

20. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Klimaschutz und  
Energie

Ausschussdrucksache **20(25)698**

15.10.2024

---

**Stellungnahme**

Prof. Dr. Tobias Leidinger

Luther Rechtsanwaltsgesellschaft

---

Gesetzentwurf der Bundesregierung  
**Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2023/2413  
in den Bereichen Windenergie an Land und Solarenergie sowie für  
Energiespeicheranlagen am selben Standort**  
BT-Drucksachen 20/12785, 20/13253

**Siehe Anlage**

---

## Stellungnahme

An           Deutscher Bundestag  
              Ausschuss für Klimaschutz und Energie  
Von         Prof. Dr. Tobias Leidinger, Luther  
Betreff      Öffentliche Anhörung zum Gesetzentwurf gemäß  
              BT-Drs. 20/12785, 20/13253  
Datum      14. Oktober 2024

Luther Rechtsanwaltsgesellschaft mbH  
Graf-Adolf-Platz 15  
40213 Düsseldorf

Prof. Dr. Tobias Leidinger  
Partner  
Rechtsanwalt /  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
tobias.leidinger@luther-lawfirm.com

Sekretariat:  
Elenor Grub  
Telefon +49 211 5660 10263  
Telefax +49 211 5660 110  
elenor.grub@luther-lawfirm.com

www.luther-lawfirm.com

## Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2023/2413 in den Bereichen Windenergie an Land und Solarenergie sowie für Energiespeichieranlagen am selben Standort (BT-Drs. 20/12785, 20/13253)

## Inhalt

A.	Vorbemerkungen	2
B.	Regelungsschwerpunkte und Anpassungsbedarf im Einzelnen	4
I.	Anpassungsbedarf auf Planungsebene	5
1.	Rechtssichere Ausweisung neuer Beschleunigungsgebiete: Unbestimmte Rechtsbegriffe schärfen	5
2.	Laufende Aufstellungsverfahren und bestehende Beschleunigungsgebiete: Rechtssichere Übergangsregelungen sicherstellen	6
3.	Planungsprozesse optimieren: Ausreichende Personalressourcen und einheitlichen Gesetzesvollzug gewährleisten	6
II.	Anpassungsbedarf auf Zulassungsebene	7
1.	Einhaltung umweltrechtlicher Standards: Rechtssicherheit herstellen	7
2.	Datenzugang verbessern: Voraussetzungen schaffen	8

Geschäftsführer: Elisabeth Lepique, Dr. Markus Sengpiel  
Die Gesellschaft ist eingetragen beim Registergericht Köln (Sitz der Gesellschaft) Nr. HRB 39853

Bangkok, Berlin, Brüssel, Delhi-Gurugram, Düsseldorf, Essen, Frankfurt a. M., Hamburg, Hannover, Ho-Chi-Minh-Stadt,  
Jakarta, Köln, Kuala Lumpur, Leipzig, London, Luxemburg, München, Shanghai, Singapur, Stuttgart, Yangon

www.luther-lawfirm.com

An Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Klimaschutz und Energie  
Von Prof. Dr. Tobias Leidinger, Luther  
Datum 14. Oktober 2024  
Seite 2

3.	Fristregelungen im Zulassungsverfahren: Vereinfachung sinnvoll _____	8
4.	Zulassungsverfahren weiter straffen: Verzicht auf Öffentlichkeitsbeteiligung _____	9
5.	Elektronische Verfahrensführung: Voraussetzungen sicherstellen _____	10
C.	Fazit _____	10

## A. Vorbemerkungen

### I.

Der beschleunigte Ausbau Erneuerbarer Energien ist ein wichtiger, allerdings nicht alleinentscheidender Faktor für eine klimaschonende, wettbewerbsfähige Energie- und Industriepolitik in Deutschland. Das Ziel des Gesetzesentwurfs, Genehmigungsverfahren zu beschleunigen ist deshalb ein begrüßenswerter, richtiger Schritt, der – perspektiv betrachtet – im Interesse des Klimaschutzes und des Wirtschaftsstandorts Deutschland indes nicht auf Erneuerbare Energien-Projekte beschränkt bleiben darf.

