

Ergebnisbericht

Kommission zur Evaluation von Planungs- und
Genehmigungsverfahren

2 Inhaltsverzeichnis

3		
4	Inhaltsverzeichnis.....	2
5	A. Allgemein.....	4
6	a. Ausgangssituation und Hintergrund für das Einsetzen der Kommission.....	4
7	b. Zielstellung/Auftrag	4
8	c. Mitglieder der Kommission.....	5
9	d. Methodik.....	7
10	e. Management Summary Immissionsschutzrechtliche Verfahren.....	9
11	f. Management Summary Verfahren im Radwege- und Straßenbau	14
12	B. Immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren in der Zuständigkeit der Landesdirektion	
13	Sachsen und der Landkreise bzw. Kreisfreien Städte	24
14	a. Bestandsaufnahme	24
15	b. Evaluation	28
16	I. Rahmenbedingungen.....	28
17	II. Statistische Kennzahlen	32
18	III. Prozessablauf - Vollzugskritik.....	37
19	IV. Zuständigkeitsverteilung.....	42
20	V. Sachausstattung.....	46
21	VI. Personalausstattung/Fachliche Qualifikation der Beteiligten	47
22	c. Fazit.....	49
23	C. Planungs- und Genehmigungsverfahren für Radwege- und Straßenbauvorhaben	51
24	CI. Planungsverfahren	52
25	a. Bestandsaufnahme	52
26	b. Evaluation	54
27	I. Rechtsentwicklung.....	54
28	II. Prozessablauf – Vollzugskritik.....	56
29	III. Zuständigkeitsverteilung.....	65
30	IV. Personalausstattung/Fachliche Qualifikation	68
31	V. Finanzierung.....	71
32	VI. Sonstige Feststellungen	76
33	c. Fazit.....	77
34	CII. Baurechtsverfahren.....	79
35	a. Bestandsaufnahme	79
36	b. Evaluation	81

37	I. Rechtsentwicklung	81
38	II. Prozessablauf - Vollzugskritik.....	85
39	III. Zuständigkeitsverteilung.....	87
40	IV. Personal- und Sachausstattung	89
41	V. Fachliche Qualifikation der Beteiligten.....	91
42	c. Fazit.....	93
43	Abbildungsverzeichnis.....	95
44	Abkürzungsverzeichnis	96

45 **A. Allgemein**

46 **a. Ausgangssituation und Hintergrund für das Einsetzen der Kommission**

47

48 Planungs- und Genehmigungsverfahren sind die Grundlage erfolgreicher Ansiedlungs-,
49 Bestandssicherungs- und Infrastrukturpolitik und das Aushängeschild des Freistaates Sachsen für
50 eine solide Staatsverwaltung. Eine kompetente und zügige Durchführung dieser Verfahren war und
51 ist hierfür von grundlegender Bedeutung.

52 Seit geraumer Zeit werden an die Sächsische Staatskanzlei Überlegungen herangetragen, diese
53 Verfahren hinsichtlich ihrer Effizienz und möglicher Optimierungspotenziale auf den Prüfstand zu
54 stellen. Vor diesem Hintergrund hat sich die Sächsische Staatskanzlei dazu entschlossen, ausgewählte
55 Planungs- und Genehmigungsverfahren einer umfassenden Begutachtung zu unterziehen und eine
56 Evaluierung durch eine Expertenkommission zu beauftragen.

57

58 **b. Zielstellung/Auftrag**

59

60 Mit der beauftragten Untersuchung soll eingeschätzt werden können, inwieweit Planungs- und
61 Genehmigungsverfahren im Freistaat Sachsen im Vergleich zu anderen Ländern abweichen und
62 welche Veränderungen gegenüber dem Ablauf in der Vergangenheit eingetreten sind.

63 Durch die Experten sollen dazu exemplarisch nachstehende Planungs- und Genehmigungsverfahren
64 einer Evaluierung unterzogen werden:

65 (1) Immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren in Zuständigkeit der Landesdirektion
66 Sachsen (LDS), der Landkreise und Kreisfreien Städte

67 (2) Verfahren im Radwege- und Straßenbau.

68 Diese Verfahren wurden ausgewählt, weil sie für die Wirtschaft und für die Bürger von besonderer
69 Bedeutung sind, auf staatlicher und kommunaler Ebene vollzogen werden und wegen der Dauer und
70 des Ablaufs der Verfahren in der Vergangenheit kritisiert wurden.

71 Die Evaluierung umfasst eine Vollzugskritik auf Prozessebene unter Einbeziehung von statistischen
72 Daten, Zuständigkeitsverteilungen, rechtlichen Rahmenbedingungen sowie Sach- und
73 Personalausstattung. Dazu sollen für einzelne Verfahrensarten konkrete Fallbeispiele betrachtet
74 werden.

75 Durch die Evaluation soll eine akzeptierte Einschätzung zur Qualität von Planungs- und
76 Genehmigungsverfahren geschaffen werden. Dieser Ergebnisbericht soll eine Bewertung zum Vollzug
77 von Planungs- und Genehmigungsverfahren geben sowie Handlungs- und Optimierungspotenziale für
78 die untersuchten Prozesse und Behördenzuständigkeiten aufzeigen.

79
80

c. Mitglieder der Kommission

<p>Dr. Henry Hasenpflug Staatssekretär a. D. Vorsitzender</p>	<p>Dr. Henry Hasenpflug übernahm 1998 die Leitung des Statistischen Landesamtes. Von 2001 bis 2010 war er als Regierungspräsident des Regierungspräsidiums Dresden beziehungsweise Präsident der Landesdirektion Dresden für eine Vielzahl von Planfeststellungs- und -genehmigungsverfahren verantwortlich. Von Dezember 2010 bis zu seinem Eintritt in den Ruhestand im November 2014 war er Staatssekretär im Sächsischen Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst.</p>
<p>Walter Bürkel</p>	<p>Nach Tätigkeiten als Referatsleiter in den Regierungspräsidien Chemnitz und Dresden, u. a. in den Bereichen Planfeststellungsverfahren sowie Abfall- und Bodenschutzrecht, wurde der Volljurist Abteilungsleiter in der Landesdirektion Sachsen und Referatsleiter in der Sächsischen Staatskanzlei. Seit 1. Februar 2016 ist er Vizepräsident der Landesdirektion Sachsen.</p>
<p>Dr. Edeltraud Haß</p>	<p>Dr. Edeltraud Haß war von Januar 2007 bis Ende 2009 als Referatsleiterin für immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren an der Landesdirektion Dresden zuständig. Seit Ende 2009 ist sie im Sächsischen Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst tätig. Derzeit ist sie als Referatsleiterin für die Kulturbetriebe zuständig.</p>
<p>Andreas Herr</p>	<p>Andreas Herr ist seit 1994 Dezernent im Landratsamt Meißen. Seit der Funktional- und Kreisreform 2008 ist er Beigeordneter im neu gebildeten Landkreis Meißen und leitet das Dezernat Technik. Dabei ist er u. a. für die Belange der Kreisentwicklung, des Umwelt- und Baurechts, der Bodenordnung und des Kreisstraßenbaues verantwortlich.</p>
<p>Prof. Reinhard Koettnitz</p>	<p>Prof. Reinhard Koettnitz ist nach seiner Tätigkeit im Referat Luftverkehr beim Sächsischen Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit seit 1996 Leiter des Straßen- und Tiefbauamtes der Landeshauptstadt Dresden. Seit 2014 ist er zudem als Honorarprofessor an der Fakultät Verkehrswissenschaften der TU Dresden tätig.</p>
<p>Dr. Cornelia Ritter</p>	<p>Dr. Cornelia Ritter hat Verfahrenstechnik an der TU Dresden studiert und einige Jahre in der Holzforschung gearbeitet. Seit 1993 ist sie für die Industrie- und Handelskammer Dresden tätig, zunächst als Referentin Umwelt, seit 2015 als Referatsleiterin Energie Umwelt Technologie. Die Vertretung der Interessen und die Beratung der Betreiber genehmigungsbedürftiger Anlagen gehören zu ihren ständigen Aufgaben.</p>
<p>Kathrin Sommer</p>	<p>Kathrin Sommer, Chemikerin, war bis zum 31. März 2019 Referentin für Technik und Umwelt im Verband der Chemischen Industrie e.V., Landesverband Nordost. Der Verband vertritt die wirtschaftspolitischen Interessen der ostdeutschen chemischen Industrie. Bei der Verbandsarbeit befasste sich Frau Sommer insbesondere mit Themen des medialen Umweltschutzes, genehmigungsbedürftiger Anlagen, der Anlagensicherheit und des Naturschutzes.</p>

81

Yvonne Sommerfeld	Yvonne Sommerfeld ist Volljuristin und seit Juli 2000 beim Sächsischen Landkreistag u. a. für den Themenbereich des Umweltrechts zuständig. Sie hat in dieser Funktion viele Gesetzesänderungen, die Erarbeitung und Änderung untergesetzlicher Regelwerke sowie auch die Kommunalisierung weitreichender umweltrechtlicher Aufgabenbereiche im Zuge der Verwaltungs- und Funktionalreform 2008 im Freistaat Sachsen begleitet.
Birgit Weber	Nach Abschluss des Bauingenieurstudiums absolvierte Birgit Weber den Vorbereitungsdienst für den höheren technischen Verwaltungsdienst bei der Freien und Hansestadt Hamburg. Nach verschiedenen Tätigkeiten beim Freistaat Sachsen, u. a. in den Regierungspräsidien Leipzig und Dresden, im Sächsischen Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit, im Sächsischen Staatsministerium des Innern sowie in der Sächsischen Staatskanzlei ist sie seit 01. Mai 2013 Beigeordnete des Landrates im Landkreis Bautzen.
Holger Wohsmann	Nach seiner Tätigkeit als Bauleiter bzw. Oberbauleiter war Holger Wohsmann als Abteilungsleiter im Autobahnamt Sachsen mehr als 10 Jahre für die Neubauplanungen der Autobahnen im Freistaat Sachsen verantwortlich. Im Jahr 2004 wechselte er als Amtsleiter in das Straßenbauamt Meißen. In den Jahren 2012 bis 2015 war er als Abteilungsleiter Planung und Straßenbau der Zentrale am Aufbau des neu gebildeten Landesamtes für Straßenbau und Verkehr beteiligt, bevor er im Jahr 2016 die Leitung der zugehörigen Niederlassung in Meißen übernahm.

82

83 Die Kommission tagte in zwei Arbeitsgruppen (Arbeitsgruppe 1 – Immissionsschutz und
84 Arbeitsgruppe 2 – Radwege- und Straßenbau), da die Themenfelder kaum Schnittmengen aufweisen
85 und in die Zuständigkeitsbereiche verschiedener Ressorts fallen.

86 Die für die Arbeit der Kommission erforderlichen Informationen wurden durch
87 Verwaltungsmitarbeiter bereitgestellt:

88	Andreas Biesold	Niederlassungsleiter der Niederlassung Bautzen des Landesamtes für
89		Straßenbau und Verkehr
90	Uwe Dewald	Referatsleiter in der Landesdirektion Sachsen
91	Heinz-Georg Donner	Referent im Sächsischen Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und
92		Verkehr
93	Markus Heier	Niederlassungsleiter der Niederlassung Leipzig des Landesamtes für
94		Straßenbau und Verkehr
95	Cornelia Helbig	Referentin in der Landesdirektion Sachsen
96	Ulrike Kolberg	Referentin in der Zentrale des Landesamtes für Straßenbau und Verkehr
97	Frank Mothes	Referent in der Landesdirektion Sachsen
98	Matthias Robel	Referent im Sächsischen Staatsministerium für Umwelt und
99		Landwirtschaft
100	Dr.-Ing. Cornelia Schmidt	Sachgebietsleiterin Planungssteuerung, Straßen- und Tiefbauamt der
101		Landeshauptstadt Dresden
102	Andrea Sippel	Referatsleiterin in der Landesdirektion Sachsen
103	Uwe Svarovsky	Abteilungsleiter in der Landesdirektion Sachsen
104	Dr. Agnes Walsleben	Referatsleiterin in der Landesdirektion Sachsen

105 Die Kommission wird durch eine Geschäftsstelle, die bei der Stabsstelle Landesweite
106 Organisationsplanung, Personalstrategie und Verwaltungsmodernisierung in der Sächsischen
107 Staatskanzlei angesiedelt ist, unterstützt. Sie besteht aus:

108 Dr. Daniela Dylakiewicz

109 Matthias Schuster

110 Sandra Siegel

111

112 **d. Methodik**

113

114 Die Kommission hat sich zu den exemplarisch zu evaluierenden Planungs- und
115 Genehmigungsverfahren ein umfassendes Bild gemacht. Als Grundlage hierfür diene insbesondere
116 der Austausch in sechs Kommissionssitzungen und einer Sachverständigenanhörung.

117 Durch den unterschiedlichen thematischen Bezug der Kommissionsmitglieder und durch die
118 Einbeziehung mehrerer verwaltungsintern mit der Wahrnehmung entsprechender Vollzugsaufgaben
119 betrauter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter konnte auf ein breites Wissen und langjährige
120 Erfahrungen zugegriffen werden. Die Diskussion über eingetretene Veränderungen, entstandene
121 Defizite und mögliche Handlungsempfehlungen wurde zudem durch die heterogene
122 Zusammensetzung der Sitzungsteilnehmer bereichert. Diese ermöglichte, dass Wirtschaft und
123 Verwaltung, Kommunal- und Staatsverwaltung oder vorgesetzte und nachgeordnete Behörde ihre
124 Erfahrungen und Argumente in einer offenen Gesprächsatmosphäre austauschen konnten.

125 Als ergänzenden Bestandteil der Sachverhaltsermittlung befragte die Kommission die unteren und
126 oberen Immissionsschutzbehörden sowie die für den Radwege- und Straßenbau zuständigen Stellen
127 per Fragebogen. Mit der Beantwortung durch die Landkreise, Kreisfreien Städte und die LDS
128 unterstützten diese die Arbeit der Kommission durch objektives Datenmaterial sowie subjektive
129 Einschätzungen. Die Verwendung der so erhaltenen Informationen erfolgte im Rahmen der
130 Bestandsaufnahme ebenso wie bei der Abwägung zwischen verschiedenen Handlungsoptionen.

131 Eine zusätzliche Bereicherung stellte die bereits erwähnte Sachverständigenanhörung dar. Hierfür
132 wurden folgende Personen eingeladen:

133 Fachbereich Immissionsschutz

134 Dr.-Ing. Annett Schröter; öffentlich bestellte und vereidigte (ö. b. u. v.) Sachverständige für
135 Genehmigungsverfahren im Immissionsschutz, ö. b. u. v. Sachverständige für Genehmigungs-
136 verfahren im Umweltbereich sowie Verifizierung im Treibhausgas-Emissionshandel; Geschäfts-
137 führerin GICON - Großmann Ingenieur Consult GmbH,

138 Dr.-Ing. Thomas Krauß; ö. b. u. v. Sachverständiger für Luftreinhaltung; Geschäftsführer
139 Ingenieure Bau-Anlagen-Umwelttechnik SHN GmbH und
140 Wilfried Pfaffe; früher Geschäftsführer Walzengießerei Coswig GmbH;

141 Fachbereich Radwege- und Straßenbau

142 Thomas Busch; Büroleiter Leipzig Schüßler-Plan Ingenieurgesellschaft mbH,
143 Gabriele Hintemann; Inhaberin Plan T Planungsgruppe Landschaft und Umwelt,
144 Uwe Staab; Bürgermeister der Stadt Eibenstock,

145 Dr.-Ing. Arne Kolbmüller; Geschäftsführer und
146 Dr.-Ing. Steffen Kießling; Senior Projektmanager und Niederlassungsleiter Chemnitz der ICL
147 INGENIEUR CONSULT GmbH.

148 Aus der Beantwortung eines vorab übersandten Fragenkatalogs konnte durch die Sachverständigen
149 eine Vielzahl von Einschätzungen bestätigt werden. Gleichzeitig lieferten sie mehrere weiterführende
150 Ansätze, die die Kommission überwiegend in ihre Arbeit aufnahm.

151 Durch in der Kommission mitarbeitende Vertreterinnen und Vertreter der Verwaltung wurde zudem
152 ein umfassender Austausch mit den Ländern Bayern und Hessen initiiert. Hierbei standen Fragen der
153 Aufbau- und Ablauforganisation, Vollzugshindernisse und mögliche Lösungen im Vordergrund.
154 Hieraus entstandene Erkenntnisse werden im Bericht an mehreren Stellen wiedergegeben.

155 Soweit es für die Einschätzung der Kommission erforderlich wurde, führte insbesondere deren
156 Vorsitzender bilaterale Gespräche mit verschiedenen Behördenmitarbeiterinnen und
157 Behördenmitarbeitern der Staatsverwaltung. Im Hinblick auf haushaltsrelevante Themen gab das
158 Sächsische Staatsministerium der Finanzen (SMF) im Rahmen einer Kommissionssitzung umfassend
159 Auskunft.

160 Sowohl betreffend Häufigkeit und Auswirkung bestimmter Defizite als auch betreffend die
161 Geeignetheit bestimmter Handlungsempfehlungen konnte nicht immer ein Konsens erzielt werden.
162 Die Evaluierungsergebnisse und Handlungsempfehlungen stellen in diesen Fällen jedoch einen durch
163 die Kommissionsmitglieder ausdrücklich gemeinsam getragenen Kompromissvorschlag dar.

164 Alle relevanten Ergebnisse der Zusammenarbeit sind im vorliegenden Abschlussbericht enthalten.
165 Die Textredaktion oblag der Geschäftsstelle. Entwurfs- und die Schlussfassung wurden den
166 Kommissionsmitgliedern vorgelegt. Am 11. April 2019 beschlossen alle Kommissionsmitglieder die
167 vorliegende Fassung.

168 Aufgabe der Kommission war nicht, mit Interessenvertretern, Verbänden und Behörden
169 abgestimmte Umsetzungskonzepte abzugeben. Vielmehr sollten ohne Vorbehalte
170 Handlungsmöglichkeiten zusammengetragen werden. Die Ergebnisse erheben keinen Anspruch auf
171 Vollständigkeit, politische Kompatibilität oder unmittelbare Umsetzbarkeit durch die Verwaltung.

172 Sie bieten jedoch nach Einschätzung durch die Kommission eine geeignete Grundlage für die
173 gebotene fachliche, rechtliche und politische Diskussion, Bewertung und Umsetzung enthaltener
174 Vorschläge.

175 **e. Management Summary Immissionsschutzrechtliche Verfahren**

176

177 **Prolog**

178 Das Immissionsschutzrecht ist das zentrale Rechtsgebiet zum Schutz und zur Vorbeugung vor
179 schädlichen Einwirkungen auf Mensch und Umwelt. Bestimmte industrielle, gewerbliche oder
180 landwirtschaftliche Anlagen, die auf Grund ihrer Größe, Beschaffenheit oder ihres Betriebes
181 schädliche Umwelteinwirkungen hervorrufen können, benötigen deshalb eine Genehmigung nach
182 dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG).

183 Hierfür sind in Sachsen grundsätzlich die Landkreise und Kreisfreien Städte als untere
184 Immissionsschutzbehörde zuständig. Abweichende Regelungen bestehen vor allem für die LDS als
185 obere Immissionsschutzbehörde, die für bestimmte Anlagen mit besonderem Gefährdungspotenzial
186 zuständig ist.

187 Das Immissionsschutzrecht ist wie kaum ein anderes ein dynamisches Recht, d. h. Anlagen und deren
188 Genehmigungen sind laufend an den Stand der Technik anzupassen. Den sächsischen
189 Immissionsschutzbehörden obliegt daher neben der Durchführung von Genehmigungsverfahren
190 auch die Überwachung von ca. 4.200 Anlagen.

191 Die Gesamtzahl der Genehmigungsverfahren in Sachsen setzt sich aus ca. einem Drittel
192 Neugenehmigungen und zwei Dritteln Änderungsgenehmigungen zusammen. Die Verfahren werden
193 entweder förmlich (mit Öffentlichkeitsbeteiligung) oder vereinfacht (ohne Öffentlichkeitsbeteiligung)
194 durchgeführt. Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung machen weniger als 10 Prozent der Fälle aus.
195 Das insgesamt nur geringe Antragsaufkommen führt in den Landkreisen und Kreisfreien Städten
196 dazu, dass dort jährlich nur jeweils eine einstellige Anzahl von Verfahren zu führen ist.

197 Mit den Genehmigungsverfahren treffen die Immissionsschutzbehörden zugleich Entscheidungen für
198 die Weiterentwicklung der sächsischen Unternehmenslandschaft. Möglichst unbürokratische
199 Verwaltungsverfahren sind Voraussetzung für den Erfolg sächsischer Unternehmen im nationalen
200 sowie internationalen Wettbewerb, um schnell mit ihren Produkten am Markt zu sein oder auf
201 technische Entwicklungen zu reagieren. Sie sind damit im Ergebnis auch Grundlage für die
202 erfolgreiche Entwicklung des Freistaates Sachsen.

203 In einer sachsenweiten Umfrage der Industrie- und Handelskammern (IHKs) bei allen Betreibern von
204 genehmigungsbedürftigen Anlagen schätzten 60 Prozent der Unternehmen, die die Umfrage
205 beantwortet haben¹, die Verfahrensdauer als zu lang ein und kritisierten, dass unternehmerische
206 Anstrengungen dadurch ausgebremst würden. Die Unternehmen beklagten außerdem eine sich
207 verschlechternde Personalausstattung und abnehmenden technischen Sachverstand in den
208 Behörden. Die Umfrageergebnisse aus dem Jahr 2015 waren ein wesentlicher Auslöser für die im
209 Auftrag der Sächsischen Staatskanzlei durchgeführte Evaluation.

¹ Dies entspricht ca. 60 Unternehmen.

210 **Evaluierungsergebnis**

211 Investitionen – und diese sind regelmäßig Anlass eines immissionsschutzrechtlichen
212 Genehmigungsverfahrens – beinhalten zumeist ein hohes unternehmerisches Risiko. Deshalb ist es
213 aus Sicht der Kommission nicht vertretbar, dass quantitative und qualitative Personalengpässe oder
214 organisatorische Defizite in den Umweltverwaltungen die Verfahren unnötig verzögern und damit die
215 Entwicklung der mittelständisch geprägten Industrie im Freistaat Sachsen ausbremsen.

216 Doch ebenso darf nicht verkannt werden, dass das Immissionsschutzrecht ein hochkomplexes
217 Fachrecht ist. Es dient dem Schutz von Mensch und Umwelt und ist nicht zuvorderst ein Instrument
218 der Wirtschaftsförderung.

219 Die Vielschichtigkeit des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens stellt an
220 Unternehmen und Verwaltung sehr hohe Anforderungen. Die in der Vergangenheit geäußerte Kritik
221 einiger Unternehmen an der Verwaltung konnte durch die Kommission teilweise nachvollzogen
222 werden. Die eingehende Betrachtung der zugrundeliegenden Verfahrensabläufe, der rechtlichen
223 Grundlagen und der statistischen Daten ergibt ein differenziertes Bild. In der ganz überwiegenden
224 Anzahl von Fällen können bestehende Herausforderungen im Antragsverfahren durch die bereits
225 derzeit sehr enge Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen antragstellenden Unternehmen und
226 Verwaltung gemeistert werden. In einigen Fällen gelingt dies jedoch nicht. Hier gilt es, die
227 Kommunikation und den Informationsfluss weiter zu verbessern.

228 Zudem müssen die Möglichkeiten, die die Digitalisierung für eine vollständig elektronische
229 Antragstellung und Antragsbearbeitung bietet, konsequent ausgeschöpft und mit dem Ziel der
230 Verfahrensvereinfachung, Beschleunigung und Qualitätsverbesserung genutzt werden.

231 Der zunehmende Einfluss von Rechtsprechung und Gemeinschaftsrecht führte zuletzt zu einer
232 Verschärfung der Anforderungen an Genehmigungs- und Überwachungsverfahren sowie der
233 materiellen Standards. Exemplarisch hierfür steht in besonderem Maße die Umsetzung der EU-
234 Richtlinie über Industrieemissionen (IE-Richtlinie) in nationales Recht im Jahr 2013.

235 Die mit der Umsetzung der IE-Richtlinie entstandenen Mehraufgaben der Immissionsschutzbehörden
236 können aus Sicht der Kommission mit den derzeit im Freistaat Sachsen bestehenden
237 Zuständigkeitsregelungen nicht ausreichend effizient wahrgenommen werden.

238 Eine Reduzierung der fachlichen Bandbreite in den Landkreisen und Kreisfreien Städten würde hier
239 zu einer Verbesserung führen.

240 Im Vergleich der Personalsituation in den Behörden im Jahr 2008 und heute muss die Kommission
241 einschätzen, dass es zu einer z. T. massiven Verschlechterung der personellen Situation sowie zu
242 rückläufigem technischen Sachverstand in den Behörden gekommen ist. Das heißt konkret: absolut
243 weniger und weniger fachlich-technisch qualifiziertes Personal muss zunehmend kompliziertere
244 Sachverhalte prüfen. Hier sind Maßnahmen notwendig, den Personaleinsatz bedarfsgerecht
245 auszugestalten. Dies gilt zuvorderst im ingenieurtechnischen wie naturwissenschaftlichen Bereich,
246 weil hier die Überalterung sehr stark ist und ein Personalmangel besteht, aber auch im
247 Verwaltungsbereich.

248 **Handlungsempfehlungen**

249 Die Kommission kommt zu dem Ergebnis, dass Handlungsbedarfe für den Freistaat Sachsen
250 insbesondere bezüglich folgender Themen bestehen:

- 251 1. veränderte Zuständigkeiten zur Bündelung von Kompetenzen,
- 252 2. konsequente Umsetzung von Digitalisierungs- und Beschleunigungsmöglichkeiten,
- 253 3. fachliche Unterstützung der Unternehmen,
- 254 4. fortlaufende und frühzeitige Informationen zum konkreten Antragsverfahren und
- 255 5. unterstützende personalwirtschaftliche Maßnahmen.

256 **1. Veränderte Zuständigkeiten zur Bündelung von Kompetenzen**

257 1 Die Kommission spricht sich dafür aus, dass Anlagen nach der IE-Richtlinie künftig komplett, d. h.
258 inklusive der Überwachungsaufgaben, der Zuständigkeit der LDS unterliegen sollten. Damit wären
259 jene Anlagen, für die aufgrund ihres hohen Gefährdungspotenzials die umfangreichsten und fachlich
260 anspruchsvollsten verfahrensrechtlichen und technischen Anforderungen gelten, bei der Behörde
261 konzentriert, in der der höchste Anteil an ingenieurtechnischem Personal vorhanden und auch zu
262 halten ist. Gleichzeitig würde durch die dann steigende Fallzahl eine weitere Spezialisierung der
263 Mitarbeiter möglich. Mit dem Aufgabenzuwachs entsteht ein zusätzlicher Personalbedarf bei der
264 LDS.

265 Die angestrebte Veränderung der Zuständigkeit hat für alle Unternehmen mit existierenden IED²-
266 Anlagen zudem den Vorteil, dass sie im Gegensatz zur bisherigen Regelung nicht Gefahr laufen, bei
267 Kapazitätserweiterungen in die Zuständigkeit einer anderen Genehmigungsbehörde zu fallen.

268

269 **2. Konsequente Umsetzung von Digitalisierungs- und Beschleunigungsmöglichkeiten**

270 2.1 Die Kommission unterstützt den Vorschlag der IHKs, dass zunächst nur *ein* Papierexemplar und
271 eine digitale Version des Antrags eingereicht werden. Nach Bestätigung der Vollständigkeit würden
272 die endgültigen Antragsunterlagen in der erforderlichen Anzahl gefertigt und eingereicht. Soweit
273 hierfür in den Behörden technische Voraussetzungen geschaffen werden müssen, ist dies mit
274 Nachdruck voranzutreiben.

275 2.2 Die Kommission empfiehlt, dass nicht nur die Antragstellung, sondern auch die
276 Antragsbearbeitung vollständig elektronisch erfolgen sollte. Hierfür müssen in den staatlichen wie
277 kommunalen Verwaltungsbehörden die erforderlichen organisatorischen und technischen
278 Voraussetzungen geschaffen werden.

279 2.3 Die Kommission empfiehlt, mittels innerorganisatorischer Regelungen der Verkürzung der
280 Verfahrensdauer einen höheren Stellenwert als bislang einzuräumen. Hierfür erscheinen ein
281 modernes Controlling mit integriertem Berichtswesen oder Vorlagepflichten und Maßgaben
282 betreffend das Zeichnungsrecht ebenso geeignet wie verbindliche Zielabsprachen zwischen der
283 Genehmigungsbehörde und dem Antragsteller.

² Industrial Emissions Directive (IED)

284 2.4 Die Kommission schlägt vor, die inhaltlichen, organisatorischen und technischen Grundsätze der
285 Statistik zu überarbeiten. In diesem Zusammenhang empfiehlt es sich, gemeinsam mit den
286 beteiligten Behörden:

- 287 • den Umfang erforderlicher Daten sowie die Häufigkeit und den Inhalt der daraus zu erstellenden
288 Auswertungen zu überprüfen,
- 289 • die Einführung der Elektronischen immissionsschutzrechtlichen Antragstellung (ELiA) als IT-
290 technische Lösung auch für eine schnelle, unkomplizierte und vollständig automatisierte
291 Datenmeldung zu nutzen und
- 292 • zu prüfen, welche der Daten den Antragstellern bzw. Interessenvertretern stets aktuell
293 zugänglich gemacht werden sollten (z. B. durchschnittliche Bearbeitungsdauer).

294 Diese Arbeiten sollten zudem als Chance genutzt werden, den Austausch zwischen den
295 Immissionsschutzbehörden zu fördern. Nach Auffassung der Kommission geben die
296 Leistungsunterschiede zwischen den unteren Immissionsschutzbehörden ausreichend Anlass dazu,
297 die individuellen Verfahrensabläufe im Zusammenhang mit statistischen Daten zu vergleichen und
298 dadurch Verbesserungspotenziale zu erschließen.

299

300 3. Fachliche Unterstützung der Unternehmen

301 3.1 Die Kommission empfiehlt, Informationsblätter für die häufigsten Antragsverfahren zu erstellen
302 und an möglichst vielen Stellen bekannt zu machen. Dabei sollten Bau- und Immissions-
303 schutzbehörden, die IHKs sowie staatliche und kommunale Wirtschaftsförderungseinrichtungen
304 mitwirken.

305

306 3.2 Aus Sicht der Kommission sollten die IHKs ihre Rolle als Multiplikatoren auf diesem Gebiet weiter
307 verstärken und von der Verwaltung dabei unterstützt werden. Dies kann auch unter Einbeziehung
308 von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus der Verwaltung als Dozenten bei Schulungs- und
309 Informationsveranstaltungen erfolgen. Diese Veranstaltungen können auch regional
310 schwerpunktmäßig entsprechend den vorherrschenden Anlagenarten ausgerichtet sein.

311

312 4. Fortlaufende und frühzeitige Informationen zum konkreten Antragsverfahren

313 4.1 Aus Sicht der Kommission muss die Zusammenarbeit zwischen Antragsteller und Verwaltung
314 noch weiter intensiviert werden. Eine frühzeitige koordinierte Abstimmung des Vorhabens zwischen
315 dem Vorhabensträger, dessen Planungsbüro und der Genehmigungsbehörde noch vor der
316 Antragstellung ist für ein zügiges Verfahren wichtig. Aufgabe der Genehmigungsbehörde ist es, den
317 Antragsteller bei umfangreichen Vorhaben über Verfahrensvarianten und Möglichkeiten der
318 Beschleunigung zu informieren und zu beraten.

319

320 4.2 Nachforderungen – insbesondere mehrfache – können das Verfahren erheblich verlängern. Nach
321 Ansicht der Kommission zeigt sich, dass ein ständiger und unmittelbarer Dialog zwischen
322 Antragsteller und Behörde unumgänglich ist. Durch behördeninterne Kontrollmechanismen ist
323 sicherzustellen, dass Nachforderungen auf das erforderliche Mindestmaß reduziert werden. Anstelle
324 von Nachforderungen im Vorfeld einer Entscheidung sollte in geeigneten Fällen verstärkt das

325 Instrument der Nebenbestimmung im Genehmigungsbescheid genutzt werden.

326

327 4.3 Die Kommission weist darauf hin, dass die Festlegungen des § 7 Abs. 2 der 9. Bundes-
328 Immissionsschutzverordnung (BImSchV) einzuhalten sind, wonach die Genehmigungsbehörde nach
329 formaler Vollständigkeit der Unterlagen den Antragsteller über die voraussichtlich zu beteiligenden
330 Behörden und den geplanten zeitlichen Ablauf des Genehmigungsverfahrens zu unterrichten hat.
331 Soweit erforderlich, sollte im Rahmen der Fachaufsicht eine einheitliche Umsetzung der durch das
332 Gesetz vorgesehenen Verfahrensweise überprüft und eingefordert werden.

333

334 5. Unterstützende personalwirtschaftliche Maßnahmen

335 5.1 Um die erforderliche Fachkompetenz neuer Mitarbeiter möglichst effizient zu erreichen,
336 empfiehlt die Kommission für technisch und naturwissenschaftlich gebildetes Personal verbindlich
337 ein berufsbegleitendes Traineeprogramm oder Referendariat einzuführen. Dieses sollte auf die
338 technische und naturwissenschaftliche Ausbildung aufbauen und die grundlegenden verwaltungs-
339 und fachrechtlichen Kenntnisse und deren praktische Anwendung in der Verwaltung umfassend
340 vermitteln. Gleichzeitig wird das für die Umsetzung des Umweltrechts unabdingbare
341 fachübergreifende Verständnis gestärkt. Die weitaus meisten Bundesländer qualifizieren ihre neuen
342 Mitarbeiter in der Umweltverwaltung auf diese Weise, damit diese als kompetente Partner der
343 Wirtschaft agieren können.

344 Bereits heute ist der Freistaat Sachsen am Übereinkommen zur Errichtung des Oberprüfungsamts für
345 das technische Referendariat mit Sitz in Bonn beteiligt. Diese Beteiligung sollte aus Sicht der
346 Kommission genutzt werden, beispielsweise in Kooperation mit dem Bundesland Sachsen-Anhalt ein
347 Referendariat/Traineeprogramm für den Umweltbereich aufzubauen und die bereits dort
348 bestehende Ausbildungsordnung zu übernehmen. Entsprechende Ausbildungsgänge wären auch für
349 den gehobenen technischen Dienst zu schaffen, was ebenfalls in Kooperation mit anderen
350 Bundesländern geschehen könnte. Aus Sicht der Kommission sollte geprüft werden, ob bestehende
351 Strukturen auch für Zwecke der Weiterbildung und Qualifikation des ingenieurtechnischen Personals
352 genutzt werden können.

353 5.2 Gleichfalls ist es wichtig, verwaltungstechnisch ausgebildetes Personal naturwissenschaftlich-
354 technisch zu qualifizieren. Dies ist insbesondere über die Verbesserung von
355 Fortbildungsmöglichkeiten abzusichern.

356 5.3 Um für den öffentlichen Dienst in Anbetracht des bevorstehenden Fachkräftemangels
357 qualifizierte Ingenieure und Naturwissenschaftler zu gewinnen und zu halten, bedarf es einer im
358 Fremdvergleich attraktiven Bezahlung. Aus Sicht der Kommission ergeben sich Zweifel, ob der
359 gegenwärtige Stellenkegel der Landratsämter dies ermöglicht.

360 5.4 Zudem müssen auch berufliche Entwicklungsmöglichkeiten vorhanden sein. Die Möglichkeit von
361 Fachkarrieren in der LDS sollte in entsprechenden Personalentwicklungskonzepten eröffnet werden.
362 Die Kommission empfiehlt, beispielsweise die Notwendigkeit eines Ressortwechsels als
363 Beförderungsvoraussetzung für technisches/naturwissenschaftliches Fachpersonal zu überprüfen.

364

365 **f. Management Summary Verfahren im Radwege- und Straßenbau**

366

367 **Prolog**

368 Die Planung von Verkehrsvorhaben erfolgt in einem gestuften Planungs- und Zulassungsverfahren.
 369 Der sog. iterative Planungsprozess (vgl. Abbildung) ist dabei durch ein mehrfaches Wiederholen
 370 ähnlicher Handlungen mit zunehmender Detaillierung und phasenweiser Genehmigung
 371 gekennzeichnet.



372

373 **Abb. 1**

374 In dem Prozess zwischen großräumigen Voruntersuchungen und kleinräumiger Ausführungsplanung
 375 stellt das ursprünglich als Schwerpunkt identifizierte öffentlich-rechtliche Genehmigungsverfahren
 376 (Planfeststellungsverfahren) nur einen, wenn auch sehr wichtigen, Baustein dar. Aufgrund der
 377 Einlassungen durch Sachverständige und Kommissionsmitglieder entschloss sich die Kommission, den
 378 gesamten iterativen Planungsprozess einer näheren Betrachtung zu unterziehen.

379 Im Freistaat Sachsen liegt die Zuständigkeit für die Planung und den Bau von Bundes- und
 380 Staatsstraßen in der Regel beim Landesamt für Straßenbau und Verkehr (LASuV), das aus einer
 381 Zentrale und fünf Niederlassungen besteht. Für die kommunalen Straßen sind die Landkreise sowie
 382 die Städte und Gemeinden zuständig. Je nach ihrer Funktion werden Radwege von allen
 383 Baulastträgern geplant und gebaut. Planfeststellungsbehörde ist in der Regel die LDS.

384 Trotz verschiedener Initiativen zur Beschleunigung auf Bundes- und Landesebene vergehen zwischen
 385 Planungsbeginn und Baufreigabe in der Regel viele Jahre, oft sogar Jahrzehnte. Ausgeprägten
 386 Bemühungen um Planungsbeschleunigung wirken mindestens ebenso starke Entwicklungen
 387 entgegen. Dabei handelt es sich beispielsweise um stetig steigende rechtliche Anforderungen, einen

388 immer komplexeren Verwaltungsvollzug oder zunehmende Schwierigkeiten bei der Gewinnung
389 erforderlicher Fachkräfte.

390 Dauern einzelne Planungsstufen des iterativen Planungsprozesses, u. a. auch durch vorgesehene
391 Prüf- und Genehmigungsschritte, zu lang, treten erhebliche zeitliche Verzögerungen dadurch ein,
392 dass bereits abgeschlossene (Teil-)Planungen veralten und wiederholt werden müssen. Dadurch
393 verlängert sich die Umsetzungsdauer von Verkehrsvorhaben nicht nur um Jahre, sondern sie
394 verteuern sich auch erheblich.

395 **Evaluierungsergebnis**

396 1) Planungsverfahren

397 Straßen und Radwege erschließen Regionen und verbinden Menschen. Sie gewährleisten, dass wir
398 schnell unseren Arbeitsplatz erreichen, dass Güter pünktlich ihren Bestimmungsort finden oder
399 jedermann per Fahrrad Sachsen erfährt. Die Realisierung von entsprechenden Verkehrsprojekten
400 benötigt Zeit. Aus Sicht vieler Betroffener zu viel und zunehmend mehr Zeit.

401 Die Kommission kommt in einer Gesamtschau des Planungsprozesses zu dem Ergebnis, dass aktuelle
402 Planungszeiträume zumindest teilweise durch Maßnahmen verkürzt werden können, die im
403 Ermessen des Freistaates Sachsen stehen.

404 Bei der Befassung mit den Entwicklungen der vergangenen Jahre wurde deutlich, dass auf sich
405 ändernde Rahmenbedingungen durchaus reagiert wurde. Dabei wurde jedoch ein erkennbar
406 deutlicher Schwerpunkt auf die Effektivität des Verfahrens gelegt. Dem Ziel folgend, die Dinge richtig
407 zu machen, wurden zunehmend (personelle) Ressourcen in verfahrensbegleitende Arbeiten oder
408 Prüfprozesse gelenkt. Dies reduzierte die Effizienz der sächsischen Straßenbauverwaltung.

