

***„Potenziale und Grenzen der materiell-rechtlichen  
Gesetzgebung zur Beschleunigung von  
Genehmigungsverfahren für Windenergieanlagen an  
Land“***

**Von der Fakultät Staatswissenschaften der Leuphana  
Universität Lüneburg zur Erlangung des Grades**

**Doktorin der Rechtswissenschaften  
Dr. iur.**

**genehmigte Dissertation von**

**Cosima Baumeister  
geboren am 19. September 1994 in Münster**

Eingereicht am: 27. Januar 2025  
Mündliche Verteidigung am: 16. Februar 2026

Erstbetreuer und -gutachter: Prof. Dr. Thomas Schomerus, Leuphana Universität  
Lüneburg  
Zweitbetreuer und -gutachter: Prof. Dr. Alexander Stark, Leuphana Universität  
Lüneburg  
Drittgutachter: Prof. Dr. Norbert Kämper, Ruhr-Universität  
Bochum

Als Dissertation eingereicht unter dem Titel:  
Potenziale und Grenzen der materiell-rechtlichen Gesetzgebung zur Beschleunigung von  
Genehmigungsverfahren für Windenergieanlagen an Land

Veröffentlichungsjahr: 2026  
im Verlag: PubData – Institutionelles Repository der  
Leuphana Universität Lüneburg

# Inhalt

<b>A. Einleitung .....</b>	<b>11</b>
<b>I. Relevanz und Kontext .....</b>	<b>11</b>
<b>II. Zielsetzung und Forschungsfragen .....</b>	<b>15</b>
<b>III. Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes.....</b>	<b>16</b>
1. Materiell-rechtliche Beschleunigungsgesetzgebung .....	17
2. Beschleunigung behördlicher Genehmigungsverfahren.....	17
3. Windenergieanlagen an Land .....	17
<b>IV. Gang der Untersuchung .....</b>	<b>18</b>
<b>B. Verzögerungen und Beschleunigungspotenzial von Genehmigungsverfahren für Windenergieanlagen an Land .....</b>	<b>20</b>
<b>I. Einführung in das Rechtsregime des Genehmigungsverfahrens für Windenergieanlagen.....</b>	<b>21</b>
1. Fehlen eines einheitlichen Regelungsregimes für das Anlagengenehmigungsverfahren .....	21
2. Verschiedene Genehmigungsverfahren für Windenergieanlagen an Land .....	22
a) Immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren.....	23
b) Baugenehmigungsverfahren.....	25
3. Differenzierung zwischen verfahrens- und materiell-rechtlichen Vorgaben .....	25
<b>II. Ablauf des Genehmigungsverfahrens für Windenergieanlagen an Land .....</b>	<b>27</b>
1. Verfahrensrechtliche Vorgaben.....	27
a) Verfahrensschritte gemäß BImSchG .....	27
aa) Antragstellung und Vollständigkeitsprüfung.....	27
bb) Anhörungsverfahren .....	29
(1) Ablauf.....	29
(a) Bekanntmachung und Auslegung.....	29
(b) Abgabe von Einwendungen und Stellungnahmen.....	30
(aa) Öffentlichkeit.....	30
(bb) Behörden .....	31
(cc) Umweltvereinigungen .....	33
(c) Erörterungstermin .....	33
(2) Dilemma zwischen Zeitverlust und Akzeptanzsteigerung .....	34
cc) Erstellung des Genehmigungsbescheids.....	36
dd) Zustellung und öffentliche Bekanntmachung des Genehmigungsbescheids.....	37
ee) Zwischenergebnis: Kein Beschleunigungspotenzial der Verfahrensschritte gemäß BImSchG.....	38
b) Verfahrensschritte gemäß UVP.....	40
aa) Gegenstand der UVP .....	40
bb) Einordnung der UVP in das Verfahrensrecht .....	42

cc)	Ablauf der UVP.....	43
	(1) Feststellung der UVP-Pflicht .....	44
	(2) Scoping .....	45
	(3) Erstellung des UVP-Berichts .....	46
	(4) Bekanntmachung, Auslegung und Beteiligungsverfahren .....	47
	(5) Zusammenfassende Darstellung .....	48
	(6) Begründete Bewertung .....	48
	(7) Berücksichtigung der Ergebnisse der UVP.....	49
dd)	Zwischenergebnis: Begrenztes Beschleunigungspotenzial eines UVP-Verzichts .....	50
2.	Materiell-rechtliche Anforderungen .....	52
a)	Klassische materiell-rechtliche Problemstellungen des Genehmigungsverfahrens für Windenergieanlagen an Land 52	
aa)	Artenschutzrechtliche Prüfung .....	53
	(1) Bestandserfassung .....	54
	(2) Prüfung des Tötungs- und Verletzungsverbotes gemäß § 44 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 44 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG ..	55
	(3) Ausnahme von den artenschutzrechtlichen Verboten gemäß § 45 Abs. 7 BNatSchG.....	57
bb)	Konzentrationsflächenplanung.....	60
cc)	Denkmalschutz.....	63
b)	Analyse der Verzögerungsgründe auf materiell-rechtlicher Ebene 66	
aa)	Hohe materiell-rechtliche Anforderungen an die Vorhabenzulassung .....	66
bb)	Rechtsunsicherheiten bei der Anwendung des materiellen Rechts.....	68
	(1) Verzögerungswirkung von Rechtsunsicherheiten.....	68
	(2) Gründe für die Entstehung von Rechtsunsicherheiten .....	69
	(a) Normfülle 70	
	(b) Normmangel .....	71
<b>III.</b>	<b>Ergebnis.....</b>	<b>72</b>
1.	Fehlendes Beschleunigungspotenzial auf der verfahrensrechtlichen Ebene 72	
2.	Beschleunigungspotenzial auf der materiell-rechtlichen Ebene.....	72
<b>C.</b>	<b>Entwicklung und Instrumente der Beschleunigungsgesetzgebung ....</b>	<b>74</b>
<b>I.</b>	<b>Der traditionelle Ansatz der Beschleunigungsgesetzgebung .....</b>	<b>75</b>
1.	Phasen der traditionellen Beschleunigungsgesetzgebung .....	75
a)	Anfängliche These vom Verwaltungsverfahren als Prozess zur Findung der sachrichtigen und rechtmäßigen Entscheidung .....	75
b)	Entwicklung eines „Beschleunigungs-Hypes“ in den 1990er Jahren .....	77
c)	Energiewende als neuer Beschleunigungsmotor nach der Jahrtausendwende.....	79

aa)	Festlegung von Klimaschutzzielen auf internationaler und nationaler Ebene .....	79
(1)	Völkerrechtlicher Anstoß: Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen .....	79
(2)	Umsetzung auf unionsrechtlicher Ebene .....	80
(3)	Umsetzung auf nationaler Ebene .....	81
bb)	Ausbau der erneuerbaren Energien als wesentlicher Bestandteil der Klimaschutzpolitik.....	82
d)	Erweiterung der Beschleunigungsgesetzgebung auf den gesamten Infrastrukturbereich in der jüngeren Vergangenheit.....	85
2.	Instrumente der traditionellen Beschleunigungsgesetzgebung.....	87
a)	Modifizierung der Verfahrensregelungen für das behördliche Verfahren .....	87
aa)	Verfahrensverzicht .....	87
(1)	Formen des Verfahrensverzichts.....	88
(2)	Kritik.....	89
bb)	Verzicht auf einzelne Verfahrensschritte .....	91
cc)	Fristenregelungen .....	93
(1)	Regelfristen.....	94
(2)	Verbindliche, nicht sanktionsbewehrte Fristen .....	94
(3)	Verbindliche, sanktionsbewehrte Fristen.....	95
(4)	Fazit zu Fristenregelungen .....	96
b)	Modifizierung der Verfahrensregelungen für das gerichtliche Verfahren .....	97
aa)	Verkürzung des Instanzenzugs .....	98
bb)	Klagebegründungsfristen und Präklusionsvorschriften .....	99
cc)	Gesetzliche Anordnung der sofortigen Vollziehung .....	100
3.	Zwischenergebnis: Verfahrensrechtlicher Ansatz der traditionellen Beschleunigungsgesetzgebung .....	102

## **II. Der neue materiell-rechtliche Ansatz der Beschleunigungsgesetzgebung .....**

1.	Politische Anreize für die Entstehung eines neuen Beschleunigungsansatzes .....	103
a)	Anstoßwirkung auf nationaler Ebene durch den Regierungswechsel im Jahr 2021 .....	103
b)	Zusätzliche Beschleunigungsimpulse durch die Energieversorgungskrise in Europa .....	105
2.	Instrumente des neuen materiell-rechtlichen Beschleunigungsansatzes.....	108
a)	Versuch einer Systematisierung der materiell-rechtlichen Beschleunigungsinstrumente .....	108
b)	Konkretisierung materiell-rechtlicher Genehmigungsvoraussetzungen .....	110
aa)	Allgemeines zu Normenkonkretisierungen .....	110
(1)	Anwendungsbereich von Normenkonkretisierungen .....	110
(2)	Formen von Normenkonkretisierungen.....	112
(3)	Inhalte von Normenkonkretisierungen.....	114
(4)	Grenzen von Normenkonkretisierungen.....	114

bb)	Beispiel der aktuellen Beschleunigungsgesetzgebung: Konkretisierung der artenschutzrechtlichen Signifikanzprüfung (§ 45b Abs. 1 bis 5 BNatSchG).....	115
	(1) Normtext.....	116
	(2) Anwendungsbereich der Norm.....	118
	(3) Aufbau und Regelungsgehalt der Norm .....	119
	(a) Unwiderlegbare gesetzliche Vermutungen für Nah- und Fernbereich (§ 45b Abs. 2 und 5 BNatSchG).....	120
	(b) Regelvermutungen für zentralen und erweiterten Prüfbereich (§ 45b Abs. 3 und 4 BNatSchG) .....	122
	(aa) Zentraler Prüfbereich (Abs. 3).....	122
	(bb) Erweiterter Prüfbereich (Abs. 4) .....	124
	(4) Fazit zu § 45b Abs. 1 bis 5 BNatSchG .....	125
c)	Herabsenkung von Zulassungsanforderungen.....	127
aa)	Allgemeines zur Herabsenkung von Genehmigungsvoraussetzungen .....	127
	(1) Abgrenzung zur Normenkonkretisierung .....	127
	(2) Doppelte Beschleunigungswirkung („Ermöglichungsgesetzgebung“) .....	128
	(3) Grenzen und Risiken .....	129
	(a) Komplexität des Regelungsgegenstands.....	129
	(b) Herabsenkung von (Umwelt-)Schutzstandards .....	130
	(c) Vertrauens- und Akzeptanzverlust .....	132
bb)	Beispiel der aktuellen Beschleunigungsgesetzgebung: Herabsenkung der Anforderungen an die Erteilung einer artenschutzrechtlichen Ausnahmegenehmigung durch § 45b Abs. 8 BNatSchG .....	133
	(1) Normtext.....	133
	(2) Anwendbarkeit .....	134
	(3) Aufbau und Regelungsgehalt des § 45b Abs. 8 BNatSchG.....	135
	(a) Gesetzliche Festlegung des Vorliegens eines Ausnahmegrundes (§ 45b Abs. 8 Nr. 1 BNatSchG) .....	135
	(b) Beschränkung der Standortalternativenprüfung (§ 45b Abs. 8 Nr. 2 und 3 BNatSchG) .....	137
	(c) Erleichterung der Prüfung des Erhaltungszustandes (§ 45b Abs. 8 Nr. 4 und 5) .....	138
	(d) Gebundener Anspruch auf die Erteilung der Ausnahmegenehmigung (§ 45b Abs. 8 Nr. 6 BNatSchG) 140	
	(4) Fazit zu § 45b Abs. 8 BNatSchG .....	140
d)	Rechtsbereichsübergreifende Privilegierung des § 2 EEG n.F.      142	
aa)	Normtext .....	142
bb)	Festschreibung des überragenden öffentlichen Interesses und des Interesses der öffentlichen Sicherheit (§ 2 Satz 1 EEG) ...	142
	(1) Anwendungsbereich und Inhalt .....	143
	(2) Bedeutung.....	145
cc)	Festlegung eines Abwägungsvorrangs (§ 2 Satz 2 EEG).....	146
	(1) Anwendungsbereich .....	146

(2) Regelungsgehalt.....	147
(a) Konstitutive Wirkung.....	147
(b) Modifizierung des Abwägungsprozesses .....	148
(aa) Aufbau von Abwägungsentscheidungen .....	148
(bb) Modifizierung durch § 2 Satz 2 EEG .....	149
dd) Fazit zu § 2 EEG .....	152
<b>III. Ergebnis.....</b>	<b>155</b>
<b>D. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der materiell-rechtlichen Beschleunigungsgesetzgebung.....</b>	<b>159</b>
<b>I. Kollidierende Schutzgüter von Verfassungsrang .....</b>	<b>160</b>
1. Umweltschutz.....	160
a) Staatszielbestimmung des Art. 20a GG .....	161
aa) Schutzgüter .....	161
(1) Natürliche Lebensgrundlagen .....	161
(a) Anthropozentrischer oder ökozentrischer Ansatz? .	162
(b) Verantwortung für die künftigen Generationen .....	164
(2) Tiere.....	165
bb) Adressaten.....	166
(1) Gestaltungsauftrag an den Gesetzgeber .....	166
(2) Verpflichtung von Verwaltung und Rechtsprechung .....	167
cc) Verhältnis zu entgegenstehenden Verfassungsrechten .....	168
dd) Justiziabilität und gerichtlicher Kontrollumfang des Art. 20a GG	169
b) Umweltschutz durch Grundrechte .....	171
aa) Abwehrrechtliche Dimension der Grundrechte.....	171
(1) (Umwelt-)Schutzbereich der Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und 14 Abs. 1 Satz 1 GG .....	171
(2) Leerlauf der abwehrrechtlichen Grundrechtsdimension im Hinblick auf die materiell-rechtliche Beschleunigungsgesetzgebung .....	172
(a) Ausgestaltung des verfassungsrechtlichen Umweltschutzauftrags durch die materiell-rechtliche Beschleunigungsgesetzgebung.....	173
(b) Abwehrrechtliche Umweltschutzfunktion der Grundrechte nach dem Klima-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts.....	174
bb) Objektiv-rechtliche Umweltschutzpflicht des Staates .....	177
(1) Herleitung und Schutzzumfang .....	177
(2) Adressaten .....	178
(3) Justiziabilität und gerichtlicher Kontrollumfang.....	179
(4) Abgrenzung zur Staatszielbestimmung des Art. 20a GG .	181
cc) Subjektiver Leistungsanspruch auf Gewährung eines ökologischen Existenzminimums?.....	182
c) Zwischenergebnis .....	185
2. Nachbarschutz (Art. 14 GG) .....	187
3. Grundrechtsschutz konventioneller Energieerzeuger .....	188

a) Berufsfreiheit (Art. 12 GG).....	188
b) Allgemeiner Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG).....	190
4. Zwischenergebnis .....	192
<b>II. Verfassungsrechtlicher Schutz der Beschleunigungsgesetzgebung .....</b>	<b>193</b>
1. Verfassungsrechtlicher Schutz zügiger Verwaltungsverfahren im Allgemeinen 193	
a) Herleitung.....	193
b) Inhalt und Adressaten .....	196
aa) Pflicht der Verwaltung zur Entscheidung innerhalb angemessener Frist .....	196
bb) Allgemeines verfassungsrechtliches Gebot zur Beschleunigungsgesetzgebung (?) .....	197
2. Verfassungsrechtlicher Schutz zügiger Verwaltungsverfahren für den Ausbau der erneuerbaren Energien .....	200
a) Beschleunigung zugunsten des Klimaschutzes .....	200
aa) Verfassungsrechtliche Verankerung des Klimaschutzes .....	200
(1) Staatszielbestimmung des Art. 20a GG.....	200
(2) Grundrechtliche Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und 14 Abs. 1 GG.....	201
bb) Herleitung einer Beschleunigungspflicht des Gesetzgebers zugunsten des Klimaschutzes (?) .....	202
b) Beschleunigung zugunsten der Energieversorgungssicherheit .....	207
aa) Verfassungsrechtliche Verankerung der Energieversorgungssicherheit.....	207
bb) Herleitung einer Beschleunigungspflicht des Gesetzgebers zum Schutz der Energieversorgungssicherheit (?) .....	208
c) Verfassungsrechtliches Beschleunigungsgebot aus der Klimaschutzpflicht i.V.m. dem Gebot der Energieversorgungssicherheit .....	209
<b>III. Auflösung des Konfliktes .....</b>	<b>212</b>
1. Umgang mit der Schutzpflichtenkollision: Verhältnismäßigkeitsgebot und Herstellung praktischer Konkordanz.....	212
2. Auflösung des verfassungsrechtlichen Schutzpflichtenkonfliktes der materiell-rechtlichen Beschleunigungsgesetzgebung .....	214
a) Abstrakte Gewichtung der entgegenstehenden Verfassungsrechtspositionen.....	215
b) Bewertung der Auswirkungen der konkreten Maßnahme .....	217
c) Herstellung eines angemessenen und optimalen Ausgleiches .....	219
<b>IV. Ergebnis.....</b>	<b>221</b>
<b>E. Unionsrechtliche Rahmenbedingungen der materiell-rechtlichen Beschleunigungsgesetzgebung.....</b>	<b>223</b>
<b>I. Grenzen des EU-Umweltrechts für die materiell-rechtliche Beschleunigungsgesetzgebung .....</b>	<b>224</b>
1. Umweltschutzrechtliche Vorgaben des Primärrechts.....	225

a)	Art. 3 EUV .....	225
b)	Art. 191 ff. AEUV .....	226
c)	Art. 11 AEUV .....	227
d)	Art. 37 Grundrechte-Charta.....	229
2.	Grenzen durch das Umweltsekundärrecht am Beispiel der EU- Vogelschutz-Richtlinie .....	231
a)	Hintergrund, Inhalt und Umsetzung in nationales Recht.....	232
b)	Herausforderungen für die materiell-rechtliche Beschleunigungsgesetzgebung .....	233
<b>II. Entwicklung einer europäischen</b>		
<b>Beschleunigungsgesetzgebung zugunsten des Ausbaus der</b>		
<b>erneuerbaren Energien .....</b>		
<b>236</b>		
1.	Hintergrund	236
2.	Bereitstellung kurzfristiger Beschleunigungsmaßnahmen durch die EU-Notfallverordnung .....	239
a)	Beschleunigungsmaßnahmen der EU-Notfallverordnung.....	239
aa)	Überwiegendes öffentliches Interesse und Abwägungsvorrang (Art. 3 EU-Notfallverordnung) .....	240
bb)	Verzicht auf Umweltverträglichkeits- und Artenschutzprüfung (Art. 6 EU-Notfallverordnung) .....	241
cc)	Verfahrensrechtliche Beschleunigungsinstrumente.....	241
b)	Unmittelbare Anwendbarkeit und Umsetzung in das nationale Recht .....	242
c)	Verlängerung und Erweiterung der Sofortmaßnahmen durch die Änderungsverordnung VO (EU) 2024/223.....	243
3.	Langfristige Planungsbeschleunigung durch die Novellierung der EE- Richtlinie (RED III).....	245
a)	Beschleunigungsmaßnahmen der neuen EE-Richtlinie.....	245
aa)	Genehmigungserleichterungen durch die Ausweisung von Beschleunigungsgebieten .....	245
(1)	Ausweisungsverfahren.....	246
(2)	Verzicht auf Umweltprüfungen im Genehmigungsverfahren .....	247
bb)	Überragendes öffentliches Interesse.....	248
cc)	Verfahrensrechtliche Bestimmungen .....	249
b)	Umsetzung in nationales Recht .....	249
aa)	Ausweisung von Beschleunigungsgebieten für Windenergieanlagen an Land .....	251
bb)	Genehmigungserleichterungen für Vorhaben innerhalb von Beschleunigungsgebieten (§ 6b WindBG-E).....	253
(1)	Anwendungsbereich .....	253
(2)	Wegfall von Umweltprüfungen und Überprüfungsverfahren .....	254
cc)	Weitere Beschleunigungsmaßnahmen .....	259
<b>III. Ergebnis.....</b>		
<b>260</b>		
1.	Das Unionsrecht als maßgebliche Hürde der materiell-rechtlichen Beschleunigungsgesetzgebung .....	260

2. Materiell-rechtliche Beschleunigungseuphorie auch auf europäischer Ebene 261
3. Risiken der europäischen Beschleunigungsgesetzgebung ..... 262

**F. Fazit: Fünf Thesen zur weiteren Beschleunigungsgesetzgebung.....265**

- I. Herabsenkung der Erwartungen an die Beschleunigungsgesetzgebung .....265**
- II. Entschleunigung der Beschleunigungsgesetzgebung.....266**
- III. Anwendung und Ausnutzung bestehender Beschleunigungsgesetze ..... 268**
- IV. Reduzierung verfahrensrechtlicher Beschleunigungsgesetzgebung .....269**
- V. Gemäßigte materiell-rechtliche Beschleunigungsgesetzgebung ..... 271**

**Abkürzungsverzeichnis ..... 273**

**Literaturverzeichnis ..... 276**

## A. Einleitung

### I. Relevanz und Kontext

Die Frage, auf welche Weise der Klimawandel wirksam und vor allem rechtzeitig aufgehalten werden kann, beschäftigt Rechtswissenschaft und Rechtspraxis spätestens seit der Verabschiedung des Kyoto-Protokolls im Jahr 1997.<sup>1</sup> Darin einigten sich die Vertragsparteien erstmalig auf völkerrechtlich verbindliche Zielwerte eines maximalen Treibhausgasausstoßes in den Industrieländern.<sup>2</sup> Seitdem werden die internationalen und der nationale Gesetzgeber nicht müde, immer ehrgeizigere Ziele zu formulieren. Nach den nationalen Klimaschutzzielen sollen die Treibhausgasemissionen<sup>3</sup> in Deutschland bis zum Jahr 2045 so weit gemindert werden, dass Netto-Treibhausgasneutralität erreicht wird. Nach dem Jahr 2050 sollen sogar negative Treibhausgasemissionen<sup>4</sup> erreicht werden (§ 3 Abs. 2 KSG).<sup>5</sup>

Um die ehrgeizigen Klimaschutzziele zu erreichen, wird in Deutschland insbesondere der Umstieg der Nutzung treibhausgasemittierender fossiler Brennstoffe<sup>6</sup> auf erneuerbare Energieträger vorangetrieben.<sup>7</sup> Wegen ihrer hohen Effizienz im Vergleich zu anderen erneuerbaren Energieträgern<sup>8</sup> liegt einer der Schwerpunkte der Energiewende auf dem

---

<sup>1</sup> Im Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (Kyoto-Protokoll) vom 11.12.1997, in Kraft getreten am 16.02.2005.

<sup>2</sup> Neben Deutschland verpflichtete sich u.a. auch die Europäische Union als Staatenverbund dazu, ihren Treibhausgas-Ausstoß von 2008 bis 2012 um 5 Prozent im Vergleich zum Treibhausgasausstoß im Referenzjahr 1990 zu verringern. Im Jahr 2012 einigten sich die Vertragsstaaten auf eine zweite Verpflichtungsperiode („Kyoto II“) von 2013 bis 2020, die jedoch erst im Oktober 2020 von dem letzten erforderlichen Mitgliedstaat ratifiziert wurde und deswegen faktisch nicht in Kraft trat. Für die Zeit nach 2020 vereinbarten die Vertragsparteien der Rahmenkonvention schließlich das Klimaschutzabkommen von Paris vom 12.12.2015, das die Nachfolge des Kyoto-Protokolls antrat. Dieses sieht vor, die globale Erwärmung auf deutlich unter zwei Grad Celsius gegenüber der vorindustriellen Zeit zu begrenzen und Anstrengungen für eine Begrenzung auf 1,5 Grad Celsius zu unternehmen.

<sup>3</sup> Treibhausgase sind diejenigen gasförmigen Bestandteile in der Atmosphäre, sowohl natürlichen wie anthropogenen Ursprungs, welche thermische Infrarotstrahlung absorbieren und wieder ausstrahlen. Sie nehmen die von Sonnenstrahlen abgegebene Infrarotstrahlung auf und senden diese zurück zur Erdoberfläche. Dadurch gelangt weniger Energie ins Weltall und die Temperatur auf der Erdoberfläche steigt (sog. Treibhausgaseffekt), vgl. Umweltbundesamt, abrufbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/service/glossar/t?tag=Treibhausgas#alphabar>, zuletzt abgerufen am 27.12.2024.

<sup>4</sup> Negative Treibhausgasemissionen (auch Greenhouse Gas Removal (GGR)) entstehen, wenn neben der Minimierung der Treibhausgasemissionen auch Ansätze zur Entnahme von Treibhausgasen aus der Atmosphäre verfolgt werden und im Ergebnis letztere die Resttreibhausgasemissionen übersteigen.

<sup>5</sup> In der vor dem 31.08.2021 geltenden Fassung des § 3 KSG galt bis zum Zieljahr 2030 noch eine Minderungsquote von mindestens 55 Prozent im Vergleich zum Jahr 2030.

<sup>6</sup> Die Verbrennung fossiler Brennstoffe wie Kohle, Gas oder Öl stellt eine der Hauptursachen für die steigenden Emissionen von Treibhausgasen dar, die zur Erderwärmung beitragen (vgl. zu den Ursachen des Klimawandels Europäische Kommission, abrufbar unter [https://climate.ec.europa.eu/climate-change/causes-climate-change\\_de](https://climate.ec.europa.eu/climate-change/causes-climate-change_de), zuletzt abgerufen am 27.12.2024).

<sup>7</sup> vgl. Klimaschutzplan 2050 vom 14.11.2016, S. 38 f., abrufbar unter <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Industrie/klimaschutz-klimaschutzplan-2050.html>, zuletzt abgerufen am 27.12.2024.

<sup>8</sup> Die Windenergie leistete mit einem Ertrag von 125,3 Mrd. kWh im Jahr 2022 den größten Beitrag zur Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien. Insgesamt wurden im Jahr 2022 etwa 254,0 Mrd. kWh Strom aus erneuerbaren Energieträgern in das nationale Stromnetz eingespeist und damit etwas 49 % des aus „erneuerbaren Stroms“ durch Windenergieanlagen erzeugt, vgl. <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/erneuerbare-energien/erneuerbare-energien-in-zahlen?sprungmarke=strom#strom>, zuletzt abgerufen am 27.12.2024.

Ausbau der Nutzung von Windenergie.<sup>9</sup> Nach den Ausbaupfaden des EEG sollte die Leistung von Windenergieanlagen an Land im Jahr 2024 bereits 69 GW betragen. Im Jahr 2028 soll die Leistung auf 99 GW und bis zum Jahr 2040 auf 160 GW ansteigen (§ 4 Abs. 1 Nr. 1 EEG). Der Ausbau der Windenergienutzung erfolgt allerdings nicht in der Geschwindigkeit, die erforderlich wäre, um diesen Zielen gerecht zu werden. Im Jahr 2021 betrug die Leistung der bestehenden Windenergieanlagen an Land erst etwa 56, im Jahr 2022 etwa 58 GW und im Jahr 2023 etwa 61 GW.<sup>10</sup>

Worin liegt also der Grund für den schleppenden Ausbau der Windenergie an Land? Als Hauptursache wird neben einem Mangel verfügbarer Flächen<sup>11</sup> die Dauer der Verfahren, die Vorhabenträger vor der Errichtung einer Windenergieanlage vor den Behörden und gegebenenfalls sogar vor den Gerichten durchlaufen müssen, angeführt.<sup>12</sup> Daher hat der Gesetzgeber bereits vor Jahren die ersten Reformen zur Beschleunigung auf den Weg gebracht, um Planungs-, Genehmigungs- und Gerichtsverfahren an den Zeitdruck anzupassen, der (nicht nur) auf dem Windenergieanlagenausbau lastet.<sup>13</sup> Aber auch heute noch liegen „Planungswunsch und Planungswirklichkeit“ weit auseinander.<sup>14</sup>

Im Jahr 2022 sagte die in der 20. Bundestagswahlperiode neu an die Macht gekommene Bundesregierung der Langsamkeit der Energiewende den Kampf an. In ihrem gemeinsamen Koalitionsvertrag machten es sich die Regierungsparteien SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der FDP zu ihrer „gemeinsamen Mission“, „die Planung von Infrastrukturprojekten, insbesondere den Ausbau der erneuerbaren Energien drastisch zu beschleunigen“.<sup>15</sup> Schon im Januar 2022, und damit nur wenige Monate nach Amtsantritt, legte der Bundesminister für Wirtschaft und Klimaschutz, Dr. Robert Habeck, die sogenannte Eröffnungsbilanz Klimaschutz vor. Nach dem Konzept zur Bewältigung des Klimawandels sollen die „aktuell viel zu langwierigen Planungs- und Genehmigungsverfahren insbesondere beim Ausbau der Windenergie an Land [...] stark [beschleunigt]“ werden.<sup>16</sup>

---

<sup>9</sup> vgl. *Kment/Jurdt*, NVwZ 2022, 1597.

<sup>10</sup> vgl. Bundesverband WindEnergie (BWE), <https://www.wind-energie.de/themen/zahlen-und-fakten/deutschland/>, zuletzt abgerufen am 27.12.2024.

<sup>11</sup> *Bovet/Dross/Kindler*, NVwZ 2020, 754, 75; *Kment*, NVwZ 2022, 1153, 1153 f.; *ders.*, NVwZ 2023, 959, 959.

<sup>12</sup> vgl. für viele *Bader/Deißler/Dietrich*, NVwZ 2023, 803; *Agatz*, ZUR 2023, 463.

<sup>13</sup> vgl. z.B. Gesetz zur Beschleunigung des Einsatzes verflüssigten Erdgases (LNG-Beschleunigungsgesetz, LNGG, BGBl. 2022 I, S. 802); Gesetz zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land (WindLandG, BGBl. 2022 I, Nr. 28); Gesetz zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich (BGBl. 2023 I, Nr. 71).

<sup>14</sup> *Korbmacher*, NVwZ 2023, 945, 945; vgl. zu dem Beschleunigungsbedürfnis auch *Balla/Sangenstedt*, ZUR 2023, 387.

<sup>15</sup> Koalitionsvertrag 2021-2025, S. 12.

<sup>16</sup> Eröffnungsbilanz Klimaschutz, Januar 2022, S. 14.

Und in der Tat ist seit dem Jahr 2022<sup>17</sup> eine Vielzahl von Gesetzen in Kraft getreten, die der Beschleunigung von Verfahren dienen und den Begriff zu einem großen Teil sogar plakativ in ihrem Namen tragen.<sup>18</sup> Besondere Aufmerksamkeit ist dabei auf die im Zuge des sogenannten Osterpakets erlassenen Gesetze zu richten, die den Startschuss für eine neue Beschleunigungswelle setzten. Die beschlossene Novellierung zahlreicher Gesetze und Verordnungen stellen neue Rahmenbedingungen für den Ausbau erneuerbarer Energien auf. Einer der Schwerpunkte der Gesetzespakete liegt auf der Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, u.a. für die Zulassung der Errichtung und des Betriebs von Windenergieanlagen an Land.<sup>19</sup> Beispielhaft kann die Einführung des § 45b BNatSchG genannt werden.<sup>20</sup> Mit der Vorschrift soll die artenschutzrechtliche Prüfung nach § 44 BNatSchG, die im Rahmen der Genehmigungsverfahrens für den Betrieb von Windenergieanlagen regelmäßig einen hohen Prüfungsaufwand bedeutet, für den Vorhabenträger und die Genehmigungsbehörde vereinfacht werden.<sup>21</sup> Auch für den bauplanungsrechtlichen Außenbereich hat der Gesetzgeber Regelungen erlassen, um die Prüfung der Zulässigkeit der Errichtung von Windenergieanlagen zu vereinfachen.<sup>22</sup> Anzuführen ist auch die Neufassung des § 2 EEG,<sup>23</sup> der für die Errichtung und den Betrieb von Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien ein *überragendes öffentliches Interesse* festschreibt (§ 2 Satz 1 EEG) und zudem statuiert, dass die erneuerbaren Energien als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden sollen, bis die Stromerzeugung im Bundesgebiet nahezu treibhausgasneutral ist (§ 2 Satz 2 EEG).

Mit leichter Verzögerung zum nationalen Gesetzgeber hat nun auch die Europäische Union Maßnahmen ergriffen, um die Genehmigungsverfahren für den Ausbau der Infrastrukturen für erneuerbare Energien zu beschleunigen. Im Dezember 2022 erließ der Rat vor dem Hintergrund der durch den Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine und der Einstellung russischer Gaslieferungen hervorgerufenen Energieversorgungskrise in Europa die sogenannte EU-Notfallverordnung.<sup>24</sup> Damit wurde kurzfristig ein Rahmen für den beschleunigten Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien geschaffen. In Art. 3 EU-

---

<sup>17</sup> Neben den Zeitdruck, der auf der Erreichung der Klimaschutzziele lastet, trat mit Beginn des Krieges in der Ukraine am 24.02.2022 die durch die Einstellung russischer Gaslieferungen hervorgerufene Energieversorgungskrise, die den Gesetzgeber in den Aktionsmodus versetzte.

<sup>18</sup> z.B. Gesetz zur Beschleunigung des Einsatzes verflüssigten Erdgases (LNG-Beschleunigungsgesetz – LNGG, BGBl. I, Nr. 18); Gesetz zu Sofortmaßnahmen für einen beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien und weiteren Maßnahmen im Stromsektor (BGBl. 2022 I, Nr. 28); Gesetz zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich (BGBl. 2023 I, Nr. 71).

<sup>19</sup> vgl. Überblickspapier Osterpaket vom 06.04.2022 des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), S. 1f.

<sup>20</sup> Art. 1 Nr. 3 des Vierten Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes (BGBl. 2022 I, Nr. 28).

<sup>21</sup> BT-Drs. 20/2354, S. 24 ff.

<sup>22</sup> vgl. etwa § 249 BauGB n.F., modifiziert durch das Gesetz zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land (WindLandG), BGBl. 2022 I, Nr. 28.

<sup>23</sup> Gesetz zu Sofortmaßnahmen für einen beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien und weiteren Maßnahmen im Stromsektor, BGBl. 2022 I, Nr. 28.

<sup>24</sup> Verordnung (EU) 2022/2577 vom 22.12.2022 zur Festlegung eines Rahmens für einen beschleunigten Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien, ABl. L 335, S. 36 ff.

Notfallverordnung wurde das „überwiegende öffentliche Interesse“ für die Planung, den Bau und den Betrieb von EE-Anlagen auch auf Unionsebene ausdrücklich festgelegt. Ebenfalls hervorzuheben sind die weiträumigen Ausnahmen, die die Verordnung im Bereich des Umweltschutzes vorsieht. So kann nicht nur die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung, sondern auch einer artenschutzrechtliche Prüfung nach Art. 6 EU-Notfallverordnung zukünftig bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen gänzlich unterbleiben. Mit der Reform der EE-Richtlinie, die Ende des Jahres 2023 verabschiedet wurde,<sup>25</sup> sind die mit der EU-Notfallverordnung zunächst befristet angeordneten Maßnahmen zu einem großen Teil in das permanente Recht der Union überführt und um weitere Regelungen ergänzt worden.<sup>26</sup>

Auffällig ist, dass sowohl der nationale als auch der europäische Gesetzgeber mit den neuen Beschleunigungsmaßnahmen vor allem an den materiell-rechtlichen Anforderungen ansetzt, die an ein Vorhaben gestellt werden. Damit weichen beide von dem bisherigen Ansatz ab, nach dem fast ausschließlich an das Verfahrensrecht angeknüpft wurde, um etwa über Fristenverkürzungen oder den Verzicht auf einzelne Verfahrensschritte Zeit einzusparen. Dieser neue materiell-rechtliche Ansatz der Beschleunigungsgesetzgebung wird in der Literatur als „Paradigmenwechsel“ zu der bislang im Schwerpunkt auf verfahrensrechtliche Vereinfachung und Verschlankung setzenden Beschleunigungsgesetzgebung bewertet.<sup>27</sup> *Kment* spricht von einem „Paukenschlag“ des Gesetzgebers, der eine „neue Ära beim Ausbau von Windenergieanlagen“ einläute.<sup>28</sup> Blickt man allein auf die Anzahl der in den vergangenen Monaten erlassenen Beschleunigungsgesetze, könnte man in der Tat meinen, dass der Durchbruch für die Energiewende endlich erreicht ist und einem zügigen Ausbau der erneuerbaren Energien nun nichts mehr im Wege steht. Bei aller Beschleunigungseuphorie scheint jedoch in Vergessenheit zu geraten, dass die materiell-rechtlichen Anforderungen, die an die Zulassung eines Vorhabens gestellt und nunmehr zum Zwecke der Verfahrensbeschleunigung instrumentalisiert werden, in der Vergangenheit nicht ohne Grund aufgestellt worden sind. Die Genehmigungsvorschriften stellen keinen „bürokratischen Spielbetrieb“ dar, sondern eine formalisierte Risikoprüfung zum Schutz der dem Vorhaben entgegenstehenden Belange.<sup>29</sup> Durch das Genehmigungsverfahren für die Errichtung und den

---

<sup>25</sup> Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, ABl. L 328, S. 82 ff.; reformiert durch Richtlinie (EU) 2023/2413 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Oktober 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. L 2413, S. 1 ff.

<sup>26</sup> vgl. *Wulff*, NVwZ 2024, 368.

<sup>27</sup> *Schlacke/Wentzien/Römling*, NVwZ 2022, 1577; vgl. auch *Bader/Deißler/Weinke*, ZNER 2022, 337 zu § 2 EEG n.F.

<sup>28</sup> *Kment*, NVwZ 2022, 1153.

<sup>29</sup> *Lübbe-Wolff*, Modernisierung des Umweltordnungsrechts, S. 142.

Betrieb von größeren Anlagen soll insbesondere den Belangen des Umwelt- und Naturschutzes Rechnung getragen werden.<sup>30</sup>

Zwar behauptet der Gesetzgeber, dass auch durch die neuen materiell-rechtlichen Beschleunigungsgesetze die hohen (ökologischen) Schutzstandards gewahrt blieben.<sup>31</sup> Er verspricht damit eine materiell-rechtliche Verfahrensbeschleunigung ohne Verlierer, eine *Win-win-Situation*. Stellt der neue materiell-rechtliche Ansatz der Beschleunigungsgesetzgebung aber tatsächlich die lang ersehnte *Zauberformel* der Beschleunigungsgesetzgebung dar, die es vermag, den Konflikt zwischen dem zügigen Ausbau der erneuerbaren Energien und den einem konkreten Vorhaben entgegenstehenden Belangen ein für alle Mal zu lösen? Oder kann der Gesetzgeber sein Versprechen, die mit den materiell-rechtlichen Anforderungen aufgestellten Schutzstandards aufrecht zu erhalten, objektiv betrachtet gar nicht einhalten?

## II. Zielsetzung und Forschungsfragen

Im Rahmen dieser Arbeit sollen der Gegenstand des neuen materiell-rechtlichen Beschleunigungsansatz näher beleuchtet werden und seine Grenzen und Potenziale sowohl im Hinblick auf das Verfassungs- und Europarecht als auch im Hinblick auf die damit einhergehende Beschleunigungswirkung ermittelt werden.

Dabei stellen sich die folgenden Forschungsfragen:

- Ist die in der Literatur aufgestellt These, nach der der Gesetzgeber einen Paradigmenwechsel von einer bislang im Schwerpunkt auf verfahrensrechtlichen zu einer materiell-rechtlichen Beschleunigungsgesetzgebung vollzogen hat, zu bestätigen?

Es gilt zu prüfen, ob die im Rahmen des Osterpaketes eingesetzten materiell-rechtlichen Beschleunigungsinstrumente eine kurzfristige Modeerscheinung des Gesetzgebers darstellt oder ob der ursprünglich verfahrensrechtliche Ansatz langfristig zugunsten einer rein materiell-rechtlichen Beschleunigungsgesetzgebung weichen wird.

- Welches sind die Rechtsinstrumente des materiell-rechtlichen Beschleunigungsansatzes?

Es soll untersucht werden, ob der Gesetzgeber im Rahmen seiner jüngsten Beschleunigungsnovellen einem bestimmten Konzept gefolgt ist und ob die von ihm zur Beschleunigung eingesetzten Mittel einer Systematisierung zugänglich sind.

---

<sup>30</sup> vgl. *Lübbe-Wolff*, ZUR 1995, 57, 59.

<sup>31</sup> BT-Drs. 20/2354, S. 1 („Ziel ist es daher, zügige und rechtssichere Genehmigungsverfahren für Windenergieanlagen zu ermöglichen, unter gleichzeitiger Wahrung hoher und insbesondere unionsrechtlich gebotener ökologischer Standards.“).

- Führen die neuen materiell-rechtlichen Regelungen zu der erhofften Beschleunigungswirkung?

Es soll beleuchtet werden, ob der neue Ansatz das Potenzial hat, den Ausbau der erneuerbaren Energien in die erforderliche Geschwindigkeit zu bringen.

- Wo liegen die verfassungsrechtlichen Grenzen der materiell-rechtlichen Beschleunigungsgesetzgebung?

Es gilt zu prüfen, welchen verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen die materiell-rechtliche Gesetzgebung zur Beschleunigung von Zulassungsverfahren für Erneuerbare Energien unterliegt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Grundsätze der Verfassung sich an die gesellschaftlichen Entwicklungen anpassen und somit einem stetigen Wandel unterliegen.<sup>32</sup> Wie bereits dargestellt, ist das gesellschaftliche Bedürfnis nach Verfahrensbeschleunigung in den vergangenen Jahren deutlich gewachsen. Zudem hat das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2021 im sogenannten „Klima-Beschluss“ entschieden, dass das Grundgesetz eine Pflicht zur Minderung der Treibhausgasemissionen statuiert.<sup>33</sup> Vor diesem Hintergrund könnten sich die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen in den vergangenen Jahren zugunsten der Verfahrensbeschleunigung gewandelt haben.<sup>34</sup>

- Worin liegen die europarechtlichen Grenzen der materiell-rechtlichen Beschleunigungsgesetzgebung?

Die unionsrechtlichen Anforderungen, insbesondere an den Umweltschutz, stehen einer unbegrenzten materiell-rechtlichen Beschleunigung durch den nationalen Gesetzgeber entgegen. Aber auch auf europäischer Ebene ist das Bedürfnis nach schnelleren Verfahren erkannt worden. Es ist zu untersuchen, inwiefern und inwieweit unionsrechtliche Vorgaben bereits erlassenen sowie zukünftigen Beschleunigungsgesetzen entgegenstehen.

### III. Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes

Die Beschleunigung von Verfahren ist ein „Dauerbrenner-Thema“, das für eine Vielzahl von Projektbereichen diskutiert wird.<sup>35</sup> Eine Begrenzung des Untersuchungsgegenstands ist daher unerlässlich.

<sup>32</sup> vgl. *Herdegen*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 79 Rn. 33.

<sup>33</sup> vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, BVerfGE 157, 30-177.

<sup>34</sup> so etwa *Burgi/Nischwitz/Zimmermann*, NVwZ 2022, 1321.

<sup>35</sup> *Roth*, ZRP 2022, 82.

## **1. Materiell-rechtliche Beschleunigungsgesetzgebung**

Die Arbeit befasst sich im Schwerpunkt mit dem neuen materiell-rechtlichen Ansatz der Beschleunigungsgesetzgebung. Sie erhebt dabei nicht den Anspruch, einen vollständigen Überblick über die gesamte materiell-rechtliche Gesetzgebung zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren seit 2022 zu geben. Dies ist in Anbetracht der Anzahl der in den vergangenen Jahren erlassenen Beschleunigungsgesetze kaum möglich. Beispielhaft werden im Verlaufe der Arbeit einzelne Normen, insbesondere die im Rahmen des Osterpaketes erlassenen Vorschriften des § 45b BNatSchG und des § 2 EEG n.F. herangezogen. Die ebenfalls der materiell-rechtlichen Rechtsprechung zuzuordnenden und ebenfalls vielbesprochenen neuen Regelungen des WindBG sollen – um den Rahmen nicht zu sprengen – nur am Rande Betrachtung finden.<sup>36</sup>

Verfahrensrechtliche Instrumente werden zum Zwecke einer vergleichenden Betrachtung thematisiert.

## **2. Beschleunigung behördlicher Genehmigungsverfahren**

Das behördliche Genehmigungsverfahren stellt nur einen Abschnitt des Gesamtverfahrens, beginnend mit der Idee des Vorhabenträgers bis hin zum Bau und Betrieb der Anlage, dar. Vorgesaltet ist regelmäßig die Standortfrage im Rahmen eines vorgelagerten behördlichen Raumplanungsverfahrens zu klären. Erst im Anschluss folgt das Genehmigungsverfahren, in dessen Rahmen das konkrete Vorhaben geprüft wird. Nicht selten schließt sich daran ein Gerichtsverfahren an. Auf allen dieser Verfahrensstufen werden Verzögerungen moniert und Beschleunigungen gefordert.<sup>37</sup> Die hiesigen Untersuchungen beschränken sich auf das behördliche Genehmigungsverfahren als einer von mehreren Anknüpfungspunkten zur Beschleunigung des Gesamtverfahrens für den Ausbau der erneuerbaren Energien.

## **3. Windenergieanlagen an Land**

Da der Gesetzgeber im Rahmen des Osterpaketes einen Schwerpunkt u.a. auf die Beschleunigung der Verfahren für Windenergieanlagen gelegt hat,<sup>38</sup> werden nur diese im Rahmen der vorliegenden Arbeit betrachtet. Weiteren Anlagen, die der Nutzung erneuerbarer Energien dienen (Solaranlagen, Windenergieanlagen auf See etc.), soll keine weitere

---

<sup>36</sup> vgl. hierzu etwa *Raschke/Roscher*, ZfBR 2022, 531.

<sup>37</sup> vgl. zu den verschiedenen Phasen der Planungs- und Genehmigungsverfahren für Infrastrukturvorhaben und ihren Auswirkungen auf die Verfahrensdauer *Groß*, ZUR 2021, 75, 76 und *Deutsch*, ZUR 2021, 67.

<sup>38</sup> vgl. Eröffnungsbilanz Klimaschutz, Januar 2022, S. 14.

Beachtung geschenkt werden. Gleiches gilt für Nebenanlagen (z.B. Elektrolyseure) sowie den Ausbau der zur Verteilung des „erneuerbaren Stroms“<sup>39</sup> erforderlichen Netze.

#### **IV. Gang der Untersuchung**

Um die oben aufgeworfenen Fragestellungen zu beantworten, ist es unerlässlich, sich zunächst mit dem Ablauf des Genehmigungsverfahrens für die Errichtung und den Betrieb von Windenergieanlagen an Land vertraut zu machen. Daher ist zu Beginn der Arbeit zunächst das Rechtsregime des Genehmigungsverfahrens für Windenergieanlagen an Land darzustellen. Anhand der Darstellung werden die Verzögerungsgründe und Beschleunigungspotenziale des Genehmigungsverfahrens ermittelt (B.). Dabei soll herausgearbeitet werden, aus welchen Gründen der Gesetzgeber vermehrt an die materiell-rechtlichen Rechtsnormen anknüpft, um den Prozess zu straffen und zu kürzen.

Im Anschluss wird der Blick unter C. auf die Entwicklung und Analyse der früher und heute zur Beschleunigung eingesetzten Rechtsinstrumente gerichtet. An dieser Stelle wird der herkömmliche verfahrensrechtliche dem neuen materiell-rechtlichen Ansatz gegenübergestellt, um die Frage nach der Vollziehung eines Paradigmenwechsels zu beantworten. Zur Analyse der beiden Ansätze wird eine Kategorisierung der jeweils verwendeten Beschleunigungsmittel vorgenommen und durch eine beispielhafte Heranziehung und Untersuchung konkreter Instrumente und Normen belegt.

Im Anschluss (D.) werden verfassungsrechtliche Konflikte, die mit dem neuen materiell-rechtlichen Beschleunigungsansatz einhergehen, analysiert. Hierfür werden zunächst solche verfassungsrechtlich geschützte Rechte aufgeführt, die mit dem Abwägungsvorrang in Konflikt treten. Anschließend wird untersucht, ob auch das Bedürfnis nach weiterer Planungsbeschleunigung seinerseits eine verfassungsrechtliche Berechtigung findet. Insoweit wird der Blick insbesondere auch auf die Entwicklungen durch den Klima-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts und die aktuelle Energieversorgungskrise gerichtet. Abschließend werden die entgegenstehenden Belange in den Ausgleich gebracht, um so die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für die weitere Beschleunigungsgesetzgebung aufzustellen.

Gleichsam werden unter E. sodann die Konflikte, die in Bezug zum Unionsrecht entstehen, und die europarechtlichen Rahmenbedingungen herausgearbeitet.

---

<sup>39</sup> Der aus erneuerbaren Energiequellen gewonnene elektrische Strom wird im allgemeinen Sprachgebrauch regelmäßig verkürzt als „erneuerbarer Strom“ bezeichnet.

Zum Abschluss der Arbeit (F.) soll durch die Aufstellung von fünf Thesen für die weitere Beschleunigungsgesetzgebung zusammenfassend Fazit gezogen werden.

## **B. Verzögerungen und Beschleunigungspotenzial von Genehmigungsverfahren für Windenergieanlagen an Land**

Die Thematik der Beschleunigung von Genehmigungsverfahren ist ein „Dauerbrenner“ in Politik und Wirtschaft.<sup>40</sup> Ununterbrochen werden Forderungen nach einer Verkürzung von Verfahren erhoben. Doch nicht immer wird auch hinterfragt, an welchen Stellen der Verfahren Verzögerungen eintreten, wieso es überhaupt zu Verzögerungen kommt und wo Beschleunigungspotenziale des Genehmigungsverfahrens liegen.<sup>41</sup> Sollen aber Verzögerungen beseitigt und Beschleunigungspotenziale ausgeschöpft werden, ist es unerlässlich, sich zunächst eingehend mit diesen Fragen auseinanderzusetzen.<sup>42</sup> Im Folgenden wird deswegen im Anschluss an eine kurze Einführung in das Regelungsregime der Genehmigung von Windenergieanlagen (I.) anhand einer Darstellung des Verfahrensablaufs untersucht, durch welche Faktoren die Länge von Genehmigungsverfahren beeinflusst wird und an welchen Stellen Möglichkeiten zur Beschleunigung bestehen (II.).

---

<sup>40</sup> Roth, ZRP 2022, 82.

<sup>41</sup> vgl. Antweiler, NZBau, 2013, 337; Danner, EnWZ 2012, 66.

<sup>42</sup> Wysk, in: Appel/Wagner-Cardenal, Verwaltungsrecht zwischen Gestaltung, Transparenz und Kontrolle, S. 31.

## **I. Einführung in das Rechtsregime des Genehmigungsverfahrens für Windenergieanlagen**

Das Verfahren für die Genehmigung der Errichtung und des Betriebs einer Anlage zur Erzeugung erneuerbarer Energie unterliegt keinem einheitlichen Rechtsregime (1.). Auch für das Genehmigungsverfahren für Windenergieanlagen an Land gelangen unterschiedliche Vorschriften zur Anwendung (2.). Dabei ist zwischen den verfahrens- und den materiellrechtlichen Anforderungen, die an das Genehmigungsverfahren gestellt werden, zu unterscheiden (3.).

### **1. Fehlen eines einheitlichen Regelungsregimes für das Anlagengenehmigungsverfahren**

Klarstellend ist vorab darauf hinzuweisen, dass das Genehmigungsverfahren für EE-Anlagen keinem einheitlichen Rechtsregime unterliegt. Insbesondere enthält das EEG keine Anforderungen an die Zulassung der Errichtung und des Betriebs einer EE-Anlage.<sup>43</sup> Das Gesetz dient zwar der Förderung der Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien, verfolgt dabei aber einen regulierungsrechtlichen und keinen planungsrechtlichen Ansatz.<sup>44</sup> Es stellt also insbesondere Regelungen auf, mit der die Wettbewerbsmärkte, beispielsweise durch die Festsetzung von Preisbindungen oder finanzielle Fördermittel, gelenkt werden.<sup>45</sup> Der Ansatz, den Ausbau der erneuerbaren Energien über die Bestimmungen zur Anlagenplanung zu fördern, liegt dem EEG fern.

Der Bau einer Anlage ist vielmehr in den Bestimmungen des Fachrechts geregelt. Das jeweils einschlägige Recht variiert dabei je nach der Art der Anlage. Denn Anlagen, die der Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien dienen, haben zwar die Gemeinsamkeit, dass sie sich nicht der fossilen Energieträger bedienen. In ihrer Bauart, ihrer technischen Funktionsweise und den damit einhergehenden Auswirkungen auf die Umwelt unterscheiden sie sich aber in zum Teil erheblichen Maße. Bei Windenergieanlagen ist es etwa der Baukörper, der nicht nur aufgrund seiner besonderen Statik ein abstraktes Risiko für die Umgebung darstellt. Die

---

<sup>43</sup> Der im Rahmen des Osterpakets eingeführte Abwägungsvorrang des § 2 EEG mag deshalb fehl am Platz erscheinen. Denn dieser Abwägungsvorrang soll vorrangig bei der materiell-rechtlichen Prüfung des Zulassungsverfahrens, also auf planungsrechtlicher Ebene, zur Anwendung kommen (vgl. BT-Drs. 162/22, S. 176f.). Da die Anforderungen an die Errichtung der Anlagen für erneuerbare Energien aber wie dargestellt nicht in einem Gesetz zentral geregelt werden, sondern in den jeweils nach Art der Anlage und ihrer Umgebung einschlägigen Fachgesetzen, hätte eine planungsrechtliche Platzierung des Abwägungsrechts in den jeweiligen fachplanerischen Gesetzen aufgenommen werden müssen. Das EEG regelt zwar grundsätzlich nicht die Voraussetzungen für die Errichtung und den Betrieb einer Anlage. Zumindest findet es aber auf sämtliche Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien Anwendung, so dass der Abwägungsvorrang im EEG jedenfalls an einer zentralen Stelle Platz findet, an der er jegliche Anlagentypen erfasst. So konnte der Gesetzgeber mit „minimalem Regelungsaufwand maximale Ausstrahlungswirkung entfalten“ (*Hendrischke*, NVwZ 2023, 965, 968).

<sup>44</sup> vgl. *Franke/Recht*, ZUR 2021, 15.

<sup>45</sup> vgl. *Zorn*, in: *Säcker/Meier-Beck*, MüKo WettbewerbsR, § 1 GWB Rn. 172.

massiven Rotorenblätter können mit Vögeln kollidieren und diese dabei töten oder verletzen.<sup>46</sup> Biomasseanlagen begründen demgegenüber die Gefahr eines Ausstoßes schädlicher Abgase und können mit Geruchsbelästigungen einhergehen.<sup>47</sup> Das Genehmigungsverfahren, in dem die Vereinbarkeit eines Vorhabens mit seiner Umgebung geprüft wird, muss sich an die Eigenarten der jeweiligen Anlage anpassen. Je nach Größe, Umfang und Funktionsweise einer Anlage variieren deswegen sowohl das anzuwendende Verfahrensrecht als auch die materiell-rechtlich zu prüfenden Voraussetzungen. Das Zulassungsverfahren für Biogasanlagen richtet sich beispielsweise in der Regel nach dem BImSchG.<sup>48</sup> Windenergieanlagen werden je nach Umfang, Größe und Standort nach den landesrechtlichen Bauordnungen, dem BImSchG oder dem WindSeeG<sup>49</sup> zugelassen. Die Genehmigung von PV-Anlagen erfolgt regelmäßig nach den Vorgaben der landesrechtlichen Bauordnungen,<sup>50</sup> während Geothermieanlagen einem anspruchsvollen bergrechtlichen Verfahren unterliegen.<sup>51</sup>

Die Genehmigung der Anlagen erfolgt überwiegend im allgemeinen Verwaltungsverfahren durch Verwaltungsakt (§§ 35 ff. VwVfG), wobei die Fachgesetze spezielle Regelungen hinsichtlich des Verfahrensablaufs aufstellen können. Für einige Anlagen, wie beispielsweise Windkraftanlagen in der Außenwirtschaftszone, bedarf es ausnahmsweise der Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens als besonderes Verwaltungsverfahren nach §§ 72 ff. VwVfG.

## **2. Verschiedene Genehmigungsverfahren für Windenergieanlagen an Land**

Auch die Errichtung und der Betrieb von Windenergieanlagen an Land unterliegen keinem einheitlichen Genehmigungsrecht. Während es für den Großteil der Anlagen einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung bedarf (a)), werden einige Anlagen im weniger umfangreichen Baugenehmigungsverfahren geprüft (b)).

---

<sup>46</sup> vgl. z.B. VGH Mannheim, Beschl. v. 28.10.2022, 14 S 1991/22, BeckRS 2022, 25650; OVG Münster, Urt. v. 30.07.2009, 8 A 2357/08, BeckRS 2010, 47328; VGH Kassel, Beschl. v. 14.01.2021, 9 B 2223/20, NVwZ-RR 2021, 293.

<sup>47</sup> vgl. z.B. BVerwG, Beschl. v. 18.05.2016, 7 B 23.15, BeckRS 2016, 47149; OVG Münster, Beschl. v. 22.05.2015, 8 B 1029/14, BeckRS 2015, 48965; OVG Lüneburg, Beschl. v. 14.03.2007, 1 ME 222/06, NordÖR 2007, 208.

<sup>48</sup> s. Nr. 1.2.2, 1.4.1, 1.15, 1.16 und 8.6.3 des Anhangs 1 zur 4. BImSchV.

<sup>49</sup> Nach dem UN-Seerechtsübereinkommen (SRÜ) sind die deutschen Gewässer in Nord- und Ostsee in die 12 Seemeilen-Zone (sog. Küstenmeer) und die ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) unterteilt. Das Küstenmeer ist deutsches Hoheitsgebiet und unterliegt der Zuständigkeit des jeweiligen Bundeslandes. Seewärts der 12 Seemeilen-Grenze bis maximal 200 Seemeilen Entfernung zur Küste befindet sich die ausschließliche Wirtschaftszone, an die sich die Hohe See anschließt.

Gemäß §§ 66, 67 WindSeeG unterliegt die Errichtung von Windenergieanlagen in der Außenwirtschaftszone und auf der Hohen See dem Erfordernis der Planfeststellung durch das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH). Für die Errichtung von Windenergieanlagen im Küstenmeer verbleibt es bei einer immissionsschutzrechtlichen bzw. baurechtlichen Genehmigung.

<sup>50</sup> vgl. *Brückner/Hermsdorf*, LKV 2022, 433; *Fritsche*, LKV 2020, 49.

<sup>51</sup> vgl. *Große*, ZUR 2009, 535; *ders.*, NVwZ 2004, 809; ausführlich zu den Grundlagen des bergrechtlichen Genehmigungsverfahrens: *Neidig*, Rechtsfragen saisonaler Aquifer-Wärmespeicher

## a) Immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren

Für einen Großteil der Windenergieanlagen ist ein immissionsschutzrechtliches Zulassungsverfahren zu durchlaufen.

Gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 BImSchG bedürfen die Errichtung und der Betrieb von Anlagen, die auf Grund ihrer Beschaffenheit oder ihres Betriebs in besonderem Maße geeignet sind, schädliche Umwelteinwirkungen hervorzurufen oder in anderer Weise die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft zu gefährden, erheblich zu benachteiligen oder erheblich zu belästigen, einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung. Nach Anhang 1 der 4. BImSchV, die den Anwendungsbereich des § 4 Abs. 1 BImSchG durch eine abschließende Aufzählung aller immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Anlagentypen konkretisiert, fallen auch Windenergieanlagen mit einer Gesamthöhe von 50 Metern (Nr. 1.6 der Anhang 1 der 4. BImSchV) in den Anwendungsbereich des § 4 Abs. 1 Satz 1 BImSchG.

Das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren unterliegt grundsätzlich den allgemeinen Vorschriften des Verwaltungsverfahrens (§§ 9 ff. VwVfG)<sup>52</sup> und endet mit dem Erlass eines Verwaltungsakts über die Zulassung des Vorhabens bzw. der Ablehnung des Genehmigungsantrags. Das BImSchG sieht in § 10 BImSchG und der konkretisierenden 9. BImSchV allerdings umfangreiche Abweichungen von den allgemeinen Verfahrensnormen des VwVfG vor. Insbesondere ist danach ein umfassendes Anhörungsverfahren durchzuführen, das anders als § 28 VwVfG auch die Beteiligung der betroffenen Fachbehörden sowie der Öffentlichkeit vorsieht (s. § 10 Abs. 3, 5 BImSchG). Einige Verfahren, die in Anhang 1 der 4. BImSchV besonders gekennzeichnet sind (sogenannte V-Vorhaben<sup>53</sup>), sind im vereinfachten Genehmigungsverfahren nach § 19 BImSchG durchzuführen, das insbesondere wesentliche Teile des Anhörungsverfahrens entfallen lässt.<sup>54</sup> Unter die V-Vorhaben fallen nach Nr. 1.6.2 des Anhangs der 4. BImSchV auch Windenergieanlagen, die zwar eine Gesamthöhe von 50 Metern erreichen, insgesamt aber weniger als 20 Windkraftanlagen zählen.

Das immissionsschutzrechtliche Genehmigungserfordernis dient zuvorderst der Abwehr potenzieller Gefahren und Risiken einer Anlage.<sup>55</sup> Voraussetzung der Erteilung der Genehmigung ist deshalb nach § 6 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG, dass sichergestellt ist, dass die Anlage

---

<sup>52</sup> Streng genommen finden die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder Anwendung, da es sich bei den zuständigen Genehmigungsbehörden um Landesbehörden handelt. Viele der Landesverwaltungsverfahrensgesetze sind jedoch identisch zum Bundesverwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) erlassen worden. Deswegen steht das VwVfG hier stellvertretend für die jeweiligen Landesgesetze.

<sup>53</sup> Diese Bezeichnung rührt daher, dass die Vorhaben, die im vereinfachten Genehmigungsverfahren geprüft werden, in der Spalte 3 des Anhangs 1 der 4. BImSchV mit einem V gekennzeichnet sind.

<sup>54</sup> Im vereinfachten Verfahren sind gemäß § 19 Abs. 2 BImSchG die Vorschriften des § 10 Abs. 3 und 3a BImSchG nicht anzuwenden, die eine Beteiligung der Öffentlichkeit im formalisierten Genehmigungsverfahren vorsehen.

<sup>55</sup> vgl. *Dietlein*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, § 4 BImSchG Rn. 1; *Schmidt-Kötters*, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK UmweltR, § 4 BImSchG Rn. 5.

die Anforderungen, die das Immissionsschutzrecht an Anlagen stellt, einhält. Gemäß § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG sind aber auch alle sonstigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften sowie die Belange des Arbeitsschutzes im Genehmigungsverfahren zu prüfen. Bei dem Genehmigungsverfahren nach dem BImSchG handelt es sich also um ein umfassendes Prüfungsverfahren, in dessen Rahmen auch die Vorschriften etwa des Bauplanungs- und Bauordnungsrechts, des Raumordnungsrechts, des Bodenschutzes und des Naturschutzrechts zu prüfen sind.<sup>56</sup>

Neben dem BImSchG können weitere Gesetze Genehmigungspflichten für das Vorhaben oder einzelne damit einhergehende Maßnahmen vorsehen. Beispielsweise stellt eine immissionsschutzrechtlich genehmigungspflichtige in der Regel auch eine bauliche Anlage dar, deren Errichtung einer Baugenehmigung nach der Bauordnung des jeweiligen Landes bedarf. Auch können naturschutzrechtliche Genehmigungen, Ausnahmeerteilungen oder Befreiungen erforderlich werden, etwa, weil während der Bauausführung gesetzlich geschützte Biotop zerstört oder erheblich beeinträchtigt werden (vgl. § 30 BNatSchG). Grundsätzlich müsste der Vorhabenträger daher prüfen, welcher Zulassungen es für das Vorhaben bedarf, und diese bei den jeweils zuständigen Behörden beantragen. Insoweit ordnet § 13 BImSchG jedoch eine Erleichterung an. Danach schließt die immissionsschutzrechtliche Genehmigung andere die Anlage betreffende behördliche Entscheidungen ein. Ausdrücklich von der Anwendung des § 13 BImSchG ausgeschlossen werden Planfeststellungen, Zulassungen bergrechtlicher Betriebspläne, behördliche Entscheidungen auf Grund atomrechtlicher Vorschriften und wasserrechtliche Erlaubnisse und Bewilligungen nach § 8 i.V.m. § 10 WHG. Die sogenannte Konzentrationswirkung führt dazu, dass anstelle mehrerer Genehmigungen in selbstständigen Verfahren vor unterschiedlichen Behörden nur eine einheitliche immissionsschutzrechtliche Genehmigung erteilt wird.<sup>57</sup> Dies führt nicht nur zu einer Entlastung des Vorhabenträgers, der keine Einzelanträge vor verschiedenen sachlich und örtlich zuständigen Behörden stellen muss. Das Verfahren vor nur einer Behörde ist für Betroffene auch einfacher nachzuvollziehen und wird dadurch für Dritte transparenter gestaltet.<sup>58</sup> Zu beachten ist, dass die materiell-rechtlichen Anforderungen, die für die eingeschlossenen Genehmigungen gelten, nicht verdrängt werden. Die Konzentration bewirkt keine Änderung des materiell-rechtlichen Prüfungsprogramms für die Zulässigkeit der Anlage. Die Immissionsschutzbehörde hat vielmehr die Voraussetzungen der eingeschlossenen Zulassungsentscheidungen zusätzlich zu den immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsvoraussetzungen zu prüfen.<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup> vgl. *Enders*, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK UmweltR, § 6 BImSchG Rn. 11 ff.

<sup>57</sup> vgl. *Seibert*, in Landmann/Rohmer, UmweltR, § 13 BImSchG Rn. 30 ff., 80 ff.; *Jarass*, BImSchG, § 13 Rn. 1, 4 ff.

<sup>58</sup> vgl. *Seibert*, in Landmann/Rohmer, UmweltR, § 13 BImSchG Rn. 13; *Jarass*, BImSchG, § 13 Rn. 20 ff.

<sup>59</sup> *Seibert*, in Landmann/Rohmer, UmweltR, § 13 BImSchG Rn. 47; *Jarass*, BImSchG, § 13 Rn. 22.

## **b) Baugenehmigungsverfahren**

Windenergieanlagen, die eine Gesamthöhe von 50 m nicht überschreiten, bedürfen keiner immissionsschutzrechtlichen Genehmigung. Für diese Anlagen lebt die Pflicht zur Einholung einer Baugenehmigung und ggf. weiterer Zulassungen, die in einem immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren nach § 13 BImSchG einkonzentriert wären, wieder auf. Der Vorhabenträger hat für die Errichtung dieser Anlagen also eine Baugenehmigung einzuholen. In vielen Landesbauordnungen werden Windenergieanlagen bis zu einer Höhe von 10 m allerdings von der Pflicht zur Einholung einer Baugenehmigung befreit.<sup>60</sup>

Das Baugenehmigungsverfahren unterliegt den allgemeinen Vorschriften des Verwaltungsverfahrens (§§ 35 ff. VwVfG). Die Landesbauordnungen der einzelnen Bundesländer sehen nur vereinzelt Abweichungen hiervon vor.<sup>61</sup>

Eine Konzentrationswirkung hinsichtlich weiterer behördlicher Entscheidungen ist dem Baugenehmigungsverfahren grundsätzlich fremd.<sup>62</sup> Sollte das Vorhaben etwa gegen naturschutzrechtliche Bestimmungen verstoßen, hat der Vorhabenträger also selbst eine Ausnahmegenehmigung oder Befreiung bei der zuständigen Naturschutzbehörde einzuholen.

## **3. Differenzierung zwischen verfahrens- und materiell-rechtlichen Vorgaben**

In jedem Verwaltungsverfahren sind sowohl verfahrensrechtliche als auch materiell-rechtliche Anforderungen zu beachten. Das materielle Recht stellt inhaltliche Anforderungen an das Vorhaben auf, die zum Schutz entgegenstehender Rechtsgüter einzuhalten sind. Demgegenüber regelt das Verfahrensrecht den Prozess zur Durchsetzung des materiellen Rechts und die dabei von der Genehmigungsbehörde und dem Vorhabenträger zu durchlaufenden Prüfungsschritte.<sup>63</sup>

Die Regelungen des Verfahrens- und des materiellen Rechts werden typischerweise losgelöst voneinander geregelt. Für das allgemeine Verfahrensrecht bestehen mit dem VwVfG und den Landesverwaltungsverfahrensgesetzen eigene Gesetzesbücher, die ausschließlich verfahrensrechtliche Bestimmungen enthalten. Die materiell-rechtlichen Vorschriften sind in den Fachgesetzen, beispielsweise dem BImSchG, dem BauGB und dem BNatSchG, enthalten.

---

<sup>60</sup> vgl. z.B. § 62 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 a) BauO NRW; § 61 Abs. 1 Nr. 3 c) BauO SH; Art. 57 Abs. 1 Nr. 3 b) BayBauO.

<sup>61</sup> z.B. Einholung des Einvernehmens der Gemeinde nach § 36 BauGB.

<sup>62</sup> Eine Ausnahme gilt nach Landesrecht beispielsweise für denkmalschutzrechtliche Erlaubnisse, die von der Baugenehmigung einkonzentriert werden, vgl. z.B. § 10 Abs. 4 Satz 1 NDSchG und § 9 DSchG NRW.

<sup>63</sup> vgl. *Bonk*, NVwZ 1997, 320, 322; vgl. auch *Weber*, Rechtswörterbuch, Recht (3.), der die Rechtsnormen, die das Recht als solches ordnen, als materielles Recht und die Normen, die der Durchsetzung des materiellen Rechts dienen, als formelles Recht bezeichnet.

Häufig enthalten die Fachgesetze zusätzlich auch besondere verfahrensrechtliche Regelungen, mit denen die allgemeinen Regelungen des VwVfG konkretisiert oder modifiziert werden, um das Verfahren an die fachrechtlichen Besonderheiten anzupassen.<sup>64</sup> Diese sind in der Regel deutlich als verfahrensrechtliche Bestimmungen gekennzeichnet und stehen losgelöst von materiell-rechtlichen Vorgaben.<sup>65</sup>

Aufgrund der getrennten Regelung kann die Gesetzgebung zur Beschleunigung von Verfahren nur gezielt auf das Verfahrens- oder das materielle Recht einwirken. Bei der Analyse der Beschleunigungsgesetzgebung ist deswegen zwischen verfahrens- und materiell-rechtlichen Ansätzen zu unterscheiden. Dabei ist gleichwohl zu bedenken, dass Verfahrens- und materielles Recht bei ihrer Anwendung untrennbar miteinander verbunden sind. Sie können im Zulassungsverfahren niemals getrennt voneinander geprüft werden. Denn die Zulassungsprüfung besteht nicht aus einem verfahrens- und einem materiell-rechtlichen Teil, die chronologisch aufeinander folgen. Vielmehr bedingen sich diese Regelungskomplexe gegenseitig und greifen im Rahmen eines einheitlichen Zulassungsverfahrens ineinander. Die materiell-rechtliche Prüfung erfolgt anhand des durch das Verfahrensrecht aufgestellten Rahmens. Dem Verfahrensrecht kommt eine der materiell-rechtlichen Prüfung „dienende Funktion“ zu, indem es letzterer eine Struktur gibt und ihr zur Verwirklichung verhilft.<sup>66</sup> Verfahrensschritte und materiell-rechtliche Prüfung sind also fest miteinander verknüpft. Wenngleich Beschleunigungsinstrumente entweder den verfahrens- oder den materiell-rechtlichen Instrumenten zuzuordnen sind, können die beiden Ansätze daher nicht völlig losgelöst voneinander beurteilt werden. Insbesondere verfahrensrechtliche Beschleunigungsinstrumente hängen von dem inhaltlichen Umfang der Prüfungen ab. Eine dem Verfahrensrecht zuzuordnende Fristsetzung kann beispielsweise nicht zu einer Beschleunigung führen, wenn der materiell-rechtliche Prüfungsumfang innerhalb des gesetzten Zeitraums nicht abgearbeitet werden kann.

---

<sup>64</sup> z.B. § 10 BImSchG und die 9. BImSchV, die beispielsweise die §§ 25, 28 VwVfG modifizieren; §§ 66 ff. WindSeeG, die die §§ 72 ff. VwVfG für das Planfeststellungsverfahren für Windenergieanlagen in der AWZ und auf Hoher See regeln.

<sup>65</sup> Beispielsweise ist § 10 BImSchG als „Genehmigungsverfahren“ überschrieben und enthält keine materiell-rechtlichen Anforderungen. Auch die 9. BImSchV formuliert allein verfahrensrechtliche Vorgaben.

<sup>66</sup> Der Begriff der „dienenden Funktion“ ist erstmals von *Groschupf*, DVBl. 1962, 627 eingeführt worden. Später auch z.B. *Burgi*, DVBl. 2011, 1317, dem zufolge das Verfahrensrecht als „Verwirklichungsmodus“ des materiellen Rechts „diene“ sowie VGH Mannheim, Urt. v. 15.10.1985, 10 S 822/82, NVwZ 1986, 663; vgl. auch *Appel/Wagner-Cardenal*, in: *Appel/Wagner-Cardenal*, Verwaltungsrecht zwischen Gestaltung, Transparenz und Kontrolle, S. 14 f.; *Bonk*, NVwZ 1997, 320, 322; *Steinbeiß-Winkelmann*, in: *Ziekow*, Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, S. 201 ff.

## **II. Ablauf des Genehmigungsverfahrens für Windenergieanlagen an Land**

Die Verzögerungsgründe und Beschleunigungspotenziale des Zulassungsverfahrens für Windenergieanlagen sollen im Folgenden anhand einer Darstellung des Ablaufs des Verfahrens erörtert werden. Da Beschleunigungsgesetzgebung in der Regel entweder an das Verfahrensrecht oder an das materielle Recht anknüpft,<sup>67</sup> werden auch hier zuerst die formellen Verfahrensschritte (1.) und im Anschluss die materiell-rechtlichen Anforderungen an das Genehmigungsverfahren für Windenergieanlagen an Land (2.) dargestellt.

### **1. Verfahrensrechtliche Vorgaben**

Das Verfahrensrecht stellt Vorgaben für die Zuständigkeit, den zeitlichen Ablauf und die Form der behördlichen Genehmigungsprüfung auf. Es bildet den organisatorischen Rahmen für den Prozess der Entscheidungsfindung durch die Genehmigungsbehörde.<sup>68</sup>

Verfahrensrechtliche Vorgaben für das Genehmigungsverfahren für Windenergieanlagen an Land finden sich insbesondere BImSchG (a)) und – sofern das Vorhaben einer UVP-Pflicht unterliegt – dem UVPG (b)).

#### **a) Verfahrensschritte gemäß BImSchG**

Für das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren wird der verfahrensrechtliche Rahmen in § 10 BImSchG, konkretisiert durch die die 9. BImSchV, normiert. Soweit diese Normen keine Regelungen treffen, gelten die allgemeinen Vorschriften des VwVfG.

##### **aa) Antragstellung und Vollständigkeitsprüfung**

Das Genehmigungsverfahren beginnt mit der Antragstellung durch den Vorhabenträger bei der zuständigen Immissionsschutzbehörde. Dieser muss in schriftlicher oder elektronischer Form gestellt werden (§ 10 Abs. 1 Satz 1 BImSchG, § 2 Abs. 1 Satz 1 der 9. BImSchV). Der Antrag muss die in § 3 der 9. BImSchV genannten Angaben enthalten (z.B. Angabe des Namens und des Wohnsitzes oder Sitzes des Antragstellers).

Seinem Antrag auf Zulassung des Vorhabens hat der Vorhabenträger die zur Prüfung durch die Behörde erforderlichen Unterlagen beizufügen (§ 10 Abs. 1 Satz 2 BImSchG, § 4 Abs. 1 Satz 1 der 9. BImSchV). Dies umfasst insbesondere Gutachten, Zeichnungen und Erläuterungen zum Vorhaben.<sup>69</sup> In §§ 4 ff. der 9. BImSchV konkretisiert der Gesetzgeber die vorzulegenden Unterlagen. Bei diesen Bestimmungen handelt es sich nicht um eine

---

<sup>67</sup> vgl. hierzu unter III.

<sup>68</sup> vgl. *Bonk*, NVwZ 1997, 320, 322.

<sup>69</sup> vgl. §§ 4 bis 4e der 9. BImSchV.

abschließende Aufzählung. Benötigt die Behörde weitere Unterlagen, kann sie deren zusätzliche Vorlage verlangen.<sup>70</sup>

Der Umfang der in den §§ 4 ff. der 9. BImSchV genannten Unterlagen lässt darauf schließen, mit welchem Aufwand die Vorbereitung der Antragsunterlagen für den Vorhabenträger verbunden ist. Schon die Vorbereitung der Antragstellung kann – je nach Umfang und Bedeutung des Vorhabens – mehrere Jahre in Anspruch nehmen.<sup>71</sup> Zur Beschleunigung dieses Prozesses sieht § 2 Abs. 2 der 9. BImSchV einen Austausch zwischen der Behörde und dem Vorhabenträger bereits vor Antragstellung zur Erörterung der einzureichenden Unterlagen vor. Hierdurch soll nutzloser Aufwand des Vorhabenträgers vermieden und gleichzeitig gewährleistet werden, dass die erforderlichen Unterlagen vorbereitet und vollständig eingereicht werden.<sup>72</sup>

Die Prüfung der Vollständigkeit des Antrags und der Unterlagen (§ 10 Abs. 3 Satz 1 BImSchG) stellt den ersten Prüfungsschritt der Behörde im Genehmigungsverfahren dar. Da gerade keine abschließende Liste standardmäßig vorzulegender Pflichtunterlagen existiert, sondern die vorzulegenden Unterlagen von Anlage zu Anlage variieren, erschöpft sich die Prüfung nicht in dem bloßen Abzählen von Dokumenten. Vielmehr müssen die Unterlagen dahingehend geprüft werden, ob die vorliegenden Unterlagen eine ausreichende Grundlage dafür bieten, um die Auswirkungen des Vorhabens umfassend begutachten zu können.<sup>73</sup> Allein diese Prüfung kann mehrere Wochen in Anspruch nehmen. Um Verzögerungen bereits am Anfang des Verfahrens zu verhindern, setzt § 7 Abs. 1 Satz 1 der 9. BImSchV der Behörde eine Frist von einem Monat für die Prüfung, die sie in begründeten Ausnahmefällen um weitere zwei Wochen verlängern kann. Für den Fall der Überschreitung dieser Frist sieht die Norm allerdings keine Sanktion vor. Es handelt sich also eher um einen an die Behörde gerichteten Appell des Gesetzgebers als um eine strenge Pflicht, deren Verletzung mit weitreichenden Folgen einherginge.<sup>74</sup>

Gelangt die Behörde nach ihrer ersten Prüfung zu der Auffassung, dass sie für die Prüfung weitere Informationen benötigt, der Antrag oder die Unterlagen also unvollständig sind, fordert sie den Vorhabenträger unverzüglich dazu auf, den Antrag oder die Unterlagen innerhalb einer angemessenen Frist zu ergänzen (§ 10 Abs. 1 Satz 3 BImSchG, § 7 Abs. 1 Satz 3

---

<sup>70</sup> vgl. *Schack*, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK UmweltR, § 10 BImSchG Rn. 11; *Jarass*, BImSchG, § 10 Rn. 32.

<sup>71</sup> vgl. für Verzögerungen bereits im Rahmen der Projektplanung von Infrastrukturvorhaben *Groß*, ZUR 2021, 75, 76.

<sup>72</sup> *Jarass*, BImSchG, § 10 Rn. 21.

<sup>73</sup> Nach der durch das Gesetz zur Verbesserung des Klimaschutzes beim Immissionsschutz, zur Beschleunigung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren und zur Umsetzung von EU-Recht vom 03.07.2024 (BGBl. I, Nr. 225) in § 7 Abs. 2 Satz 2 der 9. BImSchV eingeführten Legaldefinition sind Unterlagen vollständig, wenn die Unterlagen in einer Weise prüffähig sind, dass sie sich zu allen rechtlich relevanten Aspekten des Vorhabens verhalten, und die Behörde in die Lage versetzen, den Antrag unter Berücksichtigung dieser Vorgaben näher zu prüfen.

<sup>74</sup> vgl. zu den verbindlichen, nicht sanktionsbewehrten Fristregelungen noch unter C.I.2.a)cc).

der 9. BImSchV). Diese Frist soll einen Zeitraum von drei Monaten nicht überschreiten (§ 20 Abs. 2 Satz 2 der 9. BImSchV). Nur in besonderen Ausnahmefällen darf eine längere Frist gewährt werden. Überschreitet der Vorhabenträger die gesetzte Frist, soll die Behörde den Antrag gemäß § 20 Abs. 2 Satz 2 der 9. BImSchV ablehnen (§ 20 Abs. 2 Satz 2 der 9. BImSchV).<sup>75</sup> Mit dieser Regelung wird ein gewisser Druck auf den Vorhabenträger aufgebaut, die Unterlagen rechtzeitig zu ergänzen.

Um zu verhindern, dass das Verfahren während der Zeit, in der der Vorhabenträger die nachzureichenden Unterlagen erstellt oder erstellen lässt, stagniert, sieht § 7 Abs. 1 Satz 4 der 9. BImSchV vor, dass Teilprüfungen vor Vorlage der vollständigen Unterlagen vorzunehmen sind, soweit dies nach den bereits vorliegenden Unterlagen möglich ist. Außerdem kann die Behörde zulassen, dass Unterlagen, deren Einzelheiten für die Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit der Anlage als solcher nicht unmittelbar von Bedeutung sind, bis zum Beginn der Errichtung oder der Inbetriebnahme der Anlage nachgereicht werden können.

## **bb) Anhörungsverfahren**

Im Anschluss an die Vorlage des Antrags und der vollständigen Antragsunterlagen leitet die Genehmigungsbehörde das Anhörungsverfahren ein.

### **(1) Ablauf**

Im ordentlichen Genehmigungsverfahren nach § 10 BImSchG beginnt das Anhörungsverfahren mit der Bekanntmachung des Vorhabens und der Auslegung der Unterlagen. Daran schließt sich die Abgabe der behördlichen Stellungnahmen und Einwendungen Privater und gegebenenfalls ein Erörterungstermin an. Im vereinfachten Verfahren gemäß § 19 BImSchG, das nach Nr. 1.6.2 des Anhangs 1 zur 4. BImSchV durchzuführen ist, wenn weniger als 20 Windkraftanlagen errichtet werden sollen, entfällt der überwiegende Teil dieser Verfahrensschritte.

### **(a) Bekanntmachung und Auslegung**

Sind die Unterlagen vollständig, hat die zuständige Behörde das Vorhaben in ihrem amtlichen Veröffentlichungsblatt und auf ihrer Internetseite öffentlich bekannt zu machen (§ 10 Abs. 3 Satz 1 BImSchG, § 8 Abs. 1 Satz 1 der 9. BImSchV). In dem zu veröffentlichenden Bekanntmachungstext müssen die in §10 Abs. 4 BImSchG bzw. § 9 der 9. BImSchV

---

<sup>75</sup> Schack, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK UmweltR, § 10 BImSchG Rn. 16.

angegebenen Informationen (insbes. Zeitpunkt der Auslegung und Informationen zum Anhörungsverfahren) enthalten sein.

Der Antrag und die vom Antragsteller vorgelegten Unterlagen sowie die entscheidungserheblichen Berichte und Empfehlungen, die der Behörde im Zeitpunkt der Bekanntmachung vorliegen, sind nach der Bekanntmachung einen Monat zur Einsicht auszulegen (§ 10 Abs. 3 Satz 8 BImSchG). Seit Inkrafttreten der Novelle des BImSchG im Jahr 2024<sup>76</sup> erfolgt die Auslegung nicht mehr in Papierform. Sie ist nunmehr dadurch zu bewirken, dass die Dokumente auf einer Internetseite der zuständigen Behörde zugänglich gemacht werden (§ 10 Abs. 3 Satz 3 BImSchG bzw. § 10 Abs. 1 Satz 2 der 9. BImSchV).

Vorhaben, die im vereinfachten Verfahren genehmigt werden, also z.B. für Anlagen mit unter 20 einzelnen Windkraftanlagen, hat der Gesetzgeber von der Pflicht zur öffentlichen Bekanntmachung und zur Auslegung ausgenommen (§ 19 Abs. 2 BImSchG). Zweck der Regelung ist es, das Genehmigungsverfahren für vergleichsweise unproblematische Anlagearten zu vereinfachen, unnötigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden und den Vorhabenträger zu entlasten.<sup>77</sup> Im Vergleich zum ordentlichen dürfte das einfache Genehmigungsverfahren regelmäßig einen deutlich kürzeren Zeitraum in Anspruch nehmen.

## **(b) Abgabe von Einwendungen und Stellungnahmen**

Im Anschluss an die Auslegung kann die betroffene Öffentlichkeit Einwendungen gegen das Vorhaben erheben. Die Stellungnahmen der in ihrem Aufgabenkreis betroffenen Fachbehörden sind von der Genehmigungsbehörde einzuholen.

Im vereinfachten Verfahren gemäß § 19 BImSchG, das nach Nr. 1.6.2 des Anhangs 1 zur 4. BImSchV durchzuführen ist, wenn weniger als 20 Windkraftanlagen errichtet werden sollen, entfällt die umfassende Anhörung der Öffentlichkeit. Die Stellungnahmen der Fachbehörden sind jedoch weiterhin einzuholen.

### **(aa) Öffentlichkeit**

Die Öffentlichkeit kann gegenüber der zuständigen Behörde Einwendungen gegen das Vorhaben erheben (§ 10 Abs. 3 Satz 8 BImSchG). Das Recht zur Erhebung von Einwendungen

---

<sup>76</sup> Gesetz zur Verbesserung des Klimaschutzes beim Immissionsschutz, zur Beschleunigung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren und zur Umsetzung von EU-Recht vom 03.07.2024, BGBl. I, Nr. 340.

Die jüngste Reform des BImSchG zielt ebenfalls auf die Beschleunigung des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens für EE-Anlagen ab. Zu diesem Zweck sind verschiedene Änderungen der Verfahrensregelungen im BImSchG und der 9. BImSchV erlassen worden (BT-Drs. 10/7502, S. 1 f.). Sie umfasst dabei auch umfassende Bestimmungen zur Digitalisierung des Genehmigungsverfahrens.

<sup>77</sup> Schack, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK UmweltR, § 19 BImSchG Rn. 1; Jarass, BImSchG, § 19 Rn. 1.

steht jedermann, unabhängig von seiner konkreten Betroffenheit zu.<sup>78</sup> Diese weite Auslegung ist vom Bundesverwaltungsgericht damit begründet worden, dass die Einwendungen dazu dienen, der Genehmigungsbehörde umfassend Kenntnis davon zu verschaffen, wie sich die Anlage voraussichtlich auf „das Publikum“ auswirken wird. Die öffentliche Aufforderung, Einwendungen zu erheben, sei ein Mittel der Verwaltung, möglichst umfassend den für die Entscheidung wesentlichen Sachverhalt zu ermitteln.<sup>79</sup> Insoweit unterscheidet sich die Anhörung im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren von der Öffentlichkeitsbeteiligung in einem Planfeststellungsverfahren, in dem gemäß § 73 Abs. 4 Satz 1 VwVfG nur solchen Personen zur Erhebung von Einwendungen befugt sind, die ein schutzwürdige Interessen rechtlicher, wirtschaftlicher oder auch ideeller Natur geltend machen können.<sup>80</sup>

Einwendungen dürfen grundsätzlich nur bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist erhoben werden. Für UVP-pflichtige Vorhaben gilt jedoch eine Frist von einem Monat ab Ablauf der Auslegungsfrist (§ 12 Abs. 1 Satz 2 der 9. BImSchV). Einwendungen, die nach Ablauf der Einwendungsfrist eingehen, sind gemäß § 10 Abs. 3 Satz 9 BImSchG für das Genehmigungsverfahren ausgeschlossen. Dies bedeutet, dass der Einwender im Verwaltungsverfahren nicht mehr – auch nicht im Erörterungstermin – mit seiner Einwendung gehört wird (formelle Präklusion).<sup>81</sup> Früher hatte das Verstreichen der Einwendungsfrist zugleich zur Konsequenz, dass die Einwendung auch in einem anschließenden Rechtsbehelfsverfahren nicht mehr geltend gemacht werden konnte (sog. materielle Präklusion).<sup>82</sup> Der EuGH entschied jedoch im Jahr 2015, dass eine solche materielle Präklusion gegen die Vorschriften der UVP-Richtlinie verstoße.<sup>83</sup> In der Folge nahm der Gesetzgeber in § 10 Abs. 3 BImSchG den Zusatz auf, nach dem Einwendungen lediglich „für das Genehmigungsverfahren“ ausgeschlossen sind.<sup>84</sup>

Die eingegangenen Einwendungen leitet die Genehmigungsbehörde an den Vorhabenträger sowie an die Fachbehörden weiter, wenn sie ihren Fachbereich berühren (§ 12 Abs. 2 der 9. BImSchV).

## **(bb) Behörden**

Während den privaten Betroffenen lediglich ein Recht zur Einwendung zusteht, ist die Genehmigungsbehörde nach § 10 Abs. 5 Satz 1 BImSchG bzw. § 11 Satz 1 der 9. BImSchV sogar

---

<sup>78</sup> *Schack*, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK UmweltR, § 10 BImSchG Rn. 58.

<sup>79</sup> BVerwG, Urt. v. 24.10.1967, I C 64/65, NJW 1967, 2325.

<sup>80</sup> *Kämper*, in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, § 73 Rn. 46.

<sup>81</sup> *Schack*, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK UmweltR, § 10 BImSchG Rn. 65.

<sup>82</sup> *Schack*, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK UmweltR, § 10 BImSchG Rn. 66.

<sup>83</sup> EuGH, Urt. v. 15.10.2015, C-137/14, BeckRS 2015, 81352.

<sup>84</sup> Gesetz zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben vom 29.05.2017, BGBl. I, S. 1298.

dazu verpflichtet, die Stellungnahmen der in ihrem Aufgabenbereich betroffenen Behörden einzuholen. Sie hat spätestens gleichzeitig mit der öffentlichen Bekanntmachung des Vorhabens die Fachbehörden aufzufordern, für ihren Zuständigkeitsbereich eine Stellungnahme innerhalb einer Frist von einem Monat abzugeben.

Durch die Einbeziehung der Fachbehörden wird sichergestellt, dass die Genehmigungsbehörde über ausreichende Fachkompetenz verfügt, um über das Vorhaben zu entscheiden.<sup>85</sup> Die Pflicht zur Behördenbeteiligung ist somit auch eine Konsequenz der Konzentrationswirkung des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens. Die Genehmigungsbehörde, die gemäß § 13 BImSchG nunmehr alle materiell-rechtlichen Vorschriften selbst zu prüfen hat, ist auf die Mitwirkung der in ihrem jeweiligen Fachgebiet spezialisierten Behörden angewiesen.<sup>86</sup> Daher hat die Genehmigungsbehörde auch im vereinfachten Verfahren nach § 19 BImSchG, in dem zwar eine Öffentlichkeitsbeteiligung unterbleibt, die Stellungnahmen der Fachbehörden weiterhin einzuholen (vgl. § 19 Abs. 2 BImSchG, § 24 Satz 3 der 9. BImSchV).<sup>87</sup>

Hat eine Fachbehörde bis zum Ablauf der ihr von der Genehmigungsbehörde gesetzten Monatsfrist keine Stellungnahme abgegeben, so ist davon auszugehen, dass die beteiligte Behörde sich nicht äußern will, soweit sie nicht in schriftlicher Form um eine einmalige Verlängerung um bis zu einem Monat bittet (§ 10 Abs. 5 Satz 1 BImSchG bzw. § 11 Satz 3 der 9. BImSchV). Für Verfahren zur Genehmigung von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien wird diese Regelung in § 10 Abs. 5 BImSchG verschärft. Gemäß § 10 Abs. 5 Satz 2 Hs. 2 BImSchG haben die beteiligten Behörden in diesen Verfahren zunächst keine Möglichkeit zur Verlängerung der einmonatigen Stellungnahmefrist. Darüber hinaus hat die Genehmigungsbehörde ihre Entscheidung auf Antrag des Vorhabenträgers auf der Grundlage der geltenden Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt des Ablaufs der Monatsfrist zu treffen, wenn eine Behörde die ihr gesetzte Frist verstreichen lässt (§ 10 Abs. 5 Satz 3 BImSchG).<sup>88</sup> Mit dieser sogenannten Stichtagsregelung weicht der Gesetzgeber von dem Grundsatz ab, nach dem es für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer Genehmigung auf die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Genehmigungsentscheidung ankommt. Verfahrensverzögerung durch zu spät eingehende behördliche Stellungnahmen sollen auf diese Weise verhindert werden.<sup>89</sup>

---

<sup>85</sup> *Dietlein*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, § 10 BImSchG Rn. 2.

<sup>86</sup> vgl. *Jarass*, BImSchG, § 10 Rn. 53.

<sup>87</sup> *Jarass*, BImSchG, § 19 Rn. 16.

<sup>88</sup> vgl. zum Hintergrund der Regelung und zu darauf entstehenden Vollzugsproblemen *Dietlein*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, § 10 BImSchG Rn. 108a ff.

<sup>89</sup> BT-Drs. 19/30954; *Dietlein*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, § 10 BImSchG Rn. 108a ff. (auch zu Anwendungsproblemen und einer etwaigen Verfassungswidrigkeit der Norm).

## **(cc) Umweltvereinigungen**

Umweltvereinigungen fallen unter die Öffentlichkeit i.S.v. § 10 Abs. 3 Satz 3 BImSchG und sind somit ebenfalls berechtigt, Einwendungen bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist zu erheben.<sup>90</sup>

Den nach dem UmwRG anerkannten Vereinigungen weist § 10 Abs. 3a BImSchG dabei eine besondere Rolle zu. Sie sollen die zuständige Behörde in einer dem Umweltschutz dienenden Weise unterstützen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist damit gemeint, dass sie ihren „Sachverstand quasi als Verwaltungshelfer in die Vorbereitung behördlicher Entscheidungen einbringen. Ihre Mitwirkung ist eine die Behörde bei ihrer Entscheidung unterstützende, auf die Einbringung naturschutzfachlichen Sachverstandes zielende Sachverständigspartizipation.“<sup>91</sup> Der Regelung des § 10 Abs. 3a BImSchG kommt folglich eine lediglich klarstellende Funktion zu. Die Vorschrift gewährt den Umweltvereinigungen aber keine im Vergleich zur sonstigen Öffentlichkeit besonderen Rechte oder Pflichten.<sup>92</sup>

## **(c) Erörterungstermin**

Gemäß § 10 Abs. 6 BImSchG kann die Genehmigungsbehörde nach Ablauf der Einwendungsfrist die rechtzeitig gegen das Vorhaben erhobenen Einwendungen mit dem Antragsteller und denjenigen, die Einwendungen erhoben haben, erörtern.<sup>93</sup>

Zweck des Termins ist es zum einen, die Informations- und Entscheidungsgrundlage der Genehmigungsbehörde zu verbreitern.<sup>94</sup> Einwendungen sind aber nicht bloß entgegenzunehmen. Es soll zum anderen eine kommunikative Auseinandersetzung unter Leitung des Verhandlungsleiters und Einbeziehung des Vorhabenträgers über die von den Einwendern aufgezeigten Probleme stattfinden, um einen etwaigen Interessenausgleich zu ermöglichen und eine erhöhte Akzeptanz des Vorhabens herbeizuführen.<sup>95</sup>

Die Durchführung des früher obligatorischen Erörterungstermins liegt seit einer Gesetzesänderung im Jahr 2007 im Ermessen der Genehmigungsbehörde (§ 10 Abs. 6 Satz 1

---

<sup>90</sup> vgl. *Dietlein*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, § 10 BImSchG Rn. 128; *Jarass*, BImSchG, § 10 Rn. 84.

<sup>91</sup> BVerwG, Urt. v. 01.04.2015, 4 C 6/14, NVwZ 2015, 1532.

<sup>92</sup> vgl. *Jarass*, BImSchG, § 10 Rn. 91.

<sup>93</sup> Nach § 10 Abs. 6 BImSchG sind lediglich die Einwendungen der Öffentlichkeit zu erörtern, nicht aber die Stellungnahmen der beteiligten Behörden. Der Inhalt der Stellungnahmen der Fachbehörden kann jedoch auch für die Öffentlichkeit von Interesse sein. Deswegen steht es im Ermessen der verfahrensführenden Behörde, den Verhandlungsteilnehmer über die bereits eingegangenen Stellungnahmen zu berichten. Hierzu soll die Behörde nach der Auffassung einiger sogar verpflichtet sein, wenn der Inhalt der Stellungnahmen Relevanz für die erörterten Einwendungen besitzt; vgl. *Dietlein*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, § 10 BImSchG Rn. 226; *Jarass*, BImSchG, § 10 Rn. 104.

<sup>94</sup> vgl. *Jarass*, BImSchG, § 10 Rn. 96.

<sup>95</sup> *Dietlein*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, § 10 BImSchG Rn. 224; vgl. BVerwG, Urt. v. 05.12.1986, 4 C 13/85, NVwZ 1987, 578.

BImSchG).<sup>96</sup> Er findet nur noch in den Fällen statt, in denen die Genehmigungsbehörde nach Beurteilung des konkreten Genehmigungsvorhabens zu dem Ergebnis kommt, dass seine Durchführung sachgerecht und erforderlich ist, wenn der Antragsteller dies wünscht oder wenn andere Vorschriften (z.B. UVPG) die Durchführung vorschreiben.<sup>97</sup>

Zum Verlauf und zur Organisation des Erörterungstermins macht § 18 der 9. BImSchV nur wenige Vorgaben; etwa die Öffentlichkeit des Termins, die Erstellung und Bekanntgabe einer Tagesordnung bei themen- statt einwendungsbezogener Erörterung und das Hausordnungsrecht des Verhandlungsleiters. Im Übrigen liegt der Ablauf des Termins im Ermessen des von der Behörde ausgewählten Verhandlungsleiters. Er kann insbesondere darüber entscheiden, welchen Verhandlungsteilnehmern er zu welchem Zeitpunkt und für welchen Zeitraum das Wort erteilt.<sup>98</sup>

## **(2) Dilemma zwischen Zeitverlust und Akzeptanzsteigerung**

Das vorstehend beschriebene Beteiligungsverfahren des förmlichen Genehmigungsverfahrens nach § 19 BImSchG geht mit einem hohen organisatorischen Aufwand einher, birgt die Gefahr von Verfahrensfehlern und nimmt mitunter erhebliche Zeit für sich in Anspruch. Dies liegt weniger an den Fristen, die die Genehmigungsbehörde bei der Auslegung der Unterlagen und für die Einwendungen der Öffentlichkeit und Stellungnahmen der Fachbehörden berücksichtigen muss. Das Beteiligungsverfahren führt auch zu einer bedeutenden Erhöhung des Arbeitsaufwands der Genehmigungsbehörde. Auf diese kommen nicht nur organisatorische Aufgaben zu (z.B. Erstellung eines Bekanntgabertextes, Veröffentlichung im Amtsblatt und Internet bzw. Tageszeitungen, Druck der Unterlagen zur Auslegung, Auswahl und Anschreiben der betroffenen Fachbehörden, Einwendungsmanagement). Auch die Durchsicht und Prüfung der Stellungnahmen und Einwendungen können je nach Umfang Wochen oder sogar Monate in Anspruch nehmen.

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass regelmäßig eine grundlegende Überarbeitung des Beteiligungsverfahrens gefordert wird. Kritiker meinen, das Verfahren biete denjenigen, die nicht an einer konstruktiven Lösung interessiert seien, sondern das Vorhaben um jeden Preis verhindern wollten, zu viel Raum. Das Beteiligungsverfahren müsse deswegen gekürzt und gestrafft bzw. die Möglichkeit auf den Verzicht auf das Beteiligungsverfahren ausgeweitet werden.<sup>99</sup>

---

<sup>96</sup> Gesetz zur Reduzierung und Beschleunigung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren vom 23.07.2007 (BGBl. I, S. 2470 ff.).

<sup>97</sup> Schack, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK UmweltR, § 10 BImSchG Rn. 76.

<sup>98</sup> vgl. Dietlein, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, § 10 BImSchG Rn. 220 ff.

<sup>99</sup> vgl. z.B. für einen Vorschlag für ein alternatives Verfahren zur Genehmigung von Infrastrukturvorhaben Eisenmenger, NVwZ 2014, 1614.

Andere hingegen befürworten eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung – ebenfalls mit der Absicht der Beschleunigung des Verfahrens.<sup>100</sup> Dahinter steht die Überzeugung, dass eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung zu einer Steigerung der Akzeptanz des Vorhabens führe. Durch eine umfassende Beteiligung in einem frühen Verfahrensstadium werde das Verfahren für Dritte transparent gestaltet. Durch die offene Kommunikation der Planungen des Vorhabenträgers könne verhindert werden, dass Fehlinformationen entstünden und der Entstehung von Misstrauen vorgebeugt werden. Außerdem könnten vorgeschlagene Änderungen des Vorhabens zur Herstellung eines Interessenausgleichs zu einem frühen Verfahrensstadium in der Regel mit geringerem Aufwand umgesetzt werden als zu einem späteren Zeitpunkt, wenn sich die Planung bereits verfestigt habe. Eine allgemeine Akzeptanz des Vorhabens in der Öffentlichkeit führe letztlich dazu, dass weniger Gerichtsverfahren gegen das Vorhaben angestrengt würden.<sup>101</sup> Die Beschleunigungswirkung tritt nach den Befürwortern eines umfangreichen Beteiligungsverfahrens also erst zu einem späteren Zeitpunkt des Gesamtverfahrens ein. Während die Gegner eines umfassenden Anhörungsverfahrens eine punktuelle Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens durch dessen Abschaffung bzw. Verkürzung herbeiführen wollen, wollen die Befürworter des Anhörungsverfahrens durch den erhöhten Aufwand zu Beginn des Verfahrens verhindern, dass es nach Abschluss des Genehmigungsverfahrens zu Verzögerungen kommt.

Keinem der beiden Ansätze kann einschränkungslos zugestimmt werden. Denn die Frage, ob ein Beteiligungsverfahren zur Beschleunigung oder zur Verzögerung des Verfahrens beiträgt, kann nicht für alle Genehmigungsverfahren einheitlich beantwortet werden. Ob das Anhörungsverfahren zur Verzögerung oder Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens führt, hängt vielmehr von den spezifischen Gegebenheiten des konkreten Verfahrens und seiner Beteiligten ab. Liegt dem Verfahren ein Vorhaben zugrunde, bei dem sich Änderungsvorschläge umsetzen lassen und ermöglichen sowohl Vorhabenträger, Genehmigungsbehörde als auch der Vorhabengegner konstruktive Gespräche und Verhandlungen, ist die Beteiligung der Öffentlichkeit durchaus erfolgsversprechend. Handelt es sich aber um ein Vorhaben, das beispielsweise aus technischen Gesichtspunkten schon wenig Planungsspielraum eröffnet, oder sind die Fronten zwischen den am Verfahren beteiligten Akteuren bereits verhärtet, wird durch eine umfangreiche Beteiligung möglicherweise Zeit vertan. Es besteht dann sogar das Risiko, dass bestehende Konflikte sich im Rahmen der Beteiligung ausweiten.

Es wird nicht möglich sein, qua Gesetz den Königsweg für den optimalen Umfang des Beteiligungsverfahrens festzuschreiben. Es bedarf des Verhandlungsgeschicks der

---

<sup>100</sup> vgl. *Püttner/Guckelberger*, JuS 2001, 218, 223; *Wahl/Dreier*, NVwZ 1999, 606, 611; *Behnsen*, NVwZ 2021, 843, 847; *Groß*, DÖV 2011, 510.

<sup>101</sup> vgl. *Behnsen*, NVwZ 2021, 843, 847; *Rodi*, ZUR 2017, 658, 659; *Vollprecht*, ZUR 2017, 698.

verfahrensleitenden Behörde. Sie muss Verhandlungsspielräume, die das Vorhaben mit sich bringt, und die Verhandlungsbereitschaft der Beteiligten erkennen und einen konstruktiven Austausch anleiten. Hierfür muss sie über einen gewissen Ermessensspielraum hinsichtlich der Führung eines Verfahrens verfügen. Dies hat der Gesetzgeber erkannt und beispielsweise durch die Abschaffung eines obligatorischen Erörterungstermins zugunsten einer Ermessensentscheidung der Behörde (§ 10 Abs. 6 BImSchG) umgesetzt. Auch die Möglichkeit der Durchführung eines formellen Genehmigungsverfahrens für V-Vorhaben auf Antrag des Vorhabenträgers (§ 19 Abs. 3 BImSchG) eröffnet einen Spielraum bei Vorhaben, die grundsätzlich kein umfassendes Beteiligungsverfahren erfordern, bei denen der Vorhabenträger dieses gleichwohl für sinnvoll erachtet.

Im Ergebnis ist das Anhörungsverfahren also weder pauschal zu kürzen noch allgemein auszubauen. Den Genehmigungsbehörden sollte nicht abstrakt durch das Gesetz vorgeschrieben werden, wie das Anhörungsverfahren durchzuführen ist. Vielmehr sollten die Behörden ermutigt werden, die ihnen zur Verfügung stehenden Spielräume bei der Ausgestaltung jedes einzelnen Verfahrens bestmöglich im Sinne der Beschleunigung des Verfahrens zu nutzen. Denn die insoweit vom Gesetzgeber eröffneten Möglichkeiten können nur dann zu einer Beschleunigung führen, wenn sie von den jeweiligen Akteuren zielführend angewendet werden.

### **cc) Erstellung des Genehmigungsbescheids**

Soweit sich aus dem Beteiligungsverfahren kein Erfordernis zu umfassenden Änderungen und Umplanungen des Vorhabens ergeben, wird die Genehmigungsbehörde im Anschluss an das Beteiligungsverfahren mit der Erstellung des Genehmigungsbescheids beginnen; vorausgesetzt, sie kommt dem Ergebnis, dass die Voraussetzungen für die Zulassung des Vorhabens vorliegen.

Der Genehmigungsbescheid ist gemäß § 10 Abs. 7 Satz 1 BImSchG schriftlich zu erlassen und zu begründen. Die Vorschrift des § 21 der 9. BImSchV enthält Vorgaben für die Inhalte, die zwingend im Bescheid enthalten sein müssen (z.B. Name und Wohnsitz des Antragstellers, Bezeichnung des Gegenstandes der Genehmigung einschließlich des Standortes der Anlage, Nebenbestimmungen zur Genehmigung, Begründung der Genehmigung) oder die im Bescheid enthalten sollen (Hinweis darauf, dass der Genehmigungsbescheid unbeschadet der behördlichen Entscheidungen ergeht, die nach § 13 BImSchG nicht von der Genehmigung eingeschlossen werden). Gemäß § 21 Abs. 1 Nr. 5 der 9. BImSchV muss der Bescheid eine Begründung enthalten, aus der die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe, die die Behörde zu ihrer Entscheidung bewogen haben, sowie die Behandlung der Einwendungen hervorgehen sollen. Die Behörde hat in sachlicher Hinsicht zu beschreiben und darzulegen,

aufgrund welcher Erwägungen die Behörde nach dem gesetzlichen Entscheidungsmaßstab das Vorhaben für zulässig hält. Sie hat auf die eingegangenen Stellungnahmen und Einwendungen einzugehen und darzulegen, inwieweit den Einwendungen entsprochen bzw. durch Nebenbestimmungen Rechnung getragen worden ist. Unbegründete Einwendungen sind in der Begründung zurückzuweisen.<sup>102</sup>

Gemäß § 20 Abs. 1 Satz 1 der 9. BImSchV hat die Genehmigungsbehörde grundsätzlich unverzüglich über den Antrag zu entscheiden, wenn alle Umstände ermittelt sind, die für die Beurteilung des Antrags Bedeutung haben. Die Vorschrift des § 10 Abs. 6a BImSchG setzt der Genehmigungsbehörde hierfür eine Frist von sieben Monaten, in vereinfachten Verfahren eine Frist von drei Monaten. Seit Inkrafttreten der BImSchG im Jahr 2024 kann die zuständige Behörde die Frist nur noch einmalig um bis zu drei Monate verlängern, wenn dies wegen der Schwierigkeit der Prüfung oder aus Gründen, die dem Antragsteller zuzurechnen sind, erforderlich ist. Die Fristverlängerung ist nun auch zwingend gegenüber dem Antragsteller zu begründen. Eine weitere Verlängerung ist nur noch auf Antrag oder mit Zustimmung des Antragstellers möglich. Wenngleich das Gesetz seit der Reform vorsieht, dass die zuständige Behörde ihre Aufsichtsbehörde über jede Überschreitung von Fristen informiert, ist gleichwohl zu beachten, dass § 10 Abs. 6a BImSchG weiterhin keine unmittelbare Sanktion für den Fall einer Fristüberschreitung vorsieht. Insbesondere wird die Erteilung der Genehmigung nicht fingiert.<sup>103</sup>

#### **dd) Zustellung und öffentliche Bekanntmachung des Genehmigungsbescheids**

Der Genehmigungsbescheid ist dem Antragsteller und grundsätzlich auch den Personen, die Einwendungen gegen das Vorhaben erhoben haben, zuzustellen (§ 10 Abs. 7 Satz 1 BImSchG). Die Zustellung an die Einwender kann aber – bei Vorliegen einer ausreichenden Begründung der Behörde<sup>104</sup> – nach § 10 Abs. 7 Satz 3, Abs. 8 Satz 1 BImSchG durch die öffentliche Bekanntmachung ersetzt werden.

Ungeachtet der Frage, ob die individuelle Zustellung an die Einwender dadurch ersetzt wird, ist der Bescheid gemäß § 10 Abs. 7 Satz 2 BImSchG zwingend öffentlich bekannt zu machen. Seit der BImSchG-Novelle im Jahr 2024 erfolgt dies nach den Vorgaben des Abs. 8 weitgehend digital. Danach ist der verfügende Teil des Bescheides und die Rechtsbehelfsbelehrung im amtlichen Veröffentlichungsblatt der zuständigen Behörde und auf ihrer Internetseite bekannt

---

<sup>102</sup> Lang, in: Säcker/Ludwigs, Berliner Kommentar zum EnergieR, § 10 BImSchG Rn. 78; Jarass, BImSchG, § 10 Rn. 126 f.

<sup>103</sup> Jarass, BImSchG, § 10 Rn. 125; Lang, in: Säcker/Ludwigs, Berliner Kommentar zum EnergieR, § 10 BImSchG Rn. 78; vgl. hierzu auch C.I.2.a)cc)(2).

<sup>104</sup> Schack, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK UmweltR, § 10 BImSchG Rn. 68; Jarass, BImSchG, § 10 Rn. 132.

zu machen. Zudem ist eine Ausfertigung des gesamten Bescheides vom Tage nach der Bekanntmachung an zwei Wochen auf einer Internetseite der zuständigen Behörde zugänglich zu machen.

Im vereinfachten Verfahren ist der Genehmigungsbescheid nur dem Antragsteller zuzustellen. Da keine Öffentlichkeitsbeteiligung stattfindet, unterbleibt die Zustellung an die Einwender. Auch eine öffentliche Bekanntmachung ist nicht erforderlich (vgl. § 19 Abs. 2 BImSchG).

**ee) Zwischenergebnis: Kein Beschleunigungspotenzial der Verfahrensschritte gemäß BImSchG**

Die in § 10 BImSchG sowie der 9. BImSchV vorgesehenen Verfahrensschritte prägen das Verfahren und beeinflussen die Dauer des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens damit in einem erheblichen Maße. Dies bedeutet aber nicht, dass weitere Reformen dieser Vorschriften zur Beschleunigung des Verfahrens angezeigt sind.

Vorab sollte man sich vor Augen führen, dass jedes Verfahren zwingend eine gewisse Zeit benötigt. Das Verstreichen von Zeit ist Wesensmerkmal eines jeden Verfahrens und darf nicht instinktiv als Nachteil verstanden werden. Eine gewisse Dauer ermöglicht erst eine gründliche Prüfung und ist zudem erforderlich, damit Entscheidungen reifen und Gestalt annehmen können.<sup>105</sup> Die stetigen Forderungen nach Beschleunigung von Verfahren, deren Berechtigung nur selten hinterfragt oder gar bestritten werden,<sup>106</sup> täuschen häufig darüber hinweg, dass der Gesetzgeber diesen Forderungen gar nicht vollumfänglich gerecht werden kann. Es darf nicht das Ziel sein, dass Behörden Entscheidungen so schnell wie möglich treffen. Anderenfalls wäre die Beschleunigungsdebatte erst beendet, wenn das Verfahren als solches durch eine Genehmigungsfreistellung von Vorhaben aufgehoben würde. Die Überlegungen sollten sich vielmehr darauf fokussieren, welche Verfahrensschritte das Verfahren verzögern, ohne dabei zu einem wesentlichen Mehrwert für öffentliche und private Interessen zu führen.<sup>107</sup>

An den Stellen des Verfahrens, an denen eine Straffung des Verfahrens ohne (bedeutende) Nachteile für die Prüfung der Zulassungsanforderungen herbeigeführt werden kann, scheint das Potenzial der Beschleunigungsgesetzgebung aber bereits ausgeschöpft.<sup>108</sup> Der Gesetzgeber hat bereits umfassende Regelungen zur Beschleunigung erlassen:

Im Zusammenhang mit der Antragstellung und Prüfung der Vollständigkeit der Antragsunterlagen hat er etwa eine vorbereitende Beratung vorgesehen (§ 2 Abs. 2 der 9. BImSchV), um Unsicherheiten des Vorhabenträgers vorzubeugen und eine zielführende

---

<sup>105</sup> Wysk, in: Appel/Wagner-Cardenal, Verwaltungsrecht zwischen Gestaltung, Transparenz und Kontrolle, S. 31.

<sup>106</sup> vgl. Balla/Sangenstedt, ZUR 2023, 387.

<sup>107</sup> Wysk, in: Appel/Wagner-Cardenal, Verwaltungsrecht zwischen Gestaltung, Transparenz und Kontrolle, S. 31.

<sup>108</sup> Deutsch, DVBl. 2019, 1437.

Vorbereitung der Antragstellung und Unterlageneinreichung zu ermöglichen. Er hat der Behörde in § 7 Abs. 1 Satz 1 der 9. BImSchV eine Frist gesetzt, im Rahmen derer sie die Vollständigkeit der Unterlagen zu prüfen hat. Für den Fall der Unvollständigkeit hat die Genehmigungsbehörde den Vorhabenträger unverzüglich und unter Fristsetzung zur Vorlage der erforderlichen Unterlagen aufzufordern (§ 7 Abs. 1 Satz 3 der 9. BImSchV). Die Versäumung der Frist wird in § 20 Abs. 2 Satz 2 der 9. BImSchV mit der Ablehnung des Antrags bedroht und erhält damit eine effektive Sanktionswirkung. Während der Vorbereitung der nachzureichenden Unterlagen hat die Behörde bereits mit Teilprüfungen zu beginnen (§ 7 Abs. 1 Satz 4 der 9. BImSchV), um das Verfahren nicht unnötig ruhen zu lassen. Für das Beteiligungsverfahren hat der Gesetzgeber klare Fristen für die Einlegung der Einwendungen und Abgabe der Stellungnahmen vorgesehen. Mit der Ermöglichung eines Verzichts auf den Erörterungstermin (§ 10 Abs. 6 BImSchG) wurde ebenfalls eine Weiche gesetzt, die es der Behörde ermöglicht, auf die Besonderheiten des Verfahrens zu reagieren und von der Durchführung eines in der Vorbereitung und Durchführung zeitaufwändigen Erörterungstermins abzusehen, wenn ein solcher das Verfahren voraussichtlich nicht zielführend vorantreiben würde. Auch die in § 10 Abs. 6a BImSchG enthaltene Genehmigungsfrist gibt den Genehmigungsbehörden eine klare Zielvorgabe vor, deren Versäumung zwar keine unmittelbar negativen Folgen für die Genehmigungsbehörde hat, aber dennoch eine klare Erwartungshaltung gegenüber der Behörde zum Ausdruck bringt und deswegen die gewünschte Wirkung entfalten dürfte.

Zu diesen „Stellschrauben“ an den jeweiligen Verfahrensschritten tritt die Möglichkeit der Durchführung eines vereinfachten Verfahrens gemäß § 19 BImSchG hinzu, das durch das Absehen von der Bekanntmachung und großen Teilen des Beteiligungsverfahrens erhebliche Zeitersparnisse für weniger umweltrelevante Vorhaben mit sich bringt.

Für die Genehmigungsverfahren, die in den Anwendungsbereich der EE-Richtlinie (Richtlinie (EU) 2018/2001) sieht § 10 Abs. 5a BImSchG zusätzliche Maßnahmen vor, um das Verfahren zu beschleunigen und für den Vorhabenträger zu vereinfachen. Danach wird das Genehmigungsverfahren auf Antrag des Vorhabenträgers über eine einheitliche Stelle (s. §§ 71a ff. VwVfG) abgewickelt, die diesem als alleiniger Kontaktpunkt dient und für ihn zwecks Vereinfachung und Beschleunigung der Verfahrensdurchführung „Serviceleistungen“ wahrnimmt. Hierdurch soll der organisatorische Aufwand für die Durchführung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren sinken.<sup>109</sup>

Die vorstehende, nicht abschließende Aufzählung von Vorschriften, zeigt, dass das BImSchG bzw. die 9. BImSchV bereits eine Vielzahl von Regelungen vorsieht, die es den Behörden

---

<sup>109</sup> BT-Drs. 19/27672, S. 13 und 18 ff.

ermöglichen, das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren so straff wie möglich auszugestalten. Diese Regelungen können jedoch ihre gewünschte Wirkung nur entfalten, wenn sie zielführend angewendet und ihre Einhaltung streng kontrolliert werden.<sup>110</sup> Der Fokus sollte daher nicht darauf gelegt werden, die gesetzlichen Vorgaben für das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren weiter zu modifizieren. Der Schwerpunkt der Bemühungen sollte vielmehr darin bestehen, die Behörden zu ermutigen, die ihnen bereits gewährten Spielräume im Sinne einer weitestmöglichen Verfahrensbeschleunigung auszunutzen.

## **b) Verfahrensschritte gemäß UVPG**

Das durch das Unionsrecht in den vergangenen Jahren immer weiter ausgebaut Umweltrecht wird allgemein als maßgebliche „Bremse“ der Genehmigungsverfahren großer Infrastrukturvorhaben kritisiert.<sup>111</sup> Einfluss auf das Genehmigungsverfahren hat insbesondere die Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (sog. UVP-Richtlinie)<sup>112</sup>, die in Deutschland durch das UVPG umgesetzt wird. Diese Vorschriften geben vor, dass Vorhaben einer Prüfung in Bezug auf ihre Auswirkungen zu unterziehen sind, wenn aufgrund ihrer Art, ihrer Größe oder ihres Standortes mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist.

### **aa) Gegenstand der UVP**

Für bestimmte Vorhaben, die in der Anlage 1 zum UVPG aufgeführt werden, schreibt das UVPG die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung vor. Dabei handelt es sich nicht etwa um ein zusätzliches, umweltrechtliches Zulassungsverfahren. Die UVP wird vielmehr als unselbstständiger Teil in das verwaltungsbehördliche Genehmigungsverfahren integriert (§ 4 UVPG, 1 Abs. 2 Satz 1 der 9. BImSchV) und ist also solche ebenfalls von der Genehmigungsbehörde durchzuführen.<sup>113</sup>

Die UVP dient der Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Auswirkungen eines Vorhabens auf die Schutzgüter Mensch, Tier, Pflanzen und biologische Vielfalt sowie Fläche, Boden, Wasser, Luft, Klima, Landschaft, kulturelles Erbe und sonstige Sachgüter sowie deren Wechselwirkungen (§§ 2 Abs. 1, 3 UVPG, § 1a der 9. BImSchV). Durch die Prüfung sollen zum einen die Genehmigungsbehörde und der Vorhabenträger ein umfassendes Bild über alle zu erwartenden Umweltauswirkungen des Vorhabens erhalten. Zum anderen verfolgt die UVP

---

<sup>110</sup> vgl. *Balla/Sangenstedt*, ZUR 2023, 387; vgl. *Deutsch*, DVBl. 2019, 1437.

<sup>111</sup> vgl. *Hamann*, ZfBR 2006, 537; *Stier*, DVBl. 2019, 351; *Kment*, NVwZ 2024, 1609.

<sup>112</sup> Abl. L 26, S. 1.

<sup>113</sup> *Peters/Balla/Hesselbarth*, UVPG, § 17 Rn. 4

den Zweck, den Entscheidungsprozess nachvollziehbarer und transparenter zu gestalten, um das Bewusstsein für Umweltbelange sowie die Unterstützung für die getroffene Entscheidung in der Öffentlichkeit zu fördern.<sup>114</sup>

Besonderes Merkmal der UVP ist ihr gesamthafter, da sowohl sektor- als auch medienübergreifender Umweltansatz, durch den eine umfassende Vollständigkeits- und Qualitätsprüfung ermöglicht und verhindert wird, dass relevante Umweltauswirkungen übersehen werden.<sup>115</sup> Zum einen werden im Rahmen der UVP nicht nur Auswirkungen auf bestimmte schutzwürdige Umweltsektoren untersucht, sondern alle aus umweltrechtlichen Gesichtspunkten schutzwürdigen Belange, die durch ein Vorhaben beeinträchtigt werden können (*sektorübergreifender Ansatz*). Sie unterscheidet sich dadurch von den sektoral strukturierten materiell-rechtlichen Zulassungsvorschriften des Fachrechts, die immer nur den Schutz eines konkreten Umweltsektors verfolgen.<sup>116</sup> Beispielhaft können die Gebietsverträglichkeits- und die artenschutzrechtliche Prüfung angeführt werden, die teilweise als weitere Umweltprüfungen neben der UVP genannt werden.<sup>117</sup> Während die Gebietsverträglichkeitsprüfung nach § 34 BNatSchG, mit der die europäische FFH-Richtlinie in deutsches Recht umgesetzt wird, dem Schutz der Natura 2000-Gebiete dient, nimmt die artenschutzrechtliche Prüfung gemäß §§ 44 ff. BNatSchG besonders geschützte Tier- und Pflanzenarten in den Blick. Zum anderen werden die in § 2 Abs. 1 UVPG bzw. § 1a Satz 1 Nr. 1 – 4 der 9. BImSchV genannten Schutzgüter nicht nur separat voneinander betrachtet, sondern darüber hinaus auch etwaige Wechselwirkungen, die zwischen den einzelnen Schutzgütern entstehen können, ermittelt (medienübergreifender bzw. integrativer Ansatz, § 2 Abs 1 Nr. 5 UVPG, § 1a Satz 1 Nr. 5 der 9. BImSchV).<sup>118</sup> Unter Wechselwirkungen fallen zunächst synergetische Wirkungen verschiedener Schadstoffe,<sup>119</sup> d.h. das Zusammenwirken und die gegenseitige Förderung verschiedener Faktoren oder Substanzen, was dazu führt, dass die Gesamtwirkung größer ist als die Summe der Einzelwirkungen.<sup>120</sup> Darüber hinaus werden auch Verlagerungseffekte bzw. Problemverschiebungen aufgrund von Vermeidungs- oder Verminderungsmaßnahmen als Wechselwirkung bezeichnet (Beispiel: Fällt bei der Durchführung einer Abwasserreinigung zur Minderung der Auswirkungen auf das Schutzgut „Wasser“ Klärschlamm an, dessen Inhaltsstoffe nicht mehr das Wasser, sondern den Boden belasten).<sup>121</sup> Durch die Einbeziehung von Wechselwirkungen in die Prüfung wird verhindert, dass Umweltauswirkungen aufgrund einer auf die jeweiligen Schutzgüter aufgespaltenen

---

<sup>114</sup> Richtlinie 2011/92/EU, Erwägungsgrund Nr. 7, 16 f.

<sup>115</sup> *Balla/Sangenstedt*, ZUR 2023, 387.

<sup>116</sup> vgl. *Balla/Sangenstedt*, ZUR 2023, 387.

<sup>117</sup> vgl. *Chladek*, Rechtsschutzverkürzung als Mittel der Verfahrensbeschleunigung, S. 47 ff.

<sup>118</sup> *Hamacher*, in: Schink/Reidt/Mitschang, UVPG/UmwRG, § 2 UVPG Rn. 36; *Kloepfer*, UmweltR, § 5 Rn. 551.

<sup>119</sup> *Peters/Balla/Hesselbarth*, UVPG, § 2 Rn. 13.

<sup>120</sup> Umweltbundesamt, [https://sns.uba.de/umthes/de/concepts/\\_00023965.html](https://sns.uba.de/umthes/de/concepts/_00023965.html), zuletzt abgerufen am 27.12.2024.

<sup>121</sup> *Hamacher*, in: Schink/Reidt/Mitschang, UVPG/UmwRG, § 2 UVPG Rn. 36; kritisch zur Einbeziehung von Verlagerungseffekten: *Peters/Balla/Hesselbarth*, UVPG, § 2 Rn. 13.

