

---

## 25. Umweltrechtliches Symposium

### Aktuelle Entwicklungen und Probleme beim Netzausbau

Institut für Umwelt und Planungsrecht der Universität Leipzig  
Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung - UFZ

Prüfungsumfang und -tiefe  
im gestuften Planungs- und Zulassungsverfahren

Rechtsanwalt Prof. Dr. Bernd Dammert  
Rechtsanwältin Silvia Tolkmitt

# Prüfungsumfang und -tiefe im gestuften Planungs- und Zulassungsverfahren

---

## **Gliederung:**

- I. Stufenmodelle und damit verfolgte Ziele
- II. Horizontale Stufen
- III. Vertikale Stufen
- IV. Sachliche Stufung durch Vorabentscheidung
- V. Ergebnisse
- VI. Ausblick

# Prüfungsumfang und -tiefe im gestuften Planungs- und Zulassungsverfahren

## Intro:

Sachverständigenrat für Umweltfragen, Sondergutachten Februar 2007

Umweltverwaltungen unter Reformdruck  
Herausforderungen, Strategien, Perspektiven

### „4.3.4 Die Modernisierung des Verwaltungsverfahrens zwischen Verfahrensbeschleunigung und Sicherung der Entscheidungsqualität

446. Obwohl die Zeitspanne von umweltbezogenen Zulassungsverfahren in den letzten 10 bis 15 Jahren bereits erheblich verkürzt werden konnte, dauert die **Suche nach weiteren Möglichkeiten zur Verfahrensbeschleunigung** an. (...) Diese sachlich **nicht gerechtfertigte Überbetonung der Genehmigungszeit** als Standortfaktor birgt zunehmend die Gefahr, dass das Verhältnis zwischen Verfahrensdauer einerseits und Verfahrens- bzw. Entscheidungsqualität andererseits in eine Schieflage gerät. So ist es insbesondere wenig realistisch anzunehmen, dass die derzeit im Fokus stehenden Verfahrensmodifikationen in Form eines **Abbaus von Verfahrenselementen**, einer Reduktion behördlicher Vorabkontrollen durch gesetzliche Genehmigungs- und Zustimmungsfiktionen oder ein Absehen von einer präventiven Genehmigungskontrolle ohne materielle Einbußen bei der Wahrnehmung der Aufgabe Umweltschutz realisierbar sein werden.

447. Es erweist sich als **zwingend erforderlich, die grundlegende Prämisse und die Bewertungsparameter der fortdauernden Beschleunigungsbestrebungen zu überdenken und zu korrigieren**. Zwar sind Bestrebungen zur Verfahrensverkürzung im Interesse eines möglichst effektiven Umgangs mit dem Faktor Zeit grundsätzlich zu begrüßen, **sie müssen jedoch an dem primären Ziel von Verfahrensausgestaltungen, nämlich der Sicherung eines qualitativ anspruchsvollen Vollzuges der gesetzlichen Aufgaben, ausgerichtet sein.**“

