

Schneller zur Anlagengenehmigung

**Beschleunigungspotenziale aus Sicht der
Vollzugsbehörden**

Juli 2025

www.normenkontrollrat.bund.de

www.destatis.de



Herausgeber

Statistisches Bundesamt, Wiesbaden
im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrates

Ihr Kontakt zu uns:

Nationaler Normenkontrollrat
Im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
Mohrenstraße 37
10117 Berlin

» nkr@bmj.bund.de

» www.normenkontrollrat.bund.de

Statistisches Bundesamt
Gruppe I2 - Dienstleistungszentrum der Bundesregierung für Bessere Rechtsetzung
Gustav-Stresemann-Ring 11
65189 Wiesbaden

» erfuellungsaufwand@destatis.de

» www.destatis.de/buerokratiekosten

Autorinnen und Autoren

Thorsten Kemper, Frauke Leupold

Unter Mitarbeit von

Laura Goldschmitt

Projektleitung

Florian Gerls, Thorsten Kemper

Erschienen im Juli 2025

Bildnachweis Vorwort:
Trutschel / Photothek

© Statistisches Bundesamt (Destatis), 2025

Vervielfältigung und Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangabe gestattet.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	3
Abbildungsverzeichnis.....	5
Tabellenverzeichnis	7
Abkürzungsverzeichnis.....	8
Vorwort.....	9
Kernschlussfolgerungen des Nationalen Normenkontrollrates	11
Zusammenfassung der Befragungsergebnisse	15
1 Einleitung	19
1.1 Hintergrund	19
1.2 Zielsetzung.....	20
2 Vorgehensweise.....	22
2.1 Explorative Phase: Tiefeninterviews.....	22
2.2 Quantitative Phase: Online-Erhebung	23
2.3 Beschreibung der länderspezifischen Genehmigungskompetenzen und der Beteiligung an der Online-Umfrage.....	24
3 Herausforderungen und Lösungsansätze	28
3.1 Vorbemerkung und Hemmnis-Beurteilung aus globaler Perspektive	28
3.2 Nach Verfahrensschritten	32
3.2.1 Phase bis zur Feststellung der formellen Vollständigkeit der Antragsunterlagen	33
3.2.2 Beteiligung der Fachbehörden.....	42
3.2.3 Öffentlichkeitsbeteiligung (inkl. Erörterungstermin)	47
3.2.4 Prüfung (inkl. Umweltverträglichkeitsprüfung).....	52
3.2.5 Entscheidung und Bescheid-Erstellung.....	62
3.3 Nach Rahmenbedingungen	65
3.3.1 Digitale Informationsübermittlung und -verarbeitung.....	65

3.3.2 Personalsituation in den Genehmigungs- und Fachbehörden	71
3.3.3 Rechtliche Rahmenbedingungen.....	74
3.4 Bewertung der BImSchG-Novelle 2024	79
3.5 Anwendung bestehender Beschleunigungsmaßnahmen	81
4 Fazit und Schlussfolgerung.....	84
Anhang	87
Fragebogen.....	87
Leitfaden	87

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Zusammenfassung der zentralen empirischen Ergebnisse	17
Abbildung 2: Hemmnisse „Phase bis zur Feststellung der formellen Vollständigkeit der Antragsunterlagen“	34
Abbildung 3: Lösungsvorschläge „Antragsvorbereitung“	37
Abbildung 4: Lösungsvorschläge „formelle Vollständigkeit nach Antragseinreichung“	39
Abbildung 5: Einschätzung zur formellen Vollständigkeit	41
Abbildung 6: Hemmnisse „Beteiligung der Fachbehörden“	43
Abbildung 7: Einschätzungen zu Fachbehörden mit den größten Verzögerungen	45
Abbildung 8: Lösungsvorschläge „Beteiligung der Fachbehörden“	46
Abbildung 9: Hemmnisse „Öffentlichkeitsbeteiligung“	48
Abbildung 10: Inhaltliche Bewertung von Aspekten der Öffentlichkeitsbeteiligung	50
Abbildung 11: Lösungsvorschläge „Öffentlichkeitsbeteiligung“	51
Abbildung 12: Einschätzungen zum Prüfumfang	53
Abbildung 13: Einschätzungen zur Prüftiefe im Allgemeinen	54
Abbildung 14: Einschätzungen zur Prüftiefe in der eigenen Behörde	56
Abbildung 15: Lösungsvorschläge „Genehmigungsbedürftigkeit und Verfahrensart“	57
Abbildung 16: Hemmnisse „UVP und UVP-Vorprüfung“	59
Abbildung 17: Einschätzungen zur UVP und UVP-Vorprüfung	60
Abbildung 18: Lösungsvorschläge „Prüfumfang und -tiefe“	62
Abbildung 19: Hemmnisse „Entscheidung und Bescheid-Erstellung“	63
Abbildung 20: Lösungsvorschläge „Entscheidung und Bescheid-Erstellung“	64
Abbildung 21: Medium beim Antragseingang	66
Abbildung 22: Medium „Übermittlung an beteiligte Fachbehörden“	67
Abbildung 23: Hemmnisse „Digitale Informationstechnologien“	68
Abbildung 24: Lösungsvorschläge „Digitale Informationstechnologien“	70
Abbildung 25: Hemmnisse „Personalsituation in den Genehmigungsbehörden“	71
Abbildung 26: Lösungsvorschläge „Personalsituation in der Genehmigungsbehörde“	73
Abbildung 27: Hemmnisse „Rechtliche Rahmenbedingungen“	75
Abbildung 28: Lösungsvorschläge „Informationen von übergeordneten Stellen“	76
Abbildung 29: Lösungsvorschläge „Harmonisierung materiellrechtlicher Vorgaben“	77

Abbildung 30: Lösungsvorschläge „Vereinfachung, Standardisierung und Reduktion des Prüfumfangs“	78
Abbildung 31: Lösungsvorschläge „BImSchG-Novelle“	80
Abbildung 32: Anwendung bestehender Beschleunigungsmaßnahmen.....	83

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Beteiligte Immissionsschutzbehörden mit Genehmigungskompetenz	25
Tabelle 2: Rangfolge Hemmnis-Stärke (Verfahrensschritte).....	30
Tabelle 3: Rangfolge Hemmnis-Stärke (Rahmenbedingungen)	31

Abkürzungsverzeichnis

AWV	Arbeitsgemeinschaft für Wirtschaftliche Verwaltung
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BImSchV	Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes
BVT	Beste verfügbare Techniken
DLT	Deutscher Landkreistag
DST	Deutscher Städtetag
EE-Anlage	Erneuerbare-Energien-Anlage
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
IT	Informationstechnik
IED	Industrial Emissions Directive / Industrieemissions-Richtlinie
LAI	Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz
RED III	Renewable Energy Directive III / Erneuerbare-Energien-Richtlinie III
SUP	Strategische Umweltprüfung
TA	Technische Anleitung
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
WindBG	Windenergieflächenbedarfsgesetz

Vorwort



Die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren ist ein zentraler Hebel, um bürokratische Entlastungen für Staat und Wirtschaft freizusetzen. Die Verfahrensbeschleunigung ist deshalb eines der zentralen Schwerpunktthemen des NKR. Insbesondere haben wir sehr aktiv die Initiative von Bund und Ländern für einen Beschleunigungspakt unterstützt. Mit der konsequenten Umsetzung des Paktes können bereits wichtige Weichen für eine Verfahrensvereinfachung gestellt werden.

Für den NKR war aber bereits früh klar: Vor allem für die Genehmigungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) sind weitere Beschleunigungsmaßnahmen erforderlich, denn der klimaneutrale Umbau des Landes wird in den nächsten Jahren zu einem erheblichen Anstieg der Verfahren führen. Dafür ist es notwendig, Vereinfachungspotenziale entlang der gesamten Prozesskette des Verfahrens sowie in den Rahmenbedingungen zu erschließen. Dies haben wir uns als gemeinsame Aufgabe mit dem Statistischen Bundesamt vorgenommen. Eine zentrale Überzeugung war dabei: Der Schlüssel zur Lösung der Probleme liegt auch bei den Genehmigungsbehörden. Denn gerade die Expertise der Praktikerinnen und Praktiker wurde in der Vergangenheit nicht ausreichend in die Lösungsfindung einbezogen.

Um diese Lücke zu schließen, haben wir bei diesem Projekt einen zweistufigen Ansatz verfolgt. Vor-Ort-Interviews in Genehmigungsbehörden aus fünf Bundesländern lieferten erste qualitative Einblicke. Darauf aufbauend folgte eine bundesweite Online-Befragung, an der insgesamt mehr als 800 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus 239 BImSchG-Genehmigungsbehörden teilgenommen haben. Für den NKR sind die empirischen Ergebnisse eindeutig: Die Verfahren sind zu komplex und der Prüfaufwand zu hoch. Die hohe Aufgabenlast und Überkomplexität führt zur Überforderung und ist mit dem vorhandenen Personal in den Behörden kaum noch zu bewältigen. Das bedeutet: Wir müssen dringend einfacher werden. Doppelprüfungen müssen konsequent reduziert, die Verfahren vollständig digitalisiert, der Prüfumfang auf ein praxisgerechtes Maß begrenzt und Aufgaben dort gebündelt werden, wo sie am effizientesten erledigt werden können. Wenn wir hier nicht ansetzen, bleiben Milliarden an Investitionen auf der Strecke.

Besonders wichtig war dem NKR bei der Durchführung des Projektes die ständige Rückkopplung mit relevanten Stakeholdern. Hierzu zählen mehrere Bundesressorts, die Normenkontrollräte und Clearingstellen auf Landesebene, der Deutsche Städtetag (DST), der Deutsche Landkreistag (DLT), der Arbeitskreis „Digitalisierung und Beschleunigung raumbezogener Genehmigungsverfahren“ der Arbeitsgemeinschaft für Wirtschaftliche Verwal-

tung (AWV) sowie Expertinnen und Experten aus der Wissenschaft. Für diesen breiten Resonanzraum sind wir allen Beteiligten sehr dankbar. Besonderer Dank gilt dabei der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz (LAI). Die LAI hat uns nicht nur mit ihrer Expertise beraten, sondern uns auch sehr aktiv organisatorisch, insbesondere bei der Durchführung der Feldphase, unterstützt.

Zuletzt möchten wir uns noch herzlich bei allen an den Befragungen teilnehmenden Mitarbeitenden der Genehmigungsbehörden bedanken. Die hohe Teilnahmebereitschaft zeigt ganz klar: Die Behörden sind hoch motiviert, an der Lösungsfindung mitzuwirken und sich konstruktiv einzubringen.

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'L' followed by a cursive 'G' and a final flourish.

Lutz Goebel

Vorsitzender des Nationalen Normenkontrollrates

Kernschlussfolgerungen des Nationalen Normenkontrollrates

1. Schnelle Planungs- und Genehmigungsverfahren sind entscheidend für die Modernisierung Deutschlands.

Deutschland steht vor zentralen Herausforderungen. Der klimaneutrale Umbau des Landes, der Erhalt und Ausbau des Infrastrukturniveaus und die Sicherung des Wirtschaftsstandortes müssen zeitgleich bewältigt werden. Dafür braucht es vor allem eines: Schnelle Planungs- und Genehmigungsverfahren.

2. Die bisherigen Maßnahmen reichen nicht aus. Vor allem für Verfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz sind weitere Beschleunigungsimpulse notwendig.

Bis 2030 ist von einer Verdoppelung der Einzelanträge für Windenergie und Industrieanlagen auszugehen.¹ Investitionsvorhaben benötigen in der Regel, genau wie z. B. Windenergieanlagen, eine Genehmigung nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG). Damit die wirtschaftliche und ökologische Transformation Deutschlands gelingen kann, sind also dringend weitere Beschleunigungsimpulse erforderlich.

3. Die Praktikerinnen und Praktiker im föderalen Vollzug können wichtige Impulse für weitere Beschleunigungsmaßnahmen setzen, wenn man ihnen Gehör verschafft.

Der NKR ist davon überzeugt: Die Praktikerinnen und Praktiker wissen am besten, wo es hakt und welche Hürden beseitigt werden müssen. Bislang wurde jedoch das Praxiswissen der Vollzugsbehörden nicht hinreichend einbezogen. Der NKR und das Statistische Bundesamt wollen diese Lücke mit dem vorliegenden Projekt schließen und die Sichtweise der Vollzugsbehörden in den Mittelpunkt der Betrachtung rücken. Die hohe Teilnahmebereitschaft bei der durchgeführten Online-Umfrage von über 800 Mitarbeitenden aus Genehmigungsbehörden bestärkt den NKR in seiner Überzeugung: Auch die Vollzugsbehörden haben ein großes Interesse daran, zu schnelleren Genehmigungen beizutragen.

4. Die Kombination von regulativer Komplexität, Personalmangel und Digitalisierungsrückstand ist die zentrale Ursache für langwierige Verfahren. Es bedarf tiefgehender Lösungsansätze, die an den Ursachen und nicht an den Symptomen ansetzen.

Der NKR teilt eine wesentliche Problemanalyse der befragten Behörden: Die Verfahren sind von Überkomplexität gekennzeichnet. Das vorhandene Personal reicht dabei nicht aus, um den immer größer werdenden Prüferfordernissen gerecht zu werden. Die Digitalisierung,

¹ Bundesverband der Deutschen Industrie. 2022: BDI-Unternehmensbefragung zu Genehmigungsverfahren nach Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG). Online abrufbar unter: https://www.normenkontrollrat.bund.de/Web/SharedDocs/Downloads/DE/Positionspapiere/2025-02-nkr-strategiepapier-bundesregierung.pdf?__blob=publicationFile&v=4

die Abhilfe verschaffen könnte, ist wenig fortgeschritten. Vor diesem Hintergrund ist auch erklärbar, dass die Beschleunigungsmaßnahmen der letzten BImSchG-Novelle, die vor allem auf die Erhöhung der Verbindlichkeit der rechtlichen Fristen abzielten, von der Mehrheit der Befragten abgelehnt werden. Die dort vorgeschlagenen Instrumente sollten aus Sicht des NKR in ein größeres Gesamtportfolio von Maßnahmen eingebettet werden, um tatsächlich Wirkung entfalten zu können. Die Ursachen für langwierige Verfahren bedürfen einer genauen Problemanalyse und einer abwägenden Entscheidung für Lösungsansätze, die nicht nur Symptome adressieren, sondern nachhaltig zu Verbesserungen führen.

5. Einige Prüf- und Verfahrenserfordernisse verursachen hohen Aufwand, ohne inhaltlichen Mehrwert zu generieren. Hier braucht es zeitnah eine Reduzierung der Erfordernisse auf das erforderliche Maß.

Der NKR hatte bereits in der Vergangenheit immer wieder auf den hohen und über EU-Recht hinausgehenden Prüfumgang hingewiesen. Die Befragung der Behörden verstärkt diesen Eindruck. Aus Sicht der Behörden hat sich der Prüfumfang in den letzten Jahren deutlich erhöht. Insbesondere die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und die Öffentlichkeitsbeteiligung binden massiv Ressourcen. Gleichzeitig bieten sie aus der Perspektive einer Mehrheit von Behördenmitarbeitenden keinen oder kaum inhaltlichen Mehrwert. Aus diesem Grund sehen die befragten Behörden in Maßnahmen zur Reduzierung der Prüf- und Verfahrenserfordernisse hohes Beschleunigungspotenzial. Dazu zählen das Anheben der Schwellenwerte für die UVP-Pflicht, das Entfallen der UVP bei Änderungsgenehmigungen oder vorheriger Durchführung einer strategischen Umweltprüfung, die Abschaffung der „Jedermann-Einwendungen“ sowie die Verlagerung von förmlichen Verfahren in vereinfachte Verfahren ohne Öffentlichkeitsbeteiligung durch Anpassung der 4. BImSchV. Der NKR empfiehlt, diese Maßnahmen unter Nutzung der europarechtlichen Spielräume zügig umzusetzen.

6. Die Digitalisierung ist wenig fortgeschritten und in der Umsetzung heterogen. Eine plattformbasierte Digitalisierung des gesamten Verfahrens ist geboten.

Der NKR betont seit langem, dass die Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland zu schleppend vorangeht. Die Befragung bestätigt diese Analyse für die Genehmigungsverfahren nach dem BImSchG erneut: Die Digitalisierung ist in der Umsetzung heterogen und im Ergebnis unzureichend. Die Genehmigungsbehörden wünschen sich in großer Mehrheit zentral bereitgestellte Fachverfahren und Plattformlösungen, die das gesamte Verfahren abdecken. Deshalb empfiehlt der NKR, dass der Bund, unter Einbindung der Länder, eine entsprechende IT-Lösung modularisiert und standardisiert entwickelt sowie diese über eine zugängliche Plattforminfrastruktur zur Nachnutzung bereitstellt, um so Entwicklungs- und Betriebsaufwände dauerhaft zu senken.² Dabei sollten bereits innovative Technologien,

² NKR-Gutachten. 2024: Bündelung im Föderalstaat. Online abrufbar unter: https://www.normenkontrollrat.bund.de/Web/NKR/DE/veroeffentlichungen/gutachten/_documents/2025-02-03-nkr-gutachten-gaap.html

wie eine automatisierte Plausibilitätsprüfung der Antragsunterlagen, integriert sein. Mit dem Projekt zur digitalen Antrags- und Genehmigungsplattform zum Wasserstoffkernnetz gibt es hierfür bereits einen vielversprechenden Auftakt, der konsequent verfolgt werden sollte.

7. Das knappe Personal reicht nicht aus, um die Aufgabenlast zu bewältigen. Behörden sollten gestärkt, Personal ausreichend qualifiziert und Ressourcen gebündelt werden.

Die Analyse der befragten Behörden ist eindeutig: Flächendeckender Fachkräfte- und Personalmangel verzögert die Verfahren. Unter den von den Genehmigungsbehörden favorisierten Lösungsansätzen findet sich deshalb die Aufstockung des Personals. Die Besetzung der Planstellen ist aus Sicht des NKR wichtig, aber nur begrenzt möglich. Vor diesem Hintergrund priorisiert der NKR, neben der Reduzierung des Prüfumfangs, die ebenfalls von den befragten Behörden vorgebrachten Lösungsansätze zur Effizienzsteigerung. Dazu zählen (in Umsetzungsverantwortung der Länder und der Vollzugsbehörden) die Bündelung von Zuständigkeiten, die Etablierung von Poollösungen sowie die Spezialisierung des Personals auf Anlagentypen. Darüber hinaus empfiehlt der NKR Bund und Ländern, gemeinsam das Weiterbildungs- und Schulungsangebot (sowohl für Genehmigungs- als auch angrenzende Fachbehörden) auszubauen und eine bundesweite Wissensplattform zu entwickeln, auf denen sich Fachexperten über Landes- oder Landkreisgrenzen hinweg austauschen können.

8. Uneinheitlicher Vollzug und Standardaufgaben binden unnötig Ressourcen. Die Verfahren können mittels Standardisierung weiter vereinfacht werden.

Die Befragung zeigt, dass es über die gesamte Prozesskette, also in jedem Verfahrensschritt, Standardisierungspotenzial und einen großen Wunsch nach einem bundeseinheitlichen Vollzug gibt (z. B. Vereinheitlichung der Antragsunterlagen, Checklisten für die UVP, Textbausteine und Musterdokumente für den Genehmigungsbescheid). Auch der NKR sieht in der konsequenten Standardisierung großes Potenzial, um den Vollzug insbesondere bei Standardaufgaben zu entlasten und die durch die Behörden stark fokussierte Rechtssicherheit zu erhöhen. Mit der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz (LAI) gibt es hierfür bereits ein geeignetes Gremium. Andere vielversprechende Maßnahmen, wie die Standardisierung im Natur- und Artenschutz, liegen in der Umsetzungsverantwortung des Bundes und sollten schnell umgesetzt werden.

9. Bei der Antragstellung kumulieren die verschiedenen Problemlagen besonders. Die stärkere Nutzung von Vorantragskonferenzen kann Abhilfe verschaffen.

Viele der beschriebenen Problemlagen kumulieren nach Einschätzung der befragten Behörden bereits bei der Antragstellung. Hier können Vorantragskonferenzen, die eine frühzeitige Abstimmung hinsichtlich der einzureichenden Genehmigungsunterlagen ermöglichen, helfen. Dieses Instrument ist bereits rechtlich vorgesehen. Der NKR empfiehlt eine stärkere Nutzung, insbesondere bei komplexen Verfahren. Dabei sollten bereits die später

im Verfahren zu beteiligten Fachbehörden einbezogen und die Ergebnisse protokolliert werden, damit Unklarheiten und Unstimmigkeiten im späteren Verfahren vermieden werden können.

10. Die Überkomplexität des Rechts führt zu Überforderung. Mittelfristig sind die Reduzierung der Regulierungsdichte und Konsolidierung der rechtlichen Anforderungen unverzichtbar.

Die Behörden beschreiben, dass die Fragmentierung und die Komplexität des Rechts zu einer Überforderung führen. Sie schlagen eine Konsolidierung der rechtlichen Anforderungen (z. B. in einem Umweltgesetzbuch) vor. Aus Sicht des NKR braucht es hierfür eine Reformagenda, die darauf abzielt, die hohe Regelungsdichte und -tiefe im Planungs- und Genehmigungsrecht nachhaltig zu reduzieren. Hierfür sollten Bund-Länder-Gespräche unter Einbindung von Praktikerinnen und Praktikern zur Neuordnung des gesamten Planungs- und Genehmigungssystems (nicht nur BImSchG-Verfahren) initiiert werden. Kern sollte es sein, die heterogenen spezialgesetzlichen Regelungen auf den Prüfstand zu stellen und zugunsten einheitlicher Regelungen zu reduzieren.

Zusammenfassung der Befragungsergebnisse

Für die Modernisierung Deutschlands sind schnelle Planungs- und Genehmigungsverfahren eine zentrale Voraussetzung. Vor diesem Hintergrund ist der NKR schon seit längerem mit der Thematik befasst.³ In den letzten Jahren wurden bereits einige Maßnahmen auf den Weg gebracht. So z. B. der 2023 zwischen Bund und Ländern beschlossene Beschleunigungspakt, der viele Vorschläge des NKR enthält. Insbesondere die Genehmigungsverfahren nach dem Bundesimmissionsschutz-Gesetz (BImSchG) sind jedoch weiterhin aufwendig und langwierig. In Politik und Wirtschaft wird bereits seit längerem der Ruf nach einer Beschleunigung dieser Verfahren laut, um den Ausbau der Erneuerbaren Energien und die Transformation der Industrie zu unterstützen sowie die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. Auch die aktuelle Bundesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag vereinbart, weitere Potenziale im BImSchG zu heben. Dieser Projektbericht möchte dazu einen Beitrag leisten. Dabei wird der Vollzug nicht als Teil des Problems, sondern als Teil der Lösung verstanden.

In explorativen Gruppeninterviews in fünf Bundesländern und unter Einbeziehung externer Quellen wurden 48 Hemmnisse für eine zügige Genehmigung identifiziert und 81 Lösungsansätze aufgenommen. Diese bildeten den Kern des Fragebogens für eine deutschlandweit gestreute Online-Befragung, an der über 800 Mitarbeitende aus Genehmigungsbehörden teilgenommen haben. Die trotz des umfänglichen Frageprogramms hohe Teilnahmebereitschaft sendet ein deutliches Zeichen: Auch der Vollzug hat ein starkes Interesse an Verfahrensverbesserungen und möchte sich konstruktiv an der Lösungsfindung beteiligen.

Dabei ist es aus Sicht der Genehmigungsbehörden völlig klar: Das bloße Abernten von einzelnen vermeintlich „tiefhängenden Früchten“, wie dies in der vorangegangenen BImSchG-Novelle versucht wurde, greift deutlich zu kurz. Vielmehr sehen die Praktikerinnen und Praktiker die Notwendigkeit, an einer Vielzahl von Stellschrauben zu drehen, um zu einer spürbaren Beschleunigung zu kommen.

„Das System ist vollständig an die Wand gefahren worden [...] Nur den Behörden die Pistole auf die Brust setzen nach dem Motto der letzten Beschleunigungsnovelle ‚Es hat jetzt einfach schneller zu gehen‘, wird wirklich niemals helfen.“

Folgend sind die zentralen durch die Genehmigungsbehörden benannten Lösungsansätze entlang der Prozesskette des Genehmigungsverfahrens sowie für drei zentrale Rahmenbedingungen zusammenfassend dargestellt.

³ NKR-Gutachten. 2019: Möglichkeiten zur Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher Verfahren. Online abrufbar unter: https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/veroeffentlichungen/gutachten/_documents/moeglichkeiten-zur-beschleunigung.html
NKR-Positionspapier zum Beschleunigungspakt. 2023: Online abrufbar unter: https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Positionspapiere/pakt_beschleunigung.html

Verfahrensschritt 1: Prüfung der Vollständigkeit der Antragsunterlagen

Aus Sicht der Genehmigungsbehörden stellt die mitunter unzureichende Qualität der eingereichten Antragsunterlagen das größte Hemmnis dar. Dabei liegen aus Behördenperspektive vielversprechende Lösungsansätze in der Beschränkung der Berechtigung zur Antragseinreichung auf formal qualifizierte Stellen, in der bundesweiten Vereinheitlichung der Antragsunterlagen und in der Verbesserung der Informationsbereitstellung sowie der Kommunikation mit den Antragstellenden (z. B. über Vorantragskonferenzen). *Siehe Kapitel 3.2.1*

Verfahrensschritt 2: Beteiligung der Fachbehörden

Stellungnahmen der zu beteiligenden Fachbehörden werden häufig verspätet abgegeben und entsprechen mitunter nicht den Erfordernissen des Immissionsschutzrechts. Aus Behördenperspektive versprechen eine stärkere Bündelung von Zuständigkeiten und Expertise (z. B. Poollösungen), eine Qualifizierung und Aufstockung des Personals sowie eine frühe Einbindung der Fachbehörden (z. B. verpflichtend im Rahmen der Vorantragskonferenz) großes Beschleunigungspotenzial. *Siehe Kapitel 3.2.2*

Verfahrensschritt 3: Öffentlichkeitsbeteiligung

In manchen Verfahren verursacht die Öffentlichkeitsbeteiligung einen extrem hohen Aufwand – dabei ist der Mehrwert aus Sicht der Vollzugsbehörden gering. Eine zentrale Lösung liegt aus Behördensicht in der umfassenden Überführung bestimmter Anlagentypen ins vereinfachte Verfahren ohne Öffentlichkeitsbeteiligung. Des Weiteren sollte im Regelfall auf Erörterungstermine verzichtet und die sog. „Jedermann-Einwendung“ abgeschafft werden. *Siehe Kapitel 3.2.3*

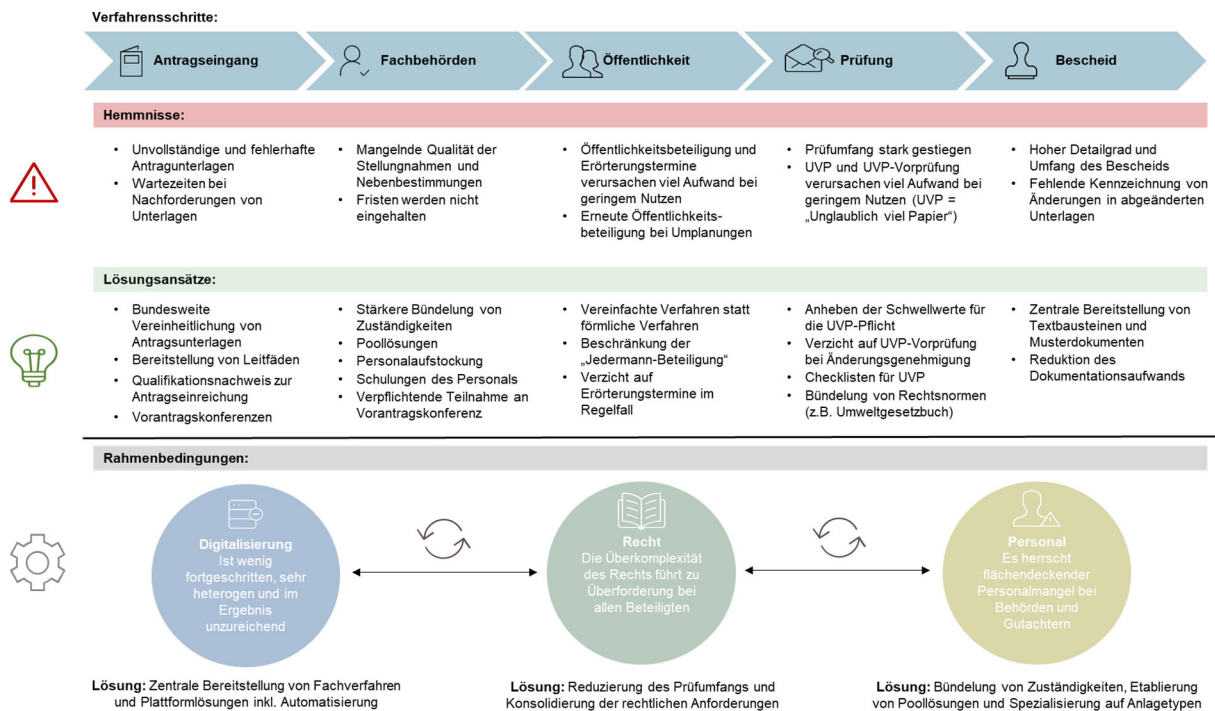
Verfahrensschritt 4: Prüfung (inkl. Umweltverträglichkeitsprüfung)

Der Prüfumfang ist auch aus Sicht der Behörden im Zeitverlauf stark gestiegen und hat dabei ein teilweise überforderndes Ausmaß erreicht. Insbesondere die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) liefert trotz hohem Aufwand keinen inhaltlichen Mehrwert für das BIm-SchG-Verfahren. Insofern sehen die Genehmigungsbehörden hohes Beschleunigungspotenzial in dem Anheben der Schwellenwerte für die UVP-Pflicht. Zugleich befürworten sie ein gänzliches Entfallen der UVP bzw. UVP-Vorprüfung bei Änderungsgenehmigungen oder bei vorheriger Durchführung einer strategischen Umweltprüfung. *Siehe Kapitel 3.2.4*

Verfahrensschritt 5: Bescheid-Erstellung

Auch bei der Erstellung des Genehmigungsbescheids besteht Potenzial zur Erleichterung. Der Dokumentationsaufwand sollte reduziert und standardisierte Textbausteine und Musterdokumente sollten zentral bereitgestellt werden. *Siehe Kapitel 3.2.5*

Abbildung 1: Zusammenfassung der zentralen empirischen Ergebnisse



Rahmenbedingung Digitalisierung:

Weiterhin gehen Anträge und Unterlagen häufig in Papierform ein und werden in Papierform oder als CD bzw. USB-Stick an Fachbehörden weitergegeben. Die Mitarbeitenden in den Genehmigungsbehörden wünschen sich ein zentral bereitgestelltes, performantes und nutzerfreundliches Fachverfahren, das die verschiedenen Verfahrensschritte und Schnittstellen abdeckt, passgenau und umfassend Informationen bereithält und die Antragsbearbeitung automatisiert unterstützt. *Siehe Kapitel 3.3.1*

Rahmenbedingung Personal:

In den Genehmigungs- sowie den Fachbehörden herrscht aus Sicht der Befragten flächendeckend Personal- und Fachkräftemangel, was die Verfahren weiter verzögert. Dem lässt sich aus Behördensicht - neben der Aufstockung des Personals (nicht nur, aber insbesondere in den Fachbehörden) - mit einer stärkeren Bündelung, Qualifizierung (z. B. Schulungen) und Spezialisierung des Personals (z. B. auf gewisse Anlagentypen) begegnen. *Siehe Kapitel 3.3.2*

Rahmenbedingung Recht:

Die Behörden beschreiben, dass die Fragmentierung und Überkomplexität des Rechts zu einer Überforderung bei allen Verfahrensbeteiligten führt. Aus Sicht der Genehmigungsbehörden bedarf es deshalb einer besseren Verzahnung verschiedener materiellrechtlicher

Vorgaben und dabei insbesondere einer Reduzierung des Prüfumfangs (z. B. durch Beschränkung auf eine 1:1-Umsetzung von EU-Recht) sowie einer Konsolidierung der rechtlichen Anforderungen (z. B. in einem Umweltgesetzbuch). *Siehe Kapitel 3.3.3*

1 Einleitung

1.1 Hintergrund

Die Bundesrepublik Deutschland hat sich mit dem Bundes-Klimaschutzgesetz zur Erreichung der Netto-Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2045 - fünf Jahre früher als die anderen EU-Mitgliedsstaaten - verpflichtet. Die Verwirklichung dieses Ziels erfordert nicht nur einen beschleunigten Ausbau der Erneuerbaren Energien. Die erforderliche Dekarbonisierung macht vor allem auch einen massiven Umbau der Produktionsprozesse in zahlreichen Sektoren der Wirtschaft erforderlich. Laut einer Studie der Kreditanstalt für Wiederaufbau sind zu diesem Zweck insgesamt Investitionen in Höhe von 5 Billionen Euro notwendig, davon etwa 1,9 Billionen Euro Mehrinvestitionen. Sie entfallen in erheblichem Ausmaß auf den Energiesektor und die Industrie.⁴

Neben den Klimazielen erfordern auch die aktuelle Dynamik der Weltmärkte und globale Krisen eine hohe Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft und der Druck auf die Verwaltungen, entsprechende Genehmigungen zügig zu prüfen, nimmt zu. Wirtschaftsvertreterinnen und -vertreter sehen in der Dauer der Genehmigungsverfahren in Deutschland zunehmend einen Standortnachteil im internationalen Wettbewerb.