409 Die Kommission hat Zweifel daran, dass die derzeitige Zuständigkeitsverteilung innerhalb der
410 Straßenbauverwaltung schnelle Abläufe fördert. Der dreistufige Verwaltungsaufbau und das
411 Hinzutreten von Dienstleistern außerhalb der (Kern-)Verwaltung (z. B. LIST GmbH, DEGES GmbH)
412 lassen vielmehr befürchten, dass unnötige Doppelstrukturen bestehen, die darüber hinaus wiederum
413 einer Koordinierung bedürfen. Das Ziel, der Straßenbauverwaltung vor Ort ein Gesicht zu geben,
414 kann nach Einschätzung der Kommission am besten durch einen Kompetenzzuwachs in den
415 Niederlassungen erreicht werden.

416 Im Bereich der Straßenbaulastträger erschweren die große Anzahl von Prüfebene und Prüfschritten
417 und die inhaltlichen Anforderungen an Ausschreibungen die Planung und binden dort Personal, das
418 für die Planung nicht mehr zur Verfügung steht.

419 Planungsprozesse im Verkehrswegebau erfordern ein vielseitiges, umfangreiches, rechtliches und
420 technisches Fachwissen. Gelingt es der sächsischen Straßenbauverwaltung nicht, dieses in Form von
421 Fachpersonal in ausreichendem Umfang vorzuhalten, wird die Fehlerquote bei Planungen mit den
422 bereits genannten Konsequenzen steigen. Planungsprozesse sind heute davon gekennzeichnet, dass
423 in erheblichem Umfang externe Dienstleistungen in Anspruch genommen werden müssen. Die
424 gebotene Begleitung dieser Dienstleister durch die Verwaltung erfordert ihrerseits Fachwissen und
425 eigene praktische Erfahrungen. Mit einer im Freistaat Sachsen kaum mehr messbaren
426 Eigenplanungsquote dürfte dies zunehmend seltener gewährleistet sein. Hier gilt es gegenzusteuern
427 und landeseigenes Personal verstärkt auch für eigene Planungen einzusetzen. Anstehende

428 Verkehrsinfrastrukturprojekte im Zuge des Ausstiegs aus der Braunkohle bieten einen guten Anlass,
429 diese Kompetenzen wieder aufzubauen.

430 Auch zeigt sich, dass die Möglichkeiten des Haushalts nicht ausreichen bzw. nicht optimal genutzt
431 werden und dadurch Planungsvorhaben zunehmend eingeschränkt werden. Bereits zu Beginn des
432 Jahres 2019 ist absehbar, dass fehlende freie Haushaltsmittel dazu führen werden, dass von einigen
433 Niederlassungen keine neuen Maßnahmen begonnen werden können.

434 Mit Sorge wird auch die Entwicklung im Bereich des kommunalen Straßenbaus gesehen. Auch hier
435 bedarf es Veränderungen, die durch die Kommission aufgezeigt werden.

436 Die Kommission sieht die Gefahr, dass ohne nachhaltige und grundlegende Veränderungen
437 zunehmend weniger Straßen und Radwege im Freistaat Sachsen gebaut werden.

438

439 2) Planfeststellungsverfahren

440 Die Komplexität der Rechtsprechung und der Gesetzgebung besonders im (europäischen)
441 Umweltrecht nimmt ständig zu. Dies führt zu hohen inhaltlichen Anforderungen an die
442 Straßenbaulastträger und die Genehmigungsbehörde in der LDS. Damit verbunden ist eine stetig
443 steigende Verfahrensdauer. Die Untersuchung der Verfahrensabläufe, der rechtlichen Grundlagen
444 und der statistischen Daten belegt diese Annahme.

445 Hervorzuheben ist, dass in der LDS die Zahl der bearbeiteten Verfahren pro Mitarbeiter inzwischen
446 im zweistelligen Bereich liegt und keinerlei personelle Reserven mehr bestehen, um auf
447 unvorhergesehene Entwicklungen zu reagieren.

448 Der Freistaat Sachsen hatte sich in den vergangenen Jahren auf dem Gebiet der Genehmigung von
449 Infrastrukturvorhaben stets eine kürzere Verfahrensdauer als in anderen Bundesländern zu Gute
450 gehalten. Dieser Standortvorteil ist durch die stetig steigende Verfahrensdauer verloren gegangen.

451 Daher müssen aus Sicht der Kommission quantitative und qualitative Personalengpässe in der LDS
452 abgebaut werden. Dies stellt einen wesentlichen Baustein dar, um im Freistaat Sachsen erneut zu
453 kurzen Verfahrensdauern zu gelangen, eine hohe Qualität der Entscheidungen sicherzustellen und so
454 die Entwicklung der Infrastruktur zu fördern.

455 Die Kommission verkennt dabei nicht, dass die Rechtslage komplex ist. Insbesondere sind Mensch
456 und Umwelt zu schützen, wo unvermeidliche Eingriffe dies erforderlich machen. Aufgabe der
457 Planfeststellungsbehörde in der LDS wird es daher sein, auch bei qualitativ hochwertiger Umsetzung
458 von Fachrecht die Verfahrensdauer zu reduzieren, gleichzeitig aber auch die Belastungen der
459 Mitarbeiter spürbar zu senken.

460 Ein wichtiger Baustein für eine spürbare Reduzierung der Verfahrensdauer kann dabei eine
461 Novellierung des Sächsischen Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (SächsUVP) sein,
462 die sicherstellt, dass nicht automatisch jede Straßenkategorie des Sächsischen Straßengesetzes

463 (SächsStrG) - von der Staatsstraße bis zur sonstigen öffentlichen Straße wie Radwege aber auch
464 bereits Wanderwege - durch einen räumlichen Bezug UVP³-pflichtig wird.

465 Ferner sollte das SächsStrG so überarbeitet werden, dass weitere Beschleunigungsmöglichkeiten im
466 Planfeststellungsverfahren geschaffen werden. Beispielhaft wäre ein Stichtag für die anzuwendende
467 Sach- und Rechtslage sowie den Stand von Wissenschaft und Technik bei
468 Planfeststellungsbeschlüssen wünschenswert.

469 **Handlungsempfehlungen**

470 1) Planungsverfahren

471 Die Kommission kommt zu dem Ergebnis, dass Handlungsbedarfe für den Freistaat Sachsen
472 insbesondere bezüglich folgender Themen bestehen:

- 473 1.1 Überprüfung verwaltungsinterner Vorgaben,
- 474 1.2 Grundlegende Prozessveränderungen anstoßen,
- 475 1.3 Zuständigkeiten, Aufgabenabgrenzung und Verwaltungsaufbau prüfen und verändern,
- 476 1.4 Personalausstattung der Planungsbereiche des LASuV stärken und Eigenplanung fördern,
- 477 1.5 Flexiblere Finanzierung staatlichen Straßenbaus,
- 478 1.6 Erleichterung kommunalen Straßenbaus und
- 479 1.7 Sonstige Maßnahmen.

480

481 **1.1 Verwaltungsinterne Vorgaben**

482 1.1.1 Die Kommission empfiehlt, Vollzugshinweise und Erlasse mit Auswirkungen auf
483 Planungsvorhaben im Verkehrsbereich unter besonderer Berücksichtigung ihrer Auswirkungen auf
484 den Vollzug auf das Mindestmaß zu beschränken. Dazu gehört auch, bestehende Erlasse
485 kontinuierlich und konsequent auf ihre Aktualität sowie Erforderlichkeit zu überprüfen und ggf.
486 aufzuheben. Das trifft auf alle mit dem Straßenplanungs- und Genehmigungsprozess befassten
487 Behörden, insbesondere auch die Umweltverwaltung auf allen Verwaltungsebenen, zu. Ziel sollte
488 zudem sein, eine Übersicht über den geltenden Bestand an Regelungen zu erarbeiten und dann
489 fortlaufend aktuell zu halten.

490 1.1.2 Die Kommission empfiehlt, die verwaltungseigenen Vergaberegeln auf die gesetzlichen
491 Anforderungen zu reduzieren.

492

493 **1.2. Prozessveränderungen**

494 1.2.1 Die Kommission empfiehlt, die Leistungsphasen soweit möglich zeitgleich zu beauftragen und
495 ineinander zu verschränken, um Planungsbeschleunigungseffekte zu erzielen. Beispielsweise könnten
496 bei Projekten mit wenig Betroffenheiten Vor-, Entwurfs- und Genehmigungsplanung überlappend
497 bearbeitet werden.

³ Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)

498 1.2.2 Die Kommission empfiehlt, den Prozess bei Staatsstraßen analog dem Verfahren bei
499 kommunalen Vorhaben zu gestalten. Auch bei Projekten über einem Investitionsvolumen von 1,5
500 Mio. Euro wird nach Vorliegen des Baurechts eine vereinfachte fachliche Prüfung und ein
501 Projektfinanzierungsantrag (Analogie zu Einzelfallförderung – RL KStB⁴ Teil A) für ausreichend
502 gehalten.

503 Für Erhaltungsmaßnahmen (Analogie zu Pauschalförderung – RL KStB Teil B) und für Planungsmittel
504 sollten Budgets in einer Höhe bestehen, die eine Erreichung der Ziele der Erhaltungsstrategie
505 sicherstellen.

506 1.2.3 Bei Bundesstraßen sollten die Länder wesentliche Prozessvereinfachungen, insbesondere
507 durch eine Reduzierung der Projektabstimmungen, gegenüber dem Bund im Rahmen einer
508 Bundesratsinitiative anstreben.

509 1.2.4 Die Kommission empfiehlt, zur Sicherstellung eines effizienteren Planungsablaufs
510 Fachverantwortliche für bestimmte Aufgabenbereiche (z. B. Umweltschutz, Baugrund,
511 Verkehrsprognose) zu etablieren und in einem adäquaten Maß Eigenplanungen zu erstellen. Die
512 Kommission schließt sich der Empfehlung des Innovationsforums für Planungsbeschleunigung an,
513 besonders bei Großprojekten frühzeitig ein interdisziplinäres Planungsteam zu bilden. Die Planung
514 wird dabei in regelmäßig stattfindenden Besprechungen zwischen den Planungsbeteiligten und den
515 Genehmigungsbehörden abgestimmt.

516 1.2.5 Die Kommission empfiehlt die Zusammenführung der kreiseigenen und fachbehördlichen
517 Datenbanken zu einer landesweiten Datenbank, in der alle relevanten Kartier- und Artendaten aus
518 Erhebungen über Metadaten abrufbar sind und schließt sich damit der entsprechenden Empfehlung
519 des Abschlussberichts des Innovationsforums Planbeschleunigung an. Sie sollten für Natura 2000-
520 Gebiete auch die jeweiligen Stammdatenblätter und eine Zusammenstellung durchgeführter Projekte
521 mit Einfluss auf das jeweilige Gebiet enthalten sowie die zugehörigen FFH⁵-Verträglichkeitsprüfungen
522 bzw. Vorprüfungen bereitstellen.

523

524 1.3. Zuständigkeiten, Aufgabenabgrenzung und Verwaltungsaufbau

525 1.3.1 Die Kommission empfiehlt eine Stärkung der LASuV-Niederlassungen in den Bereichen
526 Planung, Bau, Vergabe, sowie Finanzierungs- und Personalverantwortung. Den Niederlassungen
527 sollte dabei die vollständige Kompetenz in den Bereichen Planung, Finanzierung und
528 Personalverantwortung obliegen. Die Niederlassungen sind daher im Verhältnis zur Zentrale auch
529 personell zu stärken. Sollte der Umfang in der LASuV-Zentrale verbleibender Aufgaben die derzeitige
530 Struktur nicht rechtfertigen, muss die Aufbauorganisation angepasst werden.

531

532 1.3.2 Aus Sicht der Kommission sollte die Abgrenzung beziehungsweise die Zusammenarbeit
533 zwischen der LISt GmbH und dem LASuV kritisch geprüft werden. Unabhängig davon sollen die
534 jeweiligen Kernkompetenzen definiert und daraus resultierende Zuständigkeiten eingehalten

⁴ Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr für die Förderung von Straßen- und Brückenbauvorhaben kommunaler Baulastträger (RL KStB)

⁵ Fauna-Flora-Habitat (FFH)

535 werden. Dabei darf auch eine Integration dieser Einrichtung in das LASuV nicht ausgeschlossen
536 werden.

537

538 1.4. Personalausstattung und Eigenplanung

539 1.4.1 Die Kommission empfiehlt, eine so ausreichende Personalausstattung vorzuhalten, dass

540 a) eine effektive und effiziente Aufgabenteilung zwischen beauftragten Dritten und der Verwaltung
541 sichergestellt ist,

542 b) eine Spezialisierung durch Benennung von Fachverantwortlichen möglich wird,

543 c) eine Bildung von Planungsgruppen für wichtige Großprojekte erfolgen kann,

544 d) eine adäquate Eigenplanungsquote im unteren zweistelligen Prozentbereich erreicht wird und

545 e) eine Rückübertragung von Aufgaben von der DEGES GmbH gelingt.

546 Welche Personalausstattung dem aufgabenbezogenen Bedarf entspricht, sollte einheitlich und
547 praxisorientiert durch Personalbedarfsanalysen ermittelt und in einem Personalplanungskonzept
548 festgeschrieben werden.

549 Um für die Straßenbauverwaltung in Anbetracht des bevorstehenden Fachkräftemangels
550 qualifiziertes Personal zu gewinnen und zu halten, bedarf es einer im Fremdvergleich attraktiven
551 Bezahlung. Aus Sicht der Kommission ergeben sich Zweifel, ob die derzeit möglichen Entgeltgruppen
552 für Absolventen der Hochschulen und Universitäten ausreichend attraktiv sind.

553 1.4.2 Die Kommission empfiehlt in den vom Ausstieg aus der Braunkohle betroffenen
554 Planungsregionen Westsachsen und Oberlausitz mit dem Aufbau landeseigener
555 Planungskompetenzen für die anstehenden Infrastrukturmaßnahmen „Straße“ zu beginnen. Hierzu
556 sollte ein Pilotprojekt initiiert werden.

557

558 1.5. Finanzierung staatlicher Straßenbau

559 1.5.1 Die Kommission vertritt die Auffassung, dass Planungsmittel für Staatsstraßen in
560 bedarfsgerechtem Umfang im Haushalt veranschlagt und frühzeitig zur Verfügung gestellt werden
561 müssen. Die Bedarfsermittlung sollte sich an den Erfahrungswerten vergangener Jahre unter
562 Beachtung von auslaufenden Sondereffekten (z. B. EFRE-Programmen) orientieren.

563 Parallel sollte die Verwendung von Budgets geprüft werden, um bei Bedarf zeitnah und flexibel
564 reagieren zu können.

565 1.5.2 Die Kommission empfiehlt eine Erhöhung des Umfangs von Verpflichtungsermächtigungen
566 betreffend Planungsmittel, um neue Planungsleistungen kontinuierlich beauftragen zu können. Es
567 sollte eine Größenordnung von 60 bis 70 Prozent des Haushaltsmittelansatzes des Vorjahres
568 angestrebt werden. Zudem sollten Verpflichtungsermächtigungen für einen 5-Jahreszeitraum
569 ermöglicht werden.

570 1.5.3 Die Kommission vertritt die Auffassung, dass Baumittel für Staatsstraßen frühzeitig am
571 Jahresanfang und in bedarfsgerechtem Umfang den Niederlassungen zur Verfügung stehen sollten.

572 Der Ablauf der Mittelbereitstellung an die verbrauchenden Fachbereiche (LASuV) sollte überprüft
573 und optimiert werden.

574 1.5.4 Aus Sicht der Kommission sollte bei der Haushaltsplanung eine Übersteuerung der zunächst
575 nur rechnerisch ermittelten Bedarfsplanungen betreffend Staatsstraßen um 10 bis 20 Prozent
576 vorgesehen werden. Zur Risikominimierung sollte sodann ein sogenannter Swing (monetäre
577 Verfügungsmasse) zur Verfügung stehen.

578 1.5.5 Die Kommission empfiehlt zu prüfen, ob Neubauvorhaben von Staatsstraßen künftig mittels
579 einer eigenständigen Projektfinanzierung im Staatshaushalt abgebildet werden können. Dadurch
580 würden Neubauvorhaben von Ausbau- und Erhaltungsmaßnahmen haushalterisch entkoppelt und
581 einzeln in die Haushaltsplanung eingestellt. Die Umstellung auf eine solche Lösung erscheint
582 geeignet, Planungs- und Realisierungssicherheit für große Straßenbauprojekte zu gewährleisten.

583 1.5.6 Die Kommission empfiehlt eine Erhöhung des Umfangs von Verpflichtungsermächtigungen
584 betreffend Baumittel, um neue Bauleistungen kontinuierlich beauftragen zu können. Es sollte eine
585 Größenordnung von 60 bis 70 Prozent des Haushaltsmittelansatzes des Vorjahres angestrebt
586 werden.

587

588 1.6. Erleichterung kommunalen Straßenbaus

589 1.6.1 Die Kommission empfiehlt für den Bereich kommunaler Straßenbau, die Abläufe so zu
590 gestalten, dass durch die Fördermittelstelle bereits ab Januar bewilligt wird, um die Verwendung
591 noch im Haushaltsjahr zu ermöglichen und umfangreiche Übertragungen unverbraucher Mittel zu
592 vermeiden. Für größere Maßnahmen müssen ausreichend Verpflichtungsermächtigungen in den
593 Folgejahren zur Verfügung stehen. Die Bewilligung von Fördermitteln nach RL KStB Teil A sollte im
594 Lichte der negativen Erfahrungen des Jahres 2018/2019 kritisch geprüft werden.

595 1.6.2 Die Kommission empfiehlt für den Bereich kommunaler Straßenbau, förderunschädliche
596 Maßnahmebeginne zu ermöglichen, um Ausschreibungsverfahren parallel zur Bearbeitung des
597 Förderverfahrens tätigen zu können bzw. vorgezogene Leistungen zu beauftragen.

598 1.6.3 Die Kommission empfiehlt für den Bereich kommunaler Straßenbau, die Harmonisierung von
599 Fördermitteln (u. a. ÖPNV, Straßenbau, Infrastruktur) zu prüfen und umzusetzen. Ggf. sind
600 Regelungen zu schaffen, die eine Konzentrationswirkung auf unterschiedliche Förderverfahren
601 erzeugen. Für diese Maßnahmen sollen, ähnlich wie bei Kreuzungsmaßnahmen mit der Bahn,
602 Prioritäten durch die Fördermittelstellen gesetzt werden. Die Fördermittelvergabe für alle
603 straßenbaulichen Maßnahmen sollte (wieder) bei der LDS konzentriert werden. Erforderliche
604 personelle Kapazitäten müssen überführt werden.

605 1.6.4 Die Kommission empfiehlt für den Bereich kommunaler Straßenbau, eine Pauschalierung auch
606 für die Mittel des Teil A der RL KStB zu prüfen. Auf ausreichenden Planungsvorlauf für die Kommunen
607 ist dabei zu achten.

608 1.6.5 Die Kommission empfiehlt für den Bereich kommunaler Straßenbau, im Rahmen der
609 Haushaltsplanung eine Bedarfsabfrage an die Kommunen für einen Zeitraum von fünf Jahren zu

610 stellen, um seitens des Landes haushalterische Vorsorge für Förderbeträge ab 10 Mio. Euro treffen zu
611 können.

612

613 1.7. Sonstige Maßnahmen

614 1.7.1 Komplizierte wasserrechtliche Verfahren (EU-Wasserrahmenrichtlinie) können bei
615 straßenbegleitenden Gewässern die Verfahrensdauer der Straßenbaumaßnahmen erheblich
616 beeinflussen. Die Kommission regt an, diesen Themenkreis einer gesonderten Betrachtung zu
617 unterziehen und erforderliche Änderungen in den maßgebenden Rechtsgrundlagen zu bewirken.

618

619 1.7.2 Aufgrund der Vielfalt der mit dem Radwegebau verbundenen Themen sollte aus Sicht der
620 Kommission dafür eine eigenständige Untersuchung in Erwägung gezogen werden.

621

622 1.7.3 Die Kommission empfiehlt, die ausgewiesenen FFH/SPA⁶-Gebiete im Freistaat Sachsen mit der
623 Zielstellung auf ihre Aktualität zu überprüfen, bestehende negative Einflüsse auf Planungsverfahren
624 zu verringern. Hiermit sollte eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe unter Federführung des SMUL
625 beauftragt werden.

626

627 2) Planfeststellungsverfahren

628 Die Kommission kommt zu dem Ergebnis, dass Handlungsbedarfe für den Freistaat Sachsen
629 insbesondere bezüglich folgender Themen bestehen:

630 2.1 Novellierungen des Sächsischen Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes und des
631 Sächsischen Straßengesetzes zur Verfahrensbeschleunigung,

632 2.2 Konsequente Umsetzung der Digitalisierung auf allen Verwaltungsebenen und

633 2.3 deutliche personelle Stärkung der Planfeststellungsbehörde der LDS.

634

635 2.1 Novellierungen Landesrecht

636 2.1.1 Die Kommission empfiehlt, § 3 SächsStrG und das SächsUVPG so zu überarbeiten, dass alle
637 Straßenkategorien bei lediglich räumlichem Bezug zu FFH-/SPA-Gebieten nicht automatisch einer
638 UVP-Pflicht unterliegen. Die Änderung sollte das Ziel haben, dass künftig auch für Staats-, Kreis- und
639 Gemeindestraßen sowie die sonstigen öffentlichen Straßen (Rad- und Wanderwege,
640 Wanderparkplätze etc.) die UVP-Pflicht entfallen kann und damit ein Planfeststellungsverfahren
641 entbehrlich wäre. Dadurch könnte auch im Freistaat Sachsen Baurecht in erheblich größerem
642 Umfang ohne Planfeststellung und Plangenehmigung hergestellt werden.

643 2.1.2 Die Kommission empfiehlt, analog der bundesgesetzlichen Regelung in § 39 SächsStrG die 10-
644 Wochen-Frist für die Klagebegründung einzuführen und soweit erforderlich dafür eine
645 Bundesratsinitiative zur Novellierung der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) zu initiieren. Ferner

⁶ Special Protection Area (SPA); Vogelschutzgebiet

646 sollte der Antrag auf Anordnung des Sofortvollzuges innerhalb einer Frist von einem Monat gestellt
647 und begründet werden müssen, wie es für bestimmte Bundesstraßen und Bundesautobahnen bereits
648 § 17e Abs. 3 Bundesfernstraßengesetz (FStrG) vorsieht. Des Weiteren sollte in § 39 SächsStrG für den
649 Erlass des Planfeststellungsbeschlusses das Ende des Anhörungsverfahrens als Stichtag für die
650 anzuwendende Sach- und Rechtslage sowie den maßgeblichen Stand von Wissenschaft und Technik
651 festgelegt werden.

652

653 2.2. Digitalisierung auf allen Verwaltungsebenen

654 2.2 Die Kommission empfiehlt, die elektronische Akte (VIS.SAX) durchgängig und ausnahmslos in
655 allen Behörden (einschließlich der Ministerien) mandantenübergreifend einzuführen, um
656 Systembrüche zu vermeiden und sicherzustellen, dass behördenübergreifend Schriftgut ausgetauscht
657 und bearbeitet werden kann. Diese Empfehlung gilt für das gesamte Planungsverfahren.

658

659 2.3. Personelle Stärkung | Sonstiges

660 2.3.1 Die Kommission empfiehlt, für Großprojekte den Einsatz von Projektgruppen zu prüfen. Einer
661 Projektgruppe sollen mindestens angehören: Volljuristinnen bzw. Volljuristen und Mitarbeiterinnen
662 bzw. Mitarbeiter aus der Abteilung Umweltschutz und immer zusätzlich aus der LG 1.2 (ehemals
663 mittlerer Dienst) für organisatorische Tätigkeiten. Der federführende Jurist muss in diesen Fällen von
664 weiteren Planfeststellungsverfahren entbunden werden.

665 2.3.2 Die Kommission empfiehlt, den Personalschlüssel pro Planfeststellungsbehörde so anzuheben,
666 dass jeder Verfahrensführer ca. fünf Verfahren bearbeitet. Die mit Mitarbeiterinnen und
667 Mitarbeitern der LG 1.2 besetzte Geschäftsstelle sollte beibehalten und aufgestockt werden, um alle
668 organisatorischen Arbeiten zu erledigen und so die Verfahrensführer zu entlasten.

669 Stellen der LG 2.2 (ehemals höherer Dienst) sollten ausschließlich mit Volljuristinnen und Volljuristen
670 und der LG 2.1 (ehemals gehobener Dienst) mit Absolventinnen und Absolventen der HSF⁷ oder
671 vergleichbarer Einrichtungen des Bundes bzw. anderer Bundesländer besetzt werden, um eine zügige
672 Bearbeitung der Genehmigungsverfahren auch bei steigenden fachlichen Anforderungen
673 sicherzustellen.

674 2.3.3 Die Kommission empfiehlt, die Abteilung Umweltschutz der LDS in den Bereichen Naturschutz,
675 Immissionsschutz und Wasserbau mit Ingenieuren und Biologen deutlich zu verstärken, um
676 hausinterne Prüfungsgruppen bilden zu können und in den Kernkonfliktbereichen mit den
677 Antragsgegnern auf Augenhöhe zu stehen.

678 2.3.4 Die Kommission empfiehlt insbesondere eine deutliche Verstärkung der
679 Planfeststellungsbehörde der LDS mit Volljuristinnen und Volljuristen, um die Bewältigung der stetig
680 steigenden umwelt- und verfahrensrechtlichen Anforderungen an Planfeststellungsverfahren und die

⁷ Hochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege (FH), Fortbildungszentrum des Freistaates Sachsen (HSF)

681 eigene Prozessvertretung zu gewährleisten. Die Personalausstattung muss die umfassende
682 Einarbeitung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sicherstellen.

683 2.3.5 Ferner sollten Diplomverwaltungswirtinnen/Diplomverwaltungswirte FH bzw. LL. B. oder M. Sc.
684 eingestellt werden, da diese insbesondere die kleineren Verfahren und die UVP-Prüfungen sowie
685 -Vorprüfungen gut bewältigen können, um die Volljuristinnen und Volljuristen zu entlasten.

686 2.3.6 Die Verweildauer der Volljuristinnen und Volljuristen sollte mindestens fünf Jahre betragen,
687 um die für die zügige und qualitativ hochwertige Bearbeitung der Planfeststellungsverfahren
688 erforderliche fachliche Qualifikation zu erwerben. Höhere Verweildauern dürfen sich in keiner
689 Laufbahngruppe beförderungsschädlich auswirken, da höhere Standzeiten Erfahrungsträgern den
690 Wissenstransfer ermöglichen.

691 2.3.7 Die Kommission schließt sich der Empfehlung des Abschlussberichts des Innovationsforums
692 Planbeschleunigung an, die Rotation von Personal, z. B. zwischen Vorhabenträger- und
693 Genehmigungsseite, anzustoßen.

694 2.3.8 Im Sächsischen Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (SMWA) sollten wieder
695 regelmäßige Dienstberatungen mit Vorhabenträgern (LASuV, Landkreise, Kreisfreie Städte) und
696 Planfeststellungsbehörden zu aktuellen Rechtsentwicklungen stattfinden.

697

698 **B. Immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren in der Zuständigkeit** 699 **der Landesdirektion Sachsen und der Landkreise bzw. Kreisfreien Städte**

700 **a. Bestandsaufnahme** 701

702 **Bedeutung und Wirkung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren**

703 Das Immissionsschutzrecht ist das zentrale Rechtsgebiet zum Schutz und zur Vorbeugung vor
704 schädlichen Einwirkungen auf Mensch und Umwelt. Das BImSchG verfolgt damit das Ziel, ein hohes
705 Schutzniveau für die Umwelt zu erreichen. Anlagen, die auf Grund ihrer Größe, Beschaffenheit oder
706 ihres Betriebes schädliche Umwelteinwirkungen (u. a. durch Luftschadstoffe, Lärm oder Gefahren
707 durch Störfälle) hervorrufen können, benötigen eine Genehmigung nach dem BImSchG.⁸

708 Immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren sind für die Zulassung eines breiten Spektrums
709 von bedeutsamen industriellen und gewerblichen Betrieben, aber auch für große landwirtschaftliche
710 Anlagen und selbst Spezialfälle, wie Motorsport-Rennstrecken, erforderlich.

711 Die Immissionsschutzbehörden treffen somit Entscheidungen für die Weiterentwicklung
712 bedeutender sächsischer Unternehmensstandorte z. B. der:

- 713 • Automobilindustrie (Porsche, BMW und VW-Werke),
- 714 • Chemie- und Pharmaindustrie (Dow Olefinverbund, Wacker Chemie, Arevipharma),
- 715 • Mikroelektronik (GLOBALFOUNDRIES, Infineon, Bosch),
- 716 • Stahlindustrie (Elbe Stahlwerke Feralpi, Stahlwerke in Freital und Gröditz) und
- 717 • Energieerzeugung (LEAG Kraftwerke in Lippendorf und Boxberg, Stadtwerke).

718 Neben diesen beispielhaft aufgeführten, vorwiegenden Großbetrieben gehört die Mehrzahl der
719 Unternehmen, die immissionsschutzrechtlicher Genehmigungen bedürfen, zu den Klein- und
720 Mittelbetrieben.

721 In Sachsen als traditionellem Industriestandort existiert ein breites Anlagenspektrum. Betrachtet
722 man die Anzahl der nach dem BImSchG genehmigungsbedürftigen Anlagen, dominieren die Betriebe
723 der Energie- und Wärmeversorgung (einschließlich Windkraftanlagen) sowie der Abfallentsorgung,
724 aber auch die Betriebe der Stahl-, Baustoff-, Chemie- und Nahrungsgüterindustrie sowie der
725 Mikroelektronik sind in beträchtlicher Größenordnung vorhanden.⁹

726 Wenngleich der Bestand genehmigungsbedürftiger Anlagen in Sachsen in den letzten zehn Jahren mit
727 ca. 4.200 Anlagen im Wesentlichen konstant geblieben ist, so hat sich doch der Aufwand für deren
728 Genehmigung, Begleitung und Überwachung deutlich erhöht. Ursache dafür sind Novellierungen der
729 Rechtsvorschriften, insbesondere auf Grund der Umsetzung von europäischem Recht:

- 730 • EU-Chemikalienverordnung (CLP-Verordnung; 2009),

⁸ Anlagen unterhalb bestimmter Schwellenwerte bzw. kleinere Anlagen bedürfen keiner immissionsschutzrechtlicher Genehmigung und werden mittels Baugenehmigung zugelassen.

⁹ Vgl. zu branchenspezifischer Anlagenverteilung entsprechend den Kategorien des Anhang 1 der 4. BImSchV Tabelle in Abb. 2.

- 731 • EU-Richtlinie über Industrieemissionen (IE-Richtlinie; 2013)¹⁰,
732 • vereinzelt zusätzliche Aufnahme von Anlagenarten in den Anhang der Verordnung über
733 genehmigungsbedürftige Anlagen - 4. Bundes-Immissionsschutzverordnung (BImSchV; 2000),
734 • Seveso-Richtlinie: insbesondere zusätzliche Genehmigungs- und Anzeigetatbestände sowie
735 zusätzliche Vorschriften zur Öffentlichkeitsbeteiligung über sog. „Störfallrelevante Änderung“
736 (2017).

737 Häufige rechtliche Änderungen bei genehmigungsbedürftigen Anlagenarten erschweren den Vollzug
738 auch deshalb, da diese zu wechselnden Zuständigkeiten zwischen den Verwaltungsebenen führen
739 können.

740 Bei dem sehr anspruchsvollen Genehmigungsverfahren sind vor Errichtung und Betrieb einer Anlage
741 neben dem Immissionsschutz- und Störfallrecht auch

- 742 • sämtliche Belange des Umweltrechtes (u. a. Wasser-, Naturschutz und Abfallrecht),
743 • des Arbeitsschutzes und
744 • des Bauplanungs- und Bauordnungsrechtes

745 in die Prüfung einzubeziehen. Andere wesentliche Zulassungsentscheidungen, insbesondere
746 Baugenehmigungen oder wasserrechtliche Genehmigungen, werden dabei eingeschlossen.
747 Immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren weisen somit eine hohe Komplexität auf und
748 enden in einer Genehmigung, die weit über die baurechtliche Zulassung hinausgeht.

749 Das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren ist durch umfassende spezielle
750 Verfahrensregelungen gekennzeichnet. Genehmigungen sind innerhalb gesetzlich geregelter Fristen
751 zu erteilen. Weniger bedeutsame Anlagen werden in sog. vereinfachten Verfahren – ohne
752 Öffentlichkeitsbeteiligung – genehmigt, während im Übrigen grundsätzlich eine
753 Öffentlichkeitsbeteiligung – sog. förmliches Verfahren – durchzuführen ist.¹¹ Spezielle Anforderungen
754 an die Verfahren werden für störfallrelevante Anlagen auf Grund der eingesetzten gefährlichen
755 Stoffe gestellt.

756 Darüber hinaus ist das Immissionsschutzrecht im Gegensatz zum Baurecht ein dynamisches Recht,
757 d. h. Anlagen und deren Genehmigungen sind laufend an den Stand der Technik anzupassen. Um
758 einen wirksamen Schutz der Bevölkerung und der Umwelt zu erreichen, ist das
759 Immissionsschutzrecht zudem mit umfangreichen Überwachungspflichten ausgestattet. Dies wird
760 durch Eigenkontrolle des Unternehmens und mittels Fremdkontrolle durch die zuständigen
761 Immissionsschutzbehörden sichergestellt.

762 Für besonders umweltrelevante industrielle Anlagen (IED-Anlagen) wurde die EU-Richtlinie über
763 Industrieemissionen (RL 2010/75/EU, Industrial Emissions Directive - IE-Richtlinie) erlassen. Ziel
764 dieser EU-Richtlinie ist es, Verfahrens- und Umweltschutzstandards für industrielle (Groß-)Anlagen in
765 den Mitgliedsstaaten anzupassen und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Mit Umsetzung
766 dieser EU-Richtlinie 2013 in nationales Recht wurden die Anforderungen an das

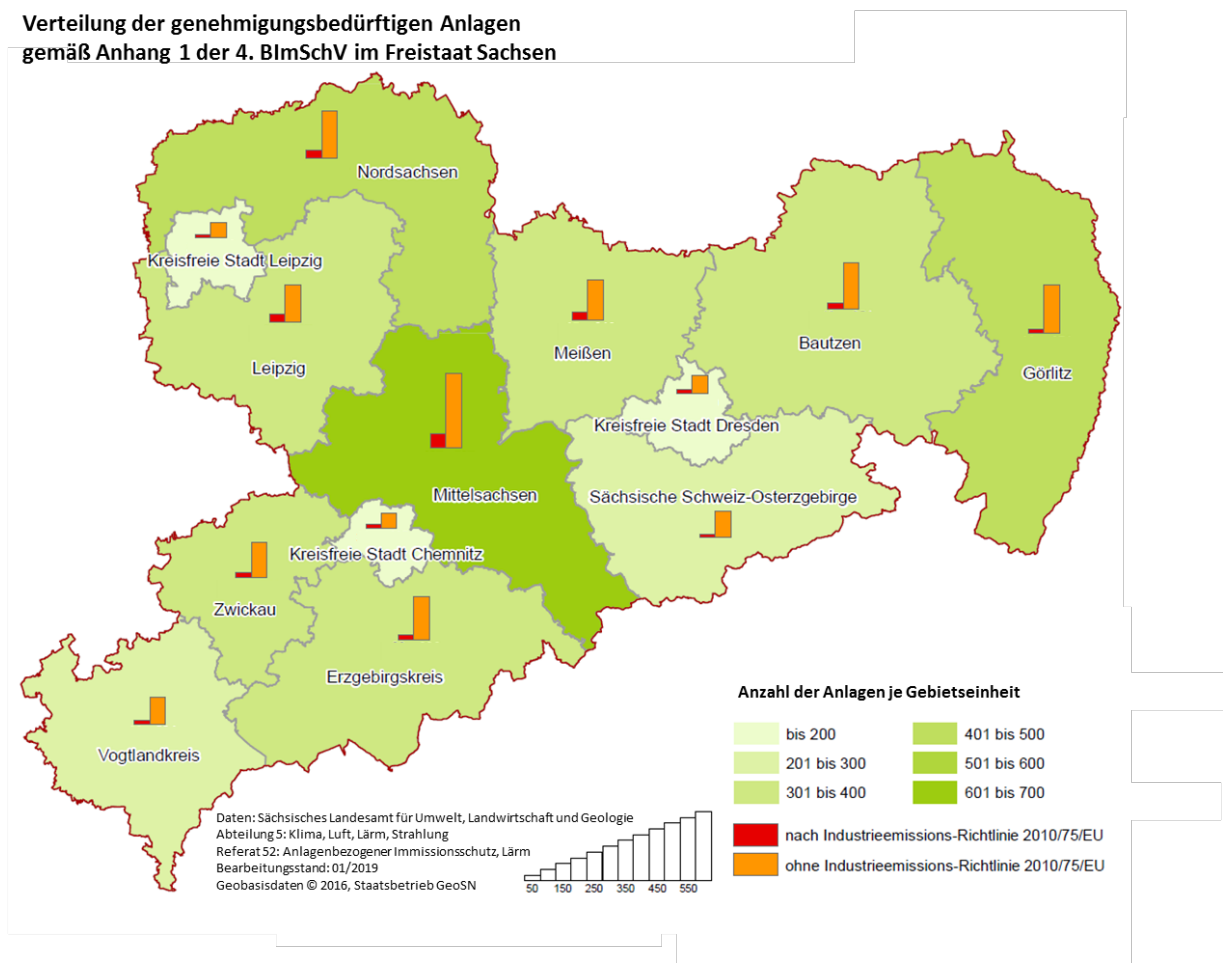
¹⁰ Vgl. hierzu Ausführungen in Tz. B.b.I.

¹¹ Vgl. Prozessdarstellung in Abb. 7.

767 Genehmigungsverfahren sowie die materiellen Standards an diese Anlagenarten deutlich verschärft.
 768 Dazu gehören:

- 769 • verbindliche materielle Vorgaben nach den besten verfügbaren Techniken (BVT) im Einklang
- 770 mit dem Vorsorgeprinzip zur umsichtigen Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen,
- 771 • das System der Umweltinspektionen,
- 772 • Regelungen zum Grundwasser- und Bodenschutz einschließlich entsprechender
- 773 Nachsorgepflichten und
- 774 • ein breiterer Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen über die Anlagen.

775 Bundesweit unterfallen derzeit ca. 9.000 Anlagen der IE-Richtlinie. In Sachsen betrifft dies 594
 776 Anlagen¹². Die Verteilung dieser Anlagen in den einzelnen Landkreisen und Kreisfreien Städten
 777 Sachsens und das Mengenverhältnis zu den übrigen Anlagen sind in der Karte in Abb. 1 dargestellt.



778 **Abb. 2**
 779

780 **IHK-Umfrage „Standortfaktor immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren“ und**
 781 **Forderungen der Wirtschaft**

782 Bereits im Jahr 2000 haben die sächsischen IHKs eine Unternehmensbefragung zum Thema
 783 „Umweltrechtliche Genehmigungsverfahren in Sachsen“ durchgeführt und veröffentlicht. Der

¹² Stand 31. Januar 2019.

