

Positionspapier des Nationalen Normenkontrollrates zu dem Pakt zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren

Kernempfehlungen

Materielles Recht vereinfachen: Prüfumfang und Genehmigungsnotwendigkeit auf das erforderliche Maß reduzieren:

Eine Vereinfachung des materiellen Rechts erzielt aus Sicht des Nationalen Normenkontrollrates (NKR) die größte Beschleunigungswirkung. Dabei sollte der formelle und materielle Prüfungsumfang auf ein erforderliches Maß reduziert werden, das sich auf eine **1:1 Umsetzung europarechtlicher Vorgaben** beschränkt. Als Beispiel sei der **Anhang der Verordnung für genehmigungsbedürftige Anlagen** genannt, in welchem für eine Reihe bestimmter Anlagen eine Genehmigungspflicht besteht, die nach EU-Recht keiner Genehmigung bedürfen. Darüber hinaus sollte die Wiedereinführung einer **materiellen Präklusion** erwogen und die Einführung von **Stichtagsregelungen** geprüft werden. Der NKR empfiehlt weiter, auch mögliche **indirekte Beschleunigungseffekte**, wie sie etwa durch die **Vereinfachung von Großraum- und Schwerlasttransporten** realisiert werden könnten, voranzutreiben und zu nutzen.

Prozess- und Verfahrensanpassungen als wirksamen Beschleunigungshebel nutzen:

Großes Beschleunigungspotenzial liegt aus Sicht des NKR in der Einführung von **verbindlichen Fristen**, innerhalb derer die Genehmigungsbehörden die Vollständigkeit der Unterlagen bestätigen müssen. Als **klar definierte Konsequenz im Falle der Fristüberschreitung** kommt die Fiktion der Vollständigkeit des Antrags in Betracht. Die Durchführung von **Erörterungsterminen** ist aufwändig, aber häufig nicht ergiebig. Deshalb sollten diese **nur noch durchgeführt werden, wenn sie tatsächlich erforderlich sind**, wobei es einer präzisen, gesetzlichen Definition des Begriffs „erforderlichenfalls“ bedarf. Auch in dem Bereich der **verwaltungsgerichtlichen Verfahren** ist das Beschleunigungspotenzial noch nicht hinreichend ausgeschöpft. Hier könnte z.B. auch der verstärkte **Einsatz von Mediationen** ein innovatives Mittel sein, um langwierige Interessenskonflikte durch das gemeinschaftliche Finden von konstruktiven Lösungen zu vermeiden. Darüber hinaus sollte das **Verbandsklagerecht in seiner Reichweite überprüft werden**.

Standardisierung von Verfahren und Anforderungen:

Durch präzise und einheitliche Vorgaben kann der Vollzug maßgeblich vereinfacht und Verfahren dadurch drastisch beschleunigt werden. Bund und Länder müssen es als Kernaufgabe verstehen, die verschiedenen Verfahren hinsichtlich der Frage **„was vor die Klammer gezogen werden kann“** zu untersuchen. Aus Sicht des NKR ist eine Standardisierung im Bereich

des **Natur- und Artenschutzes** prioritär zu adressieren, da fast jedes Vorhaben Fragestellungen dieses Rechtsgebietes tangiert.

Digitalisierungspotenziale erkennen und ausschöpfen:

Digitalisierung und Standardisierung müssen eng zusammengedacht werden. Hierzu muss ein **Standardisierungsregime** für die einheitliche Festlegung und die flächendeckende Nutzung von Standards, Datenformaten und Schnittstellen **etabliert werden**. Eine solche verpflichtende Vorgabe von Standards ermöglicht es, dass **kompatible IT-Komponenten** entwickelt werden, die miteinander verzahnt werden können. Bei der parallelen Entwicklung thematisch zusammenhängender OZG-Leistungen müssen diese deshalb frühzeitig zusammengedacht werden, da ansonsten inkompatible Komponenten entstehen. Ein nachvollziehbares **Architekturmanagement** kann dabei innovationsfördernden Wettbewerb ermöglichen. Um darüber hinaus **paralleles Arbeiten zu befördern**, ist es notwendig, dass die Genehmigungsverfahren **vollständig über digitale Kollaborationsplattformen durchgeführt** werden.

Knappe Personalressourcen gezielt einsetzen und strukturelle Entlastungen schaffen:

Der Mangel an qualifiziertem Personal in den Behörden ist ein maßgeblicher Verzögerungsfaktor bei Planungs- und Genehmigungsverfahren. Es bedarf gemeinsamer Anstrengungen und Unterstützung, um Planstellen zu besetzen und das Personal dort zu halten. Ein weiterer Beitrag um dem Problem zu begegnen, ist der **verstärkte Einsatz von externem Projektmanagement** durch eine konsequentere, gesetzliche Verankerung. Diese muss um die **Etablierung von Poollösungen** auf Landesebene ergänzt werden. Dadurch kann Expertise gebündelt und regionale Bedarfsunterschiede können besser ausgeglichen werden. Kommunen müssen so nicht mehr dauerhaft Personal für Lastspitzen vorhalten. Ein weiteres Beschleunigungsinstrument ist die **Etablierung einer projektorientierten Verfahrenssteuerung**. Dabei ist es essenziell, dass die Kundenorientierung in die Verwaltungsarbeit integriert und eine konkrete Termin- und Fristenplanung mit der Veröffentlichung von Leistungskennzahlen eingeführt wird.

Beschleunigungswirkung von Gesetzen sichtbar machen:

Dass sich die Bundesregierung mit der Halbierung von Verfahrensdauern ein ambitioniertes Ziel setzt, ist mit Blick auf die gesamtgesellschaftlichen Herausforderungen der nächsten Jahre folgerichtig. Bislang fehlt es jedoch an Transparenz über ihr Wirken und die Zielerreichung. Der NKR hat bereits einen methodischen Vorschlag unterbreitet, **Beschleunigungseffekte systematisch in der Gesetzesfolgenabschätzung zu berücksichtigen**. Zusätzlich muss die Bundesregierung die Beschleunigungswirkung von politischen Maßnahmen ex-post im Rahmen der **Evaluierung** fokussiert beleuchten. Dies soll mit der Schaffung einer soliden Datengrundlage durch eine **Ergänzung der Justizstatistik** komplementiert werden.

