

Planungsbeschleunigung als Voraussetzung für Transformation

Andrea Versteyl und Peter Kersandt

I. Ausgangslage

Das Thema Beschleunigung ist ein Dauerbrenner. Als vermeintliche (schnelle) Lösung gilt das Tätigwerden des Gesetzgebers, z.B. im Zusammenhang mit den Herausforderungen des globalen Klimawandels.¹

Die Regelungen für immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren haben sich grundsätzlich bewährt. In fernerer Vergangenheit konnten die Verfahren noch im Wesentlichen innerhalb des in § 10 Abs. 6a Satz 1 BImSchG vorgesehenen Zeitraums von 7 bzw. 3 Monaten (je nach Verfahrensart) abgeschlossen werden.

Die Praxis zeigt, dass dies seit etlichen Jahren nicht mehr der Fall ist. Gleichzeitig wächst die Zahl der zur Transformation der Wirtschaft, zur Dekarbonisierung, zum Ausbau der erneuerbaren Energien usw. durchzuführenden Genehmigungsverfahren stetig.²

1 Gesetz zur Beschleunigung des Einsatzes verflüssigten Erdgases v. 24.5.2022, BGBl. I S. 802 ff.; Zweites Gesetz zur Änderung des Windenergie-auf-See-Gesetzes und anderer Vorschriften v. 20.7.2022, BGBl. I S. 1325 ff.; Gesetz zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land v. 20.7.2022, BGBl. I S. 1353 ff.; Gesetz zu Sofortmaßnahmen für einen beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien und weiteren Maßnahmen im Stromsektor v. 20.7.2022, BGBl. I S. 1237 ff.; Viertes Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes v. 20.7.2022, BGBl. I S. 1362 ff.; Gesetz zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich vom 14.3.2023, BGBl. I Nr. 71; Gesetz zur Änderung des Raumordnungsgesetzes und anderer Vorschriften v. 22.3.2023, BGBl. I Nr. 88; Gesetz zur sofortigen Verbesserung der Rahmenbedingungen für die erneuerbaren Energien im Städtebaurecht v. 4.1.2023, BGBl. I Nr. 6; Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/1187 über die Straffung von Maßnahmen zur rascheren Verwirklichung des transeuropäischen Verkehrsnetzes v. 22.12.2023, BGBl. I Nr. 409; Gesetz zur Verbesserung des Klimaschutzes beim Immissionsschutz, zur Beschleunigung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren und zur Umsetzung von EU-Recht v. 3.7.2024, BGBl. I Nr. 225.

2 BDI, Beschleunigte Genehmigungen für die Transformation der Industrie – Mehr Klimaschutz durch fortschrittliche Industrieanlagen, Positionspapier vom 10.2.2022, abrufbar unter <https://bdi.eu/publikation/news/beschleunigte-genehmigungen-fuer-di-e-transformation-der-industrie-innovationen> (zuletzt abgerufen am 9.11.2024).

Von den jüngsten gesetzgeberischen Maßnahmen haben sich diejenigen zur Erleichterung des Brennstoffwechsels und zur Errichtung von LNG-Terminals als wirksam herausgestellt. Die Vollzugsfähigkeit und Wirksamkeit anderer gesetzlicher Instrumente, wie derjenigen zum beschleunigten Ausbau der Erneuerbare-Energie-Anlagen³ u.a. durch die Abwägungsdirektive des „überragenden öffentlichen Interesses“ (§ 2 Satz 1 EEG), muss sich erst noch erweisen.

Mit Ausnahme der Beschleunigungsgesetze zur Vollendung der deutschen Einheit zeigt die Erfahrung, dass gesetzliche Beschleunigungsinstrumente nur beschränkte Wirksamkeit entfalten.⁴ Grund dafür ist, dass sie im konkreten Zulassungsverfahren praktisch umgesetzt werden müssen und es hierbei häufig und über längere Zeit an Vollzugshinweisen fehlt.

Der Nationale Normenkontrollrat der Bundesregierung hat im Rahmen seiner Zuständigkeit für Themen der besseren Rechtsetzung bereits im November 2020 und Juni 2021 konkrete Vorschläge zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren, auch zur Erreichung der Klimaschutzziele, gemacht.

