

# **„Deutschlandtempo“ im Zulassungsrecht als „new normal“?**

**Stiftung Umweltenergierecht:  
25. Würzburger Gespräche zum Umweltenergierecht**

Prof. Dr. Peter Schütte

Würzburg, 28.09.2023

# BBG und Partner



# 1. Einführung: Wo kommen wir her?



# 1. Einführung: Wo kommen wir her?



„Bündnis protestiert in Nordenham gegen Weservertiefung“ (NDR)

„Beschleunigung gefordert: Langsamer Netzausbau belastet Stromkunden“ (Heise)

„A20: Ausbau der Autobahn verzögert sich weiter“ (NDR)



„Bund ändert Pläne für Weservertiefung“ (NDR)

„Denkfabrik: Deutschland viel zu langsam beim Erneuerbaren-Ausbau“ (DVZ)



„Klima-Proteste auf der A20 – Autobahn gesperrt“ (Nordkurier)

# 1. Einführung: Ukraine-Krieg als Trigger



# 1. Einführung: Ukraine-Krieg als Trigger

„Deutschland erhält in Rekordtempo  
erstes LNG-Terminal“ (manager magazin)

"Statt in acht Jahren": Leitung  
für erstes LNG-Terminal in  
Rekordzeit fertig gebaut" (Berliner  
Zeitung)

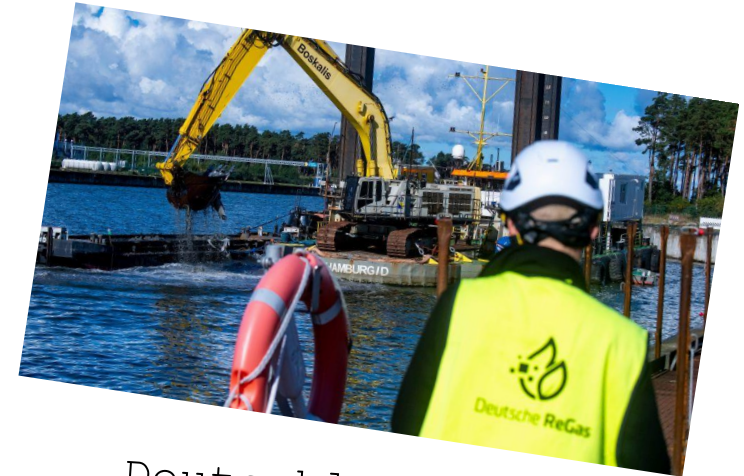


"Olaf Scholz weiht LNG-  
Terminal in Lubmin ein"  
(Euronews)

"Nächstes LNG-Terminal eröffnet -  
Wir kommen durch diesen Winter"  
(Bundesregierung, Beitrag vom 14.01.23)

„Niedersachsen macht Tempo: Baustart  
für Gasleitung von LNG-Terminal“  
(Windmesse.de)

„Vorzeitiger Baubeginn  
für schwimmendes LNG-  
Terminal in Stade  
genehmigt“ (Tageblatt)



„Deutschland macht bei  
Abkehr von russischer  
Energie Tempo“ (Handelsblatt)

# 1. Einführung: Wie geht es weiter?



**„Deutschlandtempo“  
im Zulassungsrecht als „new normal“?**

1. Einführung
2. Die Beschleunigung der Anlagenzulassung
3. Fachgesetzübergreifende Maßnahmen und Instrumente
4. Besonderheiten in einzelnen Regelungsbereichen
5. Angestoßene Reformen als Zeitwende im Anlagenzulassungsrecht?



## 2.1 Die Beschleunigung der Anlagenzulassung - Historie und Überblick -

### Beschleunigungsgesetzgebung

bis 2022

- **Gesetzgebungsoffensiven** zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren
- **Corona-Pandemie** (*Online-Konsultationen*)
- **MgvG** (Zulassung von Vorhaben durch Gesetz)

ab 2022

- **Oster- und Sommerpaket:** Klimaschutz (Wind on- und offshore)
- **Ukraine-Krieg:** Überwindung von Importabhängigkeiten Deutschlands von einzelnen Energielieferanten (LNGG, BImSchG-Novelle, EnWG-Novelle etc.)