Betrachtungsweise nicht mit dem Gewicht zur Geltung kommen, das ihnen tatsächlich gebührt.<sup>122</sup>

## **bb) Einordnung der UVP in das Verfahrensrecht**

Die Verortung der Vorschriften über die Umweltverträglichkeitsprüfung in das Verfahrensrecht ist nicht selbstverständlich.<sup>123</sup> Wenngleich die Mehrheit der Literaturstimmen und die Rechtsprechung die UVP als reines Verfahrensinstrument ansehen,<sup>124</sup> wird zugleich vertreten, dass die UVP auch materiell-rechtliche Ansätze beinhaltet.<sup>125</sup>

Unumstritten ist, dass das UVPG verfahrensrechtliche Komponenten beinhaltet. Es handelt sich um ein Instrument, das der Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der entscheidungsrelevanten Umweltfolgen geplanter Vorhaben zur Vorbereitung der Zulassungsentscheidung dient.<sup>126</sup> Die Vorschriften des UVPG legen hierfür einen Prüfungsrahmen fest, in dessen Rahmen die Behörde die Auswirkungen eines Vorhabens auf die Schutzgüter Mensch, Tier, Pflanzen und biologische Vielfalt sowie Fläche, Boden, Wasser, Luft, Klima, Landschaft und kulturelles Erbe zunächst ermittelt und beschreibt und anschließend bewertet (§§ 3, 2 Abs. 1 UVPG). Das UVPG sieht hierfür eine Abfolge von Prüfungsschritten vor (z.B. Feststellung der UVP-Pflicht, Unterrichtung über Untersuchungsrahmen, Erstellung des UVP-Berichts), die gemäß § 4 UVPG als unselbständiger Teil des verwaltungsbehördlichen Zulassungsverfahrens durch die Genehmigungsbehörde vorzunehmen sind.<sup>127</sup>

Gemäß § 25 UVPG hat die Behörde die Umweltauswirkungen des Vorhabens zum Abschluss der UVP zu bewerten und diese Bewertung bei der Zulassungsentscheidung zu berücksichtigen. Einige Vertreter der Literatur leiten hieraus einen jedenfalls auch materiell-rechtlichen Ansatz der UVP ab.<sup>128</sup> So meint *Erbguth* etwa, das Berücksichtigen stelle einen materiellen Vorgang mit inhaltlichen (Entscheidungs-)Gegenstände dar, weil man

---

<sup>122</sup> BVerwG, Urt. v. 25.01.1996, 4 C 5/95, NVwZ 1996, 7.

<sup>123</sup> Die Zuordnung der Vorschriften der UVP zum Verfahrens- oder zum materiellen Recht ist hier zunächst nur für die Gliederung der Arbeit von Bedeutung. Die Frage ist aber nicht rein theoretischer Natur. So kommt beispielsweise eine nachträgliche Heilung nach § 45 bzw. Unbeachtlichkeit nach § 46 VwVfG nur für Verfahrensfehler, nicht aber für Fehler bei der Anwendung materiellen Rechts in Betracht (vgl. BVerwG, Urt. v. 27.09.2018, 7 C 24/16, NVwZ 2019, 410). Im Planfeststellungsrecht stellte sich die Frage, ob die Vorschriften zur UVP im Rahmen der planerischen Abwägung auf materiell-rechtlicher Ebene zu berücksichtigen sind (vgl. BVerwG, Beschl. v. 10.10.2006, 9 B 27/05, NVwZ 2007, 84).

<sup>124</sup> vgl. *Dietlein*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, § 10 BImSchG Rn. 240 m.w.N.; *Schink*, DVBl. 2014, 877, 878; *Balla/Sangenstedt*, ZUR 2023, 387; *Schmidt-Preuß*, DVBl. 1995, 485, 488 ff.; *Deutsch*, DVBl. 2019, 1437; BVerwG, Beschl. v. 10.10.2006, 9 B 27/05, NVwZ 2007, 84.

<sup>125</sup> vgl. *Kahl/Gärditz*, UmweltR, § 4 Rn. 110; *Erbguth*, ZUR 2014, 515.

<sup>126</sup> *Balla/Sangenstedt*, ZUR 2023, 387.

<sup>127</sup> Die UVP-Richtlinie überlässt die verfahrensrechtliche Einbindung der Umweltverträglichkeitsprüfung weitgehend den Mitgliedstaaten und deren Entscheidung, ob sie die Umweltverträglichkeitsprüfung in bestehende Verwaltungsverfahren integrieren oder eigens neue Verfahren zu ihrer Durchführung ausgestalten; vgl. *Mitschang*, in: Schink/Reidt/Mitschang, UVPG/UmwRG, § 4 Rn. 2.

<sup>128</sup> vgl. *Kahl/Gärditz*, UmweltR, § 4 Rn. 89, 91; *Erbguth*, ZUR 2014, 515.

Verfahrensschritte, etwa eine Öffentlichkeitsbeteiligung nicht berücksichtigen könne.<sup>129</sup> Ein anderer Teil der Literatur geht hingegen mit der höchstrichterlichen Rechtsprechung von einer rein verfahrensrechtlichen Natur der UVP aus. Begründet wird dieses Rechtsverständnis damit, dass das UVPG keine Zulassungsvoraussetzungen für ein Vorhaben aufstelle, sondern allein den Rahmen für deren Prüfung definiere.<sup>130</sup> Die letztgenannte Auffassung überzeugt. Zwar liefert die UVP Informationen, die der materiell-rechtlichen Prüfung zugrunde zu legen sind. Die Frage, *wie* diese Informationen im Hinblick auf das Vorhaben einzuordnen und zu bewerten sind, ist aber nicht Regulationsgegenstand der UVP. Die Vorschrift des § 25 Abs. 1 UVPG regelt ausschließlich, *dass* eine Bewertung der Umweltauswirkungen stattzufinden hat. Die Norm stellt aber keine Maßstäbe für die inhaltliche Bewertung der gewonnenen Informationen auf. Vielmehr nennt § 25 Abs. 1 Satz 1 UVPG als Bewertungsmaßstab die „geltenden Gesetze“, d.h. die Vorgaben des Fachrechts. Auch wenn man sich die vom Gesetzgeber mit der UVP verfolgten Zwecke vergewärtigt, wird deutlich, dass die UVP dem Verfahrensrecht zuzuordnen ist. Die UVP soll durch die Vorgabe klarer Prüfungsschritte zum einen bewirken, dass die Entscheidungsträger die Umweltauswirkungen des Vorhabens in ihrem vollen Umfang zur Kenntnis nehmen.<sup>131</sup> Bei Durchlaufen der einzelnen Prüfungsschritte soll sich die Genehmigungsbehörde die Umweltauswirkungen des Vorhabens vor Augen führen. So soll verhindert werden, dass etwaige Umweltrisiken des Vorhabens verdeckt und bei der anschließenden Genehmigungsprüfung unberücksichtigt bleiben.<sup>132</sup> Zum anderen ist es das Ziel der UVP, den Entscheidungsprozess für die Öffentlichkeit nachvollziehbar und transparent zu gestalten, um das allgemeine Bewusstsein für Umweltbelange und die Unterstützung für die getroffene Entscheidung zu stärken.<sup>133</sup> Der UVP kommt folglich im Ergebnis eine der materiellen Genehmigungsprüfung dienende Funktion zu, die gerade für das Verfahrensrecht typisch ist.<sup>134</sup>

### **cc) Ablauf der UVP**

Grundsätzlich werden die Verfahrensschritte der UVP in §§ 15 ff. UVPG geregelt. Gemäß § 1 Abs. 4 UVPG findet das Gesetz aber nur insoweit Anwendung, wie Rechtsvorschriften des Bundes oder der Länder die Umweltverträglichkeitsprüfung nicht näher bestimmen oder die wesentlichen Anforderungen dieses Gesetzes nicht beachten. Gemäß § 1 Abs. 2 Satz 3 der

---

<sup>129</sup> *Erbguth*, ZUR 2014, 515, 520.

<sup>130</sup> *Dietlein*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, § 10 BImSchG Rn. 240; *Balla/Sangenstedt*, ZUR 2023, 387; *Schink*, DVBl. 2014, 577, 578; *Schmidt-Preuß*, DVBl. 1995, 485, 488 ff); *Peters/Balla/Hesselbarth*, UVPG, § 25 Rn. 4, 13; *Wulfhorst*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, § 25 UVPG Rn. 32; BVerwG, Beschl. v. 10.10.2006, 9 B 27/05, NVwZ 2007, 84.

<sup>131</sup> *Wulfhorst*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, § 24 UVPG Rn. 10.

<sup>132</sup> *Balla/Sangenstedt*, ZUR 2023, 387.

<sup>133</sup> Richtlinie 2011/92/EU, Erwägungsgrund Nr. 16 f.

<sup>134</sup> vgl. hierzu unter B.II.3.

9. BImSchV ist die UVP nach den Vorschriften der 9. BImSchV – und damit nicht nach den Vorschriften des UVPG – durchzuführen.<sup>135</sup>

### **(1) Feststellung der UVP-Pflicht**

Vor Beginn der Prüfung ist zunächst einmal zu klären, ob das Vorhaben überhaupt einer Pflicht zur Durchführung einer UVP unterliegt.

Gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 1 UVPG findet das UVPG auf die in seiner Anlage 1 (Liste „UVP-pflichtige Vorhaben“) aufgeführten Vorhaben Anwendung. In dieser Anlage werden verschiedene Vorhabentypen aufgeführt und jeweils einer von drei Kategorien zugeordnet. Bei den in der Spalte 1 mit „X“ gekennzeichneten Vorhaben handelt es sich um solche, für die zwingend eine vollständige UVP durchzuführen ist (§ 6 UVPG). Vorhaben, die in der zweiten Spalte mit einem „A“ gekennzeichnet sind, bedürfen zunächst einer allgemeinen Vorprüfung, im Rahmen derer das Erfordernis einer umfassenden UVP anhand einer überschlägigen Prüfung der voraussichtlichen Umweltauswirkungen des Vorhabens geprüft wird. Die UVP-Pflicht ist zu bejahen, wenn das Vorhaben nach Einschätzung der Behörde erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen haben kann (§ 7 Abs. 1 UVPG). Für die der dritten Kategorie zugehörigen Vorhaben, die in Anlage 1 Spalte 2 mit einem „S“ gekennzeichnet sind, erfolgt eine standortbezogene Vorprüfung, die als überschlägige Prüfung in zwei Stufen durchgeführt wird („doppelte Vorprüfung“). Auf der ersten Stufe prüft die Behörde, ob bei dem Vorhaben besondere örtliche Gegebenheiten vorliegen. Ist dies nicht der Fall, so besteht keine UVP-Pflicht. Ergibt die Prüfung auf der ersten Stufe, dass besondere örtliche Gegebenheiten vorliegen, so prüft die Behörde auf der zweiten Stufe, ob das Vorhaben erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen haben kann, die die besondere Empfindlichkeit oder die Schutzziele des Gebietes betreffen und nach § 25 Abs. 2 UVPG bei der Zulassungsentscheidung zu berücksichtigen wären. Die UVP-Pflicht besteht, wenn das Neuvorhaben nach Einschätzung der zuständigen Behörde solche Umweltauswirkungen haben kann (§ 7 Abs. 2 UVPG).

Nach Nr. 1.6 der Anlage 1 zum UVPG besteht eine UVP-Pflicht bei der Zulassung von Windfarmen mit Anlagen mit einer Gesamthöhe von jeweils mehr als 50 Metern. Eine Windfarm liegt dann vor, wenn drei oder mehr Windkraftanlagen einander räumlich so zugeordnet werden, dass sich ihre Einwirkungsbereiche überschneiden oder wenigstens berühren.<sup>136</sup> Besteht die Windfarm aus 20 oder mehr Windkraftanlagen, handelt es sich um ein X-Vorhaben, für das zwingend eine UVP durchzuführen ist, ohne dass es einer Vorprüfung möglicher Umweltauswirkungen bedarf (Nr. 1.6.1 der Anlage 1 zum UVPG). Bei sechs bis

---

<sup>135</sup> Jarass, BImSchG, § 10 Rn. 16; BVerwG, Urt. v. 28.09.2016, 7 C 1/15, NVwZ-RR 2017, 229; Dietlein, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, § 10 BImSchG Rn. 28.

<sup>136</sup> OVG Weimar, Beschl. v. 02.09.2008, NuR 2009, 133, 136; Scheidler, NuR 2023, 453, 454.

weniger als 20 Windkraftanlagen besteht eine UVP-Pflicht nur dann, wenn eine Vorprüfung nach § 7 Abs. 1 UVPG zu dem Ergebnis kommt, dass das Vorhaben erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen haben kann (Nr. 1.6.2 der Anlage 1 zum UVPG). Sollen lediglich drei, vier oder fünf Windkraftanlagen gebaut werden, ist eine standortbezogene Vorprüfung i.S.d. § 7 Abs. 2 UVPG durchzuführen. Für die Errichtung von weniger als drei Windkraftanlagen mit einer Höhe von über 50 Metern oder von über drei Windkraftanlagen mit Gesamthöhe von weniger als 50 Metern ist grundsätzlich keine Umweltprüfung nach dem UVPG durchzuführen. Eine UVP-Pflicht kann sich in diesen Fällen aber unabhängig von Nr. 1.6 der Anlage 1 zum UVPG auch aus anderen Vorschriften ergeben; so etwa bei der Errichtung einer Windenergieanlage auf Waldflächen nach dem BWaldG oder den Landeswaldgesetzen, die zunächst zu roden und einer anderen Nutzungsart zuzuführen sind (s. Nr. 17.2 der Anlage 1 zum UVPG).<sup>137</sup>

Seit kurzem sieht das WindBG in den §§ 6 und 6b unter bestimmten Voraussetzungen den Entfall der UVP im Genehmigungsverfahren für Windenergieanlagen an Land vor.<sup>138</sup>

## **(2) Scoping**

Gemäß § 2a Abs. 1 Satz 1 der 9. BImSchV unterrichtet und berät die Genehmigungsbehörde den Vorhabenträger auf Antrag oder, wenn sie es für zweckmäßig hält, entsprechend dem Planungsstand des Vorhabens frühzeitig über Art, Inhalt, Umfang und Detailtiefe der Angaben, die er für die Durchführung der UVP zusätzlich zu den sonstigen Antragsunterlagen vorzulegen hat. Die Vorschrift ergänzt die Regelung des § 2 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 der 9. BImSchV, die für das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren unabhängig von dem Bestehen einer UVP-Pflicht eine frühzeitige Erörterung der einzureichenden Antragsunterlagen anordnet,<sup>139</sup> um die für die UVP erforderlichen Unterlagen.

Dieses sogenannte Scoping dient der zügigen Verfahrensführung und stellt „eine der wichtigsten Schaltstellen zur Beschleunigung und Effektivierung der UVP“ dar.<sup>140</sup> Die frühe Unterrichtung und Beratung soll vermeiden, dass nach Antragstellung Unterlagen nachgebessert oder nachgereicht werden müssen und beugt so der Entstehung von Konflikten vor.<sup>141</sup> Zugleich wird durch das Scoping verhindert, dass die Ermittlungen auf Vorhabenträgerseite detaillierter als erforderlich angelegt werden, etwa um Rechtsbehelfe Dritter aufgrund einer defizitären UVP zu verhindern.<sup>142</sup> Außerdem kann die Behörde dem

---

<sup>137</sup> vgl. *Rieger*, NVwZ 2023, 1042.

<sup>138</sup> vgl. hierzu unter E.II.2.a)bb) und E.II.3.a)aa)(2).

<sup>139</sup> vgl. hierzu unter B.II1.a)aa).

<sup>140</sup> *Balla/Sangenstedt*, ZUR 2023, 387.

<sup>141</sup> vgl. *Reidt/Augustin*, in: Schink/Reidt/Mitschang, UVPG/UmwRG, § 15 UVPG Rn. 1.

<sup>142</sup> vgl. *Balla/Sangenstedt*, ZUR 2023, 387; vgl. zur Entstehung von Vollzugsdefiziten aufgrund Rechtsunsicherheiten im Umweltrecht auch *Lübbe-Wolff*, Modernisierung des Umweltordnungsrechts, S. 83 ff, 92 ff.

Vorhabenträger zweckdienliche Informationen, die ihr bereits vorliegen, frühzeitig zur Verfügung stellen und ihm so überflüssige Untersuchungen ersparen.<sup>143</sup>

### **(3) Erstellung des UVP-Berichts**

Nach §§ 4 Abs. 1 Satz 3, 4e Abs. 1 Satz 1 der 9. BImSchV hat der Träger des UVP-pflichtigen Vorhabens mit den Antragsunterlagen einen Bericht zu den voraussichtlichen Auswirkungen des UVP-pflichtigen Vorhabens auf die in § 1a der 9. BImSchV genannten Schutzgüter<sup>144</sup> beizufügen.

Der UVP-Bericht, in dem der Vorhabenträger den vorliegenden und mit zumutbarem Aufwand ermittelbaren Informationsstand über die Umweltauswirkungen des Vorhabens zu bündeln hat, dient verschiedenen Zwecken. Zunächst wird der Vorhabenträger dazu angehalten, die Auswirkungen seines Vorhabens auf die Umwelt möglichst frühzeitig zu erkennen und sich bereits in einem frühen Verfahrensstadium detailliert damit auseinanderzusetzen.<sup>145</sup> Daneben stellt der Bericht eine wesentliche Informationsgrundlage für die sachgerechte Prüfung der Umweltbelange durch die Behörde dar.<sup>146</sup> Zuletzt dient der Bericht auch dem Ziel der UVP, der Öffentlichkeit möglichst verständliche Informationen über das Vorhaben bereitzustellen.<sup>147</sup>

Die Vorschrift des § 4e Abs. 1 der 9. BImSchV listet die Angaben auf, die in den Bericht aufzunehmen sind. Hierzu gehören u.a. eine Beschreibung des Standortes, der Art und der Größe des Vorhabens, eine Beschreibung der Umwelt des Vorhabenstandorts, eine Beschreibung von Vermeidungs-, Verhinderungs- und Ausgleichsmaßnahmen, eine Beschreibung der möglichen erheblichen Umweltauswirkungen sowie eine Beschreibung vernünftiger Alternativen zum Vorhaben. Abschließend enthält der UVP-Bericht eine allgemein verständliche, nichttechnische Zusammenfassung.<sup>148</sup> Der konkrete Inhalt und Umfang des UVP-Berichts bestimmt sich dabei nach den Rechtsvorschriften, die für die Zulassungsentscheidung maßgebend sind (§ 4e Abs. 3 der 9. BImSchV). Der Vorhabenträger hat also alle Informationen vorzulegen, die aus umweltschutzrechtlichen Gesichtspunkten für die Zulassung des Vorhabens maßgeblich sind.<sup>149</sup> Bezüglich der Ermittlungs- und Untersuchungstiefe sind der gegenwärtige Wissensstand und die gegenwärtigen Prüfmethode zu berücksichtigen (§ 4e Abs. 5 Satz 1 der 9. BImSchV). Er muss die Angaben

---

<sup>143</sup> BT-Drs. 18/11499, S. 87; *Beckmann*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, § 15 UVPG Rn. 2.

<sup>144</sup> Die in § 1a der 9. BImSchV („Gegenstand der Prüfung der Umweltverträglichkeit“) genannten Schutzgüter entsprechen den Schutzgütern des § 2 Abs. 1 UVPG.

<sup>145</sup> *Reidt/Augustin*, in: Schink/Reidt/Mitschang, UVPG/UmwRG, § 16 Rn. 1.

<sup>146</sup> *Peters/Balla/Hesselbarth*, UVPG, § 16 Rn. 3.

<sup>147</sup> *Hofmann*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, § 16 UVPG Rn. 2.

<sup>148</sup> In der Anlage zu § 4e der 9. BImSchV werden die Mindestinhalte des § 4e Abs. 1 der 9. BImSchV konkretisiert und erweitert, vgl. *Dietlein*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, § 4e der 9. BImSchV Rn. 24 ff.

<sup>149</sup> *Hofmann*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, § 16 UVPG Rn. 14.

enthalten, die der Träger des UVP-pflichtigen Vorhabens mit zumutbarem Aufwand ermitteln kann (§ 4e Abs. 5 Satz 2 der 9. BImSchV).

#### **(4) Bekanntmachung, Auslegung und Beteiligungsverfahren**

Einer der wesentlichen Bestandteile der UVP-Richtlinie, die u.a. der Umsetzung des Übereinkommens von Aarhus dient,<sup>150</sup> ist die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Veröffentlichung von Umweltinformationen und die Beteiligung der Öffentlichkeit.<sup>151</sup>

Für das förmliche immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren sieht § 10 BImSchG bereits die Bekanntmachung des Vorhabens und ein umfassendes Beteiligungsverfahren für das Vorhaben vor. Für UVP-pflichtige Vorhaben werden diese Anforderungen durch die 9. BImSchV zum Teil modifiziert, soweit dies zur Umsetzung der Vorgaben der UVP-Richtlinie erforderlich ist. Bei der Bekanntmachung UVP-pflichtiger Vorhaben ist beispielsweise zusätzlich zu den in § 9 Abs. 1 des 9. BImSchV enthaltenen Angaben auch ein Hinweis auf die UVP-Pflicht sowie die Angabe, dass ein UVP-Bericht vorgelegt wurde, in den Bekanntmachungstext aufzunehmen (§ 9 Abs. 1a der 9. BImSchV). Außerdem erfolgt die Bekanntmachung UVP-pflichtiger Vorhaben gemäß § 8 Abs. 1 Satz 3 der 9. BImSchV nicht nur im amtlichen Veröffentlichungsblatt und im Internet, sondern darüber hinaus auch über das jeweilige zentrale Internetportal nach § 20 Abs. 1 UVPG.

Bei der Auslegung gelten ebenfalls einige Besonderheiten: Die auszulegenden Unterlagen, die auch den UVP-Bericht erfassen, müssen zusätzlich zu der Veröffentlichung auf der Internetseite der Genehmigungsbehörde zwingend auch in der oder den betroffenen Gemeinden ausgelegt werden. Der Vorhabenträger hat den UVP-Bericht sowie die das Vorhaben betreffenden entscheidungserheblichen Berichte und Empfehlungen, die der Genehmigungsbehörde zum Zeitpunkt des Beginns des Beteiligungsverfahrens vorgelegen haben, zwingend elektronisch vorzulegen und die Genehmigungsbehörde diese Unterlagen auch auf den UVP-Portalen zu veröffentlichen (§ 10 Abs. 1 Satz 8 und 11 der 9. BImSchV).

Hinsichtlich des Beteiligungsverfahrens gilt die einzige Besonderheit, dass die Frist zur Einlegung von Einwendungen einen Monat – anstelle von zwei Wochen gemäß § 10 Abs. 3

---

<sup>150</sup> UVP-Richtlinie, Erwägungsgründe Nr. 18 – 21; Das Übereinkommen von Aarhus, die sogenannte Aarhus-Konvention, ist ein am 25.06.1988 unterzeichneter und am 30.10.2001 in Kraft getretener völkerrechtlicher Vertrag über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. Nach Art. 6 bis 8 bedarf die Zulassung bestimmter Vorhaben mit erheblichen Umweltauswirkungen einer Öffentlichkeitsbeteiligung.

<sup>151</sup> UVP-Richtlinie Art. 6 Abs. 2-4 und Erwägungsgrund Nr. 19.

Satz 8 BImSchG – nach Ablauf der Auslegungsfrist beträgt (§ 12 Abs. 1 Satz 2 der 9. BImSchV).<sup>152</sup> Im Übrigen wird das Beteiligungsverfahren wie oben dargestellt durchgeführt.

## **(5) Zusammenfassende Darstellung**

Nach Abschluss der Erörterung der Stellungnahmen und Einwendungen erarbeitet die Zulassungsbehörde eine zusammenfassende Darstellung über die Umweltauswirkungen des Vorhabens. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die Behörde sich selbst mit den Umweltauswirkungen des Vorhabens auseinandersetzt und deren gesamte Tragweite zur Kenntnis nimmt.<sup>153</sup>

Die zusammenfassende Darstellung ist auf der Grundlage der vorliegenden Unterlagen zu erstellen. Sie enthält insbesondere Angaben zu den Umweltauswirkungen des Vorhabens, die Merkmale des Vorhabens und Standorts sowie die Maßnahmen zur Minderung der Umweltauswirkungen und die Ersatzmaßnahmen bei Eingriffen in Natur und Landschaft (§ 20 Abs. 1a Satz 1 der 9. BImSchV). Dabei stützt sich die Behörde auf die Antragsunterlagen, insbesondere den UVP-Bericht, die behördlichen Stellungnahmen, die Einwendungen der Öffentlichkeit sowie auf die Ergebnisse eigener Ermittlungen (§ 20 Abs. 1a Satz 2 der 9. BImSchV).

Das Dokument ist möglichst innerhalb eines Monats nach Ablauf der Einwendungsfrist bzw. des Erörterungstermins zu erarbeiten (§ 20 Abs. 1a Satz 3 der 9. BImSchV) und später in den Zulassungsbescheid aufzunehmen (§ 21 Abs. 1a Nr. 2 a der 9. BImSchV).

## **(6) Begründete Bewertung**

Auf der Grundlage der zusammenfassenden Darstellung, der ein rein beschreibender Charakter zukommt, erfolgt als letzter Verfahrensschritt der UVP die Bewertung der Umweltverträglichkeit des Vorhabens durch die Zulassungsbehörde (§ 20 Abs. 1b Satz 1 der 9. BImSchV).<sup>154</sup> Dabei fasst die Behörde aber noch keine abschließende Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens nach umweltrechtlichen Gesichtspunkten. Die Bewertung gemäß § 20 Abs. 1b der 9. BImSchV erschöpft sich in einer Gewichtung der Umweltauswirkungen des Vorhabens. Die Letztentscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens erfolgt erst mit der Entscheidung über die Zulassung des Gesamtvorhabens durch die zuständige Behörde.<sup>155</sup>

---

<sup>152</sup> Umsetzung des Art. 7 Abs. 3b) UVP-Richtlinie, der eine angemessene Frist vorsieht, innerhalb derer die Öffentlichkeit ihre Stellungnahme der Genehmigungsbehörde zuleiten kann.

<sup>153</sup> *Kümper*, in: Schink/Reidt/Mitschang, UVPG/UmwRG, § 24 Rn. 1; *Wulfhorst*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, § 11 UVPG Rn. 9.

<sup>154</sup> *Kümper*, in: Schink/Reidt/Mitschang, UVPG/UmwRG, § 25 Rn. 6.

<sup>155</sup> *Peters/Balla/Hesselbarth*, UVPG, § 25 Rn. 34; *Wulfhorst*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, § 25 UVPG Rn. 22.

Hierbei gewichtet sie zunächst die mittelbaren und unmittelbaren Auswirkungen des Vorhabens auf die in § 1a Abs. 1 Nr. 1 bis 4 der 9. BImSchV genannten UVP-Schutzgüter (Einzelbewertung). Aufgrund des integrativen Ansatzes der UVP hat die Behörde anschließend auch eine Gesamtbewertung der Umweltauswirkungen vorzunehmen, d.h., dass sie die jeweiligen Auswirkungen auf die einzelnen UVP-Schutzgüter nicht nur additiv zusammenstellt, sondern zusätzlich die Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Schutzgütern in den Blick nimmt (§ 1a Satz 1 Nr. 5 der 9. BImSchV).<sup>156</sup>

Maßstab für die Gewichtung der Umweltauswirkungen sind gemäß § 20 Abs. 1b Satz 1 der 9. BImSchV für die Entscheidung maßgeblichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften. Auf dieser Verfahrensstufe erfolgt also die Auslegung und die Anwendung der umweltbezogenen Tatbestandsmerkmale der einschlägigen Fachgesetze (gesetzliche Umweltaanforderungen) auf den entscheidungserheblichen Sachverhalt.<sup>157</sup> Werden durch das Vorhaben beispielsweise gewisse durch das Fachrecht aufgestellte Grenzwerte (z.B. der TA Lärm) erreicht oder sogar überschritten, werden diese Vorhabenauswirkungen mit einem besonderen Gewicht in die Bewertung einzustellen sein. Eine abschließende Prüfung, ob dies zu einer Unzulässigkeit des Vorhabens führt, erfolgt auf dieser Verfahrensstufe aber noch nicht. Der Charakter der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung als gebundene Entscheidung führt allerdings dazu, dass die Bewertung die Entscheidung der Genehmigungsbehörde weitgehend indiziert, soweit es um die Frage nach schädlichen Umwelteinwirkungen geht.<sup>158</sup>

Die begründete Bewertung der Zulassungsbehörde ist gemäß § 21 Abs. 1a Nr. 2 b der 9. BImSchV in den Zulassungsbescheid aufzunehmen.

## **(7) Berücksichtigung der Ergebnisse der UVP**

Nach § 20 Abs. 1b Satz 4 der 9. BImSchV berücksichtigt die zuständige Behörde die im Rahmen der UVP vorgenommene Bewertung bei ihrer Entscheidung über die Zulassung des Vorhabens.<sup>159</sup> Die Vorschrift stellt sicher, dass die Ergebnisse der UVP Eingang in die abschließende Entscheidung der Zulassungsbehörde finden.

Der an § 25 Abs. 2 UVPG angelehnte Wortlaut des § 20 Abs. 1b der 9. BImSchV („berücksichtigen“) mutet an, dass die Behörde die begründete Bewertung in ihre Entscheidung einzubeziehen, deren Ergebnisse aber nicht zwingend zu befolgen, sondern lediglich abzuwägen hat. Da die Bewertung aber nach den Maßstäben der materiell-rechtlichen Anforderungen des Fachrechts erfolgt, die von der Genehmigungsbehörde zwingend zu

---

<sup>156</sup> *Kümper*, in: Schink/Reidt/Mitschang, UVPG/UmwRG, § 25 Rn. 11; *Peters/Balla/Hesselbarth*, UVPG, § 25 Rn. 61; *Wulfhorst*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, § 25 UVPG Rn. 21; *Erbguth*, ZUR 2014, 515.

<sup>157</sup> Nr. 0.6.1.1 UVPVwV.

<sup>158</sup> vgl. hierzu sogleich unter B.II.1.b)cc)(7).

<sup>159</sup> vgl. Art. 8 der UVP-Richtlinie.

beachten sind und die Erteilung bzw. Versagung der Genehmigung gemäß § 6 BImSchG auch im Übrigen nicht im Ermessen der Behörde steht, indiziert die Bewertung im Rahmen der UVP regelmäßig die Entscheidung der Genehmigungsbehörde.<sup>160</sup>

#### **dd) Zwischenergebnis: Begrenztes Beschleunigungspotenzial eines UVP-Verzichts**

Die Darstellung der im Rahmen der UVP zu durchlaufenden Verfahrensschritte offenbart den Aufwand, der für den Vorhabenträger und die Behörde mit der Durchführung einhergeht. Es kann nicht bestritten werden, dass die Prüfung ebenfalls zu der langen Dauer von Genehmigungsverfahren beiträgt.<sup>161</sup> Auf Seiten des Vorhabenträgers nimmt die Untersuchung der Auswirkungen des Vorhabens zur Erstellung des UVP-Berichts vor Antragstellung eine gewisse Zeit in Anspruch. Die eingereichten Unterlagen müssen von der Behörde und den Fachbehörden geprüft, ihr Inhalt in der zusammenfassenden Darstellung beschrieben und anschließend bewertet werden. Ein Verzicht auf diese Verfahrensschritte führte – jedenfalls auf den ersten Blick – zu einer nicht unerheblichen Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens.<sup>162</sup>

Doch genauso wenig wie bestritten wird, dass die Umweltverträglichkeitsprüfung einen hohen Arbeits- und Zeitaufwand begründet, kann deren Bedeutung für den Umweltschutz, der zunehmend mit komplexen Herausforderungen konfrontiert wird, in Frage gestellt werden.<sup>163</sup> Die umfassende Umweltprüfung zu Beginn des Verfahrens kann unter Umständen sogar verhindern, dass es zu einem späteren Zeitpunkt zu Verzögerungen kommt. In der Gesamtbetrachtung kann der UVP auch eine beschleunigende Wirkung zukommen: Die gründliche Prüfung der voraussichtlichen Auswirkungen der geplanten und beantragten Maßnahmen ermöglicht eine belastbare Einschätzung der damit einhergehenden Auswirkungen für Natur und Umwelt. Mit den Verfahrensschritten der UVP wird den Behörden ein klares Prüfungsschema an die Hand gegeben, mit dessen Hilfe sie die Umweltauswirkungen eines Vorhabens zunächst überhaupt erfasst, um darauf aufbauend eine Entscheidung über das Vorhaben treffen zu können. Die umfassende Ermittlung der voraussichtlichen Umweltauswirkungen eines Vorhabens verringert die Gefahr, dass Risiken übersehen werden und irreversiblen Umweltschäden eintreten, die durch eine vorherige Prüfung hätten vermieden werden können. Zudem bewirkt die UVP, dass der Vorhabenträger sich mit den Umweltauswirkungen des beabsichtigten Vorhabens frühzeitig auseinandersetzt. Dadurch wird er für etwaige Umweltauswirkungen seines Vorhabens sensibilisiert. Dies

---

<sup>160</sup> Dietlein, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, § 10 BImSchG Rn. 240 und § 20 der 9. BImSchV Rn. 10.

<sup>161</sup> Hofmann, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, § 20 UVPG Rn. 1; Balla/Sangenstedt, ZUR 2023, 387; vgl. Stür, DVBl. 2019, 351.

<sup>162</sup> vgl. Kment/Maier, ZUR 2023, 323; Kment, NVwZ 2024, 1609.

<sup>163</sup> vgl. Balla/Sangenstedt, ZUR 2023, 387; Kment/Maier, ZUR 2023, 323.

ermöglicht eine frühzeitige Anpassung der Planung und Bauausführung an die Umwelt. Hierdurch wird verhindert, dass erst im Laufe der Bauarbeiten oder bei Betrieb der Anlage besondere Umweltverhältnisse erkannt werden, die sich mit der zunächst vorgesehenen Planung nicht bewältigen lassen. Eine frühzeitige Umweltprüfung kann also spätere Umplanungen und damit einhergehende Verzögerungen im Bauablauf verhindern.<sup>164</sup> Zuletzt führt insbesondere das für UVP-pflichtige Vorhaben zwingend vorgesehene Beteiligungsverfahren dazu, dass die Öffentlichkeit umfassend über das Vorhaben und die damit einhergehenden Umweltauswirkungen informiert und in den Entscheidungsprozess einzubezogen wird. Die damit geschaffene Transparenz kann einen wichtigen Beitrag zur Akzeptanz des Vorhabens beitragen. Wird auf diese Weise verhindert, dass Dritte im Klageverfahren gegen eine erteilte Genehmigung des Vorhabens vorgehen, kann die UVP letztlich zu einer Beschleunigung des Gesamtverfahrens führen.<sup>165</sup>

Die vorstehenden Argumente zeigen, dass der Verzicht auf die UVP im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, wie er nunmehr in § 6 WindBG enthalten ist, nicht zwangsläufig auch zu einer Beschleunigung des Gesamtverfahrens führt. Denn der Verzicht auf die UVP birgt insbesondere das Risiko, dass die Akzeptanz von Vorhaben in der Öffentlichkeit abnimmt und die Anzahl der Klageverfahren gegen Genehmigungsentscheidungen ansteigt.

---

<sup>164</sup> vgl. auch *Scheidler*, in NuR 2023, 453, 454 f. zur Kritik an dem nunmehr gemäß § 6 WindBG unter bestimmten Voraussetzungen angeordneten Verzicht auf die Durchführung einer UVP. Hierdurch werde die Entscheidungsgrundlage der Genehmigungsbehörde verkleinert und materiell-rechtliche Umweltstandards weniger stark berücksichtigt.

<sup>165</sup> vgl. *Behnsen*, NVwZ 2021, 843, 847; *Kment*, NVwZ 2024, 1609, 1616.

## **2. Materiell-rechtliche Anforderungen**

Das materielle Recht legt die inhaltlichen Anforderungen fest, die an ein Vorhaben gestellt werden. Nur wenn das Vorhaben die materiell-rechtlichen Voraussetzungen erfüllt, darf das Vorhaben zulässigerweise durchgeführt werden.

Wenngleich das Verfahrensrecht die formellen Prüfungsschritte und damit auch den zeitlichen Rahmen des Genehmigungsverfahrens vorgibt, kann auch das materielle Recht zur Verzögerung des Verfahrens beitragen. Denn erst das materielle Recht füllt das Verfahren mit Inhalt und entscheidet somit darüber, ob der durch das Verfahrensrecht gesteckte Prüfungsrahmen eingehalten werden kann oder vielmehr gesprengt wird.

Im Folgenden sollen zunächst die klassischen materiell-rechtlichen Problemstellungen des Genehmigungsverfahrens für Windenergieanlagen an Land dargestellt werden, die regelmäßig zu einer Verzögerung von Verfahren führen (a)). Diese konkreten Problemstellungen lassen allgemeine Verzögerungsgründe der materiell-rechtlichen Prüfung erkennen (b)).

### **a) Klassische materiell-rechtliche Problemstellungen des Genehmigungsverfahrens für Windenergieanlagen an Land**

Die Vorschrift des § 6 Abs. 1 BImSchG bestimmt den materiell-rechtlichen Prüfungsumfang des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens. Danach ist die Genehmigung zu erteilen, wenn

*„1. sichergestellt ist, dass die sich aus § 5 und einer auf Grund des § 7 erlassenen Rechtsverordnung ergebenden Pflichten erfüllt werden, und*

*2. andere öffentlich-rechtliche Vorschriften und Belange des Arbeitsschutzes der Errichtung und dem Betrieb der Anlage nicht entgegenstehen.“*

Die Zulassungsbehörde hat also nicht nur zu prüfen, ob die beantragte Anlage die immissionsschutzrechtlichen Vorgaben einhält. Die Nr. 2 der Norm bildet das Einfallstor für die Prüfung aller sonstigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften, die dem Schutz anderer, d.h. nicht-immissionsschutzrechtlicher Belange dienen. Hierunter fallen etwa baurechtliche, denkmalschutzrechtliche arten- und naturschutzrechtliche Vorgaben.<sup>166</sup> Trotz dieses umfassenden Prüfungsmaßstabs wird aber nicht jedes Rechtsgebiet in jedem Verfahren in der gleichen Intensität geprüft. Der Schwerpunkt der Prüfung bestimmt sich vielmehr nach den Besonderheiten des konkreten Vorhabens und seiner konkreten Umgebung. Eine Prüfung denkmalschutzrechtlicher Vorschriften findet beispielsweise nur dann statt, wenn sich in der

---

<sup>166</sup> Jarass, BImSchG, § 6 Rn. 23 f.

Umgebung ein Denkmal befindet. Eine vertiefte Prüfung der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit einer Anlage erübrigt sich, wenn für das Vorhaben ein vorhabenbezogener Bebauungsplan erlassen worden ist.

Im Folgenden sollen mit der artenschutzrechtlichen Prüfung (aa)), der bauplanungsrechtlichen Konzentrationsflächenplanung (bb)) und dem Denkmalschutzrecht (cc)) drei materiell-rechtliche Prüfungsinhalte exemplarisch dargestellt werden, die in den vergangenen Jahren wiederholt Fragen und Probleme bei der Zulassung von Windenergieanlagen an Land aufgeworfen und dadurch den Windenergieausbau verzögert haben.<sup>167</sup>

### **aa) Artenschutzrechtliche Prüfung<sup>168</sup>**

Bei der Zulassung des Betriebs von Windenergieanlagen an Land spielt die Prüfung des artenschutzrechtlichen Tötungs- und Verletzungsverbot des § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG, das seine Grundlage im Unionsrecht findet,<sup>169</sup> regelmäßig eine besondere Rolle.<sup>170</sup> Danach ist es verboten, wild lebende Tiere der besonders geschützten Arten zu verletzen oder zu töten.

In der Vergangenheit kam es immer wieder zu Vorfällen, bei denen insbesondere Greifvögel mit den Rotorenblättern von Windenergieanlagen kollidierten und dadurch getötet oder verletzt wurden. Populär ist vor allem der Konflikt zwischen der Windkraft und der nach der Vogelschutz-Richtlinie besonders geschützten Greifvogelart des Rotmilans.<sup>171</sup> Besonders häufig treten Kollisionen während der Brut- und Aufzuchtzeit ein, wenn Vögel tief fliegen, um ihre Brutplätze an Waldrändern, in Feldgehölzen oder Baumreihen zu erreichen. Naturschutzfachliche Studien zeigen, dass der Raubvogel dabei nicht vor den Rotorenblättern der Windenergieanlagen ausweicht, sondern sie immer wieder durchkreuzt.<sup>172</sup>

Vor diesem Hintergrund nimmt die artenschutzrechtliche Prüfung regelmäßig einen bedeutenden Teil des Genehmigungsverfahrens für Windenergieanlagen an Land ein. Regelmäßig stellt das Artenschutzrecht Genehmigungsbehörden und Vorhabenträger dabei

---

<sup>167</sup> vgl. zu weiteren materiell-rechtlichen Problemstellungen etwa *Agatz*, ZUR 2020, 584.

<sup>168</sup> Die weit verbreitete Terminologie „artenschutzrechtliche Prüfung“ ist missverständlich. Richtigerweise müsste es heißen „Prüfung der artenschutzrechtlichen Verbote“. Denn §§ 44 ff. BNatSchG stellt kein Prüfverfahren auf, sondern formuliert Handlungsverbote. Im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens ist prognostisch zu prüfen, ob das Vorhaben voraussichtlich gegen diese Verbote verstoßen wird.

<sup>169</sup> *Gläß*, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK UmweltR, § 37 BNatSchG Rn. 6 f.; vgl. hierzu noch unter E.I.2.

<sup>170</sup> vgl. *Reicherzer/Todorov/Arenz*, NVwZ 2020, 1165; *Leisner-Egensperger*, NVwZ 2022, 745; *Bader/Deißler/Dietrich*, NVwZ 2023, 803; *Agatz*, ZUR 2020, 584; *Renno*, EnWZ 2023, 203; *Gellermann*, NuR 2022, 589, 589; *Bernotat/Ammermann*, NVwZ 2023, 972, 974 f.; *Rieger*, UPR 2022, 453; *Müller-Mitschke*, NuR 2015, 741; Bundesverband Windenergie (BWE), Aktionsplan für mehr Genehmigungen von Windenergieanlagen an Land, Juli 2019, S. 9; Fachagentur Windenergie an Land (FA Wind 2022): Hemmnisse bei Ausbau der Windenergie an Land Ergebnisse einer Branchenbefragung, S. 11 ff.

<sup>171</sup> vgl. *Hummel*, Süddeutsche Zeitung online vom 22.08.2022, <https://www.sueddeutsche.de/politik/windkraft-rotmilan-vogelschutz-klimaschutz-1.5640379>, zuletzt abgerufen am 27.12.2024.

<sup>172</sup> *Leisner-Egensperger*, NVwZ 2022, 745; vgl. *Köck*, ZUR 2023, 470.

vor erhebliche Herausforderungen und führt nicht selten zu einer Verzögerung des Verfahrens.<sup>173</sup>

### **(1) Bestandserfassung**

Das BNatSchG normiert – anders als etwa § 34 BNatSchG für die Gebietsverträglichkeitsprüfung – keine Anforderungen an die Art und Weise der Prüfung der artenschutzrechtlichen Verbote.<sup>174</sup> Da es zu einer etwaigen Tötung oder Verletzung einer besonders geschützten Tierart<sup>175</sup> gewiss nur kommen kann, wenn sich eine solche im Vorhabengebiet oder in dessen Nähe angesiedelt hat, ist im ersten Prüfungsschritt eine Erfassung des vorhandenen Bestands vorzunehmen.<sup>176</sup>

Zu der Vorgehensweise bei der Erfassung des vorhandenen Bestands sind den §§ 44 ff. BNatSchG keine Vorgaben zu entnehmen. Sie richtet sich allein nach den von der Rechtsprechung entwickelten Kriterien.<sup>177</sup> Danach hat der Vorhabenträger, der die zur Prüfung erforderlichen Unterlagen beizubringen hat (§ 4 Abs. 1 Satz 1 der 9. BImSchV), sowohl vorhandene Erkenntnisse und Fachliteratur (etwa Kataster, Register und Datenbanken öffentlicher Stellen, Abfragen bei Fachbehörden und Stellen des ehrenamtlichen Naturschutzes und die Auswertungen von gutachtlichen Stellungnahmen anderer Vorhaben) heranzuziehen und auszuwerten als auch eigene Untersuchungen des Vorhabengebiets vor Ort (Kartierung) durchzuführen.<sup>178</sup> Nach dem Bundesverwaltungsgericht setzt die Prüfung der artenschutzrechtlichen Zugriffsverbote eine *ausreichende* Ermittlung und Bestandsaufnahme der im Vorhabensbereich vorhandenen Tier- und Pflanzenarten voraus. Hinsichtlich der erforderlichen Untersuchungstiefe gehen die Vorgaben der Rechtsprechung aber nicht über allgemeine Beschreibungen und den Verweis auf die jeweiligen Umstände des Einzelfalls hinaus und sind damit häufig der Ausgangspunkt für die Entstehung von Unsicherheiten bei Vorhabenträger und Behörde.<sup>179</sup> Der Umfang der durchzuführenden Untersuchungen soll maßgeblich von den naturräumlichen Gegebenheiten des Einzelfalls abhängen. Erforderlich, aber auch ausreichend sei eine am Maßstab praktischer Vernunft ausgerichtete Prüfung des Vorkommens, der Häufigkeit und der Verteilung der besonders geschützten Tierarten und

---

<sup>173</sup> vgl. Agatz, ZUR 2023, 463; dies., ZUR 2020, 485, 591 f., Hendrichke, NVwZ 2023, 965.

<sup>174</sup> Gläß, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK UmweltR, § 44 BNatSchG Rn. 36.

<sup>175</sup> Gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 13 BNatSchG gehören zu den besonders geschützten Tierarten solche, die in Anhang A oder Anhang B der Verordnung (EG) Nr. 338/97 (sog. EU-Artenschutzgrundverordnung) aufgeführt sind, Tierarten, die in Anhang IV der Richtlinie 92/43/EWG (sog. FFH-Richtlinie) aufgeführt sind, europäische Vogelarten und Tierarten, die in einer Rechtsverordnung nach § 54 Abs. 1 BNatSchG aufgeführt sind. Hierunter fallen z.B. der Rotmilan und die Fledermaus.

<sup>176</sup> Gläß, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK UmweltR, § 44 BNatSchG Rn. 37.

<sup>177</sup> BVerwG, Beschl. v. 15.07.2020, 9 B 5/20, NVwZ 2021, 254; Schober/Calabro, NVwZ 2022, 115.

<sup>178</sup> BVerwG, Urt. v. 09.07.2008, 9 A 14/07, NuR 2009, 112; BVerwG, Urt. v. 14.03.2018, 4 A 5/17, NVwZ 2018, 1322; Gellermann, in: Landmann/Rohmer, § 44 BNatSchG Rn. 23; BVerwG, Urt. v. 09.07.2008, 9 A 14/07, NVwZ 2009, 302.

<sup>179</sup> Gläß, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK UmweltR, § 44 BNatSchG Rn. 38; Landmann/Rohmer, § 44 BNatSchG Rn. 23; Schober/Calabro, NVwZ 2022, 115.

deren Lebensstätten im Vorhabengebiet.<sup>180</sup> Zur Konkretisierung dieser Vorgaben haben die meisten Bundesländer zwar Leitfäden herausgegeben. Diese führen aber oft nicht zur Klärung der Rechtslage, weil sie sich mitunter erheblich unterscheiden und ihre rechtliche Bedeutung von den Gerichten unterschiedlich eingeordnet wird.<sup>181</sup>

Die aufgezeigten Unklarheiten bei der Bestandserfassung führen zu Verzögerungen noch vor Beginn der artenschutzrechtlichen Prüfung. Aus Unsicherheit drängen Behörden häufig auf aufwendige Kartierungen der Fläche, die mit einem hohen Zeit- und Kostenaufwand einhergehen.<sup>182</sup> Das Problem wird dadurch erschwert, dass es in rechtlicher Hinsicht grundsätzlich auf den Zeitpunkt des Erlasses der Genehmigung ankommen muss.<sup>183</sup> Die Behörde hat also ihrer Prüfung, ob das Vorhaben voraussichtlich gegen die Zugriffsverbote des § 44 Abs. 1 BNatSchG verstößt, die Sachlage zum Zeitpunkt Genehmigungserlasses zugrunde zu legen. Dies ist für die Erstellung der fachlichen Unterlagen problematisch, weil die durchgeführten Kartierungen oder Dokumente, auf die sich die Bestandserfassungen beziehen, bei Erlass der Genehmigung teilweise Jahre zurückliegen. Unterlagen und Kartierungen sind deswegen während des Verfahrens auf ihre Aktualität hin zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.<sup>184</sup> Aufgrund des damit einhergehenden enormen Zeitaufwands wird zum Teil gefordert, dass für die der artenschutzrechtlichen Prüfung zugrunde zu legenden Sachinformationen Stichtagsregelungen<sup>185</sup> getroffen werden, um Unsicherheiten bezüglich der zugrunde zu legenden Bestandserfassungen zu beseitigen.<sup>186</sup>

## **(2) Prüfung des Tötungs- und Verletzungsverbotes gemäß § 44 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 44 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG**

An die Bestandserfassung schließt sich die tatsächliche Prüfung der Tötungs- und Verletzungsverbote des § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG an.

Im Zulassungsverfahren kann die Behörde noch nicht sicher voraussagen, ob es durch die zu genehmigende Windenergieanlage zu einer Tötung oder Verletzung geschützter Arten, insbesondere von Greifvögeln kommen wird. Sie hat deswegen eine Prognose dahingehend zu

---

<sup>180</sup> BVerwG, Beschl. v. 13.03.2008, 9 VR 9/07, BeckRS 2008, 33782; BVerwG, Urt. v. 09.07.2008, 9 A 14/07, NVwZ 2009, 302; BVerwG, Urt. v. 18.03.2009, 9 A39/07, NVwZ 2010, 44; BVerwG, Urt. v. 09.07.2009, 4 C 12/07, NVwZ 2010, 123.

<sup>181</sup> vgl. *Saurer*, NVwZ 2016, 201; *Schober/Calabro*, NVwZ 2022, 115. Von der Rechtsprechung sind die landeseigenen Leitfäden bereits als Sachverständigengutachten (VGH München, Urt. v. 17.07.2020, 15 N 19.1377, NVwZ-RR 2020, 1116) oder als Auslegungshilfe (VGH Mannheim, Beschl. v. 14.05.2020, 10 S 603/19, BeckRS 2020, 9311) angesehen worden.

<sup>182</sup> *Agatz*, ZUR 2020, 485, 591 f.

<sup>183</sup> vgl. VGH München, Beschl. v. 07.05.2018, 22 ZB 17.2018 u.a., BeckRS 2018, 8628 Rn. 48.

<sup>184</sup> vgl. *Reidt*, EnWZ 2022, 8, 11.

<sup>185</sup> vgl. zur Stichtagsregelung des § 10 Abs. 5 Satz 3 BImSchG bereits unter B.II.1.a)bb)(1)(b)(bb).

<sup>186</sup> vgl. *Reidt*, EnWZ 2022, 8, 11.

treffen, ob bei Umsetzung des Vorhabens voraussichtlich ein Verstoß gegen die Zugriffsverbote zu erwarten ist.<sup>187</sup>

Fraglich ist, welcher Maßstab an diese Prognoseentscheidung zu stellen ist. Bei weitem Verständnis wäre das Risiko einer Kollision von Vögeln mit den Rotorenblättern einer Windenergieanlage schon dann anzunehmen, wenn die Bestandserfassung ergäbe, dass eine geschützte Vogelart im weiteren Umfeld der Anlage siedelte. Zöge man den Maßstab entsprechend, würde die artenschutzrechtliche Prüfung allerdings zu einem unumgänglichen Planungshindernis für den Windenergieausbau. Denn es könnte wohl in kaum einem Fall mit absoluter Sicherheit ausgeschlossen werden, dass geschützte Vogelarten in die Nähe der Anlage flögen. Um dies zu verhindern, hat das Bundesverwaltungsgericht für die Prüfung betriebs- und baubezogener Risiken einer Anlage die sogenannte Signifikanz-Rechtsprechung entwickelt.<sup>188</sup> Im Jahr 2017 ist diese Rechtsprechung in § 44 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG gesetzlich verankert worden.<sup>189</sup> Nach der Vorschrift liegt bei Eingriffen in Natur und Landschaft, die von einer Behörde zugelassen werden, kein Verstoß gegen das Tötungs- und Verletzungsverbot des § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG vor, wenn die Beeinträchtigung durch den Eingriff oder das Vorhaben das Tötungs- und Verletzungsrisiko für Exemplare der betroffenen Arten nicht *signifikant erhöht* und diese Beeinträchtigung bei Anwendung der gebotenen, fachlich anerkannten Schutzmaßnahmen nicht vermieden werden kann.<sup>190</sup> Für die Prüfung, wann das Tötungs- und Verletzungsrisiko durch das Vorhaben signifikant erhöht ist, enthalten jedoch weder Gesetz noch Rechtsprechung konkrete Vorgaben.<sup>191</sup> Die Rechtsprechung belässt es vielmehr dabei, zu betonen, dass eine „deutliche“ Steigerung des Risikos gegeben sein müsse.<sup>192</sup> Bei der Prüfung müssten insbesondere die spezifische Verhaltensweisen der geschützten Arten, die Häufigkeit der Frequentierung des vom Vorhaben betroffenen Raums sowie etwaige biologische Besonderheiten beachtet werden. Vorgesehene Schutzmaßnahmen seien einzubeziehen.<sup>193</sup> Im Übrigen wird die artenschutzrechtliche Prüfung einer

---

<sup>187</sup> *Schober/Calabro*, NVwZ 2022, 115.

<sup>188</sup> BVerwG, Urt. v. 12.03.2008, 9 A 3.06, BeckRS 2008, 38060; BVerwG, Urt. v. 09.07.2008, 9 A 14/07, NVwZ 2009, 302; BVerwG, Urt. v. 08.01.2014, 9 A 4/13, NVwZ 2014, 1008; BVerwG, Beschl. v. 07.01.2020, 4 B 20.19, BeckRS 2020, 1633.

<sup>189</sup> Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes vom 15.09.2017, BGBl. I, Nr. 64, S. 3434; BT-Drs. 18/11939, S. 17; *Heugel*; in: Lütkes/Ewer, BNatSchG, § 44 Rn. 8; *Gläß*, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK UmweltR, § 44 BNatSchG Rn. 70a.

<sup>190</sup> Die Erleichterungen des § 44 Abs. 5 Satz 2 BNatSchG greifen nur dann, wenn durch Vorhaben die folgenden Arten betroffen sind: Tierarten, die in Anhang IV Buchstabe a) der Richtlinie 92/43/EWG aufgeführt werden; europäische Vogelarten; Arten, die in einer Rechtsverordnung nach § 54 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG aufgeführt sind.

<sup>191</sup> BVerwG, Beschl. v. 15.07.2020, 9 B 5/20, NVwZ 2021, 254; *Schober/Calabro*, NVwZ 2022, 115; vgl. Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), Klimaschutz braucht Rückenwind, 2022, Tz. 116 ff.; *Kupke*, in: Maslaton, Windenergieanlagen, Kap. 1 Rn. 151.

<sup>192</sup> BVerwG, Urt. v. 09.07.2009, 4 C 12/07, NVwZ 2010, 123.

<sup>193</sup> BVerwG, Urt. v. 06.04.2017, 4 A 16/16, NVwZ-RR 2017, 768.

„naturschutzfachlichen Einschätzungsprärogative“ der Behörden überlassen, die gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbar sei.<sup>194</sup>

Das Fehlen konkreter Vorgaben für die Signifikanzprüfung führt bei Vorhabenträger und Behörde zu erheblichen Unsicherheiten.<sup>195</sup> Die Formulierungen des Gesetzes und der Rechtsprechung lassen der Behörde einen weiten Spielraum bezüglich der Entscheidung, ob ein Vorhaben gegen das artenschutzrechtliche Tötungs- und Verletzungsverbot verstößt oder nicht.

Im Jahr 2018 hat das Bundesverfassungsgericht die Rechtsprechung zwar insoweit als verfassungsmäßig bestätigt, als das Bundesverwaltungsgericht im Falle naturschutzfachlicher Erkenntnisdefizite einen gerichtlich eingeschränkten Kontrollmaßstab annimmt. Zugleich hat es allerdings den Gesetzgeber zur Maßstabbildung ermahnt. Den Behörden und Gerichten dürften Entscheidungen nicht ohne weitere Maßgaben in einem „fachwissenschaftlichen Erkenntnisvakuum“ übertragen werden, das diese nicht selbst ausfüllen könnten. Jedenfalls auf längere Sicht sei der Gesetzgeber durch die materiellen Grundrechte und den aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Wesentlichkeitsgrundsatz zu einer zumindest untergesetzlichen Maßstabbildung verpflichtet.<sup>196</sup> Diesem Appell ist der Gesetzgeber im Juli des vergangenen Jahres für Vorhaben nachgekommen, die die Errichtung oder das Repowering von Windenergieanlagen zum Gegenstand haben.<sup>197</sup> Mit der Neufassung des § 45b BNatSchG hat er Vermutungsregelungen für die artenschutzrechtliche Prüfung eingeführt, nach denen bei bestimmten Abständen zwischen der Anlage und dem Vorkommen geschützter Vogelarten von einem signifikant erhöhten Tötungs- oder Verletzungsrisiko auszugehen ist.<sup>198</sup> Für sonstige Anlagen verbleibt es jedoch bei den Unsicherheiten, die die Prüfung der artenschutzrechtlichen Verbote mit sich bringt.<sup>199</sup>

### **(3) Ausnahme von den artenschutzrechtlichen Verboten gemäß § 45 Abs. 7 BNatSchG**

Ist nach dem Ergebnis der Prüfung ein Verstoß gegen die Zugriffsverbote des § 44 Abs. 1 BNatSchG festgestellt worden, ist das Vorhaben grundsätzlich unzulässig und der Genehmigungsantrag abzulehnen. Allerdings ermöglicht § 45 Abs. 7 BNatSchG die Erteilung

---

<sup>194</sup> BVerwG, Urt. v. 21.11.2013, 7 C 40.11, LKV 2014, 310; BVerwG, Urt. v. 27.06.2013, 4 C 1/12NVwZ 2013, 1411; BVerwG, Urt. v. 09.07.2008, 9 A 14/07, NVwZ 2009, 302.

<sup>195</sup> vgl. *Agatz*, ZUR 2020, 584; *Schlacke/Wentzien/Römling*, NVwZ 2022, 1577; *Jaenicke*, ZUR 2023, 291, 293 f.; *Reidt*, EnWZ 2022, 8, 10; *Leisner-Egensperger*, NVwZ 2022, 745; *Kupke*, in: Maslaton, Windenergieanlagen, Kap. 1 Rn. 151; *Bernotat/Ammernann*, NVwZ 2023, 972, 972 ff.; *Bader/Deißler/Dietrich*, NVwZ 2023, 803, 803 f.; *Reidt*, EnWZ 2022, 8; *Schober/Calabro*, NVwZ 2022, 115, 117.

<sup>196</sup> BVerfG, Beschl. v. 23.10.2018, 1 BvR 2523/13, NVwZ 2019, 52 mit Verweis auf *Jacob/Lau*, NVwZ 2015, 241.

<sup>197</sup> BT-Drs. 20/2354, S. 25.

<sup>198</sup> vgl. Viertes Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes vom 19.07.2022, BGBl. I, Nr. 28; BT-Drs. 20/2354; vgl. hierzu näher unter C.II.2.b)bb).

<sup>199</sup> vgl. *Jaenicke*, ZUR 2023, 291.

einer Ausnahmegenehmigung. Sie wird nach der Rechtsprechung und überwiegenden Auffassung in der Literatur in das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren gemäß § 13 BImSchG einkonzentriert.<sup>200</sup>

Die Erteilung einer artenschutzrechtlichen Befreiung setzt zunächst das Vorliegen eines Ausnahmegrundes des § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 bis 5 BNatSchG voraus. Bei der Zulassung von Windenergieanlagen kommen dabei die Tatbestandsvarianten des § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 4 und 5 BNatSchG in Betracht.

Gemäß § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 4 BNatSchG kann u.a. im Interesse der Gesundheit des Menschen, der öffentlichen Sicherheit oder der maßgeblich günstigen Auswirkungen auf die Umwelt eine Ausnahme von den Verboten des § 44 BNatSchG zugelassen werden. Für Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien könnte man zunächst eine Ausnahmeerteilung aus Gründen der maßgeblich günstigen Auswirkungen auf die Umwelt erwägen. Allerdings muss die Ausnahmezulassung dem bezweckten Ziel konkret und nicht lediglich abstrakt dienen.<sup>201</sup> Für Windkraftanlagen an Land wird daher das Vorliegen eines Ausnahmegrundes nach § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 4 BNatSchG verneint. Denn durch die Zulassung einzelner Windenergieanlagen wird die Situation der Umwelt nicht unmittelbar verbessert.<sup>202</sup> Auch der Ausnahmegrund des Interesses der öffentlichen Sicherheit ist regelmäßig abzulehnen. Als Maßnahme zur Sicherung der Energieversorgung kann die Errichtung von Windkraftanlagen zwar grundsätzlich auch der öffentlichen Sicherheit dienen.<sup>203</sup> Um die Voraussetzungen einer Ausnahmeerteilung nach § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 4 BNatSchG zu erfüllen, muss das Vorhaben, für das eine Ausnahme gewährt wird, jedoch selbst für die Existenz des Staates oder das Funktionieren seiner Wirtschaft von Bedeutung sein.<sup>204</sup> Dies wird in der Regel für einzelne Windkraftanlagen zu verneinen sein.<sup>205</sup>

In Betracht kommt daher regelmäßig nur das Vorliegen eines Ausnahmegrundes nach dem Auffangtatbestand des § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 5 BNatSchG. Danach sind Ausnahmen von den artenschutzrechtlichen Verboten auch aus anderen<sup>206</sup> zwingenden Gründen des

---

<sup>200</sup> BVerwG, Beschl. v. 17.12.2002, 7 B 119/02, NVwZ 2003, 750; OVG Greifswald, Beschl. v. 25.03.2002, 3 M 87/01, NVwZ 2002, 1258; Giesberts, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK UmweltR, § 13 BImSchG Rn. 16; Jarass, BImSchG, § 13 Rn. 7; Seibert, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, § 13 BImSchG Rn. 89b.

<sup>201</sup> Gläß, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK UmweltR, § 45 BNatSchG Rn. 44; Lütkes, in: Lütkes/Ewer, BNatSchG, § 45 Rn. 40.

<sup>202</sup> VG Gießen, Urt. v. 22.01.2020, 1 K 6019/18, BeckRS 2020, 3133; Müller-Mitschke, NuR 2015, 741; Leisner-Egensperger, NVwZ 2022, 745.

<sup>203</sup> Gläß, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK UmweltR, § 45 BNatSchG Rn. 45.

<sup>204</sup> VG Gießen, Urt. v. 22.01.2020, 1 K 6019/18, BeckRS 2020, 3133; Bick/Wulfert, NuR 2020, 250.

<sup>205</sup> vgl. VG Gießen, Urt. v. 22.01.2020, 1 K 6019/18, BeckRS 2020, 3133; Gellermann, NuR 2020, 178; a.A.: Leisner-Egensperger, NVwZ 2022, 745.

<sup>206</sup> Die Ausnahmen des § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 4 BNatSchG stellen spezielle Ausformungen des öffentlichen Interesses dar. Dies folgt aus Art. 16 Abs. 1 c) FFH-Richtlinie, nach der Ausnahmen im Interesse der Volksgesundheit und der öffentlichen Sicherheit oder aus anderen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art oder positiver Folgen für die Umwelt, zulässig sind.

überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art erlaubt. Die Norm findet für jegliche öffentliche Interessen Anwendung, ausgeschlossen sind lediglich rein private Interessen.<sup>207</sup> Vorhaben, die zwar überwiegend privatnützig sind, mit denen jedoch zugleich das Wohl der Allgemeinheit gefördert wird, können damit in den Genuss einer Ausnahmeerteilung nach § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 5 BNatSchG kommen.<sup>208</sup> So kommt der Tatbestand insbesondere für den Ausbau erneuerbarer Energien in Betracht, der meist durch private Vorhabenträger erfolgt.<sup>209</sup> Allerdings wird eine Anwendung des Ausnahmetatbestandes auf Vögel kritisch betrachtet. Denn die Vogelschutz-Richtlinie sieht eine Ausnahme von den artenschutzrechtlichen Verboten aus Gründen des öffentlichen Interesses nicht vor.<sup>210</sup>

Neben dem Vorliegen eines Ausnahmegrundes nach § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 bis 5 BNatSchG sind die weiteren Voraussetzungen der Sätze 2 und 3 zu beachten. Während Satz 3 lediglich auf die Dokumentationspflichten nach Art. 16 Abs. 3 FFH-Richtlinie und Art. 9 Abs. 2 Vogelschutz-Richtlinie verweist,<sup>211</sup> enthält Satz 2 weitere Vorgaben, die zu Rechtsunsicherheiten führen und die Prüfung der artenschutzrechtlichen Ausnahmegenehmigung dadurch enorm erschweren.<sup>212</sup> Gemäß § 45 Abs. 7 Satz 2 Alt. 1 BNatSchG dürfen zunächst keine zumutbaren Alternativen, d.h. zur Realisierung des Vorhabens schlechthin, aber auch zum Wahl des Standorts und der konkreten Ausführung des Vorhabens<sup>213</sup> gegeben sein. Die Voraussetzung der Unzumutbarkeit etwaiger Alternativen schafft einen weiteren abwägungsbedürftigen und einzelfallabhängigen Prüfungspunkt im Rahmen der artenschutzrechtlichen Prüfung. Außerdem darf sich nach § 45 Abs. 7 Satz 2 Alt. 2 BNatSchG der Erhaltungszustand der Populationen einer Art nicht verschlechtern, soweit nicht Art.16 Abs. 1 FFH-Richtlinie weitergehende Anforderungen enthält. Insoweit stellen sich wiederum Fragen im Hinblick auf den Umfang der zur Bewertung des Erhaltungszustands erforderlichen Untersuchungen. Denn nach der Rechtsprechung ist nicht auf die lokale Population in dem Gebiet abzustellen, in dem sich das jeweils zu beurteilende Vorhaben auswirkt. Stattdessen kommt es darauf an, ob die Population, als deren Teil der lokale Bestand erscheint, in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet als lebensfähiges Element erhalten bleibt.<sup>214</sup>

---

<sup>207</sup> Gläß, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK UmweltR, § 45 BNatSchG Rn. 47; Lütkes, in: Lütkes/Ewer, BNatSchG, § 45 Rn. 44.

<sup>208</sup> Gläß, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK UmweltR, § 45 BNatSchG Rn. 47.

<sup>209</sup> BT-Drs. 18/11939, 17, S. 17 bezüglich der Änderung des § 44 Abs. 5 BNatSchG im Jahr 2017.

<sup>210</sup> vgl. Leisner-Egensperger, NVwZ 2022, 745.

<sup>211</sup> vgl. Gläß, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK UmweltR, § 45 BNatSchG Rn. 61.

<sup>212</sup> vgl. Agatz, ZUR 202, 584.

<sup>213</sup> Lütkes, in: Lütkes/Ewer, BNatSchG, § 45 Rn. 48; Gläß, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK UmweltR, § 45 BNatSchG Rn. 54.

<sup>214</sup> vgl. BVerwG, Urt. v. 16.03.2006, 4 A 1075.04, BVerwGE 125, 116; BVerwG, Beschl. v. 17.04.2010, 9 B 5/10; NVwZ 2010, 1221; Gellermann, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, § 45b BNatSchG Rn. 30.

Auch bei der Prüfung der Erteilung einer solchen Befreiung setzt sich die grundsätzliche Problematik der artenschutzrechtlichen Prüfung fort. Die Unbestimmtheit der gesetzlichen Vorgaben führt zu einem hohen Maß an Rechtsunsicherheiten und erschwert die Prüfung damit in erheblichem Maße.<sup>215</sup> Im Zuge des Osterpakets beabsichtigte der Gesetzgeber, die Prüfung für Windenergieanlagen zu vereinfachen.<sup>216</sup> Der neue § 45b BNatSchG enthält in seinem Abs. 8 nunmehr eine Reihe an Vorgaben, um die Erteilung einer artenschutzrechtlichen Ausnahmeerteilung für den Betrieb von Windenergieanlagen zu erleichtern und rechtssicher auszugestalten.<sup>217</sup>

## **bb) Konzentrationsflächenplanung**

Eine zentrale Voraussetzung für den Ausbau der Windenergie an Land ist die ausreichende Verfügbarkeit geeigneter Flächen. Standorte für die Errichtung einer Windenergieanlage müssen frei liegen, windstark sein und sollten möglichst keine Störung für den Menschen und die Natur und Biodiversität hervorrufen.<sup>218</sup> Im dicht besiedelten Deutschland kommt schon aus tatsächlichen Gründen daher nur eine beschränkte Anzahl an Flächen für den Windenergieausbau in Betracht. Daneben stehen dem Windenergieausbau rechtliche Hindernisse entgegen, die dazu führen, dass in tatsächliche Hinsicht geeignete Flächen dem Zugriff für den Windenergieausbau entzogen werden. Im Bauplanungsrecht stellt insbesondere die in § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB vorgesehene Möglichkeit der Konzentrationsflächenplanung ein solches Hindernis dar.<sup>219</sup>

Als Standort für die Errichtung einer Windenergieanlage eignet sich insbesondere der Außenbereich, da dieser über die erforderlichen freien, nicht windgeschützten Flächen verfügt.<sup>220</sup> Nach § 35 BauGB ist eine Bebauung des Außenbereichs jedoch nur unter strengen Voraussetzungen bauplanungsrechtlich zulässig. Denn nach bauplanungsrechtlichen Grundsätzen soll der Außenbereich als naturbelassene Fläche so weit wie möglich von einer Bebauung freigehalten werden.<sup>221</sup> Vorhaben sind dort deswegen grundsätzlich nur dann

---

<sup>215</sup> vgl. *Agatz*, ZUR 2020, 584, 591; *dies.*, ZUR 2023, 463, 464; *Schlacke/Wentzien/Römling*, NVwZ 2022, 1577; *Jaenicke*, ZUR 2023, 291, 293 f.; *Leisner-Egensperger*, NVwZ 2022, 745; *Bernotat/Ammermann*, NVwZ 2023, 972, 977; *Schober/Calabro*, NVwZ 2022, 115, 117.

<sup>216</sup> Viertes Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes vom 20.07.2022, BGBl. I, S. 1362; BT-Drs. 20/2354, S. 26 ff.

<sup>217</sup> vgl. hierzu unter C.II.c)bb).

<sup>218</sup> vgl. Umweltbundesamt, Flächenverfügbarkeit und Flächenbedarfe für den Ausbau der Windenergie an Land (Abschlussbericht), 2023, abrufbar unter [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/32\\_2023\\_cc\\_flaechen\\_verfuegbarkeit\\_und\\_flaechenbedarfe\\_fuer\\_den\\_ausbau\\_der\\_windenergie\\_an\\_land\\_o.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/32_2023_cc_flaechen_verfuegbarkeit_und_flaechenbedarfe_fuer_den_ausbau_der_windenergie_an_land_o.pdf), zuletzt abgerufen am 27.12.2024.

<sup>219</sup> vgl. *Jaenicke*, ZUR 2023, 291; *Franke/Recht*, ZUR 2021, 15; *Grigoleit/Engelbert/Strothe/Klanten*, NVwZ 2022, 512; *Kment*, NVwZ 2023, 959; *Köck*, ZUR 2023, 470; vgl. *Franzius*, EnWZ 2022, 302; *Kment*, NVwZ 2022, 1153, 1153; *Riese*, UPR 2022, 445; *Raschke/Roscher*, ZfBR 2022, 531, 532 f.

<sup>220</sup> vgl. *Jaenicke*, ZUR 2023, 291; *Blessing/Schmidt-Eichstaedt*, Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen, Rn. 422.

<sup>221</sup> vgl. *Mitschang/Reidt*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, § 35 Rn. 1; *Söfker*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger*, BauGB, § 35 Rn. 13.

zuzulassen, wenn ihre Ausführung oder Benutzung öffentliche Belange nicht beeinträchtigt (§ 35 Abs. 2 BauGB). Einige Bauvorhaben, die aus tatsächlichen Gründen auf die Nutzung des Außenbereichs angewiesen sind, werden jedoch von § 35 Abs. 1 BauGB privilegiert.<sup>222</sup> Sie sind zuzulassen, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen, d.h., wenn eine Abwägung zugunsten des Vorhabens ausgeht.<sup>223</sup> Anlagen zur Nutzung der Windenergie gehören gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB zu diesen im Außenbereich privilegiert zulässigen Vorhaben.

Dennoch begegnen Windenergieanlagen im Außenbereich regelmäßig bauplanungsrechtlichen Hindernissen. Hintergrund ist die Vorschrift des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB. Danach stehen öffentliche Belange einem Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 BauGB in der Regel entgegen, soweit hierfür durch Darstellungen im Flächennutzungsplan oder als Ziele der Raumordnung eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist. Diese sogenannte Konzentrationsflächenplanung (auch Planvorbehalt) ermöglicht den für die Bauleitplanung zuständigen Gemeinden die im Außenbereich privilegierten Vorhaben in ihrem Gemeindegebiet planerisch zu steuern, indem sie für diese Standorte im Flächennutzungsplan festlegen. Die positive Standortzuweisung führt gemäß § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB dazu, dass außerhalb liegende Vorhaben, auch wenn sie im Außenbereich grundsätzlich durch § 35 Abs. 1 BauGB privilegiert sind, unzulässig werden. So kann die Gemeinde sicherstellen, dass der Planungsraum, der nicht von der Standortzuweisung betroffen ist, von entsprechenden Vorhaben freigehalten wird.<sup>224</sup>

Die umfangreiche Literatur und Rechtsprechung zu der Vorschrift des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB betrifft nahezu ausschließlich Windkraftanlagen.<sup>225</sup> Der Grund hierfür liegt in der Gesetzeshistorie begründet. Die Regelung wurde gemeinsam mit der Privilegierung für Windenergieanlagen in § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB durch die BauGB-Novelle im Jahr 1996 in das Gesetz eingeführt.<sup>226</sup> Der Gesetzgeber, der ursprünglich lediglich die Privilegierung von Windkraftanlagen vorgesehen hatte,<sup>227</sup> kam mit der Aufnahme den Kritikern der Windenergie nach, die befürchteten, dass es sich bei den Windkraftanlagen „nicht mehr um Einzelercheinungen, sondern um ein Massenphänomen handele, das nur noch durch Planung bewältigt werden könne“.<sup>228</sup> Mit der Regelung sollte den Gemeinden eine planerische Steuerungsmöglichkeit an die Hand gegeben werden, die es ihnen ermöglicht, den

---

<sup>222</sup> vgl. *Mitschang/Reidt*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, § 35 Rn. 1.

<sup>223</sup> *Mitschang/Reidt*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, § 35 Rn. 6; BVerwG Urt. v. 25.10.1967, IV C 86/66, BVerwGE 28, 148, 151.

<sup>224</sup> vgl. *Söfker*, in: *Spannowsky/Uechtritz*, BeckOK BauGB, § 35 Rn. 111; *Mitschang/Reidt*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, § 35 Rn. 111 f.;

<sup>225</sup> *Dürr*, in: *Brügelmann*, BauGB, § 35 Rn. 233; *Mitschang/Reidt*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, § 35 Rn. 113; vgl. in der Literatur zu § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB beispielsweise *Gatz*, DVBl. 2017, 461; *Reidt*, BauR 2017, 1293; *Gatz*, Windenergieanlagen in der Verwaltungs- und Gerichtspraxis, S. 33 ff.; *Erbguth*, DVBl. 2015, 1346 ff.; *Agatz*, ZUR 2020, 584 ff.; *Marquard*, ZUR 2020, 598 ff.

<sup>226</sup> BGBl. I, S. 1189.

<sup>227</sup> BT-Drs. 13/1733.

<sup>228</sup> BT-Drs. 13/4798, S. 6; *Jaenicke*, ZUR 2023, 291; *Thomann*, Konzentrationsflächen für Windenergieanlagen in Flächennutzungsplänen, S. 254 f.

Windenergieausbau zu fördern und dabei zugleich den Außenbereich durch eine Bündelung der Anlagen an bestimmten Standorten zu schützen.<sup>229</sup>

Die Vorschrift, die also eigentlich zumindest auch dem Windenergieausbau dienen soll, birgt jedoch ein hohes Missbrauchspotenzial.<sup>230</sup> Es besteht das Risiko, dass die Aufstellung eines Flächennutzungsplans von den Gemeinden als Mittel benutzt wird, um unter dem Deckmantel der Standortsteuerung Windkraftanlagen zu verhindern (sog. Verhinderungsplanung oder Negativplanung).<sup>231</sup> Die Gemeinde kann Windenergieanlagen im Flächennutzungsplan auf wenigen oder ungeeigneten Flächen vorsehen, um in der Folge die Errichtung von Anlagen auf hierfür von Antragstellern gewünschten Flächen unter Verweis auf § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB zu versagen. Um einem solchen Missbrauch der Norm vorzubeugen, hat das Bundesverwaltungsgericht die Anforderungen, die an die Aufstellung einer Konzentrationsplanung gestellt werden, verschärft. Nach der Rechtsprechung hat der Planungsträger bei der zur Aufstellung von Flächennutzungsplänen erforderlichen Abwägung (§ 1 Abs. 7 BauGB) ein schlüssiges Gesamtkonzept zu entwickeln, das sich auf den gesamten Außenbereich erstreckt. Darin ist zu begründen, von welchen Erwägungen die positive Standortzuweisung getragen wird und welche Gründe es rechtfertigen, den übrigen Planungsraum von Windenergieanlagen freizuhalten. Für die Ausarbeitung des Planungskonzepts sieht das Bundesverwaltungsgericht mehrere Schritte vor. Zunächst hat der Planungsträger diejenigen Bereiche als „Tabuzonen“ zu ermitteln, die für die Nutzung der Windenergie nicht zur Verfügung stehen. Die Tabuzonen lassen sich in „harte“, also solche Flächen, auf denen die Errichtung von Windenergieanlagen tatsächlich oder rechtlich nicht möglich ist, und „weiche“, also solche Flächen, auf denen die Errichtung zwar theoretisch möglich wäre, aber aus städtebaulichen Gründen von dem Planungsträger nicht gewollt ist, untergliedern. Die Potenzialflächen, die nach Abzug der harten und weichen Tabuzonen übrig bleiben, sind in einem zweiten Arbeitsschritt zu den auf ihnen konkurrierenden Nutzungen in Beziehung zu setzen. Die öffentlichen Belange, die gegen die Ausweisung eines Landschaftsraums als Konzentrationszone sprechen, sind also mit dem Anliegen abzuwägen, der Windenergienutzung an geeigneten Standorten eine Chance zu geben, die ihrer Privilegierung nach § 35 I Nr. 5 BauGB gerecht wird. Stellt die Gemeinde kein Planungskonzept auf oder erfüllt dieses nicht die vorstehenden Anforderungen, erleidet der Flächennutzungsplan einen Abwägungsfehler.<sup>232</sup>

---

<sup>229</sup> BT-Drs. 13/4978, S. 7.

<sup>230</sup> Jaenicke, ZUR 2023, 291, 296.

<sup>231</sup> Stier, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, Rn. 2918.

<sup>232</sup> vgl. etwa BVerwG, Urt. v. 13.12.2012, 4 CN 1/11, NVwZ 2013, 519 m.w.N.; vgl. ausführlich zur Standortsteuerung von Windenergieanlagen durch Flächennutzungsplan Gatz, Windenergieanlagen in der Verwaltungs- und Gerichtspraxis, S. 33 ff.

Die vorstehenden Anforderungen sind zwar ursprünglich von der Rechtsprechung entwickelt worden, um den Ausbau der Windenergie zu fördern und der bewussten Verhinderungsplanung durch die Planungsträger vorzubeugen. In der Praxis bewirken sie jedoch das Gegenteil. Der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hat regelmäßig eine den Windenergieausbau hemmende Wirkung. Die an die Konzentrationsflächenplanung gestellten Anforderungen führen insgesamt zu einer komplexen und undurchsichtigen Rechtslage der Konzentrationsflächenplanung.<sup>233</sup> Die damit einhergehende hohe Fehleranfälligkeit der Konzentrationsflächenplanung führt dazu, dass Genehmigungen regelmäßig gerichtlich angegriffen und häufig von den Gerichten aufgehoben werden.<sup>234</sup> Hierdurch verzögern sich die Planungen häufig um mehrere Jahre.

Im Rahmen des Osterpaketes hat der Gesetzgeber die Problematik nunmehr entschärft. So sieht die neue Fassung des § 249 Abs. 1 BauGB nunmehr vor, dass § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB auf privilegierte Vorhaben für die Windenergienutzung (§ 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB) nicht anzuwenden ist. Zukünftig können Windenergieanlagen im Außenbereich nicht mehr auf bestimmte Flächen verwiesen und so auf anderen Flächen ausgeschlossen werden. Der Konzentrationsplanung ist damit für diesen Bereich die rechtliche Grundlage entzogen worden.<sup>235</sup> Auf diese Weise soll die Planung von Windenergieanlagen im Außenbereich vereinfacht und an den energiewirtschaftlichen Bedarf angepasst werden.<sup>236</sup>

## **cc) Denkmalschutz**

Ein weiteres Rechtsgebiet, das das Genehmigungsverfahren für Windenergieanlagen an Land regelmäßig vor Probleme stellt, ist das Denkmalschutzrecht.<sup>237</sup> Befindet sich in der Nähe des Vorhabenstandortes etwa eine alte Hofanlage, die als Baudenkmal geschützt ist, und wird diese durch die Errichtung der Windenergieanlage voraussichtlich beeinträchtigt, kann das Vorhaben allein hieran scheitern.<sup>238</sup>

Das Denkmalschutzrecht obliegt nach der Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 70 Abs. 1 GG den Ländern.<sup>239</sup> Alle Bundesländer haben daher eigene Denkmalschutzgesetze erlassen, in denen gewisse bauliche Anlagen, Landschaften und sonstige Sachen, die aus historischen Gründen schutzwürdig erscheinen, unter Schutz gestellt werden.<sup>240</sup> Über die

<sup>233</sup> BT-Drs. 20/2355, S. 24; vgl. *Agatz*, ZUR 2020, 584.

<sup>234</sup> *Grigoleit/Engelbert/Strothe/Klanten*, NVwZ 2022, 512; *Jaenicke*, ZUR 2023, 291; *Hendler/Kerkmann*, DVBl. 2014, 1369; *Wegner*, ZfBR 2019, 230.

<sup>235</sup> *Schlacke/Wentzien/Römling*, NVwZ 2022, 1577; *Köck*, ZUR 2023, 470.

<sup>236</sup> BT-Drs. 20/2355, S. 18 f., 24.

<sup>237</sup> vgl. *Graetschel*, KlimR 2023, 120 (Urteilsanmerkung zu OVG Greifswald, Urt. v. 23.02.2023, 5 K 171/22); *Kment/Jurdt*, NVwZ 2022, 1597; *Bader/Deißler/Weinke*, ZNER 2022, 337, 339; *Huerkamp/Kühling*, DVBl. 2014, 24.

<sup>238</sup> vgl. etwa OVG Lüneburg, Urt. v. 23.08.2012, 12 B 170/11, ZfBR 2013, 173.

<sup>239</sup> *Kment/Jurdt*, NVwZ 2022, 1597, 1597; *Hönes*, NVwZ 2008, 1299.

<sup>240</sup> Baden-Württemberg: DSchG BW; Bayern: BayDSchG; Berlin: DSchG Bln; Brandenburg: BbgDSchG; Bremen: BremDSchG; Hamburg: HmbDSchG; Hessen: HDSchG; Mecklenburg-Vorpommern: DSchG MV;

einfachgesetzlichen Denkmalschutzgesetze hinaus kennen sogar einige Landesverfassungen Bestimmungen, die das Denkmalschutzgesetz zum Staatsziel erklären.<sup>241</sup>

Neben der Bestimmung und Ausweisung von Denkmälern regeln die Landesdenkmalschutzgesetze auch die allgemeinen Rücksichtnahme- und Erhaltungspflichten zum Schutz der ausgewiesenen Denkmäler. Bestimmte Maßnahmen, durch die Denkmäler beeinträchtigt werden können, werden durch die Gesetze sogar unter den Vorbehalt der Genehmigung der Denkmalschutzbehörde gestellt.<sup>242</sup> Hiervon sind nicht nur Baumaßnahmen erfasst, die unmittelbar an den geschützten Denkmälern vorgenommen werden. Vielmehr können auch Veränderung in der Umgebung von Denkmälern einer denkmalschutzrechtliche Genehmigungspflicht unterliegen, wenn sie sich auf das Denkmal auswirken.<sup>243</sup> Regelmäßig treten Vorhaben daher auch mit denkmalschutzrechtlichen Vorgaben in den Konflikt, wenn sie in der Umgebung eines Denkmals errichtet werden sollen.

Im Rahmen des bau- oder immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens für eine Windenergieanlage können die Vorschriften des Denkmalschutzrechts unter verschiedenen Gesichtspunkten Eingang in die materiell-rechtliche Prüfung des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens finden.<sup>244</sup> Zunächst kann das Vorhaben neben der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungspflicht einer denkmalschutzrechtlichen Genehmigungspflicht unterliegen. Nach dem DSchG NRW besteht beispielsweise eine denkmalrechtliche Erlaubnispflicht, wenn ein Vorhaben in der engeren Umgebung eines Baudenkmals errichtet werden soll, das sich auf die denkmalwerte Substanz oder das Erscheinungsbild eines Baudenkmals auswirken kann.<sup>245</sup> Einer gesonderten Beantragung und Erteilung dieser Genehmigung bedarf es neben dem immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren aber nicht. Im Falle eines immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens wird die denkmalschutzrechtliche Genehmigung gemäß § 13 BImSchG einkonzentriert. Die denkmalschutzrechtliche Genehmigung wird also gemeinsam mit der Genehmigung nach BImSchG erteilt. Die Behörde hat die materiell-rechtlichen Voraussetzungen für die Erteilung der denkmalschutzrechtlichen Genehmigung selbst zu prüfen.<sup>246</sup> Diese variieren, jedenfalls im Wortlaut, zwischen den Landesdenkmalschutzgesetzen. So ist die Genehmigung nach § 13 Abs. 3 Satz 2 DSchG SH zu

---

Niedersachsen: NDSchG; Nordrhein-Westfalen: DSchG NRW; Rheinland-Pfalz: DSchG RP; Saarland: SDSchG; Sachsen: SächsDSchG; Sachsen-Anhalt: LSA DenkmSchG; Schleswig-Holstein: DSchG SH; Thüringen: ThürDSchG.

<sup>241</sup> Die Landesverfassung des Landes Nordrhein-Westfalen sieht in Art. 18 Abs. 2 etwa vor, dass „die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Kultur, die Landschaft und Naturdenkmale [...] unter dem Schutz des Landes, der Gemeinden und der Gemeindeverbände [stehen]“. Ähnliche Regelungen finden sich in Art. 131 Abs. 2 BayLVerf, Art. 3 c II BWVerf, Art. 34 II BbgVerf, Art. 62 HessVerf, Art. 18 II Verf NRW, Art. 40 II RhPfVerf, Art. 34 SaarlVerf, Art. 11 III SächsVerf, Art. 36 IV LSA Verf und Art. 30 II ThürVerf.

<sup>242</sup> z.B. § 9 DSchG NRW oder § 10 NDSchG.

<sup>243</sup> vgl. § 9 Abs. 2 DSchG NRW; § 12 Abs. 1 Nr. 3 DSchG SH.

<sup>244</sup> *Kment/Jurdt*, NVwZ 2022, 1597.

<sup>245</sup> vgl. § 9 Abs. 2 DSchG NRW.

<sup>246</sup> vgl. *Kment/Jurdt*, NVwZ 2022, 1597; BVerwG, 4 B 28/17 v. 14.9.2017 Rn.10; *Jarass*, BImSchG, § 13 Rn. 6a.

erteilen, „wenn Gründe des Denkmalschutzes nicht entgegenstehen und der Status als Welterbestätte nicht gefährdet ist oder ein überwiegendes öffentliches Interesse die Maßnahme notwendig macht.“ Gemäß § 9 Abs. 3 Satz 1 DSchG NRW ist die denkmalschutzrechtliche Erlaubnis zu erteilen, „wenn Belange des Denkmalschutzes nicht entgegenstehen oder ein überwiegendes öffentliches Interesse die Maßnahme verlangt.“

Bedarf die Errichtung der Windenergieanlage keiner landesdenkmalschutzrechtlichen Genehmigung, finden die Erhaltungs- und Rücksichtnahmepflichten des Landesdenkmalschutzrechts gleichwohl als sonstige öffentlich-rechtliche Vorschriften i.S.v. § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG Eingang in die immissionsschutzrechtliche Genehmigungsprüfung.

Bei der Errichtung einer Windenergieanlage im Außenbereich finden die Belange des Denkmalschutzes außerdem über § 35 Abs. 3 Nr. 5 BauGB Berücksichtigung im Rahmen der Genehmigungsprüfung. Danach sind bei der im Außenbereich durchzuführenden Abwägung des Vorhabens mit entgegenstehenden öffentlichen Belangen auch die Belange des Denkmalschutzes zu berücksichtigen.<sup>247</sup> Hierbei handelt es sich um einen eigenständigen Belang, der neben den landesrechtlichen Vorschriften zum Schutz von Denkmälern eigenständige Bedeutung hat. Er gewährleistet ein Mindestmaß an bundesrechtlich eigenständigem, vom Landesrecht unabhängigem Denkmalschutz mit Auffangfunktion.<sup>248</sup> Insoweit sind jedoch die Vorschriften des Landesrechts konkretisierend heranzuziehen.<sup>249</sup>

Ungeachtet der Frage, ob denkmalschutzrechtliche Belange aufgrund einer einkonzentrierten denkmalschutzrechtlichen Genehmigungspflicht über die allgemeine Erhaltungs- und Rücksichtnahmepflichten oder den § 35 Abs. 3 Nr. 5 BauGB Eingang in das Genehmigungsverfahren finden, läuft die Prüfung letztlich immer auf eine Abwägung mit dem öffentlichen Interesse am Ausbau der Windenergie hinaus. In der Vergangenheit ist die Entscheidung dabei nicht selten zugunsten des Denkmalschutzes ausgegangen.<sup>250</sup>

Dies mag auch damit begründet werden können, dass das Denkmalschutzrecht in den vergangenen Jahren eine Stärkung durch die Rechtsprechung erfahren hat. So hat das Bundesverwaltungsgericht etwa entschieden, dass dem Eigentümer eines in der Umgebung einer Windenergieanlage vorhandenen Denkmals ein subjektives Klagerecht gegen die Genehmigung des Vorhabens zustehe,<sup>251</sup> was zu einem Anstieg der Gerichtsverfahren gegen Windenergievorhaben führte. Darüber hinaus entschied der VGH München zulasten von Windenergievorhaben, dass nicht nur die äußere Erscheinung eines Denkmals, also der

---

<sup>247</sup> vgl. für die Berücksichtigung der Belange des Abs. 3 auch bei der Abwägung nach Abs. 1 privilegierter Vorhaben: *Söfker*, in: Spannowsky/Uechtritz, BeckOK BauGB, § 35 Rn. 47.

<sup>248</sup> *Söfker*, in: Spannowsky/Uechtritz, BeckOK BauGB, § 35 Rn. 86.

<sup>249</sup> *Söfker*, in: Spannowsky/Uechtritz, BeckOK BauGB, § 35 Rn. 86.

<sup>250</sup> vgl. etwa OVG Lüneburg, Urt. v. 23.08.2012, 12 B 170/11, ZfBR 2013, 173; OVG Lüneburg, Beschl. v. 21.04.2022, 12 MS 188/21, EnWZ 2022, 325.

<sup>251</sup> vgl. BVerwG, Urt. v. 21.04.2009, 4 C 3.08, ZfBR 2009, 580.

Anblick und die Betrachtung des Denkmals von außen, geschützt sei. Vielmehr sei auch der Blick „aus dem Denkmal heraus“, schutzwürdig.<sup>252</sup> Durch diese beiden Entscheidungen hat das Denkmalschutzrecht eine besondere Bedeutung für das Genehmigungsverfahren für Windenergieanlagen erhalten.<sup>253</sup>

Mit der Einführung des neuen § 2 EEG will der Gesetzgeber die Position der erneuerbaren Energien auch im Konflikt mit dem Denkmalschutzrecht stärken.<sup>254</sup> Gemäß § 2 Satz 1 EEG stehen die Errichtung und der Betrieb von Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien sowie den dazugehörigen Nebenanlagen im überragenden öffentlichen Interesse und dienen der öffentlichen Sicherheit. Satz 2 bestimmt, dass die erneuerbaren Energien als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden sollen, bis die Stromerzeugung im Bundesgebiet nahezu treibhausgasneutral ist. In der Gesetzesbegründung wird ausdrücklich auf Windenergieanlagen an Land Bezug genommen, die zukünftig von den staatlichen Behörden bei der Abwägung mit anderen Rechtsgütern, u.a. den Belangen des Denkmalschutzes, besonders zu berücksichtigen seien.<sup>255</sup>

## **b) Analyse der Verzögerungsgründe auf materiell-rechtlicher Ebene**

Die vorstehend beispielhaft aufgezeigten Problemstellungen zeigen, dass Verzögerungen auf der materiell-rechtlichen Prüfungsebene zum einen durch die strengen Anforderungen an die Vorhabenzulassung und zum anderen durch eine Vielzahl von Unsicherheiten bei der Anwendung des Rechts eintreten.

### **aa) Hohe materiell-rechtliche Anforderungen an die Vorhabenzulassung**

Seit langem wird eine Überkomplexität des materiellen Rechts kritisiert.<sup>256</sup> Die vorstehenden materiell-rechtlichen Teilbereiche zeigen, dass auch das Genehmigungsverfahren für Windenergieanlagen an Land komplexen Anforderungen begegnet. Verschiedenste Regelungsgebiete stellen Voraussetzungen und fordern vielfältige Untersuchungen, deren Durchführung und anschließende Überprüfung durch die Behörden einen hohen Zeitaufwand bedeuten und im Ernstfall sogar zum Scheitern eines Vorhabens führen können.

In der Theorie kommt der materiell-rechtlichen Prüfung daher ein beinahe unbeschränktes Beschleunigungspotenzial zu. Denn je höher und vielfältiger die Anforderungen, die an das Vorhaben gestellt werden, desto mehr Zeit braucht der Vorhabenträger für die Vorbereitung

---

<sup>252</sup> vgl. VH München, Urt. v. 18.07.2013, 22 B 12.1741, ZUR 2013, 625; a.A. OVG Münster, Urt. v. 12.02.2013, 8 A 96/12, ZNER 2013, 221.

<sup>253</sup> vgl. *Kment/Jurdt*, NVwZ 2022, 1597.

<sup>254</sup> BT-Drs. 162/22, S. 176 f.; vgl. hierzu noch unter III.2.d).

<sup>255</sup> BT-Drs. 162/22, S. 176 f.

<sup>256</sup> vgl. etwa *Lübbe-Wolff*, Modernisierung des Umweltordnungsrechts, S. 5, 71; *Schmitz*, in: Ziekow, Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, S. 176 f.

der zur Prüfung erforderlichen Unterlagen und die Behörde für deren Durchsicht und Prüfung. Gleichzeitig steigt das Risiko, dass die Genehmigung eines Vorhabens abgelehnt wird. Mit einer Verringerung der materiell-rechtlichen Vorgaben würden die Prüfung bzw. Teile der Prüfung und damit auch die Erstellung der zur Prüfung erforderlichen Unterlagen vereinfacht oder sogar gänzlich entfallen. Je weiter die Anforderungen zurückgeschraubt würden, desto schneller wäre die Prüfung im Zulassungsverfahren beendet.

Allerdings darf bei allen Beschleunigungsbemühungen nicht vergessen werden, dass die Rechtslage nicht ohne Grund besonders komplex ist. Sie spiegelt vielmehr die Vielfalt der „bewältigungsbedürftigen Probleme“ in der Sache wider.<sup>257</sup> Dass eine Windenergieanlage abhängig von ihrer Größe, dem beabsichtigten Vorhabenstandort, den in der Umgebung vorzufindenden Tier- und Pflanzenarten usw. hohe Anforderungen einhalten muss, macht die Rechtslage ohne Frage kompliziert und trägt maßgeblich zur langen Dauerhaftigkeit der Zulassungsverfahren bei. Dies dient letztlich aber der Bewältigung des tatsächlichen Gefährdungs- und Belastungspotenzials einer Anlage für ihre Umgebung.<sup>258</sup> Eine Vereinfachung der Rechtslage mittels Abschwächung der materiell-rechtlichen Anforderungen führte daher auch zu einer Absenkung des Schutzniveaus für die Umgebung eines Vorhabens.<sup>259</sup> Je geringer die Anforderungen und die Prüfung durch die Zulassungsbehörde sind, desto größer ist die Gefahr, dass Risiken eines Vorhabens erst im Laufe seiner Realisierung erkannt werden und zu diesem Zeitpunkt bereits Umweltschäden eingetreten sind.

Hinzu kommt, dass die hohen Anforderungen an ein Vorhaben das Vertrauen der Bürger in das behördliche Genehmigungsverfahren schützen. Je umfangreicher und sorgfältiger die Prüfung der Umweltrisiken ausfällt, desto eher kann der Bürger davon ausgehen, dass die Risiken eines Vorhabens von der Behörde umfassend betrachtet worden sind und die Realisierung des Vorhabens nicht zu Gefahren oder gar Schäden für die Umwelt führt. Fällt die Prüfung jedoch nur oberflächlich aus, könnten bei den Bürgern Unsicherheiten über etwaige mit dem Vorhaben verbundene Risiken entstehen. Die Unterstützung der Bevölkerung kann für den Vorhabenträger von hoher Bedeutung sein und zudem die Verfahrensdauer erheblich beeinflussen. Zum einen wird das Vorhaben von den Personen, die mit dem Vorhaben einverstanden sind, nicht gerichtlich angegriffen. Zum anderen sinkt das Risiko, dass es während der Bauausführung zu Behinderungen, beispielsweise durch Proteste, kommt. Teilweise ist der Vorhabenträger auch auf die Kooperation Privater angewiesen, wenn es zum Beispiel der Einräumung eines Wegerechts durch einen Vorhabennachbarn bedarf.

---

<sup>257</sup> Lübbe-Wolff, Modernisierung des Umweltordnungsrechts, S. 142, 144 ff.

<sup>258</sup> Lübbe-Wolff, Modernisierung des Umweltordnungsrechts, S. 142, 144 ff.; vgl. auch Hansmann, NVwZ 2005, 624, 626.

<sup>259</sup> vgl. Köck, ZUR 2023, 470.

Es darf deswegen nicht das Ziel der Beschleunigungsgesetzgebung sein, Verfahrensdauern um jeden Preis zu verkürzen. Vielmehr sollte der Gesetzgeber als Grundsatz anstreben, Verfahren bei möglichst hohem Schutzniveau so effizient wie möglich zu gestalten. Fraglich bleibt gleichwohl, inwiefern eine Herabsenkung der materiell-rechtlichen Anforderungen durch das Ziel einer Beschleunigung von Verfahren gerechtfertigt werden kann. Für eine lange Zeit wurde dies grundsätzlich verneint. Es galt, Verfahren nur an den Stellen zu kürzen und zu straffen, die keinerlei Mehrwert für das Vorhaben und die dem Vorhaben entgegenstehenden schutzwürdigen Belange schafften. Das Beschleunigungspotenzial hinsichtlich einer Vereinfachung der an ein Vorhaben gestellten Zulassungsanforderungen wurde aufgrund der durch die tatsächlichen Gegebenheiten begründeten komplexen Rechtslage daher als „bescheiden“ bewertet.<sup>260</sup> Heute könnte eine Herabsenkung der materiell-rechtlichen Anforderungen jedoch zugunsten des Klimaschutzes und der Sicherstellung der Energieversorgung gerechtfertigt und gegebenenfalls sogar geboten sein.<sup>261</sup>

## **bb) Rechtsunsicherheiten bei der Anwendung des materiellen Rechts**

Die vorstehende Darstellung der drei typischen materiell-rechtlichen Problemstellungen im Zulassungsverfahren für Windenergieanlagen an Land hat gezeigt, dass die Anwendung der materiellen Vorschriften für Behörden und Vorhabenträger an vielen Stellen mit Unklarheiten verbunden ist, deren Beseitigung einen hohen Zeitaufwand bedeuten kann. Ein wesentliches Beschleunigungspotenzial der materiell-rechtlichen Prüfung liegt daher in der Beseitigung von Rechtsunsicherheiten.<sup>262</sup>

### **(1) Verzögerungswirkung von Rechtsunsicherheiten**

Ist eine Norm für seine Anwender nicht hinreichend klar formuliert, entstehen bei diesen Unsicherheiten hinsichtlich der Umsetzung der mit der Regelung aufgestellten Anforderungen. Dies geht regelmäßig mit Verzögerungen einher. Hierfür können zwei Gründe angeführt werden.

Zum einen eröffnen unklar formulierte Regelungen den Beteiligten einen Freiraum bei der Interpretation und Auslegung des anzuwendenden Rechts und bereiten damit „ein Feld für Auseinandersetzungen“.<sup>263</sup> Bei der Suche nach der „richtigen“ Auslegung der Norm kann es zu Unstimmigkeiten zwischen den am Vorhaben Beteiligten kommen. Vorhabenträger könnten

---

<sup>260</sup> *Dolde*, NVwZ 2006, 857; vgl. auch *Koch*, NVwZ 1996, 215.

<sup>261</sup> vgl. hierzu noch unter D.II.

<sup>262</sup> vgl. *Ruge*, NVwZ 2023, 1033; vgl. zur Entstehung von Vollzugsdefiziten aufgrund Rechtsunsicherheiten im Umweltrecht auch *Lübbe-Wolff*, Modernisierung des Umweltordnungsrechts, S. 83 ff, 92 ff.; vgl. *Breuer*, NVwZ 2023, 1273, 1283, dem zufolge die Ursache von Verzögerungen verwaltungsgerichtlicher Verfahren meist nicht im Prozessrecht, sondern in Unklarheiten und Überfrachtungen des materiellen Rechts lägen (Verweis u.a. auf *Redeker*, NJW 1994, 1707 und *Ewer*, vgl. Tagungsbericht von *Kögel*, NVwZ 2023, 1143, 1146).

<sup>263</sup> *Lübbe-Wolff*, Modernisierung des Umweltordnungsrechts, S. 82.

beispielsweise geneigt sein, die Norm in der für sie wirtschaftlich vorteilhaftesten Weise auszulegen, während davon auszugehen ist, dass Behörden eher eine Interpretation befürworten, die dem Schutzzweck der Norm am weitmöglichsten gerecht wird. Die zur Klärung der Rechtslage und gegebenenfalls Konfliktlösung erforderlichen Gespräche können einen immensen Zeitaufwand einnehmen und strapazieren dabei das Verhältnis zwischen Behörde, Vorhabenträger und sonstigen Beteiligten. Verhärten die Fronten, droht der Stillstand des Vorhabens und sogar ein Scheitern des Vorhabens ist nicht ausgeschlossen. Denn wenn die Behörde auf ihrer Norminterpretation beharrt, wird sie das Verfahren nicht weiter vorantreiben, bis der Vorhabenträger einlenkt. Da die Behörde aufgrund ihrer Entscheidungsgewalt über das Vorhaben „am längeren Hebel sitzt“,<sup>264</sup> muss sich der Vorhabenträger auf einen Kompromiss mit der Behörde einlassen. So kann es etwa vorkommen, dass Behörden die Einreichung überobligatorischer Unterlagen fordern, um sich gegen etwaige Rechtsangriffe abzusichern. Bei der Vorbereitung geht wertvolle Zeit durch Untersuchungen verloren, die rechtlich häufig gar nicht erforderlich gewesen wären.<sup>265</sup>

Zum anderen belasten Rechtsunsicherheiten auch den Vollzug einer erteilten Genehmigung. Denn Normenunklarheiten stellen auch ein Einfallstor für gerichtliche Angriffe von Vorhabengegnern dar, die nach Genehmigungserteilung eine vermeintlich falsche Anwendung der unklaren Norm gerichtlich geltend machen könnten. Behörden (und auch Vorhabenträger) müssen also befürchten, dass ihre Entscheidung durch ein späteres Gerichtsverfahren aufgehoben werden könnte. Das Risiko einer späteren Anfechtung der Genehmigung begünstigt wiederum behördliche Passivität im Zuge des Genehmigungsverfahrens. Aufgrund fehlenden Mutes, eine möglicherweise anfechtbare Auslegungsvariante einer nicht klar formulierten Norm zu wählen, werden Entscheidungen durch die Behörde herausgezögert. Statt eine unklare Norm zugunsten des Vorhabens auszulegen und so eine zügigere Umsetzung des Vorhabens zu ermöglichen, könnten Behörden geneigt sein, die Auslegungsvariante zu wählen, die zwar einen höheren Aufwand bedeutet, dafür aber das Risiko einer gerichtlichen Aufhebung verringert.

## **(2) Gründe für die Entstehung von Rechtsunsicherheiten**

Zur Entstehung der verfahrensverzögernd wirkenden Rechtsunsicherheiten tragen paradoxerweise eine Normfülle in einigen und zugleich ein Normmangel in anderen Rechtsbereichen bei.<sup>266</sup>

---

<sup>264</sup> Lübbe-Wolff, ZUR 1995, 57, 59.

<sup>265</sup> vgl. Lübbe-Wolff, Modernisierung des Umweltordnungsrechts, S. 82; vgl. Bernotat/Ammermann, NVwZ 2023, 972; vgl. Reidt, EnWZ 2022, 8; Kment, NVwZ 2024, 1609, 1614.

<sup>266</sup> vgl. zu den Begrifflichkeiten auch Lübbe-Wolff, Modernisierung des Umweltordnungsrechts, S. 83 ff.

## **(a) Normfülle**

Die Vorschriften des materiellen Zulassungsrechts sind in den vergangenen Jahren immer dichter und komplexer geworden. Insbesondere im materiellen Umweltrecht ist eine enorme Normfülle entstanden.

Zuvorderst ist es die Masse der von den Behörden und Vorhabenträgern zu beachtenden Rechtsvorschriften, die das Recht unübersichtlich und unklar machen. Sie ist insbesondere mit den hohen materiell-rechtlichen Anforderungen, die an ein Vorhaben gestellt werden, zu begründen.<sup>267</sup> Bereits auf der Ebene der formellen Gesetze haben Behörden und Vorhabenträger unterschiedlichste Rechtsbereiche und die zugehörigen Vorschriften zu beachten. Diese werden in der Regel durch untergesetzliche Vorschriften weiter konkretisiert. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, ob die Norm in ständiger Rechtsprechung in einer bestimmten Weise ausgelegt wird.<sup>268</sup> In einigen Bereichen existieren zudem nicht nur die entsprechenden Bundesgesetze, sondern auch spezielle landesrechtliche Bestimmungen. Die Durchsicht dieser Normen kostet nicht nur Anstrengungen und Zeit. Sie kann auch dazu führen, dass Unsicherheiten entstehen. Je mehr Normen in Betracht zu ziehen sind, desto länger dauert die Prüfung der Frage, welche Normen auf das konkrete Vorhaben anzuwenden sind.

Zu der durch die bloße Masse an Normen begründeten Rechtsunsicherheit treten teilweise auch redaktionelle Mängel hinzu. Einige Normen sind kompliziert und schwer verständlich formuliert. Vereinzelt kommt es vor, dass Normen zueinander im Widerspruch stehen. Auch Doppelungen von Rechtsinhalten können bei den Rechtsanwendern zu Irritationen führen.<sup>269</sup> Insoweit ist der Gesetzgeber gehalten, die Anwendung der geltenden Rechtsvorschriften durch eine redaktionelle Verbesserung sowie die Beseitigung von Widersprüchen und Doppelungen zu vereinfachen. Ob eine solche formelle oder redaktionelle Rechtsvereinfachung jedoch problemlos umzusetzen ist, ist fraglich. Denn in den allermeisten Fällen dürften unklare Formulierungen und Normverhältnisse nicht auf bloße redaktionelle Mängel zurückzuführen sein, sondern auf „die Vielfalt der realen, de facto nur mit ganz unterschiedlichen Regelungsansätzen beherrschbaren Problemquellen“ finden.<sup>270</sup> Die Beseitigung dieser Vielfalt setzt aber wiederum eine inhaltliche Herabsenkung des durch die Vorschriften gewährten Schutzniveaus voraus.

---

<sup>267</sup> vgl. *Lübbe-Wolff*, Modernisierung des Umweltordnungsrechts, S. 83 ff.

<sup>268</sup> vgl. beispielsweise die unter B.II.2.a)bb) dargestellte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB.

<sup>269</sup> vgl. *Hansmann*, NVwZ 2005, 624.

<sup>270</sup> *Lübbe-Wolff*, Modernisierung des Umweltordnungsrechts, S. 142.

## **(b) Normmangel**

Gleichzeitig – und insoweit im Gegensatz zu den durch die Normfülle begründeten Rechtsunsicherheiten – sind Unklarheiten bei der Rechtsanwendung nicht selten auf einen Normmangel zurückzuführen.

In gewissen Rechtsbereichen fehlt es schlichtweg an konkretisierenden Regelungen abstrakter Bestimmungen.<sup>271</sup> Dies führt dazu, dass die Behörde eine eigene Auslegung mit dem Risiko vornehmen muss, dass ein Gericht dieser nicht folgen würde. Als Beispiel kann die artenschutzrechtliche Prüfung angeführt werden. Hier beklagen Vorhabenträger und Behörden, dass die vor Antragstellung durchzuführenden Untersuchungen und Kartierungen zur Feststellung der im Vorhabenbereich vorhandenen Arten gesetzlich überhaupt nicht und auf untergesetzlicher Ebene nicht einheitlich und nur lückenhaft geregelt ist.<sup>272</sup>

In anderen Bereichen sind bestehende Normen demgegenüber nicht hinreichend klar formuliert. Die Nutzung von Generalklausel und abstrakten Rechtsbegriffen (z.B. bei der artenschutzrechtlichen Prüfung: „signifikante“ Erhöhung des Tötungsrisikos; Prüfung der „zumutbaren“ Alternativen gemäß § 45 Abs. 7 Satz 2 BNatSchG) erschwert für die Beteiligten die Anwendung der Norm auf den konkreten Sachverhalt. An diesen Stellen, an denen Rechtsunsicherheiten entstehen, ist eine Klärung durch gesetzliche Vorgaben angezeigt. Es bedarf dort nicht weniger, sondern mehr Vorschriften.<sup>273</sup>

---

<sup>271</sup> vgl. *Schober/Calabro*, NVwZ 2022, 115; *Reidt*, EnWZ 2022, 8; *Bernotat/Ammermann*, NVwZ 2023, 972; *Lübbe-Wolff*, Modernisierung des Umweltordnungsrechts, S. 72 f.

<sup>272</sup> vgl. *Schober/Calabro*, NVwZ 2022, 115, 118.

<sup>273</sup> *Lübbe-Wolff*, Modernisierung des Umweltordnungsrechts, S. 93, 139; vgl. *Hansmann*, NVwZ 2005, 624; *Dolde*, NVwZ 2006, 857; *Koch*, NVwZ 1996, 215.

### **III. Ergebnis**

Beschleunigungspotenziale des Genehmigungsverfahrens liegen heute kaum noch im Verfahrensrecht. Eine Verkürzung der Genehmigungsprüfung könnte jedoch durch die Vermeidung und Beseitigung von Rechtsunsicherheiten im materiellen Recht erreicht werden.

#### **1. Fehlendes Beschleunigungspotenzial auf der verfahrensrechtlichen Ebene**

Die Beschleunigungspotenziale im Verfahrensrecht sind weitgehend ausgeschöpft.<sup>274</sup> Der Gesetzgeber hat hier bereits an den entscheidenden Stellen des BImSchG und der 9. BImSchV angesetzt, um den Behörden so eine straffe Verfahrensführung ohne die Entstehung nutzloser Verfahrenspausen ermöglicht. Es ist davon abzuraten, das Verfahrensrecht weiter zu modifizieren, da eine stete Veränderung das Recht undurchsichtig macht, was wiederum zu Rechtsunsicherheiten führt, die ihrerseits Verzögerungen hervorrufen.

Hinzu kommt, dass die Gestaltungsmöglichkeiten des nationalen Gesetzgebers im Hinblick auf das Umweltverfahrensrechts durch völker- und unionsrechtliche Vorgaben, beispielsweise die Aarhus-Konvention oder die UVP-Richtlinie, eingeschränkt werden. Das Beschleunigungspotenzial auf verfahrensrechtlicher Ebene ist auch vor dem Hintergrund dieser Vorschriften, auf die an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden soll, begrenzt.<sup>275</sup>

Wesentlich zur Beschleunigung des Verfahrens auf verfahrensrechtlicher Ebene beitragen würde eine fachlich kompetente und vor allem ausreichende Besetzung der Genehmigungsbehörden, die das Verfahren zielstrebig und entschlossen führen.<sup>276</sup> Es ist zum einen an die zuständigen Behörden zu appellieren, von den ihnen zustehenden Verfahrensregelungen Gebrauch zu machen, die eine straffe Verfahrensführung bereits heute ermöglichen. Zum anderen muss die behördliche Tätigkeit dringend (finanziell) attraktiver ausgestaltet werden, um aussichtsreiche Bewerber zu adressieren.

#### **2. Beschleunigungspotenzial auf der materiell-rechtlichen Ebene**

Demgegenüber bietet das materielle Recht Ansatzpunkte, die das Potenzial bieten, das Genehmigungsverfahren für Behörde und Vorhabenträger erheblich zu vereinfachen und damit einhergehend auch zu beschleunigen.

---

<sup>274</sup> so wohl auch *Kramer*, NVwZ 2023, 1061; *Deutsch*, DVBl. 2019, 1437; *Otter/Eh*, EnWZ 2023, 51 und *dies.*, EnWZ 2023, 122.

<sup>275</sup> vgl. zur „Europäisierung des Verwaltungsverfahrensrechts“ *Dolde*, NVwZ 2006, 857, 859 ff.

<sup>276</sup> Zu den Defiziten der personellen Ausstattung der Umweltbehörden ausführlich bereits *Lübbe-Wolff*, Modernisierung des Umweltordnungsrechts, S. 10 ff.

In Betracht kommt zunächst die Vereinfachung der hohen materiell-rechtlichen Anforderungen, die an ein Vorhaben gestellt werden. Werden geringere Voraussetzungen an die Erteilung eines Vorhabens gestellt, benötigen Vorhabenträger und Behörden weniger Zeit, um die für ihren Nachweis erforderlichen Unterlagen zu erstellen und zu prüfen. Nachteil dieser Beschleunigungsmöglichkeit ist allerdings, dass die Verringerung des Prüfungsinhalts zu einer Herabsenkung des Schutzniveaus führt. Denn die materiellen Voraussetzungen für die Genehmigungserteilung dienen dazu, potenzielle Risiken eines Vorhabens zu erkennen und rechtzeitig zu verhindern.

Daneben dürfte die Beseitigung von Rechtsunsicherheiten im Hinblick auf den materiell-rechtlichen Inhalt der Genehmigungsprüfung wesentlich zur Kürzung von Verfahrensdauer beitragen. Rechtsunsicherheiten können Konflikte zwischen den Verfahrensbeteiligten hervorrufen, deren Auflösung viel Zeit für sich in Anspruch nimmt. Außerdem stehen sie einer selbstbewussten und mutigen Entscheidungsfindung durch die Behörde entgegen und können so zu einer gewissen Zögerlichkeit führen. Die Gründe für die Entstehung von Rechtsunsicherheiten sind divers. Während in einigen Rechtsbereichen die Vielzahl an Normen dazu führt, dass der Rechtsanwender den Durchblick verliert, fehlt es in anderen Bereichen an konkretisierenden Normen, derer es für eine sichere und zügige Rechtsanwendung bedarf.

Im Ergebnis ist eine stärkere Fokussierung der Beschleunigungsgesetzgebung auf die materiell-rechtlichen Anforderungen der Genehmigungsprüfung grundsätzlich zu begrüßen.<sup>277</sup> Sie stellt aber nicht die ersehnte Wunderwaffe für den Ausbau der erneuerbaren Energien dar. Denn auch die materiell-rechtliche Beschleunigungsgesetzgebung geht mit Risiken und Umsetzungsproblemen einher, die es zu bewältigen gilt.

---

<sup>277</sup> so wohl auch *Roth*, ZRP 2022, 82; *Bernotat/Ammermann*, NVwZ 2023, 972; *Franke/Recht*, ZUR 2021, 15.

### **C. Entwicklung und Instrumente der Beschleunigungsgesetzgebung**

Die Bestrebung, Planungsvorhaben zu beschleunigen, ist nicht neu.<sup>278</sup> Seit mehr als 30 Jahren beschäftigt sich der Gesetzgeber immer wieder mit der Frage, wie bestimmte Verfahren rascher umgesetzt werden können. In der Vergangenheit konzentrierte er sich dabei auf die Reform verfahrensrechtlicher Vorgaben. Aufgrund der politischen Entwicklungen der jüngeren Vergangenheit ist das Thema der Verfahrensbeschleunigung heute erneut von oberster Priorität. Im Frühjahr 2022 hat der Gesetzgeber im Zuge des Osterpakets weiträumige Gesetzesänderungen vorgenommen, mittels derer u.a. das Genehmigungsverfahren für Windenergieanlagen an Land vereinfacht und gestrafft werden soll. Bemerkenswert ist, dass der Gesetzgeber dabei vor allem an die materiell-rechtlichen Genehmigungsanforderungen anknüpft. Ob es sich bei diesem neuen Ansatz aber um den von einigen Autoren bereits ausgerufenen *Paradigmenwechsel*<sup>279</sup> der Beschleunigungsgesetzgebung handelt, ist kritisch zu hinterfragen.

Nachdem im vorstehenden Kapitel der Verfahrensverlauf und die Gründe der Langsamkeit von Genehmigungsverfahren dargestellt worden sind, soll im Folgenden beleuchtet werden, welche Instrumente der Gesetzgeber einsetzt, um Verfahrensverzögerungen wirksam zu begegnen. Hierfür werden unter I. zunächst die historische Entwicklung und die Instrumente der traditionellen Beschleunigungsgesetzgebung untersucht. Anschließend wird unter II. die moderne Beschleunigungsgesetzgebung seit dem Jahr 2022 in den Blick genommen.

---

<sup>278</sup> vgl. *Antweiler*, NZBau 2013, 337; *Guckelberger*, in: Ziekow, Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, S. 17 ff.; *Schlacke/Wentzien/Römling*, NVwZ 2022, 1577.

<sup>279</sup> *Schlacke/Wentzien/Römling*, NVwZ 2022, 1577; differenzierter vgl. *Bader/Deißler/Weinke*, ZNER 2023, 337.

## **I. Der traditionelle Ansatz der Beschleunigungsgesetzgebung**

Der Gesetzgeber misst der Beschleunigung von Genehmigungsverfahren seit vielen Jahren eine hohe Bedeutung bei; *Roth*<sup>280</sup> spricht zurecht von einem „Dauerbrenner“ in der politischen Debatte.<sup>281</sup> Gleichwohl ist die Thematik nicht stets mit dem gleichen Antrieb und der gleichen Intensität behandelt worden. Retrospektiv können verschiedene Phasen und historische Eckpunkte ausgemacht werden, die der Debatte seit den 1980er und 1990er Jahren stetig neuen Antrieb gegeben haben.<sup>282</sup> Dabei ist zu beobachten, dass die Motive und Zielsetzungen variieren, die den Gesetzgeber zur Beschleunigung veranlasst haben (1.). Die rechtlichen Instrumente, die er zur Erreichung dieses Ziels eingesetzt hat, sind im Wesentlichen jedoch unverändert geblieben (2.).<sup>283</sup>

### **1. Phasen der traditionellen Beschleunigungsgesetzgebung**

Rückblickend kann die Beschleunigungsgesetzgebung nach ihren jeweiligen politischen Hintergründen und Bedürfnissen in vier Phasen eingeteilt werden.

#### **a) Anfängliche These vom Verwaltungsverfahren als Prozess zur Findung der sachrichtigen und rechtmäßigen Entscheidung**

Unter Berufung auf ein materielles Verständnis des Rechtsstaats<sup>284</sup> wurde im 19. Jahrhundert überwiegend in der Rechtsliteratur vertreten, dass es das maßgebliche und stets vorrangige Ziel der Verwaltung sei, die von ihr zu bearbeitenden Sachverhalte ohne Rücksicht auf Zeit und Kosten vollumfänglich zu ermitteln, um sachliche und rechtliche Risiken so weit wie möglich zu minimieren. Gegenüber dem Faktor „Zeit“ herrschte indes eine „rechtliche wie verwaltungspraktische Indifferenz“.<sup>285</sup> Der Gedanke der Rechtsstaatlichkeit des behördlichen Verfahrens wurde einseitig zugunsten der von einem Verfahren beeinträchtigten Dritten verstanden. Ihren individuellen Interessen sollte im Laufe des Verfahrens umfassend

---

<sup>280</sup> *Roth*, ZRP 2022, 82.

<sup>281</sup> vgl. auch *Wysek*, in: Appel/Wagner-Cardenal, Verwaltungsrecht zwischen Gestaltung, Transparenz und Kontrolle, S. 28 („Dauerthema“).

<sup>282</sup> Für eine umfangreiche Darstellung der Beschleunigungsgesetzgebung von 1979 bis 1998 vgl. *Guckelberger*, in: Ziekow, Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, S. 17 ff.

<sup>283</sup> Da die Planungs- und Genehmigungsverfahren zur Errichtung von Windenergieanlagen an Land lange ein Schattendasein fristeten, kann der Blick zur Untersuchung des herkömmlichen Beschleunigungsansatzes nicht nur auf diese Verfahren gerichtet werden. Im Folgenden wird deswegen die Beschleunigungsgesetzgebung der vergangenen Jahre im Bereich der gesamten Infrastrukturplanung beleuchtet.

<sup>284</sup> Unter dem materiellen Rechtsstaatsverständnis wird die Bindung der Staatsgewalten an die in der Verfassung zugrunde gelegten Werte und Rechte verstanden, heute insbesondere die Grundrechte und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Zu den formellen Elementen des Rechtsstaatsprinzips gehören etwa das Prinzip der Gewaltenteilung und die Bindung der Staatsgewalten an das Recht; vgl. zu den Begrifflichkeiten und der Entwicklung des Rechtsstaatsbegriffes vgl. *Rux*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 20 Rn. 143 ff.; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 20 Rn. 46 ff.

<sup>285</sup> *Bullinger*, Beschleunigte Genehmigungsverfahren für eilbedürftige Vorhaben, S. 25, 31; *ders.*, DVBl. 1992, 1463.

Rechnung getragen werden.<sup>286</sup> Gesichtspunkten der Schnelligkeit und Verwaltungseffizienz wurde jedoch kaum Aufmerksamkeit geschenkt.<sup>287</sup> Faktoren wie die Einsparung von Zeit und Kosten zugunsten der Verwaltung und des Antragstellers spielten grundsätzlich keine Rolle.<sup>288</sup>

Dieses Verständnis des Rechtsstaates setzte sich auch im 20. Jahrhundert zunächst fort. Noch im Jahr 1971 bezeichnete *Leisner* es als „mit dem Rechtsstaatsprinzip unvereinbar, die Verwaltung anhand ihrer Effizienz zu messen“.<sup>289</sup> Dementsprechend enthielt das im Jahr 1977 in Kraft getretene Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes<sup>290</sup> – anders als heute in § 10 Satz 2 –<sup>291</sup> noch kein an die Verwaltung gerichtetes, ausdrückliches Gebot zur zügigen Durchführung eines Verfahrens.<sup>292</sup> Auch in der Rechtsprechung wurden Effizienzgedanken grundsätzlich abgelehnt. Beispielsweise forderte das Bundesverwaltungsgericht von Behörden, bei der Aufstellung eines Bauleitplans ungeachtet des Zeitaufwands alle privaten und öffentlichen Belange voll zu ergründen und zu berücksichtigen.<sup>293</sup>

Erst zum Ende der 1970er Jahre kamen langsam erste Forderungen nach einer effizienteren Durchführung von Verwaltungsverfahren auf.<sup>294</sup> So stellte *Hans-Jürgen Papier* als einer der ersten im Jahr 1978 die These auf, es bestehe ein „Zeitproblem“ für industrielle und verkehrsbezogene Großvorhaben und eine „Disfunktionalität“ der öffentlich-rechtlichen Organ- und Entscheidungsstrukturen.<sup>295</sup> In den 1980er Jahren nahmen parallel zum Aufkommen einer nationalen Wirtschaftskrise die Stimmen, die zu langsame Genehmigungsverfahren für Planungsvorhaben kritisierten, weiter zu.<sup>296</sup> Sie legten den

---

<sup>286</sup> vgl. *Bullinger*, Beschleunigte Genehmigungsverfahren für eilbedürftige Vorhaben, S. 25, 31; *ders.*, DVBl. 1992, 1463.

<sup>287</sup> *Krumsiek/Frenzen*, DÖV 1995, 1013.

In der juristischen Lehre wurde allerdings bereits im 19. Jahrhundert etwa von Robert von Mohl oder Rudolf von Gneist die These aufgestellt, dass das verfassungsrechtliche Rechtsstaatsprinzip von der Verwaltung verlange, dass diese ihre Aufgaben rasch, effektiv und effizient erfülle. Auch der preußische Gesetzgeber wollte bereits 1861 eine raschere Errichtung von gewerblichen Betrieben ermöglichen (vgl. *Guckelberger*, in: Ziekow, Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, S. 17).

<sup>288</sup> *Bullinger*, Beschleunigte Genehmigungsverfahren für eilbedürftige Vorhaben, S. 25; *Leisner*, Effizienz als Rechtsprinzip, S. 58.

<sup>289</sup> *Leisner*, Effizienz als Rechtsprinzip, S. 58 ff.

