund – erhebliche Vollzugsspielräume, die sie zur Vereinfachung und Beschleunigung ausnutzen können (z. B. bei den Punkten Bestandserfassung, Störungs-/Beschädigungs-/Zerstörungsverbot, Ansammlungen, Vogelzug, Fledermäuse, FFH-Arten, nachträgliche Ansiedlung, Anlagenerrichtung). Im Allgemeinen sollten alle Vollzugsvorgaben im Hinblick auf ihre Hemmnis- und Beschleunigungswirkung bzgl. des Ausbaus erneuerbarer Energien überprüft und ggf. angepasst werden („EE-freundlicher Vollzug“).
- ▶ Zudem sollten Behörden und Gerichte personell und organisatorisch gestärkt, Anträge im Bereich erneuerbarer Energien vorrangig bearbeitet und eigene Abteilungen bzw. Senate für den Ausbau erneuerbarer Energien eingerichtet und die Verfahren weitestmöglich digitalisiert werden. Schließlich braucht es Maßnahmen zur Steigerung der Akzeptanz und ein stetes, glaubhaftes Werben von Politik und Regierung um eine Energie-wende als Gemeinschaftswerk.

A. Hintergrund: Beschleunigter Windenergieausbau

Die deutsche Klima-, Energie- und Wirtschaftspolitik ist auf den 1,5-Grad-Klimaschutz-Pfad des Klimaschutz-Abkommens von Paris ausgerichtet. Das Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG)¹ auf Bundesebene sieht vor, dass bis zum Jahr 2045 die Treibhausgasemissionen so weit gemindert werden, dass die Netto-Treibhausgasneutralität erreicht wird (§ 3 Abs. 2 KSG). In Mecklenburg-Vorpommern soll nach dem Willen der Koalitionsfraktionen SPD und DIE LINKE bis zum Jahr 2040 die Netto-Treibhausgasneutralität erreicht werden. Der Ausbau der erneuerbaren Energien und insbesondere der Windenergie leistet einen erheblichen Beitrag zur Erreichung dieser Klimaschutzziele. Das Erneuerbare-Energien-Gesetz 2021 (EEG 2021) sieht daher aktuell eine Steigerung der installierten Leistung von Windenergieanlagen an Land auf 71 Gigawatt (GW) im Jahr 2030 vor (§ 4 Nr. 1e EEG 2021). Dieser Ausbaupfad wurde im Rahmen der letzten EEG-Novelle noch einmal deutlich angehoben; in der ab dem 1. Januar 2023 gültigen Version des Gesetzes ist eine Steigerung der installierten Leistung auf 115 GW im Jahr 2030, 157 GW im Jahr 2035 und 160 GW im Jahr 2040 vorgesehen (§ 4 Nr. 1 EEG 2023²).

Der Ausbau der Windenergie ist seit 2017 drastisch eingebrochen und ist trotz zwischenzeitlich leichter Erholung weit entfernt von den notwendigen Ausbautzahlen³. Zur Erreichung der Ausbauziele bedarf es daher einer erheblichen Beschleunigung

und vielfältiger Anstrengungen beim Windenergieausbau. Alle Hürden und Hemmnisse müssen auf den Prüfstand gestellt und weitestmöglich beseitigt oder zumindest abgebaut werden, wobei die Gründe für den schleppenden Ausbau und die Verzögerung bzw. Ablehnung von Genehmigungen vielfältig sind⁴. Hierzu zählen etwa der Denkmalschutz, der Luftverkehr und der Natur- und Artenschutz. Im Hinblick auf den Artenschutz ist jedoch zu beachten, dass gerade Kollisionen zwischen Vögeln und Windenergieanlagen ein seltenes Ereignis ist⁵.

An vielen Stellen ist die Umsetzung von Beschleunigungsmöglichkeiten eine Aufgabe des Bundes. Aber auch die Bundesländer können und müssen ganz erheblich zur Beschleunigung des Windenergieausbaus beitragen, sei es über die Anpassung landesrechtlicher Regelungen, über einen möglichst klimaschutzfreundlichen Vollzug des Bundesrechts und über außerrechtlicher Faktoren, wie eine ausreichende Personalausstattung von Behörden und Gerichten. Dazu sollte sowohl das Verfahrensrecht als auch materiell-rechtlichen Anforderungen in den Blick genommen werden⁶.

