



Edmund Brandt, Martin Nguyen,
Christian Schrader, Michael Zschiesche

ReaFlex: Beschleunigung umwelt- relevanter Zulassungsverfahren durch flexible Genehmigungsteams

Praktische Voraussetzungen und
Umsetzungsnotwendigkeiten



Impressum

Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.
Greifswalder Straße 4
10405 Berlin

T +49 (0)30 42 84 99 3-0
F +49 (0)30 42 84 99 3-59
info@ufu.de
www.ufu.de
twitter.com/UfUberlin

Autoren:

Prof. Dr. Edmund Brandt,
Martin Nguyen,
Prof. Dr. Christian Schrader
Dr. Michael Zschesche

Alle Rechte vorbehalten. Oktober 2025.

Gefördert durch die Deutsche Bundesstiftung Umwelt.





Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	5
1 Einleitung.....	8
1.1 Ausgangslage.....	8
1.2 Mit der Konzeptstudie verfolgte Ziele	9
1.3 Eingrenzung der Fragestellung, methodische Vorüberlegungen, Gang der Darstellung.....	10
2 Methodik	12
3 Aktuelle Situation – Voraussichtliche Entwicklung	14
3.1 Zuschnitt und Zahl der Verfahren.....	14
3.2 Personalsituation in den Genehmigungsbehörden	18
3.3 Zunahme Verfahren – Beschleunigungsdruck.....	19
3.4 Zwischenfazit.....	20
4 Praktizierte und diskutierte Problemlösungsansätze.....	22
4.1 Beschleunigungsgesetzgebung.....	23
4.2 Digitalisierung und Künstliche Intelligenz.....	25
4.2 Ad-Hoc-Maßnahmen zur Realisierung einzelner Großvorhaben	27
4.3 Projektmanager.....	28
4.4 Task-Forces.....	32
4.5 Personalzuwachs und andere Maßnahmen im Personalbereich.....	33
4.6 Zwischenfazit.....	35
5 Der Flexible-Genehmigungsteams-Ansatz.....	36
5.1 Rahmen – Übergreifende Erwägungen	36
5.1.1 Handlungsform	36
5.1.2 Anwendung auf Normalverfahren und ausgewählte Großverfahren.....	37
5.1.3 Konzentration auf immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren	38
5.1.4 Wahrung der Umweltstandards.....	39
5.1.5 Verstärkung der personellen Ausstattung.....	40
5.1.6 Belassung der vorhandenen Zuständigkeiten	41
5.1.7 Tätigwerden an neuralgischen Stellen	42
5.1.8 Zwischenfazit	42
5.2 Zentrale Elemente des FGT-Ansatzes	42
5.2.1 Genehmigungsbehörde	43
5.2.2 Stammbehörde	44
5.2.3 Vermittlungsstelle	45
5.2.4 Abruf-Pool.....	46
5.2.5 Flexible Genehmigungsteams (FGT).....	50
5.2.6 Abwicklungsmechanismen.....	51
5.3 Fiktiver Fall	52



5.3.1 Sachverhalt	52
5.3.2 Erläuterungen	53
5.4 Zwischenfazit zum FGT-Ansatz	56
6 Voraussetzungen und Umsetzungsnotwendigkeiten	56
6.1 Begriffsklärungen - Spektrum	56
6.2 Politischer Wille	57
6.3 Bereitstellung von Stellen/Finanzierung des Ansatzes	58
6.4 Klärung von Rechtsfragen	59
6.5 Bereitschaft der Genehmigungsbehörden, sich des FGT-Ansatzes zu bedienen	60
6.6 Ausreichende Speisung des Abruf-Pools mit geeigneten Personen	61
6.7 Koordinierungsleistung der Vermittlungsstelle	62
6.8 Ausreichende Anreize	63
6.8.1 Eigene berufliche Vorteile	63
6.8.2 Monetäre Anreize	64
6.8.3 Anreize im Zusammenhang mit der Ausübung der Tätigkeit	64
6.8.4 Sonstige Anreize	64
6.9 Nachweis der Wirksamkeit des Ansatzes	65
6.10 Zwischenfazit	66
7 Neuralgische Punkte bei der Realisierung	66
8 Weiteres Vorgehen	68
8.1 Etablierung bzw. Ausbau der Diskussionsgrundlage	68
8.2 Pilotvorhaben	69
8.3 Umsetzungsschritte in der Fläche	70
Abkürzungsverzeichnis	72
Abbildungsverzeichnis	76
Literaturverzeichnis	76
Anhang: Interview-Leitfaden	83



Zusammenfassung

1. Für die Ertüchtigung der Infrastruktur sind die Genehmigungs- und Zulassungsbehörden zentral. Der Bedarf an qualifizierten Sachbearbeiter*innen wird steigen, um die vielen Verfahren in den nächsten Jahren zu bewältigen. Bereits jetzt ist ersichtlich, dass durch das Ausscheiden der Babyboomer-Generation die Nachbesetzung von Stellen nicht mehr flächendeckend gewährleistet werden kann.
2. Der Pakt für Planungsbeschleunigung aus dem Herbst 2023 hat bereits erste praktische Maßnahmen eingeleitet, um die Genehmigungs- und Zulassungsbehörden funktionsfähiger zu machen. Digitale Instrumente und Künstliche Intelligenz (KI) sind mittel- und langfristig Lösungen in diesem Bereich, sie helfen allerdings nicht kurzfristig und nur in bestimmten Abschnitten des Zulassungsverfahrens. Der Projektmanager gem. § 2b 9. BImSchV kann in Einzelfällen die behördliche Arbeit unterstützen, benötigt durch Ausschreibungsverfahren jedoch zunächst zusätzliche personelle Kapazitäten.
3. Der Problemdruck besonders im Bereich der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren und hier speziell im Bereich der Anlagengenehmigungen für Windkraftanlagen bleibt sehr hoch. Nicht alle Bundesländer können – wie das Bundesland Bayern 2024 - 100 zusätzliche Stellen den Genehmigungs- und Zulassungsbehörden kurzfristig zur Verfügung stellen. Es braucht daher im Personalbereich bundesweite Instrumente, die rasch wirksam, flexibel und sofort nutzbar sind - und die keine neuen gesetzlichen Änderungen benötigen.
4. Es wird die Schaffung flexibler Genehmigungsteams (FGT) vorgeschlagen, die bundesweit bei Personalengpässen in Zulassungs- und Genehmigungsverfahren eingesetzt werden können. Gedacht vor dem Hintergrund immissionsschutzrechtlicher Verfahren, kann dieses Instrument sukzessive auch im Planfeststellungsbereich Einsatz finden.
5. Wesentliche Vorteile des FGT-Ansatzes sind:
 - der (finanzielle) Aufwand ist vergleichsweise gering
 - mit ihm bewegt man sich innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens
 - er schafft Entlastung für alle immissionsschutzrechtlichen Verfahren und überall in den beteiligten Bundesländern
 - der Zuschnitt ist so flexibel, dass er nach und nach weiterentwickelt werden kann
6. Zentrale Elemente des FGT-Ansatzes sind die Vermittlungsstelle, die Stamm- und die bedürftigen Genehmigungsbehörden: Bei der Vermittlungsstelle handelt es sich um eine neue öffentliche Einheit, die zur Realisierung des FGT-Ansatzes geschaffen wird. Sie ist die zentrale



Steuerungseinheit, beispielsweise auf der obersten Ebene eines teilnehmenden Landes angesiedelt, und hat zur Aufgabe, den Abruf-Pool an Mitarbeitenden für die bedürftigen Genehmigungsbehörden zu steuern und zu koordinieren. Dies geschieht, indem sie die Bedarfsmeldungen der Genehmigungsbehörden entgegennimmt, aufarbeitet und Vorschläge für die Zusammensetzung der FGT für den Einsatz entwickelt. Weiterhin kümmert sich die Vermittlungsstelle um die kontinuierliche Aufstockung des Abruf-Pools mit geeigneten Kandidat*innen.

7. Der Abruf-Pool ist eine von der Vermittlungsstelle geführte Datei. Der Pool besteht einerseits aus bereits bestehendem wechselwilligem Personal aus Genehmigungsbehörden und andererseits aus speziell für die Tätigkeit im FGT eingestelltem Personal. Dies können aktuell im öffentlichen Dienst beschäftigte Personen oder Ruheständler sein. Hinzu kommen Personen, die bei der Vermittlungsstelle speziell für Einsätze in FGT eingestellt werden.
8. Ausgelöst durch die Bedarfsmeldung der Genehmigungsbehörden werden von der Vermittlungsstelle aus dem Abruf-Pool in Abstimmung mit den Stammbehörden und den dortigen Personalräten die FGT gebildet. Bei der Zusammensetzung gibt es eine beträchtliche Flexibilität: angefangen von der Entsendung einer einzelnen Person bis hin zu einem größeren Team.
Entsandte Personen oder die Mitglieder des Teams werden zur Genehmigungsbehörde abgeordnet und unterstützen dessen Personal bei der Bearbeitung eines bestimmten Verfahrens oder auch einzelner Verfahrensschritte. An den Zuständigkeiten, insbesondere an der Zuständigkeit für die Erteilung der Genehmigungsbescheide, ändert sich durch die Einbeziehung der FGT nichts.
9. Damit der FGT-Ansatz zum Erfolg führt, müssen einige praktische Voraussetzungen geschaffen werden: Die Etablierung der Vermittlungsstelle zunächst mit 3-5 Personen, die Klärung der vertraglichen Beziehungen zwischen den beteiligten Bundesländern (durch Verwaltungsvereinbarungen) sowie die Finanzierung der Vermittlungsstelle (Anlaufkosten und dauerhafte Finanzierung durch Gebühren) sowie die Klärung der dienstrechtlichen Ebene.
10. Zunächst wird von einem Abruf-Pool in einer Größenordnung von 100 Personen ausgegangen. Hierbei handelt es sich sowohl um Spezialisten, als auch um Generalisten. Finanzmittel werden zunächst benötigt für die Schaffung der Vermittlungsstelle einschließlich des dort gebundenen Personals und der Erfüllung seiner Aufgaben sowie für die operative Abwicklung des jeweiligen FGT-Einsatzes. Die Kosten des angeforderten Personals trägt die anfordernde Genehmigungsbehörde.



11. Der Erfolg des FGT-Ansatzes hängt davon ab, dass sich genügend qualifizierte Mitarbeitende rekrutieren lassen, die bereit sind, in einem FGT zu arbeiten. Das wiederum setzt Anreize voraus. In Betracht kommen insbesondere mit der Tätigkeit verknüpfte berufliche Vorteile (vor allem – raschere – Beförderungen), monetäre Anreize (vor allem Zulagen), Anreize im Zusammenhang mit der Ausübung der Tätigkeit (etwa Home-Office), sonstige Anreize (zum Beispiel spezifische Fortbildungen und Studienförderungen). Die Vermittlungsstelle sollte von Anfang an finanziell hinreichend ausgestattet werden, um die finanziellen Anreize gewähren zu können.



1 Einleitung

Die Diskussion um die Beschleunigung umweltrelevanter Zulassungsverfahren ist nicht neu.¹ In den letzten Jahren hat sie nochmals Fahrt aufgenommen – auf der politischen Ebene, innerhalb der Verwaltung, in Umweltverbänden, in der Literatur.² Entweder wird dabei vorrangig mehr oder weniger summarisch das ganze Themenfeld adressiert oder es werden einzelne gesetzgeberische Maßnahmen der vergangenen Jahre behandelt. Wenn man von dem neuen Instrument des Projektmanagers absieht,³ werden Maßnahmen auf der Personalebene jedoch allenfalls gestreift.⁴

1.1 Ausgangslage

Klagen über die Langwierigkeit von Verwaltungsverfahren sind weit verbreitet. Namentlich im Zusammenhang mit Verzögerungen bei Infrastrukturprojekten und dem Ausbau der Erneuerbaren Energie wird regelmäßig ins Feld geführt, es liege an der Langwierigkeit der Zulassungsverfahren, dass es nicht oder jedenfalls nicht schnell genug vorangehe.⁵ Korrespondierend verging in den letzten Jahren nicht eine Zusammenkunft des Bundeskanzlers mit den Ministerpräsident*innen der Länder, in der nicht Beschlüsse zur Beschleunigung von Verwaltungsverfahren, zum Bürokratieabbau oder dgl. gefasst werden.⁶ Als Belege dafür, dass sogar Großvorhaben in kurzer Zeit genehmigt werden können, werden kontrastierend die Tesla-Genehmigung in Grünheide sowie die Genehmigung des LNG-Terminals in Wilhelmshaven ins Feld geführt.⁷ Allerdings ist fraglich, ob auf diese Weise

¹ Rombach, Der Faktor Zeit in umweltrechtlichen Genehmigungsfragen; Bullinger, Beschleunigte Genehmigungsverfahren für eilbedürftige Vorhaben; Groß, ZUR 2021, 75 ff. m.w.N.; Roth, ZRP 2022, 82 f.; Koalitionsvereinbarung für die 13. Legislaturperiode vom 11. November 1994, S. 7: „Eine Straffung und Beschleunigung ist beispielsweise weiterhin im Baurecht, bei Sicherheitsvorschriften und bei den umweltrechtlichen Planungs- und Genehmigungsverfahren vorgesehen.“

² Siehe Pakt für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung zwischen Bund und Länder; Kment, NVwZ 2024, 1609 ff.; NABU, Pakt für Planungs- Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung darf nicht zu einer Entkernung des Naturschutzes führen, offener Brief vom 6. Oktober 2023.

³ § 2b Verordnung über das Genehmigungsverfahren (9. BImSchV), zuletzt geändert durch Artikel 4 Gesetz vom 03.07.2024 BGBl. 2024 I Nr. 225.

⁴ Burgi/Nischwitz/Zimmermann, NVwZ 2022, 1321 (1324 f.); Bogumil et al., Weiterentwicklung der baden-württembergischen Umweltverwaltung - Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg, 22.08.2016, S. 74 ff.

⁵ Schütte/Langstädtler, ZUR 2024, 3; Roth, ZRP 2022, 82.

⁶ Pakt für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung zwischen Bund und Länder, S. 27; Beschlüsse der Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) vom 2. Dezember 2020, Maßnahmenprogramm von Bund und Ländern für Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung.

⁷ Staatskanzlei Brandenburg, Pressemittlung vom 04. März 2022: „Das Tesla-Genehmigungsverfahren ist in mehrfacher Hinsicht ein ungewöhnliches Verfahren. Durch das Landesamt für Umwelt wurde in vergleichsweise kurzer Zeit nicht nur eine Fabrik, sondern ein ganzes Industriegebiet mit mehreren Großanlagen und wiederholter Öffentlichkeitsbeteiligung geprüft und genehmigt.“



tatsächlich ein signifikanter Beitrag zur Problembewältigung in der Fläche geleistet werden kann, ob die Beispiele generalisierbar sind und ob es nicht andere Ansätze gibt, die im Behördenalltag Nutzen stiften können, ohne dass zugleich Umweltstandards gesenkt und Beteiligungsrechte geschmälert werden. An dieser Stelle setzt die vorliegende Konzeptstudie mit dem FGT-Ansatz an.

1.2 Mit der Konzeptstudie verfolgte Ziele

Im Zentrum steht die Entwicklung des Flexible-Genehmigungs-Teams-Ansatzes (FGT-Ansatz). Herauszuarbeiten ist, wie solche Teams aussehen könnten, wie sie funktionieren, wie die Teammitglieder rekrutiert und eingesetzt werden sollen. Da dabei in mancherlei Hinsicht Neuland betreten wird, sind eine Reihe von Klärungen und Erläuterungen nötig. Zunächst ist die Frage zu beantworten, warum es zusätzlich zu den praktizierten und diskutierten Instrumenten überhaupt den FGT-Ansatz braucht. Herauszuarbeiten ist, inwieweit auf herkömmliche Behördenstrukturen und -abläufe zurückgegriffen werden kann und worin der innovative Ansatz im Kern besteht. Zu klären ist, was es im Zusammenhang mit der Einführung des neuen Instruments an verwaltungspraktischen Erfordernissen zu bedenken gibt. Um den Aufwand im Zusammenhang mit der Etablierung der Flexiblen Genehmigungsteams so gering wie möglich zu halten und auf diese Weise signifikant die Bereitschaft zu erhöhen, von ihnen Gebrauch zu machen, ist soweit wie möglich auf vertraute und bewährte Ausprägungen des Verwaltungshandelns zu setzen. Das betrifft insbesondere die Orientierung an den Behörden und ihren Organisationseinheiten, die für Genehmigungsverfahren zuständig sind und bleiben (Dezernate, Fachdienste, Referate), aber auch die Verwendung von Abordnung oder Versetzung als personalpolitisches Instrument.

Schwerpunktmäßig geht es darum, die folgenden Fragen zu beantworten:

- Wo und was ist der spezifische Ansatz, den das FGT-Konzept im Kontext der Verfahrensbeschleunigungsdiskussion verfolgt?
- Wie grenzt er sich von anderen diskutierten und praktizierten Instrumenten ab, namentlich vom Projektmanager?
- Was macht den FGT-Ansatz aus, wie soll er funktionieren?
- Worin bestehen die praktischen Voraussetzungen?
- Welche Umsetzungsnotwendigkeiten sind zu bedenken?
- Welchen neuralgischen Punkten ist besonders Aufmerksamkeit zu schenken?
- Wie könnte/sollte weiter vorgegangen werden?

Die auf diese Weise erzielten Befunde sind zu bündeln und zu akzentuieren.



1.3 Eingrenzung der Fragestellung, methodische Vorüberlegungen, Gang der Darstellung

Aussagen in der jüngsten Zeit zum Themenfeld Beschleunigung umweltrelevanter Zulassungsverfahren konzentrieren sich zum einen auf die rechtlichen Stellschrauben (Verkürzung von Fristen, vorzeitiger Beginn, Reduzierung der Rechtschutzmöglichkeiten), zum anderen auf im Fokus der (Fach-)Öffentlichkeit stehende Großvorhaben (etwa Tesla, LNG-Terminals).⁸ Deutlich weniger im Blickfeld stehen demgegenüber „Normalverfahren“, also das „täglich Brot“ der Genehmigungsbehörden. Gerade hier entscheidet sich aber, ob es gelingen kann, die Problematik insgesamt in den Griff zu bekommen. Bereits jetzt und erst recht in Zukunft ist mit einem Anstieg von zudem nicht selten komplexer werdenden Verfahren zu rechnen.⁹ Deshalb setzt die Konzeptstudie explizit bei den Normalverfahren an. Ganz praktisch wird geprüft, was getan werden kann, um einen vergleichsweise realistisch umsetzbaren Beitrag zur Problemlösung zu leisten. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Erfahrungen, die in den letzten Jahren mit der Genehmigung von Verfahren wie Tesla in Grünheide (Brandenburg) und der Genehmigung der LNG-Terminals in Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern gesammelt wurden, nicht mehr im Blickfeld stünden.

Vergleichsweise realistisch umsetzbar meint dabei vor allem Folgendes: An das materielle Recht (insbesondere das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) und die auf seiner Grundlage erlassenen Rechtsverordnungen) soll durchgängig nicht gerührt werden. Nicht angetastet wird die grundsätzliche Behördenstruktur mit der föderalen Verankerung der für BImSchG-Anträge zuständigen Genehmigungsbehörde, auch nicht die bewährte Konstruktion mit den Organisationseinheiten, die für Genehmigungsverfahren zuständig sind und bleiben (Dezernate, Fachdienste, Referate). Weiterhin wird zugrunde gelegt die Trennung zwischen der Genehmigungsbehörde und den Fachbehörden einschließlich der Art ihres Zusammenwirkens. Schließlich wird das neue Instrument Projektmanager nicht als alternativer, sondern als zusätzlicher Lösungsansatz verstanden – inklusive möglicher Synergieeffekte. Die dermaßen präzisierte Fragestellung führt zu folgenden methodischen Überlegungen und den zu betrachtenden vielfältigen Aspekten:

⁸ Umfassender Überblick über die Beschleunigungsgesetzgebung in *Zschesche/Grünberger*, NuR 2024, 505 und NuR 2024, 735; *Burgi/Nischwitz/Zimmermann*, NVwZ 2022, 1321 (1326 f.); *Balla/Sangenstedt*, ZUR 2023, 387 f.; *Hohnerlein*, NVwZ 2022, 750; Stellungnahme des Beirats Verwaltungsverfahrensrecht beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, NVwZ 2020, 1095 ff.; Tagesspiegel Background vom 23. März 2022, Politik und Industrie fordern „Tesla-Tempo“.

⁹ So werden sich nach Ansicht des Bundesverbandes der deutschen Industrie (BDI) die Genehmigungsverfahren bis 2030 verdoppeln, BDI-Analyse 07. November 2022; In § 4 EEG 2023 und § 2a WindSeeG sind die Ziele bzw. Ausschreibungsvolumen für Erneuerbare Energien festgelegt. Um diese Ziele erreichen zu können, wird die Anzahl der Zulassungsverfahren deutlich steigen, siehe auch: NDR, Wie läuft der Ausbau erneuerbarer Energien in Deutschland? vom 26.02.2025.



Was die aktuelle Situation und die voraussichtliche Entwicklung in quantitativer Hinsicht (dazu unter 3.) anbelangt, wurde auf vorhandene Daten, Übersichtsdarstellungen und Prognosen zurückgegriffen. Sie zeigten bereits die Notwendigkeit, sich um zusätzliche Lösungsansätze zu bemühen. Eigene Erhebungen waren deshalb nicht erforderlich. Freilich sagen quantitative Befunde allein noch wenig darüber aus, worin die spezifischen Probleme bestehen und wo demgemäß angesetzt werden sollte. Deshalb wurden ergänzend leitfadengestützte Interviews mit Experten und Expertinnen für sinnvoll und notwendig erachtet. Durch sie ließen sich vertiefte Einblicke in die konkrete (Arbeits-) Situation rund um das Thema Personal in Zulassungsbehörden gewinnen. Die Interviews konnten auch genutzt werden, um Rückmeldungen zu dem Flexible-Genehmigungs-Teams (FGT)-Ansatz zu bekommen, welche es ermöglichten, Hinweise noch innerhalb der Konzeptstudie zu berücksichtigen.

Der hier entwickelte Ansatz ist naturgemäß nicht der einzige, der im Zusammenhang mit der Beschleunigungsdiskussion im Raum steht. Praktizierte und diskutierte Lösungsansätze sind deshalb vorzustellen, zu würdigen und in Beziehung zu dem FGT-Ansatz zu setzen (unter 4.). Bei dem FGT-Ansatz selbst sind zunächst die Rahmenbedingungen zu erörtern, die für ihn konstitutiv sind. Die Ausrichtung an praktischen Erfordernissen verlangt die Benennung der maßgeblichen Eckpunkte. Im Zentrum der Konzeptstudie steht naturgemäß die Entwicklung und Ausgestaltung des Instruments (unter 5.2.). Die Gewinnung und der Einsatz der Teams ist ohne Personalmaßnahmen nicht zu bewerkstelligen. Die wesentlichen in Betracht kommenden Umsetzungsnotwendigkeiten sind deshalb darzulegen.

Regelmäßig begegnet die Einführung neuer Instrumente Skepsis, die allerdings häufig unstrukturiert und wenig fundiert artikuliert wird. Umso wichtiger ist, in einem frühen Stadium das Instrument einer – notwendigerweise – überschlägigen Prüfung zu unterziehen und damit möglichen Einwänden zu begegnen. Nicht zuletzt, weil damit explizit Gesichtspunkte aus der Gesetzgebungs- und der Verwaltungspraxis eine zentrale Rolle spielen, werden für eine solche Prüfung seit Jahrzehnten in der Implementationsforschung nach und nach entwickelte Kriterien herangezogen. Sie wird auch bei der summarischen Prüfung der Umsetzungsnotwendigkeiten zugrunde gelegt (unter 6.). Vertieft ist sodann auf neuralgische Punkte im Hinblick auf die Realisierung einzugehen (unter 7.). Schließlich sind Überlegungen zum weiteren Vorgehen anzustellen (unter 8.).



2 Methodik

Die Studie wurde in verschiedenen Arbeitsschritten erarbeitet und beinhaltete mehrere methodische Herangehensweisen. Vor allem lag den Autoren der Konzeptstudie daran, keine rein akademische Problemanalyse oder ein zu stark rechtlich orientiertes Gutachten zu verfassen, sondern eine praktisch umsetzbare Konzeptstudie zu erarbeiten, die demgemäß auch mit Praktiker*innen in diesem Bereich rückgekoppelt werden musste.

Zunächst wurde im Rahmen einer Desktop-Recherche die vorhandene Literatur überwiegend auf Länderebene aus den Bereichen Verwaltungsaufbau, Personal und Zulassungs- und Genehmigungsverfahren mit Fokus Personal zusammengetragen und analysiert. Dabei lag der Schwerpunkt auf wissenschaftlichen Studien, Berichten, Leitfäden, Best-Practice Beispielen wie Pool-Lösungen, und ganz allgemein Informationen zu Initiativen in den o.g. Themen. Die Literaturrecherche wurde nicht nur internetgestützt durchgeführt, sondern erstreckte sich auch auf juristische Datenbanken wie Juris und Beck-Online. Zudem wurden Zeitschriften in den Bereichen Öffentliche Verwaltung, Personalmanagement und Planungsverfahren – wenn nicht ohnehin in den Datenbanken vorhanden – dann in entsprechenden Bibliotheken durchsucht. Komplettiert wurden die Recherchen mit Stichproben zu Presse- und Medienberichten sowie Veröffentlichungen und in Auftrag gegebene Studien der Länder und des Bundes (beispielsweise Pakt Planungsbeschleunigung und entsprechende Berichte).

Durch die Auswertung der Literaturdaten wurde schnell deutlich, dass Datengrundlagen im Bereich Personal für die Genehmigungs- und Zulassungsbehörden in Deutschland nicht ausreichend vorliegen. Daher wurde die Recherche deutlich umfangreicher als zunächst gedacht. Sie erstreckte sich nicht nur auf die letzten 5-10 Jahre, sondern teilweise auf die letzten 20 Jahre. Selbstverständlich wurden aufgrund der unterstellten Aktualität die Daten der letzten fünf Jahre in der Auswertung deutlich stärker gewichtet. Nicht ausreichend vorhandene Datengrundlagen sind insbesondere:

- Zahl der Genehmigungs- und Zulassungsbehörden in Deutschland einschließlich der Mitarbeitendenzahlen (Infrastrukturvorhaben und Industrieanlagen)
- Daten und Prognosen zu künftigen Bedarfen an Personal sowie von altersbedingten Abgängen von Personal
- Zahl der Genehmigungs- und Zulassungsverfahren nach Sektoren und im Verlauf der letzten 10 Jahre in Deutschland

Um zumindest das Genehmigungs- und Zulassungsgeschehen in Deutschland empirisch zu erfassen, wurde die Anzahl der durchgeführten Genehmigungs- und Zulassungsverfahren für die Jahre 2020-



2023 ermittelt. Dies erfolgte mittels eines sogenannten Web-Scrapers, welcher systematisch Daten aus den UVP-Portalen des Bundes und der Länder sammelt und verarbeitet. Diese Daten erlaubten dem Studienteam eine Abschätzung zum möglichen Bedarf Flexibler Genehmigungsteams und teilweise auch ihrer Größe. Darüber hinaus geben die Daten Aufschluss über den Bedarf in den einzelnen Zulassungsregimen und Bundesländern.