784 Schwerpunkt lag auf Verfahrensablauf, Zeitbedarf sowie Verhalten von Antragstellern und Behörden.
785 In der Folge gelang es, im Rahmen der Umweltallianz Sachsen zu substantiellen Verbesserungen
786 sowohl auf Seiten der Umweltbehörden als auch auf Seiten der Antragsteller zu kommen, die im
787 Wesentlichen bis zu den Strukturreformen der Umweltverwaltung ihre Wirkung entfalteten.

788 Seit Ende 2013 häuften sich aus dem Kreis der sächsischen IHK-Mitglieder wieder Hinweise auf
789 Probleme bei immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren. Die Beratungspraxis in den
790 sächsischen IHKs ließ vermuten, dass sich die Verfahren schwieriger gestalten, nachdem im Jahr 2008
791 im Zuge von Strukturreformen in der Umweltverwaltung Zuständigkeiten überwiegend
792 dezentralisiert und auf Landratsämter und Kreisfreie Städte verlagert wurden. Eine nicht
793 repräsentative Blitzumfrage der IHK Dresden bei den Betreibern von IED-Anlagen im Januar 2014
794 bestätigte diesen Befund vor allem für kleine und mittelständische Unternehmen (KMU).

795 Um auf einer soliden Datenbasis von Unternehmermeinungen eine Position der sächsischen IHKs zu
796 bilden und in der Folge gegenüber der Politik des Freistaates Sachsen zu vertreten, wurde im Jahr
797 2015 eine sachsenweite Umfrage durchgeführt. Der Fragebogen entstand in fachlicher Abstimmung
798 mit dem Referat „Anlagenbezogener Immissionsschutz“ des Sächsischen Staatsministeriums für
799 Umwelt und Landwirtschaft (SMUL), um eine Akzeptanz der Ergebnisse auf beiden Seiten sicher zu
800 stellen. Im Rahmen der Umfrage wurden alle 627 Betreiber von genehmigungsbedürftigen Anlagen
801 angeschrieben, die seit 2008 eine Neu- oder Änderungsgenehmigung nach BImSchG beantragt
802 haben; die Rücklaufquote betrug 17 Prozent. Der Ergebnisbericht ist im Internet¹³ verfügbar.

803 Die Ergebnisse der Befragung und eines sich anschließenden Expertenworkshops decken sich mit den
804 Beratungserfahrungen der IHKs und sind ein deutliches Warnsignal. 60 Prozent der Unternehmen,
805 die die Umfrage beantwortet haben¹⁴, empfinden die Genehmigungszeiten als zu lang. Mehr als die
806 Hälfte konstatieren eine sich zunehmend verschlechternde Personalausstattung in den Behörden.
807 Jeder Zweite beklagt abnehmenden technischen Sachverstand, insbesondere in Bezug auf die
808 unternehmerische Praxis. Die wachsende Unzufriedenheit mit den Genehmigungsverfahren für
809 Industrieanlagen betrifft alle Beteiligten: Antragsteller, Behördenmitarbeiter und Ingenieurbüros, die
810 als externe Sachverständige die Genehmigungsverfahren begleiten.

811 Zügige Genehmigungsverfahren sind ein wichtiger Standortfaktor im internationalen Wettbewerb.
812 Der Freistaat Sachsen wendet erhebliche Mittel auf, um Innovationen in der Wirtschaft zu fördern
813 und ist auf diesem Gebiet sehr erfolgreich. Wenn es dann aber gilt, die innovativen Produkte oder
814 Technologien in die Praxis umzusetzen, werden die unternehmerischen Anstrengungen zu oft durch
815 unnötig langwierige Genehmigungsverfahren ausgebremst.

¹³ Vgl. www.dresden.ihk.de/genehmigungsverfahren.

¹⁴ Das entspricht rund 60 Unternehmen.

816 **b. Evaluation**

817 **I. Rahmenbedingungen**

818

819 **Vorgaben durch bundesrechtliche Regelungen**

820 Das BImSchG und insbesondere die dazu ergangene Verordnung über genehmigungsbedürftige
821 Anlagen - 4. BImSchV bestimmen die Anlagenarten, die genehmigungsbedürftig sind.

822 Die immissionsschutzrechtliche Genehmigung wurde vom Gesetzgeber mit einer
823 Konzentrationswirkung ausgestattet, d. h. die Genehmigung schließt die meisten anderen für die
824 Anlage erforderlichen behördlichen Entscheidungen ein (z. B. Bau-, Emissions-, wasserrechtliche
825 Genehmigung, Dampfkesselerlaubnis).

826 Bei der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung handelt es sich um eine gebundene Entscheidung.
827 Bei Vorliegen der formellen und materiellen Voraussetzungen muss die Genehmigung erteilt werden.
828 Der Behörde steht – anders als im Planfeststellungsverfahren – kein Ermessen zu. Zudem ist die
829 Genehmigung zur Beschleunigung der Verfahren innerhalb gesetzlich geregelter enger Fristen zu
830 erteilen.

831 Für das Genehmigungsverfahren gibt es umfassende spezielle Verfahrensregelungen. Für den
832 Verfahrensablauf sind Entscheidungen über die Art des Verfahrens (förmliches Verfahren oder
833 vereinfachtes Verfahren) sowie über die Notwendigkeit einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)
834 bedeutsam.

835 Ob das Genehmigungsverfahren grundsätzlich mit oder ohne Öffentlichkeitsbeteiligung zu führen ist,
836 richtet sich im Wesentlichen nach den Regelungen der 4. BImSchV.

837 Wesentliche Veränderungen einer Anlage sind in zwei verschiedenen Verfahrensarten zu führen:

- 838 • mit Öffentlichkeitsbeteiligung,
839 • ohne Öffentlichkeitsbeteiligung, soweit nachteilige Auswirkungen nicht zu besorgen sind.

840 Darüber hinaus gibt es das Instrument des Anzeigeverfahrens.¹⁵ Hier hat der Antragsteller relevante
841 Änderungen anzuzeigen und die Behörde hat über die Notwendigkeit eines Genehmigungsverfahrens
842 zu entscheiden.

843 Das Immissionsschutzrecht ist zudem mit umfangreichen Überwachungsvorschriften ausgestattet.
844 Das System der Umweltinspektionen hat einen umfassenden Überwachungsansatz zur
845 systematischen Prüfung sämtlicher Auswirkungen der Anlagen und die Pflicht der regelmäßigen
846 Prüfung deren Genehmigungen auf Aktualität. Die Behörden haben im Ergebnis der Überwachungen
847 ggf. nachträgliche Anordnungen zu erlassen. Diese folgen dem dynamischen Gedanken des BImSchG
848 und bringen die Genehmigungen auf den neuesten Stand.

¹⁵ Vgl. hierzu Ausführungen in Tz. B.b.II (Statistische Daten).

849 Betrachtet man die im Anhang 1 der 4. BImSchV entsprechend der Anlagengröße festgelegten
850 Verfahrensarten, ist festzustellen, dass Verfahren, die mit Öffentlichkeitsbeteiligung zu führen sind,
851 zum überwiegenden Teil IED-Anlagen betreffen.

852 **Richtlinie über Industrieemissionen - IE-Richtlinie (RL 2010/75/EU, *Industrial Emissions Directive*)**

853 IED-Anlagen sind alle Anlagenarten, die im Anhang I der IE-Richtlinie explizit aufgeführt werden;
854 betroffen sind zahlreiche Industrieanlagen aus z. B. der Energiewirtschaft, Mineralöl verarbeitenden
855 Industrie, Eisen- und Stahlindustrie, chemischen Industrie, Abfallbehandlung, Holz- und
856 Papierindustrie, Schlachthanlagen, Nahrungsmittelindustrie, Intensivtierhaltung sowie
857 Oberflächenbehandlung mit organischen Lösungsmitteln.

858 Eine deutliche Zäsur in Richtung mehr Komplexität der Verfahren trat mit der Umsetzung der IE-
859 Richtlinie ein, die ab 2013 in nationales Recht umgesetzt wurde.

860 Ziel dieser Richtlinie ist die bessere Angleichung von Umweltschutzstandards in Bezug auf bestimmte
861 industrielle (Groß-)Anlagen in der EU und die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen.

862 In Sachsen besteht folgende branchenspezifische Anlagenverteilung entsprechend der Kategorien
863 des Anhang 1 der 4. BImSchV:

Kategorie	Branche	Anlagen	davon IED-Anlagen
1	Wärmeerzeugung, Bergbau, Energie davon Windkraftanlagen	1.160 (873)	28 (-)
2	Steine und Erden, Glas, Keramik, Baustoffe	156	18
3	Stahl, Eisen und sonstige Metalle einschließlich Verarbeitung	149	94
4	Chemische Erzeugnisse, Arzneimittel, Mineralölraffination und Weiterverarbeitung	57	49
5	Oberflächenbehandlung mit organischen Stoffen, Herstellung von bahnenförmigen Materialien aus Kunststoffen, sonstige Verarbeitung von Harzen und Kunststoffen	117	16
6	Holz, Zellstoff	20	14
7	Nahrungs-, Genuss- und Futtermittel, landwirts. Erzeugnisse davon Tierhaltung	566 (475)	140 (122)
8	Verwertung und Beseitigung von Abfällen und sonstigen Stoffen	1.414	233
9	Lagerung, Be- und Entladen von Stoffen und Gemischen	318	-
10	sonstige Anlagen	265	2
Gesamt		4.222	594

864
865 **Abb. 3**¹⁶

866 Zur Umsetzung der IE-Richtlinie in Deutschland wurden das BImSchG und zahlreiche BImSchG-
867 Verordnungen geändert bzw. neu erlassen. Zudem hatte die Umsetzung der IE-Richtlinie
868 Auswirkungen auf gesetzliche Regelwerke, u. a. des Gewässerschutzes (z. B. Wasserhaushaltsgesetz),
869 und das Kreislaufwirtschaftsgesetz.

870 Die Regelungen zur Umsetzung der IE-Richtlinie hatten neue, verschärfte Standards zum Inhalt. Die
871 Änderungen betrafen schwerpunktmäßig folgende Regelungen im BImSchG:

- 872 • Vorlage eines Ausgangszustandsberichts bei Genehmigungsverfahren (§ 10 Abs. 1a),

¹⁶ Quelle: <https://www.umwelt.sachsen.de/umwelt/luft/43049.htm>; Stand: 31.01.2019.

- 873 • Bekanntmachung des Genehmigungsbescheides im Internet (§ 10 Abs. 8a),
874 • jährliche Vorlage der Ergebnisse der Emissionsüberwachung durch den Betreiber (§ 31),
875 • Pflicht der Behörde zur Überprüfung und Aktualisierung der Genehmigung innerhalb von 4
876 Jahren nach Veröffentlichung von BVT-Schlussfolgerungen (§ 52 Abs. 1 Satz 5),
877 • kürzere Überwachungsintervalle bei IED-Anlagen (§ 52a Abs. 3) und
878 • Übersendung des Überwachungsberichts an den Betreiber und Einstellen in das Internet mit
879 Fristvorgaben (§ 52a Abs. 5).

880 Nach Umsetzung der IE-Richtlinie hat sich der Aufwand sowohl für die notwendigen Verfahren
881 (komplexe Prüfung auf zu erfüllende materielle Anforderungen) als auch die Überwachung der IED-
882 Anlage deutlich ausgeweitet.

883 **Überwachung**

884 Gemäß § 52a Abs. 2 BImSchG haben die Immissionsschutzbehörden für die IED-Anlagen
885 Überwachungsprogramme zu erstellen, die die Zeiträume der turnusmäßigen Überwachung
886 enthalten. Die Überwachungszeiträume sind seit der Gesetzesänderung im April 2013 vorgegeben
887 und richten sich nach den Umweltrisiken der Anlage (§ 52a Abs. 3 BImSchG). Für Anlagen, die der
888 höchsten Risikostufe unterfallen, ist eine jährliche Überwachung gesetzlich vorgeschrieben, für
889 Anlagen der niedrigsten Risikostufe ein Turnus von drei Jahren.

890 Zur Gewährleistung eines einheitlichen Verwaltungsvollzuges hat das SMUL den Überwachungsplan
891 gemäß § 52a Abs. 1 BImSchG erstellt und eine Bewertungsmatrix für die Festlegung der
892 Überwachungsintervalle erarbeitet. Die Überwachungsintervalle müssen für jede IED-Anlage
893 bestimmt werden und sind Bestandteil eines Überwachungsplans.

894 Auf Grund der besonderen Transparenzvorschriften müssen die Behörden Internetseiten¹⁷ für
895 Veröffentlichungen zu IED-Anlagen mit folgenden Angaben einrichten:

- 896 • Liste der Anlagen, für die die Behörde zuständig ist,
897 • Überwachungsintervall und das Datum der letzten sowie – sofern bekannt – das Datum der
898 nächsten Vor-Ort-Kontrolle für jede Anlage und
899 • Kurzfassung der Überwachungsberichte der letzten zwei Überwachungsintervalle.

900 **Fachliche und verfahrensrechtliche Spezialregelungen für IED-Anlagen**

901 Für IED-Anlagen gelten strenge Emissionsstandards. Diese sind zum Teil in Verordnungen für
902 spezielle Anlagenarten geregelt (z. B. Großfeuerungsanlagen und Abfallverbrennungsanlagen).
903 Zudem sind in branchenspezifisch erlassenen BVT-Schlussfolgerungen Anforderungen enthalten, die
904 bei Genehmigungsverfahren und Überwachungen von IED-Anlagen anzuwenden sind.¹⁸ Diese
905 Vorschriften enthalten unbestimmte Rechtsbegriffe und Varianten, die Beurteilungsspielräume
906 eröffnen. Dies erschwert den einheitlichen Vollzug.

¹⁷ Vgl. Beispiel Landeshauptstadt Dresden:

https://www.dresden.de/media/pdf/umwelt/Tabelle_Genehmigungen_Immi.pdf

¹⁸ Vgl. § 12 Abs. 1a, § 52 Abs. 1 Satz 5 BImSchG.

907 BVT-Schlussfolgerungen gibt es u. a. für folgende Industriebereiche: Glasherstellung, Eisen- und
 908 Stahlerzeugung, Großfeuerungsanlagen, Papierindustrie, Raffinerien und Abwasser-
 909 /Abgasbehandlung in der Chemiebranche.

910 Zudem bestehen für IED-Anlagen verfahrensmäßige Spezialregelungen. So beträgt die
 911 Einwendungsfrist für Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung bei IED-Anlagen einen Monat, für die
 912 übrigen Anlagen zwei Wochen.¹⁹

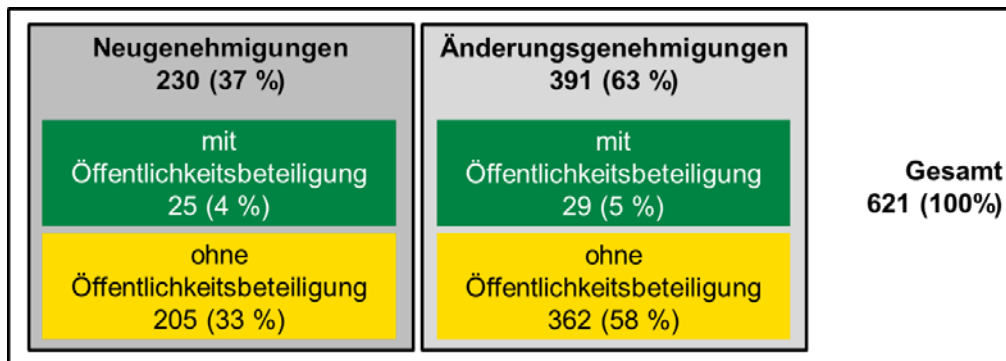
913

914 **II. Statistische Kennzahlen**

915

916 **Anzahl von Verfahren**

917 Auf Grundlage der Befragung der oberen und unteren Immissionsschutzbehörden und weiterer
 918 Statistiken wurden relevante Daten erhoben und ausgewertet. Eine Gliederung nach Verfahrensarten
 919 und der landesweiten Gesamtanzahl gestellter Anträge in den Jahren 2015 bis 2018 ergibt folgendes:



920

921 **Abb. 4**

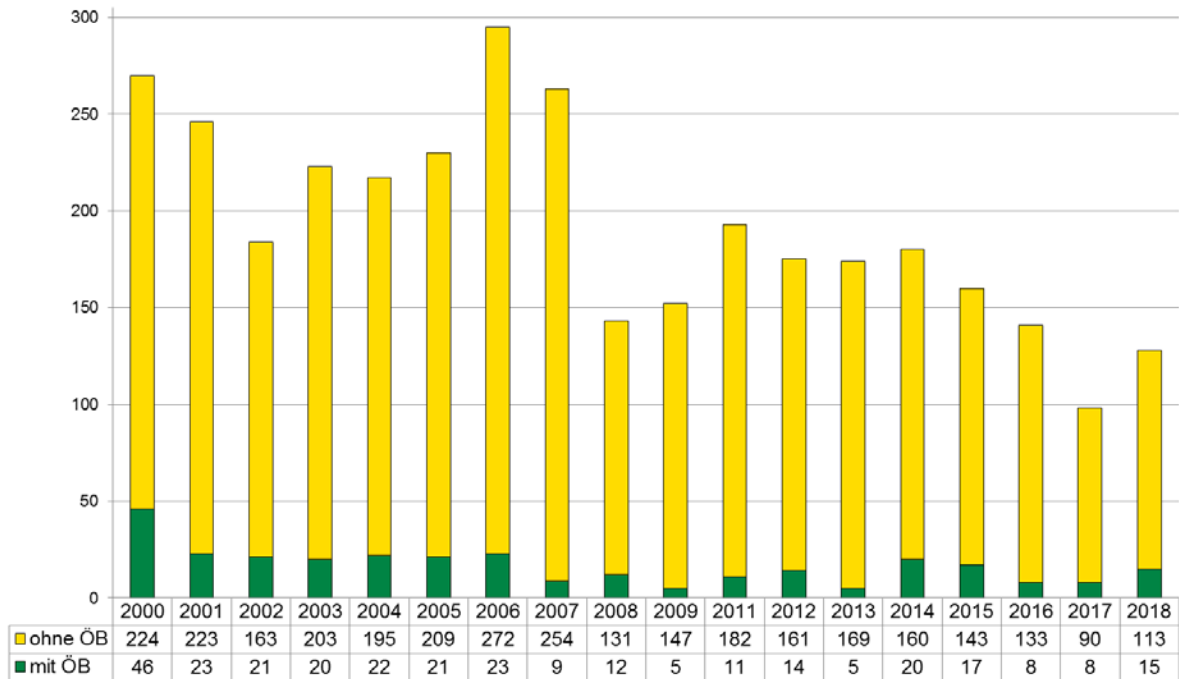
922 Das geringe Aufkommen an Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung führt dazu, dass in den
 923 Landkreisen und Kreisfreien Städten – soweit diese überhaupt solche Verfahren zu führen hatten –
 924 nur eine niedrige einstellige Anzahl festzustellen ist. In der überwiegenden Anzahl der
 925 verfahrensführenden Stellen ist nicht erkennbar, dass kontinuierlich Verfahren mit
 926 Öffentlichkeitsbeteiligung zur Bearbeitung anstanden.

927 Verfahren ohne Öffentlichkeitsbeteiligung bei Neu- und Änderungsgenehmigung stehen bei nahezu
 928 allen verfahrensführenden Stellen dauerhaft zur Bearbeitung an. Jedoch liegt die Anzahl
 929 entsprechender Verfahren je Landkreis bzw. Kreisfreier Stadt mit nur wenigen Ausnahmen
 930 im einstelligen Bereich.

931 Eine Auswertung der langfristigen Entwicklung der Anzahl der durchgeführten Verfahren zeigt eine
 932 Zäsur im Jahr 2008. In den Folgejahren entwickelte sich die Anzahl von Verfahren relativ konstant.
 933 Abweichend hiervon verringerte sich zwischen dem Jahr 2014 und 2017 die Gesamtzahl der
 934 durchgeführten Verfahren. Im Jahr 2018 stieg die Anzahl durchgeführter Verfahren wieder moderat
 935 an.

¹⁹ Vgl. § 10 Abs. 3 Satz 4, 2. HS BImSchG.

Neu- und Änderungsgenehmigungsverfahren nach Verfahren mit und ohne Öffentlichkeitsbeteiligung (ÖB)
Anzahl der durchgeführten Verfahren (erteilte [Teil-]Genehmigungen und Ablehnungen) - Freistaat Sachsen
2000 bis 2018



936

937 **Abb. 5²⁰**

938 Der zuletzt zu verzeichnende Rückgang von Verfahren wird insbesondere durch eine signifikant
939 geringere Anzahl durchgeführter Änderungsgenehmigungsverfahren hervorgerufen. Deren Anzahl
940 halbierte sich im Jahr 2017 nahezu im Vergleich zum Durchschnitt der drei Vorjahre. Im Jahr 2018
941 stieg deren Anzahl wieder an, ohne dadurch die Jahreswerte vor 2017 wieder zu erreichen.

942 Die Zahl der Anzeigen blieb in den Jahren 2000 bis 2018 sowohl absolut als auch prozentual –
943 bezogen auf die Gesamtzahl von Verfahren – auf hohem Niveau. Die vereinzelt aus
944 Unternehmerkreisen vorgebrachte Befürchtung, dass vermehrt auf Genehmigungsverfahren
945 bestanden wird, obgleich Anzeigen nach § 15 BImSchG möglich wären, bestätigt sich erkennbar
946 nicht.

947 Bei der Interpretation der Entwicklung muss beachtet werden, dass zwischen 2015 und 2018 sowohl
948 in den oberen, als auch in den unteren Immissionsschutzbehörden mehr Anträge eingegangen sind,
949 als bearbeitet wurden. Dieser Bestandsaufbau dürfte mitverantwortlich für die ungünstige
950 Entwicklung der nachstehend beschriebenen Verfahrensdauer sein.

951 **Verfahrensdauer**

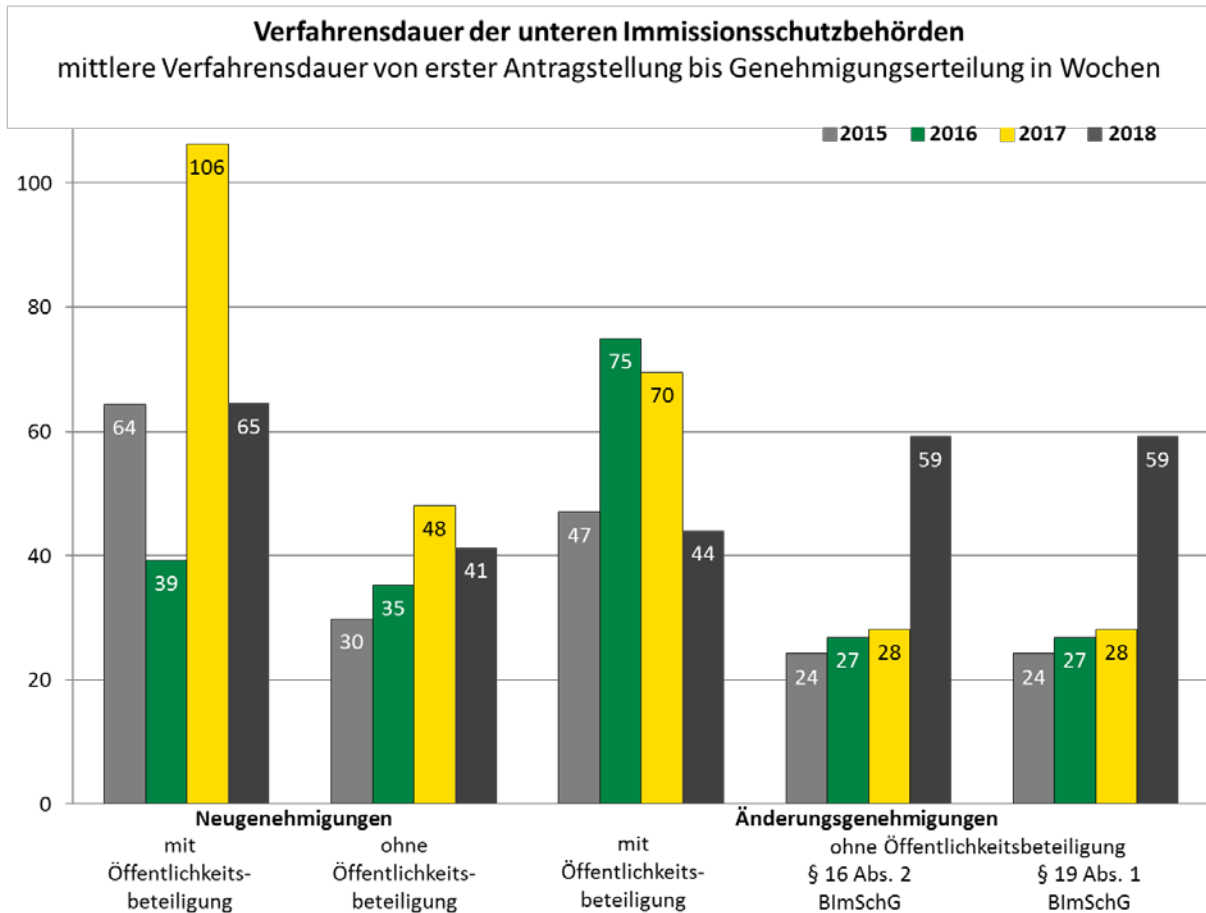
952 Die Verfahrensdauer ab Antragstellung stellt aus Sicht der Antragsteller – und der Verwaltung
953 selbst – ein wesentliches Kriterium für die Qualität der Verwaltungsleistung dar.

954 Der durch die IHKs geschilderte Eindruck zunehmend längerer Verfahrensdauern kann aus
955 vorliegenden statistischen Informationen, den Sachverständigenanhörungen und den
956 Behördenbefragungen überwiegend bestätigt werden. Eine deutliche Verlängerung der

²⁰ Für das Jahr 2010 befinden sich keine statistischen Daten im Bestand.

957 Verfahrensdauer ist dabei ab dem Jahr 2014 festzustellen. Dies legt den Schluss nahe, dass die
 958 Umsetzung der IE-Richtlinie eine wesentliche Ursache hierfür ist.

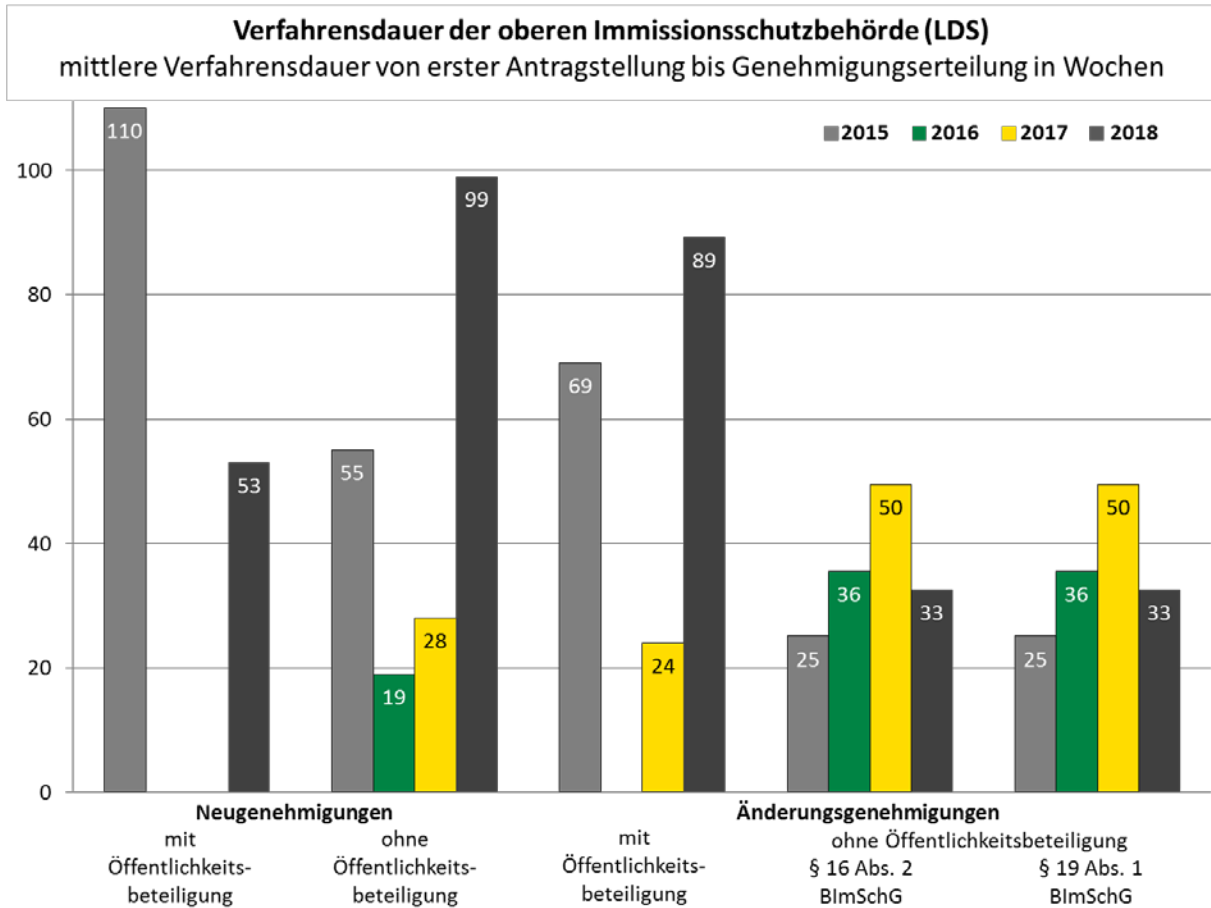
959 Untere und obere Immissionsschutzbehörden benötigten, gemessen ab Antragstellung, seit 2015
 960 tendenziell mehr Zeit bis zur Genehmigungserteilung. Dies betrifft insbesondere die jeweils
 961 mengenmäßig relevanteste Verfahrensart der Änderungsgenehmigungsverfahren.



962

963 **Abb. 6**

964 Auffällig ist die Entwicklung der Verfahrensdauer bei Änderungsgenehmigungsverfahren ohne
 965 Öffentlichkeitsbeteiligung (2018: 51 maßgebende Fälle). Nach moderaten Anstiegen in den Vorjahren
 966 verdoppelte sich der Wert im Jahr 2018. Vornehmlich statistische Gründe werden hierfür als
 967 ursächlich gesehen; d. h. durch eine geringe Anzahl von „Ausreißerfällen“ wird das Gesamtergebnis
 968 überproportional negativ beeinflusst. Hingegen konnte der ungünstige Trend längerer
 969 Verfahrensdauern bei Neugenehmigungen ohne Öffentlichkeitsbeteiligung gestoppt werden (2018:
 970 32 maßgebende Fälle).



971

972 **Abb. 7**

973 Die Auswertung der Daten wird durch die teilweise geringe Anzahl mäßigender Fälle erschwert. So
 974 sind beispielsweise für die Verfahrensdauer der Neugenehmigungen ohne Öffentlichkeitsbeteiligung
 975 bei der oberen Immissionsschutzbehörde im Jahr 2018 (99 Wochen) lediglich drei erteilte
 976 Genehmigungen ursächlich. Die geringe Zahl der Fälle lässt keine Verallgemeinerung zu.

977 Formal beginnt das Genehmigungsverfahren mit dem Eingang des Antrags. Der gesetzliche Fristlauf
 978 für das Genehmigungsverfahren beginnt mit Feststellung der formalen Vollständigkeit der
 979 Unterlagen. Verfahrenübergreifend wird daraus deutlich, dass der deutlich überwiegende Teil der
 980 Verfahrensdauer auf die Vervollständigung des Antrages für die weitere behördliche Prüfung entfällt.
 981 In der jüngeren Vergangenheit eingetretene Zunahmen der Verfahrensdauern gehen vorrangig auf
 982 längere Zeiten bis zur Feststellung der formalen Vollständigkeit zurück. Hinsichtlich des Umgangs mit
 983 diesem Instrument drängen sich bei einem Vergleich der Vollzugsbehörden Fragen auf. So beträgt die
 984 Dauer bis zur Feststellung der formalen Vollständigkeit in einem Landkreis über 90 Prozent
 985 (Durchschnitt 2015 bis 2017) in einem anderen Landkreis lediglich ca. 60 Prozent der
 986 Gesamtverfahrensdauer. Diese Thematik wird unter Tz. B.b.III einer näheren Betrachtung
 987 unterzogen.

988 **Statistik**

989 Für die immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren werden verschiedene statistische
 990 Daten erfasst und in einer ministeriellen Statistik zusammengefasst. Für die Arbeit der Kommission
 991 wurden auch diese Informationen untersucht. Die Daten werden auf dem Weg von der Erhebung in

992 den einzelnen Behörden hin zum finalen Empfänger verdichtet. Dadurch wird die Analyse der Daten
993 zumindest erschwert. Beispielhaft sei hier die Kennzahl „mittlere Verfahrensdauer ab Antragstellung“
994 genannt. Soweit hierfür nicht die jeweiligen Einzeldaten der Verfahren die Basis bilden, wird im
995 Ergebnis lediglich ein ungewichteter Durchschnitt ausgewiesen.

996 **Schlussfolgerungen/Empfehlungen/Hinweise**

997 Investitionen – und diese sind zumeist Anlass eines immissionsschutzrechtlichen
998 Genehmigungsverfahrens – beinhalten oft ein hohes unternehmerisches Risiko. Es widerspräche
999 sächsischer Wirtschafts- und Standortpolitik, wenn unnötig zögerliches Verwaltungshandeln dieses
1000 noch weiter erhöhte.

1001 Die Kommission erkennt an, dass die Verfahrensdauer immissionsrechtlicher
1002 Genehmigungsverfahren nicht mit singulären Verfahren ohne Bündelungsfunktion zu vergleichen ist.
1003 Die Anzahl der Beteiligten und die Vielseitigkeit der zu beachtenden Rechtsmaterie führt für sich
1004 allein bereits zu einer vergleichsweise hohen Mindestlaufzeit. Zudem wirken sich regelmäßig sowohl
1005 durch den Unternehmer gewünschte als auch durch das Verfahren begründete Umplanungen nach
1006 erfolgter Antragstellung deutlich verfahrensverlängernd aus.

1007 Die Kommission kommt zu dem Ergebnis, dass in einer Vielzahl der Verfahren ein starker Wille der
1008 Verwaltung besteht, unternehmerische Vorhaben nach Maßgabe der Gesetze zu ermöglichen.
1009 Hierfür wenden die Immissionsschutzbehörden ein ungewöhnlich hohes Maß an Abstimmungs- und
1010 Beratungsaufwand auf. Die im Ergebnis feststellbaren geringen Ablehnungs- und
1011 Widerspruchsquoten unterlegen diese Feststellung.

1012 Grundsätzlich sollte dem Ziel, eine Genehmigung – wenn auch verfahrens- und damit zeitaufwändig –
1013 zu erteilen, stets der Vorrang vor einer zügigen Ablehnung eingeräumt werden. Dies ist jedoch
1014 keineswegs ein Freibrief für unnötig langwierige Verfahren.

1015 Die Kommission empfiehlt, mittels innerorganisatorischer Regelungen der Verkürzung der
1016 Verfahrensdauer einen höheren Stellenwert als bislang einzuräumen. Hierfür erscheinen ein
1017 modernes Controlling mit integriertem Berichtswesen oder Vorlagepflichten und Maßgaben
1018 betreffend das Zeichnungsrecht ebenso geeignet wie verbindliche Zielabsprachen zwischen der
1019 Genehmigungsbehörde und dem Antragsteller.

1020 Mehrere der weiteren in diesem Bericht gegebenen Handlungsempfehlungen unterstützen das Ziel
1021 einer möglichst kurzen Verfahrensdauer.

1022 Die Kommission schlägt vor, die inhaltlichen, organisatorischen und technischen Grundsätze der
1023 Statistik²¹ zu überarbeiten. In diesem Zusammenhang empfiehlt es sich, gemeinsam mit den
1024 beteiligten Behörden:

- 1025 • den Umfang erforderlicher Daten sowie die Häufigkeit und den Inhalt der daraus zu erstellenden
1026 Auswertungen zu überprüfen,

²¹ Vgl. Erlass des SMUL vom 8. April 1999.

- 1027 • die Einführung der Elektronischen immissionsschutzrechtlichen Antragstellung (ELiA) als IT-
1028 technische Lösung auch für eine schnelle, unkomplizierte und vollständig automatisierte
1029 Datenmeldung zu nutzen und
1030 • zu prüfen, welche der Daten den Antragstellern bzw. Interessenvertretern stets aktuell
1031 zugänglich gemacht werden sollten (z. B. durchschnittliche Bearbeitungsdauer).

1032 Diese Arbeiten sollten zudem als Chance genutzt werden, den Austausch zwischen den
1033 Immissionsschutzbehörden zu fördern. Nach Auffassung der Kommission geben die
1034 Leistungsunterschiede zwischen den unteren Immissionsschutzbehörden ausreichend Anlass dazu,
1035 die individuellen Verfahrensabläufe im Zusammenhang mit statistischen Daten zu vergleichen und
1036 dadurch Verbesserungspotenziale zu erschließen.

1037

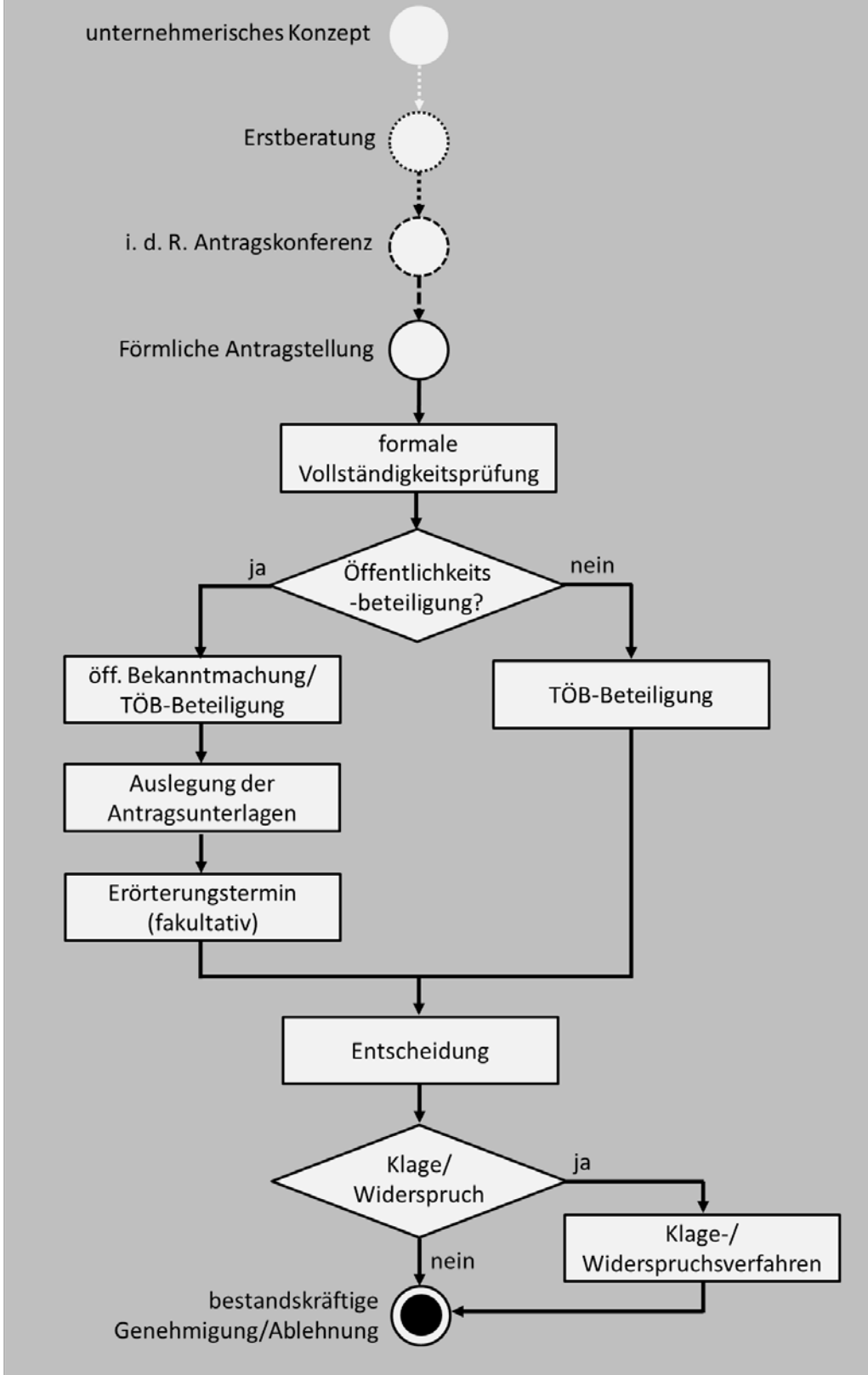
1038 **III. Prozessablauf - Vollzugskritik**

1039

1040 **Prozessbeschreibung**

1041 Das BImSchG kennt zwei Grundtypen: Verfahren für Neugenehmigung und Verfahren für
1042 Änderungsgenehmigung. Diese sind entweder förmliche Genehmigungsverfahren (mit Varianten)
1043 oder vereinfachte Verfahren. Der einheitliche Prozessablauf ist durch die Regelungen in § 10
1044 BImSchG und die 9. BImSchV vorgegeben. Nachstehend wird der Prozessablauf stark vereinfacht und
1045 unter Einbeziehung von Meilensteinen vor Beginn des förmlichen Verfahrens dargestellt.