Die Beschleunigungsgesetze der laufenden Legislaturperiode betreffen – aus aktuellem Anlass – ganz überwiegend den Bereich der erneuerbaren Energien; dies gilt auch für die (im Ansatz richtigen) Instrumente zur Beschleunigung der verwaltungsgerichtlichen Verfahren.⁵

Mit der sog. Klimaschutznovelle des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG)⁶ sind weitere verfahrensrechtliche Beschleunigungsmaßnahmen in Kraft getreten, allerdings ganz überwiegend für Anlagen zur Errichtung von erneuerbaren Energien.

Es fehlen nach wie vor entsprechende Maßnahmen für alle anderen Investitionsvorhaben im Bereich von Industrie und Infrastruktur. Auch diese können einen wesentlichen Beitrag zum Klimaschutz, z.B. durch die Dekarbonisierung der Energieerzeugung oder die Rückgewinnung von Rohstoffen durch das Recycling von Abfällen, leisten.

3 Siehe Fn. 1.

4 Siehe dazu *Groß*, Beschleunigungsgesetzgebung – Rückblick und Ausblick, ZUR 2021, 75 ff.; *Roth*, Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung, ZRP 2022, 82 ff.; *Teßmer*, Entwurf eines Verfahrensbeschleunigungsgesetzes: Beschleunigung durch Abbau von Verwaltungskontrolle und Verfahrensrechten, ZUR 2006, 469 (473).

5 Gesetz zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich vom 14.3.2023, BGBl. I Nr. 71.

6 Gesetz zur Verbesserung des Klimaschutzes beim Immissionsschutz, zur Beschleunigung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren und zur Umsetzung von EU-Recht v. 3.7.2024, BGBl. I Nr. 225.

Gleichwohl ist es auch in diesen Bereichen bereits jetzt möglich, Zulassungsverfahren wirksam zu beschleunigen. Die entsprechenden Lösungen müssen in jedem Einzelfall durch eine enge Abstimmung des Antragstellers mit den Genehmigungsbehörden und Fachbehörden im konkreten Verfahren gefunden werden.

Zur Beschleunigung können die Genehmigungsbehörden durch frühzeitige, zielführende Beratung der Vorhabenträger und die Vorhabenträger durch die Vorlage vollständiger und prüffähiger Antragsunterlagen beitragen.

Für beide Seiten sind diese Aufgaben durch die materiellen Vorgaben des europäischen und nationalen Fachrechts einerseits und die Kontrolldichte bei der objektiv-rechtlichen Überprüfung von Zulassungsentscheidungen durch die Gerichte (nach Einführung des Verbandsklagerechts) andererseits nicht einfacher geworden.

Regelmäßig führen neue Vorgaben und materielle Standards, z.B. im Natur- und Artenschutzrecht, sowie deren Konkretisierung durch die Verwaltungsgerichte zu erheblichen Rechts- und Investitionsunsicherheiten. Sie verursachen Unsicherheiten im Vollzug, wiederholte fachbehördliche Prüfungen und damit Verzögerungen bei der Anwendung des Rechts. Änderungen der formellen und materiellen Anforderungen durch die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte können auf nicht bestandskräftige Zulassungsentscheidungen auch dann zurückwirken, wenn die Behörde diese Rechtsprechung bei ihrer Entscheidung noch gar nicht berücksichtigen konnte.⁷

Maßnahmen zur wirksamen Beschleunigung von Genehmigungsverfahren müssen daher im konkreten Verfahren sowohl auf Seiten des Antragstellers als auch auf Seiten der Behörde ansetzen. Der Vorhabenträger kann vor allem durch ein effektives Projektmanagement die Erstellung vollständiger und prüffähiger Antragsunterlagen gewährleisten und damit die Grundlage schaffen, um – bereits existierende – gesetzliche Fristen

⁷ Vgl. *Sachs*, in: P. Stelkens/Bonk/Leonhardt (Begr.), *Sachs/Schmitz/U. Stelkens* (Hrsg.), *VwVfG – Kommentar*, 10. Aufl., München 2022, § 44 Rn. 16, 33.

im BImSchG⁸ und in der 9. BImSchV⁹ für behördliche Prüfungen einzufordern.

Die Erstellung vollständiger und prüffähiger Antragsunterlagen bedarf eines frühzeitigen Austausches mit der Genehmigungs- und den Fachbehörden. In komplexen Genehmigungsverfahren sind regelmäßig ca. 15-30 Fachbehörden und Träger öffentlicher Belange einzubeziehen; dies geschieht oft bereits im Rahmen der Vollständigkeitsprüfung. Von zentraler Bedeutung ist deshalb in dieser Phase die Wahrnehmung der Koordinierungspflicht der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsbehörde.