Vorbemerkung	4
1. Materielles Recht vereinfachen: Prüfumfang und Genehmigungsnotwendigkeit auf ein erforderliches Maß reduzieren	5
1.1. Überarbeitung der Verordnung für genehmigungsbedürftige Anlagen (4. BImSchV)	5
1.2. Wiedereinführung der materiellen Präklusion	5
1.3. Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP): Bagatellschwellen und Vorgaben zur Datenaktualität einführen	6
1.4. Stichtagsregelungen einführen	6
1.5. Genehmigung für Großraum- und Schwertransporte beschleunigen	6
2. Prozess- und Verfahrensanpassungen als wirksamen Beschleunigungshebel nutzen	7
2.1. Festlegung klarer Fristen und Einführung einer Vollständigkeitsfiktion	7
2.2. Auf Erörterungstermine verzichten und Beschränkung auf Betroffenenbeteiligung..	7
2.3. Gerichtsverfahren beschleunigen	8
2.4. Verstärkt auf Mediationen setzen	9
2.5. Klagerechte in den Blick nehmen	9
3. Standardisierung von Verfahren und Anforderungen	9
3.1. Landesbauordnungen harmonisieren	10
3.2. Standardisierung im Bereich Natur- und Artenschutz festlegen	10
4. Digitalisierungspotenziale erkennen und ausschöpfen	10
4.1. Entfristung des Planungssicherstellungsgesetzes (PlanSiG).....	10
4.2. Genehmigungsverfahren vollständig über digitale Plattformen abwickeln.....	11
4.3. Föderale Arbeitsteilung bei der Entwicklung von Komponenten orchestrieren.....	12
4.4. Standardisierungsregime etablieren	12
5. Knappe Personalressourcen gezielt einsetzen und strukturelle Entlastungen schaffen	13
5.1. Projekt- und kundenorientiertes Arbeiten etablieren	13
5.2. Poollösungen etablieren	14
5.3. Verstärkt externes Projektmanagement einsetzen	14
6. Beschleunigungswirkung von Gesetzen sichtbar machen	15
6.1. Erweiterung der Justizstatistik	15
6.2. Beschleunigungswirkung von Gesetzesvorhaben ex-ante und ex-post beleuchten	15

Vorbemerkung

Für die Modernisierung Deutschlands spielt die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren eine zentrale Rolle. Nur so können die Herausforderungen der nächsten Jahre, wie der klimaneutrale Umbau des Landes, die Sicherung des Industriestandortes und die Infrastrukturmodernisierung, bewältigt werden.

Eine Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren kann erhebliche Entlastungen für Staat und Wirtschaft freisetzen und somit wie ein Konjunkturpaket zum Nulltarif wirken. Deshalb hat der NKR bereits in den vergangenen Jahren konkrete Vorschläge erarbeitet und vorgestellt.¹ Zum Teil sind diese Vorschläge in Regelungsvorhaben der Bundesregierung umgesetzt worden.

Die Initiative der Bundesregierung für einen Pakt zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren bewertet der NKR als eines der wichtigsten Vorhaben, um Prozesse zu vereinfachen, Vollzugaufwand zu senken und die Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand zu stärken.

Einzelne NKR-Vorschläge, wie die Einrichtung von Expertenpools oder die verbindliche Standardisierung von Verfahren und Anforderungen, finden sich in dem Beschleunigungspakt wieder. Weitere Vorschläge des NKR, wie etwa der verstärkte Einsatz von externem Projektmanagement, finden bisher jedoch keine Berücksichtigung. Gleichzeitig stellt der NKR fest, dass in dem Pakt zahlreiche Prüfaufträge des Bundes und der Länder skizziert werden. Konkrete Maßnahmen lassen sich hingegen bislang kaum erkennen.

Mit diesem Positionspapier möchte der NKR konkrete Empfehlungen in die nun anstehenden Prozesse einbringen. Dabei werden auch bereits vorgetragene, aber bislang unberücksichtigte Vorschläge des NKR, und Empfehlungen anderer Akteure aufgegriffen.

Es handelt sich überwiegend um Vorschläge, die auf verschiedene Arten von Genehmigungsverfahren - einschließlich des schnelleren Ausbaus der Erneuerbaren Energien - anwendbar sind. Die Verfahren sind bislang flächendeckend in allen Lebensbereichen zu langsam. Es bedarf breit angelegter Instrumente, um Verfahren zu beschleunigen und die Modernisierung Deutschlands voranzutreiben.

¹ Siehe NKR 2019: „Möglichkeiten zur Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher Verfahren über Vorhaben zur Errichtung von Infrastruktureinrichtungen und Industrieanlagen“, online abrufbar unter: <https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/veroeffentlichungen/gutachten/documents/moeglichkeiten-zur-beschleunigung.html> und NKR 2021: „Deutschland ist, denkt und handelt zu kompliziert. Was jetzt getan werden muss, um Staat und Verwaltung zukunftsfest zu machen.“, online abrufbar unter: https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Positionspapiere/2021-09-deutschland-ist-zu-kompliziert.pdf?__blob=publicationFile&v=11, zuletzt abgerufen am 12.07.2023.

1. Materielles Recht vereinfachen: Prüfumfang und Genehmigungsnotwendigkeit auf ein erforderliches Maß reduzieren

Der NKR bestärkt Bund und Länder darin, den formellen und materiellen Prüfungsumfang auf das erforderliche Maß zu reduzieren. Hierzu sollte geprüft werden, an welchen Stellen über die 1:1 Umsetzung von EU-Recht hinausgegangen wird, da die europäischen Vorgaben in der Regel bereits ein hohes Schutzniveau gewährleisten. Ziel sollte dabei sein, etwa die Notwendigkeit von Genehmigungen sowie den Umfang und die Häufigkeit von Prüfungen auf ein erforderliches Maß zu reduzieren.

