

Energie & Klima

Geschwindigkeit als Erfolgsfaktor der Energiewende

Gesetzgeber ist gefordert, den nie gekannten Herausforderungen mit beschleunigten Verfahren zur Schaffung von Infrastruktur zu begegnen

Börsen-Zeitung, 2.7.2022
Deutschland steht mit Blick auf den Klimaschutz und die Energiewende vor nie dagewesenen Herausforderungen. Die rechtlichen Rahmenbedingungen sind jedoch komplex und stellen Unternehmen und Behörden bei der Umsetzung vor vielfältige Herausforderungen. Insbesondere das deutsche Verfahrensrecht gilt als eher schwerfällig. Der Gesetzgeber ist daher gefordert, den aktuellen Herausforderungen mit einer Beschleunigung von Verfahren zur Schaffung von Infrastruktur zu begegnen. Geschwindigkeit erscheint als wesentlicher Erfolgsfaktor.

Geschwindigkeit als Erfolgsfaktor für die Energiewende – dies ist bereits im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung angelegt. Dort hat sich die Bundesregierung das Ziel gesetzt „den Ausbau der erneuerbaren Energien drastisch zu beschleunigen und alle Hürden und Hemmnisse aus dem Weg zu räumen“.

Die Schaffung neuer und der Ausbau bestehender Infrastrukturen steht unter immensem Zeitdruck. Zu dem ohnehin bestehenden Handlungsdruck zur Umsetzung der Energiewende ist seit dem Ausbruch des Krieges in der Ukraine das Erfordernis hinzutreten, innerhalb kürzester Zeit eine alternative Energieversorgung für den Fall sicherzustellen, dass Deutschland von der Gasversorgung aus Russland abgeschnitten wird.

Der Gesetzgeber steht vor der Herausforderung, die vielschichtigen und teils gegenläufigen Interessen und Ziele in den Blick zu nehmen und abzuwägen. Bei der Umsetzung von Vorhaben müssen mehr denn je alle involvierten Stakeholder „mitgenommen“ werden. Dies steht dem Beschleunigungsinteresse auf den ersten Blick diametral entgegen.

Gründe für Verzögerungen

Die rechtlichen Strukturen zur Umsetzung von Infrastrukturvorhaben werden in Deutschland als zu komplex und träge empfunden. Infrastrukturvorhaben kommen hierzulande oftmals nur sehr zögerlich

voran. Bisweilen scheitern Projekte gar an Widerständen, obgleich sie rechtskonform hätten umgesetzt werden können. Die Gründe sind vielfältiger Art.

Das Verfahrensrecht ist hinsichtlich großer Infrastrukturprojekte durch komplexe hintereinandergeschaltete Planungsverfahren geprägt. Wie der Abschlussbericht des Innovationsforum Planungsbeschleunigung im Jahr 2017 etwa für Verkehrswege festgehalten hat, führt das gestufte Genehmigungsverfahren „dazu, dass jedes Verkehrsinfrastrukturprojekt in unterschiedlichen Planungsständen von unterschiedlichen Behörden und aus unterschiedlichen Blickwinkeln geprüft wird. Dadurch geht Zeit verloren und es entstehen Doppelarbeiten.“

Hinzu kommen komplexe Anforderungen durch den Gesetzgeber auf EU- und nationaler Ebene. So bieten EU-Richtlinien häufig wenig Spielräume, um die Anforderungen an eine Infrastruktur effizient mit denen des Umweltschutzes in Einklang zu bringen. Hinzu kommen komplexe Fragestellungen bei Umweltverträglichkeitsprüfungen.

Landen – wie häufig – Infrastrukturvorhaben vor Gericht, kommt es zu langen Gerichtsverfahren vor den Verwaltungsgerichten. Im Jahr 2020 lag der bundesweite Durchschnitt bei Klageverfahren vor Verwaltungsgerichten bei ca. 18 Monaten. Ein Problem liegt unter anderem im Instanzenzug, da erstinstanzliche Zuständigkeiten teilweise nicht an Oberverwaltungsgerichte beziehungsweise an das Bundesverwaltungsgericht zugewiesen sind.

Auf die Verfahrensdauer wirken sich ferner Effizienzverluste bei Planungsbehörden aus, die durch die personelle und sachliche Ausstattung und unklare Entscheidungswege bedingt sind. In den Verfahren ist zudem eine Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung zu beobachten, die – teilweise über soziale Medien gesteuert – zu einer sehr großen Zahl von Einwendungen führt, die durch Behörden abzuarbeiten sind. Schließlich kommen Verzögerungen durch notwendige Vergabe-

verfahren für konkrete Aufträge hinzu, die ihrerseits wiederum durch Nachprüfungsverfahren angegriffen werden können.

Beschleunigungsgesetzgebung

Die notwendige Beschleunigung von Genehmigungsverfahren ist akut, aber die Diskussion dazu nicht neu. Insbesondere seit 2018 hat der Gesetzgeber diverse Maßnahmen ergriffen, um Infrastrukturmaßnahmen zu beschleunigen. Hierzu zählen etwa das Gesetz zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich vom 28. November 2018, das Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz vom 22. März 2020, das Gesetz zur weiteren Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren vom 3. März 2020 sowie das Gesetz zur Beschleunigung von Investitionen vom 3. Dezember 2020.