### II.

Der Regierungsentwurf dient der Umsetzung der Vorgaben der im Herbst 2023 novellierten Erneuerbaren Energien Richtlinie – RED III<sup>1</sup> –. Ziel ist es, den Ausbau der Erneuerbaren Energien stetig, d.h. über die zeitlich befristeten Regelungen der bisherigen sog. EU-Notfall-Verordnung<sup>2</sup> hinaus, zu beschleunigen. Dieses Ziel will das Gesetz durch die Schaffung eines Sonderrechts für Erneuerbare Energien-Vorhaben, speziell für Windenergie an Land, Solarenergie und Energiespeicher am selben Standort erreichen.

### III.

Der Gesetzesentwurf beinhaltet bezogen auf Windenergie- und Solaranlagen einschl. Energiespeichern, Regelungen zur Ausweisung sog. Beschleunigungsgebiete auf der

---

<sup>1</sup> Richtlinie (EU) 2023/2413 vom 18.10.2023 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2018/2001, der Verordnung (EU) 2018/1999 und der Richtlinie 98/70/EG im Hinblick auf die Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Aufhebung der Richtlinie (EU) 2015/652 des Rates, ABl. 2023 L1, 77 (Renewable Energy Directive – RED III).

<sup>2</sup> VO (EU) 2022/2577 des Rates vom 22.12.2022 zur Festlegung eines Rahmens für einen beschleunigten Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien, ABl. 2022 L 335, 36.

An           Deutscher Bundestag  
              Ausschuss für Klimaschutz und Energie  
Von         Prof. Dr. Tobias Leidinger, Luther  
Datum      14. Oktober 2024  
Seite      3

Planungsebene. Für Anlagen in solchen Beschleunigungsgebieten gelten auf der anschließenden Zulassungsebene materiell- und verfahrensrechtliche Erleichterungen sowie Generalausnahmen bei der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), FFH-Verträglichkeitsprüfung, der artenschutzrechtlichen Prüfung sowie der wasserrechtlichen Prüfung von Bewirtschaftungszielen. Dieser Regelungsansatz, umwelt- und naturschutzrechtliche Prüfungen auf die „höhere“ Planungsebene zu verlagern, sie gewissermaßen „hochzuzonen“, um die anschließende Projektzulassung in vorgeprüften Gebieten weitgehend zu entlasten, bedeutet im Ergebnis eine Verstetigung der durch die EU-Notfall-Verordnung bereits eingeleiteten, jetzt aber grundlegend vollzogenen Abkehr vom etabliertem Umweltrecht auf europäischer und nationaler Ebene.

#### **IV.**

Der Gesetzentwurf formuliert den Anspruch – ungeachtet seiner formell und materiell neu geschaffenen Sonderregelungen für Wind- und Solarenergieprojekte – die hohen umweltrechtlichen Standards des Unionsrechts zu wahren. Es ist indes zweifelhaft, ob dieser Anspruch erfüllt wird: Denn bereits auf der Ebene der Richtlinie ist nicht klar bestimmt, ob sie für ihren Geltungsbereich gesonderte Umweltstandards zulässt, die im Verhältnis zur Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie) und zur Wasserrahmenrichtlinie, als *lex specialis* Vorrang genießen. Diese Unschärfen der Richtlinie beseitigt der Gesetzentwurf nicht. Die Klärung der daraus resultierenden Rechtsfragen wird damit auf die Vollzugsebene und die Rechtsprechung verlagert. Es wird also noch dauern, bis feststeht, ob die bisherigen, vor allem durch die Rechtsprechung konkretisierten hohen Anforderungen – insbesondere zum Habitat-Schutzrecht und zum besonderen Artenschutzrecht – weiterhin (parallel oder ergänzend) zur Anwendung kommen oder nicht. Damit fehlt die erforderliche Rechtssicherheit in einem zentralen Punkt.

