



BECKER BÜTTNER HELD

BESCHLEUNIGUNGSANSÄTZE FÜR
PLANUNGS- UND GENEHMIGUNGS-
VERFAHREN

Gutachterliche Einordnung



BECKER BÜTTNER HELD

IMPRESSUM

HERAUSGEBER

Becker Büttner Held
Rechtsanwälte Wirtschaftsprüfer Steuerberater
PartGmbH
Pfeufferstraße 7
81373 München

Tel.: +49 (0)89 23 11 64-0
Fax: +49 (0)89 23 11 64-570
bbh@bbh-online.de
www.die-bbh-gruppe.de

AUTOR*INNEN

Prof. Dr. Ines Zenke
Andreas Große
Carsten Telschow
Dr. Christian Dessau

IM AUFTRAG VON:

DialogGesellschaft e.V.
Berliner Freiheit 2
10785 Berlin

Tel: +49 (0)30 520 00 57 – 23
Fax :+49 (0)30 520 00 57 – 77
info@dialoggesellschaft.de
www.dialoggesellschaft.de

UNTERSTÜTZER:

50Hertz Transmission GmbH
AK REGTP
eins energie in sachsen GmbH & Co. KG
EWE NETZ GmbH
GP JOULE GmbH
Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V.
NBB Netzgesellschaft Berlin-Brandenburg
mbH & Co. KG
TenneT TSO GmbH
Vonovia SE

Stand: Januar 2022

INHALT

TEIL 1	EINFÜHRUNG	4
TEIL 2	MASSNAHMEN ZUR BESCHLEUNIGUNG	6
A.	Rechtliche Regelungen	6
I.	Zulassungsverfahren neu denken	7
II.	Klimarelevanz muss mehr Gewicht bekommen	10
III.	Fortlaufende behördliche Betrachtung von FFH- und Natura-2000-Gebieten	12
B.	Input durch die Antragstellerin/die Antragstellerinnen	13
IV.	Privates Projektmanagement und Einsatz externer Sachverständiger*innen	14
V.	Begleitung vor Genehmigungseinreichung	16
C.	Stellschrauben in der und für die Behörde	18
VI.	Verbesserung des Beteiligungsverfahrens	19
VII.	Zentraler Fachexpertisepool und Clearingstelle	21
VIII.	Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens	23
IX.	Optimierung des behördlichen Verfahrens	25
TEIL 3	ZUSAMMENFASSUNG	27

TEIL 1: EINFÜHRUNG

Die in Deutschland etablierten Plan- und Genehmigungsverfahren verbinden fachliche Tiefe und Detailbetrachtung mit dem Konzept des Interessenausgleichs und auch einer breiten Beteiligung der Öffentlichkeit. Planverfahren ermöglichen einen Abwägungsprozess der verschiedenen betroffenen Interessen. Durch Beteiligungsverfahren und Transparenz der Unterlagen werden die Bürger*innen vor Ort eingebunden. Beschwerde- und Gerichtsverfahren unterwerfen die behördlichen Entscheidungen einer weiteren Kontrolle. Und staatliche Genehmigungsverfahren unterstützen z. B. auch die Gesundheit der Menschen, wenn etwa (und hier beispielhaft benannt) Anforderungen an die Statik von Bauwerken oder die Vereinbarkeit mit Natur- und Umweltschutz gestellt werden.

Gleichwohl kann die Dauer der Verfahren nicht mehr in Einklang gebracht werden mit den formulierten politischen Zielen – seien es allgemeine Ziele wie eine schnelle Klärung, seien es konkrete Ziele wie Klimaschutz und Infrastrukturausbau. Die Diskussionen darüber sind in den letzten Jahren öffentlicher geführt worden. Das betraf natürlich – und angetrieben durch den Kampf gegen den Klimawandel – den Ausbau der erneuerbaren Energien, aber auch Infrastrukturen wie das Eisenbahnnetz oder die Energienetze bis hin zum Wohnungsbau.

Insoweit erscheint es nur konsequent, dass fast alle Parteien in ihrem Bundestagswahlprogramm angekündigt hatten, sich der Planungs- und Genehmigungsverfahren anzunehmen, sie einfacher, schneller und zielführender zu gestalten. Nach der Wahl war dies von den Ampel-Koalitionsparteien in ihrem Sondierungspapier bereits festgehalten worden. Und im Koalitionsvertrag „Mehr Fortschritt wagen“, den SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP schlossen, fanden Planungs- und Genehmigungsverfahren mehrfache Erwähnung – als Teil eines modernen Staates und natürlich auch im Zusammenhang mit dem Ausbau der erneuerbaren Energien als Teil der Transformation Deutschlands zu einer klimafreundlicheren Zukunft.

Das Vorhaben (ebenso wie seine zentrale Bedeutung für die Arbeit der neuen Regierung) wurde sehr positiv aufgenommen. Doch nun kommt es darauf an, wie aus Plänen Gesetz, Verwaltungsvorgaben und Verwaltungspraxis werden.

Die vorliegende Untersuchung möchte hierfür eine Hilfestellung leisten. Eingeteilt in neun verschiedene Ansatzpunkte für Maßnahmen werden zum Teil die Ansätze des Koalitionsvertrages aufgenommen, zum Teil weitere ergänzt. In kompakter Form werden die Ansätze beleuchtet, erklärt, warum es hier zu Problemen kommt, und eine mögliche Lösung skizziert. Weder das Prinzip der Sorgfalt noch die Beteiligungsmöglichkeiten oder der Rechtsschutz sollen beschnitten werden.

Vielmehr geht es darum, die Potentiale für pragmatische und weniger aufwändige Entscheidungsprozesse herauszuarbeiten, Immergleiches vorab zu entscheiden, Kommunikation intern wie extern zu beschleunigen und die Bedeutung der Geschwindigkeit – zumindest in wichtigen Fragen und für die Phase der anstehenden Transformation – höher zu gewichten.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen sind zusätzlich auf einer dreigeteilten Skala eingeordnet worden:



1. Komplexität der Maßnahme:

Das meint die Komplexität der Regelung selbst, z. B. wie schwierig sie mit anderen Regelungen auszutarieren ist und wie viele Folgeanpassungen sie nach sich zöge.



2. Schwierigkeit des politischen Durchsetzens:

Manche Maßnahmen sind Selbstläufer, wenn sie keine gegenläufigen Interessen berühren. Andere benötigen so viel Zustimmung diverser Interessengruppen, dass sie eines gewaltigen politischen Krafteinsatzes bedürften.



3. Zeitverzögerung bis zur Wirksamkeit:

Während manche Maßnahmen von heute auf morgen wirken könnten, brauchen andere Jahre, bis alle Entscheidungen getroffen und alle Prozesse angepasst sind.

Die **Farbe** zeigt die Einschätzung der Stärke an, von grün (sehr wenig) bis rot (sehr stark):



TEIL 2: MASSNAHMEN ZUR BESCHLEUNIGUNG

Im Folgenden werden eine Reihe von Maßnahmen vorgestellt, die einzeln und im Zusammenwirken helfen können, das übergeordnete Ziel der Verfahrensbeschleunigung zu erreichen.

Die Maßnahmen sind dabei in drei Gruppen aufgeteilt, die sich jeweils an den adressierten Personen der Regelung orientieren:

- ✓ In der **ersten Gruppe** (Maßnahmen I bis III) finden sich drei Vorschläge, die sich direkt an die Legislative wenden. Die Maßnahmen beziehen sich auf Grundfragen der Verfahren.
- ✓ In der **zweiten Gruppe** (Maßnahmen IV und V) sind Ideen zusammengefasst, die bei der Antragstellerin bzw. Vorhabenträgerin ansetzen.
- ✓ Und in der **dritten Gruppe** (Maßnahmen VI bis IX) schließlich sind die Ideen dargestellt, die sich an die Behörden wenden.

A. RECHTLICHE REGELUNGEN

Die Vorschläge dieser Gruppe richten sich an den Gesetzgeber; sie sollen als rechtliche Regelungen bei den Verfahren ansetzen. Damit handelt es sich zugleich um die einfachsten wie schwierigsten Vorschläge. Es ist einfach, weil eine Beschleunigung unmittelbar eintritt, wenn z. B. Verfahrenszwischenschritte abgeschafft werden. Der Effekt hängt nicht von den beteiligten Menschen oder einer etablierten Praxis ab. Schwierig sind die Vorschläge deshalb, weil durch sie am stärksten in die bisherige Struktur eingegriffen wird, was eine intensive Diskussion und die Investition politischen Kapitals erfordern.

Im Folgenden werden Vorschläge für

- ✓ eine Reform des Raumordnungswesens (I.),
- ✓ für die rechtliche Bedeutung des Klimaschutzes (II.) und
- ✓ für Anpassungen im Umgang mit FFH-/Natura 2000-Gebieten (III.)

gemacht.