## 2.2 Die Beschleunigung der Anlagenzulassung – Überblick

### 2020

- 31.01: Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz (MgvG)
- 31.01: Planungsbeschleunigungsgesetz III

März 2020: Beginn der Corona Pandemie

- 14.5: Planungssicherstellungsgesetz
- 5.11 Investitionsbeschleunigungsgesetz

### 2020

24.03.2020: Klimaschutzbeschluss BVerfG

28.09.2021: Bundestagswahl

### 2022

- 11.01: „Eröffnungsbilanz Klimaschutz“

24.02.2022: Angriff Russlands auf die Ukraine

- 18.05: REPower EU/ Novelle RED IV RL
- 19.05: LNG-Beschleunigungsgesetz
- 07.07: Oster- bzw. Sommerpaket: Änderungen d. EEG, BNatSchG, WindSeeG, WindBG/WaLG, EnWG
- 19.10: Änderung BImSchG
- 19.12: EU-Notfall-VO

### 2023

- 30.01: Formulierungshilfe zur EU-Notfall-VO
- 10.02: VwGO-Novelle
- 29.03: Inkrafttreten i.R.d. ROGÄndG
- 16.06: Novelle der EU-EE-RL (RED IV)
- 28.06: Entwurf zur Änderung des BImSchG
- 13.07: Zweite Änderung LNGG

1. Einführung
2. Die Beschleunigung der Anlagenzulassung
3. **Fachgesetzübergreifende Maßnahmen und Instrumente**
4. Besonderheiten in einzelnen Regelungsbereichen
5. Angestoßene Reformen als Zeitwende im Anlagenzulassungsrecht?

# 3.1 Fachgesetzübergreifende Maßnahmen und Instrumente - gesetzliche Bedarfsfeststellung -

## Definition überragender Gemeinwohlbelange



- § 2 EEG 2021:  
Errichtung und Betrieb von **erneuerbaren Energien** (...) liegen *im überragenden öffentlichen Interesse* und dienen der *öffentlichen Sicherheit*
- So auch im NABEG, LNGG, WindSeeG, EnWG, BNatSchG
- Unionsrechtliche Rückendeckung durch Art. 3 VO (EU) 2022/2577



## Bedeutung

- Gesetzliche Bedarfsfeststellung
- Wichtiger: Im Rahmen von **Abwägungsentscheidungen** muss das besonders hohe Gewicht berücksichtigt werden
- Bedeutung insbesondere für Ausnahmen und Befreiungen im Naturschutz- und Wasserrecht



- Erleichterung in Zulassungsverfahren
- aber:**
- Inflationäre Vergabe dieser Einstufung?
  - Kritik: Fehlende Begründung Einzelmaßnahmen



## 3.2 Fachgesetzübergreifende Maßnahmen und Instrumente - Straffung von Raumverträglichkeitsprüfungen -

Novellierung des § 15 ROG

**Zweck:** Soll Genehmigungsverfahren beschleunigen und Doppelprüfungen vermeiden

### Besonderheiten

Prüfung von  
Umweltauswirkungen nur  
wenn diese erkennbar  
→ nach vorgelagerter  
überschlägiger Prüfung und  
bestimmten Kriterien