1.1. Überarbeitung der Verordnung für genehmigungsbedürftige Anlagen (4. BImSchV)

Der Anhang 1 der 4. BImSchV regelt, welche Anlagen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) eine Genehmigung für die Errichtung und den Betrieb erfordern. Festzustellen ist, dass eine Reihe der aufgeführten Anlagen nach europäischem Recht (EU-Richtlinie über Industrieemissionen²) jedoch nicht genehmigungsbedürftig ist. Hier geht das deutsche Recht also über die europäischen Vorgaben hinaus. Die Bundesregierung sollte prüfen, bei welchen der in Anhang 1 genannten Anlagearten auf die Notwendigkeit einer Genehmigung verzichtet werden kann oder bei welchen ein vereinfachtes Verfahren ausreichend ist.³ Weitere Beschleunigungswirkung könnte durch das Einführen oder die Anhebung von Mengenschwellen in Anhang 1 der 4. BImSchV und in der EU-Richtlinie über Industrieemissionen realisiert werden.

1.2. Wiedereinführung der materiellen Präklusion

Die Wiedereinführung der materiellen Präklusion könnte zu weiteren Beschleunigungen führen. Materielle Präklusion bedeutet, dass Einwände, welche nicht innerhalb einer vorgesehenen Frist geltend gemacht werden, im zukünftigen Verfahren ausgeschlossen sind. In der Vergangenheit hieß das, dass Klagen nur auf bereits im Genehmigungsverfahren vorgebrachte Gründe gestützt werden konnten. Nach einem EuGH-Urteil im Jahr 2015 wurden die Präklusionsvorschriften vom deutschen Gesetzgeber 2017 gestrichen, bzw. für nicht anwendbar erklärt. Der Koalitionsvertrag der 20. Legislaturperiode beabsichtigt, eine **wirksame und unionsrechtlich zulässige Form der materiellen Präklusion einzuführen**. Diese Absicht sollte ebenfalls in den Pakt aufgenommen werden.

Da jedoch das Umwelt- und Planungsrecht sowie das zugehörige Verfahrensrecht stark europarechtlich geprägt ist, **greift eine Betrachtung rein nationaler Handlungsmöglichkeiten**

² Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung).

³ Siehe BDI-Änderungsvorschläge zur 4. BImSchV. Online abrufbar unter: https://issuu.com/bdi-berlin/docs/20221121_position_bdi_4_bimschv, zuletzt abgerufen am 11.07.2023.

zu kurz. Deshalb sollte die Bundesregierung sich gleichzeitig auf europäischer Ebene für eine Änderung der entsprechenden Richtlinie und ggf. der Aarhus-Konvention einsetzen.

1.3. Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP): Bagatellschwellen und Vorgaben zur Datenaktualität einführen

Die Bundesregierung will die Einführung von Bagatellschwellen bei der UVP-Pflicht prüfen. Im Rahmen des LNG-Beschleunigungsgesetzes wurden bereits Vorhabentypen aus der UVP-Pflicht herausgenommen. Der NKR sieht darin erhebliches Beschleunigungspotenzial. Auch hier sollte der Grundsatz einer 1:1 Umsetzung von EU-Vorgaben angewendet werden. Spielraum besteht auch bei der Anhebung der Schwellen zur verpflichtenden UVP-Vorprüfung.

Ergänzend schlägt der NKR vor, im Rahmen der im Pakt skizzierten Prüfaufträge rund um die UVP, auch noch weitere Aspekte in den Blick zu nehmen. Das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) enthält keine klaren Regelungen zur Aktualität der Datengrundlagen. In Anlage 4 Nr. 3 UVPG wird lediglich auf den aktuellen Zustand der Umwelt abgestellt. Dies verursacht neben fachlichen Unsicherheiten häufig Verzögerungen durch eine wiederholte Erhebung des Datenbestandes. Der NKR empfiehlt, **konkrete Regelungen zur Daten- und Methodenaktualität vorzugeben**, sodass Klarheit geschaffen und möglicherweise nicht notwendige Mehrfacherhebungen mit einer daraus folgenden Verzögerung des Verfahrens vermieden werden.

1.4. Stichtagsregelungen einführen

Bis zum Zeitpunkt der Genehmigung müssen die Antragsunterlagen aktuell gehalten werden. Wenn sich in den mitunter lange dauernden Verfahren gesetzliche Vorgaben ändern, müssen Unterlagen teils zeitintensiv angepasst und erneut eingereicht werden. Dies könnte mit der Einführung von Stichtagsregelungen vermieden werden. Eine solche Stichtagsregelung sollte auf den Zeitpunkt der Vollständigkeitserklärung der Antragsunterlagen gelegt werden.

1.5. Genehmigung für Großraum- und Schwertransporte beschleunigen

Über den Pakt hinaus empfiehlt der NKR, auch mögliche indirekte Beschleunigungseffekte zu nutzen. Diesen kommt eine besondere Bedeutung zu. So wird beispielsweise der Ausbau der Windenergie auch dadurch verzögert, dass nach Abschluss des langwierigen Genehmigungsverfahrens noch weitere Monate vergehen, bis die Genehmigung für die notwendigen Großraum- und Schwertransporte erteilt wird. Nach dem Koalitionsvertrag (S. 51) ist beabsichtigt, „die Genehmigungspraxis von Schwerlast- und Großraumtransporten [zu] erleichtern“. Eine solche Erklärung sollte in den Pakt aufgenommen und bereits mit ersten Maßnahmen konkretisiert werden.

