

Bürokratieabbau

**Am Beispiel der Infrastruktur, des Klimaschutzes
und der Rohstoffwirtschaft**

Von

Prof. Dr. jur. Walter Frenz, Maître en Droit Public,
Professor für Berg-, Umwelt- und Europarecht
an der RWTH Aachen University

1. Auflage 2026

ERICH SCHMIDT VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Weitere Informationen zu diesem Titel finden Sie im Internet unter
ESV.info/978-3-503-24212-2

1. Auflage 2026

Gedrucktes Werk: ISBN 978-3-503-24212-2

eBook: ISBN 978-3-503-24213-9

Alle Rechte vorbehalten.

© 2026 Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG

Genthiner Straße 30 G, 10785 Berlin

info@ESVmedien.de, www.ESV.info

Die Nutzung für das Text und Data Mining ist ausschließlich dem Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG vorbehalten.

Der Verlag untersagt eine Vervielfältigung gemäß § 44b UrhG ausdrücklich.

Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde

Druck und Bindung: docupoint, Barleben

Vorwort

Der Bürokratieabbau ist entscheidend für die unterschiedlichsten Bereiche, so für den Ausbau des Ökostroms wie auch von Gaskraftwerken, die Rohstoffgewinnung und aktuell dafür, dass die neue Verfassungsbestimmung des Art. 143h GG erfolgreich ins Werk gesetzt werden kann: Ohne rasche Genehmigungsverfahren lassen sich die vorgesehenen Milliardeninvestitionen in Infrastruktur und Klimaschutz nicht erfolgreich verwirklichen. Generell sind zügig funktionierende Abläufe die Basis für die wirtschaftliche Entwicklung.

Die EU betont mittlerweile eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit. Bereits 2024 traten Grundlagen für eine einfachere und leichtere Genehmigungsfähigkeit im CRMA, dem EU-Rohstoffgesetz, in Kraft. Dessen rasche Verwirklichung propagiert der Clean Industrial Deal der EU-Kommission, der seinerseits die Wettbewerbsfähigkeit steigern will: Damit geht nun der Klimaschutz Hand in Hand und dominiert nicht mehr wie unter dem Green Deal.

Ein zentrales Anliegen auf EU- und nationaler Ebene ist daher ein umfassender Bürokratieabbau. Doch wie kann er konkret gelingen? Wichtige Impulse vermitteln die WEA-Privilegierungen sowie die BBergG-Änderungen für Erdwärmeanlagen. Nationalverfassungsrechtlich greift angesichts der überbordenden Bürokratie ein grundrechtliches Erdrosselungsverbot; die vom BVerfG in der Notarentscheidung wieder deutlich und ausführlich geprüfte Verhältnismäßigkeit verlangt eine tatsächliche Rechtfertigung von berufsbezogenen Einschränkungen. Umso dringender ist der Abbau von Bürokratiemonstern, die vor allem am Beispiel des Ökostromausbaus näher aufgezeigt werden.

Die künftige Verwaltung wird ihre Effizienz angesichts zahlreicher Herausforderungen wie bislang immer neuen und komplexeren Regelungen sowie einer zustehenden erheblichen Pensionierungswelle nur mit Hilfe einer Digitalisierung und KI steigern können. Die Eckpunkte dafür werden gerade im Hinblick auf einen Bürokratieabbau näher aufgezeigt. Die von der Kommission im Digital Omnibus on AI vom 19.11.2025 auf den Weg gebrachte Änderung der KI-Verordnung ist bereits berücksichtigt, ebenso der Entwurf des Infrastruktur-Zukunftsgesetzes, der im Bundeskabinett am 17.12.2025 beschlossen wurde.

Dem Erich Schmidt-Verlag danke ich sehr herzlich für die außerordentlich rasche Bearbeitung des Manuskripts und insbesondere Herrn Verlagsdirektor *Sven Clever* für die hervorragende Kooperation. Meine Sekretärin Frau *Desiree Dietrich* B.A. betreute wiederum das Manuskript mit größter Sorgfalt.