Die Personalausstattung der Genehmigungsbehörden ist seit mehr als 20 Jahren als wesentlicher Grund für verzögerte Genehmigungsverfahren erkannt.¹⁰ Diese Situation hat sich nicht verbessert, sondern deutlich verschlechtert.

Sie hat, wenn auch mit erheblicher Verspätung, inzwischen dazu geführt, dass von dem Instrument eines externen Projektmanagers zur Unterstützung der Behörde – jedenfalls bei Infrastrukturvorhaben – zunehmend Gebrauch gemacht wird. Im Immissionsschutzrecht besteht diese Möglichkeit nach § 2 Abs. 2 Satz 3 Nr. 5 9. BImSchV bereits seit 1993. Noch wird davon (auch) wegen vermeintlicher Ausschreibungspflichten häufig kein Gebrauch gemacht.

Die verwaltungsgerichtliche Überprüfung wirkt, wie oben dargestellt, zurück auf den Vollzug. Beide Bereiche stellen sich wie kommunizierende Röhren dar: Entscheidungen auf der einen Ebene können zu Verzögerungen auf der anderen Ebene führen – und umgekehrt. Die Dauer der gerichtlichen Überprüfung bis zur Rechtskraft von Zulassungsbescheiden wirkt sich ebenso wie die Dauer des Genehmigungsverfahrens selbst auf die Beschleunigung oder Verzögerung von Investitionen aus.

8 Bundes-Immissionsschutzgesetz i.d.F. der Bekanntmachung vom 17.5.2013 (BGBl. I S. 1274; 2021 I S. 123), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 3.7.2024 (BGBl. I Nr. 225).

9 Verordnung über das Genehmigungsverfahren i.d.F. der Bekanntmachung vom 29.5.1992 (BGBl. I S. 1001), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 3.7.2024 (BGBl. I Nr. 225).

10 Vgl. Ramsauer, Beschleunigung von Genehmigungsverfahren, German Working Papers in Law and Economics, Vol. 2008, Paper 15, S. 5.

II. Verfassungsrechtliche Einordnung des Anspruches auf ein zügiges Verfahren

Die Notwendigkeit, Verwaltungsverfahren in angemessener Zeit zu erledigen, wird als „Beschleunigungsgebot“ bezeichnet. Einfachrechtlich gebietet § 10 Satz 2 VwVfG, das Verwaltungsverfahren „einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen“. Bei der Vorschrift handelt es sich nicht um einen reinen Programmsatz, sondern um eine Rechtmäßigkeitsvoraussetzung; der daraus resultierende Anspruch geht im Kern über die Einhaltung von gesetzlich vorgesehenen Verfahrensfristen und die Dreimonatsfrist für die Untätigkeitsklage nach § 75 Satz 2 VwGO hinaus.

Zügige Genehmigungsverfahren sind kein Privileg großer und/oder ausländischer Investoren. Der Rechtsanspruch ist auch nicht auf bestimmte Vorhaben, etwa Vorhaben, die dem Klimaschutz dienen, beschränkt. Der Beschleunigungsgrundsatz hat vielmehr einen verfassungsrechtlichen Rahmen.¹¹ Die Konsequenzen hieraus mögen im Einzelfall umstritten und diskussionswürdig sein; die Verankerung in Art. 20 Abs. 3 GG kann jedoch nicht grundsätzlich in Abrede gestellt werden.¹² Vielmehr setzt das aus Art. 20 Abs. 3 GG folgende Rechtsstaatsprinzip voraus, dass Verwaltungsverfahren in einer für den Antragsteller nicht unnötig oder unverhältnismäßig langen Dauer durchgeführt werden. Ein vergleichbares Beschleunigungsgebot ist seit geraumer Zeit für das besonders eingriffsintensive Strafverfahren unstreitig anerkannt.¹³

Aber auch das Verwaltungsverfahren, in dem der Private gegenüber der Genehmigungsbehörde in einer strukturell schwächeren („untergeordneten“) Position steht, kann rechtsstaatlichen Grundsätzen nur genügen, wenn dem Antragsteller gewisse Verfahrensgarantien zu dessen Schutz zugestanden werden. Aus diesem Grund gebietet das Rechtsstaatsprinzip, dass Entscheidungen staatlicher Stellen zügig erfolgen.¹⁴

An diesen verfassungsrechtlichen Rahmen knüpfte der Gesetzgeber an, als er in § 10 Satz 2 VwVfG das einfache, zügige und zweckmäßige Verwal-

11 Bullinger, Beschleunigung von Investitionen durch Parallelprüfung und Verfahrensmanagement, JZ 1993, 492 ff.

12 A.A. Groß (Fn. 4), ZUR 2021, 75 ff. m.w.N.

13 BVerfG, Kammerbeschluss vom 14.7.1994 – 2 BvR 1072/94, NJW 1995, 1277 f. m.w.N.; Di Fabio, in: Maunz/Dürig (Begr.), Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, 103. EL, München 2024, Art. 2 Abs. 1 Rn. 74.

