



DEREGULIERUNGSGUTACHTEN ZUR GESTALTUNG DES STRUKTURWANDELS LAUSITZ

Inhaltsverzeichnis

I.	Ausgangssituation und Zielsetzung	6
1.	Notwendigkeit zusätzlicher Arbeitsplätze	6
2.	Zielsetzung des Gutachtens	7
II.	Bisherige Gesetze und Gesetzesinitiativen zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren für Gewerbe- und Industrieansiedlungen	8
1.	Gesetze des Bundes	8
1.1	Gesetz zur Beseitigung von Hemmnissen bei der Privatisierung von Unternehmen und zur Förderung von Investitionen vom 22. März 1991 (BGBl. I S. 766)	8
1.2	Gesetz zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin – Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz – vom 16. Dezember 1991 (BGBl. I S. 2174)	8
1.3	Gesetz zur Erleichterung von Investitionen und der Ausweisung und Bereitstellung von Wohnbauland (Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz) vom 22. April 1993 (BGBl. I S. 466)	9
1.4	Gesetz zur Beschleunigung der Umsetzung von Öffentlich Privaten Partnerschaften und zur Verbesserung gesetzlicher Rahmenbedingungen für Öffentlich Private Partnerschaften vom 1. September 2005 (BGBl. I S. 2676)	12
1.5	Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben vom 9. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2833)	12
1.6	Gesetz zur Beschleunigung des Ausbaus der Höchstspannungsnetze vom 21. August 2009 (BGBl. I S. 2870)	13
1.7	Gesetz zur Beschleunigung des Wirtschaftswachstums (Wachstumsbeschleunigungsgesetz) vom 22. Dezember 2009 (BGBl. I S. 3950)	13
1.8	Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planungsfeststellungsverfahren vom 31. Mai 2013 (BGBl. I S. 1388)	13
1.9	Gesetzesinitiative vom 7. Juni 2018 zur „Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich“	14
2.	Gesetze und Gesetzesinitiativen der Länder	16
3.	Effektivität früherer Gesetze zur Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung	17
3.1	Interner Bericht des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (SMWA) und der Sächsischen Staatskanzlei (SK) vom 28. September 2018	18
3.2	Bericht über die Tagung der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer im März 1998	18

3.3	Bericht der von der Bundesregierung im Frühjahr 1994 eingesetzten Unabhängigen Expertenkommission zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren	19
3.4	Vergleich der Genehmigungsdauer von Genehmigungsverfahren für die Jahre 1980 bis 1988 durch das Land Nordrhein-Westfalen	19
4.	Zwischenergebnis	20
III.	Vorschläge des Gutachtens für gesetzliche Novellierungen zu Verfahrensvereinfachungen und -beschleunigungen und für den Experimentierraum Region Lausitz	22
1.	Einschränkungen und Grenzen für gesetzliche Regelungen zur Vereinfachung und Beschleunigung von Genehmigungsverfahren	22
1.1	Grundrechte Dritter	22
1.2	Schutz der Allgemeinheit, insbesondere der Umwelt	23
1.3	Einschränkungen und Grenzen durch das Unionsrecht	24
2.	Konkrete Vorschläge für gesetzliche Änderungen und Ergänzungen verfahrensrechtlicher Regelungen	25
2.1	Bauplanungs-, Raumordnungs-, Planfeststellungsrecht, Umweltverträglichkeitsprüfung, Bürgerbeteiligung sowie Plangenehmigung	26
2.2	Änderungen des BImSchG und des UVPG	27
2.3	Erweiterung der Anwendungsmöglichkeit des vereinfachten Verfahrens gemäß § 13 BauGB	27
2.4	Frühzeitige Unterrichtung der Öffentlichkeit gemäß § 3 BauGB	27
2.5	Aufnahme der Deckung eines dringenden Wohn- und Arbeitsplatzbedarfs in einem Bebauungsplan gemäß § 9 Abs. 1 BauGB	28
2.6	Neuregelung der Abstandsflächen für dichtbesiedelte Städte?	28
2.7	Beschleunigtes Verfahren für Bebauungspläne der Innenstadtentwicklung	29
2.8	„Typengenehmigungen“ zur Beschleunigung der lokalen Baugenehmigungsverfahren und zur schnelleren Abdeckung von Wohnungsraumbedarfen	29
2.9	Standardabsenkung bei Brandschutzvorkehrungen?	30
2.10	Umwelt- und Immissionsschutzrecht	31
2.11	Naturschutzrecht	32
2.12	Bodenschutz-, insbesondere Altlastenrecht	36
2.13	EU-Beihilferecht	39
2.14	Fördermittelrecht	42
2.15	Vereinfachung des Vergaberechts zur Beschleunigung von Investitionsvorhaben	44
3.	Verfahrensrechtliche Vereinfachungen	46
3.1	Änderungen des VwVfG	47

3.2	Änderungen der VwGO	48
3.3	Vereinfachung und Beschleunigung von Genehmigungsverfahren durch Änderungen und Ergänzungen von Verwaltungsvorschriften?	49
IV.	Vereinfachung und Beschleunigung von Verwaltungsverfahren durch Maßnahmen der Verwaltung zur Veränderung der Organisation und der Arbeitsabläufe ohne gesetzliche Änderungen	52
1.	Imageverbesserung der Region Lausitz als Maßnahme der Standortpflege im Zusammenhang mit der Umsetzung von durch die Verwaltung selbst vorgeschlagenen Vereinfachungen für die Verwaltungsabläufe bei Industrieansiedlungen	53
1.1	Ziele	53
1.2	Maßnahmen.....	53
2.	Maßnahmen innerhalb der Verwaltung der Landkreise der Region Lausitz und der kreisfreien Stadt Cottbus zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs-/Genehmigungsverfahren bei Gewerbe- und Industrieansiedlungen	54
2.1.	Ziele	54
2.2.	Maßnahmen.....	55
3.	Organisation der Verhandlungen mit dem Investor	57
4.	Finanzierungsfragen	58
4.1	Ziele	58
4.2	Maßnahmen.....	59
V.	Zusammenfassung	61
1.	Vorschläge zur Änderung und Ergänzung von Gesetzen zur Vereinfachung und Beschleunigung von Genehmigungsverfahren	61
1.1	Maßnahmen zum beschleunigten Straßenausbau	61
1.2	Vereinfachungen der Genehmigungsverfahren für Gewerbe- und Industrieansiedlungen	64
1.3	Vorschläge zur Beschleunigung von Widerspruchs- und verwaltungsgerichtlichen Verfahren zum Straßenbau sowie zur Genehmigung von Gewerbe- und Industrieansiedlungen	70
2.	Handlungsempfehlungen für die Verwaltung	70
2.1	Ziele	70
2.2	Organisatorische Maßnahmen der Landratsämter und Kommunen	71
2.3	Vorsorgliche Maßnahmen der Kommunen für die Bereithaltung von geeigneten Grundstücken	71
2.4	Vereinfachte Durchführung von Planungs- und Genehmigungsverfahren	72
3.	Rechtzeitige Maßnahmen zur Sicherstellung eines quantitativ und qualitativ guten Personalpotenzials	72

4.	Sicherstellung der Finanzierung der erforderlichen Maßnahmen durch die Kommunen/Landratsämter über Mittelzuweisungen des Bundes und des Freistaates Sachsen	73
4.1	Kostenschätzung	73
4.2	Ziele der Region Lausitz für haushaltsmäßige Umsetzung.....	73
4.3	Überlegungen zu haushaltsmäßiger Umsetzung.....	75

I. Ausgangssituation und Zielsetzung

Die Region Lausitz umfasst in Sachsen und Brandenburg die Landkreise Bautzen, Görlitz, Dahme-Spreewald, Elbe-Elster, Oberspreewald-Lausitz, Spree-Neiße sowie die kreisfreie Stadt Cottbus.

In der gesamten Region Lausitz müssen dringend zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden.

1. Notwendigkeit zusätzlicher Arbeitsplätze

Die Landkreise zählen mit Ausnahme des Landkreises Dahme-Spreewald zu den strukturschwächsten Arbeitsmarktreionen in Deutschland. Die weitgehend ländlich strukturierte Region wurde in den vergangenen Jahrzehnten nach der Wiedervereinigung im Vergleich zu den Regionen um die Städte Dresden, Leipzig und Chemnitz in Sachsen sowie zu der Region um die Bundeshauptstadt Berlin in Brandenburg in deutlich geringerem Maße gefördert.

Hinzukommt:

Die Notwendigkeit der Förderung für die sächsischen Landkreise Görlitz und Bautzen ergibt sich deutlich aus den insoweit ausführlichen Darstellungen des Landesentwicklungsplanes Sachsen 2013. Die Förderungsnotwendigkeit für die Landkreise und die kreisfreie Stadt Cottbus in Brandenburg ist im Einzelnen in den Publikationen der Zukunftswerkstatt Lausitz „Daten und Fakten“ dargestellt.

Ein Teil dieser Entwicklung geht auf den massiven Arbeitsplatzabbau in der Braunkohleindustrie nach deren Modernisierung nach der Wiedervereinigung zurück. Hinzu kommen aufgrund der dargestellten Situation ein massiver Bevölkerungsverlust durch Abwanderung sowie zugleich eine überdurchschnittliche Überalterung der Bevölkerung.

Dieses Ergebnis ist nach dem bundes- und landesrechtlichen Gebot der gleichförmigen Entwicklung der Lebensbedingungen der Bevölkerung in den verschiedenen Landesteilen Deutschlands nicht hinnehmbar.

Nach den Veröffentlichungen zu den vorläufigen Arbeitsergebnissen der von der Bundesregierung eingesetzten Kommission für Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung (sog. Kohlekommission) im Herbst 2018 sollen die Braunkohlegewinnung und -verstromung in der Lausitz vorraussichtlich im Jahr 2038 beendet werden. Mit der Stilllegung der Braunkohleindustrie entfallen in der Lausitz ca. 8.500 Arbeitsplätze bei dem Bergbauunternehmen sowie weitere ca. 25.000 Arbeitsplätze bei Zuliefererbetrieben für den Braunkohleabbau und die Braunkohleverstromung. Die Entscheidung über die Stilllegung der Braunkohle wurde bei der Beauftragung

der Kohlekommission mit dem Junktim der Schaffung der entsprechenden Zahl von Ersatzarbeitsplätzen verbunden.

Vor diesem Hintergrund sind rechtzeitig Maßnahmen zu treffen, welche die Einrichtung von Ersatzarbeitsplätzen durch Gewerbe- und Industrieunternehmen in der Region Lausitz erleichtern.

2. Zielsetzung des Gutachtens

Die rasche und effektive Umsetzung von Gewerbe- und Industrieansiedlungsvorhaben begegnet in Deutschland generell, insbesondere auch in der Region Lausitz, im Hinblick auf die bestehenden Fach- und Verfahrensgesetze erheblichen zeitlichen Problemen. Wegen der Notwendigkeit der Schaffung neuer Arbeitsplätze in der Region Lausitz ist eine Beschleunigung der Verfahren durch entsprechende Gesetzesänderungen notwendig. Ergänzend sind die bestehenden Strukturen und die Abläufe der Genehmigungsverfahren der Verwaltung auf Beschleunigungsmöglichkeiten zu überprüfen.

Die Beschleunigung der Verfahren ist auch notwendig, um bei einer Ansiedlung von an der Lausitz interessierten Unternehmen im Verhältnis zu alternativen Standorten in Deutschland und Europa bei der Geschwindigkeit der Genehmigungs- und Umsetzungsvorhaben einen zeitlichen Vorteil zu erreichen.

Die von den Landräten der Landkreise der Region Lausitz der Länder Brandenburg und Sachsen sowie der Oberbürgermeisterin der kreisfreien Stadt Cottbus eingesetzte Arbeitsgruppe „Zukunftswerkstatt Lausitz“ hat vor diesem Hintergrund fachspezifische Gutachten zur Entwicklung eines Gesamtkonzepts in Auftrag gegeben. Die Gutachten beziehen sich auf Fragen der Ansiedlungsmöglichkeiten neuer Gewerbe und Industrien, auf die Analyse der erforderlichen Verbesserungen der Infrastruktur sowie auf die Gewinnung der erforderlichen Anzahl qualifizierter Arbeitskräfte für Gewerbe- und Industrieunternehmen der Zukunft in der Region Lausitz.

Die Zukunftswerkstatt Lausitz hat uns zur Sicherstellung einer rechtzeitigen Umsetzung der Vorschläge aus den übrigen Gutachten um eine Stellungnahme zur Vereinfachung und Beschleunigung von Verfahren und Entscheidungen im Verwaltungsbereich gebeten.

II. Bisherige Gesetze und Gesetzesinitiativen zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren für Gewerbe- und Industrieansiedlungen

Nachfolgend werden die Gesetze und Gesetzesinitiativen des Bundes und der Länder während der letzten Jahre sowie in den letzten Monaten des Jahres 2018 dargestellt.

1. Gesetze des Bundes

Auf der Bundesebene wurden seit 1991 neun Vereinfachungs- und Beschleunigungsgesetze verabschiedet. Die Gesetze bezogen sich auf unterschiedliche Materien, im Wesentlichen auf die Verkehrswegeplanung sowie auf den Wohnungsbau. Sie waren anfangs teilweise zeitlich beschränkt. Mit wenigen Ausnahmen wurden die Regelungen dieser Gesetze in die jeweiligen Fachgesetze übernommen und gelten – mit Ausnahmen – bis heute fort.

1.1 *Gesetz zur Beseitigung von Hemmnissen bei der Privatisierung von Unternehmen und zur Förderung von Investitionen vom 22. März 1991 (BGBl. I S. 766)*

Das Gesetz bezieht sich auf die Synchronisierung des DDR-Rechts mit Gesetzen der Bundesrepublik Deutschland. Das Gesetz ist im vorliegenden Zusammenhang ohne Bedeutung.

1.2 *Gesetz zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin – Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz – vom 16. Dezember 1991 (BGBl. I S. 2174)*

Das Gesetz bezieht sich auf die vereinfachte Planung und den vereinfachten Bau von Eisenbahnstrecken, Bundesstraßen, Flughäfen, Teilen des ÖPNV sowie auf Verkehrswege zwischen den neuen Bundesländern und den Verbindungsstraßen zu Knotenpunkten im übrigen Bundesgebiet. Zu den Verkehrswegen zählen auch die für den Betrieb der Verkehrswege notwendigen Anlagen.

Das Gesetz sieht im Einzelnen folgende Vereinfachungsmaßnahmen vor:

- Für die Linienbestimmung sowie für das Planfeststellungsverfahren wird für die Beteiligungsverfahren nach dem Ablauf bestimmter Fristen die Zustimmung der beteiligten Behörden fingiert.

- Im Linienbestimmungsverfahren wird die Einbeziehung der Öffentlichkeit auf das nachfolgende Planfeststellungsverfahren verlagert.
- Im Planfeststellungsverfahren werden die Fristen für die Abstimmung mit beteiligten Behörden verkürzt (vgl. § 3 Abs. 1).
- Für Planfeststellungsverfahren und Plangenehmigungsverfahren in den vorbezeichneten Angelegenheiten wurde das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) als erste und letzte Instanz festgelegt (vgl. § 5 Abs. 1).
- Eine Anfechtungsklage gegen den Planfeststellungsbeschluss und gegen eine Plangenehmigung hat keine aufschiebende Wirkung. Die Frist für einen Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung wurde verkürzt. Auch die Frist für eine spätere gerichtliche Anfechtung wegen Änderung der tatsächlichen Verhältnisse wurde verkürzt (vgl. § 5 Abs. 2).
- Bei unklaren Eigentumsverhältnissen wurde die Frist für die Bestellung eines Vertreters des Eigentümers verkürzt (vgl. § 8).
- Für Enteignungsverfahren wurden die bundesrechtlichen Vorschriften der §§ 86 ff. Baugesetzbuch (BauGB) für entsprechend anwendbar erklärt, soweit keine landesrechtlichen Regelungen bestehen. Die Länder können Vereinfachungen gegenüber den Regelungen des BauGB beschließen (vgl. § 9 Abs. 1).

Das Gesetz war ursprünglich bis zum 16. Dezember 2006 befristet (§ 1 Abs. 1 Satz 1). Die vorstehend genannten Vereinfachungen wurden in ihrer Geltungsdauer jedoch in der Folgezeit verlängert.

1.3 Gesetz zur Erleichterung von Investitionen und der Ausweisung und Bereitstellung von Wohnbauland (Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz) vom 22. April 1993 (BGBl. I S. 466)

Das Gesetz enthielt für die Planungs- und Genehmigungsverfahren für gewerbliche und industrielle Vorhaben – vor allem in den neuen Ländern – umfangreiche Vereinfachungs- und Beschleunigungsmaßnahmen. Es änderte das BauGB, das Wohnungsbau-Erleichterungsgesetz (WoBauErIG), die Baunutzungsverordnung (BauNVO), das Raumordnungsgesetz (ROG), das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) und das Abfallgesetz (AbfG).

Hinzu traten Änderungen von immissionsschutzrechtlichen Normen.

Es kam zu folgenden wichtigen Neuerungen (vgl. die Begründung des Gesetzesentwurfes, BT-Drs. 12/3944, S. 2):

- Erleichterungen und Beschleunigungen im Bau- und städtebaulichen Planungsrecht,
- Vereinfachungen und Beschleunigungen bei immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen (insb. § 10 Abs. 6a, § 15 Abs. 2 Bundesimmissionsschutzgesetz [BImSchG]),
- Stärkung vertraglicher Elemente im Städtebaurecht (§ 6 WoBauErlG),
- zeitliche Verkürzung des Raumordnungsverfahrens sowie die Möglichkeit des Absehens hiervon (§ 2 Abs. 1 Nr. 13, § 5 Abs. 5, § 6a ROG),
- Harmonisierung von Bau- und Naturschutzrecht,
- Beschleunigung bei der Genehmigung von Abfallentsorgungsanlagen (insb. § 7 AbfG) und
- befristete Straffung des Rechtsmittelweges in den neuen Ländern in Verwaltungsstreitverfahren (vgl. hierzu Artikel 13: Gesetz zur Beschränkung von Rechtsmitteln in der Verwaltungsgerichtsbarkeit). Die Regelung war befristet und ist seit dem 1. Januar 2002 nicht mehr in Kraft.

Auf folgende Veränderungen ist darüber hinaus hinzuweisen:

- Baurecht:
Durch Artikel 1 wurde § 36 BauGB dahingehend geändert, dass die in den Fällen der §§ 33, 34 Abs. 3 und des § 35 Abs. 2 und 4 BauGB erforderliche Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde entfiel. Die Zulässigkeit im bauaufsichtlichen Verfahren konnte demnach von der Baugenehmigungsbehörde im Einvernehmen der Gemeinde erteilt werden. In der heute gültigen Fassung ermächtigt § 36 Abs. 1 Satz 4 BauGB die Landesregierung in den Fällen des § 35 Abs. 2 und 4 BauGB dazu, durch Rechtsverordnung die Zustimmung der Verwaltungsbehörde für erforderlich zu erklären.

Die bereits in den alten Ländern von der Genehmigung oder Anzeige freigestellten Satzungen (Veränderungssperre, Vorkaufs- und Erhaltungssatzung) wurden nunmehr auch in den neuen Ländern anzeige- bzw. genehmigungsfrei.

Die Möglichkeiten der Gewährung von Befreiungen sowie der Zulassung von Vorhaben im Außenbereich wurden erweitert. Die Regelung galt nur bis zum 30. September 2006.

Einen weiteren Schwerpunkt stellte die Einführung neuer kooperativer Instrumente im Städtebaurecht dar. So wurde der städtebauliche Vertrag umfassend geregelt (§ 6 WoBauErlG). Die bereits in den neuen Ländern eingeführte Satzung über den Vorhaben- und Erschließungsplan wurde in den alten Ländern möglich (§ 7 WoBauErlG). Sie beschränkt sich auf den Wohnungsbau und betrifft nicht die Verkehrsinfrastruktur.

Das Vorkaufsrecht (§ 3 WoBauErlG) ist fortentwickelt worden: Für Wohnbauzwecke konnte das Vorkaufsrecht nunmehr im gesamten Gemeindegebiet vergünstigt (zum Verkehrswert) ausgeübt werden. Dieser vergünstigte Kaufpreis ist nach § 28 Abs. 3 Satz 1 BauGB noch möglich, wenn der vereinbarte Kaufpreis den Verkehrswert deutlich überschreitet.

