



Die Beschleunigungsgesetzgebung („Osterpaket“) 2022: Zukunftsorientiert über Windenergie an Land hinausdenken

Fachgespräch Beschleunigungsgesetzgebung, 15.11.2022

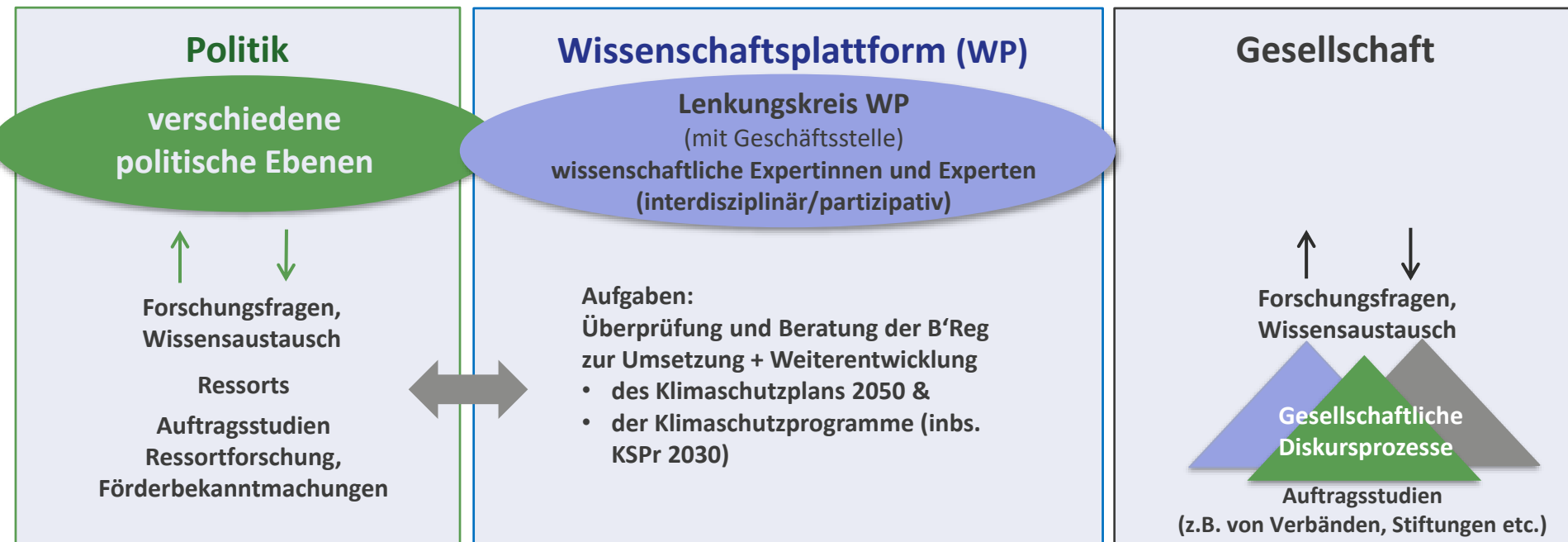
Zusammensetzung des Lenkungskreises der Wissenschaftsplattform

- **Prof. Dr. Timo Busch**, Prof. für Betriebswirtschaftslehre, Uni Hamburg
- **Prof. Dr. Ottmar Edenhofer**, Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (PIK), **Vorsitzender des LK**
- **Prof. Dr. Anita Engels**, Professorin für Soziologie, Uni Hamburg
- **Prof. Dr.-Ing. Holger Hanselka**, Präsident des Karlsruher Institut für Technologie (KIT), **Stellvertreter**
- **Dr. Felix Christian Matthes**, Forschungs koordinator Energie und Klimaschutz des Öko-Institut e. V.
- **Prof. Dr. Karen Pittel**, Leiterin des Zentrums für Energie, Klima und Ressourcen am ifo Institut, München, **Stellvertreterin**
- **Prof. Dr. Ortwin Renn**, Wissenschaftlicher Direktor am Institut für Transformative Nachhaltigkeitsforschung (IASS), Potsdam
- **Prof. Dr. Sabine Schlacke**, Professorin für Öffentliches Recht, insb. Verwaltungs- und Umweltrecht, Uni Greifswald, **Vorsitzende des LK**