14 Vgl. für die Judikative Greszick, in: Herzog/Scholz (Hrsg.), GG (Fn. 13), Art. 20 Rn. 141.

tungshandeln einfachgesetzlich festschrieb. In der Begründung zu dieser Vorschrift wurde festgestellt, dass es sich lediglich um eine Klarstellung handle, da das Beschleunigungs- und Effektivitätsgebot ohnehin Bestandteil jedes rechtsstaatlichen Verwaltungsverfahrens sei.¹⁵

Der sich an eine Behörde wendende Private hat ein berechtigtes und schutzwürdiges Vertrauen darauf, dass sein Antrag zeitnah bearbeitet und auf diese Weise Rechtsklarheit hergestellt wird. Ohne ein solches Vertrauen wären wirtschaftliche Dispositionen kaum vorstellbar.

Im Gegenzug ist die Behörde rechtlich verpflichtet, das entgegengebrachte Vertrauen nicht zu enttäuschen, sondern das Verwaltungsverfahren mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln möglichst zügig und effizient zu betreiben. Insofern ist die zügige Verfahrensführung nicht nur einfachrechtliches Gebot, sondern Ausdruck des verfassungsrechtlichen Rechtsstaatsprinzips.¹⁶ Ohne dass es auf den Gegenstand des Antrags ankommt, ist die Behörde somit zur effizienten Bearbeitung verpflichtet.

Das gilt umso mehr, wenn das Vorhaben dem Klimaschutz dient. In diesem Fall stellt Art. 20a GG einen weiteren Anknüpfungspunkt in der Verfassung dar, der die Beschleunigung von Verfahren normativ einfordert.¹⁷

Um Klimaschutzprojekte handelt es sich allerdings nicht nur bei Anlagen zur Gewinnung und Ableitung erneuerbarer Energien, bei der Stromnetz- oder Schieneninfrastruktur, sondern auch bei zahlreichen anderen Projekten u.a. im Bereich der Wasserstofftechnologie¹⁸ oder der Kreislaufwirtschaft, z.B. des Recyclings von Batterien für E-Autos.

15 BT-Drs. 13/3995, S.7; Siehe auch *Ritgen*, in: Knack/Henneke (Hrsg.), VwVfG – Kommentar, 11. Aufl., Köln 2020, § 10 Rn. 22.

16 Zustimmung *Gerstner-Heck*, in: Bader/Ronellenfitsch (Hrsg.), BeckOK VwVfG, 59. Ed., München 2023, § 10 Rn. 17; *Huck*, in: ders./Müller, VwVfG – Kommentar, 3. Aufl., München 2020, § 10 Rn. 8; *Ritgen* (Fn. 15), § 10 Rn. 5, 22; außerdem *Sennekamp*, in: Mann/ders./Uechtritz (Hrsg.), VwVfG – Großkommentar, 2. Aufl., Baden-Baden 2019, § 10 Rn. 7 unter Verweis auf BVerfG, Beschluss vom 26.2.1985 – 2 BvR 1145/83, BVerfGE 69, 161 (169), das eine entsprechende Verpflichtung dem Willkürverbot entnimmt.

17 Vgl. *Burgi/Nischwitz/Zimmermann*, Beschleunigung bei Planung, Genehmigung und Vergabe, NVwZ 2022, 1321 (1323).

18 Siehe jetzt auch Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Verfügbarkeit von Wasserstoff und zur Änderung weiterer rechtlicher Rahmenbedingungen für den Wasserstoffhochlauf sowie zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften, BT-Drs. 20/11899.

III. Wirksame Beschleunigungsansätze

Im Folgenden werden Beschleunigungsinstrumente betrachtet, die sich bereits bewährt haben und ausgebaut werden sollen. Es geht zum einen um den Einsatz externer Projektmanager und zum anderen um die Möglichkeit des Verzichts auf einen Erörterungstermin.

