

GESETZENTWURF

der Fraktionen der SPD und DIE LINKE

Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der naturschutzrechtlichen Zuständigkeit zur Beschleunigung des Ausbaus der Windenergie in Mecklenburg-Vorpommern

A Problem und Ziel

Die deutsche Klima-, Energie und Wirtschaftspolitik ist auf den 1,5-Grad Klimaschutz-Pfad ausgerichtet, zu dem sich die Europäische Union im Klimaschutz-Abkommen von Paris verpflichtet hat. In Mecklenburg-Vorpommern soll dementsprechend nach dem Willen der Koalitionsfraktionen SPD und DIE LINKE bis zum Jahr 2040 Netto-Treibhausgasneutralität erreicht werden.

Für die Erreichung dieser Ziele ist eine erhebliche Beschleunigung des Ausbaus der erneuerbaren Energien zwingend geboten. Zu diesem Zweck hat die Bundesregierung im Jahr 2022 ein umfassendes Klimaschutz-Gesetzgebungspaket vorgelegt. Für den Ausbau der Windenergie an Land ist zunächst dem Mangel verfügbarer Fläche zu begegnen. Zur Erreichung der EEG-Ausbauziele müssen zwei Prozent der Bundesfläche für die Windenergie an Land ausgewiesen werden. Dies erfordert mehr als eine Verdoppelung der aktuell ausgewiesenen Fläche, da derzeit nur rund 0,8 Prozent der Bundesfläche für die Windenergie an Land ausgewiesen sind.

Mit dem Windflächenbedarfsgesetz (WindBG) vom 20. Juli 2022 (BGBl. I S. 1353) verpflichtet der Bund die Länder, anteilig einen prozentualen Anteil der Landesfläche nach Maßgabe der Anlage 1 zu diesem Gesetz (Flächenbeitragswert) für die Windenergie an Land auszuweisen. Danach sind in Mecklenburg-Vorpommern ein Flächenbeitragswert von 1,4 Prozent bis zum 31. Dezember 2027, ein Flächenbeitragswert von 2,1 Prozent bis zum 31. Dezember 2032 zu erreichen.

Neben der rechtzeitigen Sicherung der „Vorrangflächen Windkraft“ in geltenden Raumordnungs- oder Bauleitplänen erfordert die Erreichung der Klimaziele vor allem eine deutliche Steigerung der Zulassung von Windenergieanlagen. Die für den Ausbau erforderlichen Windenergieanlagen sind in aller Regel als genehmigungsbedürftige Anlagen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes einzustufen, da sie eine Gesamthöhe von mehr als 50 Metern aufweisen (Nr. 1.6 der 4. BImSchV). Bau und Betrieb müssen daher in einem immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren zugelassen werden. Die tatsächliche Dauer dieser Genehmigungsverfahren war in den letzten Jahren so lang, dass die oben genannten Zielsetzungen nicht erreicht werden können, wenn nicht Maßnahmen ergriffen werden, die zukünftig in der Praxis eine deutliche Verfahrensbeschleunigung bewirken.

Dieses kann nicht durch eine bloße Verkürzung der Fristen für das Verwaltungsverfahren erreicht werden. Die Frist zur Entscheidung im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren beträgt bereits grundsätzlich sieben Monate (§ 10 Absatz 6a Satz 1 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes - BImSchG) und kann nicht weiter verkürzt werden. Dass die Verfahren in der Verwaltungspraxis demgegenüber mehrere Jahre andauern konnten, ist unter anderem darin begründet, dass die gesetzliche Frist erst dann beginnt, wenn die einzureichenden entscheidungsrelevanten Unterlagen vollständig bei der zuständigen Genehmigungsbehörde eingereicht worden sind.

Verzögerungen treten dabei – neben dem Denkmalschutz – insbesondere bei den Belangen des Naturschutzes auf. Von den hier zuständigen unteren Naturschutzbehörden werden regelmäßig Nachforderungen gestellt, weil betroffene Schutzgüter, insbesondere des Artenschutzes, in dem vorgesehenen Gebiet erst im Verlaufe des Verfahrens festgestellt werden. Dies erfordert weitere Untersuchungen des Vorhabenträgers, die wiederum von den unteren Naturschutzbehörden zu prüfen und zu bewerten sind. Dabei konnten in der Vergangenheit die von der für das Zulassungsverfahren verantwortlichen Behörde, den Staatlichen Ämtern für Landwirtschaft und Umwelt (StÄLU), eingeräumten Prüfungszeiten oder gesetzten Fristen häufig nicht eingehalten werden.

Einer der hierfür maßgeblichen Gründe ist inzwischen ebenfalls durch den Bundesgesetzgeber aufgegriffen worden. Die hohe Komplexität des individuenbezogenen Artenschutzes, die zu einem wesentlichen Teil für die Verzögerungen verantwortlich ist, soll durch die Vierte Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes vom 20. Juli 2022 (BGBl. I S. 1362) reduziert werden. Ziel ist eine stärkere Standardisierung des materiellen Artenschutzes und damit eine Erleichterung für die Zulassungsverfahren.