Vereinfachte Darstellung des Ablaufs eines immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens



1046
1047

Abb. 8²²

²² Träger öffentlicher Belange (TÖB).

1048 Vor Beginn des Genehmigungsverfahrens ist für den weiteren zeitlichen Ablauf sowie für die
1049 Bestimmung der Art des Verfahrens die Klärung der wesentlichen Randbedingungen entscheidend.
1050 Hierzu dient zum einen die nicht förmliche Erstberatung und nachfolgend die in der
1051 Regel stattfindende Antragskonferenz. In die Antragskonferenz sind entsprechend dem vorgelegten
1052 Vorhabenskonzept insbesondere folgende Sachverhalte zu thematisieren:

- 1053 • Raumordnung/Bauleitplanung am Standort
- 1054 • Voraussichtliche Umweltauswirkungen, insbes. Erfordernis Umweltbericht/
1055 Umweltverträglichkeitsvorprüfung
- 1056 • Naturschutz (FFH-Verträglichkeitsprüfung, Eingriffsregelung, Artenschutz),
- 1057 • Störfallrelevanz des Vorhabens, bestehende Immissionsbelastung, Immissionsrelevanz des
1058 Vorhabens bzgl. Luftschadstoffen, Lärm am Standort/Einwirkungsbereich, Erfordernis von
1059 Untersuchungen
- 1060 • Erfordernis/Umfang Ausgangszustandsbericht (bzgl. Grundwasser, Boden) bei IE-Anlagen
- 1061 • materielle Anforderungen für das Vorhaben
- 1062 • verfahrensrechtliche Fragen, Einordnung der geplanten Anlage(-änderung),
1063 Beschleunigungsmöglichkeiten, von der Konzentrationswirkung umfasste Entscheidungen,
1064 voraussichtlich zu beteiligende Stellen (insbes. Umwelt-, Arbeitsschutz, Baubehörden,
1065 Standortgemeinde)
- 1066 • Umfang der Antragsunterlagen, erforderliche Gutachten.

1067 Formal beginnt das Verfahren mit dem Eingang des Antrages. Die Genehmigungsbehörde hat nach
1068 Eingang des Antrages unverzüglich, in der Regel innerhalb eines Monats, zu prüfen, ob der Antrag
1069 vollständig ist, d. h. die geforderten Angaben enthält.²³ Hierzu erfolgt regelmäßig eine Beteiligung
1070 der Fachbehörden (Fristsetzung ca. drei Wochen).

1071 Bei einer Reihe von Anlagenarten ist im Zusammenhang mit der Vollständigkeitsprüfung eine
1072 Vorprüfung auf Bestehen einer UVP-Pflicht nach dem UVPG erforderlich. Bei UVP-pflichtigen
1073 Vorhaben ist die UVP gemäß der 9. BImSchV als unselbstständiger Bestandteil des
1074 immissionsschutzrechtlichen Verfahrens zu integrieren.

1075 Anschließend teilt die Genehmigungsbehörde dem Antragsteller das Ergebnis mit bzw. informiert
1076 über Nachforderungen.

1077 Der gesetzliche Fristlauf für die Entscheidung über den Antrag beginnt mit Feststellung der formalen
1078 Vollständigkeit der Unterlagen (vereinfachtes Verfahren 3 Monate; förmliches
1079 Neugenehmigungsverfahren 7 Monate; förmliches Änderungsverfahren 6 Monate).

1080 Die Information über die abgeschlossene Vollständigkeitsprüfung ist dem Antragsteller laut § 7 Abs. 2
1081 der 9. BImSchV bekanntzugeben. Dies wird nicht von allen Behörden so gehandhabt.

1082 Bei Vorhaben geringen Umfangs erfolgt die fachliche Prüfung oftmals zusammen mit der
1083 Vollständigkeitsprüfung, bei größeren Vorhaben ist dies nicht realisierbar.

²³ Vgl. § 7 Abs. 1 der 4. BImSchV.

1084 Nach Vorliegen prüffähiger Unterlagen beginnt das Prüfverfahren durch die Genehmigungsbehörde
1085 und die Behörden, deren Belange berührt sind. Die Genehmigungsbehörde fordert dazu die zu
1086 beteiligenden Stellen unter Fristsetzung zur Stellungnahme auf.

1087 Die Konzentrationswirkung schließt ein, dass weitere Behörden zu beteiligen sind. Dies darf jedoch
1088 nicht dazu führen, dass der Verfahrensführer ungerechtfertigt lange auf Zuarbeiten warten muss
1089 oder beteiligte Träger öffentlicher Belange (TÖB) unabgestimmt agieren.

1090 Gleichzeitig werden bei Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung die Bekanntmachung und die
1091 Auslegung der Unterlagen vorbereitet. Soweit Einwendungen eingehen, entscheidet die
1092 Genehmigungsbehörde nach der Bedeutung der Einwendungen, ob ein Erörterungstermin
1093 durchzuführen ist.

1094 Hat die Genehmigungsbehörde alle Umstände insbesondere bzgl. des Immissionsschutzes ermittelt
1095 und die Stellungnahmen der beteiligten Stellen bewertet sowie evtl. Einwendungen ausgewertet, ist
1096 über den Antrag zu entscheiden. Wenn die Genehmigungsvoraussetzungen vorliegen, wird – nach
1097 Anhörung des Antragstellers zu den vorgesehenen Nebenbestimmungen – die Genehmigung erteilt
1098 und ausführlich begründet. Ein Ermessen besteht seitens der Genehmigungsbehörde nicht. Die
1099 Anhörung dient dabei insbesondere der Beschleunigung des Gesamtverfahrens, durch weitgehende
1100 Vermeidung von Widersprüchen durch den Antragssteller.

1101 Bei Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung wird die Entscheidung öffentlich bekannt gemacht.

1102 Gegenüber dem hier dargelegten idealen Verfahrensablauf ist in der Praxis die
1103 Genehmigungsbehörde während des Prozesses intensiv gefordert, umfangreiche fachliche
1104 Abstimmungen zu Nachforderungen und Stellungnahmen mit dem Antragsteller und beteiligten
1105 Stellen zu führen.

1106 Für bestimmte genehmigungsbedürftige Anlagen bzw. Vorhaben sind spezielle Verfahrensregelungen
1107 zu beachten. So existieren beispielsweise für Anlagen, die der Störfallverordnung unterliegen,
1108 verschärfte Regelungen für die Beteiligung der Öffentlichkeit.

1109 Das BImSchG bietet verfahrensbeschleunigende Instrumente. Wichtige sind:

- 1110 • Verzicht auf Öffentlichkeitsbeteiligung bei Änderungsverfahren auf Antrag des
1111 Antragstellers, wenn die Umweltauswirkungen des Vorhabens nicht erheblich sind. Für IED-
1112 Anlagen ist die Beurteilung unter Berücksichtigung der Grenzen der IE-Richtlinie
1113 vorzunehmen (§ 16 Abs. 2 BImSchG),
- 1114 • Zulassung des vorzeitigen Errichtungsbeginns auf Antrag vor Erteilung der Genehmigung
1115 (§ 8a BImSchG) oder
- 1116 • Teilgenehmigungsverfahren bei Großvorhaben. Dies hat für den Betrieb den zeitlichen
1117 Vorteil, dass bei der Antragstellung nur das Teilprojekt im Detail durchgeplant sein muss, für
1118 das Gesamtprojekt jedoch die konzeptionelle Darlegung ausreichend ist (§ 8 BImSchG).

1119
1120 Bei der Untersuchung des Prozessablaufs wurde erkennbar, dass insbesondere bei erstmalig
1121 antragstellenden KMU häufig Schwierigkeiten vor der Antragstellung auftreten, die daraus
1122 resultieren, dass die Unternehmer den Umfang, den Aufwand und die Zeitdauer, die ein solches
1123 Verfahren in Anspruch nimmt, unterschätzen.

1124 Die hauptsächlichen Gründe dafür sind:

- 1125 • das Nichterkennen, ob ein Anlagenneu- oder -umbau mittels Bauantrag oder mittels
1126 immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsantrag zu erfolgen hat (z. B. Autowerkstatt baut
1127 Lackiererei an),
- 1128 • die Hemmschwelle der Unternehmer vor Antragstellung bei den Umweltberatern der IHKS
1129 oder bei der Genehmigungsbehörde (Landratsamt/LDS) ein Informationsgespräch zu führen,
- 1130 • die Beauftragung eines Bauplaners anstelle eines spezialisierten Ingenieurbüros oder
1131 • dass auf eine Antragskonferenz verzichtet wird.

1132 **Schlussfolgerungen/Empfehlungen/Hinweise**

1133 Aus Sicht der Kommission muss die Zusammenarbeit zwischen Antragsteller und Verwaltung noch
1134 weiter intensiviert werden. Eine frühzeitige koordinierte Abstimmung des Vorhabens zwischen dem
1135 Vorhabensträger, dessen Planungsbüro und der Genehmigungsbehörde noch vor der Antragstellung
1136 ist für ein zügiges Verfahren wichtig. Aufgabe der Genehmigungsbehörde ist es, den Antragsteller bei
1137 umfangreichen Vorhaben über Verfahrensvarianten und Möglichkeiten der
1138 Beschleunigung zu informieren und zu beraten.

1139

1140 Die Kommission empfiehlt, Informationsblätter für die häufigsten Antragsverfahren zu erstellen und
1141 an möglichst vielen Stellen bekannt zu machen. Dabei sollten Bau- und Immissionsschutzbehörden,
1142 die IHKS sowie staatliche und kommunale Wirtschaftsförderungseinrichtungen mitwirken.

1143

1144 Aus Sicht der Kommission sollten die IHKS ihre Rolle als Multiplikatoren auf diesem Gebiet weiter
1145 verstärken und von der Verwaltung dabei unterstützt werden. Dies kann auch unter Einbeziehung
1146 von Mitarbeitern aus der Verwaltung als Dozenten bei Schulungs- und Informationsveranstaltungen
1147 erfolgen. Diese Veranstaltungen können auch regional schwerpunktmäßig entsprechend den
1148 vorherrschenden Anlagenarten ausgerichtet sein.

1149 Von den IHKS war vorgeschlagen worden, die Vermischung von formaler Vollständigkeits- und
1150 fachlicher Prüfung zu vermeiden.

1151 Die Kommission tritt der Forderung der IHKS grundsätzlich bei.

1152 Die Kommission weist darauf hin, dass die Festlegungen des § 7 Abs. 2 der 9. BImSchV einzuhalten
1153 sind, wonach die Genehmigungsbehörde nach formaler Vollständigkeit der Unterlagen den
1154 Antragsteller über die voraussichtlich zu beteiligenden Behörden und den geplanten zeitlichen Ablauf
1155 des Genehmigungsverfahrens zu unterrichten hat. Soweit erforderlich, sollte im Rahmen der
1156 Fachaufsicht eine einheitliche Umsetzung der durch das Gesetz vorgesehenen Verfahrensweise
1157 überprüft und eingefordert werden.

1158 Eine möglichst frühzeitige Feststellung der formalen Vollständigkeit kann jedoch dazu führen, dass
1159 innerhalb der gesetzlichen Frist im Rahmen der fachlichen Prüfung festgestellte
1160 genehmigungsrelevante inhaltliche Mängel durch den Antragsteller nicht mehr geheilt werden
1161 können. Infolge dessen würde es zu einer Ablehnung des Antrags kommen. Die
1162 Genehmigungsbehörden sollten diesbezügliche Entscheidungen eng mit dem Antragsteller
1163 abstimmen.

1164 Nach Ansicht der IHKs sollten zunächst nur *ein* Papierexemplar und eine digitale Version des Antrags
1165 eingereicht werden. Nach Bestätigung der Vollständigkeit würden die endgültigen Antragsunterlagen
1166 in der erforderlichen Anzahl gefertigt und eingereicht.

1167 Die Kommission kann dieses Anliegen nachvollziehen und unterstützt es. Soweit hierfür in den
1168 Behörden technische Voraussetzungen geschaffen werden müssen, ist dies mit Nachdruck
1169 voranzutreiben.

1170 Ferner sollte nach Ansicht der IHKs der rechtlich und technisch erfahrenste Mitarbeiter der Behörde
1171 die formale Vollständigkeit ohne fachliche Beteiligung anderer Behörden prüfen, die noch benötigten
1172 Unterlagen nachfordern und innerhalb von sechs Wochen schriftlich die Vollständigkeit der
1173 Unterlagen bestätigen.

1174 Die Prüfung der formalen Vollständigkeit durch *einen* Mitarbeiter wird im Regelfall nicht möglich
1175 sein. Die Unterlagen für die Vollständigkeitsprüfung sämtlicher Umweltbelange, des sonstigen
1176 öffentlichen Rechts und eingeschlossener Entscheidungen sollten auch nach Ansicht der Kommission
1177 durch die zuständigen Fachbehörden geprüft werden.

1178 Nachforderungen – insbesondere mehrfache – können das Verfahren erheblich verlängern. Nach
1179 Ansicht der Kommission zeigt sich, dass ein ständiger und unmittelbarer Dialog zwischen
1180 Antragsteller und Behörde unumgänglich ist. Durch behördeninterne Kontrollmechanismen ist
1181 sicherzustellen, dass Nachforderungen auf das erforderliche Mindestmaß reduziert werden. Anstelle
1182 von Nachforderungen im Vorfeld einer Entscheidung sollte in geeigneten Fällen verstärkt das
1183 Instrument der Nebenbestimmung im Genehmigungsbescheid genutzt werden.

1184

1185 **IV. Zuständigkeitsverteilung**

1186

1187 **Zuständigkeiten und Fallzahlen**

1188 In der Mehrzahl der Länder ist die Zuständigkeit für immissionsschutzrechtliche
1189 Genehmigungsverfahren im Regelfall bei den Landesverwaltungsämtern bzw.
1190 Regierungspräsidien/Bezirksregierungen/Regierungen angesiedelt. Die Verfahren mit
1191 Öffentlichkeitsbeteiligung sind in elf Ländern bei den Landesbehörden gebündelt. Baden-
1192 Württemberg hat bei den Regierungspräsidien IED-Anlagen sowie Anlagen, die der
1193 Störfallverordnung unterliegen, konzentriert.

1194 Eine stärkere Einbindung der Landkreisebene als untere staatliche Verwaltung ist in Bayern,
1195 Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz gegeben.

1196 Im Freistaat Sachsen ist für alle Anlagen die kommunale Verwaltungsebene (Landkreise und
1197 Kreisfreie Städte) als untere Immissionsschutzbehörde zuständig, es sei denn, eine Regelung trifft
1198 abweichende Aussagen. Die Unterschiede zu der Mehrzahl der Länder verstärkten sich mit der
1199 Verwaltungsreform im Jahr 2008, mit der die immissionsschutzrechtlichen Zuständigkeiten im
1200 Freistaat Sachsen neu geregelt und den unteren Immissionsschutzbehörden weitere und komplexere
1201 Genehmigungsverfahren übertragen wurden. Im Ergebnis bestehen abweichende Regelungen im
1202 oben genannten Sinne vor allem für die LDS bei Anlagen:

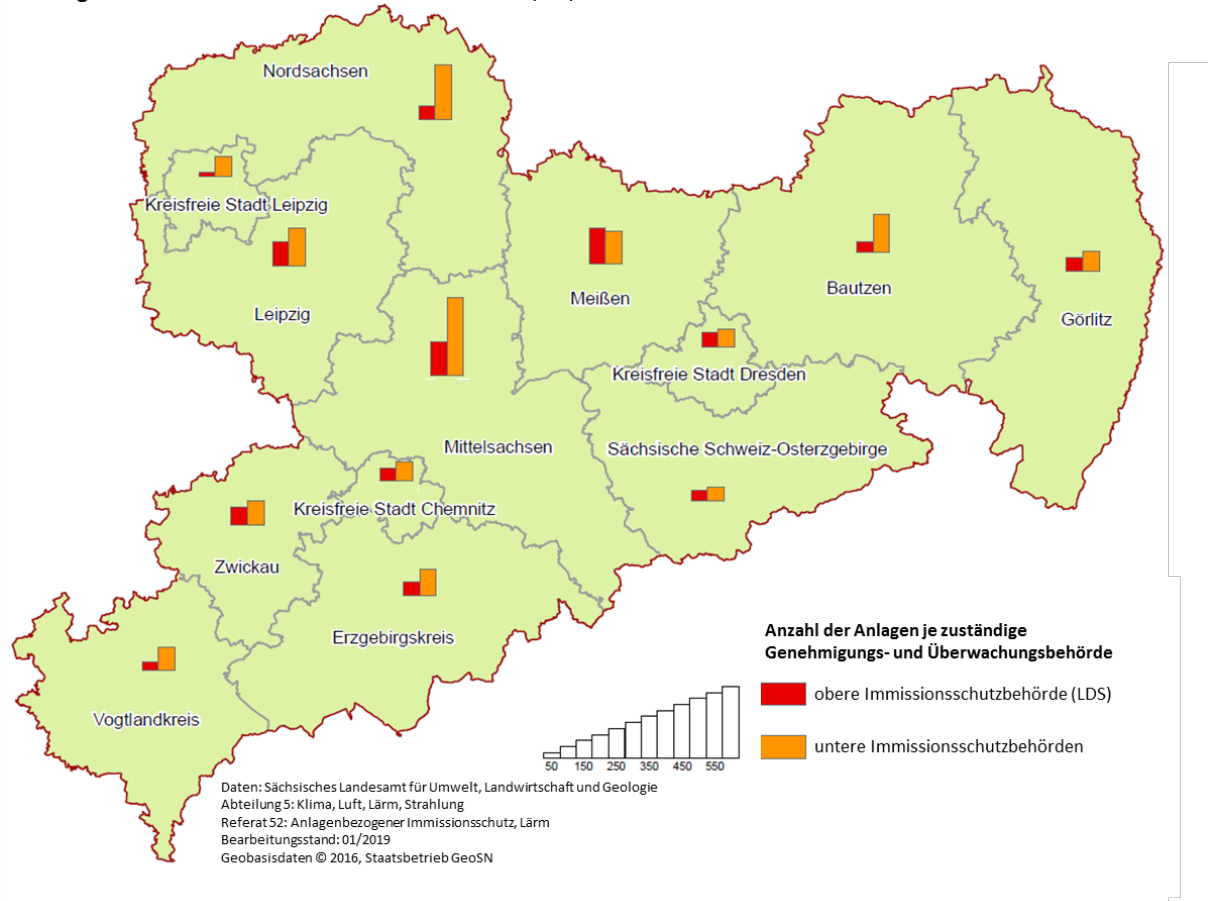
- 1203 • die der Störfallverordnung (12. BImSchV) oder
 1204 • die dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) unterliegen sowie
 1205 • weitere große IED-Anlagen.

1206 Im Freistaat Sachsen existieren 4.222 genehmigungsbedürftige Anlagen nach dem BImSchG, 594
 1207 davon unterliegen – wie bereits ausgeführt – der IE-Richtlinie.

1208 Von den Anlagen nach der IE-Richtlinie fallen 205 in die Zuständigkeit der LDS, die anderen 389
 1209 Anlagen verteilen sich auf die 13 Landkreise/Kreisfreien Städte in Sachsen. Die Anlagenanzahl in den
 1210 einzelnen Landkreisen/Kreisfreien Städten liegt zwischen 13 und 75. Die kreisbezogene Aufteilung ist
 1211 aus der Karte in Abb. 9 ersichtlich. Verfahren, die IED-Anlagen betreffen, sind überwiegend unter
 1212 Beteiligung der Öffentlichkeit zu führen.

**Verteilung der genehmigungsbedürftigen Anlagen
 gemäß Anhang 1 der 4. BImSchV im Freistaat Sachsen**

- Anlagen nach Industrieemissions- Richtlinie 2010/75/EU -



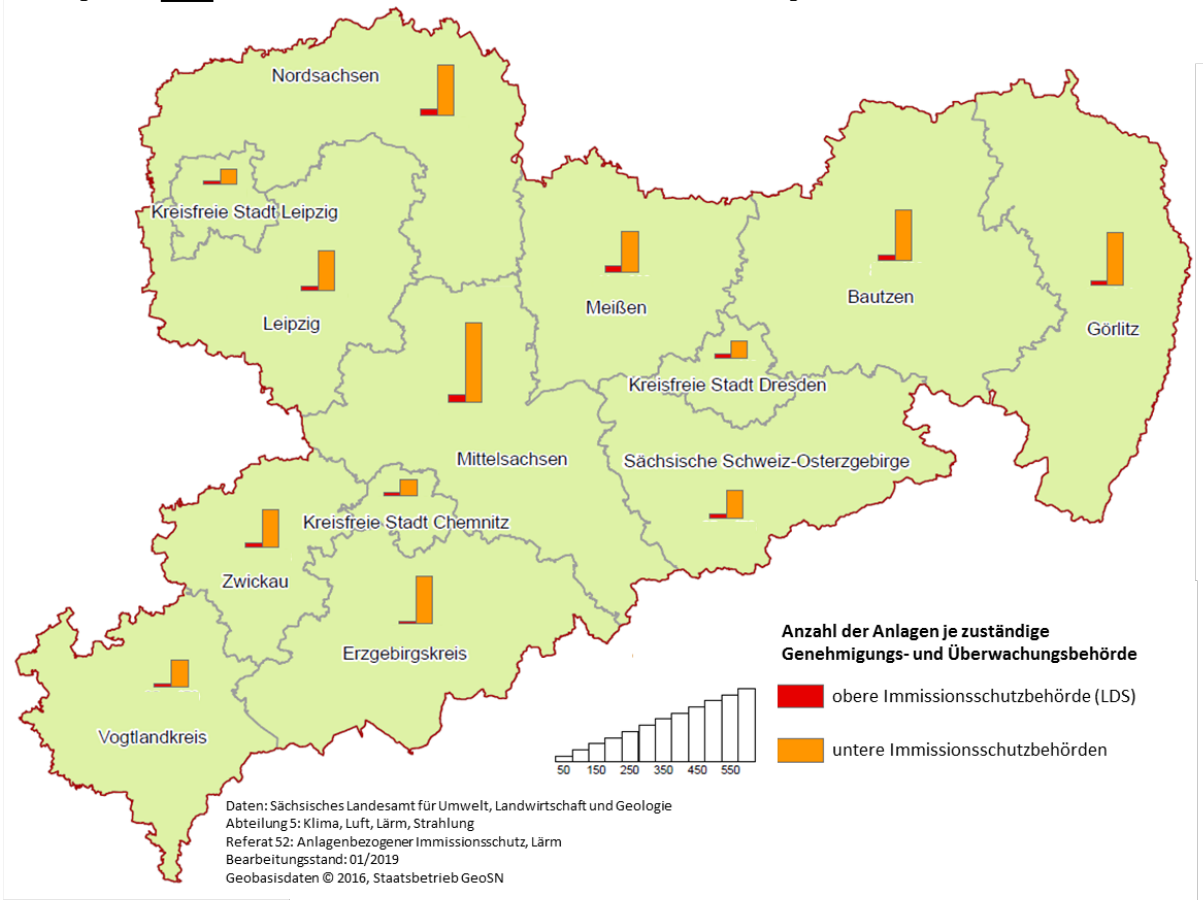
1213

1214 **Abb. 9**

1215 Die überwiegende Anzahl der genehmigungsbedürftigen Anlagen nach dem BImSchG in Sachsen
 1216 unterfällt nicht der IE-Richtlinie (ca. 3.600, siehe Abb. 10).

**Verteilung der genehmigungsbedürftigen Anlagen
gemäß Anhang 1 der 4. BImSchV im Freistaat Sachsen**

- Anlagen die nicht der Industrieemissions- Richtlinie 2010/75/EU unterliegen -



1217

1218 **Abb. 10**

1219 In der übergroßen Anzahl werden die Nicht-IED-Anlagen durch die unteren
1220 Immissionsschutzbehörden betreut. Die vergleichsweise geringe Anzahl von nicht der IE-Richtlinie
1221 unterliegenden Anlagen bei der LDS betrifft besonders relevante Anlagen (gem. Störfallverordnung
1222 oder TEHG).

1223 Wie sich aus den Veröffentlichungen auf den Internetseiten der unteren Immissionsschutzbehörden
1224 ergibt, wurden im Zeitraum 2013 bis Ende 2018 zwischen 1 und 10 Genehmigungen zu IED-Anlagen
1225 in den einzelnen Kreisen/Kreisfreien Städten erteilt (Gesamtanzahl 62).

1226 Demgegenüber wurden in dem genannten Zeitraum von der oberen Immissionsschutzbehörde (3
1227 Standorte insgesamt) ca. 70 Genehmigungen zu IED-Anlagen erteilt und veröffentlicht.

1228 Schlussfolgerungen/Empfehlungen/Hinweise

1229 Die mit der Umsetzung der IE-Richtlinie entstandenen Mehraufgaben der Immissionsschutzbehörden
1230 können aus Sicht der Kommission mit den derzeit im Freistaat Sachsen bestehenden
1231 Zuständigkeitsregelungen nicht ausreichend effizient wahrgenommen werden.

1232 Auch von den angehörten Sachverständigen²⁴ wurde eingeschätzt, dass für einzelne
1233 Industriebereiche eine stärkere Zentralisierung der Behördenzuständigkeit vorteilhaft wäre. Bei einer
1234 stärkeren Bündelung von Anlagen in einer Behörde entstehen höhere Fallzahlen in der Abarbeitung
1235 und damit mehr Routine sowie Erfahrungswissen, was sich in mehr Fach- und Methodenkompetenz
1236 niederschlägt.

1237 Erschwerend kommt bei den Landratsämtern nach Einschätzung der Sachverständigen hinzu, dass sie
1238 eine zu breite Palette an Anlagenarten zu genehmigen und zu überwachen haben. Bedingt durch die
1239 andererseits geringen Fallzahlen entsteht bei den Mitarbeitern keine Routine bei der Abarbeitung
1240 der Anträge und es ist kaum eine Spezialisierung möglich. Um rechtlich sicher zu gehen, werden dann
1241 nicht selten Drittgutachten eingefordert. Das verlängert die Verfahrensdauer und erhöht die Kosten
1242 für die Antragsteller.

1243 Wenn man die Einschätzung der Sachverständigen konsequent zu Ende denkt, hieße das eine
1244 Zentralisierung quasi aller immissionsschutzrechtlicher Verfahren an einer zentralen Behörde (analog
1245 vieler anderer Länder).

1246 Die Empfehlung der Kommission geht jedoch dahin, dass eine Reduzierung der Bandbreite durch die
1247 komplette Verlagerung der IED-Anlagen in die Zuständigkeit der LDS hier schon zu einer Entspannung
1248 und Verbesserung führen würde.

1249 Bereits nach der aktuellen Sächsischen Immissionsschutz-Zuständigkeitsverordnung ist die LDS für
1250 Anlagen zuständig, die der Störfallverordnung (12. BImSchV) oder dem TEHG unterliegen, somit für
1251 Anlagen, die ein hohes Umweltgefährdungspotenzial aufweisen.

1252 Mit der IE-Richtlinie und den BVT-Schlussfolgerungen wurden europaweit einheitliche
1253 Anforderungen und Umweltschutzstandards für diejenigen Anlagen geschaffen, die in erheblichem
1254 Maße zu Umweltauswirkungen und außerdem zur Abfallerzeugung und zum Energieverbrauch
1255 beitragen.

1256 Die Kommission spricht sich dafür aus, dass Anlagen nach der IE-Richtlinie künftig komplett, d. h.
1257 inklusive der Überwachungsaufgaben, der Zuständigkeit der LDS unterliegen sollten. Damit wären
1258 jene Anlagen, für die aufgrund ihres hohen Gefährdungspotenzials die umfangreichsten und fachlich
1259 anspruchsvollsten verfahrensrechtlichen und technischen Anforderungen gelten, bei der Behörde
1260 konzentriert, in der der höchste Anteil an ingenieurtechnischem Personal vorhanden und auch zu
1261 halten ist. Gleichzeitig würde durch die dann steigende Fallzahl eine weitere Spezialisierung der
1262 Mitarbeiter möglich. Mit dem Aufgabenzuwachs entsteht ein zusätzlicher Personalbedarf bei der
1263 LDS.

1264 Die angestrebte Veränderung der Zuständigkeit hat für alle Unternehmen mit existierenden IED-
1265 Anlagen zudem den Vorteil, dass sie im Gegensatz zur bisherigen Regelung nicht Gefahr laufen, bei
1266 Kapazitätserweiterungen in die Zuständigkeit einer anderen Genehmigungsbehörde zu fallen.

²⁴ Vgl. Darstellung der Methodik in Tz. A.d.

1267

1268 **V. Sachausstattung**

1269

1270 Ein Schwerpunkt für die IHKs ist auch die Umsetzung einheitlicher, digital verfügbarer
1271 Antragsformulare mit intelligenten, praxisorientierten Ausfüllhilfen und der Möglichkeit der digitalen
1272 Übermittlung. Auf Basis der hohen Priorität von Ansiedlung und Erweiterung von industriellen
1273 Anlagen empfehlen die IHKs die Aufnahme dieses Themas als Projekt in die „Digitale Strategie
1274 Sachsen“.

1275 Von den IHKs wurde die Forderung erhoben, die Antragsformulare ständig auf dem aktuellen Stand
1276 zu halten und mit verständlichen Hilfestellungen zu versehen. Zudem sollte ein deutschlandweit
1277 einheitliches digitales Antragsverfahren eingeführt werden.

1278 Hinsichtlich der Antragstellung besteht gegenwärtig folgende Situation:

1279 Die Antragstellung wird derzeit durch zentral bereitgestellte Formulare (Download vom SMUL-
1280 Server) unterstützt. Die mit einem Textverarbeitungsprogramm ausgefüllten Formulare können
1281 ausgedruckt und mit weiteren Unterlagen zum (Papier)Antrag zusammengestellt werden. Parallel
1282 hierzu ist mit dem Programm REGIform (Download vom SMUL-Server) eine digitale Bearbeitung der
1283 einzelnen Formulare möglich. Eine Übergabe der bearbeiteten Formulare bei der
1284 Genehmigungsbehörde auf einem Datenträger ist ebenfalls möglich. Die weitere Antragserstellung
1285 erfolgt analog der o. a. Verfahrensweise.

1286 Für eine zeitgleiche Bearbeitung durch mehrere Sachgebiete/Behörden müssen derzeit vielerorts ca.
1287 10 bis 15 Antragsexemplare in Papierform erstellt werden. Eine Abgabe des vollständigen Antrags in
1288 ausschließlich elektronischer Form ist gegenwärtig nicht möglich. Die innerbehördliche
1289 Kommunikation erfolgt ebenfalls oftmals weitgehend analog. Allein durch Postlaufzeiten (teilweise
1290 nur wöchentliche Kurierfahrten) können sich erhebliche Auswirkungen auf die Verfahrensdauer
1291 ergeben.

1292 In den Ländern Bremen, Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen,
1293 Schleswig-Holstein und Berlin wird die Elektronische immissionsschutzrechtliche Antragstellung
1294 (ELiA) in unterschiedlichen Realisierungsstufen genutzt. ELiA ist ein Anwendungsprogramm
1295 (Bereitstellung durch Download), mit dem Unternehmen die sehr umfangreichen Anträge nach dem
1296 BImSchG elektronisch erstellen und verschlüsselt und authentifiziert versenden können. In den
1297 anderen Ländern werden in der Regel die Formulare ähnlich der sächsischen Verfahrensweise zur
1298 Bearbeitung zugänglich gemacht.

1299 Das SMUL hat sich dafür entschieden, REGIform durch ELiA zu ersetzen. Hierzu ist der Freistaat
1300 Sachsen der Mehrländerkooperation ELiA beigetreten. Die wesentlichen Gründe hierfür sind:

- 1301 • Auf Grund der Struktur von ELiA wird ein hoher Grad der Vereinheitlichung einschließlich
1302 besserer fachlicher Substanz der Anträge erreicht. Der Antragsteller findet eine einfach
1303 strukturierte und übersichtliche Oberfläche vor und wird durch Hilfen, Voreinstellungen,
1304 Schlüsseltabellen und Plausibilitätsprüfungen unterstützt.

- 1305 • ELiA ist im Gegensatz zu REGIform geeignet, in ein vollelektronisches Antragsverfahren
1306 überführt zu werden. Es wird in mehreren Ländern seit Jahren ohne größere Probleme
1307 angewendet.
- 1308 • ELiA ist ein Mehrländer-Projekt, sodass die Kosten für die Pflege und Weiterentwicklung
1309 aufgeteilt werden.
- 1310 • Eine sichere Datenübertragung wird unterstützt und kann optional genutzt werden.

1311
1312 Mittelfristiges Ziel ist es, mit ELiA ein vollelektronisches, d. h. papierloses Antragsverfahren zu
1313 etablieren. In der Übergangsphase wird es aus verschiedenen Gründen (u. a. Bundesrecht) noch eine
1314 parallele papiergebundene Antragstellung (jedoch mit reduzierter Anzahl an Exemplaren) geben.

1315 Das Projekt ELiA ist Bestandteil des Masterplans Digitale Verwaltung Sachsen.

1316 **Schlussfolgerungen/Empfehlungen/Hinweise**

1317 Die Kommission empfiehlt, dass nicht nur die Antragstellung, sondern auch die Antragsbearbeitung
1318 vollständig elektronisch erfolgen sollte. Hierfür müssen in den staatlichen wie kommunalen
1319 Verwaltungsbehörden die erforderlichen organisatorischen und technischen Voraussetzungen
1320 geschaffen werden.

1321

1322 **VI. Personalausstattung/Fachliche Qualifikation der Beteiligten**

1323

1324 Die LDS ist zuständige Genehmigungs- und Überwachungsbehörde für 580 Anlagen gem. Anhang 1
1325 der 4. BImSchV. Gemessen an der Personalausstattung des Jahres 2017 werden demzufolge 3,1 VZÄ
1326 pro 100 Anlagen für die Verfahrensführung eingesetzt. Davon sind ca. drei Viertel technisches
1327 Personal mit ingenieur- oder naturwissenschaftlicher Ausbildung (2,4 VZÄ pro 100 Anlagen) und
1328 jeweils etwa ein Achtel Verwaltungsfachleute und Juristen²⁵.

1329 Die Daten der Landkreise und Kreisfreien Städte liegen nur lückenhaft vor. Zudem bestehen trotz
1330 Nachfrage weiterhin Bedenken bezüglich der Einheitlichkeit der Datenerhebung. Vernachlässigt man
1331 diese, ergibt sich bei analoger Betrachtung ein Personaleinsatz von 2,6 VZÄ pro 100 Anlagen. Die
1332 Spannweite zwischen den Landkreisen (ohne Kreisfreie Städte) beträgt 6,0 VZÄ (0,6 – 6,6 VZÄ pro
1333 100 Anlagen). Auffällig ist, dass in den Landkreisen und Kreisfreien Städten lediglich die Hälfte des
1334 eingesetzten Personals eine technische Ausbildung besitzt.

1335 In den nächsten Jahren werden viele dieser Fachleute mit technischer Ausbildung aus den Behörden
1336 in den Ruhestand gehen; vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels wird es sehr schwierig,
1337 insbesondere außerhalb von Ballungszentren, gute Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit
1338 technischen und praxisorientierten Fachkenntnissen zu gewinnen. Aus dem Abschlussbericht der
1339 Kommission zur umfassenden Evaluation der Aufgaben, Personal- und Sachausstattung (Sächsische
1340 Staatskanzlei, April 2016) wird deutlich, dass insbesondere zwischen 2021 und 2030 erhebliche
1341 Altersabgänge geschehen werden. Bezogen auf den Personalbestand des Jahres 2015 treten
1342 beispielsweise 333 von 836 Bedienstete des technischen Verwaltungsdienstes des Sächsischen

²⁵ Fragebogen der Kommission zur Evaluation von Planungs- und Genehmigungsverfahren, Frage Nr. 7

1343 Staatsministeriums des Innern (SMI) in den Ruhestand (SMWA: 234 von 511). Auch im
1344 naturwissenschaftlichen Dienst sind die Zahlen alarmierend. So scheiden im Geschäftsbereich des
1345 SMI aus Sicht des Jahres 2015 bis zum Jahr 2030 93 Prozent (113 von 122 Bediensteten) des
1346 entsprechend qualifizierten Personals aus. Ähnlich dürfte sich die Entwicklung in den Landkreisen
1347 und Kreisfreien Städten vollziehen oder bereits vollzogen haben. Dabei steht zu befürchten, dass
1348 Altersabgänge häufig durch fachlich-technisch nicht adäquat qualifiziertes Personal ersetzt wurden
1349 (Verwaltungsfachleute statt Ingenieure oder naturwissenschaftlich-technisches Personal).

1350 **Schlussfolgerungen/Empfehlungen/Hinweise**

1351 Im Vergleich der Personalsituation in den Behörden im Jahr 2008 und heute muss die Kommission
1352 einschätzen, dass es zu einer z. T. massiven Verschlechterung der personellen Situation sowie zu
1353 rückläufigem technischen Sachverstand in den Behörden gekommen ist. Das heißt konkret: absolut
1354 weniger und weniger fachlich-technisch qualifiziertes Personal muss zunehmend kompliziertere
1355 Sachverhalte prüfen.

1356
1357 Weder 3,1 noch 2,6 VZÄ je 100 Anlagen erscheinen als eine adäquate Personalausstattung. Hier sind
1358 Maßnahmen notwendig, den Personaleinsatz bedarfsgerecht auszugestalten. Dies gilt zuvorderst im
1359 ingenieurtechnischen wie naturwissenschaftlichen Bereich, weil hier die Überalterung sehr stark ist
1360 und ein Personalmangel besteht, aber auch im Verwaltungsbereich.

