

Neues LNG-Beschleunigungsgesetz geht zulasten von Klimaschutz sowie Klage- und Beteiligungsrechten

Abstract: Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung zum LNG-Beschleunigungsgesetz (LNGG) beinhaltet massive Einschnitte in die Beteiligungsrechte der Öffentlichkeit, die nicht hinnehmbar sind. Öffentlichkeitsbeteiligung an Infrastrukturvorhaben ist ein wesentliches Instrument des Umweltschutzes und wichtiger Bestandteil demokratischer Teilhabe. Die im LNGG verankerte Bedarfsfeststellung und Einordnung von LNG-Terminals an sechs Standorten in Deutschland als im überragenden öffentlichen Interesse ist nicht an den tatsächlichen Verhältnissen ausgerichtet und zudem wohl nicht mit der verfassungsrechtlichen Verpflichtung zur Klimaneutralität vereinbar.

Schlagworte: LNG – Beschleunigung – Öffentliches Interesse – Beteiligungsrechte

1. HINTERGRUND DES LNG-BESCHLEUNIGUNGSGESETZES

Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung zum LNG-Beschleunigungsgesetz (LNGG) reiht sich in seit Jahrzehnten immer wiederkehrende politische Bestrebungen ein, Infrastrukturvorhaben zu beschleunigen.¹ Auch im Koalitionsvertrag der Ampelregierung befinden sich zahlreiche Maßnahmen, die das Ziel der Beschleunigung von Verwaltungs-, Planungs-, und Genehmigungserfahren verfolgen.²

Einer der immer wiederkehrenden, vermeintlich beschleunigenden Vorschläge ist die Beschränkung der Klage- und Beteiligungsrechte. Hat die Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen in einem Fraktionsbeschluss vom 15. Dezember 2020 noch die damalige Bundesregierung dafür kritisiert, dass diese vor allem auf die Beschneidung von Beteiligungsrechten und rechtlichen Überprüfungsmöglichkeiten setzt³, so wird nun mit dem LNGG ein Gesetzesentwurf unter grüner Federführung vorgelegt, der selbst massive Beschränkungen der Beteiligungsrechte enthält.

Der Angriffskrieg gegen die Ukraine hat der Bundesregierung vor Augen geführt, dass die hohe Abhängigkeit Deutschlands von russischen Gasimporten zu kritischen Engpässen der Energieversorgung führen kann, falls Russland entscheiden sollte, seine Gaslieferungen zu unterbrechen oder ganz einzustellen. Aus der Begründung des Gesetzesentwurfs wird die grundlegende Annahme der Bundesregierung deutlich, dass Deutschland schnellstmöglich eigene LNG-Terminals benötige.⁴

¹ Vgl. Ziekow, NVwZ 2020, 677 (677 f.)

² Koalitionsvertrag, S. 10-12.

³ Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion, Fraktionsbeschluss vom 15.12.2020, Mit mehr Planungsqualität eine schnellere Umsetzung der Verkehrs- und Energiewende erreichen, S.1.

⁴ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung des Einsatzes verflüssigten Erdgases, S. 17.

Eine aktuelle Publikation⁵ des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung Berlin (DIW) kommt jedoch zu einem anderen Ergebnis. Der Bau von LNG-Importterminals an der deutschen Küste ist laut DIW aufgrund der langen Bauzeiten und dem mittelfristig stark rückläufigen Erdgasbedarf nicht sinnvoll und es bestehen erhebliche Verlustgefahren (sogenannte stranded investments). Laut DIW ist die deutsche Versorgung mit Erdgas auch ohne russische Importe und auch ohne LNG-Terminals im Jahr 2022 sowie im kommenden Winter 2022/23 gesichert, wenn Einsparpotenziale maximal genutzt und gleichzeitig die Lieferungen aus anderen Erdgaslieferländern so weit wie technisch möglich ausgeweitet werden. Auch eine aktuelle Studie des französischen Beratungsunternehmens Artelys⁶ kommt zu dem Ergebnis, dass die existierende LNG-Infrastruktur in der EU (Finnland ausgenommen) ausreicht, um bis zum Jahr 2025 aus russischem Gas auszusteigen. Laut dieser Studie sind die geplanten LNG-Infrastrukturen in Deutschland, Italien und Polen nicht für die Energiesicherheit notwendig.