1. Einsatz von Projektmanagern

Der Einsatz externer Projektmanager zur Unterstützung der personell oft unterausgestatteten Genehmigungsbehörden hat sich seit vielen Jahren als wesentliches Beschleunigungsinstrument bewährt.¹⁹ Eine Rechtsgrundlage für den Einsatz Dritter im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren besteht seit langem nach § 2 Abs. 2 Satz 3 Nr. 5 9. BImSchV. Weitere Rechtsgrundlagen existieren im Fachplanungsrecht, z.B. für den Netzausbau (§ 29 NABEG, § 43g EnWG).

Die Einschaltung eines Projektmanagers in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren nach § 2 Abs. 2 Satz 3 Nr. 5 9. BImSchV in Abstimmung mit dem und auf Kosten des Vorhabenträgers soll die Behörde bereits im Rahmen der Erstunterrichtung mit diesem besprechen, um eine Verfahrensbeschleunigung zu erreichen.

Der Einsatz externer Dritter umfasst nicht nur die Vorbereitung und Leitung des Erörterungstermins, sondern das gesamte Spektrum der im Rahmen des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens abzuarbeitenden Schritte vom Scoping-Termin über den Erörterungstermin, die zusammenfassende Darstellung und Bewertung der Umweltauswirkungen des Vorhabens bis zum Entwurf des Genehmigungsbescheids. Sämtliche Leistungen werden durch den Dritten im Auftrag und unter Aufsicht der Behörde erbracht. Der Einsatz Dritter begegnet keinen rechtlichen Bedenken.²⁰

Praxisberichte von Behördenmanagern zeigen auch die akzeptanzfördernde Wirkung der Leitung des Erörterungstermins durch einen externen

19 Siehe dazu auch die Beiträge von *Kalz*, Aktuelle behördliche Instrumente zur Beschleunigung von Planfeststellungsverfahren für den Netzausbau, und *Rockitt*, Projektmanagement in Planfeststellungsverfahren aus der Sicht der Behörde, in: Mann/Mainzer/Kersandt/Spieler (Hrsg.), Recht und Verantwortung – Festschrift für Andrea Versteyl, Baden-Baden 2023, S. 211 ff. und 227 ff.

20 OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 14.5.2007 – II S 83.0, juris, Rn. 20.

Dritten auf, der nicht Teil der Genehmigungsbehörde ist und damit als neutral wahrgenommen wird. Laut Kalz habe sich die externe Moderation „als taugliches Modell erwiesen, Erörterungsverfahren mit großer Komplexität arbeitsteilig zu bewältigen und durch die Planung hervorgerufene starke Emotionen der Betroffenen durch eine deutlich verkörperte Neutralität zu mildern“.²¹ Mit Unterstützung eines externen Projektmanagers konnte z.B. die Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr 2019 das Planfeststellungsverfahren für die 380 kV-Leitung Emden-Conneforde mit einem bestandskräftigen Beschluss, d.h. ohne gerichtliche Überprüfung, abschließen.

Der im Rahmen der Klimaschutznovelle zum BImSchG²² in die 9. BImSchV neu eingefügte § 2b sieht den Einsatz von Projektmanagern jetzt als Soll-Vorschrift vor.

Die Vorschrift ist an ähnliche Regelungen im Fachplanungsrecht (§ 29 NABEG, § 43g EnWG, § 17a AEG, § 17h FStrG) angelehnt. Sie lautet:

„§ 2b Projektmanager

- (1) *Die Genehmigungsbehörde soll in jeder Stufe des Verfahrens einen Dritten als Projektmanager, der als Verwaltungshelfer beschäftigt werden kann, auf Antrag oder mit Zustimmung des Vorhabenträgers und auf dessen Kosten mit der Vorbereitung und Durchführung von Verfahrensschritten beauftragen. Dies kann insbesondere folgende Verfahrensschritte umfassen:*
- 1. Die Erstellung von Verfahrensleitplänen unter Bestimmung von Verfahrensabschnitten und Zwischenterminen,*
 - 2. die Fristenkontrolle,*
 - 3. die Koordinierung von erforderlichen Sachverständigengutachten,*
 - 4. das Qualitätsmanagement der Anträge und Unterlagen der Vorhabenträger,*
 - 5. die erste Auswertung der eingereichten Stellungnahmen,*
 - 6. die organisatorische Vorbereitung eines Erörterungstermins,*
 - 7. die Leitung des Erörterungstermins,*
 - 8. den Entwurf der Niederschrift nach § 19,*

21 Kalz, Erfahrungsbericht über die externe Moderation des Erörterungstermins im eisenbahnrechtlichen Planfeststellungsverfahren für die Ertüchtigung der Bahnstrecke Oldenburg-Wilhelmshaven, NordÖR 2016, 278 (281).

