



Deutsche Umwelthilfe



UfU



Planungsbeschleunigung in der neuen Legislaturperiode: Empfehlungen aus Sicht der Umweltverbände

Für die Bundesregierung ist die Beschleunigung von Infrastrukturplanungen eines der wichtigsten Projekte. Zwei Dutzend Mal wird es im Koalitionsvertrag der Ampelparteien erwähnt. Noch 2022 sollen alle notwendigen Entscheidungen getroffen und durchgesetzt werden, um die Dauer von Planungs- und Genehmigungsverfahren „mindestens zu halbieren“. Angesichts des Kriegs in der Ukraine wird auch die Forderung nach Reduzierung der Abhängigkeit von fossilen Energieträgern einen zusätzlichen Druck auf schnellere Planungsverfahren auslösen.

Die Umweltverbände begrüßen die Debatte über beschleunigte Planungs- und Zulassungsverfahren für eine an der Klimaneutralität ausgerichtete Infrastruktur sowie über die richtigen Instrumente, um dies zu erreichen. Dabei gilt nach allen Expertenmeinungen: Für die Genehmigung von Infrastrukturplanungen ist ein breiter und evidenzbasierter Maßnahmenmix erforderlich, um wirksame Verbesserungen in der Planungspraxis zu erzielen.

Klar ist: Es besteht ein dringender Beschleunigungsbedarf im Bereich von Klima- und Umweltschutzmaßnahmen, um das Ziel der Klimaneutralität naturverträglich zu erreichen. Notwendig ist künftig eine strikte Bewertung und Priorisierung von Infrastrukturprojekten nach ihrem Klima- und Umweltnutzen, anstatt hunderte von häufig klimaschädlichen Projekten z.B. in der Verkehrsinfrastruktur zu planen. Dabei müssen Klima- und Biodiversitätsschutz von vornherein zusammengedacht sowie integriert geprüft und durchgesetzt werden. Beschleunigungspotenziale lassen sich vor allem dadurch heben, dass potenzielle Konflikte zwischen Klima- und Artenschutz – auch durch übergreifende Lösungen - so weit wie möglich vermieden, im Übrigen frühzeitig erkannt und unter Beteiligung der Öffentlichkeit einer Lösung zugeführt werden.

Wichtig ist darüber hinaus, dass zunächst der geltende Rechtsrahmen besser ausgeschöpft und die zahlreichen Beschleunigungsgesetze - beispielsweise der letzten Legislaturperiode - genutzt und hinsichtlich ihres Nutzens für Planungsqualität und Beschleunigung evaluiert werden, bevor neue und umfangreiche Gesetzesänderungen beschlossen werden. Die in der 19. Legislaturperiode verabschiedeten Maßnahmen wie z.B. der Einsatz von Projektmanagern, die Nutzung von Antragskonferenzen, die Etablierung frühzeitiger Öffentlichkeitsbeteiligung sowie Planungsvereinfachungen bei kleineren Vorhaben (zum Beispiel im Eisenbahnbau) oder Fristsetzungen für Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren sollten konsequent angewendet werden. Der Schwerpunkt künftiger Beschleunigungsmaßnahmen sollte daher auf der Verbesserung des Vollzugs sowie der Stärkung untergesetzlicher Maßnahmen liegen. Denn grundlegende Gesetzesänderungen bedeuten immer Reibungsverluste durch Rechtsunsicherheit für Vorhabenträger und Genehmigungsbehörden.

Bewertung der Maßnahmen zur Beschleunigung aus dem Koalitionsvertrag

Im Koalitionsvertrag werden viele Maßnahmen angekündigt, deren Umsetzung auch von den Umweltverbänden seit Jahren gefordert werden. Hierzu gehören:

- Einführung einer frühestmöglichen und intensiven Öffentlichkeitsbeteiligung,
- Verbesserung der technischen und personellen Kapazitäten von Behörden und Gerichten,
- Entbürokratisierung und angemessene Digitalisierung von Planungs- und Genehmigungsprozessen,

- striktere und obligatorische Durchführung von Antragskonferenzen mit angemessener Feststellung des voraussichtlichen Untersuchungsrahmens unter Einbeziehung aller Akteure zu Planungsbeginn,
- Ausweitung von Fristsetzungen für Behörden,
- Schaffung eines Pakts für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung mit den Ländern unter Berücksichtigung der kommunalen Ebene,
- Einrichtung einer ressortübergreifenden Steuerungsgruppe
- Einführung eines regelmäßig evaluierten, ausreichend finanzierten und adaptiv entwickelten Artenhilfsprogramms, das zum Erhalt betroffener Arten beiträgt.