Aus der aktuellen Gesetzgebung sind das am 19. Mai 2022 im Bundestag verabschiedete Gesetz zur Beschleunigung des Einsatzes verflüssigten Erdgases (LNGG) sowie insbesondere das mehrere hundert Seiten starke Energiesofortmaßnahmenpaket der Bundesregierung (sogenanntes „Osterpaket“) hervorzuheben.

Rechtliche Stellschrauben

Welche Möglichkeiten hat der Gesetzgeber, um Beschleunigungseffekte zu erzielen und welche nutzt er konkret beziehungsweise welche könnten noch stärker genutzt werden?

Etablierung beziehungsweise Änderung rechtlicher „Vorfahrtsregeln“: Im Rahmen des Osterpakets hat die Bundesregierung im Zuge der Vorschläge zur Novellierung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) eine neue „Vorfahrtsregel“ zugunsten der Nutzung erneuerbarer Energien eingebracht, die im Rahmen der Schutzgüterabwägung bei Vorhaben wirken soll. Als „Herzstück“ ihres Paketes hat sie den Grundsatz verankert, dass die Nutzung erneuerbarer Energien im überragenden öffentlichen Interesse liegt. Diese „Vorfahrtsregel“ dürfte

die Interessenabwägung bei künftigen Vorhaben für Behörden und Gerichte erleichtern und hierdurch auch eine Beschleunigungswirkung haben.

„Echte“ Verfahrensbeschleunigungen: Die größte zeitliche Wirkung werden jedoch zweifelsohne echte Verkürzungen oder gar der Wegfall von Verfahrensschritten entfalten. So sieht das LGG die Beschleunigung von Zulassungsverfahren vor. Die Vorhaben sollen von bestimmten Verfahrensanforderungen, insbesondere im Bereich der Umweltverträglichkeitsprüfung, entlastet werden, wenn eine beschleunigte Zulassung des Vorhabens geeignet ist, einen relevanten Beitrag zu leisten, um eine Krise der Gasversorgung zu bewältigen oder abzuwenden. Die Öffentlichkeitsbeteiligung findet weiterhin statt, wird jedoch auf zwei Wochen verkürzt. Zudem sollen durch einen umfangreichen Ausnahmekatalog im LGG Vergabe- und Nachprüfungsverfahren beschleunigt werden.

Verkürzung des Rechtsschutzes: Als effektives Mittel zur Verfahrensbeschleunigung macht der Gesetzgeber zunehmend davon Gebrauch, in das verwaltungsrechtliche Rechtsschutzsystem einzugreifen. Dies geschieht durch verschiedene Ansätze. Unter dem genannten Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz werden bestimmte bedeutende In-

frastrukturprojekte anstatt in einem Planfeststellungsverfahren unmittelbar durch (Maßnahmen)Gesetz genehmigt. Dadurch soll nicht nur die Akzeptanz der Projekte erhöht, sondern auch eine beschleunigte Umsetzung ermöglicht werden. Die Hochzonung zum Maßnahmengesetz bedeutet zugleich eine Verschiebung und Verkürzung des Rechtsschutzes, da ein Normenkontrollverfahren beim Bundesverwaltungsgericht eingereicht werden muss.

Ein weiteres Beispiel findet sich im Investitionsbeschleunigungsgesetz, das den Rechtsweg bei bestimmten Streitigkeiten auf zwei Instanzen verkürzt. Das LGG sieht für Vorhaben gar das Bundesverwaltungsgericht als ersten und letzten Rechtszug vor.

Verringerung der Komplexität und Bürokratieabbau: Nachholbedarf bei den Beschleunigungsbemühungen besteht sicherlich im Bereich des Bürokratieabbaus und der Vereinfachung der rechtlichen Vorgaben. Allein der schiere Umfang der geplanten Gesetzesänderungen im „Osterpaket“ zeigt die Schwierigkeit auf, das Energierecht für Unternehmen und Behörden in naher Zukunft zu vereinfachen. Sicherlich ist der vorgezogene Ausstieg aus der EEG-Umlage insoweit ein erster Schritt. Aber auch im Bereich Bürokratieabbau gibt es anschauliche Beispiele. So wurden durch das Gesetz zur Be-

schleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich das Anhörungs- und das Planfeststellungsverfahren für Schieneninfrastruktur bei einer Behörde gebündelt.

Fazit – Den Herausforderungen der sich zuspitzenden Klima- und Energiekrise ist mit Geschwindigkeit bei der Umsetzung von Vorhaben zu begegnen. Hierzu müssen die gesetzlichen Rahmenbedingungen teilweise noch geschaffen werden. Die Etablierung von „Vorfahrtsregeln“, die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren und Verkürzung des gerichtlichen Instanzenzuges erscheinen neben der Verringerung regulatorischer Komplexität und dem Bürokratieabbau als besonders geeignete Stellschrauben, um den gewünschten Beschleunigungseffekt zu erzielen. Hierzu müssen diese Stellschrauben ineinandergreifen und wegen der erheblichen Eingriffe in andere Schutzbereiche (wie etwa Rechtsschutzinteressen) regelmäßig überprüft und gegebenenfalls nachjustiert werden, ohne die Planungs- und Investitionssicherheit der Unternehmen zu beeinträchtigen.

.....
Tobias Larisch , Partner bei Latham Watkins LLP in Düsseldorf und Joachim Grittmann, Counsel bei Latham Watkins LLP in Frankfurt