Nach der Recherche von Daten und ihrer Auswertung wurden Hypothesen abgeleitet und formuliert. Um diese zu überprüfen, wurden für die Bereiche Planung sowie Genehmigungs- und Zulassungsbehörden Akteur*innen mit hinreichend langer Erfahrung identifiziert, die Verteilung im Bundesgebiet beachtet und Interviewleitfragen aus den Hypothesen erarbeitet und sodann sechs etwa einstündige Interviews direkt oder per Videokonferenz im Zeitraum September 2024 bis Januar 2025 durchgeführt.¹⁰ Zusätzlich stand dem Studienteam die Auswertung von 30 Interviews mit verschiedenen Akteursgruppen des Unabhängigen Instituts für Umweltfragen aus einem zuvor stattgefundenen Forschungsvorhaben zum Stand der Beschleunigungsgesetzgebung zur Verfügung.¹¹

Als weiterer Schritt wurden die bis Oktober 2024 gewonnenen Erkenntnisse und das bis dahin entwickelte Modell der Flexiblen Genehmigungsteams am 14. November 2024 im Rahmen der Bundesländer-Arbeitsgruppe AG *Personal* des Paktes Planungsbeschleunigung im Innenministerium vorgestellt und mit den Teilnehmenden diskutiert.¹² Diese Rückmeldungen wurden bei der weiteren Entwicklung des Modells Flexibler Genehmigungsteams einbezogen.

Ebenfalls einbezogen wurden in einem letzten Überprüfungsschritt vor Finalisierung der Konzeptstudie die Diskussionsergebnisse eines Online-Workshops im Februar 2025 mit zehn ausgewählten Experten/Expertinnen, darunter Behördenmitarbeitende, Unternehmer*innen sowie Vertreter*innen des Bundeskanzleramtes, aber auch Mitarbeitende anerkannter Umweltverbände. Der Workshop diente dazu, die Ergebnisse der Konzeptstudie und das Modell der Flexiblen Genehmigungsteams zu präsentieren und mit den Teilnehmenden zu diskutieren.

¹⁰ Siehe Anhang: Interviewleitfaden.

¹¹ Siehe *Zschesche/Schneider/Schmidt*, Abschlussbericht Wissenschaftliche Unterstützung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten in der 20. Legislaturperiode, Dessau 2025, S. 102 ff.

¹² Die AG wurde im Zuge des Paktes für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung zwischen Bund und Länder gegründet. Sie setzt sich aus Experten/Expertinnen für Personalfragen sowie ausgewählten Vertreter*innen der Länder, des Bundeskanzleramtes und des Bundesministeriums des Innern und für Heimat zusammen.



3 Aktuelle Situation – Voraussichtliche Entwicklung

Sowohl die Binnen- wie die Außenwahrnehmung wird geprägt von dem Eindruck einer stetigen Zunahme von zu bewältigenden Zulassungsverfahren einerseits, immer größer werdenden Personalengpässen in den Behörden andererseits – und dies vor dem Hintergrund immer noch steigender rechtlicher Anforderungen.¹³ Für die Sinn- und Tragfähigkeit des FGT-Ansatzes ist es essenziell, ob diese Einschätzungen zutreffen: Nur wenn die Zulassungsbehörden so, wie sie gegenwärtig aufgestellt und ausgestattet sind, den Anforderungen nicht mehr gerecht werden oder diese nicht mehr bewältigen können, besteht Veranlassung, über Maßnahmen nachzudenken, die zwar nicht als Allheilmittel fungieren, wohl aber breitflächig einen Beitrag zur Problemlösung leisten könnten.

Zu dem Zweck wird zunächst ein summarischer Überblick über Zuschnitt und Zahl der Verfahren geliefert. Sodann wird – wiederum summarisch – die Personalsituation in den Zulassungsbehörden dargestellt. Inwieweit es in den letzten Jahren zu einer Zunahme von Verfahren und parallel zu einem Beschleunigungsdruck gekommen ist und welche Entwicklungen in der Zukunft zu erwarten sind, wird erörtert. Die auf die Weise erzielten Befunde führen zu Folgerungen für die sich anschließenden Überlegungen.

3.1 Zuschnitt und Zahl der Verfahren

Um die Ausgangslage einschätzen zu können, ist es unerlässlich, sich mit der Anzahl der Genehmigungsverfahren zu beschäftigen. Belastbare Zahlen gibt es – soweit ersichtlich – nur für UVP-pflichtige Vorhaben. Die zugrunde liegenden Daten wurden im Beobachtungszeitraum systematisch gespeichert und ausgewertet. Datengrundlage bildet das gemeinsame UVP-Portal der Länder.¹⁴ Vorhaben, die in die Zuständigkeit des Bundes fallen, sind nicht in die Betrachtung einbezogen. Obwohl nicht alle Vorhaben durch die Länder in das Portal hochgeladen werden – wenngleich dies gesetzlich vorgeschrieben ist – bieten die erfassten Daten eine solide Grundlage, um Rückschlüsse auf die Art der Vorhaben und ihre Verteilung auf die Bundesländer zu ziehen.¹⁵

¹³ Nationaler Normenkontrollrat (NKR), Deutschland ist, denkt und handelt zu kompliziert., S. 2; Roth, ZRP 2022, 82 (84); Schütte/Langstädtler, ZUR 2024, 3, (13 f.).

¹⁴ Siehe: UVP-Portal der Länder

¹⁵ Im Rahmen des Monitoring Report Öffentlichkeitsbeteiligung erhebt das UfU in regelmäßigen Abständen Daten zur Öffentlichkeitsbeteiligung in Deutschland. Siehe Monitoring Report 2019 der Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Infrastrukturprojekten.



Im UVP-Portal werden die Vorhaben den UVP-Kategorien der Anlage 1 des UVP-G zugeordnet. Diese stellen grobe Oberkategorien dar. Unter die Kategorie „Wärmeerzeugung, Bergbau und Energie“ fallen beispielsweise Windkraftanlagen oder Gaskraftwerke. Verkehrsvorhaben umfassen typischerweise die Errichtung oder Erneuerung von Straßen und Brücken oder der Bau von Bahnstrecken.

Im Jahr 2023 wurden laut UVP-Portal der Länder in Deutschland Genehmigungsverfahren für insgesamt 590 UVP-pflichtige Vorhaben durchgeführt. Dies entspricht einem leichten Anstieg gegenüber 2022, als 533 Vorhaben registriert wurden. Die häufigsten Vorhaben sind die der Kategorie *Wärmeerzeugung, Bergbau, Energie*, mit 288 Verfahren im Jahr 2023 (ca. 49 % aller Verfahren). Ein Großteil dieser Verfahren entfiel auf Windenergieanlagen, welche eine dominierende Rolle spielen. Auf *wasserwirtschaftliche Vorhaben* entfielen 76 Verfahren (ca. 13 %), während *Verkehrsvorhaben* 71 Verfahren (ca. 12 %) ausmachten. Auch in den Bereichen Verwertung und Beseitigung von Abfällen (30 im Jahr 2023, 16 im Jahr 2022) sowie *Steine, Erden, Glas, Baustoffe* (18 im Jahr 2023, 14 im Jahr 2022) wurden Zunahmen verzeichnet.

Die Entwicklung über die vergangenen Jahre zeigt, dass in nahezu allen Kategorien ein Anstieg der Verfahren verzeichnet wurde. Besonders auffällig ist die Zunahme im Bereich der *Wärmeerzeugung, Bergbau, Energie*, die seit 2020 kontinuierlich gestiegen ist (2020: 225 Verfahren, 2021: 237, 2022: 239, 2023: 288). Dies deutet auf eine anhaltend hohe Bedeutung der Energiewende und des Ausbaus erneuerbarer Energien hin.

Zu bedenken gilt es zudem, dass zum einen die in den UVP-Portalen gelisteten Verfahren und Vorhaben nur einen Teil der UVP-pflichtigen Vorhaben darstellen, weil das UVP-Portal regelmäßig nicht vollständig das Zulassungs- und Genehmigungsgeschehen in Deutschland abbildet.¹⁶ Zum anderen stellen die nach einem einfachen Genehmigungsverfahren (§ 19 BImSchG) durchzuführenden Anlagengenehmigungen in der Industrie sowie die Vorhaben, wo Plangenehmigungsverfahren durchzuführen sind, zahlenmäßig die größere Gruppe an Verfahren für die jeweiligen Zulassungs- und Genehmigungsbehörden dar. Diese werden aber statistisch nicht erfasst bzw. gibt es hierfür keine auswertbaren Daten über die Sektoren und Bereiche.

¹⁶ Vgl. Monitoring Report Öffentlichkeitsbeteiligung 2018 und 2019 sowie den Report 2020-2023 (im Erscheinen), jeweils herausgegeben vom Unabhängigen Institut für Umweltfragen: unter <https://www.umwelt-beteiligung.de/monitoring-report-2018-oeffentlichkeitsbeteiligung-bei-infrastrukturprojekten-in-deutschland/> 12.03.2025.

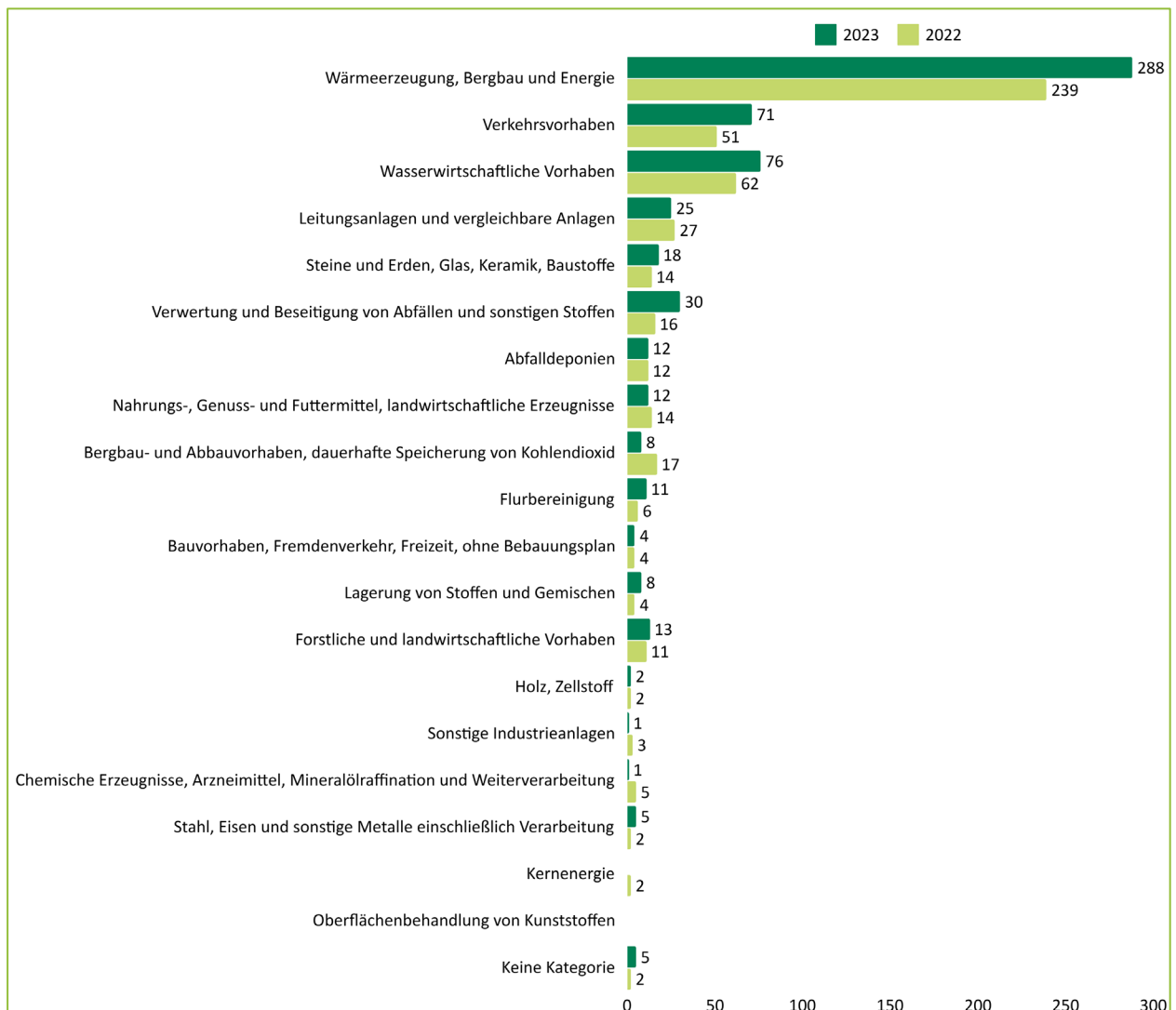


Abbildung 1: UVP-pflichtige Infrastrukturvorhaben in Deutschland in den Jahren 2022 – 2023. Quelle: eigene Berechnung; <https://uvp-verbund.de>.

Die Verteilung der Genehmigungsverfahren zeigt deutliche Unterschiede zwischen den Bundesländern. Dies ist vor allem auf regionale Gegebenheiten zurückzuführen. Im Jahr 2023 entfiel der Großteil der Verfahren in Deutschland auf Nordrhein-Westfalen mit 151 Vorhaben, gefolgt von Niedersachsen mit 84 und Mecklenburg-Vorpommern mit 51 Verfahren. Diese drei Bundesländer vereinen zusammen etwa 48 % aller UVP-pflichtigen Vorhaben in Deutschland. Die hohe Anzahl von Verfahren in Nordrhein-Westfalen lässt sich durch die wirtschaftliche und infrastrukturelle Bedeutung des Landes erklären, während in Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern insbesondere der Ausbau erneuerbarer Energien, und hier der Ausbau von Windenergieanlagen die prägende Rolle spielt. Im Mittelfeld liegen Bundesländer wie Bayern (48 Verfahren), Brandenburg (46 Verfahren), und Baden-Württemberg (40 Verfahren). Im Vergleich zu 2022 ist in vielen Bundesländern eine leichte Zunahme

der Verfahren erkennbar, wobei Nordrhein-Westfalen mit einem Anstieg um 48 Verfahren die stärksten Zuwächse verzeichnet. Insgesamt spiegelt die Verteilung der Verfahren nicht nur die geographische Größe und wirtschaftliche Bedeutung der Länder wider, sondern auch regionale Unterschiede in der Art der Projekte, etwa im Bereich erneuerbarer Energien, Verkehr oder wasserwirtschaftlicher Maßnahmen.

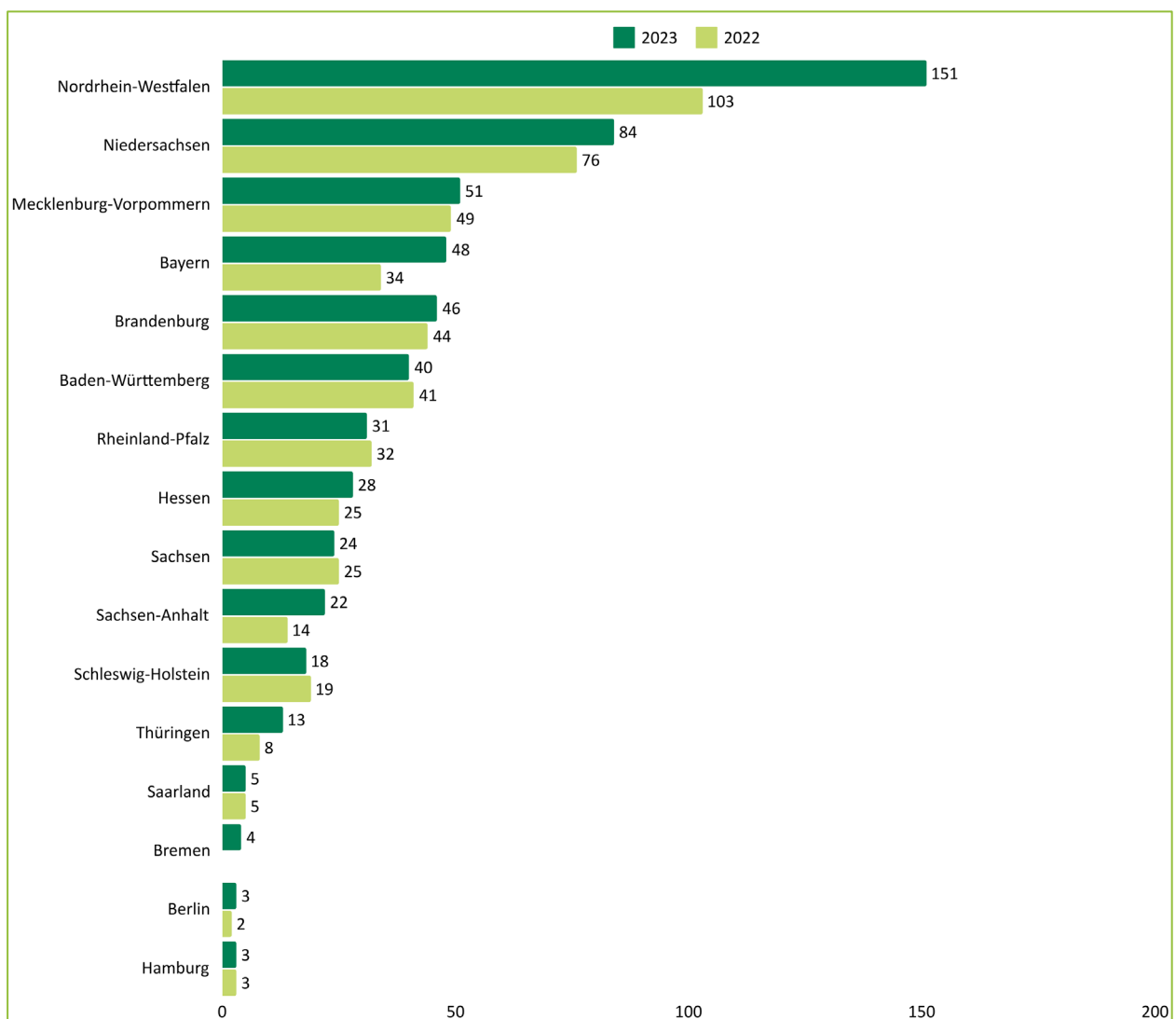


Abbildung 2: UVP-pflichtige Infrastrukturvorhaben 2022 – 2023 in den Bundesländern. Quelle: Eigene Berechnung; <https://uvp-verbund.de>



3.2 Personalsituation in den Genehmigungsbehörden

Die letzte systematische Erhebung von Personalstellen in Umweltbehörden erfolgte 2007 durch den Sachverständigenrat für Umweltfragen.¹⁷ Insgesamt waren im Jahr 2004 10.474 Personalstellen auf Länderebene für die Umweltschutzverwaltung vorgesehen. Dies entsprach 0,49 % der Gesamtstellen der Länder.¹⁸ Auf der Ebene der Gemeinden wurden für 2004 insgesamt 8.095 Personalstellen erfasst. Dies entsprach 0,58 % der Gesamtstellen der Gemeinden.¹⁹

Die Personalstruktur und die Zuständigkeiten im Bereich der Umweltverwaltung haben sich seither erheblich verändert. Verwaltungsreformen in mehreren Bundesländern führten zum Abbau von Mittelbehörden, was dazu beitrug, dass zahlreiche Aufgaben, wie etwa die Genehmigung von Anlagen gemäß § 4 BImSchG, auf die Landkreisebene übertragen wurden. Die Konsequenzen sind vielfältig und tragen in der Summe zu gravierenden Verschärfungen der Situation vor Ort bei:

Abzuarbeiten ist ein außerordentlich breites Themenfeld mit zum Teil sehr spezifischen Rechtsfragen, bei denen wegen häufiger Änderungen in Gesetzgebung und Rechtsprechung nur sehr begrenzt auf aus früheren Verfahren gewonnenen Erfahrungen zurückgegriffen werden kann.²⁰ Ein zusätzlicher Arbeitsaufwand und die Gefahr einer größeren Fehleranfälligkeit sind daher beträchtlich.

Zugleich ist das *Standing* der Genehmigungsbehörden und der dort tätigen Personen innerhalb der Landkreisverwaltungen keineswegs sonderlich hoch.²¹ Aufstiegschancen innerhalb der Behörden sind begrenzt. Wer aufsteigen und zugleich dem beständig zunehmenden Arbeitsdruck entgehen will, muss bestrebt sein, sich „wegzubewerben“. ²² Die Konsequenzen: eine beträchtliche Fluktuation und Probleme bei der Besetzung freier Stellen. Oft müssen diese mehrfach ausgeschrieben werden, bevor geeignetes Fachpersonal gefunden werden kann.²³

¹⁷ Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), Umweltverwaltungen unter Reformdruck, Sondergutachten 2007.

¹⁸ Ebd., S. 73, Tabelle 2-11.

¹⁹ Ebd., Tabelle 2-12.

²⁰ Besonders auffällig ist das etwa bei der Genehmigung von Windenergieanlagen. Hier geht die Entwicklung sogar tendenziell in Richtung Etablierung eines eigenen Rechtsgebietes; Interviewpartner D2, Interview vom 16. Dezember 2024.

²¹ Interviewpartner D2, Interview vom 16. Dezember 2024: „Kein Bringerthema“.

²² Ebd.

²³ Interviewpartnerin D4, Interview vom 29. November 2024.



Der Deutsche Beamtenbund (DBB) stellt in einer aktuellen Analyse fest, dass dem öffentlichen Dienst insgesamt rund 570.000 Mitarbeitende fehlen.²⁴ Besonders betroffen sind die Kommunalverwaltungen, in denen aktuell etwa 105.500 Stellen unbesetzt sind. Dieser Personalmangel wird durch die demografische Entwicklung weiter verschärft: Jedes Jahr gehen laut DBB etwa 2% der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes in den Ruhestand.²⁵ Dadurch entsteht ein erheblicher Rekrutierungsdruck.

3.3 Zunahme Verfahren – Beschleunigungsdruck

Aktuelle Daten liegen nicht vor, weshalb man weitgehend auf Schätzungen angewiesen ist. Diese scheinen jedoch insofern verlässlich, als sie eine deutliche Tendenz aufzeigen: Bis 2030 wird eine Verdoppelung der Genehmigungsverfahren nach dem BImSchG erwartet.²⁶ Den größten Anteil daran machen Windenergieanlagen (WEA) aus. Mit dem EEG und dem WindSeeG hat die Bundesregierung ambitionierte Ausbauziele für die Windkraft festgelegt. Bis 2030 soll die Leistung von WEA auf 145 Gigawatt (GW) steigen, was mehr als eine Verdopplung bedeutet. Bis 2045 soll die Kapazität auf 230 GW anwachsen. Im ersten Halbjahr 2024 erreichten die derzeit installierten Anlagen eine Leistung von 71 GW, womit das Ziel von 74,8 GW für diese Periode verfehlt wurde.²⁷ Werden weniger WEA gebaut, als das im EEG ausgeschriebene Volumen vorsieht, werden diese Kapazitäten im Folgejahr erneut ausgeschrieben.²⁸ Dadurch erhöht sich automatisch der Bedarf an Genehmigungen in den darauffolgenden Jahren, bis die festgelegten Ziele erreicht sind. Zusätzlich führt das Repowering – der Austausch älterer, weniger leistungsstarker Anlagen durch moderne, effizientere Modelle am selben Standort – zu einer steigenden Zahl an Genehmigungsverfahren. Ein Hindernis für WEA fällt weg, wenn die Kommunen ihre Planungen, wo WEA raumordnerisch angesiedelt sein dürfen, geleistet haben (dann ist dort der Bau möglich) oder wenn sie Ende 2027 bzw. Ende 2032 nicht ausreichend WEA-Flächen geplant haben (dann ist in ihrem gesamten Gebiet der Bau von WEA möglich), § 249 Abs. 2 und 7 BauGB.²⁹

Mehrere Einflussfaktoren belasten die Bearbeitung von Genehmigungen:³⁰

²⁴ DBB, Personalmangel im öffentlichen Dienst auf Rekordhoch, 05.09.2024.

²⁵ Ebd.

²⁶ BDI, Stellungnahme Umweltpolitik, Verfahren: Entwurf zur Änderung des BImSchG und weiterer Verordnungen, 10.05.2023.

²⁷ Zahlen von NDR, Wie läuft der Ausbau erneuerbarer Energien in Deutschland?, 01.08.2024.

²⁸ Deutsche Windguard, Status des Windenergieausbaus an Land – Halbjahr 2024, S. 11.

²⁹ Fachagentur Windenergie an Land, Windenergieplanung auf kommunaler Ebene 2023.

³⁰ Instrukтив insoweit insbesondere das Interview im Rahmen der Erstellung der Konzeptstudie mit Interviewpartner R., Interview vom 23. Oktober 2024. Einige der Aussagen werden im Folgenden referiert.



- Die Arbeitsbelastung in Genehmigungs- und Zulassungsbehörden ist generell sehr hoch. Geänderte gesetzliche Rahmenbedingungen haben in der Vergangenheit immer wieder zu Phasen geführt, in denen zahlreiche Anträge zeitgleich eingingen oder Übergangsvorgaben zusätzlichen Aufwand verursachten.
- Die gesetzliche Verkürzung von Genehmigungsfristen führt dazu, dass wegen Personalmanagements der Lauf der Frist hinausgeschoben werden muss.
- Zudem wurde in den Interviews aus der Praxis berichtet, dass die für den Fristbeginn wichtige Feststellung der Vollständigkeit der Antragsunterlagen durch wiederholte Nachforderungen verschoben werden muss.
- Auf Projektebene entsteht ein erheblicher Arbeitsaufwand durch die Vielzahl an Rückmeldungen aus Stellungnahmen. Besonders im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung und bei Erörterungsterminen, aber auch bei behördlichen Stellungnahmen, treten oft unerwartet viele oder komplexe Einwendungen und Stellungnahmen auf, die die Bearbeitung erheblich verzögern.³¹

Weitere belastende Faktoren sind:

- Personalengpässe: Urlaubs- und Krankheitsausfälle führen zu Unterbrechungen der Bearbeitung. Die Einarbeitung von Vertretungen ist zeitintensiv und bindet zusätzliche Ressourcen.
- Unvorhersehbare Belastungsspitzen: Diese treten oft kurzfristig auf, was eine rechtzeitige Reaktion erschwert und mit erheblichem Mehraufwand verbunden ist.
- Priorisierung: Die Fokussierung auf bestimmte Aufgabenbereiche führt dazu, dass Kapazitäten für andere Bereiche fehlen.³²
- Demografischer Wandel: Der erwartete Personalwechsel durch den Ruhestand älterer Mitarbeitender führt zu einem Verlust an Erfahrungswissen. Da es häufig an personellen Überschneidungen mangelt, wird die Weitergabe von Wissen und Erfahrungen erschwert.³³

3.4 Zwischenfazit

Klar erkennbar ist eine gegenläufige Entwicklung: Der Zunahme von Genehmigungsverfahren, die dem Zulassungsregime des BImSchG unterliegen, steht eine Zunahme von Personalengpässen gegenüber. Für Letzteres gibt es eine Reihe von Ursachen:

³¹ Interviewpartner R., Interview vom 23. Oktober 2024.

³² Ebd.

³³ Ebd.



- Zunächst und vor allem die demographische Entwicklung: Deutlich mehr Bedienstete scheiden aus als eingestellt werden. Die dadurch resultierenden Personalengpässe betreffen nicht nur die Genehmigungsbehörden selbst, sondern auch die Fachbehörden und auch die Gutachter.³⁴
- Welche Auswirkungen die Digitalisierung und die Beschleunigungsgesetzgebung der vergangenen Jahre auf die Arbeitsabläufe in den Zulassungsbehörden haben, lässt sich nur schwer einschätzen. Einiges spricht dafür, dass die wenig kohärenten gesetzgeberischen Maßnahmen eher zu Verzögerungen als zu Beschleunigungen führen.³⁵ Jedenfalls dürften sie eher nicht geeignet sein, damit die steigenden Zahlen an Verfahren zu kompensieren.
- Inwieweit über Standardisierungen zu Buche schlagende Effekte erzielt werden können, lässt sich nur schwer einschätzen.³⁶

Angesichts dieses Befundes besteht die Notwendigkeit, neue Lösungen für Personalengpässe zu entwickeln und von ihnen auch Gebrauch zu machen.

