

Vorschläge des Bund-Länder-Pakts schwächen den Umweltschutz und gefährden den Rechtsstaat

Der vorliegende Entwurf für einen Pakt für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung zwischen Bund und Ländern (Stand 17.10.2023) stellt in einigen Punkten eine ernsthafte Gefahr für Umwelt und Rechtsstaat dar. Die darin enthaltenen Vorschläge reihen sich ein in eine Serie von rechtlichen Vorstößen, die teilweise bereits beschlossen sind (Beispiel LNG-Beschleunigungsgesetz) oder sich im Gesetzgebungsprozess befinden (Beispiel: Novelle des Bundes-Immissionsschutzgesetzes) und die rechtsstaatliche Prinzipien aufweichen. Bestehende **Umweltstandards** und diese absichernde **Beteiligungsrechte der Zivilgesellschaft** sowie **Klagerechte** von Umweltschutzvereinen sind essenziell für die Erhaltung unserer Lebensgrundlagen – doch genau diese sollen nun so massiv wie noch nie zuvor, unter dem Vorwand der Verfahrensbeschleunigung und unter dem Titel „Bürokratieabbau“ beschränkt werden.

Absenken von Umweltstandards gefährdet unsere Lebensgrundlagen

Unsere Umweltschutzgesetze sollen den verfassungsrechtlichen Auftrag aus Art. 20a des Grundgesetzes erfüllen, in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen. Angesichts der Klima- und Biodiversitätskrise erhält dieser über 20 Jahre alte Artikel eine neue Dimension und Dringlichkeit. Gleichzeitig werden unsere Umweltstandards zunehmend als „Problem“ für eine Modernisierung Deutschlands gesehen und sollen nun unter dem Deckmantel des Bürokratieabbaus für alle erdenklichen Industrieanlagen abgesenkt werden. Ein Beispiel hierfür sind die aktuell im Rahmen der Novelle des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) diskutierten Änderungen und der Versuch, Genehmigungsverfahren für sämtliche Industrieanlagen zu beschleunigen. Dies kann unter den gegenwärtigen Bedingungen aber nur unter Abschwächung materieller Standards gelingen. Dabei wird Klimaschutz gegen Belange des Naturschutzes und allgemeinen Umweltschutzes ausgespielt, statt nach Wegen zu suchen, diese miteinander zu vereinbaren. Dies wird dem verfassungsrechtlichen Auftrag aus Art. 20a GG nicht gerecht und kommt einer Preisgabe unserer Lebensgrundlagen gleich. Da das Klimasystem aus der Gesamtheit der Atmosphäre, Hydrosphäre, Biosphäre und Geosphäre sowie deren Wechselwirkungen besteht (Art. 1 Nr. 3 der Klimarahmenkonvention), ist wirksamer Klimaschutz nur bei einer ganzheitlichen Betrachtung unter Wahrung anderer materieller Standards möglich.

Beteiligungs- und Klagerechte sind unabdingbar

Beteiligungsrechte stärken die Akzeptanz in der Bevölkerung für Projekte, sie liefern der Behörde und dem Vorhabenträger wertvolle Informationen und ermöglichen eine frühzeitige, beschleunigend wirkende Konfliktbewältigung. Zudem bewirkt die Öffentlichkeitsbeteiligung durch ihre Kontrollfunktion eine Stärkung des Umweltschutzes.¹

¹ Vgl. Umweltbundesamt, Abschlussbericht, [Evaluation der Öffentlichkeitsbeteiligung – Bessere Planung und Zulassung umweltrelevanter Vorhaben durch die Beteiligung von Bürger*innen und Umweltvereinigungen](#), August 2022.

Klagerechte für Umweltverbände sind ein notwendiges Mittel, um die Einhaltung von geltendem Umweltrecht abzusichern. Denn die Natur kann selbst nicht klagen, sodass eine Korrektur von Fehlern in Planungen und Zulassungsentscheidungen im Rahmen einer Umweltverbandsklage möglich sein muss. Dies ist völker- und europarechtlich garantiert. Die Umweltverbände, die als gemeinnützige Fürsprecher der Natur für die Umwelt vor Gericht eintreten, nutzen ihr Verbandsklagerecht mit Bedacht und erfolgreich: 51,8% der Umweltverbandsklagen waren im Zeitraum zwischen 2017 und 2020 ganz oder teilweise erfolgreich. Zum Vergleich beträgt die Erfolgsquote bei den übrigen verwaltungsgerichtlichen Verfahren nur 12%.²

Gerichtsprozesse sind aber nicht die Ursache für Verzögerungen in Genehmigungsverfahren, sondern lediglich eine Folge des defizitären Vollzugs im verwaltungsbehördlichen Verfahren. Hier liegt das eigentliche Problem. Da Beteiligungs- und Klagerechte den defizitären behördlichen Vollzug des Umweltrechts korrigieren und den Vollzug damit stärken,³ sucht man in der Beschränkung von Beteiligungsrechten und Einschränkung von Klagerechten vergeblich nach echtem Beschleunigungspotenzial.