#### **V.**

Das Gesetz wirft mit seinen neuen und komplexen Regelungen – die in Deutschland Eingriffe in etablierte Strukturen auf allen Ebenen des Planungs- und Zulassungsrechts bedeuten – beachtliche neue Rechtsfragen auf: Die Gesetzesregelungen enthalten eine Vielzahl von unbestimmten, interpretationsoffenen Rechtsbegriffen, die Rechtsunsicherheit bedeuten. Es fehlen vollzugsfähige, verbindliche Verwaltungsvorschriften sowohl für die Planungs- als auch für die Zulassungsebene. Dadurch ist ein – von Anfang an – bundesweit einheitlicher Gesetzesvollzug erschwert. Die vorgesehene Durchführung von elektronischen Genehmigungsverfahren – als Beitrag zur Beschleunigung – setzt voraus, dass die dafür

An           Deutscher Bundestag  
              Ausschuss für Klimaschutz und Energie  
Von         Prof. Dr. Tobias Leidinger, Luther  
Datum      14. Oktober 2024  
Seite      4

erforderlichen gesetzlichen, administrativen und personellen Voraussetzungen erfüllt sind. Daran fehlt es in Deutschland bislang vielerorts, eine Beschleunigung ist in der Praxis insoweit nicht gewährleistet.

## **VI.**

Perspektiv betrachtet wirft der Gesetzentwurf weitergehende Grundsatzfragen auf, denen sich der Gesetzgeber alsbald annehmen sollte: Mit den jetzt vorgelegten Beschleunigungsregelungen für Wind- und Solarenergieprojekte an Land wird sicherlich ein Beitrag geleistet, um den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Klimaschutzgebots gerecht zu werden. Der aus dem Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts<sup>3</sup> abzuleitende Anspruch zukünftiger Generationen auf intertemporale Freiheitssicherung verlangt zügiges Handeln. Dieser Anspruch kann aber ernsthaft nicht erfüllt werden, wenn er auf Anlagen der Wind- und Solarenergie beschränkt bleibt. Er betrifft vielmehr den gesamten Sektor der deutschen Industrie und Energiewirtschaft, der bis 2045 klimaneutral sein soll. Folgerichtig ist die Frage zu beantworten, ob sich Deutschland auf Dauer ernsthaft die Parallelität von zwei grundlegend unterschiedlichen Planungs- und Genehmigungsregimen leisten will: Ein neues, komplexes Sonderrecht für Projekte der Wind- und Solarenergie und parallel dazu das bislang etablierte Planungs- und Zulassungsrecht für alle anderen Energie- und Industrieprojekte. Im Interesse des Klimaschutzes und des Standortes Deutschland darf die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsentscheidungen kein auf bestimmte Sektoren beschränktes Thema bleiben. Kurzum: Es besteht – nach wie vor – grundlegender Handlungs- und Harmonisierungsbedarf im deutschen Planungs- und Genehmigungsrecht.

## **B. Regelungsschwerpunkte und Anpassungsbedarf im Einzelnen**

Die nachfolgend kommentierten Punkte des Gesetzentwurfs fokussieren sich auf wesentliche, insbesondere für den Vollzug auf Planungs- und Zulassungsebene relevante Themen. Mit dieser Auswahl liegt eine selektive, nicht aber erschöpfende oder abschließende Bewertung des Gesetzentwurfs vor. Jedenfalls die angesprochenen Regelungen sind anpassungsbedürftig, bevor sie zum Gesetz erhoben werden.

Anpassungsbedarf besteht sowohl auf der Planungs- (I.) als auch auf der Zulassungsebene (II.), um eine unionskonforme und rechtssichere Umsetzung der RED-III-Richtlinie zu

---

<sup>3</sup> Beschluss des BVerfG vom 24.3.2021, BVerfGE 157, 30 ff.

An           Deutscher Bundestag  
              Ausschuss für Klimaschutz und Energie  
Von         Prof. Dr. Tobias Leidinger, Luther  
Datum      14. Oktober 2024  
Seite      5

gewährleisten und das Ziel eines beschleunigten Ausbau der Windenergie an Land und der Solarenergie zu erreichen. Im Einzelnen:

## **I. Anpassungsbedarf auf Planungsebene**

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Änderung des BauGB und des ROG (§§ 245f, 249a, 249b, 249c BauGB-E sowie §§ 28, 29 ROG-E) zur Schaffung von Beschleunigungsgebieten für Windenergie an Land und Solarenergie in einem Flächennutzungs- oder Raumordnungsplan ist im Grundsatz zu begrüßen. Die neu eingeführten Regelungen sind zur Umsetzung der Vorgaben aus der Richtlinie (EU) 2023/2413 grundsätzlich geeignet.