Eine Beschleunigung könnte auch hier durch eine Verringerung der Anträge erzielt werden. Dies könnte durch eine Anpassung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung (VwV-StVO) zu § 29 Absatz 3 StVO realisiert werden. Nach derzeitiger Fassung gelten geringfügige Unterschreitungen der Abmessungen der Ladung von bis zu 15 cm und des Gewichts von bis zu 5 % als mitgenehmigt. Bei größerer Unterschreitung muss eine erneute Genehmigung eingeholt werden. Die **Anzahl der Genehmigungen könnte verringert** werden, wenn die **Unterschreitung der in der Genehmigung angegebenen Abmessung generell zugelassen werden würde**. Darüber hinaus erinnert der NKR daran, dass die Branchenverbände bereits seit langem fordern, dass die Vielfalt von länderspezifischen Regelungen für Großraum- und Schwertransporte weitestgehend minimiert werden muss, da die **Branche bundeseinheitliche Regeln benötigt**.

2. Prozess- und Verfahrensanpassungen als wirksamen Beschleunigungshebel nutzen

Eine weitere, über die in Kapitel 1 dargestellten Empfehlungen hinausgehende, große Hebelwirkung liegt in den Prozessen und Verfahren selbst.

2.1. Festlegung klarer Fristen und Einführung einer Vollständigkeitsfiktion

Es ist aus Sicht des NKR maßgeblich zu erörtern, inwieweit **die Verbindlichkeit von vorgegeben Fristen erhöht werden kann**. Genehmigungsbehörden lassen z.B. häufig die gesetzlichen Fristen für die Bestätigung der Vollständigkeit der Unterlagen verstreichen oder umgehen gesetzliche Fristen für die Prüfung der Antragsunterlagen durch mehrfaches Nachfordern von Unterlagen. Die daraus resultierende verzögerte Eröffnung der folgenden Verfahrensschritte könnte durch das klare **Festlegen von Fristen mit begrenzter Möglichkeit der Fristverlängerung und Nachforderung von Unterlagen**, sowie durch die **Einführung von Vollständigkeitsfiktionen** vermieden werden. Dadurch darf jedoch der Druck auf die ohnehin überlasteten Behörden nicht weiter erhöht werden. Deshalb sollten die in diesem Positionspapier (siehe z.B. Kapitel 5) skizzierten Maßnahmen zur strukturellen Entlastung der Behörden flankierend umgesetzt werden.

2.2. Auf Erörterungstermine verzichten und Beschränkung auf Betroffenenbeteiligung

Der NKR teilt die Einschätzung von Bund und Ländern, dass Erörterungstermine vor dem Hintergrund einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung gegebenenfalls entbehrlich sind. Er regt deshalb an, den Vorschlag der niedersächsischen Bundesratsinitiative (Bundesrats-Drucksache 510/20) aufzugreifen: Nach diesem Vorschlag wäre der **Erörterungstermin** gemäß § 10 Absatz 4 Nr. 3 BImSchG nach einer Ermessensentscheidung **nur noch „erforderlichenfalls“ durchzuführen**. Dies wäre eine Klarstellung für den Vollzug, stärker von den bereits heute

bestehenden Möglichkeiten Gebrauch zu machen. Hierfür ist aus Sicht des NKR jedoch ergänzend eine präzise, gesetzliche Definition des Begriffs „erforderlichenfalls“ notwendig.

Zudem erinnert der NKR an den weiteren Vorschlag der niedersächsischen Bundesratsinitiative, dass nach einem neu zu fassenden § 10 Absatz 3 Satz 4 BImSchG nicht mehr die gesamte „Öffentlichkeit“, sondern **nur noch „jeder, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden sowie Umweltverbände“** Einwendungen geltend machen kann.

2.3. Gerichtsverfahren beschleunigen

Ein weiterer Beschleunigungshebel liegt in den verwaltungsgerichtlichen Verfahren. Der Gesetzgeber hat mit dem „Gesetz zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich“ in dieser Legislaturperiode bereits Vorschläge des NKR-Gutachtens⁴ von 2019 aufgegriffen. Dies bewertet der NKR jedoch nur als einen ersten Schritt.

Für bedeutsame Infrastrukturvorhaben regeln die §§ 48 und 50 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) ausnahmsweise die erstinstanzliche Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte und des Bundesverwaltungsgerichts. Das Vorranggebot des § 87c VwGO ist dabei aus Sicht des NKR nicht zielführend. Vielmehr sollte die Bundesregierung prüfen, ob die **erstinstanzlichen Zuständigkeiten auf weitere Verfahren ausgeweitet werden können**. In Frage kommen Verfahren, die eine überdurchschnittliche Bedeutung haben und in einem besonderen öffentlichen Interesse liegen, sowie Verfahren, die ohnehin relativ häufig beim Oberverwaltungsgericht oder Bundesverwaltungsgericht in höherer Instanz ankommen.

Hierfür muss jedoch zunächst eine hinreichende Personalausstattung der zuständigen Senate sichergestellt sein. Deshalb ist es maßgeblich, die Prüfung der Ausweitung der erstinstanzlichen Zuständigkeit an eine **Bedarfsanalyse der personellen Kapazitäten bei den Gerichten** zu koppeln. Würde der Zuständigkeitskatalog für weitere Vorhaben ohne eine entsprechende Analyse erweitert, müssten die Oberverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichtshöfe mit ihrer ggf. bisherigen eingeschränkten Kapazität eine Vielzahl weiterer Verfahren im ersten Rechtszug entscheiden. Die für die möglicherweise neu hinzukommenden Verfahren eintretende Beschleunigung würde dann zu einer Verzögerung der bereits zugewiesenen Verfahren führen.

⁴ Siehe NKR 2019. Kernbotschaften zum Gutachten Möglichkeiten zur Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher Verfahren. Online abrufbar unter: https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Shared-Docs/Downloads/DE/Gutachten/2019-04-Kernbotschaften-planung-beschleunigung.pdf?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt abgerufen am 11.07.2023.