Funktion und Aufgaben der WPKS

§ 9 Abs. 3 KSG: „Für jedes Klimaschutzprogramm bezieht die Bundesregierung in einem öffentlichen Konsultationsverfahren Länder, Kommunen, Wirtschaftsverbände und zivilgesellschaftliche Verbände sowie die Wissenschaftsplattform Klimaschutz und wissenschaftliche Begleitgremien der Bundesregierung ein.“



Aktuelle Herausforderung: doppelte Beschleunigungsnotwendigkeit

Mittel- und langfristig

- Bestehende **Klimaschutzziele** DE (KSG) und EU-Klimagesetz
 - Gestaffelte THG-Reduktionsziele
 - THG-Neutralitätsziele (DE: 2045; EU: 2050)
 - Nettoziele für den Landnutzungssektor

Kurzfristig

- Ziel der **Energiediversifizierung** und Autarkie von russischen fossilen Energieträgern

Aktuelle Herausforderung: Planungs- und Zulassungsentscheidungen beschleunigen

- **Befund:** zu lange Planungs- und Zulassungsentscheidungen
- **Ursachen** von Verzögerungen von Planungs- und Zulassungsentscheidungen für Erneuerbare Energien-Anlagen
 - kaum empirisch untersucht
- **1985-2021:** mind. 8 Gesetze, die Beschleunigung im Titel führen
- Typische **Elemente:**
 - Verkürzung des verwaltungsgerichtlichen Instanzenzugs z.B. auf eine Instanz
 - Verkürzung von Fristen für Einwendungen und Rügen Betroffener
 - Präklusionsanordnungen für Einwendungen im Verwaltungs- und gerichtl. Verfahren
- Typische **Strategie:**
 - zunächst befristete Sonderregelungen in Fachgesetzen, dann Übernahme in VwVfG und VwGO

Überblick: „Osterpaket“

Geändert (maßgebl. Auswahl):

- Erneuerbare-Energien-Gesetz
- Bundesnaturschutzgesetz
- Windenergie-auf-See-Gesetz
- Baugesetzbuch

Neu:

- Windenergieflächenbedarfsgesetz
- LNG-Gesetz

Referenten- und Gesetzentwürfe:

- ROG und u.a. WindBG (BMWSB)
- Verwaltungsgerichtsordnung (BMJ)

**Begrüßenswerter Paradigmenwechsel
der Beschleunigungsgesetzgebung!**

Das Verwaltungsverfahrenrecht ist
ausbeschleunigt –

**nunmehr: Änderung des
materiellen (inhaltlichen) Rechts!**

Gliederung

- I. Auswirkungen des § 2 EEG n.F.
- II. Standardisierung artenschutzrechtlicher Prüfungen
- III. Windenergieflächenbedarfsgesetz & Novellierung des BauGB
- IV. Unionsrecht: Überarbeiteter Entwurf der EE-RL (RED IV)
- V. Gesetzentwurf (BR-Drs. 508/22) zur Änderung des WindBG
- VI. BMJ-Ref.-E v. 18.8.2022 zur Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher Verfahren
- VII. Ausnahme: LNG-Beschleunigungsgesetz
- VIII. Fazit & Ausblick

I. Auswirkung des § 2 EEG n.F.

§ 2 EEG:

¹Die *Errichtung und der Betrieb von Anlagen sowie den dazugehörigen Nebenanlagen* liegen im *überragenden öffentlichen Interesse* und *dienen der öffentlichen Sicherheit*.

²Bis die Stromerzeugung im Bundesgebiet nahezu treibhausgasneutral ist, sollen die *erneuerbaren Energien als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden*. ³...