- Immissions- und Naturschutzrecht:

Das immissionsrechtliche Genehmigungsverfahren wurde durch die Einfügung einer Entscheidungsfrist (§ 10 Abs. 6a BImSchG) der Genehmigungsbehörde beschleunigt.

Durch Einfügung von den bundesrechtlich abschließenden Regelungen §§ 8a-8c BNatSchG wurde das Verhältnis zwischen Baurecht und naturschutzrechtlicher Eingriffsregelung festgesetzt. Die Regelung wurde in den geltenden § 18 BNatSchG übernommen.

- Rechtsmittelbeschränkung:

Das durch Artikel 13 eingeführte Gesetz zur Beschränkung von Rechtsmitteln in der Verwaltungsgerichtsbarkeit war zeitlich befristet und örtlich begrenzt. Die Sonderregelungen galten in den Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen bis zum 30. April 1998.

- Sozialklausel der Wohnungsversorgung:

Artikel 14: Das Gesetz über eine Sozialklausel in Gebieten mit gefährdeter Wohnungsversorgung ermächtigt die Landesregierungen, durch Rechtsverordnungen Gebiete zu bestimmen, in denen nach der Umwandlung von vermieteten Wohnräumen in Wohnungseigentum bei Veräußerung des Wohnungseigentums bis zum Ablauf von zehn Jahren nach der Veräußerung berechnigte Interessen des Vermieters i. S. v. § 564b Abs. 2 Nr. 2 und 3 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) bei einer Kündigung nicht berücksichtigt werden.

1.4 Gesetz zur Beschleunigung der Umsetzung von Öffentlich Privaten Partnerschaften und zur Verbesserung gesetzlicher Rahmenbedingungen für Öffentlich Private Partnerschaften vom 1. September 2005 (BGBl. I S. 2676)

Das Gesetz enthält im Wesentlichen Vereinfachungen zum Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) sowie zur Vergabeverordnung (VgV), zur Fernstraßenfinanzierung, insoweit im Wesentlichen zu der Regelung der Mautgebührenerhebung, und Änderungen zur Bundeshaushaltsordnung (BHO). Das Gesetz war nicht befristet. Es spielt im vorliegenden Zusammenhang eine untergeordnete Bedeutung.

1.5 Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben vom 9. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2833)

Das Gesetz bezieht sich in erster Linie auf Vereinfachungen von Maßnahmen im Eisenbahnwesen.

Das BVerwG wird als erste und letzte Rechtsmittelinstanz für verschiedene Vorhaben festgeschrieben, darunter die Strecke Leipzig-Dresden, die Strecke Uelzen-Stendal, die Strecke Berlin-Dresden, die Strecke Hoyerswerda-Horka-Grenze Deutschland/Polen.

Das Gesetz ändert ferner in erheblichem Umfang die Regelungen für den Bau von Bundesfernstraßen. Die Vorschriften zum Anhörungsverfahren wurden vereinfacht, die Präklusionsvorschriften verschärft. Regelungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) mit Bezug auf Fernstraßenplanung wurden vereinfacht. Dies gilt insbesondere im Verhältnis zum Erfordernis der Umweltverträglichkeitsprüfung. Die Vorschriften nach dem Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (UVPg) blieben unberührt. Für vor dem 31. Dezember 2007 beantragte Planfeststellungsverfahren in den neuen Bundesländern wurde die Anwendung der Umweltverträglichkeitsprüfung eingeschränkt (vgl. § 17b Abs. 1).

Die Rechtsbehelfe gegen Vorhaben bei Bundesfernstraßen wurden für die in der Anlage zu § 17e Abs. 1 enthaltenen Vorhaben eingeschränkt. In der Anlage werden mit Bezug auf die Region Lausitz genannt die B 87n Leipzig – Torgau – Frankfurt (Oder), die B 96n A 13 – Hoyerswerda, die B 112 Ortsumgehungen Frankfurt/Oder, Eisenhüttenstadt, Neuzelle, Forst, die B 160 Hoyerswerda – Weißwasser, die B 246n B 112 – Grenze Deutschland/Polen.

Die übrigen Vorschriften beziehen sich auf das Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG), das Magnetschwebbahnplanungsgesetz (MBPIG) sowie auf das Energiewirtschaftsgesetz (EnWG).

Das Gesetz betrifft nur teilweise die Region Lausitz. Die Vorschriften zur Änderung des BNatSchG haben lediglich redaktionelle Bedeutung. Das Gesetz enthält keine zeitlich beschränkte Geltungsdauer.

1.6 Gesetz zur Beschleunigung des Ausbaus der Höchstspannungsnetze vom 21. August 2009 (BGBl. I S. 2870)

Das Gesetz bezieht sich zum einen auf die Regelung für den Einsatz von Erdkabeln in den in § 2 Abs. 1 genannten Streckenabschnitten. Diese beziehen sich nicht auf die Region Lausitz. Ausnahmen sind jedoch gemäß § 2 Abs. 3 zulässig.

Soweit sich die Regelung nicht auf die Verlegung von Erdkabeln bezieht, erstreckt sich das Gesetz auf die in der Anlage zu § 1 Abs. 1 genannten Vorhaben. Soweit erkennbar, ist in der Anlage kein Vorhaben mit Bezug auf die Region Lausitz enthalten.

1.7 Gesetz zur Beschleunigung des Wirtschaftswachstums (Wachstumsbeschleunigungsgesetz) vom 22. Dezember 2009 (BGBl. I S. 3950)

Das Gesetz bezieht sich nahezu ausschließlich auf Regelungen in steuerrechtlich einschlägigen Gesetzen. Das Gesetz ist – mit Ausnahme einer Regelung zum Erbschaftsteuerreformgesetz (ErbStRG) – zeitlich nicht befristet.

1.8 Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planungsfeststellungsverfahren vom 31. Mai 2013 (BGBl. I S. 1388)

Mit dem Gesetz wurde die „frühe Öffentlichkeitsbeteiligung“ konkretisiert (vgl. § 25 Abs. 3 BauGB). Die Vorschriften über die öffentliche Bekanntmachung im Internet wurden aktualisiert (§ 27a Abs. 1 BauGB). Die Hinweise zur Rechtsbehelfsbelehrung wurden konkretisiert (§ 27a Abs. 6 neu BauGB).

Die Präklusionsvorschriften zum EnWG wurden erweitert (vgl. § 43a Nr. 2 neu EnWG).

Im Übrigen wurden die Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), das Bundesfernstraßengesetz (FStrG), das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG) sowie das Luftverkehrsgesetz (LuftVG) und andere hier nicht einschlägige Gesetze aktualisiert und geändert.

Die Vorschriften sind sachdienlich. Dies gilt insbesondere für die Einführung der „frühen Öffentlichkeitsbeteiligung“. Die übrigen Vorschriften sind für die Investitionsvorhaben in der Region Lausitz mehr oder weniger ohne Bedeutung.

1.9 Gesetzesinitiative vom 7. Juni 2018 zur „Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich“

Trotz dieser Bestrebungen bestehen weiterhin der Bedarf und die Notwendigkeit, die Planungsbeschleunigung erneut zu überarbeiten. Hierfür wurde vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) im Juli 2016 das Innovationsforum Planungsbeschleunigung initiiert, welches Defizite in den Abläufen identifizieren, entsprechende Lösungsvorschläge und hierauf gründende Handlungsempfehlungen entwickeln sollte. Die Reformvorschläge sind im Abschlussbericht des Innovationsforums Planungsbeschleunigung vom 24. Mai 2017 zusammengefasst. Die Erkenntnisse wurden in der „Strategie Planungsbeschleunigung“ des BMVI, einem „Zwölf-Punkte-Programm“, aufgearbeitet.

Im Sommer 2018 wurde vom BMVI ein entsprechender Gesetzesentwurf erarbeitet. Er befasst sich mit Änderungen des FStrG, des AEG und des WaStrG.

Dazu im Einzelnen:

- Eine § 14 Abs. 2 WaStrG entsprechende Regelung einer vorläufigen Genehmigung von vorbereitenden Baumaßnahmen soll auch für die Straße und die Schiene vorgesehen werden. Dies soll durch eine Änderung von § 17 FStrG und § 18 AEG erreicht werden.
- Mit einer Änderung des § 3 Abs. 2 Gesetz über die Eisenbahnverkehrsverwaltung des Bundes (BEVVG) soll die Zuständigkeit für Anhörungsverfahren im Bereich der Bundesschienenwege von den Ländern auf das Eisenbahnbundesamt übertragen werden.
- Der Änderungsentwurf zu § 17a Nr. 1 Satz 1 FStrG stellt klar, dass auf einen Erörterungstermin auch bei UVP-pflichtigen Vorhaben verzichtet werden kann. Durch das europäische Recht wird keine mündliche Erörterung vorgeschrieben, und es soll somit zu einer reduzierten Öffentlichkeitsbeteiligung kommen. Der

Förderung des Innovationsforums, die Öffentlichkeitsbeteiligung modern und effizient auszugestalten, kommt der Gesetzesentwurf dahingehend nach, dass durch den vorgeschlagenen § 17g FStrG Pläne des Planfeststellungsverfahrens u. a. im Internet zu veröffentlichen sind. Dieser Regelung entsprechend für die Schienen- und Wasserstraßen sind Neufassungen von § 18f AEG und § 17 WaStrG vorgesehen. Im Bereich der Bundesschienenwege soll das Anhörungs- und Planfeststellungsverfahren beim Eisenbahn-Bundesamt gebündelt werden.

- Ersetzung Planfeststellungsbeschluss durch Plangenehmigung auch für Verfahren mit Umweltverträglichkeitsprüfung durch Änderung § 17b Abs. 1 FStrG, § 74 Abs. 6 Satz 1 VwVfG unter Beibehaltung der öffentlichen Anhörung. Die Regelung entspricht Artikel 2 Nr. 5 des Planungsbeschleunigungsgesetzes vom 9. Dezember 2006 – damals mit zeitlicher und regionaler Geltungsbeschränkung auf die ostdeutschen Bundesländer. Die Regelung wurde – ohne zeitliche und regionale Begrenzung – in Artikel 1 Nr. 3 des Gesetzesentwurfs zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich vom Sommer 2018 übernommen.

Die Gesetzinitiative setzt jedoch nicht alle Handlungsvorschläge des Forums um:

- So wurde von den Fachleuten des Innovationsforums empfohlen, eine Regelung im BNatSchG mit dem Ziel einzuführen, dass die Länder nach einheitlichen bundesweiten Vorgaben Arten- und Kartierungsdatenbanken einrichten und die Daten den am Planungsprozess Beteiligten zugänglich machen. Des Weiteren wird eine Regelung im BNatSchG gefordert, wonach öffentliche und private Vorhabenträger verpflichtet sind, Kartierungsergebnisse in diese Datenbanken einzugeben. Eine Änderung der Fachplanungsgesetze sollte dahingehend erfolgen, dass die Belange der Raumordnung anstatt im eigenständigen Raumordnungsverfahren innerhalb eines zweistufig gestalteten Planfeststellungsverfahrens geprüft werden. Das integrierte Verfahren würde neben einer Zeitersparnis auch dazu führen, dass die Prüfung nicht mehr von unterschiedlichen Behörden vorgenommen wird. Dies ist zur Vermeidung zeitaufwändiger Doppelarbeit empfohlen worden. Der Gesetzesentwurf greift diesen Punkt nicht im geboten Umfang auf: Nach dem Zwölf-Punkte-Programm „Strategie Planungsbeschleunigung“ vom 24. Mai 2017 des BMVI sollte dieses integrierte Genehmigungsverfahren zunächst lediglich in Abstimmung mit den betroffenen Ländern als Pilotvorhaben eingerichtet und getestet werden.
- Ebenso vernachlässigt wird die Forderung, den Stichtag für die anzuwendende Sach- und Rechtslage vorzuverlegen. Dies kann durch eine Änderung der Fachplanungsgesetze erfolgen. Darüber hinaus wird das Hinwirken auf eine Änderung

der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie), Umweltverträglichkeitsprüfungs-Richtlinie (UVP-Richtlinie) und Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) empfohlen. Ein relevanter Zeitpunkt könnte in dem Ende des Anhörungsverfahrens gesehen werden.

- Das Innovationsforum sieht neben notwendigen Gesetzesänderungen auch erheblichen Handlungsbedarf auf Verwaltungsebene. Die allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu § 44 BHO sollten dahingehend überarbeitet werden, dass die Verwendungsprüfung durch das Eisenbahnbundesamt in Übereinstimmung mit der BHO auf die Überprüfung von Stichproben beschränkt wird.
- Beachtlich ist ebenso die mehrmalige Forderung des Forums nach einem Einwirken auf europäischer Ebene, da diese teilweise gewollte und sinnvolle Beschleunigungsbemühen von Bund und Ländern unmöglich machen. Besonders hervorzuheben ist das Einwirken auf die Europäische Kommission zur Einleitung einer Änderung der UVP-Richtlinie, damit die – bewährte – deutsche Präklusionsregelung, die Einwendungen gegen Vorhaben zeitlich begrenzte und somit zur schnellen Rechtssicherheit beitrug, wieder eingeführt werden kann.

Der Bundesrat hat mit Beschluss vom 21. September 2018 (BR-Drs. 389/18) dem Entwurf mit Änderungsvorschlägen im Grundsatz zugestimmt. Das Vorhaben liegt dem Bundestag zur Beratung vor. Soweit die Vorschläge des Forums im Gesetzesentwurf des BMVI nicht berücksichtigt worden sind, werden diese in Kapitel III konkret ausgewertet.

2. Gesetze und Gesetzesinitiativen der Länder

Nachfolgend soll exemplarisch auf die Gemeinsame Bundesratsinitiative der Länder Sachsen und Bayern zur Vereinfachung von Genehmigungsverfahren vom 18. September 2018 eingegangen werden.

Der Gesetzesentwurf befasst sich ausschließlich mit Änderungen des BauGB. Es sollen der vorwiegend im ländlichen Raum dringend benötigte Wohnraum geschaffen und die Flächenpotenziale von bereits in Anspruch genommenen Bereichen für den Wohnungsbau genutzt werden. Die Befugnisse der Eigentümer im ländlichen Gebiet sollen gestärkt und hierbei auf ein eigenverantwortliches Handeln im Sinne der Familie, der Gesellschaft und der Umwelt vertraut werden. Die geforderten gesetzlichen Neuerungen beziehen sich auf § 35 BauGB und erleichtern das Bauen, die Umnutzung und die Erweiterung im Außenbereich.

Der Gesetzentwurf enthält insbesondere folgende Änderungen:

- Nicht nur die einmalige Umnutzung, sondern auch wiederholte Nutzungsänderungen sollen ermöglicht werden (Art. 1 Nr. 1 lit. a und b).
- Dem Eigentümer soll es selbst überlassen werden, ob er ein älteres durch ein modernes Wohngebäude ersetzen möchte. Hier ist insbesondere die Änderung angedacht, dass aktuelle Eigennutzung des Eigentümers nicht mehr notwendig sein, sondern auch eine in der Vergangenheit liegende längere Nutzung ausreichen soll (Art. 1 Nr. 1 lit. b).
- Die Verwertung von erhaltenswerten, jedoch nicht mehr genutzten Gebäuden soll künftig erleichtert werden, indem das Merkmal „das Bild der Kulturlandschaft prägendes Gebäude“ wegfällt (Art. 1 Nr. 1 lit. c).
- Des Weiteren soll die Errichtung von zusätzlichen Wohngebäuden auf (ehemaligen) landwirtschaftlichen Flächen für den Eigentümer und seine Familienmitglieder durch Neueinfügung einer neuen Nr. 6 in § 35 Abs. 4 BauGB erleichtert werden (Art. 1 Nr. 1 lit. d).
- Die Neuerrichtung eines Wohngebäudes (nach Nutzungsänderung) soll durch den Wegfall der Tatbestandseinschränkung „das Bild der Kulturlandschaft wahrenden Gebäudes“ erleichtert werden (Art. 1 Nr. 1 lit. f).

3. Effektivität früherer Gesetze zur Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung

Die meisten Investitionsbeschleunigungs-, Verwaltungsvereinfachungs- und Verwaltungsbeschleunigungsgesetze wurden in den Jahren 1991 bis 2009 entwickelt und in Kraft gesetzt. Ein umfassendes Effektivitätscontrolling der Regelungen dieser Gesetze wurde – soweit feststellbar – auf Bundes- oder/und Landesebene nicht durchgeführt.

Wissenschaftliche Gremien haben sich wiederholt mit dem Pro und Contra von Vereinfachungs- und Beschleunigungsgesetzen befasst, jedoch keine Erhebung von deren Effektivität angestellt. Für eine Einführung von Qualitätsstandards zur Evaluierung von Gesetzen sprach sich zuletzt auch der Nationale Normenkontrollrat in seinem Jahresbericht 2018 (vgl. S. 5 und 25 ff.) aus.

Die folgenden Veröffentlichungen haben sich mit den Erfolgen der Vereinfachungsgesetzgebung auseinandergesetzt:

3.1 Interner Bericht des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (SMWA) und der Sächsischen Staatskanzlei (SK) vom 28. September 2018

Zum Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz vom Dezember 1991 (vgl. Abschnitt 1.2) wird im Arbeitspapier des SMWA und der SK vom 28. September 2018 in Abschnitt „Informationen zu gesetzlichen Regelungen im Rahmen der Wiedervereinigung“ ausgeführt, das Gesetz habe durch die Konzentration von Zuständigkeiten, die Vermeidung von Doppelprüfungen, die Neuregelung von Fristen für Verwaltungsbehörden und Kommunen dafür gesorgt, dass die Planungsdauer erheblich verkürzt werden konnte. Betont wird zugleich, dass die Belange des Umwelt- und Naturschutzes ihren hohen Stellenwert beibehalten und materielle Anforderungen an die Qualität von Verkehrswegeplanungen nicht vermindert worden seien. Vergleichbares gelte auch für die Auswirkungen des am 1. Mai 1993 in Kraft getretenen Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes (vgl. Abschnitt 1.3).

Die Hinweise erwecken den Eindruck, dass beide Gesetze zu einer Beschleunigung von Investitionsentscheidungen beigetragen hätten. Ausdrücklich ist dies jedoch nicht in dem Beitrag ausgeführt.

Die Feststellungen und mittelbar wiedergegebenen Einschätzungen der Arbeitsgruppe des SMWA und der SK entsprechen den Erfahrungen des Unterzeichners: Ohne den Erlass der beiden vorgenannten Gesetze wäre mit hoher Wahrscheinlichkeit die nach der Wiedervereinigung umgesetzte Dynamik bei der Genehmigung großer Investitionsvorhaben nicht möglich gewesen.

Ganz eindeutig ist dies jedoch nicht, da die hohe Geschwindigkeit der Planungen, Genehmigungen und deren Umsetzung auch auf der Motivation des damals tätigen Personals der zuständigen Landes- und Kommunalverwaltungen beruhte.

3.2 Bericht über die Tagung der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer im März 1998

Aus dem Bericht über die Tagung zu den einzelnen Vorträgen wird deutlich: Als typische Beschleunigungsmaßnahmen hätten sich die Verkürzung von Fristen, die Präklusion von Einwendungen und verspätet vorgebrachten Stellungnahmen sowie die Einschränkung der Öffentlichkeitsbeteiligung herauskristallisiert. Ein Ende auf Seiten des Gesetzgebers mit den Bestrebungen zur Beschleunigung der Planungen zu Genehmigungsverfahren sei nicht auszumachen. Maßgebend seien deshalb die von der Verwaltung ohne gesetzliche Änderungen und Vereinfachungen in den Verwaltungsorganisationen und Arbeitsabläufen selbsttätig durchgeführten Maßnahmen zur Beschleunigung und Vereinfachung von Genehmigungsverfahren bei besonders eilbedürftigen und wichtigen Investitionsvorhaben.

3.3 Bericht der von der Bundesregierung im Frühjahr 1994 eingesetzten Unabhängigen Expertenkommission zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren

Die aus früheren Richtern, ehemaligen Bürgermeistern, Professoren sowie Vertretern von mittelständischen und Großunternehmen zusammengesetzte Kommission hat die Möglichkeiten einer gesetzlichen Regelung zur Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung umfassend untersucht. Sie hat ferner Hinweise zur Selbstorganisation der Verwaltung mit dem Ziel einer Verwaltungsbeschleunigung und -vereinfachung vorgelegt. Der Katalog umfasst ca. 100 Vorschläge.

