

## **Bremsen für Infrastrukturausbau und Gewerbeansiedlungen lösen**

Ob die Bahnverbindung von Emmerich nach Basel, der Autobahnausbau der A 20, die Stromnetzausbauprojekte wie der SuedLink oder die Elbvertiefung – der Infrastrukturausbau stockt auf breiter Front. In Deutschland sind die Zeiträume von der Bedarfsfeststellung bis zur Fertigstellung von Infrastrukturen wesentlich länger als in vielen anderen Ländern, wie Dänemark, die Niederlande und die Schweiz. Sie können Jahre, nicht selten sogar Jahrzehnte dauern. Betroffen sind Verkehrswege, Stromtrassen und die Breitbandverkabelung. Gleiches gilt vielfach für die Genehmigung von Gewerbeansiedlungen.

Da die Modernisierung der Infrastruktur nicht mit den Anforderungen Schritt hält, geben Unternehmen diesen wichtigen Standortfaktoren keine guten Noten. So wird die Verkehrsinfrastruktur im DIHK-Unternehmensbarometer zur Bundestagswahl 2017 nur mit der (Schul-)Note 3,5 bewertet, für die Digitalisierung gar nur mit einer 3,7.<sup>1</sup> Auch die Beschleunigung des Stromnetzausbaus ist eine Top-Forderung der Unternehmen, wie das Energiewendebarometer 2018 der IHK-Organisation zeigt.<sup>2</sup> Bei gravierenden Infrastrukturdefiziten können Unternehmensansiedlungen nicht realisiert werden, stehen vorhandene Standorte zur Disposition oder erhöhen sich die Kosten für Unternehmen in erheblichem Umfang. Betroffen sind beispielsweise Hersteller von Industrieanlagen, die geeignete Wege für ihre Schwertransporte benötigen, genauso wie der Start-up-Unternehmer, der mit seinen Kunden über schnelles Internet verbunden sein muss.

---

<sup>1</sup> Vgl. DIHK, Ein Koalitionsvertrag für Investitionen – Das IHK-Unternehmensbarometer zur Bundestagswahl 2017, S. 4.

<sup>2</sup> Vgl. DIHK, Akzeptanz in der Wirtschaft schwindet – IHK-Energiewende-Barometer 2018, S. 21.

Die deutsche Wirtschaft empfiehlt die folgenden zehn Maßnahmen. Sie beschleunigen die Plan- und Genehmigungsverfahren für Infrastrukturvorhaben und Gewerbesiedlungen effektiv und sind schnell umsetzbar:

### **1. Für einheitliche Verfahren für alle Infrastrukturen**

Erster Schritt für den Neu- und Ausbau von Autobahnen, Eisenbahnschienen und Energietrassen ist die Feststellung des Bedarfs. Es folgen das Raumordnungsverfahren, die Linienbestimmung und schließlich das Planfeststellungsverfahren für die detaillierte Planung und die Zulassung des Vorhabens. Im Fall länderübergreifender Vorhaben im Stromübertragungsnetz ersetzt die Bundesfachplanung das Raumordnungsverfahren. Diese Regelungsintensität und -dichte auf den unterschiedlichen Verfahrensstufen verkompliziert Planung und Bau von Infrastrukturvorhaben.

#### **DIHK-Vorschlag:**

Alle Infrastrukturvorhaben sollten grundsätzlich nach einheitlichen Regeln in einheitlichen Verfahren geplant werden. Vorgaben aus den Fachgesetzen sollten dazu weitestmöglich in das allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz zurückgeführt werden - zugunsten eines Planverfahrens für Infrastrukturvorhaben. Spezialgesetzliche Vorgaben für Planverfahren beispielsweise im Bundesfernstraßengesetz oder dem Netzausbauplanungsbeschleunigungsgesetz erscheinen zu einem guten Teil entbehrlich. Bewährte Planungsinstrumente aus Fachgesetzen mit Beschleunigungspotenzial, wie zum Beispiel eine Stichtagsregelung oder die Verpflichtung alle Planungsunterlagen auch digital zur Verfügung zu stellen, können durch die Überführung in das allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz für alle Planverfahren nutzbar gemacht werden.

### **2. Planungsstufen für Infrastrukturvorhaben reduzieren**

Für die Planung aller Infrastrukturvorhaben – dies gilt für Verkehrsinfrastrukturvorhaben ebenso wie für den Stromnetzausbau – sind mehrstufige Planungs- und Genehmigungsverfahren erforderlich. Für Bundesfernstraßen sind zunächst die Bundesverkehrswegeplanung, das Raumordnungsverfahren, die Linienbestimmung und das Planfeststellungsverfahren vorgeschrieben. Für den Ausbau des Höchstspannungsleitungsnetzes wird der Bedarf über den Netzentwicklungsplan ermittelt. Es folgen der Bundesbedarfsplan, die Bundesfachplanung und das Planfeststellungsverfahren. Diese einzelnen Verfahrensschritte nehmen sehr viel Zeit in Anspruch und es kommt auf den einzelnen Verfahrensstufen zu immer wiederkehrenden Prüfungsschritten.