Der Ausbau der Erneuerbaren Energien und die Anpassung von Produktionsanlagen erfordert in den meisten Fällen eine Neu- oder Änderungsgenehmigung nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG). Aufgrund dessen wird prognostiziert, dass die Zahl der Genehmigungsverfahren deutlich zunehmen wird. Gleichzeitig herrscht in den Behörden massiver Fachkräftemangel. Diese Rahmenbedingungen führen zu der Erwartung, dass die Bearbeitungsdauer der einzelnen Genehmigungsverfahren ansteigen wird.

Um die großen Herausforderungen der nächsten Jahre bewältigen und Deutschland modernisieren zu können, sind schnelle Genehmigungsverfahren zwingend erforderlich. Bund und Länder haben dies erkannt und erste Weichenstellungen vorgenommen. So wurden im Immissionsschutzrecht bereits in der vergangenen Legislaturperiode in kurzer Zeit viele Gesetze angepasst, Änderungen eingeführt und weitere Reformen diskutiert. Beispielhaft zu nennen sind der Beschleunigungspakt von Bund und Ländern, das Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG) oder die Novelle des BImSchG im Jahr 2024. Die Vorhaben beinhalten Regelungen und Maßnahmen, die zur Vereinfachung und zur Beschleunigung beitragen sollen. Die aktuelle Bundesregierung will nahtlos daran anknüpfen. So kündigt sie in ihrem Koalitionsvertrag an, weitere Beschleunigungspotenziale im BImSchG zu heben.⁵ Darüber

⁴ Burret H., Kirchner A., Kreidelmeyer S. et al. Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). 2021. Beitrag von Green Finance zum Erreichen von Klimaneutralität in Deutschland.

⁵ Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 21. Legislaturperiode. S. 6. Abgerufen unter <https://www.koalitionsvertrag2025.de> am 12.05.2025.

hinaus will sie den Beschleunigungspakt in der ersten Hälfte der Legislatur vollständig umsetzen und für Industrieanlagen weiterentwickeln.

So wichtig sowohl die bereits beschlossenen als auch die angekündigten und diskutierten Maßnahmen sind, blieb und bleibt die Perspektive der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Genehmigungsbehörden weitgehend unbeachtet. Dabei liegt der Schlüssel zu schnellen Verfahren vor allem auch bei den Genehmigungsbehörden. Denn wer, wenn nicht sie, weiß am besten wo es hakt und welche Hürden beseitigt werden müssen?

Hier setzt das Projekt „Schneller zur Anlagengenehmigung – Beschleunigungspotenziale aus Sicht der Vollzugsbehörden“ an: In einer umfassenden Befragung wurden zahlreiche Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeiter in Deutschland zu ihrer Sichtweise auf die Genehmigungspraxis und zu Verbesserungsvorschlägen befragt. Das Projekt verleiht ihnen eine Stimme, um erfolgversprechende Strategien zur Bewältigung der anstehenden Herausforderungen zu identifizieren und den Diskurs um die wichtige Perspektive der Vollzugspraxis zu ergänzen.

1.2 Zielsetzung

Ziel des gemeinsamen Projektes des Nationalen Normenkontrollrates und des Statistischen Bundesamtes ist es, sowohl die in der Praxis relevanten Verfahrenshemmnisse zu identifizieren als auch bekannte Verbesserungsvorschläge zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren nach dem BImSchG neu zu bewerten. Im Fokus steht jedoch die Herausarbeitung neuer Vorschläge, indem die reale Situation und die Perspektive der Genehmigungsbehörden in das Zentrum der Betrachtung gerückt werden. Dem liegt die Auffassung zugrunde, dass die Behörden aufgrund ihrer praktischen Erfahrungen und der Kenntnisse über die Verfasstheit und Kommunikation in und zwischen Behörden über wichtige Kenntnisse verfügen, die nur ihnen vorliegen und die für die Beurteilung und Entwicklung von Beschleunigungsmaßnahmen wichtig sind.

Im Zentrum stehen die Perspektive und die Einschätzung der Behörden selbst zu

1. den **Ursachen für Verzögerungen in der Vollzugspraxis**: Wo liegen aus Behördensicht die wichtigsten Gründe für Verfahrensverzögerungen? Welche Aspekte sind bislang nicht ausreichend berücksichtigt worden?
2. der zu **erwartenden Wirksamkeit beschlossener und öffentlich diskutierter Maßnahmen zur Verfahrensvereinfachung**: Welche Lösungsansätze versprechen aus Behördensicht eine effektive Verfahrensbeschleunigung? Welche Ansätze zeichnen sich dabei durch ein günstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis aus? Welche Bedingungen müssten zusätzlich erfüllt werden, damit entsprechende Vorschläge ihre intendierte Wirkung entfalten können?

3. **eigenen und bislang unberücksichtigten Vorschlägen:** Welche Maßnahmen würden den Behörden selbst am meisten helfen? Welche Beschleunigungspotenziale sind in der öffentlichen Diskussion bislang unzureichend berücksichtigt worden?

2 Vorgehensweise

Zur Erreichung des Projektziels wurde als Vorgehensweise eine Befragung der Immissions-schutzbehörden gewählt, da diese Perspektive bislang nicht hinreichend in die Problem-analysen und Lösungsfindungen einbezogen wurden. An den Genehmigungsverfahren nach Bundes-Immissionsschutzgesetz sind neben den Genehmigungsbehörden naturgemäß zahlreiche weitere Stellen beteiligt. Zu nennen sind zum einen die antragstellenden Unter-nehmen, und zum anderen eine Vielzahl von zu beteiligenden Fachbehörden und Träger öffentlicher Belange, aber auch Sachverständige, Planungsbüros etc. Eine Befragung aller am Verfahren beteiligter Akteure war im Rahmen dieses Projektes nicht möglich. Insofern bietet das vorliegende Projekt gute Anknüpfungspunkte für Ergebnisdiskussionen mit den genannten Stellen, um zu einem ganzheitlichen Bild zu gelangen.

Die Vorgehensweise bei der Befragung der Genehmigungsbehörden beruht auf einem ite-rativen Mixed-Methods-Ansatz mit zwei Phasen: 1. der qualitativen Phase mit leitfadenge-stützten, explorativen Gruppeninterviews und 2. der quantitativen Phase mit einer breit angelegten Online-Befragung. Die beiden Phasen sind im Folgenden detaillierter erläutert.

Beim Bestreben, Behörden für die Teilnahme an den jeweiligen Befragungsphasen zu ge-winnen, profitierte das Projekt ungemein von der Unterstützung der Bund/Länder-Arbeits-gemeinschaft für Immissionsschutz (LAI), einem Arbeitsgremium der Umweltministerkonfe-renz.

Für die Durchführung des Projektes wurde ein projektbegleitender, partizipativer Ansatz der Kommunikation und Rückkopplung von Zwischenschritten und Zwischenergebnissen mit relevanten Stakeholdern gewählt. Hierzu zählen mehrere Bundesressorts, Normenkon-trollräte und Clearingstellen auf Landesebene, der Deutsche Städtetag (DST), der Deutsche Landkreistag (DLT), der Arbeitskreis „Digitalisierung und Beschleunigung raumbezogener Genehmigungsverfahren“, der Arbeitsgemeinschaft für Wirtschaftliche Verwaltung (AWV) sowie Expertinnen und Experten aus der Wissenschaft (z. B. dem Sachverständigenrat für Umweltfragen, SRU).

2.1 Explorative Phase: Tiefeninterviews

Die Sichtweise der Genehmigungsbehörden auf mögliche Hemmnisse, die die Verfahren verzögern, und Ideen zu Lösungsmöglichkeiten wird wenig wahrgenommen. Aufgrund des-sen wurden zunächst einzelne Behörden im Rahmen eines qualitativen Ansatzes in der Tiefe befragt, um bislang unberücksichtigte Aspekte zu identifizieren, Arbeitshypothesen zu schärfen und ein Gefühl für die Genehmigungspraxis zu erhalten.

Es wurden leitfadengestützte Interviews mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Geneh-migungsbehörden geführt. Der Leitfaden orientiert sich am Ablauf des Genehmigungsver-

fahrens, der durch die folgenden Verfahrensschritte gekennzeichnet ist: Vor-Antragstellung, Antragseingang, Vollständigkeitsprüfung, Beteiligung und Prüfung, Entscheidung, Bescheid.

Von April bis Juni 2024 wurden insgesamt elf Interviews in fünf Bundesländern geführt. Die Auswahl der Bundesländer wurde hinsichtlich verschiedener Kriterien getroffen, wobei eine möglichst große Heterogenität abgedeckt werden sollte. Dazu zählte unter anderem der Zentralisierungsgrad der Genehmigungskompetenz und damit verbunden die länderspezifische Behördenstruktur, oder das Aufkommen bestimmter anlagenspezifischer Genehmigungsverfahren. Es wurden Interviews auf Ebene der Bundesländer, der Regierungsbezirke und der Landkreise geführt. Die Interviews fanden mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus Genehmigungsbehörden der Bundesländer Hamburg, Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Bayern statt. Größtenteils wurden die Gruppeninterviews vor Ort durchgeführt (neun von elf).

Sofern möglich, wurden zwei Fokusgruppen je Behörde befragt: einmal Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Leitungsebene und anschließend Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bearbeitungsebene; in einer Mehrzahl der Fälle wurde jedoch ein einzelnes, vertieftes Gespräch unter Einbezug beider Gruppen geführt.

2.2 Quantitative Phase: Online-Erhebung

Im Anschluss an die explorative Phase sollte mittels einer breit angelegten Online-Befragung eine repräsentative Einschätzung der Problemlage und eine Bewertung von Lösungsansätzen durch die Genehmigungsbehörden gewonnen werden. Der Fragebogen wurde anhand der Erkenntnisse, die in der explorativen Phase gewonnen wurden, entwickelt. Zudem flossen auch Verbesserungsvorschläge, die in den Ländern gesammelt wurden oder bereits in der Politik diskutiert wurden, in die Fragebogengestaltung ein.

Der Online-Fragebogen gliedert sich in drei Abschnitte. Zu Beginn werden die Verfahrensschritte sowie Rahmenbedingungen (z. B. Personalsituation, Informationstechnologie) bezüglich des Ausmaßes der Hemmnisse in eine Rangfolge gebracht, um einen globalen Überblick darüber zu gewinnen, an welchen Stellen im Verfahren besondere Hindernisse vorherrschen. Anschließend sollten insgesamt 48 verschiedene Hemmnisse im Detail von „nicht hemmend“ bis „sehr stark hemmend“ bewertet werden. Nach den Hemmnissen folgt ein Abschnitt mit 81 kurz beschriebenen Lösungsansätzen, die zur Beschleunigung der Verfahren beitragen sollen. Es konnte das Beschleunigungspotential auf einer Skala von „keine Beschleunigung“ bis „sehr starke Beschleunigung“ bestimmt werden. Zudem gab es die Option, Vorschläge, die von den Befragten besonders erwünscht oder besonders abgelehnt werden, zu kennzeichnen. Der letzte Teil des Fragebogens besteht aus Fragen zur aktuellen Genehmigungspraxis. An verschiedenen Stellen im Fragebogen hatten die Befragten außerdem die Möglichkeit, in Freitextfeldern noch ergänzende Informationen anzugeben.

Aufgrund der Komplexität des Verfahrens und um möglichst viele Aspekte beleuchten zu können, war der Fragebogen recht umfangreich. Um die Gefahr zu minimieren, dass Befragte aufgrund der Länge des Fragebogens abbrechen, wurde die Möglichkeit eröffnet, die Bewertung der Detailhemmnisse zu überspringen. Gleichzeitig wurden Befragte, die diese Option wählten, am Ende des Fragebogens nochmal gefragt, ob sie die Entscheidung revidieren und die Hemmnisse nicht doch bewerten wollen.

Bevor die Feldphase startete, wurde ein Pretest durchgeführt, um die Akzeptanz und Verständlichkeit des Fragebogens zu optimieren. Dazu wurde der Fragebogen von verschiedenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von elf Genehmigungsbehörden aus sieben Bundesländern getestet und anschließend überarbeitet. Neben dem Pretest wurden auch weitere Stakeholder in die Überarbeitung des Fragebogens einbezogen. Der Expertise aus verschiedenen Bundesministerien, den Landesumweltministerien, der Wissenschaft oder der Wirtschaft kam bei der Er- und Überarbeitung des Fragebogens somit ebenfalls große Bedeutung zu.

Es wurde eine Vollerhebung unter den BImSchG-Genehmigungsbehörden angestrebt. Dazu wurde der Zugang zum Online-Fragebogen per Link an die Landesumweltministerien, den DST und den DLT übermittelt, mit der Bitte diesen an die Behörden zu streuen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Genehmigungsbehörden konnten von Ende November 2024 bis Anfang Januar 2025 an der Online-Befragung teilnehmen.

2.3 Beschreibung der länderspezifischen Genehmigungskompetenzen und der Beteiligung an der Online-Umfrage

Es wurden deutschlandweit 390 BImSchG-Genehmigungsbehörden von Mitgliedern der LAI aus den Landesumweltministerien identifiziert, die Genehmigungsverfahren nach Bundes-Immissionsschutzgesetz durchführen. Alle ermittelten Behörden wurden in der Folge an der Online-Befragung beteiligt.

Die Zahl entspricht dabei nicht der Anzahl sämtlicher Immissionsschutzbehörden in Deutschland: So existieren etwa Untere Immissionsschutzbehörden, die ausschließlich die Einhaltung von Vorgaben überwachen, nicht jedoch Genehmigungsverfahren führen. Auch kann nicht ausgeschlossen werden, dass eine sehr geringe Anzahl von Anlagen, die dem BImSchG unterliegen, von anderen als Immissionsschutzbehörden (etwa Bergbehörden) genehmigt werden, die von den Landesumweltministerien nicht beteiligt wurden.

Tabelle 1 beschreibt die Verteilung der beteiligten Immissionsschutzbehörden in den Ländern. Die zweite Spalte zeigt, welche Genehmigungsbehörde auf der Landesebene und wie viele Untere Immissionsschutzbehörden in den Landkreisen/kreisfreien Städten beteiligt wurden. Zudem gibt es Länder, in denen sich die Zuständigkeit einiger Behörden auf Ge-

biete oberhalb der Kreis- und unterhalb der Landesebene bezieht (hier vereinfacht „mittlere“ Ebene genannt, da keine einheitliche Bezeichnung bei den betroffenen Ländern vorliegt).

Tabelle 1: Beteiligte Immissionsschutzbehörden mit Genehmigungskompetenz

Land	Landesebene / „Mittlere“ Ebene / Untere Immissions-schutzbehörden (UIB)	Anzahl be-teiligte Beh.gesamt	Anzahl Beh. mit mind. einer Rückmeldung
BB	Landesamt für Umwelt / n. v. / n. v.	1	1
BE	Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt; Landesamt für Arbeitsschutz, Gesundheits-schutz und technische Sicherheit / n. v. / n. v.	2	1
BW	n. v. / 4 Regierungspräsidien / 44 UIB	48	34
BY	n. v. / 7 Regierungen / 96 UIB	103	70
HB	Gewerbeaufsicht des Landes Bremen; Genehmigungsbe-hörde von Abfallentsorgungsanlagen / n. v. / n. v.	2	1
HE	n. v. / 3 Regierungspräsidien / n. v.	3	3
HH	Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft / n. v. / n. v.	1	1
MV	n. v. / 4 Staatl. Ämter für Landwirtschaft und Umwelt / n. v.	4	5 ⁶
NI	Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie / 10 Staatliche Gewerbeaufsichtsämter / 53 UIB	64	34
NW	n. v. / 5 Bezirksregierungen / 54 UIB	59	41
RP	n. v. / Struktur- und Genehmigungsbehörde Nord; Struk-tur- und Genehmigungsbehörde Süd / 44 UIB	46	11
SH	Landesamt für Umwelt / n. v. / n. v.	1	1
SL	Landesamt für Umwelt- und Arbeitsschutz; Oberbergamt des Saarlandes / n. v. / n. v.	3	2
SN	Landesdirektion Sachsen / n. v. / 13 UIB	14	13

⁶ Es wurde ein Rücklauf aus einem Bergamt verzeichnet, das laut LAI nicht direkt beteiligt wurde.

ST	Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt / n. v. / 14 UIB	15	9
TH	Landesamt für Umwelt, Bergbau und Naturschutz / n. v. / 23 UIB	24	12
Gesamt		390	239

n. v. = nicht vorhanden

Es wird deutlich, dass sich die Verwaltungsstruktur zwischen den Ländern mitunter stark unterscheidet. Neben den Stadtstaaten, die über eine oder zwei Behörden mit Genehmigungskompetenz nach dem BImSchG verfügen, weisen auch die Länder Brandenburg und Schleswig-Holstein mit einer Genehmigungsbehörde formal eine maximale Konzentration auf. Dabei haben diese Behörden teilweise eine regional binnendifferenzierte Struktur. Auch die Flächenländer Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und das Saarland haben keine Genehmigungskompetenz auf die Ebene der Kreise verlagert und weisen damit einen hohen Konzentrationsgrad auf.

In Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen liegt die Genehmigungskompetenz entweder bei einer Landesbehörde oder bei den Kreisen/kreisfreien Städten. In den restlichen Flächenstaaten liegt die Genehmigungskompetenz – vereinfacht gesagt – für größere oder einige wenige Anlagen bei Behörden auf einer „mittleren“ Ebene, also bspw. bei den Regierungspräsidien in Nordrhein-Westfalen oder den Gewerbeaufsichtsämtern in Niedersachsen. Der verbleibende Teil der Anträge liegt in der Verantwortung der Kreise.

„Am dezentralsten“ ist die Genehmigungskompetenz in Bayern verteilt: Die sieben Regierungen genehmigen eine überschaubare Anzahl von Anlagentypen (etwa Kraftwerke, Müllverbrennungsanlagen, Tierkadaverbeseitigungsanlagen). Die Genehmigungskompetenz für die restlichen Anlagentypen liegt jeweils bei den 96 Landkreisen/kreisfreien Städten.

Die erhaltenen Rückläufe stammen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus allen 16 Bundesländern und aus insgesamt 239 unterschiedlichen Genehmigungsbehörden (letzte Spalte in Tabelle 1). Dies entspricht einer Rücklaufquote von 61 Prozent aller beteiligten BImSchG-Behörden. Die Teilnehmenden verteilen sich auf verschiedene Verwaltungsebenen. 16 Prozent der Befragten sind auf Ebene des Bundeslandes (u. a., aber nicht ausschließlich, aus den Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen) und 48 Prozent auf Ebene von Landkreisen oder kreisfreien Städten beschäftigt. Bei weiteren 34 Prozent handelt es sich um Mitarbeitende aus Verwaltungsebenen dazwischen, d. h. in den meisten Fällen auf Regierungsbezirksebene, jedoch auch anderen regionalen Zuschnitten (bspw. in Niedersachsen oder Mecklenburg-Vorpommern).⁷

⁷ In 2 Prozent der Fälle war keine Zuordnung möglich.

Insgesamt haben 823 Einzelpersonen aus BImSchG-Genehmigungsbehörden an der Online-Befragung teilgenommen. Es haben sowohl Personen mit Leitungsfunktionen als auch Personen aus der Bearbeitungsebene geantwortet. Teilweise haben die Bearbeiterinnen und Bearbeiter eine Doppel-Funktion, so dass sie auch Aufgaben der Leitungsebene ausführen. Insgesamt haben sich 639 Personen der Bearbeitungsebene und 255 der Leitungsebene zugeordnet.

Aufgrund der hohen Rücklaufquote über Behörden, Bundesländer, Verwaltungs- und Funktionsebenen hinweg lassen sich die quantitativen Auswertungen als sehr aussagekräftig einstufen und liefern ein verlässliches Bild zu den Einschätzungen in den Genehmigungsbehörden. Da allerdings keine Referenzdaten zu den Personalstrukturen und Verteilungen in der Grundgesamtheit aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den BImSchG-Genehmigungsbehörden verfügbar sind, können keine abschließenden Aussagen zur statistischen Repräsentativität getroffen werden.

3 Herausforderungen und Lösungsansätze

Im Folgenden werden die Ergebnisse der beiden Befragungsphasen dargestellt. Dabei werden sowohl von den Behörden beschriebene Hemmnisse als auch Lösungsansätze beleuchtet. Nach einer kurzen Beschreibung des Genehmigungsverfahrens und einer verfahrensschrittübergreifenden Darstellung der Ergebnisse (Abschnitt 3.1), orientieren sich die Abschnitte 3.2 und 3.3 entlang der Verfahrensschritte sowie der Rahmenbedingungen des Verfahrens. Anschließend wird die Beurteilung der jüngsten Novelle des BImSchG aus 2024 sowie die Anwendung bestimmter Beschleunigungsmaßnahmen in der gegenwärtigen Genehmigungspraxis beleuchtet (Abschnitte 3.4 und 3.5).

Die Beschreibung der Ergebnisse stützt sich dabei in erster Linie auf die Ergebnisse der als Vollerhebung angelegten Online-Befragung. Die in den leitfadengestützten Interviews der explorativen Projektphase gewonnenen Erkenntnisse – die mitgeholfen haben, die Inhalte der Online-Befragung auszuwählen – werden zur Einordnung der quantitativen Ergebnisse an verschiedenen Stellen im Text eingestreut.

In die Beschreibung der quantitativen Ergebnisse der Online-Befragung werden an vielen Stellen zudem „O-Töne“, d. h. Zitate, der Befragten eingestreut, um das Beschriebene zu ergänzen und besser erfahrbar zu machen. Diese Zitate entstammen den Angaben in den Freitextfeldern, die Befragte beim Ausfüllen des Online-Fragebogens gemacht haben. In der Regel wird im Text selbst kein direkter Bezug darauf genommen, sie stellen vielmehr eine Ergänzung dar. Ein Beispiel für einen solchen „O-Ton“:

„Danke für diese Umfrage und das damit verbundene Interesse an unserer Arbeit.“

3.1 Vorbemerkung und Hemmnis-Beurteilung aus globaler Perspektive

Gemäß Bundes-Immissionsschutzgesetz unterliegen die Errichtung und der Betrieb von Anlagen, die in besonderem Maße schädlich auf die Umwelt einwirken können, einer Genehmigungspflicht. Das Genehmigungsverfahren sieht dabei folgenden Ablauf vor, in dem die zuständigen Immissionsschutzbehörden unterschiedlich stark gefordert sind:

Nachdem ein Projektierer den Entschluss gefasst hat, eine Anlage zu bauen und zu betreiben, beginnt die **Phase der Vorbereitung des Antrags**. In dieser Phase erfolgt idealerweise eine enge Abstimmung zwischen den Antragstellenden und der Immissionsschutzbehörde hinsichtlich der Art des Verfahrens sowie des Umfangs und Beschaffenheit der Unterlagen, die Auskunft über das Vorhaben geben und dem Antrag beizufügen sind.

Nach der Einreichung des Antrags erfolgt der wichtige Schritt der Prüfung der Unterlagen durch die Behörde daraufhin, ob die Angaben hinreichend Aufschluss geben, um das Genehmigungsverfahren formal anstoßen zu können. Falls nicht, fordert die Behörde den Antragsteller zu einer Ergänzung der Angaben auf.

Sind die **Angaben im formellen Sinn vollständig**, wird im förmlichen Verfahren das Vorhaben bekannt und der Öffentlichkeit Informationen zum Vorhaben zugänglich gemacht, woraufhin die Öffentlichkeit und betroffene Stellen Stellung nehmen können (**Öffentlichkeitsbeteiligung**).

Außerdem übermittelt die Behörde den Antrag solchen Fachbehörden oder Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich vom Vorhaben berührt wird, und bittet um eine fachliche Beurteilung und die Empfehlung von Nebenbestimmungen für eine Genehmigung (**Behördenbeteiligung**).

Gerade im Fall größerer Vorhaben ist zudem eine **Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)** im Rahmen des Genehmigungsverfahrens durchzuführen. Die UVP – wie auch die Öffentlichkeitsbeteiligung – erfolgt jedoch nicht in allen Verfahren.

Sind alle notwendigen Informationen zusammengetragen, prüft die Genehmigungsbehörde, ob die Genehmigungsvoraussetzungen vorliegen bzw. unter welchen Nebenbestimmungen und Auflagen eine Genehmigung erteilt werden kann (**Entscheidung**). Dabei handelt es sich bei der Genehmigungsentscheidung um eine „gebundene Entscheidung“, d. h., dass grundsätzlich keine Ermessensspielräume existieren, sondern eine Genehmigung bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen zu erteilen ist. Eine gänzliche Ablehnung von eingereichten Anträgen kommt in der Praxis selten vor.

Die Genehmigungsbehörden unterliegen bei ihrer Arbeit naturgemäß unterschiedlichen Restriktionen: dem Verfahrensrecht, das die oben genannten Schritte normiert, dem materiellen Recht (den zu prüfenden Inhalten), dem zur Verfügung stehenden Personal und dessen Ausbildungs- und Erfahrungsstand, dem Zugriff auf Wissensressourcen, (digitale) Arbeitsmittel und vieles mehr. All diese Aspekte können mehr oder weniger gut auf die Bedürfnisse der Behörden und des Verfahrens ausgerichtet sein – und im günstigen Fall die Arbeit erleichtern.

In der Befragung sind die Angehörigen der Immissionsschutzbehörden um eine Einschätzung der größten Hemmnisse für zügige Verfahren und der Ansätze, die aus ihrer Sicht zu einer Verbesserung führen sollen, gebeten worden. Die nachfolgende Darstellung der Ergebnisse ist dabei grob untergliedert nach den oben beschriebenen Verfahrensschritten oder allgemeinen Rahmenbedingungen.

Die Interpretation dessen, was als „zügiges Verfahren“ zu bewerten ist, ist naturgemäß subjektiv. Doch auch die statistische Messung der Verfahrensdauer ist nach derzeitigem

Stand der Datenhaltung nur schwer möglich. Aus Sicht der Antragstellenden ist als wirtschaftlich relevante Größe mutmaßlich die Zeitspanne zwischen dem Beginn der Planungen einer Anlage und der Inbetriebnahme anzusetzen. Die Behörden erfahren jedoch oftmals deutlich später von den Planungen eines Vorhabens; in den Akten/internen Statistiken der Behörden vermerkt wird mitunter erstmals eine etwaige Antragskonferenz oder gar das Datum des Antragseingangs. Diese Zeitpunkte geben allerdings keine verlässliche Auskunft darüber, wie lange das Unternehmen bereits Planungen und informelle Abstimmungen betreibt.

Bevor die Hemmnisse und Verbesserungsansätze in den Abschnitten 3.2 und 3.3 detaillierter behandelt werden, wird im Folgenden zunächst ein Blick auf das Gesamtverfahren gelegt.

Die Befragten wurden zunächst gebeten, die Verfahrensschritte absteigend nach der Stärke der Hemmnisse für die alltägliche Genehmigungspraxis anzuordnen, und zwar mit dem am stärksten verzögernden Verfahrensschritt an erster Stelle (Rang 1), dem zweitstärksten auf Rang 2 usw. Bildet man für jeden Verfahrensschritt den Mittelwert über die von den Befragten jeweils zugewiesenen Rangplätze, ergibt sich die in Tabelle 2 gezeigte Reihenfolge. Deren zweite Spalte beschreibt dabei den mittleren Rang des jeweiligen Verfahrensschritts. Ein niedriger Wert bedeutet, dass besonders viele Personen diesen Schritt auf Rang 1 gewählt haben, also der Ansicht sind, dass diesem Verfahrensschritt die stärksten Hemmnisse innewohnen. Ein hoher Wert bedeutet, dass die Befragten diesen Verfahrensschritt in der von ihnen erstellten Reihenfolge eher nach hinten gestellt haben, also weniger Hemmnisse sehen als in anderen Bereichen.

Tabelle 2: Rangfolge Hemmnis-Stärke (Verfahrensschritte)

Gesamteindruck des Verfahrens nach Verfahrensschritten	Mittlerer Rang
Hinwirken auf eine hohe Qualität der Antragsunterlagen durch die Behörde (gesamte Phase zwischen Erstkontakt und Feststellen der formellen Vollständigkeit)	1,6
Beteiligung der Fachbehörden	2,9
Öffentlichkeitsbeteiligung (inkl. Erörterungstermin)	3,3
Umweltverträglichkeitsprüfung	3,8
UVP-Vorprüfung	4,3
Entscheidung und Bescheid-Erstellung	5,2

Tabelle 2 zeigt deutlich, dass das Hinwirken auf die Qualität der Antragsunterlagen im Verfahren den größten vermeidbaren Aufwand bzw. die meisten vermeidbaren Verzögerungen beinhaltet. Dieser Verfahrensschritt wurde von den meisten Befragten auf Platz 1 gesetzt und mit Abstand als der mit den größten Hemmnissen behaftete Verfahrensschritt eingestuft. Dies spiegelt sich auch bei der Abfrage der Hemmnisse im Detail wider (vgl. Kapitel 3.2.1). Auf Platz 2 wurde die Beteiligung der Fachbehörden eingeordnet, in der vor allem Verzögerungen aufgrund von Personalmangel im Fokus stehen (vgl. Kapitel 3.2.2).

„Die wichtigsten ‚Bremser‘ sind die Komplexität der Antragsunterlagen und einige stark unterbesetzte Fachbehörden, die in Kombination zu einer deutlichen Verfahrensverlängerung führen.“

Dahinter folgen die Öffentlichkeitsbeteiligung (vgl. Kapitel 3.2.3), die UVP-Vorprüfung, auf Rang 5 die Umweltverträglichkeitsprüfung (beide in Kapitel 3.2.4) sowie die Phase der Entscheidung und Bescheid-Erstellung (vgl. Kapitel 3.2.5).

Tabelle 3: Rangfolge Hemmnis-Stärke (Rahmenbedingungen)

Gesamteindruck des Verfahrens nach Rahmenbedingungen	Mittlerer Rang
Formelles Recht, z. B. unnötige Formvorgaben, Verfahrensvorschriften	2,3
Personalsituation in der Genehmigungsbehörde	2,7
Materielles Recht, z. B. überzogene Schutzstandards, Emissionsgrenzwerte	3,2
Verfügbare Informationstechnologie	3,9
Zuständigkeitsverteilung zwischen den Behörden	4,1
Abläufe innerhalb der (Genehmigungs-)Behörde	4,9

Das Ranking der Rahmenbedingungen bezüglich ihrer Hemmnis-Wirkung wird von den Vorgaben des formellen Rechts angeführt (vgl. Abschnitte 3.2.4 und 3.3.3). Wie die rechte Spalte zeigt, ist die Erstplatzierung hier jedoch nicht so eindeutig wie bei den oben betrachteten Verfahrensschritten, da die Abstände der Mittelwerte geringer ausfallen. Die Personalsituation in den Genehmigungsbehörden (vgl. Kapitel 3.3.2) wird ebenso als starkes Hemmnis gesehen und auf Platz 2 im Ranking platziert.

„Die erstgenannte Personalsituation umfasst nicht nur die Besetzung von Planstellen, sondern auch eine zielgerichtete, ausreichend lange und betreute Einarbeitungszeit neuer Mitarbeiter und Kollegen.“

Die Vorgaben des materiellen Rechts (vgl. Kapitel 3.2.4 und 3.3.3) bekleiden Rang 3.

„Das zunehmend komplexere materielle Recht ist Haupthemmnis. Daran ändern auch vereinfachte Verfahrensvorschriften nichts.“

Die zur Verfügung stehende Informationstechnologie (vgl. Kapitel 3.3.1), Zuständigkeitsverteilung zwischen den Behörden und Abläufe innerhalb der (Genehmigungs-)Behörde bilden die weiteren Ränge ab.

3.2 Nach Verfahrensschritten

Im Folgenden wird die Bewertung detaillierter Hemmnisse und Lösungsansätze entlang der Verfahrensschritte beschrieben. Die Zuordnung ist dabei nicht immer trennscharf und folgt zumeist der im Fragebogen gewählten Abfolge.

Hinsichtlich der Detailhemmnisse wurden die Befragten gebeten zu beurteilen, für **wie stark hemmend** sie die genannten Aspekte **für ihre Arbeit in der Genehmigungspraxis** erachten. Die einzelnen Hemmnisse konnten dabei als „sehr stark“, „stark“, „leicht“ oder „nicht hemmend“ eingestuft werden.

Bevor die Hemmnisse einer genaueren Betrachtung unterzogen werden, soll auf ein Resultat in der Gesamtschau hingewiesen werden, welches das Ausmaß der Herausforderungen bereits andeutet: Bei 38 von 48 Detailhemmnissen beurteilen mindestens die Hälfte der Befragten das Ausmaß des Hemmnisses als „stark“ oder „sehr stark“ hemmend. Dies zeigt, dass die Probleme vielfältig sind. Umgekehrt ist dies eine gute Indikation dafür, dass relevante Hemmnisse bereits in der explorativen Phase zutreffend identifiziert wurden.