1361 Es ist deshalb dringend geboten, mit der entsprechend hohen Aufmerksamkeit zu agieren und die
1362 Qualifikation des Personals in der Umweltverwaltung zu verbessern und die Personalausstattung
1363 anzuheben, da mittelfristig die Gefahr der Handlungsunfähigkeit der Umweltverwaltung und einer
1364 weitreichenden Schädigung des Investitionsstandortes Sachsen besteht. Den zunehmenden Trend
1365 zur Nutzung externer Gutachten durch die Behörden betrachtet die Wirtschaft kritisch. Zudem ist
1366 diese Ausweichreaktion der Verwaltung dauerhaft nicht zielführend, da die privaten
1367 Sachverständigen in gleicher Weise wie der öffentliche Dienst dem Fachkräftemangel ausgesetzt
1368 sind. Der Freistaat Sachsen muss die Bedeutung zügiger und rechtssicherer Genehmigungsverfahren
1369 für Investitionen vor allem im Mittelstand erkennen und sich entsprechend aufstellen.

1370 Nur fachlich – sowohl technisch-naturwissenschaftlich als auch verwaltungsrechtlich – gut qualifi-
1371 zierte und praxiserfahrene Behördenmitarbeiter können rechtssichere und dem Einzelfall
1372 angemessene Entscheidungen treffen sowie Beurteilungsspielräume für die anspruchsvollen
1373 Aufgaben im Bereich Immissionsschutz souverän nutzen. Die Stellenzahl und Qualifikation des
1374 Personals in den Genehmigungsbehörden muss sich an den gesetzlich vorgegebenen Aufgaben und
1375 am fachlichen Anspruch orientieren. Bei der Auswahl und Qualifizierung von Mitarbeitern ist auf ein
1376 ausgewogenes Verhältnis von verwaltungsrechtlichem und technischem Sachverstand zu achten.
1377 Dabei sollte bei der Stellenauswahl vorrangig technisches Personal berücksichtigt werden, das
1378 möglichst bereits in der Wirtschaft praktische Erfahrung gesammelt hat. Dies gilt sowohl für die
1379 Landratsämter, als auch für die staatliche Verwaltung.

1380 Um die erforderliche Fachkompetenz neuer Mitarbeiter möglichst effizient zu erreichen, empfiehlt
1381 die Kommission für technisch und naturwissenschaftlich gebildetes Personal verbindlich ein
1382 berufsbegleitendes Traineeprogramm oder Referendariat einzuführen. Dieses sollte auf die
1383 technische und naturwissenschaftliche Ausbildung aufbauen und die grundlegenden verwaltungs-

1384 und fachrechtlichen Kenntnisse und deren praktische Anwendung in der Verwaltung umfassend
1385 vermitteln. Gleichzeitig wird das für die Umsetzung des Umweltrechts unabdingbare
1386 fachübergreifende Verständnis gestärkt. Die weitaus meisten Bundesländer qualifizieren ihre neuen
1387 Mitarbeiter in der Umweltverwaltung auf diese Weise, damit diese als kompetente Partner der
1388 Wirtschaft agieren können. Erfahrungen mit diesem Vorgehen gibt es im Bereich der sächsischen
1389 Staatsverwaltung bereits im höheren bautechnischen Dienst (SIB).

1390 Bereits heute ist der Freistaat Sachsen am Übereinkommen zur Errichtung des Oberprüfungsamts für
1391 das technische Referendariat mit Sitz in Bonn beteiligt.²⁶ Diese Beteiligung sollte aus Sicht der
1392 Kommission genutzt werden, beispielsweise in Kooperation mit dem Bundesland Sachsen-Anhalt, ein
1393 Referendariat/Traineeprogramm für den Umweltbereich aufzubauen und die dort bereits
1394 bestehende Ausbildungsordnung zu übernehmen.²⁷ Entsprechende Ausbildungsgänge wären auch
1395 für den gehobenen technischen Dienst zu schaffen, was ebenfalls in Kooperation mit anderen
1396 Bundesländern geschehen könnte. Aus Sicht der Kommission sollte geprüft werden, ob bestehende
1397 Strukturen auch für Zwecke der Weiterbildung und Qualifikation des ingenieurtechnischen Personals
1398 genutzt werden können.

1399 Gleichfalls ist es wichtig, verwaltungstechnisch ausgebildetes Personal naturwissenschaftlich-
1400 technisch zu qualifizieren. Dies ist insbesondere über die Verbesserung von
1401 Fortbildungsmöglichkeiten abzusichern.

1402 Um für den öffentlichen Dienst in Anbetracht des bevorstehenden Fachkräftemangels qualifizierte
1403 Ingenieure und Naturwissenschaftler zu gewinnen und zu halten, bedarf es einer im Fremdvergleich
1404 attraktiven Bezahlung. Aus Sicht der Kommission ergeben sich Zweifel, ob der gegenwärtige
1405 Stellenkegel der Landratsämter dies ermöglicht.

1406 Zudem müssen auch berufliche Entwicklungsmöglichkeiten vorhanden sein. Die Möglichkeit von
1407 Fachkarrieren in der LDS sollte in entsprechenden Personalentwicklungskonzepten eröffnet werden.
1408 Die Kommission empfiehlt, beispielsweise die Notwendigkeit eines Ressortwechsels als
1409 Beförderungsvoraussetzung für technisches/naturwissenschaftliches Fachpersonal zu überprüfen.

1410

1411 c. Fazit

1412

1413 Die Vielschichtigkeit des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens stellt an
1414 Unternehmen und Verwaltung sehr hohe Anforderungen. Die in der Vergangenheit geäußerte Kritik
1415 einiger Unternehmen an der Verwaltung konnte durch die Kommission teilweise nachvollzogen
1416 werden. Die eingehende Betrachtung der zugrundeliegenden Verfahrensabläufe, der rechtlichen
1417 Grundlagen und der statistischen Daten ergibt ein differenziertes Bild.

1418 In der ganz überwiegenden Anzahl von Fällen können bestehende Herausforderungen im
1419 Antragsverfahren durch die bereits derzeit sehr enge Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen

²⁶Vgl. <http://www.technisches-referendariat.de>.

²⁷Vgl. www.landesrecht.sachsen-anhalt.de

1420 antragstellenden Unternehmen und Verwaltung gemeistert werden. In einigen Fällen gelingt dies aus
1421 unterschiedlichen Gründen zu Lasten der Verfahrensdauer jedoch nicht. Hier gilt es anzusetzen.

1422 Die Kommission kommt zu dem Ergebnis, dass Handlungsbedarfe für den Freistaat Sachsen
1423 insbesondere bezüglich folgender Themen bestehen:

- 1424 1. veränderte Zuständigkeiten zur Bündelung von Kompetenzen,
- 1425 2. konsequente Umsetzung von Digitalisierungs- und Beschleunigungsmöglichkeiten,
- 1426 3. fachliche Unterstützung der Unternehmen,
- 1427 4. fortlaufende und frühzeitige Informationen zum konkreten Antragsverfahren und
- 1428 5. unterstützende personalwirtschaftliche Maßnahmen.

1429 Aber auch die Unternehmen sind gefordert, ihren Beitrag für eine verzögerungsfreie Durchführung
1430 des Antragsverfahrens zu leisten. Eine frühzeitige koordinierte Abstimmung des Vorhabens zwischen
1431 dem Vorhabensträger und der Genehmigungsbehörde noch vor der Antragstellung ist für ein zügiges
1432 Verfahren wichtig. Ebenso kann ein spezialisiertes Ingenieurbüro den Antragsteller bei der Erstellung
1433 der Unterlagen mit Fachkompetenz und Erfahrung unterstützen und dadurch beschleunigend wirken.
1434 Bereits in dieser frühen Planungsphase sind das die entscheidenden Weichenstellungen für ein
1435 geordnetes Verfahren.

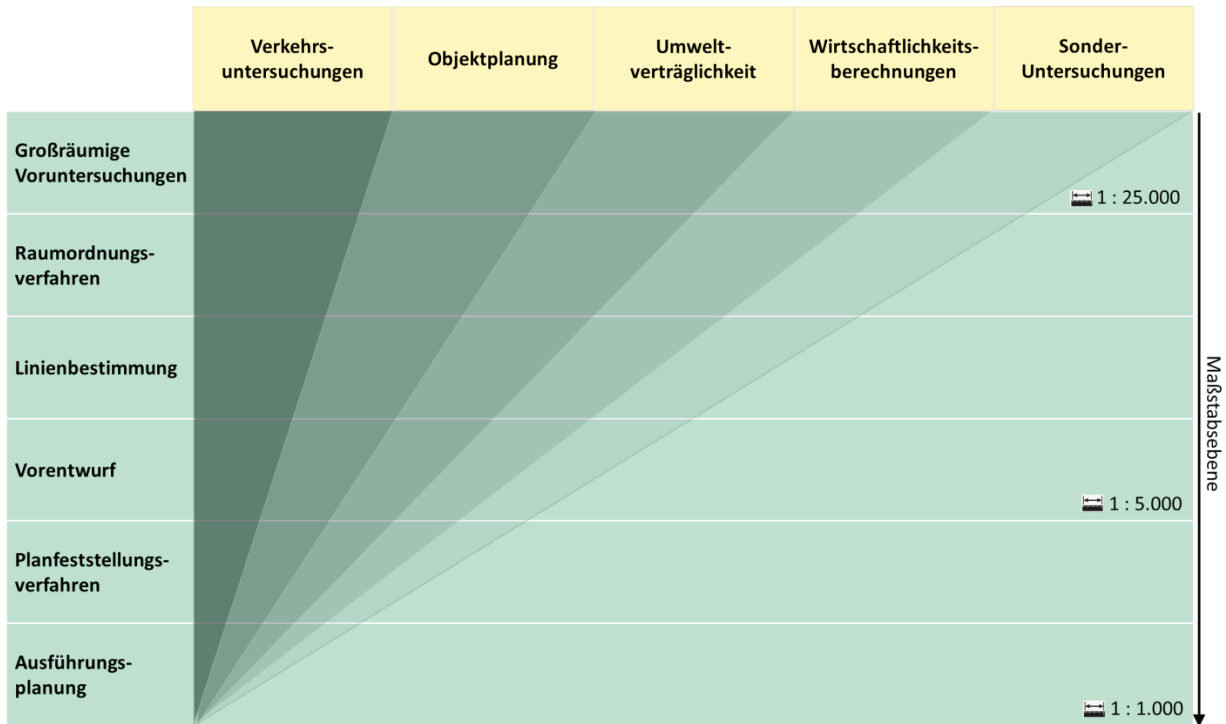
1436 Möglichst schnelle Verwaltungsentscheidungen sind eine der Voraussetzungen für den Erfolg
1437 sächsischer Unternehmen im nationalen und internationalen Wettbewerb. Deshalb wäre es aus Sicht
1438 der Kommission nicht vertretbar, dass quantitative und qualitative Personalengpässe oder
1439 organisatorische Defizite in den Umweltverwaltungen die Entwicklung der mittelständisch geprägten
1440 Industrie in Sachsen hemmen.

1441 Ebenso darf jedoch nicht verkannt werden, dass Immissionsschutzrecht hochkomplexes Fachrecht
1442 ist, nicht zuvorderst ein Instrument der Wirtschaftsförderung. Es dient dem Schutz von Mensch und
1443 Umwelt, wo Eingriffe dies erforderlich machen. Aufgabe der oberen und unteren
1444 Immissionsschutzbehörden wird es daher weiterhin sein, den Interessenausgleich zwischen der
1445 Umsetzung von Fachrecht einerseits sowie innovativen und expansiven unternehmerischen Ideen
1446 andererseits zu suchen und eine entsprechende Lösung zu finden.

1447 **C. Planungs- und Genehmigungsverfahren für Radwege- und**
 1448 **Straßenbauvorhaben**

1449

1450 Die Planung von Verkehrsvorhaben erfolgt in einem gestuften Planungs- und Zulassungsverfahren.
 1451 Der sog. iterative Planungsprozess (vgl. Abbildung) ist dabei durch ein mehrfaches Wiederholen
 1452 ähnlicher Handlungen mit zunehmender Detaillierung und phasenweiser Genehmigung
 1453 gekennzeichnet.



1454

1455 **Abb. 11**

1456 In dem Prozess zwischen großräumigen Voruntersuchungen und kleinräumiger Ausführungsplanung
 1457 stellt das ursprünglich als Schwerpunkt identifizierte öffentlich-rechtliche Genehmigungsverfahren
 1458 (Planfeststellungsverfahren) nur einen, wenn auch sehr wichtigen, Baustein dar. Aufgrund der
 1459 Einlassungen durch Sachverständige und Kommissionsmitglieder entschloss sich die Kommission, den
 1460 gesamten iterativen Planungsprozess unter Tz. C I Planungsverfahren einer näheren Betrachtung zu
 1461 unterziehen. Dabei werden auch weitere einflussnehmende Faktoren wie die Finanzierung und das
 1462 Vergabeverfahren berücksichtigt. Eine gesonderte Evaluierung des Planfeststellungsverfahrens
 1463 erfolgt in Tz. C II Baurechtsverfahren.

1464 Eine im Jahr 2016 auf Bundesebene eingesetzte Kommission verfolgte ebenfalls die Zielstellung,
 1465 Möglichkeiten der Planungsbeschleunigung für Verkehrsinfrastrukturprojekte des Bundes zu
 1466 identifizieren. Die von diesem „Innovationsforum Planungsbeschleunigung“ im Jahr 2017 vorgelegten
 1467 Handlungsempfehlungen wurden in der Kommission erörtert und bei der Ableitung von
 1468 Handlungsempfehlungen teilweise berücksichtigt.

1469 CI. Planungsverfahren

1470 a. Bestandsaufnahme

1471

1472 Im Freistaat Sachsen liegt die Zuständigkeit für die Planung und den Bau von Bundes- und
1473 Staatsstraßen in der Regel beim LASuV.²⁸ Dieses besteht aus der Zentrale und fünf Niederlassungen.
1474 Für die kommunalen Straßen sind die Landkreise sowie die Städte und Gemeinden zuständig. Je nach
1475 ihrer Funktion werden Radwege von allen Baulastträgern geplant und gebaut.
1476 Planfeststellungsbehörde ist generell die LDS. Bei gemeinsamen Vorhaben mit der Deutschen Bahn
1477 AG kann aber auch das Eisenbahnbundesamt Planfeststellungsbehörde sein.

1478 Mit der Bundesverkehrswege- und Landesverkehrsplanung wird zunächst die
1479 verkehrsträgerübergreifende Investitionsplanung (Bedarfsplan des Bundes und Landesverkehrsplan
1480 in Sachsen) festgelegt. Im Raumordnungsverfahren wird bei Bedarf anschließend die grundsätzliche
1481 Raumverträglichkeit eines Vorhabens einschließlich der Varianten geprüft. Für bestimmte
1482 Bundesverkehrsvorhaben ist zusätzlich eine Linienbestimmung als behördeninternes
1483 Abstimmungsverfahren erforderlich. Danach schließt die Entwurfsplanung an. Im anschließenden
1484 öffentlich-rechtlichen Zulassungsverfahren (Planfeststellungsverfahren bzw. Plangenehmigungs-
1485 verfahren je nach Fallkonstellation) auf Grundlage der Genehmigungsplanung wird dann über die
1486 Rechtmäßigkeit des Vorhabens entschieden. In diesem Verfahren werden alle für und gegen das
1487 Vorhaben sprechenden Belange sorgfältig abgewogen. Liegt der Planfeststellungsbeschluss vor,
1488 besteht Baurecht, soweit der Beschluss nicht beklagt wird.

1489 Trotz verschiedener Initiativen auf Bundes- und Landesebene ist festzustellen, dass zwischen
1490 Planungsbeginn und Baufreigabe in der Regel viele Jahre, sogar Jahrzehnte vergehen. Die Antwort
1491 des SMWA zur Kleinen Anfrage der Abgeordneten Katja Meier (GRÜNE) zum Planungs- und
1492 Umsetzungsstand der sächsischen Straßenbauprojekte im Bundesverkehrswegeplan (BVWP) 2015 bis
1493 2030 vom 31. Mai 2018 (Drs. 6/13317)²⁹ bestätigt diese These. Der ständig steigende Zeitbedarf
1494 wurde ebenfalls im Rahmen der Sachverständigenanhörung bekräftigt.

1495 Dies gilt nicht nur bei den größeren Vorhaben an Bundes- oder Staatsstraßen, sondern auch bei
1496 kommunalen Vorhaben, wie das nachfolgende Schaubild eines Infrastrukturprojekts im Landkreis
1497 Meißen³⁰ verdeutlicht.

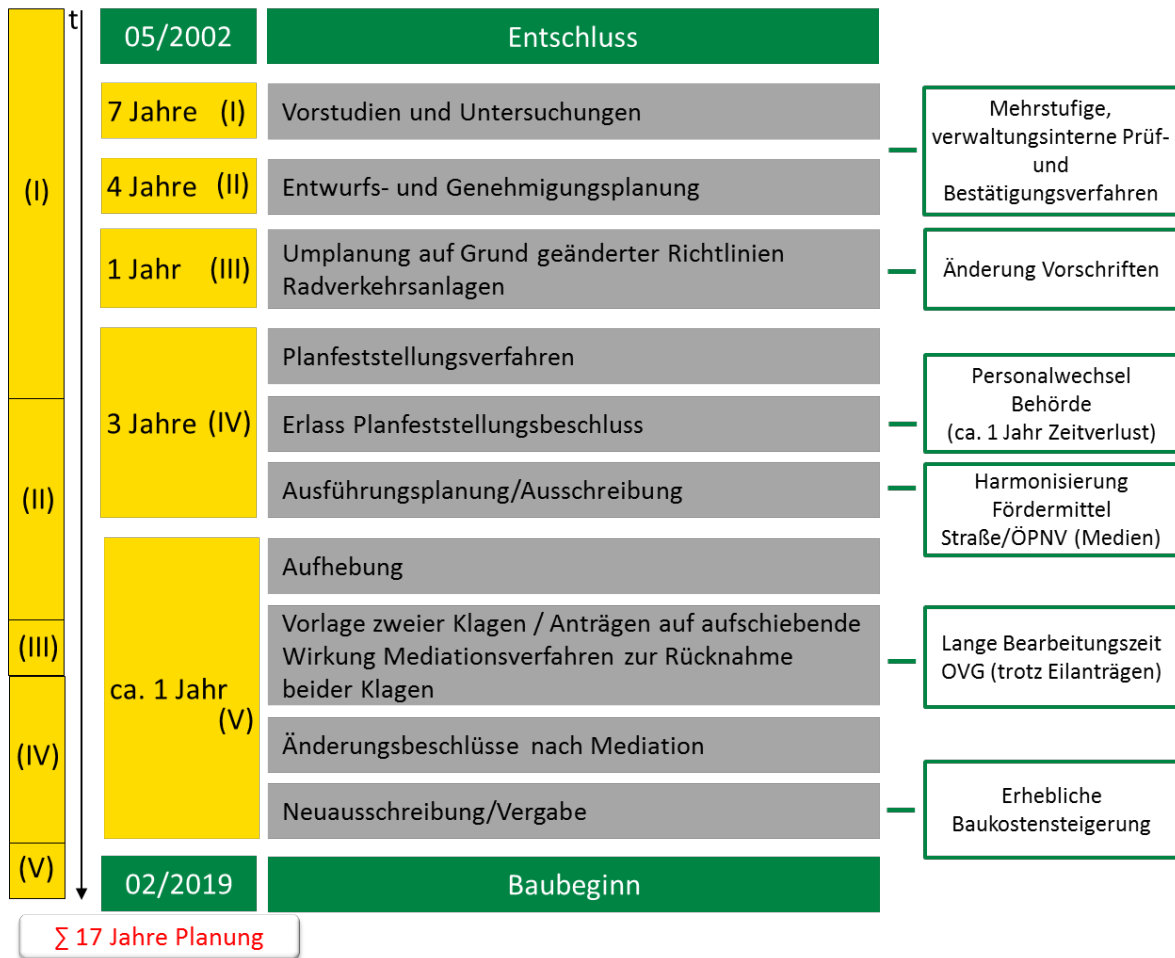
²⁸ Zur teilweise abweichenden Zuständigkeit bei Ortsdurchfahrten vgl. Textziffer CI.b.II „Planungsschritte und Prüfungen bei Bundes- und Staatsstraßen in Verantwortung der Kommunen“

²⁹ Vgl.

http://edas.landtag.sachsen.de/viewer.aspx?dok_nr=13317&dok_art=Drs&leg_per=6&pos_dok=1&dok_id=undefined

³⁰ Ausbau der Straßenbahnlinie 4 der Dresdner Verkehrsbetriebe AG im Landkreis Meißen

Beispielhafter Planungsablauf einer innerstädtischen Baumaßnahme



1498

1499 **Abb. 12**

1500 Die Erörterung verschiedener Fallbeispiele, die Auswertung der Fragebögen der
 1501 Planfeststellungsbehörden und die Ergebnisse der Sachverständigenanhörung zeigten an vielen
 1502 Stellen Handlungsbedarf auf.

1503 In der Straßenbauverwaltung des Freistaates Sachsen stehen keine eigenen Planungskapazitäten zur
 1504 Verfügung. Das führt in der Folge dazu, dass für die Beauftragung von Planungsbüros, Gutachtern
 1505 o. ä. umfangreiche und zeitintensive Vergabeverfahren durchzuführen sind. Zudem müssen diese
 1506 Vergaben im Einklang mit den haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen erfolgen. Dies führt zu
 1507 zeitlichen Verzögerungen, da oftmals keine ausreichenden Haushaltsmittel, ggf. Fördermittel und
 1508 Verpflichtungsermächtigungen zur Verfügung stehen.

1509 Die Planunterlagen werden im Planungsprozess mehrfach einer inhaltlichen und fachlich-
 1510 methodischen Prüfung unterzogen. Dazu kommt, dass die Planungen in den unterschiedlichen
 1511 Planungsstufen von verschiedenen Behörden aus unterschiedlichen Blickwinkeln (Gesehen-Vermerk
 1512 des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) o. ä.) geprüft werden. In der
 1513 Regel führen diese Prüfergebnisse wiederum zu Planänderungen. Standardisierungen für diese
 1514 Prüfungen existieren nicht. Teilweise differieren die Prüfergebnisse in den einzelnen Behörden.
 1515 Dadurch müssen Planunterlagen zum Teil mehrfach bearbeitet und geprüft werden.

1516 Stetig steigende Anforderungen an die Planungsunterlagen insbesondere aus dem Umweltbereich
1517 führen ebenfalls dazu, dass Planungen im Laufe der einzelnen Verfahrensschritte angepasst,
1518 geändert oder zum Teil komplett neu aufgestellt werden müssen.

1519 Darüber hinaus gibt es zahlreiche, von der Verwaltung selbst geschaffene Regelungen und eine
1520 Erlasslage, die eine pragmatische und zeitsparende Planung nicht unbedingt fördern.

1521 Hinzu kommt, dass das zur Verfügung stehende Personal in quantitativer sowie in qualitativer
1522 Hinsicht kaum noch diesen Anforderungen gewachsen ist. Entstehende Unsicherheiten führen dazu,
1523 dass Entscheidungen zunehmend auf eine Prüfinstanz oder auf das Planfeststellungsverfahren
1524 verlagert werden. Interdisziplinäres Agieren im Sinne einer zielorientierten Zusammenarbeit und
1525 entsprechendem Wissenstransfer im Austausch mit Planungsbüros, Vorhabensträgern,
1526 Genehmigungsbehörden und sonstigen TÖB findet kaum noch oder nur unzureichend statt. Dabei ist
1527 es gerade dies für ein effizientes Verfahren erforderlich und unumgänglich. Spätestens im öffentlich-
1528 rechtlichen Zulassungsverfahren müssen Einwendungen der Beteiligten und Betroffenen ohnehin
1529 behandelt werden.

1530 Eine Differenzierung von Verkehrsvorhaben nach Auftragsvolumina kann nicht vorgenommen
1531 werden. Vielmehr sind die Betroffenheit, insbesondere Umweltbetroffenheit, bei einer Maßnahme
1532 und deren Komplexität maßgebliche Kriterien. Dieser Umstand kommt insbesondere im Radwegebau
1533 zum Tragen. Die erforderlichen Planunterlagen unterscheiden sich kaum. Bei geringen
1534 Auftragsvolumina kann so ein überproportional großer Aufwand entstehen.

1535

1536 **b. Evaluation**

1537 **I. Rechtsentwicklung**

1538

1539 Die verschiedenen Phasen des Planungsprozesses unterliegen stetig steigenden rechtlichen
1540 Anforderungen. Rechtsprechung, europäisches Umweltrecht und die Bundes- sowie
1541 Landesgesetzgebung einschließlich der Verwaltungsvorgaben führen bei der Vor-, Entwurfs- und
1542 Genehmigungsplanung zu einer erheblichen Verlängerung des Verfahrens. Hier sind exemplarisch
1543 das UVP-Modernisierungsgesetz vom 20. Juli 2017 zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie der
1544 EU sowie die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) vom 23. Dezember 2000 zu nennen.

1545 Die in diesen Vorschriften enthaltenen rechtlichen Rahmenbedingungen werden zunächst nur relativ
1546 unkonkret formuliert. Der Ordnungsgeber reagiert dann oft verspätet, so dass in der Zwischenzeit
1547 die Ausgestaltung durch die Rechtsprechung oder nachrangige Vorschriften übernommen werden
1548 muss. Dies führte z. B. im Hinblick auf das Urteil des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) vom
1549 10. Januar 2006, Rs. C-98/03 (Kommission ./ Deutschland), welches die damaligen Regelungen zum
1550 Artenschutz im Bundesnaturschutzgesetz aufhob, zu einem erheblichen planerischen Mehraufwand.
1551 Die Neuregelung im Bundesnaturschutzgesetz trat erst am 18. Dezember 2007 in Kraft. In der
1552 Zwischenzeit konnten viele Projekte nicht umgesetzt werden, da die Vorhabenträger erstmals
1553 Fachbeiträge zum Artenschutz als eigenständige Planunterlage erstellen mussten.

1554 Nach der Grundsatzentscheidung des Europäischen Gerichtshofes mit Urteil vom 1. Juli 2015
1555 (Rechtssache C-461/13), dem Urteil des EuGH vom 4. Mai 2016 (Rechtssache C-346/14) sowie dem

1556 Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vom 11. August 2016 (Az. 7 A 1/15) hat das SMUL
1557 am 3. März 2017 zunächst bis auf Weiteres Anwendungshinweise für den Vollzug des § 27
1558 Wasserhaushaltsgesetz (WHG) (Verschlechterungsverbot) herausgegeben. Die unter Anwendung
1559 dieser Vollzugshinweise nun erstmals zu erstellenden wasserrechtlichen Fachbeiträge führten und
1560 führen in vielen Verfahren zu erheblichen Verzögerungen, da im Rahmen des
1561 Verschlechterungsverbots einzuhaltende Grenzwerte in der Praxis oft nur sehr schwer
1562 nachzuvollziehen sind. Weiterhin sind nur wenige Gutachterbüros in der Lage, diese hohen
1563 Anforderungen zu erfüllen.

1564 Die Entwicklungen im Umweltrecht, die mittlerweile eine kaum noch zu überblickende Komplexität
1565 erreicht haben, überfordern die Planungsprozesse. Hinzu kommt, dass der EuGH das europäische
1566 Umweltrecht sehr großzügig auslegt und oftmals Rechtsprechungen direkte Auswirkungen auf die
1567 Planungen erfordern.

1568 Zudem hat die Umsetzung des europäischen Umweltrechts auf sächsischer Ebene zum Teil zu einer
1569 weiteren Verschärfung geführt (UVP-Richtlinie u. a.). Auch bedürfen die Natura-2000 Gebiete des
1570 Freistaates Sachsen einer Prüfung im Hinblick auf ihre Aktualität. Zu weiteren Aspekten der
1571 Rechtsentwicklung, die gleichermaßen den Planungsprozess sowie das Planfeststellungsverfahren
1572 betreffen, wird auf die ausführliche Darstellung im Berichtsteil C II verwiesen.³¹

1573 Die Handlungsempfehlung zur Bewertung und Bilanzierung von Eingriffen im Freistaat Sachsen³² auf
1574 Basis eines transparenten Punktesystems wird vom LASuV nicht angewendet, von den Landkreisen
1575 bei Kreisstraßen aber schon. Stattdessen verwendet das LASuV einen verbal-argumentativen Ansatz,
1576 d. h. die Eingriffe werden beschrieben und daraus Folgerungen abgeleitet. Diese unterschiedliche
1577 Praxis führt bei der Beteiligung der Landkreise als TÖB häufig zu Unstimmigkeiten zwischen dem
1578 LASuV und den dortigen unteren Naturschutzbehörden, weil letztere den Erlass des SMUL
1579 anwenden.

1580 Der Entsiegelungserlass Gebäude³³ sollte eine einfachere und höhere Anrechenbarkeit des Abrisses
1581 von Hochbauten für Straßenbauvorhaben ermöglichen. Die Bezugnahme auf die inzwischen 15 Jahre
1582 alte Handlungsempfehlung Bilanzierung erschwert dies, da dort veraltete Kostenansätze erscheinen,
1583 die deutlich unter den heutigen Kosten liegen und daher nicht übertragbar sind.

1584 **Schlussfolgerungen/Empfehlungen/Hinweise**

1585 Die Kommission empfiehlt, Vollzugshinweise und Erlasse mit Auswirkungen auf Planungsvorhaben im
1586 Verkehrsbereich unter besonderer Berücksichtigung ihrer Auswirkungen auf den Vollzug auf das
1587 Mindestmaß zu beschränken. Dazu gehört auch, bestehende Erlasse kontinuierlich und konsequent
1588 auf ihre Aktualität sowie Erforderlichkeit zu überprüfen und ggf. aufzuheben. Das trifft auf alle mit
1589 dem Straßenplanungs- und Genehmigungsprozess befassten Behörden, insbesondere auch die
1590 Umweltverwaltung auf allen Verwaltungsebenen, zu. Ziel sollte zudem sein, eine Übersicht über den
1591 geltenden Bestand an Regelungen zu erarbeiten und dann fortlaufend aktuell zu halten.

³¹ Vgl. Tz. CII.b.I

³² SMUL Juli 2003, Fassung 2009;

https://www.umwelt.sachsen.de/umwelt/download/Handlungsempfehlung_170709.pdf

³³ SMUL 30. Juli 2009; https://www.umwelt.sachsen.de/umwelt/download/Erlass_300709.pdf

1592 Auch das Innovationsforum Planungsbeschleunigung empfiehlt die ergänzenden länderspezifischen
1593 Regelungen (insbesondere Erlasse) zu den Leitlinien, Richtlinien und Rundschreiben zur einheitlichen
1594 Gestaltung der Antragsunterlagen im Bereich der Bundesfernstraßen auf ein absolutes Minimum zu
1595 reduzieren bzw. zu vereinheitlichen.

1596

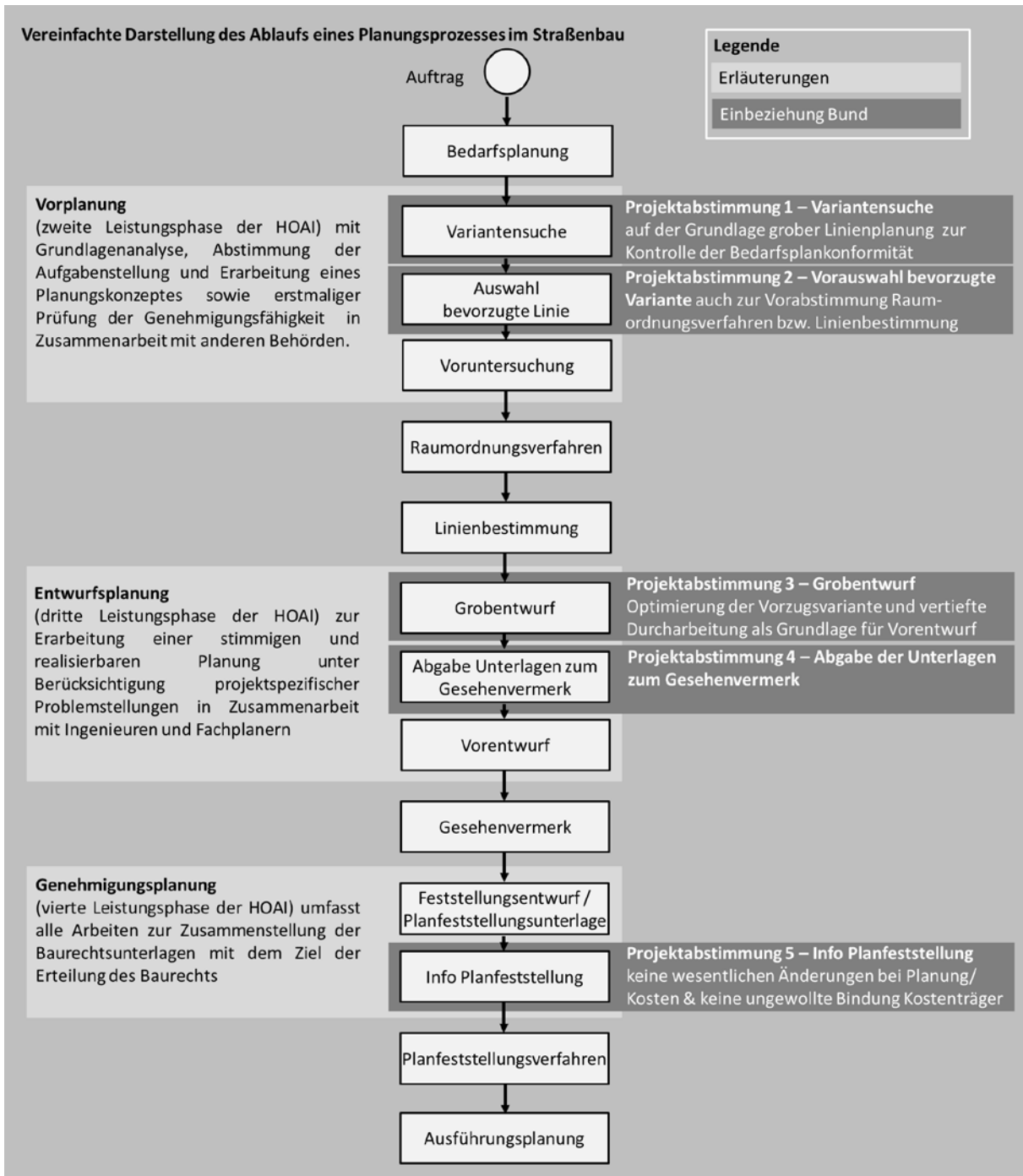
1597 **II. Prozessablauf – Vollzugskritik**

1598

1599 Jedes Planungsvorhaben durchläuft einen strukturierten Prozess, der durch die Richtlinien zum
1600 Planungsprozess und für die einheitliche Gestaltung von Entwurfsunterlagen im Straßenbau (RE) des
1601 Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)³⁴ vorgegeben ist. Bei
1602 bestimmten Planungsverfahren können einzelne Planungsschritte unter bestimmten
1603 Voraussetzungen entfallen.

1604 Im Folgenden ist der Ablauf des Planungsprozesses im Straßenbau vereinfacht dargestellt.

³⁴ jetzt Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)



1605

1606 **Abb. 13**³⁵

1607 Bereits eine vergleichsweise einfache Radwegeplanung bedarf in der Regel der gleichen
1608 Planungsschritte wie eine Autobahnplanung. Für alle Landesprojekte gelten analoge landesinterne
1609 Projektanbahnungspflichten.

1610 **Planungsschritte und Prüfungen bei Bundes- und Staatsstraßen in Verantwortung des LASuV**

1611 In den vergangenen Jahrzehnten hatte sich der iterative bzw. stufenweise Planungsprozess vor allem
1612 deswegen bewährt, weil jede neue Planungsstufe auf den Ergebnissen der vorangegangenen

³⁵ Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI).

1613 Planungen bzw. der zugehörigen Entscheidungen und Prüfungsmitteilungen aufbauen konnte. Selbst
1614 im laufenden Planfeststellungsverfahren konnte man sich auf diese Planungsstufen berufen. Neue
1615 Planungsvorschläge mussten nicht umfassend begründet werden.

1616 In den 90iger Jahren wurde für die einzelnen Planungsschritte Vorplanung, Entwurfsplanung und
1617 Genehmigungsplanung noch mit einem Jahr Bearbeitungszeit kalkuliert. Die Erstellung der
1618 Ausführungsplanung zeitgleich zum Planfeststellungsverfahren, welches damals deutlich unter zwei
1619 Jahren zum Abschluss gebracht werden konnte, war im Vertrauen auf die Entscheidungen zur
1620 Entwurfsplanung durchaus der Regelfall.

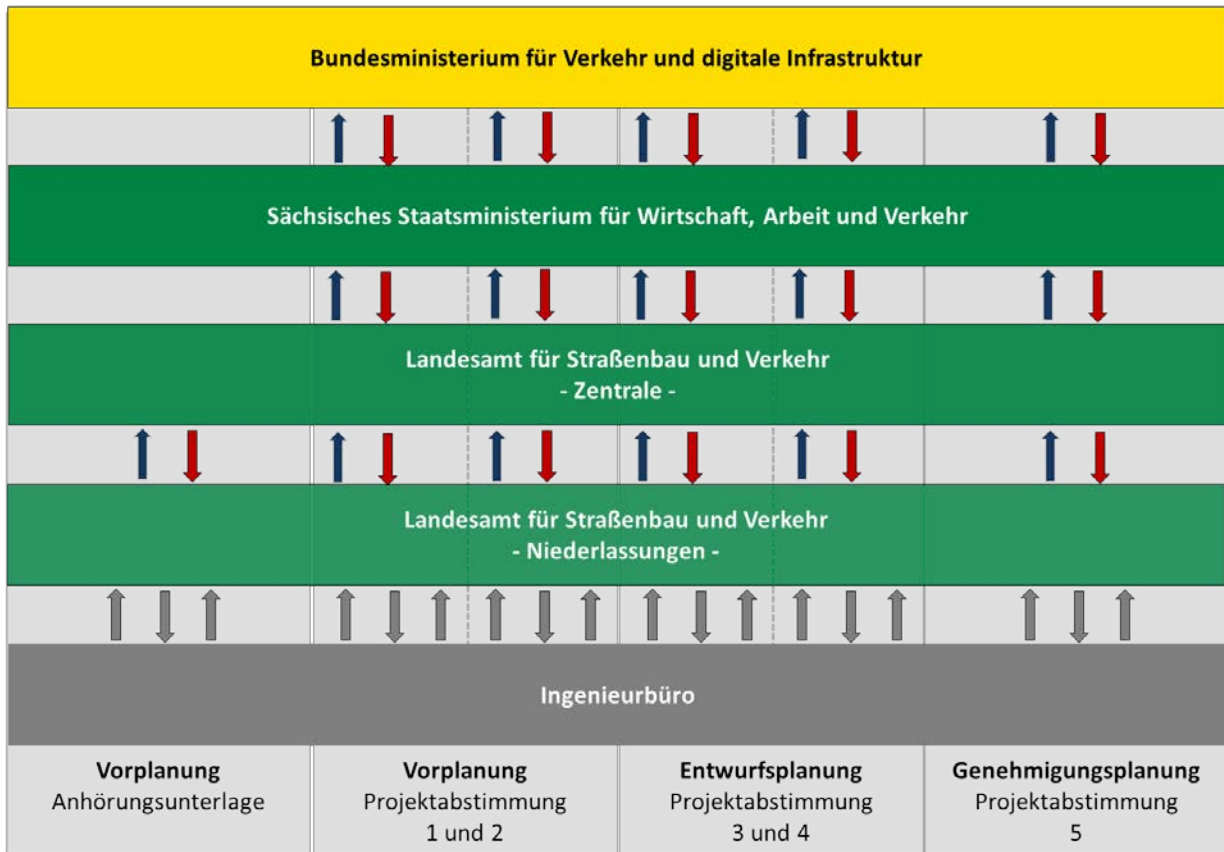
1621 Mit der Zielstellung, Planungen transparenter zu machen und möglichst alle vorhandenen bzw.
1622 vermuteten Auswirkungen einer Straßen- bzw. Radwegeplanungen darzustellen, sind die
1623 Planungsunterlagen heute wesentlich umfangreicher geworden bzw. haben sich die Zeiten für das
1624 Durchlaufen einzelner Planungsstufen auf mehrere Jahre verlängert. Parallel dazu haben sich die
1625 Prüfzeiten in den zu beteiligenden Verwaltungsebenen weiter erhöht.