I. ZULASSUNGSVERFAHREN NEU DENKEN



1) Kurzbeschreibung

In Zulassungsverfahren müssen aktuell Vorgaben auf der Bundes-, Landes- und Kommunalebene beachtet werden. Die Flächenausweisung ist aufwändig und zeitintensiv. Beschränkt man das Verfahren auf eine Stufe der Raumplanung (also an Stelle von ggf. vier Stufen der Bundesraumordnung, der Landesplanung, der Regionalplanung und der kommunalen Bauleitplanung) nur noch über eine Vorgabe, etwa durch die Regionalplanung, kann dies die Zulassungsverfahren schlanker und zügiger machen.

Für Vorhaben zum Ausbau der erneuerbaren Energien, insbesondere Windenergie- und Photovoltaik-Freiflächenanlagen, sollten die Länder und Kommunen verpflichtet sein, einen je nach Zubaubedarf definierten Anteil der Landesfläche auszuweisen. Neben Windenergieanlagen sollten Photovoltaik-Anlagen, Elektrolyse-Anlagen zur Wasserstoffherzeugung oder Energiespeicher nebst Umspannwerken über eine Ergänzung des § 35 Abs. 1 BauGB als privilegierte Vorhaben im Außenbereich eingeordnet werden. Für überörtliche bedeutsame Infrastrukturvorhaben sollten die Möglichkeiten einer Bedarfsplanung (so weit nicht bereits geregelt, wie etwa im Bundesbedarfsplanungsgesetz für Netzausbauvorhaben auf der Höchstspannungsebene) sowie einer Legalplanung auf Bundesebene eingehend geprüft und bewertet werden, um zu ermitteln, für welche näher zu bestimmenden

Vorhaben und unter welchen konkreten Vorgaben Beschleunigungspotentiale über eine Bedarfsplanung oder über eine Legalplanung erschlossen und genutzt werden könnten. Positive Effekte könnten sich etwa für Verkehrsinfrastrukturvorhaben ergeben. Ersatzbauten und der Ausbau beispielsweise von Verkehrsstrassen und Knotenpunkten sollten weitestgehend ohne weitere Planfeststellung möglich sein.

>> Für bestimmte Vorhaben sollten die Länder und Kommunen einen bestimmten, je nach Zubaubedarf definierten Anteil der Landesfläche ausweisen müssen. Photovoltaik-Anlagen, Elektrolyse-Anlagen zur Erzeugung von H₂ oder Energiespeicher nebst Umspannwerken sollten sog. privilegierte Vorhaben im Außenbereich sein. <<

Eine bundesweit geltende Vorgabe zur Umsetzung artenschutzrechtlicher Anforderungen („TA-Artenschutz“) sollte eine praktikable und bundesweit gleichmäßige Umsetzung artenschutzrechtlicher Anforderungen, ggf. mit einer angemessenen Übergangsfrist, sicherstellen.

2) Anpassungsbedarf

Die Verringerung des Stufensystems der raumrelevanten Planung macht Änderungen im Raumordnungsgesetz, den Landesplanungs-

gesetzt und ggf. eine Änderung des Grundgesetzes erforderlich, namentlich im Hinblick auf die Einbindung der Kommunen.

Aktuell findet die Flächenausweisung auf Landesebene durch die Raumplanung (Landesentwicklungspläne, Regionalpläne) und auf kommunaler Ebene (Flächennutzungspläne, Bebauungspläne) statt. Zur Beschleunigung schlagen wir zunächst die Aufnahme einer neuen Ermächtigungsgrundlage in § 17 ROG zum Erlass eines Bundesraumordnungsplans vor, der für bestimmte raumbedeutsame Vorhaben der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien, z.B. für größere Windparks auf geeigneten Flächen (wirtschaftliche oder militärische Konversionsflächen usw.) oder für andere raumbedeutsame klimapositive Vorhaben Ziele oder Grundsätze der Raumordnung bestimmt und sich insoweit an die Regelung des § 17 Abs. 2 ROG zum Bundesraumordnungsplan für den Hochwasserschutz anlehnt. Außerdem schlagen wir vor, im Raumordnungsgesetz zu normieren, dass für bestimmte Vorhaben im Sinne des Klimaschutzes nur eine raumordnerische Entscheidung zu treffen ist, der eine umfassende Abwägung aller relevanten Belange vorausgehen muss; eine solche Entscheidung könnte z.B. auf der Ebene der Regionalplanung erfolgen. Bei einer solchen Ausgestaltung ist jedoch zu beachten, dass die Länder davon abweichen dürfen, vgl. Art. 72 Abs. 3 Nr. 4 GG, Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG. Die jeweiligen Landesplanungsgesetze müssten daher in vergleichbarer Weise geändert werden. Flankierend könnte das Instrument des Bundesraumordnungsplans nach § 17 Abs. 3 ROG genutzt werden, worin einzelne Grundsätze der Raumordnung, zu denen auch das

Klima zählt (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG), konkretisiert werden können; diese Grundsätze der Raumordnung wären dann von den Ländern zu berücksichtigen.

Die Länder und Kommunen sollten über das BauGB verpflichtet sein, denjenigen Anteil an Landesflächen für erneuerbare Energieanlagen auszuweisen, der zur Einhaltung der Klimaschutzziele benötigt wird. Vorgaben dazu wären in die Landesplanungsgesetze aufzunehmen. Alternativ kommt in Betracht, die Regelung in § 1 Abs. 3 2. Halbsatz BauGB um die Ausweisung von Flächen für die klimaneutrale Energieversorgung zu ergänzen. Außerdem empfehlen wir, Photovoltaik-Anlagen, Elektrolyse-Anlagen zur Wasserstoffherzeugung oder Energiespeicher und dazugehörige Umspannwerke als im Außenbereich privilegierte Vorhaben einzuordnen. Zusätzlich empfehlen wir sicherzustellen, dass öffentliche Belange durch Darstellungen im Flächennutzungsplan (vgl. § 35 Abs. 2 Nr. 1 BauGB) oder Darstellungen in sonstigen Plänen (vgl. § 35 Abs. 2 Nr. 2 BauGB) den Vorhaben in der Regel nicht entgegenstehen.

Eingehend untersucht werden sollten die Möglichkeiten einer weiteren, über das Bundesbedarfsplanungsgesetz hinausgehenden Bedarfsplanung; gleichermaßen sollte geprüft werden, welche Beschleunigungspotentiale sich aus einer Legalplanung für bestimmte Vorhaben ergeben könnten. Im Rahmen der Bedarfsplanung sollte bundesweit koordiniert werden, welcher Bedarf wo besteht, ob bestimmte Projekte priorisiert werden können und welche Standorte in Betracht kommen. Außerdem sollte die Bedarfsplanung auf ihre

Vereinbarkeit mit den Klimazielen bewertet werden. Anhand einer fortlaufenden Evaluation muss sichergestellt sein, dass die gesetzlichen Vorgaben sich nicht als verzögernd erweisen. Für Ersatzbauten und den Ausbau etwa von Trassen und Knotenpunkten von Verkehrsinfrastrukturvorhaben ist zu evaluieren, ob § 74 Abs. 6 VwVfG (bzw. die ähnlich ausgestalteten Bestimmungen in den jeweiligen Fachplanungsgesetzen) im gesetzlich eröffneten Rahmen angewandt wird und ggf. inhaltlich weiter gefasst werden sollte; in Betracht kommt, die Bestimmung als „Soll“-Vorschrift zu fassen. Zu entscheiden ist auch, ob der Anwendungsbereich des § 74 Abs. 7 VwVfG (bzw. ähnliche Bestimmungen in den jeweiligen Fachplanungsgesetzen) erweitert werden

sollte, z.B. für bestimmte Ersatzbauten mit ggf. geringen Abweichungen, um bestimmte Vorhaben weder einer Planfeststellung noch einer Plangenehmigung zu unterwerfen. Wir schlagen vor, diese Regelungen bis zur Erreichung der Klimaziele zu befristen und in regelmäßigen Intervallen, z.B. alle drei Jahre, zu evaluieren.

Den derzeit unterschiedlichen Handhabungen bei der Beachtung artenschutzrechtlicher Vorgaben sollte, ggf. mit einer angemessenen Übergangsregelung, durch eine bundesweit einheitlich geltende Regelung begegnet werden („TA Artenschutz“) und über eine Norm in Anlehnung an § 48 BImSchG im BNatSchG als Verwaltungsvorschrift ausgestaltet werden.