Der Koalitionsvertrag kündigt aber auch Maßnahmen an, die erkennbar wenig Beschleunigungspotenzial aufweisen, europarechtlich bzw. rechtsstaatlich stark umstritten sind oder in den Rechtsschutz eingreifen und damit absehbar langwierige rechtliche Auseinandersetzungen um ihre Zulässigkeit provozieren. Hierbei handelt es sich um:

- Die Wiedereinführung der materiellen Präklusion, obwohl diese vom Europäischen Gerichtshof erst am 14.1.2021 erneut klar und eindeutig für unionsrechtswidrig erklärt wurde und die nach allen empirischen Befunden keine Beschleunigungseffekte hätte,
- die Einführung von Stichtagsregelungen, ohne dass durch entsprechende Vorschriften sichergestellt wird, dass nach dem Stichtag eintretende Tatsachen durch Vermeidungs- und Kompensationsmaßnahmen berücksichtigt werden müssen. Andernfalls würden Stichtagsregelungen eine „Präklusion light“ schaffen, mit der Behörden unter Umständen wissentlich rechtswidrige Bescheide bzw. Genehmigungen erlassen müssten, was zu Rechtsunsicherheit führen würde,
- die Einführung einer Mitwirkungspflicht für Umwelt- und Naturschutzverbände, die rechtsstaatlich nicht zu legitimieren oder plausibel ist und die ansonsten auch keine Beschleunigungseffekte mit sich bringt,
- das Instrument von „Legalplanungen“, das europa- und völkerrechtlich fragwürdig ist und das Risiko steigert, dass sich Planungen am Ende sogar deutlich verlängern,
- die Ausweitung der sofortigen Vollziehung von Vorhaben bzw. der Wegfall der aufschiebenden Wirkung im Rechtsschutzverfahren, obwohl dadurch eine frühzeitige Schaffung von Fakten droht, ohne dass eine echte Reversibilität gegeben ist,
- Genehmigungsfiktionen, die zu Rechtsunsicherheiten führen, wenn keine abschließende Prüfung aller Belange stattgefunden hat und deren beschleunigende Wirkung damit angezweifelt werden darf.

Konkrete Umsetzungs- und Beschleunigungsvorschläge der Umweltverbände im Kontext des Koalitionsvertrags

Die Umweltverbände haben in der Vergangenheit zahlreiche Vorschläge zur Verbesserung der Planungs- und Genehmigungsverfahren unterbreitet. Folgende Empfehlungen als Reaktion auf den Koalitionsvertrag werden nachfolgend zusammenfassend dargestellt:

1. Frühzeitige und effektive Öffentlichkeitsbeteiligung

„Indem wir Bürgerinnen und Bürger früher beteiligen, machen wir Planungen schneller und effektiver.“ Dieses Bekenntnis der Ampelkoalition entspricht den langjährigen Forderungen der Umweltverbände und sollte unverzüglich umgesetzt werden. Eine effektive frühzeitige Beteiligung muss dabei stets auch die ernsthafte Prüfung aller sinnvollen Alternativen enthalten. In der Vergangenheit wurden obligatorische Beteiligungsvorgaben der EU in Zusammenhang mit der Strategischen Umweltprüfung (SUP), z.B. bei der Bundesverkehrswegeplanung 2016, in einer Form durchgeführt, die den Ansprüchen an eine echte Beteiligung in keiner Weise genügt.

Im Koalitionsvertrag fehlen ferner Aussagen zu Qualitätsstandards für die beabsichtigte „frühestmögliche und intensive Öffentlichkeitsbeteiligung“. Die Umweltverbände haben Vorschläge gemacht, wie frühe Beteiligungen strukturiert und unter Nutzung informeller Beteiligungsverfahren schneller zu guten Ergebnissen und breiter Zustimmung geführt werden können. Diese Verfahren sollten finanziell und personell unterstützt werden. Ein neu zu schaffendes Kompetenzzentrum Öffentlichkeitsbeteiligung bzw. ein(e) Partizipationsbeauftragte(r) sollte bei Formaten früher Beteiligung beraten und weiterbilden und in Konfliktsituationen schlichten.

2. Bessere Verzahnung der Verfahrens- und Prüfschritte

Die Umweltverbände lehnen die Zusammenlegung von Raumordnungsverfahren (ROV) und Planfeststellungsverfahren (PFV) ab, da beide Verfahren unterschiedliche Funktionen erfüllen: Das ROV endet mit der Entscheidung über die Raum- und Umweltverträglichkeit und enthält im Regelfall eine umfassende räumliche Alternativenprüfung, während im Planfeststellungsverfahren räumliche Alternativen kaum mehr Berücksichtigung finden. Das ROV beginnt zudem mit sinnvollen Beteiligungsschritten wie dem Scoping. Letzteres ist in der Praxis mit einer Beteiligung der Betroffenen und der Verbände verbunden und sollte konsequent für eine klare Aufgabenstellung für den UVP-Bericht und die zu berücksichtigenden Varianten genutzt werden. Das ROV könnte aber besser mit anderen Verfahrensschritten (Bedarfsplanung und PFV) abgestimmt und verzahnt werden.