Darüber hinaus sind zwei weitere Ursachen für den unzureichenden Ausbau der Windenergie durch das Land zu beseitigen.

Dies betrifft die offensichtlich unzureichende Personalausstattung bei den Naturschutzbehörden, die schon bisher zu einer weitgehenden Reduzierung der Zulassungszahlen von Windenergieanlagen geführt hat und mit der die notwendige Beschleunigung des Ausbaus der Windenergie von vornherein ausgeschlossen ist.

Darüber hinaus führt die Aufteilung der Zuständigkeit zwischen den staatlichen Immissions-schutzbehörden (Staatliche Ämter für Landwirtschaft und Umwelt) und der kreislichen unteren Naturschutzbehörden regelmäßig zu vermeidbaren Verzögerungen der Verwaltungsverfahren. Entscheidend ist dabei die zusätzliche Schnittstelle, die jegliche Kommunikation zwischen den Behörden der Naturschutzverwaltung und den Immissionsschutzbehörden unnötig verkompliziert. Schon im Vorfeld eines Genehmigungsantrages, aber auch im Rahmen des formellen Verfahrens sind eine Vielzahl von Einzelfragen zwischen den Behörden, dem Vorhabenträger, Drittbetroffenen und anderen (unter anderem kommunalen) Akteuren zu klären. Wird das Verfahren einheitlich bei einer Behörde geführt, lassen sich diese Fragen stringent, effektiv und zielgerichtet bearbeiten und einheitlich klären. Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt, dass die Beteiligung verschiedener Behörden mit unterschiedlichen Verwaltungskulturen nicht nur sehr schwerfällig ist, sondern auch zu unnötigen Kommunikationsproblemen führt.

B Lösung

Die für die Beschleunigung des Ausbaus der Windenergie unumgängliche Verstärkung der Personalausstattung bei den Naturschutzbehörden soll – speziell für diese Anlagen – sichergestellt und dabei die naturschutzrechtliche Zuständigkeit ausschließlich für diesen Aufgabenausschnitt auf die StÄLU übertragen werden. Ziel der Zuständigkeitsänderung ist es, dass künftig die naturschutzrechtlichen Entscheidungen und Beteiligungen durch dieselbe Behörde getroffen werden, die auch die immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren durchführt, und dadurch die Verfahren effektiver und effizienter bewältigt werden können.

C Alternativen

Die Personalausstattung der unteren Naturschutzbehörden könnte verbessert werden, ohne dass dabei eine partielle Zuständigkeitsübertragung erfolgt, sondern die Aufgabe bei den unteren Naturschutzbehörden verbleibt. Auch wenn eine Personalführung mit einer Zweckbindung verbunden werden könnte, verbleibt es im Übrigen bei der Organisations- und Personalhoheit der Landrätin beziehungsweise des Landrates oder der Oberbürgermeisterin beziehungsweise des Oberbürgermeisters. Zielgerichtete Weisungen sind nur im Rahmen und unter den Voraussetzungen der Fach- und Rechtsaufsicht möglich. Mit den Aufsichtsrechten kann jedoch nicht sicher gewährleistet werden, dass die Zulassungsverfahren in gleicher Weise effektiv und effizient durchgeführt werden wie bei einem Verfahren in einer Hand und „aus einem Guss“.

So war es in der Vergangenheit nicht zielführend, auf die unteren Naturschutzbehörden einzuwirken, um die vorhandenen Kapazitäten wesentlich auf Verfahren zum Ausbau der Windenergie zu konzentrieren.

Die Grenzen der Einwirkung sind im Hinblick auf die Eigenständigkeit der Kreise und kreisfreien Städte gesetzlich vorgesehen und grundsätzlich hinzunehmen. Dies kann aber nicht für den für die Erreichung der Klimaziele vordringlichen Ausbau der Windenergie gelten.

D Notwendigkeit (§ 3 Absatz 1 Satz 1 GGO II)

Die Notwendigkeit des Gesetzentwurfs gemäß § 3 Absatz 1 Satz 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung II ist gegeben. Nach der Regelzuständigkeit des § 6 des Naturschutzausführungsgesetzes (NatSchAG M-V) sind die Landräte und die Oberbürgermeister der kreisfreien Städte für den Vollzug der naturschutzrechtlichen Vorschriften zuständig, soweit gesetzlich „nichts anderes bestimmt ist“. Da die Zuständigkeiten der Naturschutzbehörden nicht in einer Rechtsverordnung, sondern unmittelbar im Gesetz geregelt sind, bedarf es für die Zuständigkeitsverlagerung auf die StÄLU einer entsprechenden Ergänzung bei deren Zuständigkeiten in § 5 NatSchAG M-V.

E Finanzielle Auswirkungen auf die Haushalte des Landes und der Kommunen**1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand**

Mehrbelastungen der öffentlichen Haushalte sind durch dieses Gesetz nicht zu erwarten.

