

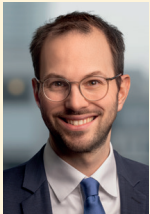
Die Vorfahrt für die Energiewende beginnt im Planungsrecht

Von Dr. Marie Ackermann, Dr. Henning Wendt, GÖRG, Hamburg



Dr. Marie Ackermann

Dr. Marie Ackermann ist Partnerin im Hamburger Büro von GÖRG. Sie verfügt über umfassende Expertise bei der Begleitung großer Infrastrukturvorhaben insbesondere im Zusammenhang mit der Energie- und Mobilitätswende. Sie berät die öffentliche Hand sowie Unternehmen im Bereich des Umwelt- und Planungsrechts.



Dr. Henning Wendt

Dr. Henning Wendt berät als Partner im Hamburger Büro von GÖRG die öffent-

liche Hand sowie Unternehmen im Umwelt- und Planungsrecht. Er verfügt über umfangreiche Erfahrung in der Begleitung von großen Infrastrukturprojekten wie Energieleitungen und Autobahnen.

GÖRG ist eine der führenden unabhängigen Wirtschaftskanzleien Deutschlands. Mit rund 350 Berufsträgerinnen und Berufsträgern an den fünf Standorten Berlin, Frankfurt am Main, Hamburg, Köln und München beraten wir namhafte in- und ausländische Unternehmen in allen Kernbereichen des Wirtschaftsrechts bei nationalen wie internationalen Projekten.

Kontakt

Dr. Henning Wendt, Dr. Marie Ackermann
 hwendt@goerg.de, mackermann@goerg.de
 T +49 40 500360 480

GÖRG Partnerschaft von
 Rechtsanwälten mbB
 Alter Wall 20-22
 20457 Hamburg
 www.goerg.de

Weitere Informationen zur Kanzlei
 in der Anzeige auf Seite 135

Treibhausgasneutralität in Deutschland bis 2045 – das „Wohin“ der Energiewende ist bekannt. Für ihr „Wie“ müssen schnellstmöglich alle deutschen Energiegewinnungs- und Transportkapazitäten umgewandelt und ausgebaut werden. Insofern richtet sich der Fokus des Gesetzgebers verstärkt auf das Infrastruktur- und Planungsrecht. Denn viele der für die Energiewende unerlässlichen Großvorhaben werden im Wege der Planfeststellung zugelassen (§§ 2 ff. VwVfG). Das betrifft beispielsweise Stromleitungen zum Transport erneuerbar gewonnenen Stroms. In den durchzuführenden Planfeststellungsverfahren sind alle von dem Vorhaben betroffenen öffentlichen und privaten Belange zu ermitteln und sodann gegen- und untereinander abzuwägen. Die Zulässigkeit des Vorhabens wird unter allen zu berücksichtigenden rechtlichen Aspekten geprüft (Konzentrationswirkung) und die öffentlich-rechtliche Zulässigkeit abschließend festgestellt. Mit diesem umfangreichen Verfahrens- und Prüfprogramm hat der Gesetzgeber spiegelbildlich eine Vielzahl von Stellschrauben zur Hand, die er sich für den zwischen Bund und Ländern im November 2023 vereinbarten Beschleunigungspakt gezielt zu Nutze machen kann.

Rückläufige Bedeutung des Verfahrensrechts

Das Planfeststellungsverfahren ist ein umfangreiches und daher regelmäßig langwieriges Verwaltungsverfahren, nicht zuletzt, weil es stets unter Beteiligung der Öffentlichkeit zu erfolgen hat (§ 73 VwVfG). Lange Zeit sah man daher hier das größte Beschleunigungspotential. Mittlerweile setzt sich allerdings zunehmend die Erkenntnis durch, dass verfahrensrechtliche Probleme häufig nur ein Symptom der komplexen und anspruchsvollen materiellen Vorgaben sind. Der Schlüssel zur Beschleunigung liegt daher weniger im Verfahrensrecht als vielmehr im materiellen Recht.

Gleichwohl finden sich auch im Verfahrensrecht weiterhin wichtige und begrüßenswerte Neuregelungen: Hervorzuheben ist die weitgehende Digitalisierung aller Beteili-

gungs- und sonstigen Verfahrensschritte, die eine zeitgemäße Handhabung der Verfahren ermöglichen. Die in der Corona-Pandemie notgedrungen ergriffenen Maßnahmen nach dem Planungssicherstellungsgesetz (PlanSiG) haben die Praxistauglichkeit dieser überfälligen Transformation der Verfahrenshandhabung an die Anforderungen des 21. Jahrhunderts unter Beweis gestellt.