Das **Beschleunigungspotenzial** der verschiedenen präsentierten Lösungsansätze konnte als „sehr stark“, „stark“, „leicht“ oder nicht vorhanden eingestuft werden. Da ein für hoch erachtetes hohe Beschleunigungspotenzial nicht automatisch bedeutet, dass die Umsetzung eines entsprechenden Vorschlags auch voll unterstützt wird, und da denkbar ist, dass auch die Umsetzung von Vorschlägen mit eher begrenztem Beschleunigungspotenzial begrüßt wird, konnte bei jedem präsentierten Ansatz markiert werden, ob dieser „besonders erwünscht“ oder „besonders abgelehnt“ wird. Um die Bearbeitungsdauer im Rahmen zu erhalten, gab es hier lediglich drei Bewertungsalternativen der **Erwünschtheit**: Eine einfache Markierung als „besonders erwünscht“, als „besonders abgelehnt“ – oder keines von beidem.

3.2.1 Phase bis zur Feststellung der formellen Vollständigkeit der Antragsunterlagen

Ausgangspunkt für eine jede Prüfung der Genehmigungsfähigkeit einer Anlage sind die Antragsunterlagen. Diese bilden auch die Grundlage für eine fachliche Bewertung durch verschiedene zu beteiligende Behörden und deren Empfehlungen für aufzunehmende Nebenbestimmungen. Die Genehmigungsbehörde nach dem BImSchG würdigt die so zusammengetragenen Informationen und erteilt in der Regel schlussendlich die mit verschiedenen Bestimmungen versehene Genehmigung. Je besser die eingereichten Unterlagen den Erfordernissen des Immissionsschutzrechts und dem jeweils einschlägigen Fachrecht genügen, desto reibungsloser verläuft in der Folge ein Genehmigungsverfahren.

Die Verfahrensfristen beginnen dabei erst dann, wenn die Vollständigkeit der Antragsunterlagen festgestellt werden konnte. Wichtige Phasen und Meilensteine sind dabei:

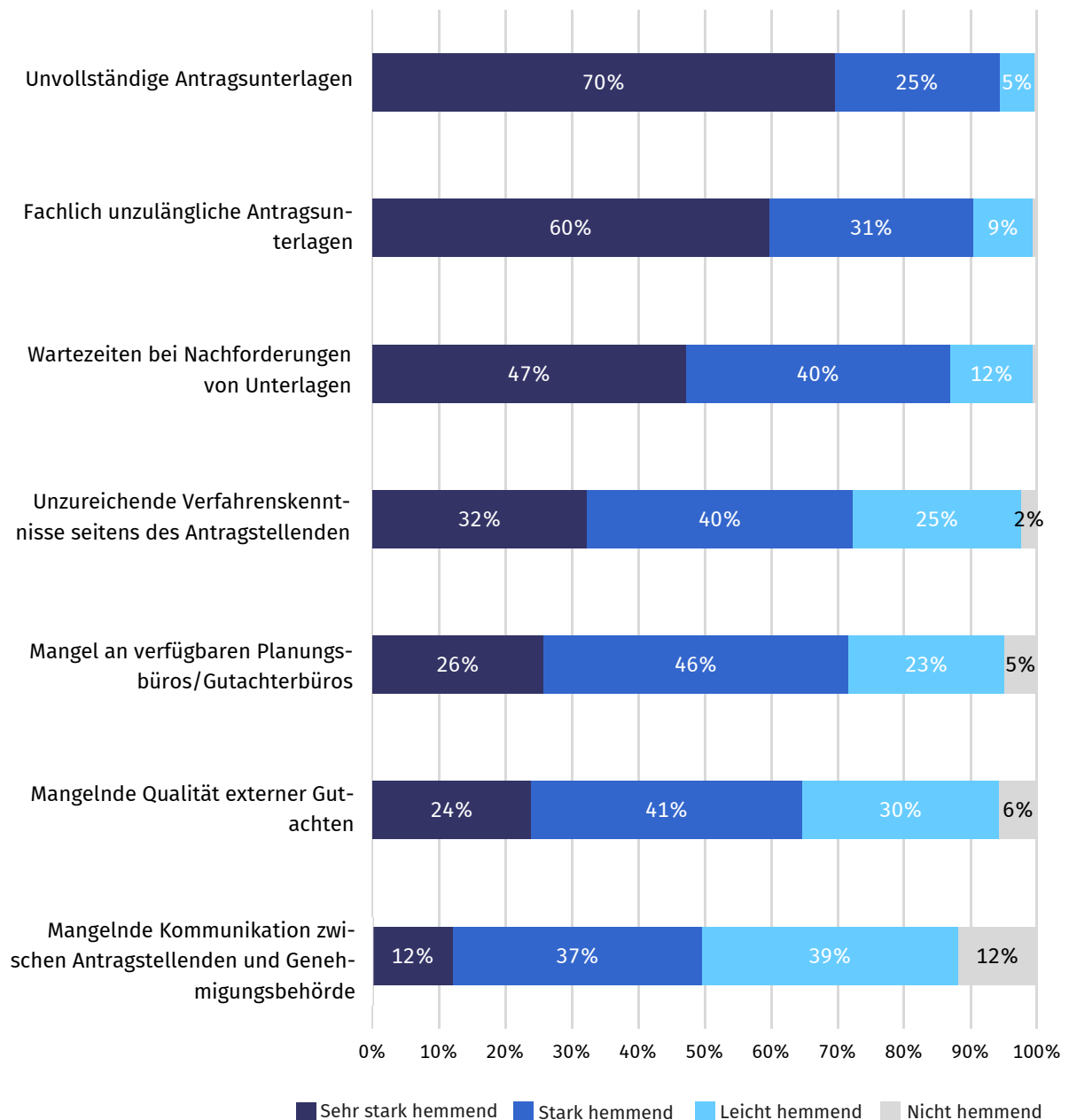
- eine erste Kontaktaufnahme und in der Folge Absprachen zwischen Betreiber und Behörde
- die Antragsvorbereitung durch den Betreiber
- die Einreichung des Antrags mitsamt den prüfungsrelevanten Unterlagen
- gegebenenfalls Nachforderung und Nachreichung von Unterlagen
- die Feststellung der Vollständigkeit

Der Zeitpunkt der Antragseinreichung spielt dabei in gewisser Hinsicht keine alles entscheidende Rolle. Wichtig ist, dass der Antrag einen Grad der Reife erreicht haben muss, in dem er eine Prüfung hinreichend erlaubt. Ein „unreifer“, zu früh gestellter Antrag kann durch Nachreichungen gewissermaßen „geheilt“ werden; umgekehrt kann ein Antrag relativ spät eingereicht werden und unmittelbar prüffähig sein. Dabei erscheint plausibel, dass die zweite Variante zu weniger Friktionen im Zusammenspiel der beteiligten Akteure führt und in Summe eine kürzere Dauer zwischen Projektidee und Inbetriebnahme bewirkt.

Der Anteil „unreifer“ erstmalig eingereichter Antragsunterlagen scheint aus Behördensicht hoch zu sein: Die befragten Behörden beschrieben bereits in der explorativen Phase, dass die erstmals eingereichten Unterlagen häufig stark mangelbehaftet sind – ein Umstand, der das Genehmigungsverfahren behindert und erhebliche Mehrarbeit und Verzögerungen durch Abstimmungsprozesse mit sich bringt. Dies findet Bestätigung in den Ergebnissen der Online-Befragung. So stellen die drei Detailhemmnisse mit der höchsten gemessenen durchschnittlichen Hemmnis-Stärke allesamt auf die Qualität der Antragsunterlagen ab.

„Das Hinwirken auf eine hohe Qualität der Antragsunterlagen kostet enorm Zeit und verzögert den Prozess. Die Qualität der Antragsunterlagen hat sich stark verschlechtert.“

Abbildung 2: Hemmnisse „Phase bis zur Feststellung der formellen Vollständigkeit der Antragsunterlagen“



Fast jeder Befragte (95 Prozent) sieht in fehlenden, jedoch für die Prüfung für notwendig erachteten Unterlagen ein „starkes“ oder „sehr starkes“ Hemmnis. Ähnliches gilt für zwar beigebrachte, jedoch fachlich unzulängliche Unterlagen.

Diese Umstände haben regelmäßig zur Folge, dass nachträgliche Abstimmungen mit den Antragstellern erfolgen; die daraus resultierenden Wartezeiten für nachgeforderte Unterlagen stellen ebenfalls ein sehr großes Hemmnis dar (knapp 90 Prozent sehen hier mindestens ein starkes Hemmnis).

Die Behörden können die Ursachen deutlich benennen: Jeweils gut 70 Prozent der Befragten sehen ein mindestens starkes Hemmnis im Mangel an verfügbaren Planungs- und Gutachterbüros sowie unzureichenden Verfahrenskenntnissen seitens der Antragstellenden.

„In der Regel werden für die Nachreichung der Nachforderungen seitens der Antragstellerin mehrere Monate benötigt. Teilweise, weil die Ingenieurbüros ausgelastet sind und eine Terminfindung zur Erstellung bzw. Bearbeitung von Gutachten schwer ist.“

„Für viele Antragssteller ist die Behörde mittlerweile das ‚betreuende Ingenieurbüro‘. Oft wird gefragt, welche Unterlagen, Gutachten usw. überhaupt eingereicht werden müssen. Ursache ist die Unübersichtlichkeit der zu beachtenden gesetzlichen Regelwerke.“

„Die Ingenieurbüros sind zum großen Teil überlastet, Gutachten dauern Monate.“

„Häufig sind Antragsteller mit der Erstellung von Antragsunterlagen überfordert, auch weisen Planungen bei Antragstellung häufig nicht die erforderliche Detailliertheit für ein immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren auf.“

Doch auch eine mangelnde Kommunikation zwischen den Antragstellenden und der Genehmigungsbehörde wird von etwa der Hälfte der Befragten als mindestens starkes Hemmnis betrachtet. In den explorativen Interviews wurden verschiedene Aspekte näher erläutert. So halten sich nach Ansicht einiger befragter Projektierer immer wieder nicht an Absprachen oder Vorgaben, die in Vorgesprächen oder Antragskonferenzen gemacht wurden.

„Die stärksten Hemmnisse resultieren aus unvollständigen Antragsunterlagen auch bei vorausgegangener Antragskonferenz.“

„Trotz vorheriger Antragskonferenz werden die Antragsunterlagen in nahezu keinem Verfahren vollständig eingereicht. Die Frist für die Einreichung der nachgeforderten Unterlagen wird i. d. R. ebenfalls nicht eingehalten, Unterlagen werden gestaffelt eingereicht. Die jeweiligen Fachbehörden müssen so den Antrag mehrfach in die Hand nehmen und sich immer wieder erneut in das Vorhaben einlesen.“

„Antragskonferenzen unter Beteiligung der notwendigen Fachbehörden finden bei uns bereits statt. Hilft aber nichts, wenn der Antragsteller die umfangreichen Hinweise zu inhaltlichen Notwendigkeiten des Antrags nicht umsetzt.“

Auch wurde in einem Interview anschaulich beschrieben, dass regelmäßig festgestellt werde, dass die Kommunikation zwischen Projektierern und ihren Planungsbüros verbesserungswürdig sei, da Angaben offenbar nicht an die Büros weitergeleitet werden.

„Die mangelnde Qualität der Antragsunterlagen ist sehr häufig der Grund für zeitliche Verzögerungen. Selbst einfachste Nachforderungen werden manchmal nicht bei der Überarbeitung der Antragsunterlagen beachtet. Mehrmalige Nachforderungen sind die Regel. Eine fehlende bzw. nicht funktionierende Kommunikation zwischen Antragsteller und Planer kommt erschwerend hinzu.“

Alle Hemmnisse, die die Phase vor Erreichung der Vollständigkeit betreffen, eint, dass sie die Hälfte der Befragten mindestens als starkes Hemmnis betrachtet – keines der präsentierten Probleme im Zusammenhang mit der Antragsvorbereitung stellt ein kleines Hemmnis dar. Es ergibt sich das Bild, dass der Prozess der Vorbereitung eines Antrags aus Sicht der Genehmigungsbehörden in Summe von massiven Problemen behaftet ist.

Angesichts der stark wahrgenommenen Hemmnisse bei der Antragsvorbereitung ist es nachvollziehbar, dass viele Befragte ein großes Beschleunigungspotenzial bei Lösungsvorschlägen sehen, die vor allem in der Phase der Antragsvorbereitung greifen (Abbildung 3).

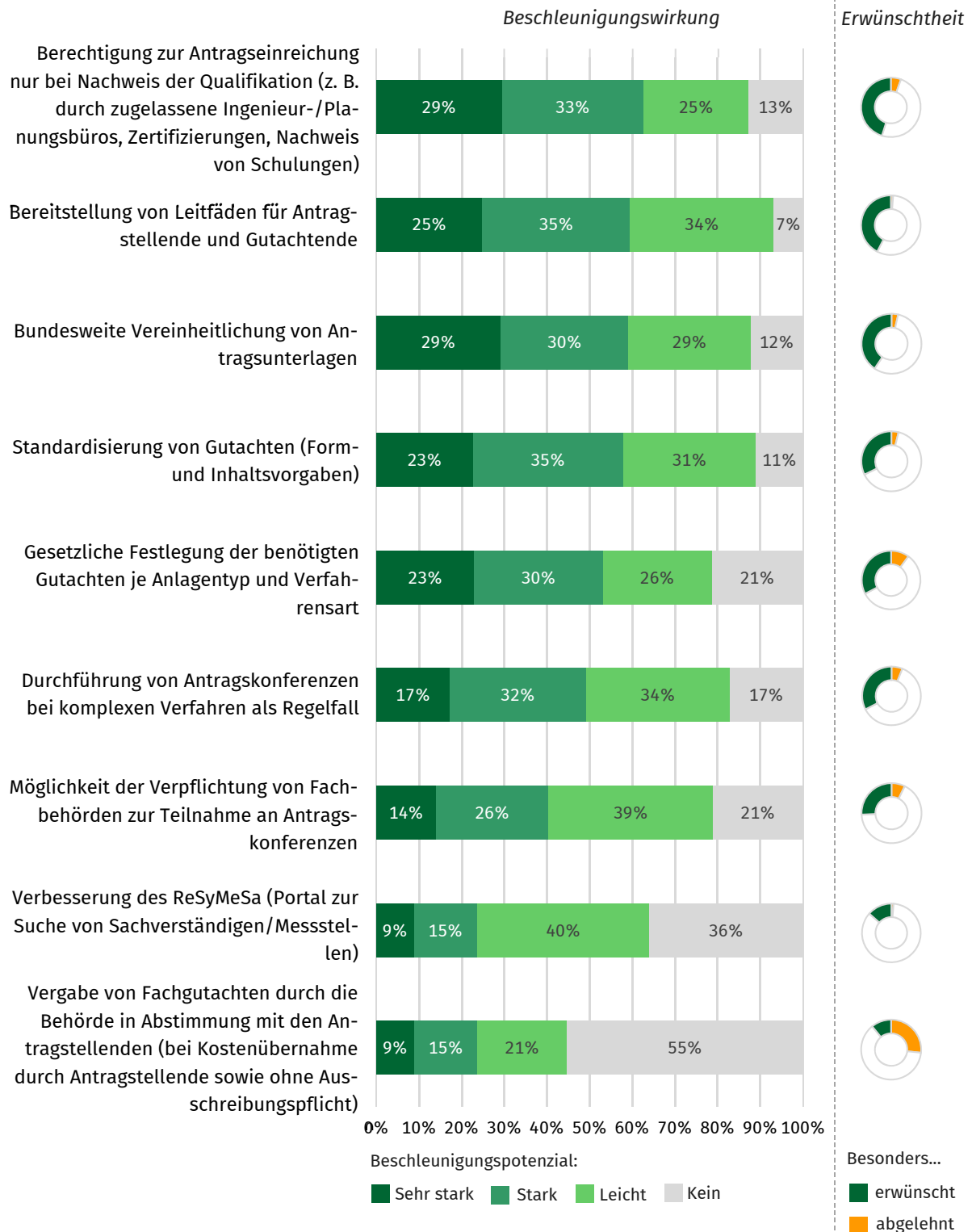
In den explorativen Gruppeninterviews wurde vielfach der Wunsch geäußert, dass die Berechtigung zur Einreichung eines BImSchG-Genehmigungsantrags auf entsprechend befähigte Personen/Unternehmen eingeschränkt werden sollte. Hierbei wurde auch auf die Regelungen zur Vorlageberechtigung im Baurecht als mögliches Vorbild verwiesen. Andere Befragte sahen eine Schulung als Berechtigungsnachweis ausreichend.

„Die Erstellung von BImSchG-Anträgen sollte eigens zugelassenen bzw. zertifizierten Ingenieurbüros vorbehalten sein (vergleichbar der Planvorlageberechtigung im Baurecht).“

„Die größte Verbesserung hinsichtlich Beschleunigung würde die Notwendigkeit einer ‚Planvorlageberechtigung‘ bringen. Nachdem es diese bisher nicht gibt, versuchen insbes. kleinere oder weniger finanzkräftige Firmen am Ingenieurbüro zu sparen und liefern entsprechend schlechte Antragsunterlagen oder versuchen mit Menge an Unterlagen fehlende Qualität wett zu machen.“

Jedoch kritisch hierzu: „Keine Pflicht zur Zusatzqualifizierung/Zulassung für Ingenieurbüros zur Antragstellung. In Anbetracht des Mangels an Fachpersonal auch bei Gutachtern, Planern etc. würde dies das Problem nur verschärfen. Es gibt zudem auch genug ‚kleine‘ Änderungsverfahren, bei denen eine solche Einschaltung mehr bremsen als helfen würde.“

Abbildung 3: Lösungsvorschläge „Antragsvorbereitung“



Die Befragten der Online-Befragung sehen in dem Vorschlag „Berechtigung zur Antragseinreichung nur bei Nachweis der Qualifikation“ nicht nur ein sehr hohes Beschleunigungspotenzial, sie drücken auch einen starken Wunsch zur Umsetzung aus: 62 Prozent sehen eine sehr starke bis starke Beschleunigung, und 45 Prozent haben angegeben, dass sie diesen Vorschlag für besonders erwünscht halten.

Bei der Verbesserung der Verfahrenskenntnisse der Antragstellenden und Gutachtenden durch Bereitstellung von unterstützenden Informationen wie Leitfäden wird ein vergleichbares Beschleunigungspotenzial gesehen (60 Prozent sehr starke bis starke Beschleunigung). Auch die besondere Erwünschtheit dieses Vorschlags ist mit 42 Prozent sehr hoch.

Eine Vereinheitlichung von Antragsunterlagen im gesamten Bundesgebiet sehen 59 Prozent als stark beschleunigend an. In den Interviews wurde geschildert, dass es zum einen in Gebieten, die an verschiedene Bundesländer angrenzen, aufgrund von länderübergreifend verschiedenen Anforderungen zu Problemen kommt. Zudem agieren die Planungsbüros vielfach deutschlandweit, und oftmals sind die bundeslandspezifischen Anforderungen nicht im Detail bekannt.

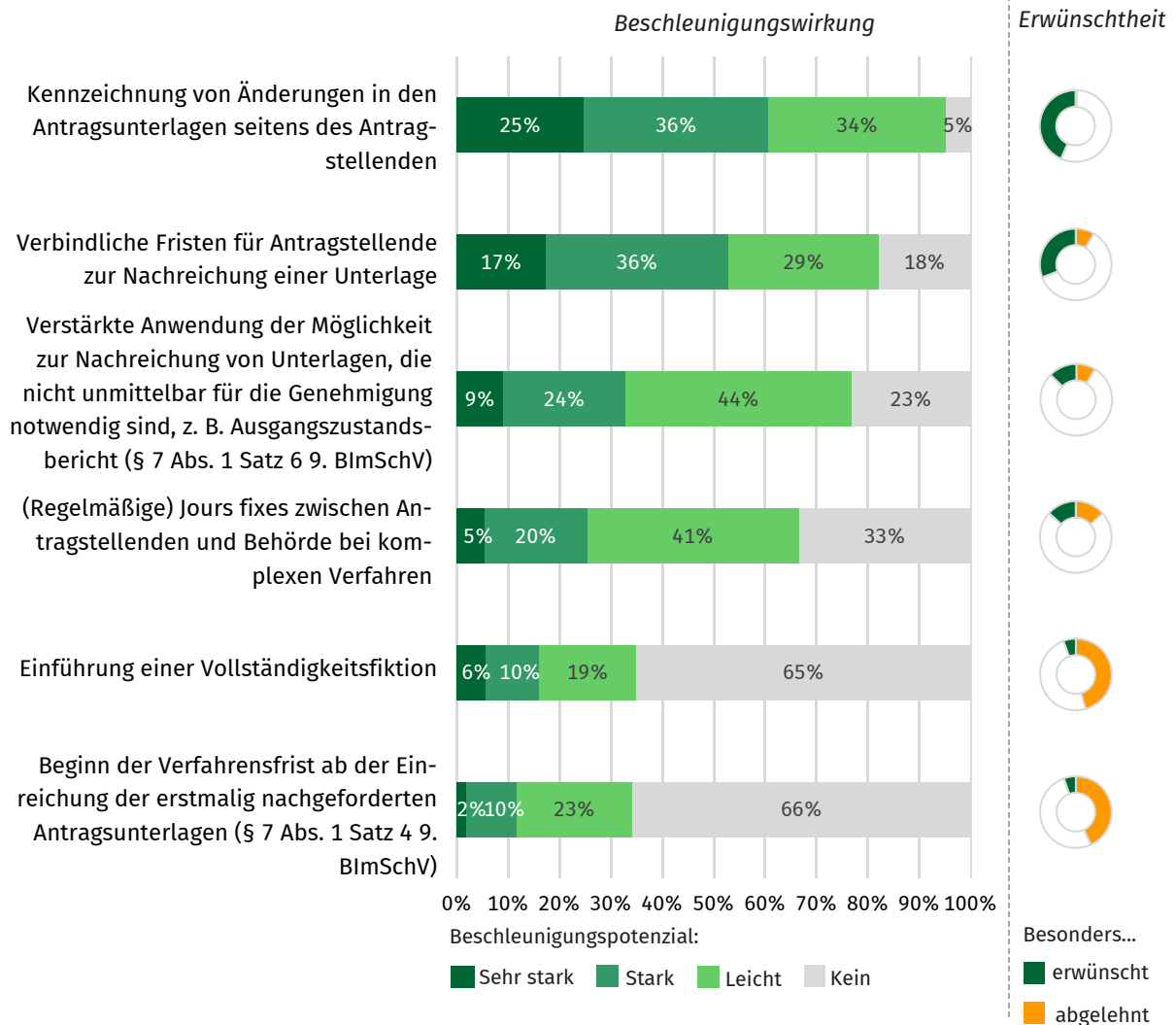
Eine Standardisierung und Vereinheitlichung von Vorgaben wird im Allgemeinen als beschleunigend und erwünscht erachtet. Im Bereich der Gutachten wird – vermutlich aus den gleichen Gründen – eine erwartete starke Beschleunigung von über der Hälfte der Befragten gesehen, wenn diese standardisiert würden und eine gesetzliche Festlegung der benötigten Gutachten für die verschiedenen Anlagentypen bestehen würde. Neben der Beschleunigungswirkung sehen 33 Prozent der Befragten diese Vorschläge zudem als besonders erwünscht an.

„Die Festlegung bestimmter Mindestgutachten für einen Anlagentyp und die Standardisierung der Gutachten würde in der Antragsvorbereitung beim Antragsteller sehr helfen.“

Antragskonferenzen vor Einreichung des Antrags sind für die Befragten ein mögliches Instrument, das die Verfahren beschleunigen könnte. Das Abhalten von Antragskonferenzen als Regelfall und die Möglichkeit, Fachbehörden zur Teilnahme zu verpflichten, haben aus Sicht der Befragten hohes Beschleunigungspotenzial (jeweils rund 50 Prozent sehr starke bis starke Beschleunigung). Die Umsetzung der Vorschläge wird zudem von vielen Befragten sehr positiv gesehen (30 bzw. 25 Prozent besondere Zustimmung). Diese Position bestätigt die umfassenderen Schilderungen der explorativen Phase. Es wurde skizziert, dass bei Antragskonferenzen teilweise die Problematik bestehe, dass die Fachbehörden trotz Einladung aus diversen Gründen nicht an der Antragskonferenz teilnehmen können oder wollen. Allerdings sollte betont werden, dass das Beschleunigungspotenzial nur realisiert werden kann, wenn die Ergebnisse der Antragskonferenz auch in den eingereichten Unterlagen berücksichtigt und umgesetzt werden (siehe hierzu weiter oben in diesem Abschnitt).

Hohe Ablehnung hat ein Vorschlag erhalten, der nicht in veröffentlichten Dokumenten ermittelt, sondern im Rahmen eines explorativen Interviews als gängige Praxis geschildert wurde: Er besteht darin, dass nicht Antragstellende bestimmte Gutachten in Auftrag geben und dem Antrag beifügen, sondern die Behörde stattdessen auf Kosten der Antragstellenden ein Sachverständigengutachten bestellt. Über 55 Prozent sehen in diesem Vorschlag keine Beschleunigung und 27 Prozent lehnen ihn sogar in besonderem Maße ab.

Abbildung 4: Lösungsvorschläge „formelle Vollständigkeit nach Antragseinreichung“



Im Falle der Notwendigkeit von (teilweise mehrfachen) Nachbesserungen bei den Antragsunterlagen verspricht sich eine Mehrheit der Befragten eine mindestens starke Beschleunigung durch den vergleichsweise leicht umzusetzenden Vorschlag der deutlichen Kenntlichmachung der vorgenommenen Änderungen (siehe Abbildung 4). Dies ist der Vorschlag mit der vierthöchsten „besonderen Zustimmung“ von allen Beschleunigungsvorschlägen.

Von zwei weiteren Vorschlägen, die an einer verbesserten und verbindlicheren Kommunikation zwischen Antragstellenden und Behörde ansetzen, erwarten die Behörden eine

recht starke Verfahrensbeschleunigung, und zwar von verbindlichen Fristen zur Nachreichung einer Unterlage (53 Prozent starke/sehr starke Beschleunigung) und regelmäßigen Jours fixes in komplexen Verfahren (25 Prozent starke/sehr starke Beschleunigung), wobei Jours fixes etwa gleich viel besondere Zustimmung wie besondere Ablehnung hervorrufen. Hier dürften unterschiedliche Erfahrungen mit der Effektivität des Formats Ausschlag geben. Umgekehrt darf die hohe Zustimmung zu verbindlichen Fristen zur Nachreichung von Unterlagen nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Fristen im Zweifel vermutlich nur schwer durchsetzbar wären.

Von der seitens der Industrie häufig geforderten verstärkten Möglichkeit der Nachreichung nachrangiger Unterlagen verspricht sich immerhin ein Drittel der Befragten eine mindestens starke Beschleunigung der Verfahren (und 44 Prozent eine leichte Beschleunigung); knapp ein Viertel erwartet davon keine Beschleunigung. Bei immerhin 13 Prozent erfährt der Vorschlag zudem eine besondere Zustimmung, während ihn 9 Prozent besonders ablehnen.

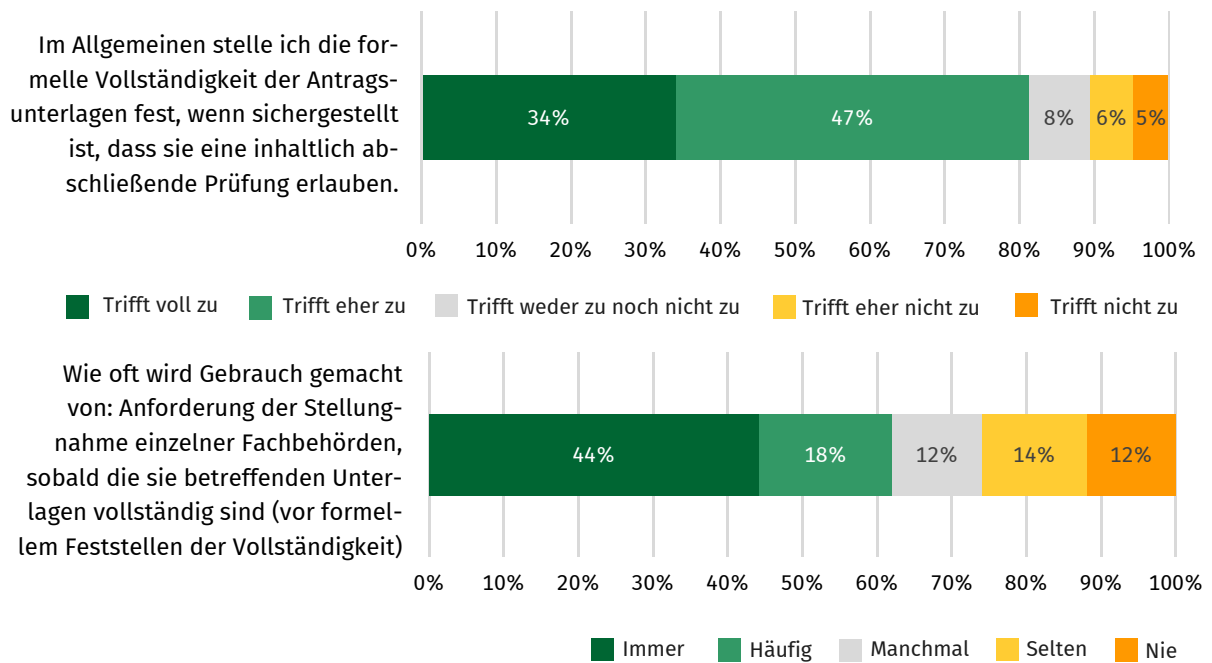
Mehrheitlich keine Beschleunigung erwarten die Befragten von Maßnahmen, die aus ihrer Sicht einen verfrühten Verfahrensbeginn auslösen, indem trotz fehlender Unterlagen die Vollständigkeit der Unterlagen als gegeben angenommen wird. Die Einführung einer Vollständigkeitsfiktion wird von fast der Hälfte der Befragten in besonderem Maße abgelehnt (46 Prozent), und 65 Prozent erwarten im Falle der Implementierung auch keine Beschleunigung. Eine ähnliche besondere Ablehnung (43 Prozent) erfährt der Beginn der Verfahrensfrist ab der Einreichung der erstmalig nachgeforderten Antragsunterlagen, welche in der BImSchG-Novelle eingeführt wurde. Zwei Drittel sehen auch keine Beschleunigung in diesem Vorschlag.

Handhabung der Feststellung der formellen Vollständigkeit

Abbildung 5 gibt Aufschluss über eine vieldiskutierte Frage, namentlich die Handhabung der formellen Vollständigkeit. Bereits vor der BImSchG-Novelle von 2024 galt im Kern, dass die Vollständigkeit bereits dann festzustellen ist, „wenn die Unterlagen in einer Weise prüffähig sind, dass sie sich zu allen rechtlich relevanten Aspekten des Vorhabens verhalten, und die Behörde in die Lage versetzen, den Antrag unter Berücksichtigung dieser Vorgaben näher zu prüfen“ (aktuelle Fassung des § 7 Absatz 2 BImSchG). Wirtschaftsverbände beklagen jedoch häufiger, dass die Genehmigungsbehörden erst dann die Vollständigkeit formell feststellen, wenn die Unterlagen einen Reifegrad erreicht haben, der eine vollumfängliche und abschließende Prüfung der Genehmigungsfähigkeit der Anlage erlaubt.

Die Befragung scheint diesen Eindruck vordergründig zu bestätigen: Ein Drittel der Befragten stimmt der Aussage zu: „Im Allgemeinen stelle ich die formelle Vollständigkeit der Antragsunterlagen fest, wenn sichergestellt ist, dass sie eine inhaltlich abschließende Prüfung erlauben.“ Insgesamt stimmen der Aussage mehr als 80 Prozent der Befragten mindestens tendenziell („eher“) zu.