Ursachen für lange Verfahrensdauern liegen sicherlich auch in der zum Teil mangelnden Vollzugstauglichkeit materiell-rechtlicher Vorschriften, insbesondere im Naturschutzrecht, Wasserrecht und Verfahrensrecht.⁵ Der NKR empfiehlt, **das bestehende materielle Recht zu vereinfachen und praxistauglich zu formulieren** (siehe Kapitel 1).

2.4. Verstärkt auf Mediationen setzen

Weiteres Beschleunigungspotenzial könnte auch in dem **verstärkten Einsatz von Mediationen** liegen. Vorteilhaft ist hierbei insbesondere, dass die dem Konflikt zugrundeliegenden Interessen effektiv herausgearbeitet und Lösungen gemeinschaftlich sowie konstruktiv erarbeitet werden. Da Mediationen als konsensuales Verfahren bereits vor dem Klageweg durchgeführt werden können, ermöglichen sie eine Entlastung der Gerichte. Bislang wird in Deutschland von dieser Verhandlungsmethode kaum Gebrauch gemacht. In den USA hingegen hat sich die Mediation unlängst als erfolgreiches Instrument bei Genehmigungsverfahren bewährt. Sie ist zudem im österreichischen Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (siehe § 16 Abs. 2 UVP-G) und im schweizerischen Verwaltungsverfahrensgesetz (siehe Art. 33b VwVG) verankert.

2.5. Klagerechte in den Blick nehmen

Bei Klagen gegen Infrastrukturvorhaben steht häufig nicht in erster Linie die konkrete Situation vor Ort im Vordergrund, sondern es werden politische Ziele bundesweit tätiger Verbände verfolgt.⁶ Der NKR empfiehlt deshalb, **das Verbandsklagerecht in seiner Reichweite zu überprüfen**. In Bezug auf die Zulassung der klagebefugten Umweltverbände (§ 3 UmwRG) durch das Umweltbundesamt (UBA) sollte geprüft werden, ob die Klagebefugnis regional begrenzt oder enger auf nachgewiesenermaßen sachverständige Verbände beschränkt werden könnte.

3. Standardisierung von Verfahren und Anforderungen

Um Entscheidungen im Vollzug zu vereinfachen, sind präzisere gesetzliche bzw. untergesetzliche Vorgaben nötig, die vor allem bundesweit einheitlich gefasst werden müssen. Daher bestärkt der NKR Bund und Länder darin, die Standardisierung von Verfahren und Anforderungen voranzutreiben. Folgend sind zwei Beispiele genannt, bei denen eine Standardisierung aus Sicht des NKR besonders lohnend ist.

⁵ So auch der Deutsche Anwaltverein in seiner Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich. Online abrufbar unter: https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/2022_Beschleunigung_verwaltungsgerichtliche_Verfahren.html?nn=110490, zuletzt abgerufen am 17.07.2023.

⁶ Siehe ZEFIR-Materialien Band 19 vom März 2022, Seite 30.

3.1. Landesbauordnungen harmonisieren

Hinsichtlich der geplanten **Harmonisierung der Landesbauordnungen** (LBO) ist aus Sicht des NKR eine Standardisierung **längst überfällig**. Die LBOs haben sich zwar bereits mit der Zeit einander angenähert, allerdings nicht vollumfänglich. So bestehen beispielsweise beim Brandschutz große Unterschiede. Dass es für solche Differenzen sachliche Notwendigkeiten geben soll, ist nicht nachvollziehbar. Um den Aufwand der Bauunternehmen für die Prüfung der jeweils speziell in dem jeweiligen Bundesland geltenden Anforderungen zu reduzieren, sind bundesweit einheitliche Regelungen erforderlich. Bund und Länder sollten gemeinsam auf eine stärkere Vereinheitlichung hinwirken.

3.2. Standardisierung im Bereich Natur- und Artenschutz festlegen

Ein weiterer wesentlicher Beschleunigungseffekt ließe sich durch die **Festsetzung von Standards im Bereich Natur- und Artenschutz** erreichen. Diese hatte der NKR bereits 2021 gefordert. Insbesondere im Hinblick auf **gefährdete Tierarten** führt eine fehlende Kodifizierung gerade im Rahmen der UVP zu Unsicherheiten. Durch einheitliche Standards kann die Komplexität von Einzelentscheidungen reduziert werden, was wiederum eine höhere Rechtssicherheit und weniger Verzögerungen zur Folge hat. Zu einer Standardisierung gehören bundesweit einheitliche geltende Erfassungs- und Bewertungsmethoden, die Festlegung von Signifikanzschwellen und z.B. auch abschließende Listen kollisionsgefährdeter und störungsempfindlicher Arten. Die Bundesregierung hat sich für den Bereich der Windenergie bereits auf den richtigen Weg gemacht, bundeseinheitliche gesetzliche Standards einzuführen⁷. Weitere Schritte müssen folgen. Zum Beispiel sollten auch Standards für die Erfassung von Zaun- und Mauereidechsen und weitere Artengruppen für den Ausbau von Schienenstrecken entwickelt werden.

4. Digitalisierungspotenziale erkennen und ausschöpfen

Bund und Länder stellen in dem Pakt die Digitalisierung als notwendige Bedingung für die Realisierung weitgehender Beschleunigungseffekte heraus. Dabei sind sich Bund und Länder einig, dass an die im Rahmen des Onlinezugangsgesetzes (OZG) gewonnenen Erkenntnisse sowie an die geschaffenen Strukturen angeknüpft werden soll.