1626 Durch die Gründung des LASuV im Jahr 2012 wurde eine neue Verwaltungsebene und somit eine
1627 weitere landesinterne Prüfinstanz geschaffen. Dies verlängerte abermals den Projektdurchlauf.

1628 Aufgrund der großen Anzahl von Prüfebene und Prüfschritten addieren sich die Durchlaufzeiten
1629 schnell auf mehrere Jahre. Ein zunehmend geringerer Anteil entfällt dabei auf die eigentlichen
1630 Bearbeitungszeiten, stattdessen verlängern sich die Prüfzeiten. Hieran änderte auch die Einführung
1631 der Richtlinien zum Planungsprozess und für die einheitliche Gestaltung von Entwurfsunterlagen im
1632 Straßenbau nichts.

Prüfdurchlauf aller Projektabschimmungen bei Neuplanung einer Bundesstraße

Gesamtkosten \geq 20 Mio. Euro; \uparrow Begleitschreiben \downarrow Prüfvermerk



1633

1634 **Abb. 14**

1635 Soweit es sich um die Neubauplanung einer Staatsstraße handelt, entfällt die Prüfebene BMVI.

1636 In der Straßenbauverwaltung bestehen auch unterhalb von 20 Mio. Euro Projektkosten umfangreiche
 1637 Vorlage- und Zustimmungspflichten in unterschiedlichen Ebenen jeweils über den Dienstweg nicht
 1638 nur bei Entwurfsunterlagen, sondern zum Beispiel auch bei Vertragsabschlüssen für Bau- und
 1639 Ingenieurverträge, Gerichtsverfahren oder Vergleichen. Bei Entwurfsunterlagen wird stark nach der
 1640 Art des Vorhabens (z. B. Fahrbahn, Bauwerk), der Planungsphase (z. B. Vorplanung) und der
 1641 Kostengröße (Vorlagepflichten bereits ab z. B. 1 Mio. Euro für Lärmschutzanlagen oder 60 m
 1642 Gesamtstützweite bei Bauwerken) differenziert.

1643 Der zeitliche Aufwand für Prüf- und Genehmigungsverfahren innerhalb der Staatsverwaltung hat
 1644 dazu geführt, dass bis auf die eigentliche Objektplanung die begleitenden Untersuchungen in der
 1645 jeweils nächsten Planungsstufe häufig veraltet sind. Dies gilt im besonderen Maße für die
 1646 Kostenberechnungen und für planungsbegleitende Untersuchungen der Auswirkungen des
 1647 Bauvorhabens auf die einzelnen Umweltschutzgüter. Die Richtlinien des Bundes für die
 1648 landschaftspflegerische Begleitplanung im Straßenbau (RLBP) stufen die Erfassung der Tier- und
 1649 Pflanzenarten nach Ablauf von fünf Jahren als veraltet ein. Ebenso gilt dies für
 1650 Verkehrsuntersuchungen (Dimensionierung eines Verkehrsweges) und für die Auswirkungen von
 1651 Verkehrslärm und Luftschadstoffen. Neben raumordnerischen Gesichtspunkten handelt es sich bei
 1652 den Kosten sowie den Verkehrs- und Umweltauswirkungen um die wesentlichen Bewertungskriterien
 1653 bei der Variantenauswahl.

1654 Grundlage für alle Verkehrsuntersuchungen sind die Verkehrsprognosen des Bundes und die darauf
1655 aufbauenden Verkehrsnachfrageberechnungen des Freistaates Sachsen, die im Auftrag des BMVI
1656 bzw. des SMWA aller fünf Jahre fortgeschrieben werden. Aktuell gilt das Jahr 2030 in allen
1657 Planfeststellungsverfahren als anerkannter Prognosehorizont. Ein Vorausblick von mindestens zehn
1658 Jahren wird allgemein als notwendig angesehen. Die gegenwärtigen Planungszeiten führen dazu,
1659 dass bei einer neu beginnenden Planung die Aussagen für den Prognosehorizont 2030 bis zur
1660 Durchführung des Planfeststellungsverfahrens veraltet sein werden. Vielmehr ist die Planung sogar
1661 mehrfach aufgrund künftiger Fortschreibungen grundlegend anzupassen. Das gilt gleichermaßen für
1662 alle darauf basierenden Einzeluntersuchungen und Schlussfolgerungen betreffend die
1663 Vorzugsvariante in der ersten Planungsstufe (Vorplanung).

1664 Wesentliche Beschleunigungseffekte sind zu erwarten, wenn die bisher zeitlich gestaffelten
1665 Planungsstufen Vorplanung, Entwurfsplanung und Genehmigungsplanung möglichst zeitgleich
1666 beauftragt und ineinander verschränkt bearbeitet würden. Dabei soll lediglich eine zeitliche
1667 Verzahnung erfolgen; der planungstypische Leistungsumfang der HOAI bzw. des Handbuchs für die
1668 Vergabe und Ausführung von freiberuflichen Leistungen im Straßen- und Brückenbau (HVA F-StB) in
1669 den Bereichen

- 1670 • Objektplanung Verkehrsanlagen,
- 1671 • Objektplanung Ingenieurbauwerke,
- 1672 • Umweltverträglichkeitsstudie und der Landschaftspflegerischen Begleitplanung,
- 1673 • Kostenberechnungen,
- 1674 • Ingenieurvermessung,
- 1675 • Baugrunduntersuchungen,
- 1676 • Verkehrswirtschaftliche Untersuchungen,
- 1677 • Faunistische Leistungen,
- 1678 • Verträglichkeitsstudien und
- 1679 • Artenschutzbeiträge

1680 wird inhaltlich nicht beschränkt. Der fachliche Inhalt der Planungsunterlage würde nicht reduziert,
1681 jedoch könnte verhindert werden, dass Leistungen aufgrund der langen Planungszeiträume mehrfach
1682 erbracht werden müssten.

1683 Voraussetzung für diese Vorgehensweise ist eine Erstbewertung des Vorhabens und der planerischen
1684 Zielstellung verbunden mit einer klaren Definition der Aufgabenstellung für die einzelnen
1685 Projektbeteiligten.

1686 Für straßenbegleitende Radwegeplanungen ist das im Regelfall bereits mittels allgemein verfügbarer
1687 Kartenwerke, verbunden mit einer einmaligen Ortsbegehung, möglich. Zu untersuchende Varianten
1688 reduzieren sich zumeist auf „rechts der Straße“, „links der Straße“ oder die Nutzung von parallel
1689 verlaufenden Wegebeziehungen. Solche Wegebeziehungen haben oftmals zudem den Vorteil eines
1690 unkomplizierteren Grunderwerbs. Damit kann der umweltfachliche Untersuchungsraum
1691 vergleichsweise leicht eingegrenzt und nahezu alle Planungsbestandteile bearbeitet werden. Da im
1692 Regelfall zunächst eine Bestandserfassung, unabhängig der noch zu findenden Vorzugslösung
1693 notwendig ist, laufen dann viele planerische Leistungen parallel. Der damit möglicherweise
1694 verbundene verlorene Aufwand ist im Vergleich zu einer Mehrfachbeauftragung zu vernachlässigen.

1695 In geeigneten Fällen erscheint dieses Vorgehen auch auf größere Neubauvorhaben und
1696 Ortsumgehungen übertragbar. Voraussetzung ist, dass im Ergebnis einer umweltfachlichen
1697 Erstbewertung in Form einer Restriktionskarte zu erkennen ist, dass sich mögliche Varianten in der
1698 Lage nicht wesentlich voneinander unterscheiden werden.

1699 Die vorgeschlagene Vorgehensweise, einzelne Planungsschritte nicht mehr nacheinander, sondern
1700 zeitlich ineinander verzahnt zu bearbeiten, entspricht auch der in den nächsten Jahren schrittweise
1701 einzuführenden ganzheitlichen Arbeitsmethode Building Information Modeling (BIM). Hier müssen
1702 wesentliche Leistungsanteile der Planungen sehr früh bearbeitet werden, um im Endeffekt das
1703 Vorhaben zu beschleunigen bzw. schneller auf veränderte Rahmenbedingungen reagieren zu können.

1704 **Planungsschritte und Prüfungen bei Bundes- und Staatsstraßen in Verantwortung der Kommunen**

1705 Die gesetzliche Baulast von Ortsdurchfahrten in Städten über 80.000 Einwohnern liegt bei
1706 Bundesstraßen bei den Städten, bei Staatsstraßen hat die Kommune ab 30.000 Einwohnern die
1707 Baulast. Werden Projekte in solchen Abschnitten realisiert, dann erfolgt dies nach dem kommunalen
1708 Planungsprozess³⁶ und nicht nach dem Herangehen der Straßenbauverwaltung. Eine Teilfinanzierung
1709 der Baukosten erfolgt über das Fördermittelverfahren. Damit werden solche Projekte gravierend
1710 einfacher vorbereitet.

1711 **Planung im kommunalen Straßenbau**

1712 Die Vorgehensweise bei der Planung von Bundes- und Staatsstraßen ist auch deshalb kritisch zu
1713 hinterfragen, weil es bei kommunalen Straßenbauvorhaben, die beim Auftragsvolumen oftmals in
1714 ähnlicher Größenordnung liegen, keine vergleichbaren Prüfinstanzen gibt. Bei vielen kommunalen
1715 Projekten gibt es kaum Unterschiede im Hinblick auf die Verkehrsbelastung oder Verkehrsbedeutung
1716 im Vergleich zu staatlichen Maßnahmen. Die fachlichen Prüfungen des Projektes finden hier im
1717 Regelfall nur zwischen Auftragnehmer (Ingenieurbüro) und Auftraggeber (Kommune) statt. Auch im
1718 zugehörigen Förderverfahren³⁷ reduzieren sich die Prüfungen im Wesentlichen auf die
1719 Vollständigkeit der Planungsunterlagen, die Beachtung der technischen Regelwerke, eine korrekte
1720 Kostenzuordnung und die sachgerechte Verwendung der Mittel.

1721 Dies ist insofern beachtenswert, da die durch die Niederlassungen des LASuV ausgereichten
1722 Fördermittel für den kommunalen Straßenbau eine ähnliche Größenordnung erreichen wie die selbst
1723 verwendeten Mittel für den Bundes- und Staatsstraßenbau.

1724 Der Planungsablauf für kommunale Verkehrsbauvorhaben sei hier im Folgenden am Beispiel der
1725 Landeshauptstadt Dresden kurz dargestellt.

1726 Grundlagen für die Planung von Baumaßnahmen sind vom Stadtrat bestätigte Konzepte wie
1727 beispielsweise

- 1728 • das Verkehrsentwicklungskonzept,
- 1729 • das Radverkehrskonzept,
- 1730 • das Gehbahnerneuerungsprogramm,

³⁶ Siehe nachfolgender Absatz „Planung im kommunalen Straßenbau“.

³⁷ Grundlage bildet die RL KStB.

- 1731 • grundlegende Erneuerung/Instandsetzung als Ergebnis der Zustandserfassung von
1732 Verkehrsanlagen und
1733 • andere Programme mit Ver- und Entsongern, der Dresdner Verkehrsbetriebe AG, der
1734 Deutsche Bahn AG etc.

1735 Aus diesen Grundlagen wird ein Planungsprogramm erarbeitet und ein Planungsauftrag ausgelöst. In
1736 der Regel werden zunächst die Leistungsphasen 1 und 2 beauftragt. Die Bearbeitungszeit ist je nach
1737 Umfang unterschiedlich, jedoch mindestens ein Jahr. Die abgeschlossene Vorplanung wird als
1738 Beschlussvorschlag dem Stadtrat vorgelegt und in verschiedenen Ausschüssen diskutiert. Nach der
1739 Hauptsatzung der Landeshauptstadt Dresden sind alle Planungen dem Stadtrat vorzulegen, deren
1740 Baukosten größer als 1 Mio. Euro sind. Nach dem Stadtratsbeschluss, der auch Änderungen und
1741 Prüfaufträge gegenüber der Verwaltung mit sich bringen kann, wie etwa

- 1742 • technische Änderungen,
1743 • nochmalige Vorlage im Stadtrat bei wesentlichen Änderungen im weiteren Planungsverlauf,
1744 • Vorlage der Genehmigungsplanung bei Planfeststellungsunterlagen

1745 werden die Leistungsphasen 3 und 4 an einen Planer oder eine Planungsgemeinschaft nach den
1746 üblichen Regeln (z. B. Angebotsabfrage oder Verfahren nach der Verordnung über die Vergabe
1747 öffentlicher Aufträge (VgV)) vergeben.

1748 Umfasst die Planung einen grundhaften Ausbau, bei dem keine wesentlichen Änderungen
1749 vorgenommen werden, ist in der Regel ein Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahren
1750 entbehrlich. Dadurch können die Planungsphasen bis zum Bau weitergeführt werden. Derartige
1751 Baumaßnahmen müssen sich in dem von Stadtrat beschlossenen Doppelhaushalt und der
1752 mittelfristigen Finanzplanung widerspiegeln. Die Vergabevorschläge werden in der Regel vom
1753 zuständigen Ausschuss bestätigt. Die Finanzierung wird an anderer Stelle erläutert.³⁸

1754 Die Planungsschritte in den Landkreisen und den kreisangehörigen Kommunen weichen an einigen
1755 Stellen vom hier beschriebenen Verfahren ab, sind aber grundsätzlich auch zielgerichtet und
1756 prozessorientiert auf eine möglichst schnelle und wirtschaftliche Lösung ausgerichtet.

1757 **Beauftragung von Ingenieurbüros zur Erbringung einer Dienstleistung**

1758 Während die Überwachung von Bauvorhaben durch landeseigenes Personal in wenigen Einzelfällen
1759 möglich ist, konnten im Bereich der Straßen- und Ingenieurbauwerksplanung nie eigene
1760 Planungskapazitäten generiert werden. Dies gilt für alle Planungsstufen von der Vorplanung bis zur
1761 Ausführungsplanung. Im Ergebnis beschränkt sich die Tätigkeit der Straßenbauverwaltung in der
1762 Planungsphase auf die Ermittlung der Aufgabenstellung, die Vergabe der Planungsleistungen und die
1763 Überwachung der fach- und zeitgerechten Vertragserfüllung. Deshalb gelang es bislang nicht,
1764 Projekte flexibler zu realisieren und auf Vergabeprozesse zu verzichten. Ursächlich hierfür sind und
1765 waren fehlendes Fachpersonal und fehlende Planstellen.

³⁸ Vgl. Tz. Cl.b.V

1766 Im Ergebnis werden heute alle Planungen an private Dritte vergeben. Die Vergabe³⁹ von
1767 Ingenieurleistungen führt zu einem teils erheblichen Personalaufwand. Dieser erhöht sich durch
1768 wachsende Anforderungen an die Dokumentation und die Begründung der jeweiligen
1769 Vergabeentscheidung.

1770 Da die HOAI nur die wenigsten Leistungsbilder im verbindlichen Teil enthält, muss häufig ein eigenes
1771 Leistungsbild entwickelt und die zu vergebende Leistung erschöpfend beschrieben werden. Nicht
1772 verbindlich festgelegte Leistungsbilder betreffen beispielsweise

- 1773 • Aussagen zur Auswirkung eines Planungsvorhabens auf Oberflächenwasser, Grundwasser,
1774 schützenswerte Tier- und Pflanzenarten sowie deren Lebensräume oder
- 1775 • Planungen zur Ausstattung mit intelligenten Verkehrssystemen.

1776 Dies bedingt einen aufwändigen Vergabeprozess für regelmäßig erforderliche Leistungsbilder, auch
1777 wenn diese den EU-Schwellenwert nicht übersteigen.

1778 Oftmals ist es bereits fehlende Routine, die eine effiziente Vergabe einer Ingenieurleistung
1779 verhindert. Zielführend wäre der Einsatz sogenannter Fachverantwortlicher, die in der Lage sind,
1780 Leistungsbilder schneller zu formulieren, über die notwendige Marktübersicht geeigneter
1781 Ingenieurbüros verfügen, Fehler bei der Leistungserbringung erkennen und die Folgewirkungen bei
1782 der baulichen Realisierung des Planungsvorhabens bewerten können. Für eine sinnvolle
1783 Spezialisierung wären Fachverantwortliche von der Gesamtprojektbetreuung zu entlasten.

1784 Für Vergabeverfahren oberhalb der EU-Schwellenwerte ist grundsätzlich die LASuV-Zentrale
1785 zuständig. Teilweise werden diese an die LISt GmbH⁴⁰ weitergereicht. Dies ermöglichte eine
1786 Spezialisierung von Personal für entsprechende Vergabeverfahren. Dabei bleiben aber im Einzelfall
1787 die in den Niederlassungen bestehenden (negativen) Erfahrungen mit bestimmten Bietern
1788 unberücksichtigt. Entsprechende Vergabeverfahren, einschließlich der Erarbeitung der
1789 Aufgabenstellung und der Anmeldung des Vergabeverfahrens, dauern regelmäßig deutlich länger als
1790 ein Jahr.

1791 **Datenbank/Wissensplattform**

1792 Im Abschlussbericht des Innovationsforums Planbeschleunigung wird der Aufbau von Datenbanken
1793 empfohlen, in denen alle relevanten Kartier- und Artendaten aus Erhebungen über Metadaten
1794 abrufbar sind. Sie sollten für Natura 2000-Gebiete auch die jeweiligen Stammdatenblätter und eine
1795 Zusammenstellung durchgeführter Projekte mit Einfluss auf das jeweilige Gebiet enthalten sowie die
1796 zugehörigen FFH-Verträglichkeitsprüfungen bzw. Vorprüfungen dieser Projekte bereitstellen. Ferner
1797 sollten die Daten des Kompensationsflächenkatasters KoKaNat in die Datenbank integriert werden.

³⁹ Zu beachten sind dabei das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), die VgV, die Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte - Unterschwellenvergabeordnung (UVgO), die HOAI, das HVA F-StB und weitere verwaltungsinterne Vergabenormen.

⁴⁰ Die Gesellschaft für Verkehrswesen und ingenieurtechnische Dienstleistungen GmbH (LISt GmbH) ist ein seit 2001 beauftragtes Dienstleistungsunternehmen des Freistaates Sachsen. Sie ging aus dem 1995 gegründeten Sächsischen Landesinstitut für Straßenbau hervor.

1798 Eine weitere Empfehlung des Innovationsforums Planbeschleunigung beinhaltet die Einrichtung einer
1799 Wissensplattform zum Umwelt-, Natur- und Artenschutz, die die Datenbank ergänzen kann. Die
1800 Wissensplattform sollte vorhandene Leitfäden, Handlungsempfehlungen, Fachkonventionen und
1801 Forschungsberichte zusammenführen und veröffentlichen. Die Wissensplattform sollte durch einen
1802 verkehrsträgerübergreifenden Expertenkreis begleitet und beraten werden. Auf der
1803 Wissensplattform könnte des Weiteren beispielsweise über die Rahmenbedingungen erfolgreicher
1804 naturschutzfachlicher Maßnahmen, über Positiv- und Negativbeispiele, aktuelle Rechtsänderungen
1805 und Gerichtsurteile sowie neue Forschungsergebnisse berichtet werden. Aber auch die einschlägigen
1806 Standard- und Regelwerke in den aktuellen Fassungen sowie relevante gerichtliche Entscheidungen
1807 und Hinweise auf Aufsätze in Fachzeitschriften sollten in der Wissensplattform zusammengeführt
1808 werden. Mit der neuen Rechtsprechung zur WRRL müssen die Vorhabenträger in vielen Fällen einen
1809 Fachbeitrag WRRL erstellen. Sobald für diesen Bereich gemeinsame Lösungen entwickelt wurden
1810 oder bewährte Anwendungsbeispiele (einschließlich der Vergabe solcher Fachbeiträge) vorliegen,
1811 sollten auch sie über die Wissensplattform zugänglich gemacht werden.

1812 **Schlussfolgerungen/Empfehlungen/Hinweise**

1813 Bereits im Abschlussbericht des Innovationsforums Planungsbeschleunigung wird festgestellt, dass
1814 die Rahmenbedingungen und Abläufe in den Behörden effizienter gestaltet werden müssen. Es wird
1815 vorgeschlagen, die Planungs- und Genehmigungsverfahren umfassend zu reformieren. Erkennbar
1816 werden darin bereits Überlegungen, einzelne Planungsschritte miteinander zu verknüpfen.

1817 Die Kommission empfiehlt, die Leistungsphasen soweit möglich zeitgleich zu beauftragen und
1818 ineinander zu verschränken, um Planungsbeschleunigungseffekte zu erzielen. Beispielsweise könnten
1819 bei Projekten mit wenig Betroffenheiten Vor-, Entwurfs- und Genehmigungsplanung überlappend
1820 bearbeitet werden.

1821
1822 Die Kommission empfiehlt, den Prozess bei Staatsstraßen analog dem Verfahren bei kommunalen
1823 Vorhaben zu gestalten. Auch bei Projekten über einem Investitionsvolumen von 1,5 Mio. Euro wird
1824 nach Vorliegen des Baurechts eine vereinfachte baufachliche Prüfung und ein
1825 Projektfinanzierungsantrag (Analogie zu Einzelfallförderung – RL KStB Teil A) für ausreichend
1826 gehalten.

1827 Für Erhaltungsmaßnahmen (Analogie zu Pauschalförderung – RL KStB Teil B) und für Planungsmittel
1828 sollten Budgets in einer Höhe bestehen, die eine Erreichung der Ziele der Erhaltungsstrategie
1829 sicherstellen.⁴¹

1830 Dies würde dazu führen, dass mehrere Vorlagepflichten bei jeweils vorgesetzten Behörden entfielen
1831 und das Verfahren damit deutlich zeitlich gestrafft würde. Den LASuV-Niederlassungen würden somit
1832 vergleichbare Kompetenzen zuerkannt, wie sie für kommunale Baulastträger bereits bestehen.

1833 Gelingt dies nicht, könnten Beschleunigungseffekte durch die signifikante Anhebung der
1834 verwaltungsinternen Vorlagegrenzen für die Prüfung von Planungs- und Verfahrensunterlagen erzielt
1835 werden.

⁴¹ Zu Finanzierung vgl. im Übrigen Tz. Cl.b.V.

1836 Die Empfehlungen stehen in Übereinstimmung mit den Vorschlägen des Abschlussberichtes des
1837 Innovationsforums Planungsbeschleunigung, in dem ebenfalls die wesentliche Anhebung der
1838 Vorlagegrenzen für Entwurfsplanungen im Bundesfernstraßenbau empfohlen wird.

1839 Bei Bundesstraßen sollten die Länder wesentliche Prozessvereinfachungen, insbesondere durch eine
1840 Reduzierung der Projektabstimmungen, gegenüber dem Bund im Rahmen einer Bundesratsinitiative
1841 anstreben.

1842
1843 Die Kommission empfiehlt, die verwaltungseigenen Vergaberegungen auf die gesetzlichen
1844 Anforderungen zu reduzieren.

1845
1846 Die Kommission empfiehlt, zur Sicherstellung eines effizienteren Planungsablaufs
1847 Fachverantwortliche für bestimmte Aufgabenbereiche (z. B. Umweltschutz, Baugrund,
1848 Verkehrsprognose) zu etablieren und in einem adäquaten Maß Eigenplanungen zu erstellen.

1849 Die Kommission schließt sich der Empfehlung des Innovationsforums für Planungsbeschleunigung an,
1850 besonders bei Großprojekten frühzeitig ein interdisziplinäres Planungsteam zu bilden. Die Planung
1851 wird dabei in regelmäßig stattfindenden Besprechungen zwischen den Planungsbeteiligten und den
1852 Genehmigungsbehörden abgestimmt.

1853
1854 Die Kommission empfiehlt die Zusammenführung der kreiseigenen und fachbehördlichen
1855 Datenbanken zu einer landesweiten Datenbank, in der alle relevanten Kartier- und Artendaten aus
1856 Erhebungen über Metadaten abrufbar sind und schließt sich damit der entsprechenden Empfehlung
1857 des Abschlussberichts des Innovationsforums Planbeschleunigung an. Sie sollten für Natura 2000-
1858 Gebiete auch die jeweiligen Stammdatenblätter und eine Zusammenstellung durchgeführter Projekte
1859 mit Einfluss auf das jeweilige Gebiet enthalten sowie die zugehörigen FFH-Verträglichkeitsprüfungen
1860 bzw. Vorprüfungen bereitstellen.

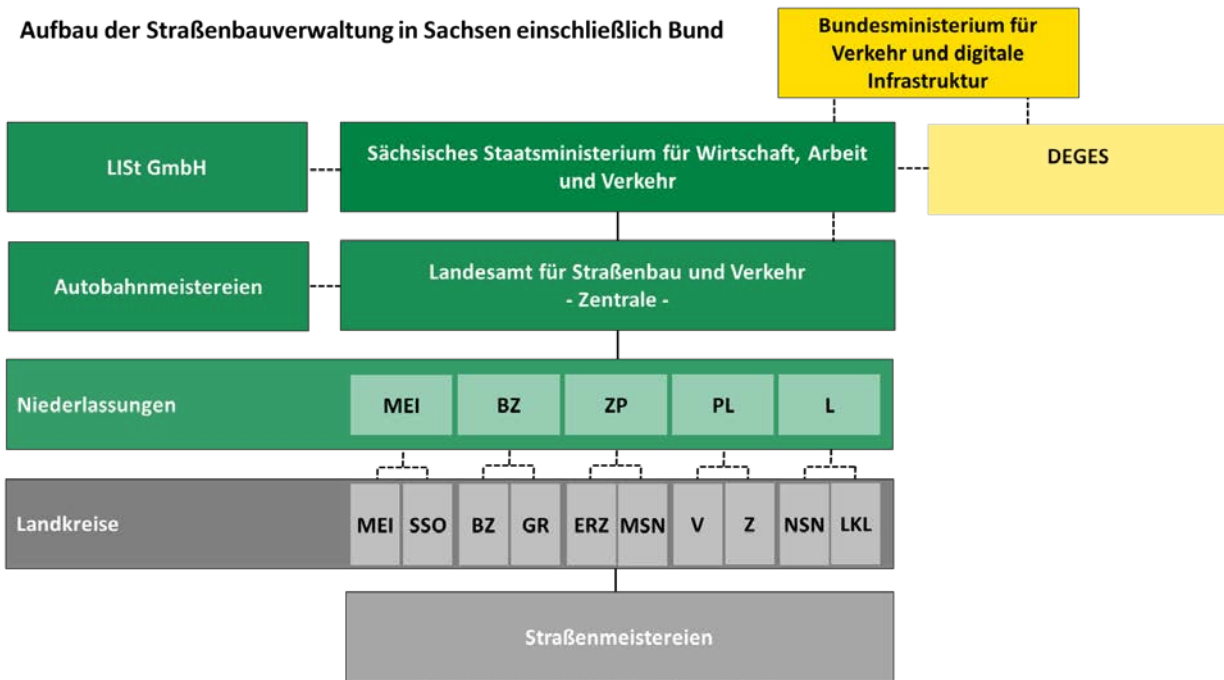
1861
1862 **III. Zuständigkeitsverteilung**
1863

1864 Die Straßenbauverwaltung des Freistaates Sachsen wurde in den vergangenen Jahren von zehn⁴² auf
1865 jetzt sechs Standorte reduziert. Neben der Zentrale des LASuV in Dresden, die derzeit die durch
1866 Sachsen verlaufenden Autobahnen betreut, ist heute eine Niederlassung des LASuV für die Planung,
1867 den Bau und die Verwaltung der Bundes- und Staatsstraßen in jeweils zwei Landkreisen
1868 verantwortlich.

1869 Mit der Reduzierung der Standorte ging die Präsenz in den Regionen zurück, da im Ergebnis der
1870 Kreisgebietsreform im Jahr 2008 auch die Straßenmeistereien aus der Zuständigkeit des Freistaates
1871 Sachsen an die Landkreise übergingen. Gleichzeitig wurden dadurch neue, komplexe Zuständigkeiten

⁴² Ehemals Leipzig, Torgau, Döbeln, Meißen, Bautzen, Chemnitz, Zwickau, Plauen, Dresden (2x).

1872 und arbeitsaufwändige Schnittstellen bei der Unterhaltung und Instandsetzung der Bundes- und
 1873 Staatsstraßen geschaffen.



1874

1875 **Abb. 15**

1876 Wegen fehlender Kapazitäten wurde eine Vielzahl von Projekten an Dritte ausgelagert. Statt diese
 1877 durch eigenes Personal umzusetzen, wurden immer mehr Projekte im Bereich der
 1878 Bundesautobahnen, der Bundesstraßen und zuletzt auch bei Staatsstraßen an die DEGES GmbH⁴³
 1879 übertragen. Auch auf die landeseigene LIST GmbH wurden inzwischen die Realisierung ganzer
 1880 Bauprogramme im Bereich des Radwege- und Brückenbaus sowie Großprojekte verlagert. Hierdurch
 1881 konnte zumindest ein Teil des Planungsrückstands aufgefangen werden. Negative Folgen waren
 1882 jedoch unübersichtliche Projektverantwortlichkeiten, neue Schnittstellen vor, während und nach der
 1883 Realisierung sowie deutlich höhere Projektkosten.

1884 Bei der LASuV-Zentrale bestehen Kernkompetenzen vor allem für die Betreuung des Autobahnnetzes,
 1885 die Fachaufsicht über die Niederlassungen und Querschnittsaufgaben (insbesondere Aufgaben in den
 1886 Bereichen Organisation, Personal, Haushalt). Darüber hinaus betreut die LASuV-Zentrale aus
 1887 Kapazitätsgründen auch Projekte an Staats- und Bundesstraßen, die grundsätzlich in der
 1888 Zuständigkeit der Niederlassungen liegen.

1889 Bei der LIST GmbH liegen die zugewiesenen Kernkompetenzen vornehmlich in
 1890 Unterstützungsleistungen wie der elektronischen Datenverarbeitung, der Arbeits- und
 1891 Verkehrssicherheit, der Pflege zentraler Datenbanken und teilweise der Qualitätssicherung. In den
 1892 letzten Jahren wurden umfangreiche Projektbearbeitungskapazitäten aufgebaut, die ebenfalls
 1893 Aufgaben erledigen, die in der Zuständigkeit der Niederlassungen liegen.

⁴³ Die DEGES GmbH ist eine 1991 gegründete Projektmanagementgesellschaft, an der der Bund und viele Länder beteiligt sind.

1894 Mit dem Übergang der Verantwortung für das sächsische Autobahnnetz an das neu geschaffene
1895 Fernstraßen-Bundesamt als Aufsichts- und Genehmigungsbehörde bzw. an „Die Autobahn GmbH“
1896 des Bundes steht eine weitere Umorganisation der Straßenbauverwaltung bevor. Die ohnehin
1897 anstehende Reorganisation der LASuV-Zentrale bietet zugleich die Chance, die
1898 Handlungsempfehlungen dieses Berichtes aufzugreifen.

1899 Mit der anstehenden Eingliederung der DEGES GmbH in die neu gegründete Autobahn GmbH des
1900 Bundes werden die dort laufenden Planungen in die Verantwortung des LASuV zurückfallen. Hierfür
1901 sind keine Personalkapazitäten vorhanden.

1902 Auch bei der Übertragung von Planungs- und Bauvorhaben an Kommunen überwiegen in der
1903 Gesamtschau die Nachteile. Zwar gelingt häufig ein schneller Beginn der Planung bzw. der
1904 Bauausführung, diesen folgen jedoch zu oft jahrelange personal-, zeit- und kostenintensive
1905 Nacharbeiten sowie Aufwendungen zur Bewältigung der Schnittstellen.

1906 **Schlussfolgerungen/Empfehlungen/Hinweise**

1907 Die Kommission empfiehlt eine Stärkung der LASuV-Niederlassungen in den Bereichen Planung, Bau,
1908 Vergabe, sowie Finanzierungs- und Personalverantwortung. Den Niederlassungen sollte dabei die
1909 vollständige Kompetenz in den Bereichen Planung, Finanzierung und Personalverantwortung
1910 obliegen. Die Niederlassungen sind daher im Verhältnis zur Zentrale auch personell zu stärken. Sollte
1911 der Umfang in der LASuV-Zentrale verbleibender Aufgaben die derzeitige Struktur nicht
1912 rechtfertigen, muss die Aufbauorganisation angepasst werden.

1913 Im Ergebnis dieser Veränderungen würden Prüf- und Kontrollfunktionen reduziert und
1914 Mehrfachzuständigkeiten abgebaut. Die hierdurch freigesetzten personellen Ressourcen könnten zur
1915 Deckung der in den Niederlassungen gesehenen Bedarfe dienen⁴⁴.

1916 Weniger Kontrolle und Überprüfung bedeutet gleichzeitig mehr Eigenverantwortung der
1917 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Mit Vertrauen in die Kompetenzen der Bediensteten und einer
1918 zeitgemäßen Fehlerkultur kann Entscheidungsfreude gefördert sowie der Drang nach
1919 Rückversicherung und Eigenschutz reduziert werden.

1920 Damit könnte zugleich erreicht werden, dass die Niederlassungen als Interessenvertreter der
1921 Straßenanlieger und der Straßennutzer vor Ort wahrgenommen werden.

1922 Ein weiterer Nebeneffekt wäre, dass der Personalbestand der Niederlassung auf einen Umfang steigt,
1923 der erforderliche Steuerungs- und Gestaltungsmöglichkeiten⁴⁵ erlaubt.

1924 Aus Sicht der Kommission sollte die Abgrenzung beziehungsweise die Zusammenarbeit zwischen der
1925 LISt GmbH und dem LASuV kritisch geprüft werden. Unabhängig davon sollen die jeweiligen
1926 Kernkompetenzen definiert und daraus resultierende Zuständigkeiten eingehalten werden. Dabei
1927 darf auch eine Integration dieser Einrichtung in das LASuV nicht ausgeschlossen werden.

⁴⁴ Vgl. hierzu Tz. Cl.b.IV

⁴⁵ Z. B. Auswahl und Entwicklung von Führungskräften, Qualifizierung von Fachverantwortlichen oder Beauftragung von Planungsgruppen.

1928

1929 **IV. Personalausstattung/Fachliche Qualifikation**

1930

1931 Betrachtet man die Stellenentwicklung der gesamten Staatsverwaltung in den Jahren 2003 bis 2017,
1932 hat sich die Anzahl aller Bediensteten um rund 15 Prozent reduziert. In Teilbereichen der sächsischen
1933 Straßenbauverwaltung betrug der Rückgang bei mindestens gleichbleibendem Aufgabenumfang bis
1934 zu 50 Prozent.

1935 Obgleich die Schwerpunkte des vorliegenden Berichts auf Möglichkeiten zur Verfahrensverbesserung
1936 und -beschleunigung liegen, bedarf es für eine grundlegende und nachhaltige Verbesserung eines
1937 Personalzuwachses in allen Fachbereichen. Alle Leistungsbilder für die Realisierung von
1938 Verkehrsbauvorhaben ausschließlich an Dritte zu vergeben, kompromittiert die Verwaltung in
1939 mehrfacher Hinsicht:

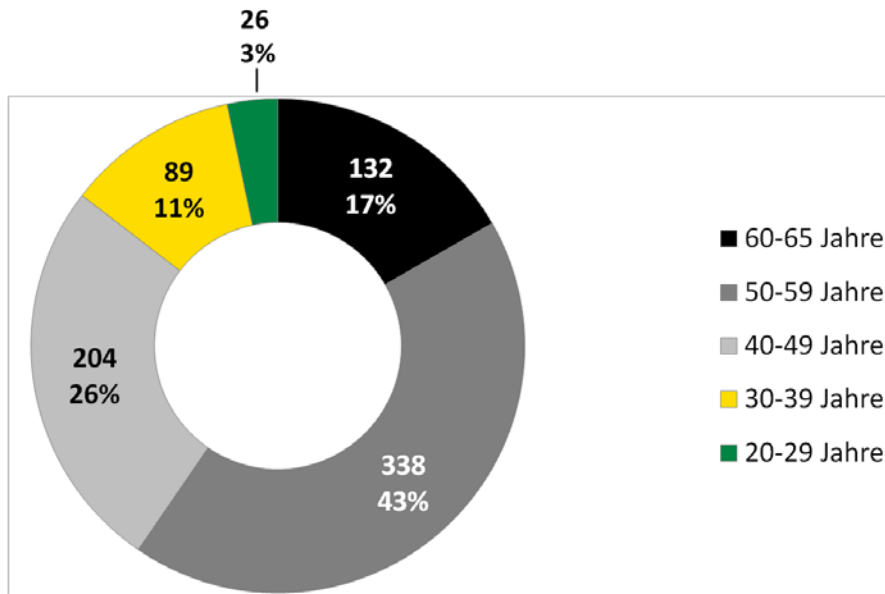
- 1940 1. fachlich-technische Kernkompetenzen gehen zunehmend verloren,
1941 2. Bauvorhaben können nicht mehr ausreichend umfangreich und kompetent überwacht
1942 werden,
1943 3. noch vorhandene personelle Ressourcen, auch jene vorhandener technischer Fachkräfte,
1944 werden für verwaltungsinterne Aufgaben (z. B. Vergabe) gebunden und
1945 4. kompetente und verlässliche Dienstleister zur Erbringung von Ingenieurleistungen zu
1946 gewinnen wird zunehmend schwieriger.

1947 Im Ergebnis gelingt es nicht im gebotenen Maß, Fehler in den Aufgabenstellungen bzw. in den
1948 Arbeitsergebnissen so frühzeitig zu erkennen, dass Nachbesserungen ohne wesentlichen Zeitverlust
1949 gelingen. Dies birgt die Gefahr, dass künftige Vorhaben nicht nur länger dauern, sondern auch
1950 deutlich teuer werden.

1951 Die ausgeprägt ungünstige Altersstruktur führt zu einer großen Anzahl notwendiger
1952 Neueinstellungen.

Altersstruktur Landesamt für Straßenbau und Verkehr

Gesamtzahl der Bediensteten zum 1. Januar 2015: 789



1953

1954 **Abb. 16**⁴⁶

1955 Personalabgänge werden – wenn überhaupt – nur mit großer Verzögerung ersetzt. Das über viele
1956 Jahre angesammelte Fachwissen geht dabei verloren bzw. muss durch die neuen Mitarbeiter erst
1957 wieder mühsam erworben werden.

1958 Werden Planung, Vergabe und Baudurchführung zunehmend komplexer, erfordert dies eine
1959 Spezialisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Diese ist jedoch mit dem aktuell verfügbaren
1960 Personalbestand nicht möglich. Infolge dessen muss ein verantwortlicher Projektleiter nicht nur
1961 übermäßig viele Vorhaben parallel bearbeiten, sondern auch ausreichend Fachkenntnis besitzen, um
1962 Leistungsbilder wie Baugrunderkundungen, Vermessungsleistungen oder Verkehrsuntersuchungen
1963 selbst erarbeiten und vergeben zu können.

1964 Auch steigende Anforderungen im Bereich des Umweltschutzes machen Spezialisierungen dringend
1965 erforderlich. Reichten in den 90er Jahren noch Kenntnisse zur Umweltverträglichkeitsstudie, zur
1966 landschaftspflegerischen Begleitplanung oder zum Landschaftsbau, haben sich vor allem auf der
1967 Grundlage der europäischen Richtlinien eine Vielzahl von neuen Anforderungen (z. B. Artenschutz,
1968 WRRL, SPA- und FFH-Richtlinie) ergeben, die beauftragt und überwacht werden müssen.