Für die zügige Anwendung der neu eingeführten Regelungen kommt es indes entscheidend darauf an, dass unscharfe Begriffsformulierungen vermieden werden. Denn erst wenn – im ersten Schritt – auf Planungsebene die nötigen Beschleunigungsgebiete ausgewiesen sind, kann sich für den Vorhabenträger – im zweiten Schritt – auf Zulassungsebene ein Beschleunigungseffekt ergeben. Verzögerungen bei der Schaffung von Beschleunigungsgebieten auf der Planungsebene, die sich durch zu große Auslegungsspielräume ergeben, sind daher auszuschließen.

### **1. Rechtssichere Ausweisung neuer Beschleunigungsgebiete: Unbestimmte Rechtsbegriffe schärfen**

Die aktuell bestehenden Auslegungsspielräume in den Regelungen zur Schaffung neuer Beschleunigungsgebiete sind zu schließen. Die §§ 245f, 249a, 249b, 249c BauGB-E sowie §§ 28, 29 ROG-E für neu zu schaffende Beschleunigungsgebieten müssen dem Plangeber hinreichend klare Maßgaben für die Verwaltungspraxis vorgeben.

Konkret: Unbestimmte Rechtsbegriffe wie z.B. „*Gebiete mit landesweit bedeutenden Vorkommen von durch den Ausbau der Windenergie betroffenen Arten*“ gem. § 249a Abs. 1 BauGB-E oder „*besonders geeignete Lebensräume*“ gem. § 249a Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BauGB-E sowie auch „*grundsätzlich geeignete Bereiche im Außenbereich*“ gem. § 249b Abs. 1 S. 2 BauGB-E bedürfen der Definition im Gesetz selbst, mindestens aber einer Konkretisierung durch eindeutige Aussagen in der Gesetzesbegründung.

An           Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Klimaschutz und Energie  
Von       Prof. Dr. Tobias Leidinger, Luther  
Datum   14. Oktober 2024  
Seite    6

## **2. Laufende Aufstellungsverfahren und bestehende Beschleunigungsgebiete: Rechtssichere Übergangsregelungen sicherstellen**

Die Regelung in § 28 Abs. 5 ROG-E, die vorsieht, dass laufende Verfahren zur Aufstellung eines Raumordnungsplans nach alter Rechtslage beendet werden können, ist zu begrüßen.

Unter Beschleunigungsgesichtspunkten ist es zielführend, die Ausweisung als Beschleunigungsgebiet in einem nachgelagerten Verfahren anzuschließen, um das laufende Verfahren nicht zu erschweren. Damit sich aus diesem nachgelagerten Verfahren kein weiteres Verzögerungspotenzial ergibt, ist darüber hinaus eine Frist für die nachträgliche Ausweisung zu vorzusehen. Daran fehlt es bislang in § 28 Abs. 5 ROG-E.

Für bereits bestehende Beschleunigungsgebiete (§ 6a WindBG) sollte ebenfalls eine rechtssichere Übergangsregelung geschaffen werden:

Soweit auf Landesebene Landesflächen für Windenergie bereits ausgewiesen wurden, handelt es sich dabei auf Grundlage des aktuell geltenden § 6a WindBG um Beschleunigungsgebiete für Windenergie an Land. Diese bestehenden Gebiete enthalten indes keine Darstellung von Minderungsmaßnahmen entsprechend der Maßgaben der Anlage 3 im Gesetzentwurf. Es fehlt eine Regelung, ob Maßnahmen zur Minderung möglicher negativer Umweltauswirkungen – entsprechend Anlage 3 des Gesetzentwurfs – in diesen Bestandsgebieten nachträglich – auf Planungsebene – von der Gemeinde dargestellt werden müssen, damit die Genehmigungserleichterungen des neuen § 6b WindBG-E greifen. Ist dies nicht erforderlich, müssen für Bestandsgebiete nach § 6a WindBG – auf Zulassungsebene – nichtsdestotrotz geeignete und wirksame Minderungsmaßnahmen von der Genehmigungsbehörde angeordnet werden. Eine Klarstellung für den Umgang mit bestehenden Beschleunigungsgebieten ist im Interesse der Rechtssicherheit im Vollzug geboten.

