

Ökologische

D e b a t t e

1

Alexandra Tryjanowski,  
Dr. Michael Zschiesche

# Zur Genehmigung von Infrastrukturprojekten in Deutschland oder Wie lange soll noch beschleunigt werden?

The approval of larger construction projects, such as the construction of roads or industrial facilities, is subject to certain legal conditions. These conditions include environmental protection standards. In this way, the legislature ensures that environmental protection concerns are observed in construction projects. Permit legislation is a central component of environmental protection law. For some years now, however, there has been the political will to simplify and accelerate approval procedures. More and more new laws are being passed to enable faster approval of construction projects. Meanwhile, environmental protection requirements are being eliminated or reduced. But do the changes in the law actually lead to an acceleration of the approval procedures? The article shows that up to date there have been no comprehensive studies on this topic. There is therefore no evidence that the relevant laws are effective. That means there is no comprehensible justification for the changes in the law.

Umwelt-, Wirtschafts- und Verkehrspolitikern in Deutschland beschäftigen sich seit 1990 fortlaufend mit Gesetzesvorhaben, die alle dem Ziel dienen, Genehmigungsverfahren für Infrastrukturprojekte immer weiter zu beschleunigen. Auf den ersten Blick spricht sowohl für Unternehmen wie für Bürger\*innen nichts gegen eine Vereinfachung und Beschleunigung von Genehmigungsverfahren. Bürokratische Hindernisse werden zur Seite geräumt, der Unternehmergeist gefördert. Niemand kann ein Interesse daran haben, Genehmigungsverfahren zu verkomplizieren und in die Länge zu ziehen. Eine solche nachvollziehbare Sichtweise beruht jedoch auf mehreren Annahmen. Zunächst auf der Annahme, dass die entsprechenden Gesetze tatsächlich zu einer Verschlankung und Vereinfachung von Verfahren führen, zum anderen auf der Annahme, dass Beschleunigung grundsätzlich immer etwas Positives ist.

Doch welche Belege gibt es hierfür? Existieren beispielsweise aussagekräftige Untersuchungen, die belegen, dass die entsprechenden Gesetze den intendierten Zweck erfüllen? Stellt Beschleunigung um jeden Preis tatsächlich das Allheilmittel dar, oder entstehen durch die Beschleunigungsgesetze nicht am Ende neue Probleme? Aus Sicht des Umweltschutzes ist zu fragen, ob durch die gesetzlichen Änderungen nicht Umweltschutzstandards verwässert werden. Beschleunigung um jeden Preis bedeutet oft auch Beschleunigung um den Preis des Umweltschutzes.

## Wichtiges Instrument zur Durchsetzung des Umweltrechts

Doch warum sind Beschleunigungsgesetze für das Umweltrecht so wichtig? Genehmigungserfordernisse sind Instrumente des Gesetzesvollzugs, umweltrechtliche Genehmigungserfordernisse Instrumente zum Vollzug des Umweltrechts<sup>1</sup>. Die entsprechenden Genehmigungsvorschriften sind, wie die inzwischen als Richterin beim Bundesverfassungsgericht tätige Getrude Lübke-Wolff bereits 1995 formulierte: „das einzige wirklich auf breiter Front wirksame Instrument für die behördliche Durchsetzung des geltenden Umweltrechtes.“<sup>2</sup> Abgesehen von solchen möglichen negativen Folgen für den Umweltschutz stellt sich ganz grundsätzlich die Frage, ob es überhaupt einen Beschleunigungsbedarf gibt. Es ist notwendig, das positive Beschleunigungsparadigma mit der Realität von Genehmigungsverfahren abzugleichen. Dafür genügt es jedoch nicht, die Annahmen des Gesetzgebers zu übernehmen und einen positiven Effekt einfach zu behaupten. Die vom Gesetzgeber intendierten Effekte müssen sich auch nachweisen lassen, denn auf ihnen

beruht letztlich die Rechtfertigung der Beschleunigungsgesetzgebung. Diese Frage ist umso dringlicher, als es sich hierbei nicht um einmalige Maßnahmen handelt, sondern die Bundesregierung zahlreiche Gesetze erlassen hat, die alle dem Ziel dienen, Genehmigungsverfahren zu beschleunigen.

In den 1990er Jahren wurden bis 1996 auf Bundesebene acht Gesetzesvorhaben vom Bundestag verabschiedet, die eine beschleunigte Genehmigung von Infrastrukturprojekten zum Ziel hatten. Anfang der 1990er Jahre ließen sich die entsprechenden Gesetzesänderungen mit dem immensen Umfang von Infrastrukturprojekten in den neuen Bundesländern begründen. Der politische Wille, die Infrastruktur der ehemaligen DDR an das Niveau der Bundesrepublik anzugleichen, erforderte ein möglichst schnelles und unkompliziertes Vorgehen. Doch bereits zwischen 2005 und 2009 wurden zwei weitere Beschleunigungsgesetze verabschiedet<sup>3</sup>. Nun begründete der Gesetzgeber die entsprechenden Gesetze nicht mehr mit der einmaligen Situation der Nachwendezeit, sondern damit, dass vermieden werden müsse, dass der notwendige Ausbau und die Verbesserung der gesamten Infrastruktur durch zu komplizierte und langwierige Genehmigungsverfahren verzögert oder gar verhindert werde. Mit den gleichen Argumenten wurden seit 2018 vier weitere Gesetze erlassen, die alle dem Zweck dienen sollen, Infrastrukturprojekte beschleunigt zu genehmigen.