Im Bereich des Verfahrensrechts wird seit geraumer Zeit u. a. auch eine stärkere Hochkonzentration bzw. Zentralisierung bei den Zuständigkeiten für die Genehmigungsverfahren von Windenergieanlagen vorgeschlagen⁷. Die Zuständigkeit für die

¹ Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. August 2021 (BGBl. I S. 3905) geändert worden ist.

² Siehe Art. 2 des Gesetzes zu Sofortmaßnahmen für einen beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien und weiterer Maßnahmen im Stromsektor vom 20. Juli 2022 (BGBl. I S. 1237 ff.).

³ Siehe hierzu etwa kürzlich und beispielhaft für viele Bericht des Bund-Länder-Kooperationsausschusses zum Stand des Ausbaus der erneuerbaren Energien sowie zu Flächen, Planungen und Genehmigungen für die Windenergienutzung an Land, 26.10.2022, S. 64; *FA Wind*, Ausbausituation der Windenergie an Land im Herbst 2022, 2022; zu den aktuellen Ausschreibungsergebnissen *FA Wind*, 26. Ausschreibung für Windenergieanlagen an Land (September 2022), 2022.

⁴ Siehe etwa *FA Wind*, Hemmnisse beim Ausbau der Windenergie an Land - Ergebnisse einer Branchenbefragung, 2022; Bericht des Bund-Länder-Kooperationsausschusses zum Stand des Ausbaus der erneuerbaren Energien sowie zu Flächen, Planungen und Genehmigungen für die Windenergienutzung an Land, 26.10.2022, S. 47 ff.

⁵ *Sprötge/Sellmann/Reichenbach*, Windkraft Vögel Artenschutz, 2018, S. 48 mit Verweis auf die PROGRESS-Studie.

⁶ Siehe zum Ganzen *Schmidt/Sailer, Reformansätze zum Genehmigungsrecht von Windenergieanlagen*, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 25 vom 28.01.2022.

⁷ Siehe hierzu *Schmidt/Sailer, Reformansätze zum Genehmigungsrecht von Windenergieanlagen*,

immissionsschutzrechtliche Genehmigung von Windenergieanlagen ist in den jeweiligen Bundesländern auf sehr unterschiedlichen Ebenen angesiedelt. So sind etwa in Baden-Württemberg hierfür die Landratsämter und kreisfreien Städte als untere Verwaltungsbehörden zuständig, in Hessen die Regierungspräsidien als mittlere Verwaltungsbehörden und in Schleswig-Holstein das Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume als Landesoberbehörde.

Die weitestgehende Forderung in diesem Zusammenhang betrifft die Einrichtung einer zentralen Genehmigungsbehörde pro Bundesland⁸. Die dem Gesetzentwurf zugrundeliegende Zuständigkeitsbündelung betrifft dagegen lediglich einen Zuständigkeitswechsel von den unteren Naturschutzbehörden zu den Staatlichen Ämtern für Landwirtschaft und Umwelt (StÄLU) im Hinblick auf die naturschutzrechtliche Prüfung bei der Genehmigung von Windenergieanlagen.

Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 25 vom 28.01.2022, S. 50 f.

⁸ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Stärkung des Ausbaus der Windenergie an Land, Aufgabenliste zur Schaffung von Akzeptanz und Rechtssicherheit für die Windenergie an Land, 2019, Nr. 8: „Beschleunigung und verbesserte Durchführung von

immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren bei Windenergieanlagen: Einrichtung einer zentralen Genehmigungsbehörde pro Bundesland, Stärkung der Rolle des Projektmanagers.“

B. Beurteilung der vorgeschlagenen Zuständigkeitsregelung

Der Gesetzentwurf sieht im Wesentlichen vor, dass „die naturschutzrechtlichen Entscheidungen und Mitwirkungshandlungen im Rahmen von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren für Anlagen zur Nutzung von Windenergie gemäß Anhang 1 Nummer 1.6 der Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen (4. BImSchV)⁹ sowie die naturschutzrechtlichen Entscheidungen beim Vollzug dieser Genehmigungen“ von den unteren Naturschutzbehörden auf die Staatlichen Ämter für Landwirtschaft und Umwelt übertragen werden. Damit nach der Genehmigungserteilung die Zuständigkeit nicht wieder wechselt und die der unteren Naturschutzbehörden nicht wiederauflebt, werden auch alle nachfolgenden behördlichen Entscheidungen zu den Anlagen im Rahmen des Vollzugs (Umsetzung, Kontrolle, gegebenenfalls nachträgliche ändernde Entscheidungen) mit übertragen¹⁰. Eine Übergangsvorschrift ist nicht vorgesehen.