## **3. Planungsprozesse optimieren: Ausreichende Personalressourcen und einheitlichen Gesetzesvollzug gewährleisten**

Die mit dem Gesetzentwurf verstetigte Verlagerung der umwelt- und naturschutzrechtlichen Prüfungen auf die vorausliegende, „höhere“ Planungsebene („Hochzonung“), führt zu einem erheblichen Mehraufwand bei den zuständigen Planungsträgern (Gebietskörperschaften und Raumordnungsbehörden). Das setzt eine Verlagerung und Verstärkung der Personalressourcen auf diesen Ebenen voraus. Solange dies nicht gewährleistet ist, steht zu befürchten, dass die intendierte Beschleunigung – jedenfalls in der Anlaufphase nach Inkrafttreten der Gesetzesregelungen – auf der Planungsebene nicht erreicht werden.

An           Deutscher Bundestag  
              Ausschuss für Klimaschutz und Energie  
Von         Prof. Dr. Tobias Leidinger, Luther  
Datum      14. Oktober 2024  
Seite       7

Insbesondere in Verfahren zur Aufstellung eines Flächennutzungsplans (§§ 249a, 249b, 249c BauGB-E) wird sich der Prüfaufwand voraussichtlich erhöhen, bis sich eine Behördenpraxis hinsichtlich der abwägungsrelevanten Belange und der Detailtiefe der Umweltprüfung etabliert hat. Insoweit ist der bereits angekündigte Bundesleitfaden (vgl. S. 72, 80 der Gesetzesbegründung) sicherlich ein Schritt in die richtige Richtung. Der Bundesleitfaden liegt allerdings bislang nicht vor und es ist nicht ersichtlich, wann dies der Fall ist. Darüber hinaus reichen Regelungen in Form eines „Leitfadens“ nicht aus, da ihnen – anders als Verwaltungsvorschriften – keine Rechtsverbindlichkeit für die handelnden Behörden zukommt. Damit ist ein bundeseinheitlicher Gesetzesvollzug bis auf Weiteres effektiv nicht sichergestellt.

## **II. Anpassungsbedarf auf Zulassungsebene**

Die vorgesehenen Gesetzesregelungen zur Genehmigung von Projekten im Bereich der Wind- und Solarenergie (Zulassungsebene) sehen verfahrens- und materiellrechtliche Erleichterungen vor, die grundsätzlich zu einer Beschleunigung führen können. Um dieses Ziel zu erreichen, sollten – im Interesse der Rechtssicherheit und Herstellung einer effektiven Vollzugspraxis – einzelne Regelungen im Gesetzentwurf angepasst werden:

### **1. Einhaltung umweltrechtlicher Standards: Rechtssicherheit herstellen**

Bei der Prüfung eines Vorhabens in einem Beschleunigungsgebiet hat die jeweilige Behörde Minderungsmaßnahmen anzuordnen, um die Einhaltung der umweltrechtlich gebotenen Standards zu gewährleisten. Der Gesetzentwurf sieht vor (§ 6b Abs. 8 sowie § 6c Abs. 8 WindBG-E), dass mit der Anordnung von Minderungsmaßnahmen oder der Festsetzung einer Zahlung (Artenschutzabgabe) durch die Zulassungsbehörde eine Prüfung der Einhaltung der Vorschriften der §§ 34 und 44 Abs. 1 BNatSchG und § 27 WHG „nicht durchzuführen“ ist. Dadurch statuiert der Gesetzentwurf Generalausnahmen hinsichtlich der UVP, FFH- und artenschutzrechtlichen Prüfung.

Die bislang so formulierte Regelung muss im Interesse der Rechtssicherheit und Beschleunigung verstärkt werden: Die Vorschriften sind so anzupassen, dass mit Anordnung der Minderungsmaßnahmen oder Festsetzung einer Ausgleichszahlung die Erfüllung der Anforderungen der UVP, FFH- und artenschutzrechtlichen Prüfung (§§ 34 und 44 Abs. 1 BNatSchG und § 27 WHG) als sichergestellt *gilt*. Dies ist durch die Formulierung einer gesetzlichen Fiktionsregelung zu gewährleisten.