2. Vollzugaufwand

Durch die Verlagerung der naturschutzrechtlichen Zuständigkeiten im Rahmen der Zulassungsverfahren für Windenergieanlagen auf die StÄLU entsteht beim Land der Bedarf für zusätzliches Personal, das sicherstellt, dass der Beschleunigungseffekt auch erreicht werden kann. Hierzu ist ein Konzept zum Personalbedarf erstellt worden, wonach insgesamt 30 Personalstellen erforderlich sind. Der Personalaufbau wird sukzessive erfolgen. Er muss aber innerhalb von einem Jahr nach Übernahme der Zuständigkeit durch die Landesverwaltung abgeschlossen werden, da andernfalls der dringend notwendige Beschleunigungseffekt nicht eintreten kann.

3. Auswirkungen von Aufgabenübertragungen im Sinne des Konnexitätsprinzips

Durch den Gesetzentwurf wird ein Teil der bisher vom Land auf die Landkreisebene übertragenen Aufgaben als untere Naturschutzbehörden auf das Land (zurück-)übertragen. Damit entfällt im Umfang der Rückübertragung der kommunale Anspruch gegenüber dem Land auf Mehrbelastungsausgleich gemäß Artikel 72 Absatz 3 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Die Höhe dieser Anpassung kann derzeit nicht beziffert werden.

F Sonstige Kosten (zum Beispiel Kosten für die Wirtschaft, Kosten für soziale Sicherungssystem)

Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

G Bürokratiekosten

Das Gesetz enthält keine neuen Informationspflichten für die Bürgerinnen und Bürger sowie für die Wirtschaft.

ENTWURF

eines Gesetzes zur Regelung der naturschutzrechtlichen Zuständigkeit zur Beschleunigung des Ausbaus der Windenergie in Mecklenburg-Vorpommern

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1 Änderung des Naturschutzausführungsgesetzes

Paragraf 5 des Naturschutzausführungsgesetzes vom 23. Februar 2010 (GVOBl. M-V S. 66), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 5. Juli 2018 (GVOBl. M-V S. 221, 228) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In Nummer 3 wird der Punkt am Ende durch ein Komma ersetzt.
2. Folgende Nummer 4 wird angefügt:

„4. die naturschutzrechtlichen Entscheidungen und Mitwirkungshandlungen im Rahmen von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren für Anlagen zur Nutzung von Windenergie gemäß Anhang 1 Nummer 1.6 der Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen – 4. BImSchV – sowie die naturschutzrechtlichen Entscheidungen beim Vollzug dieser Genehmigungen.“

Artikel 2 Änderung des Aufgabenzuordnungsgesetzes

In § 6 des Aufgabenzuordnungsgesetzes vom 12. Juli 2010 (GVOBl. M-V S. 383), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 24. Juni 2013 (GVOBl. M-V S. 404) geändert worden ist, werden nach dem Wort „übertragen“ ein Komma und die Wörter „ausgenommen Entscheidungen und Mitwirkungshandlungen im Rahmen von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren für Anlagen zur Nutzung von Windenergie gemäß Anhang 1 Nummer 1.6 der Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen – 4. BImSchV – sowie Entscheidungen beim Vollzug dieser Genehmigungen“ eingefügt.

**Artikel 3
Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Julian Barlen und Fraktion

Jeannine Rösler und Fraktion

Begründung:

Zu Artikel 1 (Änderung des NatSchG)

Die Zuständigkeit für die naturschutzrechtlichen Entscheidungen und Mitwirkungshandlungen im Rahmen der Zulassung von Windkraftanlagen, die als genehmigungsbedürftige Anlagen nach dem BImSchG genehmigt werden, soll auf die Fachbehörden für Naturschutz, das heißt die Staatlichen Ämter für Landwirtschaft und Umwelt (StÄLU) verlagert werden. Ziel ist es, dass künftig diese Entscheidungen durch dieselbe Behörde getroffen werden, die auch die immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren durchführt, und dadurch die Verfahren effektiver und effizienter bewältigt werden können.

Schwerpunkt des damit verbundenen Aufwands sind derzeit artenschutzrechtliche Fragen, wobei auch andere Gesichtspunkte des Naturschutzrechts dabei relevant werden können. Um eine Zersplitterung der Zuständigkeiten zu vermeiden, soll daher die Zuständigkeit für sämtliche naturschutzrechtliche Entscheidungen und Mitwirkungshandlungen im Zusammenhang mit der Anlagenzulassung erfasst werden. Damit nach der Genehmigungserteilung die Zuständigkeit nicht wieder wechselt und die der unteren Naturschutzbehörden nicht wiederauflebt, werden auch alle nachfolgenden behördlichen Entscheidungen zu den Anlagen im Rahmen des Vollzugs (Umsetzung, Kontrolle, gegebenenfalls nachträgliche ändernde Entscheidungen) mit übertragen.

Zu Artikel 2 (Änderung des Aufgabenzuordnungsgesetzes)

Die Ergänzung hat im Wesentlichen eine klarstellende Bedeutung und bringt zum Ausdruck, dass von den an die Landkreise und kreisfreien Städte übertragenen Aufgaben bei den artenschutzrechtlichen Zugriffsverboten zukünftig die Entscheidungen und Mitwirkungshandlungen bei Windenergieanlagen ausgenommen bleiben.

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)

Artikel 3 bestimmt das Inkrafttreten der Regelung am Tag nach der Verkündung.