



20. Deutscher  
Verwaltungsgerichtstag  
Würzburg 2024

## **„Regelungsdefizite im Planungsrecht?“**

von

**RAin Dr. Franziska Heß**  
**Fachanwältin für Verwaltungsrecht**

Referat des Arbeitskreises 3

Umweltrecht

15.05.2024

## 1. Einleitung

Die Bemühungen des Gesetzgebers in den letzten 30 Jahren, Verwaltungsverfahren und verwaltungsgerichtliche Verfahren im Umweltbereich zu beschleunigen, haben eine nur geringe Wirkung bei gleichzeitig steigenden Verlusten an Rechtsstaatlichkeit gezeigt. Dieser Befund ergibt sich aus einer Analyse der Beschleunigungsgesetzgebung der letzten Jahre und Jahrzehnte, die in dem vorliegenden Beitrag auf die neu geschaffenen Normen seit dem Jahre 2020 beschränkt werden soll. Dabei kann grundsätzlich differenziert werden zwischen den Versuchen, spezifisch die Verwaltungsverfahren durch formelle oder materielle Bestimmungen schneller zu machen und den Instrumenten, mit welchen der Gesetzgeber bemüht war, gerichtliche Verfahren im Umwelt- und Planungsrecht zu beschleunigen. Ausgehend von einer Analyse der diesbezüglichen Regelungen der vergangenen 4 Jahre wird zunächst eine Bestandsaufnahme der Mittel der Beschleunigung vorgenommen (vgl. dazu die Liste der Beschleunigungsgesetze im Anhang), im Anschluss werden die tatsächlichen Ursachen langer Verfahrensdauern in den Blick genommen und aus Sicht der Autorin geeignete Vorschläge zur Beschleunigung unterbreitet.

## 2. Versuche zur Beschleunigung der Verwaltungsverfahren

Die bisherigen Beschleunigungsgesetze für das Verwaltungsverfahren versuchten vorrangig durch eine **Verkürzung der Rechte der Öffentlichkeit auf Beteiligung** die notwendige Beschleunigung zu erreichen (z.B. durch Entfall des Erörterungstermins, Entfall der UVP-Pflicht und damit der Beteiligung selbst, Präklusionsvorschriften, u.w.m.).

In jüngerer Zeit geht der Trend bei den Versuchen, die Verwaltungsverfahren zu beschleunigen, sogar hin zu einem **Verzicht auf die behördliche Entscheidung selbst** (Genehmigungsfiktion oder sogar materielle Vereinbarkeitsfiktion) bzw. hin zu einer **Hochzonung der Prüfverfahren auf die Planebene** (z.B. Windenergiegebiete) **oder** sogar **auf die Ebene des Gesetzgebers** (z.B. Legalplanung). Bereits hier kann festgestellt werden, dass mit Blick auf die steigende Komplexität der zu behandelnden Materien (dazu noch ausführlich unter 4.) diese Regelungsansätze Bedenken hervorrufen. Rechtsstaatlich bedenklich ist zunächst der damit einhergehende Verlust von Sachaufklärung und die sich daraus ergebende Besorgnis einer erhöhten Fehlerhaftigkeit der Entscheidung. Auch systemtheoretisch erscheint es wenig ratsam,

bei zunehmender Komplexität der Sachverhalte reziprok die Kontrollinstrumentarien stark oder sogar weitgehend abzuschaffen. Dies führt zu einer Fehlsteuerung des Systems und dürfte das nach wie vor bestehende Vollzugsdefizit im Umweltrecht weiter vergrößern.

Für bestimmte Vorhaben wurde auch der Versuch unternommen, deren **materielle Durchsetzungsfähigkeit gegenüber entgegenstehenden Belangen durch Zuerkennung eines „überragenden“ öffentlichen Interesses zu erhöhen** und hierdurch deren Zulassung zu beschleunigen. In der Praxis ist das Instrument einer Vorrangwirkung für bestimmte Vorhaben durchaus geeignet, eine Beschleunigungswirkung zu erzielen, wie der rasche Ausbau der Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien in den vergangenen zwei Jahren zeigt. Die zunehmenden Versuche, dieses Instrument im Sinne eines Allheilmittels inflationär zur Anwendung zu bringen, machen dessen Vorteile aber absehbar wieder zunichte. Schließlich ist der eigentliche Zweck der Zuerkennung eines überragenden öffentlichen Interesses, bestimmten Belangen mit Verfassungsrang, wie dem Klimaschutz und der Energieversorgungssicherheit,<sup>1</sup> relativen Gewichtungsvorrang zu geben und dadurch die behördliche Entscheidung zu beschleunigen.<sup>2</sup> Wenn allerdings alle möglichen „wünschenswerten“ Interessen diese Zuschreibung vom Gesetzgeber erhalten, wird dieser relative Gewichtungsvorrang ganz erheblich geschwächt und ggf. sogar beseitigt, wenn „überragende“ öffentliche Interessen auf „überragende“ öffentliche Interessen. Die inflationäre Anwendung dieses Instruments, wie sie etwa mit dem Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz 2023 bereits eingeleitet wurde, macht letztlich den Priorisierungsgedanken wieder zunichte.