II. KLIMARELEVANZ MUSS MEHR GEWICHT BEKOMMEN



1) Kurzbeschreibung

Um das Ziel der Klimaneutralität bis 2045 zu erreichen, sollte der Ausbau der erneuerbaren Energien inklusive entsprechender Transportinfrastruktur sowie anderer Vorhaben mit positiven Auswirkungen auf den Klimaschutz deutlich beschleunigt werden. Aktuell scheitern (oder verzögern sich) Zulassungsverfahren immer wieder u.a. an den Belangen des Arten- und Landschaftsschutzes, aus planungs- oder verteidigungsrechtlichen Gründen, wohingegen der Belang des Klimaschutzes und die Bedeutung eines Vorhabens für die Energiewende kaum Berücksichtigung finden. Der Klimaschutz muss in Zulassungsverfahren stärkeres Gewicht erhalten, um so Konflikte zwischen Klimaschutz und anderen Belangen zu lösen.

§ 13 Klimaschutzgesetz (KSG) normiert ein Berücksichtigungsgebot bei Vorhaben der öffentlichen Hand. Wir schlagen vor, diese Vorschrift weiter zu fassen und auf alle Zulassungsverfahren zu erstrecken, und zwar je nach Art des Zulassungsverfahrens als Ausnahmetatbestand im Interesse des Klimaschutzes oder als stets zu beachtender, gewichtiger Belang, der selbstverständlich mit anderen Belangen abwogen werden muss.

Die Klimarelevanz eines Vorhabens wäre dabei entweder gesetzlich festzulegen oder im Rahmen eines nach bestimmten Vorgaben zu erstellenden Klima-Gutachtens fachlich zu bewerten.

Die Regelung sollte zeitlich befristet und in regelmäßigen Intervallen evaluiert werden.

>> Klimaschutz sollte - als Ausnahmetatbestand im Interesse des Klimaschutzes oder als stets zu beachtender, gewichtiger Belang, der selbstverständlich gegen andere Belange abgewogen werden muss – in allen Zulassungsverfahren mit ggf. zunehmendem Gewicht zu berücksichtigen sein. <<

2) Anpassungsbedarf

Das KSG zielt darauf ab, die Erfüllung der nationalen Klimaschutzziele und der europäischen Zielvorgaben zu gewährleisten, vgl. § 1 Satz 1 KSG. Diesen Zielen soll ein weiter gefasster § 13 KSG Rechnung tragen. Dabei muss zwischen Zulassungsverfahren mit gebundener Entscheidung und Zulassungsverfahren mit fachplanerischem Abwägungsgebot oder Ermessensentscheidungen unterschieden werden.

Für Zulassungsverfahren in Form einer gebundenen Entscheidung (z.B. nach dem BImSchG) wäre zu erwägen, ob § 13 KSG als Ausnahmetatbestand so gefasst wird, dass ein Vorhaben zuzulassen ist, wenn und soweit dies zur Erreichung der Klimaziele geboten bzw. förderlich ist. Der Belang des Klimaschutzes darf und soll anderen Belangen (etwa dem Arten- und Land-

schaftsschutz oder verteidigungsrechtlichen Interessen) gegenübergestellt werden. Sofern diese Belange nicht das Interesse an einem Erreichen der Klimaschutzziele überwiegen, stehen sie einer Zulassung des Vorhabens nicht entgegen. Soweit diese Entscheidung nicht bei der Zulassungsbehörde verortet werden soll, käme alternativ in Betracht, die jeweiligen Fachgesetze (zum Naturschutz, zur Sicherheit des Luftverkehrs usw.) um eine Regelung zu ergänzen, nach der die in § 13 KSG genannten Belange ausnahmsweise vorgehen. Es würde ein Vorschlag aus dem Koalitionsvertrag aufgegriffen und ausgeweitet, der darauf abzielt, für Infrastrukturprojekte, die der Energiewende dienen, eine Regelvermutung für das Vorliegen der Ausnahmevoraussetzungen des Bundesnaturschutzgesetzes zu schaffen.

Indem die Regelung den Belang des Klimaschutzes einer Berücksichtigung mit anderen schutzwürdigen Interessen zugänglich macht, werden zudem die Vorgaben aus dem Klimabeschluss des BVerfG umgesetzt, wonach das Klimaschutzgebot aus Art. 20a GG zwar keinen unbedingten Vorrang gegenüber anderen Belangen genießt, aber dessen relatives Gewicht in der Abwägung bei fortschreitendem Klimawandel zunimmt. In diesem Sinne sollte der neu gefasste § 13 KSG normieren, dass das Gewicht des Klimaschutzgebots bei fortschreitendem Klimawandel zunimmt.

Für Zulassungsentscheidungen mit Abwägungsgebot oder für Ermessensentscheidung sollte das Klimaschutzgebot stets als gewichtiger Belang in die Abwägung oder Ermessensentscheidung einzustellen sein.

Um die praktische Umsetzung durch die Zulassungsbehörden und eine gerichtliche Überprüfung zu erleichtern, sollte die Klimarelevanz eines Vorhabens entweder durch Verordnung festgelegt werden (Katalog klimapositiver Vorhaben) oder über ein von Antragstellerin bzw. Vorhabenträgerin beauftragtes Klima-Gutachten bewertet werden. Ein Katalog klimapositiver Vorhaben hätte den Vorteil, dass kein relevanter Mehraufwand im Genehmigungsverfahren entstehen dürfte. Der Katalog könnte je nach Bedarf und Entwicklung angepasst werden. Die Erstellung eines Klima-Gutachtens, das die Klimarelevanz eines Vorhabens wissenschaftlich ermittelt und bewertet, soll sicherstellen, dass der Klimaschutz mit dem ihm zukommenden Gewicht neben anderen Belangen, etwa dem Umweltschutz (über Artenschutzfachbeitrag oder den Umweltbericht nach einer Umweltverträglichkeitsprüfung) umfassend gewürdigt werden kann. Zwar können die Auswirkungen eines Vorhabens auf das Klima auch jetzt schon im Rahmen einer Umweltverträglichkeitsprüfung berücksichtigt werden. Jedoch geht es dabei vorrangig um die Ermittlung negativer Auswirkungen von Vorhaben auf das Klima mit dem Zweck, die Zulassung von Vorhaben, die der Erreichung der Klimaziele entgegenstehen, zu verhindern, nicht dagegen darum, klimapositive Vorhaben zuzulassen.

Die Regelung sollte bis zur Erreichung der Klimaziele befristet und in regelmäßigen Intervallen, z.B. alle drei Jahre, evaluiert werden.

III. FORTLAUFENDE BEHÖRDLICHE BETRACHTUNG VON FFH- UND NATURA-2000-GEBIETEN



1) Kurzbeschreibung

FFH- und Natura-2000-Gebiete werden bei der EU angemeldet. Eine fortlaufende Prüfung des tatsächlichen Zustands der Gebiete ist jedoch nicht vorgesehen. Durch eine regelmäßige Überprüfung der Areale durch eine Behörde oder einer beauftragten dritten Person könnten qualitative Verbesserungen bzw. qualitative Verschlechterungen der Flächen dokumentiert werden und effizient im Zulassungsverfahren ihre Berücksichtigung finden.

Mitgliedstaaten unterstützt wird. Außerdem muss die Entscheidung der Kommission durch Art. 11 der FFH-Richtlinie, also eine Beobachtung der natürlichen Entwicklung, gerechtfertigt sein. Den Mitgliedstaaten kommt insoweit bislang keine aktive Rolle zu; die Entscheidungen liegen bei der Kommission.

2) Anpassungsbedarf

Die Überprüfung gemeldeter FFH-Gebiete ist in der FFH-Richtlinie in Art. 9 vorgesehen. Danach beurteilt die Kommission in regelmäßigen Zeitabständen den Beitrag von Natura 2000 zur Verwirklichung der in den Art. 2 und 3 der FFH-Richtlinie genannten Ziele.

Eine aktivere Rolle der Mitgliedsstaaten könnte dazu beitragen, den Zustand der Schutzgebiete in regelmäßigen Intervallen zu überprüfen. Dabei wäre ggf. auch die Aufhebung der Klassifizierung als besonderes Schutzgebiet in den Fällen in Betracht zu ziehen, in denen die beobachtete natürliche Entwicklung dies rechtfertigt. Dabei ist sicherzustellen, dass die Möglichkeit der Aufhebung auf eng umgrenzte Fälle beschränkt bleibt und insbesondere nicht dazu verwendet wird, die Schutzwürdigkeit „aufzuweichen“. Dies setzt jedoch die Anpassung der FFH-Richtlinie und Änderungen auf nationaler Ebene voraus.