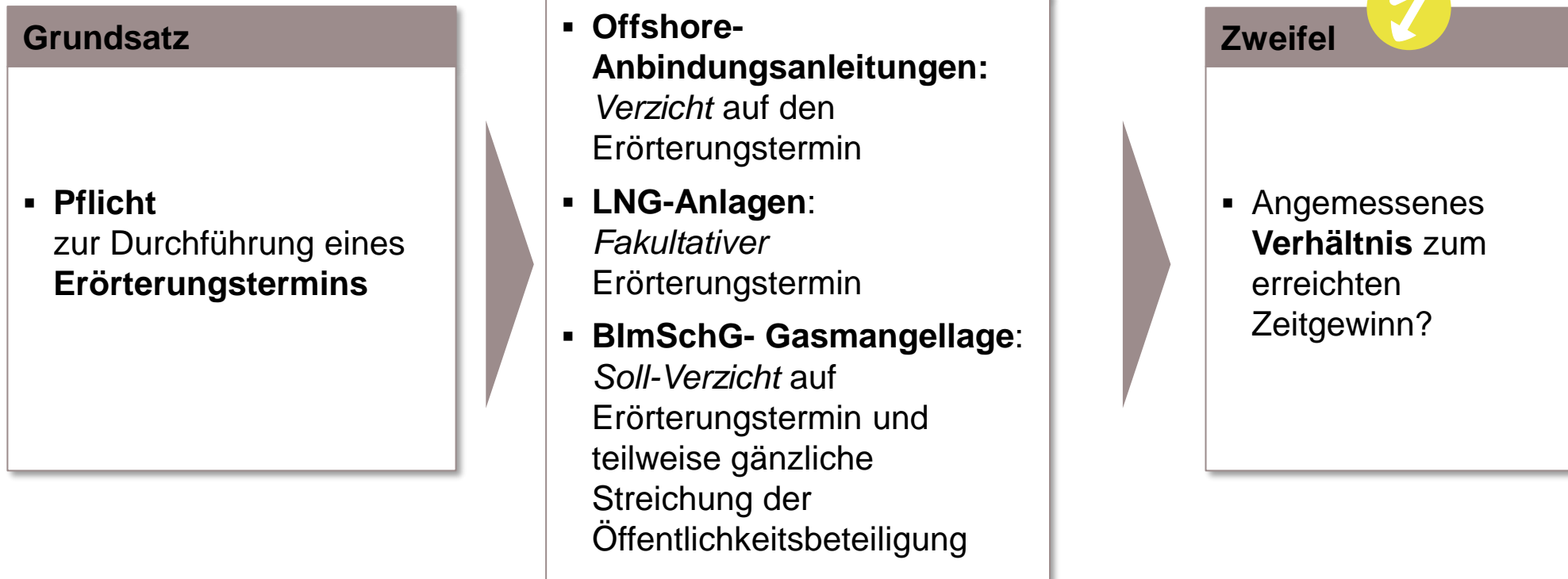
- Raumverträglichkeitsprüfung innerhalb von 6 Monaten (alt)
- Fiktionsregelung für den Fall der Nichteinhaltung der Frist
- Einleitung des Zulassungsverfahrens auf Antrag des Vorhabenträgers möglich  
→ Beteiligung der Raumordnungsbehörde iRd fachrechtlichen Behördenbeteiligung

### 3.3 Fachgesetzübergreifende Maßnahmen und Instrumente - Straffung von Umweltprüfungen -

- **Vermeidung** von Doppelprüfungen (z.B. WindSeeG - Flächenentwicklungsplan)
- **Beschränkung** UVP (Umweltverträglichkeitsprüfung) bei vorhergehendem ROV (Raumordnungsverfahren) oder einer Strategische Umweltprüfung (SUP)
- Prüfung von erforderlichen Aktualisierungen und Vertiefungen sowie zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen – so schon § 39 UVPG
- Gebundene Entscheidung / kein Ermessen auf der nachfolgenden Planungsstufe

### 3.4 Fachgesetzübergreifende Maßnahmen und Instrumente - Verzicht auf Verfahrensschritte und Erörterungstermin -

**Verzicht auf einzelne Verfahrensschritte** z.B. bei der Fortschreibung des Flächenentwicklungsplans: keine weitere Prüfung, wenn *keine wesentlichen Erkenntnisse* zu erwarten sind



## 3.5 Fachgesetzübergreifende Maßnahmen und Instrumente - Verkürzung von Auslegung und Einwendungsfristen -

**LNG-Anlagen / BImSchG - Gasmangellage:**  
Verkürzung der Auslegungs- und  
Einwendungsfristen auf eine Woche

### Wirkung für Einwender

- Drastische Einschränkung der Beteiligungsmöglichkeiten
- Stellungnahmen und Einwendungen weniger umfangreich und detailliert

### Wirkung für Verfahren

- Erheblicher Beschleunigungseffekt im Genehmigungsverfahren

Abwägungsmaterial umfassend erfasst?