<sup>290</sup> Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) vom 25.05.1976, BGBl. I, S. 1253.

<sup>291</sup> Der Zusatz, nach dem das Verwaltungsverfahren nicht mehr nur einfach und zweckmäßig, sondern auch *zügig* durchgeführt werden soll, wurde erst durch das Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz im Jahr 1996 (BGBl. I, S. 1354) in § 10 Satz 2 VwVfG eingefügt.

<sup>292</sup> vgl. *Bullinger*, Beschleunigte Genehmigungsverfahren für eilbedürftige Vorhaben, S. 28 ff.

Zwar wurden die in § 10 Satz 2 VwVfG bereits seit 1977 enthaltenen Verfahrensgrundsätze der Einfachheit und Zweckmäßigkeit bereits als bindend verstanden (*Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 10 Rn. 21). Diese sollten auch bereits einer raschen Behandlung des Bürgeranliegens durch die Verwaltung dienen (BT-Drs. 7/910, S. 42; *Gerstner-Heck*, in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, § 10 Rn. 16). Dennoch enthielt § 10 Satz 2 VwVfG „keine unbedingt, unmittelbar anwendbare feste Rechtsregel“, nach der das Verfahren *zügig* durchzuführen war (*Bullinger*, Beschleunigte Genehmigungsverfahren für eilbedürftige Vorhaben, S. 30).

<sup>293</sup> BVerwG, Urt. v. 12.12.1969, IV C 105.66, BVerwGE 34, 301, 308 f.; vgl. *Bullinger*, JZ 1993, 492, 493.

<sup>294</sup> vgl. *Groß*, in: ZUR 2021, 75; *Broß*, DVBl. 1991, 177.

<sup>295</sup> *Papier*, Die Stellung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im demokratischen Rechtsstaat, S. 10.

<sup>296</sup> vgl. etwa *Ossenbühl*, NVwZ 1982, 465; vgl. auch *Rombach*, Der Faktor Zeit in umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren, S. 27 f.; *Guckelberger*, in: Ziekow, Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, S. 18.

Grundstein für die spätestens seit dem Beginn der 1990er Jahre und bis heute hoch relevante Beschleunigungsthematik.<sup>297</sup>

## **b) Entwicklung eines „Beschleunigungs-Hypes“ in den 1990er Jahren**

Wenngleich bereits zuvor vereinzelt Gesetze zur Beschleunigung von Verfahren erlassen worden waren,<sup>298</sup> hatte die „rastlose Tätigkeit des Gesetzgebers“<sup>299</sup> zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren ihren Durchbruch erst in den 1990er Jahren.

In der Rechtsliteratur war bereits zuvor der Weg für eine Debatte über die Beschleunigung von Verwaltungsverfahren geebnet worden. In den 1990er Jahren traten tatsächliche gesellschaftliche Bedürfnisse hinzu, die ein Tätigwerden des Gesetzgebers zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren erforderten: Die Wiedervereinigung Deutschlands auf der einen und die zunehmende Globalisierung auf der anderen Seite.

Mit der Wiedervereinigung am 3. Oktober 1990 trat die damalige Deutsche Demokratische Republik der Bundesrepublik Deutschland bei. Die Einigung Deutschland machte eine schnellstmögliche Anpassung von Ost und West des für über 40 Jahre in zwei Staaten getrennten Deutschlands erforderlich. In der DDR war in diesen Jahren insbesondere der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur erheblich vernachlässigt worden. Neue Straßen und Schienen sollten so schnell wie möglich geplant, genehmigt und errichtet werden. Dem standen langwierige Genehmigungsverfahren entgegen.<sup>300</sup> Als eines der ersten großen Beschleunigungsgesetze trat am 19. Dezember 1991 das Gesetz zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz, VerkPBG) in Kraft.<sup>301</sup> Als weitere Beschleunigungsgesetze im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung sind das Planungsvereinfachungsgesetz (PIVereinfG)<sup>302</sup> sowie das Gesetz zur Erleichterung von

---

<sup>297</sup> vgl. *Bullinger*, Beschleunigte Genehmigungsverfahren für eilbedürftige Vorhaben, S. 31, der 1991 bereits von einer „Beschleunigungshektik“ spricht.

<sup>298</sup> Zuvor waren bereits vereinzelt Beschleunigungsgesetze wie das Gesetz zur Beschleunigung von Verfahren im Städtebaurecht vom 16.07.1979 (BGBl. I, S. 949 ff.) erlassen worden, mit dem das Verfahren zum Erlass von Bebauungsplänen beschleunigt werden sollte.

<sup>299</sup> *Korbmacher*, NVwZ 2023, 945.

<sup>300</sup> *Bullinger*, DVBl. 1992, 1463; *ders.*, in: JZ 1993, 492; *ders.*, Beschleunigte Genehmigungsverfahren für eilbedürftige Vorhaben, S. 45 ff.; *Missling*, in: Theobald/Kühling, EnergieR, Vor §§ 43 ff. EnWG Rn. 17; *Stier*, DVBl. 2019, 351; *Ronellenfitsch*, DVBl. 1991, 920; *Bonk*, NVwZ 1997, 320; *Kern*, in: Grupp/Ronellenfitsch, Planung – Recht – Rechtsschutz, S. 204; *Groß*, ZUR 2021, 75.

<sup>301</sup> BGBl. I, S. 2174; Dadurch sollten die Planungszeiten für Verkehrswege in den neuen Bundesländern verkürzt werden, um deren „desolaten Zustand“ so schnell wie möglich zu verbessern (BT-Drs. 12/1092, S. 1).

<sup>302</sup> Planungsvereinfachungsgesetz (PIVereinfG) vom 17.12.1993, BGBl. I, S. 2123; Mit PIVereinfG überführte der Gesetzgeber die Beschleunigungsinstrumente des VerkPBG in das allgemeine Verkehrsrecht, um auch die Verfahren für die westlichen Bundesländer zu beschleunigen und um ein Auseinanderklaffen der Entwicklung der Verkehrsinfrastrukturen im Osten und Westen zu verhindern (vgl. BT-Drs. 12/438, S. 1); vgl. ausführlich zum VerkPBG und PIVereinfG bei *Kern*, in: Grupp/Ronellenfitsch, Planung – Recht – Rechtsschutz, S. 201 ff.

Investitionen und der Ausweisung und Bereitstellung von Wohnbauland (Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz)<sup>303</sup> zu nennen.

Zu diesen innerstaatlichen Gegebenheiten traten äußere Einflüsse, die eine Beschleunigung behördlicher Verfahren erforderlich machten. Mit der zunehmenden Globalisierung drohte die Attraktivität Deutschlands als Wirtschaftsstandort zu schwinden. Denn zunehmend wurden auch die Nachbarländer im EG-Raum für Unternehmen interessant. Um die Konkurrenzfähigkeit Deutschlands im Wettbewerb der Wirtschaftsstandorte zu sichern, sollten Unternehmen in die Lage versetzt werden, Vorhaben in Deutschland besonders schnell umzusetzen zu können. Außerdem sollte es für die Unternehmen in Deutschland schneller als in den Nachbarländern möglich sein, auf den technischen Wandel zu reagieren: Die für die technischen Entwicklungen erforderlichen Genehmigungsverfahren (z.B. für die Änderung einer Anlage), sollten so schnell und unkompliziert wie möglich durchlaufen werden können.<sup>304</sup> Im Jahr 1994 setzte die Bundesregierung daher die Unabhängige Expertenkommission zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, nach ihrem Vorsitzenden Otto Schlichter<sup>305</sup> auch Schlichter-Kommission genannt, ein. Ihre Aufgabe war es, Vorschläge für die Verkürzung von Genehmigungsverfahren zu unterbreiten, um die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Deutschland zu sichern.<sup>306</sup> In ihrem Abschlussbericht schlug die Kommission eine Reihe von Einzelmaßnahmen vor, die letztlich zu dem Erlass von drei Beschleunigungsnovellen im Herbst 1996 führten: Das Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz (GenBeschlG),<sup>307</sup> das Sechste Gesetz zur Änderung der VwGO (6. VwGOÄndG)<sup>308</sup> und das Gesetz zur Beschleunigung und Vereinfachung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren<sup>309</sup>.

---

<sup>303</sup> Gesetz zur Erleichterung von Investitionen und der Ausweisung und Bereitstellung von Wohnbauland (Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz) vom 22.04.1993, BGBl. I, S. 466; Das Gesetz diente der Beschleunigung und Erleichterung von Investitionen, um den wirtschaftlichen Aufschwung vor allem in den neuen Bundesländern zu gewährleisten. Gleichzeitig sollten durch das Gesetz Maßnahmen geschaffen werden, um der steigenden Anfrage an Wohnraum gerecht zu werden und dem gleichzeitigen Mangel verfügbaren Wohnbaulandes entgegenzuwirken (BT-Drs. 12/3944, S. 1).

<sup>304</sup> *Püttner/Guckelberger*, JuS 2001, 218; *Brohm*, NVwZ 1991, 1025; *Krumsiek/Frenzen*, DÖV 1995, 1013; *Bullinger*, in: JZ 1993, 492; *Bonk*, NVwZ 1997, 320; *Schlichter*, DVBl. 1995, 173; *Groß*, ZUR 2021, 75; *Rombach*, Der Faktor Zeit in umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren, S. 148 f.

<sup>305</sup> Otto Schlichter (\* 14.07.1930 in Münster; † 19.03.2011) war ein deutscher Jurist, Rechtswissenschaftler und Richter am deutschen Bundesverwaltungsgericht. Von 1990 bis 1993 war er Vizepräsident des Bundesverwaltungsgerichtes.

<sup>306</sup> vgl. *Schlichter*, DVBl. 1995, 173.

<sup>307</sup> Mit dem Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren vom 12.09.1996, kurz dem Genehmigungsbeschleunigungsgesetz (GenBeschlG, BGBl. I, S. 1354) nahm der Gesetzgeber anders als die obengenannten ersten Beschleunigungsvorläufer erstmals nicht nur die Verkehrsplanung, sondern generell Genehmigungsverfahren in den Blick. Laut der Begründung des Gesetzentwurfs sollte mit der substantiellen Beschleunigung von Genehmigungsverfahren die Attraktivität des Standorts Deutschland für Investitionen erhöht werden; vgl. BT-Drs. 29/96.

<sup>308</sup> Mit dem Sechsten Gesetz zur Änderung der VwGO (6. VwGOÄndG) vom 01.11.1996 (BGBl. I, S. 1626) sollte der „verfassungsrechtlich geschützte Anspruch auf zeitgerechten Rechtsschutz“ des Bürgers gestärkt und zugleich, da auch die Verkürzung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren ein wichtiger Standortfaktor im wirtschaftlichen Wettbewerb der Europäischen Union sei, ein Beitrag zur Sicherung des Investitionsstandorts Deutschland geleistet werden, vgl. BT-Drs. 13/3993, S. 1.

<sup>309</sup> Das Gesetz zur Beschleunigung und Vereinfachung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren am 09.10.1996 (BGBl. I, S. 1498) setzt die bereits mit dem Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz aus 1993 begonnenen Bemühungen zur Beschleunigung des immissionsschutzrechtlichen

Diese Beschleunigungsnovellen bildeten den vorläufigen Abschluss der 1990 begonnenen Umstrukturierung des Verwaltungsverfahrensrechts.<sup>310</sup>

### **c) Energiewende als neuer Beschleunigungsmotor nach der Jahrtausendwende**

Während in den 1980er und 1990er Jahren noch die Motive, den Wirtschaftsstandort Deutschland zu stärken und die Infrastruktur nach der Wiedervereinigung zügig zu modernisieren, die Beschleunigungsdebatte dominierten, trat nach der Jahrtausendwende ein neues Bedürfnis auf die Bühne: Der Schutz des globalen Klimas und die politische Entscheidung, die Transformation der konventionellen Energieträger zügig durch erneuerbare Energiequellen zu ersetzen.<sup>311</sup> Diese Entwicklung ist maßgeblich durch die Einflüsse des Völker- und des Unionsrechts geprägt worden.

#### **aa) Festlegung von Klimaschutzziele auf internationaler und nationaler Ebene**

Hintergrund des Wandels in der Beschleunigungsgesetzgebung waren die auf völkerrechtlicher Ebene festgelegten Ziele zur Minderung von Treibhausgasemissionen. Diese werden auf der unionsrechtlichen und nationalen Ebene konkretisiert und dabei weiter verschärft.

##### **(1) Völkerrechtlicher Anstoß: Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen**

Schon im Jahr 1992 hatten die Vereinten Nationen ein Rahmenübereinkommen über Klimaänderungen mit dem Ziel, eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems zu verhindern und die globale Erwärmung zu verlangsamen sowie ihre Folgen zu mildern, verabschiedet.<sup>312</sup> Diese zunächst nur generell gehaltene Verpflichtung der teilnehmenden Staaten erhielt mit einem 1997 beschlossenen und 2005 in Kraft getretenen Zusatzprotokoll zur Ausgestaltung des Rahmenübereinkommens eine entscheidende Konkretisierung. Im Kyoto-Protokoll legten die Vertragsparteien erstmalig völkerrechtlich verbindliche Zielwerte für maximale Treibhausgasausstoße fest.<sup>313</sup> Danach verpflichteten sich die teilnehmenden

---

Genehmigungsverfahren an und trifft weitere Änderungen des BImSchG und der 9. BImSchV geregelten Genehmigungsverfahren für immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige Anlagen i.S.d. § 4 BImSchG, vgl. BT-Drs. 13/3996, S. 1, 7.

<sup>310</sup> *Bonk*, NVwZ 1997, 320.

<sup>311</sup> *Köck*, ZUR 2023, 470.

<sup>312</sup> Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (englisch United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC; kurz Klimarahmenkonvention) vom 09.05.1992, Art. 2.

<sup>313</sup> Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 11.12.1997, Art. 3 Abs. 1.

Industrieländer, ihren Treibhausgas-Ausstoß von 2008 bis 2012 um 5 Prozent im Vergleich zum Treibhausgasausstoß im Referenzjahr 1990 zu verringern.<sup>314</sup> Nach erfolgreichem Abschluss dieser ersten Verpflichtungsperiode trat das im Rahmen der Klimakonferenz in Paris im Jahr 2015 verabschiedete und 2016 in Kraft getretene Pariser Klimaübereinkommen<sup>315</sup> die Nachfolge des Kyoto-Protokolls an. Danach soll der Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur deutlich unter 2° C, möglichst auf 1,5° C, gegenüber dem vorindustriellen Niveau<sup>316</sup> gehalten werden.<sup>317</sup>

## **(2) Umsetzung auf unionsrechtlicher Ebene**

Ihren Ausgangspunkt nimmt die Klimaschutzgesetzgebung der EU im Europäischen Programm für den Klimaschutz (ECCP)<sup>318</sup> des Jahres 2000, mit dem die Umsetzung der im Rahmen des Kyoto-Protokolls eingegangenen Verpflichtungen geregelt wurde.

Einige Jahre später, im Jahr 2007, verabschiedeten die europäischen Staats- und Regierungschefs das Klima- und Energiepaket 2020, mit dem sie drei wesentliche Klimaziele, die sogenannten „20-20-20-Ziele“, festlegten. Erstens sollten die Treibhausgasemissionen bis 2020 um 20 % (gegenüber dem Stand von 1990) gesenkt werden. Zweitens sollte der Anteil erneuerbarer Energie am Bruttoenergieverbrauch bis 2020 auf 20 % (ausgehend von 9,8 % im Jahr 2010) angehoben werden. Drittens sollte die Energieeffizienz bis 2020 um 20 % verbessert werden.<sup>319</sup>

Im März 2011 veröffentlichte die Kommission den Fahrplan für den Übergang zu einer wettbewerbsfähigen CO<sub>2</sub>-armen Wirtschaft bis 2050.<sup>320</sup> Darin legte sie Ziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen in der EU bis zum Jahr 2050 fest. Insgesamt sollen die Treibhausgasemissionen bis dahin um 80 % gegenüber dem Stand von 1990 gesenkt werden. Für die Jahre 2030 (40 %) und 2040 (60 %) wurden Zwischenziele bestimmt.

---

<sup>314</sup> Im Jahr 2012 einigten sich die Vertragsstaaten auf eine zweite Verpflichtungsperiode („Kyoto II“) von 2013 bis 2020, die jedoch erst im Oktober 2020 von dem letzten erforderlichen Mitgliedstaat ratifiziert worden ist und deswegen faktisch nicht in Kraft trat. Für die Zeit nach 2020 vereinbarten die Vertragsparteien der Rahmenkonvention schließlich das heute noch viel diskutierte Klimaschutzabkommen von Paris, das die Nachfolge des Kyoto-Protokolls antrat.

<sup>315</sup> Übereinkommen von Paris vom 12.12.2015.

<sup>316</sup> Das vorindustrielle Niveau wird durch einen Mittelwert der Treibhausgasemissionen in den Jahren 1850 bis 1900 festgelegt (1,5 ° C Globale Erwärmung, IPCC-Sonderbericht zu häufig gestellten Fragen, 2018, S. 8).

<sup>317</sup> vgl. Art. 2 Abs. 1 a) des Übereinkommens von Paris, ABl. L 282, S. 4.

<sup>318</sup> Mitteilung der Kommission vom 8. März 2000 über politische Konzepte und Maßnahmen der EU zur Verringerung der Treibhausgasemissionen: zu einem Europäischen Programm zur Klimaänderung (ECCP), KOM(2000) 88.

<sup>319</sup> vgl. zum Überblick über das Klima- und Energiepaket und seine Umsetzung <https://eur-lex.europa.eu/DE/legal-content/summary/2020-climate-and-energy-package.html>, zuletzt abgerufen am 27.12.2024.

<sup>320</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM(2011) 112.

Diese Ziele wurden nur wenige Jahre später überholt. Im Dezember 2019 stellte die Europäische Kommission unter Leitung der Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen mit dem sogenannten Green Deal ein Konzept zur Umsetzung des Pariser Klimaübereinkommens in der Union vor.<sup>321</sup> Die Kommission verfolgt darin das Ziel, die Netto-Emissionen von Treibhausgasen bereits bis 2050 auf Null zu reduzieren und so als erster Kontinent klimaneutral zu werden.<sup>322</sup> Hierfür enthält der European Green Deal eine umfassende Liste von Gesetzesvorhaben. Unter anderem regt die Kommission den Erlass eines EU- Klimagesetzes an, in dem „das Ziel der Klimaneutralität bis 2050 in Rechtsvorschriften verankert“ werden soll.<sup>323</sup> Diesen Vorschlag hat der europäische Gesetzgeber mit dem Erlass der Verordnung (EU) 2021/1119 (sog. EU-Klimagesetz) umgesetzt. Nach den darin enthaltenen Vorgaben soll die Europäische Union bis zum Jahr 2050 klimaneutral werden. Bis zum Jahr 2030 sollen die Nettotreibhausgasemissionen mindestens um 55 Prozent gegenüber dem Stand von 1990 gesenkt werden.<sup>324</sup>

### **(3) Umsetzung auf nationaler Ebene**

Auch auf nationaler Ebene sind die Klimaschutzziele heute gesetzlich verankert. Während in einigen Vertragsstaaten bereits deutlich zuvor nationale Klimaschutzgesetze verabschiedet worden waren,<sup>325</sup> ließ Deutschland hiermit zunächst auf sich warten. Erst im Jahr 2019 wurde das KSG erstmalig verabschiedet.<sup>326</sup> Darin wurde das bereits im EU-Klimagesetz festgesetzte Klimaschutzziel einer Minderung der Treibhausgasemissionen von mindestens 55 Prozent bis zum Jahr 2030 auf nationaler Ebene bestätigt. Nachdem das Bundesverfassungsgericht die erste Fassung des KSG in seinem sogenannten Klima-Beschluss für teilweise

---

<sup>321</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 11.12.2019 („Der europäische Grüne Deal“, oft auch als „Green Deal“ bezeichnet), COM (2019) 630.

Die Grundlagen des Green Deals wurden bereits in der Präsidentschaftszeit Jean-Claude Junckers von 2014 bis 2019 gelegt. Die neue Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen nutzte im Jahr 2019 ihre Vision des Green Deals, um sich die Unterstützung des Europäischen Parlaments zu sichern.

Das knapp 30 Seiten umfassende Dokument enthält einen „ersten Fahrplan“ mit einer umfassenden Liste von Initiativen und Gesetzgebungsvorschlägen in den Bereichen Finanzmarktregulierung, Energieversorgung, Verkehr, Handel, Industrie sowie Land- und Forstwirtschaft zur Bewältigung der klima- und umweltbedingten Herausforderungen. Die Kommission verfolgt damit das Ziel, in allen Sektoren, in denen Treibhausgase emittiert werden, einen Übergang zu einer nachhaltigen Klimapolitik zu erreichen und zu beschleunigen. Die Initiativen zur Erreichung der Klimaschutzziele werden dabei zugleich mit einer „wirtschaftlichen Wachstumsagenda“ verknüpft, die die EU für die Zukunft „ressourceneffizient, wohlhabend, fair und wettbewerbsfähig“ aufstellen soll.

<sup>322</sup> Der europäische Grüne Deal, S. 3.

<sup>323</sup> Der europäische Grüne Deal, S. 5.

<sup>324</sup> vgl. Art. 4 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.06.2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 („Europäisches Klimagesetz“), ABl. L 243, S. 1.

<sup>325</sup> Das erste Klimaschutzgesetz trat 2008 in Großbritannien in Kraft, der Climate Change Act 2008, der verbindliche CO<sub>2</sub>-Budgets und Emissionsminderungsziele enthielt. In den Philippinen wurde 2009 ein Klimaschutzgesetz verabschiedet. Es folgten unter anderen 2011 Österreich im Jahr 2011, Mexiko im Jahr 2012 sowie Nigeria und Mikronesien im Jahr 2013.

<sup>326</sup> Gesetz zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 12.12.2019, BGBl. I, S. 2513.

verfassungswidrig erklärt hatte,<sup>327</sup> wurde das Gesetz im Jahr 2021 erneut überarbeitet.<sup>328</sup> Dabei verschärfte der Gesetzgeber die festgelegten Klimaschutzziele. Nach der aktuellen Fassung des § 3 KSG sind die Treibhausgasemissionen in Deutschland bis zum Jahr 2030 um mindestens 65 Prozent und bis zum Jahr 2040 um mindestens 88 Prozent im Vergleich zum Jahr 1990 zu senken.

## **bb) Ausbau der erneuerbaren Energien als wesentlicher Bestandteil der Klimaschutzpolitik**

Da die Verbrennung fossiler Energieträger die Hauptquelle der von der menschlichen Bevölkerung produzierten Treibhausgasemissionen darstellt,<sup>329</sup> spielt der Umstieg von den fossilen auf die erneuerbaren Energieträger dabei eine entscheidende Rolle.

Daher geben der europäische und der nationale Gesetzgeber auch für den Ausbau der erneuerbaren Energien ehrgeizige Ausbauziele vor, die in der Vergangenheit immer weiter verschärft worden sind. Im Jahr 2009 erließ die Europäische Union die erste Fassung der EE-Richtlinie (sog. RED I)<sup>330</sup> und schuf damit einen gemeinschaftlichen Rahmen für die Verwendung von erneuerbaren Energien in den drei Bereichen Strom, Wärme und Verkehr.<sup>331</sup> Darin wurden den Mitgliedstaaten jeweils verbindliche nationale Gesamtziele für den Anteil von erneuerbaren Energien am Bruttoenergieverbrauch für das Jahr 2020 vorgegeben.<sup>332</sup> Mit der Neufassung der Richtlinie im Jahr 2018 (sog. RED II)<sup>333</sup> wurden die Ziele des Erneuerbare-Energien-Anteils der Europäischen Union bis zum Jahr 2030 fortgeschrieben. Dabei wies der europäische Gesetzgeber keine einzelnen Zielwerte für die Mitgliedstaaten mehr aus, sondern legte ein gemeinsames Gesamtziel der Union fest. Danach sollte der Anteil der erneuerbaren

---

<sup>327</sup> BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, BVerfGE 157, 30.

<sup>328</sup> Erstes Gesetz zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes vom 18.08.2021, BGBl. I, S. 3905.

<sup>329</sup> Über 75 % der Treibhausgasemissionen in der EU entfallen auf den Energieverbrauch, Erwägungsgrund Nr. 2 des Vorschlags für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie (EU) 2018/2001 („RED III“), 2021/0218 (COD).

<sup>330</sup> Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.04.2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (EE-Richtlinie, auf Englisch: Renewable Energies Directive, „RED I“), ABl. L 140, S. 16.

<sup>331</sup> Der Erlass der Richtlinie war im „Klima- und Energiepaket 2020“ als eine von mehreren Maßnahmen vorgeschlagen worden, um den in den 20-20-20-Zielen festgesetzten Ausabau der erneuerbaren Energien umsetzen.

<sup>332</sup> Die Zielwerte für die einzelnen Mitgliedstaaten wurden dabei unter Berücksichtigung des Anteils der erneuerbaren Energien am Bruttoenergieverbrauch im Referenzjahr 2005 festgelegt. Für Deutschland, wo der Anteil der erneuerbaren Energien am Bruttoenergieverbrauch 2005 noch bei 5,8 % lag, wurde ein Zielwert von 18 % bis 2020 festgelegt (Dieses Ziel wurde erreicht: Im Jahr 2020 lag der Erneuerbare-Energien Anteil bei 19,1 %, im Jahr 2020 lag er bei 20,4 %; Umweltbundesamt, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/umweltindikatoren/indikator-erneuerbare-energien#wie-ist-die-entwicklung-zu-bewerten>, zuletzt abgerufen am 27.12.2024). Für den Spitzenreiter Schweden galt der Zielwert von 49 % (2005 bereits 39,6 %). Für Malta und Luxemburg, bei denen der Anteil erneuerbarer Energien am Bruttoenergieverbrauch im Jahr 2005 noch bei 0,0 % bzw. 0,9 % lag, wurde ein Zielwert von 10 % festgesetzt.

<sup>333</sup> Richtlinie (EU) 2018/2001 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen vom 11.12.2018, ABl. L 328, S. 82.

Energien in der Union bis zum Jahr 2030 auf 32 % erhöht werden.<sup>334</sup> In dem im Jahr 2021 veröffentlichten Fit-for-55-Plan<sup>335</sup> schlug die Kommission eine Anhebung dieses Zielwerts auf 40 % vor.<sup>336</sup> Nach der im November 2023 in Kraft getretenen Reform der EE-Richtlinie (sog. RED III)<sup>337</sup> soll der Anteil der erneuerbaren Energien bis 2030 nun sogar auf 42,5 % des Gesamtenergieverbrauchs erhöht werden. Gemeinschaftliche Schritte sowie freiwillige weitergehende Beiträge einzelner Länder sollen zu einer weiteren Steigerung um 2,5 Prozentpunkte führen.<sup>338</sup>

Für den Elektrostrombereich<sup>339</sup> legt der deutsche Gesetzgeber die nationalen Ausbauziele im EEG fest. Im Jahr 2008<sup>340</sup> wurde als Ziel für den Anteil der erneuerbaren Energien an der Stromversorgung bis 2020 noch ein Wert von 30 % festgelegt. Heute sieht das EEG in § 1 Abs. 2 vor, dass der Anteil des aus erneuerbaren Energien erzeugten Stroms am Bruttostromverbrauch in Deutschland auf mindestens 80 Prozent im Jahr 2030 gesteigert werden soll.

Allein die Festlegung ehrgeiziger Ziele für die Minderung der Treibhausgasemissionen und den Ausbau erneuerbarer Energien führt aber noch nicht zur Verwirklichung der Klima- und Energiewende. Es müssen konkrete Handlungsschritte gesetzt werden, die einen zügigen Ausbau der erneuerbaren Energien ermöglichen und so das globale Klima entlasten. Speziell

---

<sup>334</sup> In Art. 3 Abs. 2 EE-Richtlinie werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, selbst nationale Beiträge festzulegen, um das Gesamtziel zu erreichen. Bei der Ausarbeitung der Entwürfe ihrer integrierten nationalen Energie- und Klimapläne konnten die Mitgliedstaaten die in Anhang II der genannten Verordnung angeführte Formel berücksichtigen (Art. 3 Abs. 2 Satz 2). Die Vorschrift gilt auch noch in der heute anwendbaren Fassung der EE-Richtlinie (RED III).

<sup>335</sup> Mitteilung der Kommission vom 14.07.2021 („Fit für 55: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030“), COM (2021) 550.

<sup>336</sup> Fit-for-55-Plan, S. 11.

Gemeinsam mit der Vorlage des Fit-for-55-Plans legte die Kommission auch einen Entwurf für die Reform der EE-Richtlinie vor (Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie (EU) 2018/2001 vom 14.07.2021, COM (2021) 557). Zwischen dem Rat und dem Parlament konnte bei der Diskussion um die Reform der Richtlinie, die unter dem Stichwort „RED III“ geführt wurde, lange Zeit keine Einigung gefunden werden. Das Parlament forderte beispielsweise eine ehrgeizigere Zielvorgabe von 45 % des Anteils der erneuerbaren Energien am Gesamtenergieverbrauch. Zudem herrschten Uneinigigkeiten hinsichtlich der avisierten Ziele in den einzelnen Sektoren. So kritisierten Landwirte etwa die geplanten Einschränkungen in Bezug auf die Holzverbrennung zur Erzeugung von Bioenergie (<https://www.topagrar.com/energie/news/eu-plant-mit-der-red-iii-einschraenkungen-bei-der-bioenergie-12746430.html>, zuletzt abgerufen am 27.12.2024). Auch der Umgang mit kohlenstoffarmen Brenn- und Kraftstoffen, wie etwa der mit Atomstrom hergestellte Wasserstoff, und eine etwaige Einordnung als erneuerbare Energie ist lange umstritten gewesen (<https://www.vdi-nachrichten.com/technik/energie/erneuerbare-energien-eu-stuft-reaktoren-nicht-als-gruen-ein-gibt-aber-geld-fuer-ihre-renovierung/>, zuletzt abgerufen am 27.12.2024).

Erst im März 2023 konnte im Rahmen eines Trilog-Verfahrens eine Einigung über die Reform der Richtlinie zwischen Kommission, Rat und Parlament erzielt werden (<https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2023/03/30/council-and-parliament-reach-provisional-deal-on-renewable-energy-directive/>, zuletzt abgerufen am 27.12.2024).

<sup>337</sup> Richtlinie (EU) 2023/2413 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Oktober 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.

<sup>338</sup> vgl. zur Reform der EE-Richtlinie noch unter E.II.3.

<sup>339</sup> Für den Ausbau der erneuerbaren Energien im Wärmebereich wurde 2008 erstmals das EEWärmeG erlassen (BGBl. I, S. 1728). Darin wurde ein Zielwert von 14 % des Anteils erneuerbarer Energien zur Wärmeerzeugung festgelegt. Das Gesetz ist im Jahr 2020 durch das Gebäudeenergiegesetz (BGBl. I, S. 1728) ersetzt worden.

<sup>340</sup> Erneuerbare-Energien-Gesetz vom 25.10.2008, BGBl. I, S. 2074.

für den Ausbau der erneuerbaren Energien im Strombereich bedarf es der Errichtung der zur Erzeugung und Nutzung des Stroms aus erneuerbaren Energien erforderlichen Infrastrukturen. Zur Umstrukturierung des Energieversorgungssystems hin zu einem vollständigen Ersatz fossiler durch erneuerbare Energieträger zur Erzeugung von Strom müssen zum einen die Anlagen errichtet werden, in denen Strom aus erneuerbaren Energien erzeugt wird. Zum anderen muss das Stromleitungsnetz so auf- und ausgebaut werden, dass der in diesen Anlagen erzeugte Strom zu den Verbrauchern gelangt.<sup>341</sup> Letzteres beruht darauf, dass die Standorte der Anlagen zur Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien stärker als die Anlagen, in denen fossile Energieträgern genutzt werden, an bestimmte Standorte gebunden sind. Aufgrund der besonderen Förderung der Windenergie wird ein Großteil des erneuerbaren Stroms aus erneuerbaren Energien im windstarken Norden Deutschlands produziert. Dieser muss über das Übertragungsnetz zu den Verbrauchern im Süden des Landes transportiert werden.<sup>342</sup>

Der Ausbau dieser Infrastrukturen hinkt seinen Zielen jedoch hinterher.<sup>343</sup> Seit den 2000er Jahren ist der Gesetzgeber daher verstärkt tätig geworden, um die Geschwindigkeit der Planungs-, Genehmigungs- und Gerichtsverfahren in diesem Bereich zu erhöhen. Dabei legte er den Schwerpunkt fast ausschließlich auf die Förderung des Ausbaus des Stromnetzes. In den Jahren 2006 bis 2019 sind mit dem Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz (InfBG)<sup>344</sup>, dem Gesetz zur Beschleunigung des Ausbaus der Höchstspannungsnetze und Energieleitungsausbaugesetz (EnLAG)<sup>345</sup> und dem Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz (NABEG)<sup>346</sup> bedeutende Gesetze zur Beschleunigung der

---

<sup>341</sup> Franke/Recht, ZUR 2021, 15 („zwei Stränge des Umbauprozesses im Energieversorgungssystem“).

<sup>342</sup> vgl. Klöpfer, Umweltrecht, Rn. 298; Franke/Recht, ZUR 2021, 15.

<sup>343</sup> vgl. Franke/Recht, ZUR 2021, 15.

<sup>344</sup> Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben (Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz, InfBG) vom 09.12.2006, BGBl. I, S. 2833.

Das Gesetz zeigte erste Ansätze hin zu einer Beschleunigung zugunsten des Ausbaus der erneuerbaren Energien. Zwar diente es ausweislich der Gesetzesbegründung noch maßgeblich dem Ausbau einer leistungsfähigen Infrastruktur zur Stärkung der Attraktivität Deutschlands. Zugleich wird aber auch das „Interesse an einer sicheren, preisgünstigen sowie Verbraucher- und umweltfreundlichen Versorgung der Allgemeinheit mit Strom und Gas“ als Gesetzeszweck angeführt (BT-Drs. 16/54, S. 1). Obwohl die beschleunigte Umsetzung der Energiewende demzufolge lediglich zweitrangiges Motiv der Novelle ist, markiert das Infrastrukturbeschleunigungsgesetz dennoch den Beginn eines Wandels der hinter der Beschleunigungsgesetzgebung stehenden Motive (vgl. hierzu *Missling*, in: Theobald/Kühling, EnergieR, Vor §§ 43 ff. EnWG Rn. 17).

<sup>345</sup> Gesetz zur Beschleunigung des Ausbaus der Höchstspannungsnetze vom 21.09.2009, BGBl. I, S. 2870.

Während die Energiewende bei Erlass des Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetzes noch eine nachgeordnete Stellung einnahm, rückte der Wille zur umgehenden Beschleunigung des Ausbaus des nationalen Stromnetzes mit dem Erlass des EnLAG in den Vordergrund. Das Gesetz dient der Umsetzung des durch die Bundesregierung im Jahr 2007 festgelegten Ziels, die Stromerzeugung mittels erneuerbarer Energien deutlich zu erhöhen (vgl. Integriertes Energie- und Klimaprogramm (IEKP) vom 05.12.2007). Um den zum maßgeblichen Anteil in Windkraftenergieanlagen produzierten „erneuerbaren Strom“ zu den Verbrauchern im gesamten Land zu transportieren, bedurfte es nach einer Studie der Deutschen Energie-Agentur GmbH schon bis zum Jahr 2015 der Errichtung und Inbetriebnahme neuer Trassen mit einer Gesamtlänge von 850 km (Energiewirtschaftliche Planung für die Netzintegration von Windenergie in Deutschland an Land und Offshore bis zum Jahr 2020, sog. dena-Netzstudie I).

<sup>346</sup> Gesetz über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze, BGBl. I, S. 1690.

Die mit dem EnLAG bezweckten Beschleunigungseffekte stellten sich nicht ein (vgl. *Moench/Ruttloff*, NVwZ 2011, 1040; *Fest*, NVwZ 2013, 824). Zugleich kam eine neue Studie zu dem Ergebnis, dass bis zum Jahr 2025

Planungsverfahren für die Errichtung von Stromleitungen erlassen worden. Demgegenüber wurde der Ausbau der Anlagen zur Erzeugung des Stroms aus erneuerbaren Energien für eine lange Zeit fast „stiefmütterlich“ behandelt.<sup>347</sup>

#### **d) Erweiterung der Beschleunigungsgesetzgebung auf den gesamten Infrastrukturbereich in der jüngeren Vergangenheit**

In der jüngeren Vergangenheit haben sich die Motive und Regelungsgegenstände der Beschleunigungsgesetzgebung vervielfältigt und auf den gesamten Bereich der Infrastrukturen erstreckt. Der Ausbau der erneuerbaren Energien stellt weiterhin einen der inhaltlichen Schwerpunkte dar. So erging im Jahr 2019 etwa ein weiteres Gesetz zur Beschleunigung des Energieleitungsbaus<sup>348</sup>. Daneben befasste sich der Gesetzgeber in den vergangenen fünf Jahren aber auch mit dem Ausbau der Verkehrsinfrastruktur und der Beschleunigung der zugehörigen Verfahren. So sah der Koalitionsvertrag der CDU/CSU- und der SPD-Fraktion für die 19. Legislaturperiode die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren grundsätzlich nicht nur im Energieinfrastruktur-, sondern auch im Verkehrsbereich vor.<sup>349</sup> Dementsprechend wurden in der Zeit eine Vielzahl an Gesetzen zur Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich erlassen. Beispielhaft können das Gesetz zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich im Jahr 2018<sup>350</sup> und das Gesetz zur weiteren Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich<sup>351</sup> angeführt werden. Mit dem

---

eine erhebliche höhere Anzahl an Höchstspannungstrassen, insgesamt 3.600 km, neu gebaut werden müssten, um den neuen Herausforderungen durch die Integration Erneuerbarer Energie gerecht zu werden und gleichzeitig eine sichere und wirtschaftliche Stromversorgung sicherstellen zu können (dena-Netzstudie II, 2010, [abrufbar](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjBq_ro9b-JAxWlbPEDHZohHJ8QFnoECBcQAO&url=https%3A%2F%2Fwww.netzentwicklungsplan.de%2Fnep-file-download%3Ffile%3Ddena-netzstudie_ii.pdf&usq=AOvVaw11Cwbyguo3WlMH5Bmyxr-d&opi=89978449) unter [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjBq\\_ro9b-JAxWlbPEDHZohHJ8QFnoECBcQAO&url=https%3A%2F%2Fwww.netzentwicklungsplan.de%2Fnep-file-download%3Ffile%3Ddena-netzstudie\\_ii.pdf&usq=AOvVaw11Cwbyguo3WlMH5Bmyxr-d&opi=89978449](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjBq_ro9b-JAxWlbPEDHZohHJ8QFnoECBcQAO&url=https%3A%2F%2Fwww.netzentwicklungsplan.de%2Fnep-file-download%3Ffile%3Ddena-netzstudie_ii.pdf&usq=AOvVaw11Cwbyguo3WlMH5Bmyxr-d&opi=89978449), zuletzt abgerufen am 27.12.2024). Aus diesem Grund sah sich der Gesetzgeber bereits zwei Jahre nach Inkrafttreten des EnLAG dazu veranlasst, erneut tätig zu werden. Er erließ das Artikelgesetz über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze, dessen wesentliche Neuerung in der Einführung des Netzausbaubeschleunigungsgesetzes Übertragungsnetz (NABEG) liegt.

<sup>347</sup> *Franzius*, EnWZ 2019, 435, 439; vgl. *Franke/Recht*, ZUR 2021, 15; *Hermes*, ZUR 2014, 259.

<sup>348</sup> Gesetz zur Beschleunigung des Energieleitungsbaus vom 13.05.2019, BGBl. I, S. 706.

Da der Stromnetzausbau trotz der vorangegangenen Bemühungen des Gesetzgebers hinter den festgelegten Zielen zurückblieb, stellte das Bundeswirtschaftsministerium im Jahr 2018 einen Aktionsplan auf, der Lösungen zur optimierten Ausnutzung der Bestandsnetze und gleichzeitig zum beschleunigten Ausbau zusätzlicher Stromnetze aufzeigte. Enthalten waren auch Vorschläge für gesetzliche Maßnahmen, die zur zügigeren Durchführung von Genehmigungsverfahren führen sollten (vgl. Aktionsplan Stromnetz des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie vom 14.08.2018, S. 1, 4.). Mit dem Gesetz zur Beschleunigung des Energieleitungsbaus wurden diese Vorschläge vom Gesetzgeber umgesetzt (BT-Drs. 19/7375, S. 1); vgl. hierzu auch *Leidinger*, NVwZ 2020, 1377 und *Franke/Karrenstein*, EnWZ 2019, 195.

<sup>349</sup> Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 12.03.2018, S. 14, 63, 72, 75.

<sup>350</sup> Gesetz zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren vom 29.11.2018, BGBl. I, S. 2237.

Das Erfordernis für ein Gesetz zur Beschleunigung der Verfahren im Verkehrsbereich wurde damit begründet, dass der Gesetzgeber seit der Wiedervereinigung zwar bereits mehrere Gesetzesänderungen zur Beschleunigung der Verfahren vorgenommen habe, diese aber weiterhin viel Zeit in Anspruch nähmen (BT-Drs. 19/4459, S. 1).

<sup>351</sup> Gesetz zur weiteren Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich vom 03.03.2020, BGBl. I, S. 433.

Investitionsbeschleunigungsgesetz<sup>352</sup> widmete der Gesetzgeber sich im Jahr 2020 sogar im Rahmen desselben Gesetzes gleichermaßen dem Energie- und dem Verkehrsinfrastrukturbereich.

---

Mit dem Gesetz knüpfte der Gesetzgeber an die Beschleunigungsnovelle aus dem Jahr 2018 an, um auch Verfahren für Instandhaltungs- und Erneuerungsvorhaben im Straßen- und Schienenbereich zu verschlanken (BT-Drs. 19/15626, S. 1).

<sup>352</sup> Gesetz zur Beschleunigung von Investitionen vom 03.12.2020, BGBl. I, S. 2694.

Auch dieses Gesetz wurde maßgeblich damit begründet, dass die bisherigen Beschleunigungsgesetze „zu keiner messbaren Beschleunigung“ geführt hätten (BT-Drs. 19/24049, S. 1).

## **2. Instrumente der traditionellen Beschleunigungsgesetzgebung**

Trotz wandelnder Motive und unterschiedlicher Schwerpunktsetzungen bediente sich der Gesetzgeber in den vergangenen 30 Jahren weitgehend einem gleichbleibenden Repertoire an Beschleunigungsinstrumenten. Dieses zeichnet sich durch einen organisationsrechtlichen Ansatz aus. Der Gesetzgeber hat also eine Modifizierung der Vorschriften vorgenommen, die den organisatorischen Rahmen des Planungs- und Genehmigungsverfahrens festlegen. Dabei hat er sich nicht auf die Verfahrensregelungen für die behördliche Prüfung bis zur Erteilung einer Genehmigung beschränkt (a)), sondern auch die Regelungen für das Gerichtsverfahren in den Blick genommen (b)).<sup>353</sup>

### **a) Modifizierung der Verfahrensregelungen für das behördliche Verfahren**

Der Schwerpunkt der Beschleunigungsgesetzgebung in den vergangenen 40 Jahren lag auf der Modifizierung der verwaltungsverfahrenrechtlichen Regelungen zur Straffung der einzelnen Verfahrensschritte sowie des Gesamtverfahrens.<sup>354</sup> Besonders häufig hat sich der Gesetzgeber der Instrumente des Verfahrensverzichts, der Kürzung einzelner Verfahrensschritte sowie der Einführung von Fristenregelungen bedient. Im Folgenden sollen die Wirkweise dieser Beschleunigungsinstrumente und die damit einhergehenden Vor- und Nachteile im Überblick dargestellt werden.

#### **aa) Verfahrensverzicht**

Die wohl radikalste und zugleich effektivste Möglichkeit, Planungsprozesse zu beschleunigen, wäre ein vollständiger Verzicht auf die Durchführung eines behördlichen Genehmigungsverfahrens.<sup>355</sup> Für Vorhaben, die aufgrund ihres Umfangs keine besonderen Gefahren für die zukünftigen Benutzer und ihre Umgebung begründen, sehen die Landesbauordnungen solche Ausnahmen von der grundsätzlichen Genehmigungspflicht vor.<sup>356</sup> Die Forderungen nach Verfahrensbeschleunigung bezogen und beziehen sich sowohl früher als auch heute aber vor allem auf große Infrastrukturvorhaben, die in der Regel eine Vielzahl an entgegenstehenden Belangen betreffen. Vorschläge, nach denen jedenfalls auf die immissionsschutzrechtliche Genehmigungspflicht für einige solcher Vorhaben zu verzichten sei, werden daher nicht ernsthaft erhoben.<sup>357</sup>

---

<sup>353</sup> vgl. *Schlacke/Wentzien/Römbling*, NVwZ 2022, 1577; *Köck*, ZUR 2023, 470; *Püttner/Guckelberger*, JuS 2001, 218; *Otter/Eh*, EnWZ 2023, 51; *Guckelberger*, in: Ziekow, Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, S. 47 ff.; *Hofmann*, ZUR 2024, 201, 205.

<sup>354</sup> *Schlacke/Wentzien/Römbling*, NVwZ 2022, 1577, 1586.

<sup>355</sup> *Rombach*, Der Faktor Zeit in umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren, S. 163.

<sup>356</sup> Nach § 62 Abs. 1 Nr. 3 c) LBauO NRW sind beispielsweise Kleinwindanlagen mit einer Anlagengesamthöhe bis zu 10 m von der allgemeinen Pflicht zur Einholung einer Baugenehmigung für bauliche Anlagen befreit.

<sup>357</sup> Ein Verzicht auf das behördliche Verfahren zugunsten einer Zulassung qua Gesetz ist allerdings durch das Maßnahmenvorbereitungsgesetz sowie die dazugehörigen Zulassungsgesetze erfolgt (vgl. hierzu *Chladek*,

## (1) Formen des Verfahrensverzichts

Nicht nur diskutiert, sondern auch umgesetzt worden sind hingegen Beschleunigungsinstrumente, die als abgeschwächte Formen eines Verfahrensverzichts einzuordnen sind.

Hierzu zählt zunächst der Verzicht auf das Genehmigungsverfahren zugunsten der Durchführung eines Anzeigeverfahrens.<sup>358</sup> Ein solches Verfahren hat der Gesetzgeber beispielsweise mit dem 1996 erlassenen Gesetz zur Beschleunigung und Vereinfachung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren in das BImSchG eingeführt.<sup>359</sup> Zur Stärkung der Attraktivität Deutschlands als Wirtschaftsstandort reformierte er die Struktur des Verfahrens für die Änderung einer genehmigungsbedürftigen Anlage. Seitdem bedarf eine unwesentliche Änderung einer immissionsschutzrechtlich genehmigten Anlage lediglich einer Anzeige (§ 15 BImSchG), während für eine wesentliche Änderung ein Genehmigungsverfahren zu durchlaufen ist (§ 16 BImSchG).<sup>360</sup> Durch die Herabstufung eines Genehmigungsverfahrens zu einem bloßen Anzeigeverfahren wird das Institut des präventiven Verbots mit Genehmigungsvorbehalt zugunsten eines bloßen Anzeigeverfahrens ohne Prüfung der Zulässigkeit des Vorhabens herabgestuft. Auch durch die erforderliche Anzeige wird zwar ein formelles Verfahren bei der zuständigen Behörde eingeleitet. Sie prüft in diesem Verfahren aber nur, ob die Voraussetzungen einer genehmigungsfreien Änderung vorliegen und nicht, ob die materiell-rechtlichen Voraussetzungen erfüllt werden, die an die veränderte Anlage gestellt werden.<sup>361</sup>

Ebenfalls als Form des Verfahrensverzichts kann die Anordnung vorläufiger Maßnahmen bzw. Zulassung des vorzeitigen Beginns qualifiziert werden.<sup>362</sup> Auch diese Maßnahme hat mit dem Gesetz zur Beschleunigung und Vereinfachung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren aus dem Jahr 1996 Eingang in das BImSchG gefunden. Gemäß § 8a BImSchG kann der Antragsteller nunmehr die Erlaubnis beantragen, bereits vor Erteilung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung mit den Baumaßnahmen zur Realisierung des Vorhabens zu beginnen.<sup>363</sup> Voraussetzung ist zunächst, dass mit einer Entscheidung zugunsten

---

Rechtsschutzverkürzung als Mittel der Verfahrensbeschleunigung; *Groß*, NVwZ 2024, 210; *Hofmann*, ZUR 2024, 201, 207 f.).

<sup>358</sup> *Rombach*, Der Faktor Zeit in umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren, S. 165 f.; so wohl auch *Lübbe-Wolff*, ZUR 1995, 57, 61.; vgl. *Hofmann*, ZUR 2024, 201, 205; *Franke/Karrenstein*, EnWZ 2019, 195, 197.

<sup>359</sup> Gesetz zur Beschleunigung und Vereinfachung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren vom 09.10.1996, BGBl. I, S. 1498.

<sup>360</sup> *Büge/Ziegler*, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK UmweltR, § 15 BImSchG Rn. 7.

<sup>361</sup> vgl. *Jarass*, BImSchG, § 15 Rn. 34.

<sup>362</sup> *Rombach*, Der Faktor Zeit in umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren, S. 167ff.; so wohl im Ergebnis auch *Kment/Borchert*, NVwZ 2023, 1529 und *Lübbe-Wolff*, Modernisierung des Umweltordnungsrechts, S. 169 f.

<sup>363</sup> Damit wurde der bis dahin gültige § 15a BImSchG abgelöst, der bereits 1990 (Drittes Änderungsgesetz des BImSchG vom 11.05.1990, BGBl. I, S. 880) eine Zulassung des vorzeitigen Beginns, jedoch nur für Änderungsgenehmigungsverfahren und unter engeren tatbestandlichen Voraussetzungen, vorgesehen hatte (vgl. *Enders*, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK UmweltR, § 8a BImSchG Rn. 4; BT-Drs. 13/3996); vgl. auch §

des Benutzers gerechnet werden kann. Die Behörde hat also im Rahmen einer Prognoseentscheidung darüber zu befinden, ob die Erteilung einer Genehmigung bei Abschluss des Verfahrens überwiegend wahrscheinlich ist.<sup>364</sup> Darüber hinaus muss ein öffentliches Interesse oder zumindest ein berechtigtes Interesse des Antragstellers an dem vorzeitigen Beginn bestehen. An die Geltendmachung des letzteren sind jedoch keine hohen Anforderungen zu stellen. Ein berechtigtes Interesse ist bereits bei einem verständigen, durch die besondere Sachlage gerechtfertigten Interesse zu bejahen. Hierfür reicht in der Regel das Interesse des Betreibers an einer zeitlichen Beschleunigung aus.<sup>365</sup> Zuletzt hat der Antragsteller sich zum Schutz betroffener Dritter zu verpflichten, alle bis zur Entscheidung durch die Errichtung der Anlage verursachten Schäden zu ersetzen und, wenn das Vorhaben am Ende des Hauptverfahrens nicht genehmigt wird, den früheren Zustand wiederherzustellen.<sup>366</sup> Liegen all diese Voraussetzungen vor, wird temporär bis zum Abschluss des Verfahrens auf das Genehmigungsverfahrenserfordernis eines Vorhabens verzichtet. Die beantragten Baumaßnahmen dürfen dann bereits vor Erlass der abschließenden Genehmigung vorgenommen werden. Es erfolgt also eine zeitweise Freistellung von der Genehmigungspflicht.<sup>367</sup> Damit wird nicht grundsätzlich auf das Genehmigungsverfahren als solches verzichtet. Der Baubeginn wird von diesem Verfahren lediglich entkoppelt und vorgezogen. Das Vorhaben bzw. Teile davon dürfen bereits realisiert werden, obwohl im Genehmigungsverfahren noch keine abschließende Entscheidung über die Zulässigkeit ergangen ist. Erst im Nachhinein, wenn das Genehmigungsverfahren beendet ist, erstreckt sich die Genehmigungspflicht des Vorhabens wieder auf die bereits vorzeitig zugelassenen Maßnahmen. Dann verliert die vorzeitige Zulassung ihre Wirksamkeit und die vorzeitig begonnenen Baumaßnahmen gehen vollständig in dem endgültigen Genehmigungsbescheid auf. Endet das Genehmigungsverfahren mit einer Ablehnung des Vorhabens, wird auch die Gestattung des vorzeitigen Beginns gegenstandslos.<sup>368</sup>

## (2) Kritik

Dem Verzicht auf das Genehmigungsverfahren kommt ohne Zweifel eine der stärksten Beschleunigungswirkungen der zu diesem Zweck erlassenen Rechtsinstrumente zu.<sup>369</sup>

---

44c Abs. 1 EnWG und § 17 Abs. 1 WHG, die für die Zulassung des vorzeitigen (Bau-)Beginns der Vorhaben in ihrem Anwendungsbereich deckungsgleiche Voraussetzungen vorsehen.

<sup>364</sup> Enders, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK UmweltR, § 8a BImSchG Rn. 12; Mann, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, § 8a BImSchG Rn. 67; Jarass, BImSchG, § 8a Rn. 10 f.

<sup>365</sup> Enders, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK UmweltR, § 8a BImSchG Rn. 15.

<sup>366</sup> Jarass, BImSchG, § 8a Rn. 9.

<sup>367</sup> Rombach, Der Faktor Zeit in umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren, S. 168 („Freistellung auf Zeit“).

<sup>368</sup> vgl. Mann, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, § 8a BImSchG Rn. 115; Enders, in: Giesberts/Reinhardt, § 8a BImSchG Rn. 25.

<sup>369</sup> Rombach, Der Faktor Zeit in umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren, S. 163; Kment/Borchert, NVwZ 2023, 1529, 1530 (zum vorzeitigen Beginn nach § 8a BImSchG); kritisch zu Beschleunigungswirkung von Anzeigeverfahren und Zulassung des vorzeitigen Beginns etwa Hansmann, NVwZ 1997, 105.

Kehrseite dieser Medaille sind zugleich jedoch die vergleichbar hohen rechtlichen Risiken, die mit diesem Rechtsinstrument einhergehen.

Zunächst können die Funktionen des Genehmigungsverfahrens, insbesondere die Überprüfung der materiellen Rechtmäßigkeit einer Entscheidung, um unzulässige Auswirkungen eines Vorhabens auf seine Umwelt von vornherein zu verhindern,<sup>370</sup> bei deren Wegfall nicht erfüllt werden.<sup>371</sup> Dies heißt selbstverständlich nicht, dass gegen ein Vorhaben, das zu rechtlich unzulässigen Beeinträchtigungen führt, nachträglich nicht mehr vorgegangen werden kann. Die Behörden verfügen auch ohne Durchführung eines Genehmigungsverfahrens über die notwendigen Ermächtigungen, um im Wege nachträglicher Anordnungen rechtmäßige Zustände wiederherzustellen.<sup>372</sup> Ein solches ordnungsrechtliches Verfahren wird jedoch erst eingeleitet, wenn sich ein Anlass hierfür bietet. Der Erlass einer ordnungsrechtlichen Anordnung setzt regelmäßig das Vorliegen einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung voraus. Aufgrund der zeitlichen Verschiebung der staatlichen Kontrolle auf einen Zeitpunkt nach Vorhabenbeginn besteht das Risiko, dass es zum Zeitpunkt des behördlichen Einschreitens bereits zu einem Schaden gekommen ist.<sup>373</sup>

Negativ zu bewerten ist zudem, dass mit diesem Beschleunigungsmittel ein Akzeptanzverlust einhergehen kann. Im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens wird der das Vorhaben prägende Sachverhalt aufgearbeitet, die Betroffenen werden hierüber informiert und es wird ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Auf diesem Wege finden nicht nur für die Entscheidungsfindung relevante Informationen der ortskundigen Bürger Eingang in das Verfahren. Es wird auch ein Austausch zwischen Vorhabenträger, Behörde und Betroffenen ermöglicht. Die Eröffnung einer von der Behörde moderierten Kommunikation zwischen Antragsteller und Betroffenen kann dazu beitragen, Konflikte durch Kompromissfindungen zu lösen oder von vornherein zu vermeiden. Wird ein solcher Kommunikationskanal gar nicht eröffnet, weil ein Genehmigungsverfahren nicht stattfindet, besteht das Risiko, dass Betroffene übergangen werden und ungelöste Konflikte erst nach dem Beginn der Errichtung und des Betriebs des Vorhabens in Erscheinung treten oder eskalieren.<sup>374</sup>

---

<sup>370</sup> vgl. nähergehend zu den Funktionen des Genehmigungsverfahrens: *Rombach*, Der Faktor Zeit in umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren, S. 153 ff.; *Lübbe-Wolff*, ZUR 1995, 57, 59.

<sup>371</sup> vgl. *Rombach*, Der Faktor Zeit in umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren, S. 171; *Kment/Borchert*, NVwZ 2023, 1529; *Hofmann*, ZUR 2024, 201, 202 f.

<sup>372</sup> vgl. zur Kritik am Abbau genehmigungsrechtlicher Präventivkontrollen und der damit einhergehenden Verschiebung von Vollzugslasten in den Vollzug *Lübbe-Wolff*, ZUR 1995, 57, 61 und *dies.*, Modernisierung des Umweltordnungsrechts, S. 158 ff. Die Autorin geht davon aus, dass reflexive Kontrolle für Behörden wesentlich aufwendiger als Präventivkontrolle sein könne, da sie die erforderlichen Informationen ermitteln müssten und eine freiwillige Kooperation der Vorhabenträger nicht zu erwarten sei. Außerdem werde das Problem nicht gelöst, sondern verschoben, da Prüfung und Freigabe lediglich in ihrer Reihenfolge vertauscht würden.

<sup>373</sup> vgl. zu den Risiken des vorzeitigen Beginns nach § 8a BImSchG: *Kment/Borchert*, NVwZ 2023, 1529, 1533 f.; *Roth*, NuR 2023, 73.

<sup>374</sup> vgl. nähergehend zu den Risiken eines Verfahrensverzichts *Rombach*, Der Faktor Zeit in umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren, S. 163 ff.

Die vorstehenden Kritikpunkte sind hinsichtlich der weniger radikalen Formen des Verfahrensverzichtes, dem Anzeigeverfahren und der Anordnung vorläufiger Maßnahmen, zu relativieren. So ist das für die Änderung von Anlagen gemäß § 15 BImSchG vorgesehene Anzeigeverfahren gerade nur auf solche Maßnahmen anwendbar, bei denen nicht mit negativen Umweltbeeinträchtigungen zu rechnen ist. Das Risiko, dass etwaige mit dem Vorhaben einhergehende negative Auswirkungen nicht erkannt werden, ist daher auf ein Minimum begrenzt. Auch bei der Zulassung vorläufiger Anordnungen wird durch die Voraussetzungen einer positiven Prognoseentscheidung und der Reversibilität von Maßnahmen sichergestellt, dass das Vorhaben zumindest einer überschlägigen Vorabkontrolle unterzogen worden ist.

## **bb) Verzicht auf einzelne Verfahrensschritte**

Ein weiteres Mittel der verfahrensrechtlichen Beschleunigungsgesetzgebung stellen der Verzicht bzw. die Kürzung einzelner Verfahrensschritte dar.<sup>375</sup> Prominentes Beispiel ist die Möglichkeit, auf den Erörterungstermin zu verzichten, die im Laufe der Jahre Eingang in eine Vielzahl von Fachplanungsgesetzen gefunden hat. Für das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren ist die Durchführung des im förmlichen Genehmigungsverfahren für eine lange Zeit obligatorischen Erörterungstermins durch das Gesetz zur Reduzierung und Beschleunigung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren im Jahr 2007 in das Ermessen der Behörde gelegt worden.<sup>376</sup> Ein weiterer Verzicht auf Verfahrensschritte findet bei den sogenannten V-Vorhaben statt. Bei diesen entfällt gemäß § 19 BImSchG insbesondere das Anhörungsverfahren gemäß § 10 BImSchG. Auch die Erleichterung von Bekanntmachungsvorschriften, etwa die Möglichkeit, auf die individuelle Bekanntmachung eines Genehmigungsbescheides gegenüber den privaten Einwendern gemäß § 10 Abs. 8 BImSchG zu verzichten, fällt in die hier besprochene Kategorie der Beschleunigungsinstrumente.<sup>377</sup>

Der Verzicht auf einen Verfahrensschritt ist grundsätzlich geeignet, das Verfahren zumindest um den Zeitraum, den er selbst in Anspruch genommen hätte, zu verkürzen. Je nach Verfahrensschritt werden zudem Vor- oder Nachbereitungszeiten eingespart. Im Hinblick auf eine etwaige Beschleunigungswirkung sind jedoch die folgenden Einschränkungen zu machen.

Zunächst ist die Beschleunigungswirkung eines Verzichts auf Verfahrensschritte abhängig von dem Umfang und der Bedeutung des jeweiligen Verfahrensschrittes, auf den verzichtet wird.

---

<sup>375</sup> vgl. *Hofmann*, ZUR 2024, 201, 208.

<sup>376</sup> Gesetz zur Reduzierung und Beschleunigung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren vom 23.07.2007, BGBl. I, S. 2470.

<sup>377</sup> vgl. als weiteres Beispiel den Verzicht auf die Durchführung eines formellen Raumordnungsverfahren zur Linienbestimmung durch § 2 VerkPBG.

Ist kein Anhörungsverfahren durchzuführen, wird das Verfahren voraussichtlich um mehrere Wochen oder Monate verkürzt. Demgegenüber führt der Verzicht auf die Durchführung eines Erörterungstermins zunächst nur zu einer Verkürzung um den Tag des Termins, erübrigt aber auch die Vorbereitung und anschließende Aufarbeitung des Termins.

Zudem hat der Gesetzgeber die Entscheidung über den Verzicht auf einzelne Verfahrensschritte zum Teil in das Ermessen der zuständigen Behörde gelegt. So *kann* die Genehmigungsbehörde gemäß § 10 Abs. 6 BImSchG nach Ablauf der Einwendungsfrist die rechtzeitig gegen das Vorhaben erhobenen Einwendungen mit dem Antragsteller und denjenigen, die Einwendungen erhoben haben, erörtern oder aber hierauf nach eigenem Ermessen verzichten.<sup>378</sup> Dies ermöglicht es, das Verfahren auf die jeweiligen Gegebenheiten, die je nach Vorhabenart und den auf Vorhabenträger- und Betroffenenseite daran beteiligten Personen stark voneinander variieren können, anzupassen. Sind zum Beispiel im schriftlichen Anhörungsverfahren nur wenige Einwendungen eingegangen und konnte der Vorhabenträger diese in seinen Planungen bereits berücksichtigen, ist nicht zu erwarten, dass die Durchführung eines Erörterungsverfahrens neue Erkenntnisse bringen wird oder zur Steigerung der Akzeptanz des Vorhabens in der Öffentlichkeit erforderlich ist. Der Verzicht auf einen Erörterungstermin kann aber auch dann in Betracht kommen, wenn sich die Fronten zwischen Vorhabenträgern und Betroffenen derart verhärtet haben, dass im Rahmen eines persönlichen Aufeinandertreffens mit einer Eskalation des Konflikts zu rechnen ist. In diesen Fällen erübrigt der Verzicht auf einen voraussichtlich unnützen oder sogar konflikterhöhenden Erörterungstermin den damit einhergehenden Zeit- und Organisationsaufwand.<sup>379</sup> In anderen Fällen kann das persönliche Gespräch im Rahmen des Erörterungsgesprächs demgegenüber zur Herstellung gegenseitigen Verständnisses führen und dazu beitragen, dass Unklarheiten über die Planungen oder entgegenstehende Einwendungen beseitigt werden.<sup>380</sup> Es ist sogar denkbar, dass hierdurch langfristig eine Beschleunigung erreicht wird, weil Kompromisse geschlossen werden und etwaige Gerichtsverfahren so verhindert werden können.<sup>381</sup> Indem der Gesetzgeber die Entscheidung über die Durchführung eines Erörterungstermins in das Ermessen der Behörde stellt, reagiert er auf die Ambivalenz der Wirkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung und ermöglicht der Behörde, im Einzelfall auf die besonderen Bedürfnisse der Betroffenen einzugehen.<sup>382</sup> Positiv zu bewerten ist insoweit, dass das

---

<sup>378</sup> Schack, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK, § 10 BImSchG Rn. 76.

<sup>379</sup> vgl. Kment, in: Kment, EnWG, § 43a Rn. 6.

<sup>380</sup> vgl. Jarass, BImSchG, § 10 Rn. 96; Dietlein, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, § 10 BImSchG Rn. 3 ff.

<sup>381</sup> vgl. Jacoby, Die Beschleunigung von Verfahren und das Verfassungsrecht, S. 97 f., der anerkennt, dass die Beteiligung der Öffentlichkeit sogar der Verfahrensbeschleunigung dient, da durch vorzeitiges Ausräumen von Widersprüchen langwierige nachgeschaltete Rechtsschutzverfahren erspart bleiben; vgl. Smeddinck, NVwZ 2021, 209, der die Beschleunigungsgesetzgebung durch Legalplanung aufgrund der damit einhergehenden Einschränkung der Öffentlichkeitsbeteiligung kritisiert und zum Schutz der Demokratie ein „Mehr an Begegnung und Nähe“ fordert.

<sup>382</sup> vgl. BT-Drs. 819/05, S. 8.

Die Beteiligung der Öffentlichkeit an Verwaltungsverfahren wird von einigen als erheblicher Verzögerungsgrund angesehen (vgl. Bullinger, DVBl. 1993, 1463; Ronellenfitsch, DVBl. 1991, 920, 922 f.;

Verfahrensinstrument passgenau auf die jeweiligen Gegebenheiten angewendet werden kann. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass die entscheidende Behörde den ihr gewährten Ermessensspielraum auch zu diesem Zweck ausübt. Es besteht dabei die Gefahr, dass Behörden aus Unsicherheit einen grundsätzlich entbehrlichen Verfahrensschritt gleichwohl durchführen, um das Risiko eines Verfahrensfehlers und dadurch provozierten Gerichtsverfahrens zu vermeiden. Die Beschleunigungswirkung von Gesetzen, die den Verzicht von Verfahrensschritten in das Ermessen der Behörde legen, hängt deswegen im Ergebnis häufig auch von Gespür und Geschick der zuständigen Behörde im Rahmen der Verfahrensführung ab.

### **cc) Fristenregelungen**

In der traditionellen verfahrensrechtlichen Beschleunigungsgesetzgebung stellen auch Fristsetzungen ein häufig verwendetes Rechtsinstrument dar. Beispielhaft genannt werden kann die in § 10 Abs. 6a BImSchG festgelegte Frist zur Entscheidung über einen Genehmigungsantrag von sieben Monaten, die mit dem Gesetz zur Erleichterung von Investitionen und der Ausweisung und Bereitstellung von Wohnbauland (Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz) im Jahr 1993 in das BImSchG aufgenommen worden ist.<sup>383</sup> Durch das Gesetz zur Beschleunigung und Vereinfachung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren ist im Jahr 1996 in § 7 der 9. BImSchV die Frist für die Prüfung der Vollständigkeit der Antragsunterlagen durch die Behörde aufgenommen worden.<sup>384</sup> Für die im Anhörungsverfahren beteiligten Behörden gilt gemäß § 10 Abs. 5 Satz 2 BImSchG eine Monatsfrist zur Abgabe von Stellungnahmen. Private Betroffene und Umweltvereinigungen haben ihre Einwendungen bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist zu erheben (§ 10 Abs. 3 Satz 3 BImSchG).

Fristsetzende Rechtsinstrumente können nach verschiedenen Kriterien unterschieden werden; etwa dem Adressaten der Frist, der Person, die die Frist setzt, oder der Rechtsfolge, die mit einer Überschreitung der gesetzten Frist einhergeht. Ihre Rechtsfolge hat einen entscheidenden Einfluss auf die Wirkung einer Fristsetzung als Beschleunigungsmittel und soll deswegen vorliegend als Gliederungskategorie dienen. Insoweit ist zwischen den

---

*ders.*, Beschleunigung und Vereinfachung der Anlagenzulassungsverfahren, S. 87). Andere sehen in einer möglichst umfassenden Öffentlichkeitsbeteiligung auch Potenzial zur Beschleunigung von Planungsvorhaben (vgl. *Jacoby*, Beschleunigung von Verfahren und das Verfassungsrecht, S. 97 f.; *Steinberg/Allert/Grams/Scharioth*, Zur Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens für Industrieanlagen, S. 57); vgl. hierzu bereits unter B.II.1.a)bb)(2).

<sup>383</sup> BGBl. I, S. 466.

<sup>384</sup> BGBl. I, S. 1498.

unverbindlichen Regelfristen und den verbindlichen Fristen zu differenzieren, die wiederum in rechtsfolgenbewehrte und nicht rechtsfolgenbewehrte Fristen zu unterscheiden sind.<sup>385</sup>

## **(1) Regelfristen**

Regelfristen<sup>386</sup> sind solche, die lediglich als Leitlinie für die zeitliche Dauer eines Verfahrens oder eines einzelnen Verfahrensschrittes aufgestellt werden. Ein Überschreiten einer Regelfrist hat für den Adressaten der Regelung also keine Konsequenz. Die Motivation der Adressaten der Regelung, die ihnen auferlegten Regelfristen einzuhalten, liegt deshalb allenfalls darin, etwaiger Kritik wegen eines verzögerten Verfahrensablaufs vorzubeugen. Je höher aber die Arbeitsbelastung des Fristadressaten, desto eher wird er diese Folge in Kauf nehmen. Regelfristen kommt im Ergebnis deswegen lediglich eine „Signalwirkung“ zu, durch die zwar „Bewusstsein für den Zeitfaktor von Genehmigungsverfahren“ gestärkt wird.<sup>387</sup> Mehr als ein Appell an den Fristadressaten ist mit einer Regelfrist aber nicht verbunden. Der Beschleunigungseffekt von Regelfristen ist damit gering.<sup>388</sup>

## **(2) Verbindliche, nicht sanktionsbewehrte Fristen**

Rechtlich verbindliche Fristen<sup>389</sup> sind anders als Regelfristen grundsätzlich gerichtlich durchsetzbar. In der Praxis sind diese Vorschriften gleichwohl nicht in der Lage, die Dauer des Genehmigungsverfahrens wirksam zu begrenzen.

Wird eine verbindliche, nicht sanktionsbewehrte Frist von einer Behörde nicht eingehalten, handelt diese zwar rechtswidrig. Der Anlagenbetreiber kann dann die Verpflichtungsklage erheben (vgl. § 75 VwGO).<sup>390</sup> Im Falle einer verschuldeten Fristüberschreitung kann zudem ein Schadensersatzanspruch des Vorhabenträgers nach Art. 34 GG i.V.m. § 839 BGB bestehen.<sup>391</sup> Beide Wege dürfte in den allermeisten Fällen aber nicht zu einer zufriedenstellenden Lösung führen. Das Durchlaufen eines Gerichtsverfahrens kann die Erteilung der Genehmigung schon deshalb nicht beschleunigen, weil ein Gericht die Genehmigung nicht selbst erlassen könnte, sondern die Behörde hierzu verpflichten müsste. Die Behörde würde das Verwaltungsverfahren voraussichtlich ruhen lassen und erst dann wiederaufnehmen, wenn ein entsprechendes Urteil gegen sie ergangen ist.<sup>392</sup> Und auch die Durchsetzung eines

---

<sup>385</sup> vgl. *Rombach*, Der Faktor Zeit in umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren, S. 215 f.; *Bullinger*, Beschleunigte Genehmigungsverfahren für eilbedürftige Vorhaben, S. 62 ff.; *Jacoby*, Die Beschleunigung von Verwaltungsverfahren und das Verfassungsrecht, S. 60 ff.

<sup>386</sup> z.B. § 7 Abs. 1 Satz 1 BImSchG.

<sup>387</sup> vgl. *Bullinger*, Beschleunigte Genehmigungsverfahren für eilbedürftige Vorhaben, S. 65 f.

<sup>388</sup> vgl. *Rombach*, Der Faktor Zeit in umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren, S. 216 f.

<sup>389</sup> vgl. etwa § 10 Abs. 6a, § 15 Abs. 1 Satz 1, § 15 Abs. 2 Satz 1 BImSchG.

<sup>390</sup> *Jarass*, BImSchG, § 10 Rn. 125; vgl. OVG Lüneburg, Beschl. v. 02.06.2004, 7 OB 97/04, NVwZ-RR 2004, 825.

<sup>391</sup> vgl. *Dietlein*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, § 10 BImSchG Rn. 244; *Jarass*, BImSchG, § 10 Rn. 125; vgl. BGH, Beschl. v. 09.07.1992, III ZR 87/91, NVwZ 1993, 299.

<sup>392</sup> Vgl. *Hofmann*, ZUR 2024, 201, 204; *Lang*, in: Säcker/Ludwigs, Berliner Kommentar zum EnergieR, § 10 BImSchG Rn. 78; *Rombach*, Der Faktor Zeit in umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren, S. 217.

Schadensersatzanspruches ist mit Unsicherheiten verbunden, weil der Vorhabenträger sowohl das Verschulden der Behörde als auch einen Schaden, der auf das verzögerte Genehmigungsverfahren zurückzuführen ist, nachweisen müsste.<sup>393</sup>

Wenngleich zumindest die abstrakte Möglichkeit der Klageerhebung und der Geltendmachung eines Schadensersatzanspruches einen gewissen Druck auf die Genehmigungsbehörde ausüben kann, dürfte die Motivation, eine nicht sanktionsbewehrte Frist einzuhalten, nicht besonders hoch sein. Denn im Falle einer Überschreitung drohen keine spürbaren Konsequenzen. Diese Fristen schaffen keine effektiven, rechtlich durchsetzbaren Druckmittel und sind hinsichtlich ihrer Beschleunigungswirkung deswegen mit den Regelfristen vergleichbar.<sup>394</sup>

### **(3) Verbindliche, sanktionsbewehrte Fristen**

Um die Motivation des jeweiligen Adressaten, eine ihm gesetzte Frist einzuhalten, zu erhöhen, knüpft der Gesetzgeber Sanktionen an die Überschreitung einiger Fristen an. Auf diese Weise soll auf die Fristadressaten ein gewisser Druck ausgeübt werden, der sie zur Einhaltung motiviert.

So wird der Ablauf der Einwendungsfristen für die Öffentlichkeit im Anhörungsverfahren etwa durch § 10 Abs. 3 Satz 4 BImSchG mit dem Ausschluss der Einwendungen für das weitere Genehmigungsverfahren (formelle Präklusion) verbunden.<sup>395</sup> Es ist allerdings fraglich, ob die Präklusionswirkung tatsächlich zu einer spürbaren Erleichterung der Genehmigungsbehörden führt. Gemäß § 23 Abs. 1 Satz 1 VwVfG hat die Verwaltung den Sachverhalt von Amts wegen zu ermitteln. Anders als im Zivilprozess hat sie also von sich aus die für die Entscheidung relevanten Informationen zu erforschen. Die Präklusionswirkung entbindet die Verwaltung nicht von dieser Pflicht zur Sachverhaltsermittlung. Sie hat die Genehmigungsfähigkeit der Anlage gleichwohl umfassend zu untersuchen und deswegen in der Regel auch den Inhalt verspätet eingegangener Einwendungen zu berücksichtigen.<sup>396</sup>

Gemäß § 20 Abs. 2 Satz 2 der 9. BImSchV soll eine Behörde einen Genehmigungsantrag ablehnen, wenn der Antragsteller einer Aufforderung zur Ergänzung der Unterlagen innerhalb der ihm gemäß § 10 Abs. 1 Satz 3 BImSchG und § 7 Abs. 1 Satz 3 der 9. BImSchV gesetzten Frist nicht nachgekommen ist. Auch diese Sanktion wird der Praxis nicht gerecht. Denn insbesondere im Bereich der erneuerbaren Energien sind alle Beteiligten – und damit auch die staatlichen Verwaltungsträger – an der Realisierung des Vorhabens interessiert. Es ist daher

---

<sup>393</sup> Lang, in: Säcker/Ludwigs, Berliner Kommentar zum EnergieR, § 10 BImSchG Rn. 78.

<sup>394</sup> so wohl auch Rombach, Der Faktor Zeit in umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren, S. 217 f.

<sup>395</sup> Eingeführt durch das Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz (GenBeschlG) im Jahr 1996, BGBl. I, S. 1354.

<sup>396</sup> Jarass, BImSchG, § 10 Rn. 92; BVerwG, Urt. v. 17.07.1980, 7 C 101/78, NJW 1981, 359.

nicht davon auszugehen, dass eine Behörde von ihrer Ermessensfreiheit, den Genehmigungsantrag abzulehnen, Gebrauch machen würde.

Vereinzelnd setzt der Gesetzgeber mittlerweile auch Genehmigungsfiktionen als Sanktion einer durch die Behörde verpassten Frist ein. Bei diesen von einigen als „Hammerlösung“ bezeichneten,<sup>397</sup> im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren (noch)<sup>398</sup> nicht umgesetzten Rechtsinstrument wird eine Frist für die Gesamtdauer des Genehmigungsverfahrens aufgestellt. Wird diese von der Behörde überschritten, gilt die Genehmigung als erteilt. So steht von Beginn des Verfahrens an fest, dass das Verfahren – entweder durch Entscheidung der Behörde oder durch die Fiktion der Genehmigung – spätestens zum Zeitpunkt des Fristablaufs abgeschlossen sein wird. Einer Fristsetzung kann dann die von diesem Rechtsinstrument erwartete Verkürzung von Verfahren zukommen. Das ständig über der Behörde schwebende Damoklesschwert der Genehmigungsfiktion übt einen enormen Druck auf diese aus. Es besteht gerade deswegen aber ein hohes Risiko, dass die Behörde kurz vor Ablauf der Frist einen Ablehnungsbescheid erlässt, um trotz nicht abgeschlossener Prüfungen das Entstehen der Genehmigungsfiktion zu verhindern.<sup>399</sup> Im sich voraussichtlich anschließenden Widerspruchs- oder Klageverfahren hat sie dann unbefristet Zeit, um ihre Prüfungen abschließen zu können. Da in diesem Verfahren auch die Punkte zu prüfen sind, die im Genehmigungsverfahren aufgrund des Fristablaufs noch nicht ermittelt worden sind, ist im Ergebnis dann nicht mehr mit einer Verkürzung des Verfahrens zu rechnen.

#### **(4) Fazit zu Fristenregelungen**

Auf den ersten Blick scheinen Fristenregelungen zwar ein geeignetes Beschleunigungsmittel. Denn das Beschleunigungsmittel nimmt unmittelbar Bezug auf den Faktor Zeit. Man möchte meinen, dass Fristenregelungen „unmittelbar und sofort messbar“ zu einer Verkürzung von Verfahrensdauern zu führen.<sup>400</sup> Dass der Gesetzgeber sich in der aufgezeigten Häufigkeit der Fristsetzung als Beschleunigungsmittel bedient hat, ist daher zunächst nicht erstaunlich.

Und doch fehlt es diesem Rechtsinstrument häufig an einer effektiven und nachhaltigen Beschleunigungswirkung.<sup>401</sup> Allen aufgezeigten Fristarten ist gemein, dass eine

---

<sup>397</sup> *Jacoby*, Die Beschleunigung von Verwaltungsverfahren und das Verfassungsrecht, S. 63; *Bullinger*, Beschleunigte Genehmigungsverfahren für eilbedürftige Vorhaben, S. 68 und 164 ff.

<sup>398</sup> Nach dem Pakt für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung zwischen Bund und Ländern vom 06.11.2023 plant der Bund, „für geeignete Fälle [...] neue gesetzliche Genehmigungsfiktionen [einzuführen], wonach die Zustimmung nach Ablauf der Fristen als erteilt anzusehen ist.“

<sup>399</sup> *Rombach*, Der Faktor Zeit in umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren, S. 217; vgl. *Lübbe-Wolff*, Modernisierung des Umweltordnungsrechts, S. 168 f.; *Hofmann*, ZUR 2024, 201, 203 f.

<sup>400</sup> *Jacoby*, Die Beschleunigung von Verwaltungsverfahren und das Verfassungsrecht, S. 57 f.

<sup>401</sup> vgl. besonders kritisch hinsichtlich der Beschleunigungswirkung vorgegebener Bearbeitungsfristen *Lübbe-Wolff*, Modernisierung des Umweltordnungsrechts, S. 168 f. Es sei höchst unwahrscheinlich, dass Fristsetzungen gleich welcher Art günstige Auswirkungen auf das behördliche Verfahrensmanagement, auf die „Dauer der behördlichen Kaffeepausen“ oder auf irgendeine andere für die Effizienz der behördlichen

Beschleunigungswirkung oft erst gar nicht eintritt oder sich das Verfahren bei einer zunächst erreichten Verfahrensstraffung zu einem späteren Zeitpunkt wieder in die Länge zieht. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Fristenregelungen keine Lösung des eigentlichen Problems der Verfahrensverzögerung schaffen, sondern nur dessen Symptome behandeln. Fristenregelungen muten an, dass die Verzögerung von Verfahren allein darauf zurückzuführen ist, dass die jeweiligen Sachbearbeiter nicht schnell genug arbeiteten und durch ein Druckmittel hierzu angehalten werden müssten. Tatsache ist aber, dass insbesondere Behörden sowohl personell als auch technisch nicht ausreichend ausgestattet sind, um die Masse der bei ihnen zu bearbeitenden, teilweise tatsächlich und rechtlich hoch komplexen Verfahren in der rechten Zeit und mit der notwendigen Sorgfalt bearbeiten zu können. Dass Fristenregelungen dieses Problem nicht lösen können, ist offensichtlich. Denn auch bei Auferlegung einer bestimmten Frist müssen die erforderlichen Arbeitsschritte vorgenommen werden. Sie können nur bei einer ausreichenden Bearbeitungskapazität der Genehmigungsbehörden verwirklicht werden. Da Fristsetzungen erst die Symptome behandeln, das eigentliche Problem – die Komplexität der Verfahren und die mangelhafte Ausstattung der bearbeitenden Behörden – aber außer Betracht lassen, können sie zu keiner nachhaltigen Beschleunigung der Verfahren führen.<sup>402</sup>

## **b) Modifizierung der Verfahrensregelungen für das gerichtliche Verfahren**

Neben der Straffung des behördlichen Genehmigungsverfahrens liegt ein weiterer Schwerpunkt der traditionellen Beschleunigungsgesetzgebung in der Verkürzung verwaltungsgerichtlicher Verfahren.<sup>403</sup> Insbesondere bei großen Infrastrukturvorhaben, die regelmäßig eine hohes Maß individueller Betroffenheit auslösen, schließen sich häufig Gerichtsverfahren an das behördliche Genehmigungsverfahren an.<sup>404</sup> Die Einführung eines Klagerechts für Umweltvereinigungen im UmwRG hat die Anzahl an Klagen weiter erhöht.<sup>405</sup> Das dadurch hervorgerufene Risiko, dass die Realisierung eines Vorhabens durch Gerichtsverfahren auch noch nach Erteilung der Genehmigung verzögert und gegebenenfalls sogar verhindert wird, hat der Gesetzgeber in der Vergangenheit zu minimieren versucht.

---

Arbeit relevante Größe haben würden. Wahrscheinlich sei vielmehr, dass die Behörden dem Druck, unter den sie durch Bearbeitungsfristen gesetzt würden, durch eine weitere Verschiebung ihrer Arbeitsprioritäten ausweichen würden. Zu erwarten sei also, dass Fristen nicht zu einem Abbau, sondern im Gegenteil zu einem Ausbau der Vollzugsdefizite führen würden.

<sup>402</sup> vgl. *Hofmann*, ZUR 2024, 201, 208 f.; *Bullinger*, Beschleunigte Genehmigungsverfahren für eilbedürftige Vorhaben, S. 62.

<sup>403</sup> vgl. etwa den Entwurf des Gesetzes zur Beschleunigung von Investitionen, nach dem die Konzentration des gerichtlichen Verfahrens auf eine Tatsacheninstanz zur Beschleunigung der Planungsverfahren insgesamt und zu schnellerer Rechtssicherheit für alle Beteiligten beitragen soll, BT-Drs. 456/20, S. 15 oder den Entwurf des Sechsten Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze (6. VwGOÄndG), BT-Drs. 30/96, S. 1; vgl. auch *Schwerdtfeger*, ZUR 2023, 451, 451.

<sup>404</sup> vgl. *Riese*, UPR 2021, 445.

<sup>405</sup> vgl. *Bunge*, JuS 2020, 740.

## **aa) Verkürzung des Instanzenzugs**

Eines der Instrumente, die der Gesetzgeber zu diesem Zweck wiederholt eingesetzt hat, ist die Verkürzung des Instanzenzuges.

Nach § 45 VwGO entscheidet grundsätzlich das Verwaltungsgericht im ersten Rechtszug über alle Streitigkeiten, für die der Verwaltungsrechtsweg offensteht. Als Rechtsmittel stehen den Beteiligten die Berufung zum Oberverwaltungsgericht und die Revision an das Bundesverwaltungsgericht zu.<sup>406</sup> In Ausnahmefällen ordnet der Gesetzgeber die erstinstanzliche Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts (§ 48 VwGO) oder sogar die erst- und letztinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts an (§ 50 VwGO). Dies hat zur Folge, dass die normalerweise vorgeschalteten Verfahren vor dem Verwaltungs- und gegebenenfalls vor dem Oberverwaltungsgericht entfallen, der Instanzenzug also auf eine oder zwei Instanzen verkürzt wird.

In der Vergangenheit hat der Gesetzgeber den Katalog der erstinstanzlichen Zuständigkeiten der Oberverwaltungsgerichte und des Bundesverwaltungsgerichts in §§ 48 und 50 VwGO nach und nach erweitert. Entsprechende Regelungen enthalten das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz aus 1991, das 6. VwGOÄndG aus 1996, das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz aus 2006, das EnLAG aus 2009 und das Investitionsbeschleunigungsgesetz aus 2020. Erst im Jahr 2023 sind mit dem Gesetz zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich<sup>407</sup> u.a. Anlagen für Windenergie auf See im Küstenmeer in den Katalog des § 48 VwGO aufgenommen worden.<sup>408</sup> Anlagen für die Errichtung, den Betrieb und die Änderung von Anlagen zur Nutzung von Windenergie an Land mit einer Gesamthöhe von mehr als 50 Metern sind seit 2020 in § 48 Abs. 1 Nr. 3a VwGO aufgeführt und fallen damit in den erstinstanzlichen Zuständigkeitsbereich der Oberverwaltungsgerichte.

Mit der ausnahmsweisen Zuweisung gewisser, aus seiner Sicher bedeutender Vorhaben in die erstinstanzliche Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte bzw. der erst- und letztinstanzlichen Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts erhofft sich der Gesetzgeber, im Wege einer Verkürzung des Instanzenzuges das Gerichtsverfahren als solches und damit die Erwirkung rechtskräftiger Gerichtsentscheidungen zu beschleunigen.<sup>409</sup> Es wird

---

<sup>406</sup> Zulässigkeitsvoraussetzung ist jedoch, dass die Berufung bzw. die Revision zugelassen worden sind (§ 124 Abs. 1 und § 132 Abs. 1 VwGO).

<sup>407</sup> Gesetz zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich vom 20.03.2023, BGBl. 2023 I Nr. 71.

<sup>408</sup> Im selben Zug wurden Vorhaben im Zusammenhang mit dem Ausbau der Infrastrukturen für die Versorgung mit Flüssiggas (LNG) sowie Vorhaben nach dem EnSiG der erst- und letztinstanzlichen Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts zugeschrieben.

<sup>409</sup> vgl. etwa Gesetzesbegründung zum Investitionsbeschleunigungsgesetzes, BT-Drs. 456/20, S. 15; vgl. auch Panzer, in: Schoch/Schneider, VerwaltungsR, § 48VwGO Rn. 3.

argumentiert, dass die erstinstanzlichen Gerichte nicht die personellen und fachlichen Kompetenzen für eine Entscheidung über die Besonderheiten des Fachplanungsrechts besitzen. Wenn rechtlich unzutreffende Entscheidungen letztlich sowieso vor den höheren Gerichten landeten, könnten diese auch direkt in erster Instanz darüber entscheiden.<sup>410</sup>

Auch wenn mittlerweile geklärt ist, dass die Zuweisung der erstinstanzlichen Zuständigkeiten an das Oberverwaltungsgericht bzw. das Bundesverwaltungsgericht keine verfassungsrechtlichen Bedenken hervorruft,<sup>411</sup> erntet die Ausweitung ihrer erstinstanzlichen Kompetenzen Kritik.<sup>412</sup> Im Zuge der Einführung des EnLAG im Jahr 2009 hatte der Bundesrat etwa mit Blick auf die Zukunft geraten, von der Anordnung der erst- und letztinstanzlichen Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts zurückhaltender Gebrauch zu machen. Dies begründete er mit einer Aufweichung der Funktion des Bundesverwaltungsgerichts als höchstes Rechtsmittelgericht und der verfassungsrechtlich vorgesehenen Grundstruktur des gerichtlichen Rechtsschutzes, der eine Aufgabenverteilung zwischen den Gerichten der Länder und des Bundes vorsehe. Diese Aufgabenteilung soll dem Umstand gerecht werden, dass die lokalen Verwaltungsgerichte mit den örtlichen Gegebenheiten des Vorhabens besser vertraut sind als die Oberverwaltungsgerichte der Länder oder gar das Bundesverwaltungsgericht.<sup>413</sup> Außerdem wird eine Überlastung der höheren Gerichte befürchtet, da diese bei erstinstanzlicher Zuständigkeit den Sachverhalt vollständig aufklären müssen. Eine Beschleunigung ist aber gerade dann nicht zu erwarten, wenn das Verfahren bei den Gerichten mangels personeller Ressourcen nicht bearbeitet wird.<sup>414</sup>

## **bb) Klagebegründungsfristen und Präklusionsvorschriften**

Analog zu den verfahrensrechtlichen Beschleunigungsinstrumenten im Verwaltungsverfahren führte der Gesetzgeber auch für das Gerichtsverfahren Fristenregelungen ein. Beispielsweise sieht heute das UmwRG in § 6 eine gesetzliche Klagebegründungsfrist von zehn Wochen vor. Gleiches gilt für die Vorhaben nach dem FStrG und dem AEG.<sup>415</sup> Nach § 87b Abs. 1 und 2 VwGO können die Verwaltungsgerichte den Beteiligten zudem Fristen zum Vortrag und zur Vorlage von Dokumenten setzen.

---

<sup>410</sup> vgl. etwa BT-Drs. 456/20, S. 15 ff. und BT-Drs. 19/22139, S. 16 ff.; *Hoppe*, in: Eyermann, VwGO, § 48 Rn. 1a.

<sup>411</sup> Das Bundesverwaltungsgericht hat mittlerweile entschieden, dass ein Verstoß gegen Art. 19 Abs. 4 GG ausscheidet, weil dieser nur den Rechtsweg garantiere, jedoch keinen Instanzenzug fordere (BVerwG, Beschl. v. 12.07.1983, 1 BvR 1470/82, NJW 1983, 2929). Auch Art. 103 Abs. 1 GG und Art. 95 Abs. 1 GG schreiben einen solchen nicht vor (*Berstermann*, in: Posser/Wolff/Decker, BeckOK VwGO, § 50 Rn. 3).

<sup>412</sup> vgl. *Riese*, UPR 2022, 445.

<sup>413</sup> vgl. Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung des Ausbaus der Höchstspannungsnetze, BT-Drs. 16/10491, S. 22.

<sup>414</sup> vgl. *Bier/Bick*, NVwZ 2023, 457, 462.

<sup>415</sup> vgl. § 17e Abs. 5 Satz 1 FStrG; § 18e Abs. 5 Satz 1 AEG.

Wie bereits erläutert,<sup>416</sup> kommt Fristen jedoch nur eine Signalwirkung zu, solange an ihre Überschreitung keine Rechtsfolge geknüpft wird. Aus diesem Grund sehen sowohl die gesetzlichen Klagebegründungsfristen der § 6 UmwRG, § 17e FStrG und § 18e AEG als auch die Fristregelung des § 87b VwGO Präklusionsregelungen vor, nach denen ein verspäteter Vortrag unter bestimmten Voraussetzungen im Verfahren keine Beachtung findet. Verfassungsrechtlich sind diese Vorschriften jedoch nicht unproblematisch.<sup>417</sup> Denn wie im Verwaltungsverfahren gilt auch im Verwaltungsgerichtsverfahren gemäß § 86 VwGO der Untersuchungsgrundsatz, der das Gericht zur Erforschung des Sachverhalts von Amts wegen verpflichtet und dadurch eine Waffengleichheit zwischen Bürger und Staat herstellen soll.<sup>418</sup> Nach teilweise vertretener Auffassung ist das Gericht deswegen auch nach Fristablauf zu einer weitergehenden Sachaufklärung verpflichtet.<sup>419</sup> Dies wiederum verhindert eine Beschleunigungswirkung der Präklusionsregelungen.

### **cc) Gesetzliche Anordnung der sofortigen Vollziehung**

Ein weiteres häufig verwendetes Beschleunigungsmittel ist die gesetzliche Anordnung der sofortigen Vollziehung für bestimmte Genehmigungstatbestände.

Grundsätzlich gilt gemäß § 80 Abs. 1 Satz 1 VwGO, dass ein Widerspruch und eine Anfechtungsklage aufschiebende Wirkung haben. Für Verwaltungsakte, die ein Vorhaben genehmigen, bedeutet dies, dass die Genehmigung so lange nicht vollziehbar ist,<sup>420</sup> der Vorhabenträger das Vorhaben also so lange nicht realisieren darf, wie das Verfahren anhängig ist. Eine Ausnahme von dieser sogenannten aufschiebenden Wirkung der Klage gilt nur in den Fällen des § 80 Abs. 2 Satz 1 VwGO; nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO etwa, wenn ein Bundes- oder Landesgesetz die sofortige Vollziehung des Verwaltungsakts anordnet. Liegt ein solcher Ausnahmefall vor, ist der Verwaltungsakt auch während des Widerspruchs- oder Klageverfahrens vollziehbar. Nur wenn der Widerspruchsführer oder Kläger zusätzlich einen Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Abs. 4 oder 5 VwGO stellt und diesem Antrag stattgegeben wird, sind die Errichtung und der Betrieb der Anlage während des Hauptsacheverfahrens zu unterbrechen.<sup>421</sup>

---

<sup>416</sup> vgl. hierzu unter C.I.2.a)cc).

<sup>417</sup> *Fertig*, in: Posser/Wolff/Decker, BeckOK VwGO, § 87b Rn. Vor 1.

<sup>418</sup> *Marx*, Die Notwendigkeit und Tragweite der Untersuchungsmaxime in den Verwaltungsprozessgesetzen, S. 10 ff.

<sup>419</sup> Dagegen und zur Darstellung des Streits: *Riese*, in: Schoch/Schneider, VerwaltungsR, § 86 VwGO Rn. 29.

<sup>420</sup> Zu den Rechtsfolgen der aufschiebenden Wirkung vgl. *Gersdorf*, in: Posser/Wolff/Decker, BeckOK VwGO, § 80 Rn. 24 ff.

<sup>421</sup> Weitere Beispiele: Gemäß § 5 Abs. 2 Satz 1 VerkPBG hat die Anfechtungsklage gegen einen Planfeststellungsbeschluss und gegen eine Plangenehmigung i.S.d. VerkPBG keine aufschiebende Wirkung. Gleiches gilt gemäß § 11 Abs. 1 LGG für Widerspruch und Anfechtungsklage gegen eine Zulassungsentscheidung für Vorhaben i.S.d. LGG.

Für immissionsschutzrechtliche Regelungen für Windenergieanlagen an Land gilt seit dem Investitionsbeschleunigungsgesetz aus dem Jahr 2020, dass Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die Zulassung einer Windenergieanlage an Land mit einer Gesamthöhe von mehr als 50 Metern keine aufschiebende Wirkung haben (§ 63 BImSchG). Die Genehmigung bleibt folglich auch bei Anhängigkeit einer gegen ein solches Vorhaben gerichteten Anfechtungsklage grundsätzlich vollziehbar. Der Vorhabenträger kann also die Errichtung des Vorhabens fortsetzen, solange das Gerichtsverfahren läuft. Hierdurch wird zwar die Dauer des Gerichtsverfahrens nicht verkürzt, in der Sache aber dennoch eine zügigere Realisierung des Vorhabens gewährleistet.<sup>422</sup> Denn mit der Regelung wird verhindert, dass für den Vorhabenträger ein Leerlauf von einigen Monaten oder sogar Jahren während der Zeit des anhängigen Gerichtsverfahrens entsteht.

Der Anordnung der sofortigen Vollziehung kommt eine enorme Beschleunigungswirkung für das Vorhaben jedenfalls dann zu, wenn ein Widerspruchs- oder Gerichtsverfahren anhängig ist. Zugleich führt dieses Instrument jedoch zu einer erheblichen Einschränkung der Interessen des Vorhabengegners. Da Gerichtsverfahren regelmäßig mehrere Monate oder Jahre in Anspruch nehmen, sind Vorhaben häufig bereits fertiggestellt, bevor das Gericht abschließend über die Rechtmäßigkeit der Genehmigung entscheidet. Das Risiko, dass die Realisierung des Vorhabens zu einer rechtswidrigen Beeinträchtigung entgegenstehender Rechte führt, wird damit auf den Vorhabengegner verlagert.<sup>423</sup>

---

<sup>422</sup> vgl. BT-Drs. 19/22139, S. 18.

<sup>423</sup> vgl. *Gersdorf*, in: Posser/Wolff/Decker, BeckOK VwGO, BeckOK VwGO, § 80 Rn. 43; OVG Hamburg, Beschl. v. 23.04.1991, Bs II 16/91, NVwZ-RR 1992, 318, 319.

### 3. Zwischenergebnis: Verfahrensrechtlicher Ansatz der traditionellen Beschleunigungsgesetzgebung

Den Instrumenten der traditionellen Beschleunigungsgesetzgebung gemein ist ihr organisationsrechtlicher Ansatz. Der Gesetzgeber hat bislang vorwiegend am Aufbau des Genehmigungsverfahrens angesetzt und die Art und Weise („Wie“) der Genehmigungsprüfung modifiziert. Die Inhalte der Prüfung, die materiell-rechtlichen Zulassungsanforderungen („Ob“), ließ er jedoch weitgehend unberührt. Zurecht wird daher von einem verfahrensrechtlichen Ansatz der traditionellen Beschleunigungsgesetzgebung gesprochen.<sup>424</sup>

Gleichwohl soll betont werden, dass mit dem Terminus der „verfahrensrechtlichen Beschleunigungsgesetzgebung“ hier lediglich gemeint ist, dass der Gesetzgeber sich der verfahrensrechtlichen Regelungen als *Anknüpfungspunkt* zur Gestaltung des gesamten Genehmigungsverfahrens bedient. Die Begrifflichkeit soll aber keine Aussage über etwaige *Auswirkungen* der Beschleunigungsgesetze auf materielle Rechtspositionen treffen. Denn auch die traditionelle Beschleunigungsgesetzgebung hat regelmäßig und mitunter erhebliche Auswirkungen auf materielle Rechtspositionen. Fristenregelungen, deren Überschreiten mit der Präklusion sanktioniert werden, stellen beispielsweise zunächst ein organisatorisches Instrument dar, weil sie den zeitlichen Ablauf des Verfahrens bestimmen. Führt das Überschreiten der Frist aber zur Präklusion des Vortrags (z.B. § 73 Abs. 4 VwVfG; § 6 UmwRG), hat das in seinem Ansatz verfahrensrechtliche Instrument sogar die vollständige Entwertung der materiellen Rechtsposition zur Folge.<sup>425</sup> Gleiches gilt für den Entfall der aufschiebenden Wirkung eines Rechtsbehelfs, was dazu führt, dass der Betroffene das Risiko trägt, dass die Realisierung des Vorhabens zu einer unter Umständen sogar irreversiblen Verletzung seiner materiellen Rechte führt.<sup>426</sup>

Vergegenwärtigt man sich erneut die Abgrenzung zwischen Verfahrens- und materiellem Recht,<sup>427</sup> sind diese „inhaltlichen Übergriffigkeiten“<sup>428</sup> der verfahrensrechtlichen Beschleunigungsgesetzgebung auf materielle Rechtspositionen nicht erstaunlich. Denn wie eingangs dargestellt, hat das Verfahrensrecht ohne das materielle Recht keine Daseinsberechtigung und das materielle Recht kommt ohne das Verfahrensrecht nicht zur Geltung. Hat das Verfahrensrecht eine dem materiellen Recht dienende Funktion, leuchtet es ein, dass eine Verkürzung der Verfahrensrechte häufig auch zu einer Abwertung materieller Rechtspositionen führt.

---

<sup>424</sup> vgl. *Schlacke/Wentzien/Römling*, NVwZ 2022, 1577; *Köck*, ZUR 2023, 470; *Püttner/Guckelberger*, JuS 2001, 218; *Otter/Eh*, EnWZ 2023, 51; *Guckelberger*, in: *Ziekow*, Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, S. 47 ff.; *Hofmann*, ZUR 2024, 201, 205.

<sup>425</sup> vgl. *Kämper*, in: *Bader/Ronellenfitsch*, BeckOK VwVfG, § 73 Rn. 55.

<sup>426</sup> vgl. *Erbguth*, DVBl. 2023, 510, 511.

<sup>427</sup> vgl. hierzu unter B.I.3.

<sup>428</sup> *Erbguth*, DVBl. 2023, 510, 511.

## II. Der neue materiell-rechtliche Ansatz der Beschleunigungsgesetzgebung

Das Jahr 2022 wird in Politik und Literatur von vielen als Zäsur und Wendepunkt der Beschleunigungsgesetzgebung wahrgenommen.<sup>429</sup> Mit dem Regierungswechsel in der 20. Legislaturperiode, befeuert durch die Folgen des Angriffskriegs Russlands auf die Ukraine, hat die Beschleunigungsgesetzgebung in Deutschland erneut Auftrieb bekommen (1.) und gleichzeitig eine entscheidende Wende hin zu einem neuen materiellen Ansatz der Verfahrensbeschleunigung genommen (2.).

### 1. Politische Anreize für die Entstehung eines neuen Beschleunigungsansatzes

Einen ersten Anstoß für diese Entwicklung gab auf nationaler Ebene bereits der Regierungswechsel im Jahr 2021. Durch die Energieversorgungskrise, hervorgerufen durch den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine, nahm die neue Beschleunigungsgesetzgebung erst richtig an Fahrt auf.

#### a) Anstoßwirkung auf nationaler Ebene durch den Regierungswechsel im Jahr 2021

Schon die sogenannte große Koalition aus CDU/CSU- und SPD-Fraktion hatte sich für die 19. Legislaturperiode (2017 - 2021) vorgenommen, den Ausbau der erneuerbaren Energien zu beschleunigen.<sup>430</sup> Die in dieser Zeit ergriffenen Beschleunigungsinstrumente waren jedoch noch von dem herkömmlichen prozessualen Beschleunigungsansatz geprägt.<sup>431</sup> Ein Wandel der Instrumente der Beschleunigungsgesetzgebung ist erst seit der sich anschließenden 20. Legislaturperiode erkennbar.<sup>432</sup> Die Bundestagswahlen im Herbst 2021 führten zu einem Regierungswechsel und der Bildung einer Koalition durch die SPD-, Grünen- und FDP-Fraktionen (sog. Ampel-Koalition). Erstmals wurden das Wirtschafts- und das Klimaschutzressort unter einem Dach beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) miteinander vereint. Das unter die Führung eines „grünen“ Ministers gestellte Ministerium stellte bereits kurz nach Beginn der Legislaturperiode die entscheidenden Weichen hin zu einem materiell-rechtlichen Ansatz zur Beschleunigung der

---

<sup>429</sup> vgl. etwa *Schlacke/Wentzien/Römling*, NVwZ 2022, 1577 („Paradigmenwechsel“); *Römling* im Rahmen der 4. Greifswalder Gespräche 2022 („umfassender Umbruch im Rahmen der Beschleunigungsgesetzgebung“), vgl. Tagungsbericht von *Thierjung/Plattner*, NVwZ 2023, 1398; *Ruge*, NVwZ 2023, 870 („kleine Revolution“); *Wulff*, NVwZ 2023, 978; *dies.*, EurUP 2023, 320.

<sup>430</sup> Koalitionsvertrag der 19. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages zwischen der CDU, CSU und SPD vom 12.03.2018, „Ein neuer Aufbruch für Europa – Eine neue Dynamik für Deutschland – Ein neuer Zusammenhalt für unser Land“, S. 72 und 114, abrufbar unter [https://www.bundestag.de/resource/blob/543200/9f0f21a92a618c77aa330foaed21e308/kw49\\_koalition\\_koalitionsvertrag.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/543200/9f0f21a92a618c77aa330foaed21e308/kw49_koalition_koalitionsvertrag.pdf), zuletzt abgerufen am 27.12.2024.

<sup>431</sup> *Otter/Eh*, EnWZ 2023, 51.

<sup>432</sup> vgl. *Otter/Eh*, EnWZ 2023, 122.

Verfahren für den Ausbau der erneuerbaren Energien. In der Koalitionsvereinbarung der Ampel-Koalition, die zwar keine unmittelbare rechtliche Wirkung entfaltet,<sup>433</sup> jedoch die Marschroute der Regierung anzeigt, heißt es:

*„Wir machen es zu unserer gemeinsamen Mission, den Ausbau der Erneuerbaren Energien drastisch zu beschleunigen und alle Hürden und Hemmnisse aus dem Weg zu räumen.“<sup>434</sup>*

Am 11. Januar 2021 veröffentlichte das BMWK die Eröffnungsbilanz Klimaschutz.<sup>435</sup> Darin wird Deutschland ein dramatischer Zustand beim Klimaschutz attestiert: Die bisherigen Maßnahmen zur Erreichung der im Pariser Klimaschutzabkommen vorgesehenen Klimaschutzmaßnahmen sind danach in allen Sektoren unzureichend. Zur Erreichung des Ziels der Reduzierung des Anstiegs der globalen Durchschnittstemperatur um 1,5 Grad bis 2030 ist eine Verdreifachung der bisherigen Geschwindigkeit der Emissionsminderung erforderlich. Ernüchternd fiel insbesondere der Bericht über den Zustand des Ausbaus der erneuerbaren Energien aus. In diesem Bereich waren die CO<sub>2</sub>-Emissionen zuletzt sogar wieder gestiegen. Der Ausbau der Windenergieanlagen war im Jahr 2022 auf dem niedrigsten Stand der vergangenen zehn Jahre.<sup>436</sup> Aus diesem Zwischenstandsbericht zieht das BMWK die Schlussfolgerung, dass es die Hauptaufgabe der kommenden Jahre sein muss, den Ausbau der erneuerbaren Strom- und Wärmeenergie „massiv“ zu beschleunigen. Vor allem Planungs- und Genehmigungsverfahren seien aktuell noch „viel zu langwierig“.<sup>437</sup>

Angetrieben durch die Energieversorgungskrise in Europa kam der Gesetzgeber bereits im Juli desselben Jahres und damit nur sechs Monate nach Veröffentlichung der Eröffnungsbilanz Klimaschutz den Forderungen des BMWK nach. Mit dem sogenannten Osterpaket erließ er am 7. Juli 2022 ein Gesetzespaket, das umfassende Maßnahmen zur Beschleunigung der Verfahren für den Ausbau der Windenergie an Land und auf See beinhaltet.<sup>438</sup> Hervorzuheben

---

<sup>433</sup> vgl. *Leisner*, NJW 2010, 823.

<sup>434</sup> Koalitionsvereinbarung 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90/Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP), „Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“ vom 07.12.2021, S. 44.

Zu den festgelegten Zielen im Hinblick auf den Ausbau erneuerbarer Energien der Koalition gehört es, 80 % des Strombedarfs aus erneuerbaren Energien zu erzeugen. Bis 2030 soll die Leistung von Photovoltaik auf 200 Gigawatt (GW) erhöht werden. Für die Windenergie an Land sollen zwei Prozent der Landesflächen ausgewiesen werden. Auch Offshore-Windenergieanlagen werden im Koalitionsvertrag bedacht. So sollen die Kapazitäten für Windenergie auf See bis zum Jahr 2045 nahezu verzehnfacht werden. Für die Förderung von Bioenergie ist die Erarbeitung einer Biomasse-Strategie vorgesehen. Das Potenzial der Geothermie für die Energieversorgung soll stärker genutzt werden. Zur Erreichung dieser Ziele sollen insbesondere die Planungs- und Genehmigungsverfahren beschleunigt werden.

<sup>435</sup> Eröffnungsbilanz Klimaschutz des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz vom 11.01.2021.

<sup>436</sup> Eröffnungsbilanz Klimaschutz des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz vom 11.01.2021, S. 1 ff.

<sup>437</sup> Eröffnungsbilanz Klimaschutz des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz vom 11.01.2021, S. 12 f.

<sup>438</sup> Gesetz zu Sofortmaßnahmen für einen beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien und weiteren Maßnahmen im Stromsektor (BGBl. I, S. 1237); Zweites Gesetz zur Änderung des Windenergie-auf-See-Gesetz und anderer Vorschriften (BGBl. I, S. 1325); das Gesetz zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land (BGBl. I, S. 1353); Viertes Gesetz zur Änderung des BNatSchG (BGBl. I, S. 1436).

ist etwa die Standardisierung der artenschutzrechtlichen Prüfung im Genehmigungsverfahren durch die Reform der §§ 44 ff. BNatSchG, die Verpflichtung der Länder zur Ausweisung von Windenergiegebieten mit der Einführung des WindBG und zuletzt die Einführung des Abwägungsvorrangs für erneuerbare Energien mit der Neufassung des § 2 EEG zu nennen. Das Osterpaket setzte damit den Startschuss für eine neue Ära der Beschleunigungsgesetzgebung, die seit dem Jahr 2022 von einer Flut neuer Regelungen geprägt ist.<sup>439</sup>

## **b) Zusätzliche Beschleunigungsimpulse durch die Energieversorgungskrise in Europa**

Nach Beginn des Angriffskrieges Russlands gegen die Ukraine am 24. Februar 2022 wurde die Abhängigkeit der Energieversorgung Deutschlands und vieler weiterer Mitgliedstaaten der Europäischen Union von den Gas-, Öl- und Kohleeinfuhren aus Russland besonders sichtbar. Die rasant steigenden Energiepreise und schließlich die Einstellung der Lieferungen aus Russland führten in der EU zu einer Energieversorgungskrise, die sofortige Maßnahmen forderte.<sup>440</sup> Im März 2022 vereinbarten die Staats- und Regierungschefs der EU im Europäischen Rat, die Abhängigkeit Europas von russischen Energieeinfuhren so bald wie möglich zu beenden.<sup>441</sup>

Diese Ausgangslage befeuerte nicht nur die nationale Gesetzgebung zur Beschleunigung des Ausbaus eines alternativen Energieversorgungssystems.<sup>442</sup> Zugleich entstanden auch auf europäischer Ebene Initiativen zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren für den Ausbau erneuerbarer Energien. Mit dem am 18. Mai 2022 veröffentlichten REPowerEU-Plan schlug die Kommission eine Reihe von Maßnahmen zur Sicherung der Energieversorgung in Europa vor, die gleichzeitig zu einer „strukturellen Veränderung des Energiesystems der EU“ führen sollen.<sup>443</sup>

---

<sup>439</sup> vgl. zuletzt etwa das Gesetz vom 03.07.2023 zur Stärkung der Digitalisierung im Bauleitplanverfahren und zur Änderung weiterer Vorschriften (BGBl. I, Nr. 176), das Gesetz zur Verbesserung des Klimaschutzes beim Immissionsschutz, zur Beschleunigung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren und zur Umsetzung von EU-Recht vom 03.07.2024 (BGBl. I, Nr. 225) oder den Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung des Ausbaus von Telekommunikationsnetze vom 16.08.2024 (BT-Drs. 391/24).

<sup>440</sup> vgl. Europäischer Rat, <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/eu-response-ukraine-invasion/impact-of-russia-s-invasion-of-ukraine-on-the-markets-eu-response/#:~:text=Die%20Energiepreise%20schwanken%20seit%20Mitte,%C3%BCber%20die%20Energieversorgungssicherheit%20gef%C3%BChrt%20hat>, zuletzt abgerufen am 27.12.2024.

<sup>441</sup> Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 25.03.2022 (Erklärung von Versailles), EUCO 1/22, S. 5.

<sup>442</sup> Die schnelle Umsetzung der in der Eröffnungsbilanz Klimaschutz (Januar 2022) angekündigten Maßnahmen durch das Osterpaket (Juni/Juli 2022) ist nicht nur auf die Eilbedürftigkeit bei der Umsetzung der Energiewende, sondern im Wesentlichen auch auf die Ukraine Krise zurückzuführen (vgl. BT-Drs. 162/22, S. 1; BT-Drs. 20/2354, S. 1).

Neben dem Ausbau der erneuerbaren Energien ermöglichte der Gesetzgeber beispielsweise mit dem LNG-Beschleunigungsgesetz und dem 14. Gesetz zur Änderung des BImSchG auch den (befristeten) Ausbau von Energieversorgungsstrukturen, die auf fossilen Energieträgern beruhen. Die Energieversorgungskrise machte deren kurz- und mittelfristige Fortnutzung notwendig, um eine möglichst sichere, bezahlbare sowie nachhaltige Energieversorgung zu gewährleisten.

<sup>443</sup> Mitteilung der Europäischen Kommission vom 18.05.2022 (REPowerEU-Plan), COM (2022) 230, S. 2

Darin konzentriert sich die Kommission insbesondere auch auf die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren.<sup>444</sup> So verabschiedete sie mit dem REPowerEU-Plan auch eine 11-seitige an die Mitgliedstaaten gerichtete Empfehlung von Beschleunigungsinstrumenten.<sup>445</sup> Außerdem legte sie einen überarbeiteten Vorschlag für die Reform der EE-Richtlinie vor<sup>446</sup> und ersuchte den Rat und das Parlament, die bereits mit dem Fit-for-55-Plan im Jahr 2021 angestoßene Richtlinienreform zügig umzusetzen.<sup>447</sup>

Die Reform und Umsetzung der Richtlinie nahmen jedoch kostbare Zeit in Anspruch, während sich die Lage an den Energiemärkten weiter verschärfte. Auf Vorschlag der Kommission<sup>448</sup> erließ der Rat deswegen am 22. Dezember 2022 eine sogenannte EU-Notfallverordnung<sup>449</sup> im besonderen Gesetzgebungsverfahren nach Art. 122 Abs. 1 AEUV.<sup>450</sup> Mit den Maßnahmen der Verordnung sollten kurzfristig Lösungen in Bezug auf den Energienotstand getroffen werden.<sup>451</sup> Die Maßnahmen der EU-Notfallverordnung waren zwar in ihrem Geltungszeitraum befristet und traten zum Juli 2024 bzw. Juli 2025<sup>452</sup> außer Kraft. Mit der Reform der Erneuerbaren-Energien-Richtlinie wurden die Maßnahmen der EU-Notfallverordnung allerdings weitgehend in das geltende, unbefristete Recht überführt. Zusätzlich wurden weitere Maßnahmen zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren eingeführt.<sup>453</sup>

Den Vorschlägen der Kommission kam und kommt noch heute eine enorme Anstoßwirkung für die nationale Beschleunigungsgesetzgebung zu. Allein die Schlagzahl der von der Kommission in den vergangenen zwei Jahren ergriffenen Beschleunigungsinitiativen hält den

---

<sup>444</sup> REPowerEU-Plan, S. 13 f.

<sup>445</sup> Empfehlung der Kommission zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren für Projekte im Bereich der erneuerbaren Energien und zur Förderung von Strombezugsverträgen vom 18.05.2022, C (2022) 3219, S. 5 ff. Die darin aufgezählten Vorschläge konzentrieren sich im Schwerpunkt auf das Verfahrensrecht. So sollen die Mitgliedstaaten etwa kurze Fristen für alle Verfahrensschritte eines Genehmigungsverfahrens und Genehmigungsfiktionen für den Fall einer Fristüberschreitung („stillschweigende Genehmigung“) einführen. Außerdem sollen die Verfahren weitgehend digitalisiert und ausreichende personelle und kompetente Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Daneben regt die Kommission jedoch auch materiell-rechtliche Änderungen an, um Genehmigungsverfahren zu erleichtern. Beispielsweise sollen die Mitgliedstaaten Gebiete für die Entwicklung erneuerbarer Energien ausweisen (sog. Go-to-Gebiete) und sicherstellen, dass artenschutzrechtliche Verbote kein zwingendes Hindernis für die Entwicklung von Projekten im Bereich der erneuerbaren Energien darstellen.

<sup>446</sup> Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie (EU) 2018/2001 vom 18. Mai 2022, COM (202) 222.

<sup>447</sup> REPowerEU-Plan, S. 14 f.

<sup>448</sup> Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung des Rates zur Festlegung eines Rahmens für einen beschleunigten Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien vom 09.11.2022, COM (2022) 591.

<sup>449</sup> Verordnung des Rates (EU) 2022/2577 zur Festlegung eines Rahmens für einen beschleunigten Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien vom 22.12.2022, ABl. L 335/36.

<sup>450</sup> Bei Art. 122 Abs. 1 AEUV handelt es sich um eine Ausnahmenvorschrift, die den Rat auf Vorschlag der Kommission – ohne Beteiligung des Europäischen Parlaments (vgl. *Bandilla*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, Art. 122 AEUV Rn. 14) – ermächtigt, über die der Wirtschaftslage angemessenen Maßnahmen zu beschließen, insbesondere falls gravierende Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Waren, vor allem im Energiebereich, auftreten. Diese Voraussetzungen sind vorliegend mit der Inflation und dem Rückgang des Wirtschaftswachstums aufgrund der hohen Energiepreise begründet worden (Erwägungsgrund Nr. 2 EU-Notfallverordnung; *Kment/Maier*, ZUR 2023, 323 hinterfragen kritisch, ob hiermit tatsächlich die Voraussetzungen des Art. 122 AEUV erfüllt waren.)

<sup>451</sup> EU-Notfallverordnung, Erwägungsgrund Nr. 3.

<sup>452</sup> Mit der Änderungsverordnung (EU) 2024/223 vom 22.12.2023 wurde der Geltungszeitraum für einige Maßnahmen bis zum 30.06.2025 verlängert.

<sup>453</sup> vgl. zur EU-Notfallverordnung und der Reform der Erneuerbare-Energien-Richtlinie noch unter E.II.

auf dem deutschen Gesetzgeber lastenden Beschleunigungsdruck aufrecht und ermutigt ihn zum Erlass neuer Beschleunigungsgesetze.

## 2. Instrumente des neuen materiell-rechtlichen Beschleunigungsansatzes

Die Beschleunigungsgesetzgebung ist von einem Wandel der zur Beschleunigung eingesetzten Instrumente geprägt. Während der Gesetzgeber traditionell auf Modifikationen des Verfahrensrechts setzte, konzentriert er sich nunmehr vermehrt auf die materiell-rechtlichen Zulassungsanforderungen, die an ein Vorhaben gestellt werden.<sup>454</sup> Im Folgenden sollen diese neuen Rechtsinstrumente einer abstrakten Systematisierung unterzogen werden. Darauf aufbauend werden einige der vom Gesetzgeber erlassenen Beschleunigungsgesetze eingeordnet und analysiert.

### a) Versuch einer Systematisierung der materiell-rechtlichen Beschleunigungsinstrumente

Als materiell-rechtliche Beschleunigungsinstrumente sind nach dem hiesigen Verständnis alle gesetzlichen Regelungen zu verstehen, die die Vorschriften, die die inhaltlichen Anforderungen an ein Vorhaben festlegen, modifizieren und in der Absicht erlassen worden sind, die Dauer des Genehmigungsverfahrens zu verkürzen.

Bereits in der Vergangenheit wurden Modifizierungen des materiellen Rechts, insbesondere des Umweltrechts, verschiedentlich – auch mit dem Ziel der Vereinfachung umweltrechtlicher Genehmigungsverfahren – diskutiert.<sup>455</sup> In diesem Zuge sind bereits einige Versuche zur Systematisierung der vorgeschlagenen Rechtsinstrumente unternommen worden.<sup>456</sup> Den jüngsten Beschleunigungsgesetzen kann eine derartige Systematisierung jedoch nicht entnommen werden. Es ist nicht zu erkennen, dass der Gesetzgeber in den vergangenen Jahren

---

<sup>454</sup> Wulff, NVwZ 2023, 978; dies., VerfBlog vom 07.03.2023, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/zwischen-den-stuhlen/>, zuletzt abgerufen am 27.12.2024; Schlacke/Wentzien/Römling, NVwZ 2022, 1577; Erbguth, DVBl. 2023, 510; WPKS, Die Beschleunigungsgesetzgebung 2022, S. 7.

<sup>455</sup> vgl. etwa Lübke-Wolff, Modernisierung des Umweltordnungsrechts, S. 71 ff.; Molitor, in: Rengeling, Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, S. 13 ff.; Wägenbauer, in: Rengeling, Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, S. 19 ff.; Breuer, in: Rengeling, Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, S. 77 ff.; vgl. auch die Zusammenfassung des Umweltbundesamtes (<https://www.umweltbundesamt.de/umweltgesetzbuch#entwicklung-des-umweltgesetzbuches>, zuletzt abgerufen am 27.12.2024) zu den verschiedenen Versuchen zum Erlass eines einheitlichen Umweltgesetzbuches mit dem Ziel einer Zusammenfassung, Harmonisierung, Vereinfachung und Modernisierung des nationalen Umweltrechts, die letztlich scheiterten.

<sup>456</sup> vgl. etwa Koch, NVwZ 1996, 215; Huber, DVBl. 1999, 489; Molitor, in: Rengeling, Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, S. 23 ff.; Lübke-Wolff, Modernisierung des Umweltordnungsrechts, S. 139 ff., 141 ff.; Dolde, NVwZ 2006, 857. Lübke-Wolff differenziert beispielsweise zwischen dem Regelungsverzicht, der Entdifferenzierung und der Ersetzung instrumenteller Detailvorschriften durch Zielvorgaben. Unter dem Regelungsverzicht versteht sie den Rückzug aus der Reglementierung eines bestimmten Sachbereiches durch die Aufgabe ordnungsrechtlicher Steuerungselemente und differenziert dabei zwischen der ersatzlosen Aufgabe des mit der Regelung verfolgten Ziels und der Aufgabe ordnungsrechtlicher Mittel zugunsten des Einsatzes anderer Mechanismen. Mit dem Begriff der Entdifferenzierung beschreibt sie die Angleichung von Anforderungen, die an unterschiedliche Sachverhalte gestellt werden. Die Ersetzung instrumenteller Detailvorschriften durch Zielvorgaben definiert sie als den Verzicht auf detaillierte Mittel zur Erreichung eines bestimmten Ziels zugunsten reiner Zielvorgaben, wobei dem Normadressaten ein Spielraum hinsichtlich der zur Erreichung einzusetzenden Mittel gewährt wird.

einer bestimmten Methodik bei der Modifizierung des materiellen Rechts vorging. Er verfolgt vielmehr einen problembezogenen Ansatz, indem er punktuell an den Zulassungsvoraussetzungen ansetzt, die in der Vergangenheit immer wieder als materiell-rechtliche Hindernisse des Ausbaus der Windenergie angeführt worden sind.<sup>457</sup> So hat er beispielsweise die artenschutzrechtlichen Tötungs- und Verletzungsverbote in den Blick genommen und die wiederholt geforderten Vorschriften zur Konkretisierung der Signifikanzprüfung erlassen. Mit der neuen Regelung des § 249 Abs. 1 BauGB löst er die Problematik der Konzentrationsflächenplanung, indem er § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB für unanwendbar auf Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB erklärt. Mit der Einführung des § 26 Abs. 3 BNatSchG n.F. kommt er der Forderung nach einer Zulassung von u.a. Windenergieanlagen in Landschaftsschutzgebieten nach.

Wenngleich der Gesetzgeber selbst einen einheitlichen roten Faden seiner Beschleunigungsgesetzgebung vermissen lässt, sind die bereits ergriffenen Maßnahmen retropektiv doch einer Kategorisierung zugänglich. Bei den zur Verfahrensbeschleunigung im materiellen Rechtsbereich erlassenen Gesetzen handelt es sich zum einen um konkretisierende Vorschriften, die den Inhalt von Normen, deren Anwendung in der Vergangenheit zu Rechtsunsicherheiten geführt hat, spezifizieren sollen (b). Damit begegnet der Gesetzgeber dem unter II. als Verzögerungsgrund herausgearbeiteten Normmangel. Zum anderen setzt der Gesetzgeber die ausgemachten hohen materiell-rechtlichen Anforderungen, die an die Zulassung von Windenergieanlagen gestellt werden, herab (c). Auf diese Weise begegnet er auch der unter II. als weiteren Verzögerungsgrund ausgemachten Normfülle. Folglich können die Beschleunigungsinstrumente spiegelbildlich zu den bereits dargestellten Verzögerungsgründen kategorisiert werden, wobei Abgrenzungsschwierigkeiten allerdings nicht ausbleiben.