### 3. Versuche zur Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher Verfahren

Die Versuche, **verwaltungsgerichtliche Verfahren** zu beschleunigen, bestanden vor allem zunächst in einer **Erhöhung der Anforderungen an die Ausübung von Klagerechten**, wie z.B. Klagebegründungsfristen, prozessuale Präklusion, Entfall der aufschiebenden Wirkung von Klagen, etc.

Auch von einer **Verkürzung des Instanzenzuges** (Ausweitung der erstinstanzlichen Zuständigkeit von BVerwG und OVG/VGH) und eine **Erhöhung der Kassationsresistenz von Verwaltungsentscheidungen** (z.B. durch Nachholbarkeits-, Heilungs- und Unbeachtlichkeitsvorschriften, Planerhaltungsgrundsatz, Aussetzung gerichtlicher Verfahren zum Zwecke der Fehlerheilung, u.w.m.) bis hin zu einer **direkten Einwirkung auf den Ausgang an sich erfolgreicher Rechtsbehelfe** (z.B. § 80c VwGO) in ausuferndem Maße Gebrauch

gemacht. Die zunehmend schlechtere oder nach den neueren Tendenzen gar nicht mehr erforderliche behördliche Sachaufklärung wird damit durch eine Schwächung der gerichtlichen Kontrolle ergänzt, was insgesamt die Gefahr erhöht, dass Entscheidungen im Widerspruch zu geltendem Recht nicht nur getroffen werden, sondern auch Bestand haben.

#### 4. Der Preis der bisherigen Beschleunigungsmaßnahmen

Die bisherigen **Beschleunigungsmaßnahmen erkaufen den fehlenden oder allenfalls geringfügigen Beschleunigungseffekt zu einem hohen rechtstaatlichen Preis**. Die Reduzierung und Erschwerung der Beteiligungs- und Klagerechte, aber auch die zunehmende Zurücknahme der behördlichen Sachaufklärungs- und Entscheidungsfunktion wirft **Fragen der verfassungs-, unions- und völkerrechtlichen Zulässigkeit** auf, da die grundrechtsgewährleistende Funktion des Verwaltungsverfahrens ebenso beeinträchtigt wird, wie die Effektivität des Rechtsschutzes. Zugleich wird die **Richtigkeitsgewähr behördlicher Entscheidungen gefährdet**, was sowohl deren **Akzeptanz als auch deren Rechtssicherheit mindert**. Sowohl die **Reichweite als auch die Dichte der aktuellen Beschleunigungsgesetzgebung dokumentieren eine bedenkliche Tendenz der Abkehr vom Rechtsstaat**.

#### 5. Die Ursachen langer Verfahrensdauern

Dabei gab und gibt es keinen Mangel an Beschleunigungsgesetzen, diese setzen allerdings überwiegend nicht an den eigentlichen Ursachen der Verzögerungen an. Damit existiert **kein „Regelungsdefizit im Planungsrecht“, wohl aber ein grundlegendes Defizit bei der Adressierung der eigentlichen Ursachen für lange Verfahrensdauern**.

Lange und teilweise überlange Verfahrensdauern bei der Zulassung von Vorhaben haben ihre **Ursache nicht in der Öffentlichkeitsbeteiligung oder in der völker- und unionsrechtlich veranlassten Ausweitung umweltrechtlicher Klagerechte**. Zudem nimmt die Phase der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungsverfahren nur einen geringen Teil der Verfahrensdauer in Anspruch. Die mit Abstand **längsten Phasen von Zulassungsverfahren sind die Vorbereitung der Antragsunterlagen und der behördlichen Entscheidung** nach Durchführung der Beteiligung. Gerichtliche Verfahren betreffen ohnehin nur einen geringen Teil der Vorhaben. Etwaige **Beschleunigungspotentiale wurden hier längst ausgeschöpft**.