§ 6b Abs. 8 sowie § 6c Abs. 8 WindBG-E sind wie folgt zu fassen:



An Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Klimaschutz und Energie  
Von Prof. Dr. Tobias Leidinger, Luther  
Datum 14. Oktober 2024  
Seite 8

*„Mit der Anordnung von Maßnahmen nach [...] oder mit Festsetzung der Zahlung nach [...] ist davon auszugehen, dass die Errichtung und der Betrieb der Anlage nicht gegen die Vorschriften der §§ 34 und 44 Absatz 1 des Bundesnaturschutzgesetzes und des § 27 des Wasserhaushaltsgesetzes verstoßen; eine über die Überprüfung hinausgehende Prüfung der Einhaltung der Vorschriften ist daher nicht durchzuführen.“*

Durch die gesetzliche Fiktionsregelung ist sichergestellt, dass die Zulassung eines Vorhabens im Beschleunigungsgebiet unter den hier erleichterten Voraussetzungen der umweltrechtlichen „Vollprüfung“ in herkömmlichen Zulassungsverfahren formell- und materiellrechtlich gleichsteht. Die Übereinstimmung mit den fachgesetzlich bestimmten Umweltstandards nach BNatSchG und WHG wird damit – ohne weitere Prüf- und Nachweisunterlagen – gesetzlich angeordnet. Daran sind auch die Gerichte im Fall einer Nachprüfung gebunden.

## **2. Datenzugang verbessern: Voraussetzungen schaffen**

Zu begrüßen ist, dass für das Überprüfungsverfahren auf Zulassungsebene eine Beschränkung grundsätzlich auf vorhandene Daten vorgesehen ist (§ 6b Abs. 3, § 6c Abs. 3 WindBG-E). Der Vorhabenträger ist also insbesondere nicht mehr verpflichtet vorgreifliche Kartierungen vorzunehmen, die in der Praxis erheblichen Zeitaufwand verursachen.

Kritisch zu bewerten ist indes, dass Vorhabenträger für den Fall des Fehlens vorhandener Daten zur Zahlung einer Artenschutzabgabe verpflichtet sind (vgl. § 6b Abs. 7, § 6c Abs. 7 WindBG-E). Dies führt dazu, dass die Wirtschaftlichkeit eines Vorhabens zukünftig u.a. anhand der verfügbaren Datengrundlage bewertet wird. Um dadurch denkbare Investitionshemmnisse auszuräumen, muss der Zugang zu bereits vorhandenen Umweltdaten – auf allen Ebenen – erleichtert werden.

## **3. Fristregelungen im Zulassungsverfahren: Vereinfachung sinnvoll**

Bei Eingang eines Antrags auf Zulassung eines Vorhabens in einem Beschleunigungsgebiet ist vorgesehen, dass – abweichend von der bisherigen Verfahrensregelung im Immissionschutzrecht (§ 7 Abs. 1 S. 2 der 9. BImSchV) – eine Verlängerung der Frist für die Eingangsprüfung der Genehmigungsunterlagen ausscheidet (§ 10a Abs. 4 S. 1 Nr. 1 Hs. 2 BImSchG-E). Das ist zielführend.

An           Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Klimaschutz und Energie  
Von       Prof. Dr. Tobias Leidinger, Luther  
Datum   14. Oktober 2024  
Seite    9

Nicht nachvollziehbar ist indes, wieso die Frist zur Erteilung der Genehmigung (§ 10 Abs. 6a BImSchG – 7 Monate) an die Bestätigung der Vollständigkeit durch die Behörde geknüpft wird (§ 10a Abs. 4 S. 3 BImSchG-E). Art. 16 Abs. 2 S. 2 der Richtlinie (EU) 2023/2413 schreibt ohne nähere Begründung vor, dass das *Datum der Bestätigung der Vollständigkeit den Beginn des Genehmigungsverfahrens markiert*. Dies kann u.U. dazu führen, dass sich der Fristbeginn unnötig nach hinten verschiebt. Für den Vollzug ist entscheidend, dass sowohl der Antragsteller als auch die Behörde eindeutig feststellen können, wann die Genehmigungsfrist beginnt. Das Abstellen auf das Datum des Vorliegens eines vollständigen Antrags hat sich insoweit etabliert. Mit dem jetzt vorgesehenen Abstellen auf den Zeitpunkt einer förmlichen Vollständigkeitserklärung wird indes von der bislang etablierten, für den Vorhabenträger günstigeren Vollzugspraxis abgewichen.