Die Kommission geht davon aus, dass eine Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsverfahren das Image des Wirtschaftsstandortes Deutschland deutlich verbessere und in jedem Fall zu einem Standortvorteil führe. „Die Gewissheit, dass in der Bundesrepublik Deutschland die Planungs- und Genehmigungsverfahren in Zukunft beweglicher und schneller durchgeführt werden, ist ein wichtiger Anreiz, den Wirtschaftsstandort Deutschland (...) für Investitionen zu nutzen. Zunehmende Investitionen führen auch zur Schaffung neuer Arbeitsplätze. Der gesamtwirtschaftliche Vorteil der Beschleunigung von Verfahren liegt von daher auf der Hand (...).“ (vgl. Rn. 004 des Berichts).

Die Kommission weist zugleich darauf hin, dass „nach allgemeiner Meinung Vereinfachungs- und Beschleunigungsmöglichkeiten durch den Gesetzgeber in weiten Bereichen ausgeschöpft worden sind.“ (vgl. Rn. 009 des Berichts).

Zeitlich rascher umsetzbar sowie im Ergebnis effektiver erscheinen der Kommission straffere Verwaltungsorganisationen und weniger komplizierte Verwaltungsabläufe.

Der Bericht der Kommission enthält keine Evaluierung der zuvor erlassenen, in den Abschnitten 1.1, 1.2 und 1.3 dieser Stellungnahme dargestellten Gesetze.

3.4 Vergleich der Genehmigungsdauer von Genehmigungsverfahren für die Jahre 1980 bis 1988 durch das Land Nordrhein-Westfalen

Nach der vorbezeichneten Untersuchung hat das Land Nordrhein-Westfalen festgestellt, dass Genehmigungsverfahren nach dem BImSchG 1980 zu 43 % innerhalb von sechs Monaten abgewickelt wurden, 1988 jedoch 52 %. Ein Jahr und länger nahmen 1980 9 % der Genehmigungsverfahren ein, 1988 bereits 17 %.

Nach den Vorgaben gemäß § 15 BImSchG sollen wesentliche Änderungen einer genehmigungspflichtigen Anlage innerhalb von sechs Monaten genehmigt sein,

während die Verfahren in Nordrhein-Westfalen durchschnittlich fünf bis zehn Monate und bei Beteiligung der Öffentlichkeit neun bis zwölf Monate dauerten.

Nach Hinweisen der Unabhängigen Expertenkommission in einzelnen Teilen des Berichts spielt die Länge von Genehmigungsverfahren in Deutschland bei den Entscheidungen von deutschen Unternehmen über ihren Standort keine besonders wichtige Rolle. Ob diese Auffassung zutrifft, ist zu bezweifeln. Schnelle Genehmigungsverfahren führen zu Zeiteinsparungen für Investoren bei der Errichtung neuer Gewerbe- und Industriebauten; die frühzeitige Zurverfügungstellung der in den neu errichteten Anlagen stellt einen Wettbewerbsvorteil auf dem internationalen Markt für Gewerbe- und Industrieunternehmen dar.

4. Zwischenergebnis

Die bisherigen Vereinfachungs- und Beschleunigungsgesetze haben, soweit sie unmittelbar nach der Wiedervereinigung mit ihrem beschränkten Geltungsbereich für die neuen Bundesländer verabschiedet wurden, mit Sicherheit eine hohe Effektivität entwickelt. Dies gilt teilweise auch für die nachfolgenden Vereinfachungs- und Beschleunigungsgesetze, welche jedoch im Großen und Ganzen die Grundstrukturen des Planungsrechts unberührt gelassen haben.

Mangels Evaluationsprogrammen zur Bemessung der Effektivität der bisher verabschiedeten Vereinfachungs- und Beschleunigungsgesetze lässt sich deren Nutzen objektiv kaum feststellen. Die Initiative von Sachsen und Bayern im Bundesrat vom September 2018 bezieht sich letztlich auf Detailfragen im Wohnungsbau im ländlichen Bereich. Die Bundesratsinitiative vom 7. Juni 2018 setzt flächendeckender an, berücksichtigt jedoch nicht in vollem Umfang die grundlegenden Neuerungsansätze des Innovationsforums Planungsbeschleunigung vom Frühjahr 2017.

Erschwert wird die Diskussion um notwendige Vereinfachungs- und Beschleunigungsgesetze in Deutschland durch die jüngste Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) zu den im deutschen Recht enthaltenen Präklusionsregelungen. Diese wurden für europarechtswidrig erklärt. Betroffene können deshalb Einwendungen auch noch im Rechtsbehelfsverfahren vorbringen.

Die Vorschläge sowohl in den wissenschaftlichen Gremien, im Bericht der von der Bundesregierung im Frühjahr 1994 eingesetzten Unabhängigen Expertenkommission und auch im Abschlussbericht des Innovationsforums Planungsbeschleunigung vom Frühjahr 2017 beziehen sich ergänzend auf die Verbesserung der Arbeitsorganisation und der Arbeitsabläufe der Verwaltung bei konkret anstehenden großen Investitionsvorhaben von Gewerbe- und Industrieunternehmen – ohne gesetzliche Änderungen.

In Westdeutschland wurden für vergleichbare Gebiete wie die Region Lausitz die „Zonenrandgebiete“ mit besonderen Vorteilen finanzieller und verwaltungsmäßiger Art geschaffen, um Unternehmensansiedlungen zu fördern bzw. deren Abwanderung zu verhindern. In vergleichbarer Weise wurden einzelne Regionen in Bayern in der Zeit von Mitte 1970 an als bevorzugte Gebiete oder Sonderregionen behandelt – offensichtlich mit großem Erfolg. Die Diskussion um die Ausweisung der Region Lausitz als „Sondergebiet“ ist, soweit bekannt, bisher erfolglos geblieben, insbesondere wegen rechtlicher Bedenken aus dem EU-Wettbewerbsrecht (vgl. dazu *Stiftung der IG BCE [Hrsg.], Sonderwirtschaftszonen oder Sonderfördergebiete: Potential für die deutschen Braunkohlereviere, 2018, S. 15 f.*). Auch der Zwischenbericht der Kohlekommission vom 25. Oktober 2018 spricht diese Fragen an (Zeilen 1355 ff.), verbleibt jedoch im Allgemeinen.

Vor dem Hintergrund dieses Zwischenergebnisse sollte auf jeden Fall versucht werden, für die Region Lausitz als regional begrenzten Experimentierraum ein Gesetzgebungspaket zu schnüren, in welchem die notwendigsten Beschleunigungs- und Vereinfachungsvorschriften enthalten sind.

Wegen der Einzelheiten wird auf das nachfolgende Kapitel III verwiesen.

III. Vorschläge des Gutachtens für gesetzliche Novellierungen zu Verfahrensvereinfachungen und -beschleunigungen und für den Experimentierraum Region Lausitz

Bei gesetzlichen Novellierungen zur Verfahrensvereinfachung und Verfahrensbeschleunigung ist zwischen materiell-rechtlichen Vorschriften und verfahrensrechtlichen Vorschriften zu unterscheiden. Für beide Bereiche bestehen Grenzen für Änderungs- oder Neuregelungen. Diese sind nachfolgend in Abschnitt 1 dargestellt. Es folgen Hinweise zu den Möglichkeiten materiell-rechtlicher Änderungen (Abschnitt 2) und zu verfahrensrechtlichen Änderungen zur Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung (Abschnitt 3).

1. Einschränkungen und Grenzen für gesetzliche Regelungen zur Vereinfachung und Beschleunigung von Genehmigungsverfahren

Für die Diskussion um die Einbringung von Gesetzesentwürfen zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren für neue Gewerbe- und Industrieunternehmen werden drei Einschränkungen diskutiert:

1.1 Grundrechte Dritter

Grundrechte Dritter dürfen durch die Verfahrensbeschleunigungsgesetze nicht unangemessen beeinträchtigt werden. Allerdings stehen die Grundrechte Dritter regelmäßig unter Gesetzesvorbehalt.

Verzögerungen bei Genehmigungsverfahren für die Ansiedlung von Großunternehmen ergeben sich häufig aus dem Nachbarrecht. Die Rechtsprechung hat die Problematik behandelt: Im Ergebnis stellt sich jedes neue Genehmigungsverfahren als justiziablel Einzelfall dar. Eine Klärung der konkret anliegenden rechtlichen Fragen im Einzelfall über den Gerichtsweg ist wegen dessen Länge regelmäßig mit erheblichen Zeitverlusten verbunden. Die Rechtsprechung hat die Interessen einzelner Personen gegenüber öffentlichen Interessen an einem Ausbau von Straßen, insbesondere Wasserstraßen, nachrangig gegenüber dem Interesse der Allgemeinheit bewertet (vgl. *BVerwG, Urteil vom 28. November 2017 – 7 A 1.17 (7 A 22.12), BeckRS 2017, 14687070*).

In der Praxis wird versucht, auftretende Probleme in gütlichen Moderationsverfahren mit dem Ergebnis einer Verpflichtung des Investors zu nachbarschützenden Vorkehrungen, zu finanziellen Entschädigungen oder zu einem Grundstückstausch zu lösen.

Kommt es zu keiner Einigung, kann der Investor einen anderen Standort für sein künftiges Unternehmen in der in Aussicht genommenen Kommune oder deren näheren Umgebung wählen. Dieser Weg wird in der Region Lausitz durch die im Gutachten „Flächenpotenziale in der Region Lausitz“ dargestellten organisatorischen Maßnahmen („Flächenpool“ auf Landesebene) erleichtert.

1.2 Schutz der Allgemeinheit, insbesondere der Umwelt

Beschleunigungsgesetze sind rechtlich unzulässig, wenn sie den Schutz der Allgemeinheit, insbesondere auch der Umwelt, nachhaltig beeinträchtigen.

Auch insoweit besteht kein absolutes Verbot. Entscheidend sind vielmehr die konkreten Daten der Beeinträchtigung des Schutzes der Allgemeinheit und damit auch der Umwelt. Maßgebend ist die Datenlage im Einzelfall.

Lösungen im Immissionsschutzrecht sind durch Auflagen im Verfahren zur Feststellung der Umweltverträglichkeit möglich. Bei Beeinträchtigungen des Naturschutzes lassen sich die Belange des Investors und der Allgemeinheit über Auflagen zur Grünbepflanzung und/oder durch die Zurverfügungstellung von Ersatzgrundstücken als künftiges Naturschutzgebiet ausgleichen.

Im Gegensatz zum Nachbarrecht hat die Rechtsprechung in den vergangenen Jahren die Interessen der Allgemeinheit im Umweltschutz gegenüber den Interessen von Kommunen und Investoren beim wirtschaftlichen Ausbau von Grundstücken, Straßen und Wasserwegen im Ergebnis vorrangig bewertet. Oftmals wurden Entscheidungen im Einzelfall auf eine nicht hinreichende formalrechtliche Feststellung der Auswirkungen der geplanten Maßnahmen auf den ökologischen Zustand der betroffenen Flächen und Gewässer gestützt (vgl. *BVerwG, Urteil vom 9. Februar 2017 – 7 A 2/15, NVwZ-Beilage 2017, S. 101 ff.*).

In der Literatur zur Zulässigkeit und Zweckmäßigkeit von Gesetzen mit dem Ziel der Vereinfachung und Beschleunigung von Genehmigungsverfahren bei Gewerbe- und Industrieansiedlungen wird davon ausgegangen, dass entsprechende Gesetzesinitiativen mit Einschränkungen des Umwelt- und Immissionsschutzrechtes keinen Erfolg haben und politisch nicht durchsetzbar sind. Bereits in dem Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz vom 16. Dezember 1991 (vgl. Kapitel II Abschnitt 1.2) wurde auf Eingriffe in das Umwelt- und Immissionsschutzrecht verzichtet.

1.3 Einschränkungen und Grenzen durch das Unionsrecht

Einschränkungen für den deutschen Gesetzgeber ergeben sich aus den Verordnungen und Richtlinien der Europäischen Union (EU) sowie aus der dazu ergangenen Rechtsprechung des EuGH.

Dies gilt zum einen für Vorgaben zum Umweltrecht, insbesondere aus den Regelungen der FFH-Richtlinie (Richtlinie 92/43/EWG vom 21. Mai 1992; wegen eventueller Änderungen der von der Bundesrepublik Deutschland der EU gegenüber gemeldeten FFH-Gebiete vgl. Abschnitt 2.11.1).

Einschränkungen nach dem Unionsrecht ergeben sich zum anderen aus dem europäischen Wettbewerbsrecht, insbesondere bei unerlaubten Subventionen („Beihilfen“) durch die öffentliche Hand (vgl. nachfolgend Abschnitt 2.13).

Die Förderung einer Gesamtregion aus staatlichen Mitteln eines einzelnen Mitgliedstaates unterliegt der Kontrolle der Europäischen Kommission, um Wettbewerbsverzerrungen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten bei der Förderung von notleidenden Regionen zu vermeiden. Entsprechende Vorgänge sind deshalb generell mit der EU abzustimmen und gegebenenfalls die Zustimmung der Europäischen Kommission einzuholen. Die beabsichtigte Stilllegung der Braunkohleförderung und -verstromung in Deutschland bezieht sich nicht nur auf die Region Lausitz, sondern auch auf die Regionen Mitteldeutschland und Niederrhein. Mit der EU muss deshalb die von der Bundesregierung angedachte finanzielle Förderung zur Schaffung von Arbeitsplätzen nicht nur für die Region Lausitz, sondern auch für die beiden anderen Braunkohleabbauregionen abgestimmt werden.

Hinzu kommt: Soweit bekannt, soll/wird die Europäische Kommission die Stilllegung des Braunkohleabbaus und der -verstromung zur Erreichung der Umweltschutzgrenzwerte befürworten und voraussichtlich finanziell fördern.

Die Verhandlungen mit der EU um die Genehmigung eines „Experimentierraums“ Lausitz und der beiden übrigen Braunkohlefördergebiete in Deutschland wird damit in einem engen Zusammenhang mit der Diskussion um die finanzielle Förderung der Ersatzarbeitsplätze durch die Europäische Kommission stehen. Es handelt sich um einen einheitlichen Vorgang.

Auch die sog. Kohlekommission schlägt in ihrem Zwischenbericht vom 25. Oktober 2018 eine frühzeitige Beteiligung der Europäischen Kommission vor.

2. Konkrete Vorschläge für gesetzliche Änderungen und Ergänzungen verfahrensrechtlicher Regelungen

Im Folgenden werden Gesetzgebungsvorschläge zur Änderung und Ergänzung von Bundes- und Landesgesetzen in Brandenburg und Sachsen diskutiert.

Die Anzahl der konkreten Änderungsvorschläge ist relativ gering. Hintergrund ist, dass – wie in Kapitel II angeführt – bereits Änderungen in den einschlägigen Gesetzen des Bundes und der Länder, welche bei Investitionsvorhaben gelten, durchgeführt wurden. Dies ergibt sich auch aus einem Vergleich der Vorschläge der von der Bundesregierung im Jahre 1994 eingesetzten Unabhängigen Expertenkommission zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren empfohlenen gesetzlichen Änderungen. Änderungen sind insbesondere im Blm-SchG in erheblichem Umfang berücksichtigt worden.

Kausal war und ist zugleich, dass sich in der Praxis bei Genehmigungsverfahren für Investitionsvorhaben zur Ansiedlung von Gewerbe- und Industrieunternehmen ein sehr viel ausgeprägteres Miteinander des Antragstellers und der zuständigen Behörden herausgebildet hat. Die Erfahrungen bei der Ansiedlung des BMW- und des Porsche-Werkes in Leipzig sowie der Ansiedlung der Chip-Produktionsstätten von Siemens/Infineon, AMD und zuletzt von Bosch in Dresden sind auf der Grundlage der geltenden Vorschriften im Bauplanungs-, Immissionsschutz- und Umweltrecht innerhalb angemessener Zeiten verwirklicht worden.

Einer Regelung der praxisorientierten Vorgehensweise bei der Beantragung und Genehmigung von neuen Gewerbe- und Industriebetrieben in den einschlägigen Gesetzen bedarf es nicht. Sind einzelne Genehmigungsbehörden zu dem aufgezeigten Weg eines „verstärkten Miteinander“ nicht bereit, haben zu dieser Frage Verhandlungen, Gespräche und notfalls Maßnahmen der Dienstaufsicht und nicht der Erlass gesetzlicher Vorgaben für ein „Miteinander“ von Antragsteller und Genehmigungsbehörde stattzufinden.

Nachfolgend sind Vorschläge für die Änderung gesetzlicher Vorschriften dargestellt. Die Anregungen für ein verstärktes „Miteinander“ folgen in Kapitel IV.

2.1 Bauplanungs-, Raumordnungs-, Planfeststellungsrecht, Umweltverträglichkeitsprüfung, Bürgerbeteiligung sowie Plangenehmigung

Das Nacheinander und teilweise Nebeneinander der bezeichneten Verfahren, die Vielzahl der beteiligten Behörden sowie schließlich die – im Regelfall – lediglich auf die letzte Entscheidung bezogene Anfechtbarkeit/Kontrolle des Ergebnisses des Verfahrens durch die Gerichte führt zu hohem zeitlichen Aufwand, zu Missverständnissen sowie zu sich über lange Zeit erstreckende Ungewissheit über die rechtliche Stabilität des Ergebnisses.

Das Ergebnis ist für Vorhaben zur Schaffung neuer Arbeitsplätze in der Region Lausitz kaum akzeptabel.

Eine umfassende Analyse der Probleme der Planungsverfahren des Bundes, der Länder im Eisenbahn-, Wasserstraßen- und Fernstraßenausbau sowie bei der Flächenplanung gibt der Abschlussbericht des Innovationsforums Planungsbeschleunigung vom März 2017. Einen Teil der Vorschläge des Innovationsforums wurden in die Gesetzesinitiative vom 7. Juni 2018 übernommen.

Von den Vorschlägen, die nicht übernommen wurden (vgl. S. 13 f.), sollten folgende in einer Bundesratsinitiative für die Region Lausitz als Experimentierraum umgesetzt werden:

- Integration des Raumordnungsverfahrens in das Planfeststellungsverfahren (Innovationsforum-Abschlussbericht, Seite 26, linke Spalte), Verzicht auf das Linienbestimmungsverfahren bzw. Ersetzung dieses Verfahrens durch die Entwicklung von Vorzugsvarianten im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens (Innovationsforum-Abschlussbericht, Seite 26, rechte Spalte),
- Stärkere Nutzung der Möglichkeit des Plangenehmigungsverfahrens mit Erstreckung der Anwendbarkeit auf Verfahren bei bestehender UVP-Pflicht durch Ergänzung von § 74 Abs. 6, 7 VwVfG entsprechend dem Vorschlag in der Bundesratsinitiative vom 7. Juni 2018, welche sich jedoch lediglich auf Ergänzungen der für den Bundesfernstraßenbau anwendbaren Vorschriften bezieht und keine generelle Erweiterung der Anwendbarkeit des Plangenehmigungsverfahrens gemäß § 74 VwVfG vorsieht.

2.2 Änderungen des BImSchG und des UVPG

Es sollten Änderungen des BImSchG und des UVPG dahingehend vorgenommen werden, dass die in einer Anlage benannten UVP-pflichtigen Projekte lediglich in einem Plangenehmigungsverfahren durchgeführt werden müssen mit lediglich einer Öffentlichkeitsbeteiligung, § 9 Abs. 3 UVPG.

2.3 Erweiterung der Anwendungsmöglichkeit des vereinfachten Verfahrens gemäß § 13 BauGB

In § 13 BauGB wird für das „vereinfachte Verfahren“ von der Anwendung einer erheblichen Reihe von Vorschriften des BauGB für gewöhnliche Baugenehmigungsverfahren abgesehen. Die Vorschrift gilt jedoch allein für Vorhaben gemäß § 34 BauGB, d. h. im unbeplanten Innenbereich.

Die Beschränkung der Anwendbarkeit des vereinfachten Verfahrens auf Gebiete nach § 34 BauGB sollte – nach der Nutzungsart einzelner Flächen – überprüft werden. In § 13 Abs. 1 BauGB wären die Worte „in einem Gebiet nach § 34“ – mit Bezug auf einzelne Nutzungsarten – zu streichen.

Der Umwelt- und Immissionsschutz wird durch die Verweisungen in § 13 BauGB auf das UVPG sowie auf § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. b BauGB und § 50 Satz 1 BImSchG in den Kernpunkten weiterhin gewährleistet.