Lediglich die Neufassung des § 2 EEG lässt sich keiner der aufgestellten Maßnahmenkategorien zuordnen. Mit dieser Regelung schreibt der Gesetzgeber fest, dass die Errichtung und der Betrieb von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien im überragenden öffentlichen Interesse stehen und der öffentlichen Sicherheit dienen. Die erneuerbaren Energien sollen danach als vorrangiger Belang in Schutzgüterabwägungen eingebracht werden. Diese Anordnungen stehen im Gegensatz zu den übrigen bislang erlassenen Beschleunigungsgesetzen, die sich punktuell und rechtsbereichsspezifisch auf die materiell-rechtlichen Prüfungspunkte beziehen, die in der Vergangenheit zu Verzögerungen führten. Die

---

<sup>457</sup> vgl. Aufzählung der geplanten Maßnahmen in Eröffnungsbilanz Klimaschutz, 2022, S. 14 f. und Eckpunktepapier „Beschleunigung des naturverträglichen Ausbaus der Windenergie an Land“, 2022; vgl. *Breuer*, NVwZ 2023, 1273, 1279 („präzedenzlose Zuspitzung der finalen Rechtssetzung, die die Züge einer planwirtschaftlichen Maßnahmengesetzgebung trägt“); a.A. wohl *Zenke*, EnWZ 2022, 147, 152, derer zufolge das Osterpaket mehr als ein Sammelsurium vieler Änderungsvorschläge sei und eine klare Strategie für das Erreichen der Klimaziele aufzeige; *Schlacke/Wentzien/Römling*, NVwZ 2022, 1577, 1586 („Bündel vielfältiger Beschleunigungsmaßnahmen“).

Norm des § 2 EEG findet hingegen rechtsbereichsübergreifend Anwendung. Sie erscheint damit wie eine Klammervorschrift, mit der der Gesetzgeber seiner neuen Beschleunigungsgesetzgebung eine einheitliche Überschrift gibt.

## **b) Konkretisierung materiell-rechtlicher Genehmigungsvoraussetzungen**

Einer der Schwerpunkte der jüngsten Beschleunigungsgesetzgebung liegt auf der Konkretisierung von Vorschriften, deren Umsetzung in der Vergangenheit wiederholt zu Unsicherheiten führte. Zu nennen ist dabei insbesondere die Konkretisierung der artenschutzrechtlichen Signifikanzprüfung in § 45b BNatSchG, auf den im Folgenden noch näher eingegangen werden soll. Aber auch an zahlreichen anderen Stellen wurden Normenkonkretisierungen vorgenommen, um durch Rechtsklärung zu einer Beschleunigung des Verfahrens beizutragen.<sup>458</sup>

### **aa) Allgemeines zu Normenkonkretisierungen**

Eine Normenkonkretisierung liegt vor, wenn eine abstrakte, qualitative rechtliche Vorgabe in rechtsverbindlicher Form anwendungsgerecht präzisiert wird, um sowohl Auslegungsproblemen als auch gegebenenfalls Erkenntnisproblemen zu begegnen und dadurch den Gesetzesvollzug zu erleichtern.<sup>459</sup>

#### **(1) Anwendungsbereich von Normenkonkretisierungen**

Nach der vorstehenden Definition kommen Normenkonkretisierungen dort zum Einsatz, wo das Gesetz abstrakte, also unbestimmte Rechtsbegriffe verwendet.

Unbestimmte Rechtsbegriffe werden zum einen zur Umschreibung des Anwendungsbereiches einer Norm verwendet. Sie dienen dazu, eine Vielzahl von Sachverhalten vom Regelungsbereich der Norm zu erfassen, deren konkrete Benennung im Normtext entweder zu viel Platz einnehmen würde oder die noch nicht abschließend aufgeführt werden können oder sollen. Durch die Verwendung eines unbestimmten Rechtsbegriffes werden auch solche Sachverhaltskonstellationen einbezogen, die erst nach Erlass des Gesetzes entstehen. Außerdem verringert der Gesetzgeber auf diese Weise die Gefahr, dass Sachverhaltskonstellationen vom Normtext nicht umfasst sind, die er bei Erlass des Gesetzes nicht bedacht oder noch nicht gekannt hat. Die Verwendung abstrakter Rechtsbegriffe zur

---

<sup>458</sup> vgl. im Artenschutzrecht etwa auch § 45b Abs. 8 Nr. 4 BNatSchG, hierzu noch unter C.II.2.c)bb)(3)(c).  
vgl. im Bauplanungsrecht etwa § 249 Abs. 10 BauGB n.F., mit dem für den unbestimmten Rechtsbegriff der „optisch bedrängenden Wirkung“ eine Berechnungsformel für Windenergievorhaben aufgestellt wird oder § 8 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO n.F., mit dem nunmehr klargelegt wird, dass Anlagen zur Erzeugung von Strom und Wärme aus solarer Strahlungsenergie oder Windenergie von den Gewerbebetrieben aller Art umfasst sind.

<sup>459</sup> Köck, ZUR 2023, 470.

Umschreibung des Anwendungsbereichs einer Norm macht diese flexibel auf eine Vielzahl von Fällen anwendbar und verhindert, dass eine baldige Anpassung der Norm zur Einbeziehung neu entstandener oder zunächst übersehener Fälle erforderlich wird.

Zum anderen werden unbestimmte Rechtsbegriffe als „Platzhalter“ zur Umschreibung der konkreten Rechtsfolgen einer Norm verwendet. Insbesondere im technisch geprägten Umweltrecht ist die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe auf Rechtsfolgenseite weit verbreitet. Hintergrund ist, dass die zum Schutz der Umwelt zu ergreifenden Sicherheitsvorkehrungen regelmäßig einen hohen technischen Sachverstand erfordern, der durch den parlamentarischen Gesetzgeber nicht gewährleistet werden kann. Aus diesem Grund verpflichten formelle Gesetze häufig nur abstrakt zur Verhinderung schädlicher Umwelteinwirkungen, ohne die konkret zu ergreifenden Vorkehrungen zu benennen.<sup>460</sup>

Unbestimmte Formulierungen ermöglichen zwar die Darstellung einer Vielzahl von Sachverhalten und einen flexiblen Umgang mit der Norm auf der abstrakten Regelungsebene. Für die Umsetzung und den Vollzug der Normen in der Praxis stellt dies jedoch regelmäßig ein Problem dar. Denn je offener eine Regelung formuliert ist, desto schneller entstehen Unsicherheiten und Konflikte bei ihrer Anwendung im konkreten Einzelfall. Normenkonkretisierungen bieten eine Lösung für diese Ambivalenz der Erfordernisse der unterschiedlichen Bedürfnisse auf der Regelungs- und der Vollzugsebene. Sie präzisieren den Regelungsgehalt der abstrakt formulierten Norm, indem sie für bestimmte Teilbereiche, die von ihrem Anwendungsbereich erfasst sein sollen, präzise Vorgaben treffen. Normenkonkretisierende Vorschriften sind damit als Annex oder Aufbau eines unbestimmten Rechtsbegriffes zu verstehen. Sie stellen eine klare, vollzugsfähige Regelungslage her, ohne dass dabei die Vorzüge der unbestimmten Formulierung im Gesetz aufgegeben werden müssen. Das Zusammenspiel zwischen der Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe und darauf aufbauender Normenkonkretisierungen stellt eine vielfach vom Gesetzgeber gewählte Methode dar, die es ihm ermöglicht, eine eindeutige Regelung zu schaffen, ohne dabei die Abstraktheit des Gesetzes zu gefährden.

Als Beispiel können die immissionsschutzrechtlichen Betreiberpflichten genannt werden. Die abstrakt formulierte Norm des § 5 BImSchG verpflichtet den Betreiber einer immissionsschutzrechtlich genehmigten Anlage, diese so zu errichten und zu betreiben, dass „schädliche Umwelteinwirkungen“ nicht hervorgerufen werden können. Zur Vorsorge hat er zudem die „dem Stand der Technik entsprechende Maßnahmen“ zu treffen. Diese denkbar weiten Formulierungen werden durch zahlreiche Verordnungen und Verwaltungsvorschriften

---

<sup>460</sup> vgl. Köck, ZUR 2023, 470, 474.

präzisiert, beispielsweise durch die Aufstellung von Emissions- oder Immissionsgrenzwerten in der TA Luft oder der TA Lärm.

## **(2) Formen von Normenkonkretisierungen**

Unbestimmt formulierte Normtexte können auf unterschiedliche Weise präzisiert werden. Die verschiedenen Formen von Normenkonkretisierungen können sowohl nach ihrer Rechtsnatur als auch nach ihrem konkreten Regelungsgegenstand differenziert werden. Jede Form der Normenkonkretisierung geht mit unterschiedlichen Vor- und Nachteilen einher.<sup>461</sup>

Insbesondere im Umweltbereich erfolgt eine Vielzahl von Normenkonkretisierungen auf untergesetzlicher Ebene durch den Erlass von Rechtsverordnungen und allgemeinverbindlichen Verwaltungsvorschriften. Gegenüber dem Erlass eines formellen Gesetzes haben diese Instrumente den Vorteil eines weniger formalisierten Aufstellungsverfahrens.<sup>462</sup> Anders als für das streng formalisierte Gesetzgebungsverfahren kennt das Grundgesetz für das Verfahren zum Erlass von Rechtsverordnungen lediglich einige wenige Vorgaben in Art. 80 GG (z.B. Gesetzliche Ermächtigungsgrundlage, ggf. Zustimmung des Bundesrates, Zitiergebot). Im Übrigen überlässt der Verfassungsgeber die Regelung des Verfahrens der Bundesregierung.<sup>463</sup> Auch für das Verfahren zum Erlass von Verwaltungsvorschriften bestehen häufig keine umfassenden Regelungen. Es steht weitgehend im Ermessen der Verwaltungsbehörden, die diese behördeninternen Regelungen erlassen.<sup>464</sup> Diese Verfahrenserleichterungen ermöglichen eine umfangreiche Einbringung technischen Sachverständs in den Normgebungsprozess.<sup>465</sup> Denn über die Rechtsverordnung entscheiden nicht die fachlich nicht vorgebildeten Parlamentarier, sondern die mit dem erforderlichen Sachverstand ausgestatteten Ministerien. Diese stehen zudem als Teil der Exekutive den vollziehenden Behörden nah und können deren Erfahrungswerte in den Normgebungsprozess einbeziehen. Auf diese Weise wird der Austausch zwischen normsetzenden und normvollziehenden Instanzen intensiviert. Praktische Schwierigkeiten bei der Normanwendung können so bereits berücksichtigt werden.<sup>466</sup> Ein weiterer Vorteil der untergesetzlichen Normenkonkretisierungen ist, dass nachträgliche Änderungen, die

---

<sup>461</sup> vgl. *Bernotat/Ammermann*, NVwZ 2023, 972, 972.

<sup>462</sup> Das formelle Gesetzgebungsverfahren erfordert zunächst die Vorlage einer abgestimmten Gesetzesvorlage, die sodann grundsätzlich in drei Lesungen vom Bundestag und zwischenzeitlich in den Bundestagsausschüssen beraten werden. Die Vorlage muss vom Bundestag mit der erforderlichen Mehrheit beschlossen und anschließend dem Bundesrat zugeleitet werden. In Kraft tritt das Gesetz erst, wenn es vom Bundespräsidenten ausgefertigt worden ist. Demgegenüber kennt das Grundgesetz für das Verfahren zum Erlass von Rechtsverordnungen lediglich für einige das Erfordernis der Zustimmung des Bundesrates. Im Übrigen überlässt der Verfassungsgeber die Regelung des Verfahrens der Bundesregierung (vgl. §§ 62 ff. der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien). Für den Erlass von Verwaltungsvorschriften macht das Grundgesetz überhaupt keine Vorgaben.

<sup>463</sup> vgl. *Uhle*, in: *Epping/Hillgruber*, BeckOK GG, Art. 80 Rn. 31 ff.

<sup>464</sup> vgl. etwa zum Normsetzungsverfahren nach § 48 BImSchG: *Hofmann*, in: *Giesberts/Reinhardt*, BeckOK UmweltR, § 48 BImSchG Rn. 14 ff.

<sup>465</sup> *Köck*, ZUR 2023, 470; *Krumsiek/Frenzen*, DÖV 1995, 1013.

<sup>466</sup> *Lübbe-Wolff*, Modernisierung des Umweltordnungsrechts, S. 95 ff.

beispielsweise aufgrund neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse oder neuer technischer Entwicklungen erforderlich werden, deutlich schneller als durch ein Gesetzgebungsverfahren umgesetzt werden können.<sup>467</sup>

Wenngleich sich das formalisierte Gesetzgebungsverfahren als umständlich erweisen kann, können Normenkonkretisierungen auch durch Gesetz erfolgen.<sup>468</sup> Durch die Aufnahme der Normenkonkretisierung in einem formellen Gesetz wird ihr eine höhere Verbindlichkeit zuteil als auf einer untergesetzlichen Ebene.<sup>469</sup> Für den Rechtsanwender kann es im Übrigen verständlicher und komfortabler sein, wenn er zum Verständnis der Norm nicht weitere Normtexte heranziehen muss, sondern die Konkretisierung in demselben Gesetzbuch findet. Gleichwohl führen konkretisierende Vorschriften durch Gesetz schnell zu einer Überfrachtung der Gesetzesbücher und machen diese dadurch schwer verständlich und undurchsichtig. Ebenfalls negativ zu bewerten ist, dass eine gesetzliche Normenkonkretisierung die Einbeziehung externen Fachwissens aufgrund des formalisierten Entscheidungsverfahrens im Parlament eschwert.

Als Normenkonkretisierung im weiten Sinne ist nicht zuletzt auch die Rechtsprechung zu verstehen. Durch die begründete Anwendung (oder Nicht-Anwendung) einer Norm auf einen bestimmten Fall schaffen die Gerichte Beispielfälle, aus denen sich Grundsätze entnehmen lassen, die als Richtschnur für vergleichbare Sachverhalte dienen. Anders als Normenkonkretisierungen durch gesetzliche oder untergesetzliche Vorschriften lässt sich die Rechtsprechung aber nicht zielgerichtet als Mittel zur Beseitigung von Rechtsunsicherheiten einsetzen. Denn das Ergebnis einer Rechtsprechung ist im Vorhinein nicht vorhersehbar. Außerdem erfordert jede gerichtliche Entscheidung zunächst einen streitigen Sachverhalt und eine Person, die diesen vor Gericht bringt. Und auch wenn eine Rechtsfrage zum Gegenstand eines Gerichtsverfahrens gemacht worden ist, kann es mitunter Jahre dauern, bis eine abschließende Entscheidung ergangen ist. Bis dahin muss der Rechtsanwender mit der Vollzugsunsicherheit leben. Zuletzt bezieht sich auch eine Leitentscheidung grundsätzlich nur auf den konkreten Streitgegenstand des Verfahrens. Es bleiben daher immer Unsicherheiten für diejenigen Folgefälle, die auch nur geringfügig von dem bereits entschiedenen Sachverhalt abweichen.<sup>470</sup>

---

<sup>467</sup> vgl. *Krumsiek/Frenzen*, DÖV 1995, 1013, denen zufolge die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe zur Umschreibung technischer Sicherheitspflichten eine rasche Berücksichtigung von neuen wirtschaftlichen Erkenntnissen ermöglichen sollte.

<sup>468</sup> *Köck*, ZUR 2023, 470; *Hofmann*, ZUR 2024, 201, 207.

<sup>469</sup> *Bernotat/Ammermann*, NVwZ 2023, 972, 972.

<sup>470</sup> vgl. *Lübbe-Wolff*, Modernisierung des Umweltordnungsrechts, S. 95.

### **(3) Inhalte von Normenkonkretisierungen**

Bei den Inhalten von Normenkonkretisierungen sind dem Normgeber keine Grenzen gesetzt. Alle Bestimmungen, die zur Präzisierung eines unbestimmt formulierten Normtextes führen, sind als Normenkonkretisierung zu qualifizieren. Hierzu gehören demnach insbesondere (Legal-)Definitionen und Begriffsbestimmungen, die regelmäßig zu Beginn eines Gesetzes aufgenommen werden.<sup>471</sup> Im technisch geprägten Umweltrecht werden häufig Grenzwertbestimmungen und Berechnungsformeln zur Konkretisierung von Sicherheitspflichten verwendet.<sup>472</sup> Eine Konkretisierung ist auch durch eine Aufnahme von Beispiellisten denkbar.<sup>473</sup> Genauso können Regelvermutungen zu einer Präzisierung einer unbestimmten Formulierung führen.<sup>474</sup>

### **(4) Grenzen von Normenkonkretisierungen**

Normenkonkretisierungen stellen kein neu entwickeltes Rechtsinstrument dar. Vielmehr handelt es sich um ein Instrument, das vom Gesetzgeber schon lange als Mittel genutzt wird, um eine möglichst große Flexibilität bei dem Umgang mit verschiedenen Sachverhalten zu gewährleisten und zugleich die Vollzugsfähigkeit der Norm in der Praxis zu gewährleisten. Im Zuge seiner materiell-rechtlichen Beschleunigungsgesetzgebung bedient sich der Gesetzgeber dieses Werkzeuges für die Zwecke der Verfahrensverkürzung. Durch die Präzisierung von Zulassungsanforderungen sollen die unter II. als Verzögerungsgrund ausgemachten Rechtsunsicherheiten beseitigt und Verfahrensdauern auf diese Weise verkürzt werden. Als Beispiel ist die mit § 45b Abs. 1 bis 5 BNatSchG n.F. eingeführte Standardisierung der artenschutzrechtlichen Signifikanzprüfung zu nennen. In der Praxis werden bereits weitere Normenkonkretisierungen zur Beschleunigung des Ausbaus der erneuerbaren Energien gefordert; beispielsweise der Erlass einer verbindlichen Regelung der Schallemissionen von Windenergieanlagen sowie weiterer Spezifizierungen für das Artenschutzrecht (Anforderungen an die Bestandserfassung, Standardisierung der Signifikanzprüfung für weitere Tierarten).<sup>475</sup>

Von einer allzu übermäßigen Verwendung von Normenkonkretisierungen ist dem Gesetzgeber allerdings abzuraten. Bei dem Rechtsanwender sollte nicht der Eindruck entstehen, dass es Aufgabe des Normgebers ist, jeder Entstehung von Rechtsunsicherheiten vorzubeugen. Dies überstiege zum einen die Kapazitäten des Gesetzgebers und würde zu einer enormen Normflut führen. Zum anderen gilt es zu bedenken, dass ein gewisser Umfang von Rechtsunsicherheiten

---

<sup>471</sup> vgl. etwa § 3 BImSchG, § 7 BNatSchG, § 3 KrWG.

<sup>472</sup> s. z.B. Immissionsgrenzwerte der TA Lärm oder der TA Luft.

<sup>473</sup> vgl. etwa die Liste der Schutzmaßnahmen in Anlage 1 Abschnitt 2 zum BNatSchG, die insbesondere als Schutzmaßnahmen fachlich anerkannt sind.

<sup>474</sup> vgl. insoweit beispielsweise § 45b Abs. 3 und 4 BNatSchG n.F., hierzu noch unter C.II.2.b)bb)(3)(b).

<sup>475</sup> vgl. *Agatz*, ZUR 2020, 584; *Deutsch*, DVBl. 2019, 1437.

jedem Rechtssystem inne ist.<sup>476</sup> Ein gewisser Verallgemeinerungsgrad, mit dem zwangsläufig auch Rechtsunsicherheiten einhergehen, gewährleistet die Flexibilität und Anpassungsfähigkeit des Rechts auf unvorhergesehene Sachverhalte und sollen den Rechtsanwendern einen Spielraum bei der Rechtsanwendung ermöglichen. Eine übermäßige Konkretisierung von Rechtsnormen macht das Recht nicht nur unflexibel und starr.<sup>477</sup> Würde jede offen formulierte Norm auf (untergesetzlicher) Ebene näher präzisiert, entstünde auch eine Vielzahl an Normen, die die Übersichtlichkeit des Rechts gefährdeten.<sup>478</sup> Konkretisierungen verringern also nicht nur Rechtsunsicherheiten, sie bergen auch das Risiko der Entstehung neuer Anwendungsfragen. Aus diesem Grund werden zur Beseitigung von Rechtsunsicherheiten auf der einen Seite Normenkonkretisierungen und auf der anderen Seite die Verringerung der Regelungsdichte (Deregulierung) gefordert. Eine Beschleunigung von Verfahren kann nicht durch eine einseitige Fokussierung erreicht werden. Richtig ist es, im Einzelfall zu prüfen, ob und in welcher Form es einer Hilfestellung für den Normanwender durch Normenkonkretisierung tatsächlich bedarf oder ob ihm der Umgang mit den bestehenden Rechtsunsicherheiten noch zumutbar ist.<sup>479</sup>

**bb) Beispiel der aktuellen Beschleunigungsgesetzgebung: Konkretisierung der artenschutzrechtlichen Signifikanzprüfung (§ 45b Abs. 1 bis 5 BNatSchG)**

Beispiel für eine zum Zwecke der Verfahrensbeschleunigung vorgenommene Normenkonkretisierung ist die Vorschrift des § 45b Abs. 1 bis 5 BNatSchG, die mit dem Erlass des Vierten BNatSchGÄndG im Rahmen des Osterpakets im Jahr 2022 in das BNatSchG eingefügt worden ist. Darin legt der Gesetzgeber erstmals bundeseinheitliche Regelungen für die artenschutzrechtliche Prüfung der Tötungs- und Verletzungsverbote im behördlichen Genehmigungsverfahren fest und bestimmt, unter welchen Voraussetzungen das Tötungs- und Verletzungsrisiko für Exemplare kollisionsgefährdeter Brutvogelarten im Umfeld ihrer Brutplätze durch den Betrieb von Windenergieanlagen signifikant erhöht ist. Damit ist der Gesetzgeber den Forderungen aus Wissenschaft, Praxis und Rechtsprechung nach einer Konkretisierung der artenschutzrechtlichen Prüfung jedenfalls für einen spezifischen Anwendungsbereich nachgekommen.<sup>480</sup>

---

<sup>476</sup> Lübbe-Wolff, Modernisierung des Umweltordnungsrechts, S. 95.

<sup>477</sup> So sind Normenkonkretisierungen etwa auf atypische Fälle häufig nicht anwendbar (Köck, ZUR 2023, 470, 474).

<sup>478</sup> vgl. Hansmann, NVwZ 2005, 624; Agatz, ZUR 2023, 463.

<sup>479</sup> vgl. Dolde, NVwZ 2006, 857; Bernotat/Ammermann, NVwZ 202, 972, 972 („Ziel sollte es sein, über verschiedene Hierarchieebenen ein möglichst auf die konkreten Erfordernisse des Themenfeldes abgestimmtes Set an Standardisierung zu entwickeln.“).

<sup>480</sup> vgl. Gellermann, in: NuR 2022, 589, 590 („System gestaffelter, brutplatzbezogener Abstandsvorgaben“); Bader/Deißler/Dietrich, NVwZ 2023, 803, 804 („Prüfradien“); Agatz, ZUR 2020, 584; Stellungnahme des Umweltsachverständigenrates (SRU), „Klimaschutz braucht Rückenwind. Für einen konsequenten Ausbau der Windenergie an Land“, Februar 2022; BVerfG, Beschl. v. 23.10.2018, 1 BvR 2523/13, NVwZ 2019, 52.

**(1) Normtext**

*„§ 45b Betrieb von Windenergieanlagen an Land*

*„(1) Für die fachliche Beurteilung, ob nach § 44 Absatz 5 Satz 2 Nummer 1 das Tötungs- und Verletzungsrisiko für Exemplare kollisionsgefährdeter Brutvogelarten im Umfeld ihrer Brutplätze durch den Betrieb von Windenergieanlagen signifikant erhöht ist, gelten die Maßgaben der Absätze 2 bis 5.*

*(2) Liegt zwischen dem Brutplatz einer Brutvogelart und der Windenergieanlage ein Abstand, der geringer ist als der in Anlage 1 Abschnitt 1 für diese Brutvogelart festgelegte Nahbereich, so ist das Tötungs- und Verletzungsrisiko der den Brutplatz nutzenden Exemplare signifikant erhöht.*

*(3) Liegt zwischen dem Brutplatz einer Brutvogelart und der Windenergieanlage ein Abstand, der größer als der Nahbereich und geringer als der zentrale Prüfbereich ist, die in Anlage 1 Abschnitt 1 für diese Brutvogelart festgelegt sind, so bestehen in der Regel Anhaltspunkte dafür, dass das Tötungs- und Verletzungsrisiko der den Brutplatz nutzenden Exemplare signifikant erhöht ist, soweit*

- 1. eine signifikante Risikoerhöhung nicht auf der Grundlage einer Habitatpotentialanalyse oder einer auf Verlangen des Trägers des Vorhabens durchgeführten Raumnutzungsanalyse widerlegt werden kann oder*
- 2. die signifikante Risikoerhöhung nicht durch fachlich anerkannte Schutzmaßnahmen hinreichend gemindert werden kann; werden entweder Antikollisionssysteme genutzt, Abschaltungen bei landwirtschaftlichen Ereignissen angeordnet, attraktive Ausweichnahrungshabitate angelegt oder phänologiebedingte Abschaltungen angeordnet, so ist für die betreffende Art in der Regel davon auszugehen, dass die Risikoerhöhung hinreichend gemindert wird.*

*(4) Liegt zwischen dem Brutplatz einer Brutvogelart und der Windenergieanlage ein Abstand, der größer als der zentrale Prüfbereich und höchstens so groß ist wie der erweiterte Prüfbereich, die in Anlage 1 Abschnitt 1 für diese Brutvogelart festgelegt sind, so ist das Tötungs- und Verletzungsrisiko der den Brutplatz nutzenden Exemplare nicht signifikant erhöht, es sei denn,*

- 1. die Aufenthaltswahrscheinlichkeit dieser Exemplare in dem vom Rotor überstrichenen Bereich der Windenergieanlage ist aufgrund artspezifischer Habitatnutzung oder funktionaler Beziehungen deutlich erhöht und*
- 2. die signifikante Risikoerhöhung, die aus der erhöhten Aufenthaltswahrscheinlichkeit folgt, kann nicht durch fachlich*

anerkannte Schutzmaßnahmen hinreichend verringert werden.

Zur Feststellung des Vorliegens eines Brutplatzes nach Satz 1 sind behördliche Kataster und behördliche Datenbanken heranzuziehen; Kartierungen durch den Vorhabenträger sind nicht erforderlich.

(5) Liegt zwischen dem Brutplatz einer Brutvogelart und der Windenergieanlage ein Abstand, der größer als der in Anlage 1 Abschnitt 1 für diese Brutvogelart festgelegte erweiterte Prüfbereich ist, so ist das Tötungs- und Verletzungsrisiko der den Brutplatz nutzenden Exemplare nicht signifikant erhöht; Schutzmaßnahmen sind insoweit nicht erforderlich.

(6) [...].“

Anlage 1 zum BNatSchG – Abschnitt 1

Bereiche zur Prüfung bei kollisionsgefährdeten Brutvogelarten

Brutvogelarten	Nahbereich*	Zentraler Prüfbereich*	Erweiterter Prüfbereich*
Seeadler <i>Haliaeetus albicilla</i>	500	2 000	5 000
Fischadler <i>Pandion haliaetus</i>	500	1 000	3 000
Schreiadler <i>Clanga pomarina</i>	1 500	3 000	5 000
Steinadler <i>Aquila chrysaetos</i>	1 000	3 000	5 000
Wiesenweihe <sup>1</sup> <i>Circus pygargus</i>	400	500	2 500
Kornweihe <i>Circus cyaneus</i>	400	500	2 500
Rohrweihe <sup>1</sup> <i>Circus aeruginosus</i>	400	500	2 500
Rotmilan <i>Milvus milvus</i>	500	1 200	3 500
Schwarzmilan <i>Milvus migrans</i>	500	1 000	2 500
Wanderfalke <i>Falco peregrinus</i>	500	1 000	2 500
Baumfalke <i>Falco subbuteo</i>	350	450	2 000
Wespenbussard <i>Pernis apivorus</i>	500	1 000	2 000
Weißstorch <i>Ciconia ciconia</i>	500	1 000	2 000
Sumpfohreule <i>Asio flammeus</i>	500	1 000	2 500
Uhu <sup>1</sup> <i>Bubo bubo</i>	500	1 000	2 500

Brutvogelarten	Nahbereich*	Zentraler Prüfbereich*	Erweiterter Prüfbereich*
* Abstände in Metern, gemessen vom Mastfußmittelpunkt			
<sup>1</sup> Rohrweihe, Wiesenweihe und Uhu sind nur dann kollisionsgefährdet, wenn die Höhe der Rotorunterkante in Küstennähe (bis 100 Kilometer) weniger als 30 m, im weiteren Flachland weniger als 50 m oder in hügeligem Gelände weniger als 80 m beträgt. Dies gilt, mit Ausnahme der Rohrweihe, nicht für den Nahbereich.			

## (2) Anwendungsbereich der Norm

Die Vorschrift des § 45b BNatSchG konkretisiert die Prüfung des artenschutzrechtlichen Verletzungs- und Tötungsverbotes gemäß § 44 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 44 Abs. 5 Satz 2 Nr. 1 BNatSchG im Hinblick auf die Gefahr einer Kollision der in der Anlage 1 (Abschnitt 1) zum BNatSchG aufgeführten besonders geschützten Brutvogelarten mit Windenergieanlagen an Land.

Damit hat die Vorschrift des § 45b BNatSchG einen eingeschränkten Anwendungsbereich. Zunächst findet die Norm ausschließlich auf Windenergieanlagen an Land und nicht in Genehmigungsverfahren für andere Anlagenarten Anwendung. Für diese bleibt es bei den aufgezeigten Rechtsunsicherheiten der artenschutzrechtlichen Signifikanzprüfung.<sup>481</sup> Darüber hinaus regelt die Norm ausschließlich die Prüfung einer etwaigen Kollision von *Brutvögeln* bei dem Betrieb einer Windenergieanlage. Sie findet damit keine Anwendung auf die Gefährdung anderer Tierarten durch die Errichtung oder den Betrieb einer Anlage. Beispielsweise erfolgt die Prüfung des Verletzungs- und Tötungsrisikos der besonders geschützten Haselmaus, deren Lebensraum durch den Bau von Windenergieanlagen regelmäßig beeinträchtigt wird,<sup>482</sup> weiterhin nach der alten Rechtslage.<sup>483</sup> Gleiches gilt für die von einer Anlage ausgehenden Gefahren für Vögel außerhalb der Brutzeiten, etwa während der Zeit des Vogelzuges.<sup>484</sup>

Fraglich ist, wie mit Brutvogelarten umzugehen ist, die nicht in der Liste der Anlage 1 Abschnitt 1 zum BNatSchG aufgeführt sind. Da für diese keine Prüfradien festgelegt sind, sind die Vermutungsregelungen des § 45b Abs. 2 bis 5 BNatSchG nicht direkt anwendbar.<sup>485</sup> Auch eine analoge Anwendung von Prüfradien auf vergleichbare Brutvogelarten kommt nicht in Betracht. Denn nach der Gesetzesbegründung handelt es sich bei der Anlage 1 um eine „abschließende“ Auflistung.<sup>486</sup> Das bedeutet entweder, dass eine Prüfung des Tötungs- und Verletzungsrisikos nach § 44 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG für alle anderen

<sup>481</sup> vgl. Gläß, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK UmweltR, § 45b BNatSchG Rn. 1.

<sup>482</sup> vgl. Büchner/Lang/Dietz/Schulz/Ehlers/Tempelfeld, Natur und Landschaft 2017, 365 (Berücksichtigung der Haselmaus (*Muscardinus avellanarius*) beim Bau von Windenergieanlagen); Fachagentur Windenergie, <https://www.fachagentur-windenergie.de/aktuelles/detail/haselmaus-und-windenergie/>, am 27.12.2024.

<sup>483</sup> Gellermann, NuR 2022, 589, 590; Bernotat/Ammermann, NVwZ 2023, 972; Hendrichke, NVwZ 2023, 965, 971; Rieger, UPR 2022, 453.

<sup>484</sup> BT-Drs. 20/2354, S. 25. Unter Ansammlungen sind insbesondere Kolonien, bedeutende Brut- und Rastgebiete sowie Schlafplatzansammlungen zu verstehen.

<sup>485</sup> OVG NRW, Urt. v. 29.11.2022, 22 A 1184/18, ZNER 2023, 53.

<sup>486</sup> BT-Drs. 20/2354, S. 25.

Brutvogelarten schlichtweg entfällt oder dass die Prüfung nach wie vor nach den von der Rechtsprechung für die Signifikanzprüfung aufgestellten Maßstäben zu erfolgen hat.<sup>487</sup> Da ersteres gegen Art. 1 und 5 a) Vogelschutz-Richtlinie verstoßen würde, nach denen „sämtliche wildlebende Vogelarten“ zu schützen sind,<sup>488</sup> wird richtigerweise mehrheitlich eine unionsrechtskonforme Auslegung befürwortet, nach der die Prüfung der nicht in der Anlage zum BNatSchG aufgenommenen Vogelarten nach der alten Rechtslage durchzuführen ist.<sup>489</sup> Negativ zu bewerten ist allerdings, dass diese Lesart zu einer „Zweispurigkeit“ der artenschutzrechtlichen Prüfung führt.<sup>490</sup> Werden in der Umgebung einer geplanten Windenergieanlage Brutplätze von Vogelarten gefunden, die nur zum Teil unter den Anwendungsbereich von § 45b BNatSchG fallen, hat die Signifikanzprüfung für die einen nach § 45b BNatSchG und für die anderen nach den ursprünglich durch die Rechtsprechung aufgestellten Maßstäben zu erfolgen. Es ist nicht zu erwarten, dass in diesen Fällen die mit der Regelung erhoffte Beschleunigungswirkung eintritt.<sup>491</sup> Der Gesetzgeber könnte Abhilfe schaffen, indem er die besonders kollisionsgefährdeten Vogelarten möglichst umfassend in die der Anlage 1 enthaltene Liste aufnimmt<sup>492</sup> und für alle übrigen Brutvogelarten eine Generalklausel zur Festlegung allgemeiner Prüfungsradien aufnimmt.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass die Norm naturgemäß nur dann zur Anwendung gelangen kann, wenn ein Genehmigungsverfahren eine Artenschutzprüfung überhaupt umfasst. Insofern hat die Vorschrift des § 45b BNatSchG durch die nur kurze Zeit später erlassenen Vorschriften des § 6 WindBG, die die Artenschutzprüfung für bestimmte Vorhaben gänzlich entfallen lässt, an Bedeutung verloren.

### **(3) Aufbau und Regelungsgehalt der Norm**

Zur Konkretisierung der Signifikanzprüfung für kollisionsgefährdete Brutvogelarten bedient sich der Gesetzgeber eines Systems gestaffelter Schutzbereiche. In den Absätzen 2 bis 5 werden vier Bereiche um den Brutplatz festgesetzt: der Nahbereich (Abs. 2), der zentrale Prüfbereich (Abs. 3), der erweiterte Prüfbereich (Abs. 4) und der Bereich außerhalb des erweiterten

---

<sup>487</sup> *Schlacke/Wentzien/Römling*, in: NVwZ 2022, 1577.

<sup>488</sup> vgl. EuGH, Urt. v. 04.03.2021, C-473/19, C-474/19, LSK 2021, 3244, nach dem Art. 5 Vogelschutz-Richtlinie dahin auszulegen ist, dass er einer innerstaatlichen Praxis entgegensteht, wonach die in dieser Bestimmung vorgesehenen Verbote lediglich Arten erfassen, die in Anhang I der Richtlinie aufgeführt sind, die auf irgendeiner Ebene bedroht sind oder deren Population auf lange Sicht rückläufig ist. Eine Beschränkung der durch Art. 5 a) der Richtlinie angeordneten Maßnahmen zum Verbot des Tötens von Vogelarten dürfte gegen diese Rechtsprechung verstoßen.

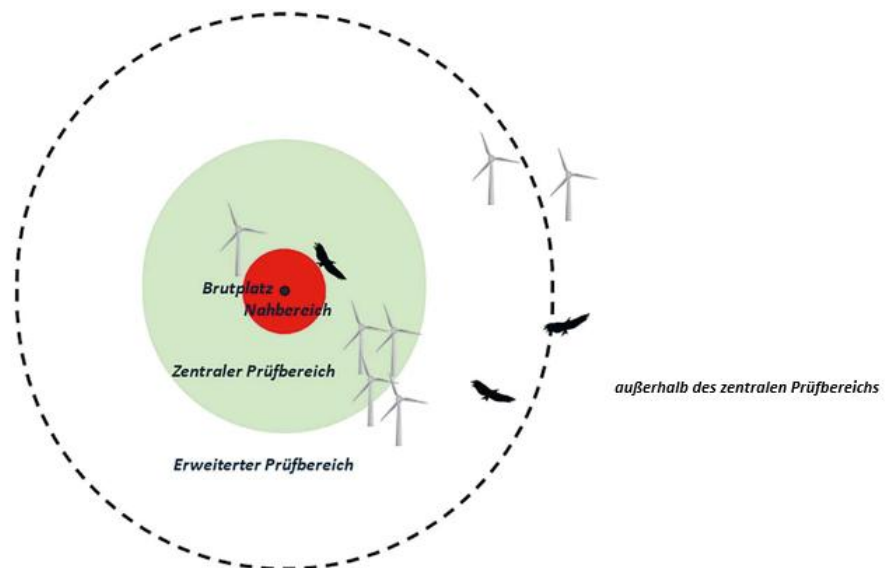
<sup>489</sup> vgl. *Renno*, EnWZ 2023, 203; *Otter/Eh*, EnWZ 2023, 122; *Schlacke/Wentzien/Römling*, NVwZ 2022, 1577; *Gellermann*, NuR 2022, 589, 591; *ders.*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, § 45b BNatSchG Rn. 7 ff.; *Frenz*, EnWZ 2022, 452, 454.

<sup>490</sup> *Schlacke/Wentzien/Römling*, NVwZ 2022, 1577.

<sup>491</sup> vgl. *Schlacke/Wentzien/Römling*, in: NVwZ 2022, 1577; *Gellermann*, NuR 2022, 589, 591.

<sup>492</sup> z.B. Uferschnepfe, Bekassine, Großtrappe, Mäusebussard (*Gellermann*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, § 45b BNatSchG Rn. 9).

Prüfbereichs (Abs. 5).<sup>493</sup> Für diese Bereiche stellt das Gesetz Vermutungsregelungen auf, nach denen eine Überschreitung der Signifikanzschwelle anzunehmen oder nicht anzunehmen ist.<sup>494</sup>



Quelle: Bernotat/Ammermann, in: NVwZ 2023, 972

Die Größe der Schutzbereiche ist dabei nicht einheitlich für alle Arten von Brutvögeln festgelegt, sondern wird in der Anlage 1, Abschnitt 1 zum BNatSchG für 15 verschiedene Brutvogelarten<sup>495</sup> unterschiedlich festgelegt. Während beispielsweise für den Rotmilan die Umgebung von 500 Metern um den Brutplatz als Nahbereich bestimmt wird, gilt für den Schreiadler sogar ein Schutzbereich mit einem Radius von 1.500 Metern als Nahbereich. Bei der Festlegung dieser Abstände hat sich der Gesetzgeber weitgehend an den fachwissenschaftlich empfohlenen Mindestabständen orientiert. Vereinzelt ergeben sich jedoch Abweichungen. So ist etwa der zentrale Prüfbereich für die Kornweihe und den Schreiadler sogar um die Hälfte reduziert worden.<sup>496</sup>

#### **(a) Unwiderlegbare gesetzliche Vermutungen für Nah- und Fernbereich (§ 45b Abs. 2 und 5 BNatSchG)**

Für die äußeren Prüfungsradien, den Nahbereich und den Bereich außerhalb des Prüfungsbereichs, bestimmt der Gesetzgeber unwiderlegbare Vermutungen.

<sup>493</sup> Die Bereiche hat der Gesetzgeber nicht nach freiem Belieben festgelegt. Vielmehr wurden diese Abstandsbetrachtungen bereits zuvor als methodischer Ansatz herangezogen, um eine Prognose über das Raumnutzungsverhalten windkraftempfindlicher Arten zu treffen (vgl. Leitfaden Vogelschutz an Windenergieanlagen im Freistaat Sachsen, Stand: 03.11.2022, S. 11 ff.).

<sup>494</sup> vgl. BT-Drs. 20/2354.

<sup>495</sup> Seeadler, Fischadler, Schreiadler, Steinadler, Wiesenweihe, Kornweihe, Rohrweihe, Rotmilan, Schwarzmilan, Wanderfalke, Baumfalke, Wespenbussard, Weißstorch, Sumpfohreule und Uhu.

<sup>496</sup> Gellermann, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, § 45b BNatSchG Rn. 15.

Gemäß Abs. 2 ist das Tötungs- und Verletzungsrisiko der den Brutplatz nutzenden Exemplare signifikant erhöht, wenn zwischen dem Brutplatz und der Windenergieanlage ein Abstand liegt, der geringer ist als der in Anlage 1 Abschnitt 1 festgelegte Nahbereich. Der Betrieb einer Windenergieanlage, die im Nahbereich eines Brutplatzes liegt, ist damit wegen eines Verstoßes gegen § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG grundsätzlich unzulässig und kann allenfalls über die Erteilung einer artenschutzrechtlichen Ausnahme nach § 45 Abs. 7 i.V.m. § 45b Abs. 8 BNatSchG genehmigt werden.<sup>497</sup>

Spiegelbildlich hierzu wird nach Abs. 5 vermutet, dass kein Verstoß gegen § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG vorliegt, wenn die Anlage außerhalb des erweiterten Prüfbereichs liegt. Liegt eine Anlage in dem am weitesten von der Anlage entfernten Bereich, geht der Geetzgeber davon aus, dass ein Risiko für die geschützten Brutvogelarten nicht besteht. Auch diese Vermutung kann nicht widerlegt werden.<sup>498</sup>

Während die Vermutungsregelung des Abs. 2 für den Nahbereich wegen ihres unmissverständlichen Wortlautes allgemein begrüßt und eine damit einhergehende Vereinfachung des Vollzugs erwartet wird,<sup>499</sup> begegnet die Regelung des Abs. 5 deutlicher Kritik. Denn die zulasten des Artenschutzes gehende unwiderlegbare Vermutung der Zulässigkeit der Windenergieanlage wirft Zweifel im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht auf. Weder die FFH- noch die Vogelschutz-Richtlinie, auf die die artenschutzrechtlichen Verbote des § 44 BNatSchG zurückzuführen sind, sehen eine räumliche Begrenzung des Schutzbereiches vor. Sie erheben vielmehr einen ubiquitären, also einen räumlich umfassenden Geltungsanspruch.<sup>500</sup> Die pauschale und unwiderlegliche Ausnahme eines Bereiches von der artenschutzrechtlichen Prüfung dürfte damit nicht in Einklang stehen. In der Literatur wird deswegen bereits empfohlen, die Regelung des § 45b Abs. 5 BNatSchG nicht zur Anwendung zu bringen.<sup>501</sup> Dieses zerschmetternde Urteil über die neue Vorschrift dürfte dazu führen, dass die neue Regelung, die Klarheit in die artenschutzrechtliche Signifikanzprüfung bringen sollte, selbst Rechtsunsicherheiten hervorrufen wird. Die verfahrensführenden Behörden stehen nun vor der Entscheidung, ob sie dem Rat der Literatur folgen und sich gegen den klaren Wortlaut des Gesetzes stellen. Tun sie dies und lassen sie die Regelung unangewendet, riskieren sie die – gegebenenfalls gerichtliche – Auseinandersetzung mit dem Vorhabenträger. Wenden sie die Regelung jedoch an, besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass Vorhabenträger auf den Plan gerufen werden und Klage gegen die Genehmigung des Vorhabens erheben.

---

<sup>497</sup> Lütkes, in: Lütkes/Ewer, BNatSchG, § 45 Rn. 26.

<sup>498</sup> Rieger, UPR 2022, 453; Gellermann, NuR 2022, 589, 599.

<sup>499</sup> Gellermann, NuR 2022, 589, 599; Rieger, UPR 2022, 453.

<sup>500</sup> Gellermann, NuR 2022, 589, 593; Frenz, EnWZ 2022, 452, 453 ff.

<sup>501</sup> vgl. Gellermann, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, § 45b BNatSchG Rn. 28.

**(b) Regelvermutungen für zentralen und erweiterten Prüfbereich (§ 45b Abs. 3 und 4 BNatSchG)**

Für die beiden mittleren Prüfbereiche legt der Gesetzgeber in Absätzen 3 und 4 keine starren Regelungen, sondern Vermutungen fest, die unter bestimmten Voraussetzungen widerlegt werden können.<sup>502</sup>

**(aa) Zentraler Prüfbereich (Abs. 3)**

Gemäß Abs. 3 liegen Anhaltspunkte für eine signifikante Erhöhung des Tötungs- und Verletzungsrisikos vor, wenn zwischen dem Brutplatz und der Windenergieanlage ein Abstand liegt, der größer als der Nahbereich und geringer als der zentrale Prüfbereich ist, soweit die signifikante Risikoerhöhung nicht auf der Grundlage einer Habitatpotentialanalyse (HPA) oder einer Raumnutzungsanalyse (RNA) widerlegt (Nr. 1) oder durch fachlich anerkannte Schutzmaßnahmen hinreichend gemindert werden kann (Nr. 2).<sup>503</sup> Liegt die Windenergieanlage also im zentralen Prüfbereich des Brutplatzes, wird ein Verstoß gegen die artenschutzrechtlichen Vorschriften vermutet. Diese Vermutung kann aber – anders als die Vermutungsregelungen für den Nahbereich in Abs. 2 – durch die Vornahme besonderer Prüfungen und Untersuchungen auf der einen oder durch die Festlegung von Schutzmaßnahmen auf der anderen Seite widerlegt werden.

Die Vorschrift des Abs. 3 ist positiv zu bewerten, soweit sie in Nr. 1 vorsieht, dass eine RNA, die regelmäßig einen im Vergleich zur HPA höheren Prüfungsaufwand mit sich bringt,<sup>504</sup> zukünftig nur noch auf Verlangen des Vorhabenträgers und in diesem Fall durch die Behörde selbst bzw. durch einen von der Behörde beauftragten Gutachter durchgeführt wird. Hierdurch wird verhindert, dass der Vorhabenträger Zeit und Kosten für die Durchführung einer RNA

---

<sup>502</sup> BT-Drs. 20/2354, S. 25.

<sup>503</sup> Die HPA und die RNA stellen bereits vor Einführung des § 45b BNatSchG Instrumente zur Begutachtung des Tötungs- und Verletzungsrisikos einer WEA für kollisionsgefährdete Vogelarten dar. Ziel der HPA ist es, die voraussichtliche Raumnutzung der Vogelarten auf der Grundlage von Habitatstrukturen zu prognostizieren. Sie berücksichtigt hierfür die wesentlichen Geländemerkmale des Prüfbereichs (Landschaftsmorphologie, Landschaftsstruktur, Infrastruktur) und andere funktionale Elemente (z. B. Lebensstätten, regelmäßige Aufenthaltsorte, Nahrungshabitate), welche die Raumnutzung beeinflussen können. Eine systematische Erfassung von Flugbewegungen der betroffenen Brutvögel wie bei der Raumnutzungsanalyse (RNA) erfolgt hingegen nicht. Die Aussagekraft einer HPA ist daher begrenzt, wenn auf ihrer Grundlage Aussagen zum Raumnutzungsverhalten von Vogelarten getroffen werden sollen, die keine besonderen Habitatpräferenzen erkennen lassen (sog. Generalisten und Nahrungsopportunisten, z. B. Rotmilan). Die RNA zielt hingegen auf eine quantitative Ermittlung von Aufenthaltsraten der spezifischen Vogelart im Gefahrenbereich der geplanten WEA-Standorte in Relation zu denen im übrigen Aktionsraum ab. Es handelt es sich um eine deutlich aufwendigere Prüfung als bei der HPA.

vgl. im Detail zu den Anforderungen an die HPA und RNA: Methodenvorschlag des Bundes zur Prüfung und Bewertung eines signifikant erhöhten Tötungsrisikos von Vögeln an WEA, S. 25 ff. (abrufbar unter [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwivkq2BjoSCAxVrc\\_EDHaLxDFgQFnoECBEQAO&url=https%3A%2F%2Fstiftung-umweltenergierecht.de%2Fwp-content%2Fuploads%2F2020%2F04%2FBfN\\_methodenvorschlag\\_signifikanz\\_bei\\_voegeln\\_2020.pdf&usg=AOvVaw3LR7epR2hAIolNqjsUJzAa&opi=89978449](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwivkq2BjoSCAxVrc_EDHaLxDFgQFnoECBEQAO&url=https%3A%2F%2Fstiftung-umweltenergierecht.de%2Fwp-content%2Fuploads%2F2020%2F04%2FBfN_methodenvorschlag_signifikanz_bei_voegeln_2020.pdf&usg=AOvVaw3LR7epR2hAIolNqjsUJzAa&opi=89978449), am 27.12.2024.

<sup>504</sup> vgl. Rieger, UPR 2022, 453.

aufwendet, wenn das Überschreiten der Signifikanzschwelle bereits auf der Grundlage einer HPA verneint werden kann.<sup>505</sup> Abschwächend ist jedoch darauf hinzuweisen, dass eine RNA weiterhin immer dann durchzuführen sein wird, wenn die HPA nur eine geringe Aussagekraft aufweist. Für diesen Fall beugt die Vorschrift aber zumindest der Entstehung von Konflikten zwischen Vorhabenträger und Behörde hinsichtlich der ausreichenden Qualität der RNA vor, weil die Behörde – so die herrschende Meinung – selbst über die Auswahl des Fachgutachters entscheidet.<sup>506</sup> Durch diese Neuregelung wird zudem die Akzeptanz der Untersuchungen durch Außenstehende, insbesondere Umweltverbände, erhöht, da dem Vorwurf, es handle sich bei der RNA um ein Gefälligkeitsgutachten zugunsten des den Auftrag gebenden Vorhabenträgers die Grundlage genommen wird.<sup>507</sup> Kritisiert wird im Hinblick auf die Vorschrift des Nr. 2 zwar, dass die Maßstäbe, die an die Durchführung von HPA und RNA zu stellen sind, in § 45b BNatSchG nicht näher konkretisiert werden.<sup>508</sup> Diese Kritik ist jedoch unbegründet. Mit § 54 Abs. 10c Satz 1 Nr. 1 BNatSchG hat der Gesetzgeber die Bundesregierung zu einer Konkretisierung der Anforderungen an die HPA ermächtigt. Im November 2023 hat das BMWK bereits den Entwurf einer entsprechenden Verordnung vorgelegt.<sup>509</sup>

Einer Nachbesserung durch den Gesetzgeber bedarf hingegen die Regelung des Abs. 3 Nr. 2, der die Minderung der vermuteten signifikanten Erhöhung des Tötungs- und Verletzungsrisikos durch fachlich anerkannte Schutzmaßnahmen ermöglicht. Zwar ist mit der Anlage 1 Abschnitt 2 zum BNatSchG eine Liste fachlich anerkannter Schutzmaßnahmen eingeführt worden, in der die Maßnahmen in Bezug auf ihre Funktionsweise und Wirksamkeit grob beschrieben werden. Diese Ausführungen reichen jedoch nicht aus, um im Einzelfall mit der erforderlichen Sicherheit festzustellen, unter welchen Bedingungen eine oder mehrere Maßnahmen zusammen einen hinreichenden Schutz bieten, um die vermutete Risikoerhöhung zu widerlegen. Insoweit bedarf es einer weiteren Konkretisierung der Maßstäbe für die Prüfung der Wirksamkeit der Schutzmaßnahmen.<sup>510</sup>

Die Prüfung der Wirksamkeit einer Schutzmaßnahme soll durch § 45b Abs. 3 Nr. 2 Hs. 2 BNatSchG erleichtert werden. Die Regelung sieht vor, dass bei einer Einrichtung von Antikollisionssystemen, einer Abschaltung bei landwirtschaftlichen Ereignissen, einer Anlegung von Ausweichnahrungshabitaten sowie einer Anordnung phänologiebedingter Abschaltungen regelmäßig davon auszugehen ist, dass die Risikoerhöhung hinreichend

---

<sup>505</sup> Gellermann, NuR 2022, 589, 592; a.A.: Rieger, UPR 2022, 453.

<sup>506</sup> Gellermann, NuR 2022, 589, 592; a.A.: Faller, Rechtsgutachten zur Novelle des BNatSchG, S. 17.

<sup>507</sup> Gellermann, NuR 2022, 589, 592.

<sup>508</sup> Bernotat/Ammermann, NVwZ 2023, 972.

<sup>509</sup> Referentenentwurf für eine Verordnung zur Festlegung der Anforderungen an die fachgerechte Durchführung einer Habitatpotentialanalyse im Anwendungsbereich des § 45b BNatSchG (HPAV), abrufbar unter <https://www.bmuv.de/gesetz/referentenentwurf-einer-verordnung-zur-festlegung-der-anforderungen-an-die-fachgerechte-durchfuehrung-einer-habitatpotentialanalyse-im-anwendungsbereich-des-45b-des-bundesnaturschutzgesetzes>, am 27.12.2024).

<sup>510</sup> Bernotat/Ammermann, NVwZ 2023, 972; Bader/Deißler/Dietrich, NVwZ 2023, 803; Gellermann, NuR 2022, 589, 593 f.

gemindert wird. Die Vorschrift, die eine Vermutungsregelung in die Tatbestandsvoraussetzungen einer Vermutungsregelung integriert, ist nicht nur technisch kompliziert formuliert. Sie wirft auch Fragen im Hinblick auf die Effektivität des Artenschutzes auf. Denn nach dem Wortlaut der Regelung ist es dem Vorhabenträger möglich, die negative Vermutungswirkung des § 45b Abs. 3 BNatSchG zu widerlegen, indem er eine der in Nr. 2 Hs. 2 genannten Schutzmaßnahmen vorsieht, ohne dass deren Effektivität im konkreten Fall nachgewiesen werden muss. Beispielsweise ergibt sich aus den Beschreibungen der Schutzmaßnahmen in der Anlage 1 Abschnitt 2, dass Antikollisionssysteme nur für den Rotmilan und nur bei Verwendung eines kamerabasierten Systems als effektive Schutzmaßnahmen in Frage kommen. Nach dem Wortlaut der Regelung der Nr. 2 Hs. 2 ist die Vermutung der Überschreitung der Signifikanzschwelle aber grundsätzlich auch dann widerlegt, wenn radarbasierte Antikollisionssysteme für den Seeadler angeordnet würden, obwohl die Wirksamkeit einer solchen Maßnahme fachwissenschaftlich nicht belegt ist. Dies widerspräche der unionsrechtlich vorgegebenen Effektivität des Artenschutzrechts. In der Literatur werden die Behörden daher aufgefordert, die neue Regelung des § 45b Abs. 3 Nr. 2 Hs. 2 BNatSchG nicht anzuwenden.<sup>511</sup> Auch insoweit ist zu befürchten, dass § 45b BNatSchG zur Entstehung neuer Rechtsunsicherheiten beitragen wird.

#### **(bb) Erweiterter Prüfbereich (Abs. 4)**

Liegt zwischen dem Brutplatz und der Windenergieanlage ein Abstand, der größer als der zentrale Prüfbereich und höchstens so groß wie der erweiterte Prüfbereich ist, wird nach Abs. 4 vermutet, dass das Tötungs- und Verletzungsrisiko nicht signifikant erhöht ist. Dies gilt jedoch nicht, wenn die Aufenthaltswahrscheinlichkeit der Arten in dem vom Rotor überstrichenen Bereich der Windenergieanlage aufgrund artspezifischer Habitatnutzung oder funktionaler Beziehungen deutlich erhöht ist (Nr. 1) und die signifikante Risikoerhöhung, die aus der erhöhten Aufenthaltswahrscheinlichkeit folgt, nicht durch fachlich anerkannte Schutzmaßnahmen hinreichend verringert werden (Nr. 2). Zur Feststellung des Vorliegens eines Brutplatzes nach Abs. 4 sind behördliche Kataster und Datenbanken heranzuziehen; Kartierungen durch den Vorhabenträger sind hingegen nicht erforderlich.

Die Regelung dürfte zwar mit einer deutlichen Erleichterung für den Vorhabenträger einhergehen, weil Denn sie die Pflicht zur Durchführung von Kartierungen durch den Vorhabenträger im erweiterten Prüfbereich entfallen lässt.<sup>512</sup> Zur Ermittlung der im erweiterten Prüfbereich vorhandenen Arten sollen ausschließlich Informationen aus behördlichen Katastern und Datenbanken herangezogen werden. Dabei hat der Gesetzgeber

---

<sup>511</sup> Gellermann, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, § 45b BNatSchG Rn. 24; ders., NuR 2022, 589, 593; vgl. auch Rieger, UPR 2022, 2022, 453.

<sup>512</sup> vgl. Gläß, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK, § 45b BNatSchG Rn. 10; BT-Drs. 20/2658, S. 12 f.

allerdings nicht beachtet, dass es überhaupt keine behördlichen Kataster oder Datenbanken gibt, die über die Lage der Brutplätze von Brutvögeln informieren. Behörden können allenfalls auf Informationen zurückgreifen, die ihnen durch Dritte, beispielsweise durch Naturschutzvereine, zur Verfügung gestellt werden. Liegen aber keine Daten über etwaige im erweiterten Prüfbereich vorhandene Brutvogelarten vor, kann also nicht festgestellt werden, ob Brutvogelarten im erweiterten Prüfbereich vorhanden sind, gelangt die Regelung des Abs. 4 nicht zur Anwendung. Der Schutz von Brutvogelarten im erweiterten Prüfbereich könnte daher in der Praxis leerlaufen.<sup>513</sup>

#### **(4) Fazit zu § 45b Abs. 1 bis 5 BNatSchG**

Grundsätzlich sind die Bemühungen des Gesetzgebers zur Konkretisierung der artenschutzrechtlichen Signifikanzprüfung zu begrüßen.<sup>514</sup> Die gesetzliche Konkretisierung der bislang uneinheitlichen Signifikanzprüfung gibt Behörden und Vorhabenträgern erstmals ein überwiegend verständliches, bundeseinheitliches Prüfungsschema an die Hand und schafft so mehr Klarheit für die materiell-rechtliche Prüfung im Genehmigungsverfahren. Der Gesetzgeber hat endlich, Jahre nachdem das Bundesverfassungsgericht ihn hierzu aufgefordert hatte, einen ersten Schritt zur Konkretisierung der Signifikanzprüfung genommen. Es gilt nun, eine Routine beim Umgang mit der Norm zu entwickeln. Noch offene Fragen im Hinblick auf die Anwendung der Neuregelungen müssen gegebenenfalls auch durch die Rechtsprechung geklärt werden.

Gleichwohl sind im Zusammenhang mit dem Erlass des § 45b BNatSchG n.F. einige Punkte zu kritisieren. Zunächst stößt die Norm insbesondere im Hinblick auf § 45b Abs. 5 und § 45b Abs. 3 Nr. 2 Hs. 2 BNatSchG an unionsrechtliche Grenzen und birgt damit das Risiko der Entstehung von Rechtsunsicherheiten.<sup>515</sup> Zwar ist noch lange nicht ausgemacht, ob die Rechtsprechung den in der Literatur bereits erhobenen Forderungen, die Norm teilweise unangewendet zu lassen, folgen wird. Gerade diese Unwägbarkeiten können jedoch zu Konflikten über die ungeklärte Rechtslage führen. Behörden und Vorhabenträger haben über die Frage, wie in der Praxis mit der Vorschrift umgegangen wird, zu entscheiden. Dieser Prozess wird Zeit in Anspruch nehmen und kann so zu einer Verzögerung anstelle einer Beschleunigung des Verfahrens führen. Der Gesetzgeber hätte gut daran getan, sich schon im Gesetzgebungsverfahren mit diesen Fragen auseinander zu setzen. Im Nachhinein nützt es wenig, wenn Normen innerhalb kürzester Zeit erlassen werden, auf der Ebene des Vollzugs

---

<sup>513</sup> Gellermann., in: Landmann/Rohmer, UmweltR, § 45b BNatSchG Rn. 27; ders., NuR 2022, 589, 593.

<sup>514</sup> vgl. Köck, ZUR 2023, 470; Bernotat/Ammermann, NVwZ 2023, 972; Agatz, ZUR 2023, 463; Kment, NVwZ 2022, 1153, 1159; Jaenicke, ZUR 2023, 291, 295.

<sup>515</sup> vgl. Jaenicke, ZUR 2023, 291, 295.

jedoch Fragen aufwerfen, die in der Praxis in jedem Verfahren neu beantwortet werden müssen.

Bei allem Lob für den Gesetzgeber, der sich endlich der Konkretisierung der unklaren Signifikanzprüfung annimmt, wird außerdem häufig unter den Tisch gekehrt, welche Folgen mit der pauschalisierten Prüfung für den Arten- und Umweltschutz einhergehen. Die über Jahre hinweg entwickelten hohen unionsrechtlich geprägten Umweltschutzstandards bleiben durch § 45b BNatSchG nicht unangetastet. So werden die fachwissenschaftlich anerkannten Abstandsvorgaben in Anlage 1 Abschnitt 1 teilweise verringert. Anlagen dürfen heute also näher an Brutplätze heranrücken. Die Regelung des § 45b Abs. 4 BNatSchG lässt zudem die Pflicht zur Durchführung von Kartierungen durch den Vorhabenträger im erweiterten Prüfbereich entfallen. Da im Übrigen kaum Daten vorhanden sind, besteht das Risiko, dass Brutplätze nicht erkannt werden und der Artenschutz im erweiterten Prüfbereich somit leerläuft.<sup>516</sup> Im Ergebnis darf das Versprechen des Gesetzgebers, dass mit der Einführung des § 45b BNatSchG hohe ökologische Standards gewahrt würden,<sup>517</sup> jedenfalls nicht dahingehend verstanden werden, dass die bestehenden Standards auf gleicher Höhe aufrechterhalten werden. Um auch zukünftig einen hohen Arten- und Umweltschutz zu gewährleisten, ist es daher dringend erforderlich, dass die Auswirkungen, die mit der neuen Regelung des § 45b BNatSchG einhergehen, beobachtet und erfasst werden. Nur wenn ein solches Monitoring durchgeführt wird, kann der Gesetzgeber rechtzeitig eingreifen, um ungewollten Entwicklungen entgegenzuwirken.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass die Vorschrift des § 45b BNatSchG an Bedeutung verloren hat. Mit dem Erlass der Vorschrift des § 6 WindBG hat der Gesetzgeber eine neue Eskalationsstufe erreicht, die die Auswirkungen, die mit § 45b BNatSchG einhergehen, blass werden lassen. Mit diesen Regelungen, durch die die Bestimmungen der EU-Notfallverordnung und EE-Richtlinie in deutsches Recht umgesetzt werden, werden nicht mehr nur Modifizierungen der artenschutzrechtlichen Prüfung vorgenommen. Der Gesetzgeber lässt die Artenschutzprüfung vielmehr gänzlich entfallen. Die Frage, inwiefern Umweltschutzstandards zum Zwecke der Beschleunigungsgesetzgebung aufgegeben werden müssen, stellt sich damit heute nicht mehr (nur) vor dem Hintergrund des § 45b BNatSchG, sondern wird insbesondere im Zusammenhang mit den vorgenannten Vorschriften diskutiert.<sup>518</sup>

---

<sup>516</sup> Gellermann., in: Landmann/Rohmer, UmweltR, § 45b BNatSchG Rn. 27; ders., NuR 2022, 589, 593.

<sup>517</sup> BT-Drs. 20/2354, S. 1.

<sup>518</sup> vgl. zur EU-Notfallverordnung und der Reform der EE-Richtlinie sowie der Umsetzung in Deutschland noch unter E.II.

### **c) Herabsenkung von Zulassungsanforderungen**

Neben Normenkonkretisierungen nimmt der Gesetzgeber zunehmend auch eine Herabsenkung der inhaltlichen Anforderungen vor, die an ein Vorhaben gestellt werden. Dadurch soll der Inhalt der Genehmigungsprüfung reduziert werden und damit – so jedenfalls die Absicht des Gesetzgebers – die Prüfung vereinfacht und die Prüfungsdauer verkürzt werden.<sup>519</sup>

#### **aa) Allgemeines zur Herabsenkung von Genehmigungsvoraussetzungen**

Unter der Herabsenkung von Zulassungsvoraussetzungen sind nach hiesigem Verständnis alle Maßnahmen zu verstehen, mit denen die inhaltlichen Anforderungen, die an ein Vorhaben gestellt werden und die Gegenstand der behördlichen Genehmigungsprüfung sind, reduziert werden.

#### **(1) Abgrenzung zur Normenkonkretisierung**

In der Theorie fällt es nicht schwer, zwischen den Beschleunigungsinstrumenten der Normenkonkretisierung und der Herabsenkung von Anforderungen zu differenzieren. Die einen definieren die bestehenden Gesetze, die anderen verändern das geltende Recht. Als Abgrenzungskriterium ist also die Frage nach einer Modifikation der Rechtslage heranzuziehen. Sollen die Instrumente das Recht erklären und dadurch ihren Vollzug vereinfachen, liegt eine Normenkonkretisierung vor. Sollen wiederum die geltenden rechtlichen Anforderungen reduziert werden, handelt es sich um eine materielle Rechtsänderung, die zu einer Aufhebung von rechtlichen Anforderungen führt.

In der Praxis ist eine eindeutige Zuordnung zu der Kategorie der Normenkonkretisierung oder der Kategorie der Rechtsvereinfachung häufig jedoch nicht möglich. Regelmäßig sind die beiden Rechtsinstrumente miteinander vermengt, weil Normenkonkretisierungen häufig auch zu einer Änderung der Rechtslage führen. Das ist damit zu begründen, dass es einer Normenkonkretisierung nur dann bedarf, wenn Uneinigheiten oder Unsicherheiten hinsichtlich der Anwendung einer Norm bestehen. Dies ist nur dann der Fall, wenn zuvor mehrere Auslegungsmöglichkeiten einer Norm möglich waren. Nimmt der Gesetzgeber eine Konkretisierung dahingehend vor, dass unter den neuen Normtext nur noch eine der zuvor

---

<sup>519</sup> vgl. folgende Beispiele für inhaltliche Rechtsvereinfachungen: Die unter II. dargestellten Probleme der bauplanungsrechtlichen Prüfung der sogenannten Konzentrationsflächenplanung löst der Gesetzgeber, indem er gemäß § 249 Abs. 1 BauGB n.F. die Vorschrift des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB für auf Windenergievorhaben unanwendbar erklärt.; Das Verbot der optisch bedrängenden Wirkung für Windenergievorhaben wird durch § 249 Abs. 10 BauGB n.F. nicht nur gesetzlich konkretisiert, sondern zugleich abgeschwächt. Während die Rechtsprechung zuvor eine optisch bedrängende Wirkung erst bei einem Abstand von mind. der dreifachen Höhe der Windenergieanlage für ausgeschlossen hielt, ist dies nach der heutigen Rechtslage heute schon bei der zweifachen Höhe der Fall.; Mit § 26 Abs. 3 BNatSchG n.F. hat der Gesetzgeber das Verbot der Errichtung von EE-Anlagen in Landschaftsschutzgebieten aufgehoben.

möglichen Auslegungsvarianten fallen, führt der Ausschluss der anderen jedenfalls für deren Vertreter gleichzeitig auch zu einer Rechtsänderung.<sup>520</sup>

Als Beispiel für ein Beschleunigungsgesetz, das die Instrumente der Normenkonkretisierung und der Rechtsvereinfachung miteinander verknüpft, kann § 45b BNatSchG angeführt werden. In den obenstehenden Ausführungen zu § 45b Abs. 1 bis 5 ist bereits deutlich geworden, dass die Regelungen, die die Signifikanzprüfung nach § 44 Abs. 5 Satz 2 Nr. 1 BNatSchG konkretisieren sollen, teilweise die zuvor vertretene Rechtslage ändern. Beispielsweise werden in der Anlage 1 Abschnitt 1 die zuvor überwiegend naturschutzfachlich empfohlenen Mindestabstände zwischen Brutplatz und Windenergieanlage für einzelne Brutvogelarten verkürzt. Nach § 45b Abs. 5 BNatSchG entfällt zukünftig die zuvor auch bei weiten Abständen zwischen Anlage und Brutplatz durchgeführte Einzelfallprüfung des Verletzungs- oder Tötungsrisikos.<sup>521</sup>

## **(2) Doppelte Beschleunigungswirkung („Ermöglichungsgesetzgebung“)**

Die Herabsenkung materiell-rechtlicher Zulassungsanforderungen ist für den Ausbau der erneuerbaren Energien besonders attraktiv, weil das Instrument das Potenzial einer doppelten Beschleunigungswirkung hat.

Zum einen führt die Herabsenkung von Zulassungsanforderungen zu einer Beschleunigung der Durchführung von Genehmigungsverfahren. Mit der Verkürzung des Inhalts der Genehmigungsprüfung reduziert sich auch die Prüfungsdauer. Schon der Vorhabenträger hat im Zuge der Antragsvorbereitung weniger Unterlagen zu erstellen. Werden weniger Unterlagen vorgelegt, benötigt auch die Behörde weniger Zeit für ihre Prüfung. Außerdem verringert sich die Gefahr, dass Dritte nach Erteilung der Genehmigung einen Rechtsbehelf einlegen. Denn der Verstoß gegen eine rechtliche Anforderung kann einem Vorhaben nicht vorgeworfen werden, wenn die Voraussetzung selbst gar nicht mehr besteht.

---

<sup>520</sup> vgl. Köck, ZUR 2023, 470, 471.

<sup>521</sup> Als weitere Beispiele für Beschleunigungsgesetze, die die Instrumente der Normenkonkretisierung und der materiellen Rechtsvereinfachung miteinander verknüpfen, können § 45b Abs. 8 BNatSchG und § 249 Abs. 10 BauGB genannt werden.

Auch die Vorschrift des § 45b Abs. 8 BNatSchG, der die Erteilung einer artenschutzrechtlichen Ausnahme für Windenergieanlagen erleichtern soll, enthält neben konkretisierenden Maßgaben Vorgaben, durch die die Anforderungen an die Ausnahmeprüfung verkürzt werden. So bringt etwa § 45b Abs. 8 Nr. 1 BNatSchG „klarstellend zum Ausdruck“, dass der Betrieb von Windenergieanlagen im überragenden öffentlichen Interesse liegt und der öffentlichen Sicherheit dient (BT-Drs. 20/2354, S. 26 f.). Mit § 45b Abs. 8 Nr. 6 BNatSchG werden die Anforderungen durch die Einführung eines gebundenen Anspruchs auf Erteilung der artenschutzrechtlichen Ausnahme vereinfacht (vgl. BT-Drs. 20/2354, S. 28).

Die Vorschrift des § 249 Abs. 10 BauGB, die im Zuge des Gesetzes zur sofortigen Verbesserung der Rahmenbedingungen für die erneuerbaren Energien im Städtebaurecht (BauGBuaÄndG) vom 04.01.2023 (BGBl. I, Nr. 6) eingeführt worden ist, konkretisiert den in der Rechtsprechung aufgestellten öffentlichen Belang i.S.v. § 35 Abs. 3 Satz 1 BauGB der optisch bedrängenden Wirkung für Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB. Dabei erweitert er die zuvor nach höchstrichterlicher Rechtsprechung geltenden Mindestabstände (vgl. Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 249 Rn. 208).

Zum anderen wird die Zulassung weiterer Vorhaben eröffnet, die für den Ausbau der erneuerbaren Energien zuvor aufgrund zu hoher inhaltlicher Anforderungen nicht zur Verfügung standen. Die Herabsenkung materiell-rechtlicher Anforderungen führt also nicht nur zu einer Verkürzung der anhängigen oder in Planung befindlichen Genehmigungsverfahren. Darüber hinaus werden Vorhaben, die zuvor an einer materiell-rechtlichen Hürde gescheitert wären, erstmals genehmigungsfähig. Insoweit handelt es sich nicht nur um ein Instrument zur Beschleunigung anhängiger und zukünftiger Genehmigungsverfahren. Zusätzlich werden weitere Vorhaben, die dem Ausbau der erneuerbaren Energien dienen, genehmigungsfähig. Zutreffend wäre neben der Bezeichnung als Beschleunigungsgesetzgebung daher auch die Bezeichnung als „Ermöglichungsgesetzgebung“.

### **(3) Grenzen und Risiken**

In der Theorie kommt der Aufhebung materieller Anforderungen eine unbegrenzte Beschleunigungswirkung zu. Je weniger Anforderungen an ein Vorhaben gestellt werden, desto schneller können Genehmigungsprüfungen durchgeführt werden und desto mehr Vorhaben stehen dem Ausbau der erneuerbaren Energien zur Verfügung. In der Umsetzung sind dem Instrument indes gewisse Grenzen gesetzt. Es geht außerdem mit Risiken einher, die anstelle einer Beschleunigung sogar zu einer Verzögerung von Verfahren beitragen können.

#### **(a) Komplexität des Regelungsgegenstands**

Der Gedanke, die Genehmigungsprüfung durch eine Herabsenkung der rechtlichen Anforderungen zu vereinfachen, findet seine Grenzen in der Komplexität des jeweiligen Regelungsgegenstandes des Genehmigungsverfahrens.

Die Forderungen nach Deregulierung, nach der Straffung, Verringerung und Kürzung von Normen werden von vielen Seiten laut. Rechtsvorschriften werden als überflüssig, zu lang oder zu kompliziert formuliert kritisiert. Das Rechtssystem sei schlichtweg zu komplex geworden.<sup>522</sup> Es greift jedoch zu kurz, wenn bei der Suche nach den Ursachen ausschließlich auf den Gesetzgeber und die von ihm „handwerklich“ schlecht gemachten Gesetze gezeigt wird. Denn Grund für die zunehmende Komplexität des Rechts ist nicht etwa ein „bürokratischer Spielbetrieb“.<sup>523</sup> Die Verkomplizierung des Rechts ist vielmehr eine Folge der immer komplexer werdenden Sachverhalte, die ihm zugrunde liegen. Die Weiterentwicklung der Gesellschaft durch Globalisierung, Technologisierung und Digitalisierung eröffnet neue Fragen und Probleme, denen sich das Recht stellen muss. Will der Gesetzgeber eine

---

<sup>522</sup> vgl. *Dolde*, NVwZ 2006, 857; *Koch*, NVwZ 1996, 215; *Hansmann*, NVwZ 2005, 624.

<sup>523</sup> *Lübbe-Wolff*, Modernisierung des Umweltordnungsrechts, S. 142.

umfassende Antwort darauf bieten, muss er sich an die Komplexität der jeweiligen Materie anpassen. Die Ursache eines komplexen Gesetzes liegt daher regelmäßig in der Komplexität des Regelungsgegenstandes.<sup>524</sup>

Auch die Rechtsvorschriften über die Erteilung einer Genehmigung lassen sich nur soweit reduzieren und vereinfachen, wie es die Komplexität des Vorhabens selbst erlaubt. Die Zulassungsvorschriften für Windenergieanlagen an Land müssen sich beispielsweise zwingend mit den artenschutzrechtlichen und bauplanungsrechtlichen Fragen auseinandersetzen, die sich aufgrund der Beschaffenheit der Anlage immer wieder stellen. Würde der Gesetzgeber sich mit diesen Problemen nicht beschäftigen, würde er dem Vorhaben selbst nicht vollumfänglich gerecht. Dennoch gilt es, auch komplexe Rechtsbereiche klar und so einfach wie möglich zu regeln.<sup>525</sup> Eine Reduzierung der rechtlichen Anforderungen darf aber nur so weit erfolgen, wie der Konflikt, der einer Regelung zugrundeliegt, noch vollumfänglich gelöst wird. Um es mit den Worten Einsteins zu sagen: „Mache alles so einfach wie möglich, aber nicht einfacher“.<sup>526</sup>

## **(b) Herabsenkung von (Umwelt-)Schutzstandards**

Werden die inhaltlichen Anforderungen, die an ein Vorhaben gestellt werden, herabgesenkt, führt dies dazu, dass die Genehmigungsprüfung verkürzt und zugleich die Anzahl der genehmigungsfähigen Vorhaben erhöht wird.

Kehrseite ist jedoch, dass jede Erleichterung der materiellen Anforderungen an ein Vorhaben zugleich zu einer Beeinträchtigung oder zumindest der Erhöhung des Risikos einer etwaigen Beeinträchtigung für einen entgegenstehenden Belang führen.<sup>527</sup> Denn jede materielle Anforderung, die an ein Vorhaben gestellt wird, dient zugleich dem Schutz eines anderen Rechtsgutes. So schützen die bauplanungsrechtlichen Anforderungen und Beschränkungen eines Vorhabens im Außenbereich etwa das öffentliche Interesse an dessen grundsätzlicher Freihaltung,<sup>528</sup> die Vorgaben des BNatSchG stellen sicher, dass Natur und Landschaft nicht gefährdet werden, und die immissionsschutzrechtlichen Vorgaben beugen der Entstehung etwaiger Gefahren durch die Errichtung und den Betrieb von Anlagen vor. Werden die mit diesen Gesetzen an ein Vorhaben gestellten Anforderungen herabgesenkt, sinkt im

---

<sup>524</sup> Lübbe-Wolff, Modernisierung des Umweltordnungsrechts, S. 140 ff.; Hansmann, NVwZ 2005, 624; Zollner, Komplexität und Recht, S. 48 ff. (Komplexität der Rechtsordnung als „Spiegel der Komplexität der Lebenswirklichkeit“).

<sup>525</sup> vgl. Schmitz, in: Ziekow, Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, S. 180; Bonk, DVBl. 1986, 485.

<sup>526</sup> vgl. Hansmann, NVwZ 2005, 624.

<sup>527</sup> vgl. Missling, in: Theobald/Kühling, EnWG, Vor §§ 43 ff. Rn. 22.

<sup>528</sup> Mitschang/Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 35 Rn. 1.

Umkehrschluss auch das Schutzniveau für die jeweiligen Schutzgüter der aufgehobenen Regelung.<sup>529</sup>

In der Vergangenheit begegnete man der inhaltlichen Rechtsvereinfachung deswegen mit Zurückhaltung. Eine Beschleunigung sollte nur soweit erfolgen, wie das Verfahren und die Vorhabenprüfung zu keinem Mehrwert für schutzwürdige Belange führten. Eine Herabsenkung des Schutzniveaus wurde grundsätzlich abgelehnt.<sup>530</sup> Seit dem Osterpaket setzt der Gesetzgeber den Schwerpunkt seiner Beschleunigungsgesetzgebung zunehmend auf dem materiellen Recht und senkt dabei auch die Anforderungen, die bislang an ein Vorhaben gestellt worden sind, herab. Anlagen, die zuvor im Außenbereich oder in naturschutzrechtlich besonders geschützten Gebieten unzulässig gewesen wären, können dort nunmehr errichtet werden (vgl. etwa § 249 BauGB bzw. § 26 Abs. 3 BNatSchG). Das Risiko einer Tötung oder Verletzung besonders geschützter Arten wird in Kauf genommen (vgl. § 45b BNatSchG bzw. § 6 WindBG). Damit nimmt er eine Herabsenkung des Schutzniveaus entgegenstehender Belange zugunsten der Beschleunigung des Ausbaus der erneuerbaren Energien in Kauf.<sup>531</sup>

In politischer Hinsicht soll die Priorisierung der Verfahrensbeschleunigung zulasten entgegenstehender Schutzgüter, vorwiegend insbesondere zulasten des Natur- und Landschaftsschutzes, hier nicht bewertet werden. Insoweit sei lediglich der Hinweis erlaubt, dass es wünschenswert wäre, wenn der Gesetzgeber diese Entscheidung offen kommunizierte und Vorkehrungen dafür trafe, dass entgegenstehende Belange nicht über das beabsichtigte Maß hinaus beeinträchtigt werden. Dass der Gesetzgeber die „Wahrung hoher [...] ökologischer Standards“ verspricht, hilft nicht.<sup>532</sup> Vielmehr sollten die Auswirkungen der neuen Beschleunigungsmaßnahmen in den kommenden Jahren im Rahmen eines umfassenden Monitorings kontrolliert und beobachtet werden. Sollten dabei Umweltbeeinträchtigungen ersichtlich werden, die über einen hinnehmbaren Umgang hinausgehen, hat der Gesetzgeber umgehend entgegenzusteuern.

Inwiefern die Herabsenkung des Schutzes entgegenstehender Belange in rechtlicher Hinsicht Bedenken hervorruft, ist eine Frage des Verfassungs- bzw. des Unionsrechts, die es unter D. und E. zu untersuchen gilt.

---

<sup>529</sup> Dolde, NVwZ 2006, 857; vgl. Koch, NVwZ 1996, 215; vgl. Lübke-Wolff, Modernisierung des Umweltordnungsrechts, S. 59 ff., 142; Köck, ZUR 2023, 470; vgl. zu den Auswirkungen des Vierten BNatSchGÄndG auch Gellermann, NuR 2022, 589.

<sup>530</sup> vgl. Dolde, NVwZ 2006, 857; vgl. Koch, NVwZ 1996, 215; vgl. Huber, DVBl. 1999, 489; Hansmann, NVwZ 2005, 624.

<sup>531</sup> vgl. Breuer, NVwZ 2023, 1273, 1280; Scheidler, NuR 2023, 453, 457 (zu § 6 WindBG); Schlacke/Thierjung, DVBl. 2023, 635, 643.

<sup>532</sup> BT-Drs. 20/2354, S. 1.

### (c) Vertrauens- und Akzeptanzverlust

Mit der Herabsetzung der inhaltlichen Anforderungen, die an das Vorhaben gestellt werden, riskiert der Gesetzgeber zudem, dass die Akzeptanz von Vorhaben in der Bevölkerung sinkt. Die Ablehnung eines Vorhabens durch die Bürger kann zu Verzögerungen des Gesamtverfahrens führen.

Wie dargestellt wird im Genehmigungsprüfung geprüft, ob die voraussichtlichen Auswirkungen eines Vorhabens mit seiner Umwelt vereinbar sind. Die materiell-rechtlichen Zulassungsanforderungen stellen dabei die Mindestvoraussetzungen auf, die ein Vorhaben zum Schutz der ihm entgegenstehenden Belange einhalten muss. Werden diese Anforderungen herabgesetzt, könnte dies dazu führen, dass das Vertrauen der Bevölkerung in die Schutzfunktion des Genehmigungsverfahrens abnimmt. Die Bürger könnten befürchten, dass die Risiken des Vorhabens nicht ausreichend geprüft und etwaige Gefahren des Vorhabens unerkannt geblieben sind.<sup>533</sup> Dies könnte zu einem allgemeinen Vertrauensverlust der Bürger in die staatliche Schutzfunktion führen.

Für das konkrete Vorhaben kann das Misstrauen der Bevölkerung gegenüber der Qualität der behördlichen Genehmigungsprüfung zudem zu einer Verzögerung des Gesamtverfahrens führen. Geht der Bürger davon aus, dass die potenziellen Risiken eines Vorhabens nicht hinreichend überprüft worden sind, ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass er das Vorhaben ablehnen wird. Mit dem Verlust der Akzeptanz des Vorhabens in der Bevölkerung steigt die Wahrscheinlichkeit, dass Private oder Umweltvereinigungen sich gegen die Erteilung der Genehmigung, gegebenenfalls auch im Wege eines gerichtlichen Verfahrens, zur Wehr setzen.<sup>534</sup> In der Vergangenheit ist es vereinzelt sogar auf den Baustellen zu tatsächlichen Blockaden durch Aktivisten gekommen.<sup>535</sup> Die gerichtliche und außergerichtliche Verteidigung des Vorhabens nimmt nicht nur Zeit in Anspruch, sondern kann auch in personeller und finanzieller Hinsicht mit einem hohen Aufwand einhergehen.

---

<sup>533</sup> vgl. *Breuer*, NVwZ 2023, 1273, 1280, dem zufolge die neuere Beschleunigungsgesetzgebung umweltinterne und gesamtpolitische Zielkonflikte in aller Schärfe aufbreche; so wohl auch *Hendrischke*, NVwZ 2023, 965, 971; vgl. auch *Ruge*, NVwZ 2023, 1033, 1033.

<sup>534</sup> vgl. *Ruge*, NVwZ 2023, 1033, 1033.

<sup>535</sup> vgl. z.B. Zeit-Online vom 26.09.2024, „Aktivisten besetzen LNG-Baustelle in Brunsbüttel“, abrufbar unter <https://www.zeit.de/gesellschaft/2024-09/lng-terminal-baustelle-brunsbuettel-besetzung-ende-gelaende-klimaschutz-aktivismus>, zuletzt abgerufen am 27.12.2024.

**bb) Beispiel der aktuellen Beschleunigungsgesetzgebung: Herabsenkung der Anforderungen an die Erteilung einer artenschutzrechtlichen Ausnahmegenehmigung durch § 45b Abs. 8 BNatSchG**

Seit dem Jahr 2022 hat der Gesetzgeber eine Vielzahl an Änderungen vorgenommen, um die materiell-rechtlichen Anforderungen, die an Windenergieanlagen an Land gestellt werden, zu reduzieren.<sup>536</sup> Hierzu gehört u.a. der Erlass des § 45b Abs. 8 BNatSchG.

Ergibt die artenschutzrechtliche Prüfung, dass das Tötungs- und Verletzungsverbot einer besonders geschützten Art durch ein Vorhaben signifikant erhöht wird, ist das Vorhaben grundsätzlich unzulässig. Der Genehmigungsantrag ist also abzulehnen. Unter bestimmten Voraussetzungen erlaubt § 45 Abs. 7 BNatSchG jedoch die Zulassung einer Ausnahme von den Verboten des § 44 BNatSchG. Der mit dem Vierten BNatSchGÄndG eingeführte § 45b Abs. 8 BNatSchG enthält in seinen Nr. 1 bis 6 nun vielfältige Modifizierungen, durch die die Anforderungen, die an eine artenschutzrechtliche Ausnahme gestellt werden, zugunsten des Betriebs von Windenergieanlagen erleichtert werden.

**(1) Normtext**

*„§ 45b Betrieb von Windenergieanlagen an Land*

*(1) [...]*

*(8) § 45 Absatz 7 gilt im Hinblick auf den Betrieb von Windenergieanlagen mit der Maßgabe, dass*

*1. der Betrieb von Windenergieanlagen im überragenden öffentlichen Interesse liegt und der öffentlichen Sicherheit dient,*

*2. bei einem Gebiet, das für die Windenergie ausgewiesen ist*

*a) in einem Raumordnungsplan oder*

*b) unter Berücksichtigung artenschutzrechtlicher Belange in einem Flächennutzungsplan,*

*Standortalternativen außerhalb dieses Gebietes in der Regel nicht im Sinne des § 45 Absatz 7 Satz 2 zumutbar sind, bis gemäß § 5 des Windenergieflächenbedarfsgesetzes festgestellt wurde, dass das jeweilige Land den Flächenbeitragswert nach Anlage 1 Spalte 2 des Windenergieflächenbedarfsgesetzes oder der jeweilige regionale*

---

<sup>536</sup> vgl. folgende Beispiele: Aufhebung des Verbotes der Errichtung von Windenergieanlagen in Landschaftsschutzgebieten gemäß § 26 Abs. 3 BNatSchG (Einführung durch das Vierte BNatSchGÄndG); Absehen von der Anwendung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB bei Windenergieanlagen gemäß § 249 Abs. 1 BauGB (Einführung mit dem WindLandG); Absehen von der Durchführung einer artenschutzrechtlichen Prüfung nach § 44 Abs. 1 BNatSchG gem. § 6 WindBG (hierzu noch unter E.).

*oder kommunale Planungsträger ein daraus abgeleitetes Teilflächenziel erreicht hat,*

*3. bei einem Standort, der nicht in einem Gebiet im Sinne der Nummer 2 Buchstabe a oder b liegt, Standortalternativen außerhalb eines Radius von 20 Kilometern nicht nach § 45 Absatz 7 Satz 2 zumutbar sind, es sei denn, der vorgesehene Standort liegt in einem Natura 2000-Gebiet mit kollisionsgefährdeten oder störungsempfindlichen Vogel- oder Fledermausarten,*

*4. die Voraussetzungen des § 45 Absatz 7 Satz 2 hinsichtlich des Erhaltungszustands vorliegen, wenn sich der Zustand der durch das Vorhaben jeweils betroffenen lokalen Population unter Berücksichtigung von Maßnahmen zu dessen Sicherung nicht verschlechtert,*

*5. die Voraussetzungen des § 45 Absatz 7 Satz 2 hinsichtlich des Erhaltungszustands auch dann vorliegen, wenn auf Grundlage einer Beobachtung im Sinne des § 6 Absatz 2 zu erwarten ist, dass sich der Zustand der Populationen der betreffenden Art in dem betroffenen Land oder auf Bundesebene unter Berücksichtigung von Maßnahmen zu dessen Sicherung nicht verschlechtert,*

*6. eine Ausnahme von den Verboten des § 44 Absatz 1 zu erteilen ist, wenn die Voraussetzungen des § 45 Absatz 7 Satz 1 bis 3 vorliegen.*

*(9)[...].“*

## **(2) Anwendbarkeit**

Wie die Neuregelungen in § 45b Abs. 1 bis 5 BNatSchG zur Konkretisierung der Signifikanzprüfung finden auch die Modifizierungen der artenschutzrechtlichen Ausnahmeerteilung in § 45b Abs. 8 BNatSchG nur auf solche Verstöße gegen die artenschutzrechtlichen Verbote Anwendung, die bei dem Betrieb von Windenergieanlagen zu erwarten sind.

Für etwaige baubedingte Verstöße gegen das artenschutzrechtliche Verletzungs- und Tötungsverbot<sup>537</sup> entfaltet die Norm damit keine Geltung. Insoweit hat die Prüfung der Erteilung einer Ausnahme von den artenschutzrechtlichen Verboten ohne Heranziehung der Bestimmungen des § 45b nach den Regelungen des § 45 Abs. 7 BNatSchG zu erfolgen. Dies führt, wenn Verstöße gegen die artenschutzrechtlichen Verbote sowohl durch den Bau als auch

---

<sup>537</sup> Durch den Bau von Windenergieanlagen, insbesondere durch Rodung und Fällung von Gehölzen, wird beispielsweise die besonders geschützte Tierart der Haselmaus gefährdet, vgl. *Büchner/Lang/Dietz/Schulz/Ehlers/Tempelfeld*, *Natur und Landschaft* 2017, 365 (Berücksichtigung der Haselmaus (*Muscardinus avellanarius*) beim Bau von Windenergieanlagen); Fachagentur Windenergie, <https://www.fachagentur-windenergie.de/aktuelles/detail/haselmaus-und-windenergie/>, zuletzt abgerufen am 27.12.2024.

durch den Betrieb der Windenergieanlage zu erwarten sind, zu einer „Doppelprüfung“ und damit zu einer Uneinheitlichkeit der artenschutzrechtlichen Prüfung.<sup>538</sup>

### **(3) Aufbau und Regelungsgehalt des § 45b Abs. 8 BNatSchG**

Der Aufbau des § 45b Abs. 8 BNatSchG orientiert sich an den Voraussetzungen der artenschutzrechtlichen Ausnahmeprüfung. Gemäß § 45 Abs. 7 BNatSchG erfordert die Erteilung der Ausnahmegenehmigung das Vorliegen eines Ausnahmegrundes, die Durchführung einer Alternativenprüfung sowie die Prüfung des Erhaltungszustandes. Die Entscheidung über die Erteilung der Ausnahmegenehmigung liegt im Ermessen der Behörde. Die Vorschrift des § 45b Abs. 8 Nr. 1 BNatSchG vereinfacht nunmehr die Anforderungen an das Vorliegen eines Ausnahmegrundes i.S.v. § 45 Abs. 7 Satz 1 BNatSchG. Die Nr. 2 und 3 senken die Anforderungen an die Alternativenprüfung herab, während die Nr. 4 und 5 die Prüfung des Erhaltungszustandes nach § 45 Abs. 7 Satz 2 in den Blick nehmen. Mit § 45b Abs. 8 Nr. 6 BNatSchG wird zuletzt die Rechtsfolgenreihe der artenschutzrechtlichen Ausnahmeprüfung modifiziert.

#### **(a) Gesetzliche Festlegung des Vorliegens eines Ausnahmegrundes (§ 45b Abs. 8 Nr. 1 BNatSchG)**

Die Zulassung einer Ausnahme von den artenschutzrechtlichen Verboten nach § 45 Abs. 7 BNatSchG setzt zunächst das Vorliegen eines Ausnahmegrundes i.S.d. § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 bis 5 BNatSchG voraus. Für Windenergievorhaben kommt dabei das Vorliegen eines Ausnahmegrundes nach den Nr. 4 oder 5 in Betracht. Nach § 45 Abs. 7 Satz 1 kann eine Ausnahme u.a. im Interesse der öffentlichen Sicherheit (Nr. 4) sowie aus anderen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses (Nr. 5) zugelassen werden. In § 45b Abs. 8 Nr. 1 BNatSchG wird nunmehr gesetzlich festgelegt, dass der Betrieb von Windenergieanlagen im überragenden öffentlichen Interesse liegt und der öffentlichen Sicherheit dient.<sup>539</sup>

Fraglich ist, ob danach nun für jede Windenergieanlage, die Gegenstand eines Genehmigungsverfahrens ist und deren Betrieb voraussichtlich gegen die artenschutzrechtlichen Verbote verstoßen wird, das Vorliegen der Ausnahmegründe der Nr. 4 und 5 ohne eine nähere Betrachtung des Einzelfalls unterstellt werden kann. Hierfür spricht zwar der Wortlaut der Vorschrift. Es steht auch außer Frage, dass an dem Ausbau und Betrieb von EE-Anlagen ein hohes öffentliches Interesse besteht. Ob jedoch im Einzelfall auch eine Anlage, die beispielsweise einen nur geringfügigen Energieertrag erwarten lässt, zugleich aber zu einer Bedrohung einer Vielzahl an wildlebenden Arten führen würde, im überragenden

---

<sup>538</sup> Gellermann, NuR 2022, 589, 594 f.; ders. in: Landmann/Rohmer, § 45b BNatSchG Rn. 39.

<sup>539</sup> BT-Drs. 20/2354, S. 26: „Die Vorschrift des § 45b Abs. 8 Nr. 1 ist zusammen zu lesen mit § 2 EEG [...].“

öffentlichen Interesse liegt und der öffentlichen Sicherheit dient, erscheint fragwürdig. Aus diesem Grund kann das Vorliegen der Ausnahmegründe nach der überwiegend vertretenen Auffassung auch zukünftig nicht mit dem Verweis auf § 45b Abs. 8 Nr. 1 BNatSchG pauschal unterstellt werden.<sup>540</sup> Dem ist zuzustimmen. Zum einen ergibt sich aus der Gesetzesbegründung zu § 45b Abs. 8 Nr. 1 BNatSchG, dass auch der Gesetzgeber nicht von einem absoluten Vorrang des Ausbaus der Windenergie gegenüber den artenschutzrechtlichen Belangen ausgegangen ist. Dort heißt es ausdrücklich, dass die „staatliche Behörden [...] dieses überragende öffentliche Interesse bei der Abwägung mit anderen Rechtsgütern berücksichtigen [müssen], so im vorliegenden Kontext auch bei der Entscheidung darüber, ob vom Vorliegen eines Ausnahmegrundes gemäß § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 5 auszugehen ist.“<sup>541</sup> Zum anderen widerspräche die Annahme eines absoluten Vorrangs den unionsrechtlichen Vorgaben und der hierzu ergangenen Rechtsprechung des EuGHs, die eine Einzelfallprüfung des Vorliegens eines Ausnahmegrundes fordern.<sup>542</sup> Im Ergebnis ist also weiterhin zu prüfen, ob auch die im Einzelfall geplante Anlage bei Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles aus Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses oder der öffentlichen Sicherheit die Zulassung einer Ausnahme von den artenschutzrechtlichen Verboten rechtfertigt. Im Rahmen der dabei vorzunehmende Abwägung mit den entgegenstehenden artenschutzrechtlichen Belangen<sup>543</sup> ist dann die abstrakte Wertungsentscheidung des Gesetzgebers in § 45b Abs. 8 Nr. 1 BNatSchG zugunsten des Vorhabens zu berücksichtigen.<sup>544</sup>

Auch wenn die Vorschrift die Prüfung des Ausnahmegrundes damit nicht gänzlich erübrigt, dürfte sie dennoch zu einer Vereinfachung der Entscheidungsfindung durch die Behörden führen. Denn im Regelfall wird die Bejahung des öffentlichen Interesses an dem Betrieb von Windenergieanlagen auch auf das konkrete Einzelfallvorhaben durchschlagen. Zukünftig wird bei der Zulassung einer Ausnahme nach § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 4 oder 5 vielmehr zu begründen sein, wieso der Ausnahmegrund im Einzelfall ausnahmsweise nicht vorliegt.<sup>545</sup>

---

<sup>540</sup> Gellermann, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, § 45b BNatSchG Rn. 40 ff.; Gellermann, NuR 2022, 589, 595; Hendrichke, NVwZ 2023, 965; Schlacke/Wentzien/Römling, NVwZ 2022, 1577; Faßbender/Brade, NuR 2022, 813, 816; Frenz, EnWZ 2022, 452; Versteyl/Marschhäuser, KlimR 2022, 74, 77 ff.; a.A. Bader/Deißler/Weinke, ZNER 2022, 337, 343.

<sup>541</sup> BT-Drs. 20/2354, S. 27.

<sup>542</sup> Art. 9 Abs. 1 Vogelschutz-Richtlinie und Art. 16 Abs. 1 FFH-Richtlinie regeln die Zulassung etwaiger Ausnahmen u.a. von den artenschutzrechtlichen Verboten. Nach der Rechtsprechung des EuGHs haben diese Normen „besondere Situationen“ im Auge und erfordern eine konkrete und gezielte Anwendung, die unter Berücksichtigung der besten einschlägigen wissenschaftlichen und technischen Erkenntnisse sowie der den Einzelfall prägenden Umstände zu erfolgen habe; EuGH, Urt. v. 08.07.1987, 247/85, vgl. Gellermann, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, § 45b BNatSchG Rn. 40 ff.; Versteyl/Marschhäuser, KlimR 2022, 74.

<sup>543</sup> Lütkes, in: Lütkes/Ewer, BNatSchG, § 45 Rn. 45.

<sup>544</sup> Vgl. Frenz, EuR 2022, 3, 6.

<sup>545</sup> vgl. Schlacke/Wentzien/Römling, NVwZ 2022, 1577; Schwerdtfeger, ZUR 2023, 451; Bader/Deißler/Weinke, ZNER 2022, 337, 346 f. (alle zu § 2 EEG): Die Erleichterungen des § 2 EEG n.F. lägen in einer Vereinfachung der Darlegungs- und Beweislast. Der Vorrang der erneuerbaren Energien müsse nicht mehr in jedem Einzelfall von den Antragstellern begründet werden. Vielmehr müssten gegenteilige Belange begründet werden. Dies könne zu Zeitersparnissen führen.

Diese Wirkung wird allerdings bereits durch § 2 Satz 1 EEG herbeigeführt.<sup>546</sup> Die Vorschrift schreibt für alle EE-Anlagen – und damit auch für Windenergieanlagen – fest, dass die Errichtung und der Betrieb im überragenden öffentlichen Interesse liegen und der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit dienen.<sup>547</sup> Die erneute Aufnahme dieser Regelung in § 45b Abs. 8 Nr. 1 BNatSchG war somit nicht zwingend erforderlich. Ihr kommt lediglich eine klarstellende Wirkung zu. Es wäre wünschenswert gewesen, wenn der Gesetzgeber von der Aufnahme des § 45b Abs. 8 Nr. 1 BNatSchG abgesehen hätte. Denn die Wiederholung der Regelung hat die obenstehenden Rechtsunsicherheiten womöglich erst hervorgerufen. Jedenfalls nährt die ausdrückliche Bezugnahme auf den Betrieb von Windenergieanlagen die (falsche) Annahme, dass das Vorliegen der Ausnahmegründe der § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 4 und 5 BNatSchG ohne weitere Prüfung unterstellt werden können.

### **(b) Beschränkung der Standortalternativenprüfung (§ 45b Abs. 8 Nr. 2 und 3 BNatSchG)**

Weiter setzt die Zulassung einer Ausnahme gemäß § 45 Abs. 7 Satz 2 BNatSchG voraus, dass zumutbare Alternativen nicht gegeben sind. Zu prüfen ist danach zum einen, ob für das geplante Vorhaben alternative Standorte zur Verfügung stehen und zum anderen, ob eine andere Ausführung des Vorhabens an dem geplanten Standort möglich ist. Stellen sich dabei artenschutzrechtlich vorzugswürdige Alternativen heraus, die dem Vorhabenträger auch zugemutet werden können, kommt eine Ausnahmegenehmigung für das geplante Vorhaben nicht mehr in Betracht.<sup>548</sup> Für den Betrieb von Windenergieanlagen wird die Alternativenprüfung nunmehr durch § 45b Abs. 8 Nr. 2 und 3 BNatSchG im Hinblick auf etwaige Standortalternativen vereinfacht. Die im Rahmen von § 45 Abs. 7 Satz 2 BNatSchG ebenfalls durchzuführende Prüfung potenzieller Ausführungsvarianten wird durch die neuen Vorschriften hingegen nicht berührt.<sup>549</sup>

Befindet sich die zu errichtende Windenergieanlage innerhalb eines Gebietes, das in einem Raumordnungsplan oder unter Berücksichtigung artenschutzrechtlicher Belange in einem Flächennutzungsplan<sup>550</sup> für die Windenergie ausgewiesen ist, wird nach Nr. 2 in der Regel vermutet, dass Standortalternativen außerhalb dieses Gebietes in der Regel nicht zumutbar

---

<sup>546</sup> vgl. *Bader/Deißler/Weinke*, ZNER 2022, 337, 344 f.

<sup>547</sup> vgl. hierzu noch unter C.II.2.d).

<sup>548</sup> *Gläß*, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK UmweltR, § 45 BNatSchG Rn. 54.

<sup>549</sup> vgl. *Gellermann*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, § 45b BNatSchG Rn. 46.

<sup>550</sup> Während die Standortalternativenprüfung auf das Plangebiet eines Raumordnungsplanes ohne weitere Voraussetzungen beschränkt wird, erfordert die Vorschrift für Flächennutzungspläne zusätzlich, dass die Aufstellung unter Berücksichtigung artenschutzrechtlicher Belange stattgefunden hat. Begründet wird dies mit den unterschiedlichen Größen der Plangebiete. Es könne davon ausgegangen werden, dass in den größeren Raumordnungsplangebieten ausreichende Alternativen in den Blick genommen werden könnten. Bei den im Regelfall kleineren Plangebieten der Flächennutzungspläne sei dies nicht ohne Weiteres anzunehmen. Daher bleibe die Alternativenprüfung in diesem Fall nur dann auf das Plangebiet beschränkt, wenn im Rahmen der Planaufstellung artenschutzrechtliche Belange berücksichtigt worden seien (BT-Drs. 20/2354, S. 27).

sind, bis gemäß § 5 des Windenergieflächenbedarfsgesetzes festgestellt wurde, dass das jeweilige Land den Flächenbeitragswert nach Anlage 1 Spalte 2 des WindBG oder der jeweilige regionale oder kommunale Planungsträger ein daraus abgeleitetes Teilflächenziel erreicht hat. Für Vorhaben, die außerhalb eines ausgewiesenen Gebietes i.S.d. Nr. 2 liegen, wird fortan nach Nr. 3 vermutet, dass Standortalternativen außerhalb eines Radius‘ von 20 Kilometern für den Vorhabenträger unzumutbar sind, es sei denn, der vorgesehene Standort liegt in einem Natura 2000-Gebiet mit kollisionsgefährdeten oder störungsempfindlichen Vogel- oder Fledermausarten.<sup>551</sup>

Während nach § 45 Abs. 7 Satz 2 BNatSchG grundsätzlich jeder alternative Standort ungeachtet seiner räumlichen Entfernung von dem ursprünglich geplanten Vorhabenstandort zu prüfen ist,<sup>552</sup> folgt aus § 45b Abs. 8 Nr. 2 BNatSchG für Windenergievorhaben nun eine räumliche Beschränkung der Standortalternativensuche auf die Fläche des ausgewiesenen Windenergiegebietes bzw. auf einen Radius von 20 Kilometern. Damit sorgt die Norm nicht nur für Klarheit,<sup>553</sup> sondern erleichtert zudem die Anforderungen, die an die Ausnahmezulassung gestellt werden. Denn anders als zuvor schließen zumutbare Standortalternativen außerhalb des Windenergiegebiets die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung heute nicht mehr aus.

Auch die Unionsrechtskonformität des § 45b Abs. 8 Nr. 2 und 3 BNatSchG wird in der Literatur kritisch hinterfragt. Begründet werden die Zweifel damit, dass die Vogelschutz-Richtlinie keine räumliche Beschränkung der artenschutzrechtlichen Alternativenprüfung vorsehe.<sup>554</sup> Diese Diskussionen könnten dazu führen, dass Rechtsunsicherheiten bei Vorhabenträgern und Genehmigungsbehörden entstehen. So lange die Frage der Europarechtskonformität der Regelungen nicht höchstrichterlich geklärt ist, ist damit zu rechnen, dass Behörden von den Normen nur zurückhaltend Gebrauch machen werden.

### **(c) Erleichterung der Prüfung des Erhaltungszustandes (§ 45b Abs. 8 Nr. 4 und 5)**

Nr. 4 und 5 enthalten Erleichterungen für die ebenfalls mit § 45 Abs. 7 Satz 2 BNatSchG aufgestellte Voraussetzung der Erteilung einer artenschutzrechtlichen Ausnahme, dass sich der Erhaltungszustand einer Population nicht verschlechtert. Bleibt die Population voraussichtlich nicht als lebensfähiges Element erhalten, liegen die Voraussetzungen für eine artenschutzrechtliche Ausnahmeerteilung nicht vor. Räumlicher Prüfungsmaßstab ist nach

---

<sup>551</sup> Gellermann, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, § 45b BNatSchG Rn. 50 f.

<sup>552</sup> vgl. Lütkes, in: Lütkes/Ewer, BNatSchG, § 45 Rn. 47 ff.

<sup>553</sup> Auch hier liegt damit zugleich eine Normenkonkretisierung und eine Herabsenkung von Zulassungsanforderungen vor (vgl. C.II.2.c)aa)(1)).

<sup>554</sup> Gellermann, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, § 45b BNatSchG Rn. 49 und 51; ders., NuR 2022, 589; Rieger, UPR 2022, 453; Frenz, EnWZ 2022, 452; Faller, Rechtsgutachten zur Novelle des BNatSchG, S. 35 ff.

der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes dabei grundsätzlich nicht die lokal betroffene Population, sondern ihr natürliches Verbreitungsgebiet. In welchem Erhaltungszustand sich die örtliche Population im Planungsgebiet befindet, ist ohne Belang, wenn die Population in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet als lebensfähiges Element erhalten bleibt.<sup>555</sup>

Auf den ersten Blick wird dieser räumliche Prüfungsmaßstab mit der Vorschrift des § 45b Abs. 8 Nr. 4 BNatSchG zunächst verschärft. Der Erhaltungszustand gilt nach Nr. 4 bei dem Betrieb von Windenergieanlagen als gesichert, wenn sich der Zustand der durch das Vorhaben jeweils betroffenen lokalen Population unter Berücksichtigung von Maßnahmen zu dessen Sicherung nicht verschlechtert. Ergibt sich jedoch bei der auf die betroffene lokale Population beschränkte Prüfung eine voraussichtliche Verschlechterung des Erhaltungszustandes, wird der Prüfungsmaßstab durch § 45b Abs. 8 Nr. 5 BNatSchG auf die Populationen in dem betroffenen Bundesland oder sogar im gesamten Bundesgebiet erweitert. Danach liegen die Voraussetzungen des § 45 Abs. 7 Satz 2 BNatSchG hinsichtlich des Erhaltungszustandes auch dann vor, wenn auf Grundlage einer Beobachtung im Sinne des § 6 Abs. 2 BNatSchG<sup>556</sup> zu erwarten ist, dass sich der Zustand der Populationen der betreffenden Art in dem betroffenen Land oder auf Bundesebene unter Berücksichtigung von Maßnahmen zu dessen Sicherung nicht verschlechtert.

Betrachtet man die Vorschriften der Nr. 4 und 5 in der Gesamtschau, führt der Gesetzgeber eine Beschleunigung zunächst herbei, indem er den Prüfungsumfang auf die lokale Population und damit auf einen kleinen, ohne größeren Aufwand zu überprüfenden Bereich beschränkt. Ist nicht mit einer Verschlechterung der Population in diesem beschränkten Bereich zu rechnen, ist die Prüfung beendet. Es erfolgen keine Ermittlungen für die weiter entfernt liegenden Bereiche.<sup>557</sup> Ergibt die Prüfung der lokalen Population jedoch eine Verschlechterung des Erhaltungszustandes, lockert der Gesetzgeber den Prüfungsmaßstab erheblich, indem er das Untersuchungsgebiet auf das Landes- bzw. Bundesgebiet ausweitet, um die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung doch noch zu ermöglichen.

Auch im Hinblick auf diese Regelung, insbesondere § 45b Abs. 8 Nr. 5 BNatSchG, ist die Vereinbarkeit mit Unionsrecht noch nicht abschließend geklärt. Der EuGH fordert, dass für die Prüfung des Erhaltungszustandes im Rahmen der artenschutzrechtlichen Ausnahmeprüfung die besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse zugrunde gelegt werden.<sup>558</sup> Ob hierfür bereits die Daten ausreichen, die im Rahmen der Beobachtung von Natur

---

<sup>555</sup> BVerwG, Urt. v. 12.03.2008, 9 A 3.06, BVerwGE 130, 299.

<sup>556</sup> Die Vorschrift des § 6 BNatSchG regelt die Beobachtungspflicht der Naturschutzbehörden von Bund und Ländern.

<sup>557</sup> vgl. BT-Drs. 20/2354, S. 27; *Gellermann*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, § 45b BNatSchG Rn. 52.

<sup>558</sup> EuGH, Urt. v. 10.10.2019, C-674/17; vgl. *Gellermann*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, § 45b BNatSchG Rn. 53.

und Landschaft durch den Bund und die Länder gewonnen werden (§ 6 Abs. 2 BNatSchG), ist fraglich.<sup>559</sup> Auch mit dieser Norm riskiert der Gesetzgeber daher, dass Rechtsunsicherheiten anstelle der erhofften Beschleunigungswirkung hervorgerufen werden.

#### **(d) Gebundener Anspruch auf die Erteilung der Ausnahmegenehmigung (§ 45b Abs. 8 Nr. 6 BNatSchG)**

Während die § 45b Abs. 8 Nr. 1 bis 5 BNatSchG die Tatbestandsvoraussetzungen einer Ausnahmezulassung modifizieren, bezieht die Nr. 6 sich auf die Rechtsfolgenseite. Gemäß § 45 Abs. 7 Satz 1 BNatSchG steht die Entscheidung über eine Ausnahmezulassung im Ermessen der Behörde. § 45b Abs. 8 Nr. 6 BNatSchG sieht für den Betrieb von Windenergieanlagen nun abweichend vor, dass die artenschutzrechtliche Ausnahmezulassung für Windenergieanlagen „zu erteilen ist“. Die Entscheidung wird also zu einer gebundenen; eine abschließende Abwägung der Behörde entfällt. Der Antragsteller erhält somit einen Anspruch auf Erteilung der Ausnahmegenehmigung, wenn die Voraussetzungen des § 45 Abs. 7 BNatSchG erfüllt sind.<sup>560</sup>

Durch die Regelung wird die Ausnahmeprüfung verkürzt, da sich eine abschließende Abwägungsentscheidung nebst Begründung erübrigt. Die teilweise vertretene Auffassung, die Norm verstoße gegen Unionsrecht,<sup>561</sup> ist zurückzuweisen. Die vom Unionsrecht vorgegebene Voraussetzung einer Abwägung der Einzelfallumstände wird durch die weiterhin erforderliche Prüfung des Vorliegens eines Ausnahmegrundes sowie der weiteren Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt.<sup>562</sup>

#### **(4) Fazit zu § 45b Abs. 8 BNatSchG**

Mit der Vorschrift des § 45b Abs. 8 BNatSchG werden die Voraussetzungen der Erteilung einer artenschutzrechtlichen Ausnahmegenehmigung modifiziert. Jedenfalls bei einer strengen,

---

<sup>559</sup> vgl. *Gellermann*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, § 45b BNatSchG Rn. 49 und 51; *ders.*, NuR 2022, 589: Da der EuGH für die artenschutzrechtlichen Ausnahmeprüfung die Berücksichtigung der besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse fordere, reiche die Zugrundelegung einer Beobachtung nach § 6 Abs. 2 BNatSchG für die Bejahung einer positiven Prognose des Erhaltungszustandes nicht aus.; *Faller*, Rechtsgutachten zur Novelle des BNatSchG, der seine unionsrechtlichen Bedenken jedoch darauf stützt, dass die Norm ausschließlich auf ein Verschlechterungsverbot abstelle, während nach der Rechtsprechung des EuGHs eine präventive Schutzpflicht aus der Vogelschutz-Richtlinie und der FFH-Richtlinie folge.; *Frenz*, EnWZ 2022, 452, dem zufolge die Regelung des Nr. 5 unionsrechtswidrig sei, da nach EuGH-Rechtsprechung für die Prüfung des Erhaltungszustandes auf die betreffende biogeografische Region abgestellt werden müsse und nicht auf den Erhaltungszustand im ganzen Land.

<sup>560</sup> BT-Drs. 20/2354, S. 27.

<sup>561</sup> *Frenz*, EnWZ 2022, 452; *Faller*, Rechtsgutachten zur Novelle des BNatSchG, S. 40; vgl. auch *Leisner/Egensperger*, NVwZ 2022, 745 zur Kritik an einer Einschränkung des Ermessensspielraum im Rahmen der artenschutzrechtlichen Ausnahmeprüfung.

<sup>562</sup> *Hendrischke*, NVwZ 2023, 965.

wortlautgetreuen Anwendung birgt die Vorschrift des § 45b Abs. 8 BNatSchG das Potenzial, die Erteilung einer artenschutzrechtlichen Ausnahme zu vereinfachen und zu verkürzen.

Die an vielen Stellen aufkommenden Zweifel an der Unionsrechtskonformität der Norm bergen jedoch das Risiko, dass Rechtsunsicherheiten an die Stelle der erhofften Beschleunigungswirkung treten.<sup>563</sup> Ist dies der Fall, wird die Behörde vermutlich die Regelung nicht entsprechend ihrem Wortlaut anwenden, sondern einen sicheren – und zeitintensiveren – Weg wählen, um das Vorhaben vor etwaigen Angriffen durch Vorhabengegner zu schützen. Zwar spricht die herrschende Meinung den Behörden die rechtliche Kompetenz ab, eine Norm wegen einer vermeintlichen Rechtswidrigkeit nicht anzuwenden.<sup>564</sup> Denkbar ist jedoch, dass Behörden zusätzliche Unterlagen fordern und überobligatorisch zeitaufwendige Prüfungen vornehmen, um für den Fall einer Verwerfung der Vorschrift im Rahmen eines späteren Gerichtsverfahrens über eine alternative Argumentationsgrundlage zu verfügen. Insoweit wäre der Gesetzgeber gut beraten gewesen, sich tiefergehend mit dem Unionsrecht zu befassen und zumindest in der Gesetzesbegründung darzulegen, mit welcher Begründung er von der Unionsrechtskonformität der Vorschriften ausgeht. Letzteres hätte den Behörden zumindest mehr Rückendeckung verschafft.

Zu betonen ist auch, dass der Gesetzgeber mit der Regelung des § 45b BNatSchG die Belange der Energiewende und des Klimaschutzes eindeutig vor den Artenschutz stellt. Die Vereinfachung der Prüfung der Standortalternativen, des Erhaltungszustandes sowie der Wegfall einer abschließenden Ermessens- und Verhältnismäßigkeitsprüfung der Behörde dienen dazu, dass artenschutzrechtliche Ausnahmegenehmigungen schneller und in einer größeren Anzahl von Fällen erteilt werden können. Damit wird in Kauf genommen, dass das Vorhaben zu einer erhöhten Tötung oder Verletzung besonders geschützter Arten führt.

Abschließend ist an dieser Stelle noch einmal darauf hinzuweisen, dass die Bedeutung der Vorschrift des § 45b BNatSchG mittlerweile gesunken ist. Während die Vorschrift des § 45b BNatSchG zum Zeitpunkt ihres Erlasses noch ein hohes Aufsehen erregte, hat das Interesse an der Norm und den mit ihr einhergehenden Auswirkungen zuletzt abgenommen. Dies ist auf die Entwicklung der europäischen Beschleunigungsgesetzgebung zurückzuführen, mit der die Vorschrift des § 45b BNatSchG an Bedeutung verloren hat. Denn mit dem Erlass der sogenannten EU-Notfallverordnung im Dezember 2022 und der Reform der EE-Richtlinie im Oktober 2023 ermöglichte der europäische Gesetzgeber für Vorhaben in bestimmten Gebieten nicht nur eine Vereinfachung, sondern einen vollständigen Verzicht auf die

---

<sup>563</sup> vgl. *Gellermann*, NuR 2022, 589 (Es überwiege der Eindruck, dass Schutzstandards des Artenschutzes abgebaut würden, ohne dass sich damit ein substanzieller Gewinn für eine Beschleunigung des Ausbaus der WEA ergebe.); *Rieger*, UPR 2022, 453; *Jaenicke*, ZUR 2023, 291, 295.

<sup>564</sup> vgl. für einen Überblick über den Rechtsstreit über eine etwaige Normverwerfungskompetenz der Verwaltung *Gril*, JuS 2000, 1080 und *Engel*, NVwZ 2000, 1258.

artenschutzrechtliche Prüfung.<sup>565</sup> Soweit diese Bestimmungen, die für Windenergieanlagen an Land in Deutschland in § 6 und voraussichtlich bald auch in einem § 6b WindBG n.F. umgesetzt werden, Geltung entfalten, kommt § 45b BNatSchG nicht mehr zur Anwendung.

#### **d) Rechtsbereichsübergreifende Privilegierung des § 2 EEG n.F.**

Das „Herzstück“ des Osterpakets<sup>566</sup>, mit dem der Gesetzgeber eine neue Phase der Beschleunigungsgesetzgebung einläutete, ist die Neufassung des § 2 EEG.<sup>567</sup> Das Beschleunigungsinstrument lässt sich weder in die Kategorie der Normenkonkretisierung noch als reine Herabsetzung von Zulassungsanforderungen einordnen. Vielmehr stellt der Gesetzgeber mit § 2 EEG seine jüngsten Beschleunigungsbestrebungen unter eine einheitliche Überschrift; das überragende öffentliche Interesse am schnellstmöglichen Ausbau der erneuerbaren Energien.<sup>568</sup>

Die Norm stellt aber nicht nur einen bloßen Programmsatz für den Ausbau der erneuerbaren Energien dar, sondern hat einen konkreten Regelungsgehalt,<sup>569</sup> den es im Folgenden zu untersuchen gilt.

#### **aa) Normtext**

##### *„§ 2 Besondere Bedeutung der erneuerbaren Energien*

*Die Errichtung und der Betrieb von Anlagen sowie den dazugehörigen Nebenanlagen liegen im überragenden öffentlichen Interesse und dienen der öffentlichen Sicherheit. Bis die Stromerzeugung im Bundesgebiet nahezu treibhausgasneutral ist, sollen die erneuerbaren Energien als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden. Satz 2 ist nicht gegenüber Belangen der Landes- und Bündnisverteidigung anzuwenden.“*

#### **bb) Festschreibung des überragenden öffentlichen Interesses und des Interesses der öffentlichen Sicherheit (§ 2 Satz 1 EEG)**

In § 2 Satz 1 EEG stellt der Gesetzgeber zunächst fest, dass die Errichtung und der Betrieb von Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien im überragenden öffentlichen Interesse liegen.

---

<sup>565</sup> vgl. hierzu noch unter E.

<sup>566</sup> BMWK, Überblickspapier Osterpaket vom 06.04.2022, S. 1.

<sup>567</sup> vgl. *Eh*, IR 2022, 279; *Schlacke/Wentzien/Römbling*, NVwZ 2022, 1577 („Kernregelung“).

<sup>568</sup> vgl. *Schlacke/Thierjung*, DVBl. 2023, 635, 642, die von einer „Überwölbung“ der neuen Beschleunigungsregelungen durch § 2 EEG sprechen; vgl. auch *Zorn*, in: Theobald/Kühling, *EnergieR*, § 2 EEG Rn. 4.

<sup>569</sup> *Attendorn*, NVwZ 2022, 1586; *Große*, NVwZ 2023, 1016.

## (1) Anwendungsbereich und Inhalt

Die Regelung des § 2 Satz 1 EEG findet auf die Errichtung und den Betrieb von Anlagen sowie den dazugehörigen Nebenanlagen Anwendung. Damit hat die Norm einen deutlich weiteren Geltungsbereich als etwa § 45b BNatSchG. Sie ist weder auf einen bestimmten Anlagentyp noch eine bestimmte „Lebensphase“ der Anlage beschränkt. Vielmehr gilt die Festlegung der überragenden öffentlichen Bedeutung für jegliche Einrichtung zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien (vgl. § 3 Nr. 1 EEG).<sup>570</sup>

Inhaltlich stellt die Norm zunächst fest, dass die Errichtung und der Betrieb dieser Anlagen und Nebenanlagen im *öffentlichen* Interesse liegen. Das heißt, dass sie über das private Interesse der Anlagenbetreiber an einem gewinnbringenden Betrieb hinaus auch der Allgemeinheit dienen, indem sie zum einen die Versorgung der Bevölkerung mit Energie und zum anderen der Verwirklichung der Ziele der Klimaschutzpolitik dienen.<sup>571</sup>

Die Bedeutung dieses öffentlichen Interesses wird als überragend definiert: Die Errichtung und der Betrieb von Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien ist von überragender Wichtigkeit, d.h., sie nehmen eine Stellung ein, die andere öffentliche Belange übertrifft.<sup>572</sup> Bereits im NABEG, dem EnLAG und dem BBPlG wird der Begriff des „überragenden öffentlichen Interesses“ zur Umschreibung der Bedeutung der mit diesen Gesetzen geregelten Vorhaben verwendet. Anders als die neue Festlegung im EEG beziehen sich die drei vorgenannten Gesetze aber auf konkret festgelegte Vorhaben, die in den jeweiligen Gesetzesanlagen benannt werden. Das EEG schreibt das überragende öffentliche Interesse nunmehr für eine ganze Vorhabenkategorie, also eine unbestimmte Anzahl von Vorhaben, fest.<sup>573</sup> Die inflationäre Verwendung des Begriffes ist kritisch zu betrachten.<sup>574</sup> In der jüngeren Vergangenheit hat der Gesetzgeber auch für eine Vielzahl von Leitungs- und Verkehrsvorhaben diese hohe Bedeutung festgestellt. So stehen heute diverse Vorhaben zum Bau oder zur Änderung von Bundesfernstraßen (vgl. § 1 Abs. 3 FStrAbG) und von Bundesschienenwegen (§ 1 Abs. 3 BSWAG) sowie zur Errichtung von Höchstspannungsleitungen (vgl. 1 Abs. 1 BBPlG, § 1 Abs. 2 NABEG, § 1 Abs. 2 EnLAG) im überragenden öffentlichen Interesse.<sup>575</sup> Je mehr Vorhaben in den Genuss des Privilegs

---

<sup>570</sup> Keine Anwendung findet § 2 EEG allerdings auf Anlagen zur Erzeugung von Wärme aus erneuerbaren Energien; vgl. VG Düsseldorf, Urt. v. 27.12.2023, 9 K 7173/22, ZUR 2024, 431 Rn. 55 (Keine Anwendung des § 2 EEG zugunsten einer Solarthermieanlage zur Warmwasserbereitung).

<sup>571</sup> BT-Drs. 162/2, S. 176; *Attendorn*, NVwZ 2022, 1586.

<sup>572</sup> Bedeutung nach dem Duden, abrufbar unter <https://www.duden.de/rechtschreibung/ueberragend>, zuletzt abgerufen am 27.12.2024.

<sup>573</sup> *Versteyl/Marschhäuser*, KlimR 2022, 74.

<sup>574</sup> vgl. *Balla/Sangenstedt*, ZUR 2023, 387; *Heß*, Tagesspiegel Background, 20.10.2023, abrufbar unter <https://background.tagesspiegel.de/energie-und-klima/briefing/ein-ueberragendes-oeffentliches-interesse-am-strassenbau-ist-nicht-zu-rechtfertigen>, zuletzt abgerufen am 27.12.2024.

<sup>575</sup> Mit dem Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/1187 über die Straffung von Maßnahmen zur rascheren Verwirklichung des transeuropäischen Verkehrsnetzes vom 22.12.2023 (BGBl. I, Nr. 409) hat der Gesetzgeber erst jüngst das

kommen, desto schneller kommt es zu seiner Entwertung. Das Privileg wird dann zum Standard und droht an Bedeutung zu verlieren. Da die Infrastrukturvorhaben, für die bereits das überragende gesetzliche Interesse festgestellt worden ist, überwiegend im Außenbereich liegen, ist außerdem die Wahrscheinlichkeit hoch, dass zukünftig auch Konflikte zwischen mehreren im überragenden öffentlichen Interesse stehenden Vorhaben zu lösen sein werden. Für diese Konflikte werden sich Gewichtungsfragen auf Neuem stellen. Dem Gesetzgeber ist daher davon abzuraten, das Rechtsinstrument auf weitere Planungsvorhaben auszuweiten.