Die tatsächlichen **Ursachen langer Verfahrensdauern** liegen zunächst in der **Komplexität der zu treffenden Entscheidungen**. Grund hierfür ist eine massive **Steigerung der wissenschaftlichen Erkenntnisse über Klima, Umwelt und Natur**, die hier maßgeblichen Prozesse und deren Interdependenzen, sowie die erhebliche **Verbreitung dieses Wissens durch weltweite Vernetzung und Digitalisierung** vor allem in den vergangenen 3 Jahrzehnten. Das vergrößerte Wissen der Menschheit in allen Einzelbereichen macht das **Treffen von Entscheidungen bei Aufrechterhaltung des Anliegens einer (wissensbasierten) Richtigkeitsgewähr verwaltungsbehördlicher und - gerichtlicher Entscheidungen zunehmend aufwändig und schwierig** und verhindert „schnelle“ Entscheidungen.

Der zunehmend zu vernehmende Ruf nach einer Vereinfachung des (materiellen) Rechts übersieht, dass es bereits im Ausgangspunkt aus den vorstehend genannten Gründen die **Tatsachen und Sachverhalte sind**, die **komplex und schwierig** sind, was für daran anknüpfende Rechtsvorschriften einen gewissen Grad an Komplexität unumgänglich erscheinen lässt. **Zur Wahrheit gehört auch, dass dem Wunsch nach Vereinfachung** angesichts der bereits erreichten Komplexität vorhandenen Wissens, aber auch angesichts des immer rascher fortschreitenden Erkenntniszuwachses in Wissenschaft und Technik und mit Blick auf die Fülle an verfügbaren Informationen **Grenzen gesetzt sind**.

Die Forderung nach einer **Vereinfachung des Rechts löst damit nicht das Problem, wie mit komplexen und anspruchsvollen Sachverhalten schneller umgegangen werden kann, ohne** den mit Blick auf die „Zwillingskrisen“ Klimawandel und Biodiversitätsverlust zweifelsohne **gebotenen hohen materiellen Schutzstandard aufzugeben**. Benötigt werden aber gerade Mittel und Wege, die gestiegene Informations- und Erkenntnisdichte zu bewältigen und von deren eigentlichen Nutzen, nämlich unter allen Aspekten möglichst sinnvolle Entscheidungen treffen zu können, profitieren zu können.

Eine weitere wesentliche Ursachen langer Verfahrensdauern ist die **schlechte personelle, fachliche und digitale Ausstattung der Behörden und Gerichte**.

Speziell bei den Behörden sind durch den zunehmenden Übergang hin zu einem „Politikplanungsrecht“ neue und in gewisser Weise auch **ungewohnte Planungsaufgaben ergänzend zu den altbekannten, aber in ihrer Komplexität wie gezeigt gestiegenen Genehmigungs- und Vollzugsaufgaben** hinzugekommen.<sup>3</sup>

Dem wurde weit überwiegend nicht durch höhere Personalschlüssel Rechnung getragen. Die **technische und vor allem digitale Ausstattung der Behörden** ist nicht auf der Höhe der Zeit. Zugleich wird in die **fachliche, technische und vor allem auch digitale Fortbildung der Mitarbeitenden** kaum investiert, sondern hier wird auf Eigeninitiative gesetzt. Diese seit Jahren bekannten **Probleme werden von Bund und Ländern beharrlich ignoriert**. Dieser Befund **gilt für die Verwaltungsgerichtsbarkeit entsprechend** (allerdings mit Unterschieden zwischen Bundes- und Landesgerichten).

Eine weitere Ursache der langen Verfahrensdauern liegt in den hohen **Hürden für die Ermittlung der zu entscheidenden Sachverhalte**, wie etwa der nur unzureichenden **Verfügbarkeit von Umweltdaten**, die für die Entscheidungen benötigt werden (z.B. bezogen auf Artenschutz, Natura 2000, Wasser-Rahmenrichtlinie), was seine Ursache jedenfalls teilweise in einer nur unzureichender Erfüllung von Managementpflichten hat (z.B. bei Natura 2000 und WRRL). Dies führt zur unnötigen Mehrfacherhebung von Daten, weil Synergiepotentiale nicht ausgeschöpft werden. Viele Bereiche der **Datenerhebung** sind zudem **nicht** ausdrücklich, sondern wenn dann meist eher zufällig (etwa durch Anerkennung von wissenschaftlichen Forschungsarbeiten z.B. im Auftrag von Umweltfachbehörden als „Fachkonventionen“ durch die Rechtsprechung) und häufig auch nur regional unterschiedlich (z.B. durch Vollzugshilfen in einzelnen Ländern) **standardisiert**.