Speziell was vorhandene Pool-Lösungen betrifft, ist zum einen häufig unklar, was sich dahinter verbirgt. Zum anderen divergieren die Einschätzungen hinsichtlich der Reichweite und Ergiebigkeit des Instruments beträchtlich.³⁷ Schließlich fehlt es ersichtlich an Überlegungen, was zu bedenken ist, wenn derartige Pool-Lösungen umfassender entfaltet werden sollen. Insoweit besteht also in mehrfacher Hinsicht Klärungsbedarf. Insbesondere muss das neue Instrument des FGT-Ansatzes mit klaren Konturen versehen werden, damit eine differenzierte Diskussion möglich und in größerem Maßstab eine Bewährung in der alltäglichen Behördenpraxis erzielt werden kann. Nicht zuletzt ist ein Abgleich zu praktizierten und diskutierten Lösungsansätzen geboten – dies zunächst, um herauszufinden, ob und ggf. wo noch Bedarf für weitere instrumentelle Ansätze besteht, ggf. Abgrenzungen vorzunehmen, schließlich aber auch, um Elemente zu übernehmen und Harmonisierungen vorzunehmen.

³⁴ So *Wehrens/Bauckmann*, UWP 2023, 146 (150).

³⁵ *Schütte/Landstädtler* ZUR 2024 3, (14).

³⁶ Ebd.



4 Praktizierte und diskutierte Problemlösungsansätze

Bestrebungen, um Genehmigungsverfahren zu beschleunigen, gibt es bereits seit etlichen Jahrzehnten.³⁸ Typologisch lassen sich unterscheiden gesetzgeberische Maßnahmen, die im Wesentlichen auf die Vereinfachung der Verfahren sowie die Beschneidung des Rechtsschutzes abzielen,³⁹ die Etablierung von Akteur*innen, die die Genehmigungsbehörden entlasten sollen, so insbesondere Verfahrensbevollmächtigte und Projektmanager, Ad-Hoc-Maßnahmen zur (rascheren) Bewältigung von Großvorhaben, Ansätze im Zuge der Digitalisierung sowie schließlich ein Bündel von Maßnahmen im Personalbereich. Zuschnitt und Reichweite dieser Ansätze divergieren beträchtlich. Zudem gibt es gravierende Unterschiede, was die Umsetzung und die dabei gesammelten Erfahrungen betrifft. So handelt es sich teilweise um schon lange etablierte Instrumente, von denen freilich nicht oder nur in geringem Maße Gebrauch gemacht wird,⁴⁰ vergleichsweise kleinteilig und explizit anlassbezogene Vorkehrungen gesetzgeberischer und administrativer Art oder schließlich „weiche“ Maßnahmen, bei denen sich erst noch erweisen muss, wie ergiebig sie letztlich sind.

Im hier interessierenden Zusammenhang ist es nicht möglich, einen auch nur ansatzweise abgerundeten Befund hinsichtlich des Effekts zu liefern, der sich mittels des Einsatzes dieser Instrumente – sei es für sich genommen oder in der Summe – erzielen lässt. Insbesondere fehlt es an systematischen Untersuchungen unter Nutzung des Werkzeugkastens der Implementationsforschung, auf die zurückgegriffen werden könnte. Indes sind derartige Befunde aber auch dann nicht erforderlich, wenn sich erweisen sollte, dass das bisher zum Einsatz gelangte bzw. diskutierte Instrumentenarsenal ersichtlich noch einen Handlungsbedarf offen lässt, sei es, weil die aktuellen und sich abzeichnenden Probleme eine Dimension erreichen, die über das bisherige Maß hinausreichen, sei es, dass ihre Reichweite aufs Ganze gesehen (zu) limitiert ist oder schließlich mit den hier angestellten Überlegungen eine Handlungsebene tangiert wird, die bisher außen vor gelassen wurde.

Um insoweit eine Klärung herbeizuführen, werden im Folgenden zentrale Instrumentenausprägungen vorgestellt und ansatzweise dahingehend untersucht, welche Konsequenzen sich daraus für den hier verfolgten Ansatz ergeben.

³⁸ Bullinger, Beschleunigte Genehmigungsverfahren für eilbedürftige Vorhaben; Groß, ZUR 2021, 75 ff. m.w.N.

³⁹ So z. B. die fehlende aufschiebende Wirkung von Rechtsbehelfen und die Verkürzung des Instanzenzuges: Schütte/Langstädtler, ZUR 2024, 4 (13); Eine Übersicht zum Standardabbau in der Öffentlichkeitsbeteiligung: Zschiesche/Grünberger, NuR 2024, 505 (509 ff.).

⁴⁰ So augenscheinlich etwa vom Projektmanager alten Typs.



4.1 Beschleunigungsgesetzgebung

Gesetzgeberische Aktivitäten mit dem Ziel, Zulassungsverfahren zu verkürzen, gibt es schon lange.⁴¹ Ob und ggf. inwieweit durch diese und weitere⁴² Neuregelungen tatsächlich zu Buche schlagende Beschleunigungseffekte erzielt worden sind, lässt sich schon deshalb schwer einschätzen, weil es – soweit ersichtlich – dazu an fundierten Untersuchungen und Evaluationen fehlt.⁴³ Einschätzungen in der Literatur geben jedenfalls Anlass zur Skepsis.⁴⁴ Als dafür ursächlich führen beispielsweise *Schütte/Langstädtler* einerseits die erhöhten materiellrechtlichen Anforderungen und den gestiegenen Prüfungsaufwand, beispielsweise im Bereich des Naturschutz- und Wasserrechts, ins Feld, andererseits die zu geringe Personalausstattung in den Verwaltungen.⁴⁵

Im Koalitionsvertrag der 20. Legislaturperiode zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP⁴⁶ nahm das Thema Beschleunigungs-(gesetzgebung) breiten Raum ein.⁴⁷ Seit 2021 wurde so viele Beschleunigungsgesetze wie nie vorher in einer Legislaturperiode verabschiedet. Darunter befinden sich u.a.:

- das Gesetz zu Sofortmaßnahmen für einen beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien und weiteren Maßnahmen im Stromsektor (sogenanntes Oster- und Sommerpaket),⁴⁸
- das Vierzehnte Gesetz zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes⁴⁹ sowie das Gesetz zur Verbesserung des Klimaschutzes beim Immissionsschutz, zur Beschleunigung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren und zur Umsetzung von EU-Recht⁵⁰
- das Gesetz zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich⁵¹ sowie

⁴¹ Erwähnt seien nur das Gesetz zur Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher und finanzgerichtlicher Verfahren, BGBl. I 1985, 1274 vom 04.07.1985; das Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz (GenBeschlG), BGBl. I 1996, 1354 vom 12.09.1996 oder das Investitionsbeschleunigungsgesetz, BGBl. I 2020, 2694 vom 03.12.2020.

⁴² Siehe die Auflistung bei *Schütte/Langstädtler*, ZUR 2024, 3 (4 f.).

⁴³ Eine systematische Evaluation zur Wirkung der jüngsten Beschleunigungsgesetzgebung gibt es – soweit ersichtlich – bisher nicht.

⁴⁴ Siehe nur *Groß*, ZUR 2021, 75 (75 f.), und *Behnsen*, NVwZ 2021, 843.

⁴⁵ *Schütte/Langstädtler*, ZUR 2024, 3 (5).

⁴⁶ Koalitionsvertrag 2021 - 2025 zwischen SPD, Bündnis 90/ Die Grünen und FDP, Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit.

⁴⁷ *Schütte/Langstädtler*, ZUR 2024, 3 (5, 12 ff., passim).

⁴⁸ BGBl. I 2022, 1237, vom 20.07.2022.

⁴⁹ BGBl. I 2022, 1792 vom 19.10.2022.

⁵⁰ BGBl. I 2024, Nr. 225 vom 03.07.2024.

⁵¹ BGBl. I 2023, Nr. 71 vom 14.03.2023.



- das Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/1187 über die Straffung von Maßnahmen zur rascheren Verwirklichung des transeuropäischen Verkehrsnetzes.⁵²

Fachgesetzübergreifende Maßnahmen und gesetzgeberische Instrumente, die einen Beschleunigungseffekt bewirken sollen, stellten insbesondere dar:

- die Straffung von Umwelt- und Raumverträglichkeitsprüfungen,
- Einschränkungen bei Erörterungsterminen,
- Einschränkungen der Beteiligungsverfahren,
- die Ausweitung der Zulassung des vorzeitigen Beginns,
- die Straffung verwaltungsgerichtlicher Verfahren sowie
- die Ausweitung der Möglichkeiten, Verfahrensschritte digital durchführen zu können.⁵³

Es liegt auf der Hand, dass sich angesichts der Kürze der Zeit noch wenig über die Effekte sagen lässt, die von der jüngsten Gesetzgebung ausgehen.⁵⁴

Was indes schon jetzt offenkundig ist:⁵⁵ Nicht durchgängig kann davon ausgegangen werden, dass die neuen Bestimmungen untereinander, geschweige denn mit dem übergreifenden Verwaltungsverfahrensrecht, harmonisiert sind. Deshalb ist für eine längere Übergangszeit in den Genehmigungsbehörden eher mit einer stärkeren Arbeitsbelastung als mit einer Entlastung zu rechnen.

Für quantitativ und qualitativ besonders stark zu Buche schlagende Handlungsfelder wie die Genehmigung von Windenergieanlagen gilt das in besonderer Weise, zumal hier ein weiterer Aspekt zum Tragen kommt: Die behördlichen Bearbeitungsabläufe werden maßgeblich durch untergesetzliche Regelwerke vielfältiger Art (Erlasse, Leitfäden, Handreichungen usw.) geprägt.⁵⁶ Weder wurden sie bisher in größerem Umfang an die neuen Bestimmungen angepasst, noch ist absehbar, dass dies in absehbarer Zeit geschehen wird.⁵⁷ Allein schon, um herauszufinden, auf welcher Rechtsgrundlage

⁵² BGBl. I 2023, Nr. 409 vom 28.12.2023.

⁵³ Schütte/Langstädtler, ZUR 2024, 3 (6), erwähnen daneben die Definition überragender Gemeinwohlbelange.

⁵⁴ Allem Anschein nach gibt es keine systematisch angelegte Begleitforschung.

⁵⁵ Bestätigung durch die in die Richtung weisenden Aussagen in den Experten-/Expertinneninterviews, Interviewpartner A und D1, Interviewpartner R sowie Interviewpartnerin D2.

⁵⁶ Siehe Leitfäden u.a. in Baden-Württemberg, Niedersachsen, Brandenburg.

⁵⁷ Ebd., die Leitfäden sind auf dem Stand 2017–2020.



im konkreten Fall agiert werden muss, werden nicht unerhebliche Personalkapazitäten gebunden. Da zugleich davon auszugehen ist, dass auf dem Gebiet viele Entscheidungen beklagt werden,⁵⁸ dürfte von daher nochmals mit einem gesteigerten Aufwand zu rechnen sein.

Zur Verminderung der Personalengpässe in den Genehmigungs- und Zulassungsbehörden äußerten die Länder mit dem Pakt für Planungsbeschleunigung die Erwartung, dass der Bund zusätzliche finanzielle Mittel für Personal in Höhe von bis zu 500 Millionen Euro zur Verfügung stellt.⁵⁹ Eine mögliche Erfüllung dieser Forderung erledigte sich zunächst mit der engen Anwendung der grundgesetzlichen Schuldenbremse infolge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts 2023 und seit Herbst 2024 durch das vorzeitige Ende der Ampelkoalition für die vergangene Legislaturperiode. Allerdings bleibt die bessere personelle Ausstattung der Genehmigungs- und Zulassungsbehörden eine wichtige Voraussetzung, um die alltägliche Tätigkeit, aber auch um Belastungsspitzen bewältigen zu können.

Schlussfolgerung: Die Beschleunigungsgesetzgebung mag bereichsspezifisch und bezogen auf einzelne Fallkonstellationen zu einer Verfahrensbeschleunigung führen. Auf Ganze gesehen dürfte das jedoch keineswegs mit einer Entlastung im Personalbereich korrespondieren. Eher ist von einem gegenteiligen Effekt auszugehen. Der die Konzeptstudie leitende Ansatz wird durch die Beschleunigungsgesetzgebung also keineswegs obsolet – eher im Gegenteil.

Die Erwartung, dass der Bund umfassend finanzielle Mittel bereitstellt, damit die Länder zusätzliches Personal der Genehmigungs- und Zulassungsbehörden finanzieren können, hat sich (bislang) nicht erfüllt.⁶⁰

4.2 Digitalisierung und Künstliche Intelligenz

Die Erwartungen, durch Digitalisierung und die zunehmende Nutzung von künstlicher Intelligenz die Genehmigungs- und Zulassungsverfahren zu beschleunigen, sind hoch. Die realen Fortschritte sind

⁵⁸ Interviewpartnerin D2, Interview vom 29. November 2024.

⁵⁹ Ministerpräsidentenkonferenz, Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 6. November 2023, Ergebnisprotokoll, Anlage zu TOP 4, S. 68 f.

⁶⁰ Siehe Pakt für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung zwischen Bund und Länder, S. 26, der ohnehin nur eine Forderung der Länder zur Aufstockung von Personal für Genehmigungs- und Zulassungsbehörden in Höhe von 500 Mio. Euro in den Ländern enthält und nach dem Urteil des BVerfG zum Klima- und Transformationsfonds (KTF) noch unwahrscheinlicher geworden ist, BVerfG Urteil v. 15. November 2023, 2 BvF 1/22.



jedoch noch sehr gering.⁶¹ Seit 2023 gibt es erste Schritte auf Bundes- und Länderebene hierzu.⁶² Die Umweltministerkonferenz im Herbst 2023 beschloss, zunächst einen Bericht zu erstellen, um „*umsetzungsorientierte Beispiele, praxiserprobte Anwendungen (Best Practices), Pilot- und Forschungsvorhaben zu recherchieren und darüber hinaus auch darzustellen, für welche Aufgaben KI-Werkzeuge zukünftig zu entwickeln sind*“.⁶³ Einzubeziehen in die Berichterstellung waren die Bundesländer Arbeitsgemeinschaft Umwelt und Digitalisierung (BLAG UDig) sowie das ÖFIT (Kompetenzzentrum Öffentliche IT). Der Bericht wiederum sollte als Ausgangspunkt dienen, um im Herbst 2024 auf der Umweltministerkonferenz (UMK) konkrete Maßnahmen einzuleiten. Im Nachgang der UMK 2024 wurde der Bericht „Künstliche Intelligenz zur Unterstützung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Umweltbereich“ veröffentlicht.⁶⁴ Aus diesem geht hervor, dass im Bundesumweltministerium (BMUV) an einer Ende-zu-Ende (E2E) digitalisierten Genehmigungsplattform für Genehmigungsverfahren nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz gearbeitet wird und ein ähnliches Vorhaben auch unter Federführung des Bundesinnenministeriums unter Einbeziehung des Bundeslandes Berlin und mehrerer beteiligten Bundesministerien Ende Dezember 2024 gestartet wurde.⁶⁵

Schnelle praktische Ergebnisse durch Einbeziehung von KI bei Genehmigungs- und Zulassungsverfahren zur Hebung von Effizienzpotentialen sind aufgrund des Standes und der Tiefe der zu lösenden Fragen in der nächsten Zeit allenfalls punktuell (z. B. Unterstützung des Einwendungsmanagements des Elementes Öffentlichkeitsbeteiligung der Genehmigungs- und Zulassungsverfahren) zu erwarten. Denn erstens haben die Pilot-Projekte erst begonnen. Zweitens müsste nach der erwiesenen Praxistauglichkeit der KI-Plattformen zu Zulassungs- und Genehmigungsverfahren die Umsetzung und Skalierung in den vielen Genehmigungs- und Zulassungsbehörden in Angriff genommen werden, um wirklich durchschlagende Effekte der Beschleunigung zu erzielen. Oder es müsste die entsprechende Umorganisation (Zentralisierung) der Zulassungsbehörden, wofür es zunächst erst einmal entsprechende Programme und die Bereitstellung von personellen und finanziellen Ressourcen geben müsste, eingeleitet und dann umgesetzt werden. Auch dies wird also nicht sofort die in der Praxis dringend benötigten Beschleunigungseffekte in den Genehmigungs- und Zulassungsbehörden mit sich bringen. Viele weitere Fragen nach Verantwortung, Haftung, den Standards der öffentlichen

⁶¹ Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt Berlin, [KI in Planungs- und Genehmigungsverfahren](#).

⁶² Siehe 101. Umweltministerkonferenz am 01.12.2023, [endgültiges Ergebnisprotokoll](#), S.53 f.

⁶³ Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt Berlin, [KI in Planungs- und Genehmigungsverfahren](#).

⁶⁴ BMUV, [Künstliche Intelligenz zur Unterstützung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Umweltbereich](#), Abschlussbericht an die Umweltministerkonferenz zu TOP 28 der 101. UMK.

⁶⁵ Senatskanzlei Berlin, [Senatskanzlei schließt Verwaltungsvereinbarung zum Kooperationsvorhaben „KI-gestützte Ende-zu-Ende-Plattform zur Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung“](#), Pressemitteilung vom 10.12.2024.



Kontrolle usw. sind durch den Einsatz von KI ganz grundsätzlich neu aufgeworfen und bislang nicht im Ansatz geklärt.

Stärkere Berücksichtigung schon heute können digitale Hilfsinstrumente in den Genehmigungs- und Zulassungsbehörden finden. So arbeitet die Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e.V. (AWV) an digitalen Konzepten beispielsweise für raumbezogene Genehmigungsverfahren.⁶⁶ Zudem hat die Bund-Länder Arbeitsgemeinschaft Immissionsschutz (LAI) ein Diskussionspapier für immissionsschutzrechtliche Verfahren und die Nutzung digitaler Instrumente erarbeitet.⁶⁷

Schlussfolgerung: In jedem Fall sind digitale Instrumente und KI im Bereich der Genehmigungs- und Zulassungsverfahren Instrumente, die auf mittlere Sicht Beschleunigungseffekte und auch Entlastungen für die Zulassungs- und Genehmigungsbehörden erzielen lassen. Kurzfristig dürften die Wirkungen nur punktuell Beschleunigungsfortschritte mit sich bringen.

4.2 Ad-Hoc-Maßnahmen zur Realisierung einzelner Großvorhaben

Immer wieder wird auf beschleunigt durchgeführte Genehmigungsverfahren für einzelne Großvorhaben hingewiesen. Die gängigsten Beispiele sind die Tesla-Ansiedlung in Grünheide sowie das LNG-Terminal Wilhelmshaven. Im Hinblick auf die hier erzielten Beschleunigungseffekte ergibt sich ein differenziertes Bild:

Im Fall Tesla wurde die Beschleunigung erreicht durch die Inanspruchnahme der bereits 1996 in § 8a BImSchG eingeführten Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen den Beginn von Einzelmaßnahmen vorzeitig zuzulassen.⁶⁸ Tesla konnte auf dieser rechtlichen Grundlage insgesamt 19 derartige Einzelmaßnahmen (*vorzeitiger Maßnahmenbeginn*) auf den Weg bringen.

Beim LNG-Terminal Wilhelmshaven kamen eine ganze Reihe von Neuregelungen zum Tragen, vornehmlich solche aus dem (neuen) Gesetz zur Beschleunigung des Einsatzes verflüssigten Erdgases (LNGG).⁶⁹ Namentlich führte das zum Wegfall der Umweltverträglichkeitsprüfung, zur Verkürzung von Auslegungs-, Einwendungs- und Veröffentlichungsfristen sowie zum Entfallen der aufschiebenden Wirkung von Rechtsbehelfen.

⁶⁶ AWV, Digitalisierung und Beschleunigung raumbezogener Genehmigungsverfahren, Handlungsvorschlag zum Pakt für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung.

⁶⁷ LAI, Ausschuss Anlagenbezogener Immissionsschutz/Störfallvorsorge (AISV), Diskussionspapier: Digitalisierung des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens aus Sicht des AISV, 2024.

⁶⁸ Hohnerlein, NVwZ 2022, 750 ff.; Schütte/Langstädtler, ZUR 2024, 3 (8 f.); Wehrens/Bauckmann, UWP 2023, 147.

⁶⁹ BGBl. I S. 802, Nr. 18, zuletzt geändert durch Artikel 6 Gesetz vom 03.07.2024 BGBl. 2024 I Nr. 225.



Es liegt auf der Hand, dass die aus einer Sondersituation resultierenden Vorkehrungen gesetzgeberischer und administrativer Art, wie sie im LNG-Bereich zum Tragen gekommen sind, sich kaum als „Blaupause“ für andere Sektoren eignen.⁷⁰ Für das Instrument „*vorzeitiger Maßnahmenbeginn*“ mag das anders aussehen und – unter Inkaufnahme nicht unbeträchtlicher Risiken – zu Verfahrensbeschleunigungen führen.⁷¹ Den Arbeitsaufwand innerhalb der Zulassungsbehörden dürften diese Instrumente allerdings eher erhöhen. Denn zunächst richtet sich alle Arbeitskraft auf dutzende Regelungen zum vorzeitigen Beginn und auf deren Rechtsschutz. Die Arbeit am abschließenden Genehmigungsbescheid wird so erschwert und hinausgeschoben. Viele Rechtsfragen bleiben unbeantwortet oder entstehen neu.⁷² Entlastungen an einer Stelle werden durch einen erhöhten Arbeitsaufwand oder Risiken an anderer Stelle erkaufte.

Schlussfolgerung: Maßnahmen zum vorzeitigen Beginn bewirken keine Entlastung, sondern eine Mehrbelastung der Genehmigungsbehörde. Der hier thematisierte Handlungsbedarf bleibt.

4.3 Projektmanager

Als Instrument zur Entlastung der Genehmigungsbehörden und damit zur Verfahrensbeschleunigung ist die Beauftragung externer Projektmanager nicht neu.⁷³ Darauf zurückgegriffen wurde bisher allem Anschein nach nur sporadisch.⁷⁴ Angesichts einer Gesetzesänderung⁷⁵ stellt sich die Frage, ob und ggf. inwieweit sich daran in absehbarer Zeit etwas ändern wird und ob die Personalengpässe der Genehmigungs- und Zulassungsbehörden in signifikanter Weise entlastet werden können.

Um insoweit belastbare Aussagen zu ermöglichen, sind zunächst die Neuregelungen aus dem Jahre 2024 zu beleuchten und ist in einem zweiten Schritt zu erörtern, welche Auswirkungen sich daraus mutmaßlich für künftiges behördliches Handeln ergeben.

⁷⁰ Verheyen/Bohlmann, EurUP 2023, 117 ff.; Kment/Fimpel, NuR 2022, 599 ff.; Schütte/Langstädtler, ZUR 2024, 3 (14).

⁷¹ Siehe beispielsweise zur Zulassung des vorzeitigen Beginns auf Rodungsmaßnahmen: van den Berg, NuR 2020, 729 (736).

⁷² Siehe Tessmer, Dirk, Wissenschaftliche Unterstützung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten in der 20. Legislaturperiode Band II: ANHANG, S. 110 ff.

⁷³ Siehe ausführlich zum Projektmanager: Schrader, DÖV 2025, 101 ff. m.w.N.; Geßner/Affeld, UPR 2024, 449 f.; der Projektmanager wurde in der Vergangenheit bereits in mehreren Fachgesetzen geregelt, so z. B. u.a. in § 17h FstrG, § 17a AEG, § 14f WaStrG.

⁷⁴ Burgi/Nischwitz/Zimmermann, NVwZ 2022, 1321 (1325); BT-Drs. 19/27459 vom 10.03.2021, S. 8.

⁷⁵ Einfügung von § 2b der 9. BImSchV im Rahmen des Gesetz(es) zur Verbesserung des Klimaschutzes beim Immissionsschutz, zur Beschleunigung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren und zur Umsetzung von EU-Recht (BGBl. 2024 I Nr. 225.).



Nach § 2b Abs. 1 9. BImSchV soll die Genehmigungsbehörde in jeder Stufe des Verfahrens einen Dritten auf Antrag oder mit Zustimmung des Vorhabenträgers und auf dessen Kosten mit der Vorbereitung und Durchführung von Verfahrensschritten beauftragen können. Beispielhaft genannt werden zehn Verfahrensschritte, angefangen von der Erstellung von Verfahrensleitplänen unter Bestimmung von Verfahrensabschnitten und Zwischenterminen, der Fristenkontrolle, die Koordinierung von erforderlichen Sachverständigengutachten, das Qualitätsmanagement der Anträge und Unterlagen der Vorhabenträger, die erste Auswertung der eingereichten Stellungnahmen, die organisatorische Vorbereitung eines Erörterungstermins, die Leitung des Erörterungstermins, der Entwurf der Niederschrift nach § 19,⁷⁶ der Entwurf der Entscheidung nach § 20⁷⁷ sowie die Prüfung der Vollständigkeit der Unterlagen nach § 7.⁷⁸ Ausgenommen ist die abschließende Entscheidung nach § 20 9. BImSchV. Sie trifft allein die Genehmigungsbehörde.

Ob mit Hilfe des Projektmanagers nennenswerte Entlastungen und Beschleunigungseffekte erzielt werden, erscheint zweifelhaft. Da die Novellierung der 9. BImSchV noch ganz neu ist, gibt es insoweit noch keine Vollzugserfahrungen. Auch zum Projektmanager „alten Typs“ liegen – soweit ersichtlich – keine auf wissenschaftlicher Grundlage gewonnene Befunde vor.⁷⁹ Punktuelle Aussagen, zuletzt solche in den Experten-/Expertinneninterviews⁸⁰, lassen jedoch den Schluss zu, dass die praktische Bedeutung dieses Instruments gering geblieben ist.

Wie es um das „Beschleunigungspotenzial“⁸¹ der Neuregelung bestellt ist, hängt von einer Reihe von Einflussfaktoren ab.⁸² Genannt seien u.a.:

- das Verhältnis zum behördlichen Verfahrensbevollmächtigten,
- Klärungsbedarf im Hinblick auf das Berufsbild Projektmanager,
- die Haltung der Genehmigungsbehörden gegenüber dem Projektmanager, einschließlich der Frage, wie zunächst erst einmal notwendige Zusatzaufwendungen (Ausschreibungsverfahren) innerbehördlich bewerkstelligt werden sollen und
- rechtliche Unklarheiten und sich daraus ergebende Konsequenzen.

⁷⁶ § 19 Abs. 1. S. 1 9. BImSchV: Über den Erörterungstermin ist eine Niederschrift zu fertigen.

⁷⁷ § 20 Abs. 1 S. 1 9. BImSchV: Sind alle Umstände ermittelt, die für die Beurteilung des Antrags von Bedeutung sind, hat die Genehmigungsbehörde unverzüglich über den Antrag zu entscheiden.

⁷⁸ Gem. § 7 9. BImSchV muss die Behörde den Antrag unverzüglich, innerhalb eines Monats auf Vollständigkeit prüfen.

⁷⁹ Hierzu nur *Riege*, EnWZ 2022, 170; *Appel/Eding*, EnWZ 2017, 392.

⁸⁰ Interviewpartner D2, Interview vom 16. Dezember 2024.

⁸¹ *Geßner/Affeldt*, UPR 2024, 448 (451).

⁸² Im Einzelnen dazu *Schrader*, DÖV 2025, 133 (135 ff.).



Bereits dem innerbehördlichen Verfahrensbevollmächtigten kommt explizit die Aufgabe zu, für eine Verfahrensbeschleunigung mit Hilfe der Gestaltung des zeitlichen Verfahrensablaufs sowie der Überwachung der organisatorischen und fachlichen Bestimmung zu sorgen. Gefragt ist demnach jemand, der „sich mit gestalterisch-konzeptionellem Blick“ um eine Verbesserung des zeitlichen Verfahrensablaufs kümmert,⁸³ um auf diese Weise das administrative Verfahren durch aus der Privatwirtschaft bekannte Managementmethoden zu ergänzen und zu optimieren.⁸⁴ Wie sich das Verhältnis behördlicher Verfahrensbevollmächtigter einerseits und Projektmanager neuen Typs andererseits entwickeln wird, dürfte von einer Reihe von Faktoren abhängen.