Bei der vorgeschlagenen Erweiterung des Anwendungsbereichs des vereinfachten Verfahrens ist die Behörde nicht zur Anwendung dieses Verfahrens gezwungen. § 13 BauGB stellt die Anwendung des vereinfachten Verfahrens jeweils in das Ermessen der Behörde (vgl. § 13 Abs. 1 BauGB: „kann die Gemeinde“).

2.4 Frühzeitige Unterrichtung der Öffentlichkeit gemäß § 3 BauGB

Die Novelle 2017 erweiterte nochmals die frühzeitige Information der Öffentlichkeit. Bei der Veröffentlichung als solcher sowie bei der Auswertung der eingehenden Stellungnahmen führt die Regelung zu einem erheblichen Zeitaufwand.

Bei einer Streichung der Worte „in einem Gebiet nach § 34“ in § 13 Abs. 1 BauGB würde von der Beteiligung der Öffentlichkeit gemäß § 13 Abs. 2 BauGB abgesehen. Die Entscheidung, eine frühe Beteiligung der Öffentlichkeit gemäß § 3 BauGB nicht

durchzuführen, liegt im Ermessen der zuständigen Behörde. Eine gesetzliche Änderung des § 3 BauGB ist vor diesem Hintergrund nicht notwendig.

2.5 Aufnahme der Deckung eines dringenden Wohn- und Arbeitsplatzbedarfs in einem Bebauungsplan gemäß § 9 Abs. 1 BauGB

Nach § 9 Abs. 1 BauGB sind in Bebauungspläne Angaben zu Wohnbaugrundstücken möglich.

Ferner können Flächen ausgewiesen werden, auf denen ganz oder teilweise nur Wohngebäude, die mit Mitteln des sozialen Wohnungsbaus gefördert werden, zu errichten sind oder einzelne Flächen für Wohngebäude zur Bedarfsabdeckung von Personengruppen mit besonderem Wohnbedarf.

Bei Investitionsmaßnahmen von Großunternehmen stellt die Deckung des Wohn- und Arbeitsplatzbedarfs eine besondere Herausforderung dar. § 9 Abs. 1 BauGB sollte deshalb entsprechend ergänzt werden.

Nach § 9 Abs. 1 Nr. 8 BauGB ist folgende neue Ziffer einzusetzen:

„8a Flächen, die der Deckung eines dringenden Wohn- und Arbeitsplatzbedarfs der Bevölkerung dienen. Der Bebauungsplan kann für diese Flächen auch aufgestellt, geändert oder ergänzt werden, bevor der Flächennutzungsplan geändert oder ergänzt ist.“

2.6 Neuregelung der Abstandsflächen für dichtbesiedelte Städte?

Wegen des Mangels an geeigneten Flächen für die Errichtung von Wohnraum diskutierten in der Vergangenheit verschiedene Bundesländer die Reduzierung der Abstände zwischen dem einzelnen Haus und der Grundstücksgrenze.

In den meisten Bundesländern wurde ein Mindestabstand von 3 m eingeführt. Dies gilt insbesondere für die Länder Brandenburg und Sachsen (vgl. § 6 Abs. 5 BbgBO, § 6 Abs. 5 SächsBO). Der Abstand kann höher liegen, wenn die besondere Höhe des für die Bemessung der Abstandsfläche betroffenen Hauses dies erfordert.

Eine Novellierung der Vorschriften der BbgBO und der SächsBO ist nicht zweckmäßig und wohl auch nicht durchsetzbar. Es besteht die Gefahr der Entstehung von „Schluchten“ zwischen den Häusern.

2.7 Beschleunigtes Verfahren für Bebauungspläne der Innenstadtentwicklung

Für Pläne zur Bebauung von Flächen mit einer Größe von bis zu 10.000 m², durch welche Wohnnutzung zulässig wird, die sich an im Zusammenhang bebaute Ortsteile anschließen, erlaubt § 13b BauGB, bis zum 31. Dezember 2019 das beschleunigte Verfahren durchzuführen. Für die Fristwahrung des 31. Dezember 2019 reicht die Antragstellung. Der Satzungsbeschluss selbst hat bis zum 31. Dezember 2021 zu erfolgen.

Es wird vorgeschlagen, die bis zum 31. Dezember 2019 vom Gesetzgeber festgelegte Frist um fünf Jahre bis zum 31. Dezember 2024 zu verlängern.

2.8 „Typengenehmigungen“ zur Beschleunigung der lokalen Baugenehmigungsverfahren und zur schnelleren Abdeckung von Wohnungsraumbedarfen

Gemäß § 72 der bis zum Jahre 2002 geltenden Musterbauordnung war es gestattet, für bauliche Anlagen, die in derselben Ausführung an mehreren Stellen errichtet werden sollten, eine allgemeine Genehmigung (Typengenehmigung) zu erteilen, wenn die baulichen Anlagen den bauaufsichtlichen Vorschriften entsprachen, ihre Brauchbarkeit für den jeweiligen Verwendungszweck nachgewiesen war und ein öffentliches Interesse vorlag.

Diese Regelung sollte entsprechend den Regelungen in den Landesbauordnungen von Hessen und Nordrhein-Westfalen (vgl. hierzu § 65 HBO, § 78 BauO NRW) wieder eingeführt werden. Auf das Erfordernis eines „öffentlichen Interesses“ sollte dabei verzichtet werden.

2.9 Standardabsenkung bei Brandschutzvorkehrungen?

Die Frage der Standardreduzierung bei Feuerschutzvorkehrungen in Wohngebäuden ist unter den Gesichtspunkten der Erforderlichkeit, der Kostentragung sowie unter dem Aspekt der Abnahme der Tageseinsatzbereitschaft von freiwilligen Feuerwehren in ländlich strukturierten Bereichen umstritten. Zwischen den für die Feuerwehrorganisation und Feuerwehreinsätze zuständigen leitenden Mitarbeitern der Kommunen auf der einen Seite sowie den Investoren, Wohnungseigentümern und Mietern auf der anderen Seite bestehen Interessenunterschiede. Die Kommunen sind als Träger der Kosten für die Feuerwehr ebenfalls betroffen.

Einen Überblick geben die Veröffentlichungen zum „Brandschutzforum München am 17. November 2017“.

Nach den Erhebungen des Statistischen Bundesamtes zu Sterbefällen durch Rauch, Feuer und Flammen nimmt die Zahl der Toten in den letzten Jahren leicht ab. Sie liegt seit 2012 bis 2015 jährlich zwischen 384 und 343 Toten.

Eine Diskussion über die Aussagekraft dieser Zahlen ist schwierig: Die Zahlen deuten an, dass die hohen Kosten für bauliche Vorkehrungen in Wohnungen zum Brandschutz nicht zu einer deutlichen Reduzierung der Zahl der Toten geführt haben. Die Zahl der Einsätze der Feuerwehren zum Löschen von Bränden hat in den vergangenen Jahren abgenommen. Die Brandursachen, welche zum Tod der Wohnungsinhaber geführt haben (75 % der Toten erlitten Verletzungen und Vergiftungen in ihren Wohnräumen), liegen oft im individuellen Bereich. Wenig bekannt ist, ob persönlicher Leichtsinn einzelner Bewohner der Häuser im Umgang mit offenem Feuer andere Einwohner gefährdet oder geschädigt hat.

Es wird die Einsetzung einer unabhängigen Expertenkommission oder die Einholung eines Gutachtens von unabhängigen Sachverständigen, in welchen die Fragen der Standardabsenkung analysiert und bewertet werden, vorgeschlagen.

Die hohen Standards der Brandschutzvorkehrungen im Wohnungsbau führen zu erheblichen Zusatzkosten für die Errichtung oder den Umbau von Wohnraum. Es wird vorgeschlagen, die Eigentümer der Wohnungen und Wohngebäuden durch steuerrechtliche Abschreibungsmöglichkeiten finanziell von Brandschutzaufwendungen zu entlasten.

2.10 Umwelt- und Immissionsschutzrecht

In den vergangenen Jahren wurden zahlreiche verfahrensbeschleunigende gesetzliche Ergänzungen des BImSchG vorgenommen:

- Einführung eines vereinfachten Klageerhebungsverfahrens in § 14a BImSchG. Danach kann der Antragsteller Klage beim Verwaltungsgericht erheben, wenn über seinen Widerspruch nach Ablauf von drei Monaten seit der Einlegung nicht entschieden ist. Der Antragsteller kann bei besonderen Umständen des Einzelfalles eine kürzere Frist beim Gericht beantragen.
- Ersetzung von Genehmigungs- durch bloße Anzeigeverfahren in § 15 Abs. 1 und 2 BImSchG.
- Einführung der Möglichkeit von Teilgenehmigungen in § 12 BImSchG.
- Einführung der Möglichkeit nachträglicher Auflagen in § 12 Abs. 2a BImSchG.

Mit diesen Änderungen wurde einem erheblichen Teil der Vorschläge der von der Bundesregierung im Jahre 1994 eingesetzten Unabhängigen Expertenkommission entsprochen.

Folgende Anregungen sollten umgesetzt werden:

Die EU hat mit Verordnung vom 29. Juni 1993 ein als Umwelt-Audit bezeichnetes Verfahren über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung eingeführt. Die Verordnung wurde von der EU im Jahre 2009 durch die Einführung des Europäischen Ökosystems „Eco-Management and Audit Scheme“ (EMAS III) ergänzt.

Das Brandenburger Ministerium für ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft (MLUL) hat die Mitgliedschaft zu EMAS vorangetrieben. Mitglied kann jedes Unternehmen und jede öffentliche Einrichtung werden. Die Mitglieder verpflichten sich, für ihr Unternehmen ein Umweltmanagementsystem zu entwickeln; die Entwicklung schließt mit einer Umwelterklärung ab. Diese wird von örtlich zugelassenen unabhängigen Umweltgutachtern nach den Vorgaben der EG-Umwelt-Audit-Verordnung überprüft. Die von dem Umweltgutachter dem Unternehmen erteilte Umwelterklärung (Validierung) wird bei den Industrie- und Handelskammern in Cottbus, Frankfurt (Oder) und Potsdam in das EMAS-Register eingetragen. Die Einhaltung der EMAS-Kriterien wird in allen Mitgliedstaaten überwacht. In Deutschland ist der

Umweltgutachterausschuss (UGA) zuständig. Der Umweltgutachter unterliegt der staatlichen Aufsicht.

Die Mitgliedschaft und Validierung eines Unternehmens bei EMAS bringen im Verwaltungsverfahren erhebliche Vorteile. Die Behörden gehen regelmäßig von der Einhaltung der umwelt- und immissionsschutzrechtlichen Vorschriften aus, wenn Mitglieder von EMAS Neuanträge für Investitionen oder Änderungsanträge für bestehende Betriebe stellen.

Das Verfahren in Brandenburg gilt in gleicher Weise in Sachsen. Federführend ist das Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (SMUL). Das Prüfungsverfahren endet in Sachsen mit der Anerkennung des betroffenen Unternehmens durch die Verleihung des Logos „Umweltallianz Sachsen“.

Es wird vorgeschlagen, die bereits faktisch vorhandenen Vorteile der Mitgliedschaft und Validierung bei EMAS bzw. bei der Umweltallianz Sachsen durch eine ergänzende Vorschrift im BImSchG dadurch aufzuwerten, dass bei Unternehmen mit Validierung im Regelfall von einer Einhaltung der umwelt- und immissionsschutzrechtlichen Vorgaben auszugehen ist.

Die Ergänzung sollte in § 15 Abs. 1 BImSchG nach Satz 2 als neuer Satz 3 eingefügt werden:

„Bei Antragstellern mit einer Mitgliedschaft und Validierung durch EMAS bzw. die entsprechenden Einrichtungen in anderen Bundesländern ist von der Verwaltung davon auszugehen, dass die Antragsteller im Regelfall bei ihren Anträgen und Vorhaben die umwelt- und immissionsschutzrechtlichen Vorgaben einhalten.“

2.11 Naturschutzrecht

Bei der Beschleunigung von Genehmigungsverfahren in der Region Lausitz sind zum Thema Naturschutz folgende Probleme zu diskutieren:

2.11.1 FFH-Richtlinie vom 21. Mai 1992 (Richtlinie 92/43/EWG des Rates)

Die Richtlinie wurde durch das 2. Gesetz zur Änderung des BNatSchG am 8. Mai 1998 in Deutschland umgesetzt. Die Vorschriften sind in den §§ 19a - 19f in das BNatSchG übernommen worden. Sie wurden inzwischen in die §§ 32 ff. BNatSchG eingearbeitet.

Die Anmeldungen von den Mitgliedstaaten zum zentralen Register der Europäischen Kommission für FFH-Gebiete gemäß Art. 4 Abs. 2 Satz 3 FFH-Richtlinie sind verbindlich. Die Flächenbenennungen der Mitgliedstaaten können nicht einseitig durch die Länder ganz oder teilweise widerrufen werden. Räumliche Änderungen oder auch eine Änderung der Klassifizierung als besonderes Schutzgebiet sind der Europäischen Kommission vorbehalten (Art. 9 Satz 1 FFH-RL). Eine Aufhebung der Klassifizierung als besonderes Schutzgebiet ist nur möglich, wenn dies von der „natürlichen Entwicklung“ der jeweiligen Art gerechtfertigt ist.

Initiativen gegenüber der Bundesregierung zur Änderung der FFH-Richtlinie mit dem Ziel, den Ländern einen Austausch der gemeldeten FFH-Flächen zu ermöglichen oder für gemeldete und beizubehaltende Flächen die durch die Ausweisung konkret geschützten Arten „auszutauschen“, sind wegen der vorrangigen Regelungskompetenz der EU rechtlich nicht durchzusetzen.

Das Ergebnis ist in Fällen von Industrieansiedlungen mit großem Flächenbedarf unbefriedigend, wenn die von dem Unternehmen benötigte Fläche entweder in der unmittelbaren Nachbarschaft von FFH-gemeldeten Gebieten liegt oder in diese Gebiete hineinragt. Die Abhängigkeit der Mitgliedstaaten, der Länder und deren Landkreise von dem Inhalt einer vor Jahren abgegebenen Meldung für eine Teilfläche als FFH-Gebiet erscheint inhaltlich sowie politisch unter dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht nachvollziehbar.

Vorschlag:

Initiative der Bundesregierung gegenüber der EU zur Ergänzung von Art. 9 FFH-Richtlinie um folgenden Satz:

„Eine Änderung der Anmeldung der Fläche bei gleichzeitiger Ersetzung der gemeldeten Fläche durch eine Fläche mit derselben Klassifizierung kann beantragt werden.“

Zunächst sollte für die Region Lausitz dennoch davon abgesehen werden, Flächen als Gewerbe- und Industrieflächen auszuweisen, bei denen die Gefahr einer Beeinträchtigung von FFH-Flächen besteht.

2.11.2 Ausnahmeentscheidungen gemäß § 34 Abs. 3, 4 BNatSchG für Projekte in der Nähe von FFH-Gebieten?

Eine andere Frage ist, inwieweit FFH-Gebiete einen absoluten Schutz vor Beeinträchtigungen genießen oder ob unter strengen Anforderungen Projekte mit gewissen Beeinträchtigungen unter Einhaltung besonderer Verfahrensregelungen zulässig sein können.

§ 34 Abs. 3, 4 BNatSchG lässt Projekte mit Beeinträchtigungen in Naturschutzgebieten zu. Die Voraussetzungen sind detailliert geregelt. Zulässig sind Projekte, welche im zwingenden öffentlichen Interesse stehen. Als zwingendes öffentliches Interesse wird das Vorliegen besonderer sozialer oder wirtschaftlicher Gründe anerkannt. Nach der Kommentierung zu § 34 BNatSchG sind wegen der Vorrangigkeit des Unionsrechts die Ausnahmeregelungen gemäß § 34 Abs. 3, 4 BNatSchG restriktiv auszulegen.

Grundsätzlich ausgeschlossen sind Vorhaben, welche in der Region Lausitz in der unmittelbaren Nähe von FFH-Gebieten gelegen sind.

Vorschlag:

Initiative der Bundesregierung gegenüber der EU gemäß vorstehendem Vorschlag.
Versuch eines Austauschs von gemeldeten FFH-Flächen.

2.11.3 Vereinfachung zu den Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen oder Ersatzgeld gemäß § 13 BNatSchG?

§ 13 BNatSchG kodifiziert den allgemeinen Grundsatz des Naturschutzes, dass erhebliche Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft vom Verursacher vorrangig zu vermeiden sind, während nichtvermeidbare erhebliche Beeinträchtigungen durch Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen und – nachrangig – durch einen Ersatz in Geld zu kompensieren sind.

Die Voraussetzungen für die Anerkennung von Maßnahmen als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen werden gemäß § 16 Abs. 1 BNatSchG als Kompensationsmaßnahmen verstanden. Die Regelungen für Kompensationsmaßnahmen werden gemäß § 16 Abs. 2 BNatSchG von den Ländern vorgenommen.

Die Regelungskompetenz der Länder gemäß § 16 Abs. 2 BNatSchG erlaubt den Ländern nicht, von dem in § 13 BNatSchG bundesrechtlich geregelten Eingriffsbe-

griff abzuweichen. Die Länder können den Begriff der Erheblichkeit von Beeinträchtigungen gemäß § 13 Satz 1 BNatSchG nicht abweichend, insbesondere nicht enger, fassen.

In Brandenburg ist dies in § 14 Naturschutzausführungsgesetz (BbgNatSchAG) sowie in der Flächenpoolverordnung geregelt. In Sachsen gilt die parallele Naturschutz-Ausgleichsverordnung.

Zur Praxis der Anwendung der Kompensationsmaßnahmen ist anzumerken:

- Die Maßnahmen des Flächenausgleichs und der Ersatzmaßnahmen unterscheiden sich in einem bei den Ersatzmaßnahmen gelockerten funktionalen Zusammenhang zwischen Eingriff und Ersatzmaßnahme. Ob ein örtlicher Zusammenhang zwischen dem Ort der Beeinträchtigung und dem Ort der Ersatzmaßnahme gegeben sein muss, hängt vom Einzelfall ab. Die Definition eines genau messbaren Zusammenhangs ist nach Auffassung des BVerwG nicht möglich. Ersatzgeld ist eine Sonderabgabe für den Fall, dass eine natürliche Kompensation von Eingriffen durch die vorstehenden Ausgleichsmaßnahmen nicht möglich oder unverhältnismäßig ist.
- Die Gestaltung und die Abwicklung entsprechender Auflagen der Behörden im Baugenehmigungsverfahren eines Investors sind umständlich und häufig von großen Datenmengen gekennzeichnet. Die Erteilung der Baugenehmigung muss sich deshalb nicht verzögern, da nach Eintritt der Bestandskraft der Baugenehmigung die mit ihr erteilten Auflagen zu Kompensationsmaßnahmen selbstständig in einem Widerspruchs- oder Gerichtsverfahren geprüft werden können.

In der Praxis führen die Regelungen zu Kompensationsmaßnahmen zu erheblichen Problemen:

- Wann können Ausgleichs- und wann Ersatzflächen angeboten werden?
- Unter welchen Voraussetzungen kann statt einer Ausgleichs- oder Ersatzfläche ein Ausgleich über ein Ersatzgeld erfolgen?
- Können in einer neuen Baugenehmigung angeordnete Ersatzmaßnahmen aus früher erbrachten und nicht voll ausgeschöpften Kompensationen verrechnet werden? Wann sind diese verwirkt? Stellt die Regelung, wonach Verrechnungen nicht mit Kompensationsmaßnahmen möglich sind, welche vor 2002 verwirklicht worden sind, eine Enteignung dar?

- Von wann an ist den Behörden bei der Entscheidung über Kompensationsmaßnahmen die Ermessensausübung rechtlich möglich? Sind lediglich die „ad hoc“ zugrunde liegenden Vorgänge maßgebend oder kann auf eine Gesamtbetrachtung des Engagements des Investors bei der Gesamtsanierung der Fläche über die Gestaltung von Kompensationsmaßnahmen hinaus berücksichtigt werden?

Das SMUL hat mit dem Ziel von mehr Klarheit und Regionalbezug am 21. Februar 2018 allgemeine Hinweise zur Behandlung der vorstehenden Fragen erteilt und einen entsprechenden Erlass vom 31. Januar 2018 „zur Kompensation von Beeinträchtigungen von Natur und Landwirtschaft durch Windenergieanlagen“ veröffentlicht. In beiden Regelungen sind die einschlägigen Fragen systematisch aufgearbeitet und verständlich dargestellt.