I. Auswirkungen des § 2 EEG n.F.

- § 2 Satz 1 EEG enthält **Abwägungsdirektive**
 - insb. für Ausnahmen vom Habitat- und Artenschutz
 - § 2 Satz 2 EEG enthält **(relative) Gewichtungsvorgabe**
 - hohes Gewicht für alle EE-Anlagen (nicht nur Windausbau)
 - Abwägung aller öff. Belange weiterhin erforderlich
 - Behörde muss Vorrang von EE ggü. anderen Belangen nicht mehr explizit begründen
 - Vereinfachung d. Darlegungs- und Begründungslast für Antragstellers
 - Stärkung der Rechtssicherheit der Zulassungsentscheidung f. EE-Anlage
 - Berücksichtigung in sämtl. Vorschriften mit behördlichen Gestaltungs- und Auslegungsspielräumen (nicht nur in „Schutzgüterabwägungen“)
 - **ggf. Klarstellung des Gesetzgebers notwendig!**
- **erhebliches Beschleunigungspotenzial zu erwarten!**

I. Auswirkungen des § 2 EEG n.F.

- **ABER: Nur bedingte Ausstrahlungswirkung in das Fachrecht!**
- Zentrale Wirkung bei der Erteilung einer Ausnahme vom Habitatschutzrecht (§ 34 III Nr. 1 BNatSchG) und Artenschutzrecht (§ 45 Abs. 7 Nr. 5 BNatSchG)
- Nicht von § 2 EEG profitieren hingegen...
 - **...PV-Freiflächenanlagen**
weil: bauplanungsrechtliche Zulassungsvoraussetzung (§ 35 II BauGB) enthält keinen Gestaltungsspielraum
 - **...Verteilernetze**
weil: keine EE-Anlage i.S.d. § 2 EEG
→ anders **EE-RL-E** hingegen: überwiegendes öff. Interesse an/Dienlichkeit der öff. Sicherheit und Gesundheit auch des **betreffenden Netzes selbst**
→ **antizipative Rechtsetzung möglich und erforderlich!**

II. Standardisierung artenschutzrechtlicher Prüfungen

§ 45b Abs. 1-5 iVm Anlage 1 Abschn. 1 BNatSchG n.F.:

⇒ **Festlegung artspezifischer Prüfabstände für Betrieb v. WEA**

→ **Listenprinzip**: Auflistung prüfungsrelevanter Arten (BT-Drs. 20/2354, S. 25)

→ **Regelvermutung**: keine signifikante Erhöhung des Tötungsrisikos bei Einhaltung mehrstufiger, artspezifischer Prüfabstände (Distanz zwischen Brutplatz und Anlage)