Es scheint auf eine Je-desto-Konstellation hinauszulaufen: Je mehr der behördliche Verfahrensbevollmächtigte von seiner Qualifikation und seinem Aufgabenverständnis her aus der Privatwirtschaft entlehnte Managementmethoden zur Anwendung bringt, desto geringer wird die Neigung sein, sich zusätzlich der Unterstützung eines Projektmanagers von außerhalb zu bedienen – und umgekehrt. Vieles wird deshalb bis auf Weiteres von der spezifischen Situation vor Ort abhängen.⁸⁵ Tendenziell zu einer skeptischen Haltung dürfte beitragen, dass es bisher kein klares Berufsbild Projektmanager gibt und nicht absehbar ist, wann sich das ändern wird. Rechtliche Vorgaben – etwa in der 9. BImSchV selbst – gibt es nicht. Es existieren auch kaum Anbieter, die gewährleisten können, dass die komplexen Verfahrensschritte, wie sie der BImSchV-Katalog enthält, mit der erforderlichen Zuverlässigkeit bewältigt werden könnten.⁸⁶

Fraglich ist, ob seitens der Behörden grundsätzlich die Bereitschaft besteht, von dem Instrument Gebrauch zu machen. In Frage gestellt wird zunächst der tatsächlich erzielbare Entlastungseffekt. Ausmaß und Fülle der von den Behördenmitarbeitenden zu erbringenden Zuarbeit wird danach als sehr groß und nicht von vornherein kalkulierbar angesehen, so dass im Verhältnis dazu die durch den Projektmanager erzielbaren Entlastungseffekte nicht nennenswert zu Buche schlägen.⁸⁷ Etliche Aufgaben aus dem Katalog der 9. BImSchV – so etwa die Wahrnehmung sitzungspolizeilicher Funktionen im Erörterungstermin – seien hoheitlicher Natur und könnten deshalb nicht vom Projektmanager

⁸³ Schrader, DÖV 2025, 133 (136).

⁸⁴ Siehe auch Geßner/Affeld, UPR 2024, 448 (449 ff.).

⁸⁵ So auch Schrader, DÖV 2025, 133 (136).

⁸⁶ So explizit Schrader, DÖV 2025, 133 (137), der prognostiziert, dass es angesichts von bundesweit mehreren Tausend BImSchG-Genehmigungsverfahren noch einige Zeit vergehen dürfte, bis entsprechend qualifizierte Projektmanager in ausreichender Zahl verfügbar sind.

⁸⁷ Interviewpartner R, Interview vom 23. Oktober 2024.



wahrgenommen werden.⁸⁸ Vor allem aber bestehen prinzipielle Vorbehalte („Keiner von uns“)⁸⁹, verknüpft mit Zweifeln an seiner Neutralität und Objektivität. Der Projektmanager wird durch den Vorhabenträger bezahlt.⁹⁰ Namentlich die Abhängigkeit des Projektmanagers von Folgeaufträgen wird als Argument dafür ins Feld geführt, dass ggf. der Sachverhalt in einer dem Antragsteller genehmen Weise gewürdigt und Beurteilungsspielräume in dessen Sinne genutzt werden.

Die in der Summe schwerwiegenden Vorbehalte gegen die Heranziehung eines Projektmanagers würden letztlich nicht greifen, wenn die Genehmigungsbehörden von Gesetzes wegen gezwungen wären, sich seiner zu bedienen. Obwohl nach der Gesetzesänderung ein Dritter als Projektmanager beschäftigt werden „soll“, sprechen die Gesetzgebungsgeschichte sowie systematische Überlegungen gegen eine Verpflichtung der Genehmigungsbehörde. Danach ist die Behörde nicht verpflichtet, von sich aus aktiv zu werden. Das „Soll“ bezieht sich – lediglich – auf den Fall eines entsprechenden Antrags des Projektträgers oder wenn die Behörde aus welchen Gründen auch immer einen Projektmanager beauftragen will und dafür die Zustimmung des Vorhabenträgers benötigt.⁹¹ Aber selbst dann, wenn der Vorhabenträger einen solchen Antrag stellt oder die Zustimmung mit Kostenübernahme erklärt, muss dem Antrag nicht in jedem Fall entsprochen werden. Wird etwa die Erreichung des übergeordneten Ziels – Beschleunigung des Verfahrens – durch die Beauftragung eher unwahrscheinlich, etwa weil es sich bereits in einem weit fortgeschrittenen Stadium befindet, muss dem Antrag nicht entsprochen werden. Vor allem aber geht die Soll-Bestimmung dann ins Leere, wenn niemand da ist, der mit der gebotenen Zuverlässigkeit in der Lage wäre, den umfangreichen und alles andere als trivialen Aufgabenkatalog in § 2b Abs. 1 Satz 2 9. BImSchV abzuarbeiten.

Schlussfolgerung: Nach alledem ist die rechtliche Durchschlagskraft der dem Projektmanager gewidmeten neuen Vorschrift als eher gering einzustufen. Zieht man außerdem noch in Betracht, dass keineswegs generell von der Bereitschaft der Vorhabenträger ausgegangen werden kann, die mit der Beauftragung eines Projektmanagers verbundenen zusätzlichen Kosten zu tragen, wird jedenfalls in absehbarer Zeit das Instrument Projektmanager kaum die beabsichtigte Entlastungswirkung haben. Veranlassung, nach anderen Lösungen Ausschau zu halten, besteht demgemäß weiterhin.

⁸⁸ Interviewpartner D3, Interview vom 16. Dezember 2024.

⁸⁹ Ebd.

⁹⁰ § 2b Abs. 1 S. 1 9. BImSchV: auf Antrag oder mit Zustimmung des Vorhabenträgers und auf dessen Kosten.

⁹¹ Grundlegend dazu *Schrader*, DÖV 2025, 133 (138).



4.4 Task-Forces

Unter Task-Forces versteht man für eine begrenzte Zeit gebildete Arbeitsgruppen, zum Teil mit umfassenden Entscheidungskompetenzen, zur Lösung komplexer Probleme.⁹² Dabei lassen sich zwei Formen unterscheiden: Task-Forces die operativ tätig werden und solche die regulativ tätig werden. In Brandenburg kommen operative Task-Forces zur beschleunigten Genehmigung einzelner Vorhaben zum Einsatz, während in Niedersachsen die Task-Force Energiewende mögliche Gesetzesänderungen evaluieren und dadurch Verfahren optimieren soll. Im hier interessierenden Zusammenhang verdient die Brandenburger Task-Force „Tesla“ Beachtung.

Dieses Gremium, das erstmals am 22. November 2019 tagte, stand unter der Leitung des Ministerpräsidenten.⁹³ Beteiligt waren mehrere Minister, der Landrat oder Vize-Landrat des Landkreises Spree-Neiße, der Bürgermeister der Gemeinde Grünheide sowie Vertreter von Tesla. Die Sitzungen fanden meist monatlich statt, und die Task-Force war in fünf Arbeitsgruppen unterteilt, die jeweils von Regierungsmitgliedern geleitet wurden.⁹⁴

Deutlich wird die außerordentlich hohe Priorität, die die Ansiedlung von Tesla für die Landesregierung Brandenburg hatte. Folglich wurde an der Genehmigung mit Hochdruck gearbeitet. Zwischen Bekanntgabe des Vorhabens und der abschließenden Genehmigung (19 vorzeitige Genehmigungen gingen dieser voraus) lagen 843 Tage.⁹⁵ Kurz hiernach wurde am 02. August 2024 eine weitere Task-Force (Task-Force CEMEX) einberufen.⁹⁶

Mit diesen Task-Forces verfolgt die Landesregierung das Ziel, große Industrieansiedlungen auf höchster Ebene zu bearbeiten und damit möglichst schnell zu realisieren. Dass sich dieses Tempo auch dann aufrechterhalten lässt, wenn mehr als ein Vorhaben dieser Größe im Raum steht, erscheint zweifelhaft. Vor allem aber ist schlicht ausgeschlossen, ein solches Vorgehen auf andere immissionschutzrechtliche Genehmigungsverfahren zu übertragen – und nicht nur das: In dem Maße, in dem

⁹² Duden online, „Task-Force“ (27.02.2025).

⁹³ Tagesspiegel, Gedrosseltes Tempo in Grünheide: Was die geheimen Protokolle der Brandenburger – Task Force Tesla offenbaren, 11.07.2024.

⁹⁴ Vgl. Tagesordnung 2. Sitzung der Task-Force „Tesla“ am 17. Dezember 2019. Die Dokumente zur Task-Force Tesla wurden durch einen Antrag auf Informationseinsicht bereitgestellt und sind abrufbar bei FragDenStaat.

⁹⁵ Staatskanzlei Brandenburg, Landesumweltamt erteilt Genehmigungsbescheid für Tesla-Autofabrik – Woide: „Ein großer Erfolg für Brandenburg“, Pressemitteilung vom 04.03.2022.

⁹⁶ Die Cemex AG ist eine der größten Produzenten von Zement in Deutschland; vgl. Landesregierung Brandenburg, Pressemitteilung vom 02.09.2024.



ohne Kompensation Personal für die Bewältigung von Sonderaufträgen abgezogen wird, fehlt es zwangsläufig an anderer Stelle.

Die Task-Force Energiewende in Niedersachsen verfolgt allenfalls partiell ähnliche Ziele. Eingebunden sind in der Task Force Energiewende drei Ministerien aus den Bereichen Umwelt und Energie, Wirtschaft sowie Landwirtschaft. Die Task-Force leistet übergeordnet eine koordinierende Tätigkeit. Mehrere Arbeitsgruppen und ein Lenkungsausschuss sind implementiert.⁹⁷

4.5 Personalzuwachs und andere Maßnahmen im Personalbereich

Einige Bundesländer haben auf den Personalengpass reagiert. Speziell bei den Genehmigungsbehörden für Windkraftanlagen (WEA) und teils auch für andere Anlagen zur Gewinnung erneuerbarer Energien haben manche Länder zusätzliche Stellen geschaffen.

In Baden-Württemberg sind die Landkreise und kreisfreien Städte zuständig für die Genehmigungsanträge für WEA. Die dortigen Genehmigungsverfahren werden begleitet und gesteuert durch die Regierungspräsidien. Zum 1. März 2022 wurden an den vier Regierungspräsidien die Stabsstellen Energiewende, Windenergie und Klimaschutz eingerichtet, um insbesondere die Genehmigungsverfahren für Windkraftanlagen zu beschleunigen. Je Regierungspräsidium wurden 10 Stellen, zusammen insgesamt 40 neue Stellen, geschaffen.⁹⁸

In Bayern wurden 100 zusätzliche Stellen im Haushalt 2024 eingeplant. Sie werden vor allem bei den sieben (Bezirks-)Regierungen geschaffen.⁹⁹ Zusätzlich wurden Expertenteams als Stabsstellen in Bayern gebildet.

⁹⁷ Siehe https://www.umwelt.niedersachsen.de/startseite/im_fokus/taskforce_energiewende/taskforce_energiewende_aufbau/taskforce-energiewende-aufbau-und-arbeitsgruppen-222103.html (11.08.2025).

⁹⁸ Landtag von Baden-Württemberg, Drucksache 17/2677, S. 7.

⁹⁹ Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie, Bericht zum Stand des Ausbaus der Nutzung erneuerbarer Energien sowie zu Flächen, Planungen und Genehmigungen für die Windenergienutzung an Land, 2023, S. 17. sowie Presseerklärung vom 13.09.2023 unter: <https://www.bayern.de/wirtschaftsministerium-rea-giert-auf-dpa-bericht-mit-veralteten-zahlen-zur-genehmigung-von-windkraftanlagen-in-bayern/> (12.03.2025).



In Niedersachsen sind die Landkreise und kreisfreien Städte zuständig für die Genehmigungsanträge für WEA. Zu ihrer Unterstützung wurde auf Landesebene eine Servicestelle Windenergie mit zusätzlichem Personal verstärkt¹⁰⁰ und im Jahr 2024 bei der Gewerbeaufsichtsverwaltung 11 zusätzliche Stellen für die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren geschaffen.¹⁰¹

In Nordrhein-Westfalen hatte die Regierungskoalition vereinbart, die Zuständigkeit für die Genehmigungsanträge für WEA von den Landkreisen und kreisfreien Städte auf die Bezirksregierungen zu übertragen. Dies geschah (bislang) nicht. Stattdessen sollen die fünf Bezirksregierungen die Städte und Kreise bei den Windenergieverfahren intensiver unterstützen. Dafür finanziert das Land den Bezirksregierungen insgesamt 60 neue Stellen.¹⁰²

Zudem stellte die Umweltministerkonferenz 2022 einen bereits vorhandenen zusätzlichen Bedarf von insgesamt 3.500 Stellen allein in den Bereichen Klimaanpassung, Naturschutz und natürlicher Klimaschutz fest.¹⁰³

Insgesamt ergibt sich somit ein uneinheitliches Bild. Während finanzstarke Länder zusätzliche Stellen schufen, scheint dies anderen Ländern nicht möglich zu sein. Neue Stellen wurden aber in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen nicht bei den zuständigen Genehmigungsbehörden, sondern bei deren Aufsichtsbehörden sowie in Niedersachsen bei anderen staatlichen Stellen eingerichtet. Ob diese Ebenen- und Aufgabenverschiebungen wirklich zu Beschleunigungen führt, ist nicht ersichtlich. Eher sind Anwendungsschwierigkeiten zu vermuten. Nur Rheinland-Pfalz übertrug konsequent die Zuständigkeit für die immissionsschutzrechtliche Genehmigung von WEA von den Landkreisen und kreisfreien Städten auf die staatlichen Struktur- und Genehmigungsdirektionen als obere Immissionsschutzbehörden.¹⁰⁴ Ob dort die zusätzliche Aufgabe ohne zusätzliche Stellen leistbar ist, konnte nicht in Erfahrung gebracht werden.

Seit Jahren wird neben der Personalgewinnung darüber hinaus das Thema Qualifizierung diskutiert.¹⁰⁵ Das Spektrum reicht von der Entwicklung von speziellen Studiengängen, der Intensivierung der Fort- und Weiterbildung bis hin zur Weiterentwicklung des Wissenstransfers. Der Ertrag, der sich auf die Weise erzielen lässt, dürfte – auch wenn im Einzelnen schwer quantifizierbar – beträchtlich

¹⁰⁰ Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz, Für mehr Klimaschutz: Task-Force beschleunigt die Energiewende, Pressemitteilung vom 31.05.2023.

¹⁰¹ Land Niedersachsen, Haushaltsplan 2024, Einzelplan 15, Kapitel 1506, S. 5.

¹⁰² WDR: Windräder: Städte und Landkreise behalten Genehmigungsrecht, 02.02.2023.

¹⁰³ Umweltministerkonferenz (UMK), 98. Umweltministerkonferenz, Ergebnisprotokoll vom 31.05.2022, S. 48.

¹⁰⁴ Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie und Mobilität Rheinland-Pfalz, Verfahrenshandbuch zur Durchführung von Genehmigungsverfahren für Windenergieanlagen in Rheinland-Pfalz, 2024, S. 4, 14.

¹⁰⁵ So etwa im Rahmen der Bund-Länder-AG „Personal“.



sein. Allerdings wird er sich überwiegend erst auf lange Sicht bemerkbar machen. Dringender Abhilfebedarf besteht jedoch schon kurz- und mittelfristig.

Schlussfolgerung: Verschiedene Bundesländer haben auf personelle Engpässe in Genehmigungs- und Zulassungsbehörden in den letzten Jahren mit zusätzlichen Stellen reagiert. Auffällig ist, dass es sich hierbei um eher finanzstarke Bundesländer handelt. Das Thema Qualifizierung von Personal in Genehmigungs- und Zulassungsbehörden verdient stärkere Beachtung. Hierzu sollte aber unbeschadet des Aufsetzens von entsprechenden Angeboten auch der exakte Bedarf ermittelt werden.

4.6 Zwischenfazit

Die soeben dargestellten Instrumente und Ansätze sind heterogen und knüpfen an völlig unterschiedlichen Stellen auf ganz verschiedenen Ebenen an. Was sie eint, ist die Einschätzung, dass das vorhandene Instrumentarium noch nicht ausreicht, um den gegenwärtigen, geschweige denn künftigen Anforderungen im Zusammenhang mit einer adäquaten Bewältigung von Genehmigungs- und Zulassungsverfahren gerecht zu werden. Zu einem Gutteil stehen sie nebeneinander. Im günstigen Fall können sie sich unter Umständen ergänzen.

Mit Blick auf die in der Konzeptstudie zu bewältigenden Aufgaben – Entlastung der Genehmigungsbehörden, Beschleunigung umweltrelevanter Zulassungsverfahren – erweisen sich die soeben skizzierten Ansätze daher als nur begrenzt zielführend. Für Normalverfahren scheiden Vorgehensweisen, die zur Bewältigung singulärer Problemlagen entwickelt wurden, weitgehend aus. Das gilt für das LNG-Terminal in Wilhelmshaven/Niedersachsen oder Mukran/Mecklenburg-Vorpommern wie für die Tesla-Task-Force in Brandenburg. Ganz unabhängig davon, was ohnehin gegen die dort praktizierten Verfahren ins Feld geführt werden mag,¹⁰⁶ wäre es schlicht nicht leistbar, wenn bei jedem größeren Genehmigungs- und Zulassungsverfahren Ministerpräsidenten oder auch Minister*innen die Federführung an sich zögen. Aus alledem folgt: Es gibt ohne Zweifel den einen oder anderen Anknüpfungspunkt und es liegen Erfahrungen vor, auf die zurückgegriffen werden kann. An entscheidender Stelle führt aber kein Weg daran vorbei, auch weitere Instrumente im Bereich Personal für Genehmigungs- und Zulassungsbehörden zu entwickeln und damit Neuland zu betreten.

¹⁰⁶ Tagesspiegel, Gedrosseltes Tempo in Grünheide: Was die geheimen Protokolle der Brandenburger – Task Force Tesla’ offenbaren, 11.07.2024.



5 Der Flexible-Genehmigungsteams-Ansatz

In weiterem Sinne mag man Konstruktionen, wie sie etwa bei der Tesla-Genehmigung bzw. bei der Genehmigung der LNG-Terminals praktiziert wurden, als Formen „Flexibler Teams“ bezeichnen. Flexibel waren sie, als sie ausgerichtet an dem konkreten Bedarf vor Ort unter Transzendierung üblicher Regularien und Aufbau- bzw. Ablauforganisationen praktiziert wurden. Ausgerichtet auf politisch mit hoher Priorität betriebene Projekte und unter Zurückstellung anderer Aufgabenerledigungen eignen sie sich indes nur bedingt als breit anwendbare Vorbilder für in der Fläche ansetzende und auf den Normalfall bezogene Vorhabenbeschleunigungen. Dafür braucht es ersichtlich andere Herangehensweisen, muss jedenfalls partiell in konzeptioneller Hinsicht Neuland betreten werden. Hierbei ist von vornherein der durch eine Reihe von Einflussfaktoren geprägte Handlungskorridor zu beachten, in dem sich die instrumentellen Ausformungen zu bewegen haben. Sodann ist sukzessive der Flexible-Genehmigungsteams-Ansatz in seinen wesentlichen Ausprägungen zu entwickeln. Zentrale Elemente des Ansatzes sind sodann näher zu beleuchten). Der Veranschaulichung dient ein fiktiver Beispielfall. Die erzielten Befunde führen zu einigen Folgerungen.

5.1 Rahmen – Übergreifende Erwägungen

5.1.1 Handlungsform

Anders als bei den Aktivitäten der letzten Jahre¹⁰⁷ soll vorliegend nicht gesetzgeberisch angesetzt werden. Dafür gibt es eine Reihe von Gründen:

So erscheint bereits zweifelhaft, ob dafür überhaupt prinzipiell die Bereitschaft bestünde. Ungeachtet des nach wie vor gewaltigen Problemdrucks dürfte auf politischer Ebene die Haltung vorherrschen, erst einmal abzuwarten, welche Effekte beispielsweise die Neufassung von § 2b der 9. BImSchV (Projektmanager „neuen Typs“) entfalten wird. Insoweit aussagekräftige Befunde zu bekommen, dürfte sich allerdings hinziehen. Davon abgesehen zeichnet sich bereits heute ab, dass sich die dadurch erzielten Entlastungs- und Beschleunigungseffekte in Grenzen halten werden.¹⁰⁸ In der Summe droht also eine nicht hinnehmbare Erhöhung des Problemdrucks, würde man nur auf die von der jüngsten Gesetzgebung ausgehenden Effekte vertrauen.

¹⁰⁷ Schütte/Langstädtler, ZUR 2024, 4

¹⁰⁸ Siehe 4.6.



Zudem kann auch nicht mit hinreichender Klarheit prognostiziert werden, wo der Gesetzgeber ggf. ansetzen würde, welche Stoßrichtung seine Aktivitäten hätte. Womöglich wie zuletzt situativ geprägt, könnte es zu Regelungen kommen, die für herausgehobene Einzelfälle hilfreich wären, aber die Strukturprobleme in der Fläche nicht lösen würden.

Vor dem Hintergrund spricht viel dafür, innerhalb des Rechtsrahmens, wie er sich gegenwärtig bietet, zu agieren und Lösungen primär im administrativen Bereich zu suchen.

5.1.2 Anwendung auf Normalverfahren und ausgewählte Großverfahren

Angesichts der Anzahl der Verfahren, die von den Genehmigungsbehörden zu bewältigen sind, sollten in einem ersten Schritt, bei der Entwicklung von Lösungsansätzen nicht einzelne spektakuläre Groß-, sondern Normalverfahren in den Blick genommen werden. Hier ist ebenfalls - aber ohne öffentliche und häufig auch politische Aufmerksamkeit - tagtäglich der Problemdruck einer rasch zu erteilenden Genehmigung zu spüren, hier können aufgrund mannigfacher „Zuarbeiten“ anderer Behörden und Träger öffentlicher Belange gesetzlich vorgegebene Fristen nicht oder nur unter Anwendung problematischer Regularien einigermaßen eingehalten werden.¹⁰⁹ Aufs Ganze gesehen entscheidet es sich hier, ob sich in der großen Anzahl der Genehmigungsverfahren Beschleunigungseffekte erzielen lassen. Hier entscheidet es sich zudem, ob es gelingt, auf mittlere und längere Sicht qualifizierte und motivierte Mitarbeiter*innen zu gewinnen und zu halten.¹¹⁰ Der berechtigten Unzufriedenheit auf der Seite der Antragsteller kann zudem am ehesten dadurch begegnet werden, dass gezielt dort angesetzt wird, wo die Defizite am Augenfälligsten sind.

Bei Großverfahren kann es sich um solche Genehmigungsverfahren handeln, die aufgrund ihrer Komplexität und ihres Investitionsumfangs sowie der Zahl zu schaffenden Arbeitsplätzen aus dem Pool von Normalverfahren herausstechen. Einige wenige wiederum sind so herausragend, dass sie stark in der öffentlichen Wahrnehmung stehen und politisch bedeutsam sind. So besitzen die Ansiedlung des Tesla-Werks in Grünheide im Land Brandenburg als industriepolitisch bedeutsames Vorhaben für ganz Deutschland oder die energiepolitisch zentralen Projekte im Kontext der LNG-Terminals als

¹⁰⁹ „In der Vollständigkeitsprüfung würden neuerdings zu hohe Anforderungen gestellt. (= Fristendruck umgehen, indem der Fristbeginn hinausgeschoben wird).“ Interviewpartner A und D1, Interview vom 21. August 2024.

¹¹⁰ Namentlich dort, wo die Genehmigungsbehörden auf der Landkreisebene angesiedelt sind, scheint das schon heute keineswegs immer gewährleistet zu sein, Interviewpartnerin M, Interview vom 29. November 2024.



für die Energiesicherheit der Bundesrepublik relevante Vorhaben nochmals eine gesteigerte öffentliche und politisch somit andere Bedeutung als andere Großverfahren.¹¹¹ Bei diesen wenigen politisch bedeutsamen Verfahren haben die Standortländer administrativ wie rechtlich entsprechend zu Sonderlösungen gegriffen. Es wurden für die Dauer der Genehmigungsverfahren Task-Forces gebildet, die unter ministerieller Leitung viele zusätzliche Kräfte gebündelt und zusammengezogen haben, um die komplexen Tatbestände zügig und in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Erfordernissen abzuarbeiten.

Anders liegt es bei ebenfalls großen, aber nicht politisch bedeutsamen Verfahren. Ihre Zahl liegt höher. Für sie kann es keine ministeriell geleiteten Sondereinheiten geben. Sie müssen in der Regelorganisation bewältigt werden. Gleichzeitig sind sie so intensiv zu planen, dass sich die Abfolge der Verfahrensschritte bis zur Genehmigung klarer stellt und der jeweilige Umfang größer ist als in Normalverfahren. Wenn also hier die jeweiligen Personalengpässe klarer zu Tage treten, kann der Unterstützungsbedarf durch FGT deutlicher und größer sein als in Normalverfahren. Letztlich kommt es der Verfahrensdauer paralleler Normalverfahren zugute, wenn solche Großverfahren nicht zu lange und über Gebühr die Kapazitäten der Genehmigungsbehörde beanspruchen.

Aus Sicht des FGT-Ansatzes ist allerdings zu bedenken, dass er für die Breite der Genehmigungsverfahren wirken soll und nicht nur für Großverfahren. Das wäre nicht gegeben, wenn die Kapazitäten des Abruf-Pools nur in Großverfahren gebunden wären. Hier kommt es auf die personelle Ausstattung des FGT-Ansatzes und auf eine kluge Anwendung seiner Kapazitäten an, einen Ausgleich zwischen den Bedürfnissen vieler Normalverfahren und stark beanspruchenden Großverfahren zu finden.

5.1.3 Konzentration auf immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren

Dafür, sich auf immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren zu konzentrieren – jedenfalls in einem ersten Schritt –, spricht zunächst die bloße Anzahl von Verfahren. Augenscheinlich ist hier der Problemdruck am größten, besteht hier am ehesten Veranlassung, möglichst schnell für Abhilfe zu sorgen.¹¹² Zudem handelt es sich um den Verfahrenstyp, der historisch und industriepolitisch den Kern des umweltrechtlichen Zulassungsregimes bildet. Entlastung an der Stelle bewirkt in mehrfacher Hinsicht behördenintern eine Reduzierung des Drucks in Richtung Fachbehörden. So können

¹¹¹ Der Begriff Großverfahren ist im deutschen Umweltrecht nicht gesetzlich normiert. Am stärksten ist der Begriff der Großverfahren noch den raumbedeutsamen Verfahren gemäß § 3 Abs. 6 ROG verwandt.

¹¹² Siehe unter 3.1.



fachliche Stellungnahmen sowohl präziser eingefordert als auch verwertet werden und es ist jederzeit eine fachlich fundierte Interaktion möglich.¹¹³

Innerhalb der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren sticht derzeit die Anzahl der Genehmigungsverfahren für Windenergieanlagen heraus. Hier liegt zahlenmäßig und auch energiepolitisch der größte Bedarf.