## Postulierter Beschleunigungsbedarf

Angesichts der großen Zahl gleichlautender Gesetze, stellt sich die Frage, warum der Gesetzgeber hier beständig eingreifen und nachsteuern muss? Denn offensichtlich hat sich die äußere Situation, haben sich die bestehenden Probleme seit den 1990er Jahren nicht grundlegend verändert. Eine permanente rechtliche Nachjustierung lässt sich aber letztlich nur mit einer grundlegenden Veränderung der Ausgangssituation – wie beispielsweise in der unmittelbaren Nachwendezeit – rechtfertigen. Vergleicht man jedoch die Begründungen der Gesetzesvorhaben, so wird hierbei vom Gesetzgeber immer wieder auf den gleichen Sachverhalt verwiesen, werden immer wieder die gleichen Argumente angeführt, warum eine Beschleunigung von Genehmigungsverfahren notwendig sei. In diesem Zusammenhang muss die Frage erlaubt sein, ob die Gesetzgebung ihren eigentlichen Zweck bisher verfehlt hat.

Letztlich gehen alle Gesetzesvorhaben von der grundlegenden Annahme aus, dass es einen Beschleunigungsbedarf gibt. Doch auf welchen Erhebungen, auf welchen Daten und Informationen beruht diese Annahme? Haben die zahlreichen Beschleunigungsgesetze tatsächlich die intendierte Wirkung erzielt und zu einer effektiven Beschleunigung von Genehmigungsverfahren geführt? Gerade aus der Perspektive des Umweltschutzes kommt dieser Frage eine besondere Bedeutung zu. Denn wenn über die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren verhandelt wird, stehen immer auch Umweltstandards zur Disposition. Auch wenn der Gesetzgeber mehrfach betont hat, dass eine Beschleunigung nicht dazu führen dürfe, dass bestehende Umweltstandards verletzt werden, lassen sich schon jetzt negative Effekte benennen.

## Wachsende Unübersichtlichkeit

Jede Rechtsänderung greift in ein gewachsenes Zulassungsregime ein und verursacht in der Praxis immer einen zusätzlichen Aufwand. Dem kurzfristigen administrativen Mehraufwand steht im Idealfall eine langfristige Entlastung der Behörden gegenüber. Eine permanente Veränderung konterkariert diesen Effekt jedoch, da die zuständigen Behörden fortlaufend damit beschäftigt sind, die neue Rechtslage umzusetzen. Die Unabhängige Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch, eine Kommission mit hochrangigen Rechtsexperten, hatte schon 1998 die Unübersichtlichkeit neuer Regelungen als Bremsfaktor für zügige Zulassungsentscheidungen benannt. Angesichts der zahlreichen Gesetzesänderungen ist davon auszugehen, dass die damals diagnostizierte Unübersichtlichkeit seitdem eher zu- als abgenommen hat. Es ist damit zumindest fragwürdig, ob die Gesetzesänderungen tatsächlich dazu geführt haben, dass die entsprechenden Genehmigungsverfahren nun deutlich zügiger und effizienter ablaufen.<sup>4</sup>

Die meisten Beschleunigungsgesetze betreffen den Infrastrukturausbau im Verkehrsbereich. Darüber hinaus werden in den letzten Jahren auch Gesetze für den Netzausbau, für den Ausbau der IT-Infrastruktur und für den Umgang mit gerichtlichen Verfahren erlassen. In diesem Artikel sollen vor allem die Gesetzesvorhaben im Verkehrsbereich diskutiert werden.

## Fehlende Datengrundlage

Beschleunigungsgesetze zielen zuallererst auf Verfahrenserleichterungen. Dies erreicht man auch durch Veränderungen materieller, d.h. inhaltlicher Standards. Durch straffere Verfahren und den Abbau inhaltlicher Anforderungen – beispielsweise des

Umweltschutzes – sollen Genehmigungsverfahren beschleunigt werden. Für den Ausbau des Schienennetzes, der Bundesautobahnen und der Bundeswasserstraßen ist das Bundesverkehrsministerium (BMVI) zuständig. 2004 hat das Bundesverkehrsministerium das letzte Mal dem Bundestag einen Bericht zur Praxis eines Beschleunigungsgesetzes vorgelegt. Das in den 1990er Jahren mehrfach verlängerte und 2004 ausgelaufene Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz aus dem Jahr 1990 wurde 2004 auf ganzen 13 Seiten ausgewertet.<sup>5</sup> Seitdem sind in den Gesetzgebungsentwürfen keine Analysen für Probleme im Infrastrukturbereich veröffentlicht worden. In den Gesetzesbegründungen der letzten beiden Jahre findet man Sätze wie: „Angesichts der in Deutschland bestehenden großen Anzahl dringlicher Infrastrukturvorhaben ist eine Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsverfahren unerlässlich.“<sup>6</sup> Die Dringlichkeit des jeweiligen Beschleunigungsgesetzes wird nicht weiter begründet, sondern einfach als Tatsache vorausgesetzt.