Bei Genehmigungsverfahren für neue Gewerbe- und Industrieansiedlungen in der Region Lausitz führen die teilweise unterschiedlichen Regelungen für Kompensationsmaßnahmen in Brandenburg und Sachsen wahrscheinlich zu Problemen – vor allem, wenn ein Investor mangels geeigneter Flächen im sächsischen Teil der Lausitz in deren brandenburgischen Teil ein geeignetes Grundstück sucht und dort andere Vorschriften für Kompensationsmaßnahmen anzuwenden hat.

Es wird eine Klarstellung in § 16 BNatSchG vorgeschlagen. Die Regelungen für die Kompensationsmaßnahmen in Brandenburg und Sachsen sind in wortgleichen Verordnungen festzulegen. Eine entsprechende Regelung sollte jedenfalls für die Landkreise und die kreisfreie Stadt Cottbus erfolgen. Die Gesetzgebungskompetenz der Länder wird durch § 16 Abs. 2 BNatSchG abgedeckt.

2.12 Bodenschutz-, insbesondere Altlastenrecht

Viele der für eine Gewerbe- und Industrieansiedlung infrage kommenden Flächen der Region sind mit Altlasten verunreinigt. Die Frage der Haftung eines eventuellen Erwerbers des Grundstücks ist vor der Entscheidung über eine Gewerbe- oder Industrieansiedlung zu klären.

Altlasten sind

- stillgelegte Abfallbeseitigungsanlagen sowie sonstige Grundstücke, auf denen Abfälle behandelt, gelagert oder abgelagert worden sind (Altablagerungen), und
 - Grundstücke stillgelegter Anlagen und sonstige Grundstücke, auf denen mit umweltgefährdenden Stoffen umgegangen worden ist (Altstandorte),
- durch die schädliche Bodenveränderungen oder sonstige Gefahren für den Einzelnen oder die Allgemeinheit hervorgerufen werden.

Das Altlastenrecht ist im Teil 3 des Bundesbodenschutzgesetzes (BBodSchG) geregelt. Grundsätzlich sind der Verursacher sowie dessen Gesamtrechtsnachfolger, der Grundstückseigentümer und der Inhaber der tatsächlichen Gewalt über ein Grundstück gemäß § 4 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG verpflichtet, Altlasten so zu sanieren, dass dauerhaft keine Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für den einzelnen oder die Allgemeinheit entstehen. Gleiches gilt gemäß § 4 Abs. 6 Satz 1 BBodSchG für den früheren Eigentümer eines Grundstücks, wenn er sein Eigentum nach dem 1. März 1999 übertragen hat und die Altlast hierbei kannte oder kennen musste. Unerheblich ist, ob es sich bei dem Eigentümer/Besitzer um eine Privatperson, eine privatrechtliche Gesellschaft oder um eine öffentlich-rechtliche Körperschaft, insbesondere eine Kommune, handelt.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) aus dem Jahre 2000 (Beschluss vom 16. Februar 2000 – 1 BvR 242/91 und 1 BvR 315/99) haftet der Eigentümer/Besitzer nicht ohne Beschränkung, sondern nur bis zu einer „Opfergrenze“, welche aus Art. 14 Grundgesetz (GG) abgeleitet wird. Die Einzelheiten sind umstritten. Dies gilt insbesondere für die Bemessung der Opfergrenze. Zum Teil wird lediglich ein Finanzaufwand bis zum Verkehrswert des Grundstücks vom Eigentümer verlangt. Das BVerfG fordert zu einer Abwägung zwischen dem Aufwand der Altlastenbeseitigung, dem Verkehrswert des Grundstücks sowie vor allem der Finanzkraft des Eigentümers.

Ob eine solche Grenze für Kommunen gilt, ist umstritten: Kommunen sind nicht Grundrechtsinhaber gemäß Art. 14 GG. Das Ergebnis ist nicht überzeugend. Einzelne Gerichte haben eine Opfergrenze aus Art. 28 Abs. 2 GG abgeleitet - jedenfalls dann, wenn die Kommune bei der Finanzierung der Altlastenbeseitigung nicht mehr in der Lage wäre, ihre Pflichten, auch solche aus dem Bereich der Daseinsvorsorge, zu erfüllen.

Bereits kurz nach der politischen Wende 1990 wurde klar, dass sich die ökologischen Hinterlassenschaften der ehemaligen DDR auf den Grundstücken der volks-

eigenen Betriebe neben den ungeklärten Eigentumsfragen als das zweite große Privatisierungshindernis erwiesen. Die Volkskammer der DDR hat deshalb noch im Jahre 1990 das Umweltrahmengesetz (URaG) beschlossen.

Nach Art. 1 § 4 Abs. 3 URaG können Eigentümer, Besitzer und Erwerber von Grundstücken, welche gewerblichen Zwecken dienen, für vor dem 1. Juli 1990 verursachte Schäden auf dem Grundstück (Altlasten) von der Verantwortung freigestellt werden, wenn dies unter Abwägung der Interessen des Betriebes und bei der Benutzung des Grundstücks möglicherweise Geschädigten sowie der Allgemeinheit und des Umweltschutzes geboten ist. Für diese Fälle konnten die betroffenen Eigentümer/Besitzer eine Freistellung von der Sanierungsverpflichtung beantragen und zwar bis zum 30. März 1992.

Die Entwicklung der letzten 25 Jahre macht aus folgenden Gründen Gesetzesänderungen und Ergänzungen notwendig:

2.12.1 Keine Altlastenfreistellung für Eigentümer/Besitzer, welche das Eigentum oder den Besitz nach dem 30. März 1992 erlangt haben

Neue Eigentümer/Besitzer haften für vor der Wiedervereinigung entstandene Altlasten. Die Freistellung bezieht sich nur auf Anträge von Eigentümern, welche bis zum 30. März 1992 gestellt waren. Die Antragstellung war neuen Eigentümern und Besitzern, welche das Eigentum oder den Besitz nach dem Ablauf des Antragsdatums erlangt haben, nicht möglich. Für sie konnten keine Altlastenfreistellungsbescheide erlassen werden.

Grundsätzlich war die Übertragung von auf frühere Eigentümer/Besitzer ausgestellten Altlastenfreistellungsbescheiden auf Rechtsnachfolger, d. h. Grundstückskäufer/Neumieter, möglich. Nach der Rechtsprechung des BVerwG und der Praxis der Behörden gelten jedoch Altlastenfreistellungsbescheide, von denen über lange Zeit kein Gebrauch gemacht worden ist, als verwirkt. Sie können nicht mehr auf den neuen Eigentümer/Besitzer übertragen werden.

Kauft heute ein Investor ein mit Altlasten aus der DDR-Zeit behaftetes Grundstück, hat er die Altlasten – als Eigentümer – in vollem Umfang auf eigene Kosten zu beseitigen. Die Durchführung von investiven Maßnahmen zur Altlastensanierung kann jedoch mit bis zu 80 % der Sanierungskosten in Gestalt eines nichtrückzahlbaren Zuschusses durch die Länder gefördert werden. Einschlägig hierfür ist z. B. die Förderrichtlinie „Inwertsetzung von belasteten Flächen“ des SMUL vom 5. März 2015.

Das Ergebnis ist – trotz aller vorhandenen Förderinstrumente – unbefriedigend: Der Eigentümer hat die Selbstbeteiligung von 20 % zu tragen. Diese kann, insbesondere

bei Grundwasserschäden, sehr hoch sein. Notwendig ist eine gesetzliche Konkretisierung der Rechtsprechung des BVerfG (a. a. O., S. 36) und des VGH Mannheim (Urteile vom 8. März 2013 – 10 S 1190/09 und vom 13. März 2014 – 10 S 2210/12).

2.12.2 Vereinfachung der Abrechnungsverfahren für die staatliche Beteiligung an den Altlastenbeseitigungskosten

Sind Altlastenfreistellungsbescheide erlassen und noch in Kraft, entsteht bei der Abrechnung der Kosten gegenüber den Landratsämtern hoher Verwaltungsaufwand:

Die Kosten werden erstattet, wenn die in dem Altlastenfreistellungsbescheid festgelegten Mindestbeteiligungssummen/-quoten erbracht sind. Auch wenn keine Kosten vom Land erstattet werden, sind die Anträge zur Berechnung der Erfüllung der Eigenbeteiligung in Papier- und originaler Form beim Landratsamt einzureichen. Das Landratsamt hat die gesamten Abrechnungen der vom SMUL beauftragten unabhängigen und sachverständigen Firmen der ARGE AFC Sachsen zur Erledigung übertragen. Die Zusammenarbeit zwischen den Firmen der ARGE AFC Sachsen, dem Landratsamt und dem SMUL ist zeitaufwendig und für die betroffenen Unternehmen, welche aufgrund der relativ hohen Selbstbeteiligungsbeträge/-quoten bei mittelgroßen Altlastenverunreinigungen keine konkrete Kostenerstattung durch den Freistaat erwarten können, schwer verständlich.

Es wird empfohlen, in einer Arbeitsgruppe aus Unternehmen, Landratsämtern und Vertretern des SMUL Vorschläge zur Vereinfachung ausarbeiten zu lassen.

Für Brandenburg ist zu prüfen, ob es zu vergleichbaren Problemen wie in Sachsen gekommen ist und in welcher Weise diese möglicherweise abgestellt werden konnten.

2.13 EU-Beihilferecht

Das EU-Beihilferecht dient der Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen durch staatliche Mittel innerhalb des europäischen Binnenmarkts. Daher sind EU-Beihilfen grundsätzlich verboten. Kommunen bieten interessierten Investoren häufig Vorteile finanzieller Art bei einer Industrieansiedlung an – entweder durch die (Mit-)Finanzierung notwendiger Infrastrukturen oder durch die Zurverfügungstellung von kommunalen Grundstücken zu günstigen Preisen.

2.13.1 Finanzielle Zuwendungen durch die Kommune an Investoren im Zusammenhang mit dem Ausbau von Infrastrukturen

Die Unterstützung durch die Kommune kann in der Übernahme von Kosten für einzelne Teile der Erschließung des vom Investor in die nähere Auswahl gezogenen Grundstücks liegen. Dabei ist zwischen äußerer und innerer Erschließung des Grundstücks zu unterscheiden:

Zuwendungen für die Errichtung oder Verstärkung der inneren Erschließung stellen regelmäßig eine Beihilfe dar. Als solche unterliegt sie grundsätzlich der Notifizierungspflicht bei der Europäischen Kommission. Eine Freistellung von diesem förmlichen Verfahren ist u. U. nach den Regelungen der De-minimis-VO möglich. Dies ist i. d. R. der Fall, wenn die Beihilfe einen Betrag von EUR 200.000 (abzüglich aller übrigen De-minimis-Beihilfen aller staatlicher Stellen innerhalb der letzten drei Steuerjahre) nicht übersteigt.

Die äußere Erschließung durch die Kommune ist grundsätzlich keine Beihilfe für das betreffende Unternehmen, da es sich um die Erfüllung einer hoheitlichen Aufgabe handelt, die einer Vielzahl von Nutzern zugutekommt. Eine Beihilferelevanz kann vorliegen, wenn der Bau oder Ausbau von Infrastruktur faktisch auf die Begünstigung eines einzelnen Unternehmens hinausläuft – z.B., wenn ein bestimmtes Industriegebiet zugeschnitten auf die besonderen Bedürfnisse eines einzelnen Nutzers entwickelt wird. Sofern einem Nutzer eine Infrastruktureinrichtung in besonderer Weise zur Verfügung gestellt wird, muss ein marktgerechtes Entgelt erhoben werden, um den selektiven Vorteil zu kompensieren.

2.13.2 Mittelbare finanzielle Unterstützung eines Investors durch die Kommune durch die Veräußerung eines kommunalen Grundstücks an den Investor unter dem Verkehrswert

Häufig bieten Kommunen eines ihrer Grundstücke zur Industrieansiedlung zu einem Wert an, welcher möglicherweise unter dem Verkehrswert liegt. Die Konstellation wirft zwei Fragen auf: Ist der Verkauf eines kommunalen Grundstücks mit dem in den kommunalen Haushaltsgesetzen von Brandenburg und Sachsen betroffenen Verbot der Veräußerung von kommunalem Vermögen unter Wert vereinbar und stellt die Zurverfügungstellung eines Grundstücks unter Wert eine Beihilfe im Sinne des EU-Wettbewerbsrecht dar?

Nach den geltenden Haushaltsregelungen in Brandenburg und Sachsen können kommunale Grundstücke unter Wert dann veräußert werden, wenn die Rechtsaufsichtsbehörde zustimmt. Diese wird unter haushaltsrechtlichen Gesichtspunkten, z. B. in der Erwartung der Gewerbesteuererinnahmen, einem Verkauf möglicherweise zustimmen. Notwendig ist jedoch in jedem Fall die objektive Wertermittlung des Grundstücks (z. B. durch Verkehrswertgutachten des Gutachterausschusses oder

eines öffentlich bestellten und vereidigten Sachverständigen), um der Rechtsaufsichtsbehörde die notwendige Abwägung zu ermöglichen.

Das Ergebnis der Wertermittlung hat Auswirkungen auf die Frage, ob in der Zurverfügungstellung eines Grundstücks unter dem Verkehrswert eine Beihilfe liegt. Eine Freistellung von der grundsätzlich bestehenden Notifizierungspflicht ist u. U. nach den Bestimmungen der De-minimis-VO möglich.

2.13.3 Verfahren bei Unklarheiten im Verhältnis zur Europäischen Kommission

Sind die Tatbestandsvoraussetzungen einer Beihilfe nicht erfüllt oder ist die Beihilfe von der Notifizierung freigestellt, ist eine Befassung der Europäischen Kommission nicht erforderlich. Im Übrigen ist ein Notifizierungsverfahren bei der Europäischen Kommission durchzuführen.

Bei der Ansiedlung von Industrieunternehmen in der Region Lausitz ist angedacht worden, das „gesamte Paket“ zur Vermeidung von nachträglichen Beanstandungen der Europäischen Kommission wegen eventueller unerlaubter Beihilfen zur Genehmigung vorzulegen.

Dazu ist anzumerken:

Eine unerlaubte Beihilfe nach dem Unionsrecht liegt vor bei einer wettbewerbswidrigen Bevorzugung einzelner Unternehmen. Die Europäische Kommission wird deshalb nicht das „gesamte Paket“ in einem Vorgang beurteilen, genehmigen oder ablehnen, sondern auf der Vorlage der Finanzierungsstruktur, insbesondere der kommunalen und staatlichen Zuschüsse zur Herrichtung der äußeren und inneren Infrastruktur bestehen. Sie wird das „Gesamtpaket“ in dessen Einzelteile zerlegen und für jede einzelne Unternehmensansiedlung entscheiden. Dabei kann sich ergeben, dass Einzelfälle aufgrund von Sonderbestimmungen in den einschlägigen Verordnungen bereits nicht notifizierungspflichtig sind. Die Europäische Kommission würde in diesen Fällen unnötig angerufen und belastet. Auch hat das „Paketverfahren“ den erheblichen Nachteil, dass nicht alle Investoren zum selben Zeitpunkt ihre Investitionsentscheidung treffen und deshalb bei der EU ein „Ratenantragsverfahren“ entstünde. Einer „Paketlösung“ empfiehlt sich deshalb nicht.

Die Wirtschaftsministerien in Brandenburg und in Sachsen verfügen über das notwendige Know-how, um mit Hilfe des Bundeswirtschaftsministeriums im Zweifelsfall vorsorgliche Anfragen an die Generaldirektion Wettbewerb der Europäischen Kommission zu richten. Die Antworten werden rasch erteilt.

Die Veräußerung eines gemeindlichen Grundstücks an einen Investor, nachdem die Gemeinde die Altlasten auf dem Grundstück unter Inanspruchnahme von staatlichen Mitteln saniert hat, stellt keine Beihilfe dar, wenn die Veräußerung zum Verkehrswert (des sanierten Grundstücks) erfolgt.

2.14 Fördermittelrecht

2.14.1 „Überlappung“ von Fördermitteln

Die Ansiedlung von Gewerbe- und Industrieunternehmen wird regelmäßig über Fördermittel nach der GA-Richtlinie unterstützt. Die Richtlinie bezieht sich auf die Errichtung von Gebäuden etc., nicht jedoch auf die Herrichtung der inneren und äußeren Erschließung.

Neben der GA-Förderung kommen weitere Förderprogramme in Betracht. Bei diesen sind zwei Faktoren von Bedeutung:

Entspricht das zu fördernde Vorhaben des Investors den Voraussetzungen der jeweils einschlägigen Richtlinie? Die Feststellung ist oft schwer, da sich die verschiedenen und vielfältigen EU-Förderrichtlinien überschneiden und sich durch ihre teilweise waagrecht und teilweise senkrecht gestalteten Strukturen überlappen. Dies gilt insbesondere für Bestimmungen nach dem FuEul-Unionsrahmen und Einzelregelungen zum Subventionsverbot bestimmter Produkte/Sparten (z. B. Stahl). Insofern ist der jeweilige Einzelfall entscheidend.

2.14.2 Einhaltung von Auflagen im Fördermittelrecht

Schwierigkeiten bereitet die Einhaltung der Bewilligungsbescheide zur Einrichtung und Besetzung von Arbeitsplätzen. Insoweit empfehlen wir eine genaue Dokumentation. Dies gilt insbesondere für den Fall, dass eingerichtete Arbeitsplätze aufgrund der rückläufigen Zahlen geeigneter qualifizierter Arbeitskräfte nicht besetzt werden können. Der Dokumentation der Bemühungen um die Besetzung der Arbeitsplätze durch Ausschreibungen, Anschreiben an Hochschulen etc. kommt für den Fall eines Widerrufs des Fördermittelbescheides erhebliche Bedeutung zu.

2.14.3 Konzentration der Fördermittel für ländlich strukturierte Gebiete und Städte

Die Fördermittel für ländlich strukturierte Bereiche, insbesondere die LEADER-Förderprogramme, weichen teilweise in erheblichem Umfang von den Förderrichtlinien für den Stadtumbau und die städtebauliche Erneuerung ab.

Es sollte geprüft werden, ob für beide Fördermittelbereiche eine gemeinsame Bewilligungsstelle eingerichtet wird. Dies liegt nahe, da teilweise die Grenzen zwischen den Städten und dem ländlich strukturierten Bereich in der Praxis jedoch nicht immer zu überzeugenden Ergebnissen führen.

2.14.4 Probleme der Nachweisprüfung

Die Abwicklung von Fördermitteln bereitet den Kommunen in der Praxis teilweise Schwierigkeiten mit hohem Verwaltungsaufwand. Dazu im Einzelnen:

- Zum Teil werden Bewilligungsbescheide wegen des Verstoßes gegen vergaberechtliche Vorschriften bei der Vergabe der mit den Fördermitteln bezahlten Aufträge noch nach einem Zeitraum von 15 Jahren widerrufen. Die Widerrufsfrist wegen fehlerhafter Vergabeverfahren sollte auf zwei Jahre nach Ablauf der Bindungsfrist der Mittelgewährung beschränkt werden.
- Gleiches gilt für die Abkürzung der Widerrufsfrist bei leicht fahrlässiger Falschverwendung der Mittel in einzelnen Punkten.
- Auf Förderprogramme mit recht geringen Zuschussbeträgen sollte künftig verzichtet werden. Der Aufwand für die Antragstellung, die gewöhnlich durchzuführende Ausschreibung, die inhaltliche Kontrolle zum Nachweis der zu Recht erfolgten Verwendung der Mittel sowie die Fertigung der Verwendungsnachweise sind oft unverhältnismäßig zur Höhe der Zuschussbeträge.
- Die Fördermittelanträge sind zu vereinfachen.
- Das Bewilligungsverfahren sollte verkürzt werden.
- Vor allem sollten die Fördermittelbedingungen transparenter gestaltet werden. Der Fördermittelbescheid macht zum Gegenstand der Entscheidung eine Vielzahl von Verwaltungsvorschriften und sonstigen Bedingungen, die in der Praxis schwer nachvollzogen werden können. Die Hinweise sind klein gedruckt und verweisen regelmäßig auf weiterführende Fundquellen. Das Paket dieser allgemeinen Verweisungen unter gleichzeitigem Hinweis auf das kompakte Vergaberechtswesen ist für die Antragsteller nur schwer nachzuvollziehen. Unterlaufen dem Antragsteller Fehler, besteht nach Praxis der Behörden die Gefahr des Widerrufs der Mittel über Jahre hinweg.