Die Nutzung von LNG (Liquefied natural gas), oder auch Flüssigerdgas, ist hinsichtlich des Klimawandels äußerst bedenklich. Erdgas ist in seiner Klimawirksamkeit im Hinblick auf 20 Jahre 87-mal bzw. über einen Zeitraum von 100 Jahren 36-mal schädlicher als CO₂.⁷ Die Klimawirkung kann unter Umständen so stark wie bei Kohle sein, wenn die gesamten Lebenszyklus-Emissionen berücksichtigt werden.⁸ Die Gewinnung kann zudem im Wege des Fracking-Verfahrens im Ausland erfolgen.

2. BESTEHENDE ZWEIFEL AN DER VEREINBARKEIT DER VORSCHRIFTEN DES LNG-BESCHLEUNIGUNGSGESETZES MIT HÖHERRANGIGEM RECHT

2.1. Bedarfsfeststellung und überragendes öffentliches Interesse

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zum LNGG stellt in § 3 S. 2 LNGG den Bedarf der in der Anlage bezeichneten LNG-Vorhaben an sechs Standorten in Deutschland zur Gewährleistung der Versorgung der Allgemeinheit mit Gas fest. Gemäß § 3 S. 3 LNGG dient die schnellstmögliche Durchführung dieser Vorhaben dem zentralen Interesse an einer sicheren und diversifizierten Gasversorgung in Deutschland und die Vorhaben sind aus Gründen eines überragenden öffentlichen Interesses und im Interesse der öffentlichen Sicherheit erforderlich.

Da eigene LNG-Terminals in Deutschland jedenfalls nicht unstrittig sinnvoll und zur Deckung des Gasbedarfs notwendig sind⁹, kann weder von einem Bedarf zur Gewährleistung der Versorgung der Allgemeinheit noch von einem überragenden öffentlichen Interesse die Rede sein. Das LNGG sieht mit dem Bau der LNG-Terminals und der dazugehörigen Anlagen eine langfristige Investition in fossile Infrastruktur vor. Die Anlagen sollen über das Jahr 2043 hinaus zwar nur für den Betrieb mit klimaneutralem Wasserstoff genutzt werden, das heißt aber auch, dass die Anlagen bis Ende 2043 für den Import von Erdgas genehmigt werden.

⁵ DIW, Energieversorgung in Deutschland auch ohne Erdgas aus Russland gesichert, in: DIW aktuell, Nr. 8 vom 08.04.2022

⁶ Artelys: Does phasing-out Russian gas require new gas infrastructure?

⁷ DIW, Am Klimaschutz vorbeigeplant – Klimawirkung, Bedarf und Infrastruktur von Erdgas in Deutschland, in: Politikberatung kompakt 166, II, S. 9.

⁸ Ibid.

⁹ Vgl. DIW, Energieversorgung in Deutschland auch ohne Erdgas aus Russland gesichert, in: DIW aktuell, Nr. 8 vom 08.04.2022; Artelys: Does phasing-out Russian gas require new gas infrastructure?

Spätestens seit dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021¹⁰ ist der Gesetzgeber zur Klimaneutralität innerhalb der Grenzen des CO₂-Budgets verpflichtet.¹¹ Eine derartig langfristige Investition in die klimaschädliche Erdgasversorgung ist mit diesem Ziel nicht vereinbar. Zudem bestehen erhebliche Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit, da die Grundrechte als intertemporale Freiheitssicherung vor einer einseitigen Verlagerung der durch Art. 20a GG aufgegebenen Treibhausgasreduzierungslast in die Zukunft schützen¹² und mit Genehmigungen bis zum Jahr 2043 die aus Art. 20a GG gebotene Emissionsminderungspflichten voraussichtlich nicht eingehalten werden können.