Fehler in der  
Genehmigungsentscheidung?

Europarechtswidrigkeit?



## 3.6 Fachgesetzübergreifende Maßnahmen und Instrumente - Zulassung des vorzeitigen Beginns -

### Vorzeitiger Baubeginn

- Vorbereitende (Teil-) **Maßnahmen** sind schon **vor Abschluss** eines *Planfeststellungs- oder Genehmigungsverfahrens* erlaubt

### LNG-Anlagen

- *LNG/ EnWG-Anlagen: vorzeitiger Baubeginn* unter **erleichterten Bedingungen**:
- **Wegfall** *Verpflichtungs-erklärung Rückbau*
- **Wegfall** *Reversibilität*
- **Beginn** *möglich ohne vollständige Antragsunterlagen*

### BImSchG

- TESLA: auf Basis von § 8a BImSchG / OVG-Entscheidung
- zurzeit: § 31e BImSchG: Vorzeitiger Beginn bereits vor der Beteiligung der Öffentlichkeit möglich (bei Gasmangellage)

### Zweifel



- Schaffung vollendeter Tatsachen?
- Nur noch nachvollziehende Entscheidungen?
- Unzulässige Rechtswegverkürzung?

Auslöser: OVG  
Brandenburg zu  
Tesla-Werk  
(Grünheide)

## 3.7 Fachgesetzübergreifende Maßnahmen und Instrumente - Verwaltungsprozess: Verkürzung des Instanzenzuges -



- Genehmigung umweltrelevanter Anlagen werden häufig **gerichtlich angefochten**, wobei **sämtliche Instanzen durchlaufen** werden würden
- Verfahrensdauer von ca. zwei Jahren pro Instanz
- Verzicht auf Instanz/en
- Spezialisierte Spruchkammern
- Vorzug relevanter Verfahren
- Erstinstanzliche Zuständigkeit **OVG**: z.B. **Windenergieanlagen**
- Erstinstanzliche Zuständigkeit **BVerwG**: z.B. LNGG, Energie- und Offshore-Anbindungsleitungen für Windenergieanlagen auf See, Vorhaben des Eisenbahn- oder Bundesfernstraßengesetzes

## 3.8 Fachgesetzübergreifende Maßnahmen und Instrumente - Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher Verfahren -

### § 87c VwGO:

Vorrang- und Beschleunigungsgebot für größere Infrastrukturvorhaben



### Zweck:

Vermeidung von Verfahrensverzögerungen

- Vorranggebot während der gesamten Dauer des Verfahrens zu beachten
- Soll-Vorschrift zur Durchführung eines verwaltungsgerichtlichen Erörterungstermins eingeführt, vgl. § 87c Abs. 2 VwGO  
→ Erörterungstermin soll zur Regel werden

## 3.9 Fachgesetzübergreifende Maßnahmen und Instrumente - Stärkung der Digitalisierung -

§

- PlanSiG: Gesetz zur Sicherstellung ordnungsgemäßer Planungs- und Genehmigungsverfahren
- **Digitale** Bekanntmachungen & Auslegungen durch Veröffentlichungen
- Erörterungstermine durch **Online Konsultationen** ersetzt
- Befristete Regelungen bis Ende 2022
  
- **LNG-Vorhaben:**
- PlanSiG gilt über 2022 hinaus (für LNG-Vorhaben wurden diese Befristungen zum Teil wieder aufgehoben, vgl. § 10 LGG)

1. Einführung
2. Die Beschleunigung der Anlagenzulassung
3. Fachgesetzübergreifende Maßnahmen und Instrumente
4. Besonderheiten in einzelnen Regelungsbereichen
5. Weitere Gesetzesentwürfe zur Novellierung der Anlagenzulassung
6. Angestoßene Reformen als Zeitwende im Anlagenzulassungsrecht?