# Prüfungsumfang und -tiefe im gestuften Planungs- und Zulassungsverfahren

## Intro:

Sachverständigenrat für Umweltfragen, Sondergutachten Januar 2011

**Wege zur 100 % erneuerbaren Stromversorgung**

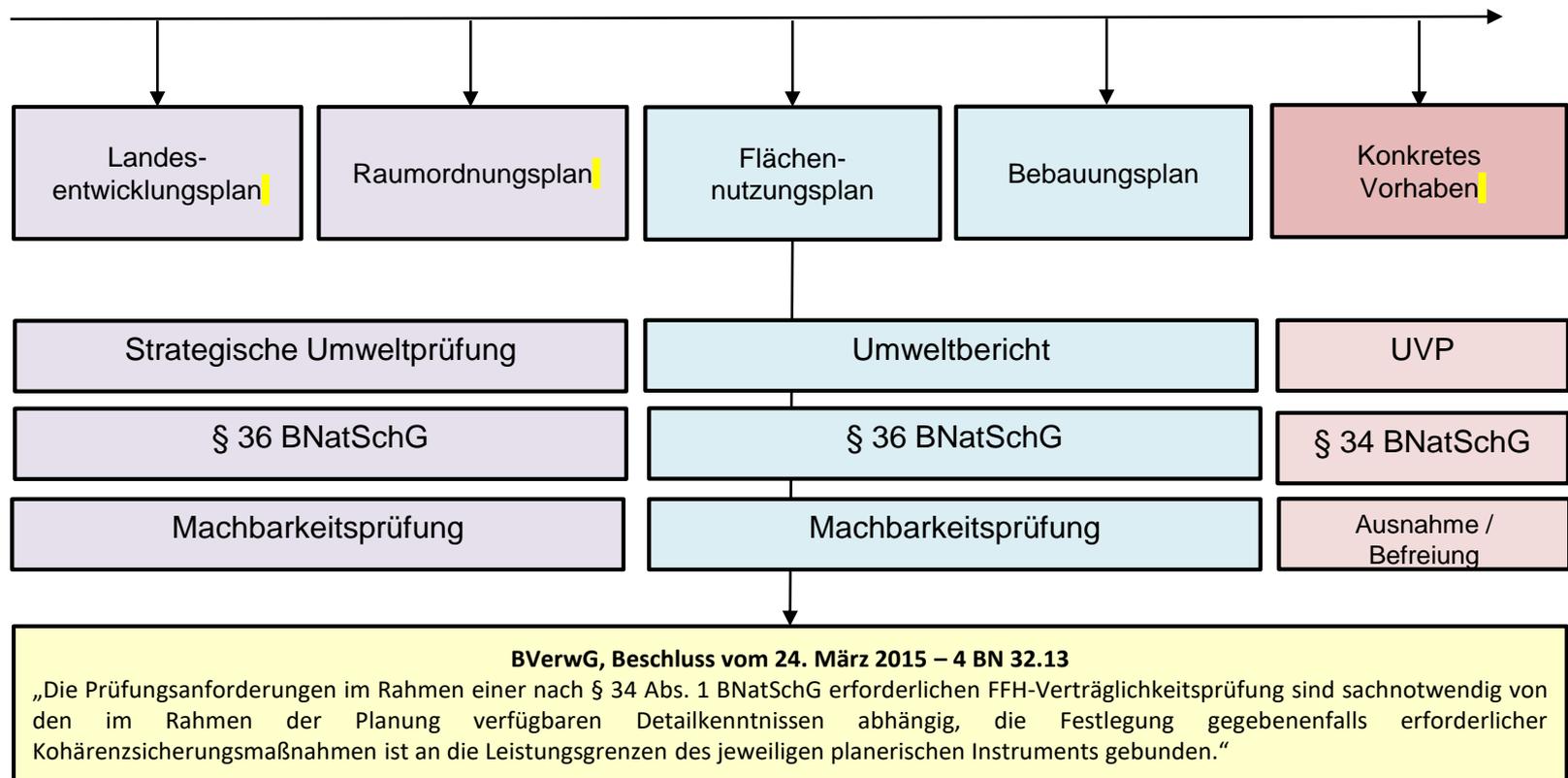
**„Verfahrensstufung mit transparenter Aufgabenzuweisung ohne Doppelprüfungen**

572. Eine zentrale Schwäche des aktuellen Rechtsrahmens ist der Zeitverlust, der durch unproduktive Doppelprüfungen entsteht. Hintergrund ist die weitgehend unklare Trennung zwischen Aufgaben der ganzheitlichen Raumplanung und der Fachplanung. Das die Raumplanung vordergründig auszeichnende Kriterium der Überfachlichkeit erweist sich als nicht hinreichend trennscharf. Durch die Integration der UVP erster Stufe in das Raumordnungsverfahren, verliert dieses seinen ursprünglichen Charakter als behördeninternes Abstimmungsverfahren und wandelt sich zu einem detailbezogenen quasifachplanerischen Verfahren (WAHL 1991, S. 213 f.), dessen Unterscheidung zum abschließenden Planfeststellungsverfahren für die beteiligten Privaten kaum nachvollziehbar ist, zumal die behördliche Praxis insoweit beträchtlich schwankt. Deshalb sollte eine künftige Verfahrensstufung hinreichend klar und damit für Behörden und Beteiligte hinreichend transparent sein. **Die Raumplanung könnte dazu auf den grundsätzlichen Ausgleich unterschiedlicher Raumnutzungsansprüche zurückgeführt werden**, wie es in den eher summarischen und schematischen Verfahren der hochstufigen Landesplanung und Regionalplanung angelegt ist (zum summarischen und schematischen Verfahren der hochstufigen Landesplanung: LAUTNER 1999, S. 88 ff.; Plädoyer gegen eine Überlastung der Raumordnungsverfahren: BUCHNER et al. 2008, S. 2). **Innerhalb der Fachplanung könnte zwischen netzbezogener Bedarfsplanung mit Identifikation vergleichsweise konfliktarmer Trassenkorridore und der kleinräumigen Konfliktbewältigung im Planfeststellungsverfahren differenziert werden.**“