>> Eine Überprüfung gemeldeter FFH-Gebiete sollte möglich sein, darf aber nicht dazu führen, die Schutzwürdigkeit „aufzuweichen“. <<

Dabei gilt das Verfahren nach Art. 21 der FFH-Richtlinie, der wiederum auf Art. 5 und 7 des Komitologie-Beschlusses verweist, wonach die Kommission bei ihrer Entscheidung durch einen Ausschuss mit Vertreter*innen der

Hilfreich wäre es zudem, dass Behörden, wenn sie zur Begründung artenschutzrechtlicher Verbotstatbestände auf zur Verfügung stehende Unterlagen verweisen, diese Unterlagen den gleichen Anforderungen insbesondere hinsichtlich der Aktualität und Erfassungsmethodik genügen müssen, wie dies für von der Antragstellerin vorzulegende Unterlagen gilt.

B. INPUT DURCH DIE ANTRAGSTELLERIN/ DIE ANTRAGSTELLERINNEN

Die Person mit dem üblicherweise größten Interesse am Ausgang eines Verfahrens ist die Antragstellerin bzw. Vorhabenträgerin. Während sie einerseits am schnellen Ablauf eines Verfahrens mitwirken kann, indem alle Antragsunterlagen vollständig eingereicht werden und Nachfragen zügig beantwortet werden, ergibt sich andererseits ein Flaschenhals-Effekt, wenn es der Behörde an der notwendigen Ausstattung mangelt und deshalb Verfahren lange liegen (dazu unter Punkt C. gleich mehr). In der Praxis vor allem von Genehmigungsverfahren bedeutet dies ein Gefühl der Ohnmacht für die Antragstellerin, dass man nicht mehr tun kann.

Im Folgenden werden zwei Vorschläge dargestellt, wie das Interesse und die Energie der Antragstellerinnen als Aktivposten genutzt werden können. Dies betrifft zum einen den Einsatz von privatem Projektmanagement und das Nutzen von externen sachverständigen Personen auf Kosten der Antragstellerin (IV.) als auch ein Streamlining der frühen Beteiligung und Interaktion vor Beginn des offiziellen Antragsverfahrens (V.).

IV. PRIVATES PROJEKTMANAGEMENT UND EINSATZ EXTERNER SACHVERSTÄNDIGER*INNEN



1) Kurzbeschreibung

Es wird der Einsatz von im Einvernehmen zwischen Behörde und Vorhabenträgerinnen beauftragten Projektmanager*innen gefördert. Ebenso wird die Rolle von externen Sachverständigen gestärkt, die im Auftrag der Genehmigungsbehörde, aber auf Vorschlag und Kosten der Vorhabenträgerinnen tätig werden. Hierdurch werden die federführenden Genehmigungsbehörden ebenso entlastet wie die weiteren am Verfahren zu beteiligenden Fachbehörden. Das Verfahren wird zeitlich und fachlich strukturiert, überwacht und vorangebracht. Auf diese Weise können sich Aufwand und Kosten verringern, woraus Vorteile sowohl für die Vorhabenträgerinnen als auch für die Behörde resultieren. Für die Attraktivität des Instruments und eine entsprechende Breitenwirkung sollten zudem Entlastungstatbestände in den Gebührenordnungen für das Verwaltungsverfahren geschaffen werden, wo diese noch nicht vorgesehen sind.

2) Anpassungsbedarf

Die Unterstützung der Genehmigungsbehörde durch die Einbindung von externem Sachverständigen wird bereits heute in vielen Verfahren praktiziert. Beides hat sich aber noch nicht flächendeckend als *common practice* etabliert, auch aufgrund des bestehenden

Rechtsrahmens. Derzeit bestehen nur Teilregelungen. Eine ausdrückliche bundesgesetzliche Regelung zur Option des Einsatzes von Projektmanager*innen existiert beispielsweise in § 17a des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG), in § 43g des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG), in § 29 des Netzausbaubeschleunigungsgesetzes (NABEG) und in § 2 Abs. 2 Nr. 5 der Verordnung über das

*>> Im Koalitionsvertrag ist bereits angesprochen, dass die Einsatzmöglichkeiten für private Projektmanager*innen ausgedehnt werden sollen. Dies gilt es, in eine gesetzliche Regelung zu überführen. <<*

Genehmigungsverfahren (9. BImSchV), nicht aber im Bundesfernstraßengesetz (FrStrG). Weiter enthält § 13 der 9. BImSchV zwar eine Teilregelung über die Einholung von Sachverständigengutachten, sieht dies aber nicht als Regelfall vor und enthält kein ausdrückliches Initiativrecht der Vorhabenträgerinnen.

Im Koalitionsvertrag ist bereits angesprochen, dass die Einsatzmöglichkeiten für private Projektmanager*innen ausgedehnt werden sollen. Dies gilt es, in eine gesetzliche Regelung zu überführen. Konkret empfehlen wir, in allen einschlägigen Fachgesetzen auf Bundesebene einheitlich als ausdrücklichen Regelfall vorzu-

sehen, in genehmigungsbedürftigen Vorhaben Projektmanager*innen einzusetzen. Daneben ist die Möglichkeit, externe Sachverständige einzubinden, weiter auszubauen und insbesondere den Vorhabenträgerinnen auch hierfür ein eigenes Vorschlagsrecht an die Hand zu geben. Durch das Einschalten von Projektmanager*innen sowie von Sachverständigen wird die Behörde einerseits bei der Verfahrensführung und andererseits bei der fachlichen Bewertung von Vorhaben entlastet, ohne dass die Entscheidungszuständigkeit der Behörde in Frage gestellt wird. Aufgrund der Finanzierung durch die Vorhabenträgerinnen wird das Vorgehen von Erfordernissen der Ausschreibung entlastet.

*>> Durch das Einschalten von Projektmanager*innen sowie von Sachverständigen wird die Behörde einerseits bei der Verfahrensführung und andererseits bei der fachlichen Bewertung von Vorhaben entlastet, ohne dass die Entscheidungszuständigkeit der Behörde in Frage gestellt wird. Aufgrund der Finanzierung durch die Vorhabenträgerinnen wird das Vorgehen von Erfordernissen der Ausschreibung entlastet. <<*

Um den **bundeseinheitlichen Vollzug** auch außerhalb der bundeseigenen Verwaltung zu gewährleisten, bietet sich die Regelung insbesondere in solchen Gesetzen an, in denen gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 5 GG die Abweichungsbefugnis der Länder hinsichtlich des Verwaltungsverfahrens ausgeschlossen wurde. Das betrifft z. B. § 73 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) und die bereits genannte 9. BImSchV oder auch § 71 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG). Die Abweichungsbefugnis kann auch in weiteren

Fachgesetzen etabliert werden, namentlich etwa im FStrG, soweit die Länder für den Vollzug zuständig sind. Hierzu müsste das besondere Bedürfnis nach einer bundeseinheitlichen Regelung im Sinne des Art. 84 Abs. 1 Satz 5 GG dargelegt werden, das hier aber mit dem Bedürfnis nach einer länderübergreifend koordinierten Bewältigung der Dekarbonisierungs-Strategie Deutschlands begründet werden kann. Der Gesetzgeber hatte bei der Schaffung der Abweichungsbefugnis ausdrücklich auch das Umweltverfahrensrecht vor Augen.¹

Schließlich sind die Voraussetzungen zu regeln, unter denen Dritte im Verfahren tätig werden dürfen bzw. ihr Tätigwerden zu einer **Gebührenermäßigung** führt. Die Gesetzgebungszuständigkeit hierfür obliegt, soweit es sich um Bundesauftragsverwaltung handelt, den Ländern. Daraus ergibt sich, dass es für einen auch insoweit bundeseinheitlichen Vollzug einer engen Abstimmung der Länder untereinander sowie der Länder mit dem Bund bedarf.

Da die Kompetenz für die Entscheidung über den Genehmigungsantrag – dies ist schon ein Gebot des Vorbehalts des Gesetzes und der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Art. 20 Abs. 3 GG – bei der Behörde verbleibt, dürfen die Anforderungen hier nicht überspannt werden. Als in jedem Fall qualifiziert könnten Umweltgutachter*innen im Sinne des Umweltauditgesetzes, Prüfstellen im Sinne von § 29a BImSchG und Rechtsdienstleistende im Sinne des Rechtsdienstleistungsgesetzes (RDG) eingestuft werden. Darüber hinaus könnte die Behörde nach eigenem Ermessen und mit der Zustimmung der Antragstellerin geeignete Stellen bestimmen.

¹BT-Drs. 16/813, 15.

V. BEGLEITUNG VOR GENEHMIGUNGSEINREICHUNG



1) Kurzbeschreibung

Es werden das Instrument des Vorscoping und insgesamt die Möglichkeiten von Vorhabenträgerinnen ausgebaut, die Genehmigungsbehörde bereits frühzeitig vor der Antragstellung in die Projektkoordination einzubinden. Es wird ein verfahrensrechtlicher Rahmen dafür geschaffen, dass zwischen Vorhabenträgerin und Interessengruppen Vorgespräche geführt werden können, bei denen die Behörde eine vermittelnde Funktion übernehmen kann. Aktuell üben Behörden hier unter Verweis auf ihre Neutralität noch Zurückhaltung. Um den Vorhabenträgerinnen die frühzeitige Vorauswahl geeigneter Standorte bzw. Trassen zu ermöglichen, werden flankierend erleichternde Bedingungen geschaffen, unter denen ein Zutritt zu den vom Vorhaben potenziell betroffenen Grundstücken gestattet ist.

