

# Analyse der Policy Paper zur Planungsbeschleunigung

---

Mit dem Krieg in der Ukraine wird Europa sich von russischen Energieimporten unabhängig machen müssen. Ein Teil der Antwort besteht im Ausbau der erneuerbaren Energien und der drastischen Beschleunigung dieses Ausbaus. Das vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) vorgelegte Maßnahmenpaket soll noch vor der Sommerpause in Kraft treten. Damit sollen nicht nur die finanziellen Belastungen von Unternehmen und Privathaushalten gemindert, sondern auch der Ausbau von erneuerbaren Energien und deren Infrastrukturen beschleunigt werden.

Neu sind diese Überlegungen nicht. Die aktuelle Lage hat ihnen jedoch eine andere Bedeutung verliehen. Denn der Ausbau der erneuerbaren Energien ist bereits einer der zentralen Aspekte des Koalitionsvertrags zwischen SPD, Grünen und FDP. Um bis spätestens 2045 Klimaneutralität zu erreichen, wollte die Koalition die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsprozessen bereits in den ersten Monaten ihrer Amtszeit auf den Weg bringen. Die noch im Dezember gesetzten Ausbauziele sind mittlerweile überholt. Neuesten Überlegungen in der Koalition zufolge soll die gesamte Stromversorgung in Deutschland bereits 2035 klimaneutral sein. Der vorliegende Entwurf des EEG definiert dafür einen Zubau an erneuerbaren Kapazitäten auf 110 GW Windenergie an Land, 30 GW zu See und bis zu 200 GW Photovoltaik (Freifläche). Dieser Anstieg an Erzeugungskapazitäten erfordert gleichzeitig einen Ausbau des Stromnetzes und den Aufbau eines Wasserstoffnetzes, um Engpässe zu vermeiden und Versorgungssicherheit zu garantieren.

## Umdenken bei Planung und Genehmigung

---

Um den neuen Anforderungen gerecht zu werden, braucht es ein Umdenken bei Planung, Genehmigung und Ausbau von Energieinfrastrukturen. Zu häufig wurden in der Vergangenheit die administrativen Verfahren der Planung und Genehmigung als Hemmnisse für den beschleunigten Ausbau von Infrastruktur angeführt. Dies betrifft nicht nur Energieinfrastruktur wie Erzeugungsanlagen und Netze, sondern auch Verkehrsinfrastruktur wie Straßen, Brücken und Schienenwege sowie Industrieanlagen. Im Koalitionsvertrag wurde eine Reihe von Maßnahmen zur Verfahrensbeschleunigung festgehalten, deren übergeordnetes Ziel die Reduktion der Verfahrensdauer um mindestens die Hälfte ist. Dabei spielen

die Modernisierung, Digitalisierung und verbesserte personelle Ausstattung der relevanten Behörden eine grundlegende Rolle, ebenso wie Anpassungen im Planungs- und Genehmigungsrecht. Weitere Vorhaben beinhalten eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung und frühe Fristen und Stichtage innerhalb der Behörden. Zudem räumt der Koalitionsvertrag dem Bau von systemrelevanten Infrastrukturen, die dem Erreichen der Klimaziele dienen, Priorität ein. Energieinfrastruktur und die Elektrifizierung von Bahntrassen sollen gesetzlich als Projekte von öffentlichem Interesse und im Dienst der öffentlichen Sicherheit festgehalten werden.

Bereits im Vorfeld der Bundestagswahl 2021 haben sich zahlreiche relevante Umwelt- und Wirtschaftsverbände sowie weitere Stakeholder aus dem vorpolitischen Umfeld mit ihren Vorschlägen zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren positioniert. Der Umfang und die Inhalte zeigen deutlich, dass es an Komplexität und Handlungsbedarf nicht mangelt. Die Vorschläge der einzelnen Stakeholder reichen von Vorhaben, die sich an die Vorhabenträger richten und auf freiwilliger Basis umsetzbar sind bis hin zu legislativen Vorhaben, die eine Änderung des Grundgesetzes erfordern. Insgesamt 14 Policy Paper wurden von uns qualitativ kategorisiert, verglichen – auch um wiederholt gemachte Vorschläge einordnen und Kontroversen identifizieren zu können. Für diesen Vergleich wurden außerdem die Vereinbarungen des Koalitionsvertrags zwischen SPD, Grünen und FDP als Referenz herangezogen.

