



DNR
DEUTSCHER
NATURSCHUTZRING



Deutsche Umwelthilfe



UfU
Unabhängiges Institut
für Umweltfragen



März 2025

Planungsbeschleunigung neu denken

Vorschläge und Handlungsempfehlungen an die neue Bundesregierung aus Sicht der Umweltverbände

Die unterzeichnenden Umweltverbände bringen sich seit Jahren mit konstruktiven Vorschlägen in die Diskussion um Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung ein. Wir nehmen die aktuelle Debatte zum Anlass, nachfolgend gezielt Anregungen insbesondere für die Ebene des Vollzuges sowie zum Bürokratieabbau bei Sicherung der erreichten Qualitätsstandards und zu Beteiligungsrechten zu geben. Dieses Papier ist nicht abschließend zu verstehen, sondern der Einstieg in die Debatte, möglichst hohe Standards bei besserer Effizienz der Administration in Deutschland im Umwelt-, Natur- und Klimaschutz zu gewährleisten.

Der qualitativ gute und zügige Vollzug ist sicherzustellen

Planungsbeschleunigung hieß in den letzten beiden Legislaturperioden vor allem, neue Beschleunigungsgesetze zu erlassen und so den Vollzug zu verbessern. Vier Beschleunigungsgesetze bis 2021 und 22 Gesetze bis 2024 wurden allein auf Bundesebene erlassen. Zudem sind viele geplante Vorhaben schon vorbereitet, aber nicht mehr verabschiedet worden. Aus Sicht der Umweltverbände sind vor allem **Änderungen im Vollzug** auf unterschiedlichen Ebenen erforderlich. Der Schwerpunkt in der kommenden Legislatur sollte auf der Änderung der Vollzugspraxis liegen, um eine **Kultur des Veränderns und des Gelingens** zu schaffen. Die Umweltverbände empfehlen deshalb u.a.:

- Die gezielte und bedarfsgerechte **Verbesserung der personellen Ausstattung** der Genehmigungs- und Zulassungsbehörden (einstmals der Impuls für den Bund-Länder-Pakt für Planungsbeschleunigung 2023) und eine bessere Vernetzung mit den Fachbehörden sind überall in Deutschland sicherzustellen, nicht nur in finanzstarken Bundesländern. Es braucht zudem ein Monitoring, welche Planstellen wann unbesetzt sind, da viele Mitarbeitende altersbedingt bald ausscheiden. Außerdem steigt der Bedarf an zu entscheidenden Vorhaben durch das geplante „Sondervermögen Infrastruktur“. Ohne starke und personell gut ausgestattete Genehmigungs- und Zulassungsbehörden ist das Sondervermögen wirkungslos. Bund und Länder sollten hierfür entsprechende Mittel bereitzustellen, wie im Pakt für Planungsbeschleunigung 2023 genannt.
- **Neue Instrumente wie flexible Genehmigungsteams (FGT)** für Zulassungs- und Genehmigungsbehörden sind zu etablieren, um bei Engpässen, Notfällen und Krisen die Funktionsfähigkeit der Zulassungs- und Genehmigungsbehörden in Deutschland flächendeckend auch dann sicherzustellen, wenn Personal dauerhaft ausfällt oder schneller als gewöhnlich entschieden werden muss. Eine Konzeptstudie hierzu liegt vor.
- Es braucht eine **Ausbildungs- und Weiterbildungs-offensive** für neues und bestehendes Personal in Planungs- und Genehmigungsbehörden, angefangen von entsprechenden Studiengängen bis hin zu

neuen Weiterbildungsangeboten beispielsweise durch die Universität für Verwaltungswissenschaften in Speyer und andere Träger.