Im Hinblick auf den hier intendierten Entzug der grundlegenden Frage der Erforderlichkeit aus der gerichtlichen Überprüfung im Rahmen des Art. 9 Abs. 2 der Aarhus-Konvention ist ein Beschwerdeverfahren bei dem Beschwerdegremium anhängig.¹³

2.2. Entfall der Umweltverträglichkeitsprüfung

In § 4 Abs. 1 LNGG ist vorgesehen, dass die zuständige Behörde unter näher bezeichneten Voraussetzungen bei Vorhaben im Anwendungsbereich des LNGG das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) nicht anzuwenden hat. Das heißt, die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) entfällt, wenn die zuständige Behörde bei der Prüfung der Zulassung für das konkrete Vorhaben zu der Einschätzung kommt, dass eine beschleunigte Zulassung unter Verzicht auf Verfahrensschritte nach dem UVP einen relevanten Beitrag leisten kann, eine drohende Krise der Gasversorgung in Deutschland zu bewältigen oder abzuwenden.

Die Vereinbarkeit dieser Regelung mit dem Unionsrecht ist zweifelhaft. Die Pflicht zur Durchführung einer UVP besteht gem. Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 2011/92/EU (UVP-Richtlinie) bei Projekten, bei denen unter anderem aufgrund ihrer Art, ihrer Größe oder ihres Standorts mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist. Zwar sieht Art. 2 Abs. 4 der Richtlinie vor, dass Mitgliedstaaten in Ausnahmefällen ein einzelnes Projekt ganz oder teilweise von den Bestimmungen der Richtlinie ausnehmen können. Dies allerdings nur unter der Voraussetzung, dass die Ziele der Richtlinie (trotzdem) verwirklicht werden und, dass sich die Anwendung der UVP nachteilig auf den Zweck des Projekts auswirken würde.

Nach dem Leitfaden der EU-Kommission zur Anwendung der UVP-Richtlinie ist die Ausnahme eng auszulegen.¹⁴ Zwischen 2014 und 2017 wurde in drei Fällen von der Ausnahme Gebrauch gemacht. Laut EU-Kommission ging es hierbei um Projekte, die von so großer Notwendigkeit und Dringlichkeit waren, dass eine Nichtfortsetzung der Vorhaben dem öffentlichen Interesse zuwidergelaufen wäre und die politische, administrative und wirtschaftliche Stabilität und Sicherheit gefährdet hätte.¹⁵ Im vorliegenden Fall besteht jedoch eine derartige Dringlichkeit und Notwendigkeit nicht.¹⁶

¹⁰ BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, Az.: 1 BvR 2656/18 u.a.

¹¹ Ibid., Rn. 198.

¹² Ibid., Rn. 183.

¹³ ACCC/C/2020/178 Deutschland.

¹⁴ Europäische Kommission, 2019/C 386/05, Leitfaden zur Anwendung der Ausnahmen im Rahmen der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung, S. 15.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Vgl. DIW, Energieversorgung in Deutschland auch ohne Erdgas aus Russland gesichert, in: DIW aktuell, Nr. 8 vom 08.04.2022; Artelys: Does phasing-out Russian gas require new gas infrastructure?

Das Entfallen der UVP führt unter anderem auch dazu, dass die Pflicht entfällt, die Öffentlichkeit nach §§ 18 bis 22 UVPG zu beteiligen. Diese Abschaffung der UVP führt somit zu einer massiven Beschränkung demokratischer Beteiligungsrechte. Im Sinne von Art. 2 Abs. 4 S. 2 lit. b) der UVP-Richtlinie ist in § 4 Abs. 4 LNGG ergänzend geregelt, dass der Öffentlichkeit vor Erteilung der Zulassung bestimmte Informationen für vier Tage zugänglich zu machen sind. Die Zugänglichmachung von Informationen kann aber eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem UVPG nicht ersetzen. Effektive, nachhaltige und umweltverträgliche Planung braucht umfassende Akzeptanz in der Bevölkerung, die mit einer bloßen Zugänglichmachung von Informationen nicht erreicht werden kann.