Das schließt nicht aus, in einem weiteren Schritt den hier entwickelten Ansatz breiter zu nutzen. Das ist thematisch, verfahrenstypisch und institutionell möglich. Thematisch werden für die Energiewende nicht nur mehr Windenergieanlagen benötigt, sondern auch mehr Photovoltaik-, Geothermie- und Speichieranlagen. Verteilnetze und Infrastrukturanlagen kommen hinzu. Auch diese Anlagen gilt es zu unterstützen. Verfahrensseitig werden sie häufig nicht nach dem Immissionsschutzrecht zugelassen, sondern im Rahmen von Planfeststellungsverfahren des Fachrechts. Auch weil dort viele Verfahrensschritte dem BImSchG-Verfahren entsprechen, sind Übertragungen möglich. Schließlich verlängern sich trotz guter Arbeit der Genehmigungsbehörden manche Verfahren, weil die beteiligten Fachbehörden überlastet sind und nicht fristgerecht zuliefern. Es gibt neue gesetzliche Regeln, dass deren ausstehende Stellungnahmen entweder durch ein Sachverständigengutachten oder durch eine eigene Stellungnahme der Genehmigungsbehörde ersetzt werden kann. Doch dies läuft Gefahr, dass zum Beispiel nicht die Fachkompetenz unter Kenntnis der regionalen Besonderheiten bzw. Gegebenheiten erreicht wird.

5.1.4 Wahrung der Umweltstandards

Die Autoren dieser Konzeptstudie verfolgen nicht das Ziel, die materiellen Umweltstandards zu senken. Materiellrechtlich ist das bereits dadurch gewährleistet, dass der Rechtsrahmen sich nicht ändern soll. Der Effekt soll aber auch zwingend im Zusammenhang mit der praktischen Handhabung der Vorgänge ausgeschlossen werden. Denkbare Einfallstore, auf die in dem Zusammenhang besonders zu achten sind, könnten insbesondere sein:

- generell Unerfahrenheit von Mitarbeitenden im FGT-Pool, daraus resultierend Unprofessionalität bei der Bearbeitung der Vorgänge,
- konkret fachliche (das heißt nicht zuletzt fachjuristische) Unterlegenheit im Verhältnis zum Antragsteller,

¹¹³ Gegenwärtig ist das nicht selten in erheblicher Weise erschwert, sei es, dass es für die Fachbehörden überhaupt keine kompetenten Ansprechpartner in den Genehmigungsbehörden gibt, sei es, dass sie von der dynamischen Entwicklung in Gesetzgebung und Rechtsprechung überfordert und demzufolge nicht in der Lage sind, die Aussagen der Fachbehörden angemessen zu würdigen.



- die unkritische Übernahme fachbehördlicher Positionen,
- die unkritische Übernahme von Aussagen in Gutachten.

Unprofessionalität bei der Bearbeitung von Vorgängen könnte nicht zuletzt dann drohen, wenn jedenfalls für die genehmigungsrechtlichen Spezifika nicht ausreichend qualifizierte Kräfte zum Einsatz kommen. Vor allem bei Berufsanfänger*innen, die gerade das Assessorexamen oder die Sachbearbeiterprüfung bestanden haben, kann nicht davon ausgegangen werden, dass sie ohne Anleitung und Hilfestellung zu einer adäquaten – und das heißt im Kern gemeinwohlorientierten – Bearbeitung der Vorgänge in der Lage wären. Nicht aus bösem Willen, sondern aus dem (nachvollziehbaren) Unvermögen heraus, den Sachverhalt und/oder die Rechtsmaterie in ihrer Komplexität und ihren Spezifika zu durchdringen. Korrespondierend mit dem Druck, den Vorgang fristgerecht zum Abschluss zu bringen, besteht die Gefahr, bei der Interpretation unbestimmter Rechtsbegriffe, der Anwendung untergesetzlicher Regelwerke oder der Berücksichtigung der Rechtsprechung Umweltstandards nicht die Geltung zu verschaffen, die möglich wäre.

Für die Ausformung des FGT-Ansatzes schließt das den Rückgriff auf Berufsanfänger*innen und mit den landesrechtlichen Spezifika nicht vertraute Personen nicht von vornherein aus. Allerdings muss in dem Fall dafür gesorgt werden, dass eine Verzahnung mit erfahrenen Kräften erfolgt und genügend Kapazitäten für die Einarbeitung bereitgestellt werden.

Generell gilt es, die unkritische Übernahme von Aussagen in Fachgutachten zu vermeiden, und nicht zuletzt dafür zu sorgen, dass eine eigenständige, substantielle Würdigung von fachbehördlichen Stellungnahmen erfolgt.

5.1.5 Verstärkung der personellen Ausstattung

Andere Instrumente wie Digitalisierung und der Einsatz von KI könnten mittelfristig Entlastung bringen. Doch angesichts des zunehmenden Problemdrucks¹¹⁴ und der teilweise schon heute gravierenden personellen Unterausstattung¹¹⁵, die angesichts der demographischen Entwicklung demnächst noch weiter zunehmen dürfte,¹¹⁶ spricht ganz viel dafür, vornehmlich im Personalsektor anzusetzen, wenn es darum gehen soll, vergleichsweise rasch und zugleich nachhaltig für Abhilfe zu sorgen. Neben Neueinstellungen sind andere Maßnahmen wie Aus- und Weiterbildung vorrangig. Ohnehin wird

¹¹⁴ Siehe dazu unter 2.2.

¹¹⁵ DBB, Personalmangel im öffentlichen Dienst auf Rekordhoch, 05.09.2024.

¹¹⁶ Ebd.



es nur im Zusammenwirken mehrerer Instrumente möglich sein, zu einer der Problemdimension angemessenen Entlastung der Genehmigungsbehörden zu gelangen.

Dafür, im Personalbereich anzusetzen, spricht weiterhin und vor allem, sich damit im administrativen Binnenbereich bewegen zu können. Es muss nicht auf ein Tätigwerden „im Außenbereich“ gewartet werden, insbesondere nicht auf gesetzgeberische Aktivitäten. Die am stärksten Betroffenen – das sind zugleich diejenigen, die am sachkundigsten zu operieren imstande sind – werden mit dem FGT-Ansatz in die Lage versetzt, vergleichsweise schnell einen praktischen Nutzen zu generieren.

5.1.6 Belassung der vorhandenen Zuständigkeiten

Es wäre kontraproduktiv, anstelle bisheriger Genehmigungsbehörden zusätzlich neue Strukturen im Genehmigungs- und Zulassungsbereich auf Länderebene zu schaffen. Neue Strukturen müssten sich etablieren und würden zunächst viel Einführungswiderstand hervorrufen.¹¹⁷ Daher ist der FGT-Ansatz kein Ersatz, sondern eine punktgenaue Verstärkung der zuständigen Genehmigungsbehörden. Es bleibt daher bei der vom jeweiligen Land festgelegten Regelung, welche Behörde für BImSchG-Verfahren zuständig ist. Auch innerbehördlich bleiben die eingeübten Abläufe und Verfahren bestehen. Der FGT-Ansatz darf nicht an die Stelle der vorhandenen Behörden und Organisationseinheiten (Dezernate, Fachdienste, Referate) treten. Sie bleiben selbstverständlich als die zentralen Einheiten zur Aufgabenerledigung innerhalb der Genehmigungsbehörden erhalten. Dort eingebunden geht es um flexible Unterstützung.

Falls sich durch personelle Abgänge oder durch Antragshäufungen Situationen ergeben, die nahezu auf einen Austausch des bisherigen Personals durch FGT hinauslaufen, sind zusätzliche Sicherungen zugunsten der Zuständigkeit und der Nutzung des vorhandenen Erfahrungswissens vorzunehmen. FGT sollten nicht komplett die zuständigen Mitarbeiter*innen ersetzen, weil so bereits rechtlich fraglich werden könnte, ob die zuständigen Landesbediensteten gehandelt haben. Außerdem kennen nur die bisherigen Mitarbeiter*innen landesrechtliche Besonderheiten, die gesamte Erlasslage, untergesetzliche Anwendungsleitlinien und nicht zuletzt die Akteur*innen und die Lage vor Ort. Daher ist darauf zu achten, dass zumindest die Leitung der für die Genehmigung zuständigen Organisationseinheiten bestehen bleibt, wenn FGT-Kräfte hinzugezogen werden. Fiele die Leitung durch Krankheit oder Ruhestand weg, sollte durch Maßnahmen der Genehmigungsbehörde sichergestellt werden, dass die FGT-Kräfte unterstützen, nicht aber ersetzen.

¹¹⁷ Aus diesem Grund hat die Landesregierung Nordrhein-Westfalens entgegen einer Koalitionsvereinbarung die Zuständigkeit der kommunalen Ebene für die Genehmigung von WEA belassen, siehe WDR: Windräder: Städte und Landkreise behalten Genehmigungsrecht, 02.02.2023.



5.1.7 Tätigwerden an neuralgischen Stellen

Um erfolgreich sein zu können, benötigt der FGT-Ansatz an neuralgischen Stellen eine personelle Verstärkung. Anders als bei Maßnahmen aus der letzten Zeit, bei denen gleichmäßig über die Fläche verteilt Stellen geschaffen wurden,¹¹⁸ soll gezielt dort angesetzt und für Verstärkung dort gesorgt werden, wo nachweislich der Bedarf am größten ist.

Das betrifft bereits neuralgische geographische Bereiche innerhalb eines Bundeslandes, namentlich dort, wo die Genehmigungsbehörden auf Landkreisebene angesiedelt sind und sich der Unterstützungsbedarf auf einige wenige Projekte konzentriert. Im Verhältnis zwischen den Bundesländern gilt diese Aussage erst recht. Vorübergehend bestehende Engpässe können sich daneben auf bestimmte Materien beziehen, die sinnvollerweise von Spezialisten bewältigt werden sollten. Damit verknüpft ist der periodische Bedarf, was einzelne Personalkategorien anbelangt: Für einen bestimmten Zeitraum benötigt werden mag an einem Ort ein Verfahrenskoordinator, woanders ein Sachbearbeiter, manchmal ein nahezu komplettes Team. Entscheidend ist, dass jeweils bedarfsorientiert angesetzt werden kann, ohne dass daraus personelle Verpflichtungen auf Dauer entstehen.

5.1.8 Zwischenfazit

Mit Blick auf die Entwicklung der letzten Jahre - den Rahmen, innerhalb dessen agiert werden muss und nicht zuletzt die Notwendigkeit, rasch vor Ort Effekte zu erzielen – spricht alles dafür, auf der Personalebene mit einem neuen Instrument anzusetzen und sich zunächst auf immissionsschutzrechtliche Normalverfahren zu konzentrieren. Hierbei können Erfahrungen aus Großverfahren seit 2020, wo schnell und unter Anspannung und Nutzung vieler Kräfte reagiert wurde, einbezogen werden. Auf diese Weise könnte der von den Bediensteten häufig so auch wahrgenommenen Überlastung spürbar entgegengewirkt werden. Damit korrespondierend ließe sich ein Beschleunigungseffekt bei der Bearbeitung von Anträgen erzielen.

5.2 Zentrale Elemente des FGT-Ansatzes

Bei der Entwicklung des Ansatzes muss nicht vollständig Neuland betreten werden. Auf Länderebene wurde in den letzten Jahren bereits gelegentlich mit Pool-Lösungen operiert. Flexible Teams (im weiteren Sinne) kamen etwa bei der Tesla-Genehmigung und bei der Genehmigung der LNG-Terminals

¹¹⁸ Beispielsweise das Personalverstärkungsprogramm für die Servicestelle Erneuerbare Energien Niedersachsen, vgl. [Zeit Online](#) vom 31.05.2023 und [BILD](#) vom 01.12.2023.



in Wilhelmshaven und Saßnitz-Mukran zum Einsatz.¹¹⁹ Zugrunde lag dem allerdings nicht ein auf einen längeren Zeitraum und für eine Vielzahl von Fällen ausgerichtetes Konzept, vielmehr sollte lediglich ein organisatorischer Rahmen zur Bewältigung eines Einzelfalls geschaffen werden. Nunmehr geht es jedoch darum, für jede immissionsschutzrechtliche Genehmigung im Normalverfahren, bei der in der zuständigen Genehmigungsbehörde Personalausfälle oder Personalengpässe drohen oder bereits auftreten und wo es keine Lösung über benachbarte Behörden im Bundesland gibt, eine Ultima Ratio zu etablieren. Daher muss der gelegentlich in Deutschland praktizierte Poolansatz in mehrfacher Weise weiterentwickelt werden.

Und es braucht eine Einrichtung, die als steuerndes, koordinierendes Bindeglied zwischen dem Pool und den Genehmigungsbehörden vor Ort fungiert, damit die damit verbundenen Aufgaben erfüllt werden. Strikte Orientierung an den konkret zu bewältigenden Aufgaben bedeutet weiterhin, dass sich der (personelle) Ressourceneinsatz passgenau eingefügt. Um jeweils vor Ort den praktischen Nutzen zu gewährleisten und zugleich die Chance zu haben, von Zeit zu Zeit nachzujustieren, bietet sich eine schrittweise Entfaltung an und zwar sowohl bei der Erstreckung in der Fläche wie – eng damit zusammenhängend – beim personellen Umfang.

Der FGT-Ansatz beruht letztlich auf dem Zusammenwirken mehrerer Stellen. Die meisten dieser Stellen gibt es bereits, lediglich die Vermittlungsstelle (samt Abruf-Pool) muss neu eingerichtet werden. Diese Einrichtungen und ihr Zusammenwirken werden im Folgenden in einer Art Basisvariante vorgestellt. Zudem wird erläutert, welche Funktion ihnen innerhalb des Ansatzes zukommt.

5.2.1 Genehmigungsbehörde

In der Bundesrepublik Deutschland gibt es eine dreistellige Anzahl an Behörden, die für die Genehmigung von Anlagen gemäß dem BImSchG zuständig sind. In den Flächenländern sind sie angesiedelt mal bei den Mittelbehörden (Bezirksregierungen, Regierungen) oder Sonderbehörden des Landes (Landesumweltamt, etc.), mal bei den Landkreisen. Sie sind von dem Problemdruck, zunehmend mehr Anlagen rasch bewilligen zu müssen, am allermeisten betroffen. Ähnliche Probleme bestehen

¹¹⁹ siehe Interview D2, Interview vom 29. November 2024.



darüber hinaus auch bei den Fachbehörden,¹²⁰ den Fachgutachtern¹²¹ und nicht zuletzt auch bei den Antragstellern.¹²²

Innerhalb des FGT-Ansatzes kommt der Genehmigungsbehörde eine Reihe von Aufgaben zu:

- Ihre Zuständigkeit für die Erteilung der Genehmigungsbescheide bleibt durch den FGT-Ansatz unverändert.
- Sie ist diejenige Einrichtung, die der Vermittlungsstelle ihren spezifischen Bedarf an zusätzlichem Personal meldet.
- Umgekehrt nimmt sie ggf. Stellung, wenn Mitarbeitende sich für den flexiblen Einsatz beim Abruf-Pool melden möchten.
- Zwischen der Genehmigungsbehörde und der Stammbehörde der FGT-Kräfte werden Verwaltungsverträge abgeschlossen, die die Abordnung der Mitarbeitenden regeln.
- Die Genehmigungsbehörde erhält durch FGT eine Leistung, die sie finanziell ersetzen muss. Sie überweist der Stammbehörde die Kosten des Personalaufwands (Gehälter mit Anreizzulage, Fahrt- und Unterbringungskosten, Verpflegungsmehraufwand und dergleichen).

5.2.2 Stammbehörde

Die FGT-Kräfte kommen von einer Stammbehörde und werden zu einer Genehmigungsbehörde abgeordnet. Die Stammbehörden haben die folgenden Aufgaben:

- Die Stammbehörde schließt mit der Genehmigungsbehörde den Verwaltungsvertrag, der die Abordnung der Mitarbeitenden regelt.
- Weil das Arbeiten im Home-Office üblicher wurde und auch in Teilen des Genehmigungsverfahrens möglich ist, muss im Vertrag mit der Genehmigungsbehörde festgelegt werden, wo das flexible Personal arbeitet.
- Die Stammbehörde bleibt die Dienstbehörde des flexiblen Personals. Mit Ausnahme der Weisungen für den unmittelbaren Einsatz in der Genehmigungsbehörde bleiben die dienstrechtlichen Aufgaben bei der Stammbehörde. Insbesondere erfolgt die Besoldung und Reisekostenerstattung durch die Stammbehörde.
- Die Stammbehörde erhält von der Genehmigungsbehörde eine Personalkostenerstattung.

¹²⁰ Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Klimaschutzes beim Immissionsschutz, zur Beschleunigung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren und zur Umsetzung von EU-Recht vom 19.09.2023, S. 5 f.

¹²¹ *Wehrens/Bauckmann*, UWP 2023, 146 (150).

¹²² Statt vieler: Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft, Wir brauchen eine Gelingenshaltung bis in jede Amtsstube, Pressemitteilung vom 23.05.2023.



5.2.3 Vermittlungsstelle

Die Vermittlungsstelle ist eine neu zu schaffende Verwaltungseinrichtung zur Umsetzung des FGT-Ansatzes. Als zentrale Steuerungseinheit sollte sie auf der obersten Ebene eines teilnehmenden Landes angesiedelt sein, beispielsweise innerhalb einer Staatskanzlei. Rechtsgrundlage ist ein Verwaltungsabkommen zwischen den Bundesländern, die sich an dem FGT-Projekt beteiligen. Sofern Bundesbedienstete am Abruf-Pool teilnehmen oder der Bund neue Stellen finanziert, wird das Abkommen auch mit dem Bund geschlossen.

Mit dem Aufbau und der Organisation der Vermittlungsstelle sollten zunächst drei bis fünf Personen betraut werden. In einem ersten Schritt ist der Abruf-Pool einzurichten. Dazu gehört sowohl die gezielte Einstellung von Mitarbeitenden für den Einsatz in den FGT als auch die Gewinnung bereits im öffentlichen Dienst tätiger Fachkräfte (Rekrutierung). Zudem müssen Verfahrensabläufe entwickelt und erprobt, Verträge vorbereitet sowie Kommunikationskanäle zu verschiedenen weiteren Stellen aufgebaut werden.

Die Vermittlungsstelle hat im Kern die Aufgabe, den Abruf-Pool zu bilden und zu pflegen. Hierzu müssen die relevanten Eckdaten (Qualifikationen, Referenzen, zeitliche Einschränkungen, örtliche Flexibilität) der sich meldenden Personen aufgenommen und stetig aktuell gehalten werden. Die Vermittlungsstelle nimmt die Bedarfsanmeldungen von den Genehmigungsbehörden entgegen und bereitet diese auf. In Abstimmung mit der Genehmigungsbehörde, der Stammbehörde und deren Personalrat sowie der im Abruf-Pool für einen flexiblen Einsatz gespeicherten Interessent*innen entwickelt die Vermittlungsstelle einen Vorschlag für die Zusammensetzung eines FGT-Einsatzes. Sie gibt auch Empfehlungen an die Genehmigungsbehörde für eventuell notwendige Nachqualifizierung (z. B. Landesrecht und Verfahrensabläufe) der Mitarbeitenden. Unabdingbar ist zudem, die Sicherung einer kurzen Zeitspanne zwischen Anforderung und Einsatz bei der bedürftigen Genehmigungsbehörde.



Abbildung 3: Die Vermittlungsstelle führt u.a. den Abruf-Pool.

5.2.4 Abruf-Pool

Beim Abruf-Pool handelt es sich um eine von der Vermittlungsstelle geführten Datei von potentiell für den Einsatz infrage kommenden Personen. Diese Datei enthält u.a. Angaben zu den Personen, die sich für den Einsatz im FGT gemeldet haben – insbesondere zum Werdegang, zu den Qualifikationen, den Erfahrungen, der Abkömmlichkeit und den persönlichen Vorstellungen hinsichtlich eines denkbaren Einsatzes sowie Besonderheiten, die zu beachten sind. Neben Personen aus Genehmigungsbehörden anderer Bundesländer, sollten weitere geeignete Personengruppen ins Auge gefasst und aktiv rekrutiert werden, um den Pool tatsächlich personell zu füllen und die Verfügbarkeit von Einsätzen zu gewährleisten.

Folgende Personenkategorien kommen grundsätzlich für die FGT-Lösung in Betracht:

- Personen, die aktuell im Öffentlichen Dienst beschäftigt sind und einen einschlägigen oder anschlussfähigen beruflichen Hintergrund aufweisen. Das werden in der Regel Personen sein, die in einer anderen Genehmigungs- oder Zulassungsbehörde tätig sind. Die Stammbehörde kann also im gleichen Bundesland wie die benötigte Genehmigungsbehörde angesiedelt sein

(zum Beispiel anderer Landkreis). Sie kann einem anderen Bundesland entstammen oder sie kann eine von den inzwischen zahlreichen Bundesstellen sein, die ebenfalls mit Genehmigungs- und Zulassungsverfahren beschäftigt sind. Je nach Verfahrensschritt im Fall von BImSchG-Genehmungsverfahren benötigt es Personen, die bereits möglichst vertraut sind mit den speziellen Abläufen dieser Verwaltungsverfahren. Bei BImSchG-Verfahren sind das dann keine Personen aus Bundes- oder auch Planfeststellungsbehörden. Jedoch hängt die Auswahl der infrage kommenden Personen an vielen Faktoren. Daher sollte nicht von vornherein die Entsendung von Personal nur dann stattfinden, wenn exakt der/die Spezialist*in oder der/die Expert*in rekrutiert wird, die ausgefallen ist. Auch die zweitbeste Lösung muss bei Personalengpässen künftig in Betracht gezogen werden. Im Zweifel können ausnahmsweise auch mal Personen mit nur einer allgemeinen Verwaltungsausbildung gebraucht und dann zielgerichtet vermittelt werden.

- Personen, die auf neu zu schaffenden Stellen extra eingestellt worden sind, um in flexiblen Genehmigungsteams zu arbeiten.
- Ruheständler*innen mit einschlägigem oder anschlussfähigem beruflichem Hintergrund.

Inwieweit mit den hier genannten drei Möglichkeiten der Abrufpool genügend groß gebildet werden kann, muss in einem Pilotprojekt erprobt und getestet werden. Ggf. ist der Kreis der infrage kommenden und zu entsendenden Personen je nach Bedarfslage noch zu erweitern.



Abbildung 4: Die Speisung des Abruf-Pools.

In der Summe decken die im Abruf-Pool geführten Personen die Kompetenzen ab, die für die Bearbeitung der BImSchG-Genehmungsverfahren benötigt werden. Wenn erst bei einer konkreten Anfrage einer Genehmigungsbehörde die personalrechtliche Verfügbarkeit einer FGT-Kraft geklärt wird, kann dies einem schnellen Einsatz bei der Genehmigungsbehörde entgegenstehen. Daher sind bereits vor der Aufnahme einer Person in den Abruf-Pool zwei personalrechtliche Aspekte zu klären.



- Die Stammbehörde darf keine personalwirtschaftlichen Einwände haben, etwa weil die sich für den Pool interessierende Person unabkömmlich ist. Im Austausch von Vermittlungsstelle, Stammbehörde und der interessierten Person werden sich vorab Positionen klären und Lösungen finden lassen.
- Bei längerer Abordnung einer Person muss personalvertretungs- und tarifrechtlich der Personalrat der Stammbehörde zustimmen. Auch im Austausch mit dem Personalrat werden sich vorab Positionen klären und Lösungen finden lassen.

In einigen Ländern gibt es Erfahrungen mit Personal-Pools, an die beim Aufbau des Abruf-Pools angeknüpft werden kann. Einige Aspekte, die im Abruf-Pool wichtig sind, führt bereits ein auf Vermittlungen im öffentlichen Dienst spezialisiertes Online-Stellenportal auf: Interamt. Seit über 15 Jahren verfolgt Interamt seinen Slogan „Das Karriereportal des öffentlichen Dienstes“. Es bietet Dienstleistungen von kostenlosen Ausschreibungen auf dem Stellenportal bis hin zu Funktionen des Bewerbermanagements. Das e-Rekrutierungsinstrument soll vor allem die junge Zielgruppe ansprechen. Es wird betrieben von der Datenverarbeitungszentrum Mecklenburg-Vorpommern GmbH, einer Gesellschaft des Landes Mecklenburg-Vorpommern.¹²³ Eine ansatzweite Anschauung für die Gestaltung des Abruf-Pools könnte die nachfolgende Stellenübersicht des Online-Stellenportals Interamt

¹²³ Siehe: <https://interamt.de/cms/legal/impressum.html> (16.01.2025).



sein:

 **INTERAMT**
DAS KARRIEREPORTAL DES
ÖFFENTLICHEN DIENSTES

Hochkontrast Gebärden Sprache Leichte Sprache

Stellensuche INTERAMT für Arbeitgeber Login Registrieren Hilfe

Stellenübersicht: 144 Angebote gefunden

Ihre Suchkriterien
Dienstverhältnis: Beamte
Max. Entfernung: 50km
PLZ: 10405

Aktionen
[Druckversion](#) [PDF anzeigen](#)
[Suchkriterien ändern](#) [Karte anzeigen](#)

144 Angebote gefunden

ID	Behörde/Abteilung	Bezeichnung	Be- sol- dung	PLZ	Ort	Ent- fer- nung	Dienst- ort	Eingestellt	Frist
1247693	Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf von Berlin	Stellvertretende Leitung und Justitiar*in (m/w/d)	A15	12627	Berlin	13 km	Hybrid	16.01.2025	13.02.2025
1247655	Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf von Berlin	Sachbearbeitung in der Unteren Denkmalschutzbehörde (m/w/d)	A12	14163	Berlin	17 km	Hybrid	16.01.2025	13.02.2025
1247603	Informationstechnikzentrum Bund	(Junior) Expertin/ Experte im Ressourcenmanagement (w/m/d)	A9g - A11	13089	Berlin	4 km	Vor Ort	16.01.2025	05.02.2025
1247387	Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe	Projektbearbeitung, Verwendungsnachweisprüfung GRW	A10	10825	Berlin	8 km	Hybrid	16.01.2025	06.02.2025
1247317	Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe	Sachbearbeitung in der Fördermittelverwaltung als Rechnungsführenden Stelle des Landes Berlin	A10	10825	Berlin	8 km	Hybrid	16.01.2025	13.02.2025
1247285	Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf von Berlin	Leitung der Arbeitsgruppe Grundstücks-, IT- und Datenschutzangelegenheiten (m/w/d)	A12	14163	Berlin	17 km	Hybrid	16.01.2025	30.01.2025
1247002	Bundesnachrichtendienst	Fachangestellte (m/w/d) für Medien- und Informationsdienste	A5m - A8	10115	Berlin	3 km	Vor Ort	15.01.2025	baldmöglichst
1246607	Deutscher Bundestag	Bürosachbearbeiterin/Bürosachbearbeiter für elektronische Druck- und Kopiersysteme (w/m/d)	A7	11011	Berlin	6 km	Vor Ort	14.01.2025	14.02.2025
1246515	Deutscher Bundestag	Mitarbeiterin/Mitarbeiter im Unterirdischen Erschließungssystem (UES) (w/m/d)	A5	11011	Berlin	6 km	Vor Ort	14.01.2025	21.02.2025
1246508	Ministerium der Finanzen und für Europa des Landes Brandenburg	Mitarbeiter/in (w/m/d)* für das Asset-Management im Sondervermögen Versorgungsfonds des Landes Brandenburg und des Collateral Managements	A9	14473	Potsdam	30 km	Hybrid	14.01.2025	05.02.2025

mehr laden

[Kontakt](#) [Impressum](#) [AGB](#) [Datenschutz](#) [Nutzungsbedingungen](#) [Erklärung zur Barrierefreiheit](#) [f](#) [v](#) [i](#) [in](#)

Cookie-Einstellungen

© 2008-2025 INTERAMT Version 24.2.2 | Seite 2.0.1 | K167

Abbildung 5: Stellenangebote der Website Interamt.de (22.01.2025).



5.2.5 Flexible Genehmigungsteams (FGT)

Die Genehmigungsbehörde richtet eine Bedarfsanfrage an die Vermittlungsstelle. Sie stellt in der Anfrage genau ihren Bedarf dar in Bezug auf Anzahl, Qualifikation und zu leistende Verfahrensschritte der FGT-Kräfte, Dauer und Notwendigkeit des Einsatzes vor Ort oder mittels Home-Office.