## 4.1 Besonderheiten in einzelnen Regelungsbereichen - Ausnahme von der UVP-Pflicht für LNG-Anlagen -

### Voraussetzungen (§ 4 LGG)

- Beschleunigte Zulassung des konkreten Verfahrens ist geeignet,
  - einen **relevanten Beitrag** zu leisten, um eine Krise
  - **abzuwenden** oder zu **bewältigen**

### Rechtfertigung

- **Sondersituation** zur Abwendung einer drohenden Gasmangellage in Deutschland

### Unionsrechtskonformität

- Basis Ausnahmeregelung **Art. 2 Abs. 4 UVP-RL**
- BVerwG hat Unionsrechtskonformität mehrfach **bestätigt**, Beschl. v. 22.6.2023, 7 VR 3/23, zuletzt: Beschl v. 15.09.2023, 7 VR 6.23

## 4.2 Besonderheiten in einzelnen Regelungsbereichen - Erleichterungen zur Eingriffsregelung bei LNG-Anlagen-

**LNGG** §

- Festsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bis zu 2 Jahre nach Erteilung der Zulassungsentscheidung
- Beginn Umsetzung: innerhalb von 3 Jahren nach Festsetzung



**Folgen**

- Entlastung des Zulassungsverfahrens
- Verhandlung über Grundstücksflächen nach Zulassungsentscheidung erhöht den Einigungsdruck

## 4.3 Besonderheiten in einzelnen Regelungsbereichen -Verzicht auf UVP und Prüfung des besonderen Artenschutzrechts für bestimmte Hochspannungsleistungen -

### § 43m EnWG (Planfeststellung Hochspannungsleitungen):

- **Verzicht UVP** und **Artenschutzprüfung**, wenn für Vorhaben:
  - Bundesfachplanung nach § 12 NABEG abgeschlossen
  - oder ein Präferenzraum nach § 12c Abs. 2a EnWG ermittelt wurde

- **Ähnliche Regelungen** in:
  - § 6 WindBG, § 72 WindSeeG
  - und § 14b UVPG

Vorschriften beruhen auf EU-Notfall-VO (EU) 2022/2577



## 4.4 Besonderheiten in einzelnen Regelungsbereichen - Windenergie / Flächenziele -

### Flächenziele für Windenergie an Land

#### Wesentliches Defizit

- **Mangel** an verfügbaren Vorhabenstandorten bremst den Ausbau von Windenergie

#### Reaktion

- **WaLG + WindBG:**
- Abbau planungs- und genehmigungsrechtlicher Hürden
- **Verbindliche Flächenziele** für Windenergie an Land (0,25 bis 2,2% - handelbar)

Neue Ära für die  
Windenergie an  
Land!