Abbildung 5: Einschätzung zur formellen Vollständigkeit

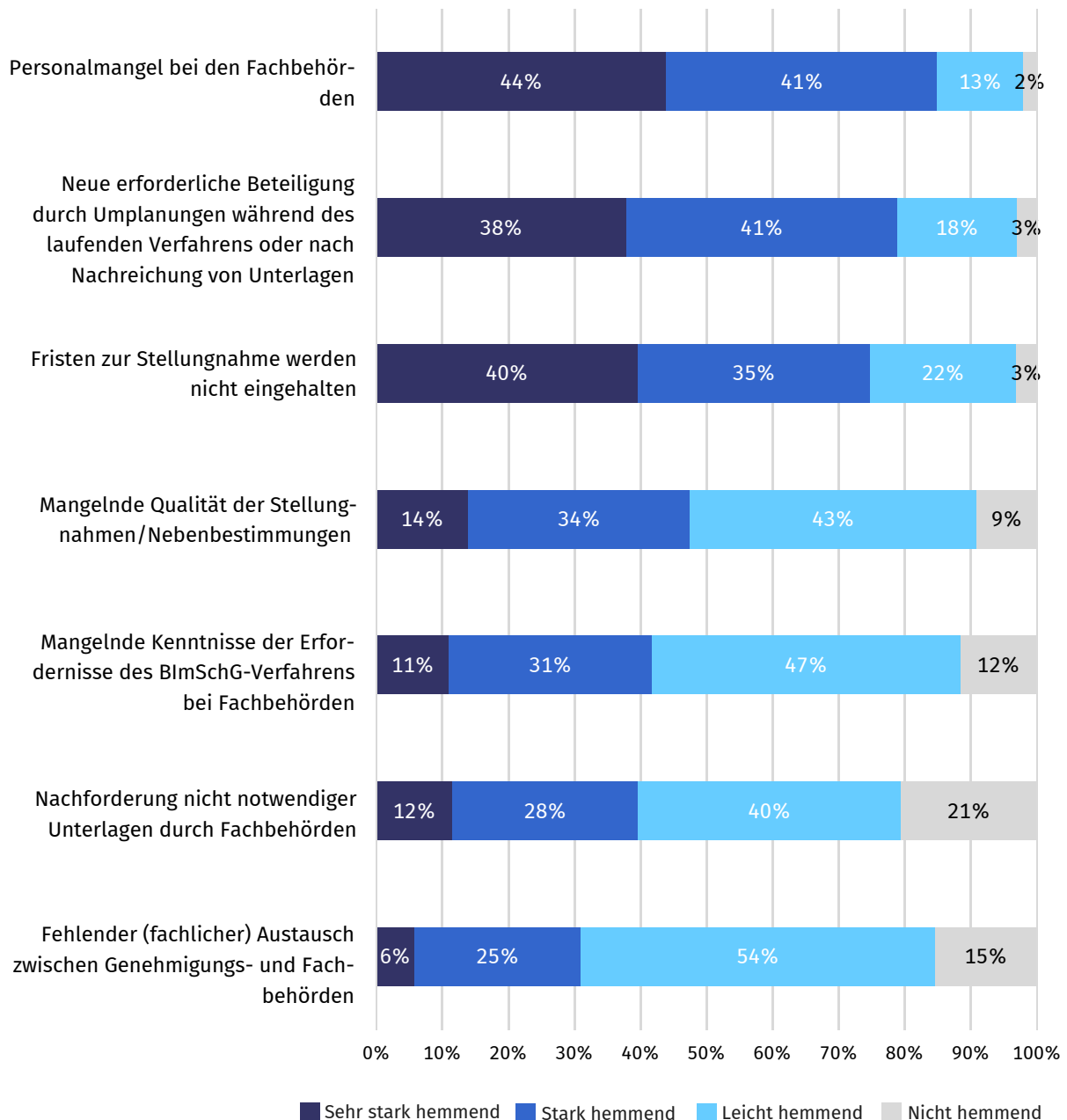


Ebenso legt die Abbildung 5 dar, dass knapp zwei Drittel der Befragten mindestens „häufig“ von der Möglichkeit Gebrauch machen, die Fachbehörden bereits vor der Feststellung der formellen Vollständigkeit zu beteiligen, indem sie um eine inhaltliche Stellungnahme bitten. In diesen Fällen dürfte der Zeitpunkt der formellen Feststellung der Vollständigkeit für die Gesamtdauer des Verfahrens nachrangig sein.

3.2.2 Beteiligung der Fachbehörden

Im Genehmigungsverfahren nach BImSchG werden zahlreiche Aspekte geprüft und Gegenstand des Genehmigungsbescheides. Diese Genehmigung nach BImSchG entfaltet eine ‚Konzentrationswirkung‘: Lediglich eine Behörde, nämlich die Immissionsschutzbehörde, spricht die Genehmigung aus, die zahlreiche andere behördliche Entscheidungen – z. B. zum Arbeitsschutz, Baurecht, Naturschutz, Straßen- und Luftverkehrsrecht – einschließt. Ausnahmen sind bspw. wasserrechtliche Erlaubnisse oder verschiedene Planfeststellungen.

Abbildung 6: Hemmnisse „Beteiligung der Fachbehörden“



Während die Genehmigungsbehörde formalrechtlich eine umfassende Genehmigung ausspricht, hat sie bei der Prüfung und Bewertung der verschiedensten Aspekte faktisch vor allem eine koordinierende Funktion inne. Das nötige Fachwissen zu zahlreichen Aspekten liegt nicht in der Genehmigungsbehörde, sondern allein in den Fachbehörden vor. Diese werden durch die Genehmigungsbehörde im Verfahren beteiligt, indem sie aufgefordert werden, die sie betreffenden Aspekte zu prüfen, zu bewerten und Stellungnahmen abzugeben, in denen sie bspw. Nebenbestimmungen, die die Genehmigung einschränken und präzisieren, empfehlen. Es steht der Genehmigungsbehörde jedoch frei, in Abwägung aller vorliegenden Informationen und Stellungnahmen von den Vorschlägen der Fachbehörden

abzuweichen. Die „einkonzentrierten“ Fachbehörden sprechen demgemäß keine eigene Genehmigung aus.

Die Alternative zur Beteiligung und dem Einholen von Stellungnahmen läge darin, dass Anlagenbetreiber oder Projektierer zahlreiche separate Genehmigungen von den verschiedenen Behörden einholen müssten – ohne dass eine koordinierende Stelle den gesamten Prozess steuert.

Die Zusammenarbeit der Genehmigungsbehörde mit den Fachbehörden verläuft häufig nicht reibungslos. So wird der Personalmangel in den Fachbehörden von den Befragten als ein großes Hemmnis gesehen (85 Prozent stark oder sehr stark hemmend). Differenzierter wird dies in Kapitel 3.3.2 erläutert. Die Konsequenz ist, dass die Fristen zur Stellungnahme häufig nicht eingehalten werden können. 75 Prozent der Befragten sehen dies als stark bis sehr stark hemmend an. Außerdem weisen die Stellungnahmen bzw. Nebenbestimmungen aus Sicht der Genehmigungsbehörden teilweise eine mangelnde Qualität auf.

„Häufig lange Dauer bis zum Erhalt der Stellungnahmen und zusätzlich mangelhafte Qualität derer.“

Eine Neubeteiligung von Fachbehörden aufgrund von Umplanungen im Verfahren wirken ebenfalls verzögernd. Dies wird von 79 Prozent der Befragten als stark bis sehr stark hemmend betrachtet. Hier ist darauf hinzuweisen, dass dieses Hemmnis nicht durch die Fachbehörden verursacht wird. Bei dem Hemmnis „Nachforderungen nicht notwendiger Unterlagen durch Fachbehörden“ sind die Befragten geteilter Meinung. 60 Prozent sehen hierbei kein oder lediglich ein leichtes Hemmnis und 40 Prozent ein starkes bis sehr starkes Hemmnis. Fehlender Austausch mit den Fachbehörden wird größtenteils lediglich als leichtes Hemmnis wahrgenommen.

Wie Abbildung 7 dabei zeigt, verursachen einzelne Fachbehörden häufiger Verzögerungen als andere: Bauaufsichtsbehörde, Naturschutzbehörde und Stadt- bzw. Gemeindeverwaltung wurden hierbei von den Befragten am häufigsten genannt. Es ist dabei zu beachten, dass die zu beteiligenden Fachbehörden je Genehmigungsverfahren variieren, die genannten drei Behörden jedoch meistens zu beteiligen sind. Daher ist die Aussage in diesem Kontext zu bewerten. In den explorativen Interviews und den ergänzenden Freitextantworten wurden häufig die Bau(aufsichts)behörden explizit genannt, die in besonderem Maße vom Fachkräftemangel betroffen sind.

Abbildung 7: Einschätzungen zu Fachbehörden mit den größten Verzögerungen

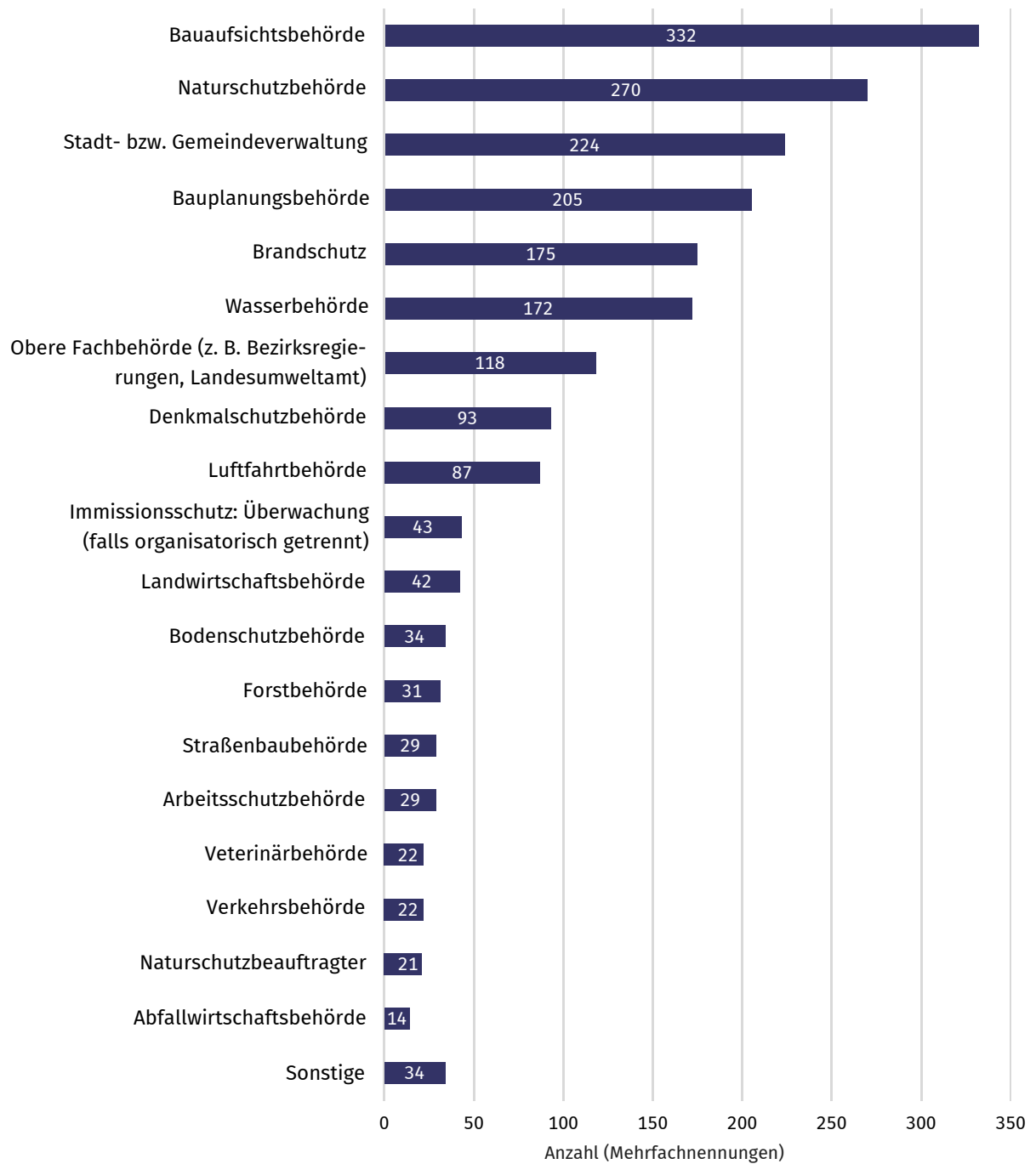
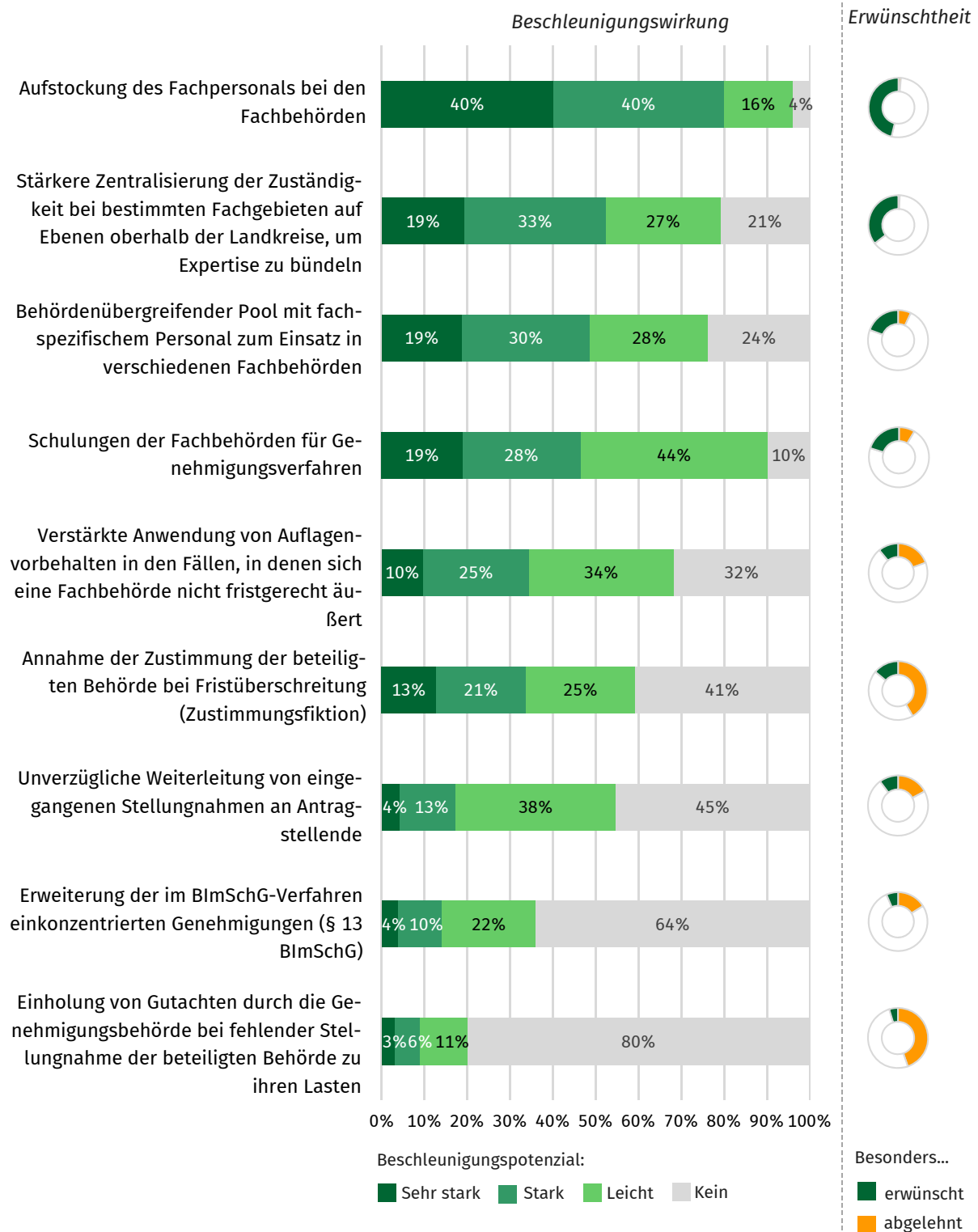


Abbildung 8: Lösungsvorschläge „Beteiligung der Fachbehörden“



Bei den entsprechenden Lösungsansätzen in Abbildung 8 sehen die Befragten die Aufstockung von Fachpersonal in den Fachbehörden als eine zentrale Lösungsmöglichkeit zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren (siehe Kapitel 3.3.2). Kein anderer der 81 präsentierten Lösungsvorschläge hat eine höhere erwartete Beschleunigung oder eine höhere

besondere Zustimmung erhalten. Dies veranschaulicht, welche Bedeutung die Immissions-schutzbehörden dem Personal- und Fachkräftemangel der Fachbehörden beimessen.

Eine Zentralisierung der Zuständigkeiten bei bestimmten Fachgebieten oberhalb der Landkreise und somit die Bündelung von Fachexpertise wird als positiv und beschleunigend erachtet. Die Einrichtung eines behördenübergreifenden Pools mit fachspezifischem Personal zum Einsatz in verschiedenen Fachbehörden wurde von knapp der Hälfte der Befragten als stark bis sehr stark beschleunigend bewertet.

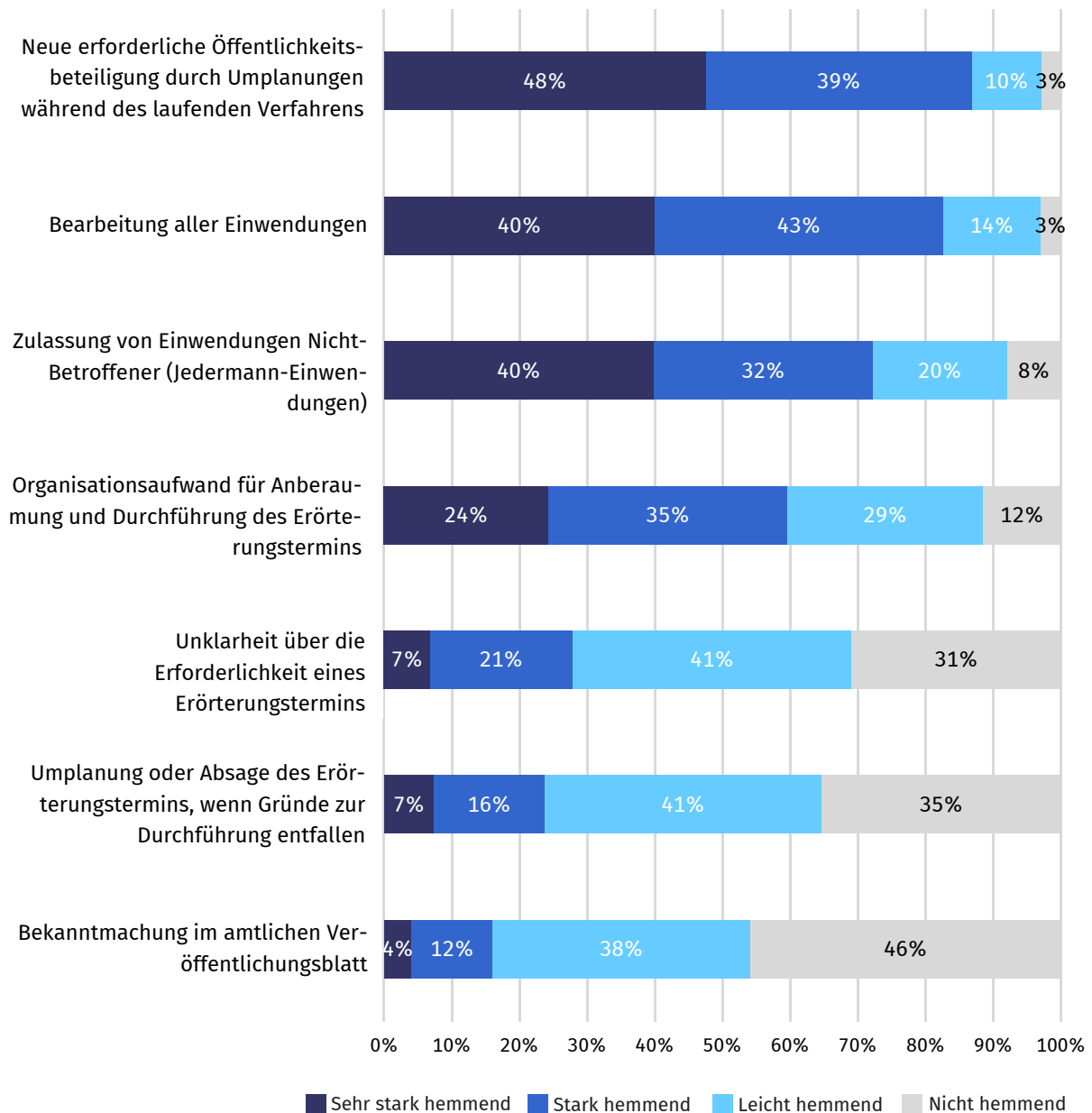
Die unverzügliche Weiterleitung eingegangener Stellungnahmen und die Einholung von Gutachten durch die Genehmigungsbehörde bei fehlender Stellungnahme der Fachbehörde bringen nach Einschätzung der Befragten wenig Beschleunigung mit sich. Beide Ansätze wurden bereits in der BImSchG-Novelle 2024 beschlossen (siehe Kapitel 3.4). In den explorativen Interviews wurde geschildert, dass die Vergabe an Gutachter in vielerlei Hinsicht schwierig sei. Zum einen sei die Verfügbarkeit von Gutachtern nicht immer gegeben, zum anderen würden die Ausschreibungsprozesse viel Zeit in Anspruch nehmen und Fachexpertise voraussetzen, die die Genehmigungsbehörde nicht habe – man sei hierzu mitunter auf die Kooperation und Expertise der Fachbehörde angewiesen, die die Verzögerung der Stellungnahme zu verantworten hat.

3.2.3 Öffentlichkeitsbeteiligung (inkl. Erörterungstermin)

Für bestimmte Anlagen – i. d. R. größere Vorhaben – ist die Öffentlichkeit gemäß § 10 Absatz 3 und 4 BImSchG im „förmlichen Verfahren“ zu beteiligen, indem sie sich über das Vorhaben und seine Auswirkungen informieren und gegebenenfalls Einwendungen vorbringen kann. Zu diesem Zweck sieht das Gesetz zunächst die öffentliche Bekanntmachung vor, so- dann die Auslegung des Antrags und der meisten vorgelegten Unterlagen. Anschließend erhält die Öffentlichkeit die Möglichkeit, Einwendungen zu erheben, die die Behörde anschließend prüft und würdigt.

Bereits bei der Bekanntmachung des Antrags muss die Genehmigungsbehörde Raum und Datum eines Erörterungstermins benennen, der dem Zweck dient, erhobene Einwendungen mit den Antragstellenden und den Einwendenden zu erörtern. Da zum Zeitpunkt der Bekanntmachung noch nicht bekannt ist, ob Einwendungen erhoben werden und welcher Art sie sind, kommt es häufig vor, dass die ursprünglich bekanntgegebenen Erörterungstermine keinen Bestand haben, da sie entweder ganz entfallen oder verlegt werden müssen.

Abbildung 9: Hemmnisse „Öffentlichkeitsbeteiligung“



Die Öffentlichkeit ist nur in einer Minderheit der Verfahren zu beteiligen. Zum Beispiel wurde bei gut einem Drittel der Neugenehmigungen (63 von 178) in NRW im Jahr 2022 die

Öffentlichkeit im Verfahren beteiligt; die Quote liegt mit 29 von 459 bei den Änderungsge-
nehmigungen ungleich niedriger.⁸ In explorativen Interviews wurde zudem geschildert,
dass in vielen Fällen keinerlei Einwendungen zu verzeichnen sind.

Vor diesem Hintergrund überrascht ein Stück weit, dass die Befragten die Öffentlichkeits-
beteiligung als den am drittstärksten von Hemmnissen betroffenen Verfahrensschritt er-
achten (siehe die Einleitung zu Kapitel 3.1 oben).

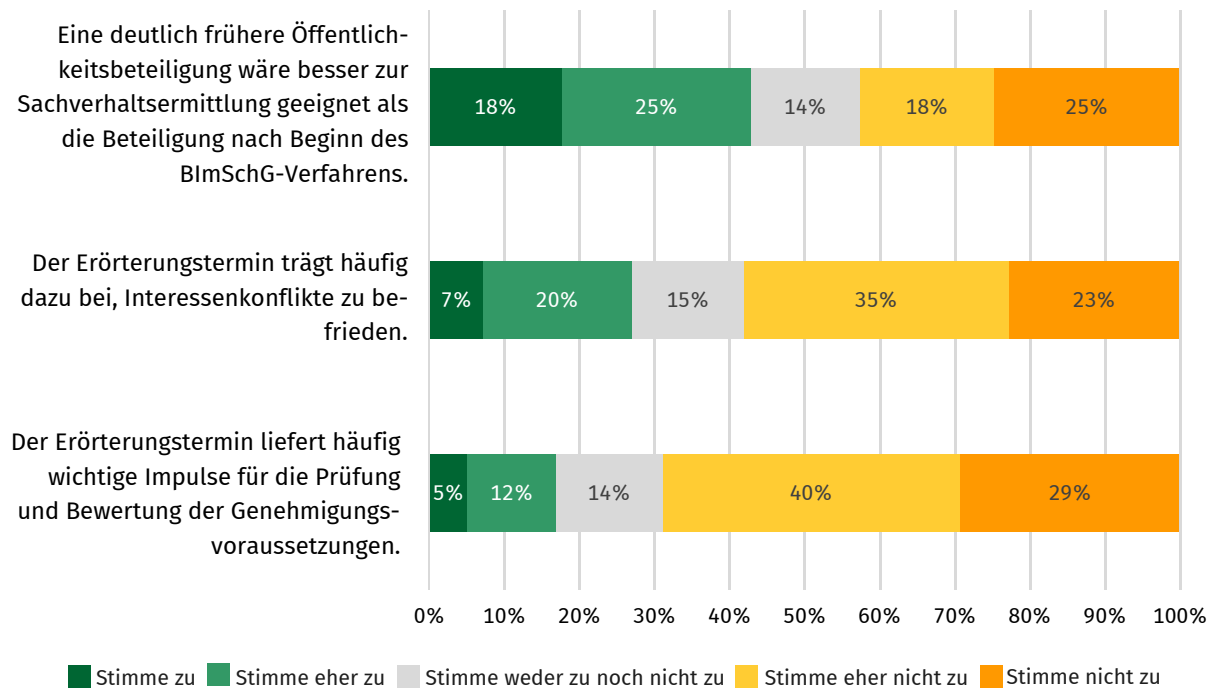
Zum einen lässt sich dies durch den oben beschriebenen Umstand erklären, dass in allen
Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung bereits zum Zeitpunkt der Bekanntmachung Ort
und Zeit eines Erörterungstermins mitgeteilt werden muss – also zu einem Zeitpunkt, an
dem noch völlig offen ist, ob ein Erörterungstermin durchgeführt werden wird. Auch wenn
der einzelne Vorgang keinen immensen Zeitaufwand benötigt, beschreiben die Befragten
(insbesondere in den explorativen Interviews) die Notwendigkeit der Organisation als be-
lastend und in Summe zeitaufwändig. Dies erklärt mutmaßlich die Einstufung als „stark“
oder „sehr stark hemmend“ in Abbildung 9.

Zum anderen wird der Fortlauf des Genehmigungsverfahrens dadurch aufgehalten, dass in
den Fällen, in denen sich die Öffentlichkeit aktiv beteiligt, bei den Genehmigungsbehörden
potenziell ein sehr großer Bearbeitungsaufwand entsteht: Die Bearbeitung aller Einwen-
dungen allgemein und die Bearbeitung der Einwendungen Nicht-Betroffener im Speziellen
werden als sehr hemmend eingestuft (83 Prozent bzw. 72 Prozent mindestens stark hem-
mend).

Fast 60 Prozent der Befragten erachten auch die Durchführung der Erörterungstermine als
stark hemmend. Doch auch die Prüfung und Abwägung, ob ein Erörterungstermin über-
haupt durchgeführt werden sollte, empfinden immerhin 28 Prozent als (sehr) stark hem-
mend. In den Gesprächen häufig als unnötig beschrieben wurde die Notwendigkeit, den
mit der Bekanntmachung angekündigten Erörterungstermin umzuplanen oder gar ganz ab-
zusagen, wenn im Verlauf des Verfahrens deutlich wird, dass der ursprüngliche Termin ent-
weder nicht notwendig oder unter anderen zeitlichen oder räumlichen Bedingungen sinn-
voll durchzuführen ist. Ursachen dafür sind z. B., dass keine substantiellen Einwände ein-
gegangen sind und somit die Gründe für eine Erörterung entfallen, oder dass sich die Ge-
winnung wichtiger Unterlagen, die für die Bewertung von Einwendungen heranzuziehen
sind, verzögert. Dies sehen zwei Drittel zumindest als leichtes Hemmnis an, das zudem
leicht zu beheben wäre, siehe unten.

⁸ Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (MUNV). 2023. Bericht
über Genehmigung und Überwachung immissionsschutzrechtlich relevanter Anlagen des Landes Nordrhein-
Westfalen. S. 16.

Abbildung 10: Inhaltliche Bewertung von Aspekten der Öffentlichkeitsbeteiligung



Dem geschilderten Aufwand steht nach Ansicht der Befragten ein eher geringer Nutzen gegenüber. Abbildung 10 beschreibt die Zustimmung zu drei Aussagen bezüglich verschiedener Aspekte der Öffentlichkeitsbeteiligung. Der Aussage „Der Erörterungstermin liefert häufig wichtige Impulse für die Prüfung und Bewertung der Genehmigungsvoraussetzungen.“ stimmen etwa sieben von zehn Befragten „nicht“ oder „eher nicht“ zu. Über die Hälfte der Befragten zweifeln zudem an, dass ein Erörterungstermin häufig zur Befriedung von Interessenkonflikten beiträgt.

Entsprechend versprechen sich die Praktiker von Vorschlägen, die an einer Vereinfachung oder teilweisen Abschaffung bestimmter Aspekte ansetzen, eine große Beschleunigung (Abbildung 11). Die größte Wirkung wird einer klugen Verlagerung bestimmter Anlagentypen ins Vereinfachte Verfahren beigemessen – es ist der Vorschlag mit der zweitgrößten erwarteten Beschleunigungswirkung unter den 81 Vorschlägen. Zugleich erfährt er von gut 30 Prozent besondere Zustimmung. Dieser Schritt wäre gleichbedeutend mit der gänzlichen Abschaffung der Öffentlichkeitsbeteiligung in den betreffenden Verfahren und müsste im Anhang der 4. BImSchV umgesetzt werden.

Abbildung 11: Lösungsvorschläge „Öffentlichkeitsbeteiligung“



Eine annähernd gleich große Beschleunigung erwarten die Befragten von dem Verzicht auf einen Erörterungstermin als Regelfall für alle Anlagentypen. Bereits seit der BImSchG-Novelle von 2024 gilt diese Maßgabe für eine begrenzte Zahl von Anlagentypen, so etwa Windenergieanlagen. In diesem Fall besteht zwar weiterhin die Möglichkeit, Einwendungen in Textform vorzubringen, diese werden allerdings nicht in einem (digitalen oder physischen) Präsenztermin erörtert. Der Verzicht auf einen Erörterungstermin als Regelfall polarisiert dabei etwas: Mehr als 10 Prozent lehnen diesen Vorschlag besonders ab, während ihn mehr als 20 Prozent der Befragten besonders befürworten.

Vom Vorschlag, ähnlich wie im Verwaltungsverfahrensgesetz in § 12 9. BImSchV die Berechtigung dazu, Einwendungen abzugeben (sogenannte „Jedermann-Einwendung“), auf die betroffene Öffentlichkeit und anerkannte Vereinigungen zu beschränken, versprechen sich zwei Drittel eine sehr große Beschleunigungswirkung. Die Entlastung träte dadurch ein, dass weniger Zeit für die Bearbeitung von Einwendungen vonnöten und somit mehr Arbeitszeit für andere Tätigkeiten im Verfahren zur Verfügung stünde. Der Vorschlag ist von einem Drittel der Befragten besonders erwünscht.

Hohe Zustimmung erfährt auch ein Vorschlag, dessen Beschleunigungswirkung bescheidener ausfällt: Mehrere Gesprächsteilnehmende haben den Wunsch geäußert, dass die Erörterungstermine erst organisiert werden sollten, wenn feststeht, dass und in welchem Rahmen eine Durchführung sinnvoll erscheint – anders als nach derzeitiger Rechtslage, nach der der Termin mit der Bekanntgabe des Verfahrens veröffentlicht werden muss. In der Online-Befragung befürworten dies 27 Prozent in besonderem Maße.

Auch die Erleichterung von Erörterungsterminen in Form von Online-Konsultationen wird positiv bewertet; für die Bereitstellung einer digitalen Plattform für die Öffentlichkeitsbeteiligung als Ganzes gilt dies ebenso.

Die Erleichterung der Bearbeitung dadurch, dass standardisierte Textbausteine für eher „generische“ Einwendungen zur Verfügung gestellt werden, wird ebenfalls positiv bewertet.

Auch der „Auslagerung“ des Einwendungsmanagement an externe Projektmanager wird insgesamt eine positive Beschleunigungsbilanz bescheinigt – 60 Prozent sehen immerhin mindestens eine leichte Beschleunigung, und 15 Prozent wünschen sich die Umsetzung besonders. Der Nutzen wurde auch in den explorativen Gesprächen anerkannt, auch wenn einer darüberhinausgehenden Beteiligung von Projektmanagern im Verfahren skeptisch gegenübergestellt wird.