Die Absender der jeweiligen Policy Paper lassen sich grob einteilen in Think Tanks (Agora Energiewende, Agora und Stiftung Klimaneutralität, Stiftung Klimaneutralität, DialogGesellschaft), Wirtschaftsverbände (BDEW, BDI, BEW, DIHK, VCI, Zusammen-

## Übersicht der 14 Policy Paper: Vorschläge zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren

Legislative Reihenfolge von Vorschlägen	Vorhabenträger Reihenfolge von Vorschlägen	Behörden Reihenfolge von Vorschlägen
<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Klimarelevanz</li> <li>2. Pool von Fachexperten</li> <li>3. Wiedereinführung der Präklusion</li> <li>4. Neue Senate beim Bundesverwaltungsgericht</li> <li>5. Standardisierung Natur- und Umweltschutz</li> <li>6. Datenbank für Umweltdaten</li> <li>7. Plangenehmigung/Repowering</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung</li> <li>2. Digitale Beteiligungsverfahren</li> <li>3. Einsatz von privaten Projektmanagern</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Digitale Planungs- und Genehmigungsverfahren</li> <li>2. Fristen für Behörden</li> <li>3. Einbindung der Genehmigungsbehörde vor Planung</li> <li>4. Personalausstattung</li> </ul>

	Organisationen	Legislative	Vorhabenträger	Behörden
	Koalitionsvertrag 2021	●●●●●●	●●●	●●●●
Think Tank	Agora Energiewende	○○○○●○○	●○○	●●○○
	Agora/Stiftung Klimaneutralität	●○○●○○○	●●○	○○○○
	Stiftung Klimaneutralität	○○○○○●	○●○	●●○○
	DialogGesellschaft e.V.	●●○○●○○	●●●	●●●●
Wirtschaft	BDEW	●○○○●●●	●●●	●○○●
	BDI	●○○●○○○	○○○	●●○○
	BWE	○○●○○○●	○○○	○○○○
	DIHK	○○●○○●●	○●●	●●○○
	VCI	○○●○○○●	●●○	●○○●
	Wirtschaftsverbände*	○○○○○●	○○○	○○○○
	Umwelt	BUND	○○○●○○○	●○○
German Zero		●○○●○○○	●○○	●●○○
NABU		○○○○●○○	●●○	●○○●
Umweltverbände*		○○○○○●	●○○	○○●●

Analyse der Policy Paper zur Planungsbeschleunigung, Johanssen + Kretschmer Strategische Kommunikation GmbH, Stand der Untersuchung: März 2022

\* Wirtschaftsverbände: Arbeitgeber- und Wirtschaftsverband der Mobilitäts- und Verkehrsdienstleister e.V. (AgvMoVe), Bundesverband der Baustoffe – Steine und Erden e.V. (bbs), Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI), des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie e.V. (HDB) und Pro Mobilität – Initiative für Verkehrsinfrastruktur e.V.

\* Umweltverbände: Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland – BUND e.V., Bundesverband Beruflicher Naturschutz e.V., Deutscher Rat für Landespflege, Deutsche Umwelthilfe e.V. Deutscher Naturschutzring, Unabhängiges Institut für Umweltfragen, UVP-Gesellschaft e.V., Verkehrsclub Deutschland

schluss verschiedener Wirtschaftsverbände) und Umweltverbände (BUND, NABU, German Zero, Bündnis verschiedener Umweltverbände). Die untersuchten Papiere behandeln teilweise spezielle Fragestellungen, andere halten eher allgemeine Anforderungen an Beschleunigung fest. So adressieren die Papiere von BUND, NABU und verschiedener Wirtschaftsverbände prioritär Maßnahmen zur Beschleunigung bei Straßenbauprojekten. Die Papiere von Agora Energiewende, BDEW, BWE und Stiftung Klimaneutralität fokussieren sich hingegen auf den Ausbau der Windenergie an Land, während der BDI insbesondere Verfahren im Industriebereich thematisiert.

### Zwischen Kontroverse und Akzeptanz

Trotz der unterschiedlichen Ausrichtung finden sich wichtige Übereinstimmungen zwischen den Papieren – und auch mit dem Koalitionsvertrag. Sowohl Digitalisierung und personell verbesserte Ausstattungen der Behörden als auch digitale Beteiligungsverfahren werden übereinstimmend von allen gefordert. Ähnlich verhält es sich mit der Neugestaltung behördlicher Fristen. Alle Autoren bemerken, dass viele Verfahren durch mehrere Schritte innerhalb unterschiedlicher Behörden zu lange dauern. Die Transparenz der Verfahren solle durch festgelegte Ansprechpartner

und digital einsehbare Projektunterlagen erhöht werden. Als weitere Maßnahme zur Steigerung der Transparenz werden Datenbanken für Umwelt- und Kartierungsdaten gefordert, deren freier Zugriff einzelne, jeweils neu durchgeführte Sichtungen von Projektgebieten erübrigen würde. Der VCI spricht sich ebenfalls für digitale Antragsunterlagen aus, verweist aber darauf, dass klarere Regelungen über die Veröffentlichung erforderlich sind, weil sich andernfalls zeigt, dass einige Behörden auf der Veröffentlichung vertraulicher Dokumente bestehen, die sowohl aus Gründen der Sicherheit als auch des Schutzes geistigen Eigentums vertraulich bleiben sollten.