4.1. Entfristung des Planungssicherstellungsgesetzes (PlanSiG)

Es ist richtig, dass Bund und Länder die Instrumente des Planungssicherstellungsgesetzes (**PlanSiG**) fortschreiben wollen. Der NKR regt an, das PlanSiG **dauerhaft zu entfristen oder**

⁷ Siehe BMUV und BMWK 2022: Beschleunigung des naturverträglichen Ausbaus der Windenergie an Land – Eckpunktepapier. Online abrufbar unter: https://www.bmuv.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Artenschutz/eckpunkte_windenergie_land_artenschutz_bf.pdf, zuletzt abgerufen am 11.07.2023 und Viertes Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes.

einheitlich in die bestehenden Rechtsvorschriften zu überführen. Dadurch kann der **Einsatz von digitalen Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung ermöglicht werden.** Hierbei ist **verstärkt auf Online-Konsultationen zu setzen.** Dadurch können, wie bisherige Beispiele zeigen, nicht nur Kosten reduziert werden. Die größere Flexibilität senkt gleichzeitig die Teilnahmehürden und führt zu einer verstärkten Partizipation. Bürgerinnen und Bürger mit geringer IT-Affinität sollten etwa über eine Hotline unterstützt werden.

Bei einer Entfristung des PlanSiG oder einer Übernahme in bestehende Rechtsvorschriften ist es aus Sicht des NKR besonders wichtig, bezüglich der Übermittlung und Auslegung von Unterlagen feste Standards hinsichtlich strukturierter, eindeutig bezeichneter und digital durchsuchbarer Daten verbindlich vorzugeben. Zudem sollte bedacht werden, dass sich Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sowie weitere sensible Daten bei einer öffentlichen Auslegung im Internet schneller verbreiten, als bei einer Auslegung vor Ort. Um zu vermeiden, dass die Veröffentlichung von Unterlagen im Internet ein Einfallstor für Wirtschaftsspionage und Cyberkriminalität wird, sollten Maßnahmen zum Schutz vor Betriebsgeheimnissen ergriffen werden. Hier sollte im Dialog vor allem unter Einbeziehung der Unternehmen eine Liste erarbeitet werden, mit welcher definiert wird, welche Unterlagen nicht auszulegen sind.

4.2. Genehmigungsverfahren vollständig über digitale Plattformen abwickeln

Eine Digitalisierungswirkung ließe sich bereits über die in Kapitel 4.1 geforderte **Entfristung des PlanSiG** realisieren. Dies kann jedoch nur ein erster notwendiger Schritt sein. Perspektivisch **sollen die Genehmigungsverfahren vollständig über digitale Plattformen durchgeführt werden.** Dabei sollen auch **Cloudlösungen** für die Übermittlung der Unterlagen an die und zwischen den Behörden zum Einsatz kommen.

Die Stadt Münster zeigt hier in einem Modellprojekt beispielhaft, dass über eine solche Plattform Anträge und Unterlagen digital eingereicht, geprüft und zurückgesendet werden können und die Öffentlichkeitsbeteiligung zentral gesteuert und koordiniert werden kann⁸. Dass Unterlagen in Papierform eingereicht und in den Behörden kopiert und verteilt werden, ist nicht mehr zeitgemäß. Indes muss die Nutzung von standardisierten und maschinenlesbaren Daten die Regel werden. Auch die Kommunikation zwischen allen Verfahrensbeteiligten muss perspektivisch mittels digitaler Lösungen, wie etwa Kollaborationsplattformen, abgewickelt werden (siehe hierzu auch Kapitel 5.1). Über solche virtuellen Plattformräume kann hohes Digitalisierungspotenzial entfaltet werden, da paralleles Arbeiten anstelle des bisher üblichen sequentiellen Arbeitens tritt.

⁸ Siehe https://www.kommune21.de/meldung_38306_Bezirksregierung+nutzt+Tetraeder.html, zuletzt abgerufen am 17.07.2023.

4.3. Föderale Arbeitsteilung bei der Entwicklung von Komponenten orchestrieren

Bund und Länder planen das Prinzip, dass ein Service einmal entwickelt und von anderen Ländern nachgenutzt wird (Einer für alle, kurz EfA), bei der Weiterentwicklung des OZG zu stärken. Der NKR hat sich in den vergangenen Jahren ausführlich mit der Umsetzung des OZG beschäftigt und bekräftigt in diesem Zusammenhang, dass sich das EfA-Prinzip hinsichtlich der Erstellung von Softwareprodukten als weitgehend erfolglos erwiesen hat. Stattdessen muss der **Fokus auf EfA-Standards und EfA-Basisdienste gerichtet werden**. Dem kommt gerade bei Planungs- und Genehmigungsverfahren besondere Bedeutung zu, da sich viele Genehmigungsverfahren dieselben Verfahrensschritte teilen (Antragsstellung, Antragseinreichung, Vollständigkeitsprüfung, Erörterung etc.). Statt die Verfahren jeweils von vorne bis hinten „durch zu digitalisieren“, sollten für die einzelnen Verfahrensschritte unter der verbindlichen Anwendung von Standards digitale Komponenten entwickelt werden. Dadurch kann auch der notwendigen Interoperabilität der föderal verteilten IT-Systeme Rechnung getragen und gleichzeitig ein innovationsförderlicher Wettbewerb abgesichert werden.

Die entwickelten **Softwarekomponenten** sollten zentral über einen **App-Store zur Verfügung gestellt werden**. Ein solcher App-Store, der Akteuren den Zugang zu IT-Komponenten erleichtert und bestimmte technische und rechtliche Anforderungen schon im Vorfeld abklärt, wäre eine große Hilfe. So könnte im Sinne eines **digitalen Baukasten-Systems** gewinnbringend auf bestehende ländereigene IT-Lösungen aufgesetzt und eigene IT-Lösungen passgenau entwickelt werden, wobei das jeweilige Landesrecht Berücksichtigung finden kann.

