

**Stellungnahme zur Anhörung von Sachverständigen
zum Antrag der Fraktion der FDP (Drs. 18/5836) sowie
der CDU und des BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
(Drs. 18/7190) zum Bürokratieabbau am 10. Januar 2024
im Ausschuss für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und
Energie des Landtags Nordrhein-Westfalen**

A. Einleitung

Nordrhein-Westfalen steht vor großen Herausforderungen. Zur Sicherung von Arbeitsplätzen und Wohlstand sowie zur nachhaltigen Transformation unserer Volkswirtschaft zur Klimaneutralität bedarf es einer Freisetzung unternehmerischer und gesellschaftlicher Kräfte auf allen Ebenen – und dies in einem zügigen Tempo. Es ist daher zu begrüßen, dass sich Bund und Länder auf verschiedene Maßnahmen geeinigt haben, um Beschleunigung in Planungs- und Bauprozessen bei gleichzeitigem Abbau von bürokratischen Anforderungen zu erreichen.

In dieser Stellungnahme werde ich mich zu ausgewählten Forderungen der Fraktion der FDP in ihrem Antrag „*Der Rezession in Nordrhein-Westfalen entgegenwirken – Bürokratieentlastung jetzt umsetzen*“ (Drs. 18/5836) sowie dem Antrag der Fraktion der CDU und des BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „*Für ein zukunftsfestes und klimaneutrales Nordrhein-Westfalen – Übermäßige Bürokratie konsequent abbauen, Wirtschaft entlasten, Wirtschaftsstandorte stärken und Transformation beschleunigen*“ (Drs. 18/7190) verhalten. Darüber hinaus möchte ich aus den Erfahrungen der täglichen Beratungspraxis als Rechtsanwältin weitere Punkte aufwerfen, die zu einer Beschleunigung der notwendigen Verfahren führen könnten. Meine Kanzlei berät deutschlandweit große Stahlhersteller, die chemische Industrie, mittelständische Zementhersteller sowie erdöl- und erdgasfördernde Unternehmen bei ihren Milliarden-Investitionen in CO₂-arme Produktions- und Energieerzeugungsanlagen. Ich bin in diesen Zusammenhängen täglich in Nordrhein-Westfalen und anderen Bundesländern mit komplexen Planungs- und Genehmigungsverfahren befasst. Wir sprechen mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Unternehmen, den Beamtinnen und Beamten der Umwelt- und Planungsbehörden, den an den Verfahren beteiligten Umwelt- und Naturschutzverbänden sowie den Fachgutachterinnen und -gutachtern. Ganz einhellig ist man der Auffassung, dass es ohne eine konsequente Beschleunigung der Verfahren und dem Abbau von

Bürokratie nicht gelingen wird, bis 2045 das Ziel der Treibhausgasneutralität zu erreichen und zugleich sowohl die Basis für unseren Sozialstaat und unseren Wohlstand als auch eine lebenswerte Umwelt zu bewahren. Die Abgeordneten des nordrhein-westfälischen Landtags und jene der anderen deutschen Volksvertretungen müssen daher kluge Entscheidungen treffen.

B. Ausgewählte Forderungen der Fraktionen der FDP, der CDU und der GRÜNEN

Nachfolgend werde ich mich zunächst zu den Forderungen nach einer Reduzierung genehmigungspflichtiger Verfahren, Genehmigungsfiktionen, der Bündelung von Zuständigkeiten sowie dem Einsatz von Projektmanagern und fortschreitender Digitalisierung äußern.