#### **4. Zulassungsverfahren weiter straffen: Verzicht auf Öffentlichkeitsbeteiligung**

Als zielführend ist zu bewerten, dass in Beschleunigungsgebieten die Durchführung eines Erörterungstermins im Genehmigungsverfahren nach BImSchG nicht obligatorisch ist (vgl. § 6b Abs. 6 WindBG-E). Da in solchen Fällen auf Zulassungsebene keine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist, ist es nur konsequent von der Durchführung eines zeit- und verfahrensaufwendigen Erörterungstermins abzusehen.

Eine weitere Beschleunigungswirkung ließe sich indes erzielen, wenn auch die in § 6b Abs. 6 WindBG-E vorgesehene Öffentlichkeitsbeteiligung entfällt. Nach der bislang vorgesehenen Regelung ist eine Beteiligung der Öffentlichkeit im Zulassungsverfahren für den Fall vorgesehen, dass „eindeutige tatsächliche Anhaltspunkte“ dafür vorliegen, dass nachteilige Umweltauswirkungen eintreten können (sog. negatives Screening-Ergebnis).

Zum einen ist zu kritisieren, dass dieser Begriff weder im Gesetzentwurf noch sonst im Umweltrecht definiert ist. Zum anderen ist festzustellen, dass eine Öffentlichkeitsbeteiligung für diesen Fall weder durch die Aarhus-Konvention noch durch das Unionsrecht vorgeschrieben ist. Aus der Aarhus-Konvention<sup>4</sup> (Art. 6 Abs. 1 a), Abs. 2) ergibt sich keine Verpflichtung zur Beteiligung der Öffentlichkeit im Genehmigungsverfahren für Erneuerbare Energie-Anlagen, da solche Tätigkeiten in Anhang I der Konvention nicht genannt sind. Auch aus der Richtlinie (EU) 2023/2413 – RED III ergibt sich keine solche Pflicht.

---

<sup>4</sup> Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention) vom 25.06.1998 (in Kraft getreten am 30.10.2001), abrufbar unter: <https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/text>

An           Deutscher Bundestag  
              Ausschuss für Klimaschutz und Energie  
Von         Prof. Dr. Tobias Leidinger, Luther  
Datum      14. Oktober 2024  
Seite      10

## **5. Elektronische Verfahrensführung: Voraussetzungen sicherstellen**

Grundsätzlich positiv zu bewerten ist die verbindliche Verpflichtung zur elektronischen Verfahrensführung ab dem 21.11.2025 (§ 10a Abs. 5 BImSchG-E) für Vorhaben innerhalb und außerhalb von Beschleunigungsgebieten.

In der Praxis zeigt sich indes, dass sich das elektronische Verfahren – trotz der bislang dafür schon eröffneten Möglichkeit zur elektronischen Antragseinreichung (vgl. § 10 Abs. 1 S. 1 Var. 2 BImSchG) – bislang nicht etablieren konnte. Die elektronische Verfahrensführung kann nur dann eine Verwaltungsvereinfachung bewirken, wenn die Voraussetzungen dafür in den Behörden tatsächlich erfüllt sind: Dafür bedarf es nicht nur des Aufbaus einer „bedienerfreundlichen“ EDV-Infrastruktur, sondern auch der Schulung des Behördenpersonals im Umgang mit den Systemen. Diesen Anforderungen wird die Praxis bislang nicht durchgehend gerecht. Solange der Stand der Digitalisierung der Behörden nicht grundsätzlich verbessert ist, ist der durch eine elektronische Verfahrensführung angestrebte Beitrag zur Beschleunigung nicht erreichbar.

Die Gesetzesbegründung (S. 54) sieht ferner vor, dass die Schriftform des Genehmigungsbescheids durch die elektronische Form „ersetzt“ werden kann (§ 3a Abs. 2 und 3 VwVfG). Dazu muss gewährleistet sein, dass elektronische Dokumente mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen werden, ein qualifiziertes elektronisches Siegel tragen oder mit einer De-Mail-Nachricht versendet werden.