I. Rechtliche Zulässigkeit

Durch die Verlagerung der naturschutzrechtlichen Zuständigkeit auf die Staatlichen Ämter für Landwirtschaft und Umwelt findet neben einer Hochzonung weg von den kreislichen unteren Naturschutzbehörden auch eine Zuständigkeitsbündelung bei den StÄLU statt, die zugleich auch die Zuständigkeit für das eigentliche Genehmigungsverfahren von Windenergieanlagen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG)¹¹ haben. Dies hat verfahrensrechtlich vor allem Auswirkungen auf die im Verfahren vorgesehene Behördenbeteiligung nach § 10 Abs. 5 BImSchG. Diese hat spätestens mit der öffentlichen

Bekanntmachung des Vorhabens (nach Vollständigkeit der Antragsunterlagen) zu erfolgen¹², findet aber in der Praxis häufig schon vorher statt. Zur Behördenbeteiligung regelt § 10 Abs. 5 BImSchG:

„Die für die Erteilung der Genehmigung zuständige Behörde (Genehmigungsbehörde) holt die Stellungnahmen der Behörden ein, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird. Hat eine zu beteiligende Behörde bei einem Verfahren zur Genehmigung einer Anlage zur Nutzung erneuerbarer Energien innerhalb einer Frist von einem Monat keine Stellungnahme abgegeben, so ist davon auszugehen, dass die beteiligte Behörde sich nicht äußern will. Die zuständige Behörde hat die Entscheidung in diesem Fall auf Antrag auf der Grundlage der geltenden Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt des Ablaufs der Monatsfrist zu treffen (...)“.

Die ansonsten für die naturschutzrechtliche Prüfung vorgesehene formale Behördenbeteiligung zwischen den unteren Naturschutzbehörden und den StÄLU als Genehmigungsbehörden würde durch die vorgeschlagene Zuständigkeitsbündelung daher zukünftig bei der Genehmigung von Windenergieanlagen entfallen. Stattdessen würde die naturschutzrechtliche Prüfung in diesen Fällen innerhalb der StÄLU – also behördenintern – erfolgen.

Der vorgeschlagenen Zuständigkeitsverlagerung stehen keine (verfassungs-)rechtlichen Vorgaben entgegen, vielmehr handelt es sich um eine primär verwaltungsorganisatorische Frage. Das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)¹³ selbst weist den Vollzug seiner Regelungen im Grundsatz den

⁹ Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Mai 2017 (BGBl. I S. 1440), die durch Artikel 1 der Verordnung vom 12. Oktober 2022 (BGBl. I S. 1799) geändert worden ist.

¹⁰ LT-Drs. 8/1491, S. 7.

¹¹ Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274; 2021

I S. 123), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 3 des Gesetzes vom 19. Oktober 2022 (BGBl. I S. 1792) geändert worden ist.

¹² Jarass, BImSchG, 13. Aufl. 2020, § 10 Rn. 22, 55.

¹³ Bundesnaturschutzgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Juli 2022 (BGBl. I S. 1362, 1436) geändert worden ist.

„nach Landesrecht für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden“ zu (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG). Nähere Vorgaben betreffend die Zuständigkeit innerhalb der Länder (z. B. die Zuweisung an eine bestimmte Verwaltungsebene) enthält es nicht. Die Länder führen das BNatSchG gemäß Art. 83 des Grundgesetzes (GG)¹⁴ als eigene Angelegenheit aus. In einem solchen Fall regeln sie gemäß Art. 84 Abs. 1 S. 1 GG auch die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren¹⁵. Die Organisationsgewalt liegt hier also bei den Ländern. Dies umfasst sowohl die Festlegung des Aufgabenkreises bestimmter Behörden als auch die Regelung verwaltungsinterner Mitwirkungsvorgänge¹⁶. Bei diesen Festlegungen haben die Länder einen weiten Gestaltungsspielraum und können verschiedene Gesichtspunkte berücksichtigen (z. B. Fachkompetenz, effiziente Verwaltungsorganisation etc.).

