

Perspektiven zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren bei Stromnetzen und Erneuerbaren Energien

Ergebnisse des digitalen Workshops am 11.05.2022

Hintergrund des Workshops

Um die Pariser Klimaziele zu erreichen und die Erderwärmung unter 1,5°C zu halten, ist eine zügige und konsequente Umstellung des globalen, europäischen und deutschen Energiesystems auf Erneuerbare Energien (EE) notwendig. Nur so ist die erforderliche Dekarbonisierung der Energieversorgung möglich. Im Ampel-Koalitionsvertrag (KoAV)¹ werden viele Zielvorgaben gesetzt, die zur Umstellung auf ein Energiesystem basierend auf EE und zum Gelingen der Energiewende beitragen können. Der aktuelle Entwurf zum Erneuerbaren Energien Gesetz (EEG)² sieht vor, dass das Stromsystem bis 2035 nahezu vollständig auf Erneuerbaren Energien beruhen soll. Das bedeutet, dass im Vergleich zur aktuellen Ausbaugeschwindigkeit eine erhebliche Beschleunigung gelingen muss – gerade auch bei den Planungs- und Genehmigungsverfahren. Genehmigungsverfahren von z.B. Windenergieanlagen dauern aktuell laut der Fachagentur Wind im Schnitt 22 Monate³. Beim Stromnetzausbau sind insbesondere beim Ausbau der Hochspannungsgleichstromübertragung (HGÜ) noch keine Erfahrungswerte für die Dauer von Genehmigungsverfahren bekannt, Verzögerungen gegenüber dem geplanten Datum der Inbetriebnahme zeichnen sich aber bereits heute ab.

Aktuell stehen viele Ideen im Raum, wie Planungs- und Genehmigungsprozesse beschleunigt werden können. Der Workshop „Perspektiven zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren“ am 11.05.2022 ging dabei den Fragen nach,

- was unter den im Raum stehenden Maßnahmen von den unterschiedlichen Akteur:innen verstanden wird und
- welche Chancen und Risiken verbinden sie damit sowie welche Gemeinsamkeiten können identifiziert werden.

Der Workshop war Teil der von Germanwatch initiierten Perspektivwechsel-Workshopreihe zum klimaneutralen Energiesystem der Zukunft.

In der aktuellen Debatte um eine beschleunigte Energieversorgung mit Erneuerbaren Energien wird oft vergessen, dass dafür auch die notwendige Infrastruktur ausgebaut werden muss, wie insbesondere das Stromnetz auf allen Spannungsebenen. Denn nur wenn die Erneuerbaren Energien auch sinnvoll in das

¹ Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP). https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf [zuletzt abgerufen am 23.05.2022]

² Drucksache 20/1630 des Deutschen Bundestags (20. Wahlperiode): Entwurf eines Gesetzes zu Sofortmaßnahmen für einen beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien und weiteren Maßnahmen im Stromsektor. <https://dserver.bundestag.de/btd/20/016/2001630.pdf> [zuletzt abgerufen am 23.05.2022]