Darüber hinaus ist nunmehr gesetzlich klargestellt, dass der Anlagenbau und –betrieb auch der öffentlichen Sicherheit dient. Die Gesetzesbegründung verweist auf eine Rechtsprechung des EuGHs, derer zufolge die Energieversorgung „für das Funktionieren der öffentlichen Verwaltung, des Gesundheitssystems und der Versorgung der Bevölkerung sowie für jegliche moderne Kommunikation zwingend erforderlich“ und daher „wesentlich für die Existenz eines Staates“ ist.<sup>576</sup> Ungeachtet der Bedeutung, die der Energieversorgung in unserem heutigen Alltag zukommt, haben der Krieg in der Ukraine und die darauf zurückzuführende Energieversorgungskrise in Europa gezeigt, wie eng die Frage der Sicherheit mit der Unabhängigkeit der Energieversorgung verknüpft ist. Anlass für die Aufnahme der öffentlichen Sicherheit in § 2 EEG dürfte vor allem aber auch die EU-Vogelschutz-Richtlinie gegeben haben, die Ausnahmen – anders als etwa die FFH-Richtlinie –<sup>577</sup> nicht bereits im Falle eines Entgegenstehens überwiegender öffentlicher Interessen, ausdrücklich aber im Interesse der öffentlichen Sicherheit zulässt.<sup>578</sup> Die Vorschrift des § 2 Satz 1 EEG soll damit einem etwaigen Streit über die Frage vorbeugen, ob die in § 45 Abs. 7 i.V.m. § 45b Abs. 8 BNatSchG vorgesehenen artenschutzrechtlichen Erleichterungen gegen Unionsrecht verstoßen.<sup>579</sup> Insoweit darf man hinterfragen, ob der nationale Gesetzgeber dazu befähigt ist, auf diese Weise das europäische Recht auszulegen.<sup>580</sup> Allerdings hat dieses Problem seit Erlass der EU-Notfallverordnung an Bedeutung verloren.<sup>581</sup> Deren Art. 3 sieht nunmehr auch auf Unionsebene vor, dass Anlagen und Einrichtungen zur Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen sowie ihr Netzanschluss, das betreffende Netz selbst und die Speicheranlagen der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit dienen. Die Regelung ist jüngst in die EE-Richtlinie (Art. 16f) überführt worden.<sup>582</sup>

---

überragende öffentliche Interesse für einige Verkehrsvorhaben in das FernStrAbG und das BSWAG aufgenommen.

<sup>576</sup> BT-Drs. 162/22, S. 176 f.; EuGH, Urt. v. 10.07.1984, 72/83.

<sup>577</sup> Art. 16 Abs. 1 c) der Richtlinie 92/43/EWG.

<sup>578</sup> Art. 9 Abs. 1 a) der Richtlinie 2009/147/EG.

<sup>579</sup> vgl. *Schlacke/Wentzien/Römbling*, NVwZ 2022, 1577; *Versteyl/Marschhäuser*, KlimR 2022, 74; beide jedoch kritisch zu der Unionsrechtskonformität einer pauschalen Festlegung des Vorliegens der Voraussetzungen einer Ausnahme von der FFH-Richtlinie.

<sup>580</sup> vgl. *Faller*, Rechtsgutachten zur Novelle des BNatSchG, August 2022, S. 25 ff.

<sup>581</sup> vgl. *Gellermann*, in; Landmann/Rohmer, UmweltR, § 45b BNatSchG Rn. 58 ff.

<sup>582</sup> vgl. hierzu noch unter E.II.

## (2) Bedeutung

Bei § 2 Satz 1 EEG handelt es sich nicht um ein Instrument der Rechtsvereinfachung, sondern „lediglich“ um eine Verschriftlichung der bereits geltenden Rechtslage.<sup>583</sup> Denn die besondere Bedeutung der erneuerbaren Energien steht nicht erst seit deren Festschreibung in § 2 EEG fest. Ihr Gewicht ist vielmehr bereits durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes festgestellt worden und wurde nunmehr in § 2 EEG auch im Gesetzeswortlaut ausdrücklich aufgenommen.<sup>584</sup> Dem Ausbau der erneuerbaren Energien kam bereits vor Erlass des § 2 Satz 1 EEG n.F. ein besonderes Gewicht im Rahmen von Abwägungs- und Ermessensentscheidungen zu. Einen darüber hinausgehenden Regelungsgehalt hat § 2 Satz 1 EEG nicht. Die Vorschrift ist allerdings immer in Verbindung mit § 2 Satz 2 EEG zu lesen, der für die Art und Weise („Wie“) der Berücksichtigung der erneuerbaren Energien im Rahmen einer Abwägungsentscheidung eine konkrete Regelung trifft.

Dass die gesetzliche Klarstellung des Gewichts des Ausbaus der erneuerbaren Energien lediglich eine bereits geltende Rechtslage verschriftlicht, bedeutet aber nicht, dass die Norm keinen Einfluss auf die Beschleunigung von Verfahren haben kann. Durch die eindeutige Positionierung des Gesetzgebers wird die Bewertung und Gewichtung des öffentlichen Interesses an einem Vorhaben durch die Genehmigungsbehörde sogar erheblich vereinfacht. Zum einen gibt das klare Bekenntnis des Gesetzgebers zum Ausbau der erneuerbaren Energien den Behörden Rückendeckung für die Entscheidung zugunsten der Errichtung einer Anlage.<sup>585</sup> Zuvor führten beispielsweise die Prüfung und anschließende Begründung des Ausnahmegrundes des § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 5 BNatSchG zu erheblichen Unsicherheiten, verursachten einen hohen Begründungsaufwand für Behörden und stellten regelmäßig einen sensiblen Angriffspunkt in Gerichtsverfahren gegen Genehmigungsbescheide dar. Die Regelung des § 2 Satz 1 EEG schafft Klarheit und erleichtert dadurch die Begründung des Vorliegens eines Ausnahmegrundes. Zum anderen kommt der Norm als Programmsatz eine nicht zu unterschätzende politische Wirkung zu. Sie stellt eine an die Genehmigungsbehörden gerichtete Aufforderung dar, Verfahren tatkräftig voranzutreiben. Der Gesetzgeber gibt mit der Norm eine klare Richtung vor. Es bleibt zu hoffen, dass dies dazu führt, dass die Behörden die ihnen zustehenden Ermessensspielräume – auch im Verfahrensrecht – nutzen, um eine zügigere Bearbeitung von Zulassungsverfahren zu gewährleisten.<sup>586</sup>

---

<sup>583</sup> vgl. *Harsch/Schäfer*, KlimR 2022, 334.

<sup>584</sup> BT-Drs. 162/22, S. 176 f.; vgl. *Bader/Deißler/Weinke*, ZNER 2022, 337, 346 f., die vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die Rechtsprechung die klimaschützenden Belange der erneuerbaren Energien bereits zuvor mit einem hohen Gewicht versehen habe, hinterfragt.

<sup>585</sup> *Bader/Deißler/Weinke*, ZNER 2022, 337, 347.

<sup>586</sup> vgl. hierzu auch *Attendorn*, NVwZ 2022, 1586, dem zufolge die Feststellung zum einen den Rang und das Gewicht der erneuerbaren Energien verstärke und „die Zuordnung zu dem gängigen öfftl.-rechtl. Topos der öffentlichen Sicherheit“ zum anderen zusätzliche Argumentations- und Abwägungsmuster eröffne.

## **cc) Festlegung eines Abwägungsvorrangs (§ 2 Satz 2 EEG)**

Gemäß § 2 Satz 2 EEG n.F. sollen die erneuerbaren Energien als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden, bis die Stromerzeugung im Bundesgebiet nahezu treibhausgasneutral ist. Damit trifft der Gesetzgeber über den Programmsatz des § 2 Satz 1 EEG hinaus eine konkrete Anwendungsvorgabe für den Umgang mit den erneuerbaren Energien im Rahmen von Abwägungsentscheidungen.

### **(1) Anwendungsbereich**

Die Norm des § 2 Satz 2 EEG findet auf alle Arten von Schutzgüterabwägungen Anwendung. Damit kommt sie insbesondere auf der Rechtsfolgenseite von Ermessensnormen zum Einsatz. Denn die Ausübung von Ermessen erfordert immer eine Verhältnismäßigkeitsprüfung, deren wesentlicher Bestandteil die Abwägung entgegenstehender Interessen ist. Aber auch auf der Tatbestandsebene von öffentlich-rechtlichen Normen finden regelmäßig Abwägungsentscheidungen statt, insbesondere bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe.<sup>587</sup>

Damit kann § 2 Satz 2 EEG auch an vielen Stellen des Genehmigungsverfahrens für Windenergieanlagen an Land zum Einsatz kommen. Zwar steht die Entscheidung über die Erteilung einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung gemäß § 6 Abs. 1 BImSchG nicht im Ermessen der Behörde, sondern stellt eine gebundene Entscheidung dar. Dennoch stellt das Gesetz die Genehmigungsbehörden vor eine Vielzahl von Abwägungsentscheidungen, über die die Regelung des § 2 Satz 2 EEG Eingang in das Genehmigungsverfahren findet.<sup>588</sup> Dies gilt zunächst für die gemäß § 13 BImSchG eingeschlossenen Zulassungen, die ihrerseits auf Rechtsfolgenseite im behördlichen Ermessen stehen. Hierzu gehören beispielsweise die naturschutzrechtlichen Ausnahmezulassungen und Befreiungen nach dem BNatSchG (vgl. etwa § 34 Abs. 2 und § 67 Abs. 1 BNatSchG). Auch auf Tatbestandsebene kann eine Abwägung im Rahmen von einzelnen Tatbestandsvoraussetzungen erforderlich werden, wenn diese der Behörde einen Beurteilungsspielraum eröffnen.<sup>589</sup> Hinsichtlich des Genehmigungsverfahrens für Windenergieanlagen an Land wird die Anwendung des § 2 EEG vor allem im Rahmen der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit des Vorhabens im Außenbereich nach § 35 BauGB relevant. Danach sind auch die in Abs. 1 privilegierten Vorhaben – wie etwa Windenergieanlagen (§ 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB) – nur zulässig, wenn öffentliche Belange nicht

---

<sup>587</sup> vgl. für die Anwendbarkeit des § 2 EEG auf die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe *Schlacke/Wentzien/Römling*, NVwZ 2022, 1577; *Bader/Deißler/Weinke*, ZNER 2022, 337, 338; *Birkhölzer*, ZNER 2023, 374, 375.

<sup>588</sup> vgl. für eine Aufzählung der Rechtsbereiche, in denen § 2 EEG zur Anwendung kommt *Bader/Deißler/Weinke*, ZNER 2022, 337; *Birkhölzer*, ZNER, 2023, 374.

<sup>589</sup> *Jarass*, BImSchG, § 6 Rn. 46; *Versteyl/Marschhäuser*, KlimR 2022, 74.

entgegenstehen. Diese Voraussetzung verlangt die Vornahme einer Gewichtung des privilegierten Vorhabens gegenüber den dadurch betroffenen öffentlichen Belangen.<sup>590</sup> Dabei gelangt § 2 EEG zur Anwendung.<sup>591</sup> Auch bei der Prüfung der denkmalschutzrechtlichen Zulässigkeit einer Windenergieanlage kommt § 2 EEG zukünftig über die teilweise landesrechtlich vorgesehenen Erlaubnispflichten, die regelmäßig eine Abwägung entgegenstehender Belange erfordern,<sup>592</sup> oder die nach § 35 Abs. 1 BauGB erforderliche Abwägung zur Anwendung.<sup>593</sup>

## **(2) Regelungsgehalt**

Anders als § 2 Satz 1 EEG kommt Satz 2 eine nicht nur deklaratorische Wirkung zu. Die Norm führt zu einer Modifizierung aller Abwägungsprozesse zwischen den erneuerbaren Energien und entgegenstehenden Schutzgütern.

### **(a) Konstitutive Wirkung**

Dem Wortlaut des § 2 Satz 2 EEG lässt sich für sich genommen noch nicht eindeutig entnehmen, ob der Norm eine konkrete Regelungswirkung zukommt oder der in Satz 2 aufgenommene Abwägungsvorrang vielmehr eine logische Folge des in Satz 1 verankerten überragenden öffentlichen Interesses darstellt. Wäre letzteres der Fall, käme auch § 2 Satz 2 EEG lediglich eine deklaratorische Wirkung zu. Hiergegen spricht jedoch, dass ein ausdrücklich gesetzlich normierter Abwägungsvorrang auch in den Gesetzen, die bereits ein überragendes öffentliches Interesse kennen, namentlich dem NABEG, dem EnLAG und dem BBPlG, nicht enthalten. Es ist nicht ersichtlich, wieso der Gesetzgeber die Regelung des Satzes 2 aufgenommen hätte, wenn er mit § 2 EEG dieselbe Regelung, wie bereits etwa im NABEG enthalten, normieren wollte. Vielmehr spricht dieses redaktionelle Mehr dafür, dass der Norm auch ein inhaltlicher Mehrwert zukommen soll.<sup>594</sup> Dies wird durch die Gesetzesbegründung bestätigt. Danach ist das überragende öffentliche Interesse im Fall einer Abwägung nicht nur mit seinem besonders hohen Gewicht zu berücksichtigen. Es werden zusätzlich konkrete Aussagen für den Abwägungsprozess getroffen, die jedenfalls in der dort angenommenen Verbindlichkeit nicht allein aus der Feststellung des überragenden öffentlichen Interesses des § 2 Satz 1 EEG folgen. Dies gilt zum einen für die Annahme, dass die erneuerbaren Energien im Rahmen von Abwägungsentscheidungen nur in Ausnahmefällen überwunden werden

---

<sup>590</sup> Dürr, in: Brügelmann, BauGB, § 35 Rn. 139.

<sup>591</sup> BT-Drs. 162/22, S. 177; Schlacke/Wentzien/Römling, NVwZ 2022, 1577; Eh, IR 2022, 279; Kment/Jurdt, NVwZ 2022, 1597; Verstejl/Marschhäuser, KlimR 2022, 74; Parzefall, NVwZ 2022, 1592 (Dieser problematisiert allerdings die Anwendung des § 2 EEG in den Fällen des § 35 Abs. 2 und 3 BauGB.).

<sup>592</sup> z.B. § 9 Abs. 3 Satz 1 DSchG NRW: „Die Erlaubnis [...] ist zu erteilen, wenn Belange des Denkmalschutzes nicht entgegenstehen oder ein überwiegendes öffentliches Interesse die Maßnahme verlangt.“

<sup>593</sup> BT-Drs. 162/22, S. 177; Kment/Jurdt, NVwZ 2022, 1597.

<sup>594</sup> so im Ergebnis auch Attendorn, NVwZ 2022, 1586, 1588 f.; Schlacke/Wentzien/Römling, NVwZ 2022, 1577; Erbuth, DVBl. 2023, 510, 514 ff.; Deutinger/Sailer, ZNER 2023, 120, 125.

können und zum anderen für die Vorgabe, dass öffentliche Interessen den erneuerbaren Energien nur dann entgegenstehen, wenn sie mit einem dem Artikel 20a GG vergleichbaren verfassungsrechtlichen Rang gesetzlich verankert bzw. gesetzlich geschützt sind oder einen gleichwertigen Rang besitzen.<sup>595</sup>

Damit ist geklärt, dass der Gesetzgeber mit § 2 Satz 2 EEG nicht nur das besondere Gewicht der erneuerbaren Energien erneut betonen wollte. Dem Abwägungsvorrang soll darüber hinaus ein eigenständiger Regelungsgehalt zukommen, der zu einer Modifizierung des Abwägungsprozesses führt. Die Frage, wie diese Modifizierungen aussehen, ist hierdurch aber noch nicht beantwortet.

### **(b) Modifizierung des Abwägungsprozesses**

Es besteht Einigkeit, dass § 2 Satz 2 EEG die Abwägung als solche nicht entfallen lässt. Eine Abwägung der erneuerbaren Energien mit entgegenstehenden Belangen wird auch weiterhin in jedem Fall erfolgen.<sup>596</sup> Dies folgt aus dem Wortlaut des § 2 Satz 2 EEG, nachdem die erneuerbaren Energien als vorrangiger Belang in die *durchzuführenden* Schutzgüterabwägungen eingebracht werden sollen. Der grundsätzliche Aufbau von Abwägungsentscheidungen wird durch § 2 Satz 2 EEG jedoch zugunsten der erneuerbaren Energien modifiziert.

#### **(aa) Aufbau von Abwägungsentscheidungen**

Nach der herrschenden Methodenlehre folgt die Struktur von Abwägungsentscheidungen einem dreistufigen Aufbau.<sup>597</sup>

In einem ersten Schritt werden die entgegenstehenden Rechtsgüter zunächst abstrakt gewichtet und in eine Rangfolge gestellt. Dabei überwiegen beispielsweise verfassungsrechtlich geschützte die nur einfachgesetzlich geschützten Rechtsgüter; höchstpersönliche Rechtsgüter sind höher zu gewichten als Sachgüter.<sup>598</sup>

Auf der zweiten Stufe erfolgt sodann eine Betrachtung der im konkreten Einzelfall betroffenen Interessen. Es wird also das Ausmaß des jeweiligen Eingriffs betrachtet und anhand dessen wird die Schutzwürdigkeit der entgegenstehenden Belange im konkreten Einzelfall

---

<sup>595</sup> BT-Drs. 162/22, S. 177.

<sup>596</sup> *Eh*, IR 2022, 279; Versteyl/Marschhäuser, *KlimR* 2022, 74; *Schwerdtfeger*, ZUR 2023, 451; *Hendrischke*, NVwZ 2023, 965; *Attendorn*, NVwZ 2022, 1586.

<sup>597</sup> vgl. allgemein zur Struktur der Abwägung bei *Möllers*, *Juristische Methodenlehre*, § 10 Rn. 8 ff.; kleinteiliger *Reimer*, *Juristische Methodenlehre*, Rn. 498.

<sup>598</sup> *Möllers*, *Juristische Methodenlehre*, § 10 Rn. 11; vgl. *Reimer*, *Juristische Methodenlehre*, Rn. 542.

bewertet.<sup>599</sup> Diese Prüfung ist grundsätzlich offen und unabhängig von der abstrakten Gewichtung der entgegenstehenden Rechtsgüter durchzuführen.

Erst im Rahmen einer anschließenden Gesamtbetrachtung werden die einzelnen Abwägungsgesichtspunkte gegenübergestellt. Auf dieser Ebene werden die entgegenstehenden Belange in ein Verhältnis gesetzt, d.h. es wird eine Relation „zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe“ festgestellt.<sup>600</sup> Auf dieser dritten Stufe wird also der eigentliche Abwägungsvorgang durchgeführt und eine Entscheidung darüber getroffen, welcher der entgegenstehenden Belange sich durchsetzt.<sup>601</sup> Dabei kann die Entscheidung durchaus zugunsten eines Rechtsgutes ausgehen, das im Einzelfall besonders schwer wiegt, im Rahmen der abstrakten Betrachtung aber noch niedriger zu gewichten war.

### **(bb) Modifizierung durch § 2 Satz 2 EEG**

Den zuvor dargestellten Aufbau eines Abwägungsprozesses verändert § 2 EEG grundlegend. Das grundsätzlich ergebnisoffene Verfahren weicht einer bloßen Regel-Ausnahmeprüfung, als deren Sieger in den weit überwiegenden Fällen die erneuerbaren Energien hervorgehen werden.

Die Vorschrift des § 2 Satz 2 EEG verlagert den Schwerpunkt von Abwägungsentscheidungen im Bereich der erneuerbaren Energien auf die abstrakte Gewichtung der entgegenstehenden Belange. Zukünftig werden Abwägungsentscheidungen überwiegend bereits auf der abstrakten Prüfungsebene entschieden – und zwar zugunsten der erneuerbaren Energien. Die erneuerbaren Energien sind vorrangig in die Schutzgüterabägung einzubringen. Darunter versteht der Gesetzgeber, dass sie im Regelfall nicht überwunden werden können.<sup>602</sup> Der Betrachtung der Einzelfallumstände des konkreten Sachverhalts kommt bei Anwendung des § 2 Satz 2 EEG ein nur noch untergeordnetes Gewicht zu. Sie wird auf eine Ausnahmeprüfung beschränkt. Dies folgt aus der Soll-Formulierung der Norm und wird durch die Gesetzesbegründung bestätigt, nach der die erneuerbaren Energien nur im Ausnahmefall gegenüber entgegenstehenden Belangen überwunden werden sollen.<sup>603</sup> Die Formulierung der Gesetzesbegründung macht sich damit das Instrument des intendierten Ermessens zu eigen,<sup>604</sup>

---

<sup>599</sup> Möllers, Juristische Methodenlehre, § 10 Rn. 12; vgl. Reimer, Juristische Methodenlehre, Rn. 543.

<sup>600</sup> BVerfG, Beschl. v. 15.12.1991, 1 BvR 1904/95 u.a., BVerfGE 101, 331, 350.

<sup>601</sup> Möllers, Juristische Methodenlehre, § 10 Rn. 13; vgl. Reimer, Juristische Methodenlehre, Rn. 544.

<sup>602</sup> vgl. BT-Drs. 162/22, S. 177.

<sup>603</sup> BT-Drs. 162/22, S. 177.

<sup>604</sup> vgl. Attendorn, NVwZ 2022, 1586; vgl. Eh, IR 2022, 279; Ähnlich Schlacke/Wentzien/Römeling (NVwZ 2022, 1577), denen zufolge § 2 Satz 2 EEG zu einer Art Regelvermutung eines absoluten Gewichtungsvorrangs der erneuerbaren Energien führt. Sein Mehrwert liege in einer Erleichterung der Darlegungs- und Begründungslast der Behörde (so auch Schwerdtfeger, ZUR 2023, 451). Der Unterschied zu einem intendierten Ermessen liege darin, dass eine regelhafte Rechtsfolge durch § 2 EEG noch nicht vorgegeben werde.

in denen der Ausgang der Ermessensentscheidung grundsätzlich gesetzlich vorgegeben und eine Abweichung hiervon nur im atypischen Fall zulässig ist.<sup>605</sup> Anstelle einer Gewichtung der sich im Einzelfall entgegenstehenden Belange wird auf der zweiten Ebene der Abwägung zukünftig also zunächst als Vorfrage geprüft, ob ein atypischer, vom Regelfall abweichender Fall vorliegt. Nur wenn dies der Fall ist, erfolgt auch eine Gewichtung der konkreten Einzelfallumstände und es bleibt bei der oben dargestellten, grundsätzlich ergebnisoffenen Interessenabwägung, in deren Rahmen das hohe Gewicht des Klimaschutzes aber weiterhin Beachtung findet.<sup>606</sup> Offen bleibt, wann ein solcher Ausnahmefall zu bejahen ist. Hierzu macht die Gesetzesbegründung keine Angaben.<sup>607</sup> Auch in der Rechtsprechung sind bislang keine allgemeingültigen Kriterien aufgestellt worden. Ob ein Ausnahmefall vorliege, beurteile sich vielmehr anhand der besonderen Umstände des Einzelfalls.<sup>608</sup> Zuletzt haben die Gerichte sehr hohe Anforderungen gestellt und nur vereinzelt das Vorliegen eines atypischen Falls bejaht.<sup>609</sup>

Fraglich ist auch, wie mit entgegenstehenden Belangen umzugehen ist, denen kein verfassungsrechtlich geschützter oder vergleichbarer Rang zukommt. Die Gesetzesbegründung („Öffentlichen Interesse können in diesem Fall den erneuerbaren Energien als wesentlicher Teil des Klimaschutzgebotes nur dann entgegenstehen, wenn sie mit einem dem Artikel 20a GG vergleichbaren verfassungsrechtlichen Rang gesetzlich verankert bzw. gesetzlich geschützt sind oder einen gleichwertigen Rang besitzen.“)<sup>610</sup> könnte dahingehend zu verstehen sein, dass der Abwägungsprozess bei einem Entgegenstehen der erneuerbaren Energien gegenüber verfassungsrechtlich nicht geschützten Belangen bereits auf der Ebene der abstrakten Gewichtung der entgegenstehenden Rechtsgüter enden soll. Die Abwägungsentscheidung würde also zugunsten der erneuerbaren Energien ausgehen, ohne dass eine Betrachtung des Einzelfalles erfolgen dürfte.<sup>611</sup> Dieses Verständnis des § 2 Satz 2 EEG wird in der Literatur allerdings zu Recht nicht geteilt. Aus der Konzeption der Norm als Soll-Vorschrift folge, dass den erneuerbaren Energien keine absolute Vorrangwirkung zukomme – auch nicht gegenüber den nicht-verfassungsrechtlich geschützten Belangen. Ein solches

---

<sup>605</sup> Geis, in: Schoch/Schneider, VerwaltungsR, § 40 VwVfG Rn. 27 f.

<sup>606</sup> vgl. OVG Lüneburg, Beschl. v. 08.06.2023, 1 ME 15/23, NVwZ 2023, 1017 (Zweiter Leitsatz: „Begründet der besondere denkmalrechtliche Wert und/oder das Ausmaß der Beeinträchtigung des Denkmals selbst oder von Denkmälern in der näheren Umgebung einen vom Regelfall abweichenden atypischen Fall, bedarf es bei der Frage des „ob“ der Genehmigung einer – im Ausgangspunkt ergebnisoffenen – Abwägung zwischen dem öffentlichen und privaten Interesse an der Errichtung zur Nutzung von erneuerbaren Energien und dem Interesse an der unveränderten Erhaltung des Kulturdenkmals, in die allerdings das gesetzgeberische Ziel des Klimaschutzes mit erheblichem Gewicht einfließen muss.“); Lingemann, NVwZ 2023, 1634, 1636.

<sup>607</sup> Kment/Jurdt, NVwZ 2022, 1597, 1605, die anregen, die Anforderungen an das Vorliegen eines Ausnahmefalls i.S.d. § 2 EEG gesetzlich zu definieren.

<sup>608</sup> OVG NRW, Urt. v. 27.11.2024, 10 A 2281/23, BeckRS 2024, 323936 Rn. 31 m.w.N.

<sup>609</sup> vgl. etwa OVG Lüneburg, Beschl. v. 08.06.2023, 1 ME 15/23, NVwZ 2023, 1017 (einen atypischen Fall bejahend) und OVG NRW, Urt. v. 27.11.2024, 10 A 2281/23, BeckRS 2024, 323936 (einen atypischen Fall ablehnend) zu den Anforderungen eines atypischen Falls im Denkmalschutzrecht; vgl. auch Birkhölzer, ZNER 2023, 381.

<sup>610</sup> BT-Drs. 162/22, S. 177.

<sup>611</sup> vgl. OVG Greifswald, Urt. v. 07.02.2023, 5 K 171/22, NordÖR 2023, 212; Urteilsanmerkung von Große, NVwZ 2023, 1016.

Verständnis ergibt sich nicht aus dem Wortlaut der Norm. Vielmehr kann der Konzeption als Soll-Vorschrift entnommen werden, dass entgegenstehende Belange gerade nicht per se ausgeschlossen sind, sondern im Ausnahmefall durchaus weiterhin die erneuerbaren Energien überwiegen können. Insoweit differenziert der Wortlaut nicht zwischen verfassungsrechtlich und lediglich einfachgesetzlich geschützten Rechtsgütern.<sup>612</sup>

Im Ergebnis bleibt es also bei allen Abwägungsentscheidungen weiterhin dabei, dass bei jeder Abwägung ungeachtet des abstrakten Rangs der Schutzgüter eine – zumindest flüchtige – Betrachtung auch der konkreten Umstände des Einzelfalles erfolgt. Diese beschränkt sich jedoch überwiegend auf die Prüfung, ob ein Ausnahmefall vorliegt, und befasst sich nur bei Bejahung dieser Vorfrage mit der Gewichtung der Belange im Einzelfall. Mit der Vorschrift des § 2 Satz 2 EEG gibt der Gesetzgeber eine Entscheidungsrichtung für die Abwägung vor, von der nur im Sonderfall abgewichen werden soll.<sup>613</sup> Dies führt für die Behörde zu verfahrensbeschleunigenden Erleichterungen, da in den typischen Fällen keine hohen Anforderungen an die Begründung der Abwägungsentscheidung zu stellen sind. Sie kann auf den gesetzgeberischen Willen verweisen und hat lediglich darzulegen, dass die Einzelfallumstände keine Abweichungen rechtfertigen. Insoweit wird in der Literatur teilweise von einer „Erleichterung der Darlegungs- und Beweislast“ gesprochen.<sup>614</sup> Der Vergleich mit aus dem Zivilprozessrecht stammenden Begriff der Darlegungs- und Beweislast hinkt jedoch. Zum einen gilt im Verwaltungsrecht der Untersuchungsgrundsatz, nach dem die Aufklärung des Sachverhaltes den Behörden von Amts wegen obliegt (§ 24 Abs. 1 Satz 1 VwVfG) und nicht die Dispositionsmaxime, nach dem die Parteien den Gegenstand des Rechtsstreits durch ihren eigenen Sachvortrag bestimmen (vgl. § 253 ZPO). Im Verwaltungsrecht liegt die Pflicht zur Darlegung und zum Beweis des dem Verfahren zugrundeliegenden Sachverhalts also immer bei der Behörde. Diese Pflicht wird durch § 2 Satz 2 EEG aber nicht erleichtert. Die Behörden haben weiterhin den Sachverhalt vollumfänglich zu ergründen. Der neue Abwägungsvorrang findet erst im Rahmen der rechtlichen Bewertung des ermittelten Sachverhaltes Anwendung. Dabei hat die Behörde zukünftig keine vollumfängliche Gewichtung und Abwägung der entgegenstehenden Belange mehr durchzuführen, sondern lediglich zu prüfen und zu begründen, ob ein vom Regelfall abweichender Ausnahmefall besteht.<sup>615</sup> Es wäre folglich passender, von einer Erleichterung der Prüfungs- und Begründungslast zu sprechen.

---

<sup>612</sup> *Eh*, IR 2022, 279; *Versteyl/Marschhäuser*, KlimR 2022, 74; *Schwerdtfeger*, ZUR 2023, 451; *Hendrischke*, NVwZ 2023, 965.

<sup>613</sup> *Attendorn*, NVwZ 2022, 1586 („typisierende Vorgabe des Abwägungsergebnisses“).

<sup>614</sup> *Schwerdtfeger*, ZUR 2023, 451; *Schlacke/Wentzien/Römling*, NVwZ 2022, 1577.

<sup>615</sup> Vgl. *Lingemann*, NVwZ 2023, 1634, 1636.

## **dd) Fazit zu § 2 EEG**

Ungeachtet der mit ihr einhergehenden Unklarheiten kommt der Norm aus beschleunigungsrechtlichen Gesichtspunkten ein erhebliches Potenzial zu. Zum einen führt § 2 Satz 1 i.V.m. Satz 2 EEG dazu, dass sich sowohl der Prozess der Entscheidungsfindung als auch der Aufwand zur Begründung der Entscheidung erheblich reduziert, da keine umfassende Gewichtung der entgegenstehenden Belange im Einzelfall mehr durchzuführen ist. Zum anderen schwingt in der markigen Formulierung des „überragenden öffentlichen Interesses“ und der in Satz 2 zum Ausdruck kommende Abwägungsvorrang eine an die Genehmigungsbehörden gerichtete Aufforderung mit, (endlich) in den Aktionsmodus überzugehen. Es bleibt zu hoffen, dass § 2 EEG dadurch eine Anstoßwirkung für das gesamte Verfahren zukommt und die Genehmigungsbehörden dazu bewegt, Vorhaben mit der notwendigen Tatkraft voranzubringen.<sup>616</sup> In der bisher zu § 2 EEG ergangenen Rechtsprechung spiegelt sich dieses Potenzial der Norm bereits wider.<sup>617</sup> Dies dürfte das Gewicht und die Bedeutung des § 2 EEG in der Praxis weiter stärken, die Genehmigungsbehörden bei der Anwendung der Norm bekräftigen und dadurch die Beschleunigungswirkung fördern.

Zu kritisieren ist allerdings, dass der Gesetzgeber auch im Zusammenhang mit § 2 EEG Fragen offenlässt, die zukünftig zur Entstehung von Rechtsunsicherheiten beitragen können. Ungeklärt ist beispielsweise, wie bei einem Aufeinandertreffen von zwei Vorhaben umzugehen ist, für die beide ein überragendes öffentliches Interesse gesetzlich festgeschrieben worden ist. Je öfter der Gesetzgeber den Begriff verwendet,<sup>618</sup> desto häufiger dürfte sich im konkreten Anwendungsfall die Frage stellen, welches Vorhaben bei Aufeinandertreffen zweier im überragenden öffentlichen Interesse liegenden Vorhaben überwiegt, zum Beispiel wenn eine Windenergieanlage im Korridor eines nach dem NABEG privilegierten Leitungsbauvorhabens errichtet werden soll und eine gleichzeitige Verwirklichung der Vorhaben sich technisch nicht realisieren lässt.<sup>619</sup> Man könnte nun auf die Idee kommen, das Windenergievorhaben zu privilegieren, da hierfür nicht nur ein überragendes öffentliches Interesse festgeschrieben ist, sondern dieses auch nach § 2 Satz 2 EEG als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden soll. Dies würde aber dazu führen, dass das in § 2 EEG festgeschriebene überragende Interesse schwerer als das des NABEG oder des EnLAG wöge; dem Begriff des überragenden Interesses käme also je nach

---

<sup>616</sup> vgl. auch *Bader/Deißler/Weinke*, ZNER 2022, 337, 346 f.: Das eindeutige Bekenntnis des Bundesgesetzgebers bedeute Rechtssicherheit für Genehmigungsbehörden. Die bislang im Rahmen der Verwaltungspraxis stets aufs Neue vorzunehmende Schutzgüterabwägung bekomme nun vom Bundesgesetzgeber eindeutig eine „Schlagseite“ zugunsten der erneuerbaren Energien.

<sup>617</sup> vgl. für einen Überblick zu der bisher zu § 2 EEG ergangenen Rechtsprechung *Birkhölzer*, ZNER 2023, 374, 381; *Lingemann*, NVwZ 2023, 1637.

<sup>618</sup> vgl. neben § 2 EEG bspw. auch § 1 Abs. 2 Satz 3 EnLAG, § 1 Abs. 1 Satz 3 BBPlG, § 23 Abs. 1 AEG, § 1 Abs. 3 BSWAG, § 1 Abs. 3 FStrG (ohne Abwägungsvorrang); § 1 Abs. 3 GEG, § 2 Abs. 3 WPG, § 1 Abs. 2 NABEG, § 3 Satz 5 LNGG (mit Abwägungsvorrang).

<sup>619</sup> vgl. *Balla/Sangenstedt*, ZUR 2023, 387, Fn. 43.

Gesetz ein anderes Gewicht zu. Hiervon ist ausweislich der Gesetzesbegründung zu § 2 EEG aber gerade nicht auszugehen. Darin wird auf die „analoge“ Verwendung des Begriffs im NABEG und EnLAG verwiesen.<sup>620</sup> Werden alle als im überragenden öffentlichen Interesse stehenden Vorhaben jedoch gleichwertig behandelt, führt § 2 Satz 2 EEG bei einem Aufeinandertreffen zu keinem Mehrwert. Die Abwägung wäre wieder offen.

Weitere Unsicherheiten könnten in einigen Jahren im Hinblick auf die Befristung des § 2 Satz 2 EEG entstehen. Die Regelung soll nur so lange Geltung entfalten, bis die Stromerzeugung im Bundesgebiet nahezu treibhausgasneutral ist. Da der Anteil der durch erneuerbare Energien erzeugte Strom bislang erst rund 56 % ausmacht,<sup>621</sup> ist die Frage, wann die „Nahezu“-Treibhausgasneutralität der Stromerzeugung erreicht sein soll, derzeit noch nicht relevant. In einigen Jahren dürfte sich die Frage aber stellen. Ob der Abwägungsvorrang bereits dann nicht mehr gelten soll, wenn ein Anteil von 80 % erreicht ist oder erst ab einem Anteil von 99,9 %, wird aus dem Wortlaut nicht ersichtlich. Unklar ist auch, ob die Norm auf Anlagen und Sektoren, deren Sektorenziel zu einem früheren Zeitpunkt bereits erreicht sind, weiter anzuwenden ist, wenn die Treibhausgasneutralität der Stromerzeugung im Gesamten noch nicht gegeben ist, weil andere Sektoren hinterherhinken. Die Gesetzesbegründung spricht für eine möglichst langfristige Anwendung des § 2 Satz 2 EEG. Darin ist die Einschränkung „nahezu“ gar nicht mehr enthalten, die erneuerbaren Energien sollen danach also bis zum Erreichen der vollständigen Treibhausgasneutralität der Stromerzeugung vorrangig in die Abwägung gestellt werden. Allerdings geht der Gesetzeswortlaut der Begründung vor. Zur Vermeidung von Unsicherheiten ist der Gesetzgeber daher gehalten, rechtzeitig zu gegebener Zeit eine Klärung herbeizuführen.

Neben diesen Kritikpunkten gilt es aber vor allem, sich bewusst zu machen, dass die Bedeutung der einem Vorhaben im Einzelfall entgegenstehenden Belange insbesondere durch den neuen Abwägungsvorrang des § 2 Satz 2 EEG erheblich abnimmt. Sie haben nur im Ausnahmefall die Chance, sich gegen eine Anlage i.S.d. § 2 EEG durchzusetzen. Der Abwägungsvorgang droht, zu einer reinen Farce zu verkommen. Denn die Tatsache, dass es bislang weder der Gesetzgeber noch die Rechtsprechung für erforderlich gehalten haben, klare Kriterien dafür aufzustellen, wann ein Ausnahmefall anzunehmen ist, mutet an, wie selten eine Bejahung in Betracht kommen wird.<sup>622</sup> Soweit Normen eine Abwägung der Genehmigungsbehörde zulassen, werden entgegenstehende Belange zukünftig wohl (fast) immer von den erneuerbaren Energien überwunden. Im Hinblick auf die Errichtung von Windenergieanlagen werden insbesondere

---

<sup>620</sup> BT-Drs. 162/22, S. 176.

<sup>621</sup> Statistisches Bundesamt, abrufbar unter <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/779784/umfrage/monatlicher-anteil-erneuerbarer-energien-an-der-stromerzeugung-in-deutschland/>, zuletzt abgerufen am 04.01.2025.

<sup>622</sup> vgl. *Birkhölzer*, ZNER 2023, 374, 381, dem zufolge die Rechtsprechung zu § 2 EEG einen strengen Maßstab hinsichtlich der Annahme eines atypischen Ausnahmefalles erahnen lasse.

der Denkmalschutz, nachbarliche Interessen und die Erhaltung des Landschaftsbildes in erheblichem Maße zurückstehen müssen. Die für diese Belange bislang geltenden Schutzstandards können jedenfalls bis zu dem Zeitpunkt, in dem die Stromerzeugung im Bundesgebiet nahezu treibhausgasneutral ist – wann auch immer dies der Fall sein mag – nicht mehr aufrechterhalten werden.

### III. Ergebnis

Wie ist nun also die eingangs aufgeworfene Frage<sup>623</sup> nach einem Paradigmenwechsel in der Beschleunigungsgesetzgebung zu beantworten?

Bereits seit Jahrzehnten beschäftigt sich der Gesetzgeber intensiv mit der Beschleunigung von Genehmigungsverfahren. Dabei verfolgte er lange einen verfahrensrechtlich geprägten Ansatz. Bei den von ihm eingesetzten Maßnahmen handelte es sich um organisationsrechtliche Beschleunigungsinstrumente, die die Art und Weise, also das „Wie“ der Genehmigungsprüfung, modifizierten. Die im Zuge des Osterpakets erlassenen Gesetze leiten eine Wende in der Beschleunigungsgesetzgebung ein. Die seitdem erlassenen Vorschriften nehmen vermehrt die materiellen Zulassungsanforderungen anstelle der verfahrensrechtlichen Rahmenbedingungen in den Blick.<sup>624</sup> Anders als zuvor modifiziert der Gesetzgeber also nicht mehr nur die Rahmenbedingungen der Genehmigungsprüfung. Er setzt nun auch am Inhalt der Prüfung („Ob“) an. Diesen materiell-rechtlichen Schwerpunkt hat der Gesetzgeber auch über das Osterpaket hinaus beibehalten. Mit dem Gesetz zur sofortigen Verbesserung der Rahmenbedingungen für die erneuerbaren Energien im Städtebaurecht vom 4. Januar 2023 hat er beispielsweise die bauplanungsrechtlichen Voraussetzungen für den Ausbau der Windenergie im Außenbereich (§ 35 BauGB) weiter erleichtert.<sup>625</sup> Durch das Gesetz zur Stärkung der Digitalisierung im Bauleitverfahren und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 3. Juli 2023 sind auch die bauplanungsrechtlichen Vorschriften für die Zulassung von Windenergieanlagen im Innenbereich vereinfacht worden.<sup>626</sup> Zudem wurden durch das

---

<sup>623</sup> vgl. unter A.II.

<sup>624</sup> So wohl auch *Schlacke/Wentzien/Römling*, NVwZ 2022, 1577; *Otter/Eh*, EnWZ 2023, 122; *Römling* im Rahmen der 4. Greifswalder Gespräche 2022, vgl. Tagungsbericht von *Thierjung/Plattner*, NVwZ 2023, 1398; *Ruge*, NVwZ 2023, 870; *Erbguth*, DVBl. 2023, 510; WPKS, Die Beschleunigungsgesetzgebung 2022, S. 7; *Wulff*, NVwZ 2023, 978; *dies.*, VerBlog vom 07.03.2023, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/zwischen-den-stuhlen/>, zuletzt abgerufen am 27.12.2024.

<sup>625</sup> BGBl. 2023 I Nr. 6; vgl. *Schütte/Winkler*, ZUR 2023, 120.

So ist etwa die Liste der im Außenbereich gemäß § 35 Abs. 1 BauGB privilegierten Vorhaben um Anlagen zur Herstellung oder Speicherung von Wasserstoff, die in einem räumlich-funktionalen Zusammenhang mit Windenergieanlagen stehen, erweitert (§ 249a BauGB n.F.). Damit soll einer Abregelung von Windenergieanlagen bei Netzengpässen entgegengewirkt werden. Statt einer Einspeisung in das Netz kann der überschüssige Strom vor Ort zu Wasserstoffproduktion genutzt werden.

Zugleich ist mit § 249 Abs. 10 BauGB die Prüfung entgegenstehender nachbarrechtlicher Belange im Genehmigungsverfahren vereinfacht worden. Darin wird festgelegt, dass Windenergievorhaben i.S.d. § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB in der Regel nicht wegen einer etwaigen optisch bedrängende Wirkung benachbarter baulicher Anlagen unzulässig sind, wenn der Abstand von der Mitte des Mastfußes der Windenergieanlage bis zu einer zulässigen baulichen Nutzung zu Wohnzwecken mindestens der zweifachen Höhe der Windenergieanlage entspricht.

<sup>626</sup> BGBl. 2023 I Nr. 176.

Durch die Wortlautanpassung der Katalogaufzählungen der §§ 8, 9 BauNVO wird mit Blick auf die zulässigen Nutzungen in Gewerbe- und Industriegebieten nunmehr ausdrücklich klargestellt, dass zu den zulässigen Gewerbebetrieben u.a. auch Anlagen zur Erzeugung von Strom aus Windenergie gehören. Gemäß § 19 Abs. 5 BauNVO n.F. darf die zulässige Grundfläche in Gewerbe-, Industrie- und sonstigen Sondergebieten durch die Grundflächen von Anlagen zur Erzeugung von Strom aus Windenergie überschritten werden, soweit der Bebauungsplan keine entgegenstehenden Festsetzungen trifft. Mit der Änderung des § 14 Abs. 1 BauNVO und den Einschub des neuen Satzes 3 wird klargestellt, dass Anlagen zur Erzeugung von Strom aus allen erneuerbaren Energieträgern als untergeordnete Nebenanlagen und Einrichtungen im Sinne der Norm einzuordnen sind und damit unabhängig von der Art des Baugebietes zulässig sind, wenn sie dem

ROGÄndG weitere Vereinfachungen für die Artenschutzprüfung vorgenommen.<sup>627</sup> Der materiell-rechtliche Ansatz stellt folglich keine Augenblickserscheinung dar, sondern hat sich auch über das Osterpaket hinaus in der Beschleunigungsgesetzgebung gefestigt.

Im Ergebnis wird somit zu Recht von einem „Paradigmenwechsel“ in der Beschleunigungsgesetzgebung gesprochen.<sup>628</sup> Gleichwohl bedarf die Verwendung dieses Begriffes der Einschränkung bzw. zumindest der Klarstellung in zwei Punkten.

Zum einen darf der Begriff nicht dahingehend verstanden werden, dass es zuvor keinerlei materiell-rechtliche Beschleunigungsbestrebungen gegeben habe. Schon in der Beschleunigungsgesetzgebung der vergangenen Jahrzehnte sind vereinzelt materiell-rechtliche Beschleunigungstendenzen erkennbar. So ist bereits in den 1990er Jahren eine umfassende Reform des Umweltrechts diskutiert worden.<sup>629</sup> Später sind hin und wieder materiell-rechtliche Modifizierungen zur Beschleunigung des Ausbaus der erneuerbaren Energien vorgenommen worden. Im Jahr 2011 hat der Gesetzgeber beispielsweise das „überragende öffentliche Interesse“ für Stromleitungsvorhaben in das NABEG aufgenommen. Der mit dem Osterpaket eingeläutete „neue“ materiell-rechtliche Beschleunigungsansatz ist jedoch allein im Hinblick auf die Schlagzahl der nunmehr eingesetzten materiell-rechtlichen Instrumente revolutionär. Sie zeigt, dass der Gesetzgeber das materielle Recht heute bewusst für die Zwecke der Beschleunigung instrumentalisiert. Während früher diskutierte Reformansätze zuvorderst der Rechtsvereinheitlichung und -vereinfachung dienten, die Schutzstandards aber unverändert bleiben sollten,<sup>630</sup> werden materiell-rechtliche Modifizierungen heute mit dem obersten Ziel der Verfahrensbeschleunigung eingesetzt.<sup>631</sup> Eine Herabsenkung des Schutzniveaus entgegenstehender Belange zugunsten schneller Verfahren wird dabei bewusst in Kauf genommen.<sup>632</sup>

---

Nutzungszweck der in dem Baugebiet gelegenen Grundstücke oder des Baugebiets selbst dienen und seiner Eigenart nicht widersprechen.

<sup>627</sup> Zu dem europarechtlichen Einfluss des ROGÄndG und der weiteren materiell-rechtlichen Beschleunigungsgesetzgebung vgl. unter E.

<sup>628</sup> *Schlacke/Wentzien/Römling*, NVwZ 2022, 1577.

<sup>629</sup> vgl. Bericht der Gruppe unabhängiger Experten für die Vereinfachung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften im Auftrag der Europäischen Kommission vom 21.06.1995 (COM(95)288); *Molitor*, in: Rengeling, Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, S. 13 ff. („Der Umweltschutz im Bericht der Gruppe unabhängiger Experten für die Rechts- und Verwaltungsvorschriften im Auftrag der Europäischen Kommission“); *Wägenbaur*, in: Rengeling, Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, S. 19 ff. („EG-Umweltschutz im Zeichen der Deregulierung: verbesserte Rechtsetzung oder Einsatz sonstiger Instrumente“); vgl. *Knemeyer*, in: Grupp/Ronellenfitsch, Planung – Recht – Rechtsschutz, S. 259 ff.

<sup>630</sup> vgl. etwa *Lübbe-Wolff*, Modernisierung des Umweltordnungsrechts, S. 141 f.

<sup>631</sup> vgl. etwa Pakt für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung zwischen Bund und Ländern vom 06.11.2023, S. 7 („[...] sollen Artenschutzstandards gesetzlich mit dem Ziel festgelegt werden, eine schnellere Genehmigung solcher Vorhaben zu ermöglichen.“).

<sup>632</sup> Wenngleich der Gesetzgeber dies zu vertuschen versucht, indem er Gegenteiliges behauptet (vgl. BT-Drs. 20/2354, S. 1, „Ziel ist es daher, zügige und rechtssichere Genehmigungsverfahren für Windenergieanlagen zu ermöglichen, unter gleichzeitiger Wahrung hoher und insbesondere unionsrechtlich gebotener ökologischer Standards.“), wird der Ausbau von EE-Anlagen bzw. Windenergieanlagen durch § 2 EEG und

Zum anderen wäre es verfehlt, davon auszugehen, dass der Gesetzgeber sich von den Instrumenten des verfahrensrechtlichen Beschleunigungsansatzes zugunsten eines nunmehr rein materiell-rechtlichen Schwerpunktes abwendet. Vielmehr treten die neuen materiell-rechtlichen Beschleunigungsinstrumente neben die weiterhin verwendeten verfahrensrechtlichen Instrumente.<sup>633</sup> Durch das Gesetz zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich vom 14. März 2023 bedient er sich beispielsweise verfahrensrechtlicher Mittel wie der Erweiterung der erst- und letztinstanzlichen Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts gemäß § 50 VwGO oder der Einführung von Klagebegründungsfristen (§ 43e Abs. 3 EnWG n.F.), um die Dauer von Gerichtsverfahren gegen Infrastrukturvorhaben zu verkürzen.<sup>634</sup> Auch das am 19. Oktober 2022 verabschiedete Vierzehnte Gesetz zur Änderung des BImSchG nutzt mit der Erweiterung der Möglichkeit der Zulassung eines vorzeitigen Beginns (§ 31e BImSchG), der Verkürzung der Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 31f BImSchG) und dem Verzicht auf eine Änderungsanzeige oder -genehmigung altbekannte Beschleunigungsinstrumente.<sup>635</sup> Und zuletzt sind durch das Gesetz zur Verbesserung des Klimaschutzes beim Immissionsschutz, zur Beschleunigung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren und zur Umsetzung von EU-Recht vom 3. Juli 2024 umfassende verfahrensrechtliche Änderungen an den Regelungen des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, insbesondere § 10 BImSchG und der 9. BImSchV, vorgenommen worden. Der Gesetzgeber verabschiedet sich also noch lange nicht von dem verfahrensrechtlichen Ansatz, sondern ergänzt diesen vielmehr um neue materiell-rechtliche Mittel. Man könnte also auch von einer Diversifizierung der Beschleunigungsgesetzgebung statt von einem Paradigmenwechsel sprechen. Diese Diversifizierung der Beschleunigungsgesetzgebung trägt zu einer nie dagewesenen Schlagzahl an neuen Vorschriften bei.<sup>636</sup> Je höher jedoch die Zahl der Rechtsänderungen, mit denen Vorhabenträger und Behörden konfrontiert werden, desto schneller entstehen Rechtsunsicherheiten im Hinblick auf die Frage, welches Recht anzuwenden und wie die neuen Vorschriften auszulegen sind.<sup>637</sup> Es entsteht die Gefahr, dass es den Rechtsanwendern nicht

---

§ 45b Abs. 8 BNatSchG eindeutig entgegenstehenden (naturschutzrechtlichen) Belangen vorgezogen (vgl. hierzu bereits unter C.II.2.c)bb)(4)).

<sup>633</sup> vgl. Pakt für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung zwischen Bund und Ländern vom 06.11.2023, S. 2 ff.

<sup>634</sup> BGBl. 2023 I Nr. 71.

<sup>635</sup> Vierzehntes Gesetz zur Änderung des BImSchG vom 19.10.2022, BGBl. I, S. 1792.

Das 14. BImSchG-Änderungsgesetz dient nicht der Beschleunigung des Ausbaus erneuerbarer Energien, sondern stellt Sonderregeln zur Beschleunigung von Verfahren auf, die im Zusammenhang mit der Gasmangellage durchzuführen sind. Dabei kann es sich auch um Verfahren zugunsten von Anlagen zur Nutzung fossiler Energieträger handeln.

<sup>636</sup> vgl. *Korbmacher*, NVwZ 2023, 945 („rastlose Tätigkeit des Gesetzgebers“); *Antweiler*, NZBau, 2013, 337 („Beschleunigungsrausch“); *Schlacke/Thierjung*, DVBl. 2023, 635 („Dschungel der Beschleunigungsgesetzgebung“); *Breuer*, NVwZ 2023, 1273, 1279; *Schütte/Langstädler*, ZUR 2024, 3; *Agatz*, ZUR 2023, 463, 464 (zur BImSchG-Novelle im Jahr 2024, die lediglich „mehr vom Gleichen“ enthalte, voraussichtlich aber ebenfalls weitgehend wirkungslos bleiben werde).

<sup>637</sup> vgl. *Breuer*, NVwZ 2023, 1273, 1279; *Krumsiek/Frenzen*, DÖV 1995, 1013, 1016 f.; *Rövekamp*, NVwZ 2024, 787, 791.

mehr gelingt, den „Dschungel der Beschleunigungsgesetzgebung“<sup>638</sup> zu lichten. Schafft der Gesetzgeber mit seiner Beschleunigungsgesetzgebung aber nur neue Unsicherheiten, erweist er sich selbst einen Bärenienst.<sup>639</sup> Dem Gesetzgeber ist daher zu empfehlen, dem Rechtsanwender die Zeit zu geben, sich mit Gesetzesneuerungen vertraut zu machen und eine Verwaltungspraxis zu entwickeln. Denn ohne diese kann eine langfristige Beschleunigung von Verfahren nicht gelingen.<sup>640</sup>

---

<sup>638</sup> *Schlacke/Thierjung*, DVBl. 2023, 635.

<sup>639</sup> vgl. *Wulff*, NVwZ 2024, 386, 376 zu Umsetzung der RED III.

<sup>640</sup> vgl. *Reidt*, EnWZ 2022, 8, 10.

#### **D. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der materiell-rechtlichen Beschleunigungsgesetzgebung**

Durch die materiell-rechtlichen Beschleunigungsinstrumente kann es zu Eingriffen in verfassungsrechtlich geschützte Rechtspositionen kommen (I.). Gleichzeitig genießt aber auch die materiell-rechtliche Beschleunigungsgesetzgebung verfassungsrechtlichen Schutz (II.). Der Konflikt zwischen den entgegenstehenden Verfassungsschutzgütern ist im Rahmen einer Abwägung aufzulösen (III.).

## I. Kollidierende Schutzgüter von Verfassungsrang

Der Gesetzgeber stellt Genehmigungserfordernisse und -voraussetzungen für Vorhaben auf, sofern und soweit er eine vorgeschaltete staatliche Kontrolle zum Schutz der damit einhergehenden Gefahren für individuelle Rechtsgüter Dritter oder für Rechtsgüter der Allgemeinheit für geboten hält.<sup>641</sup> Nimmt der Gesetzgeber diese Anforderungen (teilweise) zurück, um die Dauer des Genehmigungsverfahrens zu verkürzen, senkt er damit auch den Schutz der durch das Vorhaben gefährdeten Rechtsgüter.

Die Prüfung der umweltschutzrechtlichen Genehmigungsvorschriften stellt Vorhabenträger und Behörden vor Herausforderungen und nimmt einen Großteil der Genehmigungsprüfung für sich in Anspruch. Um Verfahren materiell-rechtlich zu beschleunigen, kürzt der Gesetzgeber daher vor allem an dieser Stelle. Im Hinblick auf das Genehmigungsverfahren für Windenergieanlagen an Land haben zuletzt vor allem der Naturschutz, insbesondere der Artenschutz, zurückstehen müssen. Mit der materiell-rechtlichen Beschleunigungsgesetzgebung kollidiert somit insbesondere das Verfassungsschutzgut Umwelt (1.). Darüber hinaus sind Eingriffe in die Verfassungsrechte der an ein Vorhaben angrenzenden Nachbarn (2.) sowie der Wettbewerber des Vorhabens (3.) denkbar.

### 1. Umweltschutz

Im Verfassungsrecht spielte der Umweltschutz für eine lange Zeit keine besondere Rolle. Als das Grundgesetz in den Jahren 1948/1949 vom Parlamentarischen Rat erarbeitet wurde, lag der Schwerpunkt der Väter und Mütter des Grundgesetzes nach zweie Weltkriegen vielmehr darin, eine angesichts der deutschen Teilung zunächst vorläufige Verfassung zu erarbeiten, die Sicherheit und einen stabilen Frieden gewährleistet.<sup>642</sup> Mit der fortschreitenden technischen und industriellen Entwicklung traten Umweltprobleme durch die Verschmutzung von Luft, Boden und Gewässern in Deutschland zunehmend zutage. Dadurch wuchs das Bewusstsein für den Umweltschutz.<sup>643</sup> Einen aus den Grundrechten abgeleiteten Verfassungsrang des Umweltschutzes erkannte das Bundesverfassungsgericht erstmals in den 1970er Jahren an.<sup>644</sup> Weitere 20 Jahre diskutierte man kontrovers, ob und in welcher Form der Umweltschutz auch ausdrücklich in das Grundgesetz aufgenommen werden sollte,<sup>645</sup> bevor im Jahr 1994 die

<sup>641</sup> *Steinbeiß-Winkelmann*, in: Ziekow, Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, S. 201 ff.

<sup>642</sup> *Klinger*, ZUR 2021, 257, 257.

<sup>643</sup> vgl. Webarchiv Bundestag, abrufbar unter [https://www.bundestag.de/webarchiv/textarchiv/2013/47447610\\_kw49\\_grundgesetz\\_20a-213840](https://www.bundestag.de/webarchiv/textarchiv/2013/47447610_kw49_grundgesetz_20a-213840), zuletzt abgerufen am 27.12.2024.

<sup>644</sup> BVerfG, Beschl. v. 08.08.1978, 2 BvL 8/77, BVerfGE 49, 89, 106 ff. (In dem Beschluss geht das Bundesverfassungsgericht nicht von einem verfassungsrechtlichen Schutz der Umwelt und Natur als solche aus, sondern leitete aus der Anerkennung grundrechtlicher Schutzpflichten des Staates einen Auftrag zum Schutz von Leben und Gesundheit des Menschen her, der sich auch auf umweltbezogene Risiken und Gefahren erstreckt.); *Köck*, ZUR 2023, 643, 643.

<sup>645</sup> Uneinigkeit bestand insbesondere im Hinblick auf die Frage, wie weit der verfassungsrechtliche Schutz reichen sollte. Während zunächst die SPD-Fraktionen und später insbesondere die Fraktion Bündnis 90/Die

Staatszielbestimmung des Art. 20a GG in das Grundgesetz eingeführt wurde.<sup>646</sup> Heute gehört der Umweltschutz zu den zentralen Herausforderungen unserer Zeit und erfährt eine erhebliche verfassungsrechtliche Bedeutung.

### a) Staatszielbestimmung des Art. 20a GG

Mit der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG wird der Staat ausdrücklich zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen verpflichtet. Seit dem Jahr 2002<sup>647</sup> enthält Art. 20a GG die folgende Fassung:

*„Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“*

### aa) Schutzgüter

Heute schützt Art. 20a GG neben den natürlichen Lebensgrundlagen ausdrücklich auch die Tiere.

### (1) Natürliche Lebensgrundlagen

Der Begriff der *natürlichen Lebensgrundlage* wird allgemein mit dem Begriff der Umwelt gleichgesetzt.<sup>648</sup> Zu den konkreten Schutzgütern des Art. 20a GG gehören neben den Umweltmedien wie Luft, Klima, Wasser, Boden, Fauna und Flora auch die biologische Vielfalt als solche sowie die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts. Aber auch die Eigenart, die Schönheit und der Erholungswert von Natur und Landschaft sind als immaterieller Wert der Natur vom Schutzbereich des Art. 20a GG erfasst.<sup>649</sup>

---

Grünen für die Einführung eines einklagbaren Grundrechts auf Umweltschutz eintraten, lehnte die CDU/CSU-Fraktion auch die Einführung eines Staatsziels Umweltschutz vollständig ab. Erst im Rahmen einer von Bundestag und Bundesrat eingesetzten gemeinsame Verfassungskommission fand sich – nach mehr als zwei Jahren Beratung – im Jahr 1993 ein gemeinsamer Kompromiss (vgl. *Rux*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 20a Rn. 2; Webarchiv Bundestag, „Wie Umwelt- und Tierschutz ins Grundgesetz kam“, 2013, abrufbar unter [https://www.bundestag.de/webarchiv/textarchiv/2013/47447610\\_kw49\\_grundgesetz\\_20a-213840](https://www.bundestag.de/webarchiv/textarchiv/2013/47447610_kw49_grundgesetz_20a-213840), zuletzt abgerufen am 27.12.2024).

<sup>646</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27.10.1994, BGBl. I, S. 3146; BT-Drs. 12/6633.

<sup>647</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 26.07.2002, BGBl. I, S. 2862.

Von den natürlichen Lebensgrundlagen war der Tierschutz, also der Schutz des einzelnen Tieres vor vermeidbaren Leiden, Schäden oder Schmerzen, nicht erfasst. Dieser genoss lange Zeit keinen Verfassungsrang. Vor dem Hintergrund des sogenannten „Schächturteils“ (BVerfG, Urt. v. 15.01.2002, 1 BvR 1783/99, BVerfGE 104, 337), in dem das Bundesverfassungsgericht darüber zu entscheiden hatte, ob das Verbot des betäubungslosen Schlachtens von Vieh mit der Religionsfreiheit zu vereinbaren ist, nahm der Verfassungsgeber das Schutzgut Tier ausdrücklich in Art. 20a GG auf (BT-Drs. 14/8860; vgl. auch *Rux*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 20a Rn. 5 f.).

<sup>648</sup> *Calliess*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20a Rn. 32; *Murswiek*, in: Sachs, GG, Art. 20a Rn. 27; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20a Rn. 3.

<sup>649</sup> vgl. *Calliess*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20a Rn. 32 ff.

Der Begriff der natürlichen Lebensgrundlagen ist weit auszulegen.<sup>650</sup> Er umfasst daher nicht nur die Umwelt in ihrer ursprünglichen Gestalt, sondern auch die durch den Menschen bereits berührte und gestaltete Umwelt.<sup>651</sup> Anderenfalls würde der Schutzbereich aufgrund der umfangreichen Eingriffe des Menschen in die Natur weitgehend leerlaufen.<sup>652</sup>

Die Gesetzgebung zur Beschleunigung des Windenergieausbaus beeinträchtigt bzw. gefährdet einige der von Art. 20a GG geschützten Schutzgüter. Mit den neuen Bestimmungen des § 45b BNatSchG wird die artenschutzrechtliche Prüfung vereinfacht und das bisherige Schutzniveau für das Schutzgut „Fauna“ herabgesenkt.<sup>653</sup> Beispielsweise bleiben einige der in der Anlage 1 zum BNatSchG festgelegten Prüfabstände hinter den in der Fachwissenschaft empfohlenen und zuvor im Rahmen der Artenschutzprüfung angewandten Abständen zurück. Auch die in Abs. 5 getroffene Feststellung, dass die Signifikanzschwelle nicht überschritten ist, wenn der Abstand zwischen Brutplatz und Anlage größer als der erweiterte Prüfabstand ist, galt vorher nicht in dieser strengen Absolutheit. Im Einzelfall war auch bei derart großen Abständen eine Verletzung des Tötungsverbotens anzunehmen und die Genehmigung der Anlage aufgrund eines Verstoßes gegen das Artenschutzrecht abzulehnen. Auch die Vereinfachungen der Voraussetzungen für die Erteilung einer artenschutzrechtlichen Ausnahme in Abs. 8 soll dazu führen, dass in Fällen, in denen zuvor keine Ausnahme erteilt werden konnte, eine Anlagengenehmigung heute erteilt werden kann. Durch die Prüfungsvereinfachungen des § 45b BNatSchG erhöht sich folglich die Gefahr, dass besonders geschützte Arten, die in dem Vorhabengebiet siedeln, übersehen werden und durch die Errichtung oder den Betrieb der Anlage getötet oder verletzt werden.

Danben wird die durch Art. 20a GG ebenfalls geschützte Vielfalt, Eigenart und Schönheit und der Erholungswert von Natur und Landschaft durch die Beschleunigungsgesetzgebung beeinträchtigt. Da Windenergieanlagen in der Regel im Außenbereich errichtet werden, stören sie häufig das vom Menschen unangetastete Landschaftsbild. Die Anlagen, die häufig zu einer Vielzahl in Windparks errichtet werden, werden von vielen als hässlich wahrgenommen. Je mehr Windräder jedoch gebaut werden, desto eher droht die „Verspargelung“ der Landschaft.

#### **(a) Anthropozentrischer oder ökozentrischer Ansatz?**

Streitig war bereits bei der Einführung des Art. 20a GG – und ist es bis heute, ob der durch die Staatszielbestimmung verfassungsrechtlich geschützte Umweltschutz an den Menschen als Bezugspunkt gebunden werden (anthropozentrischer Ansatz) oder auch die Natur um ihrer

---

<sup>650</sup> Calliess, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20a Rn. 32.

<sup>651</sup> Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Art. 20a Rn. 32.

<sup>652</sup> Calliess, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20a Rn. 35.

<sup>653</sup> vgl. hierzu unter C.II.2.c)bb)(4).

selbst willen schützen sollte (ökozentrischer Formulierungsansatz).<sup>654</sup> Die heutige Formulierung des Art. 20a GG stellt eine Kompromisslösung dar, die diese Frage offen lässt.<sup>655</sup> Dies lässt Raum für Diskussion. Einige Stimmen in der Literatur meinen, aus der Formulierung „auch in Verantwortung für die zukünftigen Generationen“ sowie einem Bezug zu Art. 1 I GG sei ein zwingend menschenbezogener Ansatz des Art. 20a GG herauszulesen.<sup>656</sup> Andere wiederum entnehmen der Norm durchaus auch einen Schutz der Umwelt um ihrer selbst willen.<sup>657</sup>

In der Praxis dürfte der Streit nur geringe Auswirkungen haben. Denn bei der gebotenen weiten Auslegung des Art. 20a GG würde auch ein ökozentrischer Ansatz kaum einen weitergehenden Schutz für die Umwelt mit sich bringen als der anthropozentrische Ansatz, da der Schutz der Umwelt immer auch einen Vorteil für den Menschen mit sich bringt. Die Frage, ob die Umwelt also um ihrer selbst willen oder als Bedürfnis des Menschen geschützt wird, hat für den Umfang des Schutzes keine Auswirkungen. Jede Form des Umweltschutzes erweist sich zumindest langfristig auch für den Menschen als nützlich. Eine ökozentrische Auslegung des Begriffes der natürlichen Lebensgrundlagen würde den inhaltlichen Umfang des Art. 20a GG in der Praxis deswegen nicht erweitern.<sup>658</sup> Jedenfalls für die hier diskutierte materiell-rechtliche Beschleunigungsgesetzgebung spielt der Streit keine Rolle. Denn der Anwendungsbereich des Art. 20a GG wird durch die den Umweltschutz betreffenden neuen Regelungen eindeutig berührt. Mit den seit dem Osterpaket eingeführten Regelungen modifiziert der Gesetzgeber insbesondere Genehmigungsvorschriften, die den Schutz der Umwelt vor einer Beeinträchtigung durch die bau- und betriebsbedingten Auswirkungen von Windkraftanlagen gewährleisten sollen. Soweit die Anforderungen, die etwa an die artenschutzrechtliche Prüfung oder die Umweltverträglichkeitsprüfung gestellt werden, herabgesetzt werden, betrifft dies den Schutz der Biodiversität und fällt damit in den Schutzbereich der natürlichen Lebensgrundlagen i.S.d. Art. 20a GG. Auch soweit in Abwägungsentscheidungen nunmehr beispielsweise Wasserschutzgebiete, das

---

<sup>654</sup> vgl. *Calliess*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20a Rn. 56 ff; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 20a Rn. 29 ff.; *Rux*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 20a Rn. 3; *Rombach*, Der Faktor Zeit in umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren, S. 38 ff.

Eine anthropozentrische Formulierung lag beispielsweise dem Gesetzentwurf der CDU/CSU-Fraktion in der 11. Wahlperiode zugrunde („Die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen stehen unter dem Schutz des Staates.“, BT-Drs. 11/7423). Die Fraktion vertrat die Auffassung, es sei mit der Verfassungsordnung unvereinbar, die Umwelt aus eigenem Recht unter Schutz zu stellen, da der Mensch Maß und Mittelpunkt aller staatlichen Regelungen und Maßnahmen sei (vgl. BT-Drs. 12/6000, S. 66).

Die Befürworter eines ökozentrischen Ansatzes schlugen folgende Formulierung vor: „Die natürlichen Lebensgrundlagen gegenwärtiger und künftiger Generationen stehen ebenso wie die Natur um ihrer selbst willen unter dem besonderen Schutz des Staates.“ (vgl. Antrag von Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 12/6000, S. 150).

<sup>655</sup> *Calliess*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20a Rn. 60.

<sup>656</sup> *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 20a Rn. 29; *Rux*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 20a Rn. 11, 16; *Kloepfer*, DVBl. 1996, 73, 77; *Peters*, NVwZ 1995, 555, 555; *Brohm*, JZ 1994, 213, 219; *Steinberg*, NVwZ 2023, 138, 140.

<sup>657</sup> *Calliess*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20a Rn. 61.

<sup>658</sup> so wohl auch *Calliess*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20a Rn. 65 ff.; *ders.*, ZUR 2024, 641, 642.

Landschaftsbild oder der Forst-, Immissions- und Naturschutz, grundsätzlich gemäß § 2 EEG zurückzutreten sollen,<sup>659</sup> ist der Schutzbereich des Art. 20a GG eröffnet. Die berührten Genehmigungsvoraussetzungen schützen die Natur nicht (nur) um ihrer selbst willen, sondern insbesondere auch als Grundlage für Leben und Gesundheit des Menschen. Dies folgt ausdrücklich aus den im Genehmigungsverfahren maßgeblichen materiell-rechtlichen Vorschriften. So nennt § 1 Abs. 1 BNatSchG als Gesetzeszweck den Schutz von Natur und Landschaft auf Grund ihres eigenen Wertes und als Grundlage für Leben und Gesundheit des Menschen. Gemäß § 1 Abs. 1 BImSchG ist es Zweck des BImSchG, u.a. Menschen vor schädlichen Umwelteinwirkungen zu schützen. Die genannten Gesetzeszwecke entfalten auch für die konkreten Genehmigungsvoraussetzungen, etwa die artenschutzrechtliche Prüfung der §§ 44, 45 BNatSchG oder die immissionsschutzrechtlichen Anforderungen an die Genehmigung einer Anlage Geltung.

## **(b) Verantwortung für die künftigen Generationen**

Gem. Art. 20a GG schützt der Staat die natürlichen Lebensgrundlagen „auch in Verantwortung für die künftigen Generationen“. Damit verpflichtet die Staatszielbestimmung zur Nachhaltigkeit. Das bedeutet, dass umweltschutzrechtliche Konflikte nicht zu Lasten der noch ungeborenen Generationen entschieden werden dürfen. Vielmehr ist die Umwelt so zu erhalten, dass den künftigen Generationen eine Vielfalt von Möglichkeiten der Lebens- und Sozialgestaltung bleibt. Die Entwicklung und Nutzung der natürlichen Ressourcen muss den Bedürfnissen der Gegenwart entsprechen, ohne dabei die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen.<sup>660</sup> Art. 20a GG soll also eine „intergenerationelle Gerechtigkeit“ schaffen.<sup>661</sup>

Das Nachhaltigkeitsgebot ist für den Umweltschutz von besonderer Bedeutung, weil natürliche Ressourcen vielfach nur begrenzt zur Verfügung stehen. Die Verpflichtung zur Verantwortung für die zukünftigen Generationen betrifft daher vor allem den Umgang mit dem Verbrauch begrenzter Ressourcen (Verteilungskonflikte).<sup>662</sup> Hinzu kommt, dass schädliche Umwelteinwirkungen oft Auswirkungen über Jahrzehnte haben oder sogar erst nach vielen Jahren oder Jahrzehnten erkennbar werden. Bei der Bewertung von Umweltrisiken müssen daher immer auch potenzielle Langzeitrisiken und irreversible Beeinträchtigungen berücksichtigt werden.<sup>663</sup>

---

<sup>659</sup> BT-Drs. 162/22, S. 177.

<sup>660</sup> *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 20a Rn. 38; *Rux*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 20a Rn. 16.

<sup>661</sup> *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 20a Rn. 38; *Kahl*, DÖV 2009, 2, 3; *Sommermann*, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, S. 190 ff.

<sup>662</sup> *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 20a Rn. 38 ff.

<sup>663</sup> *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 20a Rn. 37.

Für die materiell-rechtliche Beschleunigungsgesetzgebung spielt Nachhaltigkeitsgebot eine besondere Rolle. Es ist zu hinterfragen, welche Auswirkungen die damit einhergehenden Beeinträchtigungen beispielsweise für besonders geschützte Arten, die Biodiversität oder das Landschaftsbild auf die zukünftigen Generationen haben werden. Ist durch die Vereinfachung der artenschutzrechtlichen Ausnahmezulassung etwa ein zukünftiges Aussterben des Rotmilans zu besorgen? Oder droht die Gefahr, dass sich das Landschaftsbild durch die vermehrte Flächenbereitstellung für Windenergieanlagen langfristig in erheblichem Maße nachteilig verändert? Das Nachhaltigkeitsgebot des Art. 20a GG ist vom Gesetzgeber bei der Entscheidung über die Vereinfachung umweltrechtlicher Zulassungsvorschriften zu beachten und in den Abwägungsprozess einzustellen, soweit die geplanten Beschleunigungsmaßnahmen den Bestand der natürlichen Ressourcen zulasten künftiger Generationen gefährden.

## **(2) Tiere**

Mit der Aufnahme des Zusatzes „und die Tiere“ im Jahr 2002 erweiterte der Gesetzgeber die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG um den bis dahin nicht umfassten Schutz der Tiere als Individuen.<sup>664</sup> Über diese Tatbestandsalternative stellt die Verfassungsnorm ein ethisches Mindestmaß des menschlichen Verhaltens beim Umgang mit Tieren sicher.<sup>665</sup> Sie verpflichtet zur Achtung der Tiere durch eine artgemäße Haltung sowie zur Verhinderung von Leiden und einer Zerstörung von Lebensräumen.<sup>666</sup>

Das Schutzgut „Tiere“ wird durch die neuen Gesetze zur Beschleunigung des Windenergieausbaus nicht betroffen. Die aktuelle materiell-rechtliche Beschleunigungsgesetzgebung vereinfacht durch die Anpassungen der artenschutzrechtlichen Prüfung des BNatSchG zwar auch die Regelungen zum Schutz besonders geschützter Tierarten. Der Arten- und Gattungsschutz findet aber über die natürlichen Lebensgrundlagen Eingang in den Schutzbereich des Art. 20a GG.<sup>667</sup> Individuelle Tiere und die Frage des ethisch korrekten Umgangs mit diesen sind hingegen nicht Inhalt der durch die Neuregelungen modifizierten artenschutzrechtlichen Prüfung nach dem BNatSchG.<sup>668</sup>

---

<sup>664</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 26.07.2002, BGBl. I, S. 2862.

<sup>665</sup> Rux, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 20a Rn. 18.

<sup>666</sup> Art. 20a GG schützt ein ethisches Mindestmaß für das menschliche Verhalten beim Umgang mit Tieren. Er verpflichtet zur Achtung der Tiere im Hinblick auf ihre artgemäße Haltung sowie zum Schutz vor vermeidbaren Leiden und der Zerstörung ihrer Lebensräume (vgl. BT-Drs. 14/8860, S. 3).

<sup>667</sup> Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Art. 20a Rn. 55; Calliess, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20a Rn. 69.

<sup>668</sup> vgl. Leisner-Egensperger, NVwZ 2022, 745, 749.

## bb) Adressaten

Als Staatszielbestimmung richtet sich Art. 20a GG unmittelbar an alle drei Staatsgewalten: den Gesetzgeber, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.

### (1) Gestaltungsauftrag an den Gesetzgeber

Besondere Bedeutung kommt dabei dem an den Gesetzgeber gerichteten „Gestaltungsauftrag“<sup>669</sup> zu.<sup>670</sup> Ein effektiver Umweltschutz ist darauf angewiesen, dass der Gesetzgeber konkretisierende Regelungen trifft, die geeignet sind, die natürlichen Lebensgrundlagen in ihren Teilbereichen effektiv zu schützen. Der Gesetzgeber ist daher durch Art. 20a GG verpflichtet, Regelungen zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen zu erlassen. Zum einen hat er Vorschriften zu erlassen, die darauf gerichtet sind, den Eintritt von Umweltschädigungen vorausschauend zu verhindern. Zum anderen muss geregelt werden, wie damit umzugehen ist, wenn es dennoch zum Eintritt eines Schadens kommt.<sup>671</sup> Zu den Kerngehalten der vom Gesetzgeber zu erlassenden Regelungen zählen die Verankerung eines Verursacher-,<sup>672</sup> Vorsorge-,<sup>673</sup> Kooperations-<sup>674</sup> und Nachhaltigkeitsprinzips,<sup>675</sup> die Gewährung von Kontroll- und Eingriffsrechten der Behörden, die Festlegung der Strafbarkeit bei schwerwiegenden Umweltdelikten sowie die Gewährung eines Mindestmaßes von Bürgerbeteiligung bei der Zulassung von Anlagen.<sup>676</sup>

Dabei beschränkt sich die Reichweite des Art. 20a GG nicht auf den Schutz des aktuellen Umweltbestands. Der Gesetzgeber hat auch Anstrengungen zur stetigen Verbesserung des Umweltschutzes zu unternehmen (Verbesserungsgebot).<sup>677</sup> Das Umweltrecht ist also fortlaufend an die neuesten wissenschaftlichen und technischen Entwicklungen

---

<sup>669</sup> BT-Drs. 12/6633, S. 7.

<sup>670</sup> vgl. *Attendorn*, NVwZ 2022, 1586, 1587.

<sup>671</sup> *Murswiek*, in: *Sachs*, GG, Art. 20a Rn. 33.

<sup>672</sup> Das Verursacherprinzip besagt, dass der Verantwortliche die Folgen einer Umweltbelastung zu tragen hat; *Kloepfer*, UmweltR, § 4 Rn. 92.

<sup>673</sup> Ziel des Vorsorgeprinzips ist es, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln und im Sinne eines ökologischen Generationenvertrages zu sichern bzw. neu zu schaffen. Als Bestandteile des Vorsorgeprinzips gelten die Gefahrenabwehr, Risikovorsorge und Zukunftsvorsorge; *Kloepfer*, UmweltR, § 4 Rn. 22.

<sup>674</sup> Der Terminus des Kooperationsprinzips bringt zum Ausdruck, dass der Umweltschutz nicht allein die Aufgabe des Staates, sondern gemeinsam mit der Gesellschaft wahrgenommen werden soll; *Kloepfer*, UmweltR, § 4 Rn. 129 f.

<sup>675</sup> Als Inhalte des Nachhaltigkeitsgrundsatzes werden heute drei Grundregeln festgehalten: Erstens dürfen erneuerbare Ressourcen nur in dem Maße verbraucht werden, in dem sie sich regenerieren. Zweitens dürfen erschöpfliche Rohstoffe und Energieträger nur in dem Maße verbraucht werden, wie gleichzeitig physisch und funktionell gleichwertiger Ersatz an regenerativen Ressourcen geschaffen wird. Und drittens dürfen Schadstoffemissionen die Abbaukapazität der Umweltmedien und Ökosysteme nicht übersteigen; *Kloepfer*, UmweltR, § 4 Rn. 67.

<sup>676</sup> *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier*, GG, Art. 20a Rn. 69.

<sup>677</sup> Gefolgert wird dies aus dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers, den bei Einführung des Art. 20a GG praktizierten Umweltschutz als Ausgangslage für eine stetige Verbesserung anzusehen, vgl. *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier*, GG, Art. 20a Rn. 44.

anzupassen.<sup>678</sup> Ebenso sind neu auftretende Umweltgefahren zu minimieren.<sup>679</sup> Spiegelbildlich zu dieser Verbesserungspflicht ist es dem Gesetzgeber verboten, Regelungen zu erlassen, die zu einer Zerstörung und Verschlechterung des Bestands der natürlichen Lebensgrundlagen führen (Verschlechterungsverbot). Dies bedeutet indessen nicht, dass jedes Gesetz, das zu einer Umweltbelastung führen könnte, schlichtweg verfassungswidrig wäre. Dann könnte der Gesetzgeber beispielsweise keine Regelungen zur Förderung des Wohnungsbaus treffen, da dieser zwangsläufig immer auch mit baubedingten Umweltbeeinträchtigungen (z.B. Rodung von Bäumen, Vertreiben von Tieren) einhergeht.<sup>680</sup> Auch ist es dem Gesetzgeber nicht verboten, einzelne Umweltschutzvorschriften später wieder zurückzunehmen oder zu ändern. Das Verschlechterungsverbot ist vielmehr dahingehend zu verstehen, dass umweltschützende Regelungen nicht *beliebig* aufgehoben werden dürfen und das geltende Umweltschutzrecht in seiner Gesamtheit keinen Rückschritt verzeichnen darf.<sup>681</sup> Hinsichtlich der Frage, ob eine vom Gesetzgeber beabsichtigte Regelung zu einer Verbesserung oder Verschlechterung des Umweltschutzes führen wird, obliegt ihm ein weiträumiger Einschätzungsspielraum.<sup>682</sup>

Somit ist es dem Gesetzgeber auch im Rahmen seiner derzeitigen materiell-rechtlichen Beschleunigungsgesetzgebung nicht per se verboten, umweltschutzrechtliche Vorschriften zugunsten einer zügigeren Zulassung von Windenergieanlagen zu verändern und sogar abzuschwächen. Ein Verstoß gegen das von Art. 20a GG einbegriffene Verschlechterungsverbot ist erst dann anzunehmen, wenn es hierdurch zu einer Verschlechterung des Umweltschutzes als Ganzes käme. Die Beschleunigungsgesetzgebung dient jedoch zugleich dem Klimaschutz und damit dem Schutz der Umwelt. Zur Beurteilung der Frage, ob es zu einer generellen Verschlechterung des Umweltschutzes kommt, sind folglich die Vorteile für den Klimaschutz den Nachteilen für den Naturschutz gegenüber zu stellen. Es kommt vorliegend also bereits hier auf eine Abwägung der umweltschutzrechtlichen Vor- und Nachteile an.

## **(2) Verpflichtung von Verwaltung und Rechtsprechung**

Daneben tragen auch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung eine „Mitverantwortung für den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen“.<sup>683</sup> Sie haben bei der Auslegung des Gesetzes die Bestimmungen der Staatszielbestimmung zu berücksichtigen, beispielsweise bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe oder im Rahmen von

---

<sup>678</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, 78/20, 96/20, 288/20, BVerfGE 157, 30 Rn. 212.

<sup>679</sup> *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 20a Rn. 72.

<sup>680</sup> vgl. *Murswiek*, in: Sachs, GG, Art. 20a Rn. 34.

<sup>681</sup> vgl. *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 20a Rn. 71; *Callies*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20a Rn. 127 f.

<sup>682</sup> *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 20a Rn. 45.

<sup>683</sup> BT-Drs. 12/6633, S. 7.

Abwägungsentscheidungen. Für Genehmigungsbehörden folgt daher bereits unmittelbar aus Art. 20a GG die Pflicht, Vorhaben besonders sorgsam auf etwaige damit einhergehende Umweltbeeinträchtigungen zu prüfen.

### **cc) Verhältnis zu entgegenstehenden Verfassungsrechten**

Gemäß Art. 20a GG schützt der Staat die natürlichen Lebensgrundlagen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung. Die Gesetzesbegründung weist insoweit darauf hin, dass es sich bei dem Umweltschutz zwar um eine Aufgabe von existenzieller Bedeutung handele. Diese sei allerdings im Gesamtzusammenhang mit den anderen Verfassungsprinzipien und Staatszielen zu sehen und im Konfliktfall in einen verhältnismäßigen Ausgleich mit diesen zu bringen.<sup>684</sup> Daraus folgt, dass die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG als verfassungsimmanente Schranke Einschränkungen anderer Verfassungsrechte rechtfertigen kann,<sup>685</sup> ihrerseits aber auch durch andere Schutzgüter von Verfassungsrang eingeschränkt werden kann. Art. 20a GG kommt also keine Vorrangstellung gegenüber anderen Verfassungsgütern zu. Er hat sich vielmehr in diese einzureihen und im Konfliktfall einer Abwägung zu unterziehen.<sup>686</sup>

Dies gilt auch für den Fall, dass die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG mit sich selbst in seinen unterschiedlichen Ausformungen im Konflikt steht. In diesem Fall findet innerhalb des Art. 20a GG eine Abwägung der sich entgegenstehenden Belange, die beide durch diese Norm geschützt sind, statt. So liegt es bei der neuen materiell-rechtlichen Beschleunigungsgesetzgebung, die ihrerseits zum einen dem Klimaschutz dient und zum anderen den Natur- und Artenschutz beeinträchtigt und damit sowohl für als auch gegen den Umweltschutz angeführt werden kann. Die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG steht hier also mit sich selbst in Konflikt.<sup>687</sup> Dies macht eine Abwägung zwischen Natur- und Klimaschutz erforderlich.<sup>688</sup>

---

<sup>684</sup> BT-Drs. 12/6633, S. 6 f.; BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, 78/20, 96/20, 288/20, BVerfGE 157, 30; *Rombach*, Der Faktor Zeit in umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren, S. 38 ff.

<sup>685</sup> vgl. BVerfG, Urt. v. 24.11.2010, 1 BvF 2/05, BVerfGE 128, 1 Rn. 148.

<sup>686</sup> *Murswiek*, in: Sachs, GG, Art. 20a Rn. 58 f.; *Rux*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 20a Rn. 39 ff.; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 20a Rn. 41 f.

<sup>687</sup> vgl. *Attendorn*, NVwZ 2022, 1586, 1590; *Breuer*, NVwZ 2023, 1273, 1280; *Hendrichske*, NVwZ 2023, 965, 971; *Bernotat/Ammermann*, NVwZ 2023, 1042, 1046; *Frenz*, EnWZ 2022, 452, 452 f.; *Leisner-Egensperger*, NVwZ 2022, 745, 749 f.

<sup>688</sup> vgl. hierzu unter D.III.

## **dd) Justiziabilität und gerichtlicher Kontrollumfang des Art. 20a GG**

Nach kontroversen Auseinandersetzungen wurde der Umweltschutz letztlich nicht als Freiheitsgrundrecht, sondern im Wege einer Staatszielbestimmung verfassungsrechtlich verankert.<sup>689</sup> Dies hat Konsequenzen für die gerichtliche Überprüfbarkeit.

Zunächst gewährt Art. 20a GG anders als die Grundrechte keine subjektiven Rechte gegenüber dem einzelnen Bürger. Sie können eine Verletzung der Staatszielbestimmung daher grundsätzlich gerichtlich nicht geltend machen.<sup>690</sup> Auch Umweltschutzverbände können auf der Grundlage einer behaupteten Verletzung der Pflichten aus Art. 20a GG nicht klagen.<sup>691</sup> Ein entsprechender Rechtsbehelf wäre bereits mangels Rügebefugnis unzulässig. Steht dem Einzelnen allerdings ein Klagerecht aus anderen subjektiven Rechten, beispielsweise den Grundrechten auf Eigentumsfreiheit oder auf Gesundheit und körperliche Unversehrtheit, zu, so wird im Rahmen eines darauf beruhenden Rechtsbehelfs auch eine etwaige Verletzung des Art. 20a GG durch das Gericht geprüft. Besteht also eine Rügebefugnis aus einer anderen Norm, wird diese in ihrer inhaltlichen Reichweite um den Art. 20a GG erweitert.<sup>692</sup> Bei Rechtsbehelfen, die nicht die Geltendmachung eines subjektiven Rechts verlangen (z.B. abstrakte Normenkontrolle gegen ein vermeintlich umweltschädigendes Gesetz), wird die angegriffene Maßnahme immer auch hinsichtlich der Vereinbarkeit mit Art. 20a GG überprüft.<sup>693</sup>

Selbst wenn die inhaltliche Überprüfung eines Gesetzes bzw. einer sonstigen staatlichen Maßnahme im Hinblick auf eine Verletzung des Art. 20a GG eröffnet ist, wird eine Verletzung auf der Ebene der Begründetheit nur in seltenen Fällen bejaht.<sup>694</sup> Hintergrund ist der weitreichende Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum, den die Staatszielbestimmung seinen Adressaten gewährt. Danach obliegt es dem Gesetzgeber bzw. der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung, die Schutzgüter natürliche Lebensgrundlagen und Tiere gegen entgegenstehende Schutzgüter abzuwägen und mit diesen in Einklang zu bringen. Die Gewichtung der Umweltbelange im Einzelfall sowie die Entscheidung darüber, wann sie bestmöglich mit entgegenstehenden Belangen in Einklang gebracht sind, liegt dabei grundsätzlich in ihrem Ermessen. Dieser Entscheidungsspielraum würde unterlaufen und

---

<sup>689</sup> vgl. für eine zusammenfassende Darstellung der Entstehungsgeschichte und Diskussionen rund um die Einführung des Art. 20a GG *Calliess*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20a Rn. 7 ff.

<sup>690</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, 78/20, 96/20, 288/20, BVerfGE 157, 30 Rn. 112 m.w.N.; *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 20a Rn. 1 f.

<sup>691</sup> BT-Drs. 12/6633, S. 6; BVerwG, Beschl. v. 19.12.1997, 8 B 234/94, NVwZ 1998, 1080, 1081; BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, 78/20, 96/20, 288/20, BVerfGE 157, 30 Rn. 112, 136; *Murswiek*, in: *Sachs*, GG, Art. 20a Rn. 73.

<sup>692</sup> *Murswiek*, in: *Sachs*, GG, Art. 20a Rn. 74; vgl. auch Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, 78/20, 96/20, 288/20, BVerfGE 157, 30, Rn. 197, 205 ff.

<sup>693</sup> vgl. *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier*, GG, Art. 20a Rn. 86.

<sup>694</sup> vgl. *Rux*, in: *Epping/Hillgruber*, BeckOK GG, Art. 20a Rn. 30, der die Verpflichtungen des Art. 20a GG für „kaum justitiabel“ hält; *Murswiek*, NVwZ 1996, 222, 223.

damit gegen das Prinzip der Gewaltenteilung verstoßen, wenn die Verfassungsgerichte im Nachgang eine detaillierte Prüfung durchführten.<sup>695</sup> Aus diesem Grund ist die verfassungsgerichtliche Kontrolle des Art. 20a GG auf evidente Verstöße beschränkt.<sup>696</sup> Ein Verstoß des Gesetzgebers gegen seine Regelungspflicht aus Art. 20a GG wird durch das Gericht erst festgestellt, wenn sich die staatlichen Maßnahmen als evident unzureichend zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen erweisen.<sup>697</sup> In Anwendung dieser zurückhaltenden Maßstäbe hat das Bundesverfassungsgericht bislang noch kein umweltrelevantes Gesetz für unvereinbar mit Art. 20a GG erklärt.<sup>698</sup>

Auch die aktuelle Beschleunigungsgesetzgebung hielte einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit Art. 20a GG voraussichtlich stand. Denn bei den bislang erlassenen Gesetzen handelt es sich weitgehend um Einzelmaßnahmen, die Stellschrauben an den bisherigen Umweltschutzvorschriften drehen, aber zu keinen wesentlichen Reformen der materiell-rechtlichen Prüfung in umweltschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren führen. Wenngleich beispielsweise die Modifikation der artenschutzrechtlichen Prüfung nach § 45b BNatSchG zu einer Herabsenkung des artenschutzrechtlichen Schutzniveaus führt, so bleibt die wesentliche Struktur des Artenschutzes jedoch bestehen. Bei der Standardisierung der Prüfung der Tötungsverbote durch § 45b Abs. 1 bis 5 BNatSchG hat der Gesetzgeber sich weitestgehend an die bereits zuvor von der Fachwissenschaft empfohlenen Mindestabstände zwischen Windenergieanlage und Brutplatz gehalten. Auch die Vereinfachung der artenschutzrechtlichen Ausnahmezulassung durch § 45b Abs. 8 BNatSchG erübrigt nicht die weiterhin erforderliche Prüfung des Vorliegens eines Ausnahmegrundes, die Prüfung zumutbarer Alternativen und des Erhaltungszustandes. Und selbst der durch § 6 WindBG angeordnete Verzicht auf die artenschutzrechtliche Prüfung sieht zumindest die Anordnung von Minderungsmaßnahmen vor. Es ist nicht davon auszugehen, dass das Bundesverfassungsgericht die verbleibenden Schutzmaßnahmen entgegen der Ansicht des Gesetzgebers als völlig unzulänglich ansähe.<sup>699</sup>

---

<sup>695</sup> vgl. *Krüper*, in: Dreier, GG, Art. 2 Rn. 80; BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, 78/20, 96/20, 288/20, BVerfGE 157, 30 Rn. 152 m.w.N.

<sup>696</sup> vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, 78/20, 96/20, 288/20, BVerfGE 157, 30 Rn. 208; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 20a Rn. 85; *Calliess*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20a Rn. 167; *Kloepfer*, DVBl. 1996, 73, 75.

<sup>697</sup> vgl. *Calliess*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20a Rn. 167 ff.

<sup>698</sup> vgl. zum „verfassungsrechtlichen Schattendasein“ des Art. 20a GG *Calliess*, in: in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20a Rn. 227.

<sup>699</sup> a.A. BUND, der gemeinsam mit sieben weiteren Beschwerdeführern im Oktober 2024 Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht erhoben und beantragt hat, dem Gesetzgeber aufzugeben, ein umfassendes gesetzliches Schutzkonzept für den Erhalt der Biodiversität zu regeln. Eine solche Pflicht folge u.a. aus Art. 20a und 2 Abs. 2 Satz 1 GG. Vorbild für die Verfassungsbeschwerde ist laut Informationen des BUND der Klima-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2021, mit dem der Gesetzgeber zu mehr Anstrengungen im Klimaschutz verpflichtet wurde; vgl. <https://www.bund.net/lebensraeume/naturschutzklage/>, zuletzt abgerufen am 07.01.2025.

## **b) Umweltschutz durch Grundrechte**

Auch wenn dies vereinzelt immer wieder gefordert wird,<sup>700</sup> kennt das Grundgesetz bis heute kein eigenständiges Umweltgrundrecht.<sup>701</sup> Allerdings gewähren die bestehenden Grundrechte auf körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1) und Eigentum (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG) dem Einzelnen einen gewissen umweltrechtlichen Schutzgehalt.<sup>702</sup>

Verfassungsrechtlicher Umweltschutz kann zum einen aus der subjektiv-rechtlichen Grundrechtsfunktion als Abwehrrecht und zum anderen aus der objektiv-rechtlichen Funktion der Grundrechte abgeleiteten Schutzpflichten des Staates abgeleitet werden.<sup>703</sup> Seit einigen Jahren wird außerdem diskutiert, ob aus der subjektiv-rechtlichen Dimension der Grundrechte auch ein Recht auf Gewährleistung eines ökologischen Existenzminimums folgt.

### **aa) Abwehrrechtliche Dimension der Grundrechte**

In ihrer klassischen Funktion stellen die Grundrechte Abwehrrechte gegen den Staat dar. Als solche verleihen sie den durch sie Berechtigten im Rahmen ihres jeweiligen Schutzbereiches das Recht, sich gegen staatliche Beeinträchtigungen zur Wehr zu setzen.<sup>704</sup> Staatliche Eingriffe in den Schutzbereich eines Grundrechts sind danach grundsätzlich unzulässig, es sei denn, sie können verfassungsrechtlich begründet und so gerechtfertigt werden.<sup>705</sup>

#### **(1) (Umwelt-)Schutzbereich der Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und 14 Abs. 1 Satz 1 GG**

Sinn und Zweck allen Umweltschutzes ist – jedenfalls, bei Zugrundlegung eines anthropozentrischen Ansatzes – der Schutz der Grundlage für Leben und Gesundheit des Menschen (vgl. § 1 Abs. 1 BNatSchG, § 2 Abs. 1 Nr. 1 UVPG, § 1 Abs. 1 BImSchG). Es liegt daher nahe, dass im Umweltschutzbereich insbesondere dem Grundrecht des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG auf Leben und körperliche Unversehrtheit eine besondere Bedeutung zukommt. In seiner abwehrrechtlichen Dimension schützt dieses Grundrecht vor allen staatlichen Eingriffen in die Schutzgüter Leben und Gesundheit im biologisch-physiologischen Sinne.<sup>706</sup> Direkte Eingriffe in die Schutzgüter Leben und Gesundheit durch staatliche Maßnahmen kommen nur selten

---

<sup>700</sup> vgl. *Klinger*, ZUR 2021, 275; *Calliess*, ZUR 2021, 323, der für die Einführung eines prozeduralen Grundrechts auf Umweltschutz plädiert; *Bock*, Umweltschutz im Spiegel von Verfassungsrecht und Verfassungspolitik, S. 54 ff.; *Brönneke*, ZUR 1993, 153; *Kersten*, Blätter 2022, 91; ablehnend *Vofßkuhle*, NVwZ 2013, 1, 6; *Steinberg*, NVwZ 2023, 138; *Ott*, ZUR 2024, 649.

<sup>701</sup> *Köck*, ZUR 2023, 643, 644; *Vofßkuhle*, NVwZ 2013, 1, 5; *Calliess*, ZUR 2021, 323, 324; vgl. *Faßbender*, NJW 2021, 2085, 2088.

<sup>702</sup> vgl. *Calliess*, ZUR 2021, 323, 324 f. („materiell wirksames Grundrecht auf Umweltschutz als umweltschützende Teilgewährleistung eines individuellen Grundrechts (z.B. auf Leben, Gesundheit, Eigentum)“).

<sup>703</sup> vgl. für eine zusammenfassende Darstellung der einzelnen Grundrechtsfunktionen *Vofßkuhle/Kaiser*, JuS 2011, 411.

<sup>704</sup> *Vofßkuhle/Kaiser*, JuS 2011, 411, 411.

<sup>705</sup> vgl. *Volkmann*, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz, Handbuch des Verfassungsrechts, § 16 Rn. 55.

<sup>706</sup> vgl. *Lang*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 2 Rn. 230.

vor. Als eines der wenigen Beispiele kann die gefahrenabwehrrechtliche Befugnis zum Schußwaffengebrauch gegen Störer in Art. 85 des Bayerischen Polizeiaufgabengesetzes (PAG) angeführt werden.<sup>707</sup> Das Grundrecht schützt aber auch vor Beeinträchtigungen des menschlichen Lebens und der Gesundheit, die mittelbar auf staatliche Maßnahmen zurückgeführt werden können. Diese Fallgruppe ist im Umweltverfassungsrecht von Bedeutung, da sich etwaige Gesundheitsbeeinträchtigungen durch umweltverändernde Handlungen regelmäßig erst verzögert als Folgewirkung einer (staatlichen) Handlung bemerkbar machen. Ein mittelbarer Grundrechtseingriff wäre etwa zu bejahen, wenn es aufgrund einer Trinkwasserverunreinigung durch eine öffentlich betriebene Anlage (z.B. Abfallbeseitigungsanlage) zu dem Ausbruch einer Krankheit käme.<sup>708</sup>

Daneben gewährt die Eigentumsfreiheit (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG) einen gewissen Umfang an subjektivem Umweltschutz. Der Schutzbereich des Grundrechts ist eröffnet, wenn das Eigentum, etwa in Form von land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen und Wäldern, durch Umweltveränderungen geschädigt und in seiner Nutzbarkeit und seinem Wert beeinträchtigt wird.<sup>709</sup> Wird beispielsweise eine Deponie staatlich genehmigt, könnte sich ein angrenzender Landwirt unter Berufung auf Art. 14 GG gegen etwaige Auswirkungen der Abfalllagerung auf die Fruchtbarkeit seiner Flächen wehren.

## **(2) Leerlauf der abwehrrechtlichen Grundrechtsdimension im Hinblick auf die materiell-rechtliche Beschleunigungsgesetzgebung**

Im Hinblick auf die Herabsenkung von Umweltschutzstandards durch die materiell-rechtliche Beschleunigungsgesetzgebung läuft die abwehrrechtliche Funktion der Art. 2 und 14 GG jedoch leer.<sup>710</sup> Denn der Gesetzgeber greift durch seine Beschleunigungsgesetzgebung nicht in die Grundrechte ein, sondern macht vielmehr von seinem verfassungsrechtlichen Umweltschutzauftrag und dem ihm dabei zustehenden Ermessensspielraum Gebrauch. Etwas anderes folgt auch nicht aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum KSG, in dem das Gericht die abwehrrechtliche Funktion der Grundrechte zugunsten des Klimaschutzes zum Einsatz gebracht hat.

---

<sup>707</sup> Auch die Einführung der Todes- oder sonstiger Körperstrafen oder eine Verpflichtung zu medizinischen Zwangsbehandlungen würde einen unmittelbaren Eingriff in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG darstellen, vgl. *Krüper*, in: Dreier, GG, Art. 2 Rn. 53 ff.

<sup>708</sup> vgl. *Krüper*, in: Dreier, GG, Art. 2 Rn. 52 und 95.

<sup>709</sup> vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, 78/20, 96/20, 288/20, BVerfGE 157, 30 Rn. 171 m.w.N.; *Calliess*, ZUR 2021, 323, 324 f.; *Kloepfer*, UmweltR, § 3 Rn. 64 f.

<sup>710</sup> vgl. auch *Vofßkuhle*, NVwZ 2013, 1, 5 f.; *Calliess*, ZUR 2021, 323, 324 f., die davon ausgehen, dass die abwehrrechtliche Funktion der Grundrechte im Umweltschutz generell weitgehend leerlaufe. Als Begründung wird jedoch angeführt, dass Umweltverschmutzungen in der Regel nicht vom Staat ausgingen, sondern meist auf das Handeln Privater zurückzuführen seien (z.B. Industrieunternehmen, Luftfahrtunternehmen etc.).

**(a) Ausgestaltung des verfassungsrechtlichen Umweltschutzauftrags durch die materiell-rechtliche Beschleunigungsgesetzgebung**

Die abwehrrechtliche Funktion der Grundrechte gewährt keinen Schutz gegen die Vereinfachung umweltrechtlicher Schutzvorschriften durch die materiell-rechtliche Beschleunigungsgesetzgebung. Zwar stellen die Beschleunigungsgesetze einen staatlichen Akt dar, gegen den sich der Einzelne mit der abwehrrechtlichen Funktion der Grundrechte grundsätzlich zur Wehr setzen kann. Die eigentliche Umweltbeeinträchtigung, die es verfassungsrechtlich zu überprüfen gilt, tritt aber nicht durch diese Gesetze, sondern durch die Errichtung und den Betrieb der umweltgefährdenden Windenergieanlage durch private Vorhabenträger ein.<sup>711</sup> Mit dem Erlass umweltschützender Vorschriften, beispielsweise den artenschutzrechtlichen Verboten im BNatSchG, nimmt der Gesetzgeber seinen Auftrag zur Gestaltung des Umweltschutzrechtes wahr. Er greift nicht zulasten, sondern zugunsten des Umweltschutzes in die Freiheiten der Anlagenbetreiber ein. Obwohl die die jüngsten Reformen umweltschutzrechtlicher Vorschriften zu einer Herabsenkung des Schutzniveaus im Vergleich zur vorherigen Rechtslage führen, sind diese Beschleunigungsgesetze nicht als Eingriff in die umweltschutzrechtliche Komponente der Grundrechte zu bewerten. Denn auch mit diesen Maßnahmen wird der Gesetzgeber im Rahmen seines Auftrages zur Ausgestaltung und Konkretisierung der Umweltschutzvorschriften auf einfachgesetzlicher Ebene tätig.<sup>712</sup> Im Rahmen dieses Gestaltungsauftrages, der u.a. aus Art. 20a GG folgt, hat der Gesetzgeber das Abwägungsgebot zu beachten. Er ist also verpflichtet, den einfachgesetzlichen Umweltschutz fortlaufend an aktuelle Gegebenheiten und Entwicklungen anzupassen. Dabei hat er immer auch die dem Umweltschutz entgegenstehenden Belange zu berücksichtigen und mit dem Umweltschutz in Einklang zu bringen.<sup>713</sup> Führen neue Entwicklungen dazu, dass andere Belange in den Vordergrund treten und der Umweltschutz hinter diese zurückzutreten hat, ist auch eine Herabsenkung der einfachgesetzlich aufgestellten Umweltschutzstandards vom Gestaltungsauftrag des Gesetzgebers gedeckt. Ein subjektiver Abwehranspruch wird dadurch nicht begründet.

Die Überprüfung der Verfassungsgemäßheit der Beschleunigungsgesetze erfolgt daher nicht im Rahmen der abwehrrechtlichen Funktion der Grundrechte. Die verfassungsrechtliche Prüfung fragt also nicht danach, ob der Gesetzgeber durch den Erlass der Beschleunigungsgesetze in unzulässiger Weise in Grundrechte eingreift, sondern danach, ob er trotz der Herabsenkung von Umweltschutzstandards seiner Pflicht, die Umwelt ausreichend

---

<sup>711</sup> vgl. *Vofßkuhle*, NVwZ 2013, 1, 5 f.

<sup>712</sup> vgl. *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 20a Rn. 71 dazu, dass der Gesetzgeber im Rahmen seines Umweltschutzauftrages nach Art. 20a GG grundsätzlich auch zur Rücknahme von umweltschützenden Gesetzen befugt ist.

<sup>713</sup> vgl. *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 20a Rn. 46 ff.; *Rux*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 20a Rn. 32 f.

vor Eingriffen zu schützen, weiterhin in ausreichendem Maße gerecht wird.<sup>714</sup> Diese Frage ist Gegenstand des Schutzauftrages aus Art. 20a GG und der – sogleich zu thematisierenden – objektiven Schutzfunktion der Grundrechte. Sie betrifft aber nicht die abwehrrechtliche Dimension der Grundrechte.

Dass die Herabsenkung einfachgesetzlicher Umweltschutzstandards nicht anhand der abwehrrechtlichen Funktion der Grundrechte zu überprüfen sind, zeigt auch die folgende Kontrollüberlegung: Würde die Vereinfachung materiell-rechtlicher Umweltschutzanforderungen, die der Gesetzgeber zu einem früheren Zeitpunkt selbst aufgestellt hat, einen Eingriff in die verfassungsrechtlichen Grundrechte darstellen, würde dies bedeuten, dass die Rücknahme einfachgesetzlicher Vorschriften einen Eingriff in Verfassungsrecht darstellte. Dies kann nicht richtig sein. Denn ansonsten würde das einfache Recht selbst zum Verfassungsrecht erhoben werden.

## **(b) Abwehrrechtliche Umweltschutzfunktion der Grundrechte nach dem Klima-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts**

An dem weitgehenden Leerlauf der abwehrrechtlichen Funktion der Grundrechte im Hinblick auf den gesetzlichen Umweltschutz hat sich auch durch den Klima-Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes aus dem Jahr 2021 grundsätzlich nichts geändert.

Mit Beschluss vom 21. März 2021 hat das Gericht die Vorschriften der § 3 Abs. 1 Satz 2 und § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG i.V.m. Anlage 2 a.F. als mit den Grundrechten unvereinbar erklärt, soweit darin eine Regelung über die Fortschreibung der Minderungsziele für die Zeiträume ab dem Jahr 2031 fehlte. Die Vorschriften ließen bis 2030 eine solche Menge an Emissionsmengen zu, dass ab dem Jahr 2031 alsbald Klimaneutralität hätte realisiert werden müssen, um das errechnete CO<sub>2</sub>-Restbudget nicht zu überschreiten.<sup>715</sup> Darin sieht das Bundesverfassungsgericht eine Verletzung der Freiheitsgrundrechte<sup>716</sup> der zukünftigen Generationen.

---

<sup>714</sup> vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, 78/20, 96/20, 288/20, BVerfGE 157, 30 Rn. 95; Auch dort rügten die Beschwerdeführer, dass die von dem Gesetzgeber ergriffenen Maßnahmen nicht ausreichten, um seinen Schutzpflichten gerecht zu werden. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichtes war die erhobene Verfassungsbeschwerde zwingend gegen die Vorschriften zu richten, mit denen der Gesetzgeber seiner Schutzpflicht gerecht werden wollte („Unterlassen kann als solches mit der Verfassungsbeschwerde grundsätzlich nur bei völliger Untätigkeit des Gesetzgebers gerügt werden. Hat der Gesetzgeber hingegen eine Regelung getroffen, muss sich die Verfassungsbeschwerde regelmäßig gegen diese gesetzliche Vorschrift richten. Das gilt auch, wenn die Bf. meint, der Gesetzgeber sei durch eine gesetzliche Regelung seinen Schutzpflichten nicht gerecht geworden.“).

<sup>715</sup> Von dem ermittelten CO<sub>2</sub>-Restbudget in Höhe von 6,7 Gigatonnen hätte bei Verbrauch der zugelassenen Emissionsmengen für die Jahre 2031 bis 2050 nur noch weniger als 1 Gigatonne zur Verfügung gestanden, vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, 78/20, 96/20, 288/20, BVerfGE 157, 30 Rn. 233.

<sup>716</sup> Das Bundesverfassungsgericht legt sich insoweit nicht auf ein spezielles Grundrecht fest. Jedenfalls sei die durch Art. 2 Abs. 1 geschützte allgemeine Handlungsfreiheit verletzt, vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, 78/20, 96/20, 288/20, BVerfGE 157, 30 Rn. 117.

Zusammenfassend lässt sich die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes wie folgt darstellen: Die Freiheitsgrundrechte – dabei nennt das Bundesverfassungsgericht kein konkretes Grundrecht, sondern beruft sich „jedenfalls“ auf Art. 2 Abs. 1 GG als Auffangtatbestand –<sup>717</sup> schützen die umfassende Verhaltensfreiheit des Menschen. Von dem Schutzbereich der allgemeinen Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 ist alles menschliche Verhalten, ohne Rücksicht darauf erfasst, ob es unter sozialem Gesichtspunkten wertvoll ist oder sich lediglich als Ausdruck personaler Willkür darstellt. Die Freiheitsgrundrechte schützen daher auch klimaschädliche Handlungen, etwa die Nutzung eines Autos mit Verbrennungsmotor, den Konsum von Erdbeeren im Winter oder die Beleuchtung von Bürogebäuden in der Nacht. Diese grundrechtlich geschützten Freiheiten werden durch gesetzliche Vorkehrungen zum Schutz des Klimas eingeschränkt. Grundrechtseingriffe sind zwar weitgehend durch das verfassungsrechtlich verankerte Klimaschutzgebot gerechtfertigt. Erforderlich ist jedoch immer, dass die vom Gesetzgeber ergriffenen Maßnahmen verhältnismäßig sind, der Klimaschutz also insbesondere in einen angemessenen Ausgleich mit den Einschränkungen der Freiheitsrechte gebracht wird. Diese Verhältnismäßigkeit hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Klima-Beschluss insoweit verneint, als die Regelungen des KSG a.F. den künftigen Generationen einen zu hohen Anteil der zu ergreifenden Umweltschutzlasten auferlege. Aufgrund der „vergleichsweise milden“ Menge der bis 2030 zugelassenen Emissionsmengen sei damit zu rechnen, dass das CO<sub>2</sub>-Restbudget bis dahin fast verbraucht sei. Um das – zu diesem Zeitpunkt noch für 2050 (vgl. § 1 Satz 3 KSG a.F.) – gesteckte Ziel der Klimaneutralität zu erreichen und das CO<sub>2</sub>-Restbudget nicht zu überschreiten, müsse eine „Vollbremsung“ eingeleitet und eine Vielzahl an Klimaschutzmaßnahmen ergriffen werden. Hierdurch würden die künftigen Generationen voraussichtlich erheblich in ihren Handlungsspielräumen eingeschränkt und schwerwiegenden Freiheitseinbußen ausgesetzt. Dieses Ungleichgewicht sei mit dem Verhältnismäßigkeitsgebot nicht zu vereinbaren. Die Grundrechte schützen „als intertemporale Freiheitssicherung vor einer einseitigen Verlagerung der durch Art. 20a GG aufgegebenen Treibhausgasreduzierungslast in die Zukunft“. Das CO<sub>2</sub>-Restbudget sei daher vorausschauend in grundrechtsschonender Weise über die Zeit zu verteilen. Dies erfordere, dass der Übergang zur Klimaneutralität und die notwendigen Reduktionen von CO<sub>2</sub>-Emissionen rechtzeitig eingeleitet würden.<sup>718</sup>

Mit dieser Rechtsprechung, die teilweise als revolutionär bezeichnet wird,<sup>719</sup> bringt das Bundesverfassungsgericht die abwehrrechtliche Dimension der Freiheitsgrundrechte in Ansatz, um Teile des KSG für verfassungswidrig zu erklären.<sup>720</sup> Dies ändert jedoch nichts an

---

<sup>717</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, 78/20, 96/20, 288/20, BVerfGE 157, 30 Rn. 184.

<sup>718</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, 78/20, 96/20, 288/20, BVerfGE 157, 30 Rn. 182 ff.

<sup>719</sup> vgl. *Calliess*, JuS 2023, 1, 2; *Köck*, ZUR 2023, 643; *Frenz*, EnWZ 2021, 201, 201 f.

<sup>720</sup> vgl. *Britz*, NVwZ 2022, 825, 831.

dem zuvor attestierten weitgehenden Leerlauf der abwehrrechtlichen Grundrechtsdimension im Umweltverfassungsschutz. Denn die Regelungen des KSG werden nicht aus Gründen eines unzureichenden Umweltschutzes als verfassungswidrig verworfen. Eine Verletzung der umweltschützenden Verfassungsrechte, also des Art. 20a GG und der Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und 14 GG, kann das Gericht ausdrücklich nicht erkennen.<sup>721</sup> Der Grundrechtsverstoß liegt vielmehr in der Beschränkung der Handlungsfreiheiten der künftigen Generationen. Groteskerweise folgt die im Klima-Beschluss attestierte Verfassungswidrigkeit also streng genommen aus der Beschränkung der Freiheit, auch zukünftig *klimaschädliche* Handlungen vorzunehmen. Dem Klimaschutz dient diese Rechtsprechung erst insoweit, als der Gesetzgeber zur Abwehr des festgestellten Grundrechtsverstoßes verpflichtet wird, bereits heute die erforderlichen klimaschützenden Vorkehrungen zu schaffen, um die Emissionsminderungslast in einem verhältnismäßigen Maße auf die Generationen zu verteilen.

Hinzu kommt, dass die zum Klimaschutz ergangene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht ohne Weiteres auf andere Bereiche des Umweltschutzrechts, beispielsweise das Artenschutzrecht, übertragen werden kann. Denn die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes basiert im Wesentlichen auf den für den Klimaschutz festgelegten Zielwerten und Emissionskontingenten. Im Natur- und Artenschutzrecht bestehen aber keine entsprechenden Zielvorgaben. Zwar bestehen insoweit Parallelen zum Klimaschutz, als auch die Natur dem Menschen nicht uneingeschränkt zur Verfügung steht, um hieraus seine Lebensgrundlage zu gewinnen.<sup>722</sup> Für die Feststellung eines Eingriffs in die Freiheitsrechte der künftigen Generation bedürfte es aber einer hinreichenden Wahrscheinlichkeit, dass es in einigen Jahren zu Freiheitsbeschränkungen zum Schutz der Natur käme.<sup>723</sup> Erforderlich wäre eine „rechtlich vermittelte eingriffsähnliche Vorwirkung“ hinsichtlich der Handlungsfreiheiten der künftigen Generationen.<sup>724</sup> Eine solche eingriffsähnliche Vorwirkung setzt voraus, dass der jeweilige Gesetzgeber selbst einem ungefähren Budget an insgesamt noch zulassungsfähigen Umwelteingriffen unterliegt. Nur dann können bei voranschreitendem Verbrauch eine Reduzierungspflicht und die damit verbundene Freiheitsbeschränkungen entstehen.<sup>725</sup> Für den Klimaschutz liegt ein solches Budget mit den völkerrechtlich festgelegten Emissionszielen und entsprechenden Emissionsmengenregelungen vor.<sup>726</sup> Im Hinblick auf den Natur- und

---

Dass das Bundesverfassungsgericht die abwehrrechtliche Funktion der Grundrechte in Ansatz bringt, wird auch durch den im Beschluss gewählten Prüfungsaufbau – Schutzbereich (Rn. 184), Eingriff (Rn. 185 ff.), Rechtfertigung (Rn. 188 ff.) – deutlich.

<sup>721</sup> Dies wird mit dem weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers und den Unsicherheiten im Hinblick auf die Größe des errechneten CO<sub>2</sub>-Restbudgets begründet, vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, 78/20, 96/20, 288/20, BVerfGE 157, 30 Rn. 230 ff.

<sup>722</sup> vgl. Köck, ZUR 2023, 643, 645.

<sup>723</sup> vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, 78/20, 96/20, 288/20, BVerfGE 157, 30 Rn. 187.

<sup>724</sup> vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, 78/20, 96/20, 288/20, BVerfGE 157, 30 Rn. 187.

<sup>725</sup> vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 10.02.2022, 1 BvR 2649/21, NVwZ 2022, 231 Rn. 10.

<sup>726</sup> vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, 78/20, 96/20, 288/20, BVerfGE 157, 30 Rn. 185.

Artenschutz bestehen aber keine entsprechenden zeitlichen Vorgaben oder Budgets, die den Gesetzgeber zukünftig zu weiträumigen Beschränkungen bezüglich des Umgangs mit den natürlichen Ressourcen verpflichten würden.<sup>727</sup>

## **bb) Objektiv-rechtliche Umweltschutzpflicht des Staates**

Daneben kommt den Grundrechten die bereits angesprochene objektive Schutz- und Förderdimension zu.<sup>728</sup> Diese spielt – anders als die abwehrrechtliche Dimension – eine zentrale Rolle im Umweltverfassungsrecht.<sup>729</sup>

### **(1) Herleitung und Schutzzumfang**

Hintergrund der objektiv-rechtlichen Dimension ist das Verständnis der Grundrechte nicht nur als subjektive Freiheits- und Gleichheitsrechte des Einzelnen, sondern auch als objektive Werteordnung, die als verfassungsrechtliche Grundentscheidung für alle Bereiche des Rechts gelten soll.<sup>730</sup> Danach sind die Grundrechte als ein „offenes, zur weiteren Entfaltung aufgegebenes Programm“ und als „Ausdruck einer übergreifenden politischen Gerechtigkeitskonzeption“ zu verstehen.<sup>731</sup> Aus diesem objektiven Verständnis wird u.a. die staatliche Pflicht abgeleitet, die durch die Grundrechte geschützten Rechtsgüter generell vor allen rechtswidrigen Verletzungen und Gefährdungen durch andere zu bewahren.<sup>732</sup> Anders als die abwehrrechtliche Dimension der Grundrechte, die dem Bürger ein Verteidigungsmittel gegen den Staat gewährt, adressieren die objektiv-rechtlichen Schutzpflichten den Staat also unmittelbar. Anders formuliert: Während die abwehrrechtliche Dimension der Grundrechte auf ein staatliches Unterlassen gerichtet sind, verpflichten die grundrechtlichen Schutzpflichten ihn zu einem positiven Tätigwerden.<sup>733</sup> Dabei ist der Schutzzumfang – anders als bei der abwehrrechtlichen Dimension – nicht auf staatliche Eingriffe beschränkt. Die objektiv-rechtliche Dimension verpflichtet den Staat vielmehr zum Schutz vor allen möglichen

---

<sup>727</sup> so wohl auch Köck, ZUR 2023, 643, 645, 650, dem zufolge eine Übertragung der gestärkten verfassungsrechtlichen Verankerung des Klimaschutzes auf andere planetare Belastungsgrenzen mit Schwierigkeiten verbunden sei, weil die globale Governance-Architektur weniger entwickelt sei als auf dem Felde des Klimaschutzes (z.B. Fehlen von Festlegungen für nationale Verantwortungsteile); vgl. auch Faßbender, NJW 2021, 2085, 2090; a.A. Kersten/Kaupp, JuS 2022, 473, 477 ff., die aus der Rechtsprechung des BVerfG ein individuelles „Recht auf intertemporale Teilhabesicherung“ entwickeln, das auf die freie und gleiche Teilhabe an öffentlichen Gütern in der Zukunft gerichtet sei. Daraus folge beispielsweise der prospektive Anspruch, auch in Zukunft an einer biodiversen Welt teilzuhaben.; a.A. auch BUND (vgl. insoweit bereits unter D.I.1.a)dd) (in Fn.)).

<sup>728</sup> Volkmann, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz, Handbuch des Verfassungsrechts, § 16 Rn. 43 ff. Erstmals erkannte das Bundesverfassungsgericht diese Schutzpflicht mit Urte. v. 25.02.1975, 1 BvF 1/74, 1 BvF 2/74, 1 BvF 3/74, 1 BvF 4/74, 1 BvF 5/74, 1 BvF 6/74, BVerfGE 39, 1 (Schwangerschaftsabbruch I) an.

<sup>729</sup> Voßkuhle, NVwZ 2013, 1, 5 f.

<sup>730</sup> Hesse, Grundzüge Verfassungsrecht, § 11 Rn. 350; Gostomzyk, JuS 2004, 949, 949.

<sup>731</sup> Volkmann, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz, Handbuch des Verfassungsrechts, § 16 Rn. 34 (spricht auch von der „Normativität der Grundrechte“).

<sup>732</sup> Hesse, Grundzüge Verfassungsrecht, § 11 Rn. 350.

<sup>733</sup> Hesse, Grundzüge Verfassungsrecht, § 11 Rn. 350; BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, 78/20, 96/20, 288/20, BVerfGE 157, 30 Rn. 152.

Beeinträchtigungen des jeweiligen Schutzgutes durch andere, also auch durch Private oder ausländische Staaten.<sup>734</sup>

Praktische Bedeutung hat die Dimension der Grundrechte als Schutzpflichten vor allem für das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG erlangt. Aus diesem Grundrecht folgt nicht nur das Recht des Einzelnen, Lebens- und Gesundheitsbeeinträchtigungen durch den Staat abzuwehren, sondern auch die Pflicht des Staates, sich „schützend und fördernd vor die Rechtsgüter Leben und körperliche Unversehrtheit zu stellen und sie vor rechtswidrigen Eingriffen von Seiten anderer zu bewahren“.<sup>735</sup> Hiervon umfasst ist auch der Schutz des Lebens und der Gesundheit vor Beeinträchtigungen durch Umweltbelastungen.<sup>736</sup> Da die staatliche Umweltschutzpflicht aus den grundrechtlichen Schutzpflichten unabhängig davon gilt, durch welche Personen und aufgrund welcher Umstände diese Umweltbelastungen drohen,<sup>737</sup> ist der Staat auch verpflichtet, vor Umweltschädigungen durch Private – beispielsweise vor der Errichtung und dem Betrieb umweltbelastender Anlagen – zu schützen.

Eine staatliche Umweltschutzpflicht kann darüber hinaus auch aus Art. 14 GG hergeleitet werden. Denn Umweltbelastungen stellen nicht nur eine Gefahr für die Schutzgüter Leben und die Gesundheit dar. Auch das Eigentum kann durch Umweltveränderungen geschädigt und in seiner Nutzbarkeit beeinträchtigt werden, beispielsweise im Privateigentum befindliche Umweltgüter wie Böden, Wälder, Gewässer oder landwirtschaftliche Nutzflächen.<sup>738</sup>

## **(2) Adressaten**

Gemäß Art. 1 Abs. 3 GG sind alle drei Staatsgewalten an die Grundrechte gebunden. Folglich richtet sich auch der aus den Grundrechten herzuleitende Umweltschutzauftrag an die Gesetzgebung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.<sup>739</sup> Eine besondere Verantwortung – insoweit vergleichbar zu Art. 20a GG – kommt dabei dem Gesetzgeber zu, da

---

<sup>734</sup> Hesse, Grundzüge Verfassungsrecht, § 11 Rn. 350; Klein, NJW 1989, 1633.

<sup>735</sup> BVerfG, Urt. v. 16.10.1977, 1 BvQ 5/77; BVerfGE 46, 160, 164; BVerfG, Beschl. v. 20.12.1979, 1 BvR 385/77, BVerfGE 53, 30, 57.

<sup>736</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, 78/20, 96/20, 288/20, BVerfGE 157, 30 Rn. 97 ff., 141 ff.; Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, S. 51 f; vgl. Calliess, ZUR 2021, 323, 324 f.

<sup>737</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, 78/20, 96/20, 288/20, BVerfGE 157, 30 Rn. 147.

<sup>738</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, 78/20, 96/20, 288/20, BVerfGE 157, 30 Rn. 100, 171; BVerfG, Urt. v. 26.07.2005, BVerfGE 114, 1, 56; BVerfG, Urt. v. 17.12.2013, BVerfGE 134, 242, 331 f.; vgl. Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 14 Rn. 133 ff.; Calliess, ZUR 2021, 323, 324 f.

<sup>739</sup> Die Realisierung der grundrechtlichen Schutzpflichten durch Rechtsprechung und Verwaltung wird vor allem durch die grundrechtskonforme Auslegung des einfachen Rechts sowie im Rahmen gesetzlich geordneter Verwaltungsverfahren realisiert; vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.01.1981, 1 BvR 612/72, BVerfGE 56, 54, 80 ff.; Krüper, in: Dreier, GG, Art. 2 Rn. 81.

einzig dieser die Möglichkeit dazu hat, Umweltschäden durch den Erlass von Schutzvorschriften frühzeitig zu verhindern.<sup>740</sup>

### (3) Justiziabilität und gerichtlicher Kontrollumfang

Auch in ihrer objektiv-rechtlichen Dimension bleiben die Grundrechte justiziable Rechtsnormen, die von den Grundrechtsträgern als subjektive Rechte geltend gemacht werden können.<sup>741</sup> Die aus den Grundrechten abgeleiteten Schutzpflichten sind Bestandteil der subjektiven Grundrechtsberechtigung. Werden Schutzpflichten verletzt, so liegt darin zugleich eine Verletzung der Grundrechte, gegen die sich Betroffene mit Hilfe der Verfassungsbeschwerde zur Wehr setzen können.<sup>742</sup> Die Beschreibung der Grundrechtsdimension der Schutzpflichten als „objektiv-rechtlich“ veranschaulicht also ihre generelle und allgemeine Wirkung als Werteordnung, spricht den Grundrechten aber nicht ihren subjektiven Charakter ab. Die objektive Handlungspflicht des Staates geht vielmehr mit einem subjektiven Schutzanspruch des gefährdeten Grundrechtsträgers auf staatliches Tätigwerden einher.<sup>743</sup>

Bei der Erfüllung seiner grundrechtlichen Schutzpflicht kommt dem Gesetzgeber allerdings – auch insoweit vergleichbar zu Art. 20a GG – ein weiter Einschätzungs-, Gestaltungs- und Bewertungsspielraum zu.<sup>744</sup> Es obliegt also weitestgehend dem Gesetzgeber, zu beurteilen, *ob* eine Umweltgefährdung vorliegt, die ein staatliches Eingreifen erforderlich macht und welche Schutzmaßnahmen geeignet und erforderlich sind, dieser wirksam zu begegnen (*wie*).<sup>745</sup> Um das Ermessen des Gesetzgebers zu schützen, beschränkt das Bundesverfassungsgericht seine inhaltliche Kontrolle. Es stellt eine Verletzung der grundrechtlichen Schutzpflichten nur dann fest, wenn Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen sind, wenn die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen, oder wenn sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben.<sup>746</sup> Diese strengen Voraussetzungen hat das Gericht bislang nur in wenigen

---

<sup>740</sup> BVerfG, Urt. v. 18./19.11.1974, 1 BvF 1, 2, 3, 4, 5, 6/74, BVerfGE 39, 1, 44; Krüper, in: Dreier, GG, Art. 2 Rn. 81.