Auch dass hier keine Übergangsfrist vorgesehen ist, ist jedenfalls verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Es geht hier um eine rein verwaltungsorganisatorische Frage. Wenn jedoch Verfahren nach den bisherigen Zuständigkeitsregelungen schon weit vorgeschritten sind, sollte dies dennoch berücksichtigt werden – jedenfalls für die Fälle, in denen bereits eine positive naturschutzrechtliche Stellungnahme der unteren Naturschutzbehörde vorliegt.

II. Mögliche Vor- und Nachteile

Eine Zuständigkeitsbündelung, wie hier für die naturschutzrechtliche Prüfung mit der allgemeinen genehmigungsrechtlichen Prüfung vorgeschlagen, kann zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren beitragen. Dadurch entfällt zumindest das formale Beteiligungsverfahren nach § 10 Abs. 5 BImSchG und die naturschutzrechtliche Prüfung kann behördenintern ohne weitere

Abstimmung mit anderen Behörden erfolgen. Bezogen auf das gesamte Genehmigungsverfahren stellt diese Rechtsänderung freilich nur ein kleines Rädchen zur Beschleunigung und Vereinfachung dar.

Die durch die Zuständigkeitsbündelung zugleich erfolgte stärkere Zentralisierung und Hochkonzentration auf die StÄLU kann zur Konzentration von Know-how und dadurch mehr Professionalisierung, einer höheren Routine, einem größeren Erfahrungsaufbau und einer höheren Fach- und Methodenkompetenz in Bezug auf das komplexe Genehmigungsverfahren von Windenergieanlagen beitragen¹⁷. Die größere Distanz von den örtlichen, kreislichen Strukturen kann zudem zur Sicherstellung einer möglichst objektiven Prüfung beitragen.

Andererseits kann ein geringerer Ortsbezug auch nachteilig sein, wenn dadurch ggf. notwendiges „Vor-Ort-Wissen“ nicht zur Verfügung steht. Bei der hier vorgeschlagenen Zuständigkeitsverlagerung von den acht unteren Naturschutzbehörden in den Kreisen und kreisfreien Städten auf die vier Staatlichen Ämter für Landwirtschaft und Umwelt dürfte dies aber weniger zu befürchten zu sein, zumal die Behörden entsprechendes Wissen – falls notwendig – auch aufbauen könnten bzw. ein Wissenszuwachs durch den vorgesehenen Personalaufwuchs, der sich in Teilen auch aus den unteren Naturschutzbehörden speisen dürfte, erfolgen könnte. Ein weiterer Nachteil einer Bündelung der Zuständigkeiten könnte ein möglicher Verfahrensstau sein, dadurch, dass die Prüfungen nicht mehr auf mehrere Stellen verteilt, sondern auf zentralere Behörden konzentriert sind. Daher müssen die StÄLU als zuständige Stellen zum Ausgleich mit ausreichend und ausreichend qualifiziertem Personal ausgestattet werden, um die zusätzlichen Aufgaben zu bewältigen¹⁸. Soweit ersichtlich scheint diesbezüglich ein entsprechender

¹⁴ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. Juni 2022 (BGBl. I S. 968) geändert worden ist.

¹⁵ Die Möglichkeit von diesbezüglichen Bundesregelungen soll hier nicht weiter Gegenstand sein.

¹⁶ Vgl. BVerfGE 105, 313 (331); BVerfGE 114, 196 (224); *Kment*, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 84 Rn. 6 f.

¹⁷ Vgl. Ergebnisbericht der Kommission zur Evaluation von Planungs- und Genehmigungsverfahren, Begutachtung im Auftrag der Sächsischen Staatskanzlei, 2019, S. 42 ff.

¹⁸ In dieser Kombination eine Zuständigkeit für die Genehmigungserteilung auf übergeordneter Ebene befürwortend Krüger/Habeck/Krischer, Maßnahmenvorschläge zur Beschleunigung des naturverträglichen Ausbaus der Windenergie an Land, 2020, S. 2.

6 Stellungnahme zur naturschutzrechtlichen Zuständigkeit in MV

Personalaufwuchs – von 30 Stellen bis Ende 2023 – geplant zu sein¹⁹.

Insgesamt sollte berücksichtigt werden, dass zentralere Genehmigungsstrukturen nicht zwingend zu schnelleren Entscheidungen führen müssen²⁰. Dies hängt vielmehr von verschiedenen Faktoren ab. Für schnellere Genehmigungsverfahren braucht es jedenfalls ein Bündel von Beschleunigungsmaßnahmen (siehe sogleich).