3.2.4 Prüfung (inkl. Umweltverträglichkeitsprüfung)

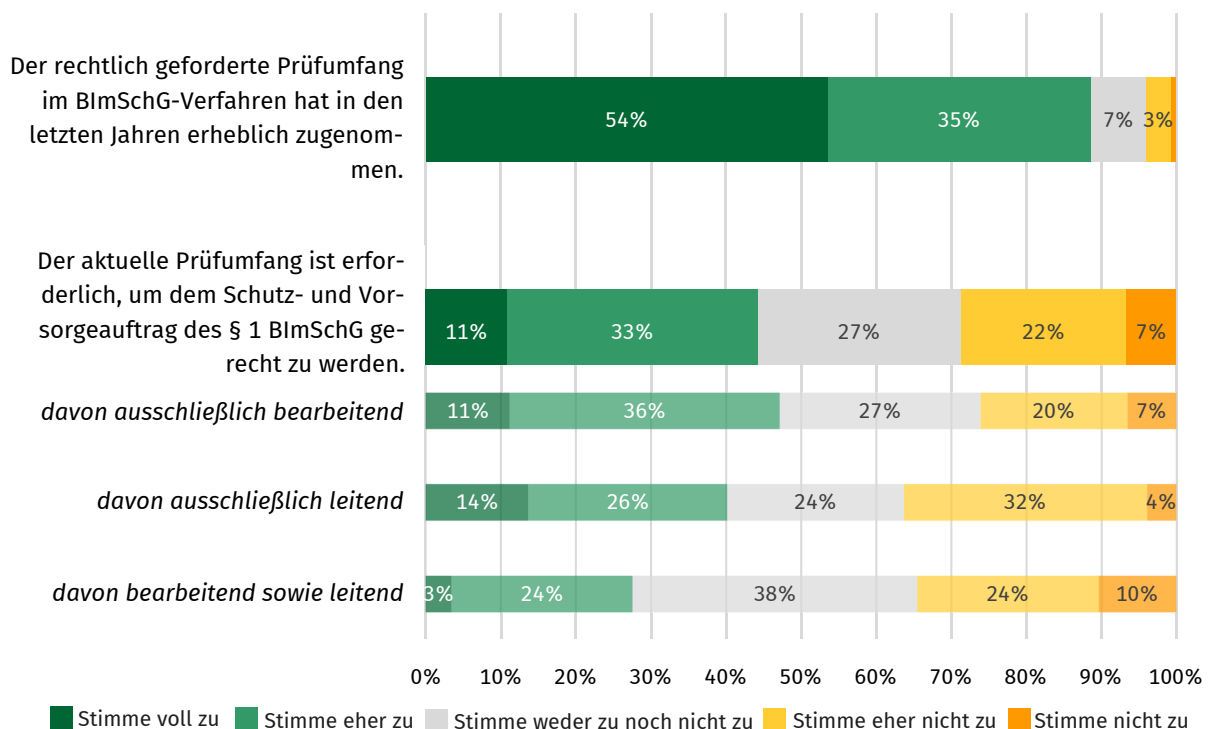
Die Prüfung der erstmalig ein- oder nachgereichten Antragsunterlagen wirkt sich auf alle nachgelagerten Schritte im Genehmigungsverfahren aus. Da einige spezifische Hemmnisse oder Lösungsansätze konkreten Verfahrensschritten zugeordnet werden können, wird die

Frage des Prüfumfangs und der erforderlichen Prüftiefe geschlossen im hiesigen Abschnitt erörtert.

Bewertung von Prüfumfang und Prüftiefe

Die Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeiter sind zu ihrer Sicht auf den im Genehmigungsverfahren zu leistenden Prüfumfang in globaler Perspektive befragt worden (Abbildung 12).

Abbildung 12: Einschätzungen zum Prüfumfang



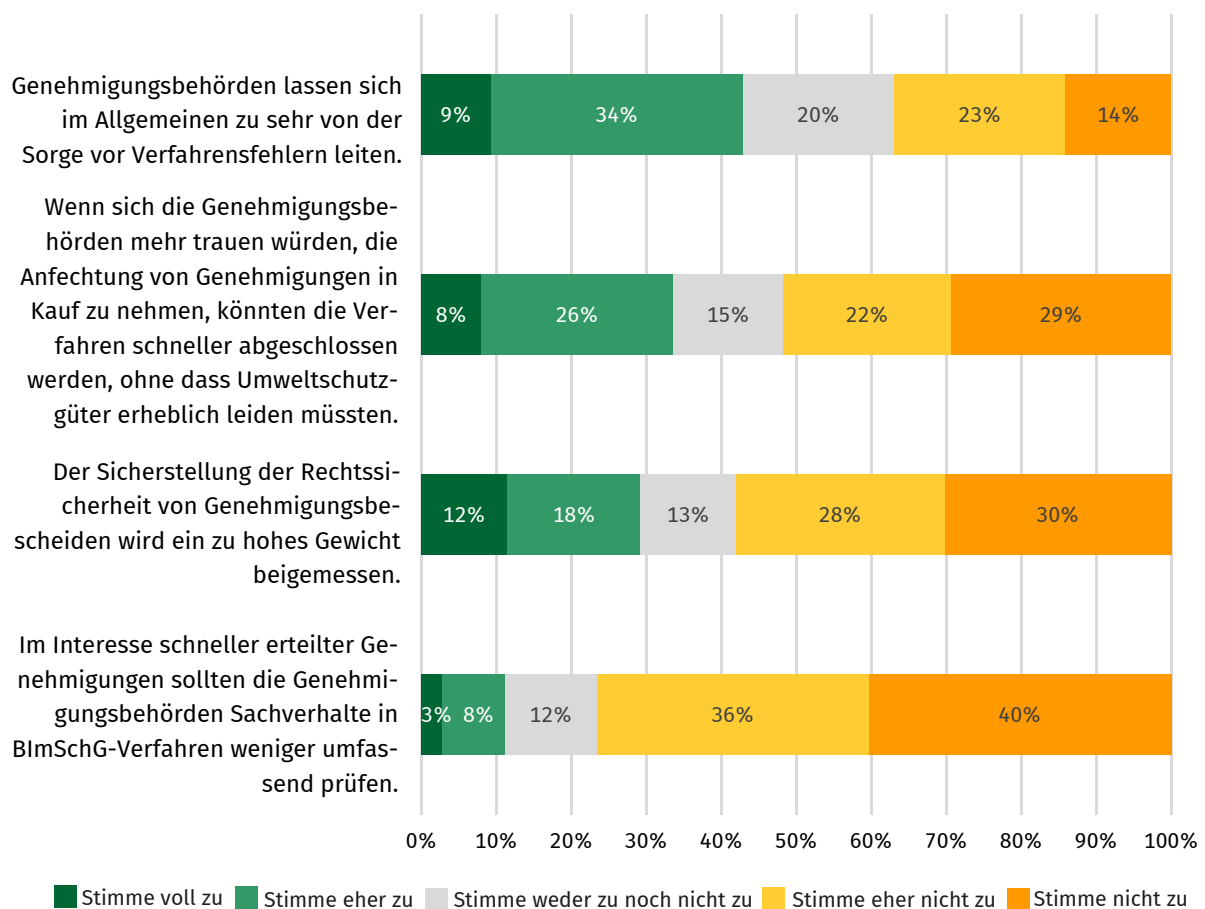
Zunächst einmal teilen sie fast einstimmig die allgemein vorherrschende Einschätzung, dass der Prüfumfang im Verfahren „in den letzten Jahren erheblich zugenommen“ hat: Gemäß mehr als der Hälfte der Befragten trifft dies „voll“, laut einem weiteren Drittel „eher“ zu.

Ein anderes Bild ergibt sich bei der Frage, ob der Zuwachs im Prüfumfang tatsächlich dazu beiträgt, dem übergeordneten Ziel des Bundes-Immissionsschutzgesetzes effektiv zu dienen: die Lebensgrundlagen „vor schädlichen Umwelteinwirkungen zu schützen und dem Entstehen schädlicher Umwelteinwirkungen vorzubeugen“ (§ 1 Absatz 1 BImSchG). Elf Prozent aller Befragten stimmen der Aussage, dass der aktuelle Prüfumfang erforderlich sei, um dem Schutz- und Vorsorgeauftrag des § 1 BImSchG gerecht zu werden, „voll“, ein weiteres Drittel „eher“ zu. Dem stehen knapp 30 Prozent der Befragten gegenüber, die der Aussage „nicht“ oder „eher nicht“ zustimmen. Dies legt den Schluss nahe, dass ein knappes Drittel der Befragten der Ansicht ist, dass der Prüfumfang inzwischen zu groß geworden ist

und abgebaut werden könnte, ohne die Erreichung des Gesetzesziels signifikant zu gefährden. Ein weiteres gutes Viertel ist in dieser Frage unentschieden.

Dabei ergeben sich bei dieser Frage statistisch signifikante Unterschiede zwischen Personen, die aktiv in der Bearbeitung der Verfahren tätig sind, im Vergleich zu Angehörigen der Leitungsebene: Die Zustimmung unter „rein“ leitend Arbeitenden fällt niedriger aus. Angehörige der Leitungsebene sind im Vergleich zu Bearbeitenden also eher der Ansicht, dass die Regulierung im Immissionsschutzrecht Übermaße angenommen hat.

Abbildung 13: Einschätzungen zur Prüftiefe im Allgemeinen



Diese Uneinigkeit setzt sich fort bei einer Reihe von Aussagen zur *Prüftiefe* im Allgemeinen – hier nicht bezogen auf die Praxis der konkreten eigenen Behörde, sondern auf die Verfahren im Allgemeinen (Abbildung 13). Gut die Hälfte, und damit eine Mehrheit der Befragten, stimmt der folgenden Aussage nicht oder eher nicht zu: „Wenn sich die Genehmigungsbehörden mehr trauen würden, die Anfechtung von Genehmigungen in Kauf zu nehmen, könnten die Verfahren schneller abgeschlossen werden, ohne dass Umweltschutzgüter erheblich leiden müssten.“ Aber immerhin ein Drittel der Befragten stimmt der Aussage „voll“ oder „eher“ zu – wohlbemerkt unter der Voraussetzung der bestehenden Rechtslage.

Auch knapp 30 Prozent stimmen der Aussage zu, dass der Sicherstellung der Rechtssicherheit von Genehmigungsbescheiden ein zu hohes Gewicht beigemessen wird.

Und bei der Aussage, dass sich die Behörden im Allgemeinen zu sehr von der Sorge vor Verfahrensfehlern leiten lassen, ist der Anteil der Zustimmenden mit knapp 45 Prozent sogar etwas größer als jener der Ablehnenden (40 Prozent).

Aus diesen Befunden lässt sich herauslesen, dass eine keinesfalls kleine Minderheit von Befragten der Ansicht ist, dass in der alltäglichen Praxis das Pendel zwischen Genauigkeit und Schnelligkeit bei der Prüfung wenigstens in einigen Fällen zu sehr in Richtung der Rechtssicherheit ausschlägt und mehr Mut wünschenswert wäre.

Folgende besonders plakative Aussage wurde hierzu in den Fragebogen aufgenommen: „Im Interesse schneller erteilter Genehmigungen sollten die Genehmigungsbehörden Sachverhalte in BImSchG-Verfahren weniger umfassend prüfen.“ Es steht zu vermuten, dass die oben beschriebene Gruppe eine mutigere Herangehensweise an die Prüfung nicht so sehr als weniger „umfassend“ im engeren Wortsinn auffassen würde. Vielmehr deuten die Aussagen aus den begleitenden Freitextantworten darauf hin, dass hier die Rechtslage ausschlaggebend ist. Wenn eine weniger umfassende Prüfung gewünscht sei, so müsse dies in einem politischen Prozess auch mit einer Reduktion der gesetzlichen Anforderungen verdeutlicht werden.

Mit Hinblick auf die faktische Praxis in der eigenen Behörde (Abbildung 14) gibt fast die Hälfte der Befragten an, dass tendenziell neue gesetzliche Beschleunigungsmaßnahmen weit ausgelegt und angewendet werden, solange sich noch keine Auslegung etabliert hat.

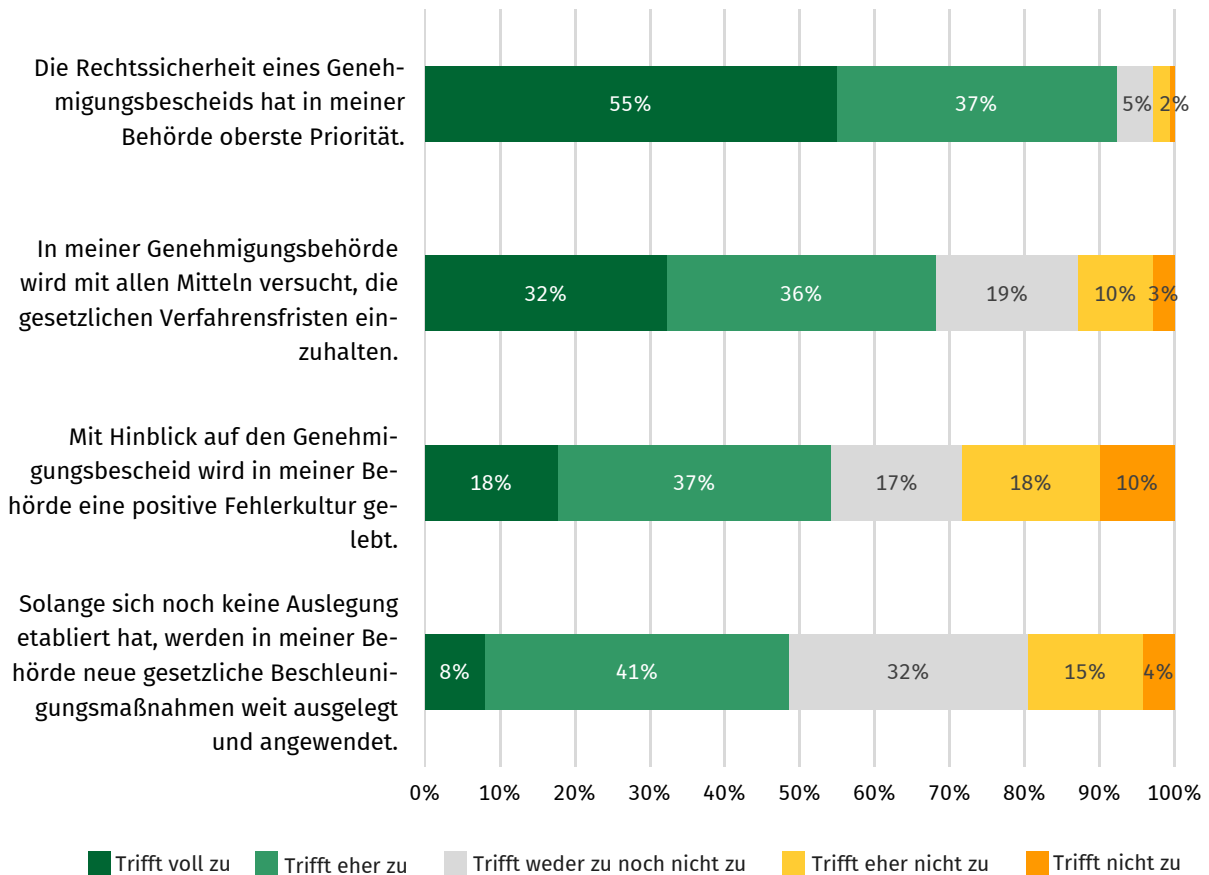
Auch attestiert eine knappe Mehrheit der eigenen Behörde eine „positive Fehlerkultur“ mit Hinblick auf den Genehmigungsbescheid.

Bemerkenswert ist, dass mehr als 90 Prozent der Befragten angeben, dass die Sicherstellung der Rechtssicherheit oberste Priorität im Genehmigungsverfahren hat, wobei 55 Prozent sogar „voll zustimmen“.

Gleichzeitig trifft für immerhin ein Drittel „voll zu“ und ein weiteres Drittel „eher zu“, dass mit allen Mitteln versucht werde, die gesetzlichen Verfahrensfristen einzuhalten. A priori wurde erwartet, dass beide Ziele in einem gewissen Zielkonflikt stehen – auch wenn die Aussagen in keinem direkten logischen Widerspruch stehen. Die Zustimmungswerte für beide Aussagen sind jedoch positiv, wenngleich nicht sehr stark korreliert.⁹ Dies deutet darauf hin, dass Abstriche bei der Rechtssicherheit bei den meisten Befragten nicht als zu erwägendes Mittel in Betracht kommen.

⁹ Der paarweise Spearman-Korrelationskoeffizient beträgt 0,27.

Abbildung 14: Einschätzungen zur Prüftiefe in der eigenen Behörde



Der Befund kann so interpretiert werden, dass die Rechtssicherheit in der Praxis einen höheren Stellenwert genießt als der fristgerechte oder beschleunigte Abschluss eines Genehmigungsverfahrens. Sämtliche Maßnahmen zur Beschleunigung der Verfahren müssen demnach rechtlich so klar sein, dass keine zusätzlichen Prüfprozesse oder Zweifel an der Rechtssicherheit des im Einzelfall gewählten Vorgehens entstehen.

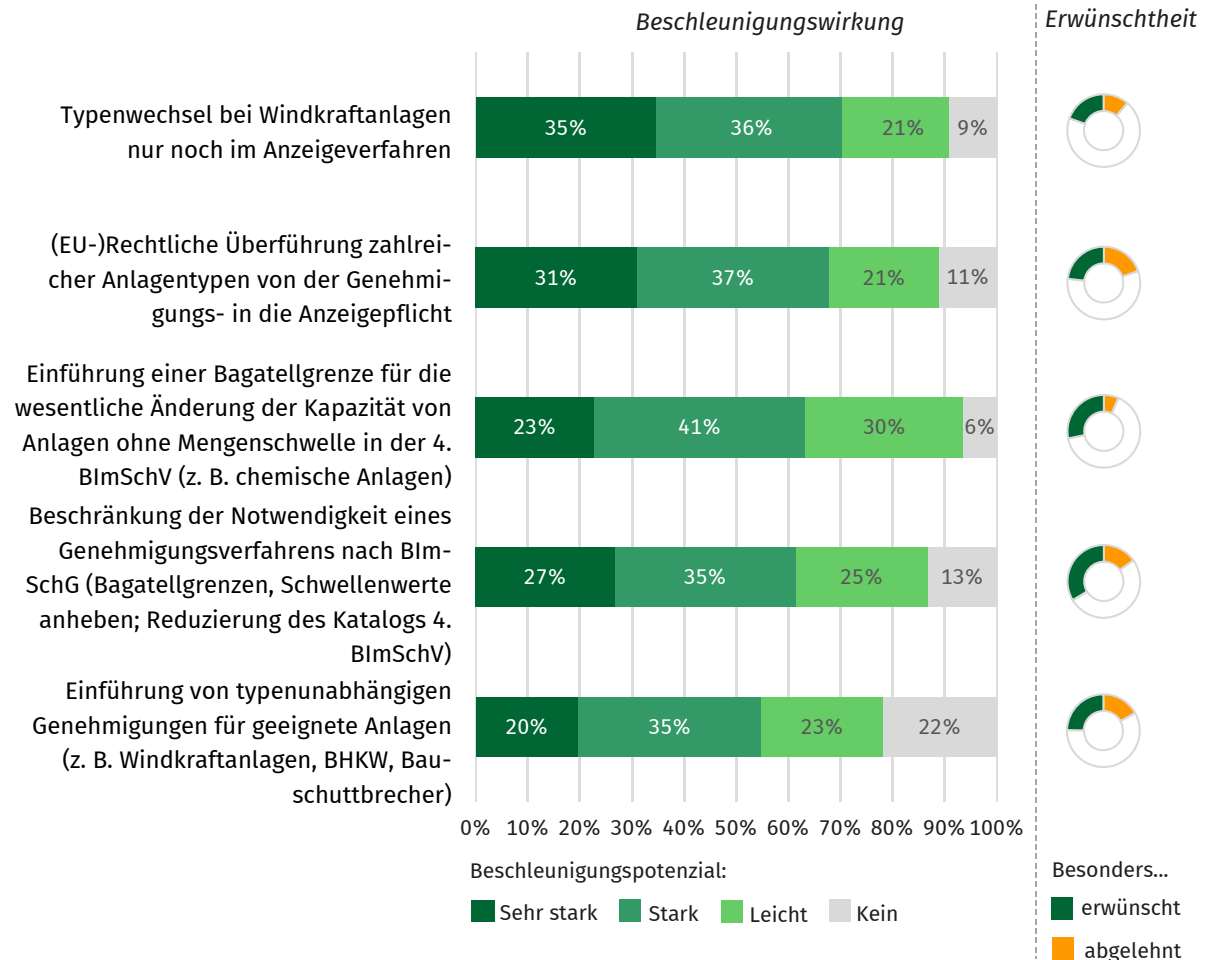
Das besondere Augenmerk auf ein rechtssicheres Genehmigungsverfahren ist eventuell auch ökonomisch begründet: In den explorativen Gesprächen wurde wiederholt darauf hingewiesen, dass ein rechtssicherer und damit schwer anfechtbarer Bescheid genau wie ein zügiges Verfahren letztlich im Interesse des Projektierers liegt – und dass ein Klageverfahren womöglich höhere Kosten und Verzögerungen verursacht als eine sorgfaltsbedingt erhöhte Dauer des Genehmigungsverfahrens um wenige Monate.

Im Folgenden wird die Bewertung einiger Aspekte der materiellrechtlichen Prüfung genauer beschrieben.

Genehmigungsbedürftigkeit und Verfahrensart

Eine Entlastung beim Prüfaufwand kann auch dadurch erreicht werden, dass Verfahrensvarianten mit weniger strengen Vorgaben eröffnet werden. Im Folgenden wird die Bewertung einiger weniger Vorschläge beschrieben, die hier ansetzen (Abbildung 15).

Abbildung 15: Lösungsvorschläge „Genehmigungsbedürftigkeit und Verfahrensart“



Ein Vorteil des Genehmigungsverfahrens nach BImSchG ist seine Konzentrationswirkung, nach der „die immissionsschutzrechtliche Genehmigung andere die Anlage betreffende behördliche Entscheidungen, insbesondere öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Zulassungen, Verleihungen, Erlaubnisse und Bewilligungen, mit [einschließt]“.¹⁰ Nach einhelliger Meinung führt die Konzentrationswirkung zu effizienteren Genehmigungsverfahren, da die

¹⁰ Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (MUNV). 2023. Das Genehmigungs- und Anzeigeverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz. Leitfaden für ein optimiertes und beschleunigtes Verfahren in NRW. S.90

Genehmigungsbehörde die Beteiligung der anderen betroffenen Fachbehörden koordiniert und eine umfassende und kohärente Bewertung der Umweltauswirkungen treffen kann.

Dennoch erwartet ein großer Teil der Befragten (62 Prozent) eine mindestens starke Beschleunigung dadurch, dass Anlagen aus dem BImSchG-Verfahren fallen, bspw. durch eine Reduktion der Anlage 1 der 4. BImSchV oder das Anheben von Schwellenwerten. Tatsächlich befürworten diesen Vorschlag über 30 Prozent der Befragten – während ihn etwa 15 Prozent in besonderem Maße ablehnen.

Auch von der zahlreichen Überführung von der Genehmigungs- in die Anzeigepflicht versprechen sich fast 70 Prozent eine mindestens starke Beschleunigung. Bei diesem Vorschlag fällt die Polarisierung noch stärker aus – hier halten sich Befürworter und Ablehnende mit jeweils etwa 20 Prozent die Waage.

Eindeutig positiver wird der Vorschlag gesehen, eine Bagatellgrenze für die wesentliche Änderung der Kapazität von Anlagen ohne Mengenschwelle in der 4. BImSchV (z. B. chemische Anlagen) einzuführen, infolgedessen mehr Änderungen im schlankeren Anzeigeverfahren bearbeitet werden könnten.

Von der Überführung von Windkraftanlagen ins Änderungsverfahren bei einem Typenwechsel verspricht sich eine große Mehrheit von gut 70 Prozent der Befragten mindestens eine starke Beschleunigung der entsprechenden Verfahren. Der Vorschlag erhält von knapp 20 Prozent der Befragten „besondere Zustimmung“, damit jedoch eine geringere explizite Erwünschtheit als manch andere Ansätze, und immerhin mehr als 10 Prozent lehnen den Vorschlag besonders ab.

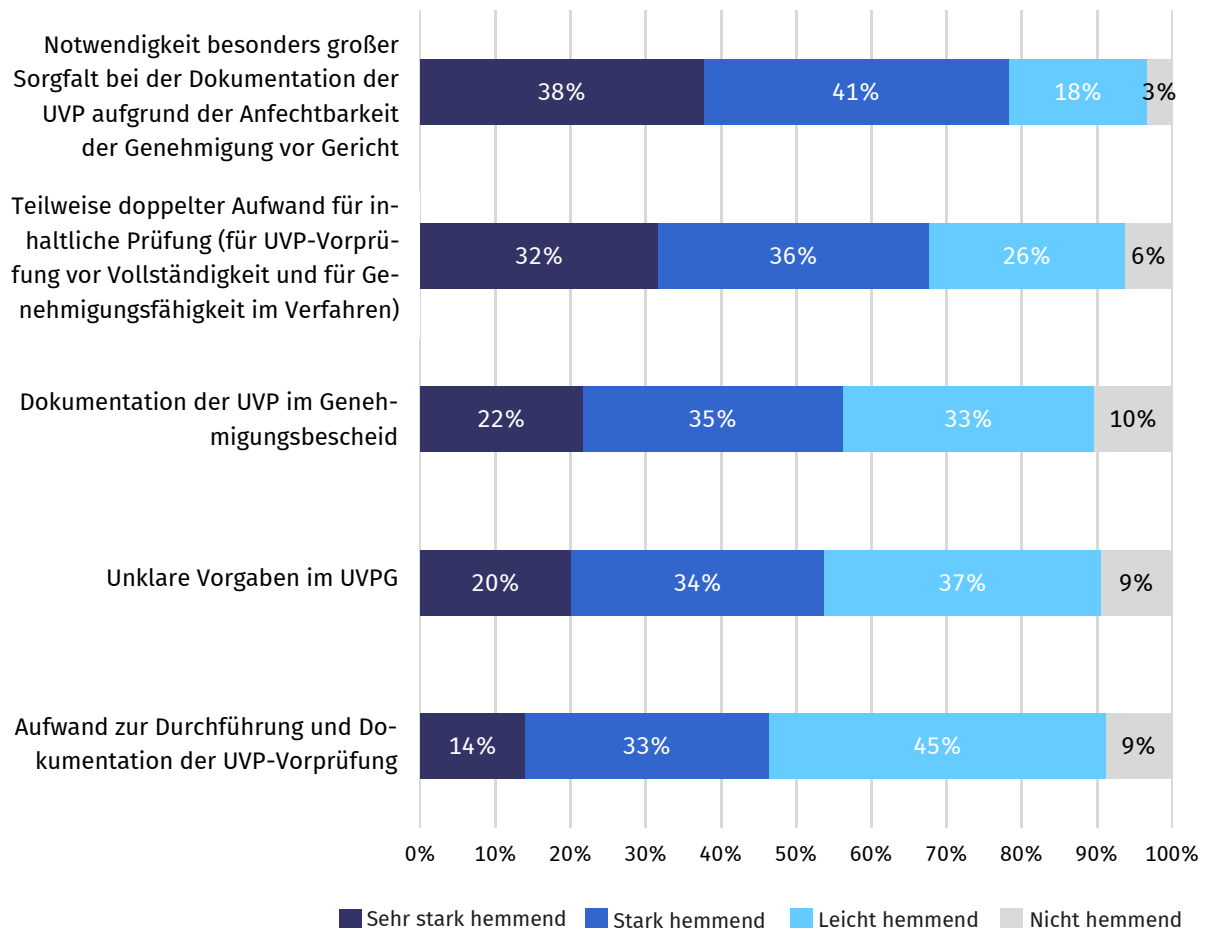
Ähnliches gilt für den Vorschlag der typenoffenen Genehmigung für geeignete Anlagenarten, die oft im Zusammenhang mit Windkraftanlagen empfohlen wird. Kern dieses Vorschlags ist es, verschiedene Anlagentypen in Klassen zusammenzufassen und die jeweilige Klasse der Anlage an Stelle des konkreten Typs im Genehmigungsbescheid festzuhalten. Dadurch muss bei einem Typenwechsel nicht neu genehmigt werden. 55 Prozent erwarten eine mindestens starke Beschleunigung; dabei befürworten diesen Vorschlag etwa ein Viertel der Befragten, während ihn 17 Prozent stark ablehnen.

Umweltverträglichkeitsprüfung und Vorprüfung

In zahlreichen Fällen ist – als unselbstständiger Verfahrensteil – im Rahmen des Genehmigungsverfahrens auch eine UVP durchzuführen. Entscheidend für die Pflicht zur Durchführung ist Anlage 1 zum Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (UVPG): Anlagen ab einer bestimmten Größe oder Leistung sind immer UVP-pflichtig, während vereinfacht gesagt bei „mittelgroßen“ Anlagen eine allgemeine oder standortbezogene Vorprüfung der UVP-Pflicht durchzuführen ist.

Die UVP als solche im Verfahren nach BImSchG erfordert eine zusammenfassende Darstellung u. a. der möglichen Auswirkungen des Vorhabens auf verschiedene Schutzgüter sowie eine begründete Bewertung dieser. Grundlage hierfür sind dieselben Unterlagen, die der Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen zu Grunde liegen. Die UVP-Bewertung besitzt keine direkte Relevanz für die Genehmigungsfähigkeit der Anlage selbst.

Abbildung 16: Hemmnisse „UVP und UVP-Vorprüfung“

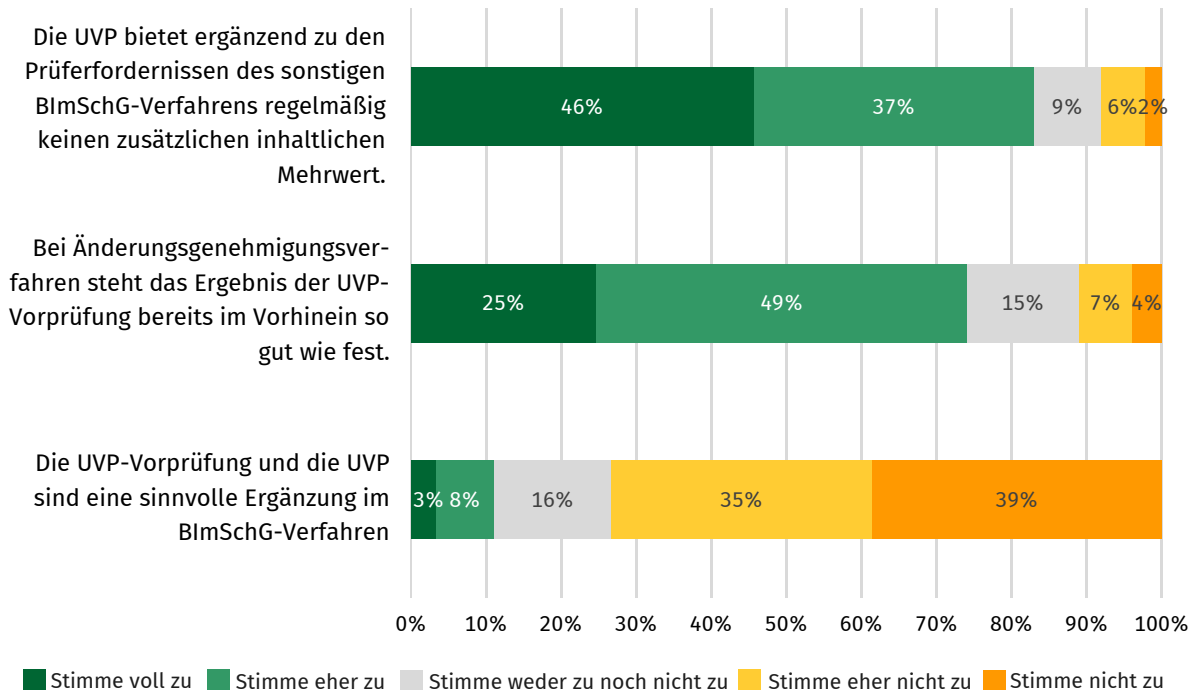


Die Umweltverträglichkeitsprüfung und die entsprechende Vorprüfung verursachen bei den Praktikerinnen und Praktikern einen hohen Arbeitsaufwand. Etwa 55 Prozent der Befragten empfinden die allgemein notwendige Pflicht zur Dokumentation sowie die Problematik unklarer Vorgaben zur UVP als „stark“ oder „sehr stark“ hemmend. Als noch gravierender wird eingestuft, dass der Aufwand oft mit einer doppelten inhaltlichen Prüfung derselben Antragsunterlagen einhergeht (fast 70 Prozent „stark“ oder „sehr stark“ hemmend).

Vor diesem Hintergrund ist es umso fragwürdiger, dass bei der Dokumentation der UVP im Genehmigungsbescheid offenbar eine besonders große Sorgfalt geübt werden muss, da die Bescheide aufgrund der UVP-Bestimmungen verhältnismäßig leicht anfechtbar sind. Dieser Umstand wurde in den explorativen Interviews geschildert, und die quantitative Befragung bestätigt diese Einschätzung: Die übermäßige Notwendigkeit zur Sorgfalt wird von fast

80 Prozent der Befragten als „stark“ oder „sehr stark“ hemmend erachtet – und ist damit der größte Wert der UVP-bezogenen Hemmnis-Einschätzungen.