Selbst wenn Daten ausreichend vorhanden sind, **fehlt** es häufig **an konkreten Vorgaben und an Standardisierungen für die Bewertung der entsprechenden Sachverhalte** unter Berücksichtigung der gesetzlichen Vorgaben. Dies rückt einige Umweltschutzvorgaben an die Grenze der Vollzugsfähigkeit (z.B. Verbesserungsgebot nach WRRL) und führt zu Prüfungen, die letztlich Prosa ohne Substanz und ohne Folgen für die getroffene Entscheidung darstellen.<sup>4</sup> Zugleich wird die Bewertung entsprechender Sachverhalte in den Fällen, in denen Vorgaben und Standardisierungen existieren, **durch die föderale Struktur zusätzlich verkompliziert** (vgl. etwa die Vielzahl unterschiedlicher Vollzugshilfen für Fachbeiträge nach WRRL), die insbesondere bei der Umsetzung von europäischen Umweltvorgaben einen einheitlichen Vollzug nicht sicherstellt.

## 6. Lösungsvorschläge für eine Beschleunigung behördlicher und gerichtlicher Verfahren im Planungsrecht

**Lösungsvorschläge für eine Beschleunigung müssen an diesen Ursachen** der langen Verfahrensdauern **ansetzen**, wobei zu **berücksichtigen** ist, **dass nicht alles gleichzeitig beschleunigt werden kann.**

Sinnvoll erscheint deshalb eine **klare Priorisierung von Vorhaben, die für die ökologisch-soziale Transformation benötigt werden**, was durch Gewichtungsvorgaben unterstützt werden kann, die allerdings nicht inflationär zur Anwendung kommen dürfen. Zugleich sollten die **Instrumente der Politik- und Fachplanung in Form von konkreten Plänen mit klaren messbaren Zielen und vollzugsfähigen Maßnahmen zu deren Umsetzung mit entsprechenden Kontrollmechanismen** gezielter eingesetzt werden, um diese Priorisierung im Vollzug sicherzustellen. Die Bereitstellung von Haushaltsmitteln muss diese Priorisierung ebenfalls umsetzen.

Dringend erforderlich ist eine **konsequente Verbesserung der personellen, aber auch der fachlichen und digitalen Ausstattung und** hiermit zusammenhängend **der Weiterbildung** von Behörden und Gerichten. Auch die gebotene schnellstmögliche vollständige Digitalisierung der Verwaltungsverfahren und der gerichtlichen Verfahren kann nur gelingen, wenn personelle, fachliche und digitale Ausrüstung gleichzeitig erfolgen. Denn nur eine Verwaltung und Gerichtsbarkeit, die in all diesen Bereichen modern und leistungsfähig ausgestattet ist, kann letztlich den infolge der Komplexität bereits gestiegenen, aber vor allem den aufgrund der notwendigen geordneten und planbaren (vgl. BVerfG, Urteil vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a. – Klimabeschluss) Transformation der Gesellschaft **absehbar weiter exorbitant steigenden Steuerungsaufwand**, bewältigen.

Zur **Erleichterung der Erstellung von Antragsunterlagen** sollten **Daten besser verfügbar** gemacht werden, Synergieeffekte aus verschiedenen Datenerhebungen genutzt werden und Daten in entsprechenden Datenbanken zur breiten Nutzung bereitgehalten werden. Für entsprechende „Ablieferungspflichten“ können Anreizmodelle entwickelt oder entsprechende Pflichten vorgesehen werden, wobei Fragen z.B. des Urheberrechts lösbar erscheinen. Zugleich müssen Bund und Länder die in erster Linie europarechtlich determinierten **Managementvorgaben sinnvoll**

**praktisch vollziehen, indem** hieraus sich ergebende **Datenerhebungspflichten koordiniert, engmaschig und möglichst flächendeckend erfüllt werden**, um gerade für die sensiblen Umwelträume wie Natura 2000 Gebiete und Gewässer eine breit verfügbare Datenbasis zu schaffen, an der es bisher entgegen der unionsrechtlichen Vorgaben noch in weiten Teilen fehlt. Um das gestiegene Wissen angemessen verarbeiten zu können, wird ein **zunehmender Einsatz von KI unumgänglich** sein. Nach dem Vorbild anderer EU-Staaten sollten **anwenderfreundliche Programme und Softwarelösungen** entwickelt werden, um z.B. die „Verträglichkeit“ eines Vorhabens rasch beurteilen zu können. Hier kann ein Blick in andere EU-Mitgliedstaaten wertvolle Erkenntnisse und Vorbilder liefern, beispielhaft sei das PAS in den Niederlanden zur Beurteilung von Vorhaben in Bezug auf Stickstoffemissionen erwähnt.<sup>5</sup>