Es besteht kein Zweifel daran, dass es gerade im Zusammenhang mit Großprojekten immer wieder zu Problemen und Verzögerungen in Deutschland kommt. Bei Großprojekten wie dem Bau des Berliner Flughafens oder dem Bau der Elbphilharmonie in Hamburg kam es bereits bei den Zulassungsverfahren zu Problemen. Grund hierfür waren die vielen bei der Planung zu beachtenden Aspekte sowie die zahlreichen äußeren Faktoren, die sich auf das gesamte Planungsgeschehen auswirkten. Doch lassen sich aus den Erfahrungen bei diesen Großprojekten Schlüsse auf die Gesamtsituation der Genehmigungspraxis in Deutschland ziehen? Sind die Probleme, die im Rahmen derartiger Großprojekte auftreten, typisch für das Genehmigungsregime in Deutschland? Diese Frage lässt sich nur beantworten, wenn man die einzelnen Infrastrukturprojekte in ihrem Kontext betrachtet und einen Überblick über das Gesamtgeschehen besitzt. Allerdings fehlt es bis heute an einer empirischen Auswertung der Zulassungsverfahren in Deutschland.

Bis heute gibt es kein Monitoring der Verkehrswegeplanung bzw. der entsprechenden Zulassungsverfahren. Wir wissen nicht einmal, wie viele Zulassungsverfahren in Deutschland pro Jahr durchgeführt werden. Die letzte umfassende Analyse der Genehmigungspraxis zur Infrastrukturplanung stammt aus dem Jahr 2005 und wurde für das Bundesland Baden-Württemberg erstellt.<sup>7</sup> Alle nachfolgenden Analysen beruhen entweder auf Einschätzungen und Einzelbeispielen (Innovationsforum Planungsbeschleunigung) oder beziehen sich auf Einzelsektoren (Eisenbahnplanung, 2019).<sup>8</sup>

**Tabelle 1** Gesetze zur Beschleunigung des Infrastrukturausbaus in Ostdeutschland bzw. in ganz Deutschland, die mit Einschränkungen von Beteiligungs- und Rechtsschutzmöglichkeiten im Zeitraum 1991–1996 einhergingen  
 Quelle: Zschesche, Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren Berlin, 2015, S. 122

Gesetz bzw. Gesetzesnovellen

Wohnungsbau-Erleichterungsgesetz	vom 17.5.1990 BGBl. I S. 929
Gesetz zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin, Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz – VerkPBG	vom 16.12.1991 BGBl. I, S. 2174
Gesetz zur Erleichterung von Investitionen und der Ausweisung und Bereitstellung von Wohnbauland Investitionserleichterungs- u. Wohnbaulandgesetz – InvErlWoBauldG	vom 22.4.1993 BGBl. I S. 466
Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege Planungsvereinfachungsgesetz – PIVereinfG	vom 23.12.1993 BGBl. I S. 2123
Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz – GenBeschIG	vom 12.9.1996 BGBl. I S. 1354
Gesetz zur Beschleunigung und Vereinfachung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren	vom 9.10.1996 BGBl, S. 1498
Sechstes Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze 6. VwGOÄndG	vom 1.11.1996 BGBl., S. 1626
Sechstes Gesetz zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes	Vom 11.11.1996 BGBl., S. 1690

Fundstelle

## Die Genehmigungspraxis als Blackbox

Um das Problem einer ineffektiven Infrastrukturplanung im Verkehrsbereich sachgerecht beschreiben zu können, ist es zunächst einmal notwendig, eine umfassende quantitative Analyse der vorhandenen Schwierigkeiten durchzuführen. Entsprechende Anfragen von Bundestagsabgeordneten zur Praxis von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich will oder kann das Bundesverkehrsministerium nicht beantworten.<sup>9</sup> Es ist dem Ministerium offensichtlich nicht

bekannt, wie viele Planfeststellungsverfahren (so heißt das Genehmigungsverfahren im Verkehrsreich) pro Jahr in welchen Bereichen (z. B. Straße, Schiene, Wasserstraße) im Verkehrsressort durchgeführt werden. Es lassen sich demzufolge auch keine belastbaren Aussagen darüber treffen, ob die Probleme, die im Rahmen der oben genannten Großvorhaben auftreten, typisch sind oder nicht.

Die Analyse des Innovationsforums Planungsbeschleunigung<sup>10</sup>, einem Expertenkreis erfahrener Verkehrspolitikern, beruhte ausschließlich auf der qualitativen Analyse von Einzelbeispielen – zumeist Groß-

vorhaben. Vermutlich werden pro Jahr in Deutschland etwa 600–800 Infrastrukturprojekte allein im Verkehrsbereich genehmigt.<sup>11</sup> Daher stellt sich die Frage, ob die vom Verkehrsministerium benannten Probleme symptomatisch sind oder nur in einzelnen Großprojekten auftreten. Die bestehende Datenlage erlaubt es nicht, weitreichende Aussagen über das Genehmigungsregime im Verkehrssektor zu treffen. Es ist nicht bekannt, wie lange welche Planungstypen im Verkehrssektor dauern, welchen Spezifika sie unterliegen und welche Probleme in den jeweiligen Bereichen auftreten und wie sich diese Probleme gewichten lassen. Es wäre daher zunächst einmal geboten, dass das BMVI zur Praxis der Verkehrsinfrastrukturplanung entsprechende Daten erhebt und ein wissenschaftlich basiertes Monitoring installiert. Die Ergebnisse eines solchen Monitorings müssten dann von Experten neutral und ergebnisoffen bewertet werden. Nur so könnten am Ende Maßnahmen abgeleitet werden, die auch tatsächlich Verbesserungen in der Praxis bewirken. Das können ggf. Veränderungen im Bereich Gesetzgebung sein. Möglicherweise sind aber auch nur Veränderungen im bestehenden Rechtsrahmen – also im Vollzug – sinnvoll und notwendig.