I. Reduzierung genehmigungspflichtiger Verfahren

Für das begrüßenswerte Ziel, die Zahl genehmigungspflichtiger Verfahren so weit wie möglich zu reduzieren, stehen auf Landesebene nur begrenzte Möglichkeiten zur Verfügung. Denn die Genehmigungspflicht ergibt sich zumeist aus Vorgaben des Unions- oder des Bundesrechts, insbesondere in dem Bereich der Genehmigung umweltrelevanter Industrie- und Energieerzeugungsanlagen. Größeres Potenzial besteht jedoch im Bereich der Landesbauordnung. So könnten weitere Arten von baulichen Anlagen genehmigungsfrei gestellt werden, indem enge Freistellungskriterien gestrichen oder angepasst werden. So hängt die Genehmigungsfreistellung in den meisten Fällen davon ab, dass das betroffene Gebäude nicht höher als 7 m sein darf. Das ist gerade einmal die Höhe eines zweistöckigen Wohnhauses. Sowohl der Wohnungsbau der heutigen Zeit als auch der Bau von gewerblich und industriell genutzten Anlagen ist von darüber hinausgehenden Bauhöhen geprägt. Die Tatbestände der Genehmigungsfreistellungen laufen daher in der Praxis überwiegend leer. Sie spielen im Bereich der Industrie und der Energiewirtschaft keine Rolle, weil sie etwa Lagerhallen von Unternehmen, mit denen keine besonderen Umweltauswirkungen verbunden sind, nicht erfassen.

II. Genehmigungsfiktionen mit kurzen Fristen

Die Fraktion der FDP spricht sich für mehr Genehmigungsfiktionen mit kurzen Fristen aus. Aus rechtlicher Sicht dürfte hiermit allerdings kein wesentliches Beschleunigungspotenzial verbunden sein. Vielfach sind derartige Genehmigungsfiktionen bereits aus europarechtlichen Gründen nicht statthaft. Im Übrigen steigt mit Genehmigungsfiktionen das Risiko gerichtlicher Angriffe, da in diesen Fällen häufig das materielle Recht nicht ausreichend geprüft wird und damit etwaige Konflikte nicht abgearbeitet und aufgelöst werden. Langwierige Klageverfahren dienen nicht der Beschleunigung und könnten die Finanzierung von Projekten gefährden.

Fiktionen bei der Behördenbeteiligung erweisen sich in der Praxis hingegen als sinnvoll. Sie tragen dazu bei, die innerbehördlichen Prozesse zu verkürzen und halten die Behörden zu einer zügigen Bearbeitung an. Hierbei sollte jedoch sichergestellt werden, dass die Fachbehörden personell so aufgestellt sind, dass sie überhaupt in angemessen kurzer Zeit reaktionsfähig sind. Die

Einführung solcher Fiktionen dürfte im Hinblick auf Vorgaben des Unions- und Bundesrechts realistischer umzusetzen zu sein als Genehmigungsfiktionen.

III. Bündelung von Zuständigkeiten und Projektmanagement

Die Fraktion der FDP fordert, die Kräfte bei den Bezirksregierungen zu **bündeln** und zu diesem Zweck eine Zentralisierung von Zuständigkeiten zu erreichen. Der Behördenaufbau ist eine ureigene Aufgabe der Länder, sodass sich im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit Europa- und Bundesrecht keine Einwände ergeben. Aus rechtspraktischer Sicht ist dieser Ansatz ebenso zu befürworten. Gerade in komplexen Genehmigungsverfahren ist sicherzustellen, dass der Überblick über das Gesamtverfahren behalten wird. Insoweit ist zwingend erforderlich, dass die eine Hand weiß, was die andere macht, damit Wechselwirkungen identifiziert und berücksichtigt werden können. Hierbei sollten die Dienstwege so kurz wie möglich gehalten werden, damit ein kurzfristiger Austausch der jeweiligen Fachbereiche möglich ist. Gerade bei Großvorhaben ist es erforderlich, über seinen Fachbereich hinaus zu erkennen, was die eigenen Entscheidungen, z.B. zu Empfehlungen von Nebenbestimmungen, für Konsequenzen in anderen Fachbereichen hätten. Wird beispielsweise als Nebenbestimmung vorgesehen, dass ein Lärmschutzwall zu errichten ist, muss im Blick behalten werden, ob hiermit Eingriffe in Natur und Landschaft verbunden sind, die ggf. zu kompensieren wären, was zu Zeiten der Flächenknappheit mit ansteigenden Schwierigkeiten verbunden ist. Bei konsequenter Umsetzung des Vorschlags der FDP-Fraktion werden zahlreiche Zuständigkeiten von den Kommunen und Landkreisen auf die Bezirksregierungen übertragen werden müssen. Dies kann im Bereich von Genehmigungsverfahren durch eine Änderung der Zuständigkeitsverordnung Umweltschutz und einer Hochzonung von Aufgaben der unteren Umweltschutzbehörden auf die oberen Umweltschutzbehörden erfolgen. Freilich setzt dies auch Regelungen des Übergangs der für die Verfahrensführung verantwortlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter voraus. Die 2007 erfolgte Abschaffung der Staatlichen Umweltämter zeigt hier eine Komplexität auf, die der Vorschlag der FDP-Fraktion noch nicht angemessen abbildet.