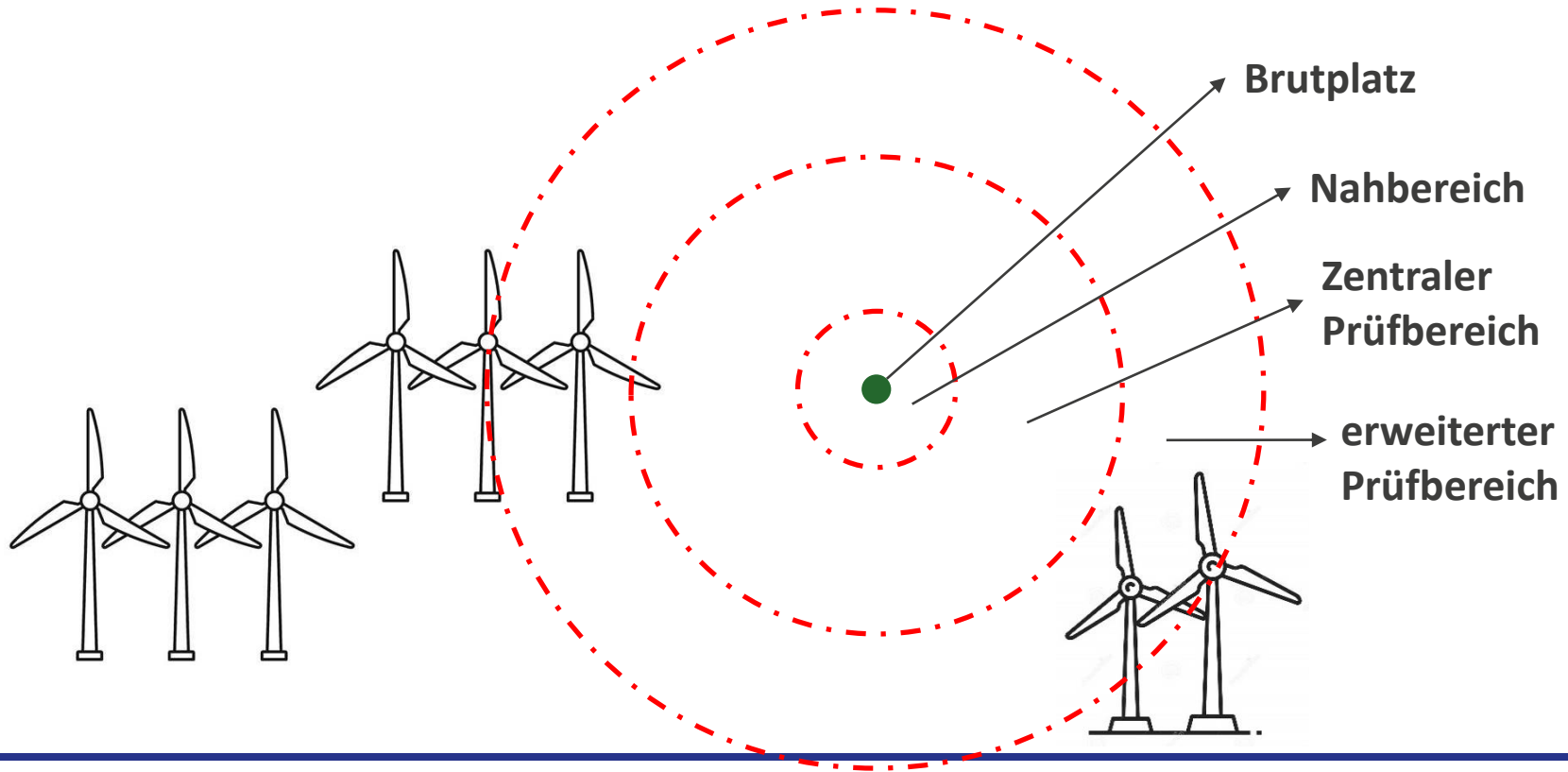
→ Standardisierung durch Gesetz!

(zuvor vgl. Länderarbeitsgemeinschaft der Vogelschutzwarten (LAG VSW) (Hrsg.)
Fachliche Empfehlungen für avifaunistische Erfassung und Bewertung bei
Windenergieanlagen-Genehmigungsverfahren Brutvögel, BfN-Skripten 602, 2021)



Quelle: NABU

II. Standardisierung artenschutzrechtlicher Prüfungen



II. Standardisierung artenschutzrechtlicher Prüfungen

§ 45b Abs. 1-5 iVm Anlage 1 Abschn. 1 BNatSchG n.F.:

- Vermutungswirkung können mit Habitatpotenzial- und Raumnutzungsanalyse im Einzelfall widerlegt werden
 - insb. Raumnutzungsanalyse erfordert Zeit & ist fachlich komplex
 - Keine Standardisierung erfolgt
- artenschutzrechtliche Prüfung/Ausnahmen + Festlegung von Schutzmaßnahmen/Zumutbarkeit **nach wie vor komplex**
- **Beschleunigungseffekt zweifelhaft!**



Quelle: NABU

Anordnung von Schutzmaßnahmen (§ 45b Abs. 5-9 BNatSchG):