Vorgeschlagen wird die Einsetzung einer unabhängigen Kommission zur Analyse der aktuellen Situation und zur Entwicklung von Vorschlägen zur Vereinfachung und Beschleunigung.

2.15 Vereinfachung des Vergaberechts zur Beschleunigung von Investitionsvorhaben

Zu unterscheiden sind vergaberechtliche Vorgänge mit Gegenstandswerten oberhalb und unterhalb der EU-Schwellenwerte.

Das Vergaberecht spielt bei der Umsetzung von Investitionen eine nachhaltige Rolle. Die meisten Gewerbe- und Industrieansiedlungen erfolgen unter Inanspruchnahme von Fördermitteln. Die Gewährung von Fördermitteln wird regelmäßig von der Anwendung des Vergaberechts bei der Vergabe der Aufträge, welche mit den Fördermitteln finanziert werden sollen, abhängig gemacht.

2.15.1 Kein gesetzlicher Änderungsbedarf zum Vergaberecht für oberhalb der EU-Schwellenwerte liegende Vorgänge

Das Vergaberecht für diesen Bereich ist transparent gestaltet; es läuft in der Vorbereitung der Ausschreibungen und deren Durchführung, in der Zuschlagserteilung und deren eventuellen Anfechtung bei den Vergabekammern und -senaten schnell ab.

Kritisch gewertet wird, dass in der Praxis die Zuschlagsentscheidung in aller Regel nach dem günstigsten Preis erfolgt. Eine entsprechende eindeutige Priorität des niedrigsten Preises enthält das Vergaberecht jedoch nicht. Nach den Vorschriften sind andere Zuschlagskriterien, z. B. Qualität, Bonität, Liquidität und positive Referenzen der Bewerber, ebenfalls zu berücksichtigen.

Die faktische Priorität des niedrigsten Preises als Zuschlagskriterium hat sich in der Behördenpraxis ergeben, da für die Begründung dieses Kriteriums ein deutlich geringerer Aufwand als bei den anderen Zuschlagsvoraussetzungen notwendig ist und – jedenfalls in der früheren Praxis – die Rechnungsprüfungsstellen wiederholt Zuschlagsentscheidungen beanstandet haben, wenn nicht das Angebot mit dem niedrigsten Preis gewählt wurde.

Eine Änderung der Praxis kann nicht über eine Änderung der Vorschriften erreicht werden. Die ausschreibende Stelle hat in dem Ausschreibungstext von sich aus die prozentuale Gewichtung der einzelnen Merkmale für den Zuschlag festzuschreiben. Dabei steht es ihr frei, das Kriterium des niedrigsten Preises zu relativieren.

2.15.2 Vorschläge zur Vereinfachung und Beschleunigung von Industrieansiedlungen durch Änderungen des Vergaberechts für Vorgänge unterhalb der europäischen Schwellenwerte

Die vergaberechtlichen Regelungen für die Auftragsvergabe mit finanziellen Volumina unterhalb der europäischen Schwellenwerte werden seit Jahren als zu detailliert, zu undurchsichtig sowie als kausal für lange Verfahren kritisiert. Nachhaltige Änderungen sind bisher kaum erfolgt. Es wurden lediglich die „unteren“ Schwellenwerte geringfügig angehoben.

Auf folgende Probleme ist hinzuweisen:

- Die unteren Schwellenwerte für das „Greifen“ des Vergaberechts bei den einzelnen Sparten sind nach wie vor zu niedrig.

Der Aufwand für die Unternehmen bei der Durchsicht des einschlägigen Vergaberechts, bei der Vorbereitung der Formulierung der Ausschreibung, bei der Beachtung der formellen Kriterien für die Bearbeitung der eingehenden Angebote, bei der Bewertung der einzelnen Angebote, bei der Abwägungsentscheidung zwischen den Bieter, bei der Wahrung der Formalien bei der Begründung der Auswahlentscheidung und deren Zustellung sowie schließlich bei der Vorbereitung und Verhandlung vergaberechtlicher Anfechtungen ist in außerordentlich vielen Fällen zeitlich und finanziell für das ausschreibende Unternehmen unverhältnismäßig.

Die unteren Vergabewerte, von denen an ein Vergabeverfahren durchzuführen ist, sind anzuheben auf EUR 100.000.

- Die aufgehobene Kopplung zwischen Haushalts- und Vergaberecht sollte klarer geregelt und praktiziert werden.

Das Haushaltsrecht verweist im Regelfall auf das Vergaberecht. Dabei bleibt offen, ob lediglich auf die unteren Schwellenwerte des Vergaberechts oder auf das gesamte kompakte materielle und formelle Vergaberecht verwiesen wird.

Bei einer deutlichen Heraufsetzung der unteren Schwellenwerte im Vergaberecht sollte das haushaltsmäßige Anliegen wie folgt abgedeckt werden:

- Im Gemeindehaushaltsrecht sollte festgehalten werden, dass bei Vorhaben oberhalb der unteren Schwellenwerte das Vergaberecht anzuwenden ist.

- Für Vorhaben unterhalb der unteren Schwellenwerte sollte zur Vermeidung von Missverständnissen die Einholung von drei Angeboten im freihändigen Verfahren für ausreichend erklärt werden.
- Bei Aufträgen mit einem Wert von unter EUR 15.000 kann auch auf die Einholung von drei Angeboten im freihändigen Verfahren verzichtet werden kann.
- Unbefriedigend ist, dass der Rechtsweg bei der Kontrolle von Vergabeentscheidungen unterhalb der Schwellenwerte sehr langsam abläuft.

Das Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) sollte dahin geändert werden, dass für Vergabeverfahren mit Streitwerten unterhalb der Schwellenwerte nicht die Landgerichte, sondern spezielle Vergabekammern und -senate entsprechend den Regelungen für Verfahren mit Gegenständen oberhalb der EU-Schwellenwerte zuständig sind.

Dabei sollten für Verfahren mit Streitwerten unterhalb der Schwellenwerte dieselben Fristen und Fiktionsregelungen gelten wie für Vergabeverfahren im „oberschwelligen Bereich“.

- Die Umsetzung der vorstehenden Vorschläge kann auf Länderebene erfolgen.

Bei der Neufestlegung der unteren Schwellenwerte ist dies eindeutig.

Bei der Einrichtung der Spruchkörper handelt es sich nicht um die Änderung des GVG: Die vergaberechtlichen Spruchkörper sind keine Gerichte im Sinne des GVG, sondern behördliche Einrichtungen. Diese unterliegen in ihrer Organisation wie das gesamte Vergabewesen unterhalb der Schwellenwerte der Regelungskompetenz der Länder.

Es wird vorgeschlagen, die angeregten Änderungen nach Möglichkeit gemeinsam zwischen Sachsen und Brandenburg durchzuführen, um in der Region Lausitz zwei Rechtsanwendungsgebiete mit unterschiedlichem Inhalt zur Lösung ein und derselben Problemlagen zu vermeiden.

3. Verfahrensrechtliche Vereinfachungen

Vereinfachungen wurden durch Änderungen des VwVfG für das behördliche Handeln sowie der VwGO für die Verfahren vor den Verwaltungsgerichten diskutiert.

3.1 Änderungen des VwVfG

Immer wieder wird die Entbehrlichkeit von Widerspruchsverfahren gemäß § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO erörtert. Das Widerspruchsverfahren ist formal in der VwGO geregelt, betrifft jedoch das Verwaltungsverfahren und wird deshalb als eventuelle Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens nach dem VwVfG nachfolgend dargestellt.

- Das Vorverfahren dient der Selbstkontrolle der Verwaltung, der Entlastung der Gerichte und dem Rechtsschutz des Bürgers.

§ 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO sieht Ausnahmen vom Erfordernis des Vorverfahrens als Voraussetzung der Zulässigkeit der Klage vor und ermächtigt weitergehend den Gesetzgeber (auch den der Länder), solche Ausnahmen vorzusehen. Bei Verwaltungsakten der obersten Bundes- und Landesbehörden wird von einer unnützen Verzögerung durch ein Vorverfahren ausgegangen, § 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VwGO.

- Länderöffnungsklausel in § 68 Abs. 1 Satz 1 VwGO

Die Öffnungsklausel gilt nach der Rechtsprechung des BVerfG für alle Verwaltungsverfahren und nicht nur für solche, in denen inhaltlich dem Land nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes die Gesetzgebungskompetenz zukommt.

In § 58 Abs. 1 SächsNatSchG hat Sachsen bei Verbandsklagen bereits auf die Durchführung eines Vorverfahrens verzichtet.

Die frühere zusätzliche Voraussetzung in § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO, die Länderöffnungsklausel gelte nur „für besondere Fälle“ ist zwischenzeitlich vom Gesetzgeber fallen gelassen worden.

- Geprüft werden sollte, ob für das Baugenehmigungsverfahren die im Immissionsschutz- und Umweltrecht eingeführte Regelung übernommen werden kann, nach welcher der Widerspruch als solcher beibehalten wird, für den Fall einer Nichtentscheidung über den Widerspruch innerhalb einer bestimmten Frist (drei Monate) dem Antragsteller jedoch die Möglichkeit der Klageerhebung ohne Durchführung des Widerspruchsverfahrens offensteht und ihm zugleich die Möglichkeit eröffnet wird, bei Gericht in besonders gelagerten Fällen die Klage auch ohne Durchführung des Widerspruchverfahrens für zulässig erklären zu lassen.

- Das Widerspruchsverfahren im Umwelt- und Immissionsschutzrecht sollte entsprechend § 15 SächsNatSchG gestaltet werden: Widerspruchsverfahren ja, jedoch Klagemöglichkeit für den Antragsteller, wenn über den Widerspruch nicht innerhalb von drei Monaten durch die Behörde entschieden worden ist mit der Zusatzregelung „Verkürzung der Drei-Monats-Frist in besonders gelagerten Fällen auf Antrag durch das Gericht“.

3.2 Änderungen der VwGO

3.2.1 Notwendigkeit einer Erweiterung des Zuständigkeitskatalogs der Oberverwaltungsgerichte gemäß § 48 VwGO

Die Schaffung neuer Arbeitsplätze in der Region Lausitz hat für die Wirtschaft der Landkreise in Brandenburg und Sachsen hohe Bedeutung – vor allem für die Schaffung neuer Arbeitsplätze nach dem Wegfall des Braunkohleabbaus und der Braunkohleverstromung.

Eine Zeitreduzierung ist möglich durch die Verkürzung des gerichtlichen Instanzenzuges.

3.2.2 Lösung durch Ergänzung von § 48 VwGO

Gemäß § 48 VwGO sind die Oberverwaltungsgerichte im ersten Rechtszug in zwölf konkret angeführten Verfahren zuständig.

Durch die Regelung wird die Einschaltung der Verwaltungsgerichte der ersten Instanz ausgeschlossen. Gegen die Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte gemäß § 48 VwGO ist lediglich der Rechtsweg zum BVerwG entweder bei einer Zulassung der Revision durch das Oberverwaltungsgericht gemäß § 132 Abs. 2 VwGO oder über eine Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision gemäß § 132 Abs. 1 VwGO möglich.

Die Vorschrift wurde durch das Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren von Infrastrukturvorhaben vom 9. Dezember 2006 eingefügt.

§ 48 VwGO enthält eine abschließende Aufzählung. Die Länderöffnungsklausel in § 48 Satz 3 VwGO bezieht sich nur auf die Regelungsmöglichkeit der Länder, Streitigkeiten, welche Besitzeinweisungen in den Fällen des vorstehenden Satz 1 betref-

fen, dem Oberverwaltungsgericht im ersten Rechtszug zuzuweisen. Mit dieser Länderöffnungsklausel lässt sich das Ziel einer Verfahrensbeschleunigung für Ansiedlungen in der Region Lausitz nicht erreichen.

Notwendig ist die Neuaufnahme einer weiteren Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte. Dies ist durch eine neue Nr. 11 zu erreichen:

„Planfeststellungsverfahren für Maßnahmen der Ansiedlung von Gewerbe- und Industrieunternehmen mit einem Investitionsvolumen von außergewöhnlichem Umfang, mindestens jedoch i. H. v. 750 Mio. Euro.“

Eine zeitliche Befristung und eine regionale Begrenzung auf die Lausitz sind nicht vorzusehen:

- Keine der anderen Regelungen in § 48 VwGO enthält eine konkrete lokale Geltungsbeschränkung.
- Die Kohleabbaugebiete am Niederrhein (Nordrhein-Westfalen) sowie im Braunkohleabbaugebiet Halle (Sachsen-Anhalt) / Süd-Leipzig (Sachsen) sind in gleicher Weise betroffen.

3.3 Vereinfachung und Beschleunigung von Genehmigungsverfahren durch Änderungen und Ergänzungen von Verwaltungsvorschriften?

3.3.1 Rechtliche Qualität von Verwaltungsvorschriften

Verwaltungsvorschriften (VwV) sind innerhalb der Verwaltung abgestimmte Handlungshinweise und -empfehlungen für die Mitarbeiter. Sie beziehen sich auf die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe in den Gesetzen und geben Hinweise für die Ermessensausübung. Ziel ist die Sicherstellung einer möglichst gleichförmigen Anwendung der Gesetze durch die Verwaltungen auf den verschiedenen Hierarchieebenen.

VwV entwickeln lediglich im internen Verwaltungsbereich Wirkung. Dritten gegenüber haben sie keine Durchsetzungs- und Entscheidungskraft. Es handelt sich bei den VwV nicht um Gesetze oder Verordnungen.

3.3.2 Keine Bindung der Gerichte an die Anwendungshinweise in den VwV

Überprüft ein Gericht eine Entscheidung der Verwaltung, die sich inhaltlich an einer zu der maßgebenden Vorschrift erlassenen VwV orientiert, besteht keine Bindung des Gerichts an den Inhalt der VwV.

Das Gericht interpretiert den Inhalt unbestimmter Rechtsbegriffe und kontrolliert die Einhaltung der Schranken bei einer Ermessensausübung anhand des Gesetzeswortlauts und der dazu im Einzelnen ergangenen Rechtsprechung.

3.3.3 Überprüfung und Änderung von VwV mit dem Ziel einer Vereinfachung und Beschleunigung von Genehmigungsverfahren nicht zweckmäßig

Da die Gerichte an die Änderungen der VwV mit dem Ziel der Verfahrensbeschleunigung nicht gebunden sind, sind für die Gerichte nicht entsprechende Änderungen der VwV, sondern Änderungen und Ergänzungen der ihnen zugrunde liegenden Gesetze maßgebend. Die Diskussion um eine Novellierung von VwV, zur Verwaltungsbeschleunigung führt deshalb nicht zum Ziel.

Von Vorschlägen zur Änderung bestehender VwV bzw. eventueller künftiger VwV wird deshalb abgesehen.

IV. Vereinfachung und Beschleunigung von Verwaltungsverfahren durch Maßnahmen der Verwaltung zur Veränderung der Organisation und der Arbeitsabläufe ohne gesetzliche Änderungen

Nachfolgend werden Vorschläge vorgelegt zur allgemeinen Imageverbesserung der Region Lausitz bei der Ansiedlung von Gewerbe- und Industrieunternehmen (Abschnitt 1), Maßnahmen zur Änderung der Organisation und der Verfahrensabläufe der Verwaltung für Verfahren um die Ansiedlung von Gewerbe- und Industrieunternehmen (Abschnitt 2), zur verbesserten Zusammenarbeit zwischen der Verwaltung und den an einer Ansiedlung in der Region Lausitz interessierten Gewerbe- und Industrieunternehmen (Abschnitt 3) sowie Einzelhinweise zur Sicherstellung eines qualitativ und zeitlich angemessen Verfahrensablaufs (Abschnitt 4).

Den nachfolgenden Ausführungen liegt folgendes Konzept zugrunde:

- Sicherstellung einer vom Personalbedarf und von der Qualifikation der Mitarbeiter hochwertigen Verwaltung in den Kommunen.
- Angebot von Grundstücken an Investoren, für welche die grundsätzlichen planungsrechtlichen Vorfragen geklärt sind. Folgende Voraussetzungen sollten in der Regel erfüllt sein:
 - Grundstücke stehen im Eigentum der Kommune,
 - die äußere Infrastruktur ist hergestellt,
 - Altlastenprobleme sind behoben,
 - UVP-Gutachten sind eingeholt und
 - naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen sind geplant.
- Frühzeitige Verhandlungen mit Investoren mit dem Ziel einer kooperativen und koordinierten Vorgehensweise und des Abschlusses eines öffentlich-rechtlichen Vertrags in Ersetzung des hoheitlichen Genehmigungsverfahrens.
- Klärung der Grundsatzfrage der Möglichkeit der Inanspruchnahme von Fördermitteln.
- Klärung der Inanspruchnahme und konkreten Verwendungsmöglichkeiten der vom Bund zur Verfügung zu stellenden Mittel „Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen nach der Stilllegung der Braunkohleförderung und -verstromung“.
- Einrichtung von vorhabenbezogenen Ad hoc-Arbeitsgruppen zur „senkrechten“ Zusammenführung von Verwaltungshierarchien und zur „waagerechten“ Kumulierung unterschiedlicher Zuständigkeiten derselben Hierarchiestufe.

Im Einzelnen:

1. Imageverbesserung der Region Lausitz als Maßnahme der Standortpflege im Zusammenhang mit der Umsetzung von durch die Verwaltung selbst vorgeschlagenen Vereinfachungen für die Verwaltungsabläufe bei Industrieansiedlungen

1.1 Ziele

Ziel der von der Zukunftswerkstatt Lausitz angestrebten Deregulierung der einschlägigen Verfahrensvorschriften ist die Vereinfachung und Beschleunigung der Genehmigungsverfahren. Der durch die Deregulierungsmaßnahmen erreichte Zeitvorteil des Investors in der Region Lausitz gegenüber konkurrierenden Unternehmen an Standorten reicht nicht aus. Die für die Genehmigungsverfahren maßgebenden Vorschriften sind bundesrechtlich geregelt. Eine Deregulierung dieser Gesetze käme auch anderen Standorten in Deutschland zugute. Der Faktor „schnelle, effektive Genehmigungsverfahren ohne inhaltlichen Qualitätsverlust“ ist um weitere positive Standortfaktoren der Region Lausitz zu ergänzen. Einer dieser Faktoren ist das Image der Verwaltungen der zuständigen Behörden in der Region Lausitz für die Werbung, die Planung sowie die Umsetzung von Genehmigungsverfahren.

1.2 Maßnahmen

Zu überlegen ist:

- Die Verwaltung sollte als schnell, unbürokratisch und unkompliziert bekannt sein.
- Die Verwaltung sollte zugleich ohne Abstrich durch die Verfahrensbeschleunigungsintention als – insbesondere im Umwelt- und Immissionsschutzrecht – qualitativ hervorragend gelten.
- Die Verwaltung sollte modern auftreten und bewährte IT-Einsatzmöglichkeiten nutzen in der Planung, Entscheidungsvorbereitung sowie in der gesamten Kommunikation mit dem Investor.
- Die Verwaltung sollte sich bei den Gesprächen und Planungen mit dem Investor als flexibel und auf die Gesamtverantwortung der Region Lausitz ausgerichtet zeigen.

- Die Verwaltung sollte in den Besprechungen mit den Vertretern der interessierten Gewerbe- und Industrieunternehmen Verständnis für die Planungen, deren Probleme sowie für eventuelle Alternativen zeigen.
- Die Verwaltung sollte dem Investor den Eindruck vermitteln, dass es ihr nicht nur um die Industrieansiedlung als solche, sondern auch um die Belange der Bevölkerung unter Einschluss der Arbeitnehmer des Unternehmens geht und von vornherein Vorschläge und Planungen gegenüber dem Investor bereithalten, welche der Erhaltung und Förderung des Wohls der Bürger, einem starken Miteinander sowie dem Gefühl von Sicherheit dienen.