<sup>741</sup> vgl. BVerfG, BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, 78/20, 96/20, 288/20, BVerfGE 157, 30 Rn. 98 ff.

<sup>742</sup> BVerfG, Beschl. v. 29.10.1987, 2 BvR 624, 1080, 2029/83; BVerfGE 77, 170, 214; BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, 78/20, 96/20, 288/20, BVerfGE 157, 30 Rn. 145.

<sup>743</sup> Klein, JuS 2006, 960, 961; ders., NJW 1989, 1633, 1637.

<sup>744</sup> BVerfG, Urt. v. 25.02.1975, 1 BvF 1, 2, 3, 4, 5, 6/74, BVerfGE 39, 1, 44; BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, 78/20, 96/20, 288/20, BVerfGE 157, 30 Rn. 152.; vgl. grundlegend zur Justiziabilität grundrechtlicher Schutzpflichtenerfüllung bei Klein, JuS 2006, 960.

<sup>745</sup> Krüper, in: Dreier, GG, Art. 2 Rn. 82 ff.

<sup>746</sup> BVerfG, Beschl. v. 26.07.2016, 1 BvL 8/15, BVerfGE 142, 313, 337 f.; BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, 78/20, 96/20, 288/20, BVerfGE 157, 30 Rn. 152.

Fällen als gegeben erachtet.<sup>747</sup> Im Hinblick auf den Umweltschutz hat es einen Verstoß gegen die grundrechtlichen Schutzpflichten bislang noch in keinem Fall bejaht.<sup>748</sup>

Vor dem Hintergrund dieser hohen Maßstäbe ist nicht davon auszugehen, dass das Bundesverfassungsgericht eine Verletzung des aus den Grundrechten folgenden Umweltschutzauftrages durch die bisherigen materiell-rechtlichen Beschleunigungsmaßnahmen bejahen würde. Dass die verbleibenden Genehmigungsanforderungen als „völlig unzulänglich“ zum Schutz des Lebens und der Gesundheit vor Beeinträchtigungen durch Umweltbelastungen beurteilt würden, liegt fern. Durch die im Rahmen der Beschleunigungsgesetzgebung vorgenommenen Modifizierungen der Umweltschutzvorschriften dürften keine konkreten Gefahren für das menschliche Leben, die Gesundheit oder das Eigentum einhergehen.<sup>749</sup> Theoretisch ist zwar denkbar, dass es durch die nunmehr gemäß § 45b Abs. 8 BNatSchG n.F. vereinfachte Zulassung einer artenschutzrechtlichen Ausnahme zu der Tötung besonders geschützter Arten, dadurch langfristig zum Verlust von Biodiversität, einer Schwächung der Ökosysteme und hierdurch wiederum vermehrt zu Krankheiten in der Bevölkerung kommt. Dieser hypothetische Kausalverlauf reicht aber nicht aus, um zu begründen, dass der verbleibende Umweltschutz sich nunmehr als „völlig unzulänglich“ zum Schutz des Lebens, der Gesundheit und des Eigentums darstellt. Der Nachweis, dass es durch die Beschleunigungsvorschrift zu einer Verletzung der Schutzgüter Leben, Gesundheit oder Eigentum kommt, kann aufgrund einer Vielzahl von Unwägbarkeiten nicht geführt werden.<sup>750</sup> Mit einer Gesundheitsbeeinträchtigung wäre nur dann zu rechnen, wenn tatsächlich eine Vielzahl von Anlagen nach der neuen Vorschrift zugelassen würden und es hierdurch zu einem massiven Artensterben käme und der hierdurch entstehende Verlust von Biodiversität sich zudem in erheblichem Maße auf das Ökosystem auswirkte, damit letztlich gesundheitliche Beeinträchtigungen bei den einzelnen Grundrechtsträgern spürbar wären.<sup>751</sup>

---

<sup>747</sup> Erstmals erkannte das Bundesverfassungsgericht mit Urte. v. 25.02.1975 (1 BvF 1/74, 1 BvF 2/74, 1 BvF 3/74, 1 BvF 4/74, 1 BvF 5/74, 1 BvF 6/74, BVerfGE 39, 1, „Schwangerschaftsabbruch I“) die Rechtsfigur der grundrechtlichen Schutzpflichten an. Damals entschied das Gericht, dass aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG eine Pflicht des Gesetzgebers zum Schutz des ungeborenen Lebens als eigenständiges Rechtsgut folge. Ein Gesetz, nach dem Schwangerschaftsabbrüche innerhalb der ersten zwölf Wochen auch ohne medizinische Indikation straffrei möglich sein sollten, sei mit dieser aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG folgenden Schutzpflicht unvereinbar. Auch mit Urte. v. 26.07.2016 (1 BvL 8/15, BVerfGE 142, 313) entschied das Bundesverfassungsgericht, dass das Unterlassen des Gesetzgebers, eine Regelung im BGB vorzusehen, nach der eine ärztliche Behandlung nicht einsichtsfähiger Betreuer auch gegen deren Willen möglich ist, gegen die aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG folgende die Schutzpflicht des Staates verstoße.

<sup>748</sup> vgl. *Vofßkuhle*, NVwZ 2013, 1, 6, dem zufolge die praktischen Auswirkungen der Schutzpflichtdogmatik der Grundrechte nicht überschätzt werden dürften; *Kersten/Kaupp*, JuS 2022, 473, 474.

<sup>749</sup> vgl. *Vofßkuhle*, NVwZ 2013, 1, 8, dem zufolge grundrechtliche Schutzpflichten Umweltschutz nur dann bewirkten, wenn Individualgüter wie Leben, Gesundheit oder Eigentum konkret gefährdet seien.

<sup>750</sup> vgl. auch *Jacoby*, Die Beschleunigung von Verwaltungsverfahren und das Verfassungsrecht, S. 40 ff.; vgl. *Calliess*, ZUR 2021, 323, 324 f.

<sup>751</sup> vgl. *Calliess*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, Art. 20a Rn. 185; *ders.*, ZUR 2021, 323, 324 f.; *ders.*, Rechtsstaat und Umweltstaat, S. 361 ff., der sogar davon ausgeht, dass der Arten- und Tierschutz sowie weite Teile des Natur- und Landschaftsschutzes von der Schutzpflichtdimension der Grundrechte grundsätzlich schon gar nicht erfasst sind.

#### (4) Abgrenzung zur Staatszielbestimmung des Art. 20a GG

Unterschiede zwischen der aus der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG und der aus den grundrechtlichen Schutzpflichten folgenden staatlichen Pflicht zum Umweltschutz bestehen insbesondere auf der prozessualen Ebene. Die Grundrechte und somit auch die daraus abgeleiteten Schutzpflichten können von jeder grundrechtsberechtigten Person gerichtlich geltend gemacht werden, die plausibel darlegt, in ihrem Grundrecht auf Leben, Gesundheit oder Eigentum beeinträchtigt zu sein. Demgegenüber gewährt die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG keine subjektiven Rechte. Eine Verletzung wird nur dann gerichtlich geprüft, wenn eine Klagebefugnis aus anderen Rechten – beispielsweise dem Grundrecht des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 oder Art. 14 Abs. 1 GG – besteht.<sup>752</sup>

In ihrem materiellen Schutzzumfang laufen Art. 20a GG und die grundrechtliche Umweltschutzpflicht weitgehend gleich.<sup>753</sup> Maßnahmen, die zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen (Art. 20a GG) erlassen werden, dienen oft auch dem Schutz des menschlichen Lebens und der Gesundheit und erfüllen damit auch den objektiv-rechtlichen Schutzauftrag aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG. Wenngleich Art. 20a und die Umweltschutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 bzw. Art. 14 Abs. 1 GG eine „große Schmittmenge“ aufweisen, sind ihre Inhalte nicht vollständig deckungsgleich.<sup>754</sup> Denn während Art. 20a GG schon dann greift, wenn der Gesetzgeber das Untermaß des gebotenen Umweltschutzes unterschreitet,<sup>755</sup> muss für Art. 2 Abs. 2 Satz 1 bzw. Art. 14 Abs. 1 GG zusätzlich eine Gefährdung des menschlichen Lebens, der Gesundheit oder des Eigentums sowie ein gewisser Kausalzusammenhang zwischen Umweltbeeinträchtigung und Schutzgutgefährdung vorliegen.<sup>756</sup> Anders als Art. 20a GG ist die aus den Grundrechten folgende Umweltschutzpflicht also rechtsgutsbezogen und greift daher nicht, wenn eine Umweltbeeinträchtigung keinerlei Gefahr für das Leben, die Gesundheit oder das Eigentum des Menschen darstellt. Demgegenüber verpflichtet Art. 20a GG den Gesetzgeber allgemein zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, ohne dass hierfür einer Gefahr für ein darüber hinausgehendes Schutzgut bedarf.<sup>757</sup>

Im Hinblick auf die Frage der *Berechtigung* des Gesetzgebers zur Ausgestaltung des einfachgesetzlichen Umweltschutzes und dem Erlass von Umweltschutzvorschriften ist die

---

<sup>752</sup> vgl. hierzu unter D.I.1.a)dd).

<sup>753</sup> vgl. Voßkuhle, NVwZ 2013, 1, 6; Köck, NVwZ 2023, 643, 644 f.; Jacoby, Die Beschleunigung von Verwaltungsverfahren und das Verfassungsrecht, S. 40 f.

<sup>754</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, 78/20, 96/20, 288/20, BVerfGE 157, 30 Rn. 163 ff.

<sup>755</sup> vgl. Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Art. 20a Rn. 85.

<sup>756</sup> vgl. Calliess, ZUR 2021, 323, 324 f.; ders., Rechtsstaat und Umweltstaat, S. 302 und 317 ff. Calliess spricht nicht ausdrücklich von der Erforderlichkeit eines Kausalzusammenhangs, sondern von der Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts. Ihm zufolge reicht nicht jedes geringfügige Risiko aus, um eine Schutzpflicht aus den Grundrechten zu begründen. Eine Schutzpflicht entstehe vielmehr erst bei einem bestimmten Grad an Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts. Der erforderliche Grad an Wahrscheinlichkeit hänge dabei von dem Risikopotenzial und dem Gewicht des bedrohten Rechtsguts ab.

<sup>757</sup> vgl. Rombach, Der Faktor Zeit in umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren, S. 38 ff.; Voßkuhle, NVwZ 2013, 1, 6 ff.

Abgrenzung zwischen Art. 20a GG und den grundrechtlichen Schutzpflichten von rein theoretischer Natur. Wo seine aus den Grundrechten folgende Berechtigung endet, wird er nach Art. 20a GG tätig. Daher wird sich regelmäßig auch nicht eindeutig zuordnen lassen, ob der Gesetzgeber bei Erlass einer Umweltschutzvorschrift seiner Pflichten aus Art. 20a GG oder seiner aus den Grundrechten folgenden Schutzpflicht nachgekommen. Auch der weite Gestaltungs-, Einschätzungs- und Bewertungsspielraum, den das Grundgesetz dem Gesetzgeber im Rahmen von Art. 20a GG und den grundrechtlichen Schutzpflichten gewährt, trägt dazu bei, dass die Grenzen der grundrechtlichen Umweltschutzpflicht nur schwer zu ziehen sind. Denn die Frage, ob eine Umweltbeeinträchtigung eine Gefahr für die Schutzgüter Leben, Gesundheit oder Eigentum darstellt, und damit die Frage, ob der Gesetzgeber aus den Grundrechten oder einzig aus Art. 20a GG zum Erlass umweltschützender Maßnahmen berechtigt ist, liegt danach in seinem gesetzgeberischen Ermessen.<sup>758</sup>

Im Hinblick auf die Frage der Geltendmachung eines etwaigen *Verstoßes* des Gesetzgebers gegen seine Umweltschutzpflicht hat die Abgrenzung zwischen Art. 20a GG und den Grundrechten aber sehr wohl eine nicht unerhebliche praktische Bedeutung. Denn nur ein Verstoß gegen die Umweltschutzpflicht aus den Grundrechten kann subjektiv eingeklagt werden.

### **cc) Subjektiver Leistungsanspruch auf Gewährung eines ökologischen Existenzminimums?**

In der Rechtsprechung bislang offengelassen<sup>759</sup> und in der Literatur streitig<sup>760</sup> ist die Frage, ob die Grundrechte dem Einzelnen auch ein subjektives Leistungsrecht auf Sicherung eines ökologischen Existenzminimums gewähren.

Solche subjektiven Leistungsrechte werden nur in wenigen Fällen unmittelbar aus den Grundrechten anerkannt. Die Aufgabe, zu entscheiden, wem welche Leistungsansprüche in

---

<sup>758</sup> so wohl auch *Rombach*, Der Faktor Zeit in umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren, S. 38 ff., dem zufolge der Regelungs- und Wirkungsbereich des Art. 20a GG, jedenfalls was seine Auswirkungen auf das gesetzgeberische Ermessen (z.B. bei der Entscheidung über Beschleunigung von Verfahren) betreffe, im Wesentlichen schon durch die strukturell vergleichbare objektiv-rechtliche Wirkung der Grundrechte abgedeckt sei.

<sup>759</sup> Das Bundesverfassungsgericht hält die Existenz eines solchen Rechts zwar für möglich, hat die Frage aber noch nicht abschließend entschieden. Ohne die Frage seines Bestehens zu beantworten, gesteht es einem etwaigen Recht auf Erhalt eines ökologischen Existenzminimums jedenfalls eine eigenständige Wirkung zu, „wenn in einer bis zur Lebensfeindlichkeit veränderten Umwelt durch Anpassungsmaßnahmen [...] zwar noch Leben, körperliche Unversehrtheit und Eigentum, nicht aber die sonstigen Voraussetzungen sozialen, kulturellen und politischen Lebens gesichert werden könnten.“, vgl. BVerfG, Urt. v. 24.11.2010, 1 BvF 2/05, BVerfGE 128, 1 Rn. 113 ff.

<sup>760</sup> vgl. bejahend etwa *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, S. 300.; *ders.*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20a Rn. 185 ff.; *Gärditz*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, Art. 20a GG Rn. 78; *Kloepfer*, UmweltR, § 3 Rn. 70 ff.; *Rixen*, in: Sachs, GG, Art. 2 Rn. 227; ablehnend aber etwa *Voßkuhle*, NVwZ 2013, 1, 6; *Epiney*, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 20a Rn. 83 f., die davon ausgeht, dass die Gewährung eines Leistungsanspruchs des Einzelnen auf staatlichen Umweltschutz schon auf die Schwierigkeit stoße, dass der genaue Inhalt eines solchen Anspruchs letztlich nicht allgemein und abstrakt bestimmt werden könne.

welcher Höhe zustehen, soll grundsätzlich durch den Gesetzgeber einfachgesetzlich entschieden werden.<sup>761</sup> Einen dieser Ausnahmefälle, zu der nun analog die Anerkennung eines ökologischen Existenzminimums gefordert wird, stellt das seit langem allgemein anerkannte Recht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum dar. Dieses beinhaltet einen aus der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 Satz 2 2. Alt. GG) und dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) abgeleiteten subjektiven Leistungsanspruch jedes Grundrechtsträgers auf Sicherung der sozialen und ökonomischen Bedingungen eines Lebens in Freiheit und Gleichheit.<sup>762</sup> Die Anerkennung des Anspruchs beruht auf dem Gedanken, dass eine Ausübung der grundrechtlich gewährten Freiheits- und Gleichheitsrechte nur dann möglich ist, wenn dem Menschen zum einen die erforderlichen materiellen Ressourcen zustehen, die er für das Überleben benötigt. Zum anderen muss es ihm möglich sein, am Gesellschaftsleben teilzunehmen. Der Anspruch richtet sich daher nicht nur auf die finanziellen Ressourcen, die der Mensch etwa zum Wohnen, Essen und Kleiden benötigt, sondern auch auf eine ausreichende Grundversorgung mit Bildungsleistungen.<sup>763</sup>

Die Befürworter der Anerkennung eines subjektiven Anspruchs auf die Gewährleistung eines ökologischen Existenzminimums tragen vor, dass eine menschenwürdige Lebensführung nicht nur eine finanzielle und soziale Absicherung, sondern auch den Erhalt eines ökologischen Mindestzustandes von Natur und Landschaft voraussetze. Schwere Umweltbelastungen, die zu einer Beeinträchtigung der physischen oder psychischen Integrität führen, verhindern ein Leben unter ökologisch erträglichen Bedingungen. So benötige der Mensch etwa atembare Luft, trinkbares Wasser und essbare Lebensmittel, um in Würde leben zu können. Daher folge aus dem Grundgesetz ein individueller Anspruch auf Sicherung eines ökologischen Mindeststandards.<sup>764</sup> Als Rechtsgrundlage werden die Art. 1 Abs. 1, 2 Abs. 2 und 20a GG herangezogen.<sup>765</sup> Über die verfassungsrechtlich bereits anerkannte objektiv-rechtliche Dimension der Grundrechte als Schutzpflichten, ginge der Anspruch auf ein ökologisches Existenzminimum insoweit hinaus, als er dem Einzelnen auch unabhängig von einer konkreten Gefährdung der durch Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und 14 GG geschützten Rechtsgüter einen subjektiven Umweltschutzanspruch gegen den Staat gewähren würde.<sup>766</sup> Inhaltlich soll das ökologische Existenzminimum auf den Erhalt der natürlichen Umweltelemente (wie Luft, Boden, Wasser, Fauna, Flora, Landschaft) in einem für die menschliche Existenz hinreichendem Maße und Zustand gerichtet sein.<sup>767</sup> Der hierauf gerichtete individuelle

---

<sup>761</sup> *Voßkuhle/Kaiser*, JuS 2011, 411, 411.

<sup>762</sup> BVerfG, Urt. v. 21.06.1977, 1 BvL 14/76, BVerfGE 45, 187, 228.

<sup>763</sup> *Wapler*, in: Dreier, GG, Art. 1 Rn. 158; BVerfG, Urt. v. 09.02.2010, 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09, BVerfGE 125, 175, 223 Rn. 135 und 240 f. Rn. 179 f.

<sup>764</sup> *Calliess*, ZUR 2021, 323, 329 f.; *Gärditz*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, Art. 20a GG Rn. 78.

<sup>765</sup> Während sich beispielsweise *Calliess* auf eine Verbindung der Grundrechte aus Art. 1 Abs. 1, 2 Abs. 2 und 20a GG beruft (vgl. *Calliess*, ZUR 2021, 323, 329 f.), verweisen etwa *Sachs* und *Gärditz* ausschließlich auf Art. 2 Abs. 2 GG (*Kloepfer*, UmweltR, § 3 Rn. 70 ff.; *Rixen*, in: Sachs, GG, Art. 2 Rn. 227).

<sup>766</sup> vgl. *Calliess*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20a Rn. 185.

<sup>767</sup> *Calliess*, ZUR 2021, 323, 329 f.; vgl. *ders.*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20a Rn. 185 ff.

Leistungsanspruch entsteht seinen Vertretern zufolge zeitlich nicht erst dann, wenn die ökologischen Lebensgrundlagen einmal aufgebraucht seien, sondern verpflichte die staatlichen Institutionen schon heute, „von den planetaren Grenzen sichtbar wegzusteuern und eine (weitere) Überschreitung der ökologischen Tragfähigkeit des Erdsystems durch ein geeignetes und wirksames sowie langfristig angelegtes, kohärentes und rechtsverbindliches Schutzkonzept abzuwenden“.<sup>768</sup>

Gegen die Anerkennung eines Grundrechts auf ein ökologisches Existenzminimum wird angeführt, dass sich aus dem Grundgesetz keine ökologischen Belastungsschwellen herleiten lassen.<sup>769</sup> Dabei handelt es sich jedoch um ein schwaches Argument. Denn wie *Calliess* nachvollziehbar anführt, ergeben sich aus dem Grundgesetz auch im Hinblick auf das verfassungsgerichtlich anerkannte ökonomisch-soziale Existenzminimum keine konkreten Angaben im Hinblick auf dessen inhaltlichen Umfang.<sup>770</sup> Dies ist vor dem Hintergrund der gebotenen Offenheit und Anpassungsfähigkeit des Verfassungsrechts an die wandelnden Lebensumstände auch erforderlich. Das konkrete Maß menschenwürdiger Existenzstandards kann daher nicht unabänderlich fixiert werden, sondern ist anhand der wandelnden gesellschaftlichen Anschauungen, der technologischen Entwicklung und der schwankenden Leistungskraft des modernen Sozialstaats fortwährend neu zu bestimmen.<sup>771</sup> Auch das konkrete Maß der für die menschliche Existenz mindestens erforderlichen Umweltelemente wäre unter Zuhilfenahme verschiedener Sachverständiger zu berechnen und nicht verfassungsrechtlich vorzugeben. Allerdings spricht gegen die Herleitung eines subjektiven Grundrechts auf ein ökologisches Existenzminimum, dass die natürlichen Lebensgrundlagen sowohl rechtlich als auch tatsächlich einer Individualisierung nicht zugänglich sind. Die natürlichen Lebensgrundlagen sind im Grundgesetz gerade nicht als Individualrechtsgut in Form eines Umweltgrundrechts, sondern durch die Einführung des Art. 20a GG als Allgemeingut geschützt. Die Anerkennung eines Grundrechts auf ein ökologisches Existenzminimum widerspräche dieser verfassungsrechtlichen Grundentscheidung.<sup>772</sup> Auch in tatsächlicher Hinsicht können die natürlichen Lebensgrundlagen nicht individualisiert werden. Eine Aufteilung der natürlichen Lebensgrundlagen in den für die Existenz eines jeden einzelnen Menschen erforderlichen Anteil und ein individueller Leistungsanspruch auf die Ausgabe dieses Anteils ist faktisch nicht realisierbar. Hierin liegt ein Unterschied zum ökonomisch-sozialen Existenzminimum. Denn die erforderliche finanzielle Grundlage, die ein

---

<sup>768</sup> *Calliess*, ZUR 2021, 323, 330.

<sup>769</sup> *Voßkuhle*, NVwZ 2013, 1, 6.

<sup>770</sup> *Calliess*, ZUR 2021, 323, 329 f.

<sup>771</sup> *Herdegen*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 1 Rn. 121.

<sup>772</sup> vgl. *Epiney*, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 20a Rn. 83 f., die ebenfalls davon ausgeht, dass es kein individuelles Recht auf Bewahrung der gesamten Umwelt als Gemeinschaftsgut geben kann.

Mensch zum Leben benötigt, kann für jeden Einzelnen berechnet und an ihn ausgezahlt werden.

Für die Frage der Vereinbarkeit der materiell-rechtlichen Gesetzgebung zur Beschleunigung des Windenergieausbaus mit Verfassungsrecht spielt die Frage des Bestehens eines Rechts auf ein ökologisches Existenzminimum aber ohnehin keine Rolle. Denn durch den Ausbau von Windenergieanlagen werden zwar die geltenden Naturschutzstandards herabgesetzt. Durch die Vereinfachung der Umweltschutzvorschriften, beispielsweise im artenschutzrechtlichen Bereich, und die vermehrte Errichtung von Windenergieanlagen entsteht aber keine Gefahr für die ökologische Existenz des Menschen.

### **c) Zwischenergebnis**

Umweltschutz wird verfassungsrechtlich in mehrfacher Weise gewährleistet. Neben der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG, die die objektiv-rechtliche Pflicht des Staates zum Schutz der natürlichen Grundlagen ausdrücklich im Wortlaut des Grundgesetzes verankert, gewähren die Grundrechte der Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und 14 Abs. 1 Satz 1 GG einen auf die Schutzgüter Leben, Gesundheit und Eigentum bezogenen Umweltverfassungsschutz. Dieser gewährt dem Einzelnen zum einen ein Abwehrrecht gegen Umweltbelastungen durch den Staat, soweit die Schutzgüter Leben, Gesundheit und Eigentum hierdurch betroffen werden. Zum anderen verpflichten die Grundrechte den Staat zur Ergreifung der erforderlichen Maßnahmen zum Schutz des Lebens, der Gesundheit und des Eigentums vor Umweltbeeinträchtigungen – auch vonseiten Dritter. In der Literatur wird aus dem Grundgesetz darüber hinaus ein subjektives Recht auf ein ökologisches Existenzminimum abgeleitet, das unabhängig von einer etwaigen Lebens-, Gesundheits- oder Eigentumsverletzung einen Anspruch auf den Erhalt der für eine menschenwürdige Existenz erforderlichen ökologischen Lebensgrundlagen gewähren soll.

Die materiell-rechtliche Beschleunigungsgesetzgebung muss sich in umweltschutzrechtlicher Hinsicht vorrangig an Art. 20a GG messen lassen. Im Hinblick auf den durch die Grundrechte der Art. 2 und 14 GG gewährten Umweltschutz dürfte es in einer Vielzahl von Fällen schwerfallen, den Nachweis über die Beeinträchtigung der Schutzgüter Leben, Gesundheit oder Eigentum zu führen. Jedenfalls für die Vereinfachung der artenschutzrechtlichen Zulassungsanforderungen, wie beispielsweise die Modifizierungen der artenschutzrechtlichen Prüfung durch § 45b BNatSchG, gehen jedoch keine hinreichend konkreten Gefährdungen für die Schutzgüter Leben, Gesundheit oder Eigentum einher. Auch eine Bedrohung des Erhaltes der ökologischen Existenzgrundlage liegt fern. Im Ergebnis ist die Herabsenkung der Umweltschutzstandards durch die materiell-rechtliche Beschleunigungsgesetzgebung daher

vorrangig an Art. 20a GG zu messen, der den Gesetzgeber zum Erlass umweltschützender Vorschriften verpflichtet.

Die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG gewährt seinen Adressaten einen weiten Spielraum bei der Erfüllung seiner umweltschutzrechtlichen Pflichten. Die Erfüllung des darin enthaltenen, an den Gesetzgeber gerichteten Gestaltungsauftrages wird daher gerichtlich nur eingeschränkt überprüft. Die zuletzt erlassenen Beschleunigungsgesetze, insbesondere § 45b BNatSchG, hielten einer solchen überschlägigen Prüfung voraussichtlich stand. Denn bei den bislang erlassenen Gesetzen handelt es sich weitgehend um Einzelmaßnahmen, die zwar zu teilweise nicht unerheblichen Modifizierungen der bisherigen Umweltschutzvorschriften führen. Gleichwohl wird der Umweltschutz weiterhin einen wesentlichen Bestandteil der Planung und Prüfung des Vorhabens darstellen. Es ist daher nicht davon auszugehen, dass ein Gericht die verbleibenden Zulassungsanforderungen als völlig unzulänglich zum Schutz der Umwelt ansähe und einen Verstoß des Gesetzgebers gegen Art. 20a GG annähme.

Vor dem Hintergrund der nur eingeschränkten Möglichkeit der verfassungsgerichtlichen Kontrolle des einfachgesetzlichen Umweltschutzes spricht *Köck* zutreffend von einem nur „schwachen verfassungsrechtlichen Hebel“ des Art. 20a GG.<sup>773</sup> Die nur begrenzte gerichtliche Überprüfbarkeit ihrer Einhaltung ändert indes nichts an dem Bestehen der Pflicht des Gesetzgebers, die Belange des Art. 20a GG im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens vollumfänglich zu prüfen, sie in die Abwägung mit den Interessen der Beschleunigung des Ausbaus der erneuerbaren Energien einzustellen und den Konflikt durch einen bestmöglichen Ausgleich der entgegenstehenden Interessen zu lösen.

---

<sup>773</sup> *Köck*, ZUR 2023, 643, 644.

## 2. Nachbarschutz (Art. 14 GG)

Durch die Vereinfachung der Zulassungsvorschriften für Windenergieanlagen und die damit bezweckte Erhöhung des Anlagenausbaus kann es zu einer erhöhten Beeinträchtigung nachbarrechtlicher Belange kommen. Denn durch einige der neuen Bestimmungen werden die bestehenden Vorschriften zum Schutz nachbarrechtlicher Belange verkürzt. So sieht § 249 Abs. 10 BauGB n.F. beispielsweise vor, dass der öffentliche Belang einer optisch bedrängenden Wirkung einem Vorhaben in der Regel nicht entgegensteht, wenn der Abstand von der Mitte des Mastfußes der Windenergieanlage bis zu einer zulässigen baulichen Nutzung zu Wohnzwecken mindestens der zweifachen Höhe der Windenergieanlage entspricht.<sup>774</sup>

In Bezug auf die abwehrrechtliche Dimension des Grundrechts aus Art. 14 GG gelten die Ausführungen zum Umweltschutz aus den Grundrechten entsprechend.<sup>775</sup> Setzt sich ein Eigentümer gegen die Vereinfachung der Vorschriften zum Schutz des Eigentums zur Wehr, verlangt er in der Sache nicht das Unterlassen einer Enteignung oder einer Inhalts- und Schrankenbestimmung durch den Staat,<sup>776</sup> sondern den Fortbestand oder sogar die Stärkung des staatlichen Schutzes des Eigentums.<sup>777</sup> Insoweit greift die abwehrrechtliche Funktion der Grundrechte nicht. Es stellt sich vielmehr die Frage, ob der Gesetzgeber seiner aus der objektiven Funktion der Grundrechte folgenden Schutzpflicht in ausreichendem Maße gerecht geworden ist. Ihm steht dabei aber ein weiter Einschätzungs-, Gestaltungs- und Bewertungsspielraum zu, der gerichtlich nur im Hinblick auf evidente Verstöße überprüft wird. Eine Pflicht zur Vornahme konkreter Schutzmaßnahmen besteht nur dann, wenn sich die dem Gesetzgeber zur Verfügung stehenden Maßnahmen zur Bewältigung seiner Schutzaufgaben derart verengt haben, dass verfassungsrechtlich nur die geforderten Maßnahmen in Betracht kommen. Eine Verletzung der Schutzpflicht des Gesetzgebers würde durch das Bundesverfassungsgericht deswegen erst dann festgestellt, wenn die Eigentumsrechte potentieller Nachbarn der Anlagen durch den zügigeren und vermehrten Ausbau von Windenergieanlagen in einem solchen Maße beeinträchtigt würden, dass ihre Eigentumsrechte dadurch evident verletzt würden.<sup>778</sup> Dies ist jedenfalls im Hinblick auf die Verringerung des zwischen einer Windenergieanlage und einer Wohnbebauung einzuhaltenden Mindestabstandes von dem Maß der dreifachen auf das Maß der zweifachen Höhe der Windenergieanlage nicht anzunehmen.

---

<sup>774</sup> Zuvor hatte die Rechtsprechung eine optisch bedrängende Wirkung auch dann noch geprüft, wenn der Abstand zwischen einem Wohngebäude und der geplanten Windenergieanlage das Zwei- bis Dreifache ihrer Gesamthöhe entsprach, vgl. *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 35 Rn. 58i.

<sup>775</sup> vgl. hierzu unter D.I.1.b)aa).

<sup>776</sup> vgl. *Axer*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 14 Rn. 17 zum Eigentumsgrundrecht als Abwehrrecht.

<sup>777</sup> vgl. *Axer*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 14 Rn. 22 f. zum Eigentumsgrundrecht als Schutzpflicht.

<sup>778</sup> BVerfG, Beschl. v. 26.05.1998, 1 BvR 180-88, NJW 1998, 2364, 3265 f.; vgl. auch bereits unter D.I.1.b)bb)(3).

### 3. Grundrechtsschutz konventioneller Energieerzeuger

Mit der Beschleunigungsgesetzgebung kommen ausschließlich die Betreiber der Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien in den Genuss der materiell-rechtlichen Erleichterungen. Die könnte die Grundrechte der Betreiber von konventionellen Kraftwerken verletzen, die einen Wettbewerbsnachteil gegenüber den Betreibern von Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien erleiden.

#### a) Berufsfreiheit (Art. 12 GG)

In Betracht kommt zunächst eine Verletzung der Berufsfreiheit der konventionellen Energieerzeuger.

Die Berufsfreiheit des Art. 12 GG ist nach ganz herrschender Meinung in Rechtsprechung und Literatur als einheitliches Grundrecht zu verstehen, das zum einen die freie Wahl und zum anderen die freie Ausübung von Ausbildung und Beruf schützt.<sup>779</sup> Der Schutzbereich umfasst u.a. auch die Wettbewerbsfreiheit des Einzelnen.<sup>780</sup> Hierunter fallen allerdings ausschließlich der generelle Zugang und die Teilnahme am Wettbewerb. Ein Recht auf eine *erfolgreiche* Wettbewerbsteilnahme wird durch Art. 12 GG nicht gewährleistet.<sup>781</sup> Das Grundrecht schützt daher grundsätzlich nicht vor einer Konkurrenz durch Dritte.<sup>782</sup>

Eine staatliche Begünstigung von Wettbewerbern, etwa durch Subventionierung<sup>783</sup> oder die Gewährung einer Ausnahme von Belastungen, kann jedoch als Eingriff in das Grundrecht der Berufsfreiheit zu qualifizieren sein.<sup>784</sup> Mit entsprechenden Maßnahmen will der Staat die aus seiner Sicht förderungswürdigen Wettbewerbsteilnehmer begünstigen. Die einseitige Bevorteilung führt mittelbar zu einer Belastung der anderen Wettbewerbsteilnehmer. Da sich aber eine Vielzahl von Regelungen in irgendeiner Weise mittelbar beschränkend auf berufliche Tätigkeiten auswirken kann, hat das Bundesverfassungsgericht zur Einschränkung des Eingriffsbegriffs die Rechtsfigur der objektiv berufsregelnden Tendenz entwickelt.<sup>785</sup> Danach ist ein Eingriff in den Schutzbereich des Art. 12 GG nur dann zu bejahen, wenn die staatliche

---

<sup>779</sup> Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 12 Rn. 74; BVerfG, Urt. v. 11.06.1958, 1 BvR 596/56, BVerfGE 7, 377, 400 ff.

<sup>780</sup> BVerfG, Beschl. v. 08.02.1972, 1 BvR 170/71, BVerfGE 32, 311, 317; BVerfG, Beschl. v. 26.06.2002, 1 BvR 558/91, NJW 2002, 2621, 2622 ff.; Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 12 Rn. 107 f.; Kluth, Jura 2001, 371, 373 f.

Anders als das Bundesverfassungsgericht sieht das Bundesverwaltungsgericht den Wettbewerbsschutz eher als Bestandteil des Art. 2 Abs. 1 GG an; vgl. BVerwGE 17, 306, 309; BVerwGE 30, 191, 198; BVerwGE 60, 154, 159; Di Fabio, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 12 Rn. 116.

<sup>781</sup> BVerfG, Urt. v. 20.04.2004, 1 BvR 1748/99, 905/00, BVerfGE 110, 274, 288; BVerfG, Beschl. v. 30.06.2020, 1 BvR 1679/17, 2190/17, BVerfGE 155, 238, 286.

<sup>782</sup> Wollenschläger, in: Dreier, GG, Art. 12 Rn. 45.

<sup>783</sup> vgl. zu Eingriff in Art. 12 GG durch den Finanzierungsmechanismus des EEG: Altrock/Oschmann, in: Altrock/Oschmann/Theobald, EEG, Einf. Rn. 65 ff.; Waldhoff/Roßbach, WiVerw 2014, 1, 21 f.

<sup>784</sup> Wollenschläger, in: Dreier, GG, Art. 12 Rn. 82, 86 f.

<sup>785</sup> Kämmerer, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 12 Rn. 89 ff.

Maßnahme „in engem Zusammenhang mit der Ausübung eines Berufes [steht] und objektiv deutlich eine berufsregelnde Tendenz erkennen [lässt]“.<sup>786</sup> Dies entscheidet sich anhand einer wertenden Gesamtbetrachtung, wobei insbesondere der Finalität, Unmittelbarkeit und Intensität des Eingriffs Bedeutung zukommt.<sup>787</sup> Unter Zugrundlegung dieser Maßstäbe stellt die Vereinfachung der materiell-rechtlichen Zulassungsvoraussetzungen für erneuerbare Energien keinen Eingriff in die Berufsfreiheit der konventionellen Energieerzeuger dar. Es fehlt zunächst an einer hinreichenden Finalität, die voraussetzt, dass die Regelung die Rahmenbedingungen der Berufswahl bzw. Berufsausübung zu beeinflussen sucht.<sup>788</sup> Denn bei der materiell-rechtlichen Beschleunigungsgesetzgebung geht es dem Gesetzgeber darum, rechtzeitig ausreichend erneuerbaren Strom zur Verfügung zu haben und dieses Ziel durch die Anpassung der hohen Zulassungsvoraussetzungen realisierbar zu machen. Er nimmt ausschließlich den Klimaschutz und die Energieversorgungssicherheit, nicht aber die Ausübung des Berufs der Energieerzeuger in den Blick.<sup>789</sup> Auch unter Berufung auf das Kriterium der Unmittelbarkeit, das vorliegt, „wenn sich die Maßnahmen zwar nicht auf die Berufstätigkeit selbst beziehen, aber die Rahmenbedingungen der Berufsausübung verändern und infolge ihrer Gestaltung in einem so engen Zusammenhang mit der Ausübung des Berufs stehen, dass sie objektiv eine berufsregelnde Tendenz haben“,<sup>790</sup> kann ein Eingriff nicht bejaht werden. Zwar wird hinsichtlich staatlicher Planungen eine objektiv berufsregelnde Tendenz bejaht, wenn die Planung erhebliche Konkurrenz Nachteile zur Folge hat, die zu einer Verwerfung der Konkurrenzverhältnisse führen.<sup>791</sup> Eine Verwerfung der Konkurrenzverhältnisse ist dann zu besorgen, wenn den bereits zum Markt zugelassenen Leistungserbringern ein gesetzlicher Vorrang gegenüber auf den Markt drängenden Konkurrenten eingeräumt ist.<sup>792</sup> Dies ist vorliegend aber nicht der Fall. Die planungsrechtlichen Voraussetzungen für die Errichtung konventioneller Energieerzeugungsanlagen werden durch die Vereinfachung der Zulassungsvoraussetzungen für EE-Anlagen nicht berührt. Anders als die im EEG verankerte Pflicht der Netzbetreiber zum vorrangigem Anschluss und zur vorrangigen Abnahme und Vergütung beeinflusst die materiell-rechtliche Beschleunigungsgesetzgebung auch nicht reflexartig die

---

<sup>786</sup> BVerfG, Beschl. v. 01.08.1978, 2 BvR 1013, 1019, 1034/77, BVerfGE 49, 24, 47 f.; BVerfG, Beschl. v. 23.03.2022, 1 BvR 1187/17, NVwZ 2022, 861 (862 f.).

<sup>787</sup> *Wollenschläger*, in: Dreier, GG, Art. 12 Rn. 66 ff.; 86 f.

<sup>788</sup> vgl. BVerfG, Urt. v. 24.11.2010, 1 BvF 2/05, BVerfGE 128, 1, 82; *Wollenschläger*, in: Dreier, GG, Art. 12 Rn. 67.

<sup>789</sup> Mangels hinreichender Finalität werden auch die Bestimmungen des Umweltschutz- oder des Bauplanungsrechts nicht als Eingriffe in die Berufsausübungsfreiheit verstanden. Die Ausweisung eines Baugebietes nach der Baunutzungsverordnung regelt lediglich die Rahmenbedingungen für eine berufliche Tätigkeit, enthalte aber kein hinreichendes finales Element, um von einer „berufsregelnden Tendenz“ auszugehen zu können, vgl. *Manssen*, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 12 Rn. 74 f.

<sup>790</sup> BVerfG, Beschl. v. 13.07.2004, 1 BvR 1298, 1299/94, 1332/95, 613/97, BVerfGE 111, 191, 213.

<sup>791</sup> BVerfG, Beschl. v. 17.08.2004, 1 BvR 378/00, NJW 2005, 273, 275; BVerfG, Beschl. v. 23.04.2009, 1 BvR 3405/08, NVwZ 2009, 977, 977.

<sup>792</sup> vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.08.2004, 1 BvR 378/00, NJW 2005, 273, 274, dort bejaht für das Konkurrenzverhältnis von niedergelassenen (Kassen-)Ärzten und ermächtigten Krankenhausärzten; BVerfG, Beschl. v. 23.04.2009, 1 BvR 3405/08, NVwZ 2009, 977, 977 (dort verneint für die Aufnahme eines Krankenhauses in den Krankenhausplan).

Ausgangsposition der Erzeuger von Strom am Markt.<sup>793</sup> Eine Beeinträchtigung würde durch die konventionellen Energieerzeuger erst spürbar, wenn die neuen materiell-rechtlichen Bestimmungen tatsächlich zu einem erheblichen Ausbau der Windenergie führen würden und in der Folge weniger auf konventionelle Energieträger zurückgegriffen würde. Da bis dahin aber noch wesentliche Zwischenschritte erfolgen müssen (Erlass der Genehmigungen, Finanzierung und Errichtung der Anlage etc.) fehlt es auch an der Unmittelbarkeit eines etwaigen Eingriffs in die Berufsfreiheit der konventionellen Energieerzeuger. Und zuletzt ist auch das Kriterium der Intensität nicht erfüllt. Denn die materiell-rechtlichen Beschleunigungsvorschriften sind zwar geeignet, die Prüfung der Zulassung von Windenergieanlagen zu vereinfachen. Dass es allein hierdurch aber zu einem rasanten Anstieg der Windenergieanlagen kommt, der für die konventionellen Betreiber in besonderem Maße spürbar sein wird, ist nicht zu erwarten. Im Ergebnis dürfte ein Eingriff in die Berufsfreiheit der konventionellen Energieerzeuger daher abzulehnen sein.

Selbst wenn man einen Grundrechtseingriff unterstellte, wäre dieser gerechtfertigt.<sup>794</sup> Art. 12 Abs. 1 Satz 2 EEG stellt keine besonderen Voraussetzungen an das eingreifende Gesetz auf (einfacher Gesetzesvorbehalt), so dass bei der Prüfung der materiellen Verfassungsmäßigkeit des eingreifenden Gesetzes insbesondere das Gebot der Verhältnismäßigkeit zu beachten ist. Nach der vom Bundesverfassungsgericht für die Berufsfreiheit aufgestellten Drei-Stufen-Theorie dürfte es sich bei den Beschleunigungsgesetzen allenfalls um Berufsausübungs- und nicht um Berufswahlregelungen handeln. Zur Rechtfertigung genügen daher nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls, die mit den hinter der Beschleunigungsgesetzgebung stehenden Klimaschutz- und energieverorgungsrechtlichen Erwägungen zu bejahen sind.<sup>795</sup> Auch die Voraussetzungen der Geeignetheit und Erforderlichkeit der Maßnahmen dürften, zumal das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber bei Berufsausübungsregelungen einen weiten Beurteilungs- und Handlungsspielraum gewährt,<sup>796</sup> keine Probleme aufwerfen. Letztlich käme es daher entscheidend auf die Prüfung der Angemessenheit an, also die Abwägung zwischen der Grundrechtsbeeinträchtigung und dem Gewicht und der Dringlichkeit der entgegenstehenden Belange des Klimaschutzes und der Energieversorgungssicherheit.<sup>797</sup>

## **b) Allgemeiner Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG)**

Auch eine Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes liegt fern. Sie liegt vor, wenn eine gesetzliche Differenzierung oder Gleichbehandlung nicht durch einen vernünftigen, sich aus

---

<sup>793</sup> vgl. insoweit *Altrock/Oschmann*, in: *Altrock/Oschmann/Theobald*, EEG, Einf. Rn. 65 ff.

<sup>794</sup> vgl. auch *Waldhoff/Roßbach*, *WiVerw* 2014, 1, 21 f. zum EEG-Finanzierungsmechanismus.

<sup>795</sup> vgl. BVerfG, Urt. v. 11.06.1958, 1 BvR 596/56, BVerfGE 7, 377, 405 f.

<sup>796</sup> vgl. BVerfG, Urt. v. 19.03.1975, 1 BvL 20/73, BVerfGE 39, 210, 225 f.

<sup>797</sup> vgl. hierzu unter D.III.

der Natur der Sache ergebenden oder sonst wie sachlich einleuchtenden Grund begründet werden kann.<sup>798</sup>

Die Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes erfordert zunächst eine Ungleichbehandlung zwischen zwei konkreten Vergleichsgruppen, bei denen es sich um im Wesentlichen gleiche Sachverhalte handelt. Bestehen naheliegende Gründe für eine Differenzierung zwischen den Vergleichsgruppen, ist eine gesetzliche Ungleichbehandlung abzulehnen.<sup>799</sup> Vorliegend dürfte es bereits an einer solchen Ungleichbehandlung fehlen. Durch die Beschleunigungsgesetzgebung will der Gesetzgeber sicherstellen, dass die Energieversorgung zeitnah vollständig auf klimaschonende Energieträger umgestellt werden kann. Diesem Gesetzgebungszweck würde die gleichzeitige Förderung der konventionellen Energieerzeuger aber diametral entgegenlaufen. Denn eine Stärkung der konventionellen Energieerzeuger würde die Umsetzung der Energiewende gefährden. Aus der Sicht des Gesetzgebers bestehen daher nicht nur naheliegende, sondern sogar zwingende Gründe für eine Differenzierung. Die konventionellen Energieerzeuger stellen damit keine Vergleichsgruppe dar, die einen im Wesentlichen gleichen Sachverhalt zu der klimaschonenden Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien bilden.

Selbst wenn man die Erzeuger erneuerbarer Energien mit den konventionellen Energieerzeugern in eine Vergleichsgruppe einstellen wollte, weil nur erstere von der Beschleunigungsgesetzgebung profitieren, wäre die so begründete Ungleichbehandlung jedenfalls vor dem Hintergrund der überragenden Bedeutung der Energiewende für den Klimaschutz gerechtfertigt.

---

<sup>798</sup> vgl. BVerfG, Urt. v. 23.10.1951, BVerfGE 1, 14, 52.

<sup>799</sup> vgl. BVerfG, Beschl. v. 23.03.2022, 1 BvR 1187/17, BVerfGE 161, 63.

#### **4. Zwischenergebnis**

Der materiell-rechtlichen Beschleunigungsgesetzgebung steht insbesondere im Konflikt mit der Pflicht des Gesetzgebers zum Schutz der Tier- und Pflanzenwelt sowie des Landschaftsbildes, die durch die Errichtung von Windenergieanlagen beeinträchtigt werden können. Diese Pflicht wird verfassungsrechtlich aus der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG hergeleitet.

Im Einzelfall ist auch eine Verletzung der Grundrechte aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 (Leben und Gesundheit) und 14 GG (Eigentum) zu prüfen. In ihrer abwehrrechtlichen Dimension dürften diese Grundrechte durch die Beschleunigungsgesetzgebung aber nicht betroffen sein. In dieser Funktion schützen die Grundrechte ausschließlich vor der Beeinträchtigung der jeweils geschützten Freiheit durch staatliche Maßnahmen. Selbst wenn die Errichtung und der Betrieb von Windenergieanlagen zu einer Beeinträchtigung des Lebens, der Gesundheit oder des Eigentums führten, wäre dies aber den privaten Vorhabenträgern und nicht dem Gesetzgeber zuzurechnen. Daneben verpflichtet die objektiv-rechtliche Dimension der Grundrechte aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und 14 Abs. 1 GG den Staat zum Schutz vor (Umwelt-)Beeinträchtigungen durch Dritte und damit auch durch Private. Allerdings greift diese Schutzpflicht nur dann, wenn ein Schaden für die Schutzgüter des menschlichen Lebens, der Gesundheit oder des Eigentums zu besorgen ist. Von Windenergieanlagen droht jedoch auch unter Berücksichtigung der mit der Errichtung und dem Betrieb einhergehenden Zerstörungen von Pflanzen und Tieren regelmäßig noch keine hinreichend konkrete Gefahr für das Leben, die Gesundheit oder das Eigentum.

Ein Eingriff in die Berufsfreiheit aus Art. 12 GG und eine Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) durch die staatliche Privilegierung der Windenergieanlagenbetreiber gegenüber den Betreibern konventioneller Energieerzeugungsanlagen ist abzulehnen.

## II. Verfassungsrechtlicher Schutz der Beschleunigungsgesetzgebung

Die beschleunigte Durchführung von Genehmigungsverfahren wird nicht nur von den privaten Anlagenbetreibern befürwortet, sondern steht insbesondere auch im allgemeinen Interesse am Schutz des globalen Klimas. Inwiefern und inwieweit letzteres auch verfassungsrechtlich geschützt ist und ob der Gesetzgeber sogar zum Erlass beschleunigender Vorschriften verpflichtet ist, soll im Folgenden beleuchtet werden. Dabei wird zunächst nach einem verfassungsrechtlichen Schutz der zügigen Verfahrensführung im Allgemeinen gefragt (1.). Anschließend wird der verfassungsrechtliche Schutz der Beschleunigung von Verfahren zugunsten des Ausbaus der erneuerbaren Energien untersucht (2.).

### 1. Verfassungsrechtlicher Schutz zügiger Verwaltungsverfahren im Allgemeinen

Früher wurden Bestrebungen zur Verkürzung von Verwaltungsverfahren als Beeinträchtigung des Rechtsstaatsprinzips verstanden. Maßgebliches und stets vorrangiges Ziel der Verwaltung sollte es sein, die von ihr zu bearbeitenden Sachverhalte ohne Rücksicht auf Zeit und Kosten vollumfänglich zu ermitteln, um sachliche und rechtliche Risiken so weit wie möglich zu minimieren. Die Verwaltung anhand ihrer Effizienz zu messen, galt als mit dem Rechtsstaatsprinzip unvereinbar.<sup>800</sup> Heute besteht indes Einigkeit, dass das Verfassungsrecht das Verwaltungsverfahren nicht nur als Mechanismus zum Schutz Dritter vor etwaigen Gefahren durch das Vorhaben schützt, sondern zugleich auch eine effiziente, zügige und rasche Durchführung zugunsten der Antragsteller gebietet.<sup>801</sup>

#### a) Herleitung

Für gerichtliche Verfahren gibt es mit Art. 19 Abs. 4 GG im Grundgesetz ein eigenes Verfahrensrecht, das dem Einzelnen nicht nur den Anspruch gewährt, den Rechtsweg gegen Rechtsverletzungen durch die öffentliche Gewalt zu beschreiten, sondern auch die effektive Ausgestaltung dieses Rechtsweges schützt.<sup>802</sup> Für das Verwaltungsverfahren kennt das Grundgesetz zwar kein eigenständiges Verfahrensgrundrecht. Das bedeutet aber nicht, dass der Bürger im Verwaltungsverfahren keine verfassungsrechtlich geschützten Verfahrensrechte geltend machen kann.

---

<sup>800</sup> vgl. *Steinbeiß-Winkelmann*, in: Ziekow, Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, S. 201 ff.; *Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, S. 16 ff.; vgl. zu den veränderten Erwartungen an staatliche Verfahren auch *Hoffmann-Riem*, DVBl. 1996, 225; vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 09.02.1982, 2 BvL 6/78, 2 BvL 8/79, BVerfGE 60, 16, 41 ff.; BVerfG, Beschl. v. 26.02.1985, 2 BvR 1145/83, NJW 1985, 2019, 2020.

<sup>801</sup> vgl. hierzu bereits unter C.I.1.

<sup>802</sup> vgl. *Enders*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK, Art. 19 Rn. 74; *Kirchhof*, in: Birk, Die Situation der Finanzgerichtsbarkeit, S. 20 ff.

Für das behördliche Verfahren werden Rechte der Beteiligten zunächst aus dem allgemeinen Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG abgeleitet.<sup>803</sup> Geschützt sind etwa das Recht auf Anhörung<sup>804</sup>, die Pflicht zur Begründung behördlicher Entscheidungen<sup>805</sup> und das Gebot der Unbefangenheit der behördlichen Sachbearbeiter<sup>806</sup>. Auch das Gebot einer möglichst zügigen Durchführung von Verwaltungsverfahren ist von der Literatur bereits zu Beginn der 1990er Jahren aus dem Rechtsstaatsprinzip hergeleitet worden.<sup>807</sup> Dieses enthält zum einen das Element der Verlässlichkeit des Rechts, das besagt, dass der Staat eine möglichst sichere Rechtslage gewährleisten soll. Es soll verhindert werden, dass Unsicherheiten über die (Un)Zulässigkeit eines bestimmten Handelns entstehen.<sup>808</sup> Bis zum Abschluss des Verwaltungsverfahrens sind auch die Verfahrensbeteiligten im Unklaren darüber, ob ihnen beispielsweise die beantragte Genehmigung gewährt oder ein Bußgeldbescheid gegen sie erlassen wird. Je länger das Verfahren dauert, desto größer wird die Ungewissheit des Bürgers hinsichtlich der zu erwartenden Belastung oder Begünstigung. Um den Zeitraum der rechtsstaatlich problematischen Rechtsunsicherheit so kurz wie möglich zu halten, müssen Verfahren daher zügig durchgeführt werden.<sup>809</sup> Zum anderen gebietet das Rechtsstaatsprinzip die zügige Durchführung von Verwaltungsverfahren vor dem Hintergrund der rechtsstaatlich geschützten effektiven Durchsetzung des Rechts. Langwierige Verfahren bergen die Gefahr, dass die Durchsetzung des geltend gemachten Rechts vereitelt wird.<sup>810</sup> Stellt ein Beamter beispielsweise einen Urlaubsantrag für den Monat August, entscheidet der Behördenleiter hierüber aber erst im September, hat sich der Antrag bereits erledigt und die Durchsetzung des Urlaubsanspruches nicht mehr möglich.<sup>811</sup>

Das Gebot zur zügigen Durchführung von Verfahren kann auch aus den Grundrechten selbst folgen, um deren rechtssichere und effektive Durchsetzung es in dem jeweiligen

---

<sup>803</sup> vgl. *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 20 Rn. 204 ff.; *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 20 Rn. 165.

<sup>804</sup> BVerfG, Beschl. v. 18.01.2000, 1 BvR 321/96, BVerfGE 101, 397, 404 f.; BVerwG, Beschl. v. 31.08.2000, 11 B 30/00, NVwZ 2001, 94.

<sup>805</sup> *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 20 Rn. 210.

<sup>806</sup> *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 20 Rn. 209, 49.

<sup>807</sup> vgl. *Bullinger*, Beschleunigte Genehmigungsverfahren für eilbedürftige Vorhaben, S. 47 f.; *ders.*, in: JZ 1993, 492; *Rombach*, Der Faktor Zeit in umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren, S. 48 ff.

Als der Gesetzgeber im Jahr 1996 das Zügigkeitsgebot in § 10 Satz 2 VwVfG einführt, nahm er dementsprechend den Hinweis in die Gesetzesbegründung auf, dass das „Beschleunigungs- und Effektivitätsgebot schon jetzt Bestandteil jedes rechtsstaatlichen Verwaltungsverfahrens“ sei (Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz vom 12.09.1996, BGBl. I, S. 1354; BT-Drs. 13/1995, S. 7). Der Regelung kommt demnach eine rein deklaratorische Wirkung zu; ihr Regelungsgehalt folgt nach der Auffassung des Gesetzgebers bereits aus dem Grundgesetz (vgl. *Sennekamp*, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, § 10 Rn. 2, 18).

<sup>808</sup> vgl. *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 20 Rn. 122; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 20 Rn. 146 ff.; *Gerstner-Heck*, in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, § 10 Rn. 17; *Huck*, in: Huck/Müller, VwVfG, § 10 Rn. 8.

<sup>809</sup> *Püttner/Guckelberger*, JuS 2001, 218, 222 f.; *Gerstner-Heck*, in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, § 10 Rn. 17.

<sup>810</sup> *Huck*, in: Huck/Müller, VwVfG, § 10 Rn. 8; *Bullinger*, JZ 1993, 492.

<sup>811</sup> vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 26.02.1985, 2 BvR 1145/83, NJW 1985, 2019, 2020 zu dem verfassungsrechtlich abgesicherten Anspruch eines Gefangenen auf behördlichen Entscheidung über seinen Urlaubsantrag binnen angemessener Zeit.

Verwaltungsverfahren geht.<sup>812</sup> Bestehende Genehmigungsvorbehalte – etwa für die Errichtung einer Windenergieanlage – stellen in der Regel Eingriffe in die Eigentums- (Art. 14 GG), die Berufs- (Art. 12 GG) sowie die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) dar.<sup>813</sup> Denn langwierige Verfahren verzögern die Ausübung eines Grundrechts und können diese sogar faktisch unmöglich machen.<sup>814</sup> In der Zeit, in der ein Bauherr auf die Erteilung der Baugenehmigung für sein Grundstück wartet, kann er sein Eigentum nicht nach seinem Belieben nutzen. Das Baugenehmigungserfordernis stellt folglich einen Eingriff in die Eigentumsfreiheit in Form einer Inhalts- und Schrankenbestimmung dar.<sup>815</sup> Ein Eingriff in Grundrechte ist aber nur dann gerechtfertigt und damit verfassungsrechtlich zulässig, wenn er den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsprinzips entspricht. Die Interessen der grundrechtsberechtigten Anlagenbetreiber müssen also mit dem Interesse an der Durchführung eines öffentlich-rechtlichen Genehmigungsverfahrens abgewogen werden. Grundlose Verzögerungen des Verfahrens oder Verfahrensverzögerungen, die keinen sinnvollen Beitrag für die Prüfung im Genehmigungsverfahren leisten, verstoßen gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip und begründen folglich eine Grundrechtsverletzung.<sup>816</sup>

Mittelbar stellt auch der Art. 19 Abs. 4 GG Anforderungen an die Geschwindigkeit des Verwaltungsverfahrens. Die Norm garantiert zwar den *gerichtlichen* Rechtsschutz gegen Maßnahmen der öffentlichen Gewalt. Eine Klage gegen eine verwaltungsbehördliche Entscheidung kann aber erst dann in rechtlich zulässiger Weise erhoben werden, wenn das Verwaltungsverfahren abgeschlossen ist. Lange Verfahrensdauern können daher gegen Art. 19 Abs. 4 GG verstoßen, indem sie den gerichtlichen Rechtsschutz und die gerichtliche Entscheidung hinausschieben.<sup>817</sup>

Im Ergebnis ist dem Grundgesetz zwar mittelbar das Bedürfnis einer zügigen Durchführung von Verwaltungsverfahren zu entnehmen. Zu betonen ist jedoch, dass die Zügigkeit von Verfahren als solche keinen unmittelbaren und unbedingten verfassungsrechtlichen Schutz genießt. Eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Durchführung zügiger Verfahren besteht nur so weit, wie dies für eine rechtssichere und effektive Rechtsdurchsetzung sowie zur Verwirklichung der Grundrechte erforderlich ist. Ein absoluter, unbedingter Schutz der

---

<sup>812</sup> vgl. *Ziekow*, in: *Ziekow*, Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, S. 51 ff.; *Krumsiek/Frenzen*, DÖV 1995, 1013, 1017; *Rombach*, Der Faktor Zeit in umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren, S. 48 ff.; *Steinbeiß-Winkelmann*, in: *Ziekow*, Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, S. 201 ff.; *Bullinger*, Beschleunigte Genehmigungsverfahren für eilbedürftige Vorhaben, S. 39 f.; *Kirchhof*, in: *Birk*, Die Situation der Finanzgerichtsbarkeit, S. 10 f.

<sup>813</sup> *Rombach*, Der Faktor Zeit in umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren, S. 48 ff.; *Bullinger*, Beschleunigte Genehmigungsverfahren für eilbedürftige Vorhaben, S. 39 ff.

<sup>814</sup> *Krumsiek/Frenzen*, DÖV 1995, 1013, 1017.

<sup>815</sup> *Rombach*, Der Faktor Zeit in umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren, S. 48 ff.

<sup>816</sup> *Steinbeiß-Winkelmann*, in: *Ziekow*, Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, S. 201 ff.

<sup>817</sup> *Kopp*, Verfassungsrecht und Verwaltungsverfahren, S. 158; *Bullinger*, Beschleunigte Genehmigungsverfahren für eilbedürftige Vorhaben, S. 40 ff.; *Ronellenfitsch*, Beschleunigung und Vereinfachung der Anlagenzulassungsverfahren, 1994, S. 112; a.A. aber *Ziekow*, in: *Ziekow*, Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, S. 55 f.

Zügigkeit ungeachtet der Gegebenheiten des konkreten Verfahrens ist dem Grundgesetz aber nicht zu entnehmen.<sup>818</sup>

## **b) Inhalt und Adressaten**

Das verfassungsrechtliche Zügigkeitsgebot richtet sich naturgemäß zuvorderst an die verfahrensführende Behörde. Fraglich ist, ob auch der Gesetzgeber zum Erlass beschleunigender Maßnahmen verpflichtet ist.

### **aa) Pflicht der Verwaltung zur Entscheidung innerhalb angemessener Frist**

Die Pflicht zur zügigen Verfahrensführung richtet sich in erster Linie an die verfahrensführenden Behörden. Sie haben bei der Ausübung des ihnen eingeräumten Verfahrensermessens<sup>819</sup> dafür zu sorgen, dass Verfahren zügig durchgeführt werden.

Der Begriff der Zügigkeit ist dabei nicht im Sinne einer absoluten Zeitvorgabe zu verstehen. Es handelt sich vielmehr um einen „Relationsbegriff“.<sup>820</sup> Ob ein Verfahren hinreichend zügig geführt wird, hängt also von den individuellen Umständen ab. Die Verfahrensdauer darf eine für das jeweilige Verfahren *angemessene* Zeitspanne nicht überschreiten.<sup>821</sup> Bei der Beurteilung der Angemessenheit sind die Argumente, die für und wider eine schnelle Entscheidung sprechen, gegeneinander abzuwägen. Zu berücksichtigen ist insoweit insbesondere die inhaltliche Komplexität des Verfahrensgegenstandes. Beispielsweise darf für ein Kfz-Zulassungsverfahren in der Regel eine Bearbeitungszeit von Tagen oder wenigen Wochen erwartet werden. Demgegenüber kann ein umfangreiches Baugenehmigungsverfahren, in dessen Rahmen Nachbarn zu beteiligen oder technische Sachverständigengutachten einzuholen sind, auch einige Jahre in Anspruch nehmen. Die Behörde kann das Verfahren nur so schnell durchführen, wie eine vollständige Aufklärung des Sachverhalts und eine rechtliche Prüfung in dem gesetzlich vorgeschriebenen Umfang möglich sind.<sup>822</sup> Für die Frage, mit welchem Aufwand die Behörde diese Prüfungen vorzubringen hat, ist auch die Bedeutung des Zeitfaktors für den Betroffenen zu berücksichtigen. So erhöht sich beispielsweise der Druck auf die Behörde, wenn die Gefahr besteht, dass die Ausübung eines Rechts vereitelt wird, wenn nicht bis zu einem bestimmten Zeitpunkt entschieden wird

---

<sup>818</sup> vgl. *Reidt*, EnWZ 2022, 8, („Beschleunigung ist für sich genommen kein Wert an sich, sondern verfassungsrechtlich nur dann geboten, wenn sie gleichzeitig auch mit der notwendigen Rechtssicherheit einhergeht.“); *Schulze-Fielitz*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns, S. 139.

<sup>819</sup> vgl. zum Verfahrensermessen der Behörde *Gerstner-Heck*, in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, § 10 Rn. 9 ff.

<sup>820</sup> *Rixen*, in: Schoch/Schneider, VerwaltungsR, § 10 VwVfG Rn. 30.

<sup>821</sup> vgl. *Gerstner-Heck*, in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, § 10 Rn. 17; *Sennekamp*, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, § 10 Rn. 18 ff.; *Huck*, in: Huck/Müller, VwVfG, § 10 Rn. 8.

<sup>822</sup> vgl. *Rixen*, in: Schoch/Schneider, VerwaltungsR, § 10 VwVfG Rn. 30.

(z.B. Verfahren über die Zulassung zu einem festgesetzten Jahrmarkt, der in der kommenden Woche stattfinden soll).<sup>823</sup>

Vor dem Hintergrund der dargestellten Relativität des Zügigkeitsgebotes darf seine Bedeutung und Wirkung in der Praxis nicht überschätzt werden. Die Frage, welche Verfahrensdauer im Einzelfall angemessen ist, lässt eine große Bewertungsfreiheit und wird naturgemäß von Behörden und Verfahrensbetroffenen unterschiedlich bewertet. Aufgrund des behördlichen Ermessensspielraums im Hinblick auf die Verfahrensführung ist auch insoweit letztlich die Auffassung der Behörde entscheidend. Ein Verstoß gegen das Zügigkeitsgebot wird daher nur in Extremfällen angenommen werden können.<sup>824</sup> Hinzu kommt, dass selbst in den Fällen, in denen der Gesetzgeber bestimmte Fristen benannt hat (vgl. z.B. § 10 Abs. 6a BImSchG), keine Möglichkeit besteht, einen Verstoß gegen das Zügigkeitsgebot (effektiv) geltend zu machen. Im förmlichen Verwaltungsverfahren steht den Antragstellern zwar das Instrument der Untätigkeitsklage zu, wenn über einen Widerspruch oder einen Antrag auf Vornahme eines Verwaltungsaktes ohne zureichenden Grund in angemessener Frist sachlich nicht entschieden worden ist (§ 75 VwGO).<sup>825</sup> Dieser Weg ist aber insoweit nicht erfolgsversprechend, als damit keine schnellere Entscheidung über das Vorhaben erwartet werden kann. Denn auch die Gerichtsverfahren nehmen in der Regel Monate oder sogar Jahre in Anspruch.<sup>826</sup> Hinzu kommt, dass das Gericht den Verwaltungsakt letztlich nicht selbst erlassen kann, sondern lediglich die Behörde zum Erlass bzw. zu einer ermessensfehlerfreien Entscheidung über den Antrag verpflichtet (vgl. § 113 Abs. 5 VwGO). Dann liegt die Sache letztlich aber doch wieder bei der Behörde.<sup>827</sup>

## **bb) Allgemeines verfassungsrechtliches Gebot zur Beschleunigungsgesetzgebung (?)**

Fraglich ist, ob aus dem Grundgesetz auch eine an den Gesetzgeber gerichtete Pflicht folgt, die Dauer von Verwaltungsverfahren aktiv durch den Erlass von Beschleunigungsgesetzen zu verkürzen.

*Bullinger*<sup>828</sup> bejaht eine solche generelle Pflicht, also unabhängig von dem konkreten Verfahrensgegenstand und Rechtsbereich. Aus der Rechtsprechung des BVerfG lasse sich neben einer an die Verwaltung gerichteten Verpflichtung zur Entscheidung in einer angemessenen Frist auch ein ungeschriebener Verfassungsauftrag zum Erlass gesetzlicher

<sup>823</sup> vgl. *Sennekamp*, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, § 10 Rn. 18.

<sup>824</sup> zu den im Übrigen nur „mittelbaren Rechtsfolgen“ eines Verstoßes gegen das Zügigkeitsgebot, der den Verwaltungsakt nicht rechtswidrig macht vgl. *Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 10 Rn. 22.

<sup>825</sup> zur gerichtlichen Geltendmachung des § 10 Satz 2 VwVfG vgl. BVerwG, Urt. v. 03.03.2016, 6 C 63/14, BeckRS 2016, 45853 Rn. 21.

<sup>826</sup> vgl. *Hofmann*, ZUR 2024, 201, 203.

<sup>827</sup> vgl. hierzu bereits unter C.I.2.cc)(2).

<sup>828</sup> *Bullinger*, Beschleunigte Genehmigungsverfahren für eilbedürftige Vorhaben, S. 33 ff., vgl. insbes. S. 47 f.

Vorkehrungen zur Vermeidung untragbarer Verzögerungen in Genehmigungsverfahren ableiten. Zur Begründung verweist er insbesondere auf einen Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 8. Juli 1982 (sog. Sasbach-Beschluss). Darin erkennt das Gericht an, dass der in der Atomanlagenverordnung vorgesehene Ausschluss von Einwendungen nach Ablauf der Einwendungsfrist auf die Zügigkeit der Prüfung von Genehmigungsvoraussetzungen hinwirke und bei Masseverfahren erforderlich sei, um neben der Rechtssicherheit die Funktionsfähigkeit von Verwaltung und Gerichten zu erhalten.<sup>829</sup> *Bullinger* zieht hieraus den Schluss, dass das Bundesverfassungsgericht es als verfassungsrechtlich geboten ansehe, für besonders schwierige Verfahren mit potenziell langer Verfahrensdauer gesetzliche Vorkehrungen zu treffen, die auch einer objektiv bedingten und nicht individuell vorwerfbaren Verzögerung entgegenwirkten.<sup>830</sup>

Aus dieser Rechtsprechung allein kann aber noch kein verfassungsrechtliches Gebot zur Beschleunigungsgesetzgebung abgeleitet werden. Dass das Bundesverfassungsgericht ein konkretes Beschleunigungsinstrument für verfassungsrechtlich gerechtfertigt hält, heißt noch nicht, dass der Gesetzgeber zum Erlass dieser Regelung auch verpflichtet gewesen ist. Soweit das Gericht davon spricht, dass die Regelungen eines Einwendungsausschlusses „erforderlich“ seien, soll damit wohl nicht zum Ausdruck gebracht werden, dass der Erlass der Regelung verfassungsrechtlich geboten gewesen ist. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass das Gericht hier die „Erforderlichkeit“ als Voraussetzung der Verhältnismäßigkeitsprüfung anspricht. Bei der Bewertung der Erforderlichkeit im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung steht dem Gesetzgeber aber ein Beurteilungsspielraum zu. Da die gerichtliche Kontrolle insoweit beschränkt ist,<sup>831</sup> kann aus der Bestätigung des Vorliegens der Voraussetzung der

---

<sup>829</sup> BVerfG, Beschl. v. 08.07.1982, 2 BvR 1187/80, NJW 1982, 2173, 2176 f. Dem Beschluss lag ein Verfahren zur Erteilung einer atomrechtlichen Genehmigung für die Errichtung eines Kernkraftwerkes zugrunde. Im Beteiligungsverfahren hatte eine Gemeinde ihre Einwendungen gegen das Vorhaben erst nach Ablauf der von der Genehmigungsbehörde nach den Bestimmungen der Atomanlagenverordnung hierfür gesetzten Frist dargelegt und begründet. Im Rahmen der Verfassungsbeschwerde der Gemeinde hatte das Bundesverfassungsgericht u.a. darüber zu entscheiden, ob die Präklusion der gemeindlichen Einwendungen im Genehmigungsverfahren gegen die Rechte der Gemeinde verstieß. Dies verneinte das Bundesverfassungsgericht und sah die Ausschlussregelung der Atomanlagenverordnung als sachlich gerechtfertigt an. Zur Begründung heißt es dort u.a. wie folgt: „Die Ausschlußregelung des § 3 I AtomAnlVO findet eine sachliche Rechtfertigung schließlich auch in dem Erfordernis, die Funktionsfähigkeit der Verwaltung wie der Gerichte zu wahren. Sie wirkt auf eine Konzentration und Zügigkeit der Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen wie der erhobenen Einwendungen hin. Dies ist bei Massenverfahren auch erforderlich, um neben der Rechtssicherheit die Funktionsfähigkeit von Verwaltung und Gerichten zu erhalten - nicht zuletzt im wohlverstandenen Interesse der möglicherweise von der Genehmigung in ihren Rechten betroffenen Dritten wie auch der Ast., binnen angemessener Frist Gewißheit darüber zu erhalten, ob die Genehmigung erteilt wird oder nicht und ihrer Möglichkeit, dagegen den Rechtsweg zu beschreiten.“

<sup>830</sup> *Bullinger*, Beschleunigte Genehmigungsverfahren für eilbedürftige Vorhaben, S. 35 f. Einschränkend wendet *Bullinger* allerdings ein, dass gesetzliche Beschleunigungsmechanismen keine verfassungsrechtliche Generallegitimation genössen. Dem verfassungsrechtlich legitimen Beschleunigungsinteresse dürfe nicht untragbar der Vorrang gegenüber anderen, ebenso verfassungsrechtlich abgesicherten Anliegen eingeräumt werden, etwa gegenüber dem Interesse an der Durchsetzung gesetzlicher Vorschriften zum Schutze der Gesundheit und der Umwelt durch konkrete Aufklärung der Gefahrenlage im Einzelfall (S. 48).

<sup>831</sup> *Durner*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 10 Rn. 189; BVerfG, Beschl. v. 09.03.1994, 2 BvL 43/92, 2 BvL 51/92, 2 BvL 63/92, 2 BvL 64/92, 2 BvL 70/92, 2 BvL 80/92, 2 BvR 2031/92, BVerfGE 90, 145, 173.

Erforderlichkeit durch das Bundesverfassungsgericht nicht im Umkehrschluss darauf geschlossen werden, dass das Gericht den Erlass der Regelung auch als verfassungsrechtlich zwingend ansieht. Ein verfassungsgemäß erlassenes Gesetz ist nicht zugleich auch verfassungsrechtlich geboten. Dementsprechend lässt die Tatsache, dass das Bundesverfassungsgericht die gesetzliche Regelung eines Einwendungsausschlusses zur Verfahrensbeschleunigung für verfassungsrechtlich gerechtfertigt hält, noch nicht den Schluss darauf zu, dass der Gesetzgeber zum Erlass dieser Beschleunigungsmaßnahme verpflichtet gewesen ist.

Auch im Übrigen kann dem Grundgesetz jedenfalls kein allgemeines an den Gesetzgeber gerichtetes Gebot zur Beschleunigung von Verwaltungsverfahren entnommen werden. Das Grundgesetz spricht der Zügigkeit von Verfahren gerade keinen eigenen Verfassungswert zu. Die Zügigkeit von Verfahren ist nicht als solche verfassungsrechtlich geboten, sondern nur dann, wenn sie zur effektiven Rechtsdurchsetzung und zum Grundrechtsschutz erforderlich ist.<sup>832</sup> Eine Pflicht zum Erlass von Beschleunigungsgesetzen kann daher nur so weit bestehen, wie die Beschleunigung von Verwaltungsverfahren für eine effektive Rechtsdurchsetzung und Verwirklichung eines bestimmten Grundrechts erforderlich ist. Ob dies aber der Fall ist, kann nicht allgemein beurteilt werden, sondern hängt von dem konkreten Gegenstand und den weiteren Gegebenheiten des Verfahrens ab. Ein pauschales Gebot, nach dem der Gesetzgeber unabhängig von Verfahrensgegenstand und dem zur Beurteilung stehenden Recht grundsätzlich verpflichtet wäre, Verwaltungsverfahren gesetzlich zu beschleunigen, kann dem Grundgesetz daher nicht entnommen werden.<sup>833</sup>

Eine Pflicht des Gesetzgebers zur Beschleunigung kann allenfalls im Hinblick auf ein bestimmtes Rechtsgut bestehen. Angesichts des weiten Gestaltungsspielraums, der dem Gesetzgeber im Hinblick auf den Schutz von Grundrechten und die Erfüllung von Verfassungsaufträgen zusteht, ist allerdings davon auszugehen, dass der Gesetzgeber auch insoweit weitgehend frei darüber entscheiden kann, ob überhaupt und gegebenenfalls welche Maßnahmen er zur Beschleunigung dieser Verwaltungsverfahren ergreift.<sup>834</sup>

---

<sup>832</sup> vgl. eine Beschleunigung um ihrer selbst willen ablehnend auch *Jacoby*, Die Beschleunigung von Verwaltungsverfahren und das Verfassungsrecht, S. 27 ff., 52 ff.; *Groß*, ZUR 2021, 75, 80; *Schulze-Fielitz*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns, S. 139 ff., 149; *Reidt*, EnWZ 2022, 8, 9 („Beschleunigung ist für sich genommen kein Wert an sich, sondern verfassungsrechtlich nur dann geboten, nur dann, wenn sie gleichzeitig auch mit der notwendigen Rechtssicherheit einhergeht.“); *Wysk*, in: Appel/Wagner-Cardenal, Verwaltungsrecht zwischen Gestaltung, Transparenz und Kontrolle, S. 27 ff., 34.

<sup>833</sup> so auch *Ziekow*, in: ders., Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, 1998, S. 51 ff. (jedoch generell in Bezug auch auf ein an die Verwaltung gerichtetes Zügigkeitsgebot).

<sup>834</sup> vgl. zum Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers im Hinblick auf den Erlass von Beschleunigungsgesetzen *Püttner/Guckelberger*, JuS 2001, 218, 222; *Steinbeiß-Winkelmann*, in: *Ziekow*, Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, S. 202ff., 209; *Bonk*, NVwZ 1997, 320, 322; BVerfG, Beschl. v. 02.03.1993, 1 BvT 249/92, BVerfGE 88, 118, 124; vgl. auch *Rombach*, Der Faktor Zeit in umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren, S. 158, der eine generelle Beschleunigungspflicht des Gesetzgebers zwar nicht grundsätzlich ablehnt. Einem eventuellen objektiven Verfassungsauftrag zur Verfahrensbeschleunigung

## **2. Verfassungsrechtlicher Schutz zügiger Verwaltungsverfahren für den Ausbau der erneuerbaren Energien**

Nach Vorstehendem hängt der verfassungsrechtliche Schutz einer zügigen Durchführung von Verwaltungsverfahren von dem Verfahrensgegenstand und den das Verfahren begleitenden Umständen ab. Vor diesem Hintergrund gilt es, zu untersuchen, inwieweit die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im konkreten Bereich der erneuerbaren Energien geschützt und gegebenenfalls sogar geboten ist. Verfassungsrechtlicher Schutz bzw. eine verfassungsrechtliche Pflicht zum Ausbau der erneuerbaren Energien könnte sich zum einen aus dem verfassungsrechtlich gebotenen Klimaschutz und zum anderen aus der Pflicht zur Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit ergeben.

### **a) Beschleunigung zugunsten des Klimaschutzes**

Staatliche Maßnahmen zugunsten eines zügigen Ausbaus der erneuerbaren Energien können durch den verfassungsrechtlich geschützten Belang des Klimaschutzes gerechtfertigt sein. Fraglich ist, ob daraus auch eine an den Gesetzgeber gerichtete Pflicht zum Erlass von Beschleunigungsgesetzen folgt.

#### **aa) Verfassungsrechtliche Verankerung des Klimaschutzes**

Als Umweltbelang ist auch der Klimaschutz – wie auch der Natur- und Artenschutz – sowohl durch Art. 20a GG als auch durch die grundrechtlichen Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und 14 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich verankert.

#### **(1) Staatszielbestimmung des Art. 20a GG**

Die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG schützt das Klima<sup>835</sup> als natürliche Lebensgrundlage. Sie verpflichtet den Staat damit zum Schutz des Klimas.<sup>836</sup> Mit dem Erlass von § 1 Satz 3 KSG hat der Gesetzgeber diesen verfassungsrechtlichen Schutzauftrag konkretisiert.<sup>837</sup> Danach ist der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur als „Leitgröße

---

kommt eine Grundsatzwirkung seines Erachtens aber erst zu, wenn dieser vom Bundesverfassungsgericht zu einer subjektiv einklagbaren Pflicht erhoben werde. Nur, wenn sich das abstrakte Beschleunigungsgebot wegen eklatant ungenügender staatlicher Bemühungen um die Ermöglichung angemessen zügiger Verfahren zu einem konkreten Handlungsauftrag verdichtet hätte, ließe sich von einer nicht nur politisch-ökonomischen, sondern verfassungsrechtlichen Pflicht des Gesetzgebers zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren reden.

<sup>835</sup> Das Klima wird von *Hamacher* als Witterungsverhältnis, das sich an einem bestimmten geographischen Ort zu einer besonderen Typik verfestigt hat und dauerhaft oder im Jahresverlauf wiederkehrend bestimmte Charakteristika aufweist, definiert (*Hamacher*, in: Schink/Reidt/Mitschang, UVP/UmWRG, § 2 Rn. 31).

<sup>836</sup> so das BVerfG bereits vor dem Klima-Beschluss, vgl. BVerfG, Beschl. v. 13.03.2007, 1 BvF 1/05, BVerfGE 118, 79, 110 f.; BVerfG, Beschl. v. 30.06.2020, 1 BvR 1679/17, 2190/17, BVerfGE 155, 238, 278.

<sup>837</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, 78/20, 96/20, 288/20, BVerfGE 157, 30 Rn. 208 ff.

für den klimatischen Zustand des Erdsystems“ auf deutlich unter 2 Grad Celsius und möglichst auf 1,5 Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen.<sup>838</sup>

Als Verfassungskonkretisierung kommt der Vorschrift des § 1 Satz 3 KSG nicht nur eine einfachgesetzliche Bedeutung, sondern sogar Verfassungsrang zu. Sie präzisiert nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichtes den Inhalt des Art. 20a GG im Hinblick auf den Klimaschutz.<sup>839</sup> Dies folge daraus, dass der Gesetzgeber mit § 1 Satz 3 KSG die bereits im Rahmen des Pariser Klimaschutzübereinkommens völkerrechtlich vereinbarte Klimaschutzziele „eigens als Grundlage des deutschen Klimaschutzgesetzes ausgewiesen“ habe. Während der Staat sich mit dem Beitritt zum Pariser Übereinkommen international verpflichtet habe, habe der Gesetzgeber mit Erlass des § 1 Satz 3 KSG die „grundlegende Ausrichtung des nationalen Klimaschutzrechts“ bestimmt, die ihm die Möglichkeit eröffne, seinen verfassungsrechtlichen Auftrag zum Klimaschutz „international eingebettet durch eigene Anstrengungen zu erfüllen“.<sup>840</sup>

## **(2) Grundrechtliche Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und 14 Abs. 1 GG**

Wie bereits dargestellt, verpflichten auch die Grundrechte aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und 14 Abs. 1 GG den Staat zur Ergreifung von Umwelt- und damit auch zu Klimaschutzmaßnahmen.<sup>841</sup>

Anders als Art 20a GG greift die objektiv-rechtliche Schutzpflicht aus den Grundrechten aber erst dann, wenn ein gewisses Risiko für die Schutzgüter Leben, Gesundheit oder Eigentum besteht. Während es in anderen Bereichen des Umweltschutzes, beispielsweise dem Artenschutz, mitunter schwerfällt, den Nachweis über einen hinreichenden Kausalzusammenhang zwischen der Umweltbeeinträchtigung und der Gefahr für das Schutzgut zu erbringen,<sup>842</sup> ist bereits fachwissenschaftlich erwiesen, dass der Klimawandel zu negativen Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und das Eigentum kommen kann. Durch die Erhöhung der Durchschnittstemperatur kommt es beispielsweise zu Hitzewellen, die den menschlichen Organismus belasten. Überschwemmungen und Wirbelstürme stellen insbesondere für landwirtschaftliche Flächen hohe Gefahren dar.<sup>843</sup> Damit folgt im Bereich des

---

<sup>838</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, 78/20, 96/20, 288/20, BVerfGE 157, 30 Rn. 198.

<sup>839</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, 78/20, 96/20, 288/20, BVerfGE 157, 30 Rn. 213. Dabei ist der Gesetzgeber aber dazu verpflichtet, die Verfassungskonkretisierung den neuesten Entwicklungen und Erkenntnissen in der Wissenschaft anzupassen. Ob die Verfassungskonkretisierung des § 1 Satz 3 KSG dem auch zukünftig gerecht wird, unterliegt der verfassungsgerichtlichen Kontrolle (Rn. 212).

<sup>840</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, 78/20, 96/20, 288/20, BVerfGE 157, 30 Rn. 210.

<sup>841</sup> vgl. hierzu unter D.I.1.b)bb); speziell zur grundrechtlichen Pflicht zum Klimaschutz vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, 78/20, 96/20, 288/20, BVerfGE 157, 30 Rn. 144 ff.

<sup>842</sup> vgl. hierzu unter D.I.1.b)bb)(3) und (4).

<sup>843</sup> vgl. Sachverständigenrat für Umweltfragen, Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen – Zur Legitimation von Umweltpolitik, Sondergutachten, 2019, S. 38 f.

Klimaschutzes auch aus den Grundrechten eine staatliche Berechtigung und Verpflichtung zum Erlass von Schutzmaßnahmen.<sup>844</sup>

Betrachtet man lediglich den materiellen Schutzzumfang für das Klima, bleiben die Grundrechte – zumindest in der Theorie – hinter Art. 20a GG zurück. Denn die grundrechtlichen Schutzpflichten schützen das Klima als Mittel zum Zweck des Lebens-, Gesundheits- und Eigentumsschutzes. Der Schutz des Klimas als solches wird von den Grundrechten aber nicht umfasst. Würden – rein hypothetisch – zukünftig Maßnahmen entwickelt, mittels derer die Auswirkungen des Klimawandels auf die Gesundheit und das Eigentum vollständig ausgeschlossen werden könnten, würden die Grundrechte den Staat nicht zum Klimaschutz verpflichten.<sup>845</sup>

In prozessualer Hinsicht verleihen die Grundrechte jedoch – anders als Art. 20a GG – dem Einzelnen ein subjektives Recht und ermöglichen damit die gerichtliche Geltendmachung der staatlichen Klimaschutzpflicht. Sie sind damit Stütze für Art. 20a GG, der als Staatszielbestimmung gerichtlich nicht selbstständig geltend gemacht werden kann, einen auf den Grundrechten beruhenden Rechtsbehelf aber in seiner inhaltlichen Reichweite erweitern kann.<sup>846</sup> So führen die grundrechtlichen Schutzpflichten und die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG gegenseitig und bei gemeinsamer Betrachtung zu einem umfassenden verfassungsrechtlichen Schutz des Klimas.<sup>847</sup>

## **bb) Herleitung einer Beschleunigungspflicht des Gesetzgebers zugunsten des Klimaschutzes (?)**

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dient „jede auf den weiteren Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien gerichtete Maßnahme dem Schutz des Klimas“ und damit dem Schutz der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG sowie der Grundrechte der Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und 14 GG.<sup>848</sup> Gesetze, mit denen die Genehmigungsverfahren für Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien, wie beispielsweise Windenergieanlagen, beschleunigt werden, kommt somit eine verfassungsrechtliche Berechtigung zu. Dies bedeutet aber noch nicht, dass ihre Vornahme zugleich verfassungsrechtlich *geboten* ist.

Im Hinblick auf die Erfüllung seines aus Art. 20a GG und den Grundrechten folgenden Klimaschutzauftrages steht dem Gesetzgeber grundsätzlich ein weiter Gestaltungsspielraum

---

<sup>844</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, 78/20, 96/20, 288/20, BVerfGE 157, 30 Rn. 163 ff.

<sup>845</sup> vgl. BVerfG, Beschl. v. 23.03.2022, 1 BvR 1187/17, BVerfGE 161, 63 Rn. 167: So würde der Gesetzgeber seiner Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG etwa bereits mit einer Begrenzung der durchschnittlichen Temperatur auf den Anstieg von 2 Grad gerecht, weil der Schutz der menschlichen Gesundheit bei Einhaltung dieser Schwelle durch die Vornahme von Klimaanpassungsmaßnahmen gewährt werden könnte.

<sup>846</sup> vgl. hierzu unter D.I.1.b)bb)(4).

<sup>847</sup> vgl. *Britz*, NVwZ 2022, 825.

<sup>848</sup> BVerfG, Beschl. v. 23.03.2022, 1 BvR 1187/17, BVerfGE 161, 63 Rn. 104, vgl. auch Rn. 103 und 105; vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 30.06.2020, 1 BvR 1679/17, 1 BvR 2190/17, BVerfGE 155, 238 Rn. 100 f.

zu. Das Grundgesetz verpflichtet ihn zum Klimaschutz (*ob*). Er entscheidet aber grundsätzlich frei darüber, *wie* er seinem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag nachkommt. Es steht in seinem Ermessen, in welchem Umfang, zu welchem Zeitpunkt und insbesondere auch, in welcher konkreten Ausgestaltung er Schutzmaßnahmen ergreift. Eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Vornahme einer bestimmten Maßnahme, wie etwa dem Erlass von Beschleunigungsgesetzen, besteht erst dann, wenn sich die dem Gesetzgeber zur Verfügung stehenden Maßnahmen derart verengt haben, dass verfassungsrechtlich nur noch diese eine Maßnahme zur Bewältigung seiner Schutzaufgabe in Betracht kommt.<sup>849</sup>

In den letzten Jahren hat das Bundesverfassungsgericht den grundsätzlich weiten Spielraum des Gesetzgebers im Hinblick auf die Ausgestaltung des Klimaschutzes jedoch in einigen Punkten konkretisiert und eingeschränkt.<sup>850</sup> Dies betrifft die Zielvorgaben des Klimaschutzes sowie den Inhalt und die Zeitplanung der zu diesem Zweck zu ergreifenden Maßnahmen. Aus dieser Rechtsprechung könnten Rückschlüsse auf eine etwaige verfassungsrechtliche Pflicht zum Erlass von Beschleunigungsgesetzen zu ziehen sein.

In seinem Klima-Beschluss vom 24. März 2021 gibt das Bundesverfassungsgericht das verfassungsrechtlich gebotene Ziel des Klimaschutzes vor, indem es die völkerrechtlich vereinbarte und in § 1 Satz 3 KSG einfachgesetzlich festgeschriebene 2-Grad-Zielvorgabe in den Verfassungsrang erhebt. Danach ist die Maßgabe, nach der der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 Grad Celsius und möglichst auf 1,5 Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen, als „verfassungsrechtlich maßgebliche Konkretisierung des Klimaschutzziels des Grundgesetzes“ anzusehen.<sup>851</sup> Aus der Pflicht zur Einhaltung der 2-Grad-Zielvorgabe leitet das Gericht sodann die verfassungsrechtliche Pflicht zur Einhaltung eines CO<sub>2</sub>-Restbudgets ab. Dies wird mit der Beobachtung eines annähernd linearen Zusammenhangs zwischen CO<sub>2</sub>-Emissionen und Erderwärmung begründet. Daraus folge, dass die zum Klimawandel führenden Treibhausgasemissionen fast ausschließlich auf CO<sub>2</sub>-Emissionen basierten. Durch die Festlegung eines CO<sub>2</sub>-Restbudgets wird die kaum überprüfbare 2-Grad-Temperaturvorgabe in eine messbare Emissionsmenge „übersetzt“ und damit für die Praxis anwendbar gemacht.<sup>852</sup> Im Ergebnis ist der Gesetzgeber also verfassungsrechtlich verpflichtet, Klimaschutzmaßnahmen von einem Umfang zu ergreifen, der gewährleistet, dass das von Fachwissenschaftlern errechnete CO<sub>2</sub>-Restbudget und damit zugleich das 2-Grad-Ziel eingehalten wird.

---

<sup>849</sup> vgl. BVerfG, Beschl. v. 26.05.1998, 1 BvR 180-88, NJW 1998, 2364, 3265 f.; BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, 78/20, 96/20, 288/20, BVerfGE 157, 30 Rn. 152 ff.

<sup>850</sup> vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, 78/20, 96/20, 288/20, BVerfGE 157, 30 Rn. 211.

<sup>851</sup> BVerfG, Beschl. v. 23.03.2022, 1 BvR 1187/17, BVerfGE 161, 63 Rn. 209.

<sup>852</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, 78/20, 96/20, 288/20, BVerfGE 157, 30 Rn. 215 ff.

Mit Beschluss vom 23. März 2022 hat das Bundesverfassungsgericht zudem Schlussfolgerungen für den konkreten Inhalt der zu ergreifenden Schutzmaßnahmen, gezogen. Es bestehe eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Beendigung der Verbrennung fossiler Energieträger. Diese begründet das Gericht damit, dass aus der im Klima-Beschluss festgestellten verfassungsrechtlichen Pflicht zur Einhaltung der 2-Grad-Zielvorgabe die Notwendigkeit folge, den Ausstoß von CO<sub>2</sub> durch den Verbrauch fossiler Energieträger immer stärker bis zu dem Punkt zu reduzieren, an dem die Nutzung von Energie keinen Beitrag mehr zur globalen Erderwärmung leiste.<sup>853</sup> Da der weit überwiegende Teil der CO<sub>2</sub>- und Treibhausgasemissionen durch die Verbrennung fossiler Brennstoffe zur Energiegewinnung entstehe, könnten die durch § 1 Satz 3 KSG vorgegebenen Klimaziele nicht ohne eine Reduzierung und langfristig nicht ohne eine Beendigung der Verbrennung fossiler Energieträger erreicht werden.<sup>854</sup> Folglich ist der Gesetzgeber verfassungsrechtlich dazu verpflichtet, Klimaschutzmaßnahmen mit dem Inhalt zu ergreifen, die Verbrennung fossiler Energieträger zu beenden.

Darüber hinaus lassen sich der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verfassungsrechtliche Vorgaben im Hinblick auf den Zeitplan eines gesetzlichen Klimaschutzkonzeptes entnehmen. Im Klima-Beschluss hat das Bundesverfassungsgericht den Beschwerdeführern insoweit Recht gegeben, als der Gesetzgeber mit dem KSG gegen das Grundgesetz verstoße, weil darin keine ausreichenden Vorkehrungen getroffen worden seien, die es den zukünftigen Generationen ermöglichten, Emissionsminderungspflichten grundrechtsschonend zu bewältigen. Durch mit im KSG ursprünglich bis zum Jahr 2030 zugelassenen Emissionsmengen wurde aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts die klimaschutzrechtlich erforderliche Treibhausgasminderungslast einseitig verlagert und weitgehend in die Zukunft verschoben. Ein Verbrauch der bis 2030 zugelassenen Emissionsmengen würde für den anschließenden Zeitraum deutliche Emissionsminderungen erforderlich machen, um das gesetzte Ziel der Treibhausgasneutralität bis 2050 einhalten zu können. Diese Maßnahmen gingen voraussichtlich mit einer erheblichen Einschränkung der grundrechtlich geschützten Handlungsfreiheit einher. Um dem Verhältnismäßigkeitsgebot gerecht zu werden, habe der Gesetzgeber bereits heute hinreichende Vorkehrungen zu treffen, um die ab 2031 geltenden Reduktionslasten für die dann verantwortlichen Generationen zu erleichtern.<sup>855</sup>

---

<sup>853</sup> BVerfG, Beschl. v. 23.03.2022, 1 BvR 1187/17, BVerfGE 161, 63 Rn. 107.

<sup>854</sup> Über 80 % der berichteten Treibhausgasemissionen in Deutschland entstehen aus der Verbrennung fossiler Brennstoffe, vgl. Umweltbundesamt, CO<sub>2</sub>-Emissionsfaktoren für fossile Brennstoffe, 2022, abrufbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/co2-emissionsfaktoren-fuer-fossile-brennstoffe-0#:~:text=Aktualisierung%202022&text=%C3%9Cber%2080%20%25%20oder%20berichteten%20Treibhausgasemissionen,Teil%20in%20Form%20von%20Kohlendioxid.>, zuletzt abgerufen am 27.12.2024.

<sup>855</sup> vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, 78/20, 96/20, 288/20, BVerfGE 157, 30 Rn. 182 ff.; vgl. hierzu auch bereits unter I.1.b)aa)(2)(b).

Nach dem Vorstehenden ist der Gesetzgeber also nicht völlig frei in der Gestaltung seiner Klimaschutzgesetzgebung. Er hat die folgenden Punkte zwingend zu beachten: Erstens hat er die Einhaltung des errechneten CO<sub>2</sub>-Restbudgets zu gewährleisten. Zweitens muss er die Verbrennung fossiler Energieträger langfristig beenden. Und drittens ist er verpflichtet, schon jetzt die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um zukünftig die gesetzten Klimaziele zu erreichen.

Durch diese Vorgaben wird der Klimaschutzauftrag zwar konkretisiert. Der grundsätzliche Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers ist hierdurch aber noch nicht auf Null reduziert. Allein aus den oben aufgeführten Punkten lässt sich insbesondere noch keine Pflicht zur Ergreifung konkreter Maßnahmen zum Ausbau erneuerbarer Energien oder gar der Beschleunigung der hierfür erforderlichen Verwaltungsverfahren entnehmen. Denn der gesetzliche Schutzauftrag könnte auch weiterhin mit anderen Mitteln erfüllt werden. Zum einen könnte der Gesetzgeber auf die Atomenergie zurückgreifen. Auch diese geht mit deutlich geringeren CO<sub>2</sub>-Emissionen einher als die Nutzung fossiler Energieträger.<sup>856</sup> Zum anderen wäre es – jedenfalls bei isolierter Betrachtung des Klimaschutzauftrages –<sup>857</sup> denkbar, den Strom- und Wärmeverbrauch durch Einsparmaßnahmen so weit herunterzufahren, dass der Bedarf mit den bereits zur Nutzung zur Verfügung stehenden erneuerbaren Energien abgedeckt werden könnte. Auch aus der Rechtsprechung zur Zeitplanung des Klimaschutzes ergibt sich keine Pflicht des Gesetzgebers zum Erlass von Beschleunigungsgesetzen für Genehmigungsverfahren. Zwar bemisst das Bundesverfassungsgericht dem Faktor Zeit unter dem Gesichtspunkt der voranschreitenden Bedrohung der natürlichen Lebensgrundlagen als auch vor dem Hintergrund der Freiheitsrechte künftiger Generationen eine besondere Bedeutung bei. Insoweit kann zumindest von einer Pflicht zu frühzeitigem Klimaschutz gesprochen werden. Der Gesetzgeber muss rechtzeitig handeln, um einen möglichst grundrechtsschonenden Weg zur Treibhausgasneutralität zu bereiten. Eine Pflicht zur Ergreifung konkreter Beschleunigungsmaßnahmen ergibt sich aber auch hieraus nicht.

Im Ergebnis folgt allein aus dem verfassungsrechtlichen Klimaschutzauftrag noch nicht die Pflicht des Gesetzgebers, verfahrensrechtliche Beschleunigungsmaßnahmen zu ergreifen. Es verbleibt insoweit bei einem Spielraum.<sup>858</sup> Auf welche Weise der Gesetzgeber der Bevölkerung

---

<sup>856</sup> vgl. Institut für Energiewirtschaft und Rationelle Energieanwendung (IER), CO<sub>2</sub>-Emissionen der nuklearen Stromerzeugung, 2007, abrufbar unter [https://www.ier.uni-stuttgart.de/publikationen/arbeitsberichte/downloads/Arbeitsbericht\\_02.pdf](https://www.ier.uni-stuttgart.de/publikationen/arbeitsberichte/downloads/Arbeitsbericht_02.pdf), zuletzt abgerufen am 27.12.2024.

<sup>857</sup> vgl. zu einer Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Energieversorgungssicherheit unter b).

<sup>858</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, 78/20, 96/20, 288/20, BVerfGE 157, 30 Rn. 152, 162 ff., 172, 207 ff., 236, 249; vgl. auch *Christ*, NVwZ 2023, 1193, 1196, dem zufolge der Klimaschutzbeschluss dem Gesetzgeber größere Spielräume zur Konkretisierung des Klimaschutzes belasse, als gemeinhin angenommen werde; *Frenz*, EnWZ 2021, 201, 201 f.

den „notwendigen Entwicklungsdruck“ vermittelt, der zum Schutz des Klimas erforderlich ist, entscheidet er weiterhin selbst.<sup>859</sup>

---

<sup>859</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, 78/20, 96/20, 288/20, BVerfGE 157, 30 Rn. 248 ff.

## **b) Beschleunigung zugunsten der Energieversorgungssicherheit**

Seit Beginn des Angriffskrieges Russlands auf die Ukraine wird die Beschleunigung des Ausbaus der erneuerbaren Energien nicht mehr nur aus Gründen des Klimaschutzes, sondern auch zur Sicherung einer ausreichenden, unabhängigen und erschwinglichen Energieversorgung gefordert. Durch die Einstellungen der russischen Gaslieferungen geriet nicht nur die Wärme-, sondern auch die Stromversorgung in Deutschland in Gefahr.<sup>860</sup>

### **aa) Verfassungsrechtliche Verankerung der Energieversorgungssicherheit**

Elektrischer Strom, beheizte Räume und warmes Wasser stellen in unserer Gesellschaft eine Selbstverständlichkeit dar. Ohne eine ständige Energieversorgung wären wir nicht in der Lage unseren Alltag zu bestreiten. Unser Interesse an einer Energieversorgung ist, so das Bundesverfassungsgericht, „so allgemein wie unser Interesse am täglichen Brot“, also Voraussetzung einer menschenwürdigen Existenz des Einzelnen.<sup>861</sup> Zugleich ist die ständige Verfügbarkeit ausreichender Energiemengen Grundlage für die Funktionsfähigkeit der gesamten Wirtschaft.<sup>862</sup>

Die Sicherung der Energieversorgung als staatliche Schutzpflicht ist verfassungsrechtlich über die Grundrechte, insbesondere Art. 2 Abs. 2 Satz 1, Art. 12 und Art. 14 GG, geschützt. Die Möglichkeit, Räume im Winter zu beheizen, dient beispielsweise der menschlichen Gesundheit vor Krankheiten gleichermaßen wie dem Schutz des Eigentums vor Frostschäden. Vielfach ist die Energieversorgung auch notwendige Grundvoraussetzung für die darauf aufbauenden, durch die Grundrechte geschützten Freiheiten. So können die meisten Berufe etwa ohne einen Zugang zur Stromversorgung gar nicht erst ausgeübt werden.<sup>863</sup> Neben den Grundrechten verpflichtet auch das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) den Staat dazu, die effektive Verwirklichung der Freiheitsgrundrechte sicherzustellen.<sup>864</sup> Er muss ein Mindestmaß an realen Freiheitschancen und die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein gewähren. Hierunter fällt nicht nur die Sicherung eines materiellen Existenzminimums, sondern beispielsweise auch die Sicherstellung der Versorgung mit Strom und Wärme.<sup>865</sup>

---

<sup>860</sup> Im Jahr 2023 basierte die Energieversorgung zu 24,5 % auf Erdgas. Den wichtigsten Einsatzbereich stellte dabei die Industrie dar, gefolgt von privaten Haushalten zur Erzeugung von Raumwärme und Warmwasser. Etwa 14 % des in Deutschland erzeugten und in das Stromnetz eingespeisten Stroms stammte aus Erdgas, vgl. BDEW, Jahresbericht 2023, abrufbar unter <https://www.bdew.de/service/publikationen/jahresbericht-energieversorgung/>, zuletzt abgerufen am 27.12.2024.

<sup>861</sup> BVerfG, Beschl. v. 11.10.1994, 2 BvR 633/86, BVerfGE 91, 186, 206.

<sup>862</sup> BVerfG, Urt. v. 17.12.2013, 1 BvR 3139, 3386/08, BVerfGE 134, 242 Rn. 286; vgl. Frenz, EnWZ 2022, 452, 456.

<sup>863</sup> vgl. Frenz, EnWZ 2022, 452, 456; Alamdari/Seifert, EnWZ 2023, 195; Ludwigs, NVwZ 2022, 1086, 1086; Sikora, NJW 2023, 2989, 2989; Sinder/Wiertz, NVwZ 2023, 552, 553.

<sup>864</sup> Kotzur, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 20 Rn. 74.

<sup>865</sup> Kotzur, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 20 Rn. 83, 87.

Aus dem Zusammenspiel von Grundrechten und Sozialstaatsprinzip<sup>866</sup> folgt zunächst die Pflicht des Staates, zum Schutz der Energieversorgung tätig zu werden.<sup>867</sup> Es obliegt insbesondere dem Gesetzgeber, die notwendigen Regelungen zu erlassen, um eine beständige Einspeisung von Strom und Wärme in die Netze zu gewährleisten und den Zugriff durch die Endabnehmer zu erschwinglichen Preisen zu ermöglichen.<sup>868</sup>

Darüber hinaus folgt insbesondere aus dem Sozialstaatsprinzip auch ein verfassungsunmittelbares, subjektives Leistungsrecht des Einzelnen auf die Versorgung mit Strom und Wärme. Es besteht also nicht nur ein Anspruch darauf, dass der Staat zum Schutz der Energieversorgung, insbesondere durch den Erlass von Gesetzen, tätig wird. Vielmehr könne der Einzelne unmittelbar vom Staat die Versorgung mit Strom und Wärme verlangen.<sup>869</sup> Dieser Leistungsanspruch ist einfachgesetzlich durch die Grundversorgungspflicht nach § 36 EnWG abgesichert.<sup>870</sup>

#### **bb) Herleitung einer Beschleunigungspflicht des Gesetzgebers zum Schutz der Energieversorgungssicherheit (?)**

Auch aus dem verfassungsrechtlich geschützten Recht auf staatliche Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit lässt sich kein Anspruch auf Ausbau der erneuerbaren Energien oder gar auf eine Beschleunigung der Verfahren zugunsten der erneuerbaren Energien ableiten.

Der Staat ist durch die Grundrechte und das Sozialstaatsprinzip zwar u.a. dazu verpflichtet, dafür zu sorgen, dass ausreichende Energieträger zur Verfügung stehen, um den nationalen Energiebedarf zu decken. Wie auch im Umweltschutzbereich steht dem Gesetzgeber im Hinblick auf die Art und Weise seiner Pflichtenerfüllung aber ein weiter Gestaltungsspielraum zu.<sup>871</sup> Dies gilt auch für die Entscheidung darüber, welcher Energieträger er sich zur Erzeugung von Strom und Wärme bedient. Die erneuerbaren stellen nur eine von mehreren möglichen Energiequellen dar.<sup>872</sup> Seiner Pflicht zur Energieversorgungssicherung könnte der Gesetzgeber aber auch durch die Förderung fossiler Energieträger nachkommen.<sup>873</sup> So durfte er vor dem Hintergrund des russischen Angriffskrieges im Mai 2022 beispielsweise das LNG-

---

<sup>866</sup> Ludwigs, NVwZ 2022, 1086, 1086; Sinder/Wiertz, NVwZ 2023, 552, 553; Guckelberger, DVBl. 2015, 1213, 1214.

<sup>867</sup> vgl. Alamdari/Seifert, EnWZ 2023, 195, 195; Frenz, EnWZ 2022, 452, 456.

<sup>868</sup> vgl. Alamdari/Seifert, EnWZ 2023, 195, 195; Sikora, NJW 2023, 2989, 2989.

<sup>869</sup> vgl. Frenz, EnWZ 2022, 452, 456; Ludwigs, NVwZ 2022, 1086, 1086; Sikora, NJW 2023, 2989, 2989; Sinder/Wiertz, NVwZ 2023, 552, 553.

<sup>870</sup> vgl. Schnurre, in: Assmann/Pfeiffer, BeckOK EnWG, § 36 Rn. 1 ff.; Rasbach, in: Kment, EnWG, § 36 Rn. 6.

<sup>871</sup> vgl. hierzu bereits unter D.I.1.a)dd) und D.I.1.b)bb)(3).

<sup>872</sup> vgl. BVerfG, Beschl. v. 23.03.2022, 1 BvR 1187/17, BVerfGE 161, 63 Rn. 103; Attendorn, NVwZ 2022, 1586, 1587.

<sup>873</sup> BVerfG, Urt. v. 17.12.2013, 1 BvR 3139/08, 1 BvR 3386/08, NVwZ 2014, 211, 228 Rn. 288.

Beschleunigungsgesetz<sup>874</sup> erlassen, das der Einbindung verflüssigten Erdgases in das nationale Versorgungsnetz zur Sicherung der nationalen Energieversorgung dient (§ 1 LNGG).

### **c) Verfassungsrechtliches Beschleunigungsgebot aus der Klimaschutzpflicht i.V.m. dem Gebot der Energieversorgungssicherheit**

Bei isolierter Betrachtung verpflichtet weder das verfassungsrechtliche Klimaschutzgebot noch die verfassungsrechtlich geschützte Pflicht zur Sicherung der Energieversorgung den Gesetzgeber zu einem beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien. Denn beide Pflichten könnten jeweils ohne die erneuerbaren Energien erfüllt werden. Seiner Pflicht zum Klimaschutz könnte der Gesetzgeber – jedenfalls in der Theorie – durch extensive Einsparmaßnahmen gerecht werden. Dies gilt nicht für die Sicherung der Energieversorgung, die die Deckung des in der Wirtschaft und den Privathaushalten erforderlichen Energiebedarfs gebietet. Betrachtete man diese Pflicht aber losgelöst von dem verfassungsrechtlichen Klimaschutzgebot, könnte der Gesetzgeber ihr durch die Nutzung fossiler Energieträger gerecht werden.

Da der Gesetzgeber die ihm durch das Grundgesetz auferlegten Pflichten im Rahmen einer Gesamtabwägung allerdings gleichermaßen bestmöglich zur Geltung bringen muss, verbietet sich eine derartige isolierte Betrachtung der verfassungsrechtlich gebotenen Schutzpflichten.<sup>875</sup> Um zugleich dem verfassungsrechtlich gebotenen Klimaschutz, der sich nicht ohne eine erhebliche Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen verwirklichen lässt, und der Energieversorgungssicherheit, die eine ausreichende Bereitstellung von Strom und Wärme erfordert, gerecht zu werden, bleibt dem Gesetzgeber nur die Möglichkeit des Ausbaus der erneuerbaren Energien.<sup>876</sup> Da die derzeitigen Prognosen zudem darauf schließen lassen, dass das verfassungsrechtlich vorgegebene Ziel einer Begrenzung des Anstiegs der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 Grad Celsius bei Zugrundlegung des voraussichtlichen Energiebedarfs und der derzeitigen Geschwindigkeit des Ausbaus der erneuerbaren Energien voraussichtlich nicht erreicht werden wird,<sup>877</sup> ergibt sich aus der Verbindung der Klimaschutzpflicht und dem Gebot zur Sicherung der Energieversorgung nicht nur eine verfassungsrechtliche Pflicht zum *Ausbau* der erneuerbaren Energien, sondern auch zu dessen *Beschleunigung*.<sup>878</sup> Im Ergebnis ist es also die Gesamtbetrachtung der Verfassungsschutzgüter des Klimaschutzes und der Energieversorgungssicherheit, die den

<sup>874</sup> Gesetz zur Beschleunigung des Einsatzes verflüssigten Erdgases (LNGG) vom 24.05.2022, BGBl. I, S. 802).

<sup>875</sup> vgl. Kalenborn, JA 2016, 6, 7; Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, Rn. 72.

<sup>876</sup> vgl. BVerfG, Beschl. v. 23.03.2022, 1 BvR 1187/17, BVerfGE 161, 63 Rn. 107; vgl. auch Riese, UPR 2021, 445, dem zufolge eine Anpassung der Regelungen für den Ausbau der erneuerbaren Energien erforderlich sei, um den Anforderungen des Klima-Beschlusses des Bundesverfassungsgerichtes gerecht zu werden.

<sup>877</sup> vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, 78/20, 96/20, 288/20, BVerfGE 157, 30 Rn. 231 ff.

<sup>878</sup> vgl. BVerfG, Beschl. v. 23.03.2022, 1 BvR 1187/17, NVwZ 2022, 861, 870 Rn. 107 („Somit verlangt die Sicherung der Stromversorgung bei gleichzeitiger Wahrung des verfassungsrechtlichen Klimaschutzziels einen verstärkten Ausbau erneuerbarer Energien.“).

Gesetzgeber zur Ergreifung von Maßnahmen verpflichtet, die einen rechtzeitigen und damit beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien sicherstellen.

Das „Wie“ der Beschleunigung des Ausbaus der erneuerbaren Energien bleibt jedoch Gegenstand des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraumes. Es steht im Ermessen des Gesetzgebers, welche erneuerbaren Energieträger er fördert und mit welchen gesetzlichen Mitteln er deren Ausbau vorantreibt. Es obliegt seiner Gestaltungsfreiheit, durch welche Maßnahmen er die verfassungsrechtlich erforderliche Reduzierung von CO<sub>2</sub>-Emissionen umsetzt. So ist es beispielsweise Sache des Gesetzgebers, zu entscheiden, ob der Windenergie der Vorrang vor der PV- oder Solarenergie gewährt wird, auf welche Weise der Ausbau der erforderlichen Anlagen und Infrastrukturen erfolgt und welchen Zeitplan er dabei verfolgt.<sup>879</sup>

Ein Verstoß gegen die grundrechtlichen Schutzpflichten nimmt das Bundesverfassungsgericht erst dann an, wenn Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen sind, wenn die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen, oder wenn sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben.<sup>880</sup> Folglich ist zunächst zu fragen, ob der Gesetzgeber überhaupt ein Konzept zum beschleunigten Vollzug der Energiewende erstellt hat.<sup>881</sup> Dies ist der Fall. Unter anderem mit den im EEG formulierten Ausbaupfaden, dem dort festgeschriebenen Vorrangprinzip<sup>882</sup>, den garantierten Vergütungen sowie den weiteren Förderregelungen setzt der Gesetzgeber weitreichende Anreize, um den Ausbau der erneuerbaren Energien voranzutreiben. Diese Vorkehrungen sind auch nicht – zweite Prüfungsstufe – offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich, um das gebotene Schutzziel zu erreichen. Ein etwaiger Vorwurf kann in Anbetracht der Vielzahl der vom Gesetzgeber ergriffenen Maßnahmen (zuletzt etwa der Erlass des Gebäudeenergiegesetzes) und aufgesetzten Förderprogramme sowie den hierdurch bereits erzielten Erfolgen nicht erhoben werden.<sup>883</sup> Auch wenn einige der vom Gesetzgeber gesetzten Zwischenziele nicht erreicht werden konnten, bleiben die gesetzlichen Vorkehrungen zur Umsetzung der Energiewende jedenfalls nicht *erheblich* hinter dem Schutzziel zurück – dritte Prüfungsstufe. Im Hinblick auf die Unsicherheiten in der Klimaforschung gewährt das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber insoweit einen weiten Entscheidungsspielraum.<sup>884</sup> Im Übrigen ist davon auszugehen, dass viele der vom Gesetzgeber

---

<sup>879</sup> vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, 78/20, 96/20, 288/20, BVerfGE 157, 30 Rn. 152.

<sup>880</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, 78/20, 96/20, 288/20, BVerfGE 157, 30 Rn. 152 m.w.N.

<sup>881</sup> Calliess, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20a Rn. 173.

<sup>882</sup> Gemäß § 11 Abs. 1 EEG müssen Netzbetreiber grundsätzlich den gesamten Strom aus erneuerbaren Energien, der in einer Veräußerungsform nach § 21b Abs. 1 veräußert wird, unverzüglich vorrangig physikalisch abnehmen, übertragen und verteilen.

<sup>883</sup> Im Jahr 2021 wurden in Deutschland 39 % weniger Treibhausgase ausgestoßen als im Jahr 1990, vgl. Pressemitteilung 04/2023 des Umweltbundesamtes vom 26.01.2023, abrufbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/finale-treibhausgasbilanz-2021-emissionen-sanken-um#:~:text=Das%20zeigen%20die%20endg%C3%BCltigen%20Daten,weniger%20im%20Vergleich%20mit%201990.,zuletzt%20abgerufen%20am%2027.12.2024.>

<sup>884</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, 78/20, 96/20, 288/20, BVerfGE 157, 30 Rn. 159.

getroffenen Vorkehrungen erst mit einer gewissen Zeitverzögerung Wirkung entfalten und sich positiv in den Statistiken widerspiegeln. Zusammenfassend ist ein Verstoß gegen die verfassungsrechtliche Pflicht zur Beschleunigung des Ausbaus der erneuerbaren Energien somit bislang nicht erkennbar. Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers hat sich noch nicht derart verengt, dass zwingend Beschleunigungsmaßnahmen zur Verkürzung der Genehmigungsverfahren für Windenergieanlagen an Land ergriffen werden müssten, um dem staatlichen Auftrag zur Beschleunigung des Ausbaus der erneuerbaren Energien gerecht zu werden.

### III. Auflösung des Konfliktes

In verfassungsrechtlicher Hinsicht spielt sich der Konflikt der materiell-rechtlichen Beschleunigungsgesetzgebung im Schwerpunkt auf der Ebene der an den Gesetzgeber gerichteten verfassungsrechtlichen Schutzpflichten aus Art. 20a GG ab. Bei der Erfüllung seiner verfassungsrechtlichen Klimaschutzpflicht durch die materiell-rechtliche Beschleunigungsgesetzgebung gerät der Gesetzgeber in den Konflikt mit seiner ebenfalls aus Art. 20a GG folgenden Pflicht zum Natur- und Artenschutz. Zwar muss dieser Konflikt für jedes einzelne Beschleunigungsgesetz im Rahmen einer Abwägung neu gelöst werden.<sup>885</sup> Gleichwohl können einige Leitlinien gezogen werden, die maßnahmenübergreifend Geltung entfalten. Im Folgenden soll zunächst der allgemeine Umgang mit Schutzpflichtenkollisionen dargestellt werden (1.), bevor der Blick auf die materiell-rechtliche Beschleunigungsgesetzgebung gerichtet wird (2.).

#### 1. Umgang mit der Schutzpflichtenkollision: Verhältnismäßigkeitsgebot und Herstellung praktischer Konkordanz

Das Grundgesetz regelt nicht ausdrücklich, wie mit einer Kollision entgegenstehender Schutzpflichten umzugehen ist. Aus dem in Art. 20 Abs. 3 GG verankerten Verhältnismäßigkeitsgebot lassen sich jedoch die Leitlinien für die Auflösung des Konflikts entnehmen.

Das Gebot der Verhältnismäßigkeit verlangt für jede staatliche Maßnahme, die zu einer Rechtsbeeinträchtigung führt, dass die Schwere des Eingriffs bei einer Gesamtabwägung nicht außer Verhältnis zu dem Gewicht und der Dringlichkeit der sie rechtfertigenden Gründe steht. Dies soll der Fall sein, wenn die Grenze der Zumutbarkeit gewahrt bleibt, die Maßnahme also in einem angemessenen Verhältnis zu dem Gewicht und der Bedeutung des beeinträchtigten Rechts steht und die Betroffenen nicht übermäßig belastet.<sup>886</sup> Auch bei der Erfüllung der ihm durch das Grundgesetz auferlegten Schutzpflichten hat der Gesetzgeber das Verhältnismäßigkeitsgebot zu beachten. Denn auch die Schutzpflichten genießen keinen unbedingten Vorrang, sondern sind im Konfliktfall in einen Ausgleich mit den ihnen entgegenstehenden Verfassungsrechtsgütern und -prinzipien zu bringen.<sup>887</sup> Ergreift der Gesetzgeber also beispielsweise Maßnahmen zur Förderung des Windenergieausbaus, um seiner Klimaschutzpflicht aus den Grundrechten und Art. 20a GG gerecht zu werden, müssen

---

<sup>885</sup> vgl. *Steinbeiß-Winkelmann*, in: Ziekow, Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, S. 207; *Püttner/Guckelberger*, JuS 2001, 218, 223.

<sup>886</sup> vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.10.1990, 1 BvR 283/85, BVerfGE 83, 1, 19; BVerfG, Beschl. v. 20.06.1984, 1 BvR 1494/78, BVerfGE 67, 157, 178; BVerfG, Beschl. v. 31.10.1964, 1 BvR 35, 356, 794/82, BVerfGE 68, 193, 219.

<sup>887</sup> vgl. zur Relativität des verfassungsrechtlichen Klimaschutzgebotes BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, 78/20, 96/20, 288/20, BVerfGE 157, 30 Rn. 198; BVerfG, Beschl. v. 12.10.2010, 2 BvF 1/07, BVerfGE 127, 293, 328.

diese im Verhältnis zu seiner ebenfalls aus Art. 20a GG folgenden Pflicht zum Arten- und Naturschutz stehen.<sup>888</sup>

Über das Verhältnismäßigkeitsprinzip hinaus wird in Fällen einer Kollision verfassungsrechtlich geschützter Rechtsgüter – insbesondere bei Grundrechtskollisionen – die Herstellung einer praktischen Konkordanz gefordert.<sup>889</sup> Nach dem wesentlich von *Hesse* geprägten Prinzip sind die entgegenstehenden Verfassungsrechte so weit miteinander in Einklang zu bringen, dass jedes von ihnen bestmöglich verwirklicht werden kann.<sup>890</sup> Der Konflikt ist also nicht allein durch eine Abwägung zu lösen, im Ergebnis derer das gewichtigere Rechtsgut zur Geltung gelangt und das andere zurücktritt. Der Vorgang wird vielmehr dadurch optimiert, dass beiden Rechtsgütern Grenzen gezogen werden, um auch das grundsätzlich weniger gewichtige wirksam werden zu lassen.<sup>891</sup> Während das Verhältnismäßigkeitsprinzip auf die Prüfung beschränkt ist, ob ein Rechtsgut unangemessen, also in einem nicht mehr hinnehmbaren Maße, beeinträchtigt wird, strebt das Prinzip der praktischen Konkordanz nach einem optimalen Ausgleich der entgegenstehenden Verfassungsgüter.<sup>892</sup> Die praktische Konkordanz kann somit als besonders strenge Form der Verhältnismäßigkeitsprüfung angesehen werden.<sup>893</sup>

Auch auf die Kollision entgegenstehender verfassungsrechtlicher Umweltschutzpflichten kann das Prinzip der praktischen Konkordanz zur Anwendung gebracht werden. Für die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG sind wie bei den vorbehaltlos gewährten Grundrechten keine Regelungen dafür vorgesehen, inwiefern eine Beeinträchtigung des Umweltschutzes zulässig ist. Daher ist davon auszugehen, dass die Schutzgegenstände des Art. 20a GG wie die vorbehaltlos gewährten Grundrechte mit den ebenfalls verfassungsrechtlich geschützten Rechtsgütern abgewogen werden müssen.<sup>894</sup> Um die entgegenstehenden Rechtsgüter bestmöglich zu schützen, sollte auch insoweit eine strenge Verhältnismäßigkeitsprüfung in Form der praktischen Konkordanz durchgeführt werden. Dies wird nicht nur in der Literatur

---

<sup>888</sup> vgl. zu der erforderlichen Abwägung bei Umweltnutzungskonflikten auch *Murswiek*, in: Sachs, GG, Art. 20a GG Rn. 55a.

<sup>889</sup> Das Bundesverfassungsgericht bringt das Prinzip der praktischen Konkordanz nicht einheitlich bei jeder Grundrechtskollision zur Anwendung. Bislang hat das Gericht insbesondere bei der Kollision vorbehaltlos gewährter Grundrechte ausdrücklich die Herstellung praktischer Konkordanz gefordert (vgl. für die Einschränkung der vorbehaltlos gewährten Kunstfreiheit aus Art. 5 Abs. 3 GG etwa BVerfG, Beschl. v. 30.03.2021, 1 BvR 160/19, NJW 2021, 1939). Auch bei einem Eingriff in das besonders gewichtige, aber nicht schrankenlos gewährte Grundrecht der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG hat das Gericht entschieden, dass der Staat sich um eine Lösung bemühen müsse, die die Herstellung praktischer Konkordanz zwischen dem Ziel des Infektionsschutzes und des Schutzes von Leib und Leben auf der einen und der Versammlungsfreiheit auf der anderen Seite ermögliche, vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.04.2020, 1 BvQ 37/20, BeckRS 2020, 6051 (Eilrechtsschutz gegen Corona-Versammlungsverbot).

<sup>890</sup> *Hesse*, Grundzüge Verfassungsrecht, Rn. 71 f.; *Kalenborn*, JA 2016, 6, 7.

<sup>891</sup> *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts des Bundesrepublik Deutschland, Rn. 72.

<sup>892</sup> *Jakobs*, DVBl. 1985, 97, 99; *Vofßkuhle*, JuS 2007, 429, 430.

<sup>893</sup> vgl. *Germann*, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 4 Rn. 48; *Schladebach*, Der Staat 2014, 263, 273; *Kalenborn*, JA 2016, 6, 8; *Michaelis*, JA 2021, 573, 574 f.

<sup>894</sup> vgl. *Rux*, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 20a Rn. 39.

vertreten.<sup>895</sup> Auch das Bundesverfassungsgericht scheint – ohne jedoch den Begriff der praktischen Konkordanz zu verwenden – zumindest einen strengen Maßstab an die Verhältnismäßigkeitsprüfung anzulegen. Anstatt wie üblich die Grenze des Zumutbaren als Richtschnur zu wählen, heißt es im Klima-Beschluss, dass die Belange der durch den Klimawandel gefährdeten Eigentümer und die einem strengeren Klimaschutz entgegenstehenden Belange zu einem „angemessenen *Ausgleich*“ zu bringen seien.<sup>896</sup> Im Rahmen seiner materiell-rechtlichen Gesetzgebung zum Schutz des Klimas darf der Gesetzgeber sich folglich nicht damit zufriedengeben, das Gewicht des Klimaschutzes gegen das Gewicht des Natur- und Artenschutzes abzuwägen. Er muss vielmehr Maßnahmen finden, die allen Schutzzinhalten des Art. 20a GG zugleich so weit wie möglich gerecht werden.