# Prüfungsumfang und -tiefe im gestuften Planungs- und Zulassungsverfahren

## I. Stufenmodelle und damit verfolgte Ziele

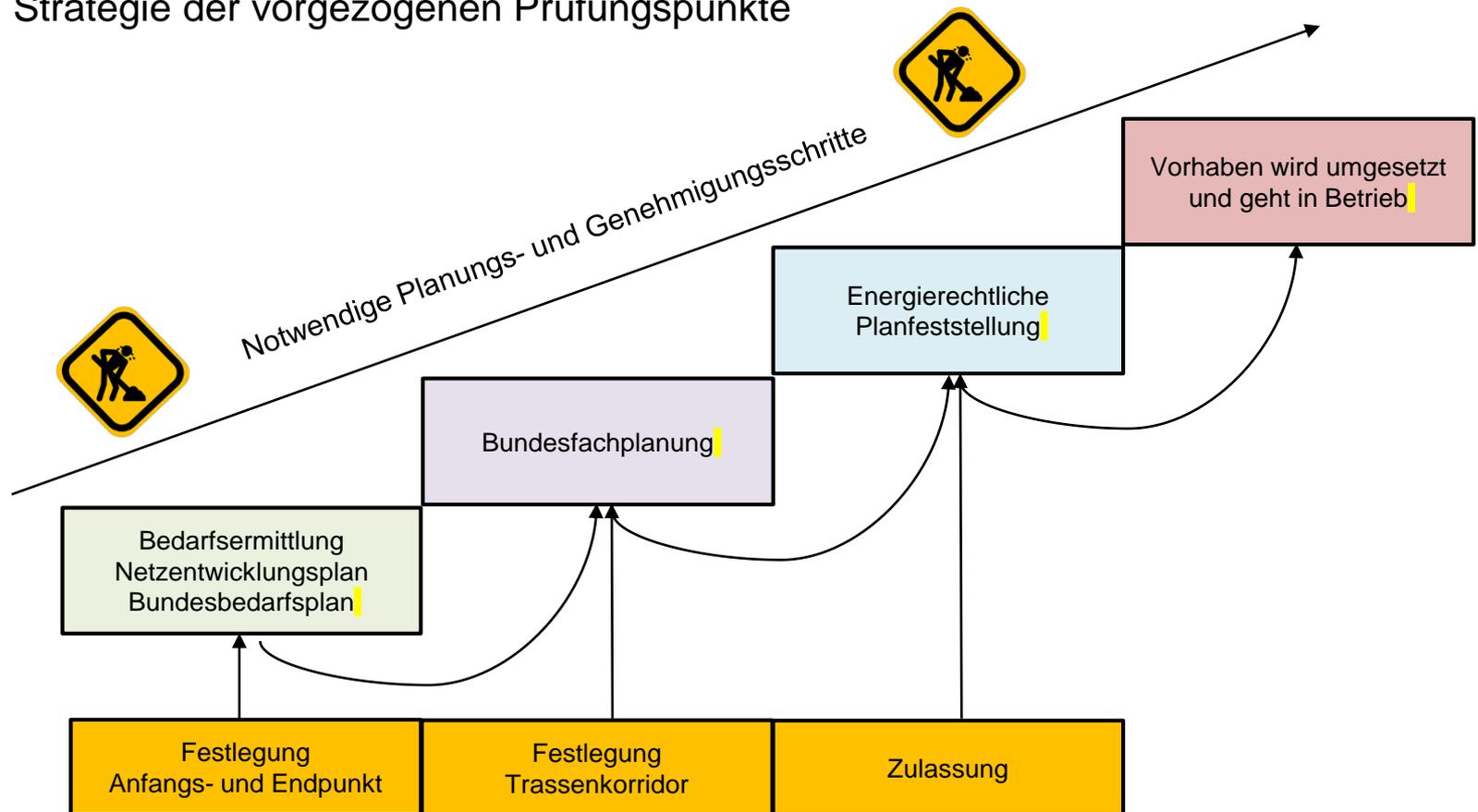
- Strategie der zunehmenden Konkretisierung