- **Einstellungsverfahren** für neue Mitarbeitende in Zulassungs- und Genehmigungsbehörden müssen **flexibilisiert** werden. Ähnlich wie bei Lehrkräften in zahlreichen Bundesländern müssen Seiteneinsteiger rekrutiert werden können, um die Funktionsfähigkeit der Behörden sicherzustellen.
- Das **Management** der Genehmigungs- und Zulassungsbehörden ist zu modernisieren. Anreizsysteme, einschließlich finanzieller Anreize, sind stärker und umfassender zu nutzen. Vorschläge von Mitarbeitenden, die einen Zeitgewinn in Genehmigungs- und Zulassungsverfahren bedeuten, sollten gefördert und honoriert werden.
- Die **Digitalisierung** der Genehmigungs- und Zulassungsverfahren ist zu verbessern. Digitale Portale sollten schneller und umfassender die Daten und Unterlagen zu Genehmigungs- und Zulassungsverfahren zur Verfügung stellen. Hierfür kann u.a. die Verordnung über zentrale Internetportale des Bundes und der Länder im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP-Portale-Verordnung - UVPPortV) weiterentwickelt und ausgebaut werden, um entsprechende Archivfunktionen für Gutachten und allgemein Daten in Genehmigungsverfahren zu sammeln. Ziel muss sein, alle Unterlagen der etwa jährlich 2.000 Genehmigungs- und Zulassungsverfahren digital zu erfassen und ggf. nachnutzen zu können.

Bürokratie differenzierter betrachten, um Planungsprozesse zu verbessern

Eine gute und schlanke Bürokratie ist wichtig, um Staatsaufgaben effizient erfüllen zu können. Die Umweltverbände begrüßen daher zwar Überprüfungsverfahren zur Vereinfachung und Digitalisierung von bürokratischen Verfahren. Es ist hier aber wichtig, zwischen *überbordender* Bürokratie und dem Abbau materieller oder Verfahrensstandards zu unterscheiden.

Gerade Umwelt-, Natur- und Klimaschutzziele erfüllen sich nicht von allein. Sie müssen häufig mit staatlichen Mitteln durchgesetzt und über Projekte veranschaulicht werden. Expertenkommissionen zur Verbesserung staatlichen Handelns insgesamt gibt es inzwischen zahlreich. Allerdings braucht es im Umwelt-, Natur- und Klimaschutz aufgrund der komplexen Materie mehr. Die Umweltverbände schlagen zum Bürokratieabbau im Umweltbereich daher vor:

- Die Einrichtung einer mit Praktikern und Umweltfachleuten aus Verbänden und Behördenspezialisten besetzten Expertenkommission zur Hebung von Effizienzpotentialen in umweltrelevanten Genehmigungs- und Zulassungsverfahren, angelehnt aber vertiefend zu den Vorschlägen der verschiedenen allgemeinen Expertenkommissionen.
- **Fördermaßnahmen** des Bundes sollten durchleuchtet und von bürokratischen Hemmnissen befreit werden. Förderprogramme sind derzeit grundsätzlich äußerst voraussetzungsvoll und werden zudem mit sehr großem Aufwand administriert. Hier braucht es dringend Vereinfachungen und eine schnellere Bewilligung von Projekten. Hier sollten die Inhalte und die Nachnutzung von inhaltlichen Erfolgen aus den Projekten stärker in den Fokus rücken. Das wäre echte Entbürokratisierung.
- Derzeit können sich etwa 30 Prozent der Kommunen gar nicht an Ausschreibungen öffentlicher Förderprogramme des Bundes im Bereich Umwelt- und Klimaschutz beteiligen, weil sie **zwangsverwaltet** werden. Diese müssen aufgefangen und neue Instrumente eingesetzt werden, um auf die ungleichen Bedingungen in Deutschland einzugehen, anstatt permanent die gleichen Fördermaßnahmen aufzusetzen – meist noch mit der Erbringung von Eigenanteilen.

- Die **Umweltverbände** sind außerdem gerne bereit, ihre langjährige Expertise noch stärker in **Expertengremien** wie beispielsweise in den Nationalen Normenkontrollrat einzubringen, um die Effizienz von Gesetzgebung, Evaluations- und Verwaltungsprozessen ganz allgemein zu steigern.
- Auch im Umweltbereich sollten Gesetze hinsichtlich ihrer Praxistauglichkeit und der Möglichkeit zu **Vereinfachungen** überprüft werden. Gesetze wie das Umwelthaftungsgesetz (1990) haben bis heute kaum praktische Relevanz entfaltet. Auch gibt es 16 Umweltinformationsgesetze der Länder, weil Bund und Länder statt wie bis 2004 ihre Zuständigkeiten aufgesplittet und fortan insgesamt 17 Gesetze geschaffen werden mussten. Vor 2004 existierte stattdessen ein einheitliches Umweltinformationsrecht in Bund und Ländern, was eine deutliche Vereinfachung darstellte.