Im Ergebnis hat der Gesetzgeber bei dem Erlass materiell-rechtlich beschleunigender Gesetze über das Verhältnismäßigkeitsgebot hinaus auch das Prinzip der praktischen Konkordanz zu beachten. Er hat sich also im Rahmen seiner Beschleunigungsgesetzgebung immer die Frage zu stellen, wie er Klima und Natur zugleich so gut wie möglich schützen kann. Allerdings ist zu beachten, dass dem Gesetzgeber sowohl im Hinblick auf die ihm obliegende Klimaschutzpflicht als auch im Hinblick auf die ihm obliegende Naturschutzpflicht ein weiterer Gestaltungsspielraum zugebilligt wird, der gerichtlich nur begrenzt überprüfbar ist. Letztlich ist der Gesetzgeber daher zwar in der Theorie zur Herstellung eines optimalen Ausgleiches zwischen den Umweltbelangen verpflichtet. Aufgrund der begrenzten Überprüfbarkeit hat er dennoch weitgehend freie Hand bei der Auflösung umweltschutzinterner Konflikte.<sup>897</sup>

## **2. Auflösung des verfassungsrechtlichen Schutzpflichtenkonfliktes der materiell-rechtlichen Beschleunigungsgesetzgebung**

Erlässt der Gesetzgeber ein materiell-rechtliches Beschleunigungsgesetz und begründet dies einen verfassungsrechtlichen Schutzpflichtenkonflikt, so hat er nach obenstehendem eine praktische Konkordanz zwischen den entgegenstehenden Schutzpflichten herzustellen. Er muss dabei zunächst die entgegenstehenden Schutzgüter abstrakt gewichten, sodann die möglichen Auswirkungen des geplanten Gesetzes für die Schutzgüter feststellen und diese sodann in ein optimales Verhältnis zueinander setzen. Diese Schritte sind in jedem Gesetzgebungsverfahren neu zu durchlaufen und können auch für die Gesetzgebung zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren für Windenergieanlagen an Land nicht pauschal

---

<sup>895</sup> vgl. *Steinbeiß-Winkelmann*, in: Ziekow, Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, S. 208 ff.; *Hendrischke*, NVwZ 2023, 965, 971 f.; *Eh*, IR 2022, 302, 304; *Krumsiek/Frenzen*, DÖV 1995, 1013, 1017 f.

<sup>896</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, 78/20, 96/20, 288/20, BVerfGE 157, 30 Rn. 172.

<sup>897</sup> vgl. *Rux*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 20a Rn. 44.

beantwortet werden.<sup>898</sup> Im Folgenden sollen gleichwohl einige abstrakte Erwägungen dargestellt werden, denen eine maßnahmenübergreifende Bedeutung zukommt.

### **a) Abstrakte Gewichtung der entgegenstehenden Verfassungsrechtspositionen**

Für die Auflösung verfassungsrechtlicher Konflikte verlangt nicht nur das Verhältnismäßigkeitsgebot, sondern auch das darauf aufbauende Prinzip der praktischen Konkordanz zunächst eine abstrakte Gewichtung, d.h. eine Gewichtung ungeachtet der Umstände des konkreten Sachverhaltes der sich gegenüberstehenden Rechtspositionen.<sup>899</sup>

Bei der materiell-rechtlichen Beschleunigungsgesetzgebung zugunsten des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land spielt sich der Verfassungskonflikt zwischen dem Natur- und Artenschutz auf der einen Seite und dem Klimaschutz sowie der Sicherung der Energieversorgung auf der anderen Seite ab. Heute geht dieser Konflikt auf abstrakter Ebene in der Regel zugunsten des Klimaschutzes und der Energieversorgungssicherheit aus.<sup>900</sup>

Das Grundgesetz schützt die Umwelt über die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG und die Grundrechte aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 14 GG. Da es dabei nicht zwischen dem Klimaschutz und dem Natur- und Artenschutz differenziert, kann aus dem Verfassungstext allein noch keine Vorrangstellung des einen oder des anderen Umweltschutzbereiches entnommen werden.<sup>901</sup> Die überragende Stellung des *Klimaschutzes* ergibt sich aber aus der tatsächlichen konkreten Gefährdung des globalen Klimas und dem daraus folgenden dringenden Erfordernis zum Klimaschutz. Klimaforscher gehen heute davon aus, dass bei einem weiteren Fortschreiten die Erderwärmung in den kommenden Jahren Kipppunkte erreiche, bei denen mit katastrophalen Folgen für den Menschen und die Umwelt zu rechnen sei.<sup>902</sup> Der Klimaschutz ist also einer besonderen Dringlichkeit ausgesetzt. Seine Bedeutung nimmt daher zu, je weiter sich die Erdtemperatur diesen Kipppunkten annähert. Dies hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich bestätigt. Je mehr von dem errechneten CO<sub>2</sub>-Budget aufgebraucht sei, desto drängender würden die verfassungsrechtlichen Anforderungen des Klimaschutzes und desto gravierender könnten Grundrechtsbeeinträchtigungen in verfassungsrechtlich zulässiger Weise ausfallen.<sup>903</sup> Den hohen verfassungsrechtlichen Rang

<sup>898</sup> vgl. zu Art. 4 GG *Sydow*, in: Dreier, GG, Art. 4 Rn. 179.

<sup>899</sup> *Möllers*, Juristische Methodenlehre, § 10 Rn. 11; *Reimer*, Juristische Methodenlehre, Rn. 489, 542; vgl. zum Aufbau von Abwägungsentscheidungen bereits unter C.II.2.d)cc)(2)(b)(aa).

<sup>900</sup> Ein besonderes Gewicht des Klimaschutzes leiten *Attendorn*, NVwZ 2022, 1586; *Frenz*, EnWZ 2021, 201; *ders.*, EnWZ 2022, 453,456; *Burgi/Nischwitz/Zimmermann*, NVwZ 2022, 1321 aus dem Klima-Beschluss ab (jedoch ohne diesen ausdrücklich gegenüber dem Natur- und Artenschutz höher zu gewichten); Nach *Riese*, UPR 2021, 445 genießt der Klimaschutz keinen pauschalen Vorrang vor dem Artenschutz.

<sup>901</sup> vgl. *Eh*, IR 2022, 279, 303.

<sup>902</sup> Umweltbundesamt, Kipppunkte und kaskadische Kippparameter im Klimasystem, 2024, abrufbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/kipppunkte-kaskadische-kippparameter-im-klimasystem>, zuletzt abgerufen am 27.12.2024.

<sup>903</sup> vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 Rn. 120, 187, 198; *Kment*, NVwZ 2020, 1537, 1540.

des Klimaschutzes bestätigt der Gesetzgeber, indem er das überragende öffentliche Interesse an klimaschützenden Maßnahmen im Gesetz, beispielsweise in § 2 Satz 1 EEG, festschreibt.<sup>904</sup>

Der *Energieversorgungssicherheit* kommt wie dem Klimaschutzgut ein hohes verfassungsrechtliches Gewicht zu.<sup>905</sup> Die Schutzbedürfnisse der beiden Verfassungsgüter sind jedoch grundverschieden. Deshalb kann es zu temporären Verschiebungen der Rangverhältnisse kommen. Das Schutzgut der Energieversorgungssicherheit verpflichtet den Staat zu einer ständigen Garantie des Zugangs der Bevölkerung zu Strom und Wärme. Er muss diese Güter durchgehend als materielle Leistung zur Verfügung stellen.<sup>906</sup> Erfüllt er diese Pflicht nicht und kommt es deswegen zu einer Versorgungsmangellage, entstehen erhebliche Gefahren für das Leben, die Gesundheit und das Eigentum des Menschen. In einem solchen Fall kann das Schutzgut der Energieversorgung in der Abwägung Vorrang vor anderen Belangen und Interessen genießen, bis die Energieversorgung wieder sichergestellt ist. So wurden im Jahr 2022 aufgrund der akuten Gefahr einer Energieversorgungskrise für den Winter 2022/2023 beispielsweise auch klimaschädliche Maßnahmen für einen befristeten Zeitraum in Kauf genommen, um die Versorgung der Bevölkerung mit Strom und Gas sicherzustellen.<sup>907</sup> Die Abwägung dürfte allerdings nur bei Vorliegen eines solchen Notfalls und nur für einen befristeten Zeitraum zugunsten der Belange der Energieversorgungssicherheit und zulasten der Belange des Klimaschutzes ausgehen. In der Regel dürften aber – bei abstrakter Betrachtung ohne Berücksichtigung eines konkreten Einzelfalles – die Belange des Klimaschutzes die Belange der Energieversorgungssicherheit aufgrund der Irreversibilität von Klimaschäden überwiegen. Durch die fortschreitende Erderwärmung wird ein unumkehrbarer Prozess in Gang gesetzt. Sind Klimaschäden eingetreten, können diese nicht wieder behoben werden. Demgegenüber kann die Energieversorgung immer wieder aufs Neue gewährleistet werden, weil die Menge der Gesamtenergie als Ressource für die Strom- und Wärmeerzeugung grenzenlos und für unbefristete Zeit auf der Erde zur Verfügung steht. Der Schutz des Klimas bedarf deswegen eines auf Dauer angelegten, unwiderruflichen Schutzkonzeptes. Aufgrund der hohen Treibhausgasemissionen im Energiesektor nimmt der Klimaschutz den Staat daher auch im Hinblick auf die Art und Weise der Energieversorgung in die Pflicht.<sup>908</sup> Langfristig dürfte das Schutzgut Klima daher auf das Schutzgut der Energieversorgung durchschlagen.

Der *Natur- und Artenschutz* tritt bei abstrakter Betrachtung im Rang hinter den Schutzgütern Klima und Energieversorgung zurück. Dies folgt schon daraus, dass ersterer insbesondere über Art. 20a GG geschützt wird, weil die grundrechtliche Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG

---

<sup>904</sup> vgl. BT-Drs. 162/22, S. 176; *Steinberg*, NVwZ 2023, 138, 142 f.

<sup>905</sup> vgl. BVerfG, Beschl. v. 20.03.1985, 1 BvL 28/82, BVerfGE 66, 248, 258; BVerfG, Urt. v. 17.12.2013, 1 BvR 3139/08, 1 BvR 3386/08, NVwZ 2014, 211, 228 Rn. 286 f.

<sup>906</sup> vgl. BVerfG, Urt. v. 17.12.2013, 1 BvR 3139/08, 1 BvR 3386/08, NVwZ 2014, 211, 228 Rn. 286 f. m.w.N.

<sup>907</sup> vgl. BT-Drs. 20/1742, S. 2 und 39; BVerwG, Urt. v. 25.04.2024, 7 A 9.23, NVwZ-RR 2024, 938 (zur Gasmangellage infolge des Angriffs Russlands auf die Ukraine und zum LNGG).

<sup>908</sup> vgl. hierzu unter D.II.2.c).

dann nicht eröffnet ist, wenn sich mit einer Beeinträchtigung von Flora und Fauna eine Gesundheitsgefährdung für den Menschen nicht kausal begründen lässt.<sup>909</sup> Hinzu kommt, dass dem Natur- und Artenschutz nicht dieselbe Dringlichkeit zukommt wie dem Klimaschutz. Denn für den Natur- und Artenschutz sind keine vergleichbaren Kippunkte bekannt, bei Erreichen derer mit einem irreversiblen Schaden zu rechnen ist.<sup>910</sup> Der Natur- und Artenschutz kann zuletzt auch schon deswegen in seinem Rang nicht über dem Klimaschutz stehen, weil er selbst von diesem umfasst wird. Das Aufhalten der Erderwärmung und die damit bezweckte Verhinderung von Naturkatastrophen schützt bei langfristiger Betrachtung auch die Natur in seiner Gesamtheit. Wenngleich einzelne klimaschützende Maßnahmen dem Natur- und Artenschutz entgegenstehen, gehen die Ziele von Natur- und Klimaschutz bei abstrakter Betrachtung Hand in Hand.<sup>911</sup>

## **b) Bewertung der Auswirkungen der konkreten Maßnahme**

Im Anschluss an die abstrakte Gewichtung hat der Gesetzgeber die konkret geplante Maßnahme in den Blick zu nehmen und deren Auswirkungen auf die zuvor abstrakt gewichteten Schutzgüter zu bewerten. Es ist eine Prognose darüber anzustellen, welche Vorteile das geplante Gesetz für das Schutzgut auf der einen und welche Nachteile für das Schutzgut auf der anderen Seite zu erwarten sind.<sup>912</sup> Bei der Bewertung einer Maßnahme zur Beschleunigung des Windenergieausbaus ist also zu ermitteln, inwieweit die konkrete Maßnahme dem Klimaschutz und der Energieversorgungssicherheit dient und inwieweit sie demgegenüber den Natur- und Artenschutz tatsächlich beeinträchtigt. Dies ist für jedes Beschleunigungsgesetz im Einzelfall neu zu bestimmen.

Eine maßnahmenübergreifende Bedeutung dürfte allerdings der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vom 23. März 2022 im Hinblick auf die Bewertung des klimaschützenden Gewichts einer Maßnahme zukommen.<sup>913</sup> Darin misst das Bundesverfassungsgericht einem Gesetz zur Förderung des Windenergieausbaus ein besonders hohes Gewicht für das Schutzgut Klimaschutz bei, indem es die Maßnahme nicht nur anhand der dadurch zu erwartenden Treibhausgasreduzierung bewertet, sondern zusätzlich die Anstoßwirkung für zukünftige Schutzmaßnahmen in die Gewichtung einbezieht.

Im konkreten Fall hatte das Gericht über die Verfassungsmäßigkeit eines Landesgesetzes zu entscheiden, das die Vorhabenträger von Windparks dazu verpflichtet, den umliegenden

---

<sup>909</sup> vgl. hierzu unter D.I.1.b)bb)(3) und (4).

<sup>910</sup> vgl. *Köck*, ZUR 2023, 643, 645 ff.

<sup>911</sup> vgl. *Frenz*, EnWZ 2022, 452, 456.

<sup>912</sup> *Möllers*, Juristische Methodenlehre, §10 Rn. 12; vgl. *Reimer*, Juristische Methodenlehre, Rn. 543.

<sup>913</sup> vgl. zur Bedeutung des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts *Boehl*, Ein ökologischer Verfassungswandel?, VerfBlog vom 10.05.2022, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/ein-okologischer-verfassungswandel/>, zuletzt abgerufen am 27.12.2024.

Einwohnern und Gemeinden eine gesellschaftsrechtliche oder wirtschaftliche Beteiligung an eigens für das Vorhaben zu gründenden Projektgesellschaften anzubieten. Mit dem sogenannten Bürger- und Gemeindebeteiligungsgesetzes beabsichtigt der mecklenburg-vorpommerische Landesgesetzgeber, die Akzeptanz in der Bevölkerung für den Neubau der Windenergieanlagen zu verbessern und so einen wesentlichen Beitrag zur erfolgreichen Umsetzung der Energiewende zu leisten. Gegen dieses Gesetz legte ein in der Windenergiebranche tätiges Unternehmen Verfassungsbeschwerde ein. Diese wies das Bundesverfassungsgericht im Wesentlichen als unbegründet zurück. Es verneinte eine Verletzung der Berufsfreiheit (Art. 12 GG), weil der Grundrechtseingriff durch die legitimen Gemeinwohlziele des Klimaschutzes, des Schutzes der Grundrechte vor den nachteiligen Folgen des Klimawandels und der Sicherung der Stromversorgung gerechtfertigt sei.<sup>914</sup> Im Hinblick auf die konkrete Bedeutung des Beteiligungsgesetzes für den Klimaschutz führte das Bundesverfassungsgericht aus, dass „die rechtliche Gemeinwohlbedeutung von Maßnahmen mit nur begrenzter Reichweite – wie hier der landesrechtlichen Pflicht zur Teilhabe Dritter an der Wertschöpfung von Windenergieanlagen oder auch einzelner kommunaler Maßnahmen – nicht von vornherein dadurch beschränkt [ist], dass die im Erzeugungsvorgang ohne CO<sub>2</sub>-Emissionen erzielte Strommenge im Verhältnis zu der gegenwärtig global emittierten Gesamtmenge an CO<sub>2</sub> gering ist“. Zwar sei für die Bedeutung einer Maßnahme zum Ausbau erneuerbarer Energien für den Klimaschutz grundsätzlich auch der Umfang der damit emissionsfrei erzeugbaren Strommenge von Relevanz.<sup>915</sup> Da der Klimawandel aber durch zahlreiche, für sich genommen oftmals geringe Mengen an Treibhausgasemissionen verursacht werde, könne er auch nur durch viele Einzelmaßnahmen angehalten werden. Es liege in der Natur der Sache, dass diesen Einzelmaßnahmen für sich genommen nicht allein entscheidende Wirkung zukomme. Der Klimawandel werde nur durch ein Zusammenwirken der einzelnen Maßnahmen angehalten. Daher könne einer einzelnen Maßnahme nicht entgegengehalten werden, dass sie sich auf die Gesamtmenge der Treibhausgasemissionen nur geringfügig auswirke. Eine besondere Bedeutung für den Klimaschutz könnten Maßnahmen ungeachtet der damit verbundenen Menge an CO<sub>2</sub>-frei erzeugtem Strom außerdem auch dadurch erlangen, dass sie einen Beitrag zu dem in eine internationale Kooperation eingebundenen nationalen Klimaschutz leisteten. Die Vornahme nationaler Klimaschutzmaßnahmen stärke das wechselseitige Vertrauen in der Staatengemeinschaft und motiviere andere Staaten dazu, den vereinbarten Klimaschutz zu realisieren. Im Übrigen sei für die Gemeinwohlbedeutung zu berücksichtigen, dass das Bürger- und

---

<sup>914</sup> BVerfG, Beschl. v. 23.03.2022, 1 BvR 1187/17, BVerfGE 161, 63 Rn. 98 ff. (Eine etwaige Verletzung der Eigentumsfreiheit (Art. 14 GG) prüft das Bundesverfassungsgericht nicht. Dieses Grundrecht werde durch Art. 12 GG als sachnäheres Grundrecht verdrängt, vgl. 162 ff.).

<sup>915</sup> so auch *Murswiek*, in: Sachs, GG, Art. 20a GG Rn. 55a, dem zufolge im Rahmen einer „Kosten-Nutzen-Analyse“ gefragt werden müsse, welche erderwärmungsbedingten Umweltschäden durch diejenigen CO<sub>2</sub>-Substitutionen vermieden würden, die durch die betreffenden Windkraftanlagen erzielt würden.

Gemeindenbeteiligungsgesetz als Pilotprojekt zur Förderung des Ausbaus der Windenergie an Land länderübergreifende Bedeutung haben könne.<sup>916</sup>

Das Bundesverfassungsgericht würdigt also nicht nur die unmittelbare Wirkung einer Klimaschutzmaßnahme auf das Klima und die Reduktion von Treibhausgasemissionen. Es misst auch der Anstoßwirkung, die der Maßnahme im In- und Ausland zukommen kann, eine Bedeutung zu. Das Gewicht, mit dem der Klimaschutz in die Abwägung der konkreten Einzelfallumstände einzustellen ist, hängt nach der Rechtsprechung des Gerichts nicht nur von der unmittelbaren Wirkung der geplanten Maßnahme für den Klimaschutz ab. Vielmehr ist zugunsten des Klimaschutzes ebenfalls positiv zu berücksichtigen, wenn die Maßnahme das Potenzial besitzt, einen Impuls für den Erlass weiterer Klimaschutzmaßnahmen zu setzen.

Diese Rechtsprechung kann auf eine Vielzahl von Klimaschutzmaßnahmen übertragen werden. Denn jede klimaschützende Maßnahme, die über eine ausreichende Sichtbarkeit im In- und Ausland verfügt, hat das Potenzial, einen Impuls für den Erlass weiterer Maßnahmen zu geben und den Klimaschutz so zu multiplizieren. Der Gedanke lässt sich im Hinblick auf Maßnahmen zur Beschleunigung von Verwaltungsverfahren sogar noch weiterspinnen: Diese Regelungen sind nicht nur in der Lage, andere Normgeber zum Erlass vergleichbarer Normen zu motivieren. Sie setzen auch einen Impuls gegenüber den zuständigen Behörden, machen ihnen die besondere Bedeutung des Klimaschutzes deutlich und veranlassen sie so dazu, Verfahren mit der notwendigen Geschwindigkeit und Entschlossenheit zu führen.

Im Ergebnis könnte die Rechtsprechung somit dazu führen, dass der Klimaschutz auch unter Berücksichtigung der konkreten Maßnahme und Einzelfallumstände zukünftig in der Regel mit einem besonders hohen Gewicht in die Abwägung einzustellen ist.

### **c) Herstellung eines angemessenen und optimalen Ausgleiches**

In einem dritten Schritt findet der eigentliche Abwägungsvorgang statt, indem die zuvor abstrakt und konkret festgestellten Abwägungsgesichtspunkte gegenübergestellt und in ein Verhältnis gesetzt werden. Es ist eine Relation „zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe“ herzustellen.<sup>917</sup> Gelungen ist dies, eine Maßnahme ist also verhältnismäßig, wenn ein bei Betrachtung des Gewichts der entgegenstehenden Belange ein angemessener Ausgleich erkennbar ist.<sup>918</sup> Gilt das Gebot der Herstellung

---

<sup>916</sup> BVerfG, Beschl. v. 23.03.2022, 1 BvR 1187/17, BVerfGE 161, 63 Rn. 143 ff. Die Bedeutung einer den Ausbau der erneuerbaren Energien fördernden Maßnahme für das Schutzgut der Energieversorgungssicherheit hängt nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts aber weiterhin von der dadurch erzielbaren Strommenge ab. Die Stromversorgung sei umso besser gesichert, je mehr Strom aus in Deutschland verfügbaren erneuerbaren Energien erzeugt werde (s. Rn. 149).

<sup>917</sup> BVerfG, Beschl. v. 15.12.1991, 1 BvR 1904/95 u.a., BVerfGE 101, 331, 350.

<sup>918</sup> vgl. Möllers, Juristische Methodenlehre, § 10 Rn. 13 ff.; vgl. Reimer, Juristische Methodenlehre, Rn. 546.

praktischer Konkordanz, sind die Schutzgüter durch die Maßnahme nicht nur in einen gerechten, sondern sogar in einen optimalen Ausgleich miteinander zu bringen.<sup>919</sup>

Auf dieser dritten Stufe ist sowohl der zuvor festgestellte abstrakte Rang der entgegenstehenden Schutzgüter als auch die konkrete Bedeutung der Maßnahme für diese zu berücksichtigen. Eine Maßnahme, die im konkreten Einzelfall einen erheblichen Eingriff für ein Schutzgut darstellt, kann danach gerechtfertigt sein, wenn sie dem Schutz eines Rechtsgutes mit einem abstrakt besonders hohen Rang dient. Eine Maßnahme, die bei konkreter Betrachtung in nur geringem Umfang in ein hohes Schutzgut eingreift, kann demgegenüber verfassungswidrig sein, wenn sie dem Schutz eines Rechtsgutes von vergleichsweise niedrigem Verfassungsrang dient.

---

<sup>919</sup> Möllers, Juristische Methodenlehre, § 10 Rn. 47.

#### IV. Ergebnis

Auf verfassungsrechtlicher Ebene begegnet die materiell-rechtliche Beschleunigungsgesetzgebung für Windenergieanlagen an Land insbesondere einem umweltschutzinternen Konflikt. Sie dient der rechtzeitigen Erreichung der im EEG festgelegten Ausbaupfade, die im Interesse des Klimaschutzes eine Transformation zu einer nachhaltigen und treibhausgasneutralen Stromversorgung herbeiführen sollen (§§ 4, 1 Abs. 1 EEG). Gleichzeitig greifen die Errichtung und der Betrieb der erforderlichen Anlagen aber in die Integrität der natürlichen Umgebung der jeweiligen Vorhabenstandorte ein. Wo Windkraftanlagen errichtet werden, werden Bäume gerodet, Tiere vertrieben und das Landschaftsbild beeinträchtigt. Verfassungsrechtlich gilt es daher, mit dem Klimaschutz auf der einen und dem Natur- und Landschaftsschutz auf der anderen Seite zwei gegenläufige Schutzgüter des Art. 20a GG in den Ausgleich zu bringen.<sup>920</sup>

Insoweit verbietet sich jede verallgemeinernde Lösung. Die an den Staat gerichteten und einander entgegenstehenden Schutzgüter verlangen vielmehr eine neue Abwägung für jeden Sachverhalt und jedes neu zu erlassende Gesetz. Der verfassungsrechtliche Konflikt, maßgeblich zwischen dem Klimaschutz und der Energieversorgungssicherheit auf der einen und dem Natur- und Artenschutz auf der anderen Seite, muss für jede Maßnahme aufs Neue ausgetragen und aufgelöst werden.<sup>921</sup>

Wenngleich das Grundgesetz danach keine Generalermächtigung für den Erlass von Schutzmaßnahmen für das eine oder das andere Verfassungsrechtsgut erteilt, schlägt das verfassungsrechtliche Pendel seit einigen Jahren immer stärker zugunsten des Klimaschutzes aus. Vor dem Hintergrund der unmittelbaren Bedrohung berechtigen die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen heute zu weitreichenden Maßnahmen zugunsten des Klimaschutzes und des Ausbaus der erneuerbaren Energien. Dies hat das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber mit seinem Klima-Beschluss vor Augen geführt, indem es den Klimaschutzauftrag des Gesetzgebers ausdrücklich betont und konkretisiert hat. Dadurch wurde das verfassungsrechtliche Profil des Klimaschutzes geschärft und bedeutend gestärkt.<sup>922</sup> Die etwa ein Jahr später durch den Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine ausgelöste Energieversorgungskrise verstärkte die Bedeutung eines schnellen Energieausbaus vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlich geschützten Energieversorgungssicherheit. Aus

---

<sup>920</sup> vgl. zur Entstehung umweltschutzinterner Konflikte im Zuge der Beschleunigungsgesetzgebung vgl. u.a. *Eh*, IR 2022, 302; *Hendrichske*, NVwZ 2023, 965; *Leisner-Egensperger*, NVwZ 2022, 745; *Frenz*, EnWZ 2022, 452; *Schlacke/Thierjung*, DVBl. 2023, 635; *Attendorn*, NVwZ 2022, 1586; *Breuer*, NVwZ 2023, 1273, 1280; *Bernotat/Ammermann*, NVwZ 2023, 972; schon zu früheren Beschleunigungsansätzen: *Lübbe-Wolff*, ZUR 1995, 57.

<sup>921</sup> vgl. *Uechtritz/Rutloff*, NVwZ 2022, 9; *Püttner/Guckelberger*, JuS 2001, 218, 223; *Hendrichske*, NVwZ 2023, 965, 971 f.; *Krumstiek/Frenzen*, DÖV 1995, 1013; *Frenz*, EnWZ 2022, 452, 453, 456 f.

<sup>922</sup> vgl. *Burgi/Nischwitz/Zimmermann*, NVwZ 2022, 1321; *Frenz*, EnWZ 2021, 201; *ders.*, EnWZ 2022, 452, 453; *Renno*, EnWZ 2023, 203; *Köck*, ZUR 2023, 643, 644 f. (Klima-Beschluss als „Meilenstein“).

dem Zusammenspiel dieser Verfassungsschutzgüter folgt heute eine verfassungsrechtliche Pflicht des Gesetzgebers zum beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien.

Mit welchen konkreten Maßnahmen der Gesetzgeber dieser Pflicht nachkommt, ist jedoch verfassungsrechtlich nicht vorgegeben. Es steht in seinem Ermessen, auf welche Weise er die Energiewende vorantreibt, um die Klimaziele rechtzeitig zu erreichen und die Energieversorgung sicherzustellen.<sup>923</sup> Die Beschleunigung von Verwaltungsverfahren durch eine Standardisierung und Vereinfachung von Umweltschutzvorschriften stellt hierfür einen möglichen, aber keinen zwingend zu ergreifenden Maßnahmentyp dar.

---

<sup>923</sup> vgl. *Püttner/Guckelberger*, JuS 2001, 218, 223 f.; *Steinbeiß-Winkelmann*, in: Ziekow, Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, S. 207 ff.; *Uechtritz/Rutloff*, NVwZ 2022, 9, 12; *Frenz*, EnWZ 2021, 201, 208.

## **E. Unionsrechtliche Rahmenbedingungen der materiell-rechtlichen Beschleunigungsgesetzgebung**

Neben dem Verfassungsrecht hat der Gesetzgeber seine Gesetze auch an den Vorgaben des Unionsrechts zu messen.<sup>924</sup> Da die Europäische Union – anders als der nationale Verfassungsgeber – seine Inhalte nicht frei bestimmen kann, sondern nur soweit tätig werden darf, wie die Mitgliedstaaten ihr eine Zuständigkeit übertragen haben (sog. Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, Art. 5 Abs. 1 EUV), sind einige Rechtsbereiche stärker vom Unionsrecht geprägt als andere. Das Umweltrecht stellt heute eines der am meisten vom EU-Recht beeinflussten Bereiche des nationalen Rechts dar. Die Mehrheit der deutschen Umweltgesetze beruht auf EU-rechtlichen Vorgaben.<sup>925</sup> Der materiell-rechtlichen Gesetzgebung in Deutschland werden daher vor allem durch das EU-Umweltrecht Grenzen gesetzt (I.).<sup>926</sup> Allerdings ist seit dem Jahr 2022 auch auf europäischer Ebene eine deutliche Entwicklung zugunsten der materiell-rechtlichen Beschleunigungsgesetzgebung zu beobachten (II.).

---

<sup>924</sup> Dass dem primären und sekundären Unionsrecht der Vorrang gegenüber dem nationalen Recht, grundsätzlich sogar einschließlich des Verfassungsrechts, zukommt, ist heute geklärt, vgl. *Voßkuhle*, NVwZ 2013, 1, 2; BVerfG, Beschl. v. 22.10.1986, 2 BvR 197/83, BVerfGE 73, 339, 374 f.

<sup>925</sup> *Voßkuhle*, NVwZ 2013, 1, 1.

<sup>926</sup> vgl. *Huber*, DVBl. 1999, 489.

## I. Grenzen des EU-Umweltrechts für die materiell-rechtliche Beschleunigungsgesetzgebung

Wie das nationale Umweltverfassungsrecht hat sich das Umweltrecht der Europäischen Union in den vergangenen Jahrzehnten stark entwickelt. Ursprünglich spielte der Umweltschutz auf europäischer Ebene keine Rolle. So verlieh der Gründungsvertrag aus dem Jahr 1957 der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) noch keine umweltrechtlichen Kompetenzen.<sup>927</sup> Mit dem Ausbau der zunächst reinen Wirtschaftsgemeinschaft hin zu einer umfassenden politischen Organisation entwickelte die Gemeinschaft ab den 1970er Jahren jedoch Schritt für Schritt auch eine eigene Umweltpolitik.<sup>928</sup> Den Ausgangspunkt bildete eine Erklärung des Europäischen Rates aus dem Jahr 1972, in der die Staats- und Regierungschefs forderten, das wirtschaftliche Wachstum der Gemeinschaft verstärkt auf eine Verbesserung der Lebensqualität und des Lebensniveaus auszurichten und dabei dem Schutz der Umwelt eine besondere Aufmerksamkeit zu widmen.<sup>929</sup> Mit der Aufnahme eines Umweltkapitels durch die Einheitliche Europäische Akte<sup>930</sup> im Jahr 1987 in die Verträge (damalige Art. 130r ff. EWGV, heute Art. 191-193 AEUV) wurde die Umweltpolitik schließlich auf eine ausdrückliche Rechtsgrundlage gestellt.<sup>931</sup> Mit dem Vertrag von Maastricht wurde der Umweltschutz im Jahr 1993 zudem als Zielbestimmung der Europäischen Gemeinschaften in Art. 3 EGV (heutiger Art. 3 EUV) verankert.<sup>932</sup>

Heute gibt es kaum einen Bereich des Umweltrechts mehr, der nicht vom Unionsrecht geprägt ist.<sup>933</sup> Das europäische Umweltrecht umfasst rund 300 Rechtsakte, die nahezu alle Bereiche des Umweltrechts abdecken, und stellt damit heute eines der wesentlichen Tätigkeitsfelder der Europäischen Union dar.<sup>934</sup> Auch der materiell-rechtlichen Beschleunigungsgesetzgebung durch den nationalen Gesetzgeber werden durch das EU-Umweltrecht Grenzen gesetzt. Insoweit ist zwischen den abstrakten Vorgaben des Primärrechts (1.) und den konkreten Anforderungen des Sekundärrechts (2.) zu unterscheiden.

---

<sup>927</sup> *Epiney*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, Art. 191 AEUV Rn. 1; *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, Art. 11 AEUV Rn. 2.

<sup>928</sup> *Calliess*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 191 AEUV Rn. 1.

<sup>929</sup> vgl. Erklärung des Rates der Europäischen Gemeinschaften und der im Rat Vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 22. November 1973 über ein Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaften für den Umweltschutz, ABl. Nr. C 112, S. 0001-0002, abrufbar unter <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/71/umweltpolitik-allgemeine-grundsätze-und-grundlegender-rahmen>, zuletzt abgerufen am 27.12.2024

<sup>930</sup> Die Einheitliche Europäische Akte (EEA) stellt den ersten besonderen Reformvertrag dar, auf den später die Vertragswerke Maastricht, Amsterdam, Nizza und Lissabon folgten. Sie wurde am 28.02.1986 beschlossen und trat am 01.07.1987 in Kraft.

<sup>931</sup> vgl. *Epiney*, Umweltrecht der EU, Teil 1 2. Kap. A. Rn. 5; *Heselhaus*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, Art. 191 AEUV Rn. 1.

<sup>932</sup> Vertrag von Maastricht vom 07.02.1992, in Kraft getreten am 01.11.1993.

<sup>933</sup> *Calliess*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 191 AEUV Rn. 1.

<sup>934</sup> *Epiney*, Umweltrecht der EU, Teil 1 2. Kap. A. Rn. 6.

## 1. Umweltschutzrechtliche Vorgaben des Primärrechts

Seine Grundlage findet das EU-Umweltrecht in den primärrechtlichen Vorgaben des Art. 3 EUV, der Art. 11 und 191 ff. AEUV sowie des Art. 37 der Grundrechte-Charta.<sup>935</sup> Gemeinsam können diese Normen als „europäisches Umweltverfassungsrecht“ bezeichnet werden.<sup>936</sup> An vielen Stellen weisen sie inhaltliche Gemeinsamkeiten mit den auf nationaler Ebene durch das Grundgesetz gewährleisteten Umweltrechten auf.

### a) Art. 3 EUV

Art. 3 EUV schreibt die Zielvorgaben des Rechts der Europäischen Union fest. Es handelt es sich um eine Norm mit fundamentaler Bedeutung,<sup>937</sup> die teilweise als verfassungsrechtliche Grundnorm der EU bezeichnet wird.<sup>938</sup> Gemäß Art. 3 Abs. 3 Unterabs. 1 EUV gehört neben der Sicherung und Förderung des Friedens, der Freiheit und der Sicherheit auch der Schutz der Umwelt zu den Unionszielen. Darin heißt es:

*„Die Union errichtet einen Binnenmarkt. Sie wirkt auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hin.“*

*Hervorhebungen nur hier.*

Art. 3 EUV adressiert zuvorderst die Union und deren Organe. Diese sind bei jedem Handeln an die Zielvorgaben des Art. 3 EUV gebunden und haben ihr Tätigwerden stets daran auszurichten.<sup>939</sup> Die Mitgliedstaaten und ihre Bürger können diese Zielvorgaben nicht einklagen.<sup>940</sup> Damit ist die umweltrechtliche Zielbestimmung des Art. 3 EUV eng mit der Staatszielbestimmungen des Art. 20a GG verwandt.<sup>941</sup>

Systematisch reiht sich die Zielvorgabe Umweltschutz in Art. 3 Abs. 3 EUV in die wirtschaftspolitischen Ziele der Union ein.<sup>942</sup> Dies bedeutet aber nicht, dass die Zielvorgabe lediglich im Rahmen von wirtschaftspolitischen Zusammenhängen Geltung entfaltet. Das Umweltschutzziel gilt vielmehr auch unabhängig von jeglichen wirtschaftspolitischen Zielen. Die Europäische Union, die heute nicht mehr nur eine Wirtschaftsgemeinschaft, sondern eine

---

<sup>935</sup> vgl. Appel, in: Koch/Hofmann/Reese, Handbuch UmweltR, § 2 Rn. 13 ff.

<sup>936</sup> Appel, in: Koch/Hofmann/Reese, Handbuch UmweltR, § 2 Rn. 4 ff.

<sup>937</sup> Pechstein, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 3 EUV Rn. 2.

<sup>938</sup> Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 3 EUV Rn. 1.

<sup>939</sup> Terhechte, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, Art. 3 EUV Rn. 27.

<sup>940</sup> Terhechte, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, Art. 3 EUV Rn. 28.

<sup>941</sup> Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 3 EUV Rn. 2.

<sup>942</sup> Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 3 EUV Rn. 39.

umfassende, rechtsgebietsübergreifende politische Organisation darstellt, setzt sich den Umweltschutz als Mittel zur Sicherung der menschlichen Gesundheit, der natürlichen Ressourcen sowie zur Bekämpfung des Klimawandels – (auch) unabhängig von wirtschaftlichen Erwägungen – zum Ziel.<sup>943</sup>

## **b) Art. 191 ff. AEUV**

Während Art. 3 EUV den Umweltschutz als allgemeines Ziel und Grundsatz der Unionspolitik festlegt, erteilen die Bestimmungen der Art. 191 bis 193 einen AEUV einen konkreten Handlungsauftrag an die Organe der Europäischen Union und stellen damit die vertragliche Rechtsgrundlage für das Umweltsekundärrecht auf.

Art. 191 AEUV konkretisiert die Ziele und Aufgaben des Umweltsekundärrechts, die die Organe der Europäischen Union im Rahmen ihrer Umweltpolitik zu beachten haben. Im ersten Absatz wird durch die Aufstellung von Zielvorgaben der inhaltliche Rahmen für das Umweltsekundärrecht gesteckt.<sup>944</sup> Damit werden die Grenzen des Gestaltungsspielraums aufgestellt, der dem EU-Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Sekundärrechts zusteht.<sup>945</sup> Zu den in Art. 191 Abs. 1 AEUV formulierten Zielen gehören die Erhaltung und der Schutz der Umwelt sowie die Verbesserung ihrer Qualität, der Schutz der menschlichen Gesundheit, die umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen sowie zuletzt die Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme, insbesondere zur Bekämpfung des Klimawandels. In Abs. 2 betont auch Art. 191 AEUV, wie bereits Art. 3 EUV, das Ziel der Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus. Daneben werden allgemeine Grundsätze benannt, auf denen das Umweltsekundärrecht beruhen soll. Hierzu gehören das Vorsorge- und Vorbeugungsprinzip, die vorrangige Bekämpfung von Umweltbeeinträchtigungen am Ursprung und das Verursacherprinzip. In den Abs. 3 und 4 werden sodann Leitlinien für den Prozess der Erarbeitung der Umweltpolitik vorgegeben. Die Unionsorgane haben die verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Daten, die Umweltbedingungen in den einzelnen Regionen der Union, die Vorteile und die Belastung aufgrund des Tätigwerdens bzw. eines Nichttätigwerdens und die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Union insgesamt sowie die ausgewogene Entwicklung ihrer Regionen zu berücksichtigen (Abs. 3). Die Union und ihre Mitgliedstaaten sind zur Zusammenarbeit mit Drittländern und internationalen Umweltorganisationen verpflichtet (Abs. 4).

---

<sup>943</sup> vgl. *Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, Art. 3 EUV Rn. 55; *Epiney*, Umweltrecht der EU, Teil 1 Kap. 1 Rn. 2.

<sup>944</sup> vgl. *Heselhaus*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, Art. 191 AEUV Rn. 1.

<sup>945</sup> vgl. *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 3 EUV Rn. 11.

Art. 192 AEUV stellt die formellen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen für den Erlass von Umweltsekundärrecht auf. Zunächst gewährt die Norm der Europäischen Union die Verbandskompetenz<sup>946</sup> zum Tätigwerden im Bereich des Umweltrechts.<sup>947</sup> Daneben entscheidet Art. 192 AEUV auch über Organkompetenz, Handlungsformen und Verfahren des Umweltsekundärrechts.<sup>948</sup> Gemäß Art. 192 Abs. 1 AEUV werden EU-Umweltrechtsakte grundsätzlich im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens erlassen. Für einige Maßnahmenbereiche sieht die Vorschrift in Abs. 2 ausnahmsweise ein besonderes Gesetzgebungsverfahren vor. Der Abs. 3 ermächtigt den europäischen Gesetzgeber zum Erlass allgemeiner Umweltaktionsprogramme. Die Abs. 4 und 5 betreffen die Finanzierung der Durchführung des Umweltsekundärrechts.

Die sogenannte Schutzverstärkungsklausel<sup>949</sup> des Art. 193 AEUV (auch Alleingangsklausel<sup>950</sup>) erlaubt den Mitgliedstaaten, Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen, die über das Umweltrecht der Union hinausgehen (sog. „opting up“<sup>951</sup>). Die Regelung dient einem möglichst weitgehenden Umweltschutz.<sup>952</sup>

### c) Art. 11 AEUV

Art. 11 AEUV erweitert den Strauß der Normen des EU-Umweltprimärrechts um eine sogenannte Querschnittsklausel (auch Integrationsklausel), die dazu führt, dass der Umweltschutz auf die gesamte Unionspolitik ausstrahlt.<sup>953</sup> Die Regelung lautet:

---

<sup>946</sup> Nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung darf die EU nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig werden, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen übertragen haben (Art. 5 Abs. 2 Satz 1 AEUV). Für eine solche Kompetenzübertragung reicht die Umweltzielbestimmung in Art. 3 EUV noch nicht aus (vgl. Art. 3 Abs. 6 EUV). Es bedarf vielmehr einer ausdrücklichen Ermächtigungsgrundlage in den Verträgen (vgl. *Pechstein*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 3 EUV Rn. 2). Mit Art. 192 AEUV übertragen die Mitgliedstaaten der Union die Zuständigkeit im Hinblick auf die in Art. 191 AEUV gesteckten umweltschutzrechtlichen Ziele (*Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, Art. 192 AEUV Rn. 1 f.).

Die klimarelevante Energiepolitik der Union fällt seit Einführung des Art. 194 AEUV im Zuge des Vertrags von Lissabon nicht mehr unter den Anwendungsbereich des Art. 192 AEUV. Damit schuf der Gesetzgeber eine einheitliche Kompetenznorm für die europäische Klimapolitik, die zuvor, soweit umweltrelevant, unter die Umweltkompetenznorm und im Übrigen unter Art. 170 fiel (vgl. *Heselhaus*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, Art. 191 AEUV Rn. 17).

<sup>947</sup> Ob Art. 192 oder vielmehr Art. 191 ff. in ihrer Gesamtschau als Kompetenzgrundlage zu sehen ist, wird nicht immer eindeutig beantwortet, vgl. *Calliess*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 191 AEUV Rn. 1 (eher im Sinne einer Gesamtschau) und Art. 192 Rn. 1 (sieht dort Art. 192 Abs. 1 als Kompetenzgrundlage an).

<sup>948</sup> *Calliess*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 5 EUV Rn. 10; vgl. *Bast*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, Art. 5 EUV Rn. 19 (zur typischen Simultaneität der gleichzeitigen Zuweisung von Verband- und Organkompetenz in europäischen Kompetenzregelungen).

<sup>949</sup> *Heselhaus*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, Art. 191 AEUV Rn. 5.

<sup>950</sup> *Calliess*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 193 AEUV Rn. 1; *Kahl*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 193 Rn. 2; *Vofßkuhle*, NVwZ 2013, 1, 2.

<sup>951</sup> *Vofßkuhle*, NVwZ 2013, 1, 2.

<sup>952</sup> *Winkler*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, Art. 193 AEUV Rn. 1 ff.

<sup>953</sup> *Heselhaus*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, Art. 11 AEUV Rn. 1 ff. Als Querschnittsklausel wird im Unionsrecht eine Form der Regelungstechnik bezeichnet, bei der eine Norm bestimmte Grundsätze vorgibt, die grundsätzlich bei jeder Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen durch die Organe der EU zu berücksichtigen sind, vgl. <http://www.lexexakt.de/index.php/glossar/querschnittsklausel.php>, zuletzt abgerufen am 27.12.2024.

*„Die Erfordernisse des Umweltschutzes müssen bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden.“*

Die Norm wurde in ihrer Ursprungsfassung im Jahr 1987 im Zuge der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA)<sup>954</sup> als erste Querschnittsklausel des Unionsrechts in die Verträge eingeführt.<sup>955</sup> Sie unterstreicht damit nicht nur durch ihren Inhalt, sondern auch durch ihre Historie die Bedeutung der Umweltpolitik in der Gemeinschaft.<sup>956</sup> Auch die prominente Stellung der Klausel zu Beginn des AEUV betont den hohen Rang des Umweltschutzes in der Union.<sup>957</sup>

Art. 11 AEUV verpflichtet die Organe der EU und ihre Mitgliedstaaten, die Belange des Umweltschutzes i.S.d. Art. 3 EUV, konkretisiert durch Art. 191 AEUV, ständig zu berücksichtigen und mit gegenläufigen Interessen abzuwägen.<sup>958</sup> Sie basiert auf dem Gedanken, dass der komplexen Aufgabe des Umweltschutzes nur durch deren Verständnis als „problembezogene Querschnittsaufgabe“ Rechnung getragen werden. Ein effektiver Umweltschutz verlangt danach, dass Entscheidungen auch in umweltexternen Bereichen nicht ausschließlich an deren spezifischen Gegebenheiten ausgerichtet werden. Vielmehr sind bei jedem Tätigwerden der Unionsorgane, ungeachtet des Inhalts, die damit voraussichtlich einhergehenden Umweltauswirkungen als Abwägungsbelang zu berücksichtigen.<sup>959</sup> Um die Berücksichtigung umweltrechtlicher Belange in umweltfremden Rechtsgebieten zu ermöglichen, wird aus Art. 11 AEUV die kompetenzerweiternde Berechtigung entnommen, den Umweltschutz in die jeweiligen Kompetenzbereiche zu integrieren.<sup>960</sup>

Als Beispiel für die Umsetzung der Querschnittsklausel des Art. 11 AEUV kann die Einsetzung von Verwaltungseinheiten in den verschiedenen Generaldirektionen der Europäischen Kommission (z.B. Industrie, Landwirtschaft, Transport und Energie), die sich mit den spezifischen Umweltfragen der jeweiligen Sachbereiche befassen, genannt werden. Auch das

---

<sup>954</sup> Die EEA (auch Vertrag von Luxemburg) wurde am 28.02.1986 unterzeichnet und trat am 01.07.1987 in Kraft. Sie etablierte das Ziel der Errichtung eines Binnenmarktes als „Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen dieses Vertrags gewährleistet ist“ in den Verträgen. Die EEA änderte zudem die Funktionsweise und Entscheidungsverfahren der EU-Organe und dehnte die Zuständigkeiten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) auf die Bereiche Forschung und Entwicklung, Umwelt, Verkehr, Sozialpolitik, Arbeitsrechtspolitik und Gleichberechtigung aus; vgl. *Maurer*, in: Große Hüttmann/Wehling, Das Europalexikon.

<sup>955</sup> Heute kennt der AEUV weitere Querschnittsklauseln, beispielsweise in Art 167 Abs. 4 AEUV (Vielfalt der Kulturen), Art. 12 AEUV (Verbraucherschutz) und Art. 173 Abs. 3 AEUV (Wettbewerbsfähigkeit der Industrie). *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, Art. 11 AEUV Rn. 1.

<sup>956</sup> *Nettesheim*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der EU, Art. 11 AEUV Rn. 10.

<sup>957</sup> vgl. *Wiegand*, DVBl. 1993, 533, 536, der Art. 11 AEUV als „Mechanismus zur Zielerreichung“ bezeichnet.

<sup>958</sup> vgl. *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, Art. 11 AEUV Rn. 6 ff.; *Nettesheim*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der EU, Art. 11 AEUV Rn. 15 ff.; *Kahl*, in: *Streinz*, EUV/AEUV, Art. 11 AEUV Rn. 10 ff.; *Krämer*, in: *von der Groeben/Schwarze/Hatje*, Europäisches Unionsrecht, Art. 11 AEUV Rn. 5 ff.; *Epiney*, Umweltrecht der EU, Teil 1 Kap. 1 Rn. 13; *Heselhaus*, in: *Pechstein/Nowak/Häde*, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, Art. 192 AEUV Rn. 2.

<sup>960</sup> *Heselhaus*, in: *Pechstein/Nowak/Häde*, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, Art. 11 AEUV Rn. 10; *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, Art. 11 AEUV Rn. 13.

im Rahmen der „Better-Regulation“-Strategie eingeführte Impact Assessment, nach dem die Generaldirektionen der Kommission jede Maßnahme auch auf ihre umweltpolitischen Auswirkungen hin überprüfen und ihre Berichte dem Ausschuss für Regulierungskontrolle vorlegen, ist Ausfluss der Integrationsklausel des Art. 11 AEUV.<sup>961</sup>

#### d) Art. 37 Grundrechte-Charta

Zuletzt hat der europäische Gesetzgeber den Umweltschutz auch in die Charta der Grundrechte der Europäischen Union<sup>962</sup> aufgenommen. In Art. 37 GRCh heißt es:

*„Ein hohes Umweltschutzniveau und die Verbesserung der Umweltqualität müssen in die Politik der Union einbezogen und nach dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung sichergestellt werden.“*

Die Regelung ist im Hinblick auf ihre Rechtsnatur umstritten. Weitgehende Einigkeit besteht dahingehend, dass es sich bei Art. 37 GRCh nicht um ein Grundrecht i.S.d. Art 52 Abs. 1 GRCh handelt.<sup>963</sup> Die Vorschrift wird überwiegend als Grundsatz i.S.v. Art. 52 Abs. 5 GRCh verstanden.<sup>964</sup> Dementsprechend gewährt Art. 37 GRCh kein subjektives Recht, in Umweltangelegenheiten vor den Unionsgerichten Klage zu erheben.<sup>965</sup> Welche Rechtswirkung mit dem Grundsatz des Art. 37 GRCh einhergeht, wird allerdings unterschiedlich beantwortet. Teilweise wird davon ausgegangen, dass die Vorschrift lediglich eine „überflüssige“ Staatszielbestimmung enthalte, die in der GRCh deplatziert sei und neben Art. 3 EUV sowie Art. 191 ff. und 11 AEUV keinen Mehrwert für den Umweltschutz mit sich bringe.<sup>966</sup> Andere meinen, dass Staatszielbestimmungen nicht mit Grundsätzen i.S.v. Art. 52 Abs. 5 GRCh gleichzusetzen seien. Letzteren käme auch eine subjektiv-rechtliche Komponente zu. Dies folge

<sup>961</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 11 AEUV Rn. 15 ff.

<sup>962</sup> Grundrechte-Charta der EU (ABl. 2016/C 202/02) ist im Jahr 2000 als zunächst nicht rechtsverbindliche Norm proklamiert worden. Mit dem Vertrag von Lissabon wurde ihr die gleiche Rechtsverbindlichkeit verliehen wie den EU-Verträgen. Sie gehört seitdem zum europäischen Primärrecht. Die GRCh umfasst insgesamt 54 Artikel, die in die sieben Kapitel Würde, Freiheiten, Gleichheit, Solidarität, Bürgerrechte, Justizielle Rechte und Allgemeine Bestimmungen gruppiert sind.

<sup>963</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 37 GRCh Rn. 1; Jarass, GRCh, Art. 37 Rn. 3; Heselhaus, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, Art. 37 GRCh Rn. 10; Streinz, EUV/AEUV, Art. 37 GRCh Rn. 1; Wegener, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, Art. 37 GRCh Rn. 1; Schwerdtfeger, in: Meyer/Hölscheidt, GRCh, Art. 37 Rn. 20 ff., die zumindest Zweifel an der Einordnung als Grundrecht äußert.

<sup>964</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 37 GRCh Rn. 1; Jarass, GRCh, Art. 37 Rn. 3; Heselhaus, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, Art. 37 GRCh Rn. 10; Streinz, EUV/AEUV, Art. 37 GRCh Rn. 1.

Teilweise wird angeführt, dass Art. 37 GRCh vom EUGH (Urt.v. 21.12.2016, C-444/15, Rn. 61 f.) als Recht i.S.v. Art 52 Abs. 2 GRCh eingeordnet werde (vgl. Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 37 GRCh Rn. 8; Schwerdtfeger, in: Meyer/Hölscheidt, GRCh, Art. 37 Rn. 20 ff.). Nach hiesigem Verständnis will der EuGH in dem zitierten Urteil aber lediglich zum Ausdruck bringen, dass Art. 37 GRCh – wie es Art. 52 Abs. 2 GRCh für die Grundrechte der Charta bestimmt – im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Bedingungen und Grenzen auszulegen ist. Die vom EuGH gewählte Formulierung „dies gilt auch für“ (Rn. 62) ist nicht dahingehend zu verstehen, dass er Art. 37 GRCh als Recht i.S.d. der GRCh versteht.

<sup>965</sup> EuG, Beschl. v. 28.09.2016, T-600/15, BeckRS 2016, 82723 Rn. 47 f.

<sup>966</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 37 GRCh Rn. 4; Streinz, EUV/AEUV, Art. 37 GRCh Rn. 1 f.; vgl. auch Schwerdtfeger, in: Meyer/Hölscheidt, GRCh, Art. 37 Rn. 20 ff. unter Verweis auf EuGH, Urt. v. 21.12.2016, C-444/15, BeckRS 2016, 83106.

daraus, dass Grundsätze insbesondere Sachgebiete betreffen, in denen vereinzelt schon grundrechtliche Gewährleistungen in den Mitgliedstaaten bestünden, sich aber noch kein EU-weiter Konsens diesbezüglich herausgebildet hat. Die Umsetzung dieser Charta-Grundsätze resultiere dann aber regelmäßig in der Zuerkennung subjektiver Rechte auf einfachgesetzlicher Ebene.<sup>967</sup> Dem ist entgegenzuhalten, dass die Rechtsqualität einer ranghöheren Norm weder aus den regelmäßig vorliegenden Begleitumständen, noch aus ihrer Umsetzung auf der unteren Ebene abgeleitet werden kann. Im Übrigen wird nicht klar, welcher Mehrwert aus der vermeintlich „subjektiv-rechtlichen Komponente“ des Art. 37 GRCh folgen sollte, wenn die Norm selbst jedenfalls kein subjektives Klagerecht vermittelt.

Auch der materielle Schutzgehalt des Art. 37 GRCh für die Umwelt läuft mit den umweltrechtlichen Bestimmungen in EUV und AEUV gleich. Das dort genannte hohe Umweltschutzniveau und die Verbesserung der Umweltqualität werden fast wortgleich bereits durch Art. 3 Abs. 3 EUV gewährleistet. Deren Einbeziehung in die Politik der Europäischen Union wird durch die Querschnittsklausel des Art. 11 AEUV sichergestellt. Auch der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung ist bereits in Art. 11 AEUV sowie im 9. Erwägungsgrund zur Präambel des EUV enthalten.<sup>968</sup>

Nach der hier vertretenen Auffassung kommt Art. 37 GRCh neben den Vorschriften des Art. 3 EUV sowie Art. 191 ff. und 11 AEUV kein Mehrwert im Hinblick auf den inhaltlichen Umfang des Umweltschutzes oder dessen rechtliche Durchsetzung zu. Die Norm hat aber eine symbolische Funktion, indem sie den Umweltschutz auch in die GRCh integriert und dadurch dessen Bedeutung unterstreicht.

---

<sup>967</sup> *Heselhaus*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, Art. 37 GRCh Rn. 11; vgl. auch vgl. auch *Wegener*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, Art. 37 GRCh Rn. 3. („Leistungsgewährleistung in der Variante Schutzpflicht“).

<sup>968</sup> *Schwerdtfeger*, in: Meyer/Hölscheidt, GRCh, Art. 37 Rn. 22; *Calliess*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 37 GRCh Rn. 6 f.; vgl. auch EuGH, Urt. v. 21.12.2016, C-444/15, BeckRS 2016, 83106 Rn. 61 ff.

## 2. Grenzen durch das Umweltsekundärrecht am Beispiel der EU-Vogelschutz-Richtlinie

Die Europäische Union hat es sich zum Ziel gesetzt, einen gemeinsamen Binnenmarkt zwischen den Mitgliedstaaten aufzubauen und zu sichern (Art. 3 Abs. 3 EUV). Daher gilt es, die unterschiedlichen Rechtsvorschriften einander anzugleichen, um Handelshemmnisse zwischen den Staaten abzubauen (Art. 114 AEUV). Das Sekundärrecht stellt zu diesem Zweck Regelungen auf, die die abstrakten Leitlinien des Primärrechts präzisieren und deren einheitliche Auslegung und Umsetzung sicherstellen. Sie entfalten entweder unmittelbare Geltung in den Mitgliedstaaten oder sind zumindest zwingend von den Mitgliedstaaten in nationales Recht umzusetzen (Art. 288 AEUV). Über diese Vorgaben hinaus dürfen die nationalen Gesetzgeber nur soweit tätig werden, wie das Unionsrecht keine Regelungen enthält (Art. 4 AEUV).<sup>969</sup> Damit stellt das Sekundärrecht eine weitere Regelungsebene dar, die vom nationalen Gesetzgeber im Zuge seiner Beschleunigungsgesetzgebung zwingend zu beachten ist. Die durch die abstrakten Zielvorgaben des nationalen Verfassungsrechts und europäischen Primärrechts gewährten Gestaltungsspielräume werden dadurch erheblich eingeschränkt.

In den vergangenen Jahrzehnten hat sich das Sekundärrecht insbesondere im Bereich des Umweltschutzes sowohl in seiner Themenvielfalt als auch in seiner Detailtiefe erheblich weiterentwickelt. Heute ist es kaum noch möglich, den Überblick über die vielen verschiedenen Richtlinien und Verordnungen im Umweltbereich zu behalten.<sup>970</sup> Im Hinblick auf den Windenergieausbau entsteht in umweltrechtlicher Hinsicht regelmäßig Konflikte mit dem europäischen Vogelschutzrecht. Im Folgenden soll daher anhand des Beispiels der Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (sog. Vogelschutz-Richtlinie)<sup>971</sup> dargestellt werden, welchen Hindernissen die materiell-rechtliche Beschleunigungsgesetzgebung für den Windenergieausbau auf der Ebene des Unionsrechts begegnet.

---

<sup>969</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 4 AEUV Rn. 1.

<sup>970</sup> Kahl, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 192 AEUV Rn. 12; vgl. für einen Überblick über das Umweltsekundärrecht: Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 192 AEUV Rn. 3 ff.; Nettessheim, in: Grabitz/Hilf/Nettessheim, Das Recht der EU, Art. 192 AEUV Rn. 131 ff.; Heselhaus, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, Art. 192 AEUV Rn. 18 ff.

<sup>971</sup> Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.11.2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl. L 20, S. 7-25, in Kraft getreten am 15.02.2010. Die heutige Fassung der Richtlinie findet ihren Ursprung in der Richtlinie 79/409/EWG vom 2. April 1979. Gemeinsam mit der FFH-Richtlinie dient sie nicht nur der Konkretisierung des Umweltprimärrechts im Hinblick auf den Vogelschutz, sondern auch der Umsetzung der Berner Konvention, einem völkerrechtlichen Vertrag über den Schutz europäischer wildlebender Tiere und Pflanzen (Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume vom 19.09.1979, SEV Nr. 104).

## a) Hintergrund, Inhalt und Umsetzung in nationales Recht

Die Vogelschutz-Richtlinie dient der Erhaltung der Bestände sämtlicher im Gebiet der Europäischen Union heimischen Vogelarten einschließlich der Zugvogelarten. Zu diesem Zweck verpflichtet sie die Mitgliedstaaten der Europäischen Union zur Erhaltung und Wiederherstellung der Lebensstätten und Lebensräume, insbesondere durch die Einrichtung von Schutzgebieten und die Einführung artenschutzrechtlicher Schutzvorschriften.<sup>972</sup>

Der Anwendungsbereich der Richtlinie wird in Art. 1 Vogelschutz-Richtlinie definiert. Danach betrifft sie grundsätzlich sämtliche wildlebende Vogelarten, die im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten heimisch sind. Sie gilt nicht nur für Vögel, sondern auch für ihre Eier, Nester und Lebensräume.

In den Art. 2 ff. normiert die Richtlinie die Schutzpflichten, die von den Mitgliedstaaten zu ergreifen sind. Zunächst verpflichtet der europäische Gesetzgeber die Mitgliedstaaten in Art. 2 und 3 Vogelschutz-Richtlinie generalklauselartig, die „erforderlichen Maßnahmen“ zum Schutz des Vogelbestands und ihrer Lebensräume zu ergreifen. Präzisierungen dieser weit formulierten Pflicht enthalten die Art. 5 ff. Vogelschutz-Richtlinie. Für den Schutz der Lebensräume besonders gefährdeter Vogelarten, die in Anhang I der Richtlinie aufgeführt werden, sieht die Richtlinie in Art. 4 Vogelschutz-Richtlinie etwa die Einrichtung von Vogelschutzgebieten vor. Für diese haben die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen zu treffen, um die Verschmutzung oder Beeinträchtigung der Lebensräume sowie die Belästigung der Vögel zu vermeiden. Eine zentrale Bedeutung im Hinblick auf den Schutz des Bestands wildlebender Vögel kommt wiederum den in Art. 5 Vogelschutz-Richtlinie angeordneten Zugriffs- und Besitzverboten zu, mit denen bestimmte Handlungen, etwa das absichtliche Töten und Fangen, die absichtliche Zerstörung oder Beschädigung von Nestern oder das Sammeln von Eiern in der Natur, für unzulässig zu erklären sind. Darüber hinaus erhält die Richtlinie Vermarktungsverbote (Art. 6 Vogelschutz-Richtlinie) sowie Beschränkungen für die Jagd bestimmter Vogelarten (Art. 7 Vogelschutz-Richtlinie). In Art. 10 Vogelschutz-Richtlinie werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, Forschungen und Arbeiten betreffend den Vogelschutz zu fördern.

In Deutschland wird die Vogelschutz-Richtlinie insbesondere durch das BNatSchG umgesetzt.<sup>973</sup> In § 32 BNatSchG wird beispielsweise die Ausweisung von Vogelschutzgebieten (Art. 4 Vogelschutz-Richtlinie) geregelt. Die Vorschriften der §§ 44 ff. BNatSchG setzen die

---

<sup>972</sup> Bundesamt für Naturschutz (BfN), <https://www.bfn.de/abkommen-richtlinie/vogelschutzrichtlinie-richtlinie-2009147eg-des-europaeischen-parlaments-und-des>

<sup>973</sup> Auch in anderen gesetzlichen und untergesetzlichen Vorschriften werden die Vorgaben der Vogelschutz-Richtlinie in das nationale Recht übernommen. Beschränkungen für die Vogeljagd (Art. 7 Vogelschutz-Richtlinie) werden beispielsweise in der Verordnung über die Jagdzeiten (JagdzeitV) umgesetzt.

Zugriffs- und Vermarktungsverbote der Art. 5 und 6 um. Der § 30 BNatSchG stellt Regelungen zum Schutz von Biotopen als Lebensraum von Vögeln auf (Art. 2).

## **b) Herausforderungen für die materiell-rechtliche Beschleunigungsgesetzgebung**

Die Vogelschutz-Richtlinie stellt die materiell-rechtliche Beschleunigungsgesetzgebung für Windenergieanlagen vor erhebliche Herausforderungen.

Als Beispiel kann der Konflikt zwischen dem in Art. 5 Vogelschutz-Richtlinie statuierten Tötungsverbot und der Genehmigung von Windenergieanlagen angeführt werden: Durch den Betrieb von Windenergieanlagen entsteht die Gefahr, dass tieffliegende Wildvögel durch die Rotorenblätter erschlagen oder verletzt werden, wenn diese tief fliegen, beispielsweise, weil sie in der Vegetation rasten, Nahrung suchen oder brüten.<sup>974</sup> In Art. 5 a) Vogelschutz-Richtlinie werden die Mitgliedstaaten jedoch verpflichtet, das absichtliche Töten wildlebender Vögel ungeachtet der angewendeten Methode zu verbieten. Man könnte nun meinen, dass der Betrieb einer Windenergieanlage keine *absichtliche* Tötung von potentiell gefährdeten Vögeln und daher keinen Verstoß gegen das Tötungsverbot des Art. 5 a) Vogelschutz-Richtlinie darstellt. So vertrat es auch die frühere Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, die eine Bedeutung des besonderen Artenschutzrechts für die Zulassung von Vorhaben im Rahmen der Fachplanung verneinte. Als absichtliche Verstöße gegen die artenschutzrechtlichen Verbote wurden nur gezielte Beeinträchtigungen von Tieren angesehen. Nicht absichtlich sollten dagegen Beeinträchtigungen sein, die sich als unausweichliche Konsequenz rechtmäßigen Handelns ergaben.<sup>975</sup> Der EuGH legte den Absichtsbegriff im Jahr 2002 hingegen weit aus und bleibt dieser Rechtsprechung bis heute treu.<sup>976</sup> Er bejaht eine absichtliche Tötung bereits dann, wenn die Tötung oder Störung „zumindest in Kauf genommen“ wird.<sup>977</sup> Für die in der FFH-Richtlinie enthaltenen Zugriffsverbote<sup>978</sup> entschied das Gericht etwa, dass der Verkehr mit Mopeds auf einer

---

<sup>974</sup> vgl. NABU, Auswirkungen des „Repowering“ von Windkraftanlagen auf Vögel und Fledermäuse, Oktober 2006, S. 8 ff., abrufbar unter <https://bergenhusen.nabu.de/forschung/windenergie-und-voegel/index.html>, zuletzt abgerufen am 27.12.2024.

<sup>975</sup> vgl. BVerwG, Urt. v. 11.01.2001, 4 C 6/00, NVwZ 2001, 1040, 1042; BVerwG, Beschl. v. 12.04.2005, 9 VR 41/04, NuR 2005, 538, 541.

<sup>976</sup> EuGH, Urt. v. 30.1.2002 – C-103/00, Slg. 2002, I-1147 ff (Caretta; noch unter Verweis auf die besondere Konstellation des zugrundeliegenden Falles); EuGH, Urt. v. 18.05.2006, C-221/04, BeckRS 2006, 70377 Rn. 71.

<sup>977</sup> vgl. zur entsprechenden Anpassung der Auslegung des Tötungsverbotes durch die nationale Rechtsprechung und den nationalen Gesetzgeber *Gläß*, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK UmweltR, § 44 BNatSchG Rn. 7 ff.

<sup>978</sup> Bislang wurde der Absichtsbegriff in FFH- und Vogelschutz-Richtlinie vom EuGH gleich ausgelegt. In den Rechtssachen C-473/19 und C-474/19 regte die Generalanwältin Kokott in ihren Schlussanträgen vom 10.09.2019 jedoch an, den Absichtsbegriff in der Vogelschutz-Richtlinie enger auszulegen als für die FFH-Richtlinie. Konkret schlug sie vor, dass Beeinträchtigungen von Vögeln, die nicht bezweckt, sondern nur in Kauf genommen würden, die Tötungs- und Zerstörungsverbote der Vogelschutz-Richtlinie nur erfüllen sollten, soweit dies notwendig sei, um diese Arten i.S.v. Art. 2 Vogelschutz-Richtlinie auf einem Stand zu halten oder auf einen Stand zu bringen, der insbesondere den ökologischen, wissenschaftlichen und kulturellen Erfordernissen entspricht, und dabei den wirtschaftlichen und freizeitbedingten Erfordernissen

Strandpromenade eine absichtliche Störung für die an den betroffenen Stränden zur Fortpflanzung siedelnden Meeresschildkröten darstelle.<sup>979</sup> Für Bau- und Planungsvorhaben würde eine vergleichbar weite Auslegung des Absichtsbegriffes allerdings zu einem unumgänglichen Planungshindernis führen. Denn in kaum einem Fall kann mit absoluter Sicherheit ausgeschlossen werden, dass es im Rahmen der Errichtung oder des Betriebs einer Anlage oder eines Infrastrukturvorhabens (z.B. Straßenbau) zu Unfällen mit besonders geschützten Tierarten kommt. Vor diesem Hintergrund hat das Bundesverwaltungsgericht die sogenannte Signifikanz-Rechtsprechung entwickelt,<sup>980</sup> die im Jahr 2017 in § 44 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG gesetzlich verankert wurde.<sup>981</sup> Danach liegt bei Eingriffen in Natur und Landschaft, die von einer Behörde zugelassen werden, kein Verstoß gegen das Tötungs- und Verletzungsverbot des § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG vor, wenn die Beeinträchtigung durch den Eingriff oder das Vorhaben das Tötungs- und Verletzungsrisiko für Exemplare der betroffenen Arten nicht *signifikant erhöht* und diese Beeinträchtigung bei Anwendung der gebotenen, fachlich anerkannten Schutzmaßnahmen nicht vermieden werden kann.<sup>982</sup>

Das vorstehende Beispiel zeigt, dass der nationale Gesetzgeber im Bereich des (Umwelt-) Sekundärrechts nicht nur die in Richtlinien und Verordnungen festgesetzten Vorgaben beachten muss. Er hat sich auch an die Auslegung dieser Vorschriften durch den EuGH zu halten. Das heutige Umweltunionsrecht basiert also nicht nur auf den entsprechenden gesetzlichen Vorschriften, sondern ist über die Jahre auch durch die Rechtsprechung des EuGH immer weiter geschärft und verfestigt worden.<sup>983</sup> Der Spielraum, der dem nationalen Gesetzgeber bei der Umsetzung verbleibt, wird dadurch weiter verengt. Die Möglichkeiten des

---

Rechnung trägt. Dies begründete sie damit, dass der Kreis der zu schützenden Arten in der FFH-Richtlinie enger gezogen sei als in der Vogelschutz-Richtlinie, die generell alle heimischen Vogelarten schützt. Gleichzeitig korrespondiere der strenge Schutzansatz der FFH-Richtlinie mit einem Ausnahmeregime, das einen weiten Ausnahmegrund enthält. Nach der FFH-Richtlinie ist es möglich, Ausnahmen auch „[...] aus anderen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art“ zu gewähren. Eine solch weitreichende Formulierung findet sich im Katalog der Ausnahmegründe der Vogelschutz-Richtlinie nicht; vgl. Generalanwältin Kokott, Schlussanträge vom 10.09.2020, Rs. C-473/19 und C-474/19 Rn. 75 ff.

Der EuGH ist in seinem Urt. v. 04.03.2021 auf diese Differenzierung indes nicht eingegangen, da er im Hinblick auf die Auslegung des Absichtsbegriffs i.S.d. Vogelschutz-Richtlinie auf eine Entscheidung absehen konnte; vgl. EuGH, Urt. v. 04.03.2021 – Rs. C-473/19 und C-474/19 Rn. 48. Daher bleibt es vorerst bei der weiten Auslegung des Absichtsbegriffs auch für die Vogelschutz-Richtlinie.

<sup>979</sup> EuGH, Urt. v. 10.11.2016, C-504/14, BeckEuRS 2002, 264020 (Caretta caretta).

<sup>980</sup> Zunächst im Hinblick auf betriebsbedingte Tötungen oder Verletzungen einzelner Individuen, z.B. Kollision von Vögeln mit Kfz im Straßenverkehr: BVerwG, Urt. v. 12.03.2008, 9 A 3.06, BeckRS 2008, 38060; BVerwG, Urt. v. 09.07.2008, 9 A 14/07, NVwZ 2009, 302; Später auch Übertragung der Rechtsprechung auf baubedingte Beeinträchtigungen: BVerwG, Urt. v. 08.01.2014, 9 A 4/13, NVwZ 2014, 1008; Bezgl. Windenergie vgl. BVerwG, Beschl. v. 07.01.2020, 4 B 20.19, BeckRS 2020, 1633.

<sup>981</sup> Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes vom 15.09.2017, BGBl. I, Nr. 64; BT-Drs. 18/11939, S. 17; Heugel; in: Lütkes/Ewer, BNatSchG, § 44 Rn. 8; Gläß, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK UmweltR, § 44 BNatSchG Rn. 70a.

<sup>982</sup> Die Erleichterungen des § 44 Abs. 5 Satz 2 BNatSchG greifen nur dann, wenn durch Vorhaben die folgenden Arten betroffen sind: Tierarten, die in Anhang IV Buchstabe a) der Richtlinie 92/43/EWG aufgeführt werden; europäische Vogelarten; Arten, die in einer Rechtsverordnung nach § 54 Abs. 1 Nr. 2 aufgeführt sind.

<sup>983</sup> vgl. Leisner-Egensperger, NVwZ 2022, 745, 745 derer zufolge die umstrittene Lesart der EuGH-Rechtsprechung den Windkraftausbau erst zum Rechtsproblem macht.

nationalen Gesetzgebers zur materiell-rechtlichen Beschleunigung sind daher deutlich eingeschränkt.

Eine Beschleunigungsgesetzgebung in den durch das europäische Recht geprägten Bereichen geht zudem mit einer erhöhten Gefahr der Entstehung von Rechtsunsicherheiten einher. Mit dem Sekundärrecht besteht eine weitere Regelungsebene, mit der die Beschleunigungsgesetzgebung im Einklang stehen muss. Erlässt der nationale Gesetzgeber eine Vorschrift in einem unionsrechtlich geprägten Bereich, besteht das zusätzliche Risiko, dass diese Norm gegen Unionsrecht verstößt und später vom EuGH verworfen wird. Das Beispiel des Absichtsbegriffes i.S.d. Art. 5 Vogelschutz-Richtlinie verdeutlicht, dass der Gesetzgeber immer dann, wenn er Unionsrecht auslegt, Gefahr läuft, dass der EuGH sich seiner Rechtsauffassung nicht anschließt. Ist dies der Fall, muss der nationale Gesetzgeber nachbessern. Für den Rechtsanwender geht dies mit zusätzlichen Unwägbarkeiten einher. Deutlich wird dies im Zusammenhang mit der Neuregelung des § 45b BNatSchG, der die artenschutzrechtliche Prüfung des Betriebs von Windenergieanlagen an Land standardisiert. Soweit in der Literatur vertreten wird, dass einzelne Regelungen gegen das Unionsrecht verstoßen, mitunter sogar empfohlen wird, die Vorschrift aus diesem Grund nicht anzuwenden, bringt die Norm mehr Rechtsunsicherheiten mit sich, als sie – was der Gesetzgeber eigentlich bezwecken wollte – bestehende Rechtsunsicherheiten beseitigt.<sup>984</sup>

---

<sup>984</sup> vgl. hierzu unter C.II.2.b)bb)(4) und C.II.2.c)bb)(4).

## II. Entwicklung einer europäischen Beschleunigungsgesetzgebung zugunsten des Ausbaus der erneuerbaren Energien

Lange Zeit beschränkten sich die Bestrebungen zur Durchsetzung der Energiewende auf europäischer Ebene maßgeblich auf die Festsetzung verbindlicher Ziele zur Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energiequellen. Die Wahl der Maßnahmen, mittels derer die Zielwerte erreicht werden sollten, stand den Mitgliedstaaten frei. Insbesondere auf das Planungs- und Genehmigungsrecht für Vorhaben nahm das Unionsrecht keinen bedeutenden Einfluss.<sup>985</sup> Insoweit hat der europäische Gesetzgeber jedoch eine Kehrtwende vollzogen. Aufgrund der vielen Vorschriften, die der europäische Gesetzgeber in den vergangenen zwei Jahren zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren erlassen hat, wird vereinzelt sogar bereits von einem „eigenständigen europäischen Planungsrecht“ gesprochen.<sup>986</sup>

Im Folgenden soll zunächst der Hintergrund dieser Entwicklung erläutert werden (1.), bevor die zunächst mit der EU-Notfallverordnung kurzfristig ergriffenen Maßnahmen (2.) und anschließend die langfristigen Beschleunigungsmaßnahmen der reformierten EE-Richtlinie (3.) dargestellt werden.

### 1. Hintergrund

Ihren Ursprung findet die heutige europäische Beschleunigungsgesetzgebung für den Ausbau der erneuerbaren Energien im Fit-For-55-Paket der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2021.<sup>987</sup> Dabei handelt es sich um einen Maßnahmenplan, mit dem das von der Europäischen Union in Art. 4 der Verordnung (EU) 2021/1119 („Europäisches Klimagesetz“)<sup>988</sup> gesteckte Ziel, die Treibhausgasemissionen in der EU bis zum Jahr 2030 um 55 % zu senken, erreicht werden sollte. Neben beispielsweise einer Reform des Emissionshandelssystems oder der Einrichtung eines Klima-Sozialfonds schlug die Kommission auch eine Reform der EE-Richtlinie vor, um den Anteil der erneuerbaren Energien am Gesamtenergiemix zu erhöhen und auf diese Weise die Treibhausgasemissionen, die bei der Verwendung fossiler Energieträger entstehen, zu senken. Nach dem von der Kommission im Jahr 2021 vorgelegten Entwurf zur Änderung der EE-Richtlinie (RED III) sollten daher insbesondere der Zielwert für den Anteil der erneuerbaren Energien am Gesamtenergiemix angehoben und zudem Teilziele für die besonders verbrauchsstarken Sektoren, etwa für die Bereiche Verkehr, Gebäude und

---

<sup>985</sup> Lediglich die Art. 15 und 16 EE-Richtlinie stellten allgemeine Anforderungen an das Genehmigungsverfahren für Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien auf.

<sup>986</sup> *Wulff*, NVwZ 2024, 368, 376; vgl. *Neumann*, in: NuR 2023, 88, 90 („vollständiger umwelt- und artenschutzrechtlicher Paradigmenwechsel im Planungs- und Genehmigungsrecht der Energieinfrastruktur“); *Schlacke/Thierjung*, DVBl. 2023, 635, 635 f.; *Ruge*, NVwZ 2023, 870.

<sup>987</sup> Mitteilung der Kommission vom 14.07.2021 („Fit für 55: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030“), COM (2021) 550.

<sup>988</sup> Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.06.2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 („Europäisches Klimagesetz“), ABl. L 243/1.

Industrie, festgelegt werden. Die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren gehörte hingegen noch nicht zu den im Rahmen des RED III-Entwurfs vorgeschlagenen Maßnahmen für den weiteren Ausbau der erneuerbaren Energien.

Eine Einigung über den Entwurf war zwischen den Mitgliedstaaten noch nicht in Sicht, als dem Bedürfnis nach einem beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien im Jahr 2022 eine neue Bedeutung zukam. Durch den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine und die darauffolgende Energieversorgungskrise in Europa bekam die Umstellung auf alternative Energieträger zur Sicherstellung einer stabilen und unabhängigen Energieversorgung oberste Priorität.<sup>989</sup> Vor diesem Hintergrund veröffentlichte die Kommission im Mai 2022 den REPowerEU-Plan.<sup>990</sup> Darin stellte sie die wesentlichen Maßnahmen auf, die erforderlich sind, um die Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen aus Russland zu verringern.<sup>991</sup> Zu den Säulen dieses Plans gehörte nun erstmals auch die Beschleunigung der Erzeugung erneuerbarer Energien und der dafür erforderlichen Genehmigungsverfahren.<sup>992</sup> Gemeinsam mit dem REPowerEU-Plan legte die Kommission eine 11-seitige Empfehlung mit Beschleunigungsinstrumenten vor.<sup>993</sup> Die darin enthaltenen Vorschläge konzentrieren sich im Schwerpunkt auf das Verfahrensrecht. So sollen kurze Fristen für alle Verfahrensschritte eines Genehmigungsverfahrens mit Genehmigungsfiktionen für den Fall einer Fristüberschreitung („stillschweigende Genehmigung“) eingeführt werden. Außerdem empfiehlt die Kommission, Verfahren weitgehend zu digitalisieren und ausreichende personelle und kompetente Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Daneben regt sie auch materiell-rechtliche Änderungen an, um auch die inhaltliche Prüfung der Genehmigungsverfahren zu erleichtern. Beispielsweise sollen die Mitgliedstaaten Gebiete für die Entwicklung erneuerbarer Energien ausweisen („Go-to“-Gebiete) und sicherstellen, dass artenschutzrechtliche Verbote kein zwingendes Hindernis für die Entwicklung von Projekten im Bereich der erneuerbaren Energien darstellen. Zur Umsetzung dieser Vorschläge legte die Kommission ebenfalls mit dem REPowerEU-Plan einen überarbeiteten Vorschlag für die Reform der EE-Richtlinie (sog. RED IV) vor.<sup>994</sup>

Da sich die Reform der Richtlinie aufgrund von Unstimmigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten jedoch verzögerte,<sup>995</sup> erfolgte die Umsetzung der beiden

---

<sup>989</sup> Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 24./25.03.2022, EUCO 1/22, S. 5 ff., abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/european-council/2022/03/24-25/>, zuletzt abgerufen am 27.12.2024.

<sup>990</sup> Mitteilung der Europäischen Kommission vom 18.05.2022 (REPowerEU-Plan), COM (2022) 230.

<sup>991</sup> REPowerEU-Plan, S. 2.

<sup>992</sup> REPowerEU-Plan, S. 13 f.

<sup>993</sup> Empfehlung der Kommission zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren für Projekte im Bereich der erneuerbaren Energien und zur Förderung von Strombezugsverträgen vom 18.05.2022, C (2022) 3219, S. 5 ff.

<sup>994</sup> Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie (EU) 2018/2001 vom 18. Mai 2022, COM (2022) 222.

<sup>995</sup> Zwischen dem Rat und dem Parlament konnte insbesondere bei der Diskussion um den ersten Reformentwurf RED III für eine lange Zeit keine Einigung gefunden werden. Die Konflikte betrafen Fragen jenseits der Maßnahmen zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren. Lange diskutiert wurde beispielsweise die Anhebung des Gesamtziels des Anteils der erneuerbaren Energien am Bruttoenergieverbrauch sowie die Rolle

Kommissionsvorschläge zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Rahmen eines zweistufigen Vorgehens. Mit der zum Jahresende 2023 erlassenen EU-Notfallverordnung als kurzfristiges „Kriseninstrument“ führte der Rat zunächst eine Reihe an befristeten Sofortmaßnahmen ein.<sup>996</sup> Mit der ein knappes Jahr später verabschiedeten Reform der EE-Richtlinie wurde dann eine langfristige Grundlage für das neue europäische Planungsrecht für die erneuerbaren Energien geschaffen.<sup>997</sup>

---

der Kernenergie in der Energiewende. Das Parlament forderte beispielsweise eine ehrgeizigere Zielvorgabe von 45 % des Anteils der erneuerbaren Energien am Gesamtenergieverbrauch. Zudem herrschten Uneinigkeiten hinsichtlich der avisierten Ziele in den einzelnen Sektoren. So kritisierten Landwirte etwa die geplanten Einschränkungen in Bezug auf die Holzverbrennung zur Erzeugung von Bioenergie (<https://www.topagrar.com/energie/news/eu-plant-mit-der-red-iii-einschraenkungen-bei-der-bioenergie-12746430.html>, zuletzt abgerufen am 27.12.2024). Auch der Umgang mit kohlenstoffarmen Brenn- und Kraftstoffen, wie etwa der mit Atomstrom hergestellte Wasserstoff, und eine etwaige Einordnung als erneuerbare Energie ist lange umstritten gewesen (<https://www.vdi-nachrichten.com/technik/energie/erneuerbare-energien-eu-stuft-reaktoren-nicht-als-gruen-ein-gibt-aber-geld-fuer-ihre-renovierung/>, zuletzt abgerufen am 27.12.2024).

Im März 2023 führte schließlich ein Trilogverfahren zwischen dem Rat, der Kommission und dem Europäischen Parlament zu einer Einigung (vgl. Pressemitteilung des Rates vom 30.03.2023, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2023/03/30/council-and-parliament-reach-provisional-deal-on-renewable-energy-directive/>, zuletzt abgerufen am 27.12.2024). In Art. 3 der reformierten EE-Richtlinie ist nun verbindlich vorgesehen, dass der Anteil der erneuerbaren Energien bis 2030 auf 42,5 % des Gesamtenergieverbrauchs zu erhöhen ist. Gemeinschaftliche Schritte sowie freiwillige weitergehende Beiträge einzelner Länder sollen zudem eine weitere Steigerung um 2,5 Prozentpunkte bringen, sodass der Anteil nach Möglichkeit sogar bei 45 Prozent liegt.

Der Entwurf für eine Richtlinienreform RED III war folglich noch nicht verabschiedet, als der Entwurf RED IV vorgelegt wurde. Der neue Entwurf wurde daher in das laufende Reformverfahren integriert. Mit der im November 2023 in Kraft getretenen Änderungsrichtlinie wurden sowohl die Maßnahmen aus dem Entwurf RED III als auch die Vorschläge aus dem als RED IV bezeichneten Entwurf beschlossen. Die Richtlinienreform wird heute nur noch als RED III bezeichnet (vgl. *Kohls/Boerstra*, EnWZ 2024, 69, 70 f.).

<sup>996</sup> *Thierjung*, EnK-Aktuell 2023, 010273.

<sup>997</sup> vgl. *Wulff*, NVwZ 2024, 368, 376.

## **2. Bereitstellung kurzfristiger Beschleunigungsmaßnahmen durch die EU-Notfallverordnung**

Wie dargestellt nahmen die für die Reform der EE-Richtlinie erforderlichen Abstimmungen zwischen Kommission, Rat und Parlament indes kostbare Zeit in Anspruch, während sich die Lage an den Energiemärkten schnell weiter verschärfte. Um bereits kurzfristig Notfallmaßnahmen bereitzustellen, erließ der Rat daher im besonderen Gesetzgebungsverfahren nach Art. 122 Abs. 1 AEUV<sup>998</sup> auf Vorschlag der Kommission<sup>999</sup> am 22. Dezember 2022 die sogenannte EU-Notfallverordnung.<sup>1000</sup> Mit den darin enthaltenen Regelungen, deren Geltungszeitraum zunächst auf 18 Monate ab ihrem Inkrafttreten beschränkt worden war (Art. 10 EU-Notfallverordnung a.F.), sollten noch vor der Umsetzung der Reform der Erneuerbaren-Energien-Richtlinie kurzfristige Maßnahmen getroffen werden, um die Energieversorgung sicherzustellen und so die Zeit bis zum Erlass und Inkrafttreten der reformierten EE-Richtlinie zu überbrücken.<sup>1001</sup>

Um sicherzustellen, dass auch während der Übergangszeit bis zur vollständigen Umsetzung der mittlerweile erlassenen Reform der EE-Richtlinie in das nationale Recht die notwendigen Maßnahmen zur Beschleunigung der Energiewende ergriffen werden können, ist der Geltungszeitraum einiger Regelungen der EU-Notfallverordnung um ein weiteres Jahr bis zum 30. Juni 2025 verlängert worden.<sup>1002</sup>

### **a) Beschleunigungsmaßnahmen der EU-Notfallverordnung**

Die EU-Notfallverordnung enthält einen Strauß an sogenannten Sofortmaßnahmen zur Beschleunigung des Ausbaus der erneuerbaren Energien. Bemerkenswert ist, dass der europäische Gesetzgeber neben einigen verfahrensrechtlichen Instrumenten insbesondere materiell-rechtliche Ansätze entwickelt, um Genehmigungsverfahren zu beschleunigen. Dabei

---

<sup>998</sup> Gemäß Art. 122 Abs. 1 AEUV kann der Rat auf Vorschlag der Kommission (s. Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie (EU) 2018/2001 vom 18. Mai 2022, COM (202) 222) – ohne Beteiligung des Europäischen Parlaments (vgl. *Bandilla*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, Art. 122 AEUV Rn. 14) – über die der Wirtschaftslage angemessenen Maßnahmen beschließen, insbesondere falls gravierende Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Waren, vor allem im Energiebereich, auftreten. Es handelt es sich um eine Ausnahmenvorschrift, die nur zur Bewältigung bestehender oder unmittelbar bevorstehender wirtschaftlicher Krisen angewendet werden darf. Diese Voraussetzungen sind vorliegend mit der Inflation und dem Rückgang des Wirtschaftswachstums aufgrund der hohen Energiepreise begründet worden (Erwägungsgrund Nr. 2 EU-Notfallverordnung; *Kment/Maier*, ZUR 2023, 323 hinterfragen kritisch, ob die Voraussetzungen des Art. 122 AEUV tatsächlich erfüllt waren.).

<sup>999</sup> Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung des Rates zur Festlegung eines Rahmens für einen beschleunigten Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien vom 09.11.2022, COM (2022) 591.

<sup>1000</sup> Verordnung des Rates (EU) 2022/2577 zur Festlegung eines Rahmens für einen beschleunigten Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien vom 22.12.2022, ABL L 335/36.

<sup>1001</sup> vgl. EU-Notfallverordnung, Erwägungsgrund Nr. 3; *Thierjung*, EnK-Aktuell 2023, 010273, die die Notfallverordnung als „Brückenrechtsakt“ bezeichnet; *Schlacke/Thierjung*, EnK-Aktuell 2023, 01011.

<sup>1002</sup> vgl. Änderungsverordnung (EU) 2024/223, Erwägungsgrund Nr. 14.

weicht er zum Zwecke des Klimaschutzes und der Energiewende von seinen zuvor unantastbar anmutenden Umweltschutzstandards ab.

**aa) Überwiegendes öffentliches Interesse und Abwägungsvorrang (Art. 3 EU-Notfallverordnung)**

Zentrale Vorschrift der EU-Notfallverordnung ist ihr Art. 3. Nach dessen Abs. 1 wird für die Zwecke des Art. 6 Abs. 4 und des Art. 16 Abs. 1 c) FFH-Richtlinie, des Art. 4 Abs. 7 Wasserrahmen-Richtlinie und des Art. 9 Abs. 1 a) Vogelschutz-Richtlinie bei der Abwägung rechtlicher Interessen im Einzelfall angenommen, dass die Planung, der Bau und der Betrieb von Anlagen und Einrichtungen zur Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen sowie ihr Netzanschluss, das betreffende Netz selbst und die Speicheranlagen im überwiegenden öffentlichen Interesse liegen und der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit dienen. Die Vorschrift erinnert an den im deutschen Rechtssystem bereits seit Frühjahr 2022 verankerten § 2 Satz 1 EEG. Anders als die deutsche Regelung beschränkt die EU-Notfallverordnung aber den Anwendungsbereich des Art. 3 auf die Ausnahmeregelungen der FFH-, der Wasserrahmen- und der Vogelschutz-Richtlinie. Art. 3 Abs. 1 EU-Notfallverordnung enthält damit vor allem eine widerlegbare Vermutung für das Vorliegen der Ausnahmevoraussetzungen des überwiegenden öffentlichen Interesses bzw. der öffentlichen Gesundheit und der öffentlichen Sicherheit i.S.d. genannten Richtlinien.<sup>1003</sup>

Art. 3 Abs. 2 EU-Notfallverordnung ähnelt demgegenüber dem § 2 Satz 2 EEG des nationalen Rechts. Gemäß Art. 3 Abs. 2 EU-Notfallverordnung sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, zumindest bei Projekten, die als Projekte von überwiegendem öffentlichem Interesse anerkannt wurden, sicherzustellen, dass im Verfahren zur Planung und Genehmigungserteilung der Bau und Betrieb von Anlagen und Einrichtungen zur Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen und der damit verbundene Ausbau der Netzinfrastruktur bei der fallweisen Abwägung der Rechtsinteressen Priorität erhalten. In Bezug auf den Artenschutz findet dieser Abwägungsvorrang aber nur Anwendung, wenn und soweit geeignete Artenschutzmaßnahmen, die zur Erhaltung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands der Populationen der Art beitragen, ergriffen werden und für diesen Zweck ausreichende Finanzmittel und Flächen bereitgestellt werden. Auch der europäische Abwägungsvorrang (auch Prioritätsregelung<sup>1004</sup>) bleibt damit hinter § 2 EEG zurück. Denn § 2 Satz 2 EEG ist nicht auf Planungs- und Genehmigungsverfahren beschränkt. Er findet beispielsweise auch in zivilrechtlichen Verfahren, beispielsweise bei der Geltendmachung eines Anspruches nach § 1004 BGB, Anwendung.

---

<sup>1003</sup> EU-Notfallverordnung, Erwägungsgrund Nr. 8.

<sup>1004</sup> Ruge, NVwZ 2023, 870, 872 f.

## **bb) Verzicht auf Umweltverträglichkeits- und Artenschutzprüfung (Art. 6 EU-Notfallverordnung)**

Eine weitere materiell-rechtliche Beschleunigungsmaßnahme ist Art. 6 EU-Notfallverordnung. Danach können die Mitgliedsstaaten für Projekte im Bereich der erneuerbaren Energien sowie für Projekte im Bereich Energiespeicherung und Stromnetze, die für die Integration erneuerbarer Energie in das Elektrizitätssystem erforderlich sind, Ausnahmen von der Umweltverträglichkeitsprüfung nach der UVP-Richtlinie und von den Bewertungen des Artenschutzes nach der FFH- und der Vogelschutz-Richtlinie vorsehen, sofern das Projekt in einem für erneuerbare Energien oder Stromnetze vorgesehenen Gebiet für damit verbundene Netzinfrastruktur, die für die Integration erneuerbarer Energie in das Elektrizitätssystem erforderlich ist, durchgeführt wird, falls die Mitgliedstaaten ein solches Gebiet ausgewiesen haben, und dieses Gebiet einer strategischen Umweltprüfung unterzogen worden ist. Diese Prüfungen können im Anwendungsbereich der EU-Notfallverordnung künftig also gänzlich unterbleiben. Im Gegenzug zu diesen weitreichenden Ausnahmen verpflichtet Art. 6 EU-Notfallverordnung die zuständigen Behörden sicherzustellen, dass auf der Grundlage der vorhandenen Daten geeignete und verhältnismäßige Minderungsmaßnahmen ergriffen werden, um die Einhaltung der artenschutzrechtlichen Verbotstatbestände in Art. 12 Abs. 1 FFH-Richtlinie und Art. 5 Vogelschutz-Richtlinie zu gewährleisten. Falls solche Maßnahmen nicht verfügbar sind, stellt die zuständige Behörde sicher, dass der Betreiber einen finanziellen Ausgleich für Artenschutzprogramme zahlt, damit der Erhaltungszustand der betroffenen Arten gesichert oder verbessert wird.

## **cc) Verfahrensrechtliche Beschleunigungsinstrumente**

Neben den dargestellten materiell-rechtlichen Maßnahmen enthält die EU-Notfallverordnung verfahrensrechtliche Beschleunigungsregelungen für bestimmte Genehmigungsverfahren. Dabei handelt es sich vor allem um Fristenregelungen für bestimmte Verfahren.

So sollen beispielsweise Genehmigungsverfahren für Repowering-Projekte zukünftig nicht länger als sechs Monate, einschließlich etwaiger Umweltverträglichkeitsprüfungen, dauern (Art. 5 EU-Notfallverordnung). Eine Sanktion im Falle der Überschreitung dieser Genehmigungsfrist sieht die EU-Notfallverordnung nicht vor.

Anders ist dies bei Art. 4 Abs. 3 EU-Notfallverordnung, der eine Genehmigungsfiktion für den Fall einer beantragten Genehmigung für die Installation einer Solarenergieanlage mit einer Kapazität von höchstens 50 kW vorsieht, wenn die zuständigen Behörden oder Stellen

innerhalb eines Monats nach Antragstellung keine Antwort übermittelt haben. In diesem Fall wird also eine stillschweigende Zustimmung der Behörde zu dem Vorhaben angenommen.<sup>1005</sup>

## **b) Unmittelbare Anwendbarkeit und Umsetzung in das nationale Recht**

Als Verordnung bedarf die EU-Notfallverordnung grundsätzlich keiner Umsetzung durch die Mitgliedstaaten. Die sogenannten Sofortmaßnahmen<sup>1006</sup> zur Sicherstellung der Energieversorgung konnten unmittelbar mit Inkrafttreten der Verordnung in den Mitgliedstaaten angewendet werden. Auch dies dient der beabsichtigten Verfahrensbeschleunigung, weil eine zeitaufwendige Umsetzung der Maßnahmen in den Mitgliedstaaten grundsätzlich entfällt.<sup>1007</sup>

Eine Ausnahme gilt jedoch für Art. 6 EU-Notfallverordnung, der den Mitgliedstaaten die Entscheidung darüber belässt, ob in Zukunft auf die UVP und artenschutzrechtliche Prüfung in Genehmigungsverfahren für erneuerbare Energien verzichtet wird.<sup>1008</sup> In Deutschland erfolgte die Umsetzung dieser Vorschrift bereits im Frühjahr 2023 mit dem ROGÄndG.<sup>1009</sup> Für das Genehmigungsverfahren für Windenergieanlagen an Land gilt seitdem § 6 WindBG.<sup>1010</sup> Danach ist im Genehmigungsverfahren für die Errichtung, den Betrieb oder die Änderung einer Windenergieanlage weder eine Umweltverträglichkeitsprüfung noch eine artenschutzrechtliche Prüfung nach den Vorschriften des § 44 Abs. 1 des BNatSchG durchzuführen. Voraussetzung ist, dass die Anlage in einem nach § 2 Nr. 1 WindBG ausgewiesenen Windenergiegebiet liegt, für dieses Gebiet eine Strategische Umweltprüfung (SUP) durchgeführt worden ist und das Gebiet nicht in einem Natura 2000-Gebiet, einem Naturschutzgebiet oder einem Nationalpark liegt. Die zuständige Behörde hat auf Grundlage vorhandener Daten geeignete und verhältnismäßige Minderungsmaßnahmen in den Windenergiegebieten anzuordnen, um die Einhaltung der Verbotstatbestände des § 44 Abs. 1 BNatSchG zu gewährleisten, sofern die Daten eine ausreichende räumliche Genauigkeit aufweisen und zum Zeitpunkt der Entscheidung über den Genehmigungsantrag nicht älter als fünf Jahre sind. Soweit geeignete und verhältnismäßige Maßnahmen nicht verfügbar oder Daten nicht vorhanden sind, hat der Betreiber eine Zahlung in Geld zu leisten (§ 6 Abs. 1 Satz 5 WindBG).

---

<sup>1005</sup> EU-Notfallverordnung, Erwägungsgrund Nr. 12.

<sup>1006</sup> vgl. EU-Notfallverordnung, Erwägungsgrund Nr. 3 (auch: „Dringlichkeitsmaßnahmen“).

<sup>1007</sup> vgl. *Schlacke/Thierjung*, DVBl. 2023, 635, 636; dies., EnK-Aktuell, 2023, 01011.

<sup>1008</sup> *Ruge*, NVwZ 2023, 870, 873 („hinkende EU-Verordnung“).

<sup>1009</sup> Gesetz zur Änderung des Raumordnungsgesetzes und anderer Vorschriften vom 22.03.2023, BGBl. 2023 I Nr. 88 vom 28.03.2023.

<sup>1010</sup> Für Windenergieanlagen auf See und Stromnetze ab einer Leistung von 110 kV finden sich nunmehr Parallelvorschriften in § 72a WindSeeG und § 43m EnWG.

### c) **Verlängerung und Erweiterung der Sofortmaßnahmen durch die Änderungsverordnung VO (EU) 2024/223**

Der Geltungszeitraum der EU-Notfallverordnung war ursprünglich für einen Zeitraum von 18 Monaten befristet. Zum Ende des Jahres 2023 legte die Kommission ihren Bericht über die Prüfung der EU-Notfallverordnung im Hinblick auf die Entwicklung der Versorgungssicherheit und der Energiepreise sowie der Notwendigkeit, den Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien weiter zu beschleunigen, vor (vgl. Art. 9 EU-Notfallverordnung). Darin kommt sie zu dem Ergebnis, dass eine Verlängerung der Sofortmaßnahmen der EU-Notfallverordnung aufgrund der weiterhin bestehenden Krisensituation und zur Überbrückung bis zur Umsetzung der jüngst reformierten EE-Richtlinie angezeigt sei.<sup>1011</sup> Mit ihrem Bericht legte sie daher auch einen Entwurf für eine Verordnung zur Verlängerung und Modifizierung der EU-Notfallverordnung vor.<sup>1012</sup> Diesen nahm der Rat am 22. Dezember 2023 mit Erlass der Änderungsverordnung (EU) 2024/223 zur Änderung der EU-Notfallverordnung an.<sup>1013</sup>

Damit wurden die Maßnahmen der EU-Notfallverordnung überwiegend bis zum 30. Juni 2025 verlängert. So sollte ein reibungsloser Übergang bis zur Umsetzung der neuen EE-Richtlinie, die in Art. 15b und 15c nun eine ähnliche Regelungen vorsieht, gewährleistet werden.<sup>1014</sup> Ob dies gelingen wird, ist jedoch noch ungewiss.<sup>1015</sup>

Darüber hinaus führte der europäische Gesetzgeber mit der Änderungsverordnung einen neuen Art. 3a in die EU-Notfallverordnung ein. Mit der Norm werden weitere Erleichterungen für die Erteilung einer Ausnahme von den Anforderungen der FFH-Richtlinie (Art. 6 Abs. 4 und 16 Abs. 1) und der Vogelschutz-Richtlinie (Art. 9 Abs. 1) eingeführt. Damit reagieren Kommission und Rat auf die Hinweise mehrerer Mitgliedstaaten, nach denen trotz der bereits ergriffenen Beschleunigungsmaßnahmen die Erteilung einer Ausnahme von den

---

<sup>1011</sup> COM (2023) 764.

<sup>1012</sup> COM (2023) 763.

<sup>1013</sup> Änderungsverordnung (EU) 2024/223 des Rates vom 22.12.2023 zur Änderung der Verordnung (EU) 2022/2577 zur Festlegung eines Rahmens für einen beschleunigten Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien, ABl. L 2024/223.

<sup>1014</sup> *Thierjung*, EnK-Aktuell 2023, 010273 („Brückenrechtsakt“).

<sup>1015</sup> Ob ein fließender Übergang zwischen den Maßnahmen der EU-Notfallverordnung und denen der EE-Richtlinie gelingen wird, ist derzeit fraglich. Hintergrund sind die für Februar 2025 angesetzten Neuwahlen des Deutschen Bundestages, durch die sich die Umsetzung der EE-Richtlinie in Deutschland verzögert (vgl. hierzu noch unter E.II.3.b)). Es besteht daher das Risiko, dass die alten Regelungen für das Genehmigungsverfahren ab dem 1. Juli 2025 zunächst wieder aufleben, also beispielsweise UVP und Artenschutzprüfung wieder zwingend durchzuführen sind. Denn mit Auslaufen der EU-Notfallverordnung verliert die Vorschrift des § 6 WindBG seine erforderliche unionsrechtliche Grundlage. Die EE-Richtlinie, die sich teilweise deutlich von den Anforderungen der EU-Notfallverordnung unterscheidet, dürfte insoweit nicht herangezogen werden können. Die danach zulässigen Maßnahmen müssen vom deutschen Gesetzgeber vielmehr durch neue Vorschriften umgesetzt werden. Für Vorhabenträger entstehen durch diese Umsetzungsdefizite zusätzlich Rechtsunsicherheiten. Es ist nicht auszuschließen, dass Planungen bereits pausiert worden sind und erst wieder vorangetrieben werden, wenn die Umsetzung der EE-Richtlinie erfolgt ist.

umweltschutzrechtlichen Vorgaben weiterhin mit Problemen behaftet sei.<sup>1016</sup> Ungeachtet der tatsächlichen Bedeutung des Art. 3a Notfall-Verordnung in der Praxis,<sup>1017</sup> lässt der europäische Gesetzgeber mit der Aufnahme der Vorschrift erkennen, dass er es nicht bei der in der EU-Notfallverordnung bzw. langfristig nun auch in der EE-Richtlinie festgesetzten Beschleunigungsmaßnahmen belassen will. Er setzt seinen neuen Ansatz, die materiellen Umweltschutzvorschriften zugunsten des beschleunigten Ausbaus der erneuerbaren Energien abzusenken, entschlossen fort und zeigt die Bereitschaft, an weiteren materiell-rechtlichen Stellschrauben – auch zulasten des Umweltschutzes – anzusetzen.<sup>1018</sup>

---

<sup>1016</sup> vgl. Änderungsverordnung (EU) 2024/223, Erwägungsgründe Nr. 15 ff.; Bericht der Kommission an den Rat zur Überprüfung der Verordnung (EU) 2022/2577 des Rates vom 22. Dezember 2022 zur Festlegung eines Rahmens für einen beschleunigten Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien, COM (2023) 764, S. 10.

Beispielsweise fordern die Vogelschutz- und die FFH-Richtlinie für die Erteilung einer Ausnahme vom Artenschutz den Nachweis darüber, dass eine Alternativlösung nicht vorhanden ist (vgl. Art. 9 Abs. 1 Vogelschutz-Richtlinie und Art. 16 Abs. 1 und 6 Abs. 4 FFH-Richtlinie). Nach Art. 3a Abs. 1 EU-Notfallverordnung können diese Voraussetzungen nun als erfüllt betrachtet werden, wenn es keine zufriedenstellenden Alternativlösungen gibt, mit denen dasselbe Ziel erreicht werden kann wie mit dem betreffenden Projekt, insbesondere was die Entwicklung derselben Kapazität für erneuerbare Energien mit derselben Energietechnologie innerhalb desselben oder eines ähnlichen Zeitrahmens betrifft, ohne dass dies zu deutlich höheren Kosten führt. Die Suche nach Alternativlösungen wird damit vereinfacht, indem sie auf die Faktoren der Energiekapazität, der Umsetzungsdauer und der Kosten fokussiert wird.

<sup>1017</sup> Vor dem Hintergrund, dass auch Art. 3a Abs. 3 EU-Notfallverordnung erst am 30. Juni 2024 in Kraft trat und bereits am 30. Juni 2025 seine Wirksamkeit wieder verliert, ist nicht davon auszugehen, dass viele Mitgliedstaaten sich die Mühe machen werden, die Norm in das nationale Recht umzusetzen. Auch in Deutschland ist hiervon noch kein Gebrauch gemacht worden.

<sup>1018</sup> vgl. *Thierjung*, EnK-Aktuell 2023, 010273.

### **3. Langfristige Planungsbeschleunigung durch die Novellierung der EE-Richtlinie (RED III)<sup>1019</sup>**

Während die im besonderen Gesetzgebungsverfahren nach Art. 122 AEUV innerhalb kürzester Zeit aufgestellte EU-Notfallverordnung Sofortmaßnahmen zur Bewältigung der durch die Ukrainekrise hervorgerufene Ausnahmesituation abzielte, wurde mit der Reform der EE-Richtlinie, die am 18. Oktober 2023 verabschiedet worden ist,<sup>1020</sup> ein „stabiles und langfristiges, dauerhaftes System zur Beschleunigung von Verfahren zur Genehmigungserteilung“ eingeführt.<sup>1021</sup>

#### **a) Beschleunigungsmaßnahmen der neuen EE-Richtlinie**

Bereits die bis 2023 geltende Fassung der Richtlinie (EU) 2018/2001 sah in den Art. 15 und 16 Regelungen zur Beschleunigung der Verwaltungsverfahren zur Genehmigung von Vorhaben im Zusammenhang mit der Nutzung erneuerbarer Energien vor. Dabei handelte es sich allerdings um Regelungen genereller Art.<sup>1022</sup> Mit der neuen EE-Richtlinie werden diese Maßgaben um konkrete Anwendungsvorgaben zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren in den Art. 15b bis 15e sowie 16a bis 16f EE-Richtlinie ergänzt. Überwiegend handelt es sich bei den Beschleunigungsmaßnahmen um solche, die bereits in der EU-Notfallverordnung (EU) 2022/2577 angelegt waren und nun in das permanente Recht überführt werden.<sup>1023</sup>

#### **aa) Genehmigungserleichterungen durch die Ausweisung von Beschleunigungsgebieten**

Als zentrales Instrument zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren sieht die EE-Richtlinie die Ausweisung von sogenannten Beschleunigungsgebieten vor. Die Mitgliedstaaten werden verpflichtet, auf ihrem Hoheitsgebiet Gebiete auszuweisen, die

---

<sup>1019</sup> Weite Teile dieses Abschnitts finden sich wortgleich in dem Aufsatz der Verfasserin *Baumeister/Ramsauer*, ZUR 2024, 664.

<sup>1020</sup> Richtlinie (EU) 2023/2413 des Europäischen Parlaments und des Rates 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. L, 2023/2413.

<sup>1021</sup> Änderungsverordnung (EU) 2024/223, Erwägungsgrund Nr. 2; vgl. auch *Thierjung*, EnK-Aktuell 2023, 010273.

<sup>1022</sup> Darin werden die Mitgliedstaaten beispielsweise verpflichtet, „angemessene Maßnahmen“ zu ergreifen, um sicherzustellen, dass Verwaltungsverfahren auf der geeigneten Ebene gestrafft und beschleunigt werden (Art. 15 Abs. 1 UAbs. 2 Buchst. a)), oder etwa „weniger aufwändige Genehmigungsverfahren“ einzuführen (Art. 15 Abs. 1 UAbs. 2 Buchst. d)).

<sup>1023</sup> Neben Maßnahmen zur Beschleunigung von Genehmigungserfahren sind mit der Richtlinienreform eine Vielzahl weiterer Neuerungen eingeführt worden, die auf das Genehmigungsverfahren für Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energie größtenteils keine Auswirkungen haben. Diese Maßnahmen beruhen überwiegend auf den Entwurf einer Reform der EE-Richtlinie aus dem Jahr 2021 (RED III-Entwurf). Hierzu gehört beispielsweise die Anhebung des Gesamtziels für den Anteil der erneuerbaren Energien am Bruttoenergieverbrauch, das in Art. 3 Abs. 1 von vormals 32 % auf heute 44,5 % bis zum Jahr 2030 angehoben worden ist.

aufgrund ihrer natürlichen Gegebenheiten besonders geeignet sind, um Projekte im Bereich der erneuerbaren Energien aufzunehmen. Umweltprüfungen sollen bereits im Zuge der Gebietsausweisung flächendeckend für das gesamte Beschleunigungsgebiet durchgeführt werden. Im Gegenzug wird bei der Einzelprüfung der jeweiligen Vorhaben innerhalb eines ausgewiesenen Beschleunigungsgebiets auf einen Großteil der umweltrechtlichen Genehmigungsschritte verzichtet. Durch die Bündelung der Umweltprüfungen auf der vorgelagerten Planungsebene sollen Synergieeffekte genutzt und so eine Beschleunigungswirkung für die Genehmigungsverfahren erzielt werden.<sup>1024</sup> Diese Strategie der „Hochzonung“<sup>1025</sup> wesentlicher Prüfungsschritte auf eine vorgelagerte Planungsebene ist in ihren Grundzügen bereits in Art. 6 EU-Notfallverordnung verankert. Mit der Richtlinie wird dieses Verfahren nun konkretisiert und ausgeweitet. Insbesondere werden die materiellrechtlichen Prüfungserleichterungen auf der nachgelagerten Ebene des Genehmigungsverfahrens erweitert. Zudem wird die Ausweisung der Beschleunigungsgebiete – anders als noch in Art. 6 EU-Notfallverordnung – verpflichtend angeordnet.

### **(1) Ausweisungsverfahren**

Für die Ausweisung von Beschleunigungsgebieten schreibt die EE-Richtlinie ein zweistufiges Verfahren vor. Vor der Festlegung der tatsächlichen Beschleunigungsgebiete bestimmen die Mitgliedstaaten als Vorstufe zunächst sogenannte EE-Gebiete. Hierfür ermitteln sie das inländische Potenzial und die verfügbaren Landflächen, unterirdischen Flächen, Meere oder Binnengewässer, die für die Errichtung von Anlagen zur Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen und die damit zusammenhängende Infrastruktur benötigt werden, um mindestens ihren nationalen Beitrag zum Gesamtziel der Union (bis zum Jahr 2030 mindestens einen Anteil von 42,5 % der Energien aus erneuerbaren Quellen am Bruttoendenergieverbrauch) zu leisten (Art. 15b Abs. 1 UAbs. 1 EE-Richtlinie).

Darauf aufbauend sorgen die Mitgliedstaaten auf der zweiten Stufe dafür, dass die zuständigen Behörden einen oder mehrere Pläne verabschieden, mit denen sie für eine oder mehrere Arten erneuerbarer Energiequellen<sup>1026</sup> sogenannte Beschleunigungsgebiete innerhalb der ermittelten EE-Gebiete ausweisen (Art. 15c Abs. 1 EE-Richtlinie).<sup>1027</sup> Als Beschleunigungsgebiete sind vorrangig bereits vorbelastete Flächen zu nutzen (Buchst. a Unterbuchst. i)). Natura-2000-Gebiete sowie Vogelschutzgebiete sind grundsätzlich für die Ausweisung von Beschleunigungsgebieten ausgeschlossen (Buchst. a Unterbuchst. ii)).

---

<sup>1024</sup> vgl. *Kment*, NVwZ 2024, 1609, 1614 f.

<sup>1025</sup> *Wulff*, NVwZ 2024, 368, 375.

<sup>1026</sup> Eine Vorgabe, für welche Arten erneuerbarer Energiequellen die Mitgliedstaaten Beschleunigungsgebiete auswählen und in welchem Umfang Flächen auszuweisen sind, enthält die Richtlinie nicht; vgl. hierzu kritisch *Wulff*, NVwZ 2024, 386, 372 f.

<sup>1027</sup> Für die Verabschiedung der Pläne, in denen die Beschleunigungsgebiete ausgewiesen werden, setzt die Richtlinie den Mitgliedstaaten eine Frist bis zum 21.02.2026 (vgl. Art. 15c Abs. 1 EE-Richtlinie).

Zudem sind alle geeigneten und verhältnismäßigen Instrumente und Datensätze zu nutzen, um die Gebiete zu ermitteln, in denen keine erheblichen Umweltauswirkungen durch Anlagen zur Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen zu erwarten sind (Buchst. a) Unterbuchst. iii)). In den Plänen, in denen die Beschleunigungsgebiete ausgewiesen werden, sind bereits geeignete Regeln für wirksame Minderungsmaßnahmen festzusetzen, die bei der Errichtung von Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energie zu ergreifen sind, um mögliche negative Umweltauswirkungen zu vermeiden oder, falls dies nicht möglich ist, gegebenenfalls erheblich zu verringern (Buchst. b). Die Pläne sind gemäß Art. 15c Abs. 2 EE-Richtlinie einer Strategischen Umweltprüfung<sup>1028</sup> und, sofern sie voraussichtlich erhebliche Auswirkungen auf Natura-2000-Gebiete haben, einer FFH-Verträglichkeitsprüfung<sup>1029</sup> zu unterziehen. Gemäß Art. 15d EE-Richtlinie ist die Öffentlichkeit im Rahmen des Verfahrens zur Aufstellung der Pläne zur Ausweisung der Beschleunigungsgebiete zu beteiligen.

## **(2) Verzicht auf Umweltprüfungen im Genehmigungsverfahren**

Werden diese Umweltschutzanforderungen bei der Ausweisung der Beschleunigungsgebiete beachtet, kann auf eine Reihe von Einzelfallprüfungen auf der nachgelagerten Ebene im Rahmen des Genehmigungsverfahrens von Einzelvorhaben verzichtet werden.

Gemäß Art. 16a Abs. 3 EE-Richtlinie werden Einzelprojekte von der Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung sowie einer FFH-Verträglichkeitsprüfung ausgenommen. Stattdessen sind sie einem sogenannten Screening nach Art. 16a Abs. 4 EE-Richtlinie zu unterziehen, in dessen Rahmen die Behörden das Vorhaben ausschließlich im Hinblick auf etwaige erhebliche unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen, die nicht bereits im Rahmen der Gebietsausweisung ermittelt wurden, überprüft. Die Mitgliedstaaten können Genehmigungsverfahren für Windenergieanlagen an Land unter begründeten Umständen sogar von dem Erfordernis des Screenings ausnehmen (Art. 16a Abs. 5 UAbs. 2 EE-Richtlinie).

Gemäß Art. 15c Abs. 1 UAbs. 3 EE-Richtlinie wird außerdem vermutet, dass Einzelvorhaben nicht gegen die Schutzanforderungen der Vogelschutz- (Art. 5 und 4 Abs. 1), der FFH- (Art. 6 Abs. 2 und 12 Abs. 1) und der Wasserrahmen-Richtlinie (Art. 4 Abs. 1 Buchst. a) Ziff. ii)) verstoßen. Damit entfällt im Genehmigungsverfahren nicht nur die materiell-rechtliche Prüfung des Artenschutzes, sondern auch die der Einhaltung der wasserrechtlichen Bewirtschaftungsziele.

Mit diesen Erleichterungen geht die Richtlinie weit über die EU-Notfallverordnung hinaus, die in ihrem Art. 6 lediglich den Entfall der Umweltverträglichkeitsprüfung und der

---

<sup>1028</sup> i.S.d. Richtlinie 2001/42/EG.

<sup>1029</sup> gemäß Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie.

artenschutzrechtlichen Prüfung vorsieht. Anders als die EU-Notfallverordnung, die den Verzicht auf die beiden Umweltprüfungen in das Ermessen der Behörde stellt, ordnet die EE-Richtlinie diesen zwingend an.

## **bb) Übertreffendes öffentliches Interesse**

Als weitere materiell-rechtliche Beschleunigungsmaßnahme wird das bereits in der EU-Notfallverordnung als Sofortmaßnahme vorgesehene besondere öffentliche Interesse in die EE-Richtlinie überführt. Die Mitgliedstaaten stellen gemäß Art. 16f EE-Richtlinie sicher, dass bis zum Erreichen der Klimaneutralität im Genehmigungsverfahren, bei der Planung, beim Bau und beim Betrieb von Anlagen zur Erzeugung von erneuerbarer Energie, bei dem Anschluss solcher Anlagen an das Netz, dem betreffenden Netz selbst sowie bei Speicheranlagen davon ausgegangen wird, dass sie im überragenden öffentlichen Interesse liegen und der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit dienen, wenn für die Zwecke des Art. 6 Abs. 4 und des Art.16 Abs. 1 Buchst. c) FFH-Richtlinie, des Art. 4 Abs. 7 Wasserrahmen-Richtlinie und des Art. 9 Abs. 1 Buchst. a Vogelschutz-Richtlinie im Einzelfall rechtliche Interessen abgewogen werden.

Die Regelung scheint auf den ersten Blick dem Art. 3 EU-Notfallverordnung zu entsprechen. Bei genauerer Betrachtung zeigen sich allerdings Unterschiede. Neben der Verlängerung des Geltungszeitraumes der Vorschrift, der nunmehr bis zur Erreichung der Klimaneutralität andauert, ändert sich auch die Formulierung. Während in der EU-Notfallverordnung ein überwiegendes öffentliches Interesse festgeschrieben wurde, ist in der deutschen Übersetzung der EE-Richtlinie nun von einem überragenden Interesse die Rede. Ob diese Formulierung in Art. 16f EE-Richtlinie dem Interesse damit materiell-rechtlich eine zusätzliche Bedeutung verleihen soll, ist allerdings unklar. Dabei könnte es sich auch nur um eine Besonderheit in der deutschen Übersetzung der Richtlinie handeln. Dafür spricht, dass in der englischen Übersetzung sowohl zu Art. 3 Abs. 1 EU-Notfallverordnung als auch zu Art. 16f EE-Richtlinie der Begriff des „overriding public interest“ verwendet wird. In der französischen Übersetzung wird aber wie im Deutschen differenziert. Hier heißt es in Art. 3 Abs. 1 EU-Notfallverordnung „intérêt public majeur“, während in Art. 16f EE-Richtlinie nunmehr von einem „intérêt public supérieur“ die Rede ist. Damit bleibt unklar, ob dem Wortlaut „überragendes Interesse“ ein gegenüber dem „überwiegenden Interesse“ besonderes Gewicht im Rahmen von Abwägungsentscheidungen einzuräumen ist. Es bedarf jedenfalls weiterhin einer Abwägung im Einzelfall, bei der nicht pauschal ein absoluter, also ein „alles“ überragender Vorrang der erneuerbaren Energien eingestellt werden kann.<sup>1030</sup>

---

<sup>1030</sup> vgl. hierzu auch Stiftung Umweltenergierecht, Das überragende öffentliche Interesse und die öffentliche Sicherheit nach § 2 EEG 2023, 2023, S. 17, abrufbar unter <https://stiftung-umweltenergierecht.de/wp->

Ein weiterer Unterschied des Art. 16f EE-Richtlinie zur EU-Notfallverordnung liegt darin, dass die Norm keinen Abwägungsvorrang mehr festschreibt. Ein solcher ist in der EU-Notfallverordnung noch enthalten: Gemäß Art. 3 Abs. 2 EU-Notfallverordnung stellen die Mitgliedstaaten zumindest bei Projekten, die als Projekte von überwiegendem öffentlichen Interesse anerkannt wurden, sicher, dass im Verfahren zur Planung und Genehmigungserteilung der Bau und Betrieb von Anlagen und Einrichtungen zur Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen und der damit verbundene Ausbau der Netzinfrastruktur bei der fallweisen Abwägung der Rechtsinteressen Priorität erhalten. Die Norm ist mit der Änderungsverordnung noch bis zum 30. Juni 2025 verlängert, jedoch nicht durch die EE-Richtlinie in das permanente Recht überführt worden. Für die Rechtslage in Deutschland spielt dies jedoch keine Rolle, weil § 2 EEG bereits vor Einführung der EU-Notfallverordnung einen (unbefristeten) Abwägungsvorrang für die erneuerbaren Energien festschrieb.

### **cc) Verfahrensrechtliche Bestimmungen**

Neben den genannten materiell-rechtlichen Beschleunigungsmaßnahmen sieht die Richtlinie auch verfahrensrechtliche Instrumente vor, die das Genehmigungsverfahren für EE-Anlagen kürzen und straffen sollen.

Hierzu gehört etwa die Verpflichtung zur umfassenden Digitalisierung des Genehmigungsverfahrens (Art. 16 Abs. 3 Satz 6 und 7 EE-Richtlinie) sowie die Einführung von Höchstfristen für das Genehmigungsverfahren und einzelne Verfahrensschritte. So dürfen Verfahren innerhalb von Beschleunigungsgebieten zukünftig nicht länger als zwölf Monate dauern (Art. 16a Abs. 1 EE-Richtlinie) und außerhalb solcher Gebiete nicht mehr als zwei Jahre in Anspruch nehmen (Art. 16b Abs. 1 EE-Richtlinie).

### **b) Umsetzung in nationales Recht**

Anders als der Großteil der in der EU-Notfallverordnung vorgesehenen Sofortmaßnahmen bedürfen die langfristig geltenden Beschleunigungsmaßnahmen der EE-Richtlinie zwingend der Umsetzung in das nationale Recht (Art. 288 Abs. 3 AEUV).

Einige der Regelungen sind vom deutschen Gesetzgeber bereits auf eigene Initiative vor einigen Jahren gesetzlich geregelt worden. Dies gilt etwa für die Festschreibung des überragenden öffentlichen Interesses in Art. 16f der Richtlinie, das inhaltsgleich bereits im Jahr 2022 vom nationalen Gesetzgeber in § 2 EEG aufgenommen worden ist. Auch die in

Art. 16a Abs. 1 und Art. 16b Abs. 1 der Richtlinie vorgesehenen Genehmigungsfristen sind jedenfalls für die Genehmigungsverfahren für Windenergieanlagen an Land bereits im nationalen Recht verankert. Gemäß § 10 Abs. 6a BImSchG ist über einen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsantrag in der Regel innerhalb einer Frist von sieben Monaten zu entscheiden. Damit sieht Deutschland sogar eine deutlich strengere Regelung vor als von der Richtlinie vorgegeben.<sup>1031</sup>

Hinsichtlich anderer Bestimmungen der Richtlinie muss der nationale Gesetzgeber nun tätig werden. Hierzu gehören insbesondere die Umsetzung der Regelungen zur Ausweisung von Beschleunigungsgebieten und die darauf aufbauenden (materiell-rechtlichen) Erleichterungen für das Genehmigungsverfahren. Die Bundesregierung der 20. Legislaturperiode hatte bereits zum Ausdruck gebracht, dass sie die Vorschriften über die Ausweisung von Beschleunigungsgebieten umfassend zum Einsatz bringen will.<sup>1032</sup> Bereits im April 2024 beschloss sie einen Gesetzentwurf für die Umsetzung der EE-Richtlinie in den Bereichen Windenergie auf See und Stromnetze.<sup>1033</sup> Etwas später, mit Datum vom 24. Juli 2024 legte sie auch den Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der EE-Richtlinie in den Bereichen Windenergie an Land und Solarenergie sowie für Energiespeicheranlagen am selben Standort vor.<sup>1034</sup> Nach dem Zerwürfnis der sogenannten Ampel-Koalition, das zu einer Auflösung des bestehenden Deutschen Bundestages und vorgezogenen Neuwahlen, voraussichtlich am 23. Februar 2025 führen wird, gelten diese Gesetzentwürfe jedoch gemäß § 125 Satz 1 GO-BT als erledigt (sog. Diskontinuitätsprinzip). Vor dem Hintergrund der laufenden Umsetzungsfristen<sup>1035</sup> ist allerdings davon auszugehen, dass zeitnah nach der Wahl und der Konstituierung des neuen Bundestages und der Berufung der künftigen Bundesregierung diese wiederum Gesetzentwürfe zur Umsetzung der EE-Richtlinie einbringen wird. Dabei wird sie sich voraussichtlich an den bestehenden Gesetzentwürfen orientieren. Aus diesem Grund sollen die Vorschläge des erledigten Gesetzentwurfes zur

---

<sup>1031</sup> Die überschießende Umsetzung des EU-Umweltrechts bzw. das Vorsehen strengerer Umweltschutzmaßnahmen ist nach der Schutzverstärkungsklausel des Art. 193 AEUV zulässig.

<sup>1032</sup> Art. 15c Abs. 1 EE-Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Ausweisung von Beschleunigungsgebieten „für eine oder mehrere Arten erneuerbarer Energiequellen“; vgl. *Wulff*, NVwZ 2024, 386, 372 f. auch dazu, dass die EE-Richtlinie keinen notwendigen Mindestumfang für Gebietsausweisungen festsetzt.

<sup>1033</sup> Gesetzentwurf zur Umsetzung der EU-Erneuerbaren-Richtlinie in den Bereichen Windenergie auf See und Stromnetze und zur Änderung des Bundesbedarfsplangesetzes vom 29.04.2024, BT-Drs. 20/11226.