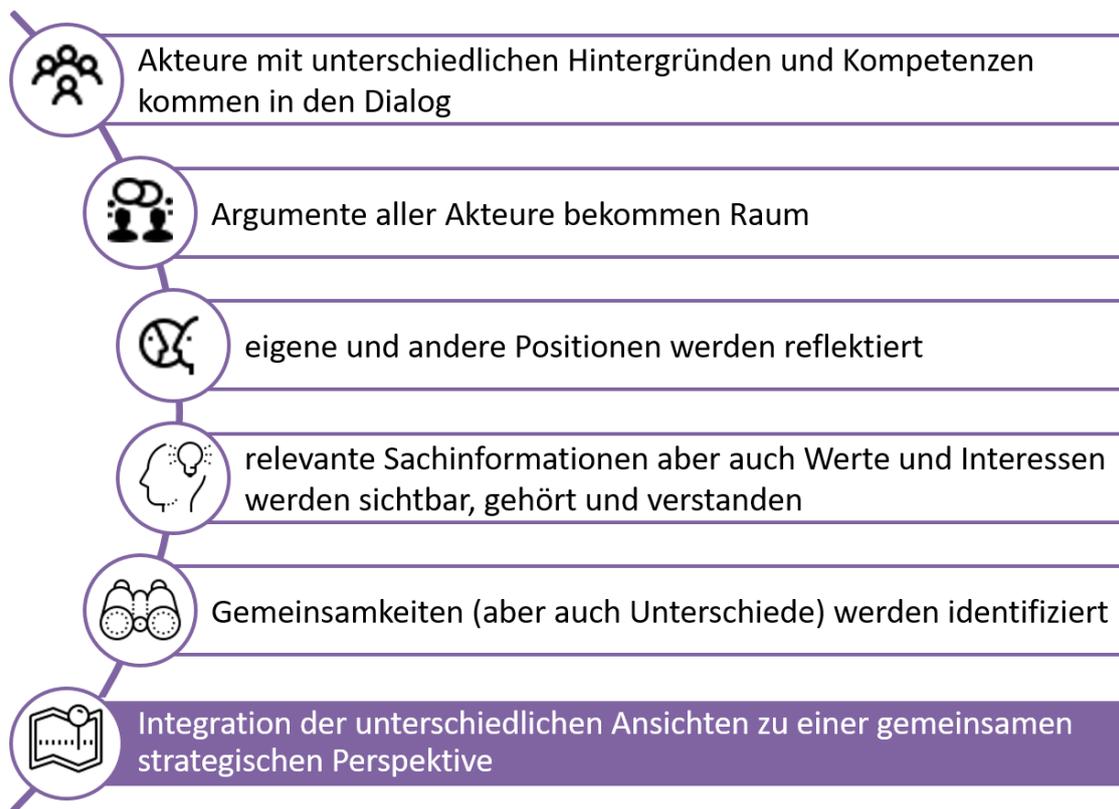
³ FA Wind (2022): Übersicht über die Dauer förmlicher Genehmigungsverfahren (mit UVP-Pflicht) für Windenergieanlagen an Land. https://www.fachagentur-windenergie.de/fileadmin/files/Veroeffentlichungen/Genehmigung/FA_Wind_Dauer_Genehmigungsverfahren_Wind_an_Land.pdf [zuletzt abgerufen am 23.05.2022]

Gesamtsystem eingebunden sind, können letztlich die Klimaziele erreicht werden. Viele Vorschläge, wie die Planung und Genehmigung von Netzausbauvorhaben beschleunigt werden könnte, sind dabei ähnliche zu denen für eine beschleunigte Planung und Genehmigung von Erneuerbaren Energien. Im Detail können sie sich jedoch auch unterscheiden und bringen auch spezielle Ansprüche mit. Inhalt des Workshops waren darum **Beschleunigungsmaßnahmen der Planung und Genehmigung von EE (insbesondere Windenergie und Photovoltaik) sowie des Netzausbaus.**

Ziel und Format des Workshops als Teil der Perspektivwechsel-Workshopreihe

Ziel der Perspektivwechsel-Workshopreihe von Germanwatch ist es, gemeinsam die Erfordernisse und Hemmnisse des zukünftigen Energiesystems auszuloten. Durch Integration unterschiedlicher Ansichten wollen wir eine gemeinsame strategische Perspektive und Vision des Systems erarbeiten.

Um dieser gemeinsamen Perspektive auf das künftige Energiesystem gerecht zu werden, werden zu den Workshops jeweils eine breite Palette an relevanten Akteur:innen aus Wirtschaft, Behörden, Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft eingeladen. An dem Workshop am 11.05.2022 nahmen 25 Personen teil. Zu den vertretenen Stakeholder:innengruppen zählten u.a. **Übertragungsnetzbetreiber, Verteilnetzbetreiber, Energieversorger, Akteur:innen aus dem Bereich Erneuerbarer Energien, Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Think Tanks und Wissenschaft.**



icons from icons8.de

Abbildung: Die Methode des Perspektivwechsels; eigene Darstellung

Methodisch basiert die Workshopreihe auf dem Perspektivwechsel-Ansatz (siehe Abbildung 1). Wichtig ist dabei, dass die Perspektiven aller Teilnehmenden Raum bekommen. Verschiedene Ansichten und dahinterstehende Argumente werden in maximal gemischten Kleingruppen diskutiert. Dabei werden nicht nur Sachinformationen, sondern auch Werte und Interessen der verschiedenen Stakeholder:innengruppen sichtbar. Das ist wichtig, um Gemeinsamkeiten, aber auch Unterschiede, und darauf aufbauend Möglichkeiten einer gemeinsamen strategischen Perspektive zu identifizieren.