Ausgelöst durch die Bedarfsmeldung der Genehmigungsbehörde werden von der Vermittlungsstelle die flexiblen Genehmigungsteams gebildet. Dabei bedient sie sich der Daten im Abruf-Pool. Auf der Basis der Einstellung in den Abruf-Pool kann die Abstimmung mit den Stammbehörden und den dortigen Personalräten kurzfristig erfolgen.

In Bezug auf Größenordnung und Qualifikation gibt es eine große Spannbreite, die hier nicht im Einzelnen dargestellt werden kann. Gebraucht werden kann eine einzelne Person, etwa um eine Spezialistin für Artenschutz, es kann aber auch ein größeres Team gefragt sein, angefangen vom Verfahrenskoordinator bis hin zu Sachbearbeiter*innen. Maßgeblich ist der konkrete Bedarf vor Ort.

Die Mitglieder des Teams werden zur Genehmigungsbehörde abgeordnet, um dort die Bearbeitung eines bestimmten Verfahrens oder auch einzelner Verfahrensschritte zu unterstützen. Sie ersetzen das Personal vor Ort nicht, sondern ergänzen es. Es ändert sich auch nichts an Zuständigkeiten, sie verbleiben bei der Genehmigungsbehörde.¹²⁴

¹²⁴ Siehe dazu oben unter 5.1.6.

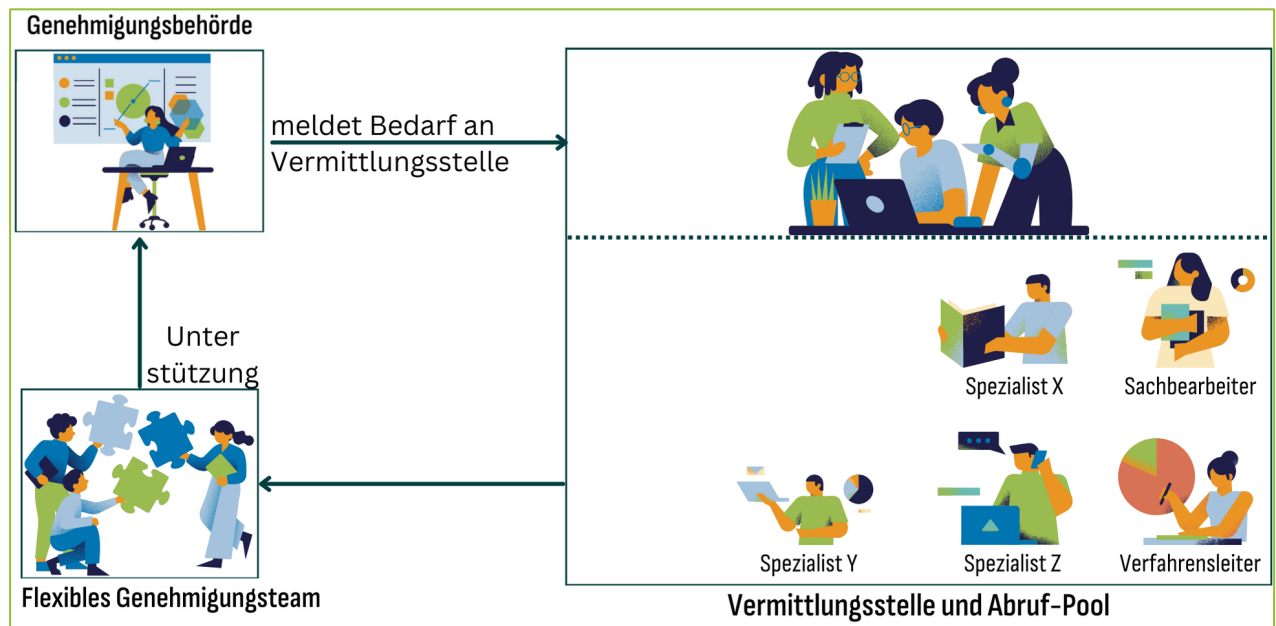


Abbildung 6: Das Zusammenspiel von Vermittlungsstelle, Abruf-Pool, Flexiblen Genehmigungsteams und Genehmigungsbehörden.

5.2.6 Abwicklungsmechanismen

Damit der FGT-Ansatz reibungslos realisiert werden kann, bedarf es einer Reihe von ineinandergreifenden Mechanismen. Basisvoraussetzung ist ein **Verwaltungsabkommen** zwischen den am FGT-Ansatz teilnehmenden Bundesländern (ggf. unter Einbeziehung des Bundes), in dem die Ziele, der Rahmen, die Ausgestaltung (inklusive der Ansiedlung der Vermittlungsstelle) und insbesondere die Finanzierung geregelt werden. Vorbild eines solchen Verwaltungsabkommens¹²⁵ könnte etwa das Verwaltungsabkommen zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes sein.¹²⁶

Das Bundesland, in dem die Vermittlungsstelle ihren Sitz bekommt, legt die Verankerung, die Aufbau- und Ablauforganisation sowie die Befugnisse fest, sofern das nicht bereits im Verwaltungsabkommen geregelt ist. Da die Vermittlungsstelle für die speziell für den FGT-Ansatz eingestellten Mitarbeitenden Dienststelle ist, braucht es insoweit eine (landes-) gesetzliche Regelung.

¹²⁵ Bzw. einer Verwaltungsvereinbarung.

¹²⁶ Hier ist auch der Bund beteiligt, siehe: Verwaltungsabkommen zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes.



Für die in den einzelnen Bundesländern neu zu schaffenden Stellen, mit denen – u.a. – der Abruf-Pool gespeist wird, braucht es zumindest eine Verankerung in den jeweiligen Haushaltsgesetzen. Zwischen der Stamm- und der Genehmigungsbehörde sind eine Reihe von Verwaltungsverträgen zu schließen. Sie betreffen die Abordnung der Mitarbeitenden und die monetäre Abwicklung. In Bezug auf die speziell für den Einsatz in den flexiblen Teams eingestellten Mitarbeitenden gibt es entsprechende Vereinbarungen zwischen der Vermittlungsstelle und den Genehmigungsbehörden.

5.3 Fiktiver Fall

Wie der FGT-Ansatz funktionieren könnte, soll in den folgenden Ausführungen mit Hilfe eines fiktiven Falls veranschaulicht werden.

5.3.1 Sachverhalt

Mitarbeiter (M) (1) arbeitet seit mehreren Jahrzehnten in der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd in Rheinland-Pfalz. Jetzt wünscht er sich eine zeitlich begrenzte neue berufliche Herausforderung, verbunden mit einem Ortswechsel. Daher legt er mit Zustimmung seiner Dienststelle (2) und des Personalrats (3) bei dem Web-Portal der Vermittlungsstelle (4) (5) ein Profil (6) an – mit Angaben zu seinem Werdegang, seinen Qualifikationen und weiteren Informationen. (7) Ähnlich agieren eine *Spezialistin (S)* für Windparks im Wald beim Landesbetrieb HessenForst und ein Sachbearbeiter im Ruhestand (8) der allgemeinen Verwaltung (*A*) beim Burgenlandkreis in Sachsen-Anhalt. Die Vermittlungsstelle nimmt *M*, *S* und *A* in den Abruf-Pool auf. Ferner befinden sich die Daten von *B* im Abruf-Pool. Er wurde auf eine für den flexiblen Einsatz geschaffenen Stelle als Sachbearbeiter eingestellt. (9)

Der Landkreis Aurich in Niedersachsen ist die zuständige Genehmigungsbehörde (10) für Anträge nach dem BImSchG. Es gehen fast zeitgleich mehrere Anträge für die Errichtung von Windparks ein. Die Personalsituation in der Behörde ist prekär: Einer der Sachbearbeiter*innen ist in Elternzeit, die wenigen anderen sind heillos mit bereits laufenden Genehmigungsverfahren beschäftigt. Zudem wird Expert*innenwissen benötigt, da einer der Windparks, erstmalig für den Landkreis, im Wald errichtet werden soll. Alles in allem fehlen danach für die Bearbeitung der Anträge eine Verfahrenskoordination, zwei Sachbearbeiter*innen und ein*e Wind-im-Wald (WIW)-Expert*in. Vor dem Hintergrund wendet sich der Landkreis an die Vermittlungsstelle und meldet entsprechend dringenden und konkreten Bedarf an.



Ein Blick in die Datenbank der Vermittlungsstelle zeigt, dass zur Befriedigung des Bedarfs in Aurich verschiedene Personen in Betracht kommen. In Abstimmung mit dem Landkreis Aurich findet die Vermittlungsstelle (11) heraus, wer am besten in der Lage ist, die anstehenden Aufgaben zu bewältigen. Nach Rückkopplung mit den jeweiligen Stammbehörden und deren Personalräten wird ein aus **M**, **S**, **A** und **B** bestehendes flexibles Genehmigungsteam (FGT) für den Einsatz in Aurich gebildet. (12)

Zu dem Zweck geschlossene Verträge (13) sehen vor, **M**, **S**, **A** und **B** für die Dauer der Bearbeitung der Anträge bzw. der Verfahrensschritte, an denen sie mitwirken (sollen), abzuordnen. (14) Ihre Bezüge erhalten sie weiterhin von ihren Stammbehörden, zuzüglich einer Zulage. (15) Dienstherr bleibt die jeweilige Stammbehörde. (16) Der Landkreis Aurich tritt als weiterer Dienstvorgesetzter hinzu und ist für dienstliche Entscheidungen (z. B. Terminsetzungen, Urlaubsgewährung) zuständig. (17) Zwischen den Behörden wird vereinbart, dass der Landkreis Aurich die Personalkosten für die Mitarbeitenden den Stammbehörden erstattet – inklusive Zulagen, Fahrt- und ggf. Unterbringungskosten usw. (18)

Das FGT wird für den Landkreis Aurich tätig und unterstützt (19) die dortigen Mitarbeitenden bei der Bearbeitung der Genehmigungsanträge – nach Absprache entweder vor Ort oder aus dem Homeoffice: **M** übernimmt die Verfahrenskoordination und überwacht die Einhaltung der Verfahrensschritte bei den einzelnen Anträgen. **S** unterstützt mit ihrem Expertinnenwissen vor allem die UVP sowie die Bearbeitung der Verfahrenskomponenten, die mit den spezifischen WiW-Anforderungen zu tun haben. **A** und **B** unterstützen bei der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung, z. B. im Zusammenhang mit dem ggf. stattfindendem Erörterungstermin und der Aufbereitung und Bewertung von Einwendungen. Nach Abschluss der jeweils vereinbarten Verfahrensunterstützungen kehren **M**, **S**, **A** und **B** zu ihren Stammbehörden zurück. Der Landkreis Aurich erlässt die Genehmigungsbescheide. (20)

Im Nachgang zum Einsatz im FGT erstattet der Landkreis Aurich die jeweiligen Personalkosten an die einzelnen Stammbehörden. **M** und **S** erhalten die im Zusammenhang mit der Abordnung vereinbarten Anreize: (21) Zulagen, Weiterbildungsmöglichkeiten, um ihre Expertise weiter auszubauen, usw. – außerdem Bescheinigungen, die ihnen auf ihrem weiteren Berufsweg zugutekommen können. Auf das Arbeitszeitkonto des **B** werden die Einsatzzeiten beim Landkreis Aurich vermerkt, was ggf. zu einem Anspruch auf Freizeitausgleich für übertariflich geleistete Arbeitszeit führt.

5.3.2 Erläuterungen



- (1) Ausgegangen wird von einem Beamtenstatus. Bei Tarifangestellten ergeben sich kaum personalrechtliche Unterschiede.
- (2) Dienststelle ist die Behörde, die für die personalrechtlichen Angelegenheiten des Dienstverhältnisses zuständig ist. Für das Gelingen des FGT-Ansatzes ist die Einbeziehung der Dienststelle von Beginn an essentiell.
- (3) Das gilt auch für den Personalrat als der Interessenvertretung der Beschäftigten in Dienststellen der öffentlichen Verwaltung.
- (4) Dem Web-Portal der Vermittlungsstelle kommt eine wesentliche Scharnierfunktion im Rahmen des FGT-Ansatzes zu.
- (5) Die Vermittlungsstelle ist die zentrale Steuerungseinheit im Rahmen des FGT-Ansatzes.¹²⁷
- (6) Als ansatzweises Vorbild fungieren können die Regelungen bei Interamt.
- (7) Nicht zuletzt wird es in dem Zusammenhang um Aussagen zur Dauer der angestrebten Tätigkeit sowie zum gewünschten Einsatzort gehen.
- (8) Bedienstete, die noch nicht lange im Ruhestand sind, bilden eine nicht zu unterschätzende Zielgruppe bei der Personalrekrutierung für die FGT.
- (9) Für flexiblen Einsatz neu Eingestellte bilden eine weitere Personengruppe zur Speisung des Abruf-Pools. Das ist insbesondere deshalb wichtig, weil dieses Personal ohne weitere Rücksprachen mit ihrer Dienststelle einsatzbereit sind und dadurch der FGT-Ansatz wirksam unterstützen kann.
- (10) Der FGT-Ansatz konzentriert sich auf die Entlastung der Genehmigungsbehörden. Ohne Zweifel gibt es daneben einen erheblichen Bedarf bei den Fachbehörden und bei den Fachgutachtern.

¹²⁷ Zu ihren Aufgaben, ihrem Status und ihrer Verankerung siehe im Einzelnen unter 5.3.3.



(11) Damit der FGT-Ansatz Erfolg haben kann, sind Freiwilligkeit und Abstimmung zwischen sämtlichen Akteur*innen unerlässlich. Konkret einzubeziehen sind vorliegend die Stammbehörde (Dienststelle und Personalrat), die Teammitglieder und die Genehmigungsbehörde (Dienststelle und Personalrat). Die Vermittlungsstelle hat für die Abstimmung zu sorgen – ein weiterer essentieller Aspekt der Scharnierfunktion.

(12) Die Flexibilität zeigt sich daran, dass ausgerichtet an der konkret zu bewältigenden Aufgabe das Team zusammengestellt wird – u.a. in Bezug auf Größe, Qualifikation, zeitliche Erstreckung, Modalitäten der Zusammenarbeit.

(13) Derartige Verwaltungsverträge (öffentlich-rechtliche Verträge) sind – koordiniert und überwacht von der Vermittlungsstelle – zwischen der Stamm- und der Genehmigungsbehörde abzuschließen.

(14) Da es sich um die vorübergehende – nicht eine dauerhafte – Übertragung einer Tätigkeit bei einer anderen Dienststelle handelt, läuft es bei der Handlungsform auf eine Abordnung (nicht Versetzung) hinaus. Das bedeutet die Beibehaltung der bisherigen Dienststelle.

(15) Das folgt aus der Handlungsform Abordnung.

(16) Dito.

(17) Die Zuständigkeit der (neuen) Beschäftigungsbehörde erstreckt sich auf arbeitsorganisatorische Belange.

(18) Bestandteil des Verwaltungsvertrages.

(19) Es geht um Unterstützungsleistungen innerhalb der für die Genehmigung zuständigen Behörde, nicht um eine Aus- oder Verlagerung.

(20) An ihrer Zuständigkeit als Genehmigungsbehörde ändert sich durch die Unterstützung seitens der FGT nichts.

(21) Die für den FGT-Ansatz essentielle Freiwilligkeit setzt, wenn er Erfolg haben will, Anreize voraus. Insoweit kommt eine breite Palette in Frage.



5.4 Zwischenfazit zum FGT-Ansatz

Innerhalb des FGT-Ansatzes bildet die Vermittlungsstelle (inklusive des Abruf-Pools) das operative Zentrum. Insgesamt bewegt man sich ausschließlich im administrativem Binnenbereich. Um ihn ins Leben zu rufen, sind gesetzgeberische Maßnahmen nicht erforderlich, mit Ausnahme der zusätzlichen Personalstellen im Haushaltsgesetz. Die Handhabung ist vergleichsweise einfach, da durchweg mit erprobten staats- und verwaltungsrechtlichen Instrumenten operiert werden kann. Um funktionieren zu können, bedarf es gleichwohl der Erfüllung praktischer Voraussetzungen und der Beachtung von Umsetzungsnotwendigkeiten. Darauf ist nunmehr einzugehen.

6 Voraussetzungen und Umsetzungsnotwendigkeiten

Wie dargelegt wurde, setzt sich das neue Instrument, mit dessen Hilfe eine signifikante Beschleunigung umweltrechtlicher Zulassungsverfahren erreicht werden soll, aus zwei Komponenten zusammen: den eigentlichen Flexiblen Genehmigungsteams (FGT) und der Vermittlungsstelle mit dem Abruf-Pool. Unabhängig davon, wie viele Bundesländer (und der Bund) sich an dem FGT-Ansatz beteiligen, soll es nur eine einzige Vermittlungsstelle (und auch nur einen Abruf-Pool) geben. Dadurch wird von vornherein sichergestellt, dass sich der bürokratische Aufwand in Grenzen hält, zugleich ein hohes Maß an Variabilität erreicht wird.

Damit der FGT-Ansatz ohne Verzögerung mit Leben gefüllt werden kann, müssen eine Reihe von praktischen Voraussetzungen vorbereitet sein. Zudem gibt es Einiges in Bezug auf die Umsetzung zu bedenken – allerdings nicht in der Weise, dass mit enzyklopädischem Anspruch alle denkbaren, sich irgendwann stellenden Fragen beantwortet werden. Schon die sich schrittweise vollziehende Entfaltung des Ansatzes lässt das nicht zu. Sie ist vor dem Hintergrund des hier angeregten weiteren Vorgehens aber auch nicht erforderlich.

6.1 Begriffsklärungen - Spektrum

Elementarer Bestandteil der Konzeptstudie ist die Erörterung der praktischen Voraussetzungen sowie der Umsetzungsnotwendigkeiten. Praktische Voraussetzungen meint in dem Zusammenhang die Bedingungen, die im Vorfeld erfüllt sein müssen, damit der FGT-Ansatz gestartet werden kann. Umsetzungsnotwendigkeit ist das Bindeglied zwischen der (sukzessiven) Ausformung des Instruments und seiner Erprobung vor Ort: Was ist mit Blick auf die Umsetzbarkeit nötig, um den FGT-Ansatz zum



Laufen zu bringen? Welche Fragen sind zu beantworten, welche Hindernisse müssen überwunden werden? Dabei reicht das Spektrum vom politischen Willen über die Finanzierungsproblematik, die Klärung von Rechtsfragen, die Bereitschaft der Genehmigungsbehörden, sich des Ansatzes zu bedienen, bis zu seiner Bewährung in der tagtäglichen Behördenpraxis.

6.2 Politischer Wille

Nimmt man die Besprechungsrunden zwischen Bundeskanzler und den Ministerpräsident*innen der Länder der letzten Jahre als Maßstab,¹²⁸ kann von einem parteiübergreifend starken Wunsch ausgegangen werden, zu einer dauerhaften Beschleunigung der Genehmigungsvorhaben zu gelangen. Als Hebel wurde namentlich die Beschleunigungsgesetzgebung genutzt. Die Notwendigkeit, flankierend auf der Personalebene anzusetzen, wurde zwar erkannt,¹²⁹ allem Anschein nach gibt es hier aber noch eine enorme Deckungslücke.

Mit dem von der niedersächsischen Task-Force Energiewende beschlossenen Maßnahmen¹³⁰ ist der Anspruch verbunden, es nicht bei der – erneuten – Konstatierung der vielfach als defizitär angesehenen Situation vor Ort bewenden zu lassen, sondern auf die Handlungsebene zu gelangen und messbar für Abhilfe zu sorgen. Allerdings erscheint zweifelhaft, ob die gleichmäßige Verteilung der Stellen auf die einzelnen niedersächsischen Landkreise geeignet ist, tatsächlich zu einer aufs Ganze gesehen Problembewältigung oder jedenfalls deutlichen -minderung beizutragen und also als Vorbild zu taugen. Auf der einen Seite entstehen in einer Behörde zusätzliche Kapazitäten, die dort ggf. nicht oder jedenfalls nicht dringend benötigt werden. Woanders mag wiederum die eine zusätzliche Stelle kaum mehr als ein Tropfen auf dem heißen Stein sein.

Das Beispiel lehrt: Nötig ist der politische Wille, im Personalbereich Lösungen zu entwickeln, die am spezifischen, konkreten Bedarf orientiert rasch Wirkung entfalten. Um die Hürden von vornherein als überwindbar erscheinen zu lassen, drängt es sich dabei auf, durchaus unkonventionelle Wege zu beschreiten, sich dabei aber im Rahmen des öffentlichen Dienstrechts zu bewegen. Nötig ist schließlich die Bereitschaft, Finanzmittel – in einer insgesamt gesehen durchaus überschaubaren Größenordnung – zur Verfügung zu stellen. Angesichts der Problemdimension, insbesondere der negativen Auswirkungen, die es für den Wirtschaftsstandort Deutschland hat, wenn sich Genehmigungsverfahren verzögern (gelegentlich überhaupt nicht bearbeitet werden), erscheint das mehr als gerechtfertigt – und auch leistbar.

¹²⁸ Siehe dazu im Einzelnen oben unter 4.

¹²⁹ Siehe nur Pakt für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung zwischen Bund und Länder.

¹³⁰ Task-Force Energiewende Niedersachsen, Liste der Maßnahmen der Task-Force, 29.04.2024.



6.3 Bereitstellung von Stellen/Finanzierung des Ansatzes

Das Thema Finanzierung betrifft neben der Finanzierung der Vermittlungsstelle mit ihren Mitarbeitenden die Kosten der Bildung von flexiblen Teams, entweder mit vorhandenem Personal des öffentlichen Dienstes oder aus einer Personalaufstockung durch Schaffung neuer Stellen.

Bei den Kosten der Bildung von flexiblen Teams aus vorhandenem Personal geht es um die Kostenübernahme im Zusammenhang mit den Abordnungen i.w.S. Alles in allem dürfte der Finanzbedarf hier überschaubar sein. Das Problem dürfte weniger mit der Größenordnung der benötigten Mittel zu tun haben als mit der Herbeiführung der prinzipiellen Bereitschaft der Genehmigungsbehörden, für die Nutzung zusätzlichen Personals überhaupt einen finanziellen Beitrag zu leisten. Die Berührungspunkte bzw. Überschneidungen mit dem Thema „Politischer Wille“, sich auf den Ansatz einzulassen, liegen auf der Hand.

Eine prinzipielle Bereitschaft, sich auf Personalzuwachs einzulassen, zeigen die Personalaufstockungen mehrerer Bundesländer in den letzten Jahren. Für die Bearbeitung von Genehmigungsanträgen im Bereich erneuerbarer Energien haben insbesondere Bayern, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen in den letzten Jahren neue Stellen im Landeshaushalt geschaffen. In Bayern waren es 100 Stellen, in Baden-Württemberg 40, in Nordrhein-Westfalen 60 und in Niedersachsen 25 Stellen, wobei sich die Dotierung und der Ort des Personaleinsatzes unterscheidet.¹³¹

Auch in diesen Ländern wird es trotz Schaffung zusätzlicher Stellen in einigen Genehmigungs- und Zulassungsbehörden weiter einen Bedarf für den FGT-Ansatz geben. So kann es bei Antragshäufungen zu Engpässen kommen. In Niedersachsen konnte mit den 25 Stellen nicht einmal bei jeder zweiten kommunalen Genehmigungsbehörde eine Stelle eingerichtet werden.

Hinzu kommt, dass die Mehrzahl der 16 Bundesländer keine zusätzlichen Stellen einrichten konnten. Es ist zwar ungewiss, wie viele Bereitschaftsmeldungen für den Abruf-Pool aus den bestehenden Genehmigungs- und Zulassungsbehörden eingehen werden. Klar ist jedoch, man sollte einen solchen übergreifenden Ansatz konsequent beschreiten und entwickeln, weil für einen länderübergreifenden FGT-Ansatz ein hoher Bedarf an zusätzlichen Stellen existiert. Auch wenn in der Startphase nur drei bis fünf der 16 Bundesländer am FGT-Ansatz teilnehmen würden, zeigen die Zahlen aus Bayern, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen im Umkehrschluss überdeutlich, wie hoch der Bedarf zusätzlicher Stellen pro Land in diesem neuralgischen Verwaltungssektor ist.

¹³¹ Siehe hierzu auch 4.5 S. 38 f.



Ein Bedarf von zunächst 100 zusätzlichen Stellen für den FGT-Ansatz ist daher sicher nicht zu kurz gegriffen. Pro Flächenland wäre das im Durchschnitt weniger als die Hälfte der Stellen, die 2024 Niedersachsen zur Reduzierung des Genehmigungsstaus namentlich im Windenergiebereich eingerichtet hat. Hinzu kommt die Finanzierung der Vermittlungsstelle. Hier werden neben Sachkosten in der Aufbauphase drei bis fünf Stellen und die Ausstattung mit Honorarmitteln zu schaffen sein.

Die zu schaffenden Stellen werden anhand ihrer Wertigkeiten unterschiedlich dotiert sein müssen. Neben Leitungsstellen ist an Stellen mit Expertise sowie an Stellen für Sachbearbeitung zu denken. In Baden-Württemberg wurden je Regierungspräsidium 10,0 Stellen mit den folgenden Wertigkeiten beantragt: 1,0 x A16, 1,0 x A15, 6,0 x A14, 1,0 x A13 gD, 1,0 x A10.¹³² Verglichen mit der Dotierung in kommunalen Genehmigungsbehörden ist diese Verteilung vergleichsweise hoch gegriffen.

Wenn für die 100 Stellen zuzüglich der fünf Stellen der Vermittlungsstelle eine ähnliche Kalkulation angenommen werden würde, käme man auf Kosten von um 10 Millionen Euro. Würde man weitere 3 Mio Euro für anderweitige Sachkosten usw. grob überschlagen und kalkulieren, läge man für die Etablierung des FGT-Ansatzes bei etwa 13 Mio Euro. In einem Pilotprojekt sollte zudem erprobt werden, inwieweit ein Teil des notwendigen Geldes über Rückflüsse der begünstigten Genehmigungsbehörden wieder eingespielt werden kann.

6.4 Klärung von Rechtsfragen

Bezogen auf die jeweiligen Sachverhalte – insbesondere die Einrichtung der Vermittlungsstelle, die Bildung der FGT, die Abrechnung zwischen der Stamm- und der Genehmigungsbehörde, nicht zu vergessen die Schaffung neuer Stellen und ihre Verankerung in der Vermittlungsstelle – stellen sich selbstverständlich für sich genommen einige Rechtsfragen. Zu ihrer Beantwortung sind rechtliche Instrumentarien zu entwickeln bzw. rechtliche Standards zu beachten. Insoweit ist im Zusammenhang mit dem FGT-Ansatz auch Neuland zu betreten. Indes auch nur insoweit: In Bezug auf die einzelnen Konstrukte kann nämlich durchweg auf bewährte Ausprägungen zurückgegriffen, diese müssen lediglich adaptiert werden.

Für die Etablierung des FGT-Ansatzes bedarf es lediglich des Abschlusses eines Verwaltungsabkommens zwischen den Ländern, optional unter Einbeziehung des Bundes. Da nur Angelegenheiten der Exekutive betroffen sind, ist eine parlamentarische Mitwirkung nicht erforderlich.

¹³² Landtag von Baden-Württemberg, Drs. 17/2677, S. 7.



Wenn Bedienstete – koordiniert durch die Vermittlungsstelle – vorübergehend von der Stamm- zur Genehmigungsbehörde wechseln, geschieht das im Wege der Abordnung: Es geht um die Übernahme einer Tätigkeit bei einer anderen Dienststelle unter Beibehaltung der Zugehörigkeit zur bisherigen Dienststelle.¹³³ Namentlich bei der Führung (und Nutzung) des Abruf-Pools sind datenschutzrechtliche Anforderungen zu beachten.