Auch ist der Einsatz eines „Projektmanagers“ nunmehr im gesamten Infrastrukturrecht gesetzlich vorgesehen (etwa gem. § 43g EnWG für Hochspannungs-, Gas- oder Wasserstoffleitungen). Die als Projektmanager tätigen Rechtsanwälte sind als Verwaltungshelfer für die Genehmigungsbehörde tätig und werden meist vom Vorhabenträger bezahlt. Sie übernehmen koordinatorische Aufgaben, begleiten das Verfahren aber auch mit Blick auf dessen komplizierte materielle Maßgaben. Damit stellt der Gesetzgeber eine Option bereit, um die durch die Vielzahl an Verfahren bis an die Belastungsgrenzen ausgelasteten Genehmigungsbehörden massiv zu entlasten.

Reduzierung der Komplexität von Umweltprüfungen

Infrastrukturvorhaben unterliegen in der Regel einer Umweltprüfung, in der die Umweltauswirkungen des Plans bzw. Vorhabens zu ermitteln und zu bewerten sind (§ 3 UVPG). Bei planfeststellungsbedürftigen Vorhaben findet die sog. Umweltverträglichkeitsprüfung innerhalb des jeweils durchzuführenden Planfeststellungsverfahrens statt (§ 4 UVPG). Mit einer mittleren Dauer von 18 Monaten verlangsamten diese aufwendigen Untersuchungen das Verfahren und damit auch die Inbetriebnahme von Vorhaben der Energiewende allerdings erheblich. Bemerkenswert ist daher vor allem § 43m EnWG, der auf Art. 6 der EU-NotfallVO zur Beschleunigung des Ausbaus der erneuerbaren Energien basiert. Danach muss weder eine Umweltverträglichkeitsprüfung noch eine Prüfung des – sonst sehr konfliktträchtigen – Artenschutzrechts durchgeführt werden, wenn Hochspannungsleitungen in einem für sie vorgesehenen Gebiet liegen, für das bereits eine Umweltprüfung auf Ebene (sog. Strategische Umweltprüfung) durchgeführt worden ist.

Auch wird die Abwägung auf solche Umweltbelange beschränkt, die bereits bei der Strategischen Umweltprüfung Berücksichtigung gefunden haben. Das führt zu einer erheblichen Reduktion des verfahrensmäßigen und materiell-rechtlichen Prüfungsaufwands und hat daher große Durchschlagskraft. Andere, in eine ähnliche Richtung gehende Regelungen, wie etwa § 43f Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 EnWG zur UVP-Freiheit von zu Wasserstoffleitungen umgerüsteten Gasversorgungsleitungen, bleiben im Vergleich dazu weit zurück. Im Planfeststellungsrecht ist § 43m EnWG in seiner Reichweite damit einzigartig.

Hoffnungsträger Wasserstoff

Der Nutzung von grünem Wasserstoff wird ein großes Transformationspotential im Zuge der Energiewende zugesprochen; eine deutsche Wasserstoffwirtschaft ist allerdings bisher kaum vorhanden. Um das zu ändern, hat der Gesetzgeber vor allem für den Transport von Wasserstoff zum 29.12.23 ein Planungsrechtsregime geschaffen, das (Sonder-)Regelungen für den beschleunigten Hochlauf einer Wasserstoffwirtschaft enthält. In der Sache sind die planfeststellungsrechtlichen Vorschriften für Gasversorgungsleitungen anwendbar. Das ist sinnvoll, denn ein Großteil des avisierten Wasserstofftransports soll ohnehin unter Nutzung der vorhandenen Transportinfrastruktur für Erdgas erfolgen.

Wird der Wasserstofftransport durch die Änderung oder Erweiterung einer Gasversorgungsleitung ermöglicht oder besteht bereits eine Zulassung als Erdgasversorgungsleitung, kann ein Planverfahren unter bestimmten Voraussetzungen sogar entfallen (§ 43l Abs. 4 EnWG). Im Übrigen wurden die behördlichen Zuständigkeiten aus dem Bereich der Gasversorgungsleitungen übernommen. Inhaltlich soll die Errichtung von Wasserstoffleitungen bis zum 31.12.25 gem. § 43l Abs. 1 Satz 2 EnWG im „überragenden öffentlichen Interesse“ liegen. Damit ist der Zulassungsbehörde im Rahmen der Abwägung unter Umständen erlaubt, dem Leitungsvorhaben Vorrang vor anderen, von ihm betroffenen öffentlichen oder privaten Belangen einzuräumen. Gleichermaßen liegen auch diejenigen Vorhaben, die Teil des neu zu errichtenden bundesweiten sog. Wasserstoffkernnetzes werden, im überragenden öffentlichen Interesse, § 28r Abs. 8 Satz 5 EnWG. Mittels dieses planungsrechtlichen Mammutprojektes sollen bis zum 31.12.32 deutsche Wasserstoff-Standorte auf einer Länge von ca. 9.700 km miteinander verbunden werden. Für die dazugehörigen

Leitungen des Wasserstoffkernnetzes ersetzt eine „Genehmigung“ der Bundesnetzagentur hinsichtlich des gesamten Netzes zudem die punktuelle Feststellung des Bedarfs, § 28r Abs. 8 EnWG. Gerade dem Transport von Wasserstoff ist damit insgesamt besonderer planungsrechtlicher Vorschub geleistet.