## Beschleunigung und kein Ende

Mit der Veröffentlichung des Abschlussberichtes „Innovationsforum Planungsbeschleunigung“ des BMVI<sup>12</sup> im Mai 2017 hat die Debatte zum Thema Beschleunigung wieder an Fahrt aufgenommen. Seit 2018 werden zugleich wieder verstärkt Beschleunigungsgesetze beschlossen und verabschiedet. Das Innovationsforum Planungsbeschleunigung tagte ein knappes Jahr, um, wie es im Abschlussbericht heißt, ohne Anspruch auf Vollständigkeit und politische Kompatibilität“ Empfehlungen zu erarbeiten. Am Forum nahmen neben den Landesverkehrsministern, hochrangigen Verkehrs- und Wirtschaftsexperten auch der BUND als einziger Vertreter von Umweltschutzinteressen teil. Der Umweltverband verließ die Verhandlungen des Forums jedoch aufgrund unüberbrückbarer inhaltlicher Differenzen bevor der gemeinsame Abschlussbericht veröffentlicht wurde.<sup>13</sup> Abschließend sprach das Innovationsforum Handlungsempfehlungen aus. Die Empfehlungen bezogen sich auf verschiedene Aspekte wie beispielsweise Projektmanagement, Einfluss des Verkehrsbereichs auf die Entwicklung des Umweltrechts oder Digitalisierung der Infrastrukturplanung. Ausgangspunkt war auch hier der Bedarf von Planungsbeschleunigung: „Trotz der vergangenen Beschleunigungsinitiativen wird von vielen Seiten der Bedarf gesehen, sich der Planungsbeschleunigung erneut anzunehmen. Zwischen Planungsbeginn und Bau-

freigabe von Projekten vergehen in der Regel immer noch viele Jahre, mitunter sogar Jahrzehnte.“<sup>14</sup>

Der Prüfauftrag des Forums verfolgte zwei Schwerpunkte: a) Optimierung von Verwaltungsabläufen und b) Optimierung naturschutzrechtlicher Prüfungen. Der erste Schwerpunkt ist einleuchtend, der zweite eher weniger. Welche Gründe lassen sich dafür anführen, dass gerade bei der Berücksichtigung naturschutzrechtlicher Vorgaben ein besonderer Optimierungsbedarf besteht? Vor diesem Hintergrund verwundert es, dass an dem Forum kaum Experten mit naturschutzfachlichem Hintergrund teilnahmen. Das offensichtliche Ungleichgewicht in der fachlichen Expertise hat den BUND am Ende auch mit dazu bewogen, die Zusammenarbeit aufzukündigen. Es bestand der berechtigte Verdacht, dass die Experten des BUND hier eher eine Alibifunktion erfüllen sollten.

Insgesamt umfasste die Anlage 1 des Endberichts des Innovationsforums 126 Empfehlungen. 54 Empfehlungen behandeln Aspekte des Naturschutz- und Umweltrechts. Aus den 126 Vorschlägen wurde vom BMVI kurz vor der Bundestagswahl 2017 ein 12 Punkte – Plan erstellt. Das BMVI (unter dem damaligen Verkehrsminister Alexander Dobrindt) sonderte aus den 126 Vorschlägen einige ihm wichtige Vorschläge aus und stellte sie der Öffentlichkeit vor. Viele dieser 12 Dobrindt-Punkte haben dann auch Eingang in den Koalitionsvertrag der Bundesregierung im März 2018 gefunden. Bereits im Herbst 2018 legte die Bundesregierung auf der Grundlage dieser 12 Punkte neue Gesetzesvorschläge zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren vor. Folgende Gesetze mit Bezug zur Verkehrsinfrastruktur sind seit Herbst 2018 vom Bundestag verabschiedet worden: **Tabelle 2**

Hier kann im Einzelnen nicht auf alle vier Gesetze eingegangen werden. Zu allen Gesetzen hat das UfU – jeweils zusammen mit dem Deutschen Naturschutzring (DNR) – Stellungnahmen verfasst.<sup>15</sup>

## Digitalisierung von Beteiligungsprozessen: Anspruch und Wirklichkeit

Im Folgenden soll am Beispiel des Planungssicherstellungsgesetz (PlanSIG) gezeigt werden, dass Anspruch und Wirklichkeit in der Beschleunigungsgesetzgebung häufig auseinanderfallen. Das Gesetz soll in erster Linie die Öffentlichkeitsbeteiligung für Zulassungs- und Genehmigungsverfahren unter den Bedingungen der SARS-CoV-2-Pandemie rechtlich sicherstellen. Damit stellt es kein klassisches Beschleunigungsgesetz dar, nimmt aber einige Vorschläge zur stärkeren Berücksichtigung digitaler Beteiligungsfor-

**Tabelle 2** Beschleunigungsgesetze zwischen 2018 und 2020 auf Bundesebene  
Quelle: UfU e.V.

Gesetz		Fundstelle
	Gesetz zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich	vom 29.11.2018 BGBl. I S. 2237
	Gesetz zur weiteren Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich	vom 03.03.2020 BGBl. I S. 433
	Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz	vom 22.03.2020 BGBl. I S. 640
	Planungssicherstellungsgesetz	vom 28.05.2020 BGBl. I S. 1041

mate aus dem Innovationsforum Planungsbeschleunigung auf. Das Gesetz ist zunächst bis 31.03.2021 befristet worden. Jedoch gehen nahezu alle Experten davon aus, dass es verlängert werden wird. Gegen eine Überführung der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung in digitale Formate, Kernanliegen des PlanSIG, ist grundsätzlich nichts einzuwenden. Allerdings führt die Umstellung auf digitale Formate zunächst bei allen Beteiligten – Verwaltungen, Umweltverbänden, Bürger\*innen – zu einem Mehraufwand.