**Seitens der Bundesebene sollten konkrete Vorgaben und Standardisierungen insbesondere in fachlicher Hinsicht entwickelt werden**, um einen einheitlichen Vollzug insbesondere unionsrechtlicher Umweltschutzvorgaben sicherzustellen. Diese können als **Handreichungen sowohl für Behörden als auch für Vorhabenträger** dienen und reduzieren die Dichte der zu berücksichtigenden Materialien erheblich. Um die Beteiligung der Länder sicherzustellen, kann die Entwicklung entsprechender Vorgaben ausgehend von bereits etablierten Fachgremien (z.B. LANA) in Zusammenarbeit mit den jeweils zuständigen Bundesministerien vorgenommen werden. Zugleich sollte erwogen werden, in den Fachgesetzen entsprechende **Ermächtigungen zur Standardisierung für die Umweltfachbehörden des Bundes** (z.B. UBA, BfN, usw.) zu schaffen.

Auf Ebene der Gerichte sind nach hiesiger Einschätzung die **Beschleunigungspotentiale durch prozessuale Vorgaben praktisch erschöpft**, für teils noch längere Verfahrensdauern an Verwaltungsgerichten und Obergerichtshöfen bzw. Verwaltungsgerichtshöfen dürften die oben identifizierten Gründe ausschlaggebend sein.

Hinsichtlich der **Rechtsschutzverfahren** könnte allerdings diskutiert werden, ob die Tendenz, **Zugang zu Gericht erst ganz am Ende** zu gewähren, nicht eigentlich **für die Projektverwirklichung letztlich gravierendere Folgen** hat, weil jahrelange oder gar jahrzehntelange Planung am Ende ad absurdum geführt wird. Die ersatzweise geltenden **Inzidentkontrollen blähen** nicht nur **Klageverfahren gegen die Zulassungsentscheidungen unnötig auf**, sondern **auch in ihrer Wirksamkeit gegenüber dem direkten Klagerecht deutlich zurückgenommen** (z.B. hinsichtlich

der Standortentscheidung raumgreifender Infrastrukturen). Mit Blick auf die zunehmende **Abschichtung von Problemen und Entscheidungen** auf den einzelnen Planungs- und Entscheidungsebenen muss auch die Rechtsschutzseite entsprechend nachgeführt werden, sollen rechtsstaatliche Garantien nicht ausgehöhlt werden. Es **bietet sich an, einzelne Segmente in einem größeren Kontext abgeschichtet einer Rechtsprüfung zuzuführen** zu können. Bei einer erfolgreichen Klage beschleunigt dies gegenüber dem Model, erst ganz am Ende klagen zu können, ganz erheblich. Scheitern Klagen auf frühzeitiger Ebene wird letztlich die Sicherheit für weitere Planungsschritte erzeugt, weil bestimmte Entscheidungen und Probleme bereits abgeschichtet sind. Das Risiko, das Vorhabenträger eingehen, wenn trotz Anhängigkeit einer Klage gegen eine frühzeitige Entscheidung weitergeplant wird, ist nicht höher, als wenn erst die Schlussentscheidung beklagt wird und die Klage dann erfolgreich ist.

Würzburg, den 15.05.2024

RAin Dr. iur. Franziska Heß/ Fachanwältin für Verwaltungsrecht

---

<sup>1</sup> Attendorf, NVwZ 2022, 1586; BVerfG, Beschluss vom 23. März 2022 - 1 BvR 1187/17 -, juris Ls. 3.

<sup>2</sup> vgl. bezüglich EEG-Anlagen Schlacke/Wentzien/Römling, NVwZ 2022, 1577 (1578).

<sup>3</sup> zum Begriff z. B. Reese, ZUR 2020, 641 (642).

<sup>4</sup> Verheyen/Heß/Peters/Schöneberger: Das Gebot der Berücksichtigung des Klimaschutzes auf Vorhabenebene – de lege lata und de lege ferenda, NVwZ 2023, 113.

<sup>5</sup> EuGH, Urteil vom 07.11.2018 - Rs. C-293/17 und C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882.