Dem ROV geht häufig ein Bedarfsplan voraus, zu dem eine SUP durchgeführt werden muss. Hier sollten im Rahmen der Erstellung der Umweltberichte auch bereits Alternativen zu großen Projekten übersichtlich auf ihre Klimaschutz- und Biodiversitätswirkungen geprüft werden, um Konflikte und Lösungen deutlich zu machen und Hinweise für die weiteren Planungsschritte (ROV und PFV) zu liefern. Um Wiederholungen von Beteiligungsrunden mit demselben Teilnehmerkreis und ähnlichen Stellungnahmen zu vermeiden, schlagen wir vor, die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs. 3 VwVfG in das ROV zu integrieren und in Konfliktfällen mit informellen Beteiligungsverfahren – wie Dialogforen, Mediation, Runden Tischen, Projektwerkstätten, passend zur Problemlage – zu kombinieren.

Darüber hinaus kann bereits in der Phase der eigentlichen Konzipierung von Plänen oder Vorhaben, die in die Erarbeitung von Antragsunterlagen mündet, ein großer Beitrag zur Beschleunigung geleistet werden, indem den planenden Institutionen klare fachliche Anforderungen vorgegeben werden, die stringent aus den materiellrechtlichen Verfahrensanforderungen abgeleitet sind. Der fachliche Planungsprozess muss daher stärker vom Verwaltungsverfahren und den dort zu treffenden Entscheidungen her gedacht werden.

3. Verbesserung des Planungsmanagements

Maßnahmen zur Verbesserung des Planungsmanagements sind sofort umsetzbar. Insbesondere in der Phase vor der offiziellen Antragstellung geht viel Zeit durch fehlende Datengrundlagen, unzureichende Koordination und fehlende Prüfung von Alternativen verloren. Die zehn Empfehlungen der Reformkommission „Bau von Großprojekten“ aus dem Jahre 2018¹ für ein besseres, kooperatives Planungsmanagement wurden bisher kaum aufgegriffen. Verbesserungen bei der Beratung von Vorhabenträgern, damit die Antragsunterlagen vollständig, der guten fachlichen Praxis entsprechend und methodisch konsistent eingereicht werden, sind ein richtiger Ansatz der

¹ Die Empfehlungen sind: 1. Kooperatives Planen im Team; 2. Erst planen, dann bauen; 3. Risikomanagement und Erfassung von Risiken im Haushalt; 4. Vergabe an den Wirtschaftlichsten, nicht den Billigsten; 5. Partnerschaftliche Projektzusammenarbeit; 6. Außergerichtliche Streitbeilegung; 7. Verbindliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung; 8. Klare Prozesse und Zuständigkeiten/Kompetenzzentren; 9. Stärkere Transparenz und Kontrolle; 10. Nutzung digitaler Methoden - Building Information Modelling (BIM)

Ampelkoalition. Denn unvollständige und qualitativ nicht ausreichende Unterlagen sind ein wesentlicher Verzögerungsfaktor.

4. Kapazitätsaufbau für umwelt- und klimapolitisch prioritäre Projekte

„Wir werden die personellen und technischen Kapazitäten bei Behörden und Gerichten erhöhen“ – so richtig diese Aussage des Koalitionsvertrags auch ist, so schwierig ist es, auf einem leer gefegten Markt von Planer*innen und Ingenieur*innen sowie in den Umwelt- und Naturschutzfachbehörden ausreichend qualifiziertes Personal für tausende von Projekten zu finden. Deshalb müssen die begrenzt vorhandenen Kapazitäten für den Auf- und Ausbau klima- und umweltfreundlicher Infrastruktur sowie flankierend für wirksame Arten- und Biotopschutzmaßnahmen eingesetzt werden. Dies setzt eine klare Priorisierung der personellen und technischen Ressourcen voraus (anhand von neu zu schaffenden Kriterien z.B. prognostizierte CO₂-Einsparung und Auswirkungen auf den Artenschutz im Rahmen einer Strategischen Umweltprüfung).

Der Staat muss zudem ausreichend Mittel für gut ausgebildetes Personal in den Zulassungsbehörden bereitstellen und für das vorhandene Personal angemessene Fortbildungsmaßnahmen vorsehen. Hierzu sollten auch Umschulungen von Mitarbeiter*innen aus Fachbehörden gehören, deren Aufgaben sich bisher auf klima- und umweltschädliche Projekte konzentriert haben.