Sich mit neuer Software und neuen Verfahrensabläufen vertraut zu machen, kostet Zeit und Geld. Die in vielen Unternehmen und Betrieben derzeit vorgenommenen Umstellungen auf digitale Formen der Kommunikation infolge der SARS-Covid-2 Pandemie liefern dafür reichlich Anschauungsmaterial. Zugleich darf die Digitalisierung sich nicht nur auf die bloße Bereitstellung digitaler Formate beschränken, sondern die Beteiligten müssen auch im Umgang mit diesen neuen Formen der Kommunikation und Beteiligung geschult werden. Dazu bedarf es gezielter Förderprogramme – andernfalls führt die Digitalisierung nicht zu einer Vereinfachung und Beschleunigung von Beteiligungsverfahren, sondern werden diese im Gegenteil erschwert. Zugleich fällt auf, dass sich das PlanSIG zwar einerseits für eine Digitalisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung ausspricht, diese aber dann wiederum nicht konsequent präferiert und einfordert. Gemäß § 5 PlanSIG soll es zukünftig möglich sein, Erörterungs-

termine in Form von Online-Konsultationen durchzuführen. Zugleich soll es jedoch weiterhin möglich sein, die entsprechenden Einwendungsverfahren wie bisher üblich in schriftlicher oder auch analoger Form durchzuführen. Somit bleibt es der Anhörungsbehörde überlassen, für welche Form der Öffentlichkeitsbeteiligung sie sich am Ende entscheiden. Der Gesetzgeber hätte an dieser Stelle einen Vorrang für die im Hinblick auf die Frage der Beteiligung sinnvollsten Formate normieren sollen. Es wäre sogar denkbar gewesen, Online-Konsultationen und Videokonferenzen zusammenzuführen. Hierfür müssten weitere Formate entwickelt werden und die Erfahrungen mit dem neuen Covid-Gesetz ausgewertet werden. Solange es weiterhin an den technischen Voraussetzungen und Erfahrungen fehlt, Beteiligungsprozesse digital durchzuführen, ist die face-to-face-Kommunikation in jedem Fall vorzuziehen. Für einen Online-Erörterungstermin braucht es noch Lernerfahrungen, um diesen zumindest einigermaßen ähnlich strukturiert und aktiv durchführen zu können wie einen Termin in einem Versammlungsraum.

## Beschleunigungspotentiale jenseits von Gesetzesänderungen

Zunächst ist zu fragen, warum die Bundesregierung bei der Analyse der Genehmigungspraxis von Infrastrukturvorhaben immer nur auf den Faktor Zeit (Beschleunigung von Verfahren) schaut. Eine optimale Genehmigungspraxis sollte sich u.a. auch an der Qualität der Genehmigungsentscheidung (z.B. ausgewogene Einbeziehung aller Belange) und an der Akzeptanz für die zu treffende Entscheidung messen lassen können.

Ogleich der Erfahrungsbericht zum Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz aus dem Jahr 2004 mit seinen nur 13 Seiten viel zu kurz geraten war, enthält er doch zumindest einige Themen und Vorschläge, die im Forum Planungsbeschleunigung keine oder nur eine untergeordnete Rolle gespielt haben. So wurden beispielsweise technische Standards und die Qualität von Planungsunterlagen thematisiert. So führt der Erfahrungsbericht zum Thema technische Standards aus: „Zum anderen kommt es gerade in den verwaltungsinternen Verfahrensabschnitten für die Bemessung des Arbeits- und Zeitaufwandes neben den Anforderungen aus den verschiedenen Fachgesetzen vor allem auch auf die fachlich-technischen Vorgaben an. Eine Reduzierung technischer Vorgaben und Standards führt zusätzlich mittelbar auch dadurch zu einer Beschleunigung, dass mit den hierdurch eingesparten Haushaltsmitteln andere Vorhaben früher anfinanziert werden können.“<sup>16</sup> Ähnlich klar und bestimmt äußert sich der Erfahrungsbericht auch zur Qualität und Vollständigkeit der Planungsunterlagen: „Es bleibt ferner festzuhalten, dass auch die Qualität der im Planfeststellungsverfahren vorgelegten Planunterlagen Einfluss auf die Dauer des Planfeststellungsverfahrens hat, da bei unzureichenden Unterlagen der Träger des Vorhabens im Planfeststellungsverfahren Ergänzungen seiner Planunterlagen vornehmen muss, die das Verfahren zeitmäßig belasten.“<sup>17</sup>

Jan Ziekow kam für das Bundesland Baden-Württemberg 2005 zu ähnlichen Befunden. In seiner Untersuchung fasst Ziekow zunächst alle Faktoren zusammen, die zu einer Verlangsamung bzw. Verzögerung von Genehmigungsverfahren führen können. Mit Hilfe einer empirischen Untersuchung konkreter Einzelfälle war es ihm zudem möglich, die Faktoren entsprechend zu gewichten, d.h. herauszuarbeiten, welche Faktoren sich wie stark auf die Dauer der Genehmigungsverfahren auswirken. Folgende Faktoren haben laut der Studie von Ziekow eine erhebliche Relevanz für die entsprechenden Genehmigungsverfahren:

- ▷ die Unvollständigkeit der Antragsunterlagen, die eine erhebliche Verzögerungsursache darstellt<sup>18</sup>
- ▷ die Fristsetzung bei der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange, die eine deutliche Beschleunigungswirkung zeigt
- ▷ das Sternverfahren bzw. die sternförmige Beteiligung der Träger öffentlicher Belange, die als effektiver Beschleunigungsfaktor beschrieben wird

Hingegen bewertete Ziekow folgende Faktoren, als weniger relevant für die Dauer von Zulassungsverfahren:

- ▷ die Öffentlichkeitsbeteiligung
- ▷ gesetzliche Fristen für die Verfahrensdauer ab Vollständigkeit der Unterlagen,
- ▷ die Zulassung des vorzeitigen Beginns
- ▷ die Einsetzung eines externen Projektmanagers
- ▷ die Führung einer Verfahrensübersicht bzw. eines Fristenkatalogs durch die Zulassungsbehörde
- ▷ die Vorantragskonferenz/Beratung vor Antragstellung,
- ▷ die Behördenpräklusion
- ▷ die Koordinierungskonferenz

Angesichts der Klimaschutzziele erhält der Ausbau des Eisenbahnschiennetzes politisch eine zunehmende Bedeutung. Vor diesem Hintergrund untersuchte Ziekow mit seinem Team 2019, wie sich Genehmigungsverfahren beim Ausbau der Eisenbahn-Infrastruktur beschleunigen lassen. Auch in dieser Studie kommt Ziekow zu dem Schluss, dass sich Faktoren wie Personalmangel, fehlerhafte oder unvollständige Planungsunterlagen, der Mangel an Gutachtern, Probleme bei der Beteiligung von Behörden und der Öffentlichkeit oder Schwierigkeiten bei der Planung und Durchführung des Erörterungstermins negativ auf die Dauer des gesamten Genehmigungsverfahrens auswirken. Insgesamt ergibt sich auf der Grundlage der hier zitierten Untersuchungen ein komplexes Gesamtbild der Genehmigungspraxis. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, auf welcher Grundlage der Gesetzgeber, ohne über belastbare und repräsentative Daten zu verfügen, immer wieder neue Beschleunigungsgesetze erlässt. Um Genehmigungsverfahren nachhaltig effizienter zu gestalten, das machen die Untersuchungen von Ziekow deutlich, muss zunächst eine umfassende Analyse der Ausgangssituation der Genehmigungspraxis durchgeführt werden.<sup>19</sup>

## Vorschläge für mehr Effizienz bei Genehmigungsverfahren

Es gab jedoch - wie dargestellt - bislang nur wenige umfassende empirische Untersuchungen zur Praxis von Zulassungsverfahren in der Bundesrepublik Deutschland. Viele Daten von Untersuchungen zur Dauer von Zulassungsverfahren beruhen auf Befragungen von Mitarbeiter\*innen von Genehmigungsbehörden. Nur wenige Untersuchungen haben daneben weitere statistische Parameter analysiert. Insbesondere lassen sich in den meisten Fällen keine Aussagen über die Gewichtung der jeweiligen Faktoren treffen. Die Studien von Ziekow zeigen jedoch, dass sich die verschiedenen Faktoren unterschiedlich stark auf die Dauer von Genehmigungsverfahren auswirken. Auf der Grundlage entsprechender Analysen und Daten ließen sich somit wesentlich besser als bisher Vorschläge für mehr Effizienz in der Genehmigungspraxis erarbeiten. Es liegt auf der Hand, dass der Aufwand für eine derart umfassende und differenzierte Analyse groß ist. Hier liegt wahrscheinlich einer der Hauptgründe dafür, dass eine umfassende Analyse der Genehmigungspraxis in Deutschland bisher unterblieb. Angesichts der Relevanz des Themas und der zahlreichen Beschleunigungsgesetze überrascht es dann aber doch, dass die Datenlage so schlecht ist.

Aus den Untersuchungen Ziekows lassen sich konkrete Handlungsempfehlungen ableiten. So liefert die Studie klare Belege dafür, dass ein Sternverfahren, also ein Verfahren bei dem alle beteiligten Träger öffentlicher Belange gleichzeitig aufgefordert werden innerhalb einer festgelegten Frist Stellungnahmen abzugeben, zu einer effektiven Beschleunigung des gesamten Genehmigungsverfahrens führt. Sternverfahren setzen jedoch gut funktionierende und ausgestattete Genehmigungsbehörden voraus, die in der Lage sind, innerhalb einer bestimmten Frist ihre Stellungnahmen abzuliefern. Leider sind die entsprechenden Behörden oft weder personell noch von ihrer Funktion her auf ein Sternverfahren vorbereitet. Auf diesen Zusammenhang hat auch das Innovationsforum Planungsbeschleunigung von 2017 hingewiesen.<sup>20</sup> Auch die Bundestagsfraktion von Bündnis90/Die Grünen kommen in einem Kurzgutachten vom Januar 2020 zu dem Schluss, dass die Planungsbehörden oft weder personell noch technisch ausreichend vorbereitet seien, um Planungen zügig und effizient abarbeiten zu können. Zugleich weist das Kurzgutachten darauf hin, dass das Personal von Planungsbehörden aufgrund der unzureichenden Finanzierung nicht ausreichend qualifiziert sei und damit oftmals nicht rechtzeitig auf veränderte rechtliche Anforderungen reagieren könne.<sup>21</sup>