Von den vielen Ideen, wie Planungs- und Genehmigungsprozesse beschleunigt werden können, werden manche mehr und manche weniger kontrovers diskutiert werden. Für den Workshop wurden Vorschläge zur Beschleunigung ausgewählt, die zumeist kontrovers diskutiert werden und zu denen es bislang wenig Austausch zwischen Stakeholder:innen verschiedener Hintergründe gibt: Stichtagsregelungen, Reduktion des Prüfumfanges, effektivere Öffentlichkeitsbeteiligung und Änderung des zweistufigen Verfahrens. Die Auswahl hier soll nicht außer Acht lassen, dass es noch viele weitere Vorschläge gibt; wie beispielsweise die materielle Präklusion, Genehmigungsfiktion, das Anzeigeverfahren, stärkere Digitalisierung oder personelle Aufstockung von Behörden. Diese und weitere Themen sind ebenso wichtig zu diskutieren, teilweise gibt es für sie aber bereits Diskussionsplattformen oder sie sind aktuell weniger kontrovers diskutiert. Aus diesem Grund wurde für den Workshop eine Vorauswahl getroffen.

Einige Begriffe und Konzepte aus der Beschleunigungsdiskussion werden nicht eindeutig verwendet, sodass Missverständnisse und Konflikte entstehen können. Zu Beginn des Workshops gab es darum einen kurzen Input von Maximilian Schmidt von der Stiftung Umweltenergie recht zu „Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren – Überblick über Grundlagen und aktuelle Diskussionen“. In zwei ausführlichen Gruppenarbeitsphasen gab es darüber hinaus Zeit, sich zu der Frage auszutauschen, was die Akteur:innen jeweils unter bestimmten Vorschlägen verstehen und wie sie die Debatte in Bezug auf die Maßnahmen erleben. Zudem wurden in den Gruppen Chancen und Möglichkeiten sowie Herausforderungen und Probleme der Maßnahmen gesammelt. Abschließend wurden im Plenum Bedingungen gesammelt, um den Problemen zu begegnen und die notwendig wären, um die Maßnahmen gegebenenfalls einführen zu können.

Ergebnisse

In Bezug auf Genehmigungen erleben die verschiedenen Stakeholder:innen der Kleingruppe, dass verbindliche Regeln fehlen, bis zu welchem Zeitpunkt Behörden Anträge bearbeiten müssen. Eine **Stichtagsregelung** wurde daher von vielen als eine wichtige Maßnahme gesehen. Durch eine Stichtagsregelung könnte beispielsweise definiert werden, bis zu welchem Zeitpunkt eine Behörde prüfen muss, ob die eingereichten Unterlagen vollständig sind, bis zu welchem Zeitpunkt eine Genehmigung erteilt sein muss oder bis zu welchem Zeitpunkt Unterlagen nachgefordert werden können. Gerade auch wenn Unterbehörden Gutachten nicht liefern oder Personal zur Prüfung der Unterlagen fehlt, kommt es aktuell zu starken Verzögerungen der Verfahren. Eine Stichtagsregelung kann die Möglichkeit bieten, dass die Errichtungsdauer von EE-Anlagen verkürzt wird und zu einer Sicherheit führen, wie lange die Verfahren dauern. Damit kann beispielsweise auch verhindert werden, dass bei unliebsamen Projekten durch Zurückhaltung von Dokumenten, zu einer Verlangsamung der Prozesse beigetragen wird, indem diese erst kurz vor Abschluss der Prüfung eingereicht werden. Eine große Herausforderung, die es in Bezug auf die Stichtagsregelung gibt, ist jedoch, dass Genehmigungen von Behörden teils nicht erteilt werden, um die Frist einhalten zu können. Dies droht vor allem dann, wenn zu wenig Personal in den Behörden vorhanden ist, um Gutachten zu erstellen beziehungsweise zu prüfen. Da sich die naturschutzfachliche Ausgangssituation dynamisch verändern kann, kann außerdem durch eine Stichtagsregelung die Gefahr entstehen, dass beispielsweise eine Vogelart, die sich im Nachhinein ansiedelt, nicht geschützt ist. Es wurden einige Vorschläge gemacht, mit denen eine Stichtagsregelung gelingen kann:

- *Mehr Personal in allen Behörden:* Es muss verhindert werden, dass Verfahren abgelehnt werden, nur weil bis zum Stichtag nicht alles geprüft werden konnte. Vereinfachung bei der Einbindung von externen Gutachter:innen.
- *Informelle Beteiligung* begleitend zur Genehmigung muss früh genug angesetzt werden, so dass diese noch hinreichend offen ist und die Beteiligung damit auch als sinnvoll betrachtet wird
- *Prüfmaßstäbe und -umfänge* müssen klar definiert werden.
- Beim *Scoping Termin* müssen auch Fachbehörden dabei sein. Dabei muss der Prüfumfang transparent und klar kommuniziert werden und Umweltverbände sollten eingeladen werden müssen.
- *Gutes Naturschutzmonitoring* (siehe unten).