Zwischen Stamm- und Genehmigungsbehörde müssen etliche Modalitäten im Zusammenhang mit dem Einsatz im FGT geregelt werden; nicht zuletzt geht es dabei um Kostenerstattungen. Als Rechtsform bietet sich der Verwaltungsvertrag (öffentlich-rechtlicher Vertrag) an. Beteiligt sind juristische Personen des öffentlichen Rechts.¹³⁴ In der Sache geht es um die Begründung öffentlich-rechtlicher Rechtsverhältnisse, angewendet werden öffentlich-rechtliche Bestimmungen.

Für die Bereitstellung neuer Stellen zwecks Ergänzung bzw. Aufstockung des Abruf-Pools wird in den jeweiligen Ländern eine ausdrückliche Ermächtigung in den Haushaltsgesetzen benötigt.¹³⁵

6.5 Bereitschaft der Genehmigungsbehörden, sich des FGT-Ansatzes zu bedienen

Der FGT-Ansatz kann nur funktionieren, wenn die Genehmigungsbehörden tatsächlich bereit sind, von ihm Gebrauch zu machen. Anders formuliert: Ohne konkrete Nachfragen läuft die Speisung des Abruf-Pools mit geeigneten Personen tendenziell ins Leere, binnen kurzem wird es dann gar nicht mehr dazu kommen, dass sich Personen für den Abruf-Pool melden.

Nun steht außer Frage, dass es bundesweit einen erheblichen Bedarf an geeignetem (Fach-)Personal gibt. Allerdings regional nicht gleichmäßig verteilt, divergierend bei den Handlungsfeldern und mit ganz unterschiedlichen Belastungsspitzen. Den daraus resultierenden spezifischen Bedarf muss die Behördenleitung ermitteln und exakt benennen. Der dafür nötige Aufwand dürfte sich in Grenzen halten, weil in der Genehmigungsbehörde im Zuge der Personalplanung die meisten Informationen ohnehin vorhanden sein sollten.

¹³³ Demzufolge handelt es sich nicht um eine Umsetzung, da der Beschäftigte seinen Arbeitsplatz nicht nur innerhalb seiner Dienststelle wechselt. Und es liegt auch keine Versetzung vor, da mit dem Einsatz im flexiblen Team keine auf Dauer angelegte Übertragung eines anderen Amtes bei einer anderen Dienststelle verbunden ist.

¹³⁴ Da bei dem Austausch der Willenserklärungen Rechtsfähigkeit Voraussetzung ist, müssen jeweils die Behördenträger tätig werden. Die Behörden sind in der Regel nur deren unselbständige Untergliederungen.

¹³⁵ Durch das Haushaltsgesetz wird der Haushaltsplan des Landes festgelegt.



Der entscheidende – größere – Schritt besteht demnach darin, nach außen zu gehen, konkret: sich an die Vermittlungsstelle zu wenden. Ob er getan wird, dürfte maßgeblich von den folgenden Einflussfaktoren abhängen:

- der Problemdimension (Ausmaß – Zeitfaktor),
- der Haltung der Dienststelle,
- der Kenntnis von der Funktionsweise des Abruf-Pools (hierfür benötigt es Informationskampagnen der beteiligten Länder, ihre Behörden hinzuweisen und zur Teilnahme aufzufordern),
- dem Problemdruck einer Genehmigungsbehörde, er muss größer sein als ihre Scheu, auf zu knappem Personalstand nach außen erkennbar zu reagieren und Unterstützung anzufordern,
- der erkennbaren Fähigkeit der Vermittlungsstelle, rasch einen Beitrag zur Problemlösung zu leisten,
- dem Aufwand für Anfrage, Einarbeitung und administrative Bewältigung eines FGT-Teams muss kleiner sein als der Nutzen für das Genehmigungsverfahren sowie
- der Bereitschaft in der Genehmigungsbehörde, die Kosten des FGT zu tragen.

6.6 Ausreichende Speisung des Abruf-Pools mit geeigneten Personen

Das Gelingen des FGT-Ansatzes steht und fällt damit, dass der Abruf-Pool ausreichend „gefüllt“ ist – kurzfristig abrufbar und ausgerichtet an allen in Betracht kommenden Bedarfsausprägungen, angefangen von Verfahrenskoordinator*innen bis hin zu Spezialist*innen. Drei Rekrutierungsmöglichkeiten stehen grundsätzlich zur Verfügung: die Meldung Einzelner aus dem gesamten Bundesgebiet aus ähnlichen Genehmigungs- und Zulassungsstellen, die Einstellung durch die Vermittlungsstelle gezielt für den Einsatz in den FGT sowie die Rekrutierung von kürzlich aus dem Dienst ausgeschiedenen erfahrenen Verwaltungsmitarbeitenden aus Genehmigungs- und Zulassungsbehörden.

Bei der Einstellung von neuen Mitarbeitenden durch die Vermittlungsstelle müssen wiederum zwei Voraussetzungen erfüllt sein – die Absicherung durch entsprechende Haushaltstitel sowie eine zufriedenstellende Bewerber*innensituation. Es sind für die Besetzung der zusätzlichen Stellen eher Berufsanfänger*innen zu erwarten als Personen mit Berufserfahrung. Daher ist es wichtig, dass die FGT nicht nur mit Berufsanfänger*innen zusammengestellt werden.

Für die neuen Stellen dürfte es außerdem wichtig sein, dass zumindest ein Teil der Aufgaben im Home-Office erledigt werden können. Für die Inkaufnahme der Reisetätigkeit könnte es sinnvoll sein, wenn sich die beteiligten Länder um zusätzliche Anreize an den Einsatzorten bemühen wie Schulungen, Einbeziehung der Familiensituation oder Freizeitprogramme.



6.7 Koordinierungsleistung der Vermittlungsstelle

Ganz wesentlich für den Erfolg des FGT-Ansatzes dürfte die Koordinierungsleistung der Vermittlungsstelle sein. Sie zeigt sich vor allem:

- in der Etablierung und Nutzung des Abruf-Pools,
- in der Koordinierungsleistung im engeren Sinne, wenn es darum geht, bedarfsgerecht die FGT zusammenzustellen,
- in der Qualitätssicherung und Schnelligkeit der Vermittlungsleistung sowie
- in der Wahrnehmung der verschiedenen Funktionen als Dienststelle des zusätzlich eingestellten Personals.

Was an Herausforderungen auf die Vermittlungsstelle zukommt, ist nicht zu unterschätzen: Zugschnitt und Größenordnung des Bedarfs, wie er von den Genehmigungsbehörden gemeldet wird, müssen angemessen eingestuft werden. Komplementär muss mit hoher Passgenauigkeit ermittelt werden, wer aus dem Abruf-Pool für ein FGT in Frage kommt und wie es zusammengesetzt werden sollte. Im weiteren Verlauf ist dafür zu sorgen, dass die vorgeschlagene Konstruktion innerhalb des Dreiecks Genehmigungsbehörde – Teammitglied – Stammbehörde (ggf. zusätzlich noch Personalrat) Zustimmung findet. Unter Umständen muss immer auch je nach Situation nachjustiert werden. Das alles verlangt ein ausgeprägtes Verständnis für das zu bewältigende Sachproblem, verknüpft mit administrativem Geschick, kommunikative Kompetenz, nicht zuletzt Durchsetzungskraft und Erfahrung. Dafür – zumal auf Anhieb – geeignetes Personal zu finden, dürfte alles andere als selbstverständlich sein. Ohne entsprechende finanzielle Anreize – etwa bei der Einstufung der zu besetzenden Stellen – wird man daher auch kein geeignetes Personal für die Besetzung der Vermittlungsstelle finden.

Ganz überwiegend ist die Vermittlungsstelle bei der Zusammensetzung der FGT darauf angewiesen, mit dem Fundus im Abruf-Pool zu operieren. Nicht auszuschließen ist, dass eine Genehmigungsbehörde einen dringenden Bedarf anmeldet, das personelle Reservoir aber unzureichend oder ausgeschöpft ist. Für den Fall muss sie Regularien entwickeln, um auch dann handlungsfähig zu bleiben und Problemlösungsbeiträge leisten zu können. Da im Moment niemand in der Lage ist, den kommenden Bedarf an zusätzlichem Personal in den Genehmigungs- und Zulassungsbehörden in Deutschland durch das verstärkte Ausscheiden der Boomer-Generation einerseits und die zusätzlichen Anforderungen an den Sanierung und den Ausbau der Infrastruktur andererseits zu quantifizieren, wäre es wichtig, hier rasch eine Art übergreifendes Monitoring aufzubauen, um gewappnet zu



sein. Wenn hier Daten vorliegen würden, könnte auch die Größe einer Vermittlungsstelle, die Anzahl von zu vermittelnden Personen und der FGT-Ansatz insgesamt genauer am Bedarf justiert werden.

6.8 Ausreichende Anreize

Selbst wenn es letztlich formal auf von der Dienstbehörde veranlasste Maßnahmen wie etwa Abordnungen hinausläuft, ist die Freiwilligkeit für den Erfolg des FGT-Ansatzes essentiell: Diejenigen, die für eine gewisse Zeit in einem FGT arbeiten wollen, müssen sich von sich aus dazu bereitfinden, die dafür erforderlichen Schritte zu tun, sich als erstes also in der Datenbank der Vermittlungsstelle registrieren lassen. Damit dies nicht nur vereinzelt, sondern in einer für das Gelingen des Projekts ausreichenden Größenordnung geschieht,¹³⁶ müssen zusätzlich Anreize geschaffen werden. Ganz grob lassen sich dabei die folgenden Ausprägungen für unterschiedliche Anreize unterscheiden:

- eigene berufliche Vorteile,
- monetäre Anreize,
- Anreize im Zusammenhang mit der Ausübung der Tätigkeit,
- sonstige Anreize

6.8.1 Eigene berufliche Vorteile

Sie dürften neben den monetären Anreizen im Vordergrund stehen. Im Einzelnen kommt eine ganze Palette von beruflichen Vorteilen in Betracht. Zentral sind mutmaßlich Beförderungen. In Betracht kommt etwa die Verkürzung von Wartezeiten bei Beförderungen, was bei überdurchschnittlichen Leistungen oder besonderen Verdiensten erfolgen kann. Der Einsatz in einem FGT könnte als überdurchschnittliche Leistung gewertet werden. Vorstellbar ist weiterhin ein Laufbahnwechsel, der qualifizierten Beamt*innen den Aufstieg in eine höhere Laufbahngruppe ermöglicht. Generell bietet die Schaffung zusätzlicher Stellen qualifizierten Bediensteten Perspektiven.

¹³⁶ Nicht zuletzt muss die Vermittlungsstelle im Bedarfsfall an dem konkreten Bedarf ausgerichtet Genehmigungsteams zusammenstellen können.



6.8.2 Monetäre Anreize

Eine dominierende Rolle dürfte die Gewährung einer Zulage während der Tätigkeit im FGT spielen. Sie können für herausgehobene Funktionen vorgesehen werden. Damit sollen zusätzliche Anforderungen eines Dienstpostens abgegolten werden, wenn diese nicht bereits mit der allgemeinen Ämterbewertung erfasst sind.¹³⁷ Dabei müssen die übertragenen Dienstaufgaben gegenüber den regelmäßigen Inhalten im Vergleich höherwertig sein. Eine solche Höherwertigkeit könnten Schwierigkeiten der Dienstverrichtung oder eine höhere Verantwortung darstellen.¹³⁸ Anknüpfungspunkte im Zusammenhang mit dem Einsatz in FGT dürften sich vergleichsweise leicht herstellen lassen.

6.8.3 Anreize im Zusammenhang mit der Ausübung der Tätigkeit

Insoweit sind Anreize vielfältiger Art, noch dazu auf verschiedenen Ebenen angesiedelt, denkbar. Genannt seien beispielhaft:

- die Möglichkeit, ganz überwiegend in Home-Office zu arbeiten und auf diese Weise die Zeit der Abwesenheit vom eigenen Wohnort stark zu begrenzen,
- eine sehr gute technische Ausstattung,
- die Bereitstellung attraktiver Arbeitsräume inklusive Ausstattung am Einsatzort,
- eine (individuelle) Schulung, um rasch mit den spezifischen Gegebenheiten vor Ort vertraut zu werden,
- übergreifend Hilfestellung, um ohne größere Reibungsverluste alsbald eine zugleich effektive wie befriedigende Tätigkeit im FGT gewährleisten zu können.

6.8.4 Sonstige Anreize

Hier wird es zunächst und vor allem um die Bereitstellung oder jedenfalls Vermittlung einer adäquaten Unterkunft gehen. Aufgrund der von vornherein zeitlich begrenzten Tätigkeit in dem jeweiligen FGT dürfte ein kompletter Umzug (ggf. mit Familie) nicht in Betracht kommen. Gleichwohl bzw. gerade deshalb sollte großer Wert daraufgelegt werden, dass die vorübergehende Unterbringung zufriedenstellend ist.¹³⁹

¹³⁷ Schmidt in: Plog/Wiedow, BBesG § 42 Rn. 47 f.

¹³⁸ Ebd., Rn. 49.

¹³⁹ Zumal nicht völlig auszuschließen ist, dass sich die Tätigkeit am Einsatzort als so attraktiv erweist, dass daraus eine Dauerlösung wird.



Nicht gänzlich außerhalb der Betrachtung bleiben sollten Beschäftigungsmöglichkeiten für Partner*innen, Kindergartenplätze usw. Der Stellenwert „weicher“ Standortfaktoren sollte keineswegs unterschätzt werden. Dafür Mittel bereitzustellen und den Aspekt von Anfang im Blick zu behalten, dürfte sich deshalb allemal lohnen.

6.9 Nachweis der Wirksamkeit des Ansatzes

Als neues Instrument steht der FGT-Ansatz unvermeidlicher Weise in Konkurrenz zu anderen Beschleunigungsmaßnahmen, insbesondere mit der Beschleunigungsgesetzgebung und dem Instrument des Projektmanagers. Für den durchaus wahrscheinlichen Fall, dass sich am Anfang nicht alle Bundesländer am FGT-Ansatz beteiligen, ergibt sich eine weitere Wettbewerbssituation. Sollen vor dem Hintergrund die mit dem Einsatz des Instruments verbundenen Erwartungen in Erfüllung gehen bzw. – anders formuliert – der durch seine Einführung hervorgerufene Elan nicht alsbald wieder zum Erliegen kommen, braucht es zeitnah Nachweise der Wirksamkeit. Derartige Nachweise können vor allem sein:

- Anzahl und Qualifikation der Bediensteten, die ihre Daten im Abruf-Pool speichern lassen,
- Anzahl der unter Mitwirkung der Vermittlungsstelle gebildeten Teams,
- in dem Zusammenhang: Dauer, bis nach der Bedarfsmeldung der Genehmigungsbehörde Teams gebildet worden sind,
- Anzahl und Zuschnitt der Genehmigungsverfahren bzw. einzelner Verfahrensschritte, an denen FGT mitgewirkt haben,
- Anzahl der bei der Vermittlungsstelle angesiedelten neuen Stellen, vor allem aber
- Ausmaß der Entlastungseffekte, die in den Genehmigungsbehörden durch den FGT-Einsatz erzielt wurden.

Der zuletzt genannte Punkt dürfte essentiell für den Nachweis der Wirksamkeit des FGT-Ansatzes sein und sich durch entsprechende evaluierende Begleitmaßnahmen schnell und vergleichsweise unaufwendig ermitteln lassen.



6.10 Zwischenfazit

Der FGT-Ansatz kann nur auf der Basis der freiwilligen Teilnahme der Bediensteten gelingen. Um genügend Teilnehmende zu gewinnen, müssen die Anreize entsprechend gesetzt werden. Unerlässlich sind deutliche berufliche und/oder persönliche Vorteile. Karriereaspekte und monetäre Vorteile. Die Anreize beschränken sich aber nicht darauf.

Flankierend sollte ein engmaschiges Monitoring durchgeführt werden. Dieses Monitoring sollte quantitative Kennzahlen wie die Anzahl der registrierten und im Abruf-Pool aufgenommenen Bediensteten, die Häufigkeit des Einsatzes sowie die Nutzung durch die jeweiligen Bundesländer erfassen. Unerlässlich ist zudem die Ermittlung der Entlastungseffekte in den Genehmigungsbehörden, da ihr Nachweis maßgeblich die Akzeptanz des Ansatzes prägen wird.

7 Neuralgische Punkte bei der Realisierung

Der ständig zunehmende Problemdruck, die Möglichkeit, den FGT-Ansatz auf der Basis geltenden Rechts auf den Weg bringen, bereits vorhandene positive Erfahrungen mit Pool-Lösungen, der vergleichsweise überschaubare Mittelbedarf, nicht zuletzt die Chance, recht bald Ergebnisse vorweisen zu können - das alles spricht dafür, dem FGT-Ansatz beträchtliche Realisierungschancen einzuräumen. Zudem hat die Erörterung der praktischen Voraussetzungen und der Umsetzungsnotwendigkeiten gezeigt, dass er vergleichsweise einfach handhabbar ist. Anders als insbesondere beim Projektmanager wird ausschließlich behördenintern operiert und zwar unter Nutzung von Verfahrensweisen, die in der Verwaltung gang und gäbe sind. Das dürfte der Akzeptanz ebenso zugutekommen wie die Freiwilligkeit als elementarer Komponente. Im Rahmen der Umsetzung läuft es für Mitarbeitende auf eine Abordnung nach den beamtenrechtlichen Regelungen hinaus, aber erst, nachdem die Daten dem Abruf-Pool übermittelt wurden und die Modalitäten (inklusive der Gewährung von Anreizen) geklärt sind. Von dieser Seite sind Hemmnisse also nicht zu erwarten.

Die neuralgischen Punkte liegen woanders. Auf sie ist im weiteren Verlauf einzugehen um zu ermitteln, welcher Stellenwert ihnen mutmaßlich zukommt und wie damit umgegangen werden könnte. Vornehmlich dürfte es um Folgendes gehen:

- den politischen Willen,
- die Finanzierung,
- die Bereitschaft der Genehmigungsbehörden, sich des Instruments zu bedienen,



- die ausreichende Speisung des Abruf-Pools mit geeigneten Personen,
- die Koordinierungsleistung der Vermittlungsstelle,
- das Erfordernis, zeitnah Erfolge melden zu können.

Absolut vorrangig dürfte sein, ob es gelingt, an der richtigen Stelle den politischen Willen zu entwickeln, sich ernsthaft auf den FGT-Ansatz einzulassen. Die weit verbreitete Wahrnehmung, dass der gegenwärtige Zustand unhaltbar ist, die Maßnahmen, mit deren Hilfe man in der Vergangenheit versucht hat, das Problem zu bewältigen und die sich als unzureichend erwiesen haben - daraus muss gefolgert werden, dass es an der Zeit ist, sich des FGT-Ansatzes zu bedienen.

Eine nicht zu unterschätzende Hürde könnte in dem Zusammenhang die gerade erfolgte Novellierung der 9. BImSchV mit der Weiterentwicklung des Instruments Projektmanager sein. So könnte die Auffassung vertreten werden, man möge doch erst einmal abwarten, welche Entlastungseffekte sich auf die Weise erzielen lassen, es nicht gleich mit einem weiteren Instrument probieren. Indes würde sich rasch erweisen, dass eine derartige Sichtweise nicht haltbar wäre: wenn überhaupt, wird der Einsatz des Projektmanagers neuen Typs erst ganz allmählich erfolgen, zur Beseitigung der akut vorhandenen Engpässe wird er schon deshalb kaum beitragen können. Abgesehen davon dürfte die Hinzuziehung von Projektmanagern ohnehin nicht wesentlich zur Personaleinsparung bei den Genehmigungsbehörden führen. Bestenfalls läuft es auf die Erzielung von Synergieeffekten hinaus, dies aber nur dann, wenn der Projektmanager tatsächlich kompetente Ansprechpartner*innen vorfindet. Zugespißt formuliert: Damit das Instrument Projektmanager funktionieren kann, bedarf es leistungsfähiger Genehmigungsbehörden. Um die Erreichung dieses Ziels geht es beim FGT-Ansatz.

Ähnliches gilt im Verhältnis zu anderen Abhilfemaßnahmen, die bereits praktiziert oder diskutiert werden, so die Intensivierung der Weiterbildung oder die Entwicklung neuer Studiengänge: Entweder ist die Durchschlagskraft von vornherein zu gering, da es viel zu lange dauert, bis sich Effekte einstellen - oder aber es geht im Grunde nicht ohne eine Verzahnung mit dem FGT-Ansatz, wenn sich Erfolge einstellen sollen. Beim FGT-Ansatz handelt es sich also nicht um ein Instrument, das additiv eingesetzt den einen oder anderen Zusatznutzen erbringen mag; vielmehr die zentrale Größe, wenn es gilt, rasch an neuralgischen Stellen für Entlastung zu sorgen. Diese Erkenntnis bei maßgeblichen Entscheidungsträgern zu erzeugen, dürfte der erste wesentliche Schritt sein. Allerdings darf es dabei nicht sein Bewenden haben. Vermutlich braucht es eine Initialzündung. Sie könnte in der Durchführung eines Pilotvorhabens bestehen – mit einem fließenden Übergang in einen auf kontinuierlichen Ausbau ausgerichteten Regelbetrieb.



Das zweite Nadelöhr könnte – nicht überraschend – die Finanzierung sein. Auch wenn der Mittelbedarf absolut gesehen und im Vergleich mit anderen Bereichen durchaus bescheiden ist, könnte sich seine Umsetzung als nicht zu unterschätzendes Hindernis erweisen – nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass vielfach die Konsolidierung der öffentlichen, speziell der Landeshaushalte oberste Priorität genießt.¹⁴⁰

Um neuralgische Punkte könnte es sich nicht zuletzt deshalb handeln, weil sie von den Promotor*innen des FGT-Ansatzes nur wenig beeinflusst werden können. Bei der Koordinierungsleistung der Vermittlungsstelle, der Personalgewinnung, dem Zusammenspiel von Stammbehörde, Vermittlungsstelle und Genehmigungsbehörde sieht das anders aus. Zwar darf keineswegs unterschätzt werden, was die jeweiligen Akteur*innen einbringen müssen, damit die angestrebten Effekte eintreten. Immer aber handelt es sich um Aktivitäten im administrativen Binnenbereich, bei denen auf bewährte Instrumente und Serviceeinrichtungen¹⁴¹ zurückgegriffen werden kann.

8 Weiteres Vorgehen

Um möglichst rasch zu belastbaren Resultaten zu gelangen, bietet es sich an, mehrstufig vorzugehen. Es muss folglich dafür gesorgt werden, dass der FGT-Ansatz genuiner Bestandteil der öffentlichen Diskussion zum Thema Infrastruktur, Sondervermögen und Pakt für Planungsbeschleunigung wird. Seine Tragfähigkeit erweist sich am besten und am ehesten in einer praktischen Erprobung. Hierfür bietet sich die Durchführung eines Pilotvorhabens an. Schließlich sind Umsetzungsschritte in der Fläche auf den Weg zu bringen.

8.1 Etablierung bzw. Ausbau der Diskussionsgrundlage

Abgesehen von diffusen Hinweisen auf in einigen Bundesländern praktizierten Pool-Lösungen gibt es – soweit ersichtlich – keine Anhaltspunkte dafür, dass Instrumentenausformungen, die bei immissionsschutzrechtlichen Normalverfahren ansetzen und mittels eines flexiblen Personaleinsatzes Entlastungs- und Beschleunigungseffekte erzielen können, ernsthaft diskutiert, geschweige denn praktiziert werden. Umso wichtiger ist es, bezogen auf den FGT-Ansatz, für die Etablierung und den raschen Ausbau einer Diskussionsgrundlage zu sorgen. Zudem – und wohl vorrangig – kommt für den

¹⁴⁰ Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), Umweltverwaltungen unter Reformdruck, Sondergutachten 2007; Bogumil et al., Weiterentwicklung der baden-württembergischen Umweltverwaltung - Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg, 22.08.2016.

¹⁴¹ Beispielsweise die PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH, welche zu 100% in öffentlicher Hand ist.



Ausbau der Diskussionsgrundlage und zugleich Schärfung des Ansatzes die Durchführung eines Pilotvorhabens in Frage.

8.2 Pilotvorhaben

Viel spricht dafür, den FGT-Ansatz in einem Pilotprojekt zu erproben. Im Rahmen eines solchen Projekts ginge es darum, im kleinen Maßstab zu überprüfen, ob die Projektidee tragfähig ist. Generell stehen dabei auf dem Prüfstand insbesondere die Akzeptanz und die Wirtschaftlichkeit. Übergreifend ist es der Härtetest, ob der Ansatz tatsächlich funktioniert.

Bezogen auf den FGT-Ansatz muss namentlich herausgefunden werden, ob es gelingt, rasch qualifiziertes Personal für die Teams zu rekrutieren und vor Ort – im Rahmen der Bearbeitung der Genehmigungsanträge – die angestrebte Entlastung zu bewirken. Damit wird sich der dann der Blick automatisch auf die Vermittlungsstelle mit dem Abruf-Pool richten, vor allem darauf, ob sie in der Lage ist, die Koordinierungsleistung zu erbringen und für eine reibungslose Abwicklung zu sorgen.

Der Problemdruck, dem die Genehmigungsbehörden ausgesetzt sind, divergiert von Bundesland zu Bundesland.¹⁴² Damit es ein wirklicher Härtetest wird, könnte es sich anbieten, das Pilotprojekt dort anzusiedeln, wo der Bedarf besonders groß ist. Um keine Zeit zu verlieren¹⁴³ - bei einer bundesweiten Erstreckung und der damit verbundenen Notwendigkeit, sich über den Sitz der Verwaltungsstelle zu verständigen sowie Verwaltungsabkommen abzuschließen,¹⁴⁴ werden sich Verzögerungen kaum vermeiden lassen -, könnte man sich auf die Bildung und den Einsatz der flexiblen Teams innerhalb eines Bundeslandes beschränken. Allerdings müsste man in dem Fall in Kauf nehmen, dass der Erkenntnisgewinn beschränkt wäre. Der besondere Charme des FGT-Ansatzes liegt in der republikweiten Mobilisierung und Nutzung des fachlichen Know-Hows.¹⁴⁵ Insoweit wird ggf. abzuwägen sein, was schwerer wiegt. Eine mittlere Lösung für ein Pilotprojekt könnte auch sein, ein Pilotvorhaben in zwei bis fünf Ländern statt nur in einem Land anzugehen.

Um generalisierbare, abgesicherte Erkenntnisse zu bekommen, sollte das Pilotprojekt mittels einer Begleitforschung analysiert werden.

¹⁴² Siehe 3.1.

¹⁴³ Als Orientierungsgröße: Üblicherweise dauern Pilotprojekte zwei - drei Jahre. Hier sollte aufgrund der Dringlichkeit ggf. schon nach 18 Monaten die Frage, ob der Ansatz trägt, zu weiteren Schritten genutzt werden.

¹⁴⁴ Siehe dazu 6.4.

¹⁴⁵ Siehe fiktiver Fall unter 5.4.



8.3 Umsetzungsschritte in der Fläche

Der hier vorgeschlagene Ansatz ermöglicht ein zugleich an konkreten Problemen vor Ort orientiertes wie dynamisches Vorgehen. Das betrifft zunächst die Ausgestaltung der einzelnen Instrumente. So kann etwa der Abruf-Pool auf der Basis von Erkenntnissen, die im Pilotvorhaben gewonnen wurden, vorgelagert aber auch schon von Anregungen und Hinweisen aus Fachdiskussionen kontinuierlich weiterentwickelt und optimiert werden, ausgerichtet am jeweiligen spezifischen Bedarf.