# Prüfungsumfang und -tiefe im gestuften Planungs- und Zulassungsverfahren

## I. Stufenmodelle und damit verfolgte Ziele

- Strategie der vorgezogenen Prüfungspunkte



Symbole: Pixabay

## I. Stufenmodelle und damit verfolgte Ziele

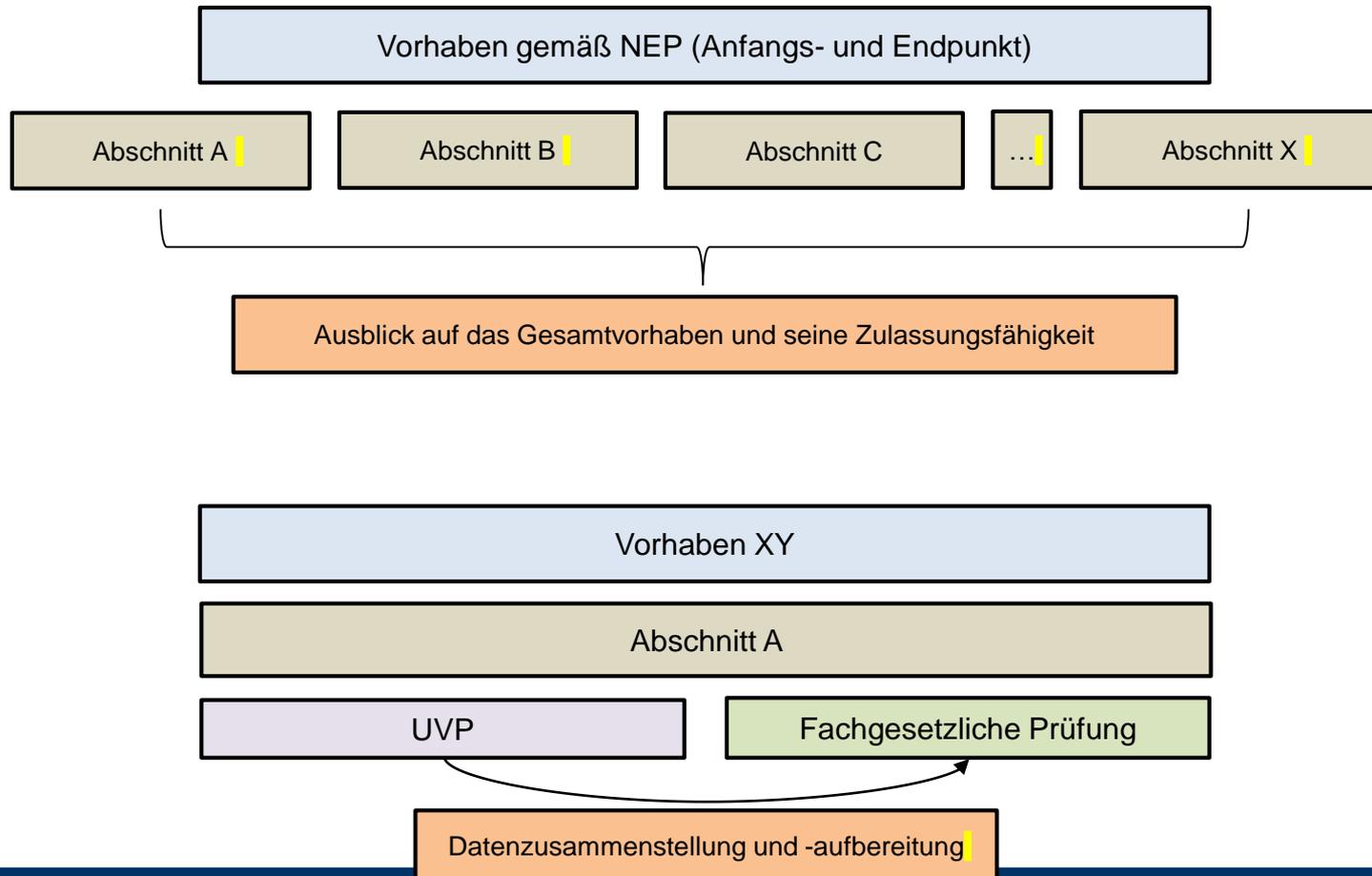
- Planungs- und Genehmigungsverfahren dienen dazu, die erforderliche **Legitimation** für die betreffenden Vorhaben zu schaffen.
- Gestufte Planungs- und Zulassungsverfahren sollen die **Komplexität für die Sachentscheidung reduzieren**, ohne die Komplexität des betreffenden Entscheidungsgegenstandes zu ignorieren. Anschauliches Beispiel dafür ist die allseits bekannte Abschnittsbildung als horizontale Stufung.
- Moderne Planungs- und Zulassungsverfahren sollen heute aber noch mehr leisten können: Aufgabenerfüllung durch den Staat, **frühzeitige Partizipation, Gewinnung von Akzeptanz, beschleunigte Planungsprozesse**, Generierung von Wissen, Berücksichtigung von europäischem Planungsrecht (TEN-VO) usw.
- Die angestrebte **Vermeidung von Doppel- und Mehrfachprüfungen** und die mögliche **Abschichtung des Prüfungsumfangs** von Stufe zu Stufe geht bei der vertikalen Stufung zwingend mit einer „Hochzoning“ des Prüfgegenstandes einher.