## Erhöhung des administrativen Aufwandes

Jede Gesetzesänderung erhöht zunächst den administrativen Aufwand. Fehlt es an Personal und können Fortbildungsmaßnahmen nicht durchgeführt werden, dann können die entsprechenden Gesetzesänderungen kontraproduktiv sein. Denn die Planungsbehörden können nicht mehr auf eingetübte Routinen zurückgreifen. Die neuen Rechtsregeln führen zunächst zu einer gewissen Verunsicherung, im Zweifelsfall wird dann lieber noch einmal nachgeprüft oder nachgefragt. Insgesamt bewirkt das in der Praxis eher eine Verlangsamung der Genehmigungsverfahren. Daher wäre es im Hinblick auf schnellere Verfahren sinnvoll, die Planungsbehörden - proportional zum Umfang der Unterlagen und der Höhe der Investitionssumme - besser auszustatten. Die Bundesregierung stellt seit Jahren mehr Geld für den Ausbau der Infrastruktur bereit, ohne dabei die zuständigen Behörden finanziell und personell aufzustocken. Sie darf sich daher nicht wundern, wenn auf die bereit gestellten finanziellen Mittel nicht zugegriffen wird.

Wer zu einer langfristigen und nachhaltigen Verbesserung der Genehmigungsverfahren beitragen möchte, der sollte außerdem stärker als bisher in Aus- und Fortbildungen investieren. Momentan können viele Stellen in den Genehmigungsbehörden nicht adäquat besetzt werden. Darum sollten zugleich langfristig wirksame Maßnahmen ergriffen werden, um dem Personalmangel begegnen zu können. Dabei sollte auch daran gedacht werden, neue Studiengänge einzurichten, die den komplexen Anforderungen auf diesem Gebiet gerecht werden.

Auch die Organisationsstruktur von Planungsbehörden lässt sich verbessern. Genehmigungsbehörden wissen nie genau, wie viele Zulassungsanträge in einem bestimmten Zeitraum eingehen und bearbeitet werden müssen. Es gibt Zeiten, in denen viele und Zeiten, in denen weniger Anträge zu bearbeiten sind. Daher bedarf es eines Zeitmanagements, um eine kontinuierliche Auslastung und eine gleichbleibende Bearbeitungszeit zu gewährleisten. Das setzt jedoch voraus, dass Mitarbeiter\*innen mit unterschiedlichen Aufgaben betraut werden können. Zugleich müssen Stabsstellen eingerichtet werden, die im Fall von besonders umfangreichen und schwierigen Projekten tätig werden können. Hierzu sollten jedoch nicht überall die gleichen Strukturen geschaffen werden.

Der Vorteil der föderalen Ordnung der Bundesrepublik besteht gerade darin, dass teures Spezialwissen und administratives Know-How sich gemeinsam nutzen lassen. So ließen sich mobile Behördenteams

bilden, die sich Bund und Ländern teilen könnten. Das hätte den Vorteil, dass sich Kompetenzen bündeln ließen und alle davon profitieren könnten.

Der Endbericht des Innovationsforums Planungsbeschleunigung enthält u.a. folgende Vorschläge für eine Verbesserung und Effizienzsteigerung von Genehmigungsverfahren:

- ▷ Hinreichende Personalausstattung der Genehmigungsbehörden
- ▷ Kontinuierliche Qualifizierung des Personals
- ▷ Behörden- und länderübergreifende Zusammenarbeit
- ▷ Verbesserung in der Zusammenarbeit mit den Naturschutzverbänden
- ▷ Zusammenarbeit interdisziplinärer Teams<sup>22</sup>

Weitere konkrete Empfehlungen des Innovationsforums betreffen das Projektmanagement, das Controlling, das Risikomanagement sowie die Standardisierung technischer Unterlagen.

Es mangelt somit nicht an konkreten Vorschlägen zur Verbesserung der Genehmigungspraxis. Entscheidend ist es nun, jene Vorschläge aufzugreifen und umzusetzen, die im Hinblick auf die Effektivität, Qualität und Akzeptanz der entsprechenden Genehmigungsverfahren den größten Erfolg versprechen.

## Fazit

Mit Blick auf die Bundestagswahlen 2021 ist es wichtig, sich systematischer als bisher mit der Genehmigungspraxis zu beschäftigen. Bei der Gewichtung der entsprechenden Maßnahmen müssen die verschiedenen Möglichkeiten, Genehmigungsverfahren zu beschleunigen, genau abgewogen werden. Nicht der Abbau von Umweltstandards und der Abbau von Beteiligungsmöglichkeiten sollte dabei im Vordergrund stehen, sondern die Verbesserung der Verwaltungsinfrastruktur und der Verfahrensabläufe. Hier liegen bereits konkrete Verbesserungsvorschläge vor, die nur noch umgesetzt werden müssen. Wenn man sich jedoch weiterhin auf im Kern symbolhafte und möglicherweise rechtswidrige Veränderungen bestehender Gesetze konzentriert, wie mit dem Maßnahmenengesetzvorbereitungsgesetz im Frühjahr 2020 geschehen, riskiert man eine Erosion des Rechtsstaats und einen weiteren Anstieg von problembehafteten Genehmigungsverfahren. Der tatsächliche Erfolg entsprechender Gesetzesänderungen ist angesichts der fehlenden Datengrundlage stark anzuzweifeln. Es ist im Gegenteil davon auszugehen, dass die permanente Veränderung der Rechtslage dazu führt, dass die Leistungsfähigkeit der zuständigen Behörden abnimmt. Dies kann am Ende auch dazu führen, dass das allgemeine Vertrauen in die Leistungsfähigkeit des Staates sinkt.