Ausbau der Stromnetze

Klauseln zum „überragenden öffentlichen Interesse“ eines mit planungsrechtlichen Mitteln zu verwirklichenden Vorhabens finden sich neben den erwähnten Bestimmungen für Wasserstoffleitungen nunmehr auch für alle planfeststellungsbedürftigen Hochspannungsleitungen in § 43 EnWG. Andere Ergänzungen der Vorschrift gehen sogar noch weiter. So ist der beschleunigte Ausbau bis zur Beinahe-Treibhausgasneutralität Deutschlands als „vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführende Schutzgüterabwägung“ einzubringen. Das dürfte Einfluss auf einen Großteil des materiell-rechtlichen Prüfprogramms haben. Darüber hinaus sind einzelne Belange des Netzausbaus, wie zum Beispiel eine möglichst frühzeitige Inbetriebnahme des Vorhabens, fortan explizit mit „besonderem Gewicht“ in die Gesamtabwägung einzubeziehen. Erfordernis und Umfang der Suche nach verträglicheren Trassenalternativen wurden deutlich herabgesetzt. Schließlich findet sich in § 49 Abs. 2b EnWG eine Regelung, nach der witterungsbedingte Anlagen Geräusche von Höchstspannungsleitungen (sog. Corona-Geräusche) als „seltene Ereignisse“ i.S.d. TA Lärm gelten und Anliegern damit in deutlich höherem Maße zumutbar sind. Hier wird mit einer immissionsschutzrechtlichen Vorgabe zum Schutz gegen Lärm sogar ein sonst zwingend zu beachtender „Planungsleitsatz“ modifiziert. Für den Bau von Stromtrassen ist damit ein großes Paket zur Beschleunigung durch die Absenkung materieller Maßstäbe geschnürt. Dies trägt der Schlüsselrolle Rechnung, die der Nord-Süd-Ausbau des Stromnetzes zum Transport von Strom aus Windenergie für die Energiewende des Wirtschaftsstandortes Deutschland spielt.

Fazit

Angesichts des ambitionierten zeitlichen Rahmens zur Treibhausgasneutralität lastet nicht nur auf den Behörden, sondern auch auf dem Gesetzgeber ein erheblicher Druck. Die hier betrachteten Regelungen sind daher gleichsam nur eine Momentaufnahme in einem neuerdings sehr dynamischen, weil für

die Energiewende zentralen Rechtsbereich. Klar zu erkennen ist, dass jüngst auch im materiellen Recht tiefgreifende Modifikationen zum Zwecke der beschleunigten Zulassung von Vorhaben vorgenommen wurden, und das sogar auf europäischer Ebene. Für den Ausbau des Stromnetzes etwa betraf das durchaus konfliktträchtige Bereiche wie das Artenschutz- und Immissionsschutzrecht. Diese wesentlichen Änderungen, deren Maßgaben im Planfeststellungsverfahren umzusetzen sind, stimmen durchaus hoffnungsvoll, dass die sehr ambitionierten Ziele bis hin zur Treibhausgasneutralität jedenfalls in erheblichem Umfang erreicht werden können. Der Anfang für diesen gemeinsamen Kraftakt ist gemacht. ■

KERNAUSSAGEN

- Das Infrastruktur- und Planungsrecht entwickelt sich dynamisch und spielt eine zentrale Rolle bei der Beschleunigung wichtiger Projekte der Energiewende. Der Schlüssel zur Beschleunigung liegt dabei weniger im Verfahrensrecht als vielmehr im materiellen Recht.
- Die Digitalisierung von Beteiligungs- und Verfahrensschritten in Planungsverfahren ist zu begrüßen und war eine notwendige Anpassung an heutige Anforderungen.
- Die Nutzung von grünem Wasserstoff weist ein großes Transformationspotential für die Energiewende auf; der Gesetzgeber hat insbesondere für den Transport planungsrechtliche Erleichterungen geschaffen.
- Neue Regelungen im Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) erleichtern den Stromnetzausbau, z.B. durch den Wegfall von Umwelt- und Artenschutzprüfungen.
- Die jüngsten Gesetzesänderungen stimmen hoffnungsvoll, dass die ambitionierten Ziele der Energiewende erreicht werden können, insbesondere durch beschleunigte Zulassungsverfahren bei Infrastrukturvorhaben.