Grundsätzlich gibt es zwei unterschiedliche Strategien:

- Verfahrensstufung als sukzessive Konkretisierung der Planung und sich aufbauende Wissensgenerierung
- Verfahrensstufung zur vorgezogenen Prüfung von Einzelaspekten und Erzeugung von Bindungswirkungen für die nächste Stufe

# Prüfungsumfang und -tiefe im gestuften Planungs- und Zulassungsverfahren

## II. Horizontale Stufen



## II. Horizontale Stufen

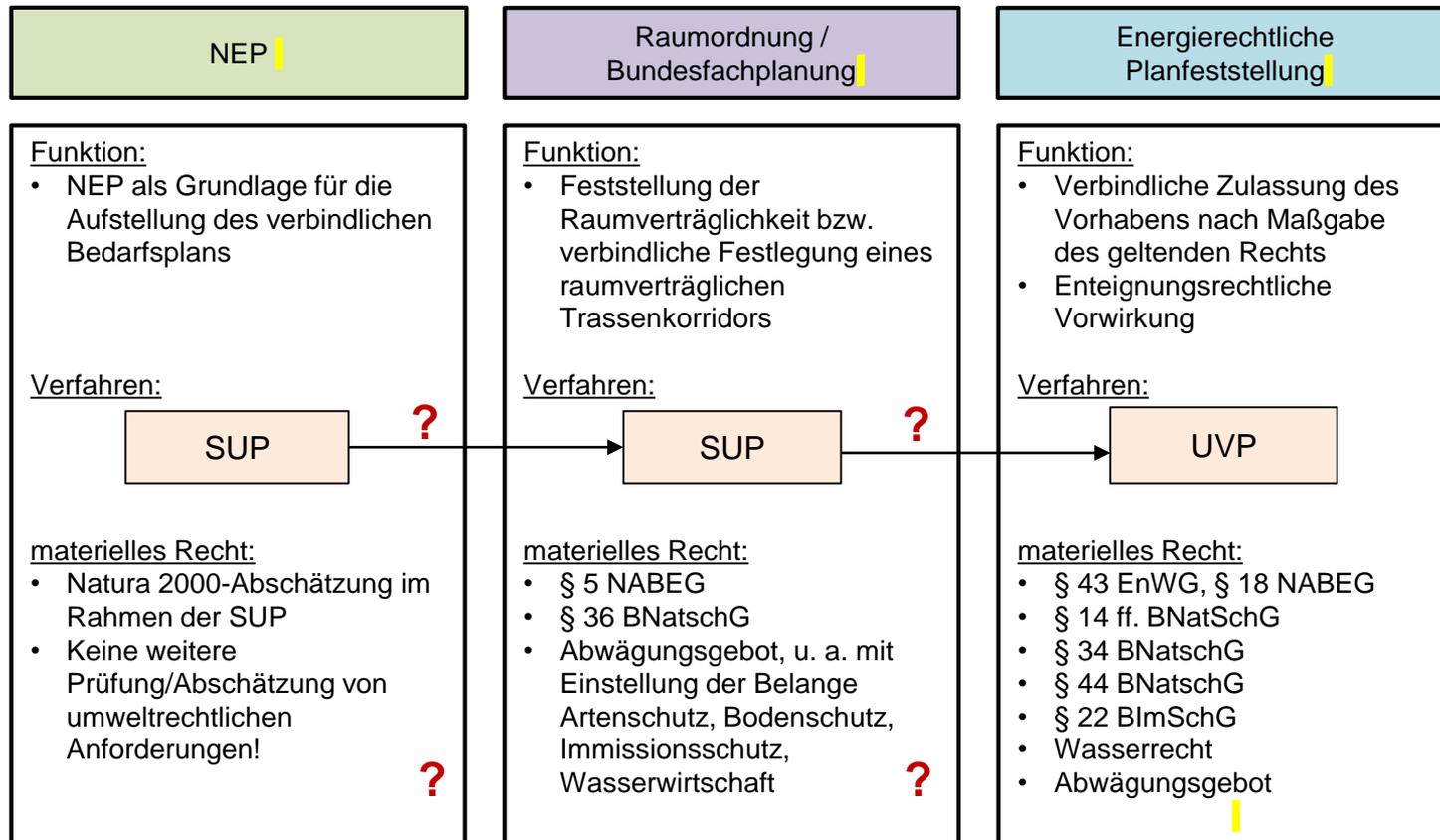
- Die horizontale Stufung bzw. Aufteilung eines Vorhabens im Wege der **Abschnittsbildung** dient der Reduzierung der Komplexität (quantitativ) und ist geübte Praxis. Die grundsätzliche Zulässigkeit einer Abschnittsbildung steht außer Frage. Die Voraussetzungen sind durch die Rechtsprechung (BVerwG, Urteil vom 15.12.2016 - BVerwG 4 A 4.15) geklärt.

Auf die zusätzlichen Anforderungen im Kontext UVP ist zu achten:

- Es besteht keine Notwendigkeit für eine Gesamt-UVP. Der fachplanerische Begriff des Vorhabens (hier: Abschnitt) ist mit dem UVP-rechtlichen Begriff des Projekts identisch. Gegenstand und Bezugspunkt der UVP ist deshalb immer der zur Zulassung beantragte Abschnitt.
  - Für das fachplanerische Abwägungsgebot ist es aber erforderlich und zugleich ausreichend, dass eine summarische Prüfung stattfindet, ob der Verwirklichung des Gesamtvorhabens von vornherein unüberwindbare Hindernisse entgegenstehen; siehe BVerwG, Urteil vom 12. August 2009 - 9 A 64.07; bestätigt durch BVerwG, Urteil vom 10.11.2016 - 9 A 18.15 (Elbquerung BAB 20); siehe auch § 29 Abs. 1 UVPG für Teilzulassungen
- Die **horizontale Stufung innerhalb des abzuarbeitenden Prüfprogramms**, konkret im Verhältnis zwischen UVP und fachgesetzlich vorgeschriebener Prüfung sowie fachplanerischer Abwägung ist ebenso bekannt und bereitet regelmäßig keine großen Schwierigkeiten.

# Prüfungsumfang und -tiefe im gestuften Planungs- und Zulassungsverfahren

## III. Vertikale Stufen



## III. Vertikale Stufen

- **Idealer strategischer Ansatz** ist die Abschichtung von entscheidungserheblichen Themen im Verhältnis der einzelnen Stufen untereinander; siehe z. B. § 29 Abs. 2, § 49 Abs. 2 UVPG und § 23 NABEG.
  
- **Voraussetzung** dafür ist:
  - Stufenübergreifendes Vorausdenken (ebenspezifisches Prüfprogramm, Schnittstellen und Schnittmengen, gegebenes Abschichtungspotential)
  - Steuerung durch die zuständige Behörde, frühzeitige und gezielte Festlegung des Untersuchungsrahmens (Fachplanung und SUP/UVPG)
  - klare behördliche Kommunikation gegenüber allen Beteiligten
  - eindeutige Angaben zur Abschichtung und zum vertieften Prüfungsbedarf auf der nächsten Stufe in der jeweiligen Entscheidung
  
- **Hindernisse** dafür sind:
  - Fehlende Vollständigkeit der Erkenntnisse auf der vorgelagerten Stufe; Grenzen der Erkenntnismöglichkeit
  - Fehlende Daten oder fehlende Aktualität der Daten
  - große zeitliche Abstände zwischen den einzelnen Stufen
  - Kommunikationsschwierigkeiten
  - Öffentlichkeitsbeteiligung auf jeder Ebene (siehe aber BVerwG, Urteil vom 10.11.2016 - BVerwG 9 A 18.15 (Elbquerung BAB 20))

## IV. Sachliche Stufung durch Vorabentscheidungen

- Beispiel 1: Bauvorbescheid
  - Klärung von Teilfragen vorab, aber ohne Gestattungswirkung
  
- Beispiel 2: vorzeitiger Beginn/vorzeitiger Baubeginn
  - Durchführung bestimmter Maßnahmen vor Abschluss des Planfeststellungsverfahrens; siehe § 44c EnWG und § 18 Abs. 5 NABEG
  - Voraussetzung u. a.: mit der Planfeststellung kann gerechnet werden, es besteht ein Interesse an der vorgezogenen Durchführung
  - aber: keine Bindungswirkung für nachfolgende Planfeststellungsentscheidung
  
- Beispiel 3: Teilgenehmigungen
  - Durchführung von Einzelmaßnahmen
  - Voraussetzung u. a.: positives Gesamturteil, durchgeführte Öffentlichkeitsbeteiligung

## V. Ergebnisse

- Die Zulässigkeit der Vorhaben bestimmt sich stets nach dem geltenden materiellen Recht im Zeitpunkt der Zulassungsentscheidung. Die Vorhabenträger haben die für die Beurteilung der Zulässigkeit auf der jeweiligen Ebene notwendigen Unterlagen vorzulegen.
- Verfolgt das gestufte Planungs- und Zulassungsverfahren das Ziel, Abschichtungen vorzunehmen, erfordert dies eine „Hochzonung“ der jeweiligen Prüfungspunkte auf die vorgelagerte Ebene. Das gilt erst Recht dann, wenn für die nächste Stufe bestimmte bindende Festlegungen getroffen werden.
- Verfolgt das gestufte Planungs- und Zulassungsverfahren das strategische Ziel der sukzessiven Konkretisierung und des Erkenntnisgewinns, fokussieren sich Prüfungsumfang und -tiefe auf die ebenspezifischen Fragestellungen.
- Zulässig ist auch eine Kombination aus beiden strategischen Zielen. In jedem Fall bedarf es frühzeitig und themenkonkret der Festlegung für eine Abschichtung und/oder eine sukzessive Konkretisierung, um eine zufällige und intransparente Herangehensweise zu vermeiden.

Lösung: abschichtungsbezogenes Mastering

## VI. Ausblick

- Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren durch Wegfall einzelner Stufen (siehe z. B. Verzicht auf Bundesfachplanung nach § 5a NABEG, Absehen von Raumordnungsverfahren nach § 16 ROG); Prüfungsanforderung geraten nicht in Wegfall, sondern verschieben sich dadurch auf die nachfolgende Ebene
- Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren durch „Herausnahme“ einzelner Maßnahmen aus dem gestuften Programm (siehe z. B. Änderungen im Anzeigeverfahren nach § 43f EnWG oder § 25 NABEG oder Freistellung von der Planfeststellungspflicht (neu im AEG)); verfahrensrechtliche Differenzierung mit Auswirkungen auf Prüfungsumfang und -tiefe
- Hoffentlich fortgesetzt: Unterstützende Klärung und Bestimmung von Prüfungsumfang und -tiefe durch normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften sowie fachliche Standardisierung
- Hoffentlich in der Zukunft: Erleichterung bei der Bewältigung des Prüfungsumfangs und der -tiefe durch die Bereitstellung von brauchbaren Datenbanken

---

## 25. Umweltrechtliches Symposium

### Aktuelle Entwicklungen und Probleme beim Netzausbau

Institut für Umwelt und Planungsrecht der Universität Leipzig  
Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung - UFZ

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!