#### **DIHK-Vorschlag:**

Die Verfahrensstufen sollten reduziert werden. Vorzugswürdig erscheint ein integriertes Verfahren (Hauptsacheverfahren), beispielsweise durch entsprechende Ausgestaltung des Planfeststellungsverfahrens. Damit können einzelne Verfahrensstufen,

im Verkehrsbereich etwa die Linienbestimmung, entfallen. Beim Stromnetzausbau wäre die Bundesfachplanung gemäß §§ 4ff NABEG entbehrlich. Die Integration der einzelnen Verfahrensstufen in das Hauptsachverfahren reduziert die Dauer der Verfahren erheblich, da auch doppelte Gutachten, Öffentlichkeitsbeteiligungen und Umweltprüfungen entfallen würden.

### **3. Gewerbeentwicklungen beschleunigen**

Möchte sich ein Gewerbe- oder Industriebetrieb ansiedeln oder seinen Firmensitz erweitern, ist grundsätzlich ein zweistufiges Bauleitplanverfahren durch Flächennutzungs- und Bebauungsplan erforderlich – jeweils mit Umweltprüfung. Zudem benötigt das Unternehmen eine Bau- oder immissionsschutzrechtliche Genehmigung für die Zulassung des Vorhabens. Auch dieser Verfahrensablauf enthält Doppelprüfungen beispielsweise von Umweltvorgaben und durch die mehrfache Beteiligung der Öffentlichkeit.

#### **DIHK-Vorschlag:**

Um Doppel- und Mehrfachprüfungen für Gewerbe- und Industrieansiedlungen zu vermeiden, schlägt der DIHK vor, ein Verfahren einzuführen, in dem das Bauleitplanverfahren und die integrierte Zulassungsentscheidung zusammengefasst werden können. Beispielsweise kann dies durch eine Integration von Plan- und Zulassungsverfahren in das Baurecht erfolgen, in dem die planungsrechtlichen Vorgaben im Baugesetzbuch erweitert werden (§ 12a BauGB und § 38a BauGB). Dies hat auch den Vorteil, dass Gutachten und sonstige Unterlagen nur einmal erstellt und zur Verfügung gestellt werden müssen bzw. geprüft werden kann, ob ein älteres Gutachten lediglich der Aktualisierung bedarf. Ziel ist, die Aufstellung eines neuen Bebauungsplans oder die Änderung eines bestehenden Bebauungsplans sowie das Genehmigungsverfahren zu einem einheitlichen Verfahren zusammenzufassen. Damit bleibt die kommunale Planungshoheit bestehen.

### **4. Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren verbessern**

Ob beim Bau oder Ausbau von Straßen, Schienen oder Leitungsmasten, eine förmliche Einbeziehung der Öffentlichkeit von findet auf allen Verfahrensstufen statt. Oftmals ist neben der Möglichkeit zur Stellungnahme auch zwingend ein Erörterungstermin vorgesehen. Das führt bei den Betroffenen und Beteiligten häufig zu Verwirrung, weil nicht mehr nachvollziehbar ist, ob und wann es wichtig ist, die eigenen Belange einzubringen. Auch bleibt häufig unklar, wann und wie Bauvorhaben eigentlich realisiert werden. Schließlich wird die Komplexität der Verfahren teilweise auch ausgenutzt, um Vorhaben zu verzögern.

#### **DIHK-Vorschlag:**

Der DIHK setzt sich dafür ein, die Öffentlichkeitsbeteiligung einfacher und transparenter zu gestalten. Der DIHK schlägt vor, die Öffentlichkeitsbeteiligung in einem stärker integrierten und strukturierten Verfahren (Hauptsachverfahren) nur einmal

vorzusehen und in den nachfolgenden Stufen innerhalb des Verfahrens darauf zu verweisen. Außerdem sollte ein Erörterungstermin im Hauptsacheverfahren nur stattfinden, wenn weitere, für die Verfahrensentscheidung wesentliche Erkenntnisse aus der Diskussion zu erwarten sind. Die Präklusion sollte wieder gestärkt werden.