In der Diskussion zu den Herausforderungen und Problemen einer **Reduktion des Prüfumfangs** wurde festgestellt, dass in der Praxis häufig vor allem Daten sowie Erhebungs- und Auswertungsstandards fehlen, bzw. die Daten nicht zugänglich sind: So gibt es kein ernsthaftes staatliches Monitoring (z.B. von Brutpaaren oder von Verlustursachen) und es fehlt die Bereitschaft Daten zusammenzuführen, beziehungsweise zur Verfügung zu stellen. Zudem merkten die Teilnehmenden an, dass es an Datentransparenz fehlt und häufig auch die Verantwortlichkeiten der Datenbereitstellung zwischen Anlagenbetreiber:innen und dem Staat nicht geklärt sind. Regeln sind häufig nicht einheitlich – beispielsweise bei der Prüfung des Denkmalschutzes, dessen Umfang klar definiert, aber auch begrenzt werden könnte. Im Bereich des Artenschutzes stellt sich die Frage, was europarechtlich möglich ist und, ob der Populationsschutz wirklich zu einer Vereinfachung führen würde. Weitere Beispiele, bei denen eine Reduktion des Prüfumfangs diskutiert werden sollte, ist bei der Deltabetrachtung beim Repowering von Windenergieanlagen und bei doppelten Prüfprozessen in zweistufigen Genehmigungsverfahren (siehe unten). Den Diskutant:innen der Gruppe geht es eher darum, grundlegende Voraussetzungen für eine Beschleunigung zu klären, ohne die auch eine Reduktion des Prüfumfangs nicht möglich wäre. Es wurden folgende Punkte gesammelt, die sich in vier Clustern zusammenfassen lassen:

- *Behörden:* Digitalisierte Prozesse, technische Ausstattung von Behörden, Vereinheitlichung von Dokumenten.
- *Erhebung von Daten:* Ein gutes Artenschutzmonitoring, kontinuierliche Erhebung von Populationsdaten durch staatliche oder staatlich finanzierte Akteur:innen, Klärung was Forschungsfragen sind und was im Einzelverfahren besprochen werden muss.
- *Verwaltung von Daten:* eine bundeseinheitliche Datenbank (Datenverfügbarkeit und -samm lung), vorhabenübergreifende Zusammenführung von erhobenen Artendaten.
- *Personal:* Genügend Personal für die Erhebung, Auswertung und Bewertung der Daten, Qualifizierung von Personal.

Die Diskussion über eine **effektivere Öffentlichkeitsbeteiligung** hat gezeigt, dass das Verständnis darüber, was unter Öffentlichkeitsbeteiligung verstanden wird, nicht immer gleich ist und diese auch sehr breit verstanden werden kann. Es wurde festgehalten, dass es eine Klärung braucht, was eine formelle und was eine informelle Beteiligung bedeutet. Es gab hohen Zuspruch, dass insbesondere eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung wichtig ist. Als Chancen wurde aufgeführt, dass effektivere Öffentlichkeitsbeteiligung dabei helfen kann, späteren Konflikten vorzubeugen und somit die Verfahren zu beschleunigen. Außerdem wurde genannt, dass durch eine effektivere Öffentlichkeitsbeteiligung mehr Menschen erreicht und so eine diversere Stakeholder:innengruppe einbezogen werden kann. Hier könnte z.B. das Losen von Teilnehmer:innen genutzt werden. Auch kann durch eine effektivere Öffentlichkeitsbeteiligung eine kontinuierliche Begleitung der Energiewende in den Kommunen unabhängig von der konkreten Planung ermöglicht werden. Als Herausforderung wurde genannt, wie jeder Person die Möglichkeit zur Teilnahme gegeben werden kann. Auch wurde das Beteiligungsparadoxon als Herausforderung genannt: Zu Beginn eines Geneh-