Skeptischer ist hingegen die Forderung nach einem stärkeren Einsatz von externen **Projektmanagerinnen und -managern** auf Behördenseite zu werten. Die Inanspruchnahme von Projektmanagement kann Beamtinnen und Beamten der Fachbehörden zwar entlasten, damit sich diese auf die fachliche Bearbeitung der Genehmigungs- und Planverfahren fokussieren können und so ihre spezifische Expertise möglichst effizient zum Einsatz bringen. Praktikerinnen und Praktiker wissen aber, dass der Einsatz von externen Projektmanagement-Büros gerade in größeren und komplexen Verfahren regelmäßig mit erheblichen mehrmonatigen Verzögerungen einhergeht. Denn die Auftragserteilung muss zunächst ausgeschrieben werden, häufig sogar europaweit. Zudem sind mit einem externen Projektmanagement erhebliche Kosten verbunden. Besser scheint es, die Planungs- und Genehmigungsbehörden personell und materiell in die Lage zu versetzen, ihren Aufgaben nachzukommen. So mangelt es in nicht wenigen Behörden an einer Urlaubs- und Krankheitsvertretung, sodass bei Abwesenheit der Sachbearbeiterin oder des Sachbearbeiters Vorgänge schlicht liegen bleiben. Ich kann bislang nicht erkennen, dass es zur Bewältigung dieser

schon angesichts der demographischen Entwicklung nicht leichten Herausforderung im Bereich der Personalausstattung der Behörden überzeugende Konzepte gibt.

Aus praktischer Sicht sind deshalb auch **Stabstellen** für Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung, wie sie von der Fraktion der FPD vorgeschlagen werden, abzulehnen. Nach der Darstellung im Antrag der Fraktion der FDP sollen diese laufende Verfahren begleiten und optimieren und zusätzlich Behörden auf kommunaler Ebene unterstützen. Diese Forderung bietet aus rechtspraktischer Sicht kein Beschleunigungspotenzial. Mit der Einbindung weiterer Stellen, die letztlich abgekoppelt von den Genehmigungsbehörden sind, geht die Gefahr einher, dass weitere verzögernde Abstimmungsschleifen entstehen.

IV. Digitalisierung

Die Forderungen nach einer Ausweitung der Digitalisierung in den beiden Anträgen sind zu unterstützen. Das Unionsrecht und das Umweltvölkerrecht ermuntern zu einer stärkeren Nutzung der Informationstechnologie. Aus rein praktischer Sicht würden hieraus ebenfalls zahlreiche Vorteile erwachsen. So müssten Antragstellerinnen und -steller nicht mehr aktenordnerweise Antragsunterlagen ausdrucken, sortieren und per Kurier oder Post übermitteln. Es stünden zudem digitale Suchfunktionen für die vereinfachte Prüfung der Genehmigungsunterlagen zur Verfügung.