Ich wünsche eine spannende Lektüre. Anregungen und Hinweise erbitte ich an:

Univ.-Prof. Dr. jur. Walter Frenz
Lehr- und Forschungsgebiet Berg-, Umwelt- und Europarecht
der RWTH Aachen University
Wüllnerstr. 2
52062 Aachen
Telefon: (0241) 80-95691
E-Mail: frenz@bur.rwth-aachen.de

Aachen, im Januar 2026
Walter Frenz

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Abkürzungsverzeichnis	7
A. Rechtliche Grundlagen für den Bürokratieabbau	19
I. Art. 143h GG	19
1. Notwendigkeit tatsächlicher Realisierung	19
2. Hohe Erwartungen und Koppelung mit raschen Genehmigungen	20
3. Initialzündung nur bei guten wirtschaftlichen Entfaltungsmöglichkeiten	21
4. Bürokratieabbau als Ausdruck des effet utile	23
5. Ansätze im schwarz-roten Koalitionsvertrag	23
6. Interpretationsleitende Wirkung	24
II. Klimaschutzgebot	25
1. Weitergehende Wirkung als Art. 143h GG	25
2. Ansatz des BVerfG und Verbindung zum Bürokratie- abbau	25
3. Ausdruck der Erfolgsnotwendigkeit – gerade nach dem IGH-Klimagutachten und dem Klimaausstieg der USA	27
a) Eckpunkte des BVerfG und EGMR-Klimaurteil	27
b) Anspruchsvolle Erfolge nach dem IGH-Klima- gutachten	27
c) Verstärkte Anstrengungen nach dem US-Klima- ausstieg	29
4. Folgen für den Ökostromausbau	29
5. Weiterungen	31
III. Grundlagen der Grundrechtsentfaltung und Verhältnis- mäßigkeit	31
1. Parallelen zum Klimaschutz	31
2. Erdrosselungswirkung	32
a) Aufgrund eines Eingriffs in die Eigentums- freiheit	32
b) Aufgrund eines Eingriffs in die Berufsfreiheit ..	33

3.	Verhältnismäßigkeit	35
a)	Rechtfertigungsbedürftigkeit wirtschaftlicher Beeinträchtigungen	35
b)	Sorgfältige Prüfung der Angemessenheit	37
c)	Übergang zu grundrechtlichen Schutzpflichten .	39
d)	Ausnahme für staatliche Binnenorganisation ...	40
4.	Grundrechtsvoraussetzungsschutz	40
5.	Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit auf EU-Ebene .	42
a)	Ansatz	42
b)	Verzahnung von Klimaschutz und Wettbewerbsfähigkeit	45
c)	Konsequenzen für einzelne Branchen	46
d)	Ökostromausbau	47
e)	Fazit	47
IV.	Demokratiegebot	47
V.	Fazit	50
B.	Genehmigungsverfahren am Beispiel von Rohstoffvorhaben ..	51
I.	Grundlagenfunktion der Rohstoffversorgung – nicht nur für den Klimaschutz	51
II.	Vom Green Deal zum Clean Industrial Deal	53
III.	Konsequenzen vor dem Hintergrund des EU-Primärrechts und des EGMR-Klimaurteils	55
IV.	Folgen für die UVP: Freiwilligkeit eines Erörterungstermins	59
V.	Flankierung durch das Klimaschutzgebot und den Grundrechtsvoraussetzungsschutz	59
VI.	Vorziehen des Abfallendes als bisheriges Hindernis für die Kreislaufwirtschaft	60
1.	Aktueller rechtlicher Rahmen	60
2.	De lege ferenda	62
VII.	Ansätze des Critical Raw Materials Act und ihre Verallgemeinerung im Rohstoffbereich	64
1.	Einführung und Übertragbarkeit als Musterbeispiel entsprechend der neuen EU-Ausrichtung im Rohstoffsektor	64