2) Anpassungsbedarf

Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bietet die Chance einer Effizienzsteigerung durch frühestmögliche Informationsbeschaffung und ist darüber hinaus geeignet, die Akzeptanz des Vorhabens zu steigern. Schließlich dient eine flächendeckende frühe Öffentlichkeitsbeteiligung einer weitergehenden Verwirklichung des Rechtsstaats- sowie des Demokratieprinzips nach Art. 20 GG und entspricht dem Rechtsgedanken des Grundsatzes der guten Verwaltung als allgemeinem Rechtsgrundsatz des Unionsrechts.

Gegenwärtig existiert indes keine verfahrensübergreifende gesetzliche Regelung zur Beteiligung der von einem Vorhaben tangierten Öffentlichkeit bereits vor dem Einreichen des Genehmigungsantrags. In einem solchen Verfahren könnte man aber u. a. die Ziele des jeweiligen Vorhabens, die Mittel, mit denen dieses verwirklicht werden soll sowie dessen zu erwartende Auswirkungen bereits frühzeitig aufklären, wenn dies in Anbetracht der Art des Vorhabens förderlich ist.

>> Als Inhalt bietet es sich insbesondere an, die bislang bestehende Hinwirkungs- in eine aktive Mitwirkungspflicht der Genehmigungsbehörde umzuwandeln. Auf diese Weise könnte erreicht werden, dass die Behörde die sich durch die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung bietenden Vorteile vollumfänglich auszuschöpfen verpflichtet ist. <<

Bislang ist eine solche Form der Beteiligung lediglich punktuell vorgesehen, etwa – in Übereinstimmung mit unionsrechtlichen Vorgaben – in § 2 UVPG für bestimmte, ihre Umgebung in besonderem Maße beeinflussende Vorhaben. In allgemeiner Form erwähnt wird die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung in § 25 Abs. 3 VwVfG, der vorbehaltlich einer spezialgesetzlichen Verpflichtung zur Beteiligung der Öffentlichkeit vor der Antragstellung Anwendung findet. Allerdings enthält diese Vor-

schrift keine verbindlichen Vorgaben, sondern belässt der zuständigen Behörde hinsichtlich der Verfahrensführung vor Einreichen des Genehmigungsantrages einen nicht unerheblichen Spielraum und sieht lediglich vor, dass die Behörde auf eine möglichst frühe Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit hinwirkt. Auch hinsichtlich des genauen Zeitpunktes sowie des Durchführens der Öffentlichkeitsbeteiligung finden sich keine Regelungen, sondern der Öffentlichkeit „soll Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung gegeben werden“.

Um die erwünschte Verbesserung des Verfahrens zu erzielen, bedarf es eines Anpassens des Wortlautes des § 25 Abs. 3 VwVfG. Als Inhalt bietet es sich an, es insbesondere bei klimaschutzrelevanten Vorhaben zu ermöglichen, die bislang bestehende Hinwirkungs- bei Anforderung der Vorhabenträgerinnen in eine aktive Mitwirkungspflicht der Genehmigungsbehörde umzuwandeln, etwa auch auf dem Wege der Ministerialverordnung im Einzelfall. Auf diese Weise würde erreicht, dass die Behörde die sich durch die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung bietenden Vorteile vollumfänglich auszuschöpfen verpflichtet ist. Zur Wahrung der Neutralität sollte sich die Rolle der Behörde aber auf eine vermittelnde Funktion beschränken.

>> Hinsichtlich der Anpassung landesgesetzlicher Regelungen ist im Interesse einer möglichst weitgehenden Vereinheitlichung der Rechtslage eine enge Abstimmung zwischen dem Bund und den Ländern erforderlich. <<

Zu berücksichtigen ist, dass fachgesetzliche Regelungen betreffend die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung, wie etwa § 2 UVPG, als *leges speciales* in ihrem Anwendungsbereich der Regelung des § 25 Abs. 3 VwVfG vorgehen, vgl. § 25 Abs. 3 Satz 5 VwVfG. Die fachgesetzlichen Regelungen sollten (sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene) ebenfalls einer Überprüfung unterzogen und gegebenenfalls, sofern keine fachlichen Spezifika entgegenstehen, weitestgehend der allgemeinen Regelung angepasst werden, um auch in diesen Verfahren die Vorteile der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung möglichst umfassend nutzen zu können. Hinsichtlich der Anpassung landesgesetzlicher Regelungen ist im Interesse einer möglichst weitgehenden Vereinheitlichung der Rechtslage eine enge Abstimmung zwischen dem Bund und den Ländern erforderlich. Alternativ wäre die Einführung einer untergesetzlichen Verpflichtung, etwa unter den Voraussetzungen des Art. 80 GG in Form einer eigens die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung regelnden Rechtsverordnung oder mittels entsprechender Verwaltungsvorschriften möglich; der Erlass einer Rechtsverordnung bedürfte gemäß Art. 84 Abs. 2 GG ebenfalls der Zustimmung des Bundesrates.

Der einer frühzeitigen Abstimmung unter den Beteiligten dienenden frühen Vorerkundung der für das Vorhaben benötigten Flächen wird dadurch der Weg geebnet, dass in Vorschriften wie dem § 44 Abs. 1 S. 1 EnWG die Möglichkeit für beschleunigte Duldungsanordnungen geschaffen wird. Hierzu empfehlen wir die gesetzliche Anordnung des Sofortvollzuges insbesondere für entsprechende Duldungsanordnungen.

C. STELLSCHRAUBEN IN DER UND FÜR DIE BEHÖRDE

Man kann es drehen und wenden, wie man will. Planungs- und Genehmigungsverfahren sind behördliche Verfahren, so dass die Behörde (oft sogar Plural) den Dreh- und Angelpunkt des Verfahrens bildet. Eine bessere personelle und materielle Ausstattung der relevanten Behörden könnte dazu beitragen, die Verfahren zu beschleunigen. Insoweit ist zu hoffen, dass die neue Bundesregierung ihre Ankündigung aus dem Koalitionsvertrag wahr macht und entsprechende Mittel dafür vorsieht.

Dennoch: Auch wenn die Digitalisierung von Prozessen für die Behörden Erleichterungen brächte (dazu im Rahmen der Beteiligung VI.), könnte aber insbesondere der Personalstamm nicht so schnell mit Fachkompetenz aufgestockt werden. Auch wird es niemals effizient sein, Spezialwissen flächendeckend vorzuhalten, wenn es nur punktuell benötigt wird. Daran knüpft der Gedanke von Expert*innenpools an (VII.). Weitere Verbesserungen können sich ergeben, wenn das Verfahren rechtssicher „abgeschichtet“ werden könnte, ohne dadurch Gebührenachteile befürchten zu müssen (VIII.) und wenn schließlich die inter- und intra-behördliche Zusammenarbeit konziser und verbindlicher gestaltet werden könnte (IX.).

VI. VERBESSERUNG DES BETEILIGUNGSVERFAHRENS



1) Kurzbeschreibung

Die Akzeptanz von Vorhaben setzt voraus, dass Betroffene gehört werden. Die Beteiligung soll nicht eingeschränkt werden. Dennoch sollten Beteiligungsverfahren effizienter ausgestaltet werden. Digitalisierung muss daher gestärkt werden (so auch schon im Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen – OZG, Planungssicherstellungsgesetz – PlanSiG, insbesondere § 3 Abs. 1 PlanSiG). Die Bekanntgabe und Auslegung von Unterlagen sollten im Regelfall digital über ein Portal erfolgen (in Erweiterung des bestehenden UVPG-Portals). Einwendungen sollten ebenfalls im Grundsatz digital, ggf. unter Einhaltung von Formatvorgaben eingereicht werden und so ausgestaltet sein, dass eine elektronische Auswertung möglich ist. Erörterungstermine sollten jedoch – sofern sich die erhobenen Einwendungen nicht für eine Bearbeitung im schriftlichen Verfahren eignen – im Grundsatz, wie bisher, „analog“ stattfinden. Soweit dies im Einzelfall sachdienlich ist, kann aber – nach dem Vorbild von § 5 PlanSiG – auch ein digitaler Erörterungstermin vorgesehen werden.

2) Anpassungsbedarf

Es sind Anpassungen in den Zulassungsgesetzen erforderlich, u.a. im Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), im Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) und der 9. BImSchV,

im Baugesetzbuch (BauGB) und im Gesetz über Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVPG).