Mit einer zunehmenden Digitalisierung von Planungs- und Genehmigungsverfahren bekommt allerdings das Spannungsfeld zwischen der Befriedigung des öffentlichen Informationsinteresses und dem berechtigten Interesse von Antragstellerinnen und -stellern sowie sonstigen Dritten an einem Schutz ihrer Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse und von personenbezogenen Daten sowie Urheberrechten eine größere Bedeutung. Sowohl das Unionsrecht als auch das nationale Recht sehen hier abstrakt bereits weitgehende Möglichkeiten vor, den notwendigen Geheimnisschutz zu gewährleisten. Dieser müsste in der Praxis konsequent umgesetzt werden. Hierzu fehlt bislang ein angemessener und zügiger Weg zur verbindlichen Klärung von abweichenden Beurteilungen der Geheimnisqualität von Unterlagen durch Behörden und Vorhabenträgern. Hier könnte durch eine entsprechende Anwendung des in-camera-Verfahrens nach § 99 Abs. 2 VwGO mit verbindlichen Vorgaben für eine beschleunigte gerichtliche Entscheidung ein praktikabler Rechtsschutzweg eröffnet werden. Hierauf wäre auf Bundesebene hinzuwirken.

V. Materielles Recht und Standards im Umwelt-, Naturschutz und Verbraucherrecht

Für einen aus rechtspraktischer Sicht wesentlichen Schlüssel zur Verfahrensbeschleunigung und zum Bürokratieabbau fehlen dem Land allerdings weitgehend die Gesetzgebungskompetenzen. Die rechtsanwaltliche Erfahrung zeigt: Es sind regelmäßig gerade nicht behördliche Strukturen und Verwaltungsvorgänge, die Genehmigungsverfahren in die Länge ziehen. Das Bundes-Immissionsschutzgesetz etwa schreibt in § 10 Abs. 6a bereits jetzt sehr genau vor, wie lange ein Verfahren dauern darf, was von den Behörden überwiegend auch beachtet wird. Viel zeitaufwändiger ist hingegen der Prozess der Vorbereitung eines Genehmigungsantrags oder eines Entwurfs für

einen Bebauungsplan. Hier sind es insbesondere die zahlreichen Fachgutachten, deren Erstellung im Vorfeld vor Einleitung des offiziellen Behördenverfahrens sehr viel Zeit kostet. In der Praxis sind es Lärmschutzgutachten, artenschutzrechtliche und wasserrechtliche Fachbeiträge, Verkehrsgutachten, Licht- und Verschattungsuntersuchungen, Wärmeeffizienzstudien und immer häufiger auch globalklimatische Gutachten, deren Erarbeitung durch regelmäßig arbeitsüberlastete Gutachterbüros für Verzögerungen sorgen. Alle Praktikerinnen und Praktiker wissen das und sehen, dass echte Beschleunigungsmaßnahmen in dieser Phase ansetzen müssen. Das wird aber nicht ohne eine Änderung der Anforderungen des materiellen Rechts und eine angemessene Modifizierung der Schutzstandards gehen, was entsprechende Initiativen auf Bundes- und Europaebene voraussetzt. Wenn die Fraktionen von CDU und dem BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in ihrem Antrag ausführen, sie wollten die Verfahrensdauer und -komplexität reduzieren, ohne dass damit eine Absenkung von Standards im Umwelt-, Natur- und Verbraucherschutz einhergeht, so verstehe ich den dahinter stehenden politischen Koalitionskompromiss. Spürbare Beschleunigungen sind so aber schwerlich erzielbar.

C. Weitere Vorschläge

Der zwischen Bund und Länder geschlossene Pakt für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung zwischen Bund und Ländern deckt bereits zahlreiche Punkte ab, mit denen eine Verfahrensbeschleunigung erreicht werden könnte. Darüber hinaus sollten jedoch die nachfolgenden Maßnahmen in den Blick genommen werden:

I. Landesplanung sollte ermöglichen, nicht verhindern

In ureigener Kompetenz des Landes liegt die Landesplanung. Diese sollte auch in Nordrhein-Westfalen verstärkt darauf gerichtet werden, Vorhaben von Unternehmen zu ermöglichen anstatt diese zu verhindern oder zu behindern. Die Ebene der Landesplanung ist maßgebend für alle nachgeordneten Verfahren. So muss sich die Bauleitplanung der Kommunen am Landesentwicklungsplan messen. In der Folge ist die Landesplanung auch für Genehmigungsverfahren von Bedeutung. Mit einer zu einschränkenden Landesplanung nimmt sich Nordrhein-Westfalen entscheidendes Entwicklungspotenzial. Hier gilt es, auch im Bereich der Landesplanungsbehörde durch eindeutige politische Vorgaben und ggf. auch personelle Maßnahmen das Bewusstsein für die Bedeutung einer angemesseneren Flächenausweisung für die Erreichung der Transformationsziele zu schaffen. Überbordenden Anforderungen etwa an großräumige Alternativenprüfungen sollte entgegengewirkt werden. Die Landesplanungsbehörde sollte sich insgesamt stärker als Förderagentur für mehr nachhaltige Beschäftigung und eine schnellere Transformation verstehen.

II. Planungs- und Genehmigungsdatenbank

Ein weiterer Aspekt, mit dem Beschleunigung auf Landesebene erreicht werden könnte, ist der Aufbau einer öffentlich zugänglichen Planungs- und Genehmigungsdatenbank. Diese könnte die Prüfung der Genehmigungsfähigkeit durch Vorhabenträger vor Antragstellung sowie die

Ermittlung von in Planungen abzuwägenden Belangen durch die Kommunen erleichtern. So fehlt nach wie vor eine flächendeckende einheitliche Digitalisierung und Verfügbarkeit bereits aufgestellter Bebauungs- und Flächennutzungspläne. Dies führt dazu, dass vor allem in kleineren Gemeinden, Bebauungspläne aktiv z.B. per E-Mail angefragt werden müssen, die dann händisch von einer Person in der Kommunalverwaltung herausgesucht und zur Verfügung gestellt werden müssen. Auch der Zugriff auf bereits vorliegende Fachgutachten sollte verbessert werden. So wäre es beispielsweise eine Erleichterung für einen Verkehrsgutachter im Rahmen eines Planungsverfahrens für ein Industriebauvorhaben, wenn dieser auf Verkehrsdaten zurückgreifen könnte, die bereits im Rahmen des Ausbaus eines naheliegenden Verkehrsknotenpunktes zusammengestellt worden sind. Das ist leider immer noch keine Selbstverständlichkeit. Die Zusammentragung der für die Begutachtung notwendigen Informationen erfordert eine langwierige Recherche und vor allem Kommunikation mit zahlreichen Stellen, da Gutachten entweder überhaupt nicht digital veröffentlicht werden oder aber nach der öffentlichen Bekanntmachung eines Planungsverfahrens von der Website der Kommune verschwinden. Um dem Abhilfe zu verschaffen, wäre eine Datenbank geclustert nach Kommunen und ggf. Stadtbezirken sowie nach Belangen (z.B. anhand § 1 Abs. 6 BauGB) sinnvoll. Der Schutz von personenbezogenen Daten und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen kann hierbei, das zeigt die Praxis, angemessen gewährleistet werden.

III. Effektivierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit

Bisher ist weder in den Anträgen der Fraktionen noch in dem Bund-Länder Pakt die Rolle der Verwaltungsgerichte adressiert worden. Dies überrascht, da doch insbesondere den Umwelt- und Naturschutzverbänden in den letzten Jahren zunehmende Klagerechte gegen Industrie- und Infrastrukturvorhaben eingeräumt wurden und Gerichtsverfahren ein hohes Verzögerungs- und Verhinderungspotential haben. Ein Parlament sollte sich dabei nicht vorschnell durch den Grundsatz der Gewaltenteilung davon abschrecken lassen, auch Beschleunigungsmaßnahmen im Bereich der Judikative in den Blick zu nehmen. Gerichtsorganisation und Gerichtsverfahrensordnungen beruhen auf Entscheidungen des Gesetzgebers. Dass zudem die Landesregierung einen erheblichen Einfluss auch auf die personelle Besetzung hoher Gerichtspositionen nehmen kann, ist den Abgeordneten des Landtags im letzten Jahr intensiv verdeutlicht worden.