Infrastruktur ertüchtigen – die Umweltverbände sind dafür

In Deutschland muss die öffentliche Infrastruktur in Stand gesetzt werden. Schienen, Schulen sowie vorhandene Straßen und Brücken müssen saniert, Krankenhäuser, Kultureinrichtungen, Datenleitungen, Wasserleitungen und die Kanalisationen modernisiert und an neue Sicherheitsstandards angepasst werden. Die Umweltverbände begrüßen dies und schlagen deshalb vor:

- Wo noch nicht umgesetzt, sind alle Vorhaben und Projekte, die den Zielen **Biodiversität und Klimaschutz** dienen, und die das Ziel haben, die öffentliche Infrastruktur zu verbessern, mit dem Abwägungsvorrang des überwiegenden öffentlichen Interesses und der öffentlichen Sicherheit zu versehen.
- Die **frühe Öffentlichkeitsbeteiligung** nach § 25 Abs. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) ist gesetzlich verbindlicher als bisher zu verankern, die Passfähigkeit zur formellen Öffentlichkeitsbeteiligung sicherzustellen und mit Pilotprojekten Glaubwürdigkeit für dieses Instrument bei der Bevölkerung zu schaffen.
- Die zuständigen Behörden sammeln bundesweit die relevanten Daten von Vorhabenträgern sowie die Naturschutz- und Umweltdaten anerkannter Umweltverbände, etablierter Forschungseinrichtungen und Citizen Science Portale über ein **Datenportal bzw. einen Datentreuhänder** und stellen diese für Zulassungs- und Genehmigungsverfahren zur Verfügung. Entschädigungs- und Kompensationsregelungen sind als Wertschätzung gegenüber Umweltgruppen und Umweltverbänden, Forschungseinrichtungen und Citizen Science Portale zum Ansatz zu bringen. Definierte Qualitätsstandards sichern die Verwendbarkeit der eingesammelten Daten.
- Die Kontroll- und Wächterfunktion, die die Europäische Union den anerkannten Umweltverbänden mit der EU-Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie verliehen hat, ist zu wahren und die Verbandsklage bei Rechtsbruch als **Ultima Ratio** und als Element der Umweltdemokratie beizubehalten.
- Für alle Investitionen bei einer möglichen Gemeinschaftsaufgabe Klimaschutz und Klimaanpassung in Deutschland ist ein standardisierter **Klimacheck** zu entwickeln und als Unterstützung kommunaler Ziele in diesem Bereich einzuführen.

Grüne Infrastruktur aufwerten – die Umweltverbände sind kooperationsbereit

Genauso wichtig wie die öffentliche Infrastruktur ist die Pflege, der Ausbau und die Erhaltung der grünen Infrastruktur in Deutschland. Jedoch ist der Zustand unserer Ökoysteme oftmals nicht zufriedenstellend. Die Wiederherstellungsverordnung der Europäischen Union hat daher 2024 umfangreiche neue Anforderungen formuliert. Ähnlich wichtig ist der natürliche Klimaschutz in Deutschland, denn die Senkenfunktion der Landnutzung ist in Deutschland derzeit nicht sichergestellt. Laut der letzten Bundeswaldinventur ist z.B. der Wald in Deutschland von der Senke zur Kohlenstoffquelle geworden. Das Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK) sollte daher unbedingt forciert werden.

Die Umwelt- und Naturschutzverbände in Deutschland mit ihrer erheblichen Mitgliederzahl bieten der Regierung daher einen langfristigen Pakt für Natürlichen Klimaschutz sowie zur Wiederherstellung der Natur und damit zur Aufwertung der grünen Infrastruktur in Deutschland an:

- Das ANK ist weiterzuentwickeln, zu verstetigen und auf die ursprüngliche Höhe von 4,5 Mrd. Euro pro Legislatur zu kalibrieren. Die anerkannten Umweltverbände sind verstärkt als Umsetzungspartner für das Programm einzusetzen. Hierfür sind neue, innovative und unbürokratische Fördervereinbarungen in einem Pakt zum natürlichen Klimaschutz und zur Wiederherstellung der Natur mit den großen Umwelt- und Naturschutzverbänden zu schließen.
- Ähnlich wie im erfolgreichen Programm zum Nationalen Naturerbe seit 2005 sind die Umweltverbände mit ihren Stiftungen oder ihren verbandlichen Strukturen in der Lage, Umsetzungsprogramme zum Natürlichen Klimaschutz und im Sinne der Wiederherstellungsverordnung großflächig durchzuführen.
- Die Ziele der EU-Wiederherstellungsverordnung und des ANK sind daher künftig enger abzustimmen und sinnvoller zu kombinieren.