>> Vor dem Hintergrund, dass gerade in größeren Vorhaben mit überregionaler Bedeutung oftmals ein Aufkommen von Einwendungen und Anmerkungen im mittleren fünfstelligen Bereich zu verzeichnen ist, ergibt sich hieraus die Aussicht auf eine erhebliche Beschleunigung des Verfahrens. <<

Wir empfehlen, in § 4 der 9. BImSchV beispielsweise die Verpflichtung der Behörden zu regeln, für die Übermittlung der Antragsunterlagen gemäß § 3a VwVfG einen elektronischen Zugang zu eröffnen, der eine sichere Übermittlung der Unterlagen gewährleistet. Sodann sollten die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass elektronisch erhobene Daten für die digitale Öffentlichkeitsbeteiligung nutzbar sind. Bislang wird in der Regel – über das UVP-Portal – nur ein Teil der Antragsunterlagen elektronisch abrufbar gemacht. Die Auslegung und die Erhebung und Auswertung von Einwendungen erfolgt dagegen meist analog. Durch eine Ergänzung der Auslegungsvorschriften (insbesondere § 73 VwVfG, § 10 der 9. BImSchV, § 18 UVPG) könnte eine elektronische Auslegung obligatorisch gemacht werden, verbunden mit der Maßgabe, dass Einwendungen unter Verwendung elektronischer Formatvorlagen erhoben werden müssen.

Hiermit würde die Möglichkeit geschaffen, die Einwendungen auch elektronisch auszuwerten. Vor dem Hintergrund, dass gerade in größeren Vorhaben mit überregionaler Bedeutung nicht selten ein Aufkommen von Einwendungen und Anmerkungen im mittleren fünfstelligen Bereich zu verzeichnen ist, ergibt sich hieraus die Aussicht auf eine erhebliche Beschleunigung des Verfahrens. Mithilfe geeigneter Schnittstellen könnten in die mit künstlicher Intelligenz gestützte Auswertung die Erkenntnisse der informellen Beteiligung mit eingebracht und so zusätzliche Effizienzgewinne erzielt werden.

Bei alledem ist sicherzustellen, dass ein gleichberechtigter Zugang zu den Informationen und Verfahren für alle gewährleistet bleibt. Dies

dürfte auch bedeuten, dass an den bisherigen Auslegungsorten die Möglichkeit eröffnet wird, in das elektronische Auslegungsportal Einsicht zu nehmen. EDV-technisch ungeübte Bürger*innen sind bei Bedarf anzuleiten. Ihnen ist die Möglichkeit zu verschaffen, ihre Einwendungen alternativ zur Eingabe in die hierfür vorgesehene Formatvorlage auch zu Protokoll geben zu können. Bei der elektronischen Auswertung ist zu gewährleisten, dass durch diese zwar eine Strukturierung und Gruppierung erfolgt, der Behörde aber die Möglichkeit verbleibt, die individuelle Einwendung zur Kenntnis zu nehmen. Bei der Verarbeitung der Einwendungen ist sicherzustellen, dass die Vorgaben der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) eingehalten werden.

VII. ZENTRALER FACHEXPERTISEPOOL UND CLEARINGSTELLE



1) Kurzbeschreibung

Die stetig steigende Komplexität insbesondere klimarelevanter Transformationsvorhaben geht mit einem zunehmenden Bedarf der mit den Genehmigungsverfahren befassten Behörden nach Expertise in den jeweils betroffenen Materien einher.

>> Die Bündelung von Expertise zu allen der in den Vorhaben relevanten Fachmaterien sollte zugleich Synergien in Bezug auf den Personalbedarf erschließen, da hiermit ein Ausbau von Doppelstrukturen vermieden wird. <<

Es wird deshalb in den Bundesländern jeweils ein zentraler Pool von bei der Umweltverträglichkeitsprüfung von Vorhaben und komplexen bautechnischen Fragen erfahrenen und mit den öffentlichrechtlichen Vorgaben vertrauten Expert*innen (**Fachexpertisepool**) eingerichtet, der den am Genehmigungsvorhaben beteiligten Behörden und ihren Mitarbeiter*innen kurzfristig unverbindliche Auskünfte erteilt. Hierdurch würde das Verfahren beschleunigt, weil die Informationsgewinnung in komplexen Verfahren vereinfacht wird. Die Bündelung von Expertise zu allen der in den Vorhaben relevanten Fachmaterien sollte zugleich Synergien in Bezug auf den Personalbedarf erschließen, da hiermit ein Ausbau von Doppelstrukturen vermieden wird. Zusätzlich sollten **Clearingstellen** eingerichtet werden, die auf Anforderung der

Vorhabenträgerinnen Fragen, die zwischen Vorhabenträgerinnen und der Genehmigungsbehörde oder zwischen den beteiligten Fachbehörden unterschiedlich bewertet werden, neutral, aber auch rechtsunverbindlich klären können.

Insgesamt soll mit der Maßnahme erreicht werden, dass Fachwissen gebündelt verfügbar gemacht und nicht flächendeckend vorgehalten werden muss, wo es nur punktuell benötigt wird.

2) Anpassungsbedarf

Zu klären ist v.a. die Frage nach der institutionellen Anbindung.

In Bezug auf den Fachexpertisepool kommt zum einen die Ansiedlung bei bereits bestehenden Landesämtern mit einschlägiger fachlicher Zuständigkeit in Betracht, wie etwa Landesämtern für Naturschutz bzw. für Bauen und Verkehr. Besonders vorteilhaft wäre die Einrichtung einer eigenständigen, von der für die Genehmigungsbehörde zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde unabhängigen Organisationseinheit. Hierdurch wird zum einen sichergestellt, dass ressortübergreifend alle berührten Fachmaterien repräsentiert und zugleich eine größtmögliche Neutralität gewährleistet sind. Auf die Einrichtung in allen

Bundesländern könnte im Rahmen der Umweltministerkonferenz hingewirkt werden. Zwecks möglichst schneller und einheitlicher Verwirklichung böte sich alternativ die Möglichkeit an, die Einrichtung durch Bundesgesetz vorzuschreiben. In kompetenzrechtlicher Hinsicht zu beachten wäre in diesem Fall Art. 84 GG, wonach die Länder im Fall des Vollzuges von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheit sowohl die Einrichtung der Behörden als auch das Verwaltungsverfahren regeln. Trifft der Bund diesbezüglich eigene Regelungen, steht den Ländern insofern eine Abweichungsbefugnis zu. Die Mitglieder des Fachexpertisepools sollten vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlich garantierten Kompetenzgefüges mit rein beratenden Funktionen ausgestattet und die Unverbindlichkeit der Auskünfte sollte zur Wahrung des Amtsermittlungsgrundsatzes gewährleistet werden. Die Ausstattung mit derartigen, rein beratenden Funktionen stellt keinen Eingriff in die Zuständigkeitsregelungen dar. Es ist zudem empfehlenswert, die Bearbeitungszeit näher zu bestimmen, um zu gewährleisten, dass die erbetenen Auskünfte im Interesse der Verfahrensbeschleunigung möglichst schnell, aber sorgfältig vorbereitet und erteilt werden können. Schließlich ist eine ausreichende personelle Ausstattung sachdienlich, um in der tatsächlichen Umsetzung die erwünschte Verfahrensbeschleunigung zu erreichen.

Um rechtliche Streitigkeiten möglichst frühzeitig ausräumen und auf diese Weise gerichtlichen Verfahren vorbeugen zu können sowie zur Verminderung des Maßes an Verantwortung

der einzelnen Sachbearbeiter*innen, empfiehlt sich darüber hinaus die Einrichtung einer **Clearingstelle** auf Länderebene, welche sich zu streitigen Rechtsfragen unverbindlich äußern kann, sofern von den Vorhabenträgerinnen ein entsprechender Bedarf angemeldet wird. Sie sollte bei der Landesregierung angesiedelt sein und sämtliche Ressorts repräsentieren. Zu berücksichtigen sind hier ebenfalls die bereits hinsichtlich der Einrichtung des Fachexpertisepools angestellten Erwägungen zu Art. 84 GG. Auch die Schaffung von bei den Landesregierungen als Stellen der unmittelbaren Staatsverwaltung angesiedelter Clearingstellen dürfte nach dem Vorstehenden als Einrichtung von Behörden anzusehen sein. Ggf. sollte eine solche sowohl bundes- als auch landesrechtlich geregelt werden, um sämtliche Genehmigungsverfahren abzudecken, da den Ländern für die landesgesetzlich geregelten Genehmigungsverfahren die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz zusteht.² Spiegelbildlich zu dem Ausbau der Fachexpertise auf der Ebene der Verwaltung ist auch in der Verwaltungsgerichtsbarkeit für eine fachliche und personelle Stärkung der für Planung und Genehmigung zuständigen Kammern und Senate zu sorgen.