1969 Eine Spezialisierung würde durch die Benennung sog. Fachverantwortlicher für geeignete
1970 Leistungsbilder⁴⁷ gelingen, die die Projektleiter fachlich unterstützen. Auch bei der Umsetzung
1971 veränderter rechtlicher Rahmenbedingungen in verwaltungseinheitliche Regelwerke können diese
1972 flexibel einsetzbaren Fachverantwortlichen unterstützen.

⁴⁶ In Anlehnung an den Abschlussbericht der Kommission zur umfassenden Evaluation der Aufgaben, Personal- und Sachausstattung, S. 193.

⁴⁷ Typische Leistungsbilder sind hier die Baugrunderkundungen, Vermessungsleistungen, Verkehrsuntersuchungen, Straßenausstattung, Lärmschutz, Luftschadstoffe, Auswirkungen der Straßen auf Oberflächengewässer und das Grundwasser, Artenschutz und umweltfachliche Verträglichkeitsprüfungen.

1973 Bei wichtigen Großprojekten könnte es zu einer erheblichen Beschleunigung eines
1974 Planungsvorhabens führen, wenn Planungsgruppen gebildet werden, die die Planungen koordinieren
1975 und den dauernden Kontakt zur Öffentlichkeit halten. Dies setzt allerdings voraus, dass die Mitglieder
1976 der Planungsgruppe von Aufgaben des laufenden Tagesgeschäftes entlastet werden.

1977 Die anstehende Einführung von intelligenten Verkehrssystemen, aber auch die Einführung der
1978 Planungsmethode BIM werden völlig neue Aufgabenfelder entstehen lassen. Zu den künftigen
1979 Aufgaben der Straßenbauverwaltung werden auch die Verarbeitung von großen Datenmengen, die
1980 bei der Kommunikation der Kraftfahrzeuge mit der Straße entstehen, sowie Fragen des
1981 Datenschutzes und der Datensicherheit gehören. Geeignetes Fachpersonal für diese anspruchsvollen
1982 Tätigkeiten zu gewinnen, wird im Wettbewerb mit Industrie und Wissenschaft zunehmend
1983 schwieriger.

1984 Das Innovationsforum Planungsbeschleunigung empfiehlt, dass „Zur Sicherstellung einer
1985 ausreichenden Fachkompetenz in den mit Planungsprozessen betrauten Behörden, direkter Kontrolle
1986 über Vorhaben und der Ersparnis von Schnittstellen [...] ein adäquates Maß der Planung in
1987 Eigenleistung durch die Behörden selbst vorgenommen“ wird. Diese Auffassung vertritt auch die
1988 Kommission. Die anstehenden Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Ausstieg aus der Braunkohle
1989 bieten eine gute Möglichkeit, um dieses Ziel im Rahmen einer Pilotierung zu erreichen.

1990 **Schlussfolgerungen/Empfehlungen/Hinweise**

1991 Die Kommission empfiehlt, eine so ausreichende Personalausstattung vorzuhalten, dass

- 1992 • eine effektive und effiziente Aufgabenteilung zwischen beauftragten Dritten und der Verwaltung
1993 sichergestellt ist,
- 1994 • eine Spezialisierung durch Benennung von Fachverantwortlichen möglich wird,
- 1995 • eine Bildung von Planungsgruppen für wichtige Großprojekte erfolgen kann,
- 1996 • eine adäquate Eigenplanungsquote im unteren zweistelligen Prozentbereich erreicht wird und
1997 • eine Rückübertragung von Aufgaben von der DEGES GmbH gelingt.

1998 Welche Personalausstattung dem aufgabenbezogenen Bedarf entspricht, sollte einheitlich und
1999 praxisorientiert durch Personalbedarfsanalysen ermittelt und in einem Personalplanungskonzept
2000 festgeschrieben werden.

2001 Um für die Straßenbauverwaltung in Anbetracht des bevorstehenden Fachkräftemangels
2002 qualifiziertes Personal zu gewinnen und zu halten, bedarf es einer im Fremdvergleich attraktiven
2003 Bezahlung. Aus Sicht der Kommission ergeben sich Zweifel, ob die derzeit möglichen Entgeltgruppen
2004 für Absolventen der Hochschulen und Universitäten ausreichend attraktiv sind.

2005 Mehrere der Vorschläge sind auch in den Handlungsempfehlungen des Innovationsforums
2006 Planungsbeschleunigung enthalten.

2007 Die Kommission empfiehlt, in den vom Ausstieg aus der Braunkohle betroffenen Planungsregionen
2008 Westsachsen und Oberlausitz mit dem Aufbau landeseigener Planungskompetenzen für die
2009 anstehenden Infrastrukturmaßnahmen „Straße“ zu beginnen. Hierzu sollte ein Pilotprojekt initiiert
2010 werden.

2011 **V. Finanzierung**

2012

2013 In der Vergangenheit standen aufgrund der EFRE-Förderprogramme der ersten bis dritten
2014 Förderperiode und durch die Vielzahl von Hochwasserschadensereignissen Planungs- und Baumittel
2015 in einem sehr großen Umfang zur Verfügung. Da sich die Sächsische Straßenbauverwaltung
2016 vordergründig auf die Umsetzung dieser Finanzmittel konzentrierte, waren in der Regel die regulären
2017 Planungs- und Baumittel für das jeweilige Haushaltsjahr und die Verpflichtungsermächtigungen für
2018 den Straßenbau zu Lasten des Landeshaushaltes auskömmlich. Nicht selten erfolgte eine
2019 Übertragung auf das Folgejahr.

2020 Nachdem in der aktuell laufenden vierten EFRE-Förderperiode nur noch Radwegeplanungen
2021 finanziert werden und die Hochwasserschadensbeseitigung absehbar ein Ende finden wird, hat sich
2022 diese Situation grundlegend geändert.

2023 In der Regel werden nun alle Ingenieurleistungen für die Planung und die Bauüberwachung von
2024 Bundes- und Staatsstraßen und die Bauleistungen an Staatsstraßen zu Lasten des Landeshaushaltes
2025 finanziert.

2026 **Planungsmittel für Staatsstraßen**

2027 Im Bereich der Bauausführung ist der zeitliche Ablauf und der daraus resultierende Bedarf an
2028 Haushaltsmitteln planbar⁴⁸.

2029 Für den Bereich der Ingenieurleistungen steht mit der HOAI derzeit⁴⁹ ein vergleichbares Instrument
2030 zur vorausschauenden Ermittlung der Planungskosten zur Verfügung. In den letzten Jahren hat sich
2031 eine vorausschauende Haushaltsplanung durch veränderte Anforderungen an den Planungsprozess
2032 mit immer neuen Leistungsbildern jedoch als zunehmend schwierig erwiesen.

2033 Die bisherige Vorgehensweise, den Planungsmittelbedarf für ein Vorhaben prozentual aus einer
2034 geschätzten bzw. berechneten künftigen Bausumme abzuleiten, war nicht mehr praktikabel. Der
2035 Haushaltsmittelbedarf für das jeweilige Folgejahr wird deshalb aus den Ausgaben für alle
2036 Planungsleistungen der vergangenen Jahre ermittelt.

2037 Unabhängig von der neuen Herangehensweise zur Ermittlung des Planungsmittelbedarfs sind die den
2038 Niederlassungen zur Verfügung gestellten Planungsmittel seit Jahren nicht mehr ausreichend. Zur
2039 Beauftragung von Planungsleistungen werden im Haushalt nicht genügend Planungsmittel
2040 veranschlagt bzw. den Niederlassungen nicht in ausreichendem Umfang zur Verfügung gestellt.
2041 Konnten in der Vergangenheit über die Deckungsfähigkeit mit den verfügbaren Baumitteln
2042 Fehlbeträge noch ausgeglichen werden, gelingt dies heute nicht mehr. Durch das Auslaufen der EFRE-
2043 Mittel und der Finanzmittel zur Hochwasserschadensbeseitigung bestehen im Bauhaushalt keine
2044 Reserven mehr, aus denen Planungsmittel gedeckt werden könnten.

2045

⁴⁸ Vgl. Grundlagen: Anweisung zur Kostenermittlung und zur Veranschlagung von Straßenbaumaßnahmen (AKVS) und Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB).

⁴⁹ Aus einem laufenden Vertragsverletzungsverfahren der EU gegen Deutschland (Az. C-377/17) sind grundlegende Änderungen der HOAI zu erwarten (u. a. Abschaffung der Preisbindung).

2046 **Verpflichtungsermächtigungen (Planung) für die Folgejahre**

2047 Der Planungsablauf hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab, die nicht mehr durch die
2048 Straßenbauverwaltungen selbst bestimmt werden können. Um dennoch gute Ergebnisse in
2049 überschaubaren Zeiträumen zu erzielen, muss bei der Beauftragung von Planungsbestandteilen bzw.
2050 von Nachträgen für veränderte Leistungsbilder ein hohes Maß an Flexibilität bestehen. Fehlende
2051 Verpflichtungsermächtigungen für die Folgejahre haben sich dabei in der Vergangenheit als ein
2052 wesentliches Hindernis erwiesen. Selbst wenn für das laufende Haushaltsjahr Planungsmittel zur
2053 Verfügung standen bzw. zu Lasten des Bauhaushaltes umgeschichtet werden konnten, war eine
2054 Beauftragung neuer Leistungen immer dann nicht möglich, wenn diese nicht im laufenden Jahr
2055 erbracht und vollständig abgerechnet werden konnten.

2056 **Baumittel für Staatsstraßen**

2057 Den LASuV-Niederlassungen werden die Haushaltsmittel jährlich – in der Regel im Monat März –
2058 zugewiesen. Unter Berücksichtigung der verfügbaren Verpflichtungsermächtigungen erfolgt im
2059 Regelfall eine öffentliche Ausschreibung einzelner Baulose unter Beachtung der Vorgaben des § 97
2060 GWB. Ein Baubeginn ist damit im Idealfall nicht vor Juni des Jahres möglich. Im Folgejahr sind dann
2061 dringend abzusichern:

- 2062 • die Restkosten für die bereits beauftragten Baulose,
- 2063 • die Kosten für notwendige Mehrleistungen (Nachträge) und
- 2064 • die Kosten für die weiteren Baulose zur Fertigstellung der Vorhaben.

2065 Dies erfolgt in Form eines sog. Vorwegabzuges von den neu zur Verfügung stehenden Baumitteln.
2066 Müssen Bauvorhaben aus den Vorjahren noch abgeschlossen werden, binden diese bereits einen
2067 sehr großen Anteil an Kassenmitteln. Unter Berücksichtigung weiterer Pflichtaufgaben stehen für
2068 Neubeginne erforderliche Kassenmittel sodann nicht mehr im ausreichenden Maße zur Verfügung.
2069 Dies betrifft gleichermaßen zu beginnende Neubau-, Ausbau- oder Erhaltungsmaßnahmen.

2070 Die Zuweisung zusätzlicher Haushaltsmittel in der zweiten Jahreshälfte verfehlt ihre Wirkung, weil
2071 unter Berücksichtigung der Ausschreibungsfristen ein Baubeginn zu diesem Zeitpunkt wegen nicht
2072 ausreichender Verpflichtungsermächtigungen für das Folgejahr häufig nicht mehr möglich ist. Daraus
2073 erklärt sich auch der Widerspruch, dass trotz knapper Haushaltsmittel am Jahresende Geld
2074 zurückgegeben werden muss.

2075 Im Jahr 2018 führten diese Rahmenbedingungen dazu, dass in mehreren Niederlassungen bereits ab
2076 dem 2. Quartal keine neuen Bauvorhaben mehr ausgeschrieben werden konnten bzw. dass bei
2077 großen Bauvorhaben die öffentliche Ausschreibung weiterer Baulose gestoppt werden musste.

2078 Im Jahr 2019 besteht die Gefahr, dass keine Neubeginne im Netz der Staatsstraßen möglich sind, da
2079 alle Haushaltsmittel für die Realisierung der laufenden Bauvorhaben benötigt werden. Dies steht im
2080 Widerspruch zu dem Leitgedanken der Ausbau- und Erhaltungsstrategie Staatsstraßen 2030, der eine
2081 den beschleunigenden Substanzverzehr aufhaltende Finanzausstattung fordert.

2082 **Verpflichtungsermächtigungen (Bau) für die Folgejahre**

2083 Durch das Ausschreibungsverfahren ist eine Beauftragung von Bauvorhaben an Staatsstraßen erst
2084 spät im Jahr möglich. Deshalb müssen fast alle Leistungen überjährig vergeben werden. Selbst bei

2085 Deckenbauvorhaben und Fahrbahnerneuerungen mit relativ kurzen Realisierungszeiträumen
2086 entstehen erhebliche Kostenteile⁵⁰ erst im Folgejahr. Bei größeren Neubauvorhaben, deren
2087 Hauptbaulose im offenen Verfahren europaweit ausgeschrieben werden, liegen zwischen der
2088 Mittelzuweisung im März, der Beauftragung im August/September und einem sichtbaren Baubeginn
2089 im Oktober/November mehrere Monate. Das bedeutet, dass der Mittelbedarf für
2090 Verpflichtungsermächtigungen in Folgejahren wesentlich höher ist als der Kassenmittelbedarf des
2091 laufenden Haushaltsjahres.

2092 Im Gegensatz dazu hat sich bei der Haushaltsaufstellung und der Prüfung des Haushaltsvollzugs eine
2093 restriktive Handhabung betreffend Verpflichtungsermächtigungen durchgesetzt. Die aktuell
2094 gehandhabte Praxis einer Beschränkung der Verpflichtungsermächtigungen auf 30 Prozent der
2095 Kassenmittel genügt jedoch nicht mehr den Anforderungen eines praxisnahen und flexiblen
2096 Haushaltsvollzugs.

2097 Auch die Möglichkeiten der Beantragung von überplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen
2098 haben sich aufgrund der vorgesehenen Bedarfsermittlung, Prüfung und Genehmigung als sehr
2099 zeitaufwändig erwiesen⁵¹.

2100 **Kommunale Straßenbauvorhaben**

2101 Der kommunale Straßenbau wird aktuell über zwei Säulen finanziert, das sind zum einen
2102 Zuweisungen für Bau und Unterhaltung im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) und zum
2103 anderen insbesondere nach der RL KStB für Erhaltung und Neubau. Die Höhe der FAG-Mittel staffelt
2104 sich nach der Kategorie der Straße und der Netzlänge.

2105 Die Straßenunterhaltungsmittel werden durch die Straßenbaulastträger (Landkreise und Kommunen)
2106 bedarfsweise um weitere eigene Haushaltsmittel ergänzt.

2107 Die Finanzierung von Erhaltungs- und Neubaumaßnahmen nach RL KStB ist in ihrer Verwendung nach
2108 Teil A (Investitionen) und Teil B (Erhaltung) unterteilt. Während Teil A einem optimierbaren
2109 förmlichen Antragsverfahren unterliegt, wurde für Erhaltungsmittel nach Teil B mit der Novelle der
2110 RL KStB ein vereinfachtes und pragmatisches pauschales Verfahren eingeführt. Dieses ist
2111 ausdrücklich zu begrüßen und hat bereits zu deutlichen Einsparungen von Verwaltungsaufwand und
2112 zur Beschleunigung von Maßnahmen geführt. Mit der Überführung der Mittel ins FAG ab 2020 findet
2113 nochmals eine Vereinfachung statt. Es sollte zwingend darauf geachtet werden, dass diese Mittel
2114 durch Zweckbindung vollständig und dauerhaft der Straßenerhaltung zur Verfügung stehen.

2115 Auch diese Mittel nach RL KStB Teil B werden durch die Straßenbaulastträger durch eigene Mittel
2116 kofinanziert und z. T. erheblich aufgestockt.

2117 Deutlich schwieriger gestaltet sich der Vollzug der RL KStB Teil A und bedarf deshalb weiterer
2118 Anpassungen.

2119 Investitionen nach Teil A sind stark an die Jährlichkeit der Haushaltsmittel gebunden. Schwierige
2120 Planungsabläufe, Fristenregelungen und unvorhersehbare Probleme im Vergabeverfahren führen oft

⁵⁰ Z. B. Markierungsleistungen, Bestandsdokumentationen, Nachträge, Schlussrechnungen etc.

⁵¹ I. S. d. § 38 in Verbindung mit § 37 der Sächsischen Haushaltsordnung.

2121 zur Nichtinanspruchnahme von angemeldeten und bewilligten Mitteln im jeweiligen Haushaltsjahr.
2122 Die Folgen sind unverhältnismäßig große Mittelübertragungen und -bindungen bei nur geringem
2123 Verwendungsgrad und dadurch nur wenig Spielraum für baureife Neubeginne. Das wiederum führt
2124 zur frühzeitigen, teils prognostischen Anmeldung zahlreicher Neubeginne durch die Kommunen zum
2125 vorgegebenen Stichtag. Diese überschreiten das zur Verfügung stehende Budget dann deutlich.

2126 Förderunschädliche Maßnahmebeginne werden nicht mehr bewilligt. Damit ruhen und veralten
2127 baureife Maßnahmen mitunter monatelang, bevor Ausschreibungsverfahren oder dringende
2128 Vorarbeiten begonnen werden können. Das ursprüngliche Ziel der Landesförderung, Kommunen zu
2129 unterstützen, wird nicht mehr erreicht.

2130 Ein weiteres Problem ist die oft nicht ausreichende Sicherstellung einer fördertechnischen Parallelität
2131 von Maßnahmen des Straßenbaus, des ÖPNV und weiteren Infrastrukturmaßnahmen bei komplexen
2132 Baumaßnahmen. Beispielsweise kam es bei dem in Abb. 12 skizzierten Verfahren nach langjähriger
2133 Planung nach Vorliegen des Planfeststellungsbeschlusses zu neuen Ausführungshemmnissen. Da
2134 zwar Fördermittel für die Erneuerung der Straßenbahnanlagen im Haushalt bereitstanden, die
2135 erforderlichen Fördermittel für Straßenbaumaßnahmen dagegen bereits „vergriffen“ waren und ein
2136 förderunschädlicher Maßnahmenbeginn wegen der noch fehlenden Freigabe der Mittel für das
2137 Folgejahr nicht ausgereicht werden konnte, war eine zügige Ausschreibung und Vergabe trotz
2138 Erlangung des Baurechts nicht möglich und ein weiteres Jahr Verzug war die Folge.

2139 **Schlussfolgerungen/Empfehlungen/Hinweise**

2140 **Planungsmittel für Staatsstraßen**

2141 Die Kommission vertritt die Auffassung, dass Planungsmittel für Staatsstraßen in bedarfsgerechtem
2142 Umfang im Haushalt veranschlagt und frühzeitig zur Verfügung gestellt werden müssen. Die
2143 Bedarfsermittlung sollte sich an den Erfahrungswerten vergangener Jahre unter Beachtung von
2144 auslaufenden Sondereffekten (z. B. EFRE-Programmen) orientieren.

2145 Parallel sollte die Verwendung von Budgets geprüft werden, um bei Bedarf zeitnah und flexibel
2146 reagieren zu können.

2147 **Verpflichtungsermächtigungen – Planungsmittel für die Folgejahre**

2148 Die Kommission empfiehlt eine Erhöhung des Umfangs von Verpflichtungsermächtigungen
2149 betreffend Planungsmittel, um neue Planungsleistungen kontinuierlich beauftragen zu können. Es
2150 sollte eine Größenordnung von 60 bis 70 Prozent des Haushaltsmittelansatzes des Vorjahres
2151 angestrebt werden. Zudem sollten Verpflichtungsermächtigungen für einen 5-Jahreszeitraum
2152 ermöglicht werden.

2153 Auf dieser Grundlage wird es noch besser möglich sein, auch mehrjährige Planungsaufträge zu
2154 beauftragen. Dies sichert den notwendigen Planungsvorlauf ab.

2155 **Baumittel für Staatsstraßen**

2156 Die Kommission vertritt die Auffassung, dass Baumittel für Staatsstraßen frühzeitig am Jahresanfang
2157 und in bedarfsgerechtem Umfang den Niederlassungen zur Verfügung stehen sollten. Der Ablauf der

2158 Mittelbereitstellung an die verbrauchenden Fachbereiche (LASuV) sollte überprüft und optimiert
2159 werden.

2160

2161 Aus Sicht der Kommission sollte bei der Haushaltsplanung eine Übersteuerung der zunächst nur
2162 rechnerisch ermittelten Bedarfsplanungen betreffend Staatsstraßen um 10 bis 20 Prozent
2163 vorgesehen werden. Zur Risikominimierung sollte sodann ein sogenannter Swing (monetäre
2164 Verfügungsmasse) zur Verfügung stehen.

2165 Erfahrungsgemäß können beispielsweise auf Grund von Witterungsverhältnissen, Personalengpässen
2166 innerhalb der Straßenbauverwaltung, fehlenden Kapazitäten bei Baufirmen, Aufhebung von
2167 Ausschreibungen, Rechtsstreitigkeiten wegen Bauvergaben oder Unbrauchbarkeit geplanter
2168 Umleitungsstrecken nicht alle geplanten Baumaßnahmen umgesetzt werden. Ein entsprechender Teil
2169 der Haushaltsmittel fließt deshalb nicht ab.

2170 Die Kommission empfiehlt zu prüfen, ob Neubauvorhaben von Staatsstraßen künftig mittels einer
2171 eigenständigen Projektfinanzierung im Staatshaushalt abgebildet werden können. Dadurch würden
2172 Neubauvorhaben von Ausbau- und Erhaltungsmaßnahmen haushalterisch entkoppelt und einzeln in
2173 die Haushaltsplanung eingestellt. Die Umstellung auf eine solche Lösung erscheint geeignet,
2174 Planungs- und Realisierungssicherheit für große Straßenbauprojekte zu gewährleisten.

2175 **Verpflichtungsermächtigungen – Baumittel für die Folgejahre**

2176 Die Kommission empfiehlt eine Erhöhung des Umfangs von Verpflichtungsermächtigungen
2177 betreffend Baumittel, um neue Bauleistungen kontinuierlich beauftragen zu können. Es sollte eine
2178 Größenordnung von 60 bis 70 Prozent des Haushaltsmittelansatzes des Vorjahres angestrebt
2179 werden.

2180 Auch wenn die höheren Verpflichtungsermächtigungen die Flexibilität des Bauhaushaltes für
2181 Neubeginne im Folgejahr scheinbar einschränken, überwiegen die Vorteile eindeutig. Die Nutzung
2182 von Verpflichtungsermächtigungen ermöglicht die Ausschreibung von neuen Bauvorhaben in der
2183 zweiten Jahreshälfte und damit einen Baubeginn nach Beendigung der Winterperiode. Die
2184 Bauindustrie kann die eigenen Kapazitäten wesentlich besser planen, günstigere Preise anbieten und
2185 die volle Bausaison nutzen.

2186 **Kommunaler Straßenbau**

2187 Die Kommission empfiehlt für den Bereich kommunaler Straßenbau, die Abläufe so zu gestalten, dass
2188 durch die Fördermittelstelle bereits ab Januar bewilligt wird, um die Verwendung noch im
2189 Haushaltsjahr zu ermöglichen und umfangreiche Übertragungen unverbraucher Mittel zu
2190 vermeiden. Für größere Maßnahmen müssen ausreichend Verpflichtungsermächtigungen in den
2191 Folgejahren zur Verfügung stehen. Die Bewilligung von Fördermitteln nach RL KStB Teil A sollte im
2192 Lichte der negativen Erfahrungen des Jahres 2018/2019 kritisch geprüft werden.

2193

2194 Die Kommission empfiehlt für den Bereich kommunaler Straßenbau, förderunschädliche
2195 Maßnahmebeginne zu ermöglichen, um Ausschreibungsverfahren parallel zur Bearbeitung des
2196 Förderverfahrens tätigen zu können bzw. vorgezogene Leistungen zu beauftragen.

2197 Das trifft z. B. oft auf jahreszeitlich gebundene Baumfällungen, Medienverlegungen oder
2198 Abbruchmaßnahmen zu. Baubeginne im zeitigen Frühjahr erfordern eine Ausschreibung im Herbst
2199 des Vorjahres. Hierfür sind förderunschädliche Maßnahmebeginne wichtig.

2200 Eine Harmonisierung von Fördermitteln ist gerade bei komplexen innerstädtischen Baumaßnahmen
2201 die Voraussetzung für effektive und abgestimmte Bauabläufe.

2202 Die Kommission empfiehlt für den Bereich kommunaler Straßenbau, die Harmonisierung von
2203 Fördermitteln (u. a. ÖPNV, Straßenbau, Infrastruktur) zu prüfen und umzusetzen. Ggf. sind
2204 Regelungen zu schaffen, die eine Konzentrationswirkung auf unterschiedliche Förderverfahren
2205 erzeugen. Für diese Maßnahmen sollen, ähnlich wie bei Kreuzungsmaßnahmen mit der Bahn,
2206 Prioritäten durch die Fördermittelstellen gesetzt werden. Die Fördermittelvergabe für alle
2207 straßenbaulichen Maßnahmen sollte (wieder) bei der LDS konzentriert werden. Erforderliche
2208 personelle Kapazitäten müssen überführt werden.

2209 Der Zeitpunkt der Herstellung des Baurechts bei diesen Vorhaben ist oft nur schwer vorhersehbar
2210 (Planfeststellung, Klagen), so dass eine schnelle und unkomplizierte gleichzeitige
2211 Fördermittelbereitstellung aller Fördergegenstände (z. B. Straße und ÖPNV) eine wichtige
2212 Voraussetzung für die Einhaltung komplexer Bauabläufe darstellt.

2213 Die Kommission empfiehlt für den Bereich kommunaler Straßenbau, eine Pauschalierung auch für die
2214 Mittel des Teil A der RL KStB zu prüfen. Auf ausreichenden Planungsvorlauf für die Kommunen ist
2215 dabei zu achten.

2216 Pauschalisierte Förderverfahren haben sich z. B. bei der RL KStB Teil B sehr gut bewährt. Zu prüfen
2217 wäre, ob auch mit den Mitteln Teil A ansatzweise so verfahren werden kann. So könnte z. B. den
2218 Kreisfreien Städten und Landkreisen bis September des Vorjahres eine Pauschale vorgegeben
2219 werden, innerhalb der nach eigener Prioritätensetzung eine Ausschreibung und Beantragung
2220 kommunaler Maßnahmen erfolgt. Das jährlich in Aussicht stehende Fördermittelbudget muss den
2221 Kommunen fünf Jahre im Voraus bekannt sein, um ihre Eigenmittel darauf einzurichten.

2222 Die Kommission empfiehlt für den Bereich kommunaler Straßenbau, im Rahmen der
2223 Haushaltsplanung eine Bedarfsabfrage an die Kommunen für einen Zeitraum von fünf Jahren zu
2224 stellen, um seitens des Landes haushalterische Vorsorge für Förderbeträge ab 10 Mio. Euro treffen zu
2225 können.

2226

2227 VI. Sonstige Feststellungen

2228

2229 Im Rahmen ihrer Bestandsaufnahme stieß die Kommission auf Problemlagen, die von ihrem Auftrag
2230 nicht umfasst waren oder in der zur Verfügung stehenden Zeit nicht in der Tiefe geprüft werden
2231 konnten, dass sich aus ihnen konkrete Handlungsempfehlungen ableiten ließen. Gleichwohl erkennt

2232 die Kommission hier Handlungsbedarf und empfiehlt eine weiterführende Prüfung durch die
2233 zuständigen Ressorts. Dies betrifft folgende Punkte:

2234 Komplizierte wasserrechtliche Verfahren (EU-WRRL) können bei straßenbegleitenden Gewässern die
2235 Verfahrensdauer der Straßenbaumaßnahmen erheblich beeinflussen. Die Kommission regt an, diesen
2236 Themenkreis einer gesonderten Betrachtung zu unterziehen und erforderliche Änderungen in den
2237 maßgebenden Rechtsgrundlagen zu bewirken.

2238 Der Radwegebau umfasst ein sehr breites Themenspektrum, wie die Aufstellung und Fortschreibung
2239 der Radverkehrsnetzkonzeption/SachsenNetz Rad, die Radverkehrskonzeptionen der Landkreise und
2240 Kommunen, förderrechtliche Aspekte sowie die Umsetzung des Bau- und Planungsprogramms
2241 Radwege an Bundes- und Staatsstraßen. Handlungsbedarf wird zudem beim Thema Zuständigkeit für
2242 den Radwegebau gesehen. Diese sollte in jeder Niederlassung angesiedelt werden, da es bei
2243 jedweder Radwegeplanung Eingriffe bzw. Ergänzungsbedarf zum vorhandenen Straßenbestand gibt.
2244 Die in den Niederlassungen vorhandenen Ortskenntnisse garantieren eine effektive Planung.
2245 Doppelaufwand, wie bei der derzeitigen Konstellation der Beauftragung der LIST GmbH, wird so
2246 vermieden.

2247 Aufgrund der Vielfalt der mit dem Radwegebau verbundenen Themen sollte aus Sicht der
2248 Kommission dafür eine eigenständige Untersuchung in Erwägung gezogen werden.

2249

2250 Die Kommission empfiehlt, die ausgewiesenen FFH/SPA-Gebiete im Freistaat Sachsen mit der
2251 Zielstellung auf ihre Aktualität zu überprüfen, bestehende negative Einflüsse auf Planungsverfahren
2252 zu verringern. Hiermit sollte eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe unter Federführung des SMUL
2253 beauftragt werden.

2254

2255 c. Fazit

2256

2257 Straßen und Radwege erschließen Regionen und verbinden Menschen. Sie gewährleisten, dass wir
2258 schnell unseren Arbeitsplatz erreichen, dass Güter pünktlich ihren Bestimmungsort finden oder
2259 jedermann per Fahrrad Sachsen erfährt. Die Realisierung von entsprechenden Verkehrsprojekten
2260 benötigt Zeit. Aus Sicht vieler Betroffener zu viel und zunehmend mehr Zeit.

2261 Die Kommission kommt in einer Gesamtschau des Planungsprozesses zu dem Ergebnis, dass aktuelle
2262 Planungszeiträume zumindest teilweise durch Maßnahmen verkürzt werden können, die im
2263 Ermessen des Freistaates Sachsen stehen.

2264 Bei der Befassung mit den Entwicklungen der vergangenen Jahre wurde deutlich, dass auf sich
2265 ändernde Rahmenbedingungen durchaus reagiert wurde. Dabei wurde jedoch ein erkennbar
2266 deutlicher Schwerpunkt auf die Effektivität des Verfahrens gelegt. Dem Ziel folgend, die Dinge richtig
2267 zu machen, wurden zunehmend (personelle) Ressourcen in verfahrensbegleitende Arbeiten oder
2268 Prüfprozesse gelenkt. Dies reduzierte die Effizienz der sächsischen Straßenbauverwaltung.

2269 Die Kommission hat Zweifel daran, dass die derzeitige Zuständigkeitsverteilung innerhalb der
2270 Straßenbauverwaltung schnelle Abläufe fördert. Der dreistufige Verwaltungsaufbau und das
2271 Hinzutreten von Dienstleistern außerhalb der (Kern-)Verwaltung (z. B. LIST GmbH, DEGES GmbH)
2272 lassen vielmehr befürchten, dass unnötige Doppelstrukturen bestehen, die darüber hinaus wiederum
2273 einer Koordinierung bedürfen. Das Ziel, der Straßenbauverwaltung vor Ort ein Gesicht zu geben,
2274 kann nach Einschätzung der Kommission am besten durch einen Kompetenzzuwachs in den
2275 Niederlassungen erreicht werden.

2276 Im Bereich der Straßenbaulastträger erschweren die große Anzahl von Prüfebene und Prüfschritten
2277 und die inhaltlichen Anforderungen an Ausschreibungen die Planung und binden dort Personal, das
2278 für die Planung nicht mehr zur Verfügung steht.

2279 Planungsprozesse im Verkehrswegebau erfordern ein vielseitiges, umfangreiches, rechtliches und
2280 technisches Fachwissen. Gelingt es der sächsischen Straßenbauverwaltung nicht, dieses in Form von
2281 Fachpersonal in ausreichendem Umfang vorzuhalten, wird die Fehlerquote bei Planungen mit den
2282 bereits genannten Konsequenzen steigen. Planungsprozesse sind heute davon gekennzeichnet, dass
2283 in erheblichem Umfang externe Dienstleistungen in Anspruch genommen werden müssen. Die
2284 gebotene Begleitung dieser Dienstleister durch die Verwaltung erfordert ihrerseits Fachwissen und
2285 eigene praktische Erfahrungen. Mit einer im Freistaat Sachsen kaum mehr messbaren
2286 Eigenplanungsquote dürfte dies zunehmend seltener gewährleistet sein. Hier gilt es gegenzusteuern
2287 und landeseigenes Personal verstärkt auch für eigene Planungen einzusetzen. Anstehende
2288 Verkehrsinfrastrukturprojekte im Zuge des Ausstiegs aus der Braunkohle bieten einen guten Anlass,
2289 diese Kompetenzen wieder aufzubauen.

2290 Auch zeigt sich, dass die Möglichkeiten des Haushalts nicht ausreichen bzw. nicht optimal genutzt
2291 werden und dadurch Planungsvorhaben zunehmend eingeschränkt werden. Bereits zu Beginn des
2292 Jahres 2019 ist absehbar, dass fehlende freie Haushaltsmittel dazu führen werden, dass von einigen
2293 Niederlassungen keine neuen Maßnahmen begonnen werden können.

2294 Mit Sorge wird auch die Entwicklung im Bereich des kommunalen Straßenbaus gesehen. Auch hier
2295 bedarf es Veränderungen, die durch die Kommission aufgezeigt werden.

2296 Die Kommission sieht die Gefahr, dass ohne nachhaltige und grundlegende Veränderungen
2297 zunehmend weniger Straßen und Radwege im Freistaat Sachsen gebaut werden. Die Kommission
2298 sieht deshalb Handlungsbedarfe für insbesondere folgende Themen:

- 2299 • Überprüfung verwaltungsinterner Vorgaben,
- 2300 • Grundlegende Prozessveränderungen anstoßen,
- 2301 • Zuständigkeiten, Aufgabenabgrenzung und Verwaltungsaufbau prüfen und verändern,
- 2302 • Personalausstattung der Planungsbereiche des LASuV stärken und Eigenplanung fördern,
- 2303 • Flexiblere Finanzierung staatlichen Straßenbaus und
- 2304 • Erleichterung kommunalen Straßenbaus.

2305 **CII. Baurechtsverfahren**

2306

2307 **a. Bestandsaufnahme**

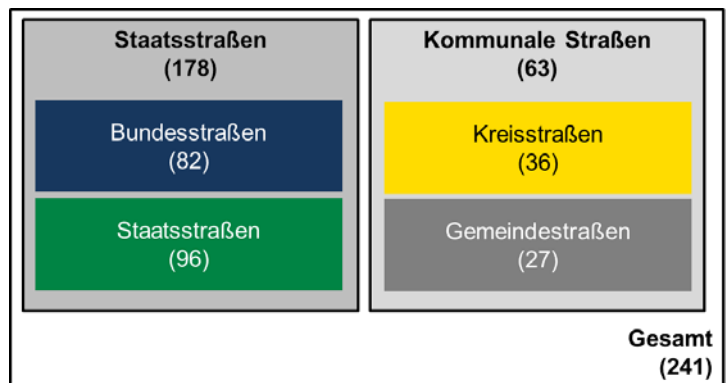
2308

2309 Die Rechtslage in diesem Handlungsfeld war in den letzten Jahren vielfältigen Veränderungen
2310 unterworfen, welche erhebliche Auswirkungen auf die Durchführung der Verfahren haben. Dabei ist
2311 zu unterscheiden zwischen Änderungen des Landes- bzw. Bundesrechts sowie den Auswirkungen
2312 durch die Rechtsprechung des EuGH und des BVerwG. Den Änderungen ist gemeinsam, dass sie im
2313 Regelfall zu Verlängerungen des Verfahrens führen und kaum noch echte
2314 Beschleunigungsmöglichkeiten (wie z. B. der Verzicht auf den Erörterungstermin) vorhanden sind.

2315 **Anzahl von Verfahren**

2316 Auf Grundlage der Befragung der LDS sowie der Landkreise und Kreisfreien Städte wurden relevante
2317 Daten erhoben und ausgewertet. Im Hinblick auf die Zulassungsverfahren für Bauvorhaben im
2318 Straßen- und Radwegebau ist die LDS nahezu ausschließliche Genehmigungsbehörde (Ausnahme:
2319 Absehen von Planfeststellung und Plangenehmigung durch den Träger der Straßenbaulast). Die von
2320 den kommunalen Baulastträgern gemeldeten Fallzahlen im Bereich der Kreis- und Gemeindestraßen
2321 sind so gering, dass sich die nachfolgende, statistische Auswertung ausschließlich auf die LDS
2322 bezieht⁵².

2323 Eine Gliederung nach Straßenarten und der Gesamtanzahl gestellter Anträge der Jahre 2013 bis 2018
2324 ergibt folgendes:



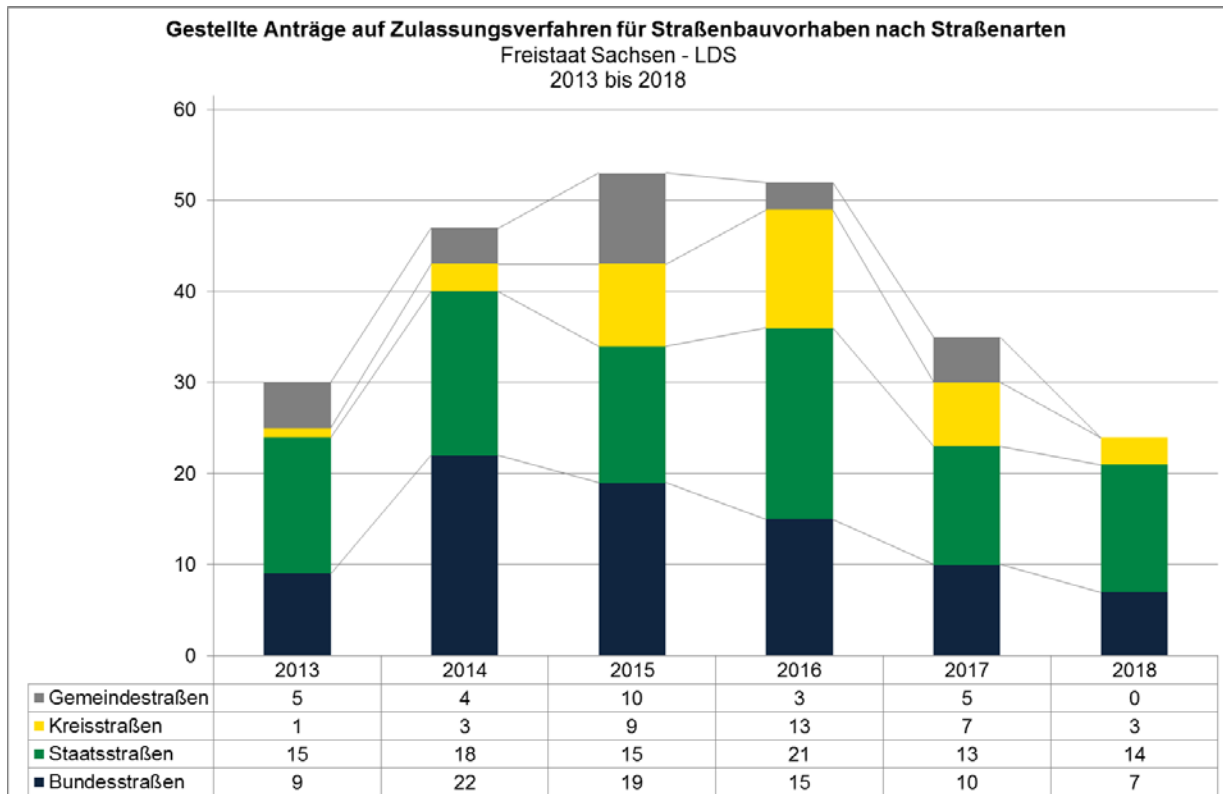
2325

2326 **Abb. 17**

2327 Eine Auswertung der Anzahl der Zulassungsverfahren zeigt eine heterogene Entwicklung bei den
2328 verschiedenen Straßenarten. In einer summarischen Betrachtung lässt sich seit dem Jahr 2017 ein
2329 deutlicher Rückgang nach einer zuletzt vergleichsweise konstanten Anzahl von Verfahren feststellen.