Hierfür ist es zwingend erforderlich, dass **thematisch zusammenhängende OZG-Lösungen bzw. Standards frühzeitig zusammengebracht werden**. Eine vollständig unabhängig voneinander stattfindende, nicht aufeinander abgestimmte Entwicklung in verschiedenen Bundesländern zu eng verwandten Genehmigungsverfahren (z.B. unterschiedliche Lösungen in den Bereichen Hoch- und Tiefbau) befördert das Entstehen von inkompatiblen Komponenten, die dann mit viel Aufwand kompatibel gemacht werden müssen. Dabei ist es auch notwendig, zu prüfen, inwieweit einzelne Komponenten bereits bestehender IT-Lösungen über das jeweilige Genehmigungsverfahren hinaus nutzbar gemacht werden können. Denkbar wäre, Komponenten der digitalen Baugenehmigung auf andere Genehmigungsverfahren zu übertragen. Dafür muss ein Austausch etabliert und systematisiert werden, mittels dessen die Entwicklung hinsichtlich der Interoperabilität fortwährend analysiert und orchestriert werden kann, ohne dabei den innovationsfördernden Wettbewerb zu gefährden. Hierfür ist **ein nachvollziehbares Architekturmanagement** unerlässlich.

4.4. Standardisierungsregime etablieren

Der NKR begrüßt, dass Bund und Länder die flächendeckende und einheitliche Nutzung von IT-Standards hervorheben. Diese müssen jedoch in vielen Bereichen erst erarbeitet und

durchgesetzt werden. Dazu fehlen bislang klare Festlegungen, wer diese Standards wie entwickeln soll. Ein solches **Standardisierungsregime** für die einheitliche Festlegung und flächendeckende Nutzung von Standards, Datenformaten und Schnittstellen fordert der NKR seit Jahren. Dies ist insbesondere bei Planungs- und Genehmigungsverfahren besonders wichtig, da nur so die unterschiedlichen Komponenten miteinander verzahnt und die Entstehung von Inkompatibilitäten verhindert werden können (siehe Kapitel 4.3).

Einen Weg, um das skizzierte Ziel zu erreichen, lässt der Pakt bislang jedoch offen. Aus Sicht des NKR bedarf es der gesetzlichen Festlegung, welche Standards notwendig sind und einer untergesetzlichen Möglichkeit, diese Standards auf industriellem Niveau zu konzipieren und aktuell zu halten. Die Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT) sollte gestärkt und zusammen mit der Föderalen IT Kooperation (FITKO) zu einer **Digitalisierungsagentur** ausgebaut werden. Wichtig ist es, die Softwareanbieter zur Beachtung der festgesetzten Standards zu verpflichten, sofern der Marktdruck nicht ohnehin zu einer Standardkonformität zwingt.

5. Knappe Personalressourcen gezielt einsetzen und strukturelle Entlastungen schaffen

Einer der wesentlichen Verzögerungsfaktoren ist fehlendes Personal in den Genehmigungsbehörden. Bund und Länder erkennen die Notwendigkeit und den Mangel qualifizierten Personals für die Steuerung der Planungs- und Genehmigungsprozesse und streben deshalb eine nachhaltige Verbesserung der Personalausstattung in den Behörden an. Aus Sicht des NKR bedarf es hierfür einer gemeinsamen Anstrengung, um die Planstellen mit qualifiziertem Fachpersonal zu besetzen und dieses zu halten. Mit Blick auf den anhaltenden Fachkräftemangel sollte der Fokus jedoch verstärkt auch auf innovative Maßnahmen für einen effizienteren Personaleinsatz gerichtet werden, die dann im Zusammenwirken mit der Digitalisierung als Hebel (siehe Kapitel 4) und der Vereinfachung der Prozesse und der materiellen Anforderungen (siehe Kapitel 1 und 2) die Genehmigungsverfahren weiter beschleunigen.

5.1. Projekt- und kundenorientiertes Arbeiten etablieren

Der Normenkontrollrat Baden-Württemberg hat in einem Empfehlungsbericht⁹ unter anderem die projektorientierte Verfahrenssteuerung als einen Schlüssel zu schnelleren Genehmigungen identifiziert. Die Ergebnisse des Projektes sind aus Sicht des NKR innovativ und vielversprechend, weswegen sie an dieser Stelle aufgegriffen werden: Im Rahmen des projektorien-

⁹ Siehe NKR Baden-Württemberg 2022: Ein Schlüssel zu schnelleren Genehmigungen. Projektorientierte Verfahrenssteuerung. Online abrufbar unter: https://www.normenkontrollrat-bw.de/fileadmin/normenkontrollrat/PDFs/Empfehlungsberichte_und_Positionspapiere/NKR_Empfehlungsbericht_ProjektorientierteVerfahrenssteuerung.pdf, zuletzt abgerufen am 11.07.2023.

tierten Ansatzes soll die **Rolle eines „Verfahrenssteuerers“ etabliert** und zugeordnet werden. Gleichzeitig soll die **Kundenorientierung** in die Verwaltungsarbeit integriert und eine **Termin- und Fristenplanung** eingeführt werden. Zudem wird empfohlen, **Kollaborationsplattformen** (siehe Kapitel 0) einzusetzen, in welche die Terminplanung und die **Controlling-Instrumente** integriert werden können. Um in den Verwaltungen Leistungsanreize für kundenorientiertes und effizienteres Arbeiten zu setzen, vor allem aber, um das Lernen von leistungsfähigeren Behörden zu unterstützen, sollten gerade im Bereich von Planungs- und Genehmigungsverfahren **Leistungskennzahlen**, insbesondere zur Verfahrensdauer, erhoben und veröffentlicht werden.