Ggf. ist, sofern der eigene Wirkungskreis der Gemeinden betroffen ist, was insbesondere auf den Erlass von Bauleitplänen zutrifft, das kommunale Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden nach Art. 28 Abs. 2 GG zu beachten, das durch eine bloße Konsultationspflicht aber nicht berührt sein dürfte.

² Die Verpflichtung zur Konsultation der Clearingstelle erfolgt in einer bundesgesetzlichen Regelung, die die Länder als eigene Angelegenheit vollziehen. Insoweit könnte also die grundsätzlich bestehende Abweichungsbefugnis der Länder im Anwendungsbereich des Art. 84 GG mit Zustimmung des Bundesrates ausgeschlossen werden.

VIII. BESCHLEUNIGUNG DES GENEHMIGUNGSVERFAHRENS



1) Kurzbeschreibung

Die Genehmigungsverfahren werden beschleunigt, indem die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass von mehreren Alternativen für die Genehmigungserteilung in der Regel diejenige gewählt wird, mit der das Vorhaben am schnellsten realisiert werden kann.

Hierzu wird zum einen der Vorrang der Vollgenehmigung mit Genehmigungsaufgaben vor der Aufteilung der Genehmigung in Teilgenehmigungen etabliert. Wo die Abschichtung der Entscheidung mittels Teilgenehmigungen, Vorbescheid oder der Zulassung des vorzeitigen Beginns einen größeren Beschleunigungseffekt verspricht, ist diese als Verfahrensalternative auch entsprechend attraktiv und niedrighschwellig auszugestalten. Insbesondere werden die Gebühren für das Verwaltungsverfahren so ausgestaltet, dass gestaffelte Verfahren nicht teurer sind als die einheitliche Gesamtgenehmigung (v.a. durch Anrechnung der Gebühren für Teilgenehmigungen). Soweit der Antrag auf Vorbescheid, Teilgenehmigung oder Zulassung des vorzeitigen Beginns von einem berechtigten Interesse abhängt, soll festgelegt werden, dass ein solches bei klimaschutzrelevanten Vorhaben stets gegeben ist. Es wird geprüft, in welchen Konstellationen Vorratsgenehmigungen nach dem Vorbild von § 18 Abs. 3 NABEG oder § 43j EnWG vorgesehen werden können.

Auch im Bereich Städtebau und Quartiersentwicklung sind Beschleunigungsmöglichkeiten zu stärken und planungsrechtliche Hindernisse zu beseitigen. Zu empfehlen ist dabei insbesondere eine Überarbeitung der Musterbauordnung mit dem Fokus der Ausweitung der Möglichkeit der Baugenehmigung im vereinfachten Verfahren insbesondere in Vorhaben, die weitgehend standardisiert umgesetzt werden können. Dies betrifft insbesondere das serielle und modulare Bauen bzw. Sanieren und das Bauen mit Bauteilen, für die eine Typenehmigung erteilt werden kann.

2) Anpassungsbedarf

Instrumente für eine Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens durch eine zielgerichtete Abschichtung von Teilentscheidungen sind größtenteils schon vorhanden, es gilt hier im Wesentlichen, Hindernisse für Ihre Nutzung zu beseitigen. Zu nennen ist hier insbesondere das Instrument des Vorbescheids, wie in § 9 BImSchG geregelt, bzw. der Teilgenehmigung, § 8 BImSchG. Entsprechende Instrumente finden sich regelmäßig auch in den Bauordnungen der Länder, z.B. §§ 76, 77 BauO NRW. Daneben ist im Immissionschutzrecht in § 8a BImSchG das Instrument der Zulassung des vorzeitigen Beginns vorgesehen, in § 17 Abs. 2 FStrG die Möglichkeit der Festsetzung vorbereitender Maßnahmen oder Teilmaßnahmen.

Eine negative Anreizwirkung geht hier von den Gebührenregelungen für das Genehmigungsverfahren aus. Bislang erfolgt in den Gebührenordnungen in der Regel keine verursachungsgerechte Anrechnung der Gebühren für die Zulassung des vorzeitigen Beginns bzw. für die ersten Teilgenehmigungen auf die abschließende Genehmigung. Dem ist durch eine bundeseinheitliche Leitlinie für die Gebührenerhebung zu begegnen, in der die Maßgabe aufgestellt würde, dass eine gebührenrechtliche Gleichstellung der gestaffelten Genehmigung gegenüber der einheitlichen Vollgenehmigung anzustreben ist. Die Höhe der Verwaltungsgebühren sollte dabei im Interesse der allgemeinen Verfahrensbeschleunigung auch an die Schnelligkeit der Durchführung des Verfahrens durch die Behörde gekoppelt werden.

>> Bislang erfolgt in den Gebührenordnungen in der Regel keine verursachungsgerechte Anrechnung der Gebühren für die Zulassung des vorzeitigen Beginns bzw. für die ersten Teilgenehmigungen auf die abschließende Genehmigung. Dem ist durch eine bundeseinheitliche Leitlinie für die Gebührenerhebung zu begegnen, in der die Maßgabe aufgestellt würde, dass eine gebührenrechtliche Gleichstellung der gestaffelten Genehmigung gegenüber der einheitlichen Vollgenehmigung anzustreben ist. <<

Auch soweit eine gebührenrechtliche Gleichstellung mit der Vollgenehmigung erfolgt, sollte von dem Instrument der Teilgenehmigung nur dort Gebrauch gemacht werden, wo diese tatsächlich zu einer Beschleunigung des Verfahrens führt. Kontraproduktiv ist die Auftrennung der Genehmigung, wenn sie dazu dient, auf das Fehlen bestimmter Nachweise wie die über die Betriebssicherheit, die Statikprüfung oder den Brandschutznachweis zu reagieren, die auch über die Aufnahme einer aufschiebend bedingten Auflage zur Genehmigung abgebildet werden kann. Hierzu könnte § 12 Abs. 1 BImSchG dahingehend modifiziert werden, dass die Genehmigung unter Bedingungen erteilt oder mit Auflagen verbunden werden soll, wenn damit die Erfüllung der in § 6 BImSchG genannten Genehmigungsvoraussetzungen sichergestellt werden kann.

Für das Planfeststellungsverfahren ist zu prüfen, ob die Voraussetzungen, unter denen der Planfeststellungsbeschluss gemäß § 74 Abs. 6 VwVfG durch eine Plangenehmigung ersetzt werden kann, auf dem Wege einer Verwaltungsvorschrift konkretisiert werden kann.

IX. OPTIMIERUNG DES BEHÖRDLICHEN VERFAHRENS



1) Kurzbeschreibung

Für das Genehmigungsverfahren wird die Effizienz und partnerschaftliche Zielgerichtetheit des Verfahrens als Leitlinie etabliert. Dies bedeutet, dass auf nicht benötigte Unterlagen verzichtet wird und mit der inhaltlichen Prüfung der Antragsunterlagen bereits vor der förmlichen Feststellung der Vollständigkeit begonnen wird. Indem die Bearbeitungsdauer in die Bemessung der Verwaltungsgebühr einzufließen hat, wird ein Anreiz für die Behörde zur zügigen Bearbeitung geschaffen.

Außerdem wird die Position der federführenden Genehmigungsbehörde gestärkt. Trotz Konzentrationsprinzip – vgl. insbesondere § 75 Abs. 1 VwVfG für das Planfeststellungsverfahren und § 13 BImSchG für das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren – stellt sich in der Praxis die formale zwischenbehördliche Abstimmung als Nadelöhr heraus. Deshalb wird das zwischenbehördliche Verfahren näher geregelt, indem inhaltliche Nachforderungen gestellt und bearbeitet werden. Bedenken der Behörde in Bezug auf die eigene Position vor dem Zeitpunkt der Antragstellung werden beseitigt.