2330

⁵² Die gestellten Anträge auf Zulassungsverfahren für den Radwegebau ergeben bei analoger Betrachtung nur sehr geringe Werte. Im Betrachtungszeitraum wurde durch die LDS jährlich zwischen einem und fünf Verfahren abgeschlossen. Eine nähere statistische Betrachtung dieser Daten erfolgt vor diesem Hintergrund nicht.



2331

2332 **Abb. 18**

2333 Auffällig ist, dass auf eine steigende Anzahl von Eingängen kurzfristig immer mit einer temporär
 2334 höheren Anzahl von Erledigungen reagiert wird. Da die Fallzahlen weiterhin steigen gelingt es jedoch
 2335 nicht, den Bestand an anhängigen Verfahren nachhaltig zu reduzieren. Dieser liegt im Jahr 2019
 2336 (1. Quartal) bei ca. 140 Verfahren und somit über dem Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2018 (ca. 120
 2337 Verfahren). Gemessen am Durchschnitt der abgeschlossenen Verfahren (2013 bis 2018: 47,8
 2338 Verfahren) ergibt sich hieraus rechnerisch ein Arbeitsvorrat von über 2,5 Jahren.

2339 Die Statistik wies für die unterschiedlichen Straßenarten in den vergangenen Jahren eine
 2340 vergleichsweise konstante bzw. homogene Verfahrensdauer von 1,5 Jahren im Durchschnitt auf.
 2341 Darin eingeschlossen sind Plangenehmigungen, die den statistischen Durchschnittswert deutlich
 2342 senken. Die vergleichsweise geringe Durchschnittsdauer ergibt sich daraus, dass nach wie vor die
 2343 ganz überwiegende Menge von Verfahren reibungslos bewältigt werden kann, die Menge der mit
 2344 komplexen Problemlagen und deutlich überdurchschnittlichem Zeitbedarf behafteten Vorhaben aber
 2345 parallel dazu zunimmt.

2346 Da die Anzahl der Verfahren, deren Komplexität und die Verfahrensdauer zurzeit kontinuierlich
 2347 steigen, entsteht in den Genehmigungsbehörden ein Verfahrensstau. Die Zahl von ca. 140
 2348 anhängigen Genehmigungsverfahren im 1. Quartal 2019 hat zur Folge, dass von jeder
 2349 Verfahrensführerin bzw. jedem Verfahrensführer im Bereich der Straßeninfrastruktur im
 2350 Durchschnitt 13 Genehmigungsverfahren betreut werden.

2351 **b. Evaluation**

2352 **i. Rechtsentwicklung**

2353

2354 Änderungen des rechtlichen Rahmens durch Rechtsprechung, im europäischen Umweltrecht und
2355 durch die Bundesgesetzgebung haben, beginnend um das Jahr 2000, zu einer deutlichen
2356 Verlängerung des Verfahrens geführt. Zeitgleich wurde der Umfang des eingesetzten Personals
2357 deutlich reduziert.

2358 Untersuchungsgegenstand der Kommission sind Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren
2359 nach § 17 FStrG und § 39 SächsStrG als die maßgeblichen Fachplanungsgesetze für die
2360 Straßenplanung. Die zu beachtenden Verfahrensvorschriften sind in den §§ 17 FStrG, 39 SächsStrG in
2361 Verbindung mit § 1 des Gesetzes zur Regelung des Verwaltungsverfahrens- und des
2362 Verwaltungszustellungsrechts für den Freistaat Sachsen (SächsVwVfZG) in Verbindung mit den §§ 72
2363 bis 78 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) enthalten. Für die UVP sind für Bundesfernstraßen das
2364 UVPG sowie für Straßen im Sinne des SächsStrG das SächsUVPG maßgeblich. Erfasst werden dadurch
2365 im Freistaat Sachsen alle Straßenarten von der Autobahn bis zum Radweg, selbst Wanderwege und
2366 Wanderparkplätze.

2367 Der gesetzliche Rahmen der §§ 72 bis 78 VwVfG führt zu einer Verfahrensdauer im Idealfall von ca.
2368 einem Jahr ohne Berücksichtigung der zurzeit infolge der Umweltrechtsprechung und Gesetzgebung
2369 gebotenen Ermittlungs- und Prüftiefe.

2370 Zum Verfahrensablauf eines Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahrens ist auf die
2371 untergesetzlichen „Richtlinien für die Planfeststellung nach dem Bundesfernstraßengesetz
2372 (Planfeststellungsrichtlinien/Plafer)“ des BMVI hinzuweisen, die auch auf landesrechtliche Straßen
2373 anzuwenden sind. In den Richtlinien enthalten sind insbesondere Anwendungshinweise und
2374 Mustertexte zu den einzelnen Verfahrensschritten.

2375 **Bundesrecht**

2376 Die Rechtslage auf dem Gebiet des Planungsrechts war in den vergangenen Jahren von teils stark
2377 gegenläufigen Trends geprägt, von Beschleunigung hin zu Partizipation und zurück zur erneuten
2378 Fokussierung auf Beschleunigung.

2379 Das Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben (17. Dezember
2380 2006) brachte als wichtigste Änderung vielfältige Möglichkeiten, in den Fachplanungsgesetzen auf
2381 einen Erörterungstermin zu verzichten.

2382 Das Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von
2383 Planfeststellungsverfahren (PIVereinHG) vom 31. Mai 2013 stand ganz unter dem Eindruck von
2384 Stuttgart 21 und dem Gedanken der Partizipation. Neu eingeführt wurden insbesondere die §§ 25
2385 Abs. 3, 27a VwVfG zur sog. frühen Öffentlichkeitsbeteiligung und der öffentlichen Bekanntmachung
2386 der Planunterlagen im Internet. In einzelnen Fachplanungsgesetzen wurde die Möglichkeit des
2387 Verzichts auf den Erörterungstermin wieder beschnitten (v. a. im Energiewirtschaftsgesetz, nicht
2388 aber im Bundesfernstraßengesetz).

2389 Das Planungsbeschleunigungsgesetz (29. November 2018) sieht u. a. vorläufige Anordnungen vor
2390 Erlass des Planfeststellungsbeschlusses, sofern sie keine unumkehrbaren Tatsachen schaffen, die
2391 zehnwöchige Klagebegründungsfrist, die Bekanntmachung im Internet und den Projektmanager vor.

2392 Im Bundesrecht haben Änderungen des Umweltrechtsbehelfsgesetzes (UmwRG) vom 15. September
2393 2017, die Neufassung des UVPG durch das UVP-Modernisierungsgesetz vom 20. Juli 2017 zur
2394 Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie der EU sowie die Wasserrahmenrichtlinie vom 23.
2395 Dezember 2000 (umgesetzt in den §§ 27 ff. und 47 ff Wasserhaushaltsgesetz – WHG) beträchtliche
2396 Auswirkungen auf die Durchführung von Baurechtsverfahren u. a. dadurch, dass sie deren
2397 Komplexität und Angreifbarkeit nicht unerheblich erhöhen.

2398 Eine Reihe von Gesetzen bzw. Gesetzesänderungen ist unmittelbare Folge der Rechtsprechung des
2399 EuGH infolge der festgestellten Unvereinbarkeit nationalen Rechts mit dem Europarecht. So erklärte
2400 die Entscheidung des EuGH vom 15. Oktober 2015, C-137/14 die materielle Präklusion, d. h. den
2401 Ausschluss von neuen Einwendungen nach Ablauf der gesetzlichen Einwendungsfristen von bisher 14
2402 Tagen für europarechtswidrig. Im UVPG ist inzwischen in § 21 UVPG die Äußerungsfrist für
2403 Umweltbelange auf einen Monat verlängert worden. Auch späterer Vortrag muss jedoch
2404 berücksichtigt werden.

2405 Als weitere Folge der Rechtsprechung des EuGH wurde in § 4 UmwRG eine umfassende Regelung
2406 zum Umgang mit Verfahrensfehlern aufgenommen. Dabei wurden absolute Verfahrensfehler
2407 festgelegt, die unabhängig von ihrer Kausalität für die Entscheidung zu deren Aufhebung führen. Für
2408 relative Verfahrensfehler, die nicht kausal für die Entscheidung waren, wird der Kontrollmaßstab
2409 bestimmt und im Zweifelsfall die Beeinflussung vermutet. Daraus folgt die Beweislast des Beklagten,
2410 dass der Verfahrensfehler die Entscheidung nicht beeinflusst habe.

2411 Festzuhalten ist, dass die vorhandenen Beschleunigungsmöglichkeiten des Bundesrechts bei
2412 gegenwärtiger Rechtslage ausgeschöpft sind, da im Freistaat Sachsen auf den Erörterungstermin
2413 bereits verzichtet wird, soweit dies vertretbar ist.

2414 Die zehnwöchige Klagebegründungsfrist ist nur ein schwacher Ersatz für die entfallene Präklusion,
2415 hat aber ebenfalls Beschleunigungspotenzial. Der § 17 e Abs. 5 FStrG schafft eine gewisse
2416 Kompensation für die unionsrechtswidrige Präklusionsregel. Demnach hat der Kläger innerhalb einer
2417 Frist von zehn Wochen ab Klageerhebung die zur Begründung seiner Klage dienenden Tatsachen und
2418 Beweismittel anzugeben. Im SächsStrG erfolgte die Einführung einer solchen Regelung bisher nicht.
2419 Über einen Rückgriff auf § 6 UmwRG, der mit § 17 e Abs. 5 FStrG vergleichbar ist, kann eine
2420 Begrenzung auf die zehnwöchige Frist auch im Anwendungsbereich des SächsStrG erzielt werden.

2421 Änderungsmöglichkeiten mit Beschleunigungswirkung bestehen vor allem auf dem Gebiet des
2422 Landesrechts, dem SächsStrG und dem SächsUVPG.

2423 **Landesrecht**

2424 § 39 SächsStrG ist so ausgestaltet, dass für Staatsstraßen und Kreisstraßen die Planfeststellung der
2425 Normalfall ist (§ 39 Abs. 1 Satz 1 SächsStrG). Dasselbe gilt für Gemeindestraßen und sonstige
2426 öffentliche Straßen, wenn eine UVP erforderlich ist (§ 39 Abs. 1 Satz 2 SächsStrG). Plangenehmigung
2427 und Absehen von Planfeststellung/Plangenehmigung sind demnach die Ausnahmefälle, obgleich

2428 diese regelmäßig nur ein Viertel der Zeit eines durchschnittlichen Planfeststellungsverfahrens
2429 beanspruchen.

2430 Nach Nr. 2 c der Anlage 1 zum SächsUVPG besteht die UVP-Pflicht automatisch u. a. bereits dann,
2431 wenn die neue, ausgebaute oder verlegte Straße ein FFH- oder SPA-Gebiet berührt, was räumlich
2432 und nicht qualitativ zu verstehen ist. Diese Regelung löst am häufigsten die UVP-Pflicht aus, da davon
2433 auch „sonstige öffentliche Straßen“ nach § 3 Abs. 1 Nr. 4 SächsStrG erfasst sind. Dazu zählen u. a.
2434 öffentliche Feld- und Waldwege, entsprechend gewidmete Friedhofs-, Kirchen- und Schulwege, die
2435 Wanderwege, die Wanderparkplätze, die Geh- und Radwege, soweit diese nicht Bestandteil anderer
2436 Straßen sind (selbständige Geh- und Radwege).

2437 Die Verpflichtung zur Durchführung einer UVP nach Nr. 2 c der Anlage 1 zum SächsUVPG führt daher
2438 für viele „kleinere“ Vorhaben dazu, dass für sie mindestens eine Plangenehmigung mit
2439 Öffentlichkeitsbeteiligung zur Erlangung des Baurechts erteilt werden muss. Bei selbständigen
2440 Radwegen oder ähnlichen niederschweligen Projekten führt die Umweltplanung aufgrund
2441 aufwändiger Kartierungen nicht selten zu Planungskosten, die im Verhältnis zu den Baukosten
2442 überdurchschnittliche Prozentsätze erreichen können⁵³.

2443 Die Vorhaben für selbständige wie unselbständige (d. h. straßenbegleitende) Radwege bilden nur
2444 einen kleinen Teil der Genehmigungsverfahren in der LDS. Gleichwohl haben gerade sie zunehmend
2445 umweltrechtliches Konfliktpotenzial und weisen zunehmend längere Verfahrensdauern auf. Vor
2446 allem touristische Radwege in Schutzgebieten sind davon betroffen.

2447 **Rechtsprechung**

2448 Die Rechtsprechung des EuGH und des BVerwG hat ebenfalls direkten Einfluss auf die Durchführung
2449 von Baurechtsverfahren für Verkehrsinfrastruktur. Hier seien exemplarisch nur die Entscheidungen
2450 des EuGH vom 15. Oktober 2015 (C-137/14) zur materiellen Präklusion, vom 14. Januar 2016 (C-
2451 399/14) zur Anwendung der „besten einschlägigen wissenschaftlichen Erkenntnisse“ sowie die
2452 Urteile des BVerwG zur Westumfahrung Halle und zur Ortsumgehung Freiberg genannt, welche zu
2453 einer erheblichen Verschärfung des Habitat- und Einzelartenschutzes führten.

2454 Insgesamt ist der Trend festzustellen, dass die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts
2455 zunehmend detaillierter zu Einzelfragen entscheidet (Bsp.: Critical Loads und Abschneidekriterien für
2456 die Ausscheidung nachweisbarer Wirkungen auf die Schutzgüter der FFH-RL). Dies wirkt sich häufig
2457 unmittelbar verschärfend auf die Planungs- und Planfeststellungspraxis aus, da Inhalte neuer Urteile
2458 häufig unvorhergesehene Umplanungen auch bereits weit fortgeschrittener Vorhaben erzwingen. Ein
2459 Ende dieses Prozesses ist nicht absehbar, da die Rechtsprechung stets auch neue wissenschaftliche
2460 Erkenntnisse berücksichtigt und sich so die Komplexität des umweltfachlichen Rahmens weiter
2461 erhöht.

2462 Die Rechtsprechung des EuGH wiederum (namentlich in Vertragsverletzungsverfahren) führt im Falle
2463 der Aufhebung einer nationalrechtlichen Regelung unmittelbar zur Geltung der jeweiligen EU-
2464 Verordnung bis zum Neuerlass einer EU-rechtskonformen Vorschrift. Die Zeit zwischen EuGH-Urteil

⁵³ Genaue Prozentsätze könnten in einer gesonderten Evaluierung der Radwegvorhaben (sowohl für unselbständige als auch für selbständige Radwege) ermittelt werden, um ein differenziertes Bild zu erhalten.

2465 und Änderung der nationalrechtlichen Vorschrift ist von erheblicher Rechtsunsicherheit
2466 gekennzeichnet. Ein signifikantes Beispiel war das Urteil Az. C-98/03 vom 10. Januar 2006, das die
2467 damaligen Regelungen zum Artenschutz im Bundesnaturschutzgesetz aufhob. Die Neuregelung trat
2468 erst am 18. Dezember 2007 in Kraft. In der Zwischenzeit lagen zahlreiche Projekte auf Eis, da erstmals
2469 Fachbeiträge zum Artenschutz als eigenständige Planunterlage erarbeitet werden mussten und
2470 allgemeingültige Kriterien noch fehlten.

2471 Die Rechtsprechung des BVerwG und des EuGH unterliegt nicht dem Einfluss des Freistaates Sachsen.
2472 Um Fehler der Umsetzung der Rechtsprechung zu vermeiden, ist eine möglichst hohe Qualifikation
2473 der Mitarbeiter anzustreben. Daraus folgt, dass Planfeststellung im Regelfall von Volljuristinnen und
2474 Volljuristen betrieben werden sollte.

2475 **Vergleich mit anderen Bundesländern**

2476 Es wurde geprüft, ob in anderen Bundesländern rechtliche Regelungen existieren, die Anregungen
2477 für Vereinfachungen, Beschleunigungen und Qualitätssteigerungen im Freistaat Sachsen geben
2478 können.

2479 Als nachahmenswertes Beispiel für den Freistaat Sachsen erscheint eine dem § 33 Hessisches
2480 Straßengesetz (HStrG) vergleichbare Regelung zur Planfeststellung und UVP von Landesstraßen.

2481 Im § 33 Absatz 1 Satz 1 HStrG ist geregelt, dass vor dem Bau neuer oder der Änderung bestehender
2482 Landesstraßen und Kreisstraßen der Plan festzustellen oder zu genehmigen oder die Entscheidung zu
2483 treffen ist, dass Planfeststellung und Plangenehmigung entfallen. Daraus folgt, dass die
2484 Planfeststellung nicht als Regelfall konzipiert ist, sondern die Regelung eine deutliche Tendenz der
2485 Öffnung zu einfacheren Verfahrensarten zeigt, namentlich zum Absehen von Planfeststellung und
2486 Plangenehmigung.

2487 Für grundhafte Erneuerungen und Bauunterhaltungsmaßnahmen besteht nach § 33 Absatz 1 Satz 3
2488 HStrG keine Genehmigungspflicht.

2489 Die UVP-Pflicht besteht gem. Abs. 3 beim Bau von Straßen, wenn sich dieser auf FFH-/SPA-Gebiete
2490 auswirkt (qualitative Betrachtung), bei Änderungsverfahren erfolgt eine Einzelfallprüfung der
2491 Planfeststellungsbehörde, ob mit erheblichen nachteiligen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen
2492 und daher eine UVP durchzuführen ist. Demgegenüber besteht im Freistaat Sachsen bereits dann
2493 eine UVP-Pflicht, wenn ein FFH-/SPA-Gebiet lediglich berührt wird, unabhängig von den konkreten
2494 Auswirkungen.

2495 Die Straßenkategorie „sonstige öffentliche Straßen“ ist von § 33 Abs. 1 HStrG nicht erfasst, allerdings
2496 unterliegen Radwege nach Abs. 4 einer Genehmigungspflicht, wenn sie einer UVP bedürfen.

2497 Die Folge der Regelung des § 33 HStrG ist, dass eine Vielzahl der nach Landesrecht zu
2498 genehmigenden Straßen durch Freistellung von Planfeststellung und Plangenehmigung Baurecht
2499 erhält. Im Freistaat Bayern ist der Sachverhalt vergleichbar.

2500 Eine Übertragung des Vorgehens in Hessen auf den Freistaat Sachsen birgt – zumindest im
2501 Genehmigungsbereich – ein erhebliches Vereinfachungspotenzial.

2502 **Schlussfolgerungen/Empfehlungen/Hinweise**

2503 Das größte Beschleunigungspotenzial für Baurechtsverfahren bietet das sächsische Landesrecht.

2504 Die Kommission empfiehlt, § 3 SächsStrG und das SächsUVPG so zu überarbeiten, dass alle
2505 Straßenkategorien bei lediglich räumlichem Bezug zu FFH-/SPA-Gebieten nicht automatisch einer
2506 UVP-Pflicht unterliegen. Die Änderung sollte das Ziel haben, dass künftig auch für Staats-, Kreis- und
2507 Gemeindestraßen sowie die sonstigen öffentlichen Straßen (Rad- und Wanderwege,
2508 Wanderparkplätze etc.) die UVP-Pflicht entfallen kann und damit ein Planfeststellungsverfahren
2509 entbehrlich wäre. Dadurch könnte auch im Freistaat Sachsen Baurecht in erheblich größerem
2510 Umfang ohne Planfeststellung und Plangenehmigung hergestellt werden.

2511 Dies könnte dadurch bewerkstelligt werden, indem in Anlage 1 Nr. 2 c SächsUVPG das „X“ (=
2512 automatische UVP-Pflicht) in ein „A“ (= Allgemeine Vorprüfung) oder gar ein „S“ (= Standortbezogene
2513 Vorprüfung) umgewandelt wird.

2514 Die in der laufenden Novellierung des SächsUVPG⁵⁴ als neue Nr. 3 der Anlage 1 vorgesehene
2515 Einführung einer allgemeinen Vorprüfung für sonstige öffentliche Straßen birgt dem gegenüber kein
2516 großes Beschleunigungspotenzial, da es sich nur um vergleichsweise seltene Konstellationen handelt
2517 (selbständige Radwege, Wanderwege, Friedhofswege etc.).

2518 Die Kommission empfiehlt, analog der bundesgesetzlichen Regelung in § 39 SächsStrG die 10-
2519 Wochen-Frist für die Klagebegründung einzuführen und soweit erforderlich dafür eine
2520 Bundesratsinitiative zur Novellierung der VwGO zu initiieren.. Ferner sollte der Antrag auf Anordnung
2521 des Sofortvollzuges innerhalb einer Frist von einem Monat gestellt und begründet werden müssen,
2522 wie es für bestimmte Bundesstraßen und Bundesautobahnen bereits § 17e Abs. 3 FStrG vorsieht. Des
2523 Weiteren sollte in § 39 SächsStrG für den Erlass des Planfeststellungsbeschlusses das Ende des
2524 Anhörungsverfahrens als Stichtag für die anzuwendende Sach- und Rechtslage sowie den
2525 maßgeblichen Stand von Wissenschaft und Technik festgelegt werden.

2526 Das Innovationsforum Planungsbeschleunigung des Bundes empfiehlt dem BMVI in mehreren Fällen
2527 eine Änderung der Fachplanungsgesetze einzuleiten, um die Verfahren weiter zu beschleunigen. Der
2528 Freistaat Sachsen sollte diese Entwicklungen verfolgen sowie ggf. in den Bund-Länder Arbeitskreisen
2529 unterstützen und forcieren.

2530

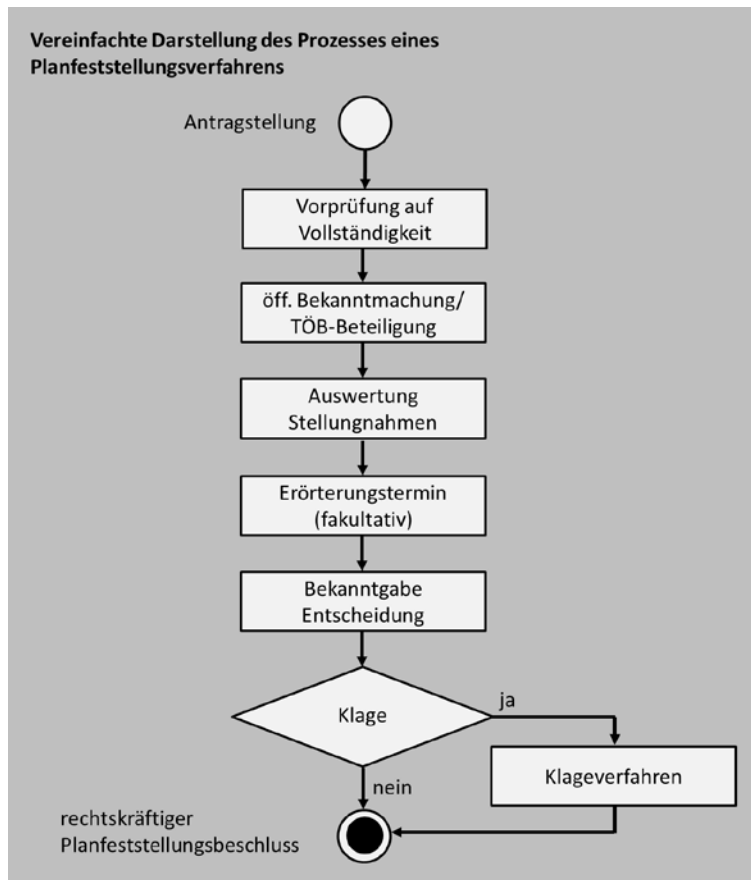
2531 **II. Prozessablauf - Vollzugskritik**

2532

2533 Die §§ 72 – 78 VwVfG, die sie modifizierenden Fachplanungsgesetze (hier §§ 17 ff. FStrG und § 39
2534 SächsStrG), die dazu ergangene Rechtsprechung und die Plafer 15 geben grundsätzlich den Ablauf
2535 der Baurechtsverfahren vor inklusive zulässiger Beschleunigungsmöglichkeiten, wie dem Absehen
2536 von einem Erörterungstermin.

⁵⁴ Stand Einbringung in den Sächsischen Landtag, Drs. 6/15905

2537 Das Planfeststellungsverfahren hat folgenden Ablauf:



2538

2539 **Abb. 19**

2540 Das Planfeststellungsverfahren als förmliches Verwaltungsverfahren setzt einen Antrag voraus, der
 2541 von der Planfeststellungsbehörde LDS auf seine Vollständigkeit geprüft wird. Erst das Vorliegen der
 2542 vollständigen Planunterlagen führt zu deren Auslegung in den betroffenen Gemeinden, § 73 Abs. 3
 2543 VwVfG, und zur Beteiligung der TÖB. TÖB sind beispielsweise die Kommunen und Landkreise,
 2544 Leitungsunternehmen, Wasser-/Abwasserzweckverbände, Polizei und Fachbehörden.

2545 Die anlässlich der Auslegung erhobenen privaten Einwendungen (§ 73 Abs. 4 VwVfG) und TÖB-
 2546 Stellungnahmen werden von der Planfeststellungsbehörde und vom Vorhabenträger (häufig LASuV,
 2547 aber auch Landkreise, Kreisfreie Städte und Gemeinden) ausgewertet. Die Auswertungen des
 2548 Vorhabenträgers werden an die Einwender oder TÖB zusammen mit der Einladung zum
 2549 Erörterungstermin (§ 73 Abs. 6 VwVfG) versandt. Das Absehen vom Erörterungstermin ist in § 17 a
 2550 Nr. 1 Satz 1 FStrG und § 39 Abs. 4 Satz 1 SächsStrG geregelt. Die Planfeststellungsbehörde
 2551 entscheidet über das Absehen nach ihrem Ermessen, Vorgaben dafür sind im § 17 a Nr. 1 Satz 1 FStrG
 2552 und im § 39 Abs. 4 Satz 1 SächsStrG nicht enthalten.

2553 Der Planfeststellungsbeschluss wird nach § 74 Abs. 2 VwVfG erlassen. Insbesondere wird in ihm über
 2554 Einwendungen entschieden, über die bei der Erörterung keine Einigung erzielt wurde.

2555 Der Planfeststellungsbeschluss wird nach § 74 Abs. 4 VwVfG den Einwendern, TÖB und anerkannten
2556 Naturschutzverbänden⁵⁵ zugestellt über deren Einwendungen bzw. Stellungnahmen entschieden
2557 wurde. Ferner wird der Planfeststellungsbeschluss 14 Tage in den betroffenen Kommunen ausgelegt.
2558 Da der Planfeststellungsbeschluss nach Ablauf dieser 14 Tage allen Betroffenen als zugestellt gilt,
2559 erlangt der Planfeststellungsbeschluss regelmäßig einen Monat danach⁵⁶ Bestandkraft, falls keine
2560 Klage erhoben wird. Damit besteht Baurecht. Planfeststellungsbeschlüsse und Plangenehmigungen,
2561 die auf der Grundlage des SächsStrG erlassen wurden, sind nach § 39 Abs. 10 SächsStrG sofort
2562 vollziehbar, d. h. Anfechtungsklagen gegen sie haben keine aufschiebende Wirkung.

2563 **Schlussfolgerungen/Empfehlungen/Hinweise**

2564 Die gesetzlich geregelten Beschleunigungsmöglichkeiten werden im Freistaat Sachsen bereits im
2565 gebotenen Umfang genutzt (insbesondere das Absehen vom Erörterungstermin wird in ca. einem
2566 Drittel aller Fälle bereits praktiziert), sind aber an ihre gesetzlichen Grenzen gelangt.

2567 Gleichwohl gibt es interne Beschleunigungspotenziale:

2568 Die Kommission empfiehlt, die elektronische Akte (VIS.SAX) durchgängig und ausnahmslos in allen
2569 Behörden (einschließlich der Ministerien) mandantenübergreifend einzuführen, um Systembrüche zu
2570 vermeiden und sicherzustellen, dass behördenübergreifend Schriftgut ausgetauscht und bearbeitet
2571 werden kann. Diese Empfehlung gilt für das gesamte Planungsverfahren.

2572 Das Innovationsforum Planungsbeschleunigung empfiehlt dem BMVI und den Ländern in diesem
2573 Zusammenhang mit Vertretern von Vorhabenträgern, Genehmigungsbehörden und
2574 Naturschutzverbänden in einen regelmäßigen Austausch einzutreten und einheitliche Standards für
2575 Planungsunterlagen zu schaffen. Auch diese Initiative sollte vom Freistaat Sachsen in geeigneter
2576 Weise unterstützt werden.

2577

2578 **III. Zuständigkeitsverteilung**

2579

2580 Im Freistaat Sachsen werden alle Infrastrukturgenehmigungen für Straßenbau-, Luftverkehrs-,
2581 Energieleitungs-, Personenbeförderungs- und Seilbahnvorhaben von der LDS erteilt. Darüber hinaus
2582 ist die LDS auch für alle übrigen Genehmigungen mit enteignender Vorwirkung zuständig,
2583 insbesondere wasserrechtliche Planfeststellungen.

2584 Sie verfügt damit über die gebündelte Kompetenz für alle mit diesen Verfahren im Zusammenhang
2585 stehenden Prozesse, wie Anhörung, Genehmigung, Besitzeinweisung aber auch Enteignung und
2586 Entschädigungsfestsetzung. Die Nachsorgepflicht der LDS in all diesen Verfahren erstreckt sich auf
2587 einen Zeitraum von 30 Jahren nach Fertigstellung des Projekts.

⁵⁵ Dabei handelt es sich um den BUND Landesverband Sachsen e. V., die Grüne Liga Sachsen e. V., den Landesjagdverband Sachsen e. V., den Landesverein Sächsischer Heimatschutz e. V., den Landesverband Sächsischer Angler, den Naturschutzbund Deutschland Landesverband Sachsen e. V., den Naturschutzverband Sachsen (NaSA) e. V. und die Schutzgemeinschaft Deutscher Wald Landesverband Sachsen e. V.

⁵⁶ Klagefrist: ein Monat, § 74 Abs. 1 Satz 2 VwGO; die Erhebung eines Widerspruchs ist nicht vorgesehen.

2588 Durch die Funktionalreform im Jahr 2008 wurden die umweltfachlichen Aufgaben kommunalisiert.
2589 Die bisher auf der Ebene der LDS zur Verfügung stehenden Ansprechpartner in den Bereichen
2590 Immissionsschutz, Naturschutz, Wasserrecht wurden auf die Landkreisebene verlagert.

2591 Die Zahl der anhängigen Genehmigungsverfahren im Straßenbau betrug im 1. Quartal 2019 ca. 140.
2592 Entsprechende Genehmigungsverfahren reichen vom Wanderweg bis zum Neubau einer
2593 mehrstreifigen Bundesstraße.

2594 Organisatorische Arbeiten wie Aktenführung, Auslegungen, Bekanntmachungen etc. werden durch
2595 eine referatsinterne Geschäftsstelle durchgeführt. Das Modell „Geschäftsstelle“ stellt den
2596 reibungslosen organisatorischen Ablauf auch bei Großverfahren sicher, ohne auf externe Dritte
2597 zurückgreifen zu müssen. Der ausreichende Einsatz von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der
2598 Laufbahnguppe 1.2 (LG 1.2 - ehemals mittlerer Dienst) in der Planfeststellungsbehörde muss also
2599 immer mit bedacht werden, da insbesondere die Ausfertigung der Planunterlagen und deren
2600 Auslegung sowie die Vorbereitung von Erörterungsterminen sehr zeitintensiv sein können.

2601 Die elektronische Aktenführung mit VIS.SAX funktioniert nur dann gut, wenn in der Registratur
2602 geschultes Personal in ausreichendem Maß vorhanden ist. Das bedeutet, dass in der Registratur ca.
2603 eine Person (LG 1.2) für maximal zwei Referate pro Dienststelle zuständig sein sollte. Besser wäre es,
2604 wenn pro Dienststelle in der Registratur jeweils eine Person ausschließlich für die jeweiligen
2605 Planfeststellungsreferate zuständig ist. Da noch 30 Jahre nach Umsetzung des Vorhabens Ansprüche
2606 aus unvorhergesehenen Auswirkungen geltend gemacht werden können (§ 75 Abs. 3 VwVfG), ist
2607 außerdem eine funktionsfähige Altregistratur zu führen, so dass der hohe Personalansatz
2608 gerechtfertigt ist.

2609 Im Rahmen des personell Möglichen und soweit die Unabhängigkeit der Planfeststellungsbehörde
2610 dies zulässt, wird die LDS gegenüber Vorhabenträgern beratend tätig und unterstützt diese durch
2611 planungs- und planfeststellungsbegleitende Gespräche.

2612 **Landkreise**

2613 Genehmigungsverfahren werden im Einzelfall durch die seit der Funktionalreform stark
2614 aufgewerteten unteren Fachbehörden verlängert, v. a. durch Forderungen auf den Gebieten des
2615 Bodenschutzes, Naturschutzes und Wasserrechts. Die Stellungnahmen wichen nach der Reform 2008
2616 in einer Reihe von Fällen von Abstimmungen mit dem LASuV in früheren Planungsphasen ab, was
2617 häufig dem Bearbeiterwechsel in allen betroffenen Behörden geschuldet war. Die Landkreise waren
2618 gehalten, mit der starken Absenkung des Mehrbelastungsausgleiches einen beachtlichen
2619 Personalabbau zu vollziehen, wogegen Anzahl und Intensität der Aufgaben permanent zugenommen
2620 haben.

2621 Die Unterschiede sind von regionalen Besonderheiten, Prioritäten der Landräte/Landkreisverwaltung
2622 und den Sichtweisen von Einzelpersonen abhängig. Die Unterschiede sind ferner dadurch
2623 gekennzeichnet, dass keine einheitliche und verbindliche Rechtsanwendung (v. a. im
2624 Naturschutzrecht und im Wasserrecht) erkennbar und vorgegeben ist.

2625 Die LDS hat seit der Funktionalreform wenig Einfluss auf die unteren Fachbehörden, der Einsatz der
2626 LDS als Fachaufsichtsbehörde in Streitfällen ist ausbaufähig. Fachaufsicht wird teilweise nur bei der
2627 Einhaltung von Berichtspflichten durch die LDS ausgeübt.

2628 **Vergleich mit anderen Bundesländern**

2629 Da die Regierungen (Freistaat Bayern) und die Regierungspräsidien (Hessen) starke Mittelbehörden
2630 sind und die unteren Fachbehörden ihrer Rechts- und Fachaufsicht unterliegen, treten keine
2631 fachlichen Konflikte auf, die verfahrensverzögernd wirken können. Die Fachreferate beraten die
2632 Planfeststellungsbehörde. Dadurch sind sowohl in Hessen, Nordrhein-Westfalen und in Bayern die
2633 rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen gegeben, dass fachübergreifende
2634 Projektgruppen hausintern gebildet werden können.

2635 **Schlussfolgerungen/Empfehlungen/Hinweise**

2636 Die LDS als Planfeststellungsbehörde hat sich bewährt, die Zuständigkeit für alle bisher
2637 durchgeführten Fachplanungsverfahren sollte beibehalten werden, da dies auch weiterhin den
2638 Aufbau umfassender Kenntnisse sichert, die verfahrensübergreifend eingesetzt werden können.

2639 Die Kommission empfiehlt, für Großprojekte den Einsatz von Projektgruppen zu prüfen. Einer
2640 Projektgruppe sollen mindestens angehören: Volljuristinnen bzw. Volljuristen und Mitarbeiterinnen
2641 bzw. Mitarbeiter aus der Abteilung Umweltschutz und immer zusätzlich aus der LG 1.2 (ehemals
2642 mittlerer Dienst) für organisatorische Tätigkeiten. Der federführende Jurist muss in diesen Fällen von
2643 weiteren Planfeststellungsverfahren entbunden werden.

2644 Auch das Innovationsforum Planungsbeschleunigung empfiehlt, in diesen Konstellationen
2645 interdisziplinäre Planungsteams zu bilden und einen projekt-, behörden- und länderübergreifenden
2646 Austausch sicherzustellen sowie feste Ansprechpartner bei Vorhabenträger und
2647 Genehmigungsbehörde für einen wechselseitigen fachlichen Austausch zu benennen.

2648 Das Innovationsforum Planungsbeschleunigung empfiehlt ferner, dass die Planfeststellungsbehörden
2649 unter Wahrung ihrer Unabhängigkeit gegenüber den Vorhabenträgern beratend und
2650 planungsbegleitend tätig zu werden.

2651

2652 **IV. Personal- und Sachausstattung**

2653

2654 Zurzeit sind in den drei Dienststellen der LDS 29 Personen mit zusammen 26,95 VZÄ im Referat
2655 Planfeststellung beschäftigt. Davon führen 11 Personen ausschließlich Genehmigungsverfahren für
2656 Straßeninfrastruktur als Verfahrensführerinnen und Verfahrensführer durch. 7 Personen sind der
2657 Geschäftsstelle zuzurechnen. Die übrigen sind im Bereich anderer Fachplanungsverfahren tätig (v. a.
2658 Luftverkehr, Energierecht und ÖPNV).

2659 Die Zahl der anhängigen Genehmigungsverfahren für den Straßenbau betrug im ersten Quartal 2019
2660 ca. 140.

2661 Das bedeutet, dass jeder Verfahrensführer zurzeit im Durchschnitt 13 Planfeststellungsverfahren
2662 betreut. Bei derartig hohen Fallzahlen ist keine adäquate vorbereitende, steuernde, nachbereitende
2663 Zusammenarbeit mit den Planerstellern mehr gewährleistet. Priorisierungen können allenfalls bei gut
2664 begründetem akutem Bedarf einer schnellen Bearbeitung eines einzelnen Verfahrens Abhilfe
2665 schaffen. Dieses Instrument ist aufgrund dieser hohen Fallzahlen jedoch von vornherein an seine
2666 Grenze geraten. Personalreserven für unvorhergesehene Ereignisse bestehen nicht. So hat das LASuV
2667 verschiedentlich angekündigt, dass bei Verstärkung des Personals im Planungs- und Umweltbereich
2668 deutlich mehr Genehmigungsverfahren beantragt werden könnten als bisher. Dies würde die
2669 ohnehin prekäre Situation weiter verschärfen und könnte durch keinerlei Reserven abgefangen
2670 werden.

2671 Günstiger wären maximal mittlere einstellige Fallzahlen pro Verfahrensführer, um eine zumutbare
2672 Verfahrensdauer zu gewährleisten. Für Großvorhaben muss zwingend sichergestellt sein, dass der
2673 Verfahrensführer sich ausschließlich darauf konzentrieren kann, ohne an anderen Verfahren
2674 weiterarbeiten zu müssen.

2675 Um den reibungslosen organisatorischen Ablauf der Planfeststellungsverfahren sicherzustellen und
2676 die Verfahrensführer von organisatorischen Arbeiten freizustellen, müssen in der Geschäftsstelle der
2677 Planfeststellungsbehörde ausreichend Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der LG 1.2 tätig sein.

2678 Ergänzend zu den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Planfeststellungsbehörde werden
2679 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Registratur für das jeweilige Referat tätig. Die Registratur ist
2680 personell ausgedünnt, eine Besserung der Personalsituation nicht absehbar. Ohne eine