Beschleunigungsgesetze sind kein Selbstzweck

In den letzten beiden Legislaturperioden sind bereits zahlreiche Beschleunigungsgesetze erlassen worden. Es braucht nach einhelliger Meinung der Fachexperten aus allen Akteursgruppen in diesem Bereich nur noch wenige gesetzliche Impulse. Es gibt aber weiterhin Defizite, und gleichzeitig sind Innovationspotentiale zu heben:

- Die Umweltverbände empfehlen, ein auf die jeweiligen Genehmigungs- und Zulassungssektoren abgestimmtes **Monitoring** der in der 19. und 20. Legislatur erlassenen Beschleunigungsgesetze aufzubauen. Bislang gibt es kein organisiertes Lernen oder eine gesetzliche Notwendigkeit, aus den Erfahrungen der neuen Beschleunigungsgesetze Rückschlüsse zu ziehen. In Deutschland ist nicht einmal bekannt, wie viele Genehmigungs- und Zulassungsverfahren in welchen Sektoren jährlich durchgeführt werden. Ein Staat wie Deutschland mit einem modernen Verwaltungshandeln muss das besser können.
- Der Einsatz von **Künstlicher Intelligenz (KI)** in Genehmigungs- und Zulassungsverfahren, der derzeit in zwei bundesweiten Pilotprojekten erprobt wird, ist hinsichtlich der Fragestellungen und der Akteursgruppen zu erweitern. Umweltverbände sind bereit, sich an der Entwicklung von KI-Werkzeugen in Genehmigungs- und Zulassungsverfahren (u.a. zu Stellungnahmen in den Verfahren) zu beteiligen.
- Die Umweltverbände empfehlen zudem vor der Verabschiedung neuer Beschleunigungsgesetze, statt ritualisierter Expertenanhörungen **realitätsnahe Planspiele** durchzuführen, um die Praxisauswirkungen und Praxistauglichkeit und vor allem das Beschleunigungspotential der neuen Regelungen praxisscharf zu prüfen und ggf. die Gesetze anzupassen. Es sollten symbolische Beschleunigungsgesetze ohne praktische Effekte wie beispielsweise die Legalplanung aus der 19. Legislatur vermieden werden.

Beteiligung leben – Bindung in der Gesellschaft verbessern

In den letzten beiden Legislaturperioden, wurde darauf hingewirkt, die öffentliche Beteiligung auf ein Mindestmaß zu reduzieren. Dabei ist wissenschaftlich hinreichend belegt, dass nur ernstgemeinte Beteiligung die Chance hat, Akzeptanz für Vorhaben zu schaffen. Gerade die frühzeitige Beteiligung von Umweltschutzverbänden und Bürgern kann zu einer Beschleunigung der Verfahren führen, da frühzeitig

Probleme erkannt, benannt und gelöst werden können. Demokratie lebt von lokaler Beteiligung. Es braucht daher weiterhin die ernsthafte Einbeziehung der Bevölkerung in Planungsprozesse:

- Die **frühzeitige und informelle Öffentlichkeitsbeteiligung** sollte konsequent in den Verfahren praktiziert und der Austausch von gelingender Beteiligung wissenschaftlich begleitet und somit nachnutzbar gemacht werden.
- Der **neue Leitfaden zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung** des VDI aus dem Frühjahr 2025 sollte die Grundlage für die künftige Durchführung von Genehmigungs- und Zulassungsverfahren unter Einbeziehung der Öffentlichkeit sein.
- Die Beteiligung der anerkannten Umwelt- und Naturschutzverbände in Planungs- und Genehmigungsverfahren soll künftig **stärker den digitalen Gegebenheiten** entsprechen. Die Voraussetzungen zwischen Behörden und anerkannten Umweltverbänden sind entsprechend zu schaffen bzw. wo vorhanden zu verbessern.
- **Öffentliche Portale** zu Umweltinformation und Beteiligung im Infrastrukturbereich sind so auszubauen, dass die Bürger nicht nur passiv Informationen erhalten können, sondern aktive Beiträge in den Portalen hinterlegen und so Effizienzpotentiale in der Kommunikation zwischen staatlichen Genehmigungs- und Zulassungsbehörden und den Interessenvertretern der Öffentlichkeit erzielt werden können.