5.2. Poollösungen etablieren

Bund und Länder wollen die Einführung flexibler Poollösungen prüfen. Der NKR unterstützt die Idee¹⁰, **Expertenpools auf Landesebene oder im Rahmen einer interkommunalen Kooperation einzurichten**. Insofern bestärkt der NKR Bund und Länder, die **Etablierung von Poollösungen** in Form von **Share-Service-Einrichtungen**, die wie eine Task-Force die Kommunen bei Bedarf unterstützen, nicht nur zu prüfen, sondern schnell umzusetzen. Dadurch müssten die Kommunen nicht mehr schwer zu bekommendes qualifiziertes Personal für mögliche Lastspitzen vorhalten. Zudem können gerade kleine Kommunen mit wenigen Ressourcen nicht zeitnah mehrere Verfahren parallel bearbeiten. Der daraus resultierenden Verzögerung könnte mit der Bündelung von Expertise in überregional agierenden Expertenteams begegnet werden. Dem NKR ist bewusst, dass auch für den Ausbau von Share-Service-Einrichtungen nicht ad hoc hinreichend qualifiziertes Personal vorhanden ist. Deshalb sollte zunächst geprüft werden, ob die Poollösungen aus bestehendem Fachpersonal aus den Behörden rekrutiert werden können, um regionale Unterschiede und Bedarfe besser auszugleichen.

5.3. Verstärkt externes Projektmanagement einsetzen

Im Pakt bisher nicht aufgegriffen wurde die Empfehlung des NKR¹¹, vermehrt externes Projektmanagement einzusetzen. Im Immissionsschutzrecht ist der Einsatz einer Person, die das Projekt managt, als optionales Instrument schon bekannt (§ 2 Abs. 2 Nr. 5 der 9. BImSchV). Dieses Instrument findet sich auch in zahlreichen Fachgesetzen¹². Die bestehenden Möglichkeiten werden bislang – zumindest für Genehmigungen von Industrieanlagen - aber noch in

¹⁰ Siehe auch NKR 2021: Planungs-, Genehmigungs- und Gerichtsverfahren für einen effektiven Klimaschutz. Online abrufbar unter: https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Positionspapiere/Klimaschutzfreundliche.pdf?__blob=publicationFile&v=5, zuletzt abgerufen am 11.07.2023.

¹¹ Siehe NKR 2021: „Deutschland ist, denkt und handelt zu kompliziert. Was jetzt getan werden muss, um Staat und Verwaltung zukunftsfest zu machen.“, S. 7. Online abrufbar unter: https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Positionspapiere/2021-09-deutschland-ist-zu-kompliziert.pdf?__blob=publicationFile&v=11, zuletzt abgerufen am 11.07.2023.

¹² Siehe § 29 NABEG, § 17h FStrG, § 43g EnWG, § 14f WaStrG, § 28b PBefG und § 17a AEG.

einem recht geringen Umfang genutzt. Deshalb empfiehlt der NKR, dass die Kann-Vorschriften in den entsprechenden Fachgesetzen zu **Soll-Vorschriften** umformuliert werden. Darüber hinaus ist es besonders wichtig **klarzustellen**, dass **die Leistungen des Projektmanagements nicht ausschreibungspflichtig sind**, da dies das wesentliche Hindernis für den Einsatz eines Projektmanagements darstellt und so der potenzielle Beschleunigungseffekt verloren geht.

Die Behörden können durch den Einsatz von Projektmanagement bereits heute stark entlastet werden, da etwa koordinierende Aufgaben, die Kommunikation mit den beteiligten Akteuren sowie die Entscheidungsvorbereitung übernommen werden können. Die Bundesregierung hatte im Koalitionsvertrag (S. 12) beabsichtigt, die **Einsatzmöglichkeiten von Projektmanagement auszuweiten**. Eine solche Verpflichtung sollte ebenfalls in dem Pakt zwischen Bund und Ländern aufgenommen werden.

6. Beschleunigungswirkung von Gesetzen sichtbar machen

Sowohl Verzögerungsfaktoren als auch Beschleunigungspotenziale können bislang kaum empirisch belegt werden. Dies ist mit Blick auf die ambitionierten politischen Ziele (z.B. „Halbierung der Verfahrensdauer“) kritisch zu reflektieren, da die Politik so keine Transparenz über die Wirkung ihrer Maßnahmen und die damit verbundene Zielerreichung hat.

6.1. Erweiterung der Justizstatistik

Um die Datenlücke zu schließen, erinnert der NKR zunächst an den im NKR-Gutachten¹³ zu Gerichtsverfahren vorgebrachten Vorschlag, die Datengrundlage durch eine **Ergänzung der Justizstatistik** zu verbessern. Ziel sollte es sein, durch die jährliche systematische Ermittlung rechtstatsächlicher Daten die Grundlage zur Ermittlung und Bewertung weiterer Beschleunigungsmaßnahmen zu schaffen.

6.2. Beschleunigungswirkung von Gesetzesvorhaben ex-ante und ex-post beleuchten

Der NKR wird künftig bei Gesetzesvorhaben der Bundesregierung, die eine Verfahrensbeschleunigung zum Ziel haben, besonderen Fokus auf die **explizite Berücksichtigung von Beschleunigungseffekten** bei der **Gesetzesfolgenabschätzung** richten. Hierfür hat er der Bundesregierung bereits einen methodischen Vorschlag¹⁴ unterbreitet und wirbt für eine zü-

¹³ Siehe NKR-Gutachten (2019): „Möglichkeiten zur Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher Verfahren über Vorhaben zur Errichtung von Infrastruktureinrichtungen und Industrieanlagen“. Seite 141 ff., online abrufbar unter https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/veroeffentlichungen/gutachten/_documents/moeglichkeiten-zur-beschleunigung.html, zuletzt abgerufen am 10.07.2023.

¹⁴ Schreiben des NKR an den Parlamentarischen Staatssekretär beim Bundesministerium der Justiz und Koordinator der Bundesregierung für bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau, Benjamin Strasser, vom 17. April 2023.

gige Umsetzung. Darüber hinaus wird der NKR darauf hinwirken, dass die Beschleunigungswirkung einzelner politischer Maßnahmen auch ex-post im Rahmen der **Evaluierung** fokussiert untersucht wird. Nur so können diejenigen, die politische Entscheidungen treffen, die Wirksamkeit ihrer Maßnahmen beurteilen und Nachsteuerungspotenziale erkennen.