## 4.5 Besonderheiten in einzelnen Regelungsbereichen - Windenergie / Artenschutzrecht -

Auflistung kollisionsgefährdeter  
Brutvogelarten

Artspezifische Prüfabstände

**Nahbereich**

**Abstand < Nahbereich**

- Signifikante Risikoerhöhung wird vermutet
- § 45b Abs. 2 BNatSchG

**Zentraler Prüfbereich**

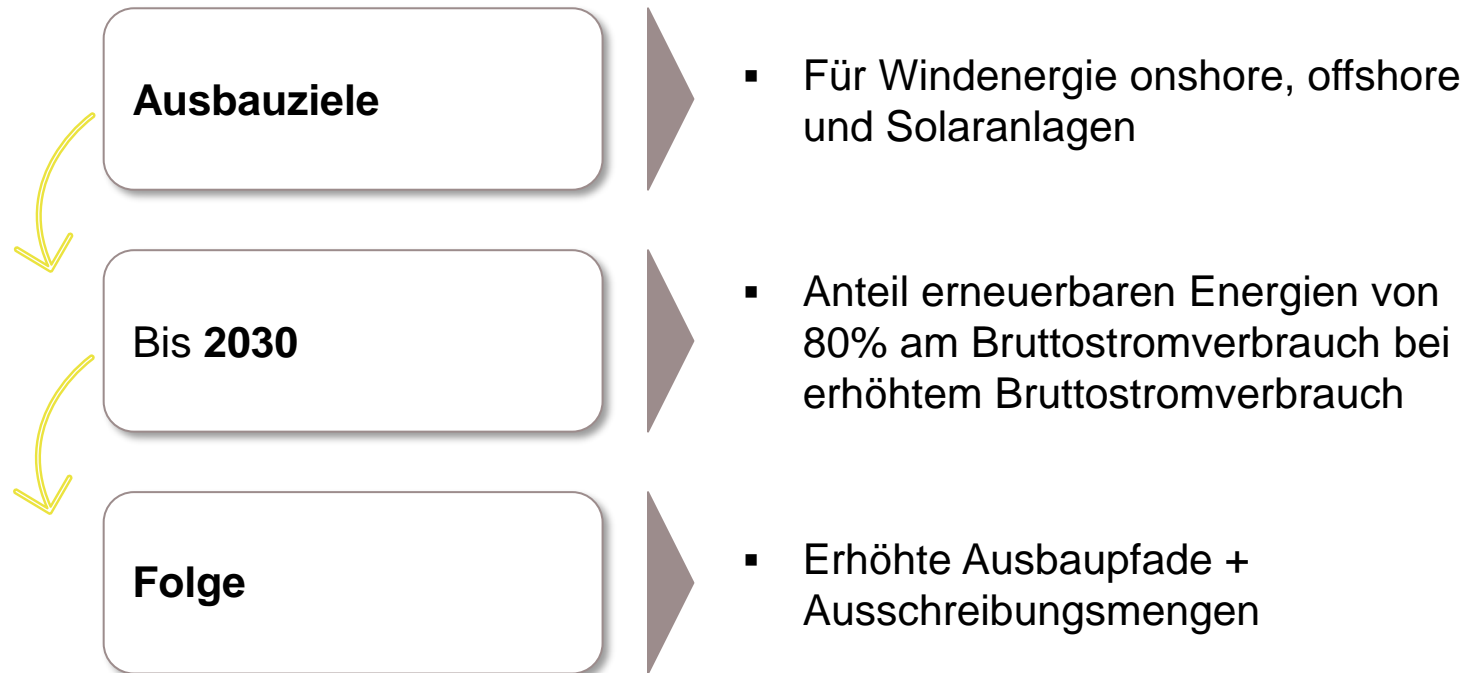
- „Anhaltspunkte“ für Konflikt
- widerlegbar durch Habitatpotential- und Raumnutzungsanalyse
- widerlegbar durch Schutzmaßnahmen (Antikollisionssysteme, Abschaltungen)
- § 45b Abs. 3 und 4 BNatSchG

**Erweiterter Prüfbereich**

**Abstand > erweiterter Prüfbereich**

- Tötungs- und Verletzungsrisiko nicht signifikant erhöht
- § 45b Abs. 5 BNatSchG

## 4.6 Besonderheiten in einzelnen Regelungsbereichen - Ausbauziele und Ausschreibungsmengen -



1. Einführung
2. Die Beschleunigung der Anlagenzulassung
3. Fachgesetzübergreifende Maßnahmen und Instrumente
4. Besonderheiten in einzelnen Regelungsbereichen
5. Angestoßene Reformen als Zeitwende im Anlagenzulassungsrecht?

## 5. Angestoßene Reformen als Zeitenwende im Anlagenzulassungsrecht?

**Novellen 2022:**  
progressive Ansätze

Flächenziele für  
Windenergie an  
Land

Zonenmodell im  
Artenschutzrecht

Erhöhte Ausbauziele  
und Ausschreibungsmengen

Ausnahmen und  
Straffung der UVP

Erleichterter  
vorzeitiger Beginn

Beschleunigung  
Gerichtsverfahren

- Entlastung von Zulassungsverfahren
- Beschleunigungseffekte für Anlagenzulassungen in den begünstigten Sektoren
- Prognose: Auswirkungen auf Gesetzgebung über Gasmangellage hinaus nahezu zwingend