Abbildung 17: Einschätzungen zur UVP und UVP-Vorprüfung



Zuletzt wird auch die Vorprüfung der Notwendigkeit zur Durchführung einer UVP nach § 9 UVPG als großes Hemmnis betrachtet. Auch wenn dies nicht das drängendste der UVP-bezogenen Probleme darstellt, sehen lediglich weniger als zehn Prozent der Befragten kein Hemmnis in der UVP-Vorprüfung.

Den hier ausgewiesenen Hemmnissen steht die Frage nach dem Nutzen der UVP-Bestimmungen im Verfahren gegenüber.

Auf einer rein prozeduralen Ebene beurteilen die Praktikerinnen und Praktiker in den Behörden die UVP-Vorprüfung bei Änderungsgenehmigungen sehr skeptisch: Etwa drei von vier Befragten stimmen der Aussage zu, dass das Ergebnis der UVP-Vorprüfung bei Änderungsgenehmigungsverfahren – nämlich, dass keine UVP-Pflicht besteht – bereits vor Beginn so gut wie feststeht, was impliziert, dass hier ein Aufwand ohne erkennbaren Nutzen entsteht. Dieser Eindruck wird durch einen Blick in Genehmigungsdaten des Bundeslandes Hessen gestützt, demgemäß in keiner einzigen der durchgeführten Vorprüfungen bei Änderungsgenehmigungsverfahren, die in den Jahren 2020 bis 2023 abgeschlossen wurden, die Notwendigkeit einer UVP festgestellt wurde.

Doch auch ansonsten ist das Ergebnis sehr deutlich: Der Aussage, dass die UVP(-Vorprüfung) eine sinnvolle Ergänzung im Genehmigungsverfahren ist, erfährt nur von etwa jedem

zehnten Befragten Zustimmung. Knapp drei Viertel der Befragten stimmen der Aussage nicht zu. Noch deutlicher wird die Aussage bei der Frage nach dem inhaltlichen Mehrwert der UVP ergänzend zu den Prüferforderungen, die bereits im BImSchG-Verfahren zu beachten sind: Mehr als 80 Prozent können diesen Mehrwert überhaupt nicht oder kaum erkennen.

„Die UVP bringt aus meiner Erfahrung inhaltlich in BImSchG-Verfahren keinerlei Vorteile, verkompliziert diese aber enorm. Eine Überarbeitung der Umsetzung der UVP-Richtlinie in nationales Recht sollte dringend angestrebt werden. Die parallele Anwendung von BImSchG und UVPG empfinde ich als extremes Hemmnis innerhalb der Verfahren - ohne dabei einen inhaltlichen Mehrwert mit sich zu bringen, da die betroffenen Fachgebiete im BImSchG-Verfahren ohnehin abgeprüft werden.“

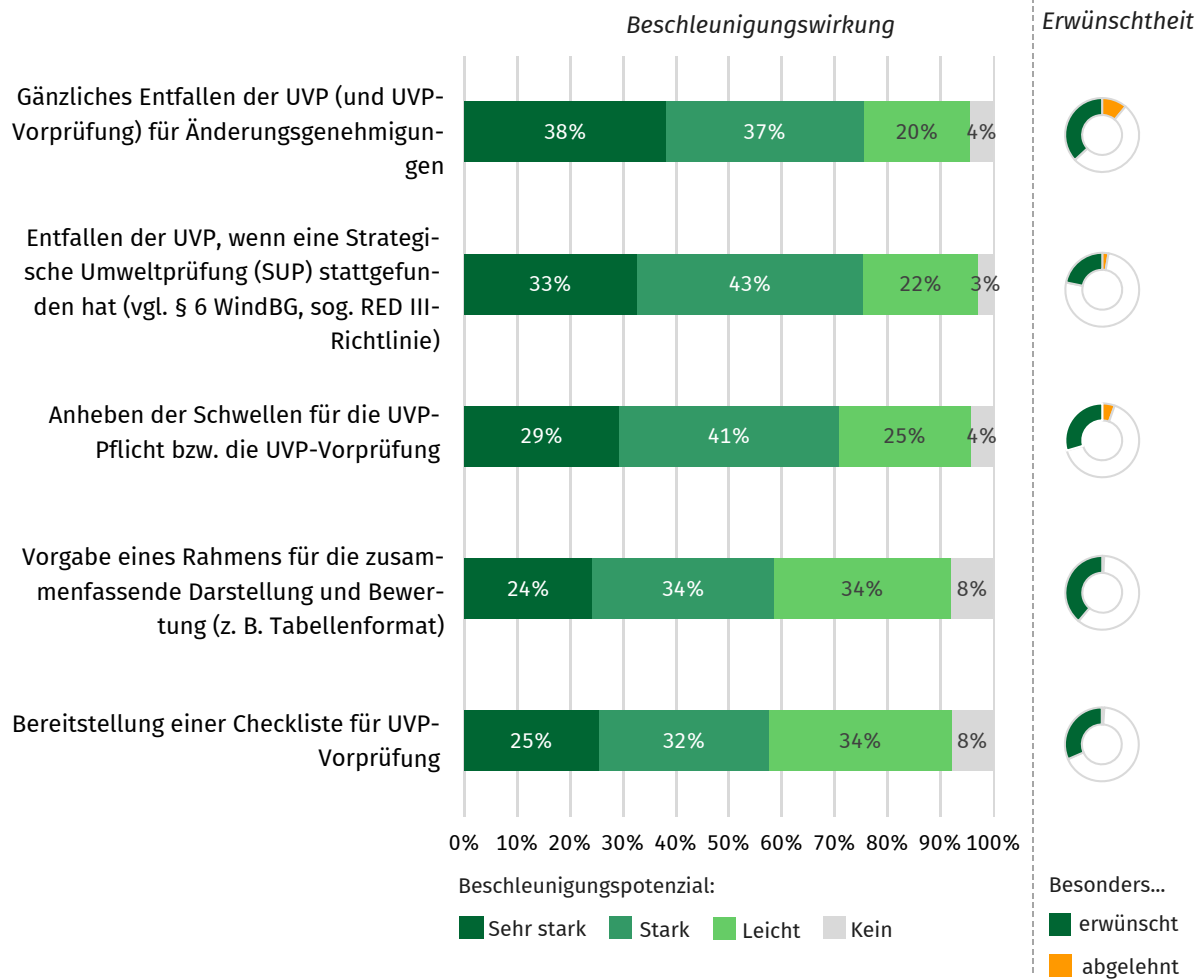
Als Folge der festgestellten Hemmnis-Wirkung und des geringen wahrgenommenen Mehrwertes wird den Lösungsvorschlägen bezüglich der UVP ein hohes Beschleunigungspotenzial und gleichzeitig eine große Erwünschtheit zugeschrieben (Abbildung 18).

Ein Großteil der Befragten (75 Prozent) sehen in dem Vorschlag, dass sowohl die UVP als auch die UVP-Vorprüfung bei Änderungsgenehmigungen komplett entfallen sollten, eine „sehr starke“ bis „starke“ Beschleunigung. Der Vorschlag hat das dritthöchste gemessene Beschleunigungspotenzial. Bezüglich der Erwünschtheit wird dieser jedoch leicht kontrovers bewertet. Über 40 Prozent geben eine hohe Erwünschtheit an, während über 10 Prozent auch eine besondere Ablehnung gegenüber diesem Vorschlag haben.

Mit einem vergleichbaren Beschleunigungspotenzial wird der Wegfall der UVP bei vorheriger Strategischer Umweltprüfung (SUP) bewertet. Während die UVP immer auf ein konkretes Vorhaben bezogen wird, setzt die SUP bereits in der raumbezogenen Planungsphase und damit früher an. Derartige Vereinfachungen sind bereits aktuell im § 6 des WindBG oder in der RED III-Richtlinie bei bestimmten Verfahren möglich. 33 Prozent sehen ein sehr starkes und 43 Prozent ein starkes Beschleunigungspotenzial.

Mehr als 70 Prozent der Befragten erhoffen sich durch das Anheben von Schwellen für die UVP und UVP-Vorprüfungspflicht eine große Beschleunigung. Konsequenz dieses Vorschlags wäre, dass bei weniger Verfahren eine UVP oder UVP-Vorprüfung durchzuführen wäre. Auch in den weiteren Vorschlägen, die zur Unterstützung bei der Durchführung der UVP bzw. der Vorprüfung dienen, wird ein hohes Beschleunigungspotenzial und eine starke Erwünschtheit beigemessen: Z. B. gaben 39 Prozent der Befragten an, dass sie eine Checkliste für die UVP-Vorprüfung als besonders erwünscht erachten.

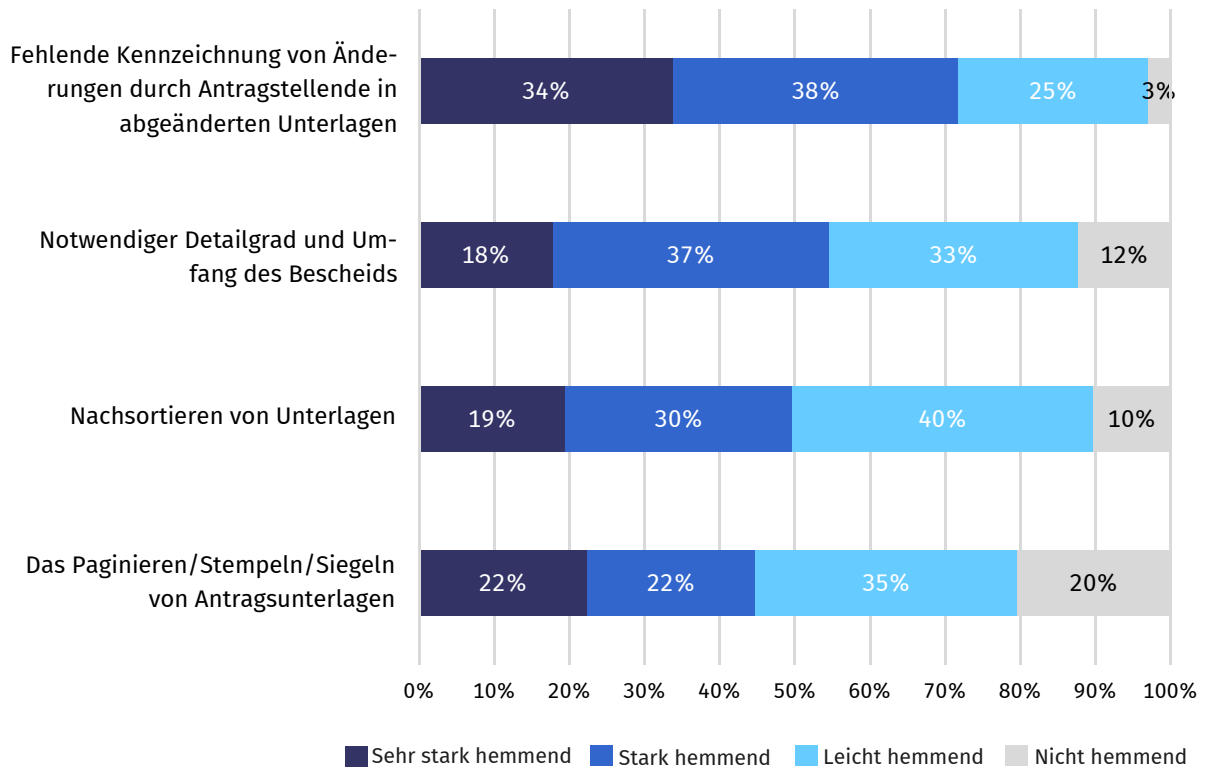
Abbildung 18: Lösungsvorschläge „Prüfumfang und -tiefe“



3.2.5 Entscheidung und Bescheid-Erstellung

Sind alle prüfungsrelevanten Informationen zusammengetragen und bewertet worden, wird in der Regel eine Genehmigung erteilt. Die Genehmigung enthält neben ggf. Nebenbestimmungen auch die gesamten Antragsunterlagen – die jedoch im Zuge des Verfahrens in der Regel mehrmals angepasst oder ergänzt worden sind. Die entsprechenden Verfahrensregeln zur Bescheid-Erstellung stellen die Behörden ebenfalls vor organisatorische Herausforderungen.

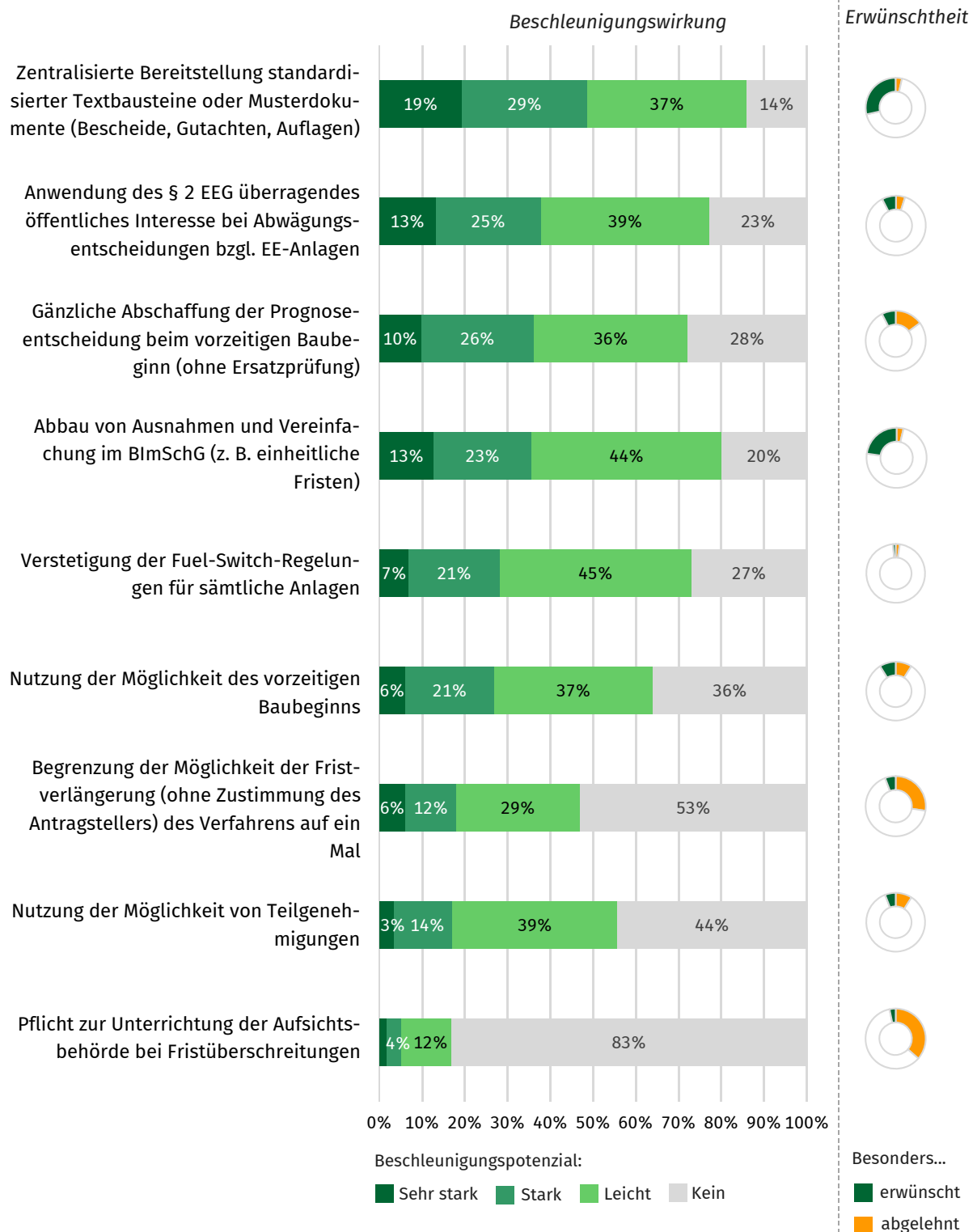
Abbildung 19: Hemmnisse „Entscheidung und Bescheid-Erstellung“



Umplanungen seitens der Antragstellenden (Betreiber/Projektierer) während des Genehmigungsverfahrens führen nicht nur bei der Antragseinreichung (vgl. Kapitel 3.2.1), sondern auch bei der Bescheid-Erstellung zu Verzögerungen: Größtes Hemmnis bei der Bescheid-Erstellung ist die fehlerhafte Kennzeichnung von Änderungen durch Antragstellende in abgeänderten Unterlagen. 72 Prozent sehen dies als stark hemmend bis sehr stark hemmend. Mithilfe eines komplett elektronischen Verfahrens könnte die Änderungshistorie einfacher umsetzbar sein. Dies ist ein Vorschlag, der im Abschnitt Digitale Informationstechnologien aufgegriffen wird (vgl. Kapitel 3.3.1).

Neben der fehlenden Kennzeichnung ist auch das Nachsortieren der Unterlagen eine unnötige Verzögerung. Der Umfang des Bescheids, der notwendige Detailgrad sowie das Paginieren, Stempeln oder Siegeln von Antragsunterlagen hemmt ebenfalls, allerdings wird diesem Prozessschritt ein geringeres Verfahrenshemmnis zugeschrieben als den zuvor genannten (44 Prozent sehr stark oder stark hemmend).

Abbildung 20: Lösungsvorschläge „Entscheidung und Bescheid-Erstellung“



Den Lösungsmöglichkeiten im Bereich der Bescheid-Erstellung wird ein im Vergleich zu anderen Verfahrensbereichen eher geringes Beschleunigungspotenzial zugesprochen. Dies ist dadurch erklärbar, dass bei der abschließenden Bescheidung insgesamt die geringsten

Verfahrenshemmnisse gegenüber den anderen Verfahrensschritten wahrgenommen werden (vgl. Kapitel 3.1). Die zentralisierte Bereitstellung standardisierter Textbausteine oder Musterdokumente für bspw. Bescheide, Gutachten oder Auflagen wird von 29 Prozent der Befragten als „besonders wünschenswert“ angesehen; gleichzeitig liegt das Beschleunigungspotenzial mit 48 Prozent „starker“ oder „sehr starker“ Beschleunigung im mittleren Bereich der gemessenen Beschleunigungspotenziale – wenngleich bei einem hohen Absolutwert. Hier zeigt sich eine Parallele zu den Standardisierungswünschen im Fachrecht und bei der UVP-Vorprüfung (Checkliste), da die Verwendung standardisierter und gesicherter Textbausteine auch einen Beitrag zur stark fokussierten Rechtssicherheit der Bescheide leisten kann.

„100%ige Standardisierung aller Abläufe!!! Zugunsten des Gleichbehandlungsgrundsatzes! (Gucken Sie sich die Bescheide im Internet an. Da macht jeder, was er will. Und alle haben Angst, etwas vergessen zu haben.).“

Beim Vorschlag „Anwendung des § 2 EEG ‚überragendes öffentliches Interesse‘ bei Abwägungsentscheidungen bzgl. EE-Anlagen“ wird eine mäßige Beschleunigungswirkung erwartet. Ebenso wird den Vorschlägen „Abbau von Ausnahmen und Vereinfachung im BImSchG (z. B. einheitliche Fristen)“ und „Gänzliche Abschaffung der Prognoseentscheidung beim vorzeitigen Baubeginn (ohne Ersatzprüfung)“ nur ein moderates Beschleunigungspotenzial zugeschrieben (jeweils 36 Prozent mindestens stark), den übrigen Vorschlägen in diesem Bereich noch weniger. Etwas heraus sticht der Vorschlag zum Abbau von Ausnahmen mit einer besonderen Erwünschtheit von 23 Prozent. Dies deutet auf den bereits im Abschnitt 3.2.4 erkennbaren Wunsch nach Komplexitätsreduktion hin.

3.3 Nach Rahmenbedingungen

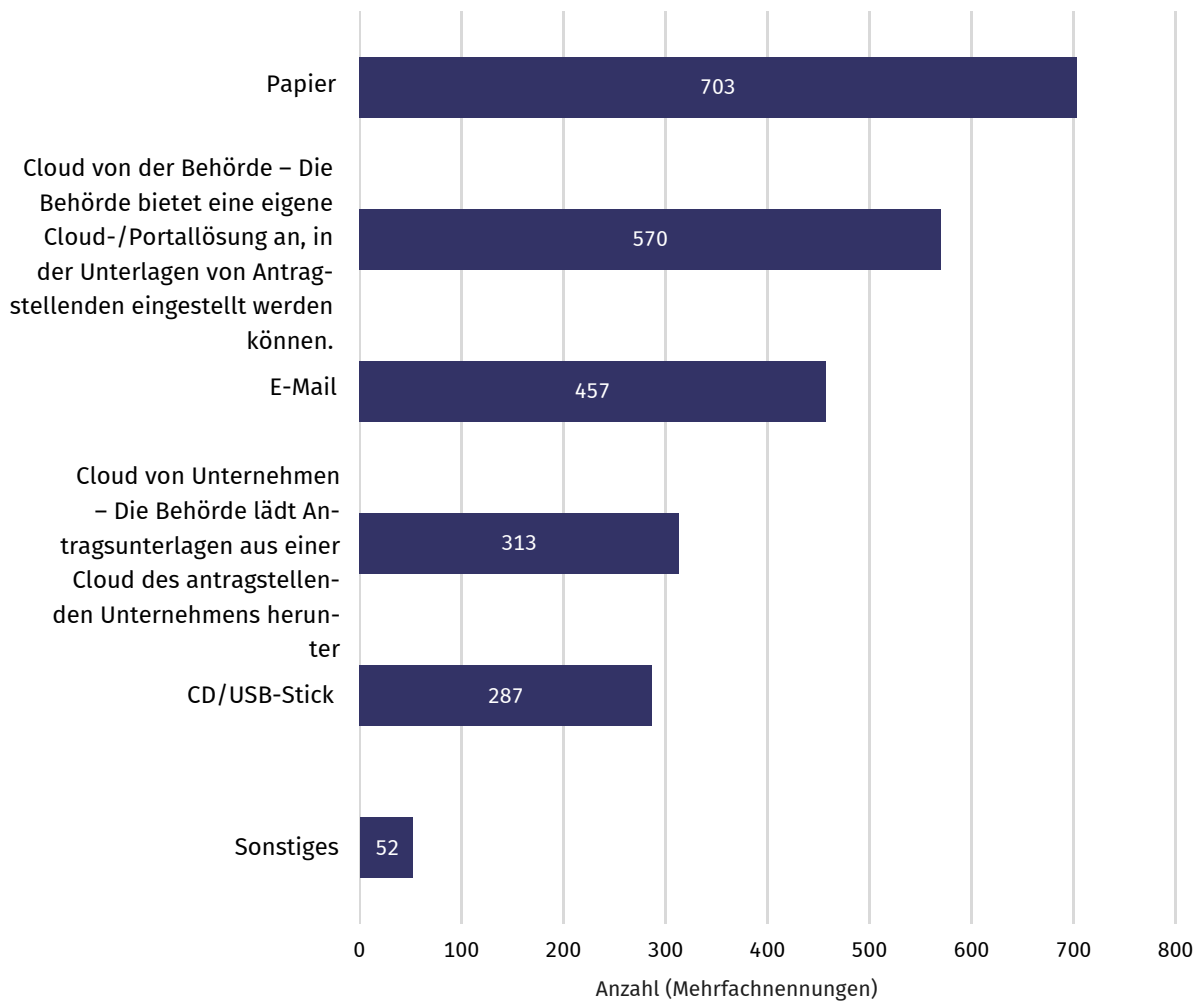
Nicht alle Aspekte des Genehmigungsverfahrens lassen sich konkreten Verfahrensschritten zuordnen, sondern wirken entlang des gesamten Prozesses. Hierzu zählen insbesondere die Digitalisierung der Informationsübermittlung und -verarbeitung, rechtliche Rahmenbedingungen sowie die Personalressourcen, die für die Bearbeitung zur Verfügung stehen. Die drei Aspekte werden im Folgenden näher beleuchtet.

3.3.1 Digitale Informationsübermittlung und -verarbeitung

Der Status quo der Digitalisierung in den Genehmigungsbehörden ist aus Perspektive der Befragten wenig fortgeschritten.

„Die Arbeitsmittel (IT) sind inakzeptabel. Sowohl die digitale Antragstellung (noch bewegen wir Tonnen von Papier), die schwerfälligen IT-Programme als auch der Zugang zu rechtlichen Nachschlagewerken (Kommentare) lassen Wünsche offen.“

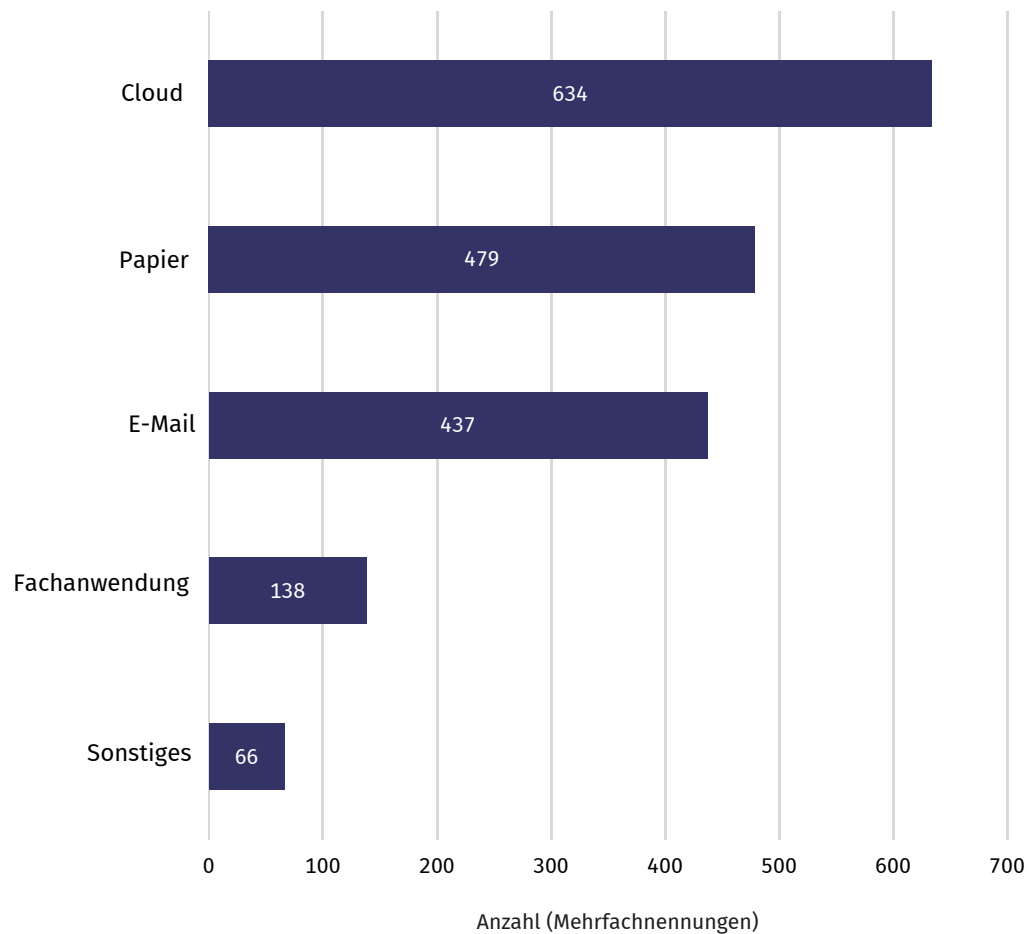
Abbildung 21: Medium beim Antragseingang



Genehmigungsanträge gehen sehr häufig in Papierform bei den Genehmigungsbehörden ein. Von den 823 Befragten gaben 703 an, dass die Anträge zumindest auch in Papierform eingehen. Teilweise werden aber auch sowohl physische als auch elektronische Antragsunterlagen eingereicht. Das Medium für die elektronischen Anträge ist dabei sehr heterogen. Neben CD oder USB-Stick, welche zu Schwierigkeiten beim Einlesen führen können, werden auch Cloud-Lösungen genutzt. Diese werden entweder von der Genehmigungsbehörde oder vom einreichenden Unternehmen bereitgestellt. Die von der Behörde zur Verfügung gestellte Cloud-Lösung ist nach dem Papiereingang immerhin der am zweithäufigsten genannte Eingangskanal, gefolgt von der E-Mail.

„Die Medienbrüche in den Verfahren kosten extrem viel Zeit.“

Abbildung 22: Medium „Übermittlung an beteiligte Fachbehörden“

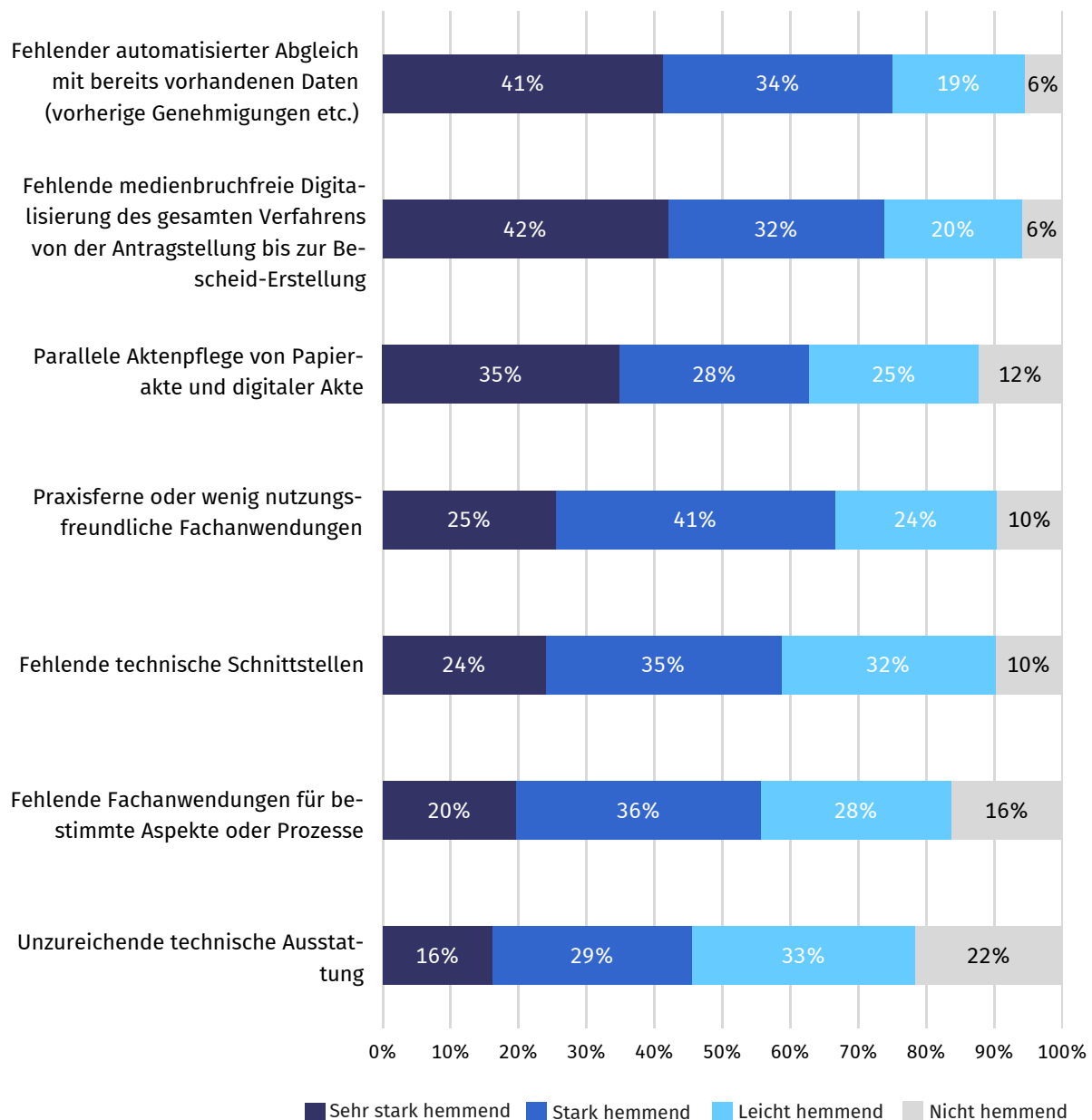


Auch hinsichtlich der Weiterleitung der Antragsunterlagen an Fachbehörden und Träger öffentlicher Belange ergibt sich ein heterogenes Bild: Eine Mehrheit der Befragten gibt an, dass die Anträge (unter anderem) in der Cloud anderen Stellen zur Verfügung gestellt werden. Häufig werden zu diesem Zweck jedoch auch E-Mails oder Papierdokumente verwendet. Nur eine Minderheit von weniger als 150 Befragten gibt an, Fachanwendungen für die Bereitstellung zu verwenden.