22 Siehe Fn. 6.

9. den Entwurf der Entscheidung nach § 20 sowie
 10. die Prüfung der Vollständigkeit der Unterlagen nach § 7.
- (2) Die Entscheidung nach § 20 trifft allein die Genehmigungsbehörde.
- (3) Stimmt der Träger des Vorhabens zu, kann die Genehmigungsbehörde bei der Beauftragung des Projektmanagers mit diesem vereinbaren, dass die Zahlungspflicht unmittelbar zwischen Vorhabenträger und Projektmanager entsteht und eine Abrechnung zwischen diesen erfolgt. Der Projektmanager ist verpflichtet, die Abrechnungsunterlagen ebenfalls der Genehmigungsbehörde zu übermitteln. Die Genehmigungsbehörde prüft, ob die vom Projektmanager abgerechneten Leistungen dem jeweiligen Auftrag entsprechen, und teilt dem Vorhabenträger das Ergebnis dieser Prüfung unverzüglich mit.“

Von der Möglichkeit der Beauftragung eines Projektmanagers auf Antrag oder mit Zustimmung des Vorhabenträgers ist nur in Ausnahmefällen kein Gebrauch zu machen. Dies ist zu begrüßen, da so die Möglichkeit besteht, behördliche Kapazitäten kurzfristig und einzelfallbezogen zu erweitern. Die Vorschrift sollte dahingehend flankiert werden, dass die Kosten, die der Vorhabensträger zu übernehmen hat, zu einer Reduzierung der Verwaltungsgebühren für die Genehmigung führen.

2. Fakultativer Erörterungstermin

Die praktische Bedeutung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planfeststellungsverfahren und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren hat durch den Wegfall der materiellen Präklusion deutlich abgenommen. Die Zahl der Einwendungen geht seit Jahren zurück, die Öffentlichkeitsbeteiligung ist kein entscheidender Grund mehr für Verfahrensverzögerungen.²³

Die Legitimation von Vorhaben ist durch die Beteiligung der Öffentlichkeit im Verfahren auf der Grundlage der bestehenden gesetzlichen Instrumente sichergestellt,²⁴ die Durchführung eines Erörterungstermins hierfür in der Regel nicht notwendig. Nach den Erfahrungen mit dem Planungssicherstellungsgesetz²⁵ sollte insoweit ein weiterer Ermessensspielraum

23 Vgl. dazu bereits *Versteyl*, Partizipation durch Verfahren, I+E 2011, 89 (90).

24 *Versteyl* (Fn. 23), I+E 2011, 89.

25 Planungssicherstellungsgesetz vom 20.5.2020 (BGBl. I S. 1041), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 4.12.2023 (BGBl. I Nr. 344).

eingräumt (vgl. jetzt § 27c VwVfG) und von den Behörden auch wahrgenommen werden.

Bereits nach derzeitiger Rechtslage liegt die Entscheidung über die Durchführung eines Erörterungstermins im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren im Ermessen der Behörde, § 10 Abs. 6 Satz 1 BImSchG i.V.m. §§ 12 Abs. 1 Satz 3, 14 9. BImSchV.²⁶ Dies wahrt „die wesentlichen Anforderungen“ i.S. des § 1 Abs. 4 Satz 1 UVPG, da ein Erörterungstermin weder unionsrechtlich gefordert²⁷ noch verfassungsrechtlich geboten²⁸ ist.

Bei der Entscheidung hat die Behörde den Zweck des Erörterungstermins nach § 14 Abs. 1 9. BImSchV zu berücksichtigen. Der Erörterungstermin dient dazu, die rechtzeitig erhobenen Einwendungen zu erörtern, soweit dies für die Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen von Bedeutung sein kann.²⁹ Aus Vorhabenträger- und Behördensicht stehen der Zeitaufwand und die Inanspruchnahme behördlicher Ressourcen oft in einem Missverhältnis zum Erkenntnisgewinn für die Behörde, obwohl nicht zuletzt gerade dieser Ziel des Erörterungstermins ist.³⁰

Eine Befriedungsfunktion wird durch den Erörterungstermin regelmäßig nicht erreicht.³¹ Erörterungstermine wurden und werden häufig durch Umweltverbände und professionelle Sachbeistände dominiert. Belange Einzelner, die nicht sachverständig oder anwaltlich vertreten sind, spielen in der Dramaturgie dieser Termine regelmäßig eine untergeordnete Rolle.