2.	Einbeziehung der Kreislaufwirtschaft mit Vorrang der Primärrohstoffe	65
3.	Strategische Projekte	67
4.	Einfachere Genehmigungsverfahren durch Konzentration	67
5.	Feste Zeitspanne für Genehmigungen und Übertragung auf § 10 Abs. 6a BImSchG, § 7 der 9. BImSchV	69
	a) Bestehende Fristen	69
	b) Unzureichende Vollständigkeitserklärung in der BImSchV	69
	c) Tatsächliche Einhaltung zumal bei drohender Schadensersatzpflicht	70
	d) Frist für die Vollständigkeitsfeststellung	71
6.	Fixierung und Verengung des Untersuchungsrahmens	71
7.	Plan für das Genehmigungsverfahren	73
8.	Normierungsvorschlag	74
9.	Verfahrenshandbuch	75
10.	Prioritätsstatus für Habitat-, Arten- und Gewässerschutz sowie darüber hinaus	75
	a) Materieller Ansatz	75
	b) Notwendige Weiterung	76
	c) Prozedural	78
11.	UVP-Verfahren	78
	a) Vorbereitende Fristen	78
	b) Prüfungsparallelität	79
	c) Zeitliche Fixierung	79
12.	Planung	81
13.	Zwischenfazit	83
	a) Kürzere Bearbeitungszeiten	83
	b) Fiktionen	84
	c) Stärkeres Abwägungsgewicht	85
VIII.	Gewichtung heimischer Rohstoffe in Fortführung von CRMA und RED III	86
1.	Bestehende Ansätze	86

2.	Notwendige Weiterung	86
3.	Realisierung	87
4.	Go-to-Gebiete	89
IX.	Genehmigungssicherung durch räumliche Rohstoff- planung	91
1.	Grundansatz und seine Konkretisierung durch Verordnung	91
2.	Rohstoffnutzung und nachhaltiges Wirtschaften in Übereinstimmung mit EU-Vorgaben	92
3.	Klimaschutz	94
4.	Folgen für Rohstoffprojekte	94
5.	Prägende Bedeutung auch für die Landesplanung ..	95
X.	Renaissance der Rohstoffsicherungsklausel	96
1.	Aufgrund unionsrechtlicher Vorgaben aus dem CRMA	96
2.	Durch das Klimaschutzgebot	96
3.	Infolge des Grundrechtsvoraussetzungsschutzes	97
XI.	Rechtsschutz und gerichtliche Prüfungsdichte	97
1.	Konzentration beim OVG	97
2.	Prüfungstiefe	98
3.	Prüfungsdauer	101
XII.	Akzeptanz	102
XIII.	10-Punkte-Plan	102
C.	Schwierigkeiten bei Landkäufen	105
I.	Problematik	105
II.	Hintergrund von § 55 EStG	106
III.	Verschiebung der Werte	108
1.	Ansatz	108
2.	Verfassungswandel	109
3.	Gebäude	110
4.	Hinzurechnung von werterhöhenden Elementen ...	111
IV.	Gründe für eine Verfassungswidrigkeit	111
1.	Art. 3 Abs. 1 GG	111
a)	Im Hinblick auf § 5 EStG	111
b)	Im Hinblick auf gewöhnliches Privatvermögen .	112

2.	Art. 14 Abs. 1 GG	112
a)	Substanzbesteuerung für Gebäude	112
b)	Entfallen der ursprünglichen gesetzlichen Konzeption	113
c)	Beeinträchtigung der Veräußerungsfreiheit	113
d)	Vermeidung von Insolvenzen	114
e)	Gleichheitsrechtlicher Abgleich	114
3.	Art. 20a GG i.V.m. den Freiheitsgrundrechten nachfolgender Generationen	115
a)	Flächenbedarf für die Energiewende	115
b)	Größere Planungssicherheit mit Eigentum	115
c)	Abgleich mit dem BBergG	117
d)	Klimaschutz vs. Bodengewinnbesteuerung	117
V.	Notarielle Gestaltung	120
VI.	Fazit	120
VII.	Weitergehende Folgerungen aus Art. 143h GG und Reformvorschläge	121
D.	Ökostromausbau	123
I.	Problematik	123
II.	Ausschreibungen	127
III.	Agri-PV als besonderes komplexes Beispiel	127
1.	Weitere Bedeutung	127
2.	Besondere Solaranlagen	128
a)	Ansatz und Verbreitung: Agrar-, Parkplatz- und Wasserflächen	128
b)	Spezifisches Zuschlagsverfahren	129
aa)	Hintergrund und Grundkonzeption	129
bb)	1. Stufe	131
cc)	2. Stufe	131
dd)	Bedeutung der Aufständigung	131
ee)	Spezielles Zuschlagsverfahren mit Bevor- zugung von Parkplatzflächen	132
ff)	Restliches Zuschlagsverfahren	134
c)	Besonderheiten der Zahlungsberechtigung für aufgeständerte Agri-PV	134