In einer längeren Übergangszeit wird es erforderlich sein, die zuständigen Behörden durch privatwirtschaftliche Dienstleister zu unterstützen. Hierfür müssen Möglichkeiten der Vergabe und Finanzierung geschaffen werden, die es den Behörden ermöglichen, sich flexibel und bedarfsgerecht Unterstützung zu holen.

5. Planungsvereinfachung

Planungsvereinfachungen wie das Instrument der Plangenehmigungen kommen insbesondere für kleinere (Sanierungs- und Ersatz-)Maßnahmen in Betracht, die aus Sicht des Klima- und Artenschutzes typischerweise nützlich oder zumindest unbedenklich sind. Das Investitionsbeschleunigungsgesetz aus dem Jahr 2020 zeigt, wie bei kleineren Maßnahmen auf Prüfschritte verzichtet werden kann.

Die Vorprüfung zur Feststellung der UVP-Pflicht von Vorhaben der Anlage 1, Spalte 2 UVP-Gesetz – auch als Screening bezeichnet – ist mit der Novellierung 2017 hingegen noch komplizierter geworden. Das Screening, das eigentlich als überschlägige Einschätzung durch die Behörde aufgrund existierender Unterlagen konzipiert und zügig durchzuführen ist, umfasst mittlerweile sieben Paragraphen, aus denen sich mehr als zwei Dutzend Fallgruppen ableiten lassen. Der Entwurf für eine neue UVP-Verwaltungsvorschrift (UVPVwV) umfasst rund 30 Seiten allein für das Screening und verdeutlicht den komplexen Regelungsgehalt, der in keinem Verhältnis mehr zur gesetzlichen Zielsetzung wie auch zur UVP-Richtlinie steht. Darüber hinaus haben wesentliche Komplexitätsverursachende Regelungen – z.B. die Trennung in eine standortbezogene und eine allgemeine Vorprüfung sowie die Regelungen zu kumulierende Vorhaben – keinerlei Rechtsgrundlage in der UVP-Richtlinie. Eine extreme Vereinfachung dieser Vorschriften würde eine starke Beschleunigung, verbunden mit einer größeren Rechtssicherheit der Verfahren, bewirken. In der Zeit, in der die umfangreichen Anforderungen aufgrund des Screenings abgearbeitet werden müssen, könnte durch eine stark vereinfachte Vorprüfung im Sinne einer Entscheidung „im Zweifel für die UVP“ der UVP-Bericht zu großen Teilen bereits erstellt sein.

Fazit

Planungsbeschleunigung ist kein Selbstzweck. Sie muss die gesellschaftliche Transformation effektiv voranbringen und ihre Akzeptanz fördern, das Klima schützen und den Schutz der biologischen Vielfalt sicherstellen. Dies erfordert:

- **Eine klare und nachvollziehbare Priorisierung von Projekten anhand einer ökologischen Kosten-Nutzen-Analyse, die Klimawirkungen und Auswirkungen auf die Artenvielfalt gleichermaßen einschließt,**
- **eine frühzeitige und ernsthafte Öffentlichkeitsbeteiligung, die grundlegende Alternativen einbezieht,**
- **eine bessere Ausstattung von Behörden, eine Priorisierung der personellen und technischen Ressourcen auf Klimaschutz und Wahrung der Artenvielfalt,**
- **ein verbessertes Planungsmanagement, das Vorhabenträger bei der Antragstellung unterstützt,**
- **Bürokratieabbau bei der UVP-Vorprüfung sowie Planungsvereinfachungen bei kleineren Sauerungs- und Ersatzmaßnahmen an klima- und umweltfreundlicher Infrastruktur.**

Die genannten Maßnahmen berücksichtigen noch nicht detailliert die speziellen Herausforderungen, die insbesondere im Kontext der Energiewende bewältigt werden müssen. Sie bieten aber ein notwendiges Grundgerüst, um Planungen zur Förderung der anstehenden Transformationsprozesse effektiv zu beschleunigen.

Stand: 23.03.2022

Kontakt: BUND, Dr. Werner Reh, Tel. 0176-45719292, rehwerner2@gmail.com; BBN, Prof. Klaus Werk, klaus.werk@werk-home.de; DUH, Dr. Cornelia Nicklas, Tel. 030-2400867-0, nicklas@duh.de; DNR, Florian Schöne, Tel. 030-6781775-99, florian.schoene@dnr.de; UfU, Dr. Michael Zschiesche, Tel. 030-428499332, michael.zschiesche@ufu.de; UVP-Gesellschaft, Dr. Joachim Hartlik, Tel. 05175-9291003; hartlik@uvp.de; NABU, Kari Fintzen, Tel. 01522.1722241, kari.fintzen@nabu.de,