2.3. Verkürzung der Auslegungs- und Einwendungsfristen

An verschiedenen Stellen innerhalb des LNGG sind Verkürzungen der Auslegungs- und Einwendungsfristen vorgesehen. So ist für die Auslegungsfristen in BImSchG, WHG und EnWG eine Verkürzung von einem Monat auf eine Woche vorgesehen.¹⁷ Die Einwendungsfristen werden entweder von einem Monat auf eine Woche verkürzt¹⁸ oder von zwei Wochen auf eine Woche.¹⁹ Es ist zweifelhaft, ob diese Verkürzungen mit dem Unions- und Völkerrecht vereinbar sind. So ist beispielsweise in Art. 6 Abs. 3 der Aarhus-Konvention geregelt, dass die Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung jeweils einen angemessenen zeitlichen Rahmen für die verschiedenen Phasen vorsehen, u.a. damit der Öffentlichkeit ausreichend Zeit zur effektiven Vorbereitung und Beteiligung während des umweltbezogenen Entscheidungsverfahrens gegeben wird. Bei derart kurzen Fristen, wie sie im LNGG vorgesehen sind, ist dies fraglich.

2.4. Entfall der aufschiebenden Wirkung für Widerspruch und Anfechtungsklage

Gemäß § 11 Abs. 1 LNGG entfällt im Falle eines Widerspruchs und einer Anfechtungsklage gegen eine Zulassungsentscheidung für Vorhaben im Sinne dieses Gesetzes die aufschiebende Wirkung. Der Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Absatz 5 S. 1 VwGO kann nur innerhalb einer Frist von einem Monat nach Zustellung der Zulassungsentscheidung gestellt und begründet werden. Es ist eine Frage der Effektivität des Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG und Art. 9 Abs. 4 der Aarhus-Konvention, ob erst im Nachhinein gegen nicht reversible Tatsachen vorgegangen werden kann oder ob Umweltschäden verhindert werden können, bevor sie entstehen. Insbesondere im Umweltbereich sind Schäden in der Regel nur sehr schwer rückgängig zu machen.

3. LNG-BESCHLEUNIGUNGSGESETZ IN DERZEITIGER FORM ABZULEHNEN

Green Legal Impact Germany unterstützt die Ziele der Energiesicherheit und Energieunabhängigkeit.

Das LNG-Beschleunigungsgesetz ist in der aktuellen Fassung jedoch übereilt und weder aus Perspektive des Klimaschutzes noch hinsichtlich demokratischer Beteiligungsrechte hinnehmbar. Es bestehen erhebliche Zweifel an der Vereinbarkeit mit dem Verfassungs-, Völker- und Europarecht.

¹⁷ In § 5 Abs. 1 Nr. 1 LNGG: Abweichend von § 10 Abs. 3 S. 2 BImSchG; in § 7 Nr. 1 LNGG; Abweichend von § 70 Abs. 1 S. 1 WHG, in § 8 Abs. 1 Nr. 1 a) LNGG: Abweichend von § 43a EnWG.

¹⁸ In § 5 Abs. 1 Nr. 2 LNGG: Abweichend von § 10 Abs. 3 S. 4 BImSchG.

¹⁹ In § 7 Nr. 2 LNGG: Abweichend von § 70 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 WHG; § 8 Abs. 1 Nr. 1 b) LNGG: Abweichend von § 43a EnWG.

Planungsbeschleunigung von Infrastrukturvorhaben kann sinnvoll sein, wenn sie sich auf empirische Daten zu den Ursachen der Verzögerungen stützt und mit Besonnenheit durchgeführt wird. Planungsbeschleunigung wird aus empirisch-wissenschaftlicher Sicht vor allem durch eine ausreichende Ausstattung der Genehmigungsbehörden erreicht.



Impressum

© GLI, Mai 2022

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. Cornelia Nicklas | Jürgen Quentin | 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.

Autorin:

Marie Bohlmann

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](#) eingetragen und betreibt Interessenvertretung auf der Grundlage des „Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes“.