Auch verstärkte Standardisierungen im Umwelt- und Naturschutzrecht finden viel Unterstützung – allerdings mit sehr unterschiedlicher Stoßrichtung. Einige der Wirtschaftsverbände fordern eine Flexibilisierung der Schutzgebiete, so dass Ausnahmen für Wind- und Stromanlagen auf einer standardisierten Basis beruhen. Die Vertreter der Umweltverbände hingegen sehen eine konsequentere Anwendung von Umwelt- und Naturschutzrecht, auch bei Windenergieanlagen, als Lösung. Kontrovers bleibt die Wiedereinführung der Präklusion. Mit dem Urteil vom 14.01.2021 (Rs. C-826/18) bestätigte der EuGH, dass eine materielle Präklusion von Einwendungen in umweltrelevanten Zulassungsverfahren in weitem Umfang unzulässig ist. Die Bundesregierung sowie die einzelnen Wirtschaftsverbände wollen sich weiterhin für die wirksame und unionsrechtlich zulässige Form der materiellen Präklusion einsetzen, während dies von Umweltverbänden und Think Tanks aus dem Bereich der Energie zumeist abgelehnt wird.

## Beschleunigungsfaktor durch Paradigmenwechsel

Die größte Übereinstimmung finden die Stakeholder in der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung, die bereits von vielen Vorhabenträgern auf freiwilliger Basis aktiv in die Planungsprozesse einbezogen wird. Sie wird als wesentlicher Beschleunigungsfaktor ausgemacht. Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung aller relevanten Stakeholder könne die Akzeptanz der Vorhaben steigern. So sollen potenzielle Konfliktsituationen rechtzeitig aufgezeigt und mögliche Alternativen vor Abschluss der Planung benannt werden. Dabei war Beteiligung lange kein Standard bei Infrastrukturmaßnahmen. Über den demokratischen Mehrwert der Partizipation der Zivilgesellschaft bei Vorhaben wurde über Jahre gestritten. Inzwischen hat ein tiefgreifender Paradigmen- und Kulturwechsel bei vielen Vorhabenträgern dazu geführt, dass diese Entwicklung unumkehrbar ist: Die Bedeutung hoher Akzeptanz wie auch das lokale Wissen der Stakeholder vor Ort sind längst als wesentliche Mehrwerte von den meisten Vorhabenträgern erkannt.

Mittlerweile sind frühzeitige Beteiligung und professionelle Kommunikation wesentliche Erfolgsfaktoren bei Infrastrukturprojekten. So wurde in einer Studie der Universität Hohenheim von einem Großteil der befragten Vorhabenträger bestätigt, dass sich Kommunikation und Beteiligung für den Vorhabenträger auszahlen. In fast drei Viertel der Projekte gaben die Befragten an, dass der Nutzen der informellen Beteiligung die aufgebrachten Kosten für die Kommunikation übersteigt. In zwei Drittel der Fälle konnte das Projekt damit positiv beeinflusst werden. Das im Februar veröffentlichte Gutachten der DialogGesellschaft liefert erstmals die Ansatzpunkte für die Legitimation des informellen Beteiligungsprozesses, indem man die bislang bestehende Hinwirkungspflicht in eine verbindliche Mitwirkungspflicht der Genehmigungsbehörde umwandeln soll.

Johanssen + Kretschmer (JK) ist eine Strategische Kommunikationsberatung. Seit 2001 nimmt JK gezielt Stakeholder und deren Perspektive in den Fokus. So können an den Schnittstellen von Wirtschaft, Politik und Gesellschaft Positionen und Inhalte anschaulich vermittelt, durch Integration und Dialog Akzeptanz geschaffen, Transformationen begleitet sowie Krisen gemeistert werden. Damit stabilisiert JK nachhaltig Gestaltungsspielräume von Organisationen und wirkt als Treiber für Unternehmenserfolg.

Auf der Basis von fundiertem Wissen erzielt JK Wirkung und schafft so Werte.

### Kontakt

Johanssen + Kretschmer  
Strategische Kommunikation GmbH  
[www.jk-kom.de](http://www.jk-kom.de)

#### Büro Berlin

Berliner Freiheit 2  
D-10785 Berlin  
T +49 (0)30 520 00 57 0

#### Büro Hamburg

Alter Wall 32  
20457 Hamburg  
T +49 (0)40 80 90 31 90 78

#### Büro Frankfurt am Main

Große Gallusstraße 16  
D-60312 Frankfurt am Main  
T +49 (0)163 88 38 001