Formel zur Berechnung des prozentualen Anteils der Abschaltungen im Basisschutz:

$$B_{Abs} = \frac{((Fist_{Mahd} \cdot M_{ahd}) + (Fist_{Ernte} \cdot E_{ernte}) + (Fist_{Pflügen} \cdot P_{pflügen}) \cdot h + (Fist_{Ausn} \cdot h) + (P_{händ} \cdot h)) \cdot \frac{P \cdot VBH}{h_a}}{P \cdot VBH} + Flm_a + AKS_a$$

III. Windenergieflächenbedarfsgesetz & Novellierung des BauGB

- WindBG 2023: adressiert den **Windenergieausbau an Land**
- bundesweites **2 %-Flächenausweisungsziel**
- **Zweck:** soll geringerer Flächenverfügbarkeit für WEA entgegenwirken; u.a. keine Ausweisung von Konzentrationszone
- **Inhalt:** Einführung **verbindlicher Flächenbeitragswerte** (Anlage 1) für die Bundesländer: Sollen Windenergiegebiete ausweisen
 - Zwischenziele 2027 und Endziele 2032
 - Ansatz: Flächenausweisung von sog. „Windenergiegebieten“ auf vorgelagerten Planungsebene (Raumordnung (Vorranggebiete)/B-Planung: Sonderbauf. o. Sondergebiete)



Quelle: rcfotostock/Fotolia.com

III. Windenergieflächenbedarfsgesetz & Novellierung des BauGB

§ 249 BauGB 2023:

- Ablösung der Konzentrationszonenrechtsprechung des BVerwG
 - § 35 III 3 BauGB findet keine Anwendung auf neue Ausweisungen von Konzentrationsflächen
 - Neuausweisung v. WEA an Land richtet sich nunmehr nach § 249 BauGB 2023: Außenbereichsprivilegierung (§ 35 I Nr.5 BauGB bei WEA in Windenergiegebieten o. B-Plan, außerhalb: § 35 II BauGB)
- Verfehlung der Flächenbeitragswerte wird sanktioniert
 - Privilegierung erstreckt sich auf gesamten Außenbereich des betroffenen Gebiets
 - länderspezifische Abstandsregelungen/Moratorien gelten nicht mehr

→ **ABER: Mechanismus wirkt kaum vor 2030!**



Quelle: rcfotostock/Fotolia.com

IV. Unionsrecht:

Überarbeiteter Entwurf der EE-RL (RED IV)

- Vorschlag (COM(2022) 222 final (RED IV)) → Teil des **REPowerEU-Plans**
 - Zweckerweiterung der EE-RL: nicht nur Förderinstrument, sondern jetzt auch **Zulassungsrecht**
 - Vorschlag enthält u.a.:
 - Grundsatz, dass EE im überwiegenden Interesse liegen, der öff. Sicherheit sowie Gesundheit dienen
 - Einführung sog. „**Go-to-Areas**“ für **EE-Anlagen** an Land oder auf See (inkl. Anforderungen an das Zulassungsverfahren inner- u. außerhalb der „Go-to“-Gebiete)
 - auch materiell-rechtliche Zulassungsanforderungen: so **entfällt UVP und FFH-VP** unter best. Bedingungen; allerdings widerlegbar (hohe Anforderungen)
- WindBG entspricht z.T. diesen EU-Anforderungen
- Z.T. wird dem durch Gesetz-E zur Änderung des ROG und WindBG des BMWStB Rechnung getragen (= antizipative Rechtsetzung)

V. Gesetzentwurf zur Änderung des WindBG

Änderung des Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG) durch Art. 13 des Gesetzes zur Änderung des Raumordnungsgesetzes und anderer Vorschriften (BR-Drs. 508/22)

§ 6 WindBG-E

Verfahrenserleichterungen in Windenergiegebieten; Verordnungsermächtigung

- (1) Wird die Errichtung und der Betrieb einer Windenergieanlage in einem Windenergiegebiet nach § 2 Nummer 1 beantragt, ist im Genehmigungsverfahren abweichend von den Vorschriften des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung eine Umweltverträglichkeitsprüfung und abweichend von § 44 Absatz 1 des Bundesnaturschutzgesetzes eine artenschutzrechtliche Prüfung für Vögel nicht durchzuführen. Satz 1 ist nicht anzuwenden, soweit das Windenergiegebiet in einem Natura-2000-Gebiet, einem Naturschutzgebiet oder einem Nationalpark liegt. (...)