Wie oben dargelegt wurde, spricht ganz viel dafür, den FGT-Ansatz republikweit zu erproben und die Vermittlungsstelle auf der obersten Ebene eines teilnehmenden Landes anzusiedeln. Allerdings wird sich die bundesweite Erstreckung möglicherweise bzw. mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht von vornherein erreichen lassen. Um eine dynamische Entwicklung nicht zu gefährden, insbesondere um zu gewährleisten, dass vor Ort der FGT-Ansatz von Anfang an Früchte trägt, sind Übergangslösungen vorstellbar, was die flächenmäßige Erstreckung, sprich die Teilnahme von Bundesländern anbelangt. Unabdingbar ist jedoch das Funktionieren der Vermittlungsstelle von Anfang an. Nicht in Stein gemeißelt ist die Ausgestaltung der diversen Verträge. Diese können in einem längeren Lernprozess weiterentwickelt werden.

Auf wieviel und wie im Einzelnen auf qualifiziertes Personal zurückgegriffen werden kann, hängt von einer Reihe von Einflussfaktoren ab, namentlich der Bereitschaft, sich für den Abruf-Pool zu melden, daneben der Bereitstellung und Schaffung zusätzlicher Stellen. Bei entsprechend starker politischer und finanzieller Unterstützung könnte es angesichts des teilweise dramatischen Problemdrucks vor Ort zu einem raschen Voranschreiten kommen. Nicht auszuschließen ist dabei die Entstehung eines Missverhältnisses, nämlich der Meldung eines erheblichen Unterstützungsbedarfs auf der einen Seite, angesichts einer unzureichenden Speisung des Abruf-Pools der Unmöglichkeit, den Bedarf zu befriedigen.

Im Hinblick auf die räumliche Erstreckung dürfte es auf eine schrittweise Entfaltung hinauslaufen, was durchaus sinnvoll erscheint. Um die folgenden Schritte geht es:

- Bildung und Einsatz flexibler Teams innerhalb eines Bundeslandes (ggf. noch weiter beschränkt auf einzelne Regierungsbezirke),
- Ausweitung auf Unterstützungsleistungen zwischen benachbarten Bundesländern,
- bundesweiter Einsatz des FGT-Ansatzes, gespeist aus Landesbediensteten,
- wiederum bundesweiter Einsatz des FGT-Ansatzes, Einbeziehung von Bundesbediensteten.



Wie oben dargelegt wurde,¹⁴⁶ ist der Unterstützungsbedarf bei den BImSchG-Genehmigungsbehörden für Windenergieanlagen besonders groß. Es spricht viel dafür, hier mit dem FGT-Ansatz zu starten. Von der Funktionsweise her bestehen keine grundlegenden Unterschiede zu den Fachbehörden. Gerade hier bzw. an der Schnittstelle Genehmigungsbehörde - Fachbehörde gibt es ebenfalls gravierende Engpässe.¹⁴⁷ Über die Genehmigungsverfahren nach dem BImSchG kommt der FGT-Ansatz darüber hinaus auch für andere Zulassungsverfahren in Betracht. Auch bei etlichen Planfeststellungsverfahren wird über eine überlange Verfahrensdauer geklagt. Oder im Bereich der kommunalen Bauleitplanung. Auch bei diesen Behörden ist die Problemlage ähnlich angespannt. Deshalb ist nach Etablierung und Erprobung schon heute an eine zügige Weiterentwicklung des FGT-Ansatzes zu denken.

Mit der in der Konzeptstudie verfolgten und für die praktische Erprobung ausgearbeiteten Idee, bundesweit den Einsatz flexibler Genehmigungsteams zu etablieren (FGT-Ansatz), sollte ein Beitrag zur Lösung akuter Personalengpässe in Genehmigungs- und Zulassungsbehörden in der Bundesrepublik Deutschland am Beispiel der immissionsschutzrechtlichen Verfahren im Bereich Windenergieanlagen geliefert werden. Mit dem während der Bearbeitung der Konzeptstudie neu ins Spiel gebrachten Sondervermögen Infrastruktur in Höhe von 500 Mrd. Euro werden alle in der Konzeptstudie dargelegten Argumentationen und Dringlichkeiten noch einmal forciert. Denn es dürfte sich schon nach kurzer Zeit herausstellen, dass die Bearbeitung von Genehmigungs- und Zulassungsanträgen im Infrastrukturbereich eines der wesentlichen Nadelöhre bei der Skalierung von Bearbeitungskapazitäten, die wiederum entscheidend sind, ob mehr Infrastrukturvorhaben real in Angriff genommen werden können, darstellen.

¹⁴⁶ Siehe unter 3.

¹⁴⁷ *Wehrens/Bauckmann*, UWP 2023, 146; siehe auch Interview D2, Interview vom 29. November 2024.



Abkürzungsverzeichnis

A	
Abs.	Absatz
AEg	Allgemeines Eisenbahngesetz
AG	Arbeitsgemeinschaft
AISV	Anlagenbezogener Immissionsschutz / Störfallvorsorge
Art.	Artikel
AWV	Arbeitsgemeinschaft für Wirtschaftliche Verwaltung e. V.
B	
9. BImSchV	Neunte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes
BauGB	Baugesetzbuch
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BBG	Bundesbeamtengesetz
BDI	Bundesverbandes der deutschen Industrie
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BLAG UDig	Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Umwelt und Digitalisierung
BMUV	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
BT-Drs.	Bundestagdrucksache
bzw.	Beziehungsweise
C	
Ca.	Circa
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands



D	
DBB	Deutscher Beamtenbund
dgl.	dergleichen
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung – Zeitschrift für Öffentliches Recht
Drs.	Drucksache
E	
E2E	Ende zu Ende
Ebd.	Ebenda
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
EnWZ	Zeitschrift für das gesamte Recht der Energiewirtschaft
et al.	und andere
EU	Europäische Union
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
F	
f.	folgende
FDP	Freie Demokratische Partei
ff.	fortfolgende
FGT	Flexible Genehmigungsteams
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
G	
gD	Gehobener Dienst
Ggf.	Gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GW	Gigawatt



I	
i.w.S.	Im weiteren Sinne
Insb.	Insbesondere
IT	Informationstechnologie
K	
KI	Künstliche Intelligenz
L	
LAI	Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Immissionsschutz
LNG	Flüssigerdgas (liquefied natural gas)
LNKG	Gesetz zur Beschleunigung des Einsatzes verflüssigten Erdgases
M	
Mio.	Millionen
MLUK	Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz Brandenburg bzw. Ministerium für Land- und Ernährungswirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz Brandenburg
MPK	Ministerpräsidentenkonferenz
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
N	
NABEG	Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz
NABU	Naturschutzbund Deutschland
NDR	Norddeutscher Rundfunk
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NKR	Nationaler Normenkontrollrat
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
O	
ÖFIT	Kompetenzzentrum Öffentliche Informationstechnologie
o.g.	Oben genannt



P	
Pakt Planungsbeschleunigung	Pakt für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung zwischen Bund und Länder
R	
Rn.	Randnummer
S	
S.	Seite
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschland
T	
TO	Tagesordnung
TOP	Tagesordnungspunkt
U	
u.a.	Unter anderem
u.U.	Unter Umständen
UMK	Umweltministerkonferenz
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UWP	Umweltrechtliche Beiträge aus Wissenschaft und Praxis (Zeitschrift)
V	
vgl.	Vergleiche
W	
WaStrG	Bundeswasserstraßengesetz
WDR	Westdeutscher Rundfunk
WEA	Windenergieanlage
WindSeeG	Windenergie-auf-See-Gesetz
WiW	Wind-im-Wald



Z	
z.B.	Zum Beispiel
Ziff.	Ziffer
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: UVP-pflichtige Infrastrukturvorhaben in Deutschland in den Jahren 2022 – 2023. Quelle: eigene Berechnung; https://uvp-verbund.de .	16
Abbildung 2: UVP-pflichtige Infrastrukturvorhaben 2022 – 2023 in den Bundesländern. Quelle: Eigene Berechnung; https://uvp-verbund.de .	17
Abbildung 3: Die Vermittlungsstelle führt u.a. den Abruf-Pool.	46
Abbildung 4: Die Speisung des Abruf-Pools.	47
Abbildung 5: Stellenangebote der Website Interamt.de (22.01.2025).	49
Abbildung 6: Das Zusammenspiel von Vermittlungsstelle, Abruf-Pool, Flexibles Genehmigungsteam und Genehmigungsbehörden.	51

Literaturverzeichnis

Appel, Markus/Eding, Annegret: Der Projektmanager nach § 43g EnWG und § 29 NABEG, EnWZ 2017, 392-395.

Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e.V. (AWV), Digitalisierung und Beschleunigung raumbezogener Genehmigungsverfahren, Handlungsvorschlag zum Pakt für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung, abrufbar unter:
<https://www.awv-net.de/facharbeit-gremien/digitalisierung-und-modernisierung/planungs-und-genehmigungsverfahren> (04.11.2025).

Balla, Stefan/Sangenstedt, Christof: Umweltverträglichkeitsprüfung in beschleunigten Zeiten, ZUR 2023, 387-397.

Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie, Bericht zum Stand des Ausbaus der Nutzung erneuerbarer Energien sowie zu Flächen, Planungen und Genehmigungen für die Windenergienutzung an Land, 2023, abrufbar unter:



https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/E/EEG-Kooperationsausschuss/2023/laender-bericht-bayern-2023.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (03.03.2025).

Behnsen, Alexander: Maßnahmengesetze: Mittel zur Beschleunigung von Infrastrukturvorhaben?, NVwZ 2021, 843-847.

Beirat Verwaltungsverfahrensrecht beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Gesetzgeberische Maßnahmen zur Beschleunigung von Planungs- und Zulassungsverfahren aus Sicht des Verwaltungsverfahrensrechts, Stellungnahme, NVwZ 2020, 1095-1097.

van den Berg, Dennis: Wiederherstellbare Wälder? – Zur Anwendbarkeit der Zulassung des vorzeitigen Beginns auf Rodungsmaßnahmen, NuR 2020, 729-736.

Bogumil, Jörg/Bogumil, Simon/Ebinger, Falk/Grohs, Stephan: Weiterentwicklung der baden-württembergischen Umweltverwaltung - Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg, abrufbar unter:

https://um.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-um/intern/Dateien/Dokumente/2_Presse_und_Service/Publikationen/Allgemein/160822_Gutachten_Weiterentwicklung_Umweltverwaltung.pdf (04.11.2025).

Bullinger, Martin: Beschleunigte Genehmigungsverfahren für eilbedürftige Vorhaben, 1. Auflage 1991, Nomos, Baden-Baden.

Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Immissionsschutz (LAI), Ausschuss Anlagenbezogener Immissionsschutz/Störfallvorsorge (AISV), Diskussionspapier: Digitalisierung des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens aus Sicht des AISV, 2024.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV), Künstliche Intelligenz zur Unterstützung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Umweltbereich, Abschlussbericht an die Umweltministerkonferenz zu TOP 28 der 101. UMK, abrufbar unter:

https://www.umweltministerkonferenz.de/umlbeschluesse/umlaufBericht2024_72.pdf (28.02.2025).

Bundestagsdrucksache (BT-Drs.) 19/27459 v. 10.03.2021, abrufbar unter:

<https://dserver.bundestag.de/btd/19/274/1927459.pdf> (26.02.2025).

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V., Entwurf zur Beschleunigung immissionsschutzrechtlicher Verfahren, 10. Mai 2023, abrufbar unter: <https://bdi.eu/publikation/news/entwurf-zur-aenderung-des-bimschg-und-weiterer-verordnungen> (03.03.2025).



Bundesverband der Deutschen Industrie e.V., Analyse 07. November 2022, abrufbar unter:
<https://bdi.eu/artikel/news/bdi-analyse-verdopplung-der-genehmigungsverfahren-bis-2030>
(03.03.2025).

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Klimaschutzes beim Immissionsschutz, zur Beschleunigung immissionschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren und zur Umsetzung von EU-Recht vom 19.09.2023, abrufbar unter:
https://www.bundestag.de/resource/blob/966684/0fea57038963b8bc4abfb702765c632e/20-16-193-I_Bundesverband-der-kommunalen-Spitzenverbaende.pdf (03.03.2025).

Burgi, Martin/Nischwitz, Malin/Zimmermann, Patrick: Beschleunigung bei Planung, Genehmigung und Vergabe - Zehn Thesen für ein ambitioniertes Sofortprogramm, NVwZ2022, 1321-1329.

Deutsche Windguard, Status des Windenergieausbaus an Land – Halbjahr 2024, abrufbar unter:
https://www.windguard.de/Statistik-1-Halbjahr-2024.html?file=files/cto_layout/img/unternehmen/windenergiestatistik/2024/Halbjahr/Status%20des%20Windenergieausbaus%20an%20Land_Halbjahr%202024.pdf (26.02.2025).

Fachagentur Wind (und Solar), Typische Verfahrenslaufzeiten von Windenergieprojekten, abrufbar unter:
https://www.fachagentur-wind-solar.de/fileadmin/Veroeffentlichungen/Wind/Analysen/FA_Wind_Analyse_typischer_Verfahrenslaufzeiten_06-2023.pdf (04.11.2025).

Fachagentur Wind (und Solar), Windenergieplanung auf kommunaler Ebene 2023, abrufbar unter:
https://www.fachagentur-wind-solar.de/fileadmin/Veroeffentlichungen/Wind/Planung/FA_Wind_Hintergrundpapier_Planung_auf_kommunaler_Ebene_2023-05.pdf (04.11.2025).

Geßner, Janko/Affeld, Judith: Der (juristische) Projektmanager in Zulassungsverfahren, UPR 2024, 448-451.

Groß, Thomas: Beschleunigungsgesetzgebung - Rückblick und Ausblick, ZUR 2021, 75-80.

Hohnerlein, Jakob: Die Zulassung des vorzeitigen Beginns umweltrelevanter Vorhaben als Interimsentscheidung, NVwZ 2022, 750-756.

Kment, Martin: Mindestvorgaben der Umweltverträglichkeitsprüfung im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, NvwZ 2024, 1609-1617.



Kment, Martin/Fimpel, Stefan: LNG-Terminals ohne UVP – heiligt der Zweck die Mittel?, NuR 2022, 599-604.

Koalitionsvereinbarung für die 13. Legislaturperiode zwischen CDU und FDP, abrufbar unter:
https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=6ca3896a-da76-f841-a1c8-bfd9ae53f648&groupId=252038 (10.12.2024).

Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode (2021-2025) zwischen SPD, Bündnis 90/ Die Grünen und FDP, abrufbar u.a. unter:
https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf (02.01.2025).

Land Niedersachsen, Haushaltsplan 2024, Einzelplan 15, abrufbar unter:
https://www.mf.niedersachsen.de/download/203761/Epl._15_-_Ministerium_fuer_Umwelt_Energie_und_Klimaschutz.pdf (03.03.2025).

Landesarbeitsgemeinschaft der Industrie- und Handelskammer des Landes Brandenburg, Leitfaden für das Genehmigungs- und Anzeigeverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz, Juni 2018, abrufbar unter:
<https://mleuv.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/Leitfaden-Industrieanlagen.pdf> (03.03.2025).

Landtag von Baden-Württemberg, Drucksache 17/2677, abrufbar unter:
https://www.landtag-bw.de/re-source/blob/258370/3906079ce709bb06f3a4ef573e9b161b/17_2677_D.pdf (04.11.2025).

Linck, Joachim: Wie ein Landtag laufen lernte: Erinnerungen eines westdeutschen Aufbauhelfers in Thüringen. 1. Auflage 2010, Böhlau, Köln.

Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie und Mobilität Rheinland-Pfalz, Verfahrenshandbuch zur Durchführung von Genehmigungsverfahren für Windenergieanlagen in Rheinland-Pfalz, abrufbar unter:
https://mkuem.rlp.de/fileadmin/14/Themen/Energie_und_Klimaschutz/3._Erneuerbare_Energien/Windenergie/20240305_Verfahrenshandbuch_Windenergie.pdf (03.03.2025).

Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg, Genehmigungs- und Anzeigeverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz - Leitfaden, abrufbar unter:
https://um.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-um/intern/Dateien/Dokumente/2_Presse_und_Service/Publikationen/Umwelt/BlmschG-Genehmigungsleitfaden/Leitfaden-Genehmigungsverfahren-2020.pdf (04.11.2025).



Ministerpräsidentenkonferenz (MPK), Beschlüsse der MPK vom 2. Dezember 2020, Maßnahmenprogramm von Bund und Ländern für Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung, abrufbar unter:

https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/BessereRechtsetzung/53_Beschluss.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (03.03.2025).

Ministerpräsidentenkonferenz (MPK), Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 6. November 2023, Ergebnisprotokoll, Anlage zu TOP 4, abrufbar unter:

<https://www.bundesregierung.de/re-source/blob/992814/2235210/06f2e4befe86c9976bf263e8a49ee1dd/2023-11-06-beschluss-top4-planungsbeschleunigung-data.pdf?download=1> (04.11.2025).

Nationaler Normenkontrollrat (NKR), Deutschland ist, denkt und handelt zu kompliziert., abrufbar unter:

https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Positionspapiere/2021-09-deutschland-ist-zu-kompliziert.pdf?__blob=publicationFile&v=11 (03.03.2025).

Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz, Genehmigungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz Leitfaden für Antragsteller, November 2020, abrufbar unter:

<https://www.umwelt.niedersachsen.de/download/161257> (03.03.2025).

Pakt für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung zwischen Bund und Länder, archivierte Version abrufbar unter:

<https://archive.org/details/pakt-fur-planungs-genehmigungs-und-umsetzungsbeschleunigung-zwischen-bund-und-landern> (10.12.2024).

Pauleweit, Kathleen/Dolinga, Sophie/Zschiesche, Michael/Franke, Johannes, Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturprojekten in der Bundesrepublik Deutschland, 2019, abrufbar unter:

https://www.ufu.de/wp-content/uploads/2022/07/MOeB2019_Ausfuhrlicher-Bericht_final_mit_PDF_V2.pdf (03.03.2025).

Riege, Steffen: Praxisfragen zum Projektmanager, EnWZ 2022, 170-176.

Rombach, Paul: Der Faktor Zeit in umweltrechtlichen Genehmigungsfragen, 1. Auflage 1994, Nomos, Baden-Baden.

Roth, Maximilian: Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung, ZRP 2022, 82-84.



Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), Umweltverwaltungen unter Reformdruck, Sondergutachten 2007, abrufbar unter:

https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2004_2008/2007_SG_Umweltverwaltungen_unter_Reformdruck_KF.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (03.03.2025).

Schmidt, Hans-Jochen: § 42 BBesG in: Plog/Wiedow, BBG-Kommentar, Stand: 16.01.2025.

Schrader, Christian: Beschleunigung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren durch Projektmanager?, DÖV 2025, 101-121.

Schütte, Peter/Langstädtler, Sarah: Deutschlandtempo als „new normal“?, ZUR 2024, 3-15.

Task-Force Energiewende Niedersachsen, Liste der Maßnahmen der Task-Force, 29.04.2024, abrufbar unter:

https://www.umwelt.niedersachsen.de/download/206879/Liste_der_Manahmen_durch_Task-Force_Energiewende_Niedersachsen.pdf (03.03.2025).

Task-Force Tesla, Tagesordnung 2. Sitzung der Task-Force „Tesla“ am 17. Dezember 2019, vgl. FragDenStaat, abrufbar unter:

<https://fragdenstaat.de/anfrage/task-force-tesla/#nachricht-919214> (04.03.2025).

Umweltministerkonferenz (UMK), 98. Umweltministerkonferenz, Ergebnisprotokoll vom 31.05.2022, abrufbar unter:

https://www.umweltministerkonferenz.de/documents/ergebnisprotokoll-98-umk-am-13-mai-2022-in-whv_1655977196.pdf (03.03.2025).

Verheyen, Roda/Bohlmann, Marie: LNG-Beschleunigungsgesetz als Blaupause? Warum das LNGG kein Vorbild sein sollte, EurUP 2023, 117-129.

Wehrens, Steffen/Bauckmann, Hagen: Beschleunigung von Genehmigungsverfahren nach Bundes-Immissionsschutzgesetz, UWP 2024, 146-155.

Zschesche, Michael/Schneider, Luisa/Schmidt, Alexander, Abschlussbericht Wissenschaftliche Unterstützung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten in der 20. Legislaturperiode, Bände I und II, Dessau März 2025.



Zschesche, Michael/Grünberger, Tom: Öffentlichkeitsbeteiligung und Planungsbeschleunigung – Versuch einer ersten Bilanz der 20. Legislatur aus Umweltsicht, NuR 2024, 505-515.

Zschesche, Michael/Grünberger, Tom: Öffentlichkeitsbeteiligung und Planungsbeschleunigung – Versuch einer ersten Bilanz der 20. Legislatur aus Umweltsicht, NuR 2024, 735-746.



Anhang: Interview-Leitfaden

Leitfragen für Behördenmitarbeitende sowie Entscheider in Zulassungsbehörden

Die Interviews dienen folgenden Zielen:

- Ermittlung, ob die angenommenen Gründe für die Notwendigkeit von flexiblen Teams in Zulassungsbehörden zutreffend sind und wo ggf. noch weitere Aspekte aus der Praxis für die Einführung solcher Teams in den Blick genommen werden müssen
- Nachschärfen der eigenen Annahmen und Nachfragen zu spezifischen Situationen vor Ort
- Diskussion zur Idee flexibler Teams mit erfahrenen Behördenmitarbeitenden

1. Einstieg über konkrete (Arbeits-)Situation rund um das Thema Personal in Zulassungsbehörden

- 1.1. Wie würden sie die generelle Arbeitsbelastung in Ihrem Referat/Zuständigkeitsbereich beschreiben? Was ist planbar hinsichtlich der Bearbeitung von Vorhaben, was nicht?
- 1.2. Gibt es bestimmte Phasen bei Vorhabenplanungen oder auch Projekte, in denen der Arbeitsaufwand besonders hoch und wenig planbar ist? Wenn ja, welche? (Sektoren, Bereiche)?
- 1.3. Welche Herausforderungen hinsichtlich des Einsatzes des Personals begegnen Ihnen häufig bei der Bearbeitung von Infrastrukturvorhaben?
- 1.4. Gibt es Belastungsspitzen? Wenn ja, wie gut können sie auf diese reagieren und sich ggf. wie fühlen Sie sich auf diese vorbereitet?
- 1.5. Wie oft müssen Sie schon jetzt auf externe Beratung oder Unterstützung zurückgreifen, um Ihre Aufgaben zu bewältigen?
- 1.6. Gibt es spezifische Aufgabenfelder bzw. Verfahrensschritte, in denen Sie oder Ihr Team Unterstützung benötigen?
- 1.7. Wie gut funktioniert die Zusammenarbeit mit anderen Behörden/Referaten im aktuellen Verwaltungsaufbau?
- 1.8. Gibt es bereits jetzt eine Zusammenarbeit im Land oder darüber hinaus mit Schwesterbehörden, um Belastungsspitzen abzufedern?
- 1.9. Wie sehen sie ihr Personaltableau in den kommenden Jahren für die Aufgaben ihrer Behörde aufgestellt (viele MA gehen in Rente, Nachbesetzung schwierig, Mix



aus erfahrenen und jungen MA ist ein Problem bis hin zu Referat ist teilweise nicht mehr arbeitsfähig in fünf Jahren)?

2. Idee der flexiblen Einsatzteams

Am Anfang dieses Blocks steht eine kurze Erläuterung der verschiedenen Ideen und Modelle

- 2.1. Wie stehen Sie grundsätzlich zu der Idee, ein flexibles Einsatzteam für die Unterstützung bei Genehmigungsverfahren einzusetzen?
- 2.2. Sehen sie Vorteile in der Einführung eines solchen Teams für Ihre Arbeit?
- 2.3. Welche Bedenken oder Herausforderungen sehen Sie bei der Integration eines flexiblen Einsatzteams in den bestehenden Arbeitsablauf?
- 2.4. Würden Sie ein solches Modell als entlastend und effizient ansehen? Warum oder warum nicht?
- 2.5. In welchen Bereichen oder Situationen sehen Sie den größten Bedarf für den Einsatz flexibler Teams?
- 2.6. Welche spezifischen Erwartungen hätten Sie an die Rolle eines flexiblen Einsatzteams, um es als wertvolle Unterstützung wahrzunehmen?
- 2.7. Welche spezifischen Kompetenzen oder Fachgebiete sollten ein flexibles Einsatzteam abdecken, um Ihnen optimal zu helfen?
- 2.8. Würden Anreize (Gehalt, Aufstieg, etc.) Ihre Bereitschaft Teil eines flexiblen Einsatzteam erhöhen?

3. Das Verhältnis Flexible Teams und Projektmanager

- 3.1. Fragen, ob mit Gesetzesänderung vertraut, falls nicht, erläutern.
- 3.2. Inwieweit könnte ein Projektmanager, wie in § 2b beschrieben, eine sinnvolle Unterstützung in Ihrer aktuellen Arbeitssituation darstellen? Welche Verfahrensschritte würden Sie durch einen Projektmanager besonders entlastet sehen? Wo würden sie einen Projektmanager einsetzen?
- 3.3. Sehen sie durch den Projektmanager, der ja durch den Vorhabenträger finanziert wird, die Hoheit des Verwaltungsentscheidung beeinträchtigt?
- 3.4. Inwieweit glauben Sie, dass die Beauftragung eines Projektmanagers die Effizienz und Qualität der Genehmigungsprozesse verbessern könnte? Wo sehen sie ggf. neue Punkte für Reibungsverluste?
- 3.5. Welche spezifischen Vorteile sehen Sie im Einsatz eines flexiblen Teams im Vergleich zu einem Projektmanager? Bzw. wo ist ein Projektmanager notwendig und wo braucht es flexible Teams?



3.6. Könnten Sie sich vorstellen, dass ein Projektmanager und ein flexibles Einsatzteam komplementär eingesetzt werden? Wenn ja, wie könnte diese Zusammenarbeit Ihrer Meinung nach am besten funktionieren?

*Zum Projektmanager, siehe § 2b 9. BImSchV:**

(1) Die Genehmigungsbehörde soll in jeder Stufe des Verfahrens einen Dritten als Projektmanager, der als Verwaltungshelfer beschäftigt werden kann, auf Antrag oder mit Zustimmung des Vorhabenträgers und auf dessen Kosten mit der Vorbereitung und Durchführung von Verfahrensschritten beauftragen. Dies kann insbesondere folgende Verfahrensschritte umfassen:

- 1. Die Erstellung von Verfahrensleitplänen unter Bestimmung von Verfahrensabschnitten und Zwischenterminen,*
- 2. die Fristenkontrolle,*
- 3. die Koordinierung von erforderlichen Sachverständigengutachten,*
- 4. das Qualitätsmanagement der Anträge und Unterlagen der Vorhabenträger,*
- 5. die erste Auswertung der eingereichten Stellungnahmen,*
- 6. die organisatorische Vorbereitung eines Erörterungstermins,*
- 7. die Leitung des Erörterungstermins,*
- 8. den Entwurf der Niederschrift nach § 19,*
- 9. den Entwurf der Entscheidung nach § 20 sowie*
- 10. die Prüfung der Vollständigkeit der Unterlagen nach § 7.*

(2) Die Entscheidung nach § 20 trifft allein die Genehmigungsbehörde.

(3) Stimmt der Träger des Vorhabens zu, kann die Genehmigungsbehörde bei der Beauftragung des Projektmanagers mit diesem vereinbaren, dass die Zahlungspflicht unmittelbar zwischen Vorhabenträger und Projektmanager entsteht und eine Abrechnung zwischen diesen erfolgt. Der Projektmanager ist verpflichtet, die Abrechnungsunterlagen ebenfalls der Genehmigungsbehörde zu übermitteln. Die Genehmigungsbehörde prüft, ob die vom Projektmanager abgerechneten Leistungen dem jeweiligen Auftrag entsprechen, und teilt dem Vorhabenträger das Ergebnis dieser Prüfung unverzüglich mit.

* neugefasst durch Bekanntmachung vom 29.05.1992 BGBl. I S. 1001; zuletzt geändert durch Artikel 4 Gesetz vom 03.07.2024 BGBl. 2024 I Nr. 225.