Die Verfahren bei den Verwaltungsgerichten dauern nicht selten zu lange und können dadurch wichtige Vorhaben aus Industrie- und Energiewirtschaft verzögern. So benötigte das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen im Jahr 2022 allein bei erstinstanzlichen Verfahren im Bereich größerer Vorhaben im Gesamtdurchschnitt 14,2 Monate für den Abschluss eines Verfahrens, in 14,2 % der Verfahren sogar 37 Monate. Das kann schneller gehen. Es stellen aber nicht nur die Verfahrensdauern ein Hemmnis für notwendige Beschleunigungen und die nachhaltige Transformation der Volkswirtschaft dar. Auch inhaltlich scheint die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte sich ihrer Verantwortung für diese im Interesse der Gesamtgesellschaft liegenden Zielsetzungen nicht immer bewusst zu sein, was viel zu selten offen angesprochen wird. Ein inzwischen in Juristenkreisen sehr bekanntes Beispiel hierfür ist der auch für bauplanungsrechtliche Sachen zuständige 10. Senat des Oberverwaltungsgerichts in Münster, der sich durch gelegentlich schon

fast tendenziös gegen Vorhaben der Industrie und Energiewirtschaft ausgerichtete Entscheidungen auszeichnet. Erst jüngst hat das Bundesverwaltungsgericht ein Urteil dieses Senats zum Kraftwerk Datteln wegen rechtlich nicht tragfähiger Erwägungen aufgehoben und dem OVG in der mündlichen Verhandlung nach Berichten von Prozessbeteiligten einen Verstoß gegen Denkgesetze vorgeworfen (BVerwG, Urteil vom 7. Dezember 2023, 4 CN 4.22).

Die Möglichkeiten des Parlaments, auf die Rechtsprechung einzuwirken, sind aus guten verfassungsrechtlichen Gründen begrenzt. Dort, wo sie aber bestehen, sollten sie ebenfalls zum Bürokratieabbau und zur Beschleunigung genutzt werden. Ich schlage daher vor, auf die Einführung von Umwelt- und Planungskammern an den Verwaltungsgerichten und entsprechenden Senaten am Oberverwaltungsgericht hinzuwirken. Insoweit sollte ähnlich der Regelung in § 93 Abs. 1 des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG) für die landgerichtlichen Kammern für Handelssachen auf Bundesebene durch eine Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) eine Ermächtigung zugunsten der Landesregierungen geschaffen werden, bei den Verwaltungsgerichten und den Oberverwaltungsgerichten Kammern bzw. Senate für Umwelt- und Planungssachen zu bilden. In umwelt- und planungsrechtlichen Verfahren müssen die Verwaltungsgerichte häufig Fachgutachten in den Blick nehmen, die zuvor sorgfältig von Ingenieuren, Hydrologen oder Biologen erarbeitet worden sind. Dies verlangt einen Sachverstand, den die juristische Ausbildung nicht vermittelt. Die besonderen Spruchkörper für Umwelt- und Planungsrechtssachen sollten daher stets mit zwei ehrenamtlichen Richtern besetzt sein, die, vergleichbar den ehrenamtlichen Handelsrichtern, bestimmte fachliche Qualifikationen erfüllen, wie etwa langjährige Erfahrung im Bereich Planung oder gutachterlicher Tätigkeit im Rahmen von Genehmigungs- oder Planverfahren. Hierdurch würde sichergestellt werden, dass in Verfahren, bei denen im Schwerpunkt Fragen des Umwelt- und Planungsrechts zu klären sind, mit dem nötigen Sachverstand entschieden wird. So kann vermieden werden, dass Richterinnen und Richter ohne Blick für die praktischen Konsequenzen und ohne ausreichendes Fachwissen rechtliche Vorgaben so auslegen, dass letztlich die Realisierung von Projekten unmöglich wird.

31. Dezember 2023

Pauline Müller
Rechtsanwältin