- (1) Absatz 1 ist erst anzuwenden, wenn ein verbindlicher Rechtsakt der Europäischen Union in Kraft tritt (...)

VI. BMJ-Ref.-E v. 18.8.2022

zur Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher Verfahren

- neue Vorgaben für das Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes
 - Verschärfungen der innerprozessualen Präklusionsvorschriften
 - Vorrang- und Beschleunigungsgebote für bedeutsame Infrastrukturprojekte
 - **Änderungen** setzen **nicht materiell-rechtlich**, sondern an verwaltungs*gerichtlichem* Verfahrensrecht an
- hilfreiche Flankierung der materiell-rechtlichen Maßnahmen
- von Änderungen profitieren aber nicht nur klimanützliche Vorhaben

VII. Ausnahme: LNG-Beschleunigungsgesetz

Gesetz zur Beschleunigung des Einsatzes verflüssigten Erdgases (LNG-Beschleunigungsgesetz) v. 1.6.2022:

- Verzicht auf UVP/SUP für LNG-Anlagen und Infrastruktur (außer stationäre landgebundene Anlagen)
- (P) Vereinbarkeit mit Ausnahme d. Art. 2 IV UVP-RL?
- **Zweifel an Unionsrechtskonformität**
- **Verfahrens- und materiell-rechtliche Standards werden gesenkt → muss Ausnahme bleiben!**



Bild: Wojciech Wrzesien / Shutterstock.com

VIII. Fazit & Ausblick

- Neuer **materiell-rechtlicher Beschleunigungsansatz** ist zu begrüßen
- **Beschleunigungspotenzial** des materiellen Rechts wird **nicht vollständig ausgeschöpft!**
 - Fokus zu stark auf WEA-Ausbau an Land
 - § 2 EEG auch für den PV-Freiflächenausbau und Verteilernetze fruchtbar machen
 - Operationalisierung der artenschutzrechtlichen Prüfung auch im Bereich des Stromnetzausbaus erforderlich
 - Infrastrukturausbau insb. v. Pipelines für H₂ ebenfalls beschleunigen
- Flankierung durch Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher Verfahren ist zielführend
- verfahrensrechtlicher Beschleunigungsansatz des LGG (keine Umweltprüfungen) sollte nicht als Blaupause dienen!
- Nicht adressierter Gesichtspunkt: **Personalsituation in Vollzugsbehörden** der Länder und Kommunen!

VIII. Fazit & Ausblick

- **Hochaktuell:** Vorschlag für eine **Dringlichkeits-VO** der Kommission
- KOM(2022) 591 final v. 9.11.2022
- Ziel:
 - Knüpft an Änderungsvorschläge der EE-RL (RED IV) an
 - Dient der Überbrückung des zeitbeanspruchenden EU-Gesetzgebungsverfahrens für „RED-IV“ und der anschließenden Umsetzung durch die Mitgliedstaaten
- Insb. bereits Einführung des Grundsatzes, dass EE im überwiegenden Interesse liegen, der öff. Sicherheit sowie Gesundheit dienen
- Inkrafttreten: 1 Tag nach Veröffentlichung im ABIEU
- Außerkrafttreten: 1 Jahr nach Inkrafttreten



©picture-alliance/dpa

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!



**Geschäftsstelle der
Wissenschaftsplattform Klimaschutz**

DLR Projektträger
Sachsendamm 61
10829 Berlin

wpcs@dlr.de