Vorgeschlagen werden folgende Maßnahmen:

- Ausarbeitung eines für die Landkreise der Region Lausitz und die kreisfreie Stadt Cottbus festzulegenden Informations- und Beteiligungssystems für die Bevölkerung zu den Zielen, den einzelnen Schritten, den rechtlichen Rahmenbedingungen und den konkreten Mitwirkungsmöglichkeiten und -rechten der Bürger.
 - Umsetzung der Informations- und Beteiligungsinitiative durch Veröffentlichungen in den Amtsblättern, über die Presse, Teilnahme an Gemeinderatssitzungen, Durchführung von öffentlichen Informationsveranstaltungen auf Gemeindeebene nach den Entscheidungen der von der Bundesregierung eingesetzten Kohlekommission sowie anschließend in regelmäßigen Abständen.
2. Maßnahmen innerhalb der Verwaltung der Landkreise der Region Lausitz und der kreisfreien Stadt Cottbus zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs-/Genehmigungsverfahren bei Gewerbe- und Industrieansiedlungen

2.1. Ziele

Folgende Ziele sollten erreicht werden:

- Vermeidung von Konkurrenzsituationen zwischen den Landkreisen der Region Lausitz und der kreisfreien Stadt Cottbus.
- Vermeidung von parallelen Entwicklungsarbeiten zur Vorbereitung vereinfachter Planungs- und Genehmigungsverfahren.
- Vermeidung von parallelen/doppelten Einrichtungen von Registern etc. mit Bedeutung für die gesamte Region Lausitz.

- Vermeidung paralleler Besprechungen mit demselben Investor.
- Sicherstellung einer einheitlichen „Sprache“ der Landkreise der Region Lausitz und der kreisfreien Stadt Cottbus im Verhältnis zu Landes- und Bundesbehörden sowie Verbänden.
- Vermeidung paralleler Planungen und Beschaffungsvorgänge für zusätzliche IT-Bedarfe.
- Vermeidung unterschiedlicher rechtlicher Beurteilungen und praktischer Vorgehensweisen bei ROG-Verfahren, Planfeststellungsverfahren, Planungs- und Genehmigungsverfahren einschließlich der jeweils notwendigen Durchführung von Verfahren gemäß dem UVPG und zum Flächenersatz, Flächenaustausch und Ersatzgeld.
- Vermeidung paralleler Verfahren zur Schaffung bzw. zum Ausbau von Flächenpools und Ökopunkten sowie zum vorsorglichen Ankauf von Flächen im Eigentum Dritter durch Kommunen der Region Lausitz für Gewerbe- und Industrieansiedlungen.
- Vermeidung getrennter Verfahren bei der Generaldirektion Wettbewerb der Europäischen Kommission in Einzelfällen.
- Sicherstellung eines einheitlichen Vorgehens der Landkreise der Region Lausitz und der Stadt Cottbus bei Verhandlungen um die Finanzierung des erforderlichen Ausbaus der Verwaltung, um den vorsorglichen Ankauf von im Eigentum Dritter stehender Flächen und um die Kosten für Altlastensanierungen mit den Landesregierungen Brandenburg und Sachsen sowie dem Bund.

2.2. Maßnahmen

Wir schlagen folgende Maßnahmen vor:

2.2.1 Einrichtung einer für die Region Lausitz einheitlichen Koordinierungs- und Beratungsstelle:

- In Betracht kommen die Zukunftswerkstatt Lausitz, die Entwicklungsgesellschaft Niederschlesische Oberlausitz mbH sowie eine der bestehenden Wirtschaftsförderungsgesellschaften mbH, ferner hoheitliche Einrichtungen.

- Wegen der teilweisen Berührung von Aufgaben mit hoheitlichen Zuständigkeiten der Gemeinden/Landkreise empfiehlt sich nicht eine GmbH als Beratungs- und Steuerungseinheit.
- *Anregung:* Regionale Planungsgemeinschaft Lausitz-Spreewald

Die einzelnen Landkreise bleiben zuständig für die Erledigung der in ihrem Landkreis bei den geplanten Gewerbe- und Industrieansiedlung anfallenden Aufgaben.

Die Ergänzung der Verbandssatzung der Regionalen Planungsgemeinschaft Lausitz-Spreewald ist zu prüfen.

2.2.2. Ermittlung des zusätzlichen Personalbedarfs und des Bedarfs weiterer Qualifikationen der Mitarbeiterin in Fragen des Planungs- sowie des Umwelt- und Immissionsschutzrechtes.

2.2.3 Analyse des Bedarfs von IT-Hard- und -Software.

2.2.4 Vorschläge zur vereinfachten Durchführung von Planungs- und Genehmigungsverfahren bei Industrieansiedlungen:

- Faktische Reduzierung der zuständigen senkrechten Behördenhierarchien auf *eine* Instanz durch die Bildung von Ad hoc-Arbeitsgruppen mit Vertretern der Kommune, des zuständigen Landratsamtes, in Sachsen der Landesdirektion sowie – bei Bedarf – der zuständigen Referats-/Abteilungsleiter der Ministerien für jedes einzelne Vorhaben.
- Zusammenführung der auf der bestehenden waagerechten Hierarchieebene unterschiedlich zuständigen Mitarbeiter durch deren Beteiligung an der Ad hoc-Arbeitsgruppe.
- Frühzeitige Kooperation mit dem Investor. Teilnahme des Investors an den Sitzungen der Ad hoc-Arbeitsgruppe.
- Verstärkte Nutzung des Planungs- und Genehmigungsverfahrens anstelle der Planfeststellungsverfahrens.
- Vorsorgliche Einholung UVP-Gutachten auf Veranlassung der Kommune – gegebenenfalls nach Eigentumserwerb der betroffenen Grundstücksfläche.
- Einreichung des formellen Antrags auf Baugenehmigung durch den Investor erst nach Abstimmung des in der Ad hoc-Arbeitsgruppe diskutierten Entwurfs und einer positiven Prognose für das Genehmigungsergebnis.
- Einleitung der öffentlichen Beteiligung, sobald sich in der Ad hoc-Arbeitsgruppe eine positive Beurteilung der Erfolgsaussichten eines Antrags des Investors abzeichnet.

- Planungssicherheit und Zeitersparnis durch parallele Ausarbeitung/Verabschiedung/Genehmigung von Flächennutzungsplan, Bebauungsplan und Baugenehmigung.
- Statt hoheitlicher Genehmigung des Vorhabens Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags.
- Vorsorglicher Flächenerwerb der Gemeinde von Dritten.
- Je nach Beurteilung der vorhandenen Flächen der Kommune oder der hinzu erworbenen Flächen Feststellung eventueller Ausgleichsverpflichtungen nach Umwelt-/Immissionsschutzrecht sowie Vorsorge für die Beschaffung eventuell erforderlicher Ersatz-Ausgleichsflächen.
- Unter der Koordinierung der zentralen Steuerungsorganisation Schaffung eines zentralen Flächenausgleichspools für die Gemeinden der Region Lausitz – grenzüberschreitend Sachsen/Brandenburg mit regelmäßigem Erfahrungsaustausch zu den Verfahren „Ersatz-Ausgleichsflächen/Ersatzgeld“.
- Entwicklung einheitlicher Muster für die Durchführung von Planfeststellungsverfahren, von Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie für öffentlich-rechtliche Verträge.

3. Organisation der Verhandlungen mit dem Investor

Die Verhandlungen zwischen den Verwaltungen der Landkreise bzw. den Kommunen und den interessierten Investoren sollten – soweit dies nicht bereits der Fall ist – von dem Verständnis getragen werden, dass der Landkreis/die Kommune nicht als Amtsträger einer hoheitlichen Genehmigungsbehörde, sondern als öffentlicher Dienstleister und Partner des Investors handelt.

- Vom Ziel einer „hoheitlichen Fürsorge“ sollte auf eine Kooperation- und Koordinierungsgemeinschaft zwischen der Verwaltung und dem Investor übergegangen werden.
- Es sollte versucht werden, die mit der Ansiedlung des Unternehmens verbundenen öffentlich-rechtlichen Probleme nicht über Genehmigungsverfahren, sondern über partnerschaftlich geschlossene öffentlich-rechtliche Verträge zu lösen.
- Dem Investor sollten, wenn bei dem von ihm ins Auge gefassten Grundstück Probleme im Genehmigungsverfahren oder für den Abschluss eines öffentlichen Vertrages absehbar sind, alternative Flächen in der Kommune, in einer Nachbarkommune oder an anderen Gemeinden in der Region Lausitz angebo-

ten werden. Eine entsprechende Flexibilität im Verwaltungshandeln der Verantwortlichen wird von dem ansiedlungswilligen Investor anerkannt und dessen Interesse an einer Ansiedlung in der Region Lausitz fördern.

- Einholung von Sachverständigengutachten durch den Investor, § 13 Abs. 2 Satz 2 der 9. BImSchV.
- Bei Nichtzustandekommen eines öffentlich-rechtlichen Vertrages: Einreichung des Antrages des Investors auf Baugenehmigung erst nach Abstimmung des in der Ad hoc-Arbeitsgruppe mit allen beteiligten Dienststellen beurteilten Entwurfs.

4. Finanzierungsfragen

Die Frage der Finanzierung der Planungsverfahren zur Herstellung der erforderlichen Infrastruktur zur Ansiedlung von Gewerbe- und Industrieunternehmen sowie die Finanzierung der Schaffung und Ergänzung der erforderlichen Infrastruktur wird – soweit bekannt – in der von der Bundesregierung eingesetzten Kohlekommission durch die Festlegung auf ein bestimmtes Finanzierungsvolumen gelöst.

Offen ist, in welcher Weise die zentral bewilligten Mittel von den betroffenen Kommunen/Landkreisen konkret abgerufen und verwendet werden können.

4.1 *Ziele*

Folgende Ziele sollten im Vordergrund stehen:

- Zuweisung der Mittel für Verwaltungsausgaben und Investitionsausgaben mit jeweils pauschalierten Zweckbestimmungen.
- Verzicht auf einzelfallbezogene Fördermittelanträge gegenüber eventuell eingeschalteten öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten.
- Klare Regelungen des Verhältnisses der von der Bundesregierung bewilligten Mittel zu anderen Fördermittelmöglichkeiten, insbesondere der EU.
- Einheitliche Bewilligungsanträge und Bewilligungsbescheide für alle Kommunen/Landkreise der Region Lausitz.

- Zeitlich beschränkte nachträgliche Verwendungsnachweisprüfungen.

4.2 Maßnahmen

Folgende Maßnahmen sind zu diskutieren:

- Zuweisung der Bundesmittel an das jeweils betroffene Bundesland; keine Anträge der Kommunen/Landkreise unmittelbar gegenüber dem Bund oder einer Bundeseinrichtung.
- Festlegungen der Bundesregierung zur Zulässigkeit der Kumulation der von ihr bewilligten Ausgleichsmittel für die Stilllegung des Braunkohleabbaus und der -verstromung mit anderen Fördermitteln.
- Zuweisung der Bundesmittel durch die jeweilige Landesregierung Brandenburg/Sachsen an die betroffenen Landkreise über einen im kommunalen Finanzausgleich zusätzlich zu schaffenden „Fonds – Ausgleichsmaßnahmen im Hinblick auf die Stilllegung des Braunkohleabbaus und der Braunkohleverstromung in der Region Lausitz“.
- Abruf der Mittel durch die Kommunen bei den Landkreisen.
- Pauschale Zweckbestimmung für Verwaltungsausgaben bei gleichzeitiger Festschreibung der Zulässigkeit von Resteübertragungen von Verwaltungsausgaben für das nächste Haushaltsjahr.
- Für Investitionskosten bei der Verwaltung ebenfalls pauschalisierte Zweckbestimmungen.
- Für die Finanzierung der infrastrukturellen Maßnahmen Bewilligung der Mittel pro Vorhaben, jedoch mit Kostendeckungsmöglichkeiten zwischen verschiedenen Maßnahmen innerhalb der Gemeinde/der Gemeinden bis zu einem bestimmten Prozentsatz der bewilligten Investitionsmittel (z. B. 25 %).
- Bindung der Ausgaben an das allgemeine Vergaberecht mit dem Hinweis, dass bei Vorhaben mit Gegenstandswerten unterhalb des EU-Schwellenwertes der Zuschlag bei Werten von unter EUR 100.000 im freihändigen Vergabeverfahren nach Einholung von drei Kostenangeboten erfolgen kann.

- Zeitliche Beschränkung einer Verwendungsnachweisprüfung auf drei Jahre nach Abschluss des Vorhabens.

V. Zusammenfassung

Seit der Wiedervereinigung wurde eine Vielzahl von Gesetzen zur Vereinfachung von Beschleunigungsverfahren erlassen. Zuletzt wurde im Deutschen Bundestag im Sommer 2018 der Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich eingebracht.

Verfahrensverzögerungen in Verwaltungsverfahren ergeben sich auch aus Regelungen zum Umwelt- und Immissionsschutzrecht. Ihre Änderung durch den deutschen Gesetzgeber ist nur eingeschränkt möglich. Die Regelungen fußen überwiegend in Richtlinien der EU, deren Änderung nur mittelfristig denkbar ist.

Eine Beschleunigung von Genehmigungsverfahren bei Unternehmensansiedlungen kann auch durch organisatorische Maßnahmen der Verwaltung erreicht werden. Dies zeigen die Erfahrungen bei großen Industrieansiedlungen in den neuen Bundesländern seit der Wiedervereinigung. In den in den letzten Wochen durchgeführten Interviews mit Vertretern der Landratsämter und Gemeinden der Region Lausitz wurde auf die positiven Erfahrungen mit für einzelne Großprojekte gebildeten Ad hoc-Arbeitsgruppen unter Einbeziehung der in den waagerechten und senkrechten Hierarchieebenen fachlich zuständigen Mitarbeiter sowie des Investors in einen kooperativen Verhandlungsprozess und dessen Abschluss mit einem öffentlich-rechtlichen Vertrag anstelle einer Genehmigung hingewiesen.

Nachfolgend werden in Abschnitt 1 Vorschläge zu Vereinfachungen durch Gesetz und in Abschnitt 2 durch organisatorische Maßnahmen der Verwaltung dargestellt.

1. Vorschläge zur Änderung und Ergänzung von Gesetzen zur Vereinfachung und Beschleunigung von Genehmigungsverfahren

1.1 Maßnahmen zum beschleunigten Straßenausbau

- Vorschlag:
Integration des Raumordnungsverfahrens (§§ 7, 8 ROG) in das Planfeststellungsverfahren.

Begründung:

Berücksichtigung der Landes- und Regionalpläne ist zeitlich vor dem Planfeststellungsverfahren oft schwierig, da die Raumordnungspläne häufig nicht aktuell und bisweilen noch nicht verabschiedet sind.

Inhalte der Raumordnungspläne gemäß § 4 ROG sind in die Abwägungen im Planfeststellungsverfahren einzubeziehen; sie sind jedoch nicht verbindlich (Kopp/Ramsauer, VwVfG, 19. Aufl. 2018, § 74, Rn. 55 ff., 58).

Der Vorschlag entspricht einer Anregung des Innovationsforums, Abschlussbericht März 2017, S. 26.

- Vorschlag:

Ersetzung Planfeststellungsbeschluss durch Plangenehmigung auch für Verfahren mit Umweltverträglichkeitsprüfung durch Änderung § 17b Abs. 1 FStrG, § 74 Abs. 6 Satz 1 VwVfG unter Beibehaltung der öffentlichen Anhörung.

Begründung:

Regelung entspricht Artikel 2 Nr. 5 des Planungsbeschleunigungsgesetzes vom 9. Dezember 2006 – damals mit zeitlicher und regionaler Geltungsbeschränkung auf die ostdeutschen Bundesländer.

Die Regelung wurde – ohne zeitliche und regionale Begrenzung – in Artikel 1 Nr. 3 des Gesetzesentwurfs zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich vom Sommer 2018 übernommen.

- Vorschlag:

Vereinfachung des UVP-Verfahrens bei Neu- und Umbau ein- und zweispuriger Straßen von mehr als 10 km Länge.

Bei der Beratung des Entwurfs des Gesetzes zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich vom Sommer 2018 im Bundestag ist folgender Antrag zu stellen:

- „Die Bundesregierung wird gebeten, bei der EU-Kommission zu beantragen, die Richtlinie 2011/92/EU vom 13. Dezember 2011 wie folgt zu ändern:
In Anhang I zu Art. 4 Abs. 1 Nr. 7 lit. c) wird die Angabe „10 km“ durch „30 km“ ersetzt.“
- Nach der Änderung von Anhang I der EU-Richtlinie ist in Anlage 1 Nr. 14.5 UVPg die Zahl „10“ durch die Zahl „30“ zu ersetzen.
- Ist der Vorschlag als generelle Regelung nicht durchsetzbar, ist er auf den Experimentierraum Lausitz (Landkreise Görlitz und Bautzen des Landes Sachsen sowie Landkreise Dahme-Spreewald, Elbe-Elster, Oberspreewald-Lausitz, Spree-Neiße und die kreisfreie Stadt Cottbus des Landes Brandenburg) zu beschränken.

Begründung:

Beim Um- und Ausbau dreispuriger Bundes-, Staats- und Kreisstraßen ist nach Anhang 1 Nr. 7 lit. c i. V. m. Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2011/92/EU, Anlage 1 Nr. 14.5 UVPG eine UVP durchzuführen, wenn der geänderte Streckenabschnitt eine durchgehende Länge von mehr als 10 km aufweist. Die Länge von 10 km wird beim Ausbau wichtiger Verbindungsstraßen unter Einschluss von Ortsumgehungen in ländlich strukturierten Regionen regelmäßig überschritten. Der zeitliche Aufwand bei Verfahren gemäß Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2011/92/EU ist beim Ausbau zweispuriger zu dreispurigen Straßen mit Ortsumgehungen unverhältnismäßig (vgl. Abschnitt (41) der Änderungsrichtlinie 2014/92/EU vom 16. April 2014).

Bei einer Beschränkung der Regelung auf den Experimentierraum Lausitz ist eine zeitliche Befristung auf 15 Jahre denkbar.

- Vorschlag:

Generelle Vereinfachung des Straßenbaus durch Zuordnung des Straßenbaus zur Kategorie Art. 4 Abs. 2 statt zur Kategorie des Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2011/92/EU

Die Bundesregierung wird gebeten, bei der EU-Kommission zu beantragen, die Zuordnung des Baus von Straßen aus Abschnitt Nr. 7 lit. c in Anhang I der Richtlinie 2011/92/EU in einen neuen Abschnitt Nr. 11 lit. j in Anhang II zu verlagern.

Begründung:

Vorhaben des Anhangs I unterliegen nach Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2011/92/EU der Prüfung durch die EU-Kommission. Bei Vorhaben aus Anhang II bestimmen gemäß Art. 4 Abs. 2 die Mitgliedstaaten, ob das Vorhaben einer Prüfung durch die Kommission unterzogen werden muss.

Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Richtlinie aus dem Jahr 2011 wurde durch die Änderungsrichtlinie 2014/52/EU vom 16. April 2014 nicht berührt.

Die vorgeschlagene Zuordnung des Straßenbaus (ohne Autobahnen und Schnellstraßen gemäß Nr. 7 lit. b und c des Anhangs I) zu Anhang II statt zu Anhang I führt nicht zu einer unverhältnismäßigen Minderung des Umweltschutzes:

- Die Prüfung nach dem UVPG hat in jedem Fall zu erfolgen.
- In schwierigen Fällen ist die EU-Kommission weiterhin zu beteiligen.
- Das Kriterium der Straßenlänge in Nr. 7 lit. c des Anhangs I ist zweifelhaft, da für den Umweltschutz nicht die Länge der Straße, sondern die konkrete Betroffenheit von Naturschutzgebieten maßgebend ist.

- Die Umweltrelevanz der Straßenbauvorhaben in Nr. 7 lit. c des Anhangs I ist mit den in Anhang II angeführten Maßnahmen eher als mit denen des Anhangs I vergleichbar.

- Vorschlag:

Regelung für Prognosezeitraum der Verkehrsbelastung bei Straßenbauten?

Die Frage wurde und wird in Sachsen diskutiert. Wiederholt wurde eine Novellierung mit dem Ziel einer Festschreibung eines langen Prognosezeitraums vorgeschlagen.

Eine Novellierung ist nicht notwendig. Das BVerwG hat mit Urteil vom 28. April 2016 (Az. 9 A 9/15, Rn. 166 f., zit. nach juris) einen Prognosezeitraum von 25, in besonderen Fällen von 30 Jahren festgeschrieben.

1.2 Vereinfachungen der Genehmigungsverfahren für Gewerbe- und Industrieansiedlungen

- Vorschlag:

Wiedereinführung von Präklusionsvorschriften für das Umwelt- und Immissionsschutzrecht.

Die Bunderegierung wird gebeten, sich bei der EU-Kommission für eine Novellierung von Artikel 11 der Richtlinie 2011/92/EU mit dem Ziel der Zulassung einer wirksamen Präklusion verspäteten Parteivorbringen im Umwelt- und Immissionsschutzrecht einzusetzen.