Eine übergroße Mehrheit gibt zudem an, die Antragsunterlagen in allgemeinen Office-Anwendungen zu bearbeiten (725 Antworten) anstatt in Fachanwendungen (187). Die Minderheit, die Zugriff auf eine Fachanwendung hat, verwendet u. a. Anwendungen, die von einer „höheren Stelle“ bereitgestellt wurde (73 Fälle), selbstständig lizenzierte Produkte (30) oder Anwendungen, die von Baubehörden übernommen und einem leicht geänderten Zweck zugeführt wurden. Von denselben 187 Befragten, die Zugang zu einer Fachanwendung haben, geben zudem drei Viertel (142) an, dass in ihrer Behörde eine technisch unterstützte Fristenüberwachung existiert.

Die Bescheide werden nur selten digital mit elektronischer Signatur versendet. Das Standardverfahren ist der Bescheid-Versand in Papier inklusive Paginierens und Signierens.

Abbildung 23: Hemmnisse „Digitale Informationstechnologien“



„Paginieren und Siegeln hält viel zu lange auf - digitale Signatur wäre super. Verzicht auf Papier als Antragsunterlage, alles per Cloud.“

Die mangelhafte Digitalisierung wirkt sich auf die Genehmigungsverfahren aus. Hemmend seien laut den Befragten vor allem, dass es keinen automatisierten Datenabgleich mit vorhandenen Daten gibt und dass die Digitalisierung des gesamten Verfahrens derzeit nicht medienbruchfrei ist. 75 bzw. 74 Prozent der Befragten sehen dies als „stark“ bis „sehr stark“ hemmend für das Genehmigungsverfahren. In einigen Behörden werden für die Durchführung der Verfahren Fachanwendungen genutzt. Über 66 Prozent geben an, dass

die praxisfernen oder wenig nutzungsfreundlichen Fachanwendungen „stark“ bis „sehr stark“ hemmend sind. Eine fehlende Fachanwendung wird von den Befragten unterschiedlich gewertet. Rund 45 Prozent sehen darin kein bzw. nur ein leichtes Hemmnis, und 55 Prozent sehen das Fehlen einer Fachanwendung als „stark“ bis „sehr stark“ hemmend. Vergleichbar sieht es bei dem Hemmnis der unzureichenden technischen Ausstattung allgemein aus. Mehr als die Hälfte (55 Prozent) sehen dies als nicht hemmend oder leicht hemmend an.

Sowohl in den explorativen Interviews als auch in der Online-Befragung wurde der Wunsch nach zentralen, behördenübergreifenden und das gesamte Verfahren umfassenden Softwarelösungen bekundet. Es wurde betont, dass verschiedene Insellösungen für Teilbereiche nicht zu einer Verbesserung der Situation führen würden.

„Es fehlt eine bundesweit einheitliche Software über die ich bequem Laufmappen auch außerhalb meines Hauses digital weiterleiten kann. Das würde alle Beteiligungen deutlich beschleunigen.“

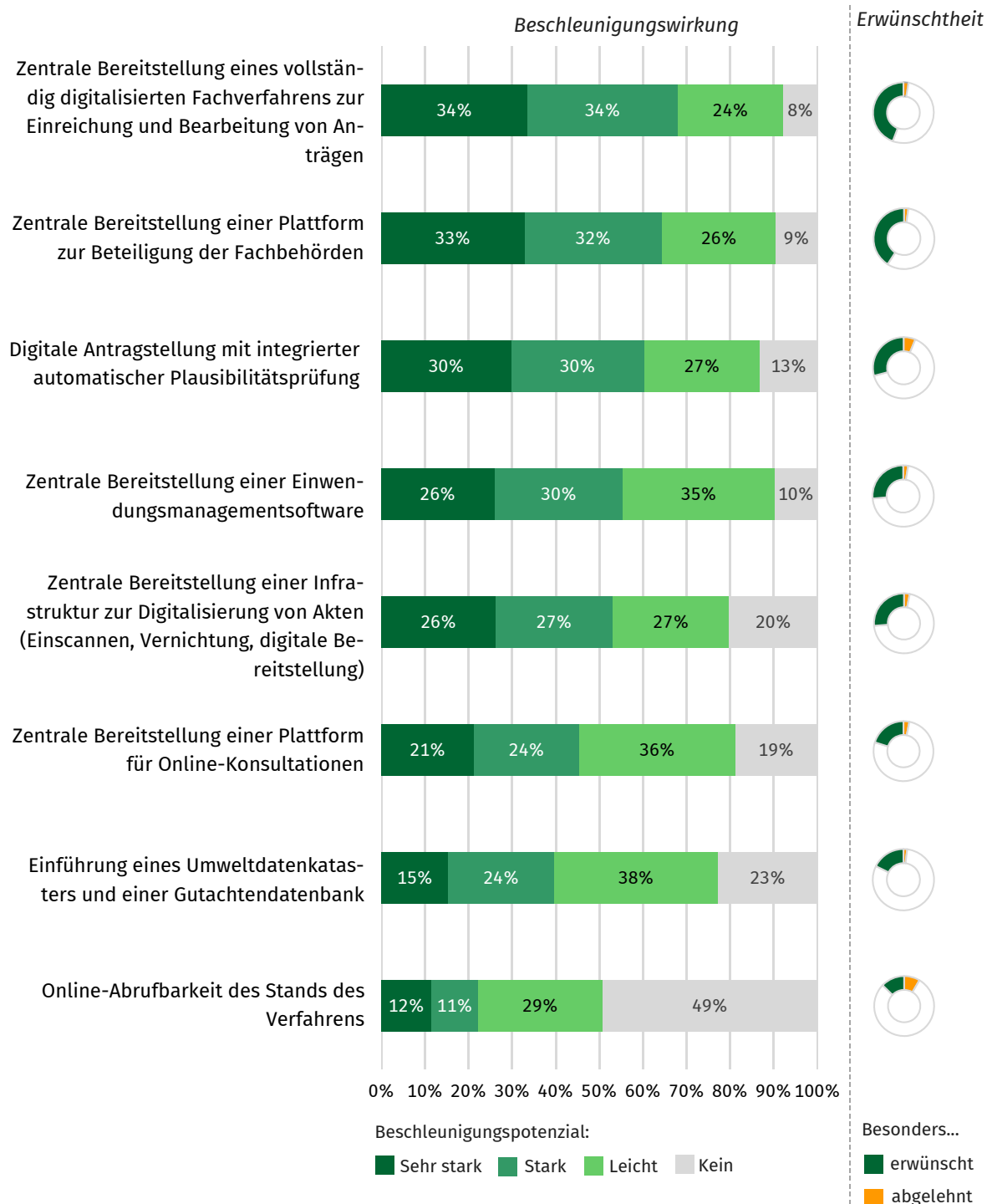
„Es gibt zwar inzwischen schon einige IT-Anwendungen, hier wurden aber lediglich 1 zu 1 die analogen Arbeitsschritte digitalisiert (mit all ihren Unannehmlichkeiten). Vernetzung zwischen den einzelnen Fachbehörden mangelhaft, da jeder seine eigenen IT-Anwendungen hat. Dank Föderalismus vermutlich auch ein unlösbares Problem. Wäre wünschenswert, wenn der Bund hier einheitliche Lösungen schaffen würde.“

In einem zentral bereitgestellten, vollständig digitalisierten Fachverfahren zur Einreichung und Bearbeitung von Anträgen wird hohes Beschleunigungspotenzial gesehen (Abbildung 24): Über zwei Drittel (68 Prozent) der Befragten erwarten daraus starke bis sehr starke Beschleunigung. Gleichzeitig erfährt der Vorschlag auch besondere Erwünschtheit (44 Prozent). Der Vorschlag für eine zentrale Plattform zur Beteiligung der Fachbehörden wird in ähnlicher Weise wie der vorherige Vorschlag bewertet. Einen positiven Effekt erhoffen sich die Befragten auch durch eine (rein) digitale Antragstellung inklusive einer Plausibilitätsprüfung des Antrags. Insgesamt 60 Prozent der Befragten sehen hier starkes bis sehr starkes Beschleunigungspotenzial. Dieser Vorschlag erfährt ebenfalls eine hohe Erwünschtheit, gleichzeitig gibt es aber auch einen geringen Anteil (6 Prozent) an Personen, die diesem Vorschlag ablehnend gegenüberstehen.

Dem Lösungsvorschlag zur Online-Abrufbarkeit des Verfahrensstands wird lediglich geringes Beschleunigungspotenzial zugeschrieben (23 Prozent starke bis sehr starke Beschleunigung). Die Umsetzung würde sich nicht auf die eigentlichen Verfahren auswirken, sondern mutmaßlich nur Nachfragen der Antragstellenden reduzieren. Vermutlich aus diesem Grund hält ein Teil der Befragten diesen Vorschlag für sehr erwünscht (13 Prozent). Allerdings lehnen ihn gleichzeitig auch 9 Prozent ab.

„Großer Punkt ist für mich bei dem Stichwort ‚Digitalisierung‘, dass es hier eine Gesamtlösung geben muss, und nicht lauter Insellösungen einzelner Behörden.“

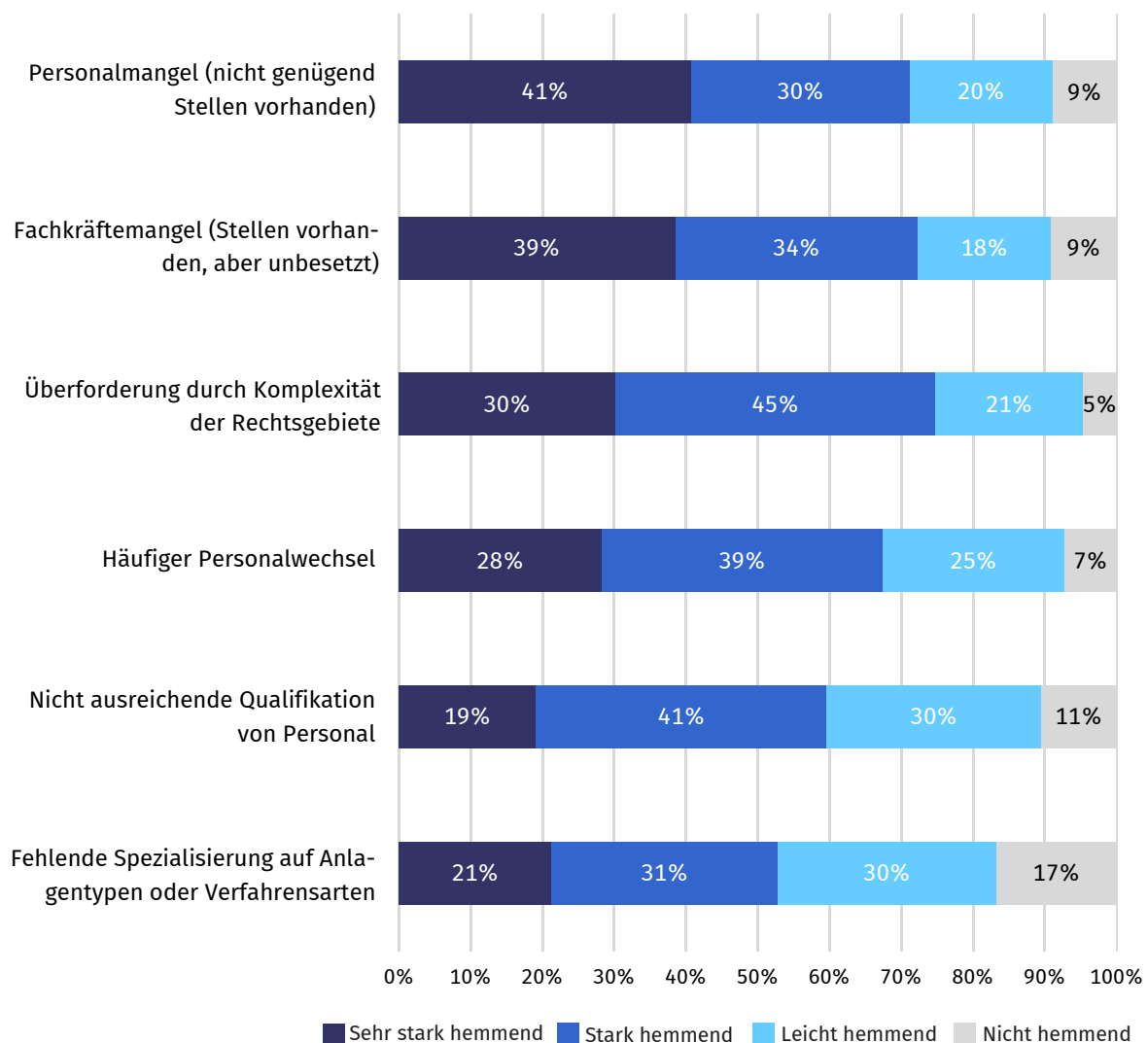
Abbildung 24: Lösungsvorschläge „Digitale Informationstechnologien“



3.3.2 Personalsituation in den Genehmigungs- und Fachbehörden

Aus Sicht der Befragten in den Genehmigungsbehörden ist die Personalsituation sowohl in ihren Behörden als auch in den Fachbehörden angespannt: Es wird ein massiver Personal-mangel wahrgenommen, der die Erteilung einer Genehmigung erheblich verzögert.

Abbildung 25: Hemmnisse „Personalsituation in den Genehmigungsbehörden“



In Bezug auf die Fachbehörden wurde in einem Interview der explorativen Phase geschildert, dass die Personalsituation in den Fachbehörden schlechter sei als in der Genehmigungsbehörde und eine Aufstockung dort mehr Beschleunigung für das Verfahren als Ganzes bewirken dürfte als die Aufstockung des Personals in der Genehmigungsbehörde. Dies unterstreichen die Ergebnisse der Online-Befragung. Der Vorschlag der Aufstockung von

Fachpersonal in den Fachbehörden (siehe 3.2.2) hat das höchste gemessene Beschleunigungspotenzial aller abgefragten Lösungsmöglichkeiten. 80 Prozent der Befragten gaben an, dass dieser Vorschlag starke bis sehr starke Beschleunigung bringe. Hinzu kommt, dass die Befragten diesen Vorschlag als besonders wünschenswert erachten.

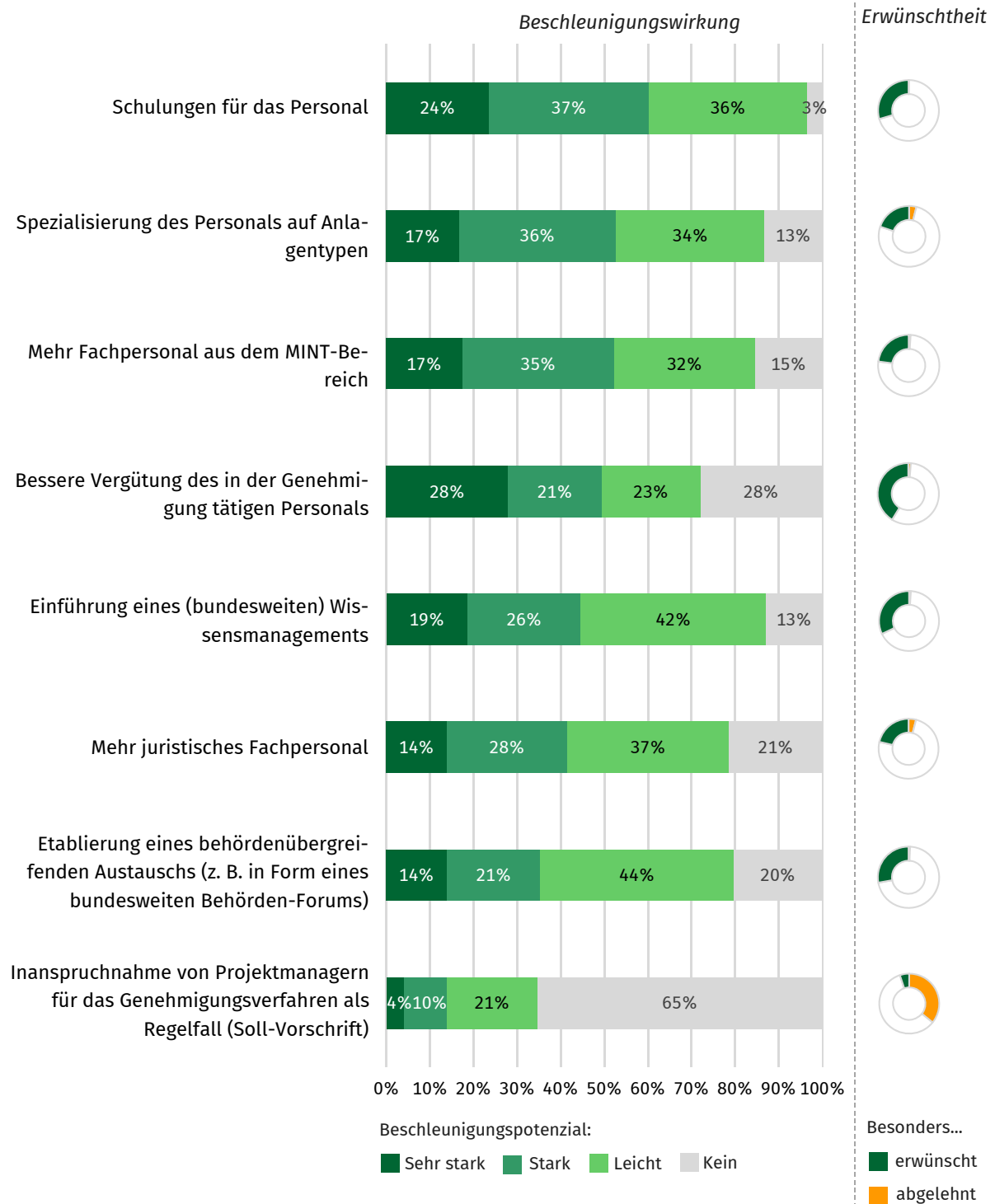
Die Befragten gaben bezüglich der Genehmigungsbehörden an, dass zu wenig Stellen in der Behörde vorhanden sind. Dies wurde von 71 Prozent als stark hemmend oder sehr stark hemmend bewertet. Neben den fehlenden Stellen wird ebenfalls als ein Problem betrachtet, dass vorhandene Stellen nicht besetzt werden können. Dies gaben 73 Prozent als „starkes“ bis „sehr starkes“ Hemmnis an. Verstärkt wird dies nach Ansicht der Befragten durch eine hohe Personalfluktuation. In einem Interview wurde erläutert, dass das Personal von der Behörde nicht selten in die Wirtschaft wechselt, da dort die Konditionen besser seien.

„Ein großes Problem ist der Personalmangel und die hohe Fluktuation, viele Mitarbeiter halten die lange Einarbeitungszeit in die Themen nicht durch, da sie von Anfang an überfordert sind/werden (die Arbeit muss irgendwie geschafft werden, die Qualität leidet stark), hier sollte ggf. ein spezielles Studium/Zusatzstudium/Anwärterausbildung angeboten werden, um Mitarbeiter langfristig zu halten.“

Neben der Personalsituation stellt die Komplexität des Fachgebietes eine Herausforderung dar. 75 Prozent der Befragten haben angegeben, dass die Überforderung durch die Rechtskomplexität sehr hemmend bis hemmend für die Genehmigungspraxis ist. Und gleichzeitig haben Mitarbeitende in den Genehmigungsbehörden wenig Fortbildungen im Bereich der Genehmigungspraxis. Ein Viertel der Befragten gab an, im vergangenen Jahr keinen einzigen Tag eine Fortbildung gehabt zu haben.

Folglich werden Personalschulungen von über der Hälfte der Befragten (61 Prozent) als sehr stark bis stark beschleunigend gesehen (Abbildung 26). Ergänzend dazu wird von der Spezialisierung auf Anlagentypen sowie der Rekrutierung von mehr MINT-Fachpersonal beschleunigende Wirkung erwartet. Eine Spezialisierung auf Anlagentypen ist unter dem Gesichtspunkt der bestehenden Überforderung aufgrund der Komplexität des Rechts eine denkbare Lösung. Ein (bundesweites) Wissensmanagement und auch die Etablierung eines behördenübergreifenden Austauschs wird nur geringes Potenzial zur Beschleunigung der Genehmigungserfahren gesehen. Gleichzeitig erhalten diese Vorschläge aber besondere Zustimmung (um 30 Prozent) und werden von den Befragten positiv bewertet.

Abbildung 26: Lösungsvorschläge „Personalsituation in der Genehmigungsbehörde“



Bessere Vergütung wird von 49 Prozent eine „starke“ bis „sehr starke“ Beschleunigung zugewiesen. Außerdem findet dieser Vorschlag große Erwünschtheit. In der qualitativen Erhebung wurde beschrieben, dass die Vergütung für die Komplexität des Bereichs zu gering

sei, beziehungsweise in der Wirtschaft mehr Gehalt gezahlt würde – somit greift der Lösungsvorschlag insbesondere das Hemmnis häufiger Personalwechsel auf.

Hingegen wird dem Einsatz eines Projektmanagers für Genehmigungen als Regelfall in mehr als 65 Prozent keine Beschleunigung zugetraut. Die Befragten lehnen diesen Vorschlag auch mit mehr als 38 Prozent ab. Dies spiegeln auch die Aussagen aus den Interviews wider. In diesen wurde diesbezüglich erläutert, dass ein Projektmanager die Arbeit nicht beschleunigen würde, da dieser zunächst aufwendig eingearbeitet werden müsste. Wie die Ergebnisse zeigen, wird der Einsatz von Fachpersonal (MINT und juristisch) als zielführender eingeschätzt.

„Aus meiner Sicht sind die Verfahrensabläufe vorwiegend durch den quantitativen und qualitativen Fachkräftemangel auf allen Seiten bestimmt (Antragsteller, Gutachter, Behörden).“

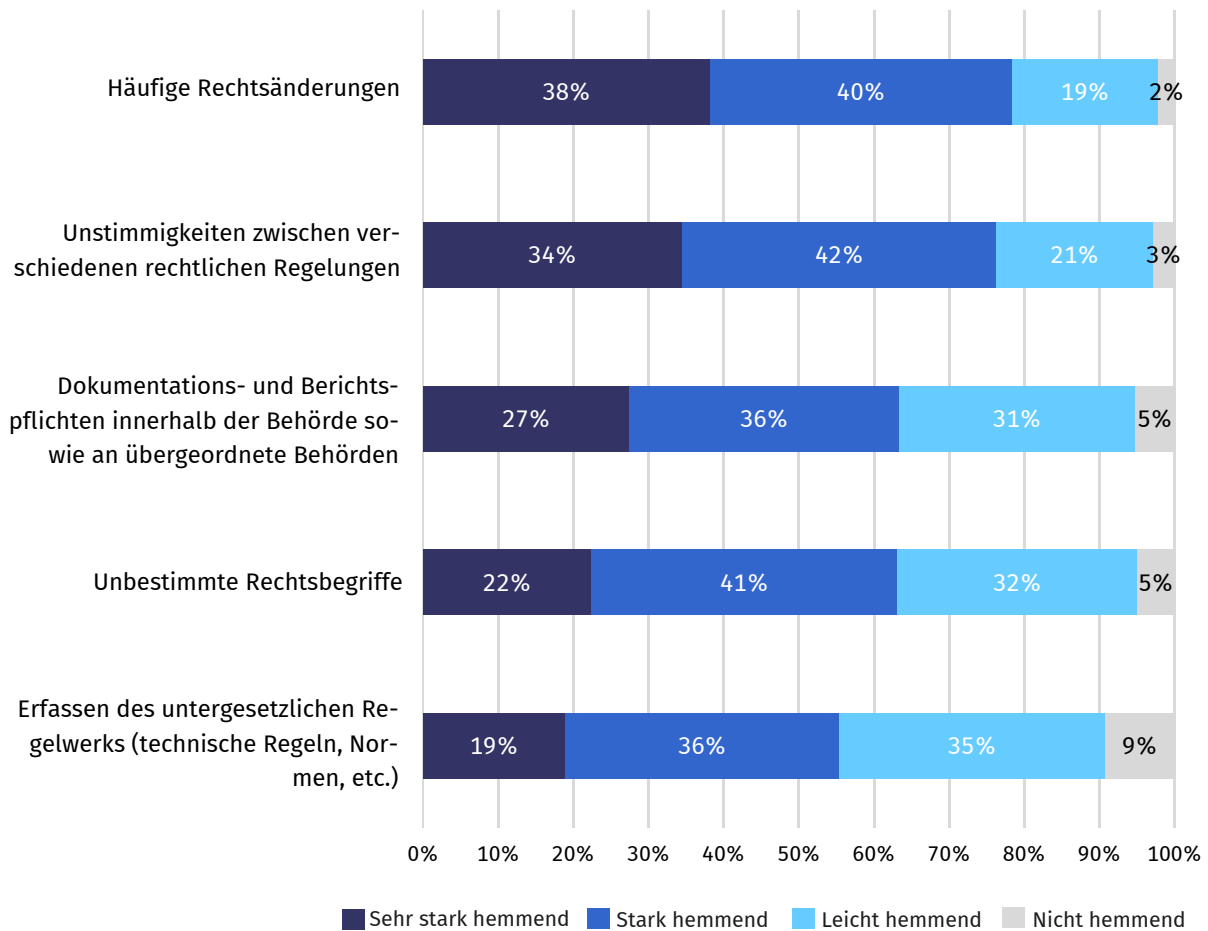
3.3.3 Rechtliche Rahmenbedingungen

Die Befragungsergebnisse deuten darauf hin, dass auch die rechtlichen Rahmenbedingungen des Genehmigungsverfahrens die Arbeit der Mitarbeitenden in vermeidbarer Weise erschweren.

Jeweils ungefähr drei von vier Befragten empfinden die häufigen Rechtsänderungen sowie Inkonsistenzen zwischen verschiedenen materiellrechtlichen Vorgaben als „stark“ oder „sehr stark“ hemmend (Abbildung 27). Wie in Abschnitt 3.3.2 weiter beschrieben, erfahren ebenfalls drei von vier Befragten die Überforderung aufgrund der Komplexität des Verfahrens ein mindestens starkes Hemmnis.

„Aus der Sicht einer Fachkraft (Umweltschutzingenieur): Im Bereich des BImSchG, seiner Verordnungen und den Erkenntnisquellen (DINs, VDI, ...) gibt es leider sehr viele Änderungen, die kurzfristig mitgeteilt werden (z. B. Tierhaltung hinsichtlich TA Luft 2021, NaGeMi-VwV, ABA-VwV, ...). Diese Rechtsvorschriften sind nicht nur so komplex, dass sie von der Verwaltung nicht verstanden werden, sondern auch stark fehlerbehaftet. Der Vollzug ist ohne entsprechenden Hinweis der LAI nicht mehr möglich. Die Fristen werden zudem so gut wie nicht eingehalten, da die Umsetzung aufgrund der Fehler und der Komplexität nicht klar ist. Dadurch verzögern sich Verfahren, die Umsetzung und künftige Vorschriften (z. B. Umsetzung der neuen IE-Richtlinie). Zudem ist die Menge an Arbeit, die sich durch die Gesetzesänderungen ergibt, mit dem vorhandenen Personal nicht zu gewährleisten.“

Abbildung 27: Hemmnisse „Rechtliche Rahmenbedingungen“

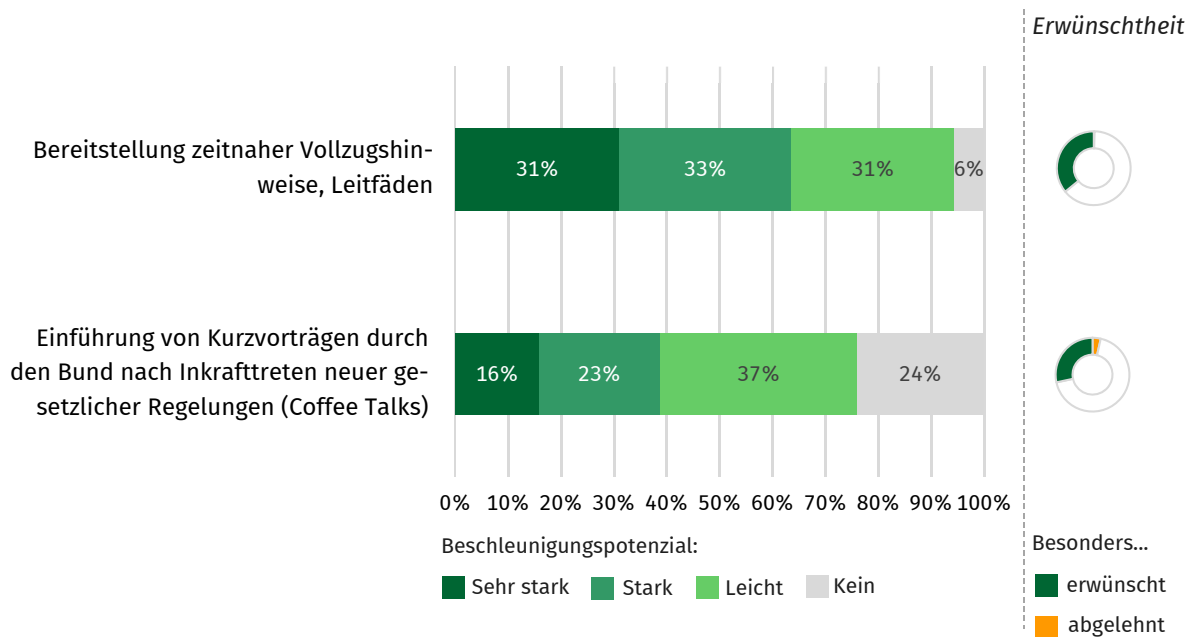


Damit zusammenhängend empfinden zwei Drittel die Fülle an unbestimmten Rechtsbegriffen und weitere 55 Prozent das Ausmaß der Notwendigkeit, sich mit der Erfassung des untergesetzlichen Regelwerks (technische Regeln, Normen, etc.) zu befassen, als mindestens stark hemmend.

Knapp 65 Prozent beklagen zudem die „Bürokratie in der Bürokratie“, das heißt Dokumentations- und Berichtspflichten der Genehmigenden selbst (stark/sehr stark hemmend). Dieser Punkt wird auch immer wieder im Zusammenhang mit den verfahrensrechtlichen Änderungen der BImSchG-Novelle aus 2024 in den offenen Antworten (Textfeldern) aufgegriffen, siehe Abschnitt 3.4.

Vor diesem Hintergrund finden Vorschläge, die daran ansetzen, den Umgang mit der komplexen Materie zu vereinfachen, hohe Zustimmung bei gleichzeitig hohem unterstellten Beschleunigungspotenzial.

Abbildung 28: Lösungsvorschläge „Informationen von übergeordneten Stellen“



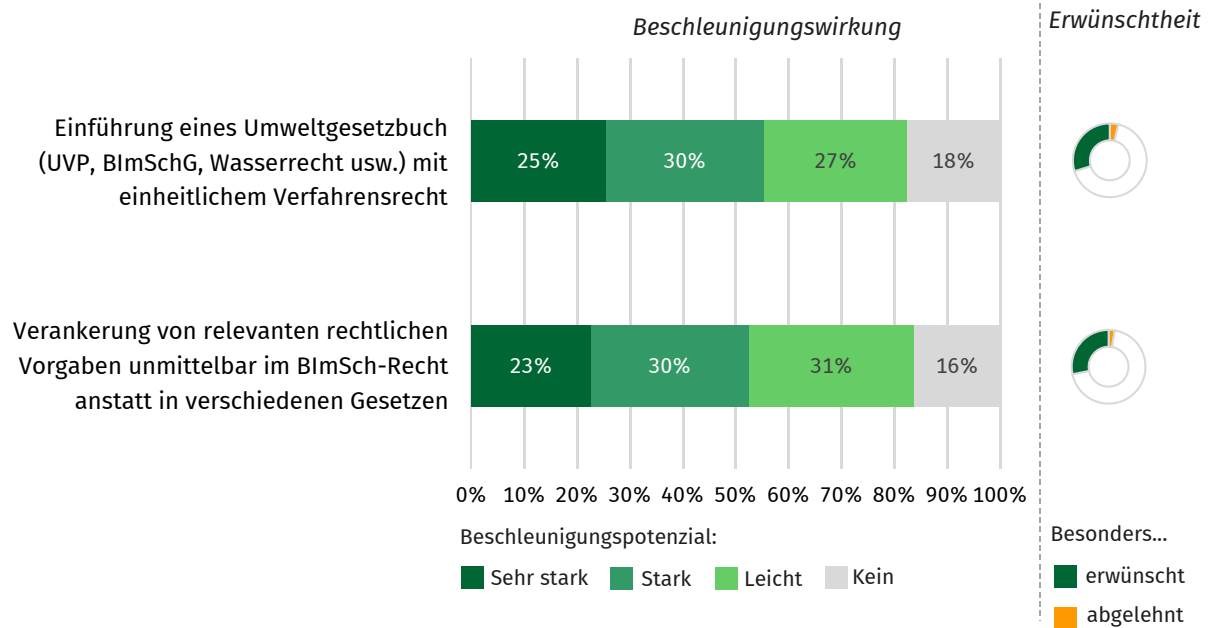
Zum einen wünschen sich die meisten Befragten eine bessere und zügigere Informationsvermittlung bezüglich der verwaltungsrechtlichen Anwendung neuer oder geänderter rechtlicher Vorgaben (Abbildung 28): 36 Prozent der Befragten wünschen sich in besonderem Maße die zeitnahe Bereitstellung von Vollzugshinweisen oder Leitfäden, und 64 Prozent erwarten von diesem Ansatz eine „starke“ oder „sehr starke“ Beschleunigung. Hohe Zustimmung erfährt in diesem Zusammenhang auch der Vorschlag, dass nach Inkrafttreten neuer gesetzlicher Regelungen das verantwortliche Bundesressort in Kurzvorträgen (z. B. in Form von „Coffee Talks“) Auskunft über Inhalt und die Anwendung der Vorgaben gibt.