<sup>1034</sup> BT-Drs. 20/12785.

<sup>1035</sup> Mit der EE-Richtlinie werden den Mitgliedstaaten Fristen zur Umsetzung der neuen Regelungen gesetzt. Beschleunigungsgebiete sind nach Art. 15c Abs. 1 EE-Richtlinie spätestens bis zum 21. Februar 2026 auszuweisen. Der deutsche Gesetzgeber muss daher zügig die Gesetze erlassen, die die Rahmenbedingungen für die Ausweisung von Beschleunigungsgebieten regeln. Erst danach kann die tatsächliche Ausweisung der konkreten Gebiete erfolgen, in Deutschland voraussichtlich in den Raumordnungs- und Flächennutzungsplänen der Länder und Gemeinden. Da die Aufstellung bzw. Änderung dieser Pläne regelmäßig mehrere Monate, teilweise sogar Jahre in Anspruch nimmt, kann kaum noch damit gerechnet werden, dass die Umsetzungsfrist des Art. 15c Abs. 1 EE-Richtlinie eingehalten werden wird; vgl. *Wulff*, NVwZ 2024, 368, 376 f.

Umsetzung der Vorgaben der EE-Richtlinie für den Bereich der Windenergie an Land (BT-Drs. 20/12785) im Folgenden zusammenfassend dargestellt werden.

#### **aa) Ausweisung von Beschleunigungsgebieten für Windenergieanlagen an Land**

Zur Ausweisung der Beschleunigungsgebiete für Windenergieanlagen an Land knüpft der Gesetzesentwurf an die Regelungen zur Festsetzung von Windenergiegebieten in Flächennutzungs- und Raumordnungsplänen gemäß § 2 Nr. 1 WindBG an. Diese Gebiete sind nach § 249a Abs. 1 BauGB-E und § 28 Abs. 2 ROG-E zukünftig auch als Beschleunigungsgebiete für die Windenergie an Land auszuweisen. Ausnahmen gelten für Gebiete, die zum Schutz der Natur und der biologischen Vielfalt ausgewiesen sind<sup>1036</sup> (§ 249a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB-E bzw. § 28 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 ROG-E) sowie für Gebiete mit landesweit bedeutendem Vorkommen mindestens einer durch den Ausbau der Windenergie betroffenen Art i.S.v. § 7 Abs. 2 Nr. 12 und Nr. 14 des Bundesnaturschutzgesetzes<sup>1037</sup> (§ 249a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB-E bzw. § 28 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 ROG-E). Alle anderen Flächen, die in Flächennutzungs- bzw. Raumordnungsplänen als Windenergiegebiete ausgewiesen werden sollen, sind nunmehr zugleich, also im selben Planverfahren,<sup>1038</sup> auch als Beschleunigungsgebiete i.S.d. EE-Richtlinie festzusetzen. Die in Art. 15b EE-Richtlinie vorgesehene Voraussetzung, nach der Beschleunigungsgebiete zuvor einer Umweltprüfung und Öffentlichkeitsbeteiligung zu unterziehen sind, muss aufgrund der Anknüpfung an die Ausweisung von Windenergiegebieten nicht mehr umgesetzt werden. Denn für Flächennutzungs- und Raumordnungspläne sehen §§ 2 Abs. 4, 3 BauGB bzw. §§ 8, 9 ROG sowohl die Durchführung einer Umweltprüfung als auch die Beteiligung der Öffentlichkeit bereits vor.<sup>1039</sup>

Die Pflicht, zugleich auch Windenergiegebiete als Beschleunigungsgebiete auszuweisen, besteht gemäß § 249a Abs. 3 BauGB-E und § 28 Abs. 3 ROG-E allerdings nur soweit und solange, bis die Länder den Flächenbeitragswert i.S.v. § 3 WindBG erreicht haben. Darüber hinaus steht es im Ermessen der Länder, ob sie Windenergiegebiete, die zusätzlich, also

---

<sup>1036</sup> z.B. Natura 2000-Gebiet, Naturschutzgebiete, Nationalparks, vgl. Gesetzesentwurf, S. 73 und 89.

<sup>1037</sup> z.B. Dichtezentren, Scherpunktvorkommen, Brut- und Rastgebiete, vgl. Gesetzesentwurf, S. 73 und 89.

<sup>1038</sup> vgl. Gesetzesentwurf, S. 72.

Für die nach § 28 Abs. 2 ROG-E in Raumordnungsplänen zukünftig zusätzlich als Beschleunigungsgebiete auszuweisenden Vorranggebiete für Windenergie stellt die Begründung des Gesetzesentwurfes indes klar, dass es sich bei den Ausweisungen als Vorranggebiet und als Beschleunigungsgebiet um getrennte Planfestlegungen handelt. Die Ausweisung als Beschleunigungsgebiet führe nicht zu einer Festlegung im raumordnungsrechtlichen Sinne. Es handele sich weder um ein Vorrang- noch um ein Vorbehaltsgebiet bzw. weder um ein Ziel noch um einen Grundsatz der Raumordnung (Gesetzesentwurf, S. 88).

<sup>1039</sup> vgl. Gesetzesentwurf, S. 74 und 88.

überobligatorisch, als solche ausgewiesen werden, zugleich auch als Beschleunigungsgebiete festsetzen.<sup>1040</sup>

Für die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Regelungen des § 249a BauGB-E und § 28 ROG-E bereits nach § 3 WindBG ausgewiesenen Windenergiegebiete hat der Gesetzgeber im Zuge des Solarpakets I<sup>1041</sup> bereits eine Sonderregelung vorgesehen. Nach § 6a WindBG n.F. gelten auch die zum heutigen Zeitpunkt bereits ausgewiesenen Windenergiegebiete automatisch als Beschleunigungsgebiete, wenn sie die Anforderungen des Art. 15c EE-Richtlinie erfüllen. Damit hat der Gesetzgeber gerade noch rechtzeitig die Regelung des Art. 15c Abs. 4 EE-Richtlinie zur Anwendung gebracht, die es den Mitgliedstaaten erlaubte, bis zum 21. Mai 2024 bereits ausgewiesene Gebiete zu Beschleunigungsgebieten zu erklären.

Nach § 249a Abs. 2 BauGB-E und § 28 Abs. 4 ROG-E sind bei der Darstellung der Beschleunigungsgebiete geeignete Regeln für wirksame Minderungsmaßnahmen für die Errichtung und den Betrieb von Anlagen und ihrem Netzanschluss im Flächennutzungs- bzw. Raumordnungsplan darzustellen, um mögliche negative Umweltauswirkungen<sup>1042</sup> zu vermeiden oder, falls dies nicht möglich ist, zumindest erheblich zu verringern. Im Zuge des Genehmigungsverfahrens für ein konkretes Vorhaben sollen aus den für die Beschleunigungsgebiete aufgestellten gebietsbezogenen Regeln dann projektbezogene Minderungsmaßnahmen entwickelt und von der Genehmigungsbehörde im Zulassungsbescheid angeordnet werden.<sup>1043</sup> Eine Hilfestellung für die Aufstellung der Minderungsmaßnahmen in den Flächennutzungs- und Raumordnungsplänen soll eine im Gesetzesentwurf enthaltene Gesetzesanlage bieten, die in nahezu identischer Fassung in das BauGB und das ROG aufgenommen werden soll.<sup>1044</sup> Darin sind unter Ziff. I. zunächst allgemeine Erläuterungen zur Darstellung und Vorgehensweise zur Festsetzung von Minderungsmaßnahmen enthalten. Unter Ziff. II. werden sodann Kriterien aufgeführt, anhand derer sich die für das jeweilige Beschleunigungsgebiet festzusetzenden Minderungsmaßnahmen ausrichten sollen. Hierzu gehören die Besonderheiten des jeweiligen Gebietes (Ziff. II.1), die Art der vorrangigen Erneuerbaren-Energien-Technologie (Ziff. II.2)

---

<sup>1040</sup> vgl. Gesetzesentwurf, S. 75 und 90.

<sup>1041</sup> Gesetz zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und weiterer energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften zur Steigerung des Ausbaus photovoltaischer Energieerzeugung vom 8. Mai 2024, BGBl. I, Nr. 151.

<sup>1042</sup> Als negative Umweltauswirkungen i.S.v. § 249a Abs. 2 BauGB-E bzw. § 28 Abs. 4 ROG-E sind nur Auswirkungen auf die Erhaltungsziele i.S.d. § 7 Abs. 1 Nr. 9 BNatSchG, besonders geschützte Arten i.S.d. § 7 Abs. 2 Nr. 13 BNatSchG und die Bewirtschaftungsziele i.S.d. § 27 WHG zu verstehen. Diese Einschränkung resultiert daraus, dass der Gesetzesentwurf Unionsrecht umsetzt. Die Regelungskompetenz der Europäischen Union beschränkt sich jedoch auf die aufgeführten Umweltauswirkungen, vgl. Gesetzesentwurf, S. 75.

<sup>1043</sup> vgl. Gesetzesentwurf, S. 84 und 94.

<sup>1044</sup> vgl. Gesetzesentwurf, S. 84 und 94.

und die ermittelten Umweltauswirkungen (Ziff. II.3). In Ziff. III enthält die Anlage schließlich Kategorien und konkrete Beispiele für Minderungsmaßnahmen.

Mit § 249a Abs. 4 BauGB-E und § 28 Abs. 6 ROG-E wird bestimmt, dass eine Verletzung der Anforderungen, die an die Ausweisung von Beschleunigungsgebieten gestellt werden, die Wirksamkeit der Ausweisung als Windenergiegebiet unberührt lässt.<sup>1045</sup> Wird also beispielsweise ein Windenergiegebiet, das innerhalb eines Natura 2000-Gebietes liegt, entgegen § 249a Abs. 1 Nr. 1 BauGB rechtsfehlerhaft auch als Beschleunigungsgebiet ausgewiesen, führt dies nicht zur Unwirksamkeit der Festsetzung als Windenergiegebiet. Die Genehmigungserleichterungen des § 6b WindBG-E dürften jedoch auf die Vorhaben, die in dem rechtsfehlerhaft als Beschleunigungsgebiet ausgewiesenen Gebiet liegen, nicht zur Anwendung gelangen. Jedenfalls würde eine rechtswidrige Ausweisung des Beschleunigungsgebiets auch zur Rechtswidrigkeit des Genehmigungsbescheids führen, wenn dieser unter Anwendung der darauf basierenden Genehmigungserleichterungen erlassen worden ist.<sup>1046</sup>

## **bb) Genehmigungserleichterungen für Vorhaben innerhalb von Beschleunigungsgebieten (§ 6b WindBG-E)**

Das zentrale Beschleunigungsinstrument des Gesetzesentwurfs ergibt sich aus § 6b WindBG-E. Die Norm soll das Genehmigungsverfahren vereinfachen und verkürzen, indem sie wesentliche naturschutz- und wasserrechtlich an sich gebotene Prüfungen und Bewertungen von der Genehmigungsprüfung ausnimmt.

### **(1) Anwendungsbereich**

Die Genehmigungserleichterungen finden auf sämtliche von § 6b WindBG-E erfasste Zulassungsverfahren Anwendung, d.h. sowohl auf die Genehmigung zur Errichtung und zum Betrieb von Neuvorhaben als auch auf die Genehmigung zur Änderung einer bestehenden Windenergieanlage. Einzige Voraussetzung ist, dass das Vorhaben in einem ausgewiesenen Beschleunigungsgebiet liegt. Anders als es noch der Referentenentwurf vorsah, gilt die Norm nach dem Gesetzesentwurf außerdem nicht nur für Anlagen (§ 6b Abs. 1 Nr. 1 WindBG-E) und die dazugehörigen Nebenanlagen i.S.d. § 3 Nr. 15a EEG (§ 6b Abs. 1 Nr. 2 WindBG-E), sondern darüber hinaus auch für Energiespeicheranlagen am selben Standort wie die Hauptanlage, sofern die Energiespeicheranlage bei der planerischen Ausweisung des Beschleunigungsgebietes vorgesehen wurde.

---

<sup>1045</sup> vgl. Gesetzesentwurf, S. 76 und 92.

<sup>1046</sup> vgl. zur Möglichkeit der inzidenten gerichtlichen Überprüfung der Wirksamkeit von Flächennutzungsplandarstellungen: *Jaeger*, in: Spannowsky/Uechtritz, BeckOK BauGB, § 5 Rn. 15.

## **(2) Wegfall von Umweltprüfungen und Überprüfungsverfahren**

Ist der Anwendungsbereich eröffnet, ordnet § 6b WindBG-E nicht nur den Wegfall der Umweltverträglichkeitsprüfung und der artenschutzrechtlichen Prüfung an. Neben den bereits aus § 6 WindBG und der EU-Notfallverordnung bekannten Genehmigungserleichterungen soll auch die in § 34 BNatSchG vorgesehene FFH-Verträglichkeitsprüfung sowie die Prüfung der wasserrechtlichen Bewirtschaftungsziele nach § 27 WHG entfallen. Damit entfällt mit einem Schlag die Durchführung von vier zentralen Teilen der umweltrechtlichen Genehmigungsprüfung.

Als Ersatz für den Wegfall dieser Umweltschutzanforderungen („anstelle“) ordnet der Gesetzgeber in § 6 Abs. 1 Satz 2 WindBG-E die Durchführung einer zumindest überschlägigen Umweltprüfung an. Im Rahmen der sogenannten Überprüfung (bzw. Screening) hat die Genehmigungsbehörde die Auswirkungen des Vorhabens auf „höchstwahrscheinlich erhebliche unvorhergesehene nachteilige Umweltauswirkungen“ hin zu begutachten und – soweit erforderlich – zur Verhinderung geeignete Maßnahmen anzuordnen.

Das Verfahren der Überprüfung wird in den Absätze 3 bis 7 des § 6b WindBG-E näher konkretisiert. Nach § 6b Abs. 3 Satz 1 WindBG-E wird die Überprüfung ausschließlich auf der Grundlage vorhandener Daten durchgeführt. Was der Begriff „vorhandene Daten“ umfassen soll, wird in der Begründung des Gesetzesentwurfes näher ausgeführt.<sup>1047</sup> Danach fallen hierunter nicht nur die im Rahmen des Verfahrens vorgelegten Daten, sondern auch sonstige im Rahmen der Verfahren für andere Vorhaben von Vorhabenträgern vorgelegte Daten, Daten aus behördlichen Datenbanken und Katastern sowie von Dritten erhobene Daten, auf die die Genehmigungsbehörde tatsächlich und in rechtlich zulässiger Weise zugreifen kann.<sup>1048</sup> Zu einer eigenen Erfassung und Vorlage ergänzender Unterlagen ist der Vorhabenträger fortan somit nicht mehr verpflichtet. Liegen Daten vor, dürfen diese allerdings nur berücksichtigt werden, wenn sie eine ausreichende räumliche Genauigkeit aufweisen und zum Zeitpunkt der Entscheidung über den Zulassungsantrag nicht älter als fünf Jahre sind (§ 6b Abs. 3 Satz 2 WindBG-E).

Liegen überhaupt keine räumlich geeigneten oder nur solche Unterlagen vor, die ein Alter von fünf Jahren überschreiten, wird auf ein Überprüfungsverfahren gänzlich verzichtet. In diesem Fall kann die Genehmigungsbehörde lediglich Standardmaßnahmen (z.B. Baufeldfreimachung außerhalb der Brutzeiten) festlegen, für deren Anordnung es keiner besonderen Informationen über die örtlichen Gegebenheiten bedarf.<sup>1049</sup> Soweit keine Daten vorhanden sind, auf deren Grundlage Maßnahmen angeordnet werden können, hat der Betreiber der Anlage gemäß § 6b

---

<sup>1047</sup> vgl. Gesetzesentwurf, S. 51 f.

<sup>1048</sup> z.B. Daten aus anderen Genehmigungs- und Planungsverfahren, vgl. Gesetzesentwurf, S. 51.

<sup>1049</sup> vgl. Gesetzesentwurf, S. 52.

Abs. 7 Satz 1 und 4 WindBG-E allerdings eine Zahlung in Geld zu leisten. Sie beläuft sich für Windenergieanlagen an Land auf 20.000 € je Megawatt (MW) installierter Leistung bzw. 60 € je Quadratmeter der versiegelten Fläche bei Energiespeicheranlagen. Im Ergebnis bedeutet dies, dass ein Vorhabenträger im Anwendungsbereich des § 6b WindBG-E keine zeitaufwändigen Erfassungen mehr vornehmen muss. Sind bereits geeignete Daten vorhanden, kann auf diese zurückgegriffen werden. Liegen solche Daten nicht vor, endet das Überprüfungsverfahren schlichtweg mit der Festsetzung einer Geldzahlung, die der Vorhabenträger zu leisten hat.<sup>1050</sup> Es ist damit zu rechnen, dass die Anzahl der Verfahren, in denen keine Daten als Grundlage für die Durchführung eines Überprüfungsverfahrens vorhanden sind, im Laufe der kommenden Jahre stetig zunehmen wird. Da Vorhabenträger nicht mehr zur Kartierung und Vorlage eigener Erhebungen verpflichtet sind, können spätestens in fünf Jahren keine Daten aus bisherigen Genehmigungsverfahren mehr herangezogen werden.

Liegen Daten als Grundlage für das Überprüfungsverfahren vor, ist der Vorhabenträger verpflichtet, ein Maßnahmenkonzept zu erarbeiten, aus dem sich geeignete und wirksame Maßnahmen ergeben, mittels derer etwaige Umweltauswirkungen des Vorhabens minimiert werden sollen. Bei der Ermittlung der Minderungsmaßnahmen hat er maßgeblich die im Rahmen der Ausweisung der Beschleunigungsgebiete auf Planungsebene gemäß § 249a Abs. 2 BauGB-E und § 28 Abs. 4 ROG-E festgelegten Minderungsmaßnahmen zu ergreifen. Sofern erforderlich, kann er ergänzend eigene Minderungsmaßnahmen vorschlagen, die dann in das Genehmigungsverfahren einbezogen werden können.<sup>1051</sup> Das Maßnahmenkonzept ist zusammen mit den nach dem jeweiligen Fachrecht einzureichenden Genehmigungsunterlagen vorzulegen (§ 6b Abs. 3 Satz 4 WindBG-E). Daneben hat der Vorhabenträger keine weiteren Unterlagen über die Einhaltung der Vorgaben in §§ 34, 44 Abs. 1 BNatSchG und § 27 WHG mehr einzureichen.<sup>1052</sup> Unter Zugrundelegung der vorhandenen Daten und des Maßnahmenkonzeptes überprüft die Zulassungsbehörde sodann, ob eindeutige tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass das Vorhaben erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen angesichts der ökologischen Empfindlichkeit des Gebiets nach Anlage 3 Nr. 2 UVPG haben wird, die bei der Umwelt- bzw. Verträglichkeitsprüfung im Rahmen des Planaufstellungsverfahrens zur Ausweisung des Beschleunigungsgebietes nicht ermittelt wurden, wodurch die Einhaltung der Vorschriften der §§ 34, 44 Abs. 1 BNatSchG oder § 27 WHG nicht gewährleistet ist (vgl. § 6b Abs. 3 Satz 5 WindBG-E).

Die Vorschrift des § 6b Abs. 4 WindBG-E bestimmt den Zeitrahmen für das Überprüfungsverfahren. Danach steht der Zulassungsbehörde eine Frist von 45 Tagen ab

---

<sup>1050</sup> vgl. Gesetzesentwurf, S. 52.

<sup>1051</sup> vgl. Gesetzesentwurf, S. 52.

<sup>1052</sup> vgl. Gesetzesentwurf, S. 52.

Vollständigkeit der Unterlagen für die Prüfung zu. Für Verfahren zur Zulassung eines Repowering von Anlagen beträgt die Frist 30 Tage. Die der Überprüfung zugrunde zu legenden Unterlagen sind nach § 6b Abs. 4 Satz 2 und 3 WindBG-E vollständig, wenn sie in einer Weise prüffähig sind, dass sie sich zu allen rechtlich relevanten Aspekten der Überprüfung verhalten und die Zulassungsbehörde in die Lage versetzen, die Überprüfung durchzuführen. Fachliche Einwände und Nachfragen stehen der Vollständigkeit nicht entgegen, sofern die Unterlagen eine fachliche Überprüfung überhaupt ermöglichen. Mit dieser Regelung überführt der Gesetzesentwurf – wie bereits die § 7 Abs. 2 n.F. der 9. BImSchV.<sup>1053</sup> – die Rechtsprechung<sup>1054</sup> zur Vollständigkeit von Unterlagen als Legaldefinition auch für das Überprüfungsverfahren ein.<sup>1055</sup> Gemäß § 6b Abs. 4 Satz 4 WindBG-E beginnt die Frist für die Überprüfung aber spätestens mit der Bestätigung der Vollständigkeit der gesamten Zulassungsunterlagen bzw. nach Ablauf der Frist nach § 10a Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BImSchG-E oder, sofern die Zulassungsbehörde nach § 10a Abs. 4 Satz 2 BImSchG-E den Antragsteller zur Ergänzung aufgefordert hat, mit Eingang der von der Zulassungsbehörde erstmalig nachgeforderten Unterlagen. Für den Start der Frist für die Durchführung des Überprüfungsverfahrens ist es danach bereits ausreichend, dass die Unterlagen, die für den Zweck der Überprüfung erforderlich sind, vorliegen. Fehlen im Übrigen noch Genehmigungsunterlagen, beginnt die Frist für die Durchführung des Überprüfungsverfahrens bereits vor der Genehmigungsfrist nach § 10 Abs. 6a Satz 1 BImSchG zu laufen.<sup>1056</sup>

Hat die Behörde ihre Überprüfung im Hinblick auf das Vorliegen eindeutiger tatsächlicher Anhaltspunkte für höchstwahrscheinlich erhebliche, in der vorangegangenen Planungsstufe nicht vorhergesehene nachteilige Umweltauswirkungen abgeschlossen, sind zwei mögliche Optionen denkbar: Die Zulassungsbehörde kann erstens zu dem Ergebnis gelangen, dass keine eindeutigen tatsächlichen Anhaltspunkte für erhebliche unvorhergesehene Umweltauswirkungen i.S.d. § 6b Abs. 3 Satz 5 WindBG-E vorliegen. In diesem Fall ordnet sie gemäß § 6b Abs. 5 WindBG-E gegenüber dem Vorhabenträger im Zulassungsbescheid die im Maßnahmenkonzept vorgesehenen Maßnahmen an. Darüber hinaus sieht der Gesetzesentwurf gemäß § 6b Abs. 5 Satz 2 WindBG-E eine pauschale Anordnung von Abregelungen der Windenergieanlage zum Schutz von Fledermäusen vor. Zum Umfang der Abschaltung macht der Gesetzesentwurf keine Vorgaben. Solange keine Berechnung auf der Grundlage eines Gondelmonitorings erfolgt, soll ausweislich der Gesetzesbegründung auf die jeweils

---

<sup>1053</sup> vgl. Art. 4 Nr. 5 lit. b) bb) des Gesetzes zur Verbesserung des Klimaschutzes beim Immissionsschutz, zur Beschleunigung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren und zur Umsetzung von EU-Recht vom 3. Juli 2024, BGBl. I, Nr. 225.

<sup>1054</sup> vgl. etwa VGH München, Beschl. v. 29.11.2016, 22, CS 16.2101, BeckRS 2016, 55755 Rn. 23 ff.

<sup>1055</sup> Die Aufnahme dieser neuen Regelung könnte dazu beitragen, dass es zu weniger Nachforderungen durch die Genehmigungsbehörde kommt und Verzögerungen des Verfahrens dadurch verhindert werden; vgl. *Uibeleisen/Götz*, NVwZ 2024, 1121, 1122.

<sup>1056</sup> vgl. Gesetzesentwurf, S. 53.

einschlägigen Länderleitfäden zurückgegriffen werden.<sup>1057</sup> Mit der Regelung will der Gesetzgeber auch im Regime des § 6b WindBG-E einen hohen Schutz für Fledermäuse durchsetzen. Er wird damit dem Umstand gerecht, dass Abschaltregelungen bislang die einzigen fachlich anerkannten Minderungsmaßnahmen darstellen, mittels derer das Schlagrisiko in dem notwendigen Umfang verringert werden kann.<sup>1058</sup>

Denkbar ist zweitens, dass die Zulassungsbehörde im Rahmen der Überprüfung feststellt, dass auch unter Berücksichtigung des Maßnahmenkonzepts des Vorhabenträgers eindeutige tatsächliche Anhaltspunkte für erhebliche unvorhergesehene Umweltauswirkungen i.S.d. § 6b Abs. 3 Satz 5 WindBG-E vorliegen. Dann hat sie gemäß § 3b Abs. 6 Satz 1 WindBG-E die Öffentlichkeit entsprechend den Regelungen des § 10 Abs. 3 bis 4 und 8 BImSchG zu beteiligen. Ein Erörterungstermin ist in diesen Fällen nicht vorgesehen. Mit dem gesetzlichen Erfordernis der Durchführung einer Öffentlichkeitsbeteiligung, die im Referentenentwurf noch nicht enthalten war, wird der Gesetzgeber den Vorgaben der Aarhus-Konvention gerecht, nach der die Öffentlichkeit bei Vorhaben mit erheblichen Umweltauswirkungen stets zu beteiligen ist.<sup>1059</sup> Nach § 6b Abs. 6 Satz 2 WindBG-E hat die Zulassungsbehörde das negative Ergebnis der Überprüfung zu begründen und gemeinsam mit den nach dem jeweiligen Fachrecht erforderlichen Unterlagen zur Einsicht auszulegen. Diese Regelung hat zur Folge, dass die Auslegung der Genehmigungsunterlagen nach § 10 Abs. 3 BImSchG künftig erst nach Abschluss des Überprüfungsverfahrens beginnen wird. Mit der Aufnahme der Öffentlichkeitsbeteiligung in den Gesetzesentwurf scheint der Gesetzgeber lediglich völkerrechtliche Bedenken aus dem Weg räumen zu wollen. Inhaltlich wird dies aber wohl keine (spürbaren) Auswirkungen auf den Ausgang des Verfahrens haben. Jedenfalls können die Stellungnahmen und Einwendungen die Umsetzung des Vorhabens nicht mehr verhindern. Ungeachtet des Ergebnisses der Öffentlichkeitsbeteiligung sieht die Vorschrift des § 6b Abs. 6 Satz 3 WindBG-E nämlich vor, dass die Zulassungsbehörde im Zulassungsbescheid die im Minderungskonzept vorgesehenen und gegebenenfalls zusätzliche Minderungsmaßnahmen anordnet. Kommen keine weiteren Minderungsmaßnahmen in Betracht, ordnet die Behörde geeignete und verhältnismäßige Ausgleichsmaßnahmen an. Für den Fall, dass auch solche nicht verfügbar sind, hat der Betreiber der Anlage eine Zahlung in Geld zu leisten (§ 6b Abs. 7 Satz 3 WindBG-E). Die Höhe der Zahlung beträgt für Windenergieanlagen an Land 7.800 € je MW installierter Leistung, sofern Schutzmaßnahmen für Vögel angeordnet werden, die die Abregelung von Windenergieanlagen betreffen oder Schutzmaßnahmen, deren Investitionskosten höher als 17.000 € je MW liegen und 52.000 € je MW installierter Leistung, wenn keine Schutzmaßnahmen angeordnet werden.

---

<sup>1057</sup> vgl. Gesetzesentwurf, S. 54.

<sup>1058</sup> vgl. auch Gesetzesentwurf, S. 54.

<sup>1059</sup> vgl. Gesetzesentwurf, S. 55.

Im Ergebnis unterscheidet sich die Überprüfung nach § 6b WindBG-E gegenüber den Umweltprüfungen, die sie ersetzt, damit in einem wesentlichen Punkt. Sie dient zwar ebenfalls dazu, die Umweltauswirkungen eines Vorhabens zu minimieren. Anders als die Artenschutz-, die FFH-Verträglichkeitsprüfung und die Prüfung der wasserrechtlichen Bewirtschaftungsziele hat das Überprüfungsverfahren aber keinen Einfluss auf die Entscheidung über das „Ob“ des Vorhabens. Die Genehmigung eines Vorhabens, das innerhalb eines Beschleunigungsgebietes liegt, kann künftig nicht mehr wegen eines Verstoßes gegen die artenschutzrechtlichen Verbote nach § 44 BNatSchG, die Vorschrift des § 34 BNatSchG oder die wasserrechtlichen Bewirtschaftungsziele des § 27 WHG versagt werden.<sup>1060</sup> Gemäß § 6b Abs. 8 WindBG-E ist vielmehr mit der Anordnung der Minderungs- oder Ausgleichsmaßnahmen bzw. der Festsetzung einer Geldzahlung nach § 6b Abs. 5 und 6 WindBG-E eine über die Überprüfung hinausgehende Prüfung der Einhaltung der Vorschriften der §§ 34, 44 Abs. 1 BNatSchG und § 27 WHG nicht durchzuführen. Es bedarf auch keiner Erteilung einer Ausnahme nach § 34 Abs. 3 bis 5 oder § 45 Abs. 7 BNatSchG. Allerdings bleiben die Anforderungen nach sonstigen Vorschriften des Fachrechts unberührt. Damit wird klargestellt, dass bei einem Vorhaben in einem Beschleunigungsgebiet die weiteren materiell-rechtlichen Genehmigungsvoraussetzungen, beispielsweise Lärmschutzanforderungen, weiterhin nach den fachgesetzlichen Maßstäben zu prüfen sind. Werden diese Anforderungen von dem Vorhaben nicht eingehalten, hat die Behörde die Genehmigung auch weiterhin zu versagen.<sup>1061</sup>

Unklar bleibt, was gilt, wenn im Anschluss an die Erteilung der Zulassung während der Errichtungs- oder der Betriebsphase ein Verstoß gegen die Vorschriften der §§ 34, 44 Abs. 1 oder § 27 WHG festgestellt wird. Der Wortlaut des Referentenentwurfs sah insoweit noch eindeutig vor, dass mit Durchführung der angeordneten Maßnahmen die Einhaltung der Vorschriften der §§ 34, 44 Abs. 1 BNatSchG und § 27 WHG gewährleistet sei.<sup>1062</sup> Daraus folgte, dass etwaige Verstöße gegen artenschutzrechtliche oder wasserrechtliche Bestimmungen bei Betrieb der Anlage kein behördliches Einschreiten auslösten, wenn die Anlage entsprechend der Genehmigung betrieben wurde. Die nunmehr im Gesetzesentwurf enthaltene Formulierung, nach der eine „über die Überprüfung hinausgehende Prüfung der Einhaltung der Vorschriften“ nicht durchzuführen ist, scheint hiervon abzuweichen. Sie lässt nämlich die Auslegung zu, dass eine solche Überprüfung lediglich im Rahmen des Zulassungsverfahrens nicht durchzuführen sei, eine Überprüfung der Einhaltung der Vorschriften im Anschluss, also in der Errichtungs- oder Betriebsphase, aber durchaus möglich und vorzunehmen sei. Dies könnte jedoch zur Folge haben, dass die FFH-rechtlichen, artenschutzrechtlichen und

---

<sup>1060</sup> vgl. Gesetzesentwurf, S. 59.

<sup>1061</sup> vgl. Gesetzesentwurf, S. 59.

<sup>1062</sup> Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2023/2413 im Bereich Windenergie an Land und Solarenergie vom 02.04.2024, S. 6 und 32 f.

wasserschutzrechtlichen Fragen, deren Prüfung aus dem Zulassungsverfahren herausgenommen worden ist, lediglich in eine spätere Phase des Vorhabens – in die Ausführungs- und Betriebsphase – verschoben wird. Die Realisierung solcher Vorhaben würde damit allerdings weder vereinfacht noch beschleunigt.

### **cc) Weitere Beschleunigungsmaßnahmen**

Neben der Ausweisung von Beschleunigungsgebieten und den damit einhergehenden Genehmigungserleichterungen des § 6b WindBG-E sieht der Gesetzesentwurf die Einführung eines neuen § 10a BImSchG vor. Darin sollen die Modifizierungen des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens, die für die Anlagen, die in den Anwendungsbereich der EE-Richtlinie fallen, zusammengefasst werden. Während Abs. 1 der Norm den Anwendungsbereich – Anlagen, die in den Anwendungsbereich der EE-Richtlinie fallen – definiert, wird die bislang in § 10 Abs. 5a BImSchG geregelte Durchführung des Genehmigungsverfahrens über eine einheitliche Stelle in die neuen Vorschriften des § 10a Abs. 2 und 3 BImSchG-E überführt.<sup>1063</sup> Die Vorschrift des § 6b Abs. 4 WindBG-E nimmt Modifizierungen an § 7 der 9. BImSchV vor, der die Vollständigkeitsprüfung der Genehmigungsunterlagen und insbesondere die dafür geltenden Fristen betrifft.

Neu durch die Reform der EE-Richtlinie in das BImSchG eingeführt wird die Pflicht zur elektronischen Durchführung des Verfahrens ab dem 21. November 2025. Dies sieht der Entwurf in § 10a Abs. 5 BImSchG-E vor. Da auch die vor dem 21. November 2025 begonnenen und noch nicht abgeschlossenen Genehmigungsverfahren elektronisch zu Ende zu führen sein werden,<sup>1064</sup> empfiehlt sich, bereits heute auf die elektronische Verfahrensführung umzusteigen. Insoweit stellt sich allerdings die Frage, ob die Digitalisierungspflicht ausschließlich die Erstellung der Antragsunterlagen betrifft oder ob hiervon auch weitere Verfahrensbestandteile erfasst sind (z.B. behördliche Aktenführung, Verfahrensschritte im Anhörungsverfahren). Letztlich dürfte der Regelung aber ohnehin eine lediglich symbolische Wirkung zukommen. Fordert eine Behörde weiterhin die zusätzliche Vorlage der Antragsunterlagen in Papierform, könnte dies wohl kaum sanktioniert werden.

---

<sup>1063</sup> Gesetzesentwurf, S. 62 ff.

<sup>1064</sup> vgl. Gesetzesentwurf, S. 64.

### III. Ergebnis

Bislang stellte das Unionsrecht die wesentliche Hürde für die materiell-rechtliche Beschleunigungsgesetzgebung auf (1.). Doch auch auf europäischer Ebene sind in den vergangenen zwei Jahren Beschleunigungsmaßnahmen entwickelt worden, die sich nicht auf die verfahrensrechtliche Ebene beschränken (2.). Damit geht nicht nur eine Herabsenkung der umweltschutzrechtlichen Standards einher. Zugleich läuft die Beschleunigungsgesetzgebung auch auf unionrechtlicher Ebene Gefahr, Rechtsunsicherheiten zu begründen und Genehmigungsverfahren dadurch – ihrem eigentlichen Ziel entgegenlaufend – zu lähmen oder zumindest zu verzögern (3.).

#### 1. Das Unionsrecht als maßgebliche Hürde der materiell-rechtlichen Beschleunigungsgesetzgebung

Im Hinblick auf die umweltrechtlichen Anforderungen, die einen bedeutenden Umfang der materiell-rechtlichen Genehmigungsprüfung für Windenergieanlagen an Land einnehmen, stellen die Vorgaben des Unionsrechts die maßgebliche Hürde für die materiell-rechtliche Beschleunigungsgesetzgebung dar.

Dabei ist das Umweltprimärrecht noch in vielerlei Hinsicht mit dem nationalen Verfassungsrecht vergleichbar. Beide setzen ein abstraktes Umweltschutzniveau als Rahmenbedingungen für die materiell-rechtliche Beschleunigungsgesetzgebung auf. Bei der konkreten Umsetzung der Schutzvorschriften und im Hinblick auf die konkrete Gewichtung gegenüber den Interessen an einer Beschleunigung von Genehmigungsverfahren lassen beide Rechtsebenen dem ihnen untergeordneten Gesetzgebern weitgehend freie Hand. Das Umweltsekundärrecht stellt hingegen Vorgaben für eine Vielzahl von Umweltschutzbereichen auf und verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Umsetzung von Schutzstandards und Schutzmaßnahmen, die inhaltlich bereits umfassend konkretisiert sind. Es enthält ein dichtes Regelungsgeflecht, das der nationale Gesetzgeber im Rahmen seiner Beschleunigungsgesetzgebung zu beachten hat und ihm enge Grenzen zieht. Der materiell-rechtlichen Beschleunigungsgesetzgebung stand das Unionsrecht daher lange entgegen. Bis zum Erlass der EU-Notfallverordnung, mit der das Unionsrecht umfassende Erleichterungen von den materiellen Umweltvoraussetzungen für das Genehmigungsverfahren vorsah, konnte der nationale Gesetzgeber nur innerhalb eines engen Rahmens auf der materiellen Ebene tätig werden.<sup>1065</sup>

---

<sup>1065</sup> vgl. etwa zur kritischen Prüfung der Vereinbarkeit des § 45b BNatSchG mit dem Unionsrecht *Frenz*, EnWZ 2022, 452; *Versteyl/Marschhäuser*, KlimR 2022, 74; *Schlacke/Wentzien/Römling*, NVwZ 2022, 1577; *Gellermann*, NuR 2022, 589; *Jaenicke*, ZUR 2023, 291.

Die Überelegenheit des Unionsrechts wird besonders deutlich am Beispiel des § 45b BNatSchG, mit dem die artenschutzrechtlichen Prüfung vereinfacht werden sollte. Zum Zeitpunkt des Erlasses der Vorschrift im Juli 2022 konnte der nationale Gesetzgeber nur so weit tätig werden, wie es die Vogelschutz-Richtlinie zuließ. Seit dem Inkrafttreten der EU-Notfallverordnung kann auf die Durchführung einer Artenschutzprüfung aber gänzlich verzichtet werden. Damit wurde dem § 45b BNatSchG weitgehend der Anwendungsbereich entzogen. Der europäische Gesetzgeber hat die nationale Vorschrift so nur wenige Monate nach ihrem Erlass obsolet gemacht.<sup>1066</sup>

## **2. Materiell-rechtliche Beschleunigungseuphorie auch auf europäischer Ebene**

Heute stehen für die (materiell-rechtliche) Beschleunigungsgesetzgebung auch in Europa die Zeichen auf Grün. Mit dem REPowerEU-Plan hat die Kommission neben verfahrensrechtlichen erstmals auch materiell-rechtliche Instrumente zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren vorgestellt. Die bereits mit der EU-Notfallverordnung ergriffenen Sofortmaßnahmen sind in der EE-Richtlinie nun konkretisiert und in das dauerhafte Rechtsregime für erneuerbare Energien überführt worden.

Mit den Erleichterungen für die materiell-rechtliche Genehmigungsprüfung, die mit der Festschreibung des überragenden öffentlichen Interesses und der Verpflichtung zur Ausweisung von Beschleunigungsgebieten einhergehen, nimmt der europäische Gesetzgeber eine Kehrtwende vor, die noch vor einigen Jahren unvorstellbar gewesen wäre.<sup>1067</sup> Mit der Entstehung eines immer strengeren und detaillierteren Umweltrechtssystems, das über die Jahre den Schein des Unantastbaren gewonnen hatte, ist nun abrupt gebrochen worden. Die EU-Notfallverordnung und die reformierte EE-Richtlinie sehen zugunsten eines beschleunigten Ausbaus der erneuerbaren Energien nicht nur Vereinfachungen vor, sondern verzichten teilweise sogar gänzlich auf wesentliche Teile der materiellen Genehmigungsprüfung. Der Wegfall der UVP, der FFH-Prüfung, der artenschutzrechtliche Prüfung und der Prüfung der Bewirtschaftungsziele für oberirdische Gewässer könnte zu einer spürbaren Erleichterung und Zeitersparnis für Vorhabenträger und Prüfbehörde führen und

---

<sup>1066</sup> vgl. *Wulff*, Der Gesetzgeber als Kampfrichter im Umweltschutzrecht, VerBlog vom 07.03.2023, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/zwischen-den-stuhlen/>, zuletzt abgerufen am 27.12.2024 („EU-Gesetzgeber überholt Bundestag“).

<sup>1067</sup> vgl. *Ruge*, NVwZ 2023, 870, 875 („kleine Revolution“); *ders.*, NVwZ 2023, 1033, 1033 („Systembruch mit dem geltenden EU-Umweltrecht“); *Neumann*, in: NuR 2023, 88, 90 („nicht weniger als ein vollständiger umwelt- und artenschutzrechtlicher Paradigmenwechsel im Planungs- und Genehmigungsrecht der Energieinfrastruktur“); *Wulff*, EurUP 2023, 320.

das Genehmigungsverfahren einzelner Vorhaben in einem nicht unerheblichen Maße beschleunigen.<sup>1068</sup>

Darüber hinaus könnten die Maßnahmen auch einen Anreiz zum Erlass weiterer Beschleunigungsgesetze durch die Mitgliedstaaten setzen. Indem er die zuvor streng gehandhabten Anforderungen des EU-Umweltschutzrechts herabsenkt, zeigt der europäische Gesetzgeber, welche Bedeutung er dem Klimaschutz und der Energiewende beimisst. Dies könnte die Mitgliedstaaten dazu ermutigen, ihre eigene materiell-rechtliche Beschleunigungsgesetzgebung zugunsten des Ausbaus der erneuerbaren Energien fortzusetzen und auszubauen. Mussten sie zuletzt einen Verstoß gegen die strengen europäischen Umweltschutzvorschriften fürchten, so können sie sich heute jedenfalls darüber gewiss sein, dass die Dringlichkeit des Ausbaus der erneuerbaren Energien auch auf der Unionsebene erkannt worden ist.

### **3. Risiken der europäischen Beschleunigungsgesetzgebung**

Allerdings begegnet auch die materiell-rechtliche Beschleunigungsgesetzgebung der EU-Notfallverordnung und der reformierten EE-Richtlinie Risiken.

Es besteht zum einen die Gefahr der Entstehung von Rechtsunsicherheiten bei der Umsetzung der europäischen Beschleunigungsgesetzgebung in den Mitgliedstaaten.<sup>1069</sup> Wenngleich die EU-Notfallverordnung und die Reform der EE-Richtlinie eine Kehrtwende der europäischen Umweltschutzgesetzgebung markieren und grundsätzlich ein hohes Beschleunigungspotenzial haben, stellen auch die auf Unionsebene ergriffenen Maßnahmen keine Selbstläufer dar. Eine Beschleunigungswirkung tritt vielmehr nur dann ein, wenn die Mitgliedstaaten die Unionsgesetze so umsetzen, dass keine Rechtsunsicherheiten entstehen und sich eine Verwaltungspraxis zeitnah etablieren kann. Naturgemäß bringt jede neue Regelung Auslegungs- und Anwendungsfragen mit sich, die es in den ersten Verfahren, in denen die Norm zur Anwendung gelangt, zu klären gilt. Rechtsunsicherheiten und Konflikte, etwa zwischen Vorhabenträgern und Behörden, die die Norm bestmöglich im Sinne ihrer jeweiligen Interessen ausgelegt wissen wollen, sind dabei nicht ungewöhnlich. Dies gilt umso mehr, als die neue Vorschrift auf unionsrechtlichen Vorgaben basiert. Denn die europarechtlichen Formulierungen und Regelungsstrukturen weichen regelmäßig von denen des nationalen Rechtssystems ab und können allein deshalb Auslegungsfragen aufwerfen.<sup>1070</sup> Jede neue Norm kann daher – selbst wenn sie der Straffung und Kürzung des Verfahrens dienen soll – zusätzliche Fragen aufwerfen und zeitverzögernde Diskussionen hervorrufen. Ihr vollständiges

---

<sup>1068</sup> vgl. *Kment/Maier*, ZUR 2023, 323; *Schlacke/Thierjung*, DVBl. 2023, 635, 639; *Ruge*, NVwZ 2023, 1033, 1033.

<sup>1069</sup> vgl. *Neumann*, in; NuR 2023, 88, 90; *Kohls/Boerstra*, EnWZ 2024, 69, 72; *Ruge*, NVwZ 2023, 1033, 1033.

<sup>1070</sup> vgl. *Hansmann*, NVwZ 2005, 624, 626.

Beschleunigungspotenzial können neue Gesetze regelmäßig erst nach wiederholter Anwendung und der Bildung einer Verwaltungspraxis entfalten.

Die vom europäischen Gesetzgeber verfolgte Strategie, Maßnahmen erst im Wege einer in ihrem Geltungszeitraum befristeten Notfallverordnung einzusetzen und mit ähnlichem Inhalt nur kurze Zeit später im Wege einer Richtlinie erneut einzuführen, erschwert jedoch die Verfestigung einer Anwendungspraxis und erhöht die Gefahr der Entstehung von Rechtsunsicherheiten und Konflikten.<sup>1071</sup> Die Regelungen der EU-Notfallverordnung laufen bereits im Juni 2025 aus oder sind sogar bereits ausgelaufen. Der Aufbau einer Verwaltungspraxis für den Umgang mit den neuen Vorschriften war innerhalb dieser kurzen Zeit kaum möglich. Zwar werden die Regelungen überwiegend mit der reformierten EE-Richtlinie in dauerhaftes Recht überführt. Soweit jedoch Anpassungen und Änderungen an den mit der EU-Notfallverordnung eingeführten Maßnahmen vorgenommen wurden, werden sich neue Anwendungsfragen stellen. Dies dürfte etwa für die Umformulierung des „überwiegenden öffentlichen Interesses“ (Art. 6 EU-Notfallverordnung) in das „überragende öffentliche Interesse“ (Art. 16f EE-Richtlinie) gelten, bei der fraglich ist, ob sie lediglich eine redaktionelle oder auch eine inhaltliche Änderung darstellt.<sup>1072</sup> Es ist vor diesem Hintergrund dringend geboten, dass die Mitgliedstaaten die in die EE-Richtlinie übernommenen Maßnahmen sorgfältig umsetzen und der Entstehung von Unsicherheiten so weit wie möglich vorbeugen.<sup>1073</sup>

Zum anderen wird das Risiko, dass es langfristig vermehrt zu Umweltschäden kommt, durch die Herabsenkung der unionsrechtlichen Umweltschutzstandards erhöht.<sup>1074</sup> Der Verzicht auf die UVP führt zunächst dazu, dass die Behörde keine oder kaum Informationen über die möglichen Umweltauswirkungen eines Vorhabens zur Verfügung stehen. Eine ordentliche materiell-rechtliche Prüfung der Umwelttatbestände setzt jedoch eine ausreichende Sachverhaltskenntnis voraus.<sup>1075</sup> Der Entfall der UVP könnte dazu führen, dass die materiell-rechtliche Prüfung von umweltschutzrechtlichen Vorschriften an Intensität und Qualität verliert.<sup>1076</sup> Die Gefahr, dass etwaige Umweltbeeinträchtigungen durch das Vorhaben nicht erkannt werden, wird damit deutlich erhöht. Der Verzicht auf die Artenschutzprüfung, die FFH-Verträglichkeitsprüfung und die Prüfung der wasserrechtlichen Bewirtschaftungsziele geht darüber sogar noch hinaus. Insoweit verzichtet der Gesetzgeber nicht nur auf eine ausreichenden Informationsgrundlage für die materiellen Umweltprüfungen. Er schafft diese Prüfungen schlichtweg ab. Mit der Artenschutzprüfung, der FFH-Verträglichkeitsprüfung und

---

<sup>1071</sup> vgl. *Schlacke/Thierjung*, DVBl. 2023, 635, 643.

<sup>1072</sup> vgl. hierzu unter E.II.3.a)bb).

<sup>1073</sup> *Schlacke/Thierjung*, DVBl. 2023, 635, 637.

<sup>1074</sup> vgl. *Schlacke/Thierjung*, DVBl. 2023, 635, 643; *Ruge*, NVwZ 2023, 1033, 1033.

<sup>1075</sup> *Hendrischke*, NVwZ 2023, 965, 972; vgl. *Scheidler*, NuR 2023, 453.

<sup>1076</sup> vgl. *Scheidler*, NuR 2023, 453, 454 f.

der Prüfung der wasserrechtlichen Bewirtschaftungsziele entfallen zukünftig wesentliche Teile des materiellen Genehmigungsverfahrens für die Errichtung und den Betrieb von Windenergieanlagen an Land.

Etwaige vorhabenbedingte Umweltbeeinträchtigungen versucht der Gesetzgeber zwar über übergeordnete Prüfungen sowie durch die Anordnung von Minderungsmaßnahmen einzudämmen. Es darf aber bezweifelt werden, dass einer Beeinträchtigung der geschützten Umweltmedien auf diese Weise genauso wirksam entgegengewirkt wird wie mit den bislang durchgeführten Umweltprüfungen. Denn die im Rahmen der Ausweisung eines Beschleunigungsgebiets flächendeckend durchgeführten Umweltprüfungen bleiben in ihrer Intensität zwangsläufig hinter den vorhabenbezogenen Umweltprüfungen zurück. Die anzuordnenden Minderungsmaßnahmen können schon deshalb nicht die bisherigen Umweltschutzstandards aufrecht erhalten, weil auf der Grundlage einer nur oberflächlichen Prüfung des Bestands regelmäßig keine effektiven Maßnahmen zu dessen Schutz ergriffen werden können.<sup>1077</sup> Liegen keine Informationen für eine Prüfung vor, ermöglichen die neuen Vorschriften sogar, dass der Vorhabenträger sich durch die Zahlung einer Geldsumme von den umweltrechtlichen Anforderungen „freikaufte“. Der Klimaschutz hat damit eindeutig „Vorfahrt“ vor dem Schutz von Natur und Landschaft erhalten.<sup>1078</sup>

---

<sup>1077</sup> vgl. *Schlacke/Wentzien/Römling*, NVwZ 2022, 1577; *Kment*, in NVwZ 2023, 959; *Ruge*, in; NVwZ 2023, 1033; *Rieger*, NVwZ 2023, 1042.

<sup>1078</sup> *Schlacke/Thierjung*, DVBl. 2023, 635, 643.

## **F. Fazit: Fünf Thesen zur weiteren Beschleunigungsgesetzgebung**

Mit der vorliegenden Arbeit sind die Potenziale und Grenzen der Beschleunigungsgesetzgebung, insbesondere durch Maßnahmen auf der materiell-rechtlichen Ebene, untersucht worden. Die wesentlichen Ergebnisse können mit den folgenden fünf Thesen zusammengefasst werden.

### **I. Herabsenkung der Erwartungen an die Beschleunigungsgesetzgebung**

Die hohen Erwartungen, die an die Beschleunigungsgesetzgebung gestellt werden, können von ihr nicht erfüllt werden und sind deshalb abzusenken.<sup>1079</sup>

Es ist allgemeiner Konsens, dass der Ausbau der erneuerbaren Energien zu lange dauert. Die Wirtschaft, die Industrie, aber auch private Bürger fordern immer wieder eine Beschleunigung von Verwaltungs- und Genehmigungsverfahren vom Gesetzgeber ein. Dieser müsse endlich aktiv werden, um die angeblich viel zu langen Verfahrensdauern deutlich zu reduzieren. Die Beschleunigungsgesetzgebung ist aber gar nicht dazu in der Lage, Verwaltungsverfahren auf Schallgeschwindigkeit zu bringen und auf einen Bruchteil ihrer derzeitigen Länge zu reduzieren. Der Erwartung, dass durch die Beschleunigungsgesetzgebung Verwaltungsverfahrenzeiten halbiert oder sogar noch weiter verkürzt werden können, ist entgegenzutreten.

Hintergrund ist, dass der Gesetzgeber bzw. die von ihm erlassenen verfahrens- und materiell-rechtlichen Genehmigungsvorschriften nicht allein für den zögerlichen Ausbau der erneuerbaren Energien verantwortlich sind. Die Ursachen, die Verfahren ungeplant in die Länge ziehen, sind divers. Bereits zu Beginn der Planungen können politische Diskurse, in deren Rahmen das Vorhaben oder sein Standort generell in Frage gestellt werden, den Start des Verfahrens verzögern. Fragen zur Finanzierung des Vorhabens oder zwischenzeitliche finanzielle Engpässe auf Seiten des Vorhabenträgers können den geplanten Zeitablauf ebenfalls stören. Gleiches gilt für technische Fragen oder Probleme, die sich im Laufe des Verfahrens zeigen und deren Lösung zusätzlich Arbeitszeit benötigt. Während des Baus können Lieferengpässe, fehlendes Personal oder schlechte Witterungsbedingungen den Abschluss des Vorhabens zum Teil um mehrere Wochen oder Monate nach hinten schieben. All diese Verzögerungsgründe lassen sich nicht durch das Verfahrens- und Genehmigungsrecht beseitigen. Die Beschleunigungsgesetzgebung ist insoweit machtlos; die gegen den Gesetzgeber gerichtete Kritik unbegründet.<sup>1080</sup>

---

<sup>1079</sup> vgl. bereits *Brohm*, NVwZ 1991, 1025.

<sup>1080</sup> vgl. *Hofmann*, ZUR 2024, 201, 202 und 209; *Wulff*, VerfBlog vom 03.07.2023, Zwischen den Stühlen: Der Gesetzgeber als Kampfrichter im Umweltschutzrecht, VerfBlog, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/zwischen-den-stuehlen/>, zuletzt abgerufen am 27.12.2024.

Ungeachtet der objektiv begrenzten Möglichkeiten des Gesetzgebers, den Ausbau der erneuerbaren Energien zu beschleunigen, sollte es auch nicht das Ziel der Beschleunigungsgesetzgebung sein, Verwaltungsverfahrensdauern auf ein Minimum zu reduzieren.<sup>1081</sup> Verwaltungsverfahren dienen der Prüfung der Auswirkungen eines Vorhabens auf seine Umwelt. Dadurch sollen etwaige Risiken eines Projektes aufgedeckt und Vorfällen in der Bau- und Betriebsphase vorgebeugt werden. Je kürzer aber die materielle Prüfung im Genehmigungsverfahren, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass Gefahren nicht erkannt werden. Wer eine Reduzierung von Verfahrenszeiten auf ein absolutes Minimum fordert, der muss sich vergegenwärtigen, dass hiermit voraussichtlich erhebliche Sicherheitsrisiken einhergehen. Dies gilt erst recht vor dem Hintergrund der fortlaufenden technischen Entwicklung. Die zunehmend komplexen Genehmigungssachverhalte können durch den Laien häufig nicht mehr nachvollzogen werden. Ihre Auswirkungen müssen regelmäßig von spezialisierten Sachverständigen geprüft werden.<sup>1082</sup> Dies benötigt Zeit, ist jedoch dringend erforderlich, um etwaige Risiken eines Vorhabens zu ermitteln.

## II. Entschleunigung der Beschleunigungsgesetzgebung

Das Tempo, mit dem der Gesetzgeber heutzutage Beschleunigungsgesetze erlässt, ist zu verlangsamen.<sup>1083</sup>

In der jüngeren Vergangenheit hat der Gesetzgeber eine Vielzahl von verfahrens- und materiell-rechtlichen Maßnahmen zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren ergriffen. Durch sein hektisches Vorgehen riskiert er, dass Unsicherheiten bei den Rechtsanwendern entstehen. Das liegt zum einen daran, dass schlichtweg zu viele Beschleunigungsgesetze in einem zu schnellen Tempo erlassen werden. Für den Rechtsanwender wird es dadurch komplizierter, das anwendbare Recht zu bestimmen. Je höher die Schlagzahl neuer Rechtsänderungen, desto höher ist die Gefahr, dass er den „Dschungel der Beschleunigungsgesetzgebung“ nicht mehr durchblickt und geltendes von bereits reformiertem Recht nicht mehr unterscheiden kann.<sup>1084</sup> Außerdem bleibt den Rechtsanwendern kaum noch die Zeit, eine geübte Praxis hinsichtlich der Auslegung und

---

<sup>1081</sup> vgl. zum grds. Interesse an der Durchführung präventiver Genehmigungsverfahren auch *Hofmann*, ZUR 2024, 201, 202 f.

<sup>1082</sup> vgl. *Hansmann*, NVwZ 2005, 624, 626; *Dolde*, NVwZ 2006, 857, 863 f.

<sup>1083</sup> vgl. zum Vorwurf der hektischen Beschleunigungsgesetzgebung auch *Breuer*, NVwZ 2023, 1273; *Agatz*, ZUR 2023, 463; *Schlacke/Thierjung*, DVBl. 2023, 635 („Dschungel der Beschleunigungsgesetzgebung“); *Burgi/Nischwitz/Zimmermann*, NVwZ 2022, 1321, 1321; *Antweiler*, NZBau 2013, 337 („Beschleunigungsrausch“ im Hinblick auf den Stromnetzbau); *Hansmann*, NVwZ 2005, 624; *Koch*, NVwZ 1996, 215; *Stüer*, DVBl. 1997, 326; vgl. *Korbmacher*, NVwZ 2023, 945, 945 („rastlose Tätigkeit des Gesetzgebers“); Für eine Mäßigung der Beschleunigungsgesetzgebung vgl. auch *Gebauer* anlässlich der fünften Jahrestagung des Vereins für Infrastrukturrecht (VIR) am 14.11.2023, vgl. *D’Souza*, ZUR 2024, 126, 126 (Beschleunigung habe auch ihren Preis und müsse daher sparsam und dosiert eingesetzt werden); *Groß*, ZUR 2021, 75, 80; *Hendrischke*, NVwZ 2023, 965, 972; vgl. auch bereits *Koch*, NVwZ 1996, 215.

<sup>1084</sup> *Schlacke/Thierjung*, DVBl. 2023, 635; vgl. *Stüer*, DVBl. 1997, 326.

Anwendung der neuen Gesetze zu entwickeln.<sup>1085</sup> Eine Beschleunigung von Verfahren entsteht aber nur dann, wenn Vorhabenträger und Behörden sich mit Gesetzesneuerungen vertraut machen und Übung beim Vollzug der neuen Normen entwickeln. Nur dies kann zu einer schnelleren Bearbeitung der Verfahren führen.<sup>1086</sup> Erst im März 2023 ist beispielsweise § 6 WindBG eingeführt worden, der für Windenergievorhaben in bestimmten Gebieten einen Verzicht auf umweltschutzrechtliche Prüfungen vorsieht. Noch bevor die im Hinblick auf die Anwendung des § 6 WindBG aufgetretenen Rechtsfragen abschließend geklärt werden konnten, führt der Gesetzgeber voraussichtlich zeitnah mit einem neuen § 6b WindBG eine ähnliche und doch in einigen Teilen abweichende Norm ein. Damit werden neue Rechtsfragen einhergehen, mit denen sich Behörden und Vorhabenträger auseinandersetzen müssen.

Außerdem sollte sich der Gesetzgeber im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens ausreichend Zeit nehmen, um den Gesetzestext und seine potentiellen Auswirkungen zu durchdenken. Denn eine weitere Ursache für die Entstehung von Rechtsunsicherheiten liegt darin, dass die umweltschützenden Vorschriften an vielen Stellen nicht eindeutig formuliert sind und dadurch Raum für Diskussionen schaffen.<sup>1087</sup> Im Gesetzgebungsverfahren müssen verständliche und zugleich präzise Formulierungen erarbeitet werden.<sup>1088</sup> Dies benötigt jedoch Zeit und kann nicht erfolgen, wenn Gesetzentwürfe innerhalb kürzester Zeit erstellt und vom Bundestag beschlossen werden.

Werden diese Punkte nicht beachtet und führt die Beschleunigungsgesetzgebung deswegen zu der Entstehung von Rechtsunsicherheiten, erweist der Gesetzgeber sich selbst einen Bärenienst.<sup>1089</sup> Denn Rechtsunsicherheiten stellen die Hauptursache für lange Verfahrensdauern dar. Sie führen zu zeitaufwendigen Diskussionen zwischen den Beteiligten, die unterschiedliche Interessen verfolgen und daher mitunter entgegengesetzte Interpretationen einer Norm bevorzugen. Zudem bieten sie ein Einfallstor für Vorhabengegner. Die Sorge vor einem späteren gerichtlichen Verfahren führt bereits im Genehmigungsverfahren zu übervorsichtigen Prüfungen und fördert zögerliches Handeln anstelle von beherzter und pragmatischer Entscheidungsfindung. Wird eine Entscheidung getroffen, wird diese regelmäßig besonders ausführlich begründet. Kommt es nach Abschluss des Genehmigungsverfahrens tatsächlich zu einem Gerichtsverfahren gegen die Zulassungsentscheidung, verzögert sich die Umsetzung des Vorhabens in der Regel um weitere Jahre. Rechtsunsicherheiten, die durch eine einzelne Norm hervorgerufen werden, haben

---

<sup>1085</sup> vgl. *Breuer*, NVwZ 2023, 1273, 1279; *Krumsiek/Frenzen*, DÖV 1995, 1013, 1016 f.; *Rövekamp*, in; NVwZ 2024, 787, 791.

<sup>1086</sup> vgl. *Reidt*, EnWZ 2022, 8, 10.

<sup>1087</sup> vgl. *Reidt*, EnWZ 2022, 8, 10.

<sup>1088</sup> vgl. *Hofmann*, ZUR 2024, 201, 209, der anerkennt, dass die vollzugstaugliche Ausformulierung von Gesetzen zwar aufwendig sei („akribischer Ansatz“), dies aber zu Einsparungen beim Vollzug führen könne und daher eine „erwägenswerte Beschleunigungsmaßnahme“ darstelle.

<sup>1089</sup> vgl. *Wulff*, NVwZ 2024, 386, 376.

somit das Potenzial, sich auf alle Stufen des Gesamtverfahrens auszubreiten und so das gesamte Vorhaben mit ihrer verzögernden Wirkung zu infizieren.

Eine Verlangsamung der Beschleunigungsgesetzgebung ist neben der Verhinderung von Rechtsunsicherheiten auch aus einem weiteren Grund dringend erforderlich: der zukünftigen Auswertung und Bewertung der ergriffenen Beschleunigungsmaßnahmen. Die heute erlassenen Gesetze sollten in einigen Jahren im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf die Dauer von Verfahren sowie auf sonstige Belange (z.B. etwaige Umweltbeeinträchtigungen) überprüft werden. Die Ergebnisse dieser Auswertungen sind zu reflektieren und bei dem Erlass zukünftiger Gesetze zu berücksichtigen. Nur so wird der Gesetzgeber seiner Verantwortung zu einer langfristigen Gestaltung des Rechts gerecht.<sup>1090</sup> Eine zukünftige Auswertung der heute erlassenen Beschleunigungsgesetze setzt jedoch voraus, dass sich ihre Auswirkungen den jeweiligen Maßnahmen zuordnen lassen. Die derzeitige Schlagzahl, mit der neue Maßnahmen ergriffen werden, lässt jedoch bezweifeln, ob eine etwaige Beschleunigungswirkung im Nachhinein noch einer konkreten Maßnahme zugeordnet werden kann.

Nach alledem sollten Beschleunigungsmaßnahmen gut überlegt und nur punktuell eingesetzt werden. Anstatt die zu langen Verfahrensdauern mit vielen, hektisch erlassenen Beschleunigungsgesetzen zu bekämpfen, sollte der Gesetzgeber sich die Zeit nehmen, um am Ende den bestmöglichen Ertrag zu erzielen. Auch im Hinblick auf die Beschleunigungsgesetzgebung gilt: Qualität vor Geschwindigkeit und Quantität.<sup>1091</sup>

### **III. Anwendung und Ausnutzung bestehender Beschleunigungsgesetze**

Bereits erlassene Beschleunigungsgesetze müssen bestmöglich umgesetzt werden.

Insbesondere im Bereich des Verfahrensrechts ist in den vergangenen Jahren eine Vielzahl von Normen erlassen worden, die der Behörde eine zügige Verfahrensführung ermöglichen sollen. Diese Regelungen werden von den Verwaltungsbehörden häufig noch nicht oder nur zögerlich umgesetzt. Sie sollten die schon bestehenden Möglichkeiten im Rahmen ihres Verfahrensermessens pragmatischer und mutiger ausnutzen. Denn jede Beschleunigungsgesetzgebung führt ins Leere, wenn die Normen von der Behörde nicht angewendet und bestmöglich im Sinne der Beschleunigungsgesetzgebung umgesetzt werden.<sup>1092</sup>

---

<sup>1090</sup> vgl. *Schütte/Langstädtler*, ZUR 2024, 3.

<sup>1091</sup> so auch bereits *Steinberg*, NuR 1996, 6, 14 („Langsam und fehlerlos ist besser als schnell und zum letzten Mal“, zit. Sten Nadolny, Die Entdeckung der Langsamkeit).

<sup>1092</sup> vgl. *Deutinger/Sailer*, ZNER 2023, 120, 121 ff. (Urteilsanmerkung zu OVG Greifswald, Urt. v. 07.02.2023, 5 K 171/22); *Fluck*, in: Ziekow, Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, S. 242.

Offen bleibt allerdings die Frage, auf welche Weise Behörden dazu motiviert werden können, die ihnen in Bezug auf die Verfahrensgestaltung gewährten Spielräume optimal zu nutzen. Der Hauptgrund für ein häufig zögerliches Verhalten der Behörden sind Rechtsunsicherheiten, die Angst vor Verfahrensfehlern und einer späteren Aufhebung ihrer Entscheidung durch ein Gericht begründen. Diese Unsicherheiten können nur durch den Erlass eindeutig formulierter Gesetze beseitigt werden. Darüber hinaus bleibt zu hoffen, dass das in § 2 EEG n.F. festgeschriebene überragende öffentliche Interesse den Behörden die besondere Dringlichkeit des Ausbaus der erneuerbaren Energien vor Augen führt und ihnen Rückendeckung und Sicherheit gibt, um Entscheidungen entschlossener zugunsten des Klimaschutzes und der Energiewende zu treffen.

#### **IV. Reduzierung verfahrensrechtlicher Beschleunigungsgesetzgebung**

Die Beschleunigungsgesetzgebung auf verfahrensrechtlicher Ebene sollte grundsätzlich reduziert werden.

Ohne entsprechende verfahrensorganisatorischen Regelungen kann ein Verfahren nicht in der notwendigen Kürze und Zielorientiertheit durchgeführt werden. Der vom Gesetzgeber jahrelang verfolgte verfahrensrechtliche Ansatz zur Beschleunigung von Verfahren ist deswegen richtig und wichtig. Dennoch sind verfahrensrechtliche Beschleunigungsmaßnahmen – zumindest vorerst – auf ein Minimum zu beschränken.<sup>1093</sup> Zur Begründung können die folgenden zwei Argumente angeführt werden.

Erstens hat der Gesetzgeber insbesondere für das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren bereits eine Vielzahl an verfahrensrechtlichen Maßnahmen ergriffen und das entsprechende Instrumentarium bereits umfassend ausgereizt.<sup>1094</sup> Diese Regelungen sollten von den Behörden zunächst umfassend zugunsten des zügigen Ausbaus der erneuerbaren Energien angewendet werden, bevor weitere Regelungen erlassen werden. Der Erlass weiterer verfahrensrechtlicher Beschleunigungsgesetze birgt die Gefahr, dass das Recht durch ständige Modifizierungen verkompliziert wird und dadurch Verzögerungen und Rechtsunsicherheiten entstehen.<sup>1095</sup> Anstelle von hektischer Kleinstgesetzgebung sollte der Gesetzgeber Genehmigungsbehörden und Vorhabenträgern die notwendige Zeit geben, um sich mit den Gesetzesneuerungen vertraut zu machen und eine zielführende

---

<sup>1093</sup> so im Ergebnis wohl auch *Breuer*, NVwZ 2023, 1273.

<sup>1094</sup> vgl. *Wulff*, VerfBlog vom 03.07.2023, Zwischen den Stühlen: Der Gesetzgeber als Kampfrichter im Umweltschutzrecht, VerfBlog, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/zwischen-den-stuehlen/>, zuletzt abgerufen am 27.12.2024 („[...] jahrzehntelange kleinteilige Herumbasterei an einzelnen Vorschriften hat gezeigt, dass im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess nicht mehr viel zu holen ist“); *Kappes* anlässlich der fünften Jahrestagung des Vereins für Infrastrukturrecht (VIR) am 14.11.2023, vgl. *D’Souza*, ZUR 2024, 126, 127; *Kramer*, NVwZ 2023, 1061, 1061.

<sup>1095</sup> *Stüer*, DVBl. 1997, 326.

Anwendungspraxis zu etablieren.<sup>1096</sup> Verfahrensrechtliche Beschleunigungsgesetzgebung setzt für ihren Erfolg voraus, dass sie durch den Rechtsanwender mit Mut und Tat umgesetzt werden.<sup>1097</sup> Hierzu sind diese aber nicht in der Lage, wenn sie das geltende Rechtssystem aufgrund ständiger Änderungen selbst nicht mehr durchschauen. Werden Gesetze schon wieder geändert, bevor sich die Rechtsanwender überhaupt erst mit ihnen vertraut machen konnten, führt dies zu Verzögerungen, da sich die Rechtsanwender ständig aufs Neue prüfen muss, welches Recht zur Anwendung gelangt.<sup>1098</sup> Mit seiner „rastlos“ anmutenden verfahrensrechtlichen Beschleunigungsgesetzgebung selbst im Weg und behindert den Erfolg der bereits implementierten Verfahrensregelungen zur beschleunigten Umsetzung eines Verfahrens.<sup>1099</sup>

Zweitens können Verfahrensregelungen nicht ohne Berücksichtigung der materiell-rechtlichen Regelungen getroffen werden, die den Inhalt der zu organisierenden Prüfungen bestimmen. Sie müssen sich an das materielle Recht anpassen, das den inhaltlichen Umfang der Prüfung bestimmt. Der verfahrensrechtliche Beschleunigungsansatz wird deswegen durch die materiell-rechtlichen Anforderungen, die an ein Vorhaben gestellt werden, begrenzt. Er kann nur insoweit zu einer Straffung und Kürzung von Verfahren führen, wie er dem materiell-rechtlichen Prüfungsumfang entspricht; sich die erforderliche materiell-rechtliche Prüfung also im Rahmen der geltenden verfahrensrechtlichen Regelungen verwirklichen lässt. Egal, mit welcher Kraft der Gesetzgeber den verfahrensrechtlichen Rahmen immer enger zurrt; er wird gesprengt, wenn der materiell-rechtliche Inhalt, der diesen Rahmen ausfüllen soll, hierfür zu umfangreich ist. Es bedarf parallel zu der Anpassung des Genehmigungsverfahrensrechts deswegen unabdingbar auch einer Straffung der Vorgaben auf materiell-rechtlicher Ebene. Nur wenn sowohl das Verfahrens- als auch das materielle Recht eine zügige Bearbeitung von Verfahren ermöglichen, ist den Anforderungen, die die Gesellschaft an den Ausbau der erneuerbaren Energien stellt, gerecht zu werden. Der Gesetzgeber sollte sich daher nun darauf konzentrieren, zunächst das materielle Recht an das Beschleunigungspotenzial anzupassen, das das Verfahrensrecht bereits bietet. Geht der Gesetzgeber auf verfahrensrechtlicher Ebene weiter in dem Tempo vor, das er in den vergangenen Jahren an den Tag legte, besteht die Gefahr, dass Verfahrens- und materielles Recht sich weiter auseinanderentwickeln.

---

<sup>1096</sup> vgl. *Krumsiek/Frenzen*, DÖV 1995, 1013; so wohl auch *Kramer*, NVwZ 2023, 1061.

<sup>1097</sup> vgl. *Deutinger/Sailer*, ZNER 2023, 120, 121 ff. (Urteilsanmerkung zu OVG Greifswald, Urt. v. 07.02.2023, 5 K 171/22) zu den im Bundesimmissionsschutzrecht enthaltenen Vorgaben und Fristen zur Genehmigungserteilung und der Genehmigungspraxis vieler Behörde, die die zur Beschleunigung eingeführten Regelungen nicht oder nur halbherzig umsetzen würden.

<sup>1098</sup> vgl. *Breuer*, NVwZ 2023, 1273, 1279, dem zufolge die Überfülle und kurzzeitige Abfolge der wiederholten Neuregelungen und Änderungsgesetze im Jahr 2022 es selbst für den Spezialisten zunehmend schwierig werden ließen, den Überblick über die aktuell geltende Gesetzeslage zu behalten.; vgl auch *Rieger*, NVwZ 2023, 1042.

<sup>1099</sup> *Korbmacher*, NVwZ 2023, 945, 945; so wohl auch *Renno*, EnWZ 2023, 203; *Agatz*, ZUR 2023, 463; *Otter/Eh*, EnWZ 2023, 51; *Kramer*, NVwZ 2023, 1061, 1061.

## V. Gemäßigte materiell-rechtliche Beschleunigungsgesetzgebung

Der materiell-rechtliche Ansatz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren kann – mit der notwendigen Beonnenheit – weiter ausgebaut werden.

Während früher eine Modifizierung der umweltschutzrechtlichen Schutzvorschriften zugunsten einer Beschleunigung von Genehmigungsverfahren insbesondere aus europarechtlichen Gesichtspunkten unmöglich erschien,<sup>1100</sup> stehen sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene die Zeichen heute auf Grün für die Entwicklung einer materiell-rechtlichen Beschleunigungsgesetzgebung. Der nationale Gesetzgeber hat bereits mit dem Osterpaket im Jahr 2022 erste materiell-rechtliche Instrumente zur Beschleunigung des Windenergieausbaus eingesetzt. Die darauffolgenden Entwicklungen auf europäischer Ebene ermöglichen den Erlass weiterer Maßnahmen, die über die bisher ergriffenen weit hinausgehen und die materielle Genehmigungsprüfung grundlegend verändern werden. Insbesondere der Verzicht auf die Genehmigungsschritte der Umweltverträglichkeitsprüfung, der artenschutzrechtlichen Prüfung, der FFH-Prüfung und zugleich der wasserrechtlichen Prüfung nach § 27 WHG dürften das Genehmigungsverfahren schlagartig um erhebliche Prüfungsteile kürzen. Das damit einhergehende Beschleunigungspotenzial wird als besonders hoch eingeschätzt.<sup>1101</sup> Ob sich die mit dem neuen materiell-rechtlichen Beschleunigungsansatz einhergehende Erwartung erfüllen wird, wird sich in den kommenden Jahren zeigen.

Bei allem Ehrgeiz des europäischen und nationalen Gesetzgebers, den Ausbau der erneuerbaren Energien mit Hilfe des materiell-rechtlichen Beschleunigungsansatzes endlich auf Kurs zu bringen, sollte der Gesetzgeber sich aber immer wieder vor Augen halten, dass jede Verringerung der Prüfungsdichte oder des Prüfungsumfangs mit Nebenwirkungen einhergeht. Eine Reduzierung des Prüfungsumfangs führt dazu, dass die Risiken und voraussichtliche Umweltauswirkungen des konkreten Vorhabens weniger umfangreich ermittelt werden. Die materiell-rechtliche Beschleunigung birgt daher immer auch die Gefahr, dass das Vorhaben später zu Umweltschäden führt, die durch das Genehmigungsverfahren hätten erkannt und verhindert werden können. Dieses Risiko muss zur Abwendung der Gefahren für das globale Klima zwar bis zu einem gewissen Grad in Kauf genommen werden. Es darf allerdings keine Beschleunigung um jeden Preis geben. Auch dem Klimaschutz ist wenig geholfen, wenn in einigen Jahren eine Vielzahl an Windenergieanlagen gebaut sind, dafür aber eine ökologische Existenzkrise droht.<sup>1102</sup> Die Interessen insbesondere von Natur und Landschaft müssen daher weiterhin im Blick behalten werden. Dafür reicht es nicht aus, wenn der Gesetzgeber beteuert, dass weiterhin hohe ökologische Schutzstandards eingehalten werden.<sup>1103</sup> Die Auswirkungen

---

<sup>1100</sup> vgl. *Dolde*, NVwZ 2006, 857, 863.

<sup>1101</sup> vgl. *Ruge*, NVwZ 2023, 1033; *Schütte/Langstädtler*, ZUR 2024, 3.

<sup>1102</sup> *Ruge*, NVwZ 2023, 870, 870.

<sup>1103</sup> vgl. BT-Drs. 20/2354, S. 1 f.

der neuen Beschleunigungsmaßnahmen müssen in den kommenden Jahren im Rahmen eines umfassenden Monitorings kontrolliert und ermittelt werden. Sollten dabei Umweltbeeinträchtigungen ersichtlich werden, die über einen hinnehmbaren Umgang hinausgehen, hat der Gesetzgeber umgehend entgegenzusteuern. Die Geschwindigkeit, mit der der Gesetzgeber immer weitere neue Maßnahmen ergreift, lässt indes bezweifeln, ob eine Auswertung im Hinblick auf die bisher erlassenen Maßnahmen noch sinnvollerweise erfolgen kann. Aufgrund der bislang nicht vollumfänglich absehbaren Konsequenzen für Landschaft und Natur ist es geboten, weitere materiell-rechtliche Beschleunigungsmaßnahmen mit Bedacht auszuwählen und in einem moderaten Umfang zu ergreifen.<sup>1104</sup>

Im Ergebnis birgt der neue materiell-rechtliche Ansatz ein hohes Beschleunigungspotenzial und ist daher grundsätzlich zu begrüßen. Als *Zauberformel* für die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren darf er vor dem Hintergrund der mit ihm einhergehenden Risiken und Gefahren aber nicht verstanden werden. Dem Gesetzgeber ist vielmehr ein maßvoller und bedachter Umgang im Hinblick auf den Erlass zukünftiger materiell-rechtlicher Maßnahmen zu empfehlen.

---

<sup>1104</sup> Für eine Mäßigung der Beschleunigungsgesetzgebung vgl. auch Gebauer anlässlich der fünften Jahrestagung des Vereins für Infrastrukturrecht (VIR) am 14.11.2023, vgl. *D'Souza*, ZUR 2024, 126, 126 (Beschleunigung habe auch ihren Preis und müsse daher sparsam und dosiert eingesetzt werden); *Groß*, ZUR 2021, 75, 80; *Hendrichke*, NVwZ 2023, 965, 972; vgl. auch bereits *Koch*, NVwZ 1996, 215; *Kersten/Kaupp*, JuS 2022, 473, 473, die einen strukturellen Mangel an Langzeitverantwortung in der Politik kritisieren, deren Folgen sich u.a. in ökologischen Krisen zeigten.

## Abkürzungsverzeichnis

%	Prozent
a.A.	andere Ansicht
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
AWZ	Ausschließliche Wirtschaftszone
Az.	Aktenzeichen
BDEW	Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft
BeckRS/BeckEuRS	Beck-Rechtsprechung (Sammlung)
BGH	Bundesgerichtshof
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BMUV	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
BMWK	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz
BSH	Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
Buchst.	Buchstabe
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (Sammlung)
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (Sammlung)
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CO <sub>2</sub>	Kohlenstoffdioxid
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern (Partei)
DDR	Deutsche Demokratische Republik (bis 1990)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
EE	Erneuerbare Energien
EE-Anlage	Anlage zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien
EL	Ergänzungslieferung
EnK-Aktuell	EnergieKrise-Aktuell (Onlinedienst)
EnWZ	Zeitschrift für das gesamte Recht der Energiewirtschaft

EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
EWG	Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
f./ff.	folgend/folgende
FDP	Freie Demokratische Partei
Fn.	Fußnote
GewArch	Gewerbearchiv (Zeitschrift)
gem.	gemäß
GO-BT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GRCh/GRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
Grüne	Bündnis 90/Die Grünen (Partei)
GW	Gigawatt
h.M.	herrschende Meinung
HPA	Habitatpotenzialanalyse
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
i.S.d.	im Sinne des/der
i.V.m.	in Verbindung mit
insbes.	insbesondere
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change („Weltklimarat“)
IR	Infrastrukturrecht (Zeitschrift)
JA	Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift)
Jura	Juristische Ausbildung (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	Juristenzeitung
Klima-Beschluss	BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021, Az. 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, BVerfGE 157, 30
KlimR	Klima und Recht (Zeitschrift)
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
MW	Megawatt
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NordÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland
Nr.	Nummer

NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OVG	Oberverwaltungsgericht
PV	Photovoltaik
Rn.	Randnummer
RNA	Raumnutzungsanalyse
s.	siehe
S.	Seite
SEV	Sammlung Europäischer Verträge
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
SUP	Strategische Umweltprüfung
u.a.	unter anderem
UAbs.	Unterabsatz
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
VerfBlog	Verfassungsblog
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung (Zeitschrift)
WPKS	Wissenschaftsplattform Klimaschutz
z.B.	zum Beispiel
ZNER	Zeitschrift für Neues Energierecht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Im Übrigen richtet sich die Verwendung von Abkürzungen nach *Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 11. Auflage, Berlin 2025.

## Literaturverzeichnis

- Agatz, Monika* Ein Rechtsrahmen für den Windenergieausbau, ZUR 2020, 584-598
- Agatz, Monika* Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren: Bestandsaufnahme und Bewertung, ZUR 2023, 463 - 470
- Alamdari, David/  
Seifert, Ann-Marie* Die Versorgungssicherheit als Rechtfertigungsgrundlage ordnungsrechtlicher Maßnahmen?, EnWZ 2023, 195 – 197
- Altrock, Martin/  
Oschmann, Volker/  
Theobald, Christian  
(Hrsg.)* Kommentar zum EEG, 4. Auflage, München 2013
- Antweiler, Clemens* Bedarfsplanung für den Stromnetzausbau – Rechtsverstöße und Rechtsfolgen, NZBau 2013, 337 - 341
- Appel, Ivo/  
Wagner-Cardenal,  
Kersten* Verwaltungsrecht zwischen Wandel und Stabilität. Ulrich Ramsauer im Spannungsfeld von Verwaltungsrecht, Verwaltungsverfahren, Verwaltungsprozess, Verwaltungsrechtswissenschaft und Verwaltungslehre, in: Appel/Wagner-Cardenal (Hrsg.), Verwaltungsrecht zwischen Gestaltung, Transparenz und Kontrolle – Beiträge zum Symposium anlässlich des 70. Geburtstages von Ulrich Ramsauer, Hamburg 2019, S. 7 ff.
- Assmann, Lukas/  
Pfeiffer, Max (Hrsg.)* Beck'scher Onlinekommentar zum EnWG, 13. Edition, München Dezember 2024
- Attendorn, Thorsten* Umweltrechtliche Ausnahmeabwägungen über die Zulassung von Wasser- und Windkraftanlagen nach dem „Osterpaket“, NVwZ 2022, 1586 – 1592
- Bader, Johann/  
Ronellenfitsch, Michael  
(Hrsg.)* Beck'scher Onlinekommentar zum VwVfG, 65. Edition, München Oktober 2024
- Bader, Katharina/  
Deißler, Lena-Sophie/  
Dietrich, Erik* Genehmigungsrahmen für Windenergieanlagen mit Antikollisionssystemen, NVwZ 2023, 803 – 809

- Bader, Katharina/  
Deißler, Lena-Sophie/  
Weinke, Daniel* Öffentliches Interesse und öffentliche Sicherheit beim Ausbau der Erneuerbaren Energien - § 2 EEG 2023, ein Paradigmenwechsel?, ZNER 2022, 337 – 347
- Balla, Stefan/  
Sangenstedt, Christof* Umweltverträglichkeitsprüfung in beschleunigten Zeiten – Gedanken zur funktionalen Auslegung und effektiven Anwendung des UVPG sowie zur möglichen Weiterentwicklung des UVP-Rechts – Teil 1, ZUR 2023, 387 – 397
- Battis, Ulrich/  
Krautzberger, Michael/  
Löhr, Rolf-Peter (Hrsg.)* Kommentar zum BauGB, 15. Auflage, München 2022
- Baumeister, Cosima/  
Ramsauer, Stefanie* Reform der Erneuerbare-Energien-Richtlinie – Der Durchbruch für die Windenergie an Land?, ZUR 2024, 664 – 674
- Behnsen, Alexander* Maßnahmengesetze: Mittel zur Beschleunigung von Infrastrukturvorhaben?, NVwZ 2021, 843 – 847
- Bernotat, Dirk/  
Ammermann, Kathrin* Planerische und naturschutzfachliche Ansätze zur Lösung umweltinterner Zielkonflikte, NVwZ 2023, 972 – 978
- Bick, Ulrike/  
Wulfert, Katrin* Artenschutzrechtliche Ausnahme für Vogelarten (Anmerkung zu VG Gießen, Urt. v. 22.01.2020 – 1 K 6019/18, NuR 2020, 250 – 252
- Bier, Wolfgang/  
Bick, Ulrike* Gesetz zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich, NVwZ 2023, 457 – 462
- Birkhölzer, Daniel* Ein Jahr § 2 EEG – eine Rechtsprechungsübersicht, ZNER 2023, 374 – 381
- Blessing, Matthias/  
Schmidt-Eichstaedt,  
Gerd* Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen, 2. Auflage, Stuttgart 2024
- Bock, Bettina* Umweltschutz im Spiegel von Verfassungsrecht und Verfassungspolitik, Univ. Diss. Bayreuth 1989, Berlin 1990

- Bonk, Heinz Joachim* Vereinheitlichung und. Fortentwicklung des  
Verwaltungsverfahrenrechts in Bund und Ländern, DVBl.  
1986, 485 ff.
- ders.* Strukturelle Änderungen des Verwaltungsverfahrens durch das  
Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz, NVwZ 1997,  
320 – 330
- Bovet, Jana/  
Dross, Miriam/  
Kindler, Lars* Bundesweite Flächenvorgabe für den Ausbau von Windenergie  
an Land – Eine erste Systematisierung und Einschätzung der  
Ausgestaltungsmöglichkeiten aus rechtlicher Sicht, NVwZ  
2020, 754 – 759
- Breuer, Rüdiger* Novellierung des Wasserhaushaltsgesetzes, in: Rengeling,  
Hans-Werner (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- und  
Genehmigungsverfahren – Deregulierung – Aktuelle  
Entwicklungen der Rechtssetzung in Deutschland und in der  
Europäischen Union, Köln 1997, S. 77 ff.
- ders.* Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsgewalten  
– Probleme der bedrohten Balance, NVwZ 2023, 1273 – 1282
- Britz, Gabriele* Klimaschutz in der Rechtsprechung des  
Bundesverfassungsgerichts, NVwZ 2022, 825 – 834
- Brohm, Winfried* Beschleunigung der Verwaltungsverfahren – Straffung oder  
konsensuales Verwaltungshandeln? – Zugleich ein Beitrag zu  
den Voraussetzungen der “Mediation” in den USA und den  
strukturellen Unterschieden zwischen amerikanischem und  
deutschem Recht, NVwZ 1991, 1025 – 1033
- ders.* Soziale Grundrechte und Staatszielbestimmungen in der  
Verfassung, JZ 1994, 213 – 220
- Brönneke, Tobias* Vom Nutzen einer einklagbaren Umweltverfassungsnorm, ZUR  
1993, 153 ff.
- Broß, Siegfried* Beschleunigung von Planungsverfahren, DVBl. 1991, 177 ff.

- Brückner, Götz/  
Hermsdorf, Moritz* Rechtsfragen der Errichtung von Freiflächen- und Floating-Photovoltaik-Anlagen zur Eigenversorgung betrieblicher Standorte, LKV 2022, 433 – 445
- Brügelmann, Hermann  
(Hrsg.)* Kommentar zum BauGB, 131. EL, Stuttgart Juli 2024
- Büchner, Sven/  
Lang, Johannes/  
Dietz, Markus/  
Schulz, Björn/  
Ehlers, Sina/  
Tempelfeld, Saskia* Berücksichtigung der Haselmaus (*Muscardinus avellanarius*) beim Bau von Windenergieanlagen, Natur und Landschaft 2017, 365 – 374
- Bullinger, Matin* Beschleunigte Genehmigungsverfahren für eilbedürftige Vorhaben, Baden-Baden 1991
- ders.* Aktuelle Probleme des deutschen Verwaltungsverfahrenrechts – Das Beschleunigungsgebot und seine Vereinbarkeit mit rechtsstaatlichen und demokratischen Verfahrensprinzipien, DVBl. 1992, 1463 – 1468
- ders.* Beschleunigung von Investitionen durch Parallelprüfung und Verfahrensmanagement, JZ 1993, 492 – 550
- Bunge, Thomas* Die Verbandsklage im Umweltrecht, JuS 2020, 740 – 745
- Burgi, Martin* Die dienende Funktion des Verwaltungsverfahrens: Zweckbestimmung und Fehlerfolgenrecht in der Reform, DVBl. 2011, 1317 – 1324
- Burgi, Martin/  
Nischwitz, Malin/  
Zimmermann, Patrick* Beschleunigung bei Planung, Genehmigung und Vergabe – Zehn Thesen für ein ambitioniertes Sofortprogramm – Klima-Infrastruktur und Bundeswehr, NVwZ 2022, 1321 – 1329
- Calliess, Christian* Klimapolitik und Grundrechtsschutz – Brauchen wir ein Grundrecht auf Umweltschutz ?, ZUR 2021, 323 – 331
- ders.* Rechtsstaat und Umweltstaat – Zugleich ein Beitrag zur Grundrechtsdogmatik im Rahmen mehrpoliger Verfassungen, Tübingen 2021

- ders.* Umweltpolitik im Grundgesetz – Staatsziel des Art. 20a GG und Grundrechte nach dem Klimabeschluss des BVerfG, JuS 2023, 1 – 9
- ders.* Brauchen wir „Eigenrechte der Natur“?, ZUR 2024, 641 – 643
- Calliess, Christian/  
Ruffert, Matthias  
(Hrsg.)* Kommentar zum EUV/AEUV, 6. Auflage München 2022
- Christ, Josef* Der Klimaschutzbeschluss des BVerfG – mögliche Konsequenzen und Handlungsalternativen, NVwZ 2023, 1193 – 1202
- Danner, Wolfgang* Qualität der Gesetzgebung – Eine Herausforderung am Beispiel der Energiewirtschaft, EnWZ 2012, 66 – 71
- Deutinger, Maria/  
Sailer, Frank* Verfahrensrecht, Denkmalschutz und § 2 EEG 2023: Rückenwind für die erneuerbaren Energien durch das OVG Greifswald – zugleich Anmerkung zu OVG Greifswald, Urt. v. 07.02.2023 – 5 K 171/22 OVG, ZNER 2023, 120 – 128
- Deutsch, Markus* Rechtsprobleme der Planfeststellung aus anwaltlicher Sicht, DVBl. 2019, 1437 – 1446
- ders.* Infrastrukturvorhaben zwischen Raumordnung, Bauleitplanung und Fachplanung, ZUR 2021, 67 – 75
- Dolde, Klaus-Peter* Verwaltungsverfahren und Deregulierung, NVwZ 2006, 857 – 865
- Dreier, Horst (Hrsg.)* Kommentar zum Grundgesetz, 4. Auflage, Tübingen 2023
- D’Souza, Emelie* Rechtsschutz in Zeiten der Beschleunigungsgesetzgebung 5. Jahrestagung des Vereins für Infrastrukturrecht am 16. November 2023, ZUR 2024, 126 – 128
- Dürig, Günter/  
Herzog, Roman/  
Scholz, Rupert (Hrsg.)* Kommentar zum Grundgesetz, 105. Auflage, München August 2024

- Eh, Jakob* Beschleunigung durch Priorisierung – Zum Potenzial der Neufassung des § 2 EEG für Windenergieanlagen im Bauplanungsrecht, IR 2022, 279 – 282
- Eisenmenger, Sven* Ein neues Infrastrukturrealisierungsmodell als Grundlage des Netzausbaus?, NVwZ 2014, 1614 – 1618
- Engel, Rüdiger* Zur Normverwerfungskompetenz einer Behörde, NVwZ 2000, 1258 – 1260
- Epiney, Astrid* Umweltrecht der Europäischen Union, 4. Auflage, Baden-Baden 2019
- Epping, Volker/  
Hillgruber, Christian  
(Hrsg.)* Beck'scher Onlinekommentar zum Grundgesetz, 59. Edition, München September 2024
- Erbguth, Wilfried* Ziel, Konzeption und Entwicklungslinien der Umweltverträglichkeitsprüfung, ZUR 2014, 515 – 526
- ders.* Bindung und Abwägung bei der Planung von Konzentrationszonen: zum Verständnis des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB, DVBl. 2015, 1346 – 1352
- ders.* Klimakrise, Energiekrise: Beurteilung und Fortentwicklung neuer materiell-rechtlicher Steuerungsansätze, DVBl. 2023, 510 – 517
- Ernst, Werner/  
Zinkahn, Willy/  
Bielenberg, Walter/  
Krautzberger, Michael  
(Hrsg.)* Kommentar zum BauGB, 155. EL, München August 2024
- Eyermann, Erich  
(Hrsg.)* Kommentar zur VwGO, 16. Auflage, München 2022
- Faller, Rico* Rechtsgutachten: Die Novelle des BNatSchG vom 20. Juli 2022 und das Recht der Europäischen Union, Karlsruhe 2022

- Faßbender, Kurt* Der Klima-Beschluss des BVerfG – Inhalte, Folgen und offene Fragen, NJW 2021, 2085 – 2091
- Faßbender, Kurt/  
Brade, Alexander* Die jüngsten Rechtsetzungsaktivitäten auf EU- und Bundesebene zur Beschleunigung des Ausbaus der Windenergie an Land, NuR 2022, 813 – 817
- Fest, Philip* Der Netzausbau im Recht der Energiewende, NVwZ 2013, 824 – 830
- Fluck, Jürgen* Gesetzliche Verfahrensvereinfachung und Gegenteilstendenzen der Praxis – dargestellt an den Beispielen der immissionsschutzrechtlichen Änderungsanzeige und -genehmigung sowie stoffbezogener abfallrechtlicher Genehmigungen und Zuweisungen, in: Ziekow, Jan (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren: Vorträge und Diskussionsbeiträge auf dem gleichnamigen Forum vom 25. bis 27. März 1998 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 1998, S. 227 ff.
- Franke, Peter/  
Karrenstein, Fabian* Neue Instrumente zur Beschleunigung des Netzausbaus, EnWZ 2019, 195 – 201
- Franke, Peter/  
Recht, Thomas* Räumliche Steuerung im Energierecht: Stand und Effektivität ZUR 2021, 15 – 21
- Franzius, Claudio* Auf dem Weg zum Klimaschutzgesetz – Instrumente zur Einhaltung der Klimaschutzziele, EnWZ 2019, 435 – 442
- ders.* Infrastrukturen zwischen Regulierung und Planung, EnWZ 2022, 302 – 307
- Frenz, Walter* Klimaschutz nach BVerfG-Beschluss und EU-Klimagesetz, EnWZ 2021, 201 – 208
- ders.* Energieversorgungssicherheit vs. Artenschutz, EnWZ 2022, 452 – 457
- ders.* Klimaschutz und EU-Grundrechte, EuR 2022, 3 – 23

- Fritsche, Ingo* Verwaltungs- und nachbarrechtliche Probleme des Einsatzes von Photovoltaikanlagen, LKV 2020, 49 – 58
- Gatz, Stephan* Die planerische Steuerung der Windenergienutzung in der Regional- und Flächennutzungsplanung, DVBl. 2017, 461 – 467
- ders.* Windenergieanlagen in der Verwaltungs- und Gerichtspraxis, 3. Auflage, Leipzig 2019
- Gellermann, Martin* Das Vierte Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes, NuR 2022, 589 – 599
- Giesberts, Ludger / Reinhardt, Michael (Hrsg.)* Beck'scher Onlinekommentar zum Umweltrecht, 72. Edition, München Oktober 2024
- Gostomzyk, Tobias* Grundrechte als objektiv-rechtliche Ordnungsidee, JuS 2004, 949 – 953
- Grabitz, Eberhard / Hilf, Meinhard / Nettesheim, Martin (Hrsg.)* Kommentar zum Recht der Europäischen Union: EUV/AEUV, 83. Auflage, München Juli 2024
- Grigoleit, Klaus Joachim / Engelbert, Julian / Strothe, Lena / Klanten, Moritz* Booster für die Windkraft – Aspekte zur Beschleunigung der Windenergieplanung Onshore, NVwZ 2022, 512 – 518
- Gril, Peter* Normprüfung- und Normverwerfungskompetenz der Verwaltung, JuS 2000, 1080 – 1085
- Groß, Thomas* Beschleunigungsgesetzgebung – Rückblick und Ausblick, ZUR 2021, 75 – 80
- ders.* Stuttgart 21: Folgerungen für Demokratie und Verwaltungsverfahren, DÖV 2011, 510 – 515

- Große, Andreas* Zu den Genehmigungsvoraussetzungen für geothermische Anlagen, NVwZ 2004, 809 – 814
- ders.* Strom und Wärme aus der Tiefe – Zur Genehmigung und Förderung tiefengeothermischer Anlagen, ZUR 2009, 535 – 542
- Große Hüttmann, Martin/  
Wehling, Hans-Georg  
(Hrsg.)* Das Europalexikon, 2. Auflage, Berlin 2013
- Graetschel, Johannes* Windenergieanlagen und Denkmalschutz – Anm. zu OVG Greifswald, Urt. v. 7.2.2023 – 5 K 171/22, KlimR 2023, 120 – 126
- Gril, Peter* Normprüfungs- und Normverwerfungskompetenz der Verwaltung, JuS 2000, 1080 – 1085
- Groschupf, Otto* Wie entscheidet das Verwaltungsgericht, wenn das Verwaltungsverfahren fehlerhaft war?, DVBl. 1962, 627 ff.
- Guckelberger, Annette* Maßnahmen zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren – eine Zwischenbilanz, in: Ziekow, Jan (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren: Vorträge und Diskussionsbeiträge auf dem gleichnamigen Forum vom 25. bis 27. März 1998 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 1998, S. 17 ff.
- Hamann, Christian* Die Umweltverträglichkeitsprüfung im Baugenehmigungsverfahren, ZfBR 2006, 537 – 545
- Hansmann, Klaus* Straffung und Vereinfachung des Immissionsschutzrechts, NVwZ 2005, 624 – 828
- Harsch, Victoria/  
Schäfer, Judith* Wie das Osterpaket das Energierecht im Jahr 2022 reformiert, KlimR 2022, 334 – 339
- Hendler, Reinhard/  
Kerkmann, Jochen* Harte und weiche Tabuzonen: Zur Misere der planerischen Steuerung der Windenergienutzung, DVBl. 2014, 1369 ff.

- Hendrichke, Oliver* Bewältigung naturschutzrechtlicher Konflikte beim Ausbau erneuerbarer Energien, NVwZ 2023, 965 – 972
- Herdegen, Matthias/  
Masing, Johannes/  
Poscher, Ralf/  
Gärditz, Klaus  
Ferdinand (Hrsg.)* Handbuch des Verfassungsrechts, München 2021
- Hermes, Georg* Planungsrechtliche Sicherung einer Energiebedarfsplanung – ein Reformvorschlag, ZUR 2014, 259 – 270
- Hesse, Konrad* Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Auflage, Heidelberg 1999
- Hoffmann-Riem,  
Wolfgang* Verfahrensprivatisierung als Modernisierung, DVBl. 1996, 225 ff.
- Hoffmann-Riem,  
Wolfgang/  
Schmidt-Aßmann,  
Eberhard  
(Hrsg.)* Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns, Baden-Baden 1994
- Hofmann, Ekkehard* Steuerung ohne Rechtsschutz: Ausweg, Umweg oder Sackgasse?, ZUR 2024, 201 – 210
- Hönes, Ernst-Rainer* Denkmalschutz und Raumordnung, NVwZ 2008, 1299 – 1303
- Huber, Peter Michael* Weniger Staat im Umweltschutz – Verfassungs- und unionsrechtliche Determinanten, DVBl. 1999, 489 ff.
- Huber, Peter Michael/  
Voßkuhle, Andreas  
(Hrsg.)* Kommentar zum Grundgesetz, 8. Auflage, München 2024
- Huck, Winfried/  
Müller, Martin (Hrsg.)* Kommentar zum VwVfG, 3. Auflage, München 2020

- Huerkamp, Jürgen/  
Kühling, Florian* Denkmalschutz, Erneuerbare Energien und Immobiliennutzung, DVBl. 2014, 24 – 31
- Jacob, Thomas/  
Lau, Marcus* Beurteilungsspielraum und Einschätzungsprärogative – Zulässigkeit und Grenzen administrativer Letztentscheidungsmacht am Beispiel des Naturschutz- und Wasserrechts, NVwZ 2015, 241 – 248
- Jacoby, Henrik* Die Beschleunigung von Verwaltungsverfahren und das Verfassungsrecht, Univ. Diss. Frankfurt a. M. 1995, Frankfurt a. M. 1996
- Jaenicke, Mathias* Aktuelle Rechtsfragen der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Windenergieanlagen an Land, ZUR 2023, 291 – 300
- Jakobs, Michael* Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, DVBl. 1985, 97 ff.
- Jarass, Hans* Kommentar zum BImSchG, 15. Auflage, München 2024
- ders.* Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 4. Auflage, München 2021
- Jarass, Hans/  
Pieroth, Bodo (Hrsg.)* Kommentar zum Grundgesetz, 18. Auflage, München 2024
- Kahl, Wolfgang* Staatsziel Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit, DÖV 2009, 2 – 13
- Kahl, Wolfgang/  
Gärditz, Klaus  
Ferdinand* Umweltrecht, 13. Auflage, München 2023
- Kalenborn, Tristan* Die praktische Konkordanz in der Fallbearbeitung, JA 2016, 6 – 12
- Kern, Jürgen* Die Beschleunigungsgesetze für den Verkehrsbereich, in: Grupp, Klaus/Ronellenfitsch, Michael (Hrsg.), Planung – Recht – Rechtsschutz – Festschrift für Willi Blümel, Berlin 1999, S. 201 ff.

- Kersten, Jens* Die dritte Revolution – Plädoyer für ein ökologisches Grundgesetz, *Blätter* 2022, 91 – 102
- Kersten, Jens/  
Kaupp, Elisabeth* Die Verfassung einer prospektiven Gesellschaft – Wie zukunfts offen ist das Grundgesetz?, *JuS* 2022, 473 – 482
- Kirchhof, Paul* Verfassungsrechtliche Maßstäbe für die Verfahrensdauer und für die Rechtsmittel, in: Birk, Dieter (Hrsg.), *Die Situation der Finanzgerichtsbarkeit*, Münster 1099, S. 9 – 29
- Klein, Eckart* Grundrechtliche Schutzpflicht des Staates, *NJW* 1989, 1633 – 1640
- Klein, Oliver* Das Untermaßverbot – Über die Justiziabilität grundrechtlicher Schutzpflichtenerfüllung, *JuS* 2006, 960 – 964
- Klinger, Remo* Ein Grundrecht auf Umweltschutz. Jetzt., *ZUR* 2021, 257 – 258
- Kloepfer, Michael* Umweltschutz als Verfassungsrecht: Zum neuen Art. 20a GG, *DVBl.* 1996, 73 – 80
- ders.* *Umweltrecht*, 4. Auflage, München 2016
- Kluth, Winfried* Das Grundrecht der Berufsfreiheit – Art. 12 Abs. 1 GG, *Jura* 2001, 371 ff.
- Kment, Martin (Hrsg.)* *Kommentar zum EnWG*, 3. Auflage, Baden-Baden 2023
- ders.* Eine neue Ära beim Ausbau von Windenergieanlagen – Das aktuelle Wind-an-Land-Gesetzespaket in der Analyse, *NvWZ* 2022, 1153 – 1159
- ders.* Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land – Deutschland in der Poly-Krise, *NVwZ* 2023, 959 – 965
- ders.* Mindestvorgaben der Umweltverträglichkeitsprüfung im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, *NVwZ* 2024, 1616 – 1617

- Kment, Martin/  
Borchert, Sophie* Die Zulassung des „vorzeitigen“ Beginns nach § 31e BImSchG in der kritischen Analyse – Wie viel Beschleunigung verträgt die Rechtsstaatlichkeit?, NVwZ 2023, 1529 – 1537
- Kment, Martin/  
Jurdt, Dennis* Windenergie und Denkmalschutz – Eine Untersuchung zur Förderung der Windenergie am Beispiel der Bayerischen Denkmalschutzgesetzes (BayDSchG) unter Berücksichtigung des „Osterpakets“ der Bundesregierung, NVwZ 2022, 1597 – 1605
- Kment, Martin/  
Maier, Constantin* EU-Notfallrecht für ein beschleunigtes Genehmigungsverfahren zugunsten erneuerbarer Energien, ZUR 2023, 323 – 330
- Knemeyer, Franz-  
Ludwig* Deregulierung, Verfahrensvereinfachung und Verfahrensbeschleunigung – Bauverfahrensrecht in einem schlanken Staat, in: Grupp, Klaus/Ronellenfitsch, Michael (Hrsg.), Planung – Recht – Rechtsschutz – Festschrift für Willi Blümel, Berlin 1999, S. 259 ff.
- Koch, Hans-Joachim* Vereinfachung des materiellen Umweltrechts, NVwZ 1996, 215 – 222
- Koch, Hans-Joachim/  
Hofmann, Ekkehard/  
Reese, Moritz (Hrsg.)* Handbuch Umweltrecht, 6. Auflage, München 2024
- Köck, Wolfgang* Beschleunigung durch Rechtsvereinfachung – Möglichkeiten und Grenzen normativer Konkretisierung am Beispiel der landseitigen Windenergie, ZUR 2023, 470 – 476
- ders.* Ökologische Verhältnismäßigkeit und Umweltverfassung, ZUR 2023, 643 – 650
- Kögel, Maria* 70 Jahre Bundesverwaltungsgericht – Das Jubiläumssymposium am 8.6.2023, NVwZ 2023, 1143 – 1146
- Kohls, Malte/  
Boerstra, Bente* Aktuelle Beschleunigungsgesetzgebung zum Netzausbau – EU-Notfal-Verordnung, RED III und Umsetzung in Deutschland (Teil 1), EnWZ 2024, 69 -78

- Kopp, Ferdinand* Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht - Eine Untersuchung über die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen des Verwaltungsverfahrens in der Bundesrepublik und die Bedeutung der Grundsatzentscheidungen der Verfassung für die Feststellung, Auslegung und Anwendung des geltenden Verwaltungsverfahrensrechts, München 1971
- Korbmacher, Andreas* Aktuelle Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Umweltrecht, NVwZ 2023, 945 – 950
- Kramer, Urs* Verzögerung bzw. Verspätung bei der beschleunigten Planung von Eisenbahninfrastruktur, NVwZ 2023, 1061 – 1065
- Krumsiek, Rolf/  
Frenzen, Klaus Peter* Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren – Eine Bestandsaufnahme, DÖV 1995, 1013 – 1027
- Landmann, Robert/  
Rohmer, Gustav (Hrsg.)* Kommentar zum Umweltrecht, 105. EL, München September 2024
- Leidinger, Tobias* Netzausbaubeschleunigung zum Zweiten, NVwZ 2020, 1377 – 1382
- Leisner, Walter* Effizienz als Rechtsprinzip, Tübingen 1971
- ders.* Rechtswirkungen von Reformmankündigungen im Koalitionsvertrag?, NJW 2010, 823 – 827
- Leisner-Egensperger,  
Anna* Artenschutzrechtliche Ausnahmen für Windenergieanlagen - Zur Klärung des Verhältnisses von Artenschutz und Klimaschutz, NVwZ 2022, 745 – 750
- Lingemann, Thomas* Der neue § 2 EEG in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung, NVwZ 2023, 1634 – 1637
- Lübbe-Wolff, Gertrude* Beschleunigung von Genehmigungsverfahren auf Kosten des Umweltschutzes, ZUR 1995, 57 – 62
- dies.* Modernisierung des Umweltordnungsrechts – Vollziehbarkeit – Deregulierung – Effizienz, Bonn 1996

- Ludwigs, Markus* Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit in Krisenzeiten, NVwZ 2022, 1086 – 1093
- Lütkes, Stefan/  
Ewer, Wolfgang (Hrsg.)* Kommentar zum BNatSchG, 2. Auflage, München 2018
- Mann, Thomas/  
Sennekamp, Christoph/  
Uechtritz, Michael  
(Hrsg.)* Kommentar zum VwVfG, 2. Auflage, Baden-Baden 2019
- Marquard, Lennart* Windenergieplanung ins Ungewisse: § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB als Auslaufmodell?, ZUR 2020, 598 – 606
- Marx, Manfred* Die Notwendigkeit und Tragweite der Untersuchungsmaxime in den Verwaltungsprozessgesetzen, (VwGO, SGG, FGO), Univ. Diss. 1985, Berlin 1985
- Maslaton, Martin  
(Hrsg.)* Windenergieanlagen, 2. Auflage, München 2018
- Meyer, Jürgen/  
Hölscheidt, Sven  
(Hrsg.)* Kommentar zur Charta der Grundrechte der EU, 6. Auflage, Baden-Baden 2024
- Michaelis, Lars Oliver* Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit – Gebrauchsanweisung für die Waage der Justitia, JA 2021, 573 – 578
- Moench, Christoph/  
Ruttloff, Marc* Netzausbau in Beschleunigung, NVwZ 2011, 1040 – 1045
- Molitor, Bernhard* Der Umweltschutz im Bericht der Gruppe unabhängiger Experten für die Vereinfachung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften im Auftrag der Europäischen Kommission, in: Rengeling, Hans-Werner (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren – Deregulierung – Aktuelle Entwicklungen der Rechtssetzung in Deutschland und in der Europäischen Union, Köln 1997, S. 13 ff.

- Möllers, Thomas* Juristische Methodenlehre, 6. Auflage, München 2025
- Müller-Mitschke, Sonja* Artenschutzrechtliche Ausnahmen vom Tötungsverbot für windenergieempfindliche Vogelarten bei Windenergieanlagen, NuR 2015, 741 – 749
- Murswiek, Dietrich* Staatsziel Umweltschutz (Art. 20a GG) – Bedeutung für Rechtssetzung und Rechtsanwendung, NVwZ 1996, 222 – 230
- Neidig, Philipp* Rechtsfragen saisonaler Aquifer-Wärmespeicher, Univ. Diss. Lüneburg 2020, Berlin 2022
- Neumann, Andreas* Rechtliche Maßnahmen zur Bewältigung der Energiekrise (2. Aktualisierung), NuR 2023, 88 – 92
- Ossenbühl, Fritz* Verwaltungsverfahren zwischen Effizienz und Rechtsschutzauftrag, NVwZ 1982, 465 – 472
- Ott, Konrad* Zukunftsaussichten unserer Verfassung – Eine Kritik an Jens Kersten: „Das ökologische Grundgesetz“, ZUR 2024, 649 – 658
- Otter, Kevin/  
Eh, Jakob* Prozessuale Instrumente zur Beschleunigung von Infrastrukturvorhaben als Motor der Energiewende? – Teil I einer Bestandsaufnahme, EnWZ 2023, 51 – 56
- dies.* Materiell-rechtliche Instrumente zur Beschleunigung von Infrastrukturvorhaben als Motor der Energiewende? – Teil II einer Bestandsaufnahme, EnWZ 2023, 122 – 127
- Papier, Hans-Jürgen* Die Stellung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im demokratischen Rechtsstaat, Berlin 1979
- Parzefall, Helmut* Die neue Abwägungsdirektive des § 2 EEG im Gefüge des Bauplanungsrechts, NVwZ 2022, 1592 – 1596
- Pechstein, Matthias/  
Nowak, Carsten/  
Häde, Ulrich (Hrsg.)* Frankfurter Kommentar EUV, GRC, AEUV, 2. Auflage, Tübingen 2023
- Peters, Heinz-Joachim* Art. 20a GG - Die neue Staatszielbestimmung des Grundgesetzes, NVwZ 1995, 555 – 557

- Peters, Heinz-Joachim/  
Balla, Stefan/  
Hesselbarth, Thorsten* Handkommentar zum UVPG, 4. Auflage, Baden-Baden 2019
- Posser, Herbert/  
Wolff, Heinrich/  
Decker, Andreas  
(Hrsg.)* Beck'scher Onlinekommentar zur VwGO, 71. Edition, München  
Oktober 2024
- Püttner, Günter/  
Guckelberger, Annette* Beschleunigung von Verwaltungsverfahren, JuS 2001, 218 –  
224
- Raschke, Marcel/  
Roscher, Marianna* Laues Lüftchen oder starke Brise? Zur Reform des  
Planungsrechts für Windenergieanlagen an Land, ZfBR 2022,  
531 – 539
- Redeker, Konrad* Schlankere Verwaltungsgerichtsbarkeit?, NJW 1994, 1707 –  
1708
- Reicherzer, Max/  
Todorov, Aleksander/  
Arenz, Laura* Wenn der Rotmilan kommt – rote Zahlen für den Windpark?,  
NVwZ 2020, 1156 – 1169
- Reidt, Olaf* Die Ausweisung von Windkonzentrationszonen in  
Raumordnungs- und Flächennutzungsplänen – welcher Plan  
hat Vorrang?, BauR 2017, 1293 ff.
- ders.* Neuer Wind für den Netzausbau – Legislative Option zur  
weiteren Beschleunigung der Netzausbauplanung?, EnWZ  
2022, 8 – 13
- Renno, Christian* Der Rechtsrahmen für den Ausbau der Windenergie an Land  
unter Betrachtung und Bewertung aktueller Gesetzesnovellen,  
EnWZ 2023, 203 – 208
- Rieger, Wolfgang* Neue Regelungen für die Prüfung der artenschutzrechtlichen  
Vorschriften im Rahmen der Genehmigung von

- Windenergieanlagen an Land – der neue § 45b BNatSchG,  
UPR 2022, 453 – 461
- ders.* § 6 WindBG – die nächste Runde im Konflikt zwischen dem  
Ausbau der Windenergie und dem Artenschutz, NVwZ 2023,  
1042 – 1046
- Riese, Christoph* Klimaschutz und Raumplanung, UPR 2021, 445 – 452
- Rodi, Michael* Das Recht der Windkraftnutzung zu Lande unter Reformdruck,  
ZUR 2017, 658 – 666
- Rombach, Paul* Der Faktor Zeit in umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren,  
Univ. Diss. Freiburg (Breisgau) 1993, Baden-Baden 1994
- Ronellenfitsch, Michael* Der Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Planungen  
für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin,  
DVBl. 1991, 920 – 933
- Roth, Maximilian* Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung, ZRP 2022, 82 –  
84
- ders.* Zur Vereinbarkeit von vorzeitigem Baubeginn und  
Naturschutz: Zwischen realpolitischer Hektik und  
rechtsstaatlichen Grundsätzen, NuR 2023, 73 ff.
- Rövekamp, Christiane* Genehmigung von Wasserstoffleitungen – Die Sicht einer  
Planfeststellungsbehörde, NVwZ 2024, 787 – 791
- Ruge, Reinhard* Deutschlandgeschwindigkeit für Genehmigungsverfahren –  
Artenschutz adé? – Umsetzung des Art. 6 EU-NotfallVO in  
deutsches Recht, NVwZ 2023, 1033 – 1042
- Sachs, Michael (Hrsg.)* Kommentar zum Grundgesetz, 10. Auflage, München 2024
- Säcker, Franz Jürgen/  
Ludwigs, Markus  
(Hrsg.)* Berliner Kommentar zum Energierecht, Band III, 5. Auflage,  
Berlin 2022
- Reimer, Franz* Juristische Methodenlehre, 2. Auflage, Baden-Baden 2020

- Säcker, Franz-Jürgen/  
Meier-Beck, Peter  
(Hrsg.)* Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht, Band II,  
4. Auflage, München 2022
- Saurer, Johannes* Rechtswirkungen der Windenergieerlasse der deutschen  
Bundesländer, NVwZ 2016, 201 – 205
- Schink, Alexander* Änderung der UVP-Richtlinie und Auswirkungen auf das  
nationale Recht, DVBl. 2014, 877 ff.
- Schink, Alexander/  
Reidt, Olaf/  
Mitschang, Stephan  
(Hrsg.)* Kommentar zum UVPG/UmwRG, 2. Auflage, München 2023
- Scheidler, Alfred* Entfall der Umweltverträglichkeits- und Artenschutzprüfung  
für Windenergieanlagen nach dem neu gefassten § 6 WindBG,  
NuR 2023, 453 – 457
- Schlacke, Sabine/  
Wentzien, Helen /  
Römling, Dominik* Beschleunigung der Energiewende: Ein gesetzgeberischer  
Paradigmenwechsel durch das Osterpaket?, NVwZ 2022, 1577  
– 1586
- Schlacke, Sabine/  
Thierjung, Eva-Maria* Im Dschungel der Beschleunigungsgesetzgebung zum Ausbau  
von erneuerbaren Energien: EU-Notfall-VO, § 6 WindBG und  
RED III und IV, DVBl. 2023, 635 – 643
- dies.* Krisenbewältigung durch EU-Ratsverordnung zur  
Beschleunigung des Ausbaus erneuerbarer Energien:  
Überbrückung durch Notfallrecht, EnK-Aktuell 2023, 01011
- Schladebach, Marcus* Praktische Konkordanz als verfassungsrechtliches  
Kollisionsprinzip. Eine Verteidigung, Der Staat (STAAT) 2014,  
263 – 283
- Schlichter, Otto* Investitionsförderung durch flexible Genehmigungsverfahren  
– Eine Darstellung der Untersuchungsergebnisse der  
Unabhängigen Expertenkommission zur Vereinfachung und  
Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren,  
DVBl. 1995, 173 ff.

- Schlick, Wolfgang* Die Rechtsprechung des BGH zur Amtshaftung, NJW 2013, 3349 – 3354
- Schmidt-Aßmann, Eberhard* Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee – Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung, 2. Auflage, Heidelberg 2006
- Schmidt-Preuß, Matthias* Der verfahrensrechtliche Charakter der Umweltverträglichkeitsprüfung, DVBl. 1995, 485 – 495
- Schmitz, Heribert* Fortentwicklung des Verwaltungsverfahrensrechts im Schlanken Staat, in: Ziekow, Jan (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren: Vorträge und Diskussionsbeiträge auf dem gleichnamigen Forum vom 25. bis 27. März 1998 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 1998, S. 171 ff.
- Schober, Catharina/ Calabro, Claudio* Qualitätssicherung bei artenschutzrechtlichen Prüfungen von Windenergieprojekten, NVwZ 2022, 115 – 122
- Schoch, Friedrich/ Schneider, Jens Peter (Hrsg.)* Kommentar zur VwGO, 45. EL, München Januar 2024
- Schulze-Fielitz, Helmuth* Zeitoffene Gesetzgebung, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard(Hrsg.), Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns, Baden-Baden 1994, S. 139 ff.
- Schütte, Peter/ Langstädtler, Sarah* Deutschlandtempo als „new normal“? – Klimakrise, Ukraine-Krieg und drohende Versorgungsengpässe – Zeitenwende auch im Zulassungsrecht?, ZUR 2024, 3 – 16
- Schütte, Peter/ Winkler, Martin* Aktuelle Entwicklungen im Bundesumweltrecht, ZUR 2023, 120 – 124
- Schwerdtfeger, Angela* Beschleunigung durch Beschränkung des Rechtsschutzes? – Das Gesetz zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich, ZUR 2023, 451 – 463

- Sikora, Patrick* Grundstrukturen der Energieversorgungssicherheit, NJW 2023, 2989 – 2994
- Sinder, Rike/  
Wiertz, Thilo* Energieversorgungssicherheit, NVwZ 2023, 552 – 557
- Smeddinck, Ulrich* Infrastruktur und Öffentlichkeitsbeteiligung – Effizienz oder Nähe? – Legalplanung, Standortauswahlgesetz, Online-Beteiligung, NVwZ 2021, 209 – 211
- Sommermann, Karl-  
Peter* Staatsziele und Staatszielbestimmungen, Frankfurt am Main 1997
- Spannowsky, Willy/  
Uechtritz, Michael  
(Hrsg.)* Beck'scher Onlinekommentar zum BauGB, 68. Edition, München August 2024
- Steinbeiß-Winkelmann,  
Christine* Verfassungsrechtliche Vorgaben und Grenzen der Verfahrensbeschleunigung, in: Ziekow, Jan (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren: Vorträge und Diskussionsbeiträge auf dem gleichnamigen Forum vom 25. bis 27. März 1998 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 1998, S. 201 ff.
- Steinberg, Rudolf/  
Allert, Hans-Jürgen/  
Grams, Carsten/  
Scharioth, Joachim* Zur Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens für Industrieanlagen – Eine empirische und rechtspolitische Untersuchung, Baden-Baden 1992
- Steinberg, Rudolf* Zeit, Umwelt und Beschleunigung bei der Planung von Verkehrswegeprojekten, NuR 1996, 6 – 14
- ders.* Rechte der Natur in der Verfassung?, NVwZ 2023, 138 – 145
- Stelkens, Paul/  
Bonk, Heinz Joachim/  
Sachs, Michael (Hrsg.)* Kommentar zum VwVfG, 10. Auflage, München 2023
- Streinz, Rudolf (Hrsg.)* Kommentar zum EUV/AEUV, 3. Auflage, München 2018

- Stier, Bernhard* Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 6. Auflage, München 2024
- ders.* Die Beschleunigungsnovellen 1996, DVBl. 1997, 326 ff.
- ders.* Gesetz zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich 2018, DVBl. 2019, 351 – 357
- Theobald, Christian/  
Kühling, Jürgen (Hrsg.)* Kommentar zum Energierecht, 126. Auflage, München Juli 2024
- Thierjung, Eva-Maria* Notfall-VO: Ist der Kommissionsvorschlag eine sinnvolle Ergänzung der jüngsten Änderungen der EE-RL?, EnK-Aktuell 2023, 010273
- Thierjung, Eva-Maria/  
Plattner, David* 4. Greifswalder Gespräch: Energiewende gestalten? Aktuelle Beschleunigungsgesetze der EU und Deutschlands, NVwZ 2023, 1398 – 1399
- Thomann, Hermann  
Samuel* Konzentrationsflächen für Windenergieanlagen in Flächennutzungsplänen, Münster 2018
- Uechtritz, Michael/  
Ruttloff, Marc* Der Klima-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts – Auswirkungen auf Planungs- und Genehmigungsentscheidungen, NVwZ 2022, 9 – 15
- Uibelesen, Maximilian/  
Götz, Constanze* Die Novelle des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) – Ein Überblick, NVwZ 2024, 1121 – 1126
- Versteyl, Andrea/  
Marschhäuser, Kevin* „Überragendes öffentliches Interesse“ als Abwägungsbelang zur Beschleunigung von Klimaschutzvorhaben, KlimR 2022, 74 – 79
- Vollprecht, Jens* Erhöhung der Akzeptanz von Windenergieanlagen: Übertragung von Regelungsansätzen aus dem Jagd- und Fischereirecht, ZUR 2017, 698 – 704
- von der Groeben, Hans/  
Hatje, Armin/  
Schwarze, Jürgen/* Kommentar zum Europäischen Unionsrecht, 7. Auflage, Baden-Baden 2015

*Terhechte, Jörg Philipp*  
(Hrsg.)

*von Münch, Ingo/  
Kunig, Philip (Hrsg.)*

Kommentar zum Grundgesetz, 7. Auflage, München 2021

*Voßkuhle, Andreas*

Grundwissen – Öffentliches Recht: Der Grundsatz der  
Verhältnismäßigkeit, JuS 2007, 429 – 431

*ders.*

Umweltschutz und Grundgesetz, NVwZ 2013, 1 – 8

*Voßkuhle, Andreas/  
Kaiser, Anna-Bettina*

Grundwissen – Öffentliches Recht: Funktionen der  
Grundrechte, JuS 2011, 411 – 413

*Wägenbauer, Rolf*

EG-Umweltschutz im Zeichen der Deregulierung: verbesserte  
Rechtssetzung oder Einsatz sonstiger Instrumente, in:  
Rengeling, Hans-Werner (Hrsg.), Beschleunigung von  
Planungs- und Genehmigungsverfahren – Deregulierung –  
Aktuelle Entwicklungen der Rechtssetzung in Deutschland und  
in der Europäischen Union, Köln 1997, S. 19 ff.

*Wahl, Rainer/  
Dreier, Johannes*

Entwicklung des Fachplanungsrechts, NVwZ 1999, 606 – 620

*Waldhoff, Christian/  
Roßbach, Matthias*

Das EEG zwischen Verfassungsrecht und Politik, WiVerw  
2014, 1 – 30

*Weber, Klaus*

Rechtswörterbuch, 24. Auflage, München 2022

*Wiegand, Bodo*

Bestmöglicher Umweltschutz als Aufgabe der Europäischen  
Gemeinschaften, DVBl. 1993, 553 ff.

*Wegner, Nils*

Fehlerquellen von Windkonzentrationszonenplanungen – Ein  
Update, ZfBR 2019, 230 – 238

*Wemdzio, Marcel*

Die UVP – Unheimlich viel Papier?, NuR 2008, 479 – 483

*Wulff (geb. Chladek),  
Julia*

Rechtsschutzverkürzung als Mittel der  
Verfahrensbeschleunigung, Univ. Diss. Bochum 2022, Berlin  
2022

- dies.* Rechtsschutzverkürzung als Mittel der Verfahrensbeschleunigung, NVwZ 2023, 978 – 984
- dies.* Beschleunigungsgesetzgebung: Ein Paradigmenwechsel für die Energiewende, EurUP 2023, 320 – 326
- dies.* Die Umsetzung der Erneuerbare Energien-Richtlinie (RED III) in nationales Recht, NVwZ 2024, 368 – 377
- Wysk, Peter* Verfahrensdauer als Rechtsproblem: Was lange währt ... muss kürzer werden?, in: Appel/Wagner-Cardenal (Hrsg.), Verwaltungsrecht zwischen Gestaltung, Transparenz und Kontrolle – Beiträge zum Symposium anlässlich des 70. Geburtstages von Ulrich Ramsauer, Hamburg 2019, S. 27 ff.
- Zenke, Ines* Die energiepolitische Novelle im „Osterpaket“ – Wer kennt sie nicht ..., EnWZ 2022, 147 – 152
- Ziekow, Jan* Zügige Verwaltungsverfahren, in: Ziekow, Jan (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren: Vorträge und Diskussionsbeiträge auf dem gleichnamigen Forum vom 25. bis 27. März 1998 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 1998, S. 51 ff.
- Zollner, Michael* Komplexität und Recht, Univ. Diss. Hamburg 2014, Berlin 2014