¹⁹ LT-Drs. 8/1491, S. 4.

²⁰ Siehe etwa die laufende Auswertung der FA Wind zu den Verfahrensdauern in den einzelnen Bundesländern, [Dauer förmlicher Genehmigungsverfahren mit](#)

C. Weiteres Beschleunigungspotenzial ausschöpfen

Dem Gesetzgeber stehen zahlreiche Reformoptionen zur Verfügung, um sowohl die für den notwendigen Erneuerbare-Energien-Ausbau erforderlichen Flächen bereitzustellen (Planungsrecht)²¹ als auch dafür zu sorgen, dass Genehmigungsverfahren einfacher und schneller werden (Genehmigungsrecht)²². Zentrale Maßnahmen, die der Gesetzgeber im Bereich der Genehmigungsverfahren dringend angehen sollte, sind:

- ▶ den Prüfungsumfang klarzustellen und zu reduzieren
- ▶ die Prüfungsmaßstäbe zu konkretisieren
- ▶ die Windenergie gegenüber anderen Belangen zu priorisieren
- ▶ die Genehmigungs- und Rechtsschutzverfahren zu optimieren
- ▶ das Repowering zu erleichtern

Wichtig ist, dass dem ein stimmiges Gesamtkonzept zu Grunde liegt. Dies betrifft zwar in weiten Teilen den Bundesgesetzgeber, aber auch die Bundesländer können und müssen erheblich zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren beitragen.

I. Genehmigungssituation verbessern

Eine Optimierung der Verfahren lässt sich zunächst durch eine gesetzliche Klarstellung und Reduzierung des Prüfungsumfangs im Genehmigungsverfahren erreichen. Dies betrifft sowohl den Umfang der zu prüfenden Anforderungen (Prüfprogramm entschlacken) als auch den Umfang

hierfür notwendiger fachlicher Untersuchungen (Reduzierung auf fachliches Mindestmaß). Ein wesentliches Instrument zur Erhöhung des Tempos und der Rechtssicherheit bei der Genehmigungserteilung ist die rechtsverbindliche Konkretisierung von Prüfungsmaßstäben – dies hilft Behörden, Vorhabenträgern und Gerichten gleichermaßen. Zudem sollte der Gesetzgeber bestehende Spielräume nutzen, um die Windenergie bzw. die erneuerbaren Energien im materiellen Recht gegenüber anderen öffentlichen Belangen und Interesse zu priorisieren, wie dies auch allgemein für den Vollzug über den neuen § 2 EEG 2021 (überragendes öffentliches Interesse und öffentliche Sicherheit) und entsprechender Vorschläge auf EU-Ebene²³ der Fall ist. Auch eine verfahrensrechtliche Priorisierung wäre hilfreich. So sollten Genehmigungsverfahren von Erneuerbare-Energien-Anlagen gegenüber anderen Verfahren und abweichend von einer Priorisierung nach Antragseingang/Vollständigkeit – grundsätzlich vorrangig behandelt werden und/oder spezielle Abteilungen/Einheiten dafür vorgehalten werden. Das Gleiche gilt für Gerichtsverfahren. Auch hier sollten eigene Kammern/Senate geschaffen werden, wie sie in einigen Bundesländern bereits bestehen²⁴.

In Mecklenburg-Vorpommern sind zwar durchaus erste entsprechende Ansätze erkennbar. Allen voran ist insoweit hervorzuheben, dass es bislang das einzige Bundesland ist, in dem die Einhaltung der bauordnungsrechtlichen Abstandsvorgaben aus dem Prüfprogramm für Windenergieanlagen gestrichen wurde (§ 6 Abs. 1 S. 4 LBauO

²¹ Hierzu eingehend *Wegner*, Reformansätze zum Planungsrecht von Windenergieanlagen, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 26 vom 11.02.2022.

²² Siehe zum Ganzen *Schmidt/Sailer*, Reformansätze zum Genehmigungsrecht von Windenergieanlagen, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 25 vom 28.01.2022.

²³ Siehe Art. 16d des Entwurfs einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der

Richtlinie (EU) 2018/2001 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, der Richtlinie 2010/31/EU über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden sowie der Richtlinie 2012/27/EU zur Energieeffizienz, COM(2022) 222 final v. 18. Mai 2022.