Aufgrund des – weiterhin bestehenden – Zustellerfordernisses des Zulassungsbescheids (vgl. § 10 Abs. 7 BImSchG) müsste gem. § 5 Abs. 5, § 5a VwZG auch beim Vorhabenträger als Empfänger ein Zugang für Dokumente mit einer qualifizierten elektronischen Signatur eröffnet oder ein De-Mail-Postfach eingerichtet sein. In der Praxis sind diese Voraussetzungen in den überwiegenden Fällen nicht erfüllt. Eine Verpflichtung zur Sicherstellung eines solchen Zugangs sieht der Gesetzentwurf nicht vor. Dementsprechend müsste der Genehmigungsbescheid nach geltender Rechtslage – auch im Fall einer elektronischen Verfahrensführung – ausgedruckt und auf dem Postweg zugestellt werden. Dies bedeutet weder eine Verfahrenserleichterung für die Behörde noch folgt daraus eine Beschleunigung zugunsten des Vorhabenträgers.

### **C. Fazit**

I. Der vorgelegte Gesetzentwurf zur Umsetzung der unionsrechtlichen Vorgaben der Erneuerbaren-Energien-Richtlinie (RED III) ist grundsätzlich zu begrüßen. Er schafft die

An           Deutscher Bundestag  
              Ausschuss für Klimaschutz und Energie  
Von         Prof. Dr. Tobias Leidinger, Luther  
Datum      14. Oktober 2024  
Seite      11

erforderlichen Voraussetzungen für einen weiter beschleunigten Ausbau Erneuerbarer Energien im Bereich Wind- und Solarenergie sowie Speicheranlagen am selben Standort an Land.

**II.** Auf der Planungsebene besteht bei eine Reihe von Regelungen Anpassungsbedarf im Interesse der Rechtssicherheit: Die im Zusammenhang mit der Ausweisung von neuen Beschleunigungsgebieten maßgebenden Rechtsbegriffe sind zu konkretisieren. Die Beschleunigung von Planungsprozessen setzt neben ausreichenden Personalressourcen verbindliche und bundeseinheitliche Regelungen in Form von Verwaltungsvorschriften voraus. Diese fehlen bislang.

**III.** Auf der Zulassungsebene setzt ein rechtssicherer Gesetzesvollzug voraus, dass die vorgesehenen Generalausnahmen von der UVP-, FFH- und artenschutzrechtlichen Prüfung durch eine gesetzliche Fiktionsregelung abgesichert werden: Es ist gesetzlich zu bestimmen, dass die erleichterte Umweltprüfung – wenn sie ordnungsgemäß durchgeführt wurde – der Vollprüfung nach herkömmlichen Umweltrecht gleichgestellt ist.

Zur effektiven Verfahrensbeschleunigung ist es geboten, von einer Öffentlichkeitsbeteiligung im Zulassungsverfahren auch dann abzusehen, wenn nachteilige Umweltwirkungen durch das jeweilige Vorhaben nicht ausgeschlossen sind (sog. negatives Screening-Ergebnis). Eine Öffentlichkeitsbeteiligung ist für diesen Fall weder durch die Aarhus-Konvention noch durch das Unionsrecht geboten.

Die Voraussetzungen für die ab 21.11.2025 vorgesehene obligatorische elektronische Verfahrensführung sind bislang nicht erfüllt. Es bedarf deutlich verschärfter Anstrengungen im Bereich der Digitalisierung der Verwaltung sowie ergänzender Regelungen für einen effizienten elektronischen Vollzug der Zulassungsverfahren.

**IV.** Das Thema Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren stellt sich über die durch den Gesetzentwurf erfolgenden Regelungen für Projekte der Wind- und Solarenergie hinaus. Insoweit besteht grundsätzlicher Handlungsbedarf, um in der Zukunft aufwendige Parallelstrukturen im deutschen Umweltrecht zu vermeiden. Im Interesse des Klimaschutzes und des Wirtschaftsstandorts Deutschland muss das Ziel lauten, für alle Arten von Projekten – also nicht auf Wind- und Solarenergievorhaben beschränkt – zu einem einheitlichen Planungs- und Genehmigungsrecht zu gelangen, das eine beschleunigte Umsetzung von sämtlichen Energie- und Industrieprojekten einfacher und schneller als bisher rechtssicher gewährleistet.