2) Anpassungsbedarf

Die Regeln der interbehördlichen Zusammenarbeit werden in entsprechenden Verwaltungsvorschriften konkretisiert. Zwar existieren

bereits Vorschriften, die – wie § 73 Abs. 3a VwVfG oder § 11 der 9. BImSchV – eine Regelung über die Anhörung der zu beteiligenden Fachbehörden treffen und dabei auch Fristen für die Rückäußerung vorsehen, nach deren fruchtlosem Ablauf angenommen werden kann, dass sich die Behörde nicht äußern will bzw. keine Einwendungen bestehen. In der Praxis kommt jedoch aus verschiedenen Gründen der hiermit intendierte Beschleunigungseffekt immer wieder nicht zum Tragen. Dies beruht zum einen auf dem Fehlen hinreichend konkretisierter Rechtsvorgaben für die Zusammenarbeit. In einer die interbehördliche Abstimmung regelnden Verwaltungsvorschrift im Sinne des Art. 84 Abs. 2 GG könnte Folgendes geregelt werden:

a) Es werden Vorgaben definiert, welche der Antragsunterlagen von der federführenden Behörde an die zu beteiligende Behörde zu übermitteln und welche konkreten Prüfanfragen an diese zu richten sind. Dabei sollen ihre Fachreferate das Prüfmaterial so weit wie möglich vorstrukturieren und identifizieren, welche Unterlagen für eine fachbehördliche Prüfung zwingend erforderlich sind.

b) Es wird ein Regelbeispielkatalog von bei der Realisierung des Vorhabens zu beachtenden materiellen Anforderungen erstellt, deren Erfüllung nicht bereits vor der Erteilung der Genehmigung nachgewiesen sein muss, sondern die zum Gegenstand von aufschiebend be-

dingten Genehmigungsaufgaben gemacht werden sollen. Hierzu zählen Nachweise zu Statik und Betriebssicherheit, die erst im Rahmen der Detailplanungen erbracht werden können, die regelmäßig erst nach Genehmigungserteilung erfolgen.

c) Die Fristen, innerhalb derer die beteiligten Behörden ihre Stellungnahmen abgeben sollen, werden fachgebietsspezifisch und nach Prüfschritten ausdifferenziert. Standardprüfungspunkte und das Prüfen formaler Anforderungen sollen mit entsprechend kurzen Prüfzeiten versehen werden.

d) Es werden klare persönliche Zuständigkeiten benannt in dem Sinne, dass es in jedem Verfahren bei der federführenden Behörde eine*n Koordinator*in gibt, der/die sowohl gegenüber der Vorhabenträgerin als auch gegenüber den beteiligten Behörden zentrale*r Ansprechpartner*in ist („one face to the customer“).

Zum anderen ist die Zurückhaltung der federführenden Behörden, von den ihnen kraft der Konzentrationswirkung zukommenden Entscheidungsbefugnissen im Verhältnis zu den nachgeordneten Behörden Gebrauch zu machen, auch auf eine nicht ausreichende Personalausstattung zurückzuführen. Zu den Maßnahmen zur effizienten Gestaltung der Genehmigungsverfahren gehört deshalb zentral auch die personelle Stärkung des Verwaltungsmittelbaus.

>> In der Praxis kommt jedoch aus verschiedenen Gründen der hiermit intendierte Beschleunigungseffekt immer wieder nicht zum Tragen. Dies beruht zum einen auf dem Fehlen hinreichend konkretisierter Rechtsvorgaben für die Zusammenarbeit und zum anderen aus der – teils hieraus resultierenden – Zurückhaltung der federführenden Behörden, von den ihnen kraft der Konzentrationswirkung zukommenden Entscheidungsbefugnissen im Verhältnis zu den nachgeordneten Behörden Gebrauch zu machen. <<

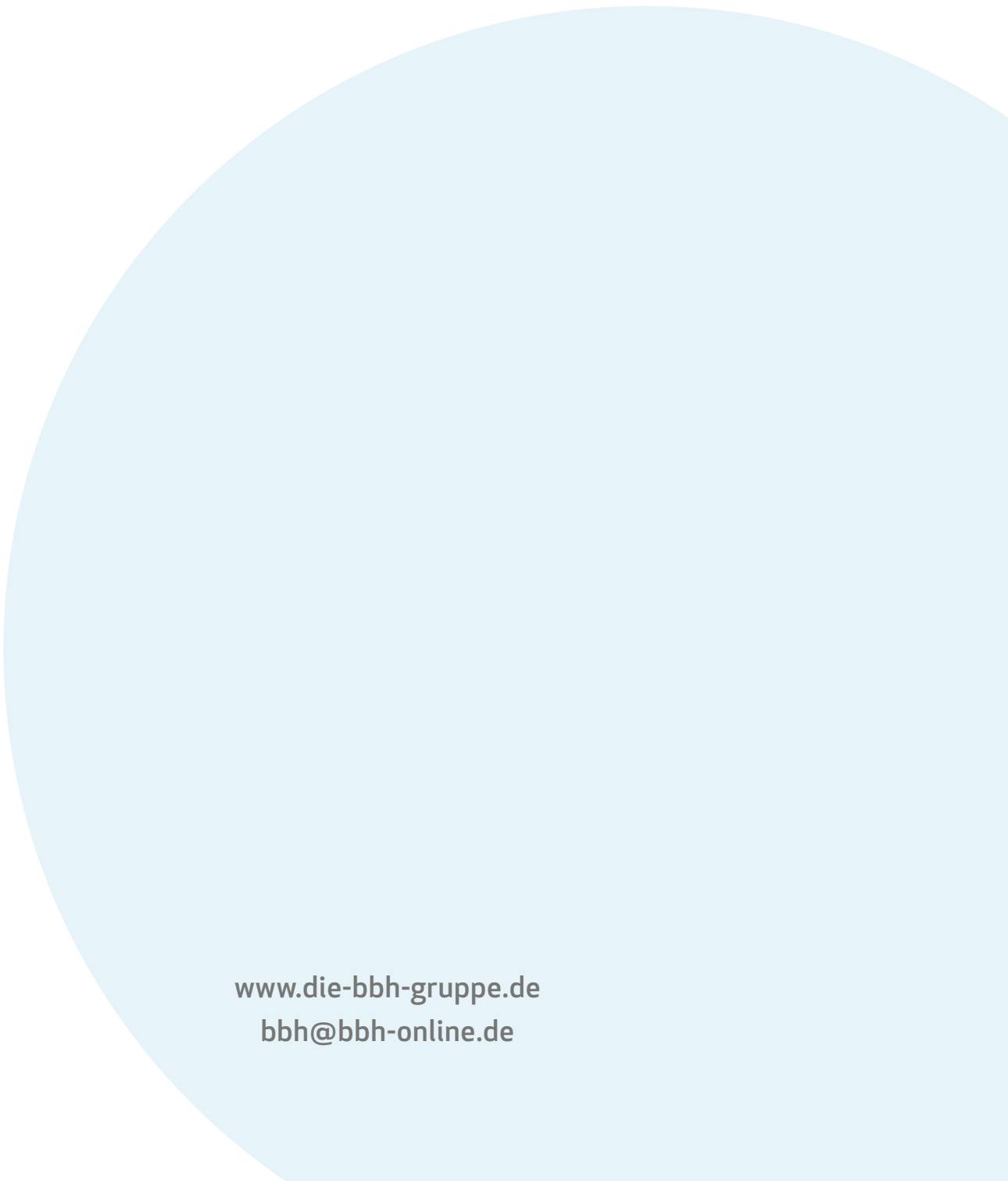
TEIL 3: ZUSAMMENFASSUNG

Die Probleme, denen sich die neue Regierung stellen will, wenn sie sich die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren vornimmt, sind nicht neu. Schon 1969 hat der Soziologe (und gelernte Jurist und Verwaltungsbeamte) Niklas Luhmann festgestellt, dass es sinnvoll ist, den Ablauf von Entscheidungsprozessen so zu regeln, dass ohne Überlastung einzelner Akteure möglichst viel Informationen erfasst, möglichst viel Alternativen abgewogen und doch die Entscheidungen möglichst rasch getroffen werden können. Die neun vorgestellten Maßnahmenkomplexe adressieren das.

Betrachtet man die Optionen der Bundesregierung, dürften mehr als die Hälfte mit machbarem politischen Überzeugungsaufwand durchsetzbar sein. Nimmt man die anderen Kriterien hinzu, sind die Maßnahmen aus dem Komplex „Privates Projektmanagement und Einsatz externer Sachverständiger*innen“ wahrscheinlich die „lowest hanging fruits“. Doch spricht das nicht gegen die anderen Maßnahmen, die – trotz mehr Gegenwind oder mehr Geldeinsatz – nachhaltige Verbesserungen erreichen könnten. Im Endeffekt wird keine Maßnahme allein, sondern ein intelligenter Mix die gewünschte Beschleunigung erreichen.

Zulassungsverfahren neu denken			
Klimarelevanz muss mehr Gewicht bekommen			
Fortlaufende behördliche Betrachtung von FFH- und Natura-2000-Gebieten			
Privates Projektmanagement und Einsatz externer Sachverständiger*innen			
Begleitung vor Genehmigungseinreichung			
Verbesserung des Beteiligungsverfahrens			
Zentraler Fachexpertisepool und Clearingstelle			
Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens			
Optimierung des behördlichen Verfahrens			

³ Niklas Luhmann, Legitimation durch Verfahren, 3. Aufl. 1993, S. 207f.



www.die-bbh-gruppe.de
bbh@bbh-online.de