## 5.1 Angestoßene Reformen (als Blaupause bzw.) als allgemein übertragbare Gedanken für das weitere Zulassungsrecht?

### Probleme

Ausnahmevorschriften  
für Sondersituation  
-> kein Dauerzustand

Umkehrung des  
„Regel-Ausnahme“  
Verhältnis,  
Aushöhlung von  
Verfahrensrecht

Wahrung ausreichender  
Öffentlichkeitsbeteiligung,  
-> „sozialer Friede“ und  
Akzeptanz

Klimakrise und  
Biodiversitätskrise  
bleiben

## 5.2 Wie schaffen wir die Zeitenwende im Anlagenzulassungsrecht? - Thesen -

### Verbesserungsvorschläge bzw. Kriterien zum Weg einer Blaupause

Klimaschutz als verfassungsrechtlich gebotenes Leitziel umsetzen

Ausgewogene materiell- und verfahrensrechtliche Ansätze über Gasmangellage hinaus – siehe EE

Entlastung des Anlagenzulassungsrecht um europarechtlich nicht zwingende Anforderungen

Beteiligung von Verbänden auf ursprüngliche Zielsetzung fokussieren

Erleichterungen im Völkerrecht und im Europarecht

## 5.2 Wie schaffen wir die Zeitenwende im Anlagenzulassungsrecht? - Thesen -

### 1. Klimaschutz als verfassungsrechtlich gebotenes Leitziel umsetzen

- Energiewende
- Verkehrswende
- Infrastrukturwende
- Erweiterung um Klimafolgenanpassung

### 2. Ausgewogene materiell- und verfahrensrechtliche Ansätze über Gasmangellage hinaus

- Gesetzliche Privilegierungen auf Leitziele Klimaschutz und –anpassung fokussieren
- Nachvollziehbare Begründungen der gesetzlichen Privilegierungen (Negativbeispiel MgVG).
- Drastische Verkürzung der Beteiligungsmöglichkeiten (Wochenfristen) nicht über Mangelsituation hinaus anwenden, da nicht zu rechtfertigen und in Konflikt mit Rechtsstaatsprinzip.
- Keine Entwertung der Zulassungsentscheidungen auf eine behördliche Nachkontrolle (Stichwort: vorzeitiger Betriebsbeginn), da in Konflikt mit Rechtsstaatsprinzip
- Pauschalierende Wertungen und Ausnahmen vermeiden, da gerichtlich angreifbar (Beispiel: kein Verstoß gegen wasserrechtliche Regelungen bei Gewässerbenutzungen durch LNG-Anlagen nicht zu rechtfertigen)



## 5.2 Wie schaffen wir die Zeitenwende im Anlagenzulassungsrecht? - Thesen -

### 3. Entlastung des Anlagenzulassungsrecht um europarechtlich nicht zwingende Anforderungen

- Fristenregelungen in allen Beteiligungsverfahren
- Fakultative Erörterungstermine in allen Beteiligungsverfahren
- Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung reformieren (Naturschutzfonds, zeitliche Entkoppelung)
- Zudem: Deutsche Sonderwege bei der Umsetzung des europäischen Rechts vermeiden, da diese vom EuGH häufig nicht mitgetragen werden.

### 4. Beteiligung von Verbänden auf ursprüngliche Zielsetzung fokussieren

- Nutzung des externen Sachverständs für Klimaschutz und -anpassung
- Qualität der Entscheidungsfindung erhöhen

### 5. Nachjustieren im Völkerrecht: Arhus-Konvention

### 6. Nachjustieren im Europarecht: UVP-Richtlinie, FFH- und VS-RL, Notfall-VO, EE-RL...

# Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!



Prof. Dr. Peter Schütte

## **Beratungsfelder:**

- Umwelt und Planung
- Energie
- Öffentliche Aufträge

## **Kontakt:**

- [schuette@bbgundpartner.de](mailto:schuette@bbgundpartner.de)
- F 0421 33541-15