²⁴ Siehe etwa den erst kürzlich geschaffenen Infrastruktur-Senat am VGH Mannheim (<https://www.justiz-bw.de/Lde/Startseite/Service/Infrastruktur-Senat+am+Verwaltungsgerichtshof+in+Mannheim+nimmt+Arbeit+auf?LISTPAGE=1149211>).

8 Stellungnahme zur naturschutzrechtlichen Zuständigkeit in MV

M-V)²⁵. Das ist zu begrüßen und führt bereits zu einer gewissen Erleichterung und Entschlackung des Prüfprogramms²⁶.

Ein besonders wichtiges Feld ist daneben das Landesdenkmalschutzrecht. Dessen Bedeutung als Hemmnis für den Ausbau der erneuerbaren Energien (insbesondere der Windenergie) hat in den vergangenen Monaten spürbar zugenommen. Die für die Erteilung einer denkmalschutzrechtlichen Genehmigung nach § 7 DSchG M-V relevante Frage, ob durch eine Erneuerbare-Energien-Anlage „das Erscheinungsbild oder die Substanz des Denkmals erheblich beeinträchtigt wird“, ist mit großen Rechtsunsicherheiten behaftet. Dies ist eine Erschwernis für Antragsteller, Behörden und Gerichte gleichermaßen und macht denkmalschutzrechtliche Entscheidungen objektiv kaum vorhersehbar²⁷. Es bedarf hier einer rechtsverbindlichen Konkretisierung des Prüfungsmaßstabs. Fehlende Bewertungsmaßstäbe eröffnen ansonsten Auslegungsspielräume, die zunehmend gegen den Ausbau der Energieinfrastruktur genutzt werden.

Neben einer solchen Konkretisierung, bietet das Denkmalschutzrecht auch Raum für eine Reduzierung von Prüfanforderungen sowie eine Priorisierung erneuerbarer Energien. Insoweit lohnt ein Blick auf aktuelle Entwicklungen in anderen Bundesländern. So beabsichtigt etwa Bayern, eine denkmalschutzrechtliche Vereinbarkeitsprüfung im Fall von erneuerbaren Energien überhaupt nur noch bei „besonders landschaftsprägenden Denkmälern“ (rund 100 an der Zahl) durchzuführen²⁸. In allen anderen Fällen entfällt eine denkmalschutzrechtliche Prüfung gänzlich, was zugleich auch eine Form der Priorisierung des Ausbaus erneuerbarer Energien gegenüber dem Denkmalschutz darstellt.

Demgegenüber hat Niedersachsen in seinem Denkmalschutzgesetz jüngst geregelt, dass ein Eingriff in ein Kulturdenkmal zu genehmigen ist, soweit das öffentliche Interesse an der Errichtung von Anlagen zur Nutzung von erneuerbaren Energien das Interesse an der unveränderten Erhaltung des Kulturdenkmals überwiegt und dass dieses öffentliche Interesse in der Regel überwiegt, wenn der Eingriff in das äußere Erscheinungsbild reversibel ist und in die denkmalwerte Substanz nur geringfügig eingegriffen wird (vgl. § 7 Abs. 2 DSchG ND)²⁹. Diesem Vorbild für eine Priorisierung der erneuerbaren Energien im Rahmen der anzustellenden Abwägungsscheidung könnte auch Mecklenburg-Vorpommern folgen und in § 7 Abs. 3 DSchG M-V entsprechende Regelungen aufnehmen.

II. Vollzugsvorgaben überprüfen

Die Bundesländer haben beim Vollzug des Bundesrechts, das sie in der Regel – wie auch beim BNatSchG – als eigene Angelegenheit ausführen, erhebliche Spielräume bei der Auslegung und Anwendung des Rechts, die sie über Vorgaben in Verwaltungsvorschriften, Vollzugshinweisen und -empfehlungen nutzen. Besonders ausgeprägt ist dies in Bereichen, in denen der Bund selbst sehr wenig regelt bzw. konkretisiert. Dies betrifft etwa die – auch nach der jüngsten Novelle des BNatSchG – von Bundesseite nicht näher konkretisierten Anforderungen im Artenschutzrecht (z. B. Bestandserfassung, Störungs-/Beschädigungs-/Zerstörungsverbot, Ansammlungen, Vogelzug, Fledermäuse, FFH-Arten, nachträgliche Ansiedlung, Anlagenerrichtung). Auch im Immissionsschutzrecht ist durch die länderseitig vorgegebene

²⁵ Landesbauordnung Mecklenburg-Vorpommern (LBauO M-V) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Oktober 2015, zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. Juni 2021 (GVBl. M-V S. 1033).