3.	Weitere Agri-PV	135
a)	Besondere Ausschreibungsbedingungen	135
b)	Ausschluss der Berücksichtigung von Geboten durch Landesregelung	138
c)	Flächenbezogene Regelungsmöglichkeiten der Länder	140
d)	Naturschutzbezogene Regelungsmöglichkeiten der Länder	141
4.	Fazit	142
IV.	Perspektiven nach dem Koalitionsvertrag vom 09.04.2025	143
1.	Die fortbestehende Bedeutung der vorstehenden Regelungen	143
2.	Notwendige Gesamtbetrachtung der Energiequellen: Verzichtbarkeit des EEG	144
3.	Fortentwicklung der Energieunion	145
E.	Heizungsgesetz	146
I.	Symbol verfehlter bürokratischer Klimapolitik	146
II.	Fehlende Austerisierung im Sinner nachhaltiger Klima- politik	147
III.	Die Heizungstauschpflicht im Überblick	150
1.	Hintergrund	150
2.	Ausgangsverpflichtung	150
3.	Gestufte Nachweispflicht je nach Erfüllungsoption .	151
4.	Gestufte Nachweispflicht	152
a)	Einzelnachweis	152
b)	Entbehrlichkeit wegen Vermutungswirkung	153
5.	Je nach Heizungsanlage	154
6.	Anerkennung unvermeidbarer Abwärme	156
7.	Abstimmung auf die kommunale Wärmeplanung ..	157
8.	Beratungspflicht	160
9.	Ausnahmen	160
a)	Normativ	160
b)	Grundrechtlich bedingt	161
c)	Weitere Tatbestände	164
IV.	Fazit	164

F. Interpretative Kraft des Gebots zum Bürokratieabbau	166
I. Ansatz	166
II. Beispiele aus dem Energiebereich	167
III. Ansatz	168
1. Direktlieferung von Ökostrom an Industrie-	
unternehmen	168
2. Nutzung verschiedener Ökostromquellen in einem	
Mehrfamilienwohngebäude	169
IV. Fazit	170
G. Bürokratieabbau durch Digitalisierung	171
I. Ansatz	171
II. Bedeutung der Digitalisierung im Green Deal und im	
Klimapaket „Fit for 55“	171
III. Fortführung im Clean Industrial Deal	171
1. Ansatz	171
2. Digitalisierung in der Kreislaufwirtschaft	172
3. Weitere Einzelmaßnahmen	174
4. Zugang zu erschwinglicher Energie auch durch	
Digitalisierung	175
a) Verbindung	175
b) Das Beispiel Ökostromausbau	176
c) Gas als Hauptfaktor für den Preis	177
d) Bedeutung der Digitalisierung	178
5. Lebenszyklusanalysen durch KI	179
6. Öffentliche und private Investitionen	180
IV. Fazit	180
H. Ausblick: Bürokratieabbau durch KI	182
I. Ansatz	182
II. Aktuelle Entwicklungen	182
1. Bürokratieabbau auf EU-Ebene	182
2. Verbindung zur Digitalisierung: Modellversuch in	
Rheinland-Pfalz	183
3. Reform der KI-VO	183
4. Bewertung	184

III.	KI-Verordnung	185
1.	Zielsetzung	185
2.	Anforderungen	185
3.	Urheber- und Nutzungsrecht	186
4.	Offene Fragen	188
5.	Eigene Entscheidungen durch KI	189
IV.	Geplante Vereinfachung der KI-Verordnung	190
1.	Nur begrenzter Reformansatz	190
2.	Diverse Einzelmaßnahmen	191
3.	Bürokratieabbau	192
4.	Vollzugserleichterungen	192
5.	Besseres Zusammenspiel	193
6.	Änderungen zur Steigerung der Cybersicherheit ...	193
V.	Fazit	193
I.	Gesamtfazit und Konsequenzen	195
1.	Bürokratieabbau als Verfassungsgebot	195
2.	Notwendige Deregulierung	195
3.	Verwaltungsumbau	198
4.	Weichen stellen	200
5.	Infrastruktur-Zukunftsgesetz und „Föderale Modernisierungsagenda“	201
	Literaturverzeichnis	207
	Stichwortverzeichnis	213