migungsprozesses ist der Einfluss einer Beteiligung am größten, jedoch ist die Beteiligung gering. Mit Vorschreiten des Genehmigungsverfahrens wächst die Beteiligung, die Einflussmöglichkeiten werden jedoch geringer. Als weitere Herausforderung wurden die Coronaleugner:innen-Szene und Rechtspopulist:innen genannt, welche die Energiewende als Protestort nutzen und die Kommunen überfordern. Für eine erfolgreiche Umsetzung von effektiverer Öffentlichkeitsbeteiligung ergaben sich in der Diskussion viele Vorschläge, die sich in vier Clustern zusammenfassen lassen:

- *Transparenz schaffen:* Vorhabenträger:innen müssten konsequent ihre Zusagen im Verfahren einbringen, eingebrachte Punkte müssten transparent gesammelt werden und über das gesamte Verfahren verfügbar sein.
- *Professionalisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung:* Kontinuierliche Ansprechpartner:innen und klare Aufgabenverteilung; Kommune kann als „Träger“ des informellen Verfahrens dienen; Kommune kauft sich dazu Expertise ein (potentiell über Bund oder Land finanziert),
- *Erwartungen klären und Möglichkeiten der Öffentlichkeitsbeteiligung klar formulieren:* Klärung gegenüber allen am Verfahren Beteiligten, was im formellen und was im informellen Verfahren geklärt wird und was die (rechtlichen) Möglichkeiten und Konsequenzen sind; zu Beginn des Verfahrens klären, wie es abläuft und wann welche Hinweise eingebracht werden können.
- Öffentlichkeitsbeteiligung müsste *niedrigschwellig* sein, d.h. das Thema müsste leicht(er) erschließbar sein

Aktuell gibt es ein **zweistufiges Verfahren** für den Ausbau des Übertragungsnetzes, wenn das Aus- und Umbauvorhaben Bundesländer übergreifend ist. Die Vorhaben werden dabei nach dem Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG) von der Bundesnetzagentur (BNetzA) genehmigt und setzt sich zusammen aus der Bundesfachplanung und dem Planfeststellungsverfahren. Teilnehmende der Gruppe erleben, dass in beiden Verfahren jeweils viele und zumeist sehr ähnliche Daten bei diversen Stakeholder:innen sowohl von den Vorhabenträger:innen als auch der BNetzA abgefragt werden. Es kommt zu einem erheblichen Mehraufwand für alle Beteiligten und für Verwirrung bei Stakeholder:innen vor Ort. Insbesondere Netzausbaumaßnahmen in der gleichen Trasse (z.B. Masttausch oder Neubeseilung) müssen aktuell nach NABEG genehmigt werden, wenn die Vorhaben Bundeslandgrenzen überschreiten. Würde hier die Bundesfachplanung ausgelassen, so ergäbe sich die Möglichkeit, dass sich die Verfahren um 1–2 Jahre verkürzen könnten. Eine Änderung des zweistufigen Verfahrens erscheint den Diskutant:innen dieser Gruppe darum erstrebenswert. Denn es geht dabei primär um:

- *die Vereinfachung bestehender Verfahren* – also um die Prüfhäufigkeit – und nicht die Reduktion des Prüfumgangs.

Eine Änderung des NABEGs müsste aus Sicht der Diskutant:innen politisch gelöst werden, damit das Genehmigungsverfahren rechtssicher verkürzt werden kann. Es sei zu hoffen, dass dies mit dem Sommerpaket geklärt wird.

Es wurden außerdem weitere Punkte gesammelt, die parallel angegangen werden müssten:

- *Kompensations- und Ausgleichsflächen* besser managen und regionsübergreifend Null-Nutzungs-Zonen ermöglichen
- mehr geschultes *Personal* in Genehmigungsbehörden,
- *Externe Projektmanager:innen* zur Unterstützung in Behörden einsetzen,
- *Reduktion des Prüfumfanges* bei großen Projekten in neuer Trasse.