Hohe Befürwortung erfahren zudem Vorschläge, die geeignet sind, die Fragmentierung relevanter Normen im Fachrecht zu beheben und verschiedene Regelungen mit dem Ziel der Komplexitätsreduktion zu harmonisieren (Abbildung 29). So befürworten jeweils etwa 30 Prozent der Befragten die Einführung eines Umweltgesetzbuches¹¹ (55 Prozent starke/sehr starke Beschleunigung) und die Verankerung von relevanten rechtlichen Vorgaben unmittelbar im BlmSch-Recht anstatt in verschiedenen Gesetzen (53 Prozent starke/sehr starke Beschleunigung).

„Regelungslücke schließen: Mich würde es sehr freuen, wenn wir eine klare Regelung in der 4. BlmSchV integrieren könnten, in der der Umfang von IED-Anlagen beschränkt wird auf die tatsächliche Tätigkeit nach Anh. I der IE-Richtlinie und hierbei weitere Neben-/Hauptanlagen nicht einzuschließen sind. (Es kommen ja immer mehr Vorgaben aus dem EU-Recht, Fragestellungen zum Bezug auf BVT-Merkblätter etc., und da wäre eine klare Definition zur Abgrenzung, wo die IED-Anlage aufhört, definitiv hilfreich.)“

¹¹ Siehe hierzu: <https://www.umweltbundesamt.de/umweltgesetzbuch>

Abbildung 29: Lösungsvorschläge „Harmonisierung materiellrechtlicher Vorgaben“

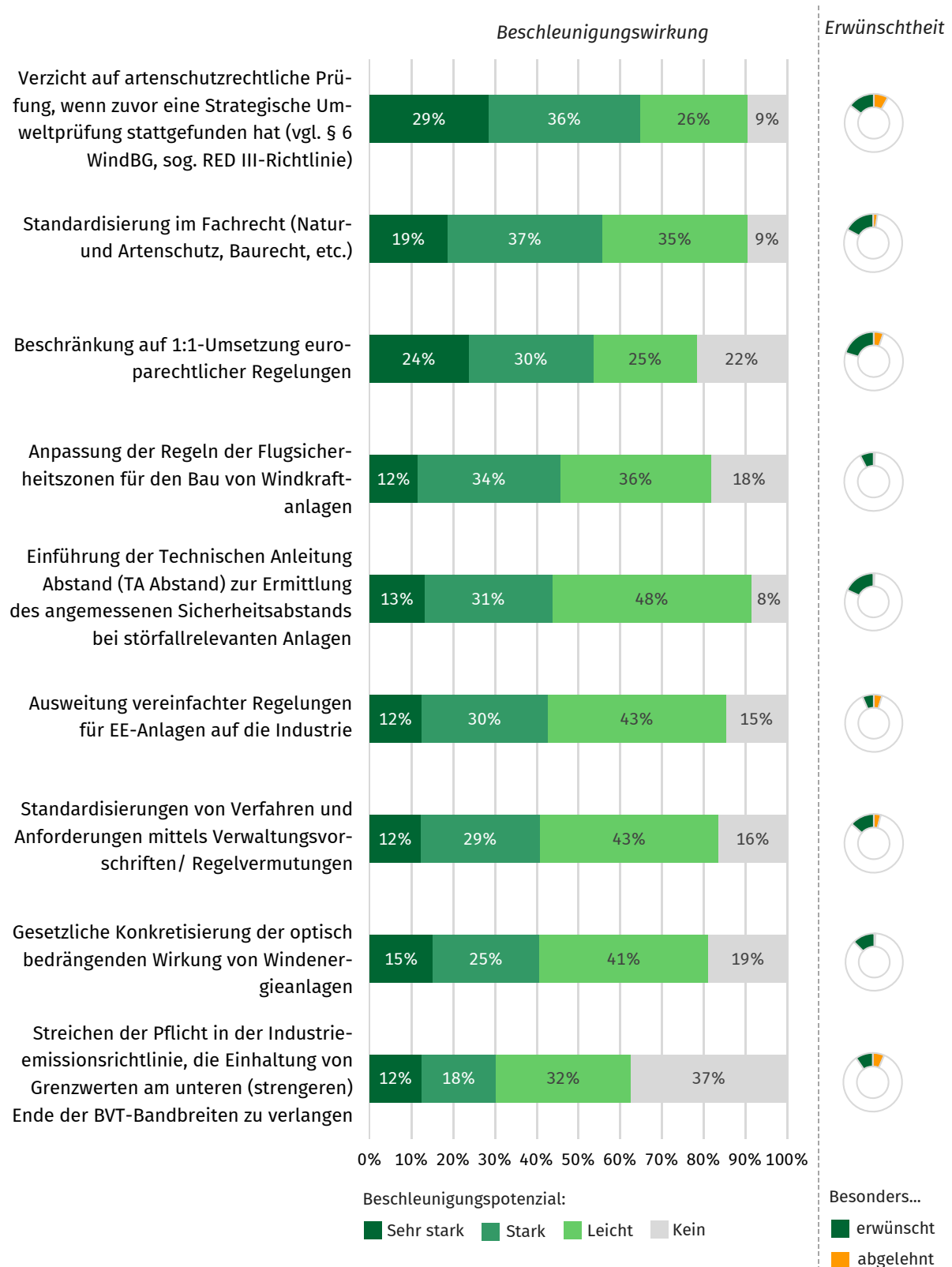


Drittens erfahren Ansätze hohe Zustimmung, die eine Reduktion des Prüfumfangs bewirken (Abbildung 30). Von einer Beschränkung des einschlägigen nationalen Rechts auf eine 1:1-Umsetzung europarechtlicher Regelungen erwarten ebenfalls 54 Prozent eine starke oder sehr starke Beschleunigung (bei einem Anteil von 20 Prozent der Befragten, die den Vorschlag für „besonders erwünscht“ erachten).

„In der deutschen Umsetzung von EU-Vorgaben werden immer wieder komplexere Vorgaben (Übergangsregelungen, Ausnahmeregelungen für Bestandsanlagen) eingeführt, die eine Umsetzung des Vorhabens, insbesondere auch im Genehmigungsverfahren, erschweren; hier sollten weniger ‚Zusätze‘ erfolgen.“

„Die Koexistenz von EU-Recht und Bundesrecht führt zu Problemen und Doppelprüfungen.“

Abbildung 30: Lösungsvorschläge „Vereinfachung, Standardisierung und Reduktion des Prüfumfangs“



Zudem erwarten 56 Prozent eine mindestens starke Beschleunigung durch Standardisierungen im Fachrecht, die vereinfachte und damit zügigere Prüfungen bewirken würden (besondere Erwünschtheit bei 17 Prozent). Eine hohe erwartete Beschleunigung bewirken nach Ansicht der Befragten zudem weitere Vorschläge, die helfen, bestehende Vorgaben zu konkretisieren und standardisieren, so etwa die lang diskutierte Einführung der Technischen Anleitung Abstand (TA Abstand) zur Ermittlung des angemessenen Sicherheitsabstands bei störfallrelevanten Anlagen (lediglich 8 Prozent sehen hier keine Beschleunigungswirkung; knapp 20 Prozent wünschen Umsetzung in besonderem Maße). Vier von zehn Befragten sehen ganz allgemein die Standardisierungen von Verfahren und Anforderungen mittels Verwaltungsvorschriften oder Regelvermutungen oder die gesetzliche Konkretisierung der optisch bedrängenden Wirkung von Windenergieanlagen als Maßnahmen mit einem starken oder sehr starken Beschleunigungspotenzial.

Zuletzt erwartet eine Mehrheit der Befragten eine zumindest leichte Beschleunigung von der Rücknahme der Pflicht in der Industrieemissionsrichtlinie, die Einhaltung von Grenzwerten am unteren (strengerem) Ende der BVT-Bandbreiten zu verlangen.

3.4 Bewertung der BImSchG-Novelle 2024

Die Novelle des BImSchG hat unter anderem einige verfahrensrechtliche Änderungen eingeführt, die die Beschleunigung der Genehmigungsverfahren zum Ziel haben. Die explorativen Gespräche, die im Jahr 2024 geführt wurden, aber auch die Online-Befragung, erfolgten auch unter dem Eindruck dieser Änderungen.

Die Lösungsansätze, die der Novelle entstammen, sind weiter oben bereits unter den jeweiligen thematischen Punkten behandelt worden. Sie werden hier noch einmal in einer Gesamtschau betrachtet, um besser herauszustellen, wie die Inhalte der Novelle im Sinne einer Evaluierung von den Mitarbeitenden in den Genehmigungsbehörden bewertet werden.

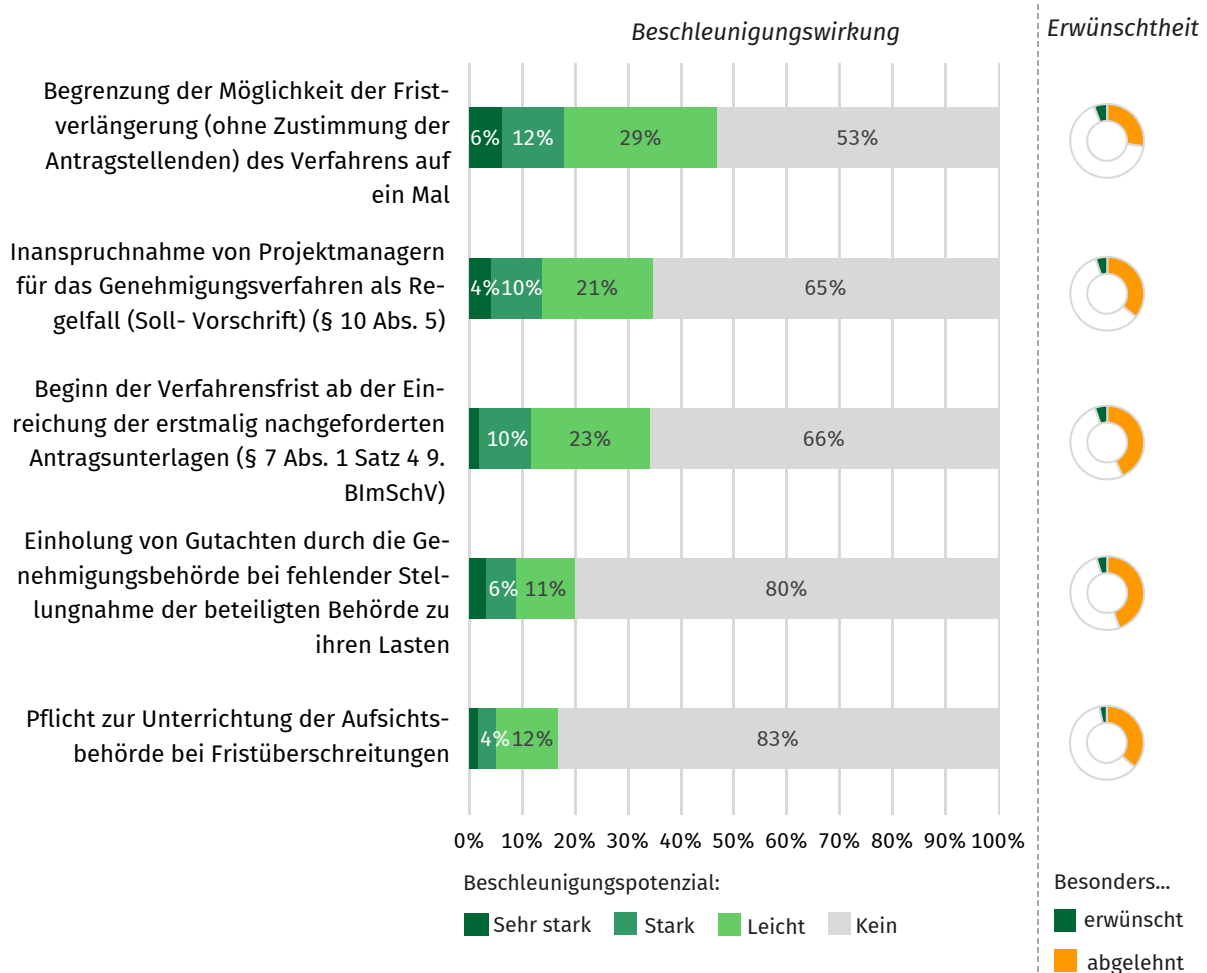
Anhand Abbildung 31 lässt sich erkennen, dass den umgesetzten Maßnahmen kaum Beschleunigungspotential zugeschrieben wird. Die Maßnahmen setzen entweder daran an, den Zeitdruck auf die Genehmigungsbehörde zu erhöhen, oder eine Entlastung durch die Nutzung externer Ressourcen zu schaffen.

Beide Ansätze entfalten nach Ansicht der Behörden wenig Beschleunigung und werden teilweise stark abgelehnt:

Zum Beispiel wird der Regelung, dass das Verfahren bereits nach erstmaliger Nachreichung der Unterlagen beginnt, von 66 Prozent der Befragten keine Beschleunigungswirkung beigemessen und von 43 Prozent in besonderem Maße abgelehnt. Dies liegt daran, dass die Antragsunterlagen vom Projektierer beizubringen sind, der Handlungsspielraum der Behörde ist begrenzt. Wenn die Unterlagen nach der ersten Nachreichung noch ungenügend

sind, fehlt die Grundlage für eine Prüfung. Dies entbindet die Behörde also nicht von der Notwendigkeit, den Antragstellenden zur Nachbesserung der Unterlagen aufzufordern; entsprechend können die Weiterleitung und Prüfung an zu beteiligende Stellen dann erst mit-ten im bereits formell laufenden Verfahren erfolgen.

Abbildung 31: Lösungsvorschläge „BlmSchG-Novelle“



Gleiches gilt auch für die Regelung, dass keine zweite Fristverlängerung ohne Zustimmung der Antragstellenden möglich ist (27 Prozent besondere Ablehnung): Gründe für eine weitere Verlängerung liegen nach Aussagen der Behörden bspw. bei ausbleibenden Gutachten. Liegen diese nach Ablauf einer etwaigen ersten Verlängerung des Verfahrens um drei Monate nicht vor, fehlt nach wie vor die Grundlage für die Prüfung der Genehmigungsfähigkeit. Die Alternativen für die Behörde und den Antragstellenden sind dann die Zustimmung der Antragstellenden zu einer Verlängerung oder die Beendigung des Verfahrens durch Ablehnung. Ein Projektierer wird dann immer die Verlängerung wählen, da die Ablehnung eine erneute Antragstellung nötig machen würde, die mit höherem Zeit- bzw. Kosten verbunden wäre.

„Begrenzungen der Möglichkeit von Fristverlängerungen oder Nachreichung von Unterlagen beschleunigt das einzelne Verfahren insoweit, dass es schneller abgebrochen wird. Diese Lösungsansätze helfen den Anlagenbetreibern daher nicht, schneller an eine Genehmigung zu gelangen.“

„Die Novelle schönt die Statistik der Genehmigungsdauer, bewirkt aber real keine schnelleren Genehmigungsverfahren. Ein qualitativ schlechter Genehmigungsantrag wird dadurch nur auf mehrere Genehmigungsverfahren verteilt - aufgrund Ablehnung und erneutem Einreichen.“

Auch der verstärkte Einsatz von Projektmanagern als Regelfall wird kritisch bewertet (65 Prozent keine Beschleunigung und 36 Prozent besondere Ablehnung): Die Behörden machen immer wieder die Erfahrung, dass in vielen Bereichen Fachkräftemangel herrscht und erwarten, dass fachkundige Projektmanager ebenfalls nur schwer verfügbar sein werden. Die Erwartung ist, dass ein Projektmanager zunächst umfassend in verfahrensrechtliche sowie konkrete, das Vorhaben betreffende Aspekte eingewiesen werden müssten, so dass keine Entlastung, sondern vielmehr eine Belastung entstehen dürfte. Die Aufgabe der Koordinierung der verschiedenen Abstimmungsprozesse gehört nach Auffassung der Befragten zu den Kernaufgaben der Genehmigungsbehörde.

Besonders kritisch wird die Einholung von Sachverständigengutachten als Ersatz für Stellungnahmen von Fachbehörden gesehen (80 Prozent keine Beschleunigung und 45 Prozent besondere Ablehnung): Die Befragten erwarten, dass das Verfahren so länger dauern würde als die Stellungnahme einer säumigen Fachbehörde abzuwarten, da Gutachter erstens häufig schwer zu finden sind und man für die Ausschreibung auf die Expertise der Behörde angewiesen ist, die für die jeweilige Verzögerung verantwortlich ist.

Die Behörden erwarten entsprechend vielfach, dass Verfahren nicht beschleunigt, sondern vielmehr weiter fragmentiert und folglich aufwendiger werden. Die entsprechenden Maßnahmen werden seitens einer großen Mehrheit abgelehnt; sie finden sich alle unter den 10 am meisten abgelehnten Vorschlägen der insgesamt 81 erhobenen Lösungsansätze.

„Das System ist vollständig an die Wand gefahren worden [...]. Es braucht einen Total Reset. [...] Nur den Behörden die Pistole auf die Brust setzen nach dem Motto der letzten Beschleunigungsnovelle ‚Es hat jetzt einfach schneller zu gehen‘, wird wirklich niemals helfen.“

3.5 Anwendung bestehender Beschleunigungsmaßnahmen

In den vorherigen Abschnitten wurde die Einschätzung zu Beschleunigungsansätzen beschrieben, die bislang nicht oder vor kurzer Zeit umgesetzt worden sind. Die Befragten hatten darüber hinaus Gelegenheit anzugeben, wie häufig in ihrer Behörde Gebrauch von bestehenden Möglichkeiten gemacht wird, die bereits einige Zeit im Immissionsschutzrecht

verankert sind und eine flexiblere Handhabung bestimmter Verfahrensvorgaben ermöglichen.

Den Genehmigungsbehörden stehen nach aktueller Rechtslage verschiedene Maßnahmen zur flexibleren Handhabung der Verfahrensvorschriften zur Verfügung. Von diesen machen sie unterschiedlich stark Gebrauch (Abbildung 32)

Starke Anwendung finden leicht umsetzbare Schritte. So geben mehr als drei Viertel aller Befragten an, die Fachbehörden parallel zum Zweck der Vollständigkeitsprüfung immer oder häufig zu beteiligen. Etwa 70 Prozent geben an, auf einen Erörterungstermin zu verzichten in den Fällen, in denen die erhobenen Einwendungen nach der Einschätzung der Behörde keiner Erörterung bedürfen.

Eine Mehrheit der Befragten gibt zudem an, immer oder häufig die Beteiligung einzelner Fachbehörden zum Zweck der inhaltlichen Prüfung und Bewertung des Antrags anzustoßen, sobald die nur diese Behörde betreffenden Unterlagen vollständig sind (vorgezogene Behördenbeteiligung).

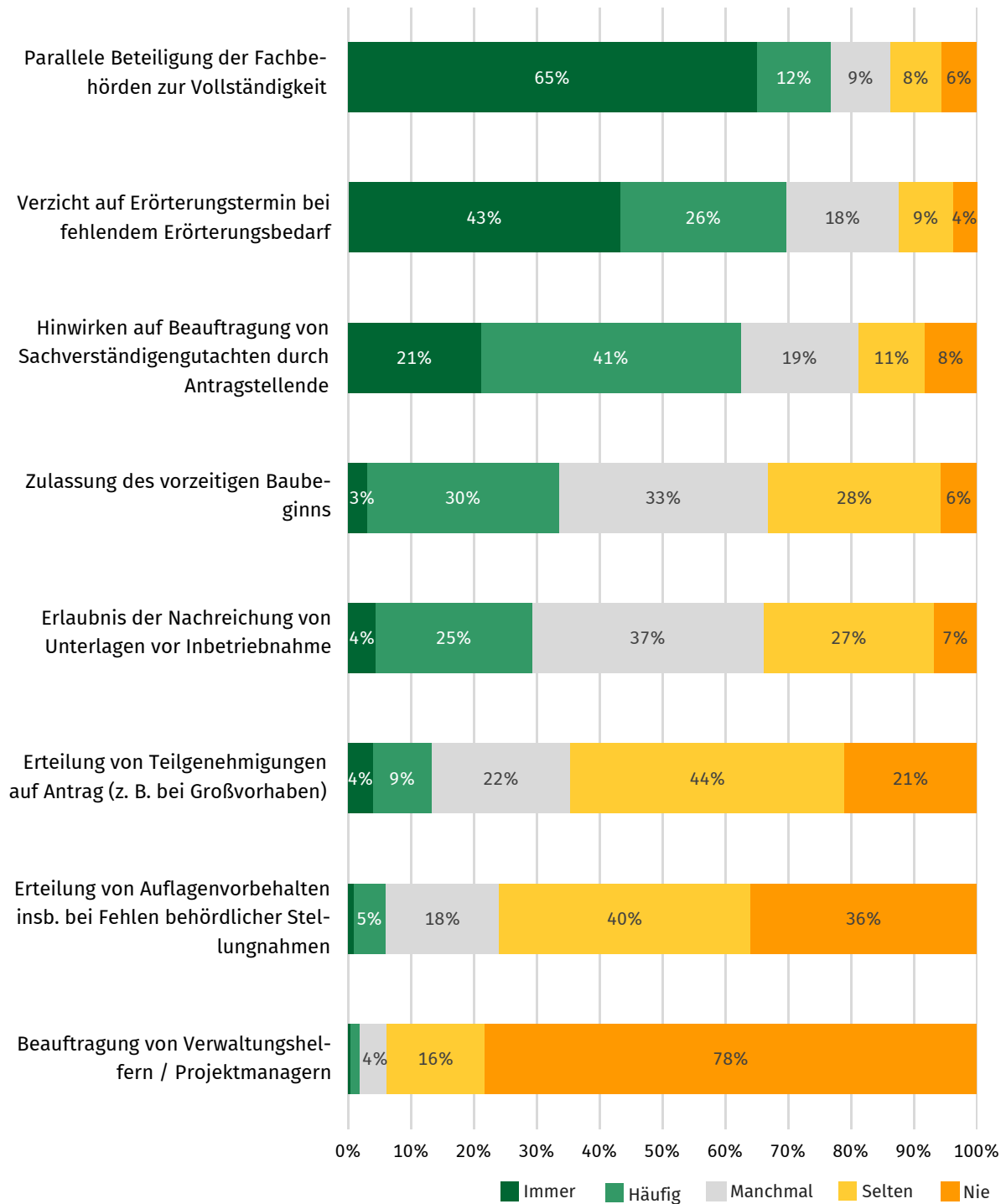
Fast zwei Drittel der Befragten geben zudem an, mindestens häufig darauf hinzuwirken, dass die Antragstellenden gemäß § 13 9. BImSchV in Absprache mit der Genehmigungsbehörde Sachverständigengutachten beauftragen.

Ein etwas anderes Bild ergibt sich bei Maßnahmen, die bei einer Entzerrung der verschiedenen Verfahrensschritte ansetzen: Es besteht die Möglichkeit, einen Baubeginn vorzeitig zu genehmigen, wenn noch keine abschließende Anlagengenehmigung erteilt wurde oder die Anlage vorzeitig zu genehmigen und die Nachreichung fehlender (weniger relevanter) Unterlagen erst vor der Inbetriebnahme zuzulassen. Immerhin ein Drittel der Befragten gibt an, selten oder nie davon Gebrauch zu machen, ein weiteres Drittel gibt an, dass „manchmal“ davon Gebrauch gemacht werde.

Unter anderem bei fehlenden Stellungnahmen einzelner Fachbehörden können Genehmigungen mit Auflagenvorbehalten erteilt werden. Dies bedeutet, dass sich die Behörde vorbehält, zum Betrieb der Anlage später noch Auflagen zu bestimmen. Drei Viertel der Befragten erteilen nie oder allenfalls selten solche Genehmigungen.

Achtzig Prozent geben an, dass nie externe Projektmanager herangezogen werden; etwa 6 Prozent greifen zumindest manchmal oder häufiger zu diesem Schritt.

Abbildung 32: Anwendung bestehender Beschleunigungsmaßnahmen



4 Fazit und Schlussfolgerung

In der breiten Debatte um das Thema „Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren“ insbesondere im Immissionsschutzrecht wurde in diesem Projekt die Perspektive der Genehmigungsbehörden in das Zentrum der Betrachtung gerückt. Ziel war es, die Bedarfe und Herausforderungen der Genehmigungsbehörden systematisch zu erfassen und konkrete Potenziale zur Beschleunigung von Verfahren nach dem BImSchG zu identifizieren und den Behörden eine Stimme zu geben.

Angesichts der deutlichen Resultate hat sich die Wahl des mehrstufigen Projektdesigns ausgezahlt. Insbesondere in der explorativen Interviewphase konnte eine Bandbreite an Hemmnissen für die tägliche Genehmigungspraxis identifiziert werden – die, so zeigt es die Online-Befragung, in der großen Mehrzahl als mindestens stark hemmend erachtet werden. Dieser Befund deutet den Grad der Überlastung in den Immissionsschutzbehörden an.

Die befragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter geben deutlich zu erkennen: Auch aus ihrer Sicht kann es bei einem „Weiter so“ nicht bleiben.

Die gravierendsten und in der täglichen Praxis unmittelbar erfahrenen Hemmnisse finden sich aus Sicht der Genehmigenden bereits bei der Antragseinreichung mit dem Hinwirken auf qualitativ hochwertige Unterlagen. Diese sind die Grundlage für eine eingehende Prüfung und rasche Genehmigung, ihre Erstellung beansprucht viel Zeit und Mühen bei allen Beteiligten.

Unzureichende Antragsunterlagen sind jedoch nur der Gipfel einer vielschichtigen Problemlage. An ihnen kumulieren viele weitere Verfahrenshemmnisse, die zusammen den von vielen als sehr zäh und langwierig wahrgenommenen Vollzug verursachen: Die hohe Komplexität und im Zeitverlauf entstandene Fragmentierung des Umweltrechts stellen nicht nur eine enorme Herausforderung für Antragstellende und Planungsbüros dar, sondern belasten ebenso die Bearbeiterinnen und Bearbeiter in den Genehmigungsbehörden. Hinzu kommt ein sehr anspruchsvolles Verfahrensrecht mit vielen Beteiligungen und Prüferfordernissen. Der Fachkräftemangel und die Personalsituation in den genehmigenden und zu beteiligenden Behörden verschärfen die Situation zusätzlich. Die – wenn überhaupt verfügbaren – Instrumente zur digitalen Verfahrensführung schaffen aus Sicht der Befragten keine ausreichende Entlastung.

An den Problemlagen ansetzend, konnten in dem Projekt eine Vielzahl an Lösungsansätzen identifiziert werden, die – und dies ist die gute Nachricht – nach Einschätzung der Befragten ein hohes Beschleunigungspotenzial aufweisen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wünschen sich unter anderem:

- eine zentral bereitgestellte und damit einheitliche, integrierte und anwenderfreundliche digitale Infrastruktur, die von allen Verfahrensbeteiligten genutzt werden kann,
- eine systematische Überarbeitung des materiellen Rechts mit dem Ziel der Harmonisierung und Reduzierung des Prüfumfangs,
- eine stärkere Standardisierung von Prozessen,
- die Gewinnung und fachliche Stärkung des Personals – in den Genehmigungsbehörden, aber auch in den Fachbehörden.

Die genannten Lösungsansätze sind dabei vereinfacht gesprochen zwei übergeordneten Paradigmen zuzuordnen: Einer Vergrößerung der zur Verfügung stehenden Ressourcen – vor allem in Form von Personal – zur Bewältigung der immer größer werdenden Aufgaben, oder der Verringerung des notwendigen Arbeitsaufwandes und der Komplexitätsreduktion pro Verfahren. Ergänzend zu den beiden Paradigmen lässt sich eine weitere Gruppe von Ansätzen dem Oberbegriff der „Modernisierung“ zuordnen. Sie bewirken vor allem eine effizientere Bearbeitung der Verfahren, etwa indem Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch Schulungen die Verfahren zügiger bearbeiten können, oder indem ihnen durch automatisierte und standardisierte Verfahrensschritte mehr Zeit für die eigentliche Prüfung der Antragsunterlagen verbleibt.

Die Ansätze zur Reduktion des notwendigen Prüfumfangs und der Verfahrensmodernisierung (bzw. der Effizienzsteigerung) scheinen zu deutlich geringeren volkswirtschaftlichen Kosten erreichbar als etwa eine Steigerung des Personaleinsatzes. Gleichzeitig muss eine Reduktion des Prüfaufwandes nicht zwangsläufig zu einer Senkung der Umweltstandards führen.

Konkret betrifft dies zum einen die Umweltverträglichkeitsprüfung im Immissionsschutzrecht. Nach Meinung einer großen Mehrheit werden hier Sachverhalte lediglich in anderer Weise aufbereitet und dargestellt, die ohnehin im Genehmigungsbescheid behandelt werden – es handelt sich nach dieser Lesart um doppelten Aufwand („Unglaublich viel Papier“) ohne nennenswerten Erkenntnisgewinn.

Zweitens wird der inhaltliche, aber auch der „befriedende“, Beitrag der Öffentlichkeitsbeteiligung, und insbesondere von Erörterungsterminen, im Verfahren von einer Mehrheit deutlich in Zweifel gezogen. Von einer umfassenden Verlagerung von förmlichen Verfahren in „vereinfachte“ Verfahren (ohne Öffentlichkeitsbeteiligung) verspricht sich eine große Mehrheit eine starke Verfahrensbeschleunigung. Gleichzeitig wird eine gänzliche Abschaffung des Erörterungstermins durch einen nicht unerheblichen Teil der Befragten abgelehnt. Ein Mittelweg könnte in der echten Fakultativstellung des Erörterungstermins liegen.

Abschließend scheint noch ein weiterer Aspekt in der Befragung durch: Immissionsschutzrecht ist Unions- und Bundesrecht, während sein Vollzug über Landes- und teilweise Land-

kreisgrenzen hinweg variiert. Während die Nähe zu den Antragstellenden als positiv gesehen wird und der kommunale Vollzug unumstritten ist, wünschen sich viele Beteiligte die Bündelung und Standardisierung bestimmter Verfahrensaspekte, so bspw. eine zentralisierte Bereitstellung eines digitalisierten Fachverfahrens sowie die Bereitstellung von Informationen, Wissensressourcen und Vorlagen, die im gesamten Bundesgebiet Geltung haben. Auch der Wunsch nach einer Plattform, auf der sich Immissionsschützer über Landes- oder Landkreisgrenzen hinweg austauschen können, zeigt den Wunsch eines überregional einheitlichen, aber dennoch dezentralen Vollzugs.

Im Fazit zeigen die Projektergebnisse zwei Aspekte mehr als deutlich: Zum einen haben die Vollzugsbehörden ein hohes Interesse an flüssig abgeschlossenen und rechtssicheren Genehmigungsverfahren. Zum anderen ist es notwendig, an verschiedenen Stellen anzusetzen, um dies zu erreichen. Das bloße Abernten von vermeintlich „tiefhängenden Früchten“ bei der Lösungsfindung, wie dies in der vorangegangenen BImSchG-Novelle versucht wurde, greift für eine nachhaltige Verfahrensbeschleunigung zu kurz. Die aus Sicht der Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeiter zielführenden Maßnahmen sind im Projektbericht klar benannt. Sie adressieren mehrere Akteure: Die Kenntlichmachung von Änderungen an den Antragsunterlagen kann den Unternehmen niemand abnehmen, solange die betroffenen Prozesse noch nicht automatisiert worden sind. Eine Vereinheitlichung der untergesetzlichen Vollzugsvorgaben oder eine Verbesserung der Verwaltungsorganisation obliegt den Ländern. Und die wichtigste, da grundlegende und das ganze Verfahren beeinflussende, zu treffende Unterscheidung, welche Prüfinhalte dem übergeordneten Ziel des Bundes-Immissionsschutzgesetzes zu vertretbaren Kosten dienen – und welche nicht –, liegt im Verantwortungsbereich der Politik. Das heißt: Es bedarf einer Kraftanstrengung auf allen Ebenen, um wieder „Schneller zur Anlagengenehmigung“ zu kommen.

Anhang

Fragebogen

Der Fragebogen der Online-Befragung ist online abrufbar. Dazu den QR-Code scannen oder den Link verwenden.

<https://www.destatis.de/projekt-anlagengenehmigung-fragebogen>



Leitfaden

Der Leitfaden für die Interviews in der explorativen Phase ist ebenfalls online abrufbar. Dazu den QR-Code scannen oder den Link verwenden.

<https://www.destatis.de/projekt-anlagengenehmigung-interviewleitfaden>