Beschleunigung zugunsten klimafreundlicher Projekte notwendig

Die Beschleunigung der Genehmigungsprozesse für Erneuerbare-Energie-Anlagen, wie zum Beispiel Windenergieanlagen, ist dringend erforderlich. Denn die Klimakrise lässt nach jahrzehntelangem Verschlafen der Energiewende keine weiteren Verzögerungen bei der Transformation des Energiesektors zu. Deshalb haben die Umweltschutzverbände die Beschleunigung von Erneuerbaren-Energie-Anlagen an vielen Stellen – trotz teilweise massiver naturschutzfachlicher Bedenken und der ebenso drängenden Biodiversitätskrise – mitgetragen. **In Bezug auf klimafreundliche Projekte**, wie den Ausbau der Erneuerbaren Energien, kann die verfassungsrechtlich begründete Pflicht zu einer schnellen Transformation die Einschränkung anderer Umweltschutzbestimmungen ausnahmsweise und befristet rechtfertigen.

Keine Geschwindigkeit trotz jahrzehntelanger Beschleunigung

Seit Jahrzehnten wird ein Beschleunigungspaket nach dem anderen geschnürt. Die bisherige Verabschiedung von Beschleunigungsgesetzen ließe vermuten, dass Planung und Genehmigung von Vorhaben mittlerweile sehr schnell vonstattengehen. Tatsächlich haben die Verwaltungsverfahren kaum an Geschwindigkeit aufgenommen. Dies verwundert insofern nicht, als die Problembehebung an inadäquaten Stellen erfolgte und bislang keinerlei Evaluation von Verzögerungsgründen und Beschleunigungspotenzialen durchgeführt wurde. Immer wieder wird versucht, Beschleunigung durch die Beschränkung von Klage- und Beteiligungsrechten der Zivilgesellschaft zu erreichen. Das eigentliche Problem wurde und wird dabei aber nach wie vor nicht behoben. Dafür müssten personelle und sachliche Ressourcen aufgestockt, behördeninterne Prozesse optimiert werden, Daten verfügbar gemacht und Digitalisierung vorangebracht werden. Der nun vorgelegte Entwurf enthält einige vielversprechende Ansätze hinsichtlich der Verfügbarmachung von Daten und der Digitalisierung, legt das Augenmerk jedoch zu stark auf Verfahrensbeschleunigungen durch Beschneidung von Rechten der

² *Umweltbundesamt*, Abschlussbericht – Wissenschaftliche Unterstützung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten in der 19. Legislaturperiode, Juni 2021, S. 55.

³ *Sachverständigenrat für Umweltfragen*, Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen – Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen – Zur Legitimation von Umweltpolitik, Juni 2019, S. 128, 129 f.

Zivilgesellschaft, anstatt zunächst die Genehmigungsbehörden zu stärken. Zur dringend erforderlichen Verbesserung der Personalausstattung der Behörden enthält er nur eine blasse Absichtserklärung.

Vermeintlicher Bürokratie-Abbau gefährdet Lebensgrundlagen

Jedoch geht es bei den weiteren Beschleunigungsvorschlägen mittlerweile offenkundig nicht mehr darum, die Transformation in eine klimafreundliche Zukunft gelingen zu lassen. Ein vermeintlicher „Bürokratie-Abbau“ soll rechtfertigen, dass eine ganze **Bandbreite klimaschädlicher Vorhaben** beschleunigt wird, **die stattdessen dringend gestoppt werden müssten**, wie z.B. der Ausbau von Bundesfernstraßen.

„Bürokratie-Abbau“ wird dabei inzwischen als Synonym für Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung verwendet, ohne Rücksicht darauf zu nehmen, dass planungs- und genehmigungsrechtliche Regelungen in der Regel nicht sinnfreie Beschäftigungstherapie für Verwaltungen und Vorhabenträger sind, sondern der Umsetzung europa- und völkerrechtlicher Vorgaben und insbesondere Zielen des Umweltschutzes und der Rechtsstaatlichkeit dienen. Das Prinzip der staatlichen Genehmigung wird immer weiter aufgeweicht und die effektive Kontrolle darüber, ob ein Vorhaben mit geltendem Recht und damit auch mit Umweltbelangen vereinbar ist, immer weiter aufgegeben. Das dient weder der Sache noch ist es mit rechtsstaatlichen Prinzipien vereinbar.