1 Getrude Lübke-Wolff: Beschleunigung von Genehmigungsverfahren auf Kosten des Umweltschutzes. Anmerkungen zum Bericht der Schlichter-Kommission, in: ZUR 1995, S. 57ff.

2 Getrude Lübke-Wolff, zitiert nach: Fritz Vorholz: Anschlag durch die Hintertür, ZEIT 35, 25.8.1995.

3 Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben (InfraStrPlanVBeschG) Gesetz v. 09.12.2006, BGBl. I S. 2833; Gesetz zur Reduzierung und Beschleunigung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren (ImSchRBeschG), Gesetz v. 23.10.2007, BGBl. I S. 2470, Nr. 53.

4 Beschlüsse des Koalitionsausschusses der Bundesregierung vom 8. März 2020 unter: <https://bit.ly/33jSEiY>.

5 Siehe Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz vom 2.1.2004, BT-Drs. 15/2311.

6 Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich v. 8.11.2019, Bundesrats-Drs. 582/19 S.1.

7 Ziekow, Jan; Oertel, Martin-Peter; Windoffer, Alexander: Dauer von Zulassungsverfahren – eine empirische Untersuchung zu Implementation und Wirkungsgrad von Regelungen zur Verfahrensbeschleunigung, Köln 2005.

8 Ziekow u.a. (Hrsg.): Optimierung der Anhörungsverfahren im Planfeststellungsverfahren für Betriebsanlagen der Eisenbahn des Bundes, Baden-Baden 2019.

9 Siehe BT-Drs. 19/02895 .

10 Abschlussbericht Innovationsforum Planungsbeschleunigung <https://bit.ly/34fULDn> sowie 12-Punkte-Plan des BMVI unter <https://bit.ly/3cNSSC3>.

11 Hochrechnung aufgrund langjähriger Beschäftigung mit der Infrastrukturplanung in Deutschland. Auf eine ähnliche Anzahl kam die Studie von Führ 2009, der die Anzahl von UVP-pflichtigen Verfahren in Deutschland pro Jahr mit etwa 772 +/- 150 Verfahren abschätzte, siehe Umweltbundesamt (Hrsg): „Evaluation des UVPG des Bundes, Auswirkungen des UVPG auf den Vollzug des Umweltrechts und die Durchführung von Zulassungsverfahren für Industrieanlagen und Infrastrukturmaßnahmen“, UBA-Texte 3/2009, Dessau 2009, S. 29.

12 Das Innovationsforum Planungsbeschleunigung wurde zwar vom BMVI im Juli 2016 einberufen, der Abschlussbericht gibt aber nicht zu 100% die Auffassung des BMVI wieder. Siehe hierzu auch, Abschlussbericht Innovationsforum Planungsbeschleunigung <https://bit.ly/34fULDn> S. 5f.

13 Ebd. S. 11.

14 Ebd. S. 10.

15 Siehe [www.ufu.de](http://www.ufu.de)

16 Erfahrungsbericht Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz, BT-Drs. 15/2311 v. 02.01.2004, S. 13.

17 Ebd.

18 Ziekow, Zulassungsverfahren, S. 97 ff.

19 Ziekow, Jan; Bauer, Christian; Scharpf, Lucia (u. a.): Optimierung der Anhörungsverfahren im Planfeststellungsverfahren für Betriebsanlagen der Eisenbahnen des Bundes, Baden-Baden 2019, S. 147 ff.

20 Siehe, Abschlussbericht Innovationsforum Planungsbeschleunigung, <https://bit.ly/34fULDn> S. 13.

21 Hoppe, Ralf; Hahn, Wulf (im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis90/Die Grünen: Maßnahmen und Instrumente zur Beschleunigung von Planungsprozessen unter Berücksichtigung der Bürgerbeteiligung und der gesetzlichen Mitwirkungsrechte der Umweltverbände, Marburg 2020, <https://bit.ly/3cPhCtj>.

22 Abschlussbericht Innovationsforum Planungsbeschleunigung, <https://bit.ly/34fULDn> S. 13 f.

## Alexandra Tryjanowski

Juristin, zwischen 2011 und 2013 als wissenschaftliche Mitarbeiterin und seit Mai 2019 als Projektleiterin im Fachgebiet Umweltrecht & Partizipation des UfU tätig.



## Dr. Michael Zschiesche

Diplom-Ökonom, Jurist, seit 1994 Vorstandssprecher des UfU, Leiter Fachgebiet Umweltrecht & Partizipation, Projektleitung nationaler und internationaler Umweltprojekte.



Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) regelt seit 2006, wann anerkannte Umweltverbände umweltrelevante Entscheidungen gerichtlich überprüfen lassen können. Seit 2019 überprüft das UfU im Auftrag des BMU und des UBA, ob es durch die Gesetzesänderungen zu einer Zunahme an umweltrechtlichen Rechtsbehelfen und damit zu einer deutlichen Verlängerung der Entscheidungsverfahren gekommen ist. Die Ergebnisse des Forschungsvorhabens werden 2021 der Öffentlichkeit vorgestellt.