Von dem bestehenden Ermessen hinsichtlich der Entscheidung, den Erörterungstermin durchzuführen oder nicht, wird von den Behörden oft kein Gebrauch gemacht. Die Gründe liegen in der Besorgnis, durch einen Verzicht einen Verfahrensfehler zu verursachen.

26 Dietlein, in: Beckmann et al. (Hrsg.), Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 103. EL, München 2024, 9. BImSchV § 12 Rn. 8.

27 Versteyl (Fn. 23), I+E 2011, 93; Dietlein (Fn. 26), 9. BImSchV § 12 Rn. 8 und BImSchG § 10 Rn. 210.

28 Versteyl (Fn. 23), I+E 2011, 91; Guckelberger, Bürokratieabbau durch Abschaffung des Erörterungstermins?, DÖV 2006, 97 (105).

29 Vgl. dazu Wolf, Die Umsetzung der UVP-Richtlinie 2014 in der Verordnung über das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren, ZUR 2018, 457 (463).

30 Jarass, BImSchG – Kommentar, 14. Aufl., München 2022, § 10 Rn. 96; vgl. auch Neumann/Külpmann, in: Stelkens/Bonk/Leonhardt (Begr.), Sachs/Schmitz (Hrsg.), VwVfG – Kommentar, 10. Aufl., München 2022, § 73 Rn. 113.

31 Versteyl, Erweiterung der Öffentlichkeitsbeteiligung und des Rechtsschutzes im Anlagenzulassungsrecht, AbfallR 2008, 8; dies. (Fn. 23), I+E 2011, 90, jeweils m.w.N.

Da der Zweck der Erörterung darin besteht, die Einwendungen zu erörtern, die im Zusammenhang mit der Genehmigungsfähigkeit des Vorhabens stehen, liegt es nahe, den Erörterungstermin zumindest auf die „betroffene Öffentlichkeit“ zu beschränken. Unionsrechtliche Vorgaben setzen kein Jedermannsrecht zur Beteiligung voraus, eine Beschränkung auf betroffene Teile der Öffentlichkeit (sowie Umweltverbände) wäre europarechtlich somit denkbar.³²

Um Einwendungen als Nicht-Betroffenen-Einwendungen auszuschließen, bedürfte es gleichwohl der Sichtung aller Einwendungen und der Prüfung, ob sich die Betroffenheit oder Nicht-Betroffenheit z.B. aus dem Wohnsitz ergibt. Da dem Vorhabenträger die Einwendungen oft erst nach (vom Einwender gewünschter) Anonymisierung zugesandt werden, obläge der Behörde die Verantwortung für eine rechtssichere Vorauswahl.³³

Ausgelöst durch die Corona-Pandemie ist eine physische Erörterung durch das PlanSiG³⁴ seit Mai 2020 zunächst für alle Verfahren entbehrlich geworden, die bis zum 31.12.2024 begonnen werden. Nach dem im Rahmen der Klimaschutznovelle zum BImSchG³⁵ neu eingefügten § 10 Abs. 6 Satz 2 kann der Erörterungstermin auch in Form einer Onlinekonsultation oder durch eine Video- oder Telefonkonferenz erfolgen. Sowohl Vorhabenträger als auch Behörden berichten überwiegend über positive Erfahrungen mit der Durchführung von Online-Konsultationen. Dies wird durch eine inzwischen durchgeführte Evaluation des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bestätigt.³⁶

Zumindest für den Bereich der Windenergieanlagen und Wasserstoffanlagen hat der Gesetzgeber in dem neuen § 16 Abs. 1 Satz 3 9. BImSchV geregelt, dass die Behörde auf die Durchführung eines Erörterungstermins verzichten „soll“. Allerdings ist nicht ersichtlich, warum diese Regelung nur für die vorgenannten Anlagen und nicht für alle immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Anlagen verpflichtend geworden ist. Vorhaben-

32 Versteyl/Marschhäuser, Öffentlichkeitsbeteiligung in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren – Beschränkung auf die betroffene Öffentlichkeit?, EurUP 2020, 449 (451).