Fazit

Ein Austausch der verschiedenen Perspektiven wurde beim Workshop am 11.05.2022 als sehr wichtig und fruchtbar eingeschätzt. Auch wurde weiterer Dialog von vielen Teilnehmenden gewünscht. Dieser wäre auch zu Best Practice-Beispielen sehr wichtig, da die rechtliche Intention von Beschleunigungsmaßnahmen nicht unbedingt immer mit dem Erfolg in der Praxis übereinstimmt. So sollte auch bei der Öffentlichkeitsbeteiligung stärker auf gute Erfahrungen zurückgegriffen werden. Darüber, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung elementar ist und auch professionalisiert werden muss, war man sich über die verschiedenen Stakeholder:innengruppen einig. Außerdem gilt es noch stärker zu klären, was bei der Genehmigung staatliche Aufgaben und was Aufgaben der Verursacher:innen sind.

Insgesamt muss ein Gesamtkonzept der Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren gefunden werden – dabei ist gerade die Verfügbarkeit von Daten, die Digitalisierung, eine effektivere Öffentlichkeitsbeteiligung und mehr Personal elementar. Die Diskussion über reine Schlagwörter sollte dahingehend überwunden werden, dass man über Probleme in der Praxis analysiert und daraus konkrete Lösungen ableitet. Maßnahmen, wie die Reduktion des Prüfumfanges, Stichtagsregelungen oder auch die Genehmigungsfiktion, lassen sich nicht ohne eine grundlegende Verbesserung von Planungs- und Genehmigungsverfahren einführen. Unabhängig davon, wie kontrovers einige Maßnahmen bewertet werden, sollten diese grundlegenden Verbesserungen nun schnellst möglich umgesetzt werden. Sie bieten ein großes Potential von vielen Akteur:innen mitgetragen zu werden und tragen auch selbst zu einer Beschleunigung bei, sei es auch nur indirekt, indem Prozesse klarer und transparenter werden.

Folgende Maßnahmen haben sich beim Workshop als elementar und nicht kontrovers herausgestellt und bilden die Grundlage für die verschiedenen Beschleunigungsmaßnahmen:

- *Mehr Personal* in den Behörden für Öffentlichkeitsbeteiligung, für Datenverwaltung und für Monitoring sowie Qualifizierung von diesem Personal, sowie Ermöglichung eines verstärkten Einsatzes von Projektmanager:innen.
- *Datenverfügbarkeit und Datengrundlage verbessern* z.B. durch Zusammenführen von Daten, Vereinheitlichung von Datenaufnahme und verstärktes, kontinuierliches Monitoring
- *Mehr Digitalisierung* ermöglichen
- *Mehr Transparenz und Klarheit in den Prozessabläufen*, insbesondere bei Beteiligung der Öffentlichkeit

Zwar gibt es in den bei den Vorschlägen zu Beschleunigung viele Gemeinsamkeiten zwischen Netzen und Erneuerbaren Energien, im Detail und in der Praxis sind sie häufig dennoch sehr unterschiedlich. Anforderungen für die Infrastrukturen sollten in der aktuellen Diskussion über die Beschleunigung des Ausbaus Erneuerbarer Energien jedoch nicht untergehen.

Die Klimakrise führt zu einem erheblichen Zeitdruck in der Umsetzung der Energiewende. Hierfür gilt es nun, die wichtigen Probleme vor Ort bei der Planung und Genehmigung von Erneuerbaren Energien und Stromnetzen zu identifizieren. Eine Priorisierung der Probleme wäre dabei auch eine Aufgabe der Ministerien (vornehmlich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz und des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz), die jedoch auch auf Grund des Kriegs in der Ukraine an Grenzen stoßen. Die Verbände aus der Energiewirtschaft und der Zivilgesellschaft sollten hier nun unterstützen und bottom-up Prozesse bei der Entwicklung von Maßnahmen schaffen. Ein weiterer Austausch ist darum hilfreich und sollte am besten von einem:einer Akteur:in moderiert werden, der:dem alle Beteiligten vertrauen und sollte auch mit und für die Politik stattfinden.

Autor:innen: Kirsten Kleis, David Frank und Tessa-Sophie Schrader

Redaktion: Hanna Fuhrmann

Diese Publikation kann im Internet abgerufen werden unter: www.germanwatch.org/de/85436

Mai 2022

Herausgeber: Germanwatch e.V.

Büro Bonn

Kaiserstr. 201

D-53113 Bonn

Tel. +49 (0)228 / 60 492-0, Fax -19

Internet: www.germanwatch.org

Büro Berlin

Stresemannstr. 72

D-10963 Berlin

Tel. +49 (0)30 / 5771 328-0, Fax -11

E-Mail: info@germanwatch.org

Für den Inhalt ist alleine Germanwatch verantwortlich.