Als Vorbild dient oft das im Frühjahr 2022 überhastet verabschiedete LNG-Beschleunigungsgesetz (LNGG). Die darin enthaltenen Regelungen, die unter dem Eindruck des russischen Überfalls auf die Ukraine aufgrund der befürchteten Gasmangellage im Winter entstanden sind und zu einer massiven Einschränkung von Beteiligungsrechten und Umweltstandards führen, waren eigentlich als absolute Ausnahmeregelungen konzipiert.

Was wir nun sehen: Die Ausnahme wird immer mehr zur Regel. Die Liste derjenigen Vorhaben, die beschleunigt werden sollen, wirkt zunehmend wie eine Wunschliste der (fossilen) Industrie. Statt solche Vorhaben einer dringend notwendigen effektiven Klimaprüfung zu unterziehen, sollen immer mehr klimaschädliche Vorhaben auf einem *fast track* – mit stark eingeschränkter oder gänzlich ohne Prüfung, unter Absenkung materieller Schutzstandards und teilweise ohne jegliche zivilgesellschaftliche Beteiligung – verwirklicht werden.

„Schnell geprüft“ heißt nicht „gut geprüft“

Ein solches Vorgehen birgt erhebliche Gefahren. So wurde auch das Tesla-Werk in Grünheide besonders schnell gebaut, mithilfe eines beliebten Beschleunigungswerkzeugs: dem „vorzeitigen Maßnahmenbeginn“, und von vielen Seiten als Vorbild für die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren gehandelt.⁴ Wie sich an den Berichten zu überdurchschnittlich vielen Arbeitsunfällen (190) und Umwelt-Havarien (26) in der Tesla-Fabrik in Grünheide, die das Trinkwasser massiv gefährden,⁵ nun zeigt, ging dies zulasten einer gründlichen Prüfung und der Gesundheit von Umwelt und Mensch.

⁴ Redaktionsnetzwerk Deutschland, <https://www.rnd.de/wirtschaft/industrie-tesla-fabrik-vorbild-fuer-schnelles-genehmigungsverfahren-WR4WXHM3VNXS7DSKKD6O4CZFFM.html>

⁵ ARD, <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/unternehmen/tesla-gruenheide-arbeitsunfaelle-umwelt-100.html>

Neue Eskalationsstufe erreicht

Der vorliegende Entwurf zeigt keine Achtung für junge und zukünftige Generationen. So grenzt der Pakt an Realitätsverweigerung, denn er ignoriert offenkundig Klima- und Biodiversitätskrise. Der bereits mit der Beschränkung von Beteiligungs- und Klagerechten im LGG und der Novelle der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) begonnene Trend, den Rechtsschutz abzubauen, wird mit dem Entwurf für den Bundesländer-Pakt fortgesetzt und vertieft.

So sollen Erörterungstermine quasi abgeschafft und gesetzlich vorgesehene Fristen so weit wie möglich verkürzt werden. Es steht zu befürchten, dass Bürger*innen dadurch erheblich in ihren Beteiligungsmöglichkeiten eingeschränkt werden, schließlich erfordert effektive Beteiligung Verständnis der Sachlage und Zeit, um sich mit den häufig sehr komplexen Sachverhalten auseinanderzusetzen. Des Weiteren sieht der Entwurf vor, dass die für den beschleunigten Ausbau erneuerbarer Energien eingeführten Einschränkungen des Artenschutzes nun auch für nachweislich klimaschädliche Infrastruktur, wie den Straßenbau, und bestimmte Änderungen an Industrieanlagen übernommen werden sollen. Durch Genehmigungsfiktionen wird aus Gründen des Personalmangels vielerorts keinerlei rechtliche Prüfung mehr stattfinden, durch Stichtagsregelungen wird auf eine Sach- und Rechtslage abgestellt, die so in vielen Fällen nicht mehr der Realität entsprechen wird.

Abgesehen davon, dass weitere Erweiterungen von Ausnahmen von der UVP-Pflicht nur unter sehr engen Voraussetzungen überhaupt europarechtlich zulässig sind, verkennen derartige Vorschläge offenkundig die unverzichtbare Rolle der UVP als wesentliche Informationsgrundlage für die Behörde und ihre Bedeutung für den Umweltschutz. Problematisch ist ferner die geplante Ausweitung des vorzeitigen Maßnahmenbeginns. Dabei besteht das Risiko der Präjudizierung der Genehmigungsentscheidung oder auch der Umgehung von Genehmigungsentscheidungen. Ob und in welchem Ausmaß einmal durchgeführte Maßnahmen reversibel sind, ist jedoch vor allem unter ökologischen Gesichtspunkten äußerst fragwürdig: eine ausgerottete Population kann nicht ins Leben zurückgerufen und ein zerstörtes Habitat unter Umständen nur schwer wiederhergestellt werden.