33 Versteyl/Marschhäuser (Fn. 32), EurUP 2020, 455.

34 Siehe Fn. 25 und jetzt auch § 27c Abs. 1 VwVfG.

35 Siehe Fn. 6.

36 Ziekow/Ziemer/Bickmann, Evaluation des Planungssicherstellungsgesetzes (Plan-SiG), Abschlussbericht, Speyerer Forschungsbericht 304, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung 2022, im Internet: <https://dopus.uni-speyer.de/frontdoor/index/index/docId/5861> (zuletzt abgerufen am 9.11.2024).

träger, die einen Erörterungstermin durchführen wollen, sind daran nicht gehindert (vgl. § 16 Abs. 1 Satz 3 letzter Hs. 9. BImSchV).

IV. Ausblick

Über mehr als zwei Jahrzehnte haben die Sorgen vor einem Abbau materieller Umweltstandards und einer Einschränkung der Öffentlichkeitsbeteiligung die Diskussion über wirksame Beschleunigungsmaßnahmen geprägt und sich als Hindernis für gesetzgeberische Maßnahmen erwiesen. Dabei ist der Abbau materieller Umweltstandards bei der Beschleunigung von Genehmigungsverfahren regelmäßig deswegen nicht zu befürchten, weil diese Standards europarechtlich vorgegeben sind und damit national kaum modifiziert werden können.³⁷

Der zwischen Bund und Ländern im November 2023 vereinbarte „Pakt für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung“ sieht eine Reihe weiterer Maßnahmen im allgemeinen Verfahrensrecht, bei der Umweltverträglichkeitsprüfung, im Immissionsschutzrecht, bei den Rechtsschutzverfahren und in weiteren Rechtsbereichen (z.B. im Baurecht) vor: Dabei geht es um die Stärkung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß § 25 Abs. 3 VwVfG, die bessere Dokumentation der Ergebnisse der Beteiligung sowie die Verpflichtung zur Durchführung von Antragskonferenzen (§ 2 Abs. 2 9. BImSchV) als Regelfall.

Des Weiteren sollen die Anzeigeverfahren nach § 15 BImSchG ausgeweitet, Mehrfachprüfungen vermieden und eine Stichtagsregelung, soweit europarechtlich zulässig, eingeführt werden.³⁸

Durch die Schaffung eines Umweltdatenkatasters bzw. einer Gutachtdatenbank sowie die Erarbeitung von Standards z.B. für Artenschutzprüfungen soll nicht nur eine Beschleunigung erreicht, sondern die Rechtssicherheit für die gerichtliche Überprüfung erhöht werden.

Weitere Regelungen sollen dem verstärkten Einsatz von Teilgenehmigungen und dem vorzeitigen Maßnahmenbeginn nach § 8a BImSchG dienen. Bei der gerichtlichen Überprüfung soll der Einsatz von Mediatoren zur

37 Hinzu kommt, dass die EU ihrerseits an bestimmte (umwelt-)völkerrechtliche Vorgaben gebunden und insoweit selbst nicht frei bei der Entscheidung über materielle Umweltstandards ist; vgl. Roth (Fn. 4), ZRP 2022, 84.

38 Im Internet: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/besprechung-des-bundeskanzlers-mit-den-regierungschefinnen-und-regierungschefs-der-laender-am-6-november-2023-in-berlin-2235206> (zuletzt abgerufen am 9.11.2024).

Entlastung und Beschleunigung und die verstärkte Nutzung der Präklusion geprüft werden.

Es bleibt abzuwarten, inwieweit die weiteren, materielle Prüfstandards betreffenden Maßnahmen – auch unter europarechtlichen Gesichtspunkten – umgesetzt werden können. Ihre Wirksamkeit im Hinblick auf die Beschleunigung dürfte unbestritten sein.

Die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren ist Voraussetzung auch und insbesondere für die angestrebte Transformation der Wirtschaft und für die Energieversorgungssicherheit. Es wäre daher wünschenswert, wenn die gesetzlichen Beschleunigungsinstrumente für immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren generell und nicht nur für solche zum Ausbau erneuerbarer Energien wirksam würden. Denn auch alle anderen Transformations- und Infrastrukturvorhaben liegen grundsätzlich „im überragenden öffentlichen Interesse und dienen der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit“ (§ 2 Satz 1 EEG).³⁹

³⁹ Vgl. *Birkner*, Das überragende öffentliche Interesse als Instrument zur Beschleunigung von Transformations- und Infrastrukturvorhaben, NVwZ 2024, 138 ff.