Begründung:

Präklusionsvorschriften dienen der Verfahrensbeschleunigung. Im deutschen Recht haben sie auch im Umwelt- und Immissionsschutzrecht eine wesentliche Rolle gespielt.

Der EuGH hat mit Urteil vom 15. Oktober 2015, Rs C-137/14, die deutschen Präklusionsvorschriften im Umwelt- und Immissionsschutzrecht für nicht vereinbar mit Artikel 11 der Richtlinie 2011/92/EU erklärt. Er hat in seinem Urteil keine verfassungsrechtlichen Bedenken geäußert, sondern allein auf die Nichtvereinbarkeit mit der Richtlinie 2011/92/EU, d. h. einfachem EU-Recht, abgestellt. Nach einer Novellierung von Artikel 11 der Richtlinie 2011/92/EU gemäß dem Vorschlag können deshalb im deutschen Umwelt- und Immissionsschutzrecht wirksame Präklusionsregelungen geschaffen und die Verwaltungs- und Gerichtsverfahren beschleunigt werden.

Außerhalb des Anwendungsbereichs des Artikel 11 der Richtlinie 2011/92/EU sind die deutschen Präklusionsvorschriften weiter wirksam (vgl. *Kopp/Ramsauer, VwVfG, 19. Auflage 2018, § 9, Rn. 26a m. w. N. in Fn. 54*).

- Vorschlag:

Erweiterung der Anwendung des vereinfachten Verfahren nach § 13 BauGB.

In § 13 Abs. 1 Satz 1 BauGB sind die Worte „in einem Gebiet nach § 34“ zu streichen.

Begründung:

§ 13 BauGB sieht für Baugenehmigungsverfahren von der Abwendbarkeit einer erheblichen Reihe von Vorschriften ab mit der Folge einer Vereinfachung und Verkürzung der Verfahren. Dies gilt insbesondere für die frühe Beteiligung der Öffentlichkeit.

§ 13 BauGB gilt jedoch nur für Vorhaben im Innenbereich. Diese Beschränkung wird durch den Vorschlag aufgehoben. Die Aufhebung führt nicht zur automatischen Anwendung des vereinfachten Verfahrens für alle denkbaren Fälle. Die Anwendbarkeit liegt im Ermessen der Gemeinde. Sie kann deshalb auf jeden Einzelfall, insbesondere auf die Nutzungsarten, abstellen.

Die Anwendung des UVPG bleibt durch die Verweisung in § 13 Abs. 1 Nr. 1 BauGB gewährleistet.

- Vorschlag:

Fristverlängerung für beschleunigte Verfahren zu Bebauungsplänen der Innenstadtentwicklung.

In § 13b BauGB ist das Datum „bis zum 31. Dezember 2019“ durch das Datum „bis zum 13. Dezember 2024“ und das Datum „bis zum 31. Dezember 2021“ durch das Datum „bis zum 31. Dezember 2026“ zu ersetzen.

Begründung:

Die Anwendung des beschleunigten Verfahrens gemäß § 13a BauGB auf Vorhaben im Außenbereich mit Flächen von weniger als 10.000 m² ist zeitlich für die Antragstellung bis zum 31. Dezember 2019 beschränkt.

Die Regelung hat sich bewährt. Die Geltungsdauer ist zu verlängern. Eine Entscheidung auf eine Aufhebung der Befristung sollte noch nicht getroffen werden.

- Vorschlag:
Abdeckung des Wohnungsbedarfs zusätzlicher Arbeitskräfte bei einer Gewerbe- oder Industrieansiedlung.

In § 9 Abs. 1 BauGB ist nach Nr. 8 folgende neue Ziffer einzufügen:

„8a. Flächen, die der Deckung eines dringenden Wohn- und Arbeitsplatzbedarfs der Bevölkerung dienen. Der Bebauungsplan kann für diese Flächen auch aufgestellt, geändert oder ergänzt werden, bevor der Flächennutzungsplan geändert oder ergänzt ist.“

Begründung:

Bei Investitionsvorhaben größerer Unternehmen stellt die Deckung des Wohnungsbedarfs für die Mitarbeiter oft eine besondere Herausforderung dar. Für die Standortentscheidung des Investors kommen deshalb planerische Vorkehrungen der für die Ansiedlung in Frage kommenden Gemeinde erhebliche Bedeutung zu. Der Vorschlag ermöglicht der Gemeinde eine rechtzeitige Sicherstellung von Flächen zur Errichtung von Wohnungen für Mitarbeiter künftiger Unternehmen und schafft damit einen Wettbewerbsvorteil der Gemeinde bei Unternehmensansiedlungen.

- Vorschlag:
Beschleunigung von Baugenehmigungsverfahren zur Abdeckung vermehrten Wohnungsbedarfs durch Typengenehmigungen

Einführung einer Regelung in der SächsBO und BbgBO, für bauliche Anlagen, die in derselben Ausführung an mehreren Stellen errichtet werden sollen, eine allgemeine Genehmigung (Typengenehmigung) zu erteilen, wenn die baulichen Anlagen den bauaufsichtlichen Vorschriften entsprechen, und ihre Brauchbarkeit für den jeweiligen Verwendungszweck nachgewiesen ist.

Begründung:

Vorschlag entspricht § 72 der bis zum Jahr 2002 geltenden Musterbauordnung sowie § 85 HBO und § 78 BauO NRW, ferner der Forderung der sächsischen Bauwirtschaft.

- Vorschlag:
Standardabsenkung im baulichen Brandschutz.

Änderung der §§ 26 ff. SächsBO, §§ 26 ff. BbgBO nach Einholung eines Gutachtens einer Expertenkommission oder eines unabhängigen Gutachters, in

welchem die hohen Standards der Brandschutzvorkehrungen beim Neu- und Umbau von Wohn-, Büro- und Verwaltungsgebäuden analysiert und bewertet werden.

Begründung:

Die hohen Standards für Brandschutzvorkehrungen im Baubereich führen zu erheblichen Zusatzkosten bei Neu- und vor allem auch bei Umbauten. Die Notwendigkeit einzelner Standards wird teilweise in Frage gestellt.

Die Effektivität der auf den Regelungen der Länder-Bauordnungen beruhenden Standards ist zu analysieren.

- Vorschlag:

Verfahrensbeschleunigung durch Unterwerfung des Investors unter den durch die EGVO eröffneten Umwelt-Audit.

Ergänzung von § 15 Abs. 1 Satz 2 BImSchG um folgenden neuen Satz 3:

„Bei einem Antragsteller mit Mitgliedschaft bei und Validierung durch EMAS in Brandenburg bzw. die Umweltallianz in Sachsen oder eine entsprechende Einrichtung ist von der Verwaltung in Genehmigungsverfahren regelmäßig davon auszugehen, dass der Antragsteller bei seinem Antrag und Vorhaben die umwelt- und immissionsschutzrechtlichen Vorgaben einhält“.

Begründung:

Der Vorschlag stärkt die bestehende Praxis.

- Vorschlag:

Erleichterung großflächiger Industrie- und Gewerbeansiedlungen durch Austauschmöglichkeit der EU-Kommission für als FFH-Gebiet angemeldete Flächen.

Die Bundesregierung wird gebeten, bei der EU-Kommission die Ergänzung von Art. 9 Satz 2 der Richtlinie 92/43/EWG vom 21. Mai 1992 (FFH-Richtlinie) um folgenden neuen Satz 3 anzuregen:

„Ein Mitgliedstaat kann eine Änderung einer von ihm gemeldeten Fläche als FFH-Schutzgebiet bei gleichzeitiger Ersetzung der gemeldeten Fläche durch eine Fläche mit derselben Klassifizierung beantragen“.

Begründung:

Nach Art. 9 der FFH-Richtlinie kann die Kommission im Rahmen ihrer regelmäßigen Überprüfungen der Schutzgebiete erwägen, die bestehende Klassifizierung eines Schutzgebietes aufzuheben, wenn die beobachtete natürliche Entwicklung dies rechtfertigt. Ein Austausch von Schutzgebieten ist danach ausgeschlossen.

Die Anmeldung von Schutzgebieten durch die Gemeinden erfolgte vor langer Zeit. In Einzelfällen hat sich dringender Änderungsbedarf ergeben. Dieser Entwicklung wird durch den Vorschlag entsprochen.

- Vorschlag:

Vereinfachung der Anwendung der Regelungen zu Ausgleichs-, Ersatzmaßnahmen und zum Ersatzgeld gemäß §§ 13, 16 BNatSchG für die Region Lausitz durch einheitliche Regelungen zwischen Brandenburg und Sachsen.

Einrichtung einer Arbeitsgruppe Brandenburg/Sachsen mit dem vorstehend umschriebenen Auftrag.

Begründung:

Nach § 13 BNatSchG sind „erhebliche Beeinträchtigungen“ von Natur und Landschaft zu vermeiden. Nicht vermeidbare Beeinträchtigungen sind durch Kompensationsmaßnahmen auszugleichen. Diese sind gemäß § 16 BNatSchG von den Ländern zu bestimmen.

Der Begriff des Eingriffs ist in § 13 BNatSchG bundesrechtlich definiert. Die Länder können in ihren Gesetzen zu § 16 BNatSchG vom Inhalt des „Eingriffs“ nicht abweichen.

In der Praxis bestehen teilweise Unterschiede zwischen den landesrechtlichen Regelungen in Brandenburg und Sachsen. Dies führt bei Unternehmensansiedlungen zu unterschiedlichen Bedingungen. Dies ist durch die vorgeschlagene Arbeitsgruppe zu verhindern.

- Vorschlag:

Vorabklärung mit der Wettbewerbsabteilung der EU-Kommission zu Frage einer unerlaubten Beihilfe beim Verkauf kommunaler, durch Finanzierung Dritter von Altlasten bereinigter Grundstücke an einen Investor.

Die Bundesregierung wird gebeten, die vorstehende Frage von der Abteilung Wettbewerb der EU-Kommission prüfen zu lassen.

Begründung:

Gemeinden sind häufig Eigentümer von mit Altlasten verunreinigten Grundstücken.

In Einzelfällen haben Kommunen solche Grundstücke von privaten Eigentümern gekauft/übernommen. Mangels eigener Finanzmittel haben Kommunen in solchen Fällen versucht, für die Altlastenbereinigung Fördermittel – z. B. EFRE – zu verwenden. Bei Erfolg und einem anschließenden Verkauf des bereinigten Grundstücks an einen Investor stellt sich die Frage einer unerlaubten Beihilfe für den Investor.

- Vorschlag:

Vereinfachung des Fördermittelrechts

- Nachhaltige Reduzierung der Auflagen über die in dem Fördermittelbescheid in Bezug genommenen umfangreichen Vorschriften.
- Zeitliche Beschränkung der Nachprüfbarkeit der Einhaltung der mit der Mittelbereitstellung verbundenen Auflagen auf zwei Jahre nach Ablauf der Bindungsfrist.

Begründung:

Die Fördermittelbedingungen sind unübersichtlich und sehr umfangreich. Ihre vollständige Durchsicht ist nicht zumutbar. Teilweise werden Fördermittelbescheide noch 15 Jahre nach der Bewilligung wegen angeblichen Verstoßes gegen Ausschreibungsvorgaben widerrufen.

- Vorschlag:

Vereinfachung des Vergaberechts bei Werten unter den EU-Schwellenwerten.

- Heraufsetzung der unteren Schwellenwerte, von denen an eine umfassende Ausschreibung erfolgen muss, auf EUR 100.000.
- Unterhalb dieses Wertes sog. Dreier-Ausschreibung ausreichend.
- Rechtsweg bei Anfechtung von Vergabeentscheidungen unter dem EU-Schwellenwert bei speziellen Vergabekammern/-senaten wie bei Vorgängen oberhalb der EU-Werte.

Begründung:

Beendigung eines unbefriedigenden Zustandes.

1.3 Vorschläge zur Beschleunigung von Widerspruchs- und verwaltungsgerichtlichen Verfahren zum Straßenbau sowie zur Genehmigung von Gewerbe- und Industrieansiedlungen

- Vorschlag:

Klagemöglichkeit im Baurecht, wenn nicht innerhalb von drei Monaten über einen Widerspruch entschieden ist.

Übernahme der Regelung des § 15 BNatSchG, nach der das Widerspruchsverfahren erhalten bleibt, jedoch dem Widerspruchsführer der Klageweg offensteht, wenn über den Widerspruch nicht binnen drei Monaten nach Erhebung entschieden ist, und der Widerspruchsführer darüber hinaus in dringenden Fällen bei Gericht die Verkürzung und in außergewöhnlichen Fällen den Wegfall der Drei-Monats-Frist beantragen kann, in das Baurecht.

Begründung:

Nachhaltige Verfahrensbeschleunigung.

- Vorschlag

Erweiterung der erstinstanzlichen Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte für Planfeststellungsverfahren zu besonders umfassende Investitionsvorhaben.

In § 48 VwGO ist folgende neue Nummer einzufügen:

„Planfeststellungsverfahren für Maßnahmen der Ansiedlung von Gewerbe- und Industrieunternehmen mit einem Investitionsvolumen von außergewöhnlichem Umfang, mindestens jedoch i. H. v. EUR 750 Mio.“

Begründung:

Gerichtliche Verfahrensbeschleunigung durch Verkürzung des Instanzenzuges.

2. Handlungsempfehlungen für die Verwaltung

2.1 Ziele

- Vermeidung paralleler Entwicklungsarbeiten und Anfertigung von Registern/Statistiken pp. mit Bedeutung für die gesamte Region Lausitz.
- Vermeidung paralleler Besprechungen mit demselben Investor.

- Sicherstellung einer einheitlichen „Sprache“ der Landkreise der Region Lausitz und der kreisfreien Stadt Cottbus im Verhältnis zu Bundes- und Landesbehörden sowie Verbänden.
- Vermeidung unterschiedlicher rechtlicher Beurteilungen und praktischer Vorgehensweisen bei ROG-Verfahren, Planfeststellungsverfahren und Planungsverfahren einschließlich von Verfahren, nach dem UVPG und den Naturschutzgesetzen.
- Vermeidung paralleler Verfahren zur Einrichtung von Flächenpools und Ökopunkten.
- Vermeidung nicht aufeinander abgestimmter paralleler Verfahren bei der Abteilung Wettbewerb der EU-Kommission.
- Sicherstellung einer nach Möglichkeit aufeinander abgestimmten einheitlichen Vorgehensweise zur Finanzierung des Aufbaus der erforderlichen Verwaltung, des vorsorglichen Ankauf der Flächen Dritter, der Kosten für ggf. notwendige Altlastensanierungen.

2.2 Organisatorische Maßnahmen der Landratsämter und Kommunen

- Verständigung auf eine für die Region einheitlich zuständigen Koordinierungs- und Beratungseinrichtung.
- Keine Gründung einer neuen GmbH oder eines neuen Zweckverbandes.
- Betrauung eines Landratsamtes/der kreisfreien Stadt Cottbus oder eines bestehenden Zweckverbandes.
- Zusätzliches Personal für Mehraufgaben in den Landratsämtern, der Stadt Cottbus und in den Gemeinden.

2.3 Vorsorgliche Maßnahmen der Kommunen für die Bereithaltung von geeigneten Grundstücken

- Vorsorglicher Flächenerwerb von Dritten.
- Vorsorgliche UVP-Gutachten und deren regelmäßige Aktualisierung.

- Beschaffung/Bereitstellung von Austausch-/Ausgleichsflächen (Pool).
- Klärung von Altlastenschäden und deren Sanierung.

2.4 Vereinfachte Durchführung von Planungs- und Genehmigungsverfahren

- Faktische Reduzierung der bestehenden Behördenhierarchien auf *eine* Instanz durch die Bildung von Ad hoc-Arbeitsgruppen für die einzelnen Investitionsvorhaben mit Vertretern der Gemeinde, des Landratsamtes, der Landesdirektion Sachsen sowie bei Bedarf der zuständigen Ministerien.
 - Zusammenführung der auf der bestehenden Hierarchieebene unterschiedlich zuständigen Mitarbeiter in der Ad hoc-Arbeitsgruppe.
 - Verstärkte Nutzung von Planungs- und Genehmigungsverfahren statt eines Planfeststellungsverfahrens.
 - Frühzeitige Kooperation mit dem Investor. Teilnahme des Investors an der Ad hoc-Arbeitsgruppe.
 - Einholung von Sachverständigengutachten gemäß § 13 Abs. 2 Satz 2 der 9. BImSchV durch den Investor.
 - Einleitung der öffentlichen Anhörung, wenn sich positives Ergebnis in den Verhandlungen mit dem Investor abzeichnet.
 - Planungssicherheit und Zeitersparnis durch parallele Ausarbeitung Verabschiedung/Genehmigung von Flächennutzungs- und Bebauungsplan sowie des Bauantrages in zeitlicher Nähe.
 - Einreichung des Bauantrags durch den Investor erst nach Abstimmung in der Ad hoc-Arbeitsgruppe.
 - Statt Genehmigung städtebaulicher Vertrag.
3. Rechtzeitige Maßnahmen zur Sicherstellung eines quantitativ und qualitativ guten Personalpotenzials
- Sprachschulung.

- Allgemeine berufliche Aus- und Fortbildung.
 - Feststellung besonderer qualitativer Bedarfe der Investoren.
 - Frühzeitige Organisation qualitativ hervorragender Ausbildungseinrichtungen: Erweiterung bestehender Berufsfach- und Hochschulen in der Region Lausitz, Außenstellen TU Dresden etc.
 - Sicherstellung der „weichen“ Standortfaktoren.
4. Sicherstellung der Finanzierung der erforderlichen Maßnahmen durch die Kommunen/Landratsämter über Mittelzuweisungen des Bundes und des Freistaates Sachsen

4.1 Kostenschätzung

- Zusätzliches Personal.
- Kosten IT.
- Kosten zusätzlicher Büroflächen/Betriebskosten.
- Finanzmittel für vorsorglichen Ankauf von Grundstücken Dritter.
- Finanzmittel zur Ko-Finanzierung Fördermittel Brachen-Bereinigung.
- Finanzmittel zur Ko-Finanzierung EFR-Mittel bei Altlastensanierung.

4.2 Ziele der Region Lausitz für haushaltsmäßige Umsetzung

- Zuweisung der Mittel für Verwaltungsausgaben und Investitionsausgaben mit jeweils pauschalierten Zweckbestimmungen.
- Klare Regelungen des Verhältnisses der von der Bundesregierung bewilligten Mittel zu anderen Fördermittelmöglichkeiten, insbesondere der EU-Kommission.

- Einheitliche Bewilligungsanträge und Bewilligungsbescheide für alle Kommunen/Landkreise der Region Lausitz – d. h. keine Unterschiede zwischen Anträgen und Genehmigungen Sachsen/Brandenburg.

4.3 Überlegungen zu haushaltsmäßiger Umsetzung

- Zuweisung der Bundesmittel an das jeweils betroffene Bundesland; keine Anträge der Kommunen/Landkreise unmittelbar gegenüber dem Bund oder einer Bundeseinrichtung.
- Festlegung durch die Bundesregierung zur Zulässigkeit der Kumulation der von ihr bewilligten Ausgleichsmittel für die Stilllegung des Braunkohleabbaus und der -verstromung mit anderen – insbesondere EU-Fördermitteln.
- Zuweisung der Bundesmittel durch die jeweilige Landesregierung Brandenburg/Sachsen an die betroffenen Landkreise über einen im kommunalen Finanzausgleich zusätzlich zu schaffenden „Fonds – Ausgleichsmaßnahmen im Hinblick auf die Stilllegung des Braunkohleabbaus und der Braunkohleverstromung in der sächsischen Lausitz“.
- Abruf der Mittel durch die Kommunen bei den Landkreisen.

Dresden, den 18. Februar 2019

PETERSEN HARDRAHT PRUGGMAYER
Rechtsanwälte Steuerberater


Klaus Hardraht
Rechtsanwalt

Förderung

Gefördert aus Mitteln des Bundes, des Freistaates Sachsen und des Landes Brandenburg im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsinfrastruktur“.

Gefördert durch:



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Energie

Impressum

Herausgeber:

Wirtschaftsregion Lausitz GmbH
Projekt Zukunftswerkstatt Lausitz
Heideweg 2, 02953 Bad Muskau
T +49 35771 6599-10
E zukunft@wirtschaftsregion-lausitz.de

In Zusammenarbeit mit:

PETERSEN HARDRAHT PRUGGMAYER
Rechtsanwälte Steuerberater

29. November 2018