## **5. Mit Digitalisierung neue Wege beschreiten**

Viele Infrastrukturvorhaben werden bisher analog geplant. Zudem stehen die relevanten Unterlagen wie Planungsunterlagen, Untersuchungsberichte oder Gutachten nicht im Internet zur Verfügung. Beispielsweise sind Untersuchungen von Flora und Fauna, Gewässer- oder Luftqualität und die daraus gewonnenen Daten über Umweltzustände nicht von anderen Vorhabenträgern verwendbar.

Durch die mangelnde Transparenz ist überdies für die Öffentlichkeit häufig nicht nachvollziehbar, auf welcher Planungs- oder Realisierungsstufe sich das jeweilige Vorhaben gerade befindet – beispielsweise wann die Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgt, ob es schon konkrete Planungen zur Trassenführung gibt und wann mit den Bauarbeiten begonnen wird. Parallele oder spätere Vorhaben kennen zudem nicht die Ergebnisse bestehender Untersuchungen und Gutachten oder können darauf nicht zugreifen. Nicht selten führt dies zu einer doppelten Arbeit bei der Erhebung von Umwelt- und Naturzuständen.

### **DIHK-Vorschlag:**

Der DIHK plädiert deshalb dafür, eine gesetzliche Verpflichtung in das allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz aufzunehmen, damit zukünftig alle nicht vertraulichen Planungsunterlagen auch online über zentrale Landesportale bzw. bei Bundesvorhaben über ein zentrales Bundesportal abrufbar sind. Dadurch wird für mehr Verfahrensinformation und -transparenz gesorgt. Zudem sollten Öffentlichkeitsbeteiligungsprozesse zukünftig digital ermöglicht werden, neben der Offenlage in den Amtsstuben. Um Doppelerhebungen der Umweltbedingungen an Standorten zukünftig zu vermeiden, sollten die gewonnenen Daten über Flora- und Fauna, Gewässer- oder Luftzustände zukünftig zentral hinterlegt und kartiert werden. So können spätere oder parallele Planungen auf diese Erkenntnisse zurückgreifen. Bei großen und komplexen Infrastrukturvorhaben kann zudem die Anwendung von BIM (Building Information Modeling) die Transparenz bei der Einbindung von Betroffenen erhöhen – z. B. durch die dreidimensionale Darstellung von geplanten Vorhaben – und einen Beitrag zur Beschleunigung der Verfahren leisten.

## **6. Projektmanager erleichtern und beschleunigen Planverfahren**

Für Fernstraßen, Schienenwege und Wasserstraßen des Bundes soll künftig die Option bestehen, einen Projektmanager zu beauftragen. Dadurch können Aufgaben gebündelt und Prozesse effizienter gestaltet werden. Für Schienenwege wird das Eisenbahn-Bundesamt Planfeststellungs- und Genehmigungsbehörde, während für Autobahnen die Zuständigkeit für die Planung zur neuen "Infrastrukturgesellschaft für

Autobahnen und andere Bundesfernstraßen" (IGA) und das Fernstraßen-Bundesamt (FBA) wechselt.

#### **DIHK-Vorschlag:**

Die Berufung eines Projektmanagers empfiehlt sich für alle komplexeren Infrastrukturvorhaben. Damit können fehlende personelle Ressourcen in den Verwaltungen ausgeglichen werden. Außerdem bringt er hinreichende praktische Erfahrungen für die betreffenden Projekte mit. Weitere Beschleunigungspotenziale sollten durch die Bündelung von Zuständigkeiten beim Projektmanager erreicht werden.

### **7. Die Dauer von Gerichtsverfahren verkürzen**

Klagen Nachbarn oder Umweltverbände gegen ein Vorhaben, beispielsweise zum Autobahnausbau oder einer Energietrasse, so ist in der Regel der Gerichtsweg vor dem Verwaltungsgericht eröffnet. Häufig wird der Streit durch alle Instanzen ausgetragen, das heißt, es urteilt in zweiter Instanz das Oberverwaltungsgericht, bis dann häufig Jahre später das Bundesverwaltungsgericht rechtskräftig entscheidet.

#### **DIHK-Vorschlag:**

Bei infrastrukturellen und industriellen Großvorhaben sollte grundsätzlich eine erstinstanzliche Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte eingeführt werden. Damit können erhebliche Beschleunigungseffekte erzielt werden und es verbleibt eine Tatsacheninstanz für die Aufklärung des Falls. Um bei den Oberverwaltungsgerichten selbst für einen guten, reibungslosen Prozessablauf zu sorgen, könnten Fachsenate – wie bereits in einigen Geschäftsordnungen der Bundesländer vorgesehen – über diese Großvorhaben mit überörtlicher Wirkung entscheiden. Damit kann die Sachverhaltsaufklärung fachlich versiert und effektiv erfolgen. Darüber hinaus sollte eine Regeldauer für Gerichtsverfahren gesetzlich vorgeschrieben sein, so dass kein Verfahren länger als 12 Monate dauert. Schließlich setzt sich der DIHK dafür ein, dass die Möglichkeiten der Digitalisierung in der Justiz voll ausgeschöpft werden und die Klage- und Planungsunterlagen grundsätzlich digital auf der Basis von standardisierten Austauschformaten übermittelt und transparent zugänglich gemacht werden.