²⁶ Siehe hierzu *Schmidt/Sailer, Reformansätze zum Genehmigungsrecht von Windenergieanlagen, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 25 vom 28.01.2022, S. 8 f.*

²⁷ Einen besonders strengen Denkmalschutz fordernd z. B. OVG Lüneburg, Beschl. v. 21.04.2022 – 12 MS 188/21; siehe auch *BWE, Lösung der Blockade von Windenergieprojekten durch Denkmalschutz, Positionspapier,*

2022; *BDEW, Energiewende ermöglichen – 25 Vorschläge für mehr Tempo bei Planung und Genehmigung, 2021, S. 11.*

²⁸ Art. 6 Abs. 5 Gesetzentwurf der Staatsregierung, Gesetz zur Änderung des Bayerischen Denkmalschutzgesetzes, 08/2022 (abrufbar über <https://www.stmwk.bayern.de/allgemein/meldung/6892/wir-bringen-klimaschutz-und-denkmalschutz-zusammen-neuerungen-im-bayerischen-denkmalschutzgesetz.html>).

²⁹ Niedersächsisches Denkmalschutzgesetz vom 30. Mai 1978, zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 22. September 2022 (Nds. GVBl. S. 578).

Anwendung der LAI-Hinweise³⁰ – in Abweichung zu den Vorgaben der TA Lärm – erheblich Rechtsunsicherheit geschaffen worden.

Neben dem Landesrecht sollten daher auch alle Vollzugsvorgaben im Hinblick auf ihre Hemmnis- und Beschleunigungswirkung bzgl. des Ausbaus erneuerbarer Energien überprüft und ggf. angepasst werden („EE-freundlicher Vollzug“, Reduzierung von Vorgaben auf ein fachliches Mindestmaß). Hierüber können die Bundesländer ganz erheblich zur Vereinfachung und Beschleunigung der Verfahren beitragen.

III. Behörden und Gerichte personell und organisatorisch stärken

Ein wesentlicher Faktor für schnellere Genehmigungsverfahren ist schließlich eine möglichst gute personelle und organisatorische Ausstattung von Behörden und Gerichten. Für die Bearbeitung von Verfahren zur Genehmigung von Erneuerbare-Energien-Anlagen sollten dazu – wie bereits oben erwähnt – eigene Abteilungen bzw. Senate eingerichtet werden und entsprechende Anträge – abweichend von einer Priorisierung nach Antragseingang/Vollständigkeit – vorrangig bearbeitet werden. Zudem sollten die Verfahren so weit wie möglich digitalisiert durchgeführt werden. Außerdem sollte der Einsatz von Projektmanagern erleichtert werden (vgl. § 2 Abs. 2 S. 3 Nr. 5 der 9. BImSchV)³¹.

IV. Akzeptanz steigern

Auch Maßnahmen zur Steigerung bzw. zum Erhalt einer hohen Akzeptanz für die Energiewende sind von besonderer Bedeutung. Sie erfordern aber häufig keine gesetzlichen Anpassungen, sondern einen überzeugenden politischen Willen zur Gestaltung der Transformation und ein stetes,

glaubhaftes Werben um eine Energiewende als Gemeinschaftswerk³².

³⁰ Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Immissionschutz (LAI), Hinweise zum Schallimmissionsschutz bei Windkraftanlagen (WKA), Stand 30.06.2016.

³¹ Schmidt/Sailer, Reformansätze zum Genehmigungsverfahren von Windenergieanlagen, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 25 vom 28.01.2022, S. 52 f.

³² Schmidt/Wegner/Sailer/Müller, Gesetzgeberische Handlungsmöglichkeiten zur Beschleunigung des Ausbaus der Windenergie an Land, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht Nr. 53 vom 28.10.2021, S. 2.

Kontakt

**Stiftung Umweltenergierecht
Friedrich-Ebert-Ring 9
97072 Würzburg**

T: +49 931 79 40 77-0

F: +49 931 79 40 77-29

**info@stiftung-umweltenergierecht.de
www.stiftung-umweltenergierecht.de**