Wenn Verstöße der Verwaltung gegen Umweltschutzgesetze nicht mehr effektiv gerichtlich gerügt und so korrigiert werden können, bleiben selbst schwerwiegende Gesetzesverletzungen ohne Konsequenzen. Das ist in einem Rechtsstaat problematisch. Eine weitere Einschränkung des Instruments der aufschiebenden Wirkung verbietet sich, insbesondere vor dem Hintergrund der VwGO-Novelle aus dem März 2023. Bereits die dort beschlossenen Einschränkungen durch § 80c VwGO werfen erhebliche verfassungs-, unions- und völkerrechtliche Zweifel auf. Das Gleiche gilt für den Vorschlag, dass in bestimmten Bereichen die Aufhebung eines Bescheids durch die Verwaltungsgerichte ausscheiden soll und nur noch Kompensationsmaßnahmen verlangt werden können sollen. Untragbar sind überdies die Vorschläge zur Einschränkung der Umweltverbandsklage. Diese nur noch in Fällen zuzulassen, in denen kein überwiegendes oder überragendes Interesse an bestimmten Projekten besteht, welches für mittlerweile unzählige Projekte gesetzlich vorgesehen ist und laut Vorschlag sogar nach bloßer Plausibilisierung bestehen können soll, wäre völker- und unionsrechtswidrig.

Was hier geplant ist, ist eine Ausweitung des Raubbaus am europäischen Naturerbe und der lebenswerten Zukunft junger Menschen und kommender Generationen. Zugleich sollen die Rechte derjenigen, die sich für die Belange der Natur und ihrer Kinder und Enkel einsetzen, beschnitten werden. Die Rollen von Staat und Industrie verschwimmen,

die Zivilgesellschaft soll offenkundig kaum noch beteiligt werden und ihre korrigierende Funktion ausüben dürfen.

Beschleunigung darf Umweltstandards nicht gefährden und muss gesamtgesellschaftlich getragen werden

Die Vorschläge stehen im Kontext einer seit Jahren zunehmenden Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten der Zivilgesellschaft im Bereich Umwelt- und Klimaschutz. Das betrifft nicht nur eine Begrenzung formaler Beteiligungs- und Klagerechte, wie sie der Entwurf des Bund-Länder-Paktes vorschlägt. Auch die staatlichen Repressionen gegenüber der Umwelt- und Klimabewegung nehmen zu und haben in den letzten Monaten mit uferlosen Ermittlungen nach § 129 StGB, der weitreichenden Anordnung von Präventivgewahrsam und dem exzessiven Einsatz von Schmerzgriffen gegen Protestierende eine neue Qualität erreicht. Hierbei handelt es sich um zwei Seiten derselben Medaille. Umweltstandards zu wahren, ist aber kein überflüssiger Luxus, sondern Voraussetzung für die Absicherung unserer Existenzgrundlage. Dazu gehört auch, dass die Öffentlichkeit korrigierend eingreifen und sich einbringen kann – bei Erörterungsterminen, in den Gerichtssälen und auf der Straße. Genehmigungsverfahren zu verbessern und zu beschleunigen, kann daher kein einseitiges Vorhaben des Staates sein, sondern muss gesamtgesellschaftlich getragen werden.

Impressum

© GLI, Oktober 2023

Herausgeber:

Green Legal Impact Germany e.V.
Greifswalder Str. 4 | D-10405 Berlin
Tel. +49 30 235 97 79-60
post@greenlegal.eu | www.greenlegal.eu

Vorstand | Executive Board

Dr. Immo Graf | Dr. Cornelia Nicklas | Tobias Ott | Dr. Roda Verheyen | Dr. Michael Zschiesche
Steuernummer: 27/666/59461

GLS Bank, Bochum
IBAN: DE16 4306 0967 1062 0836 00
BIC: GENODEM1GLS

V.i.S.d.P.: Henrike Lindemann

Green Legal Impact Germany e.V. (GLI) ist ein gemeinnütziger Verein. Er ist eingetragen beim Amtsgericht Charlottenburg, VR 38354 B.

Haftungsausschluss:

Die in diesem Positionspapier enthaltenen Angaben und Informationen sind nach bestem Wissen erhoben, geprüft und zusammengestellt. Eine Haftung für unvollständige oder unrichtige Angaben, Informationen und Empfehlungen ist ausgeschlossen, sofern diese nicht grob fahrlässig oder vorsätzlich verbreitet wurden.

Interessensvertretung:

GLI ist als Interessenvertreter im Lobbyregister des Deutschen Bundestages unter der Registernummer [R003270](https://www.lobbyregister.de/lobbyregister/registernummer/R003270) eingetragen und betreibt Interessenvertretung auf der Grundlage des „Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes“.