### **8. Genehmigungsfreiheit bei Ersatzneubauten erweitern**

Bei vielen Baumaßnahmen geht es lediglich um Erweiterungen bestehender Verkehrswege oder sogar nur um den Ersatz maroder Verkehrsanlagen. Insbesondere bei Ersatzneubauten sind die Eingriffe in die Natur und die Konsequenzen für Anwohner deutlich geringer als bei der Neuanlage eines Verkehrsweges. Häufig ergeben sich in der Folge sogar Verbesserungen, beispielsweise beim Schallschutz. Dennoch muss auch bei Ersatzneubauten ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden.

**DIHK-Vorschlag:**

Dort, wo es lediglich um den Ersatz bereits bestehender Verkehrsanlagen, wie beispielsweise Brücken geht, sollte auf die Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens zugunsten einer Plangenehmigung verzichtet werden.

**9. Langfristige Finanzierung und Planung sicherstellen**

Die Unterfinanzierung bei öffentlicher Infrastruktur in der Vergangenheit hat dazu geführt, dass die Planungskapazitäten bei Infrastrukturbetreibern, Verwaltungen und Planungsbüros heruntergefahren wurden. Die Planungskapazitäten hielten mit den jüngsten Steigerungen der Haushaltsmittel nicht mit. Dies führt dazu, dass es inzwischen kaum noch planfestgestellte „Schubladenprojekte“ gibt. Nun müssen diese Planungskapazitäten wieder erhöht werden.

Dabei gibt es zahlreiche Hemmnisse:

1. Es gibt derzeit zu wenige Bauingenieure, insbesondere für den Bereich Verkehrswegebau.
2. Die Ausbildung von Nachwuchs benötigt Zeit. Wer sich aktuell für ein einschlägiges Studium entscheidet, wird erst in einigen Jahren als Fachkraft zur Verfügung stehen.
3. Infrastrukturbetreiber, Verwaltungen und Planungsbüros agieren bei der Schaffung neuer Stellen vorsichtig, wenn sie nicht absehen können, wie lange die Investitionsmittel auf dem derzeit hohen Niveau bleiben.

**DIHK-Vorschlag:**

Die Finanzierungslinie für Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur sollte längerfristig abgesichert werden. Dies gilt für alle Baulasträger gleichermaßen. Nur dann werden die erforderlichen personellen Kapazitäten geschaffen und sehen junge Menschen in diesem Bereich eine berufliche Perspektive.

**10. Planungssicherheit für Vorschriften im Umweltrecht schaffen**

Immer wieder stößt die Planung von Infrastrukturprojekten in Deutschland – ob Elbvertiefung oder A 20 – auf Schwierigkeiten bei der Anwendung umweltrechtlicher Vorschriften. Die meist aus Europa stammenden Vorgaben müssen für die planerische Praxis erst interpretiert werden. Dafür notwendige Präzisierungen meidet der Bundesgesetzgeber jedoch in der Regel, um möglichen Konflikten mit dem Europarecht aus dem Weg zu gehen. Zudem führt eine sich schneller als die Planung von Vorhaben ändernde Rechtslage immer wieder zu Unsicherheiten und erneuten Gutachten.

In der Folge ergeben sich Schwierigkeiten bei der Planung und Rechtsstreitigkeiten, die nicht selten in langwierige Gerichtsverfahren münden. Besonders im Natur- und Gewässerschutz fehlen bisher verbindliche Normen etwa für die Kompensation von

Eingriffen in die Natur, der Kumulation von Vorhaben oder dem Verschlechterungsverbot der Wasserrahmenrichtlinie.

**DIHK-Vorschlag:**

Um für Planungsbehörden und Vorhabenträgern Rechtssicherheit zu schaffen, sollte der Bundesgesetzgeber eindeutige Standards im Umweltrecht schaffen. Sie sollten auf dem Verordnungsweg mit der Anhörung beteiligter Kreise und unter Beteiligung des Bundestages (bspw. § 48b BImSchG) erlassen werden und nicht allein auf Verwaltungsvorschriften beruhen. Ihnen wird häufig gerichtlich widersprochen und die betroffene Wirtschaft selten angehört.

Damit erreichte Planungsleistungen nicht durch rechtliche Änderungen wieder infrage gestellt werden, sollte eine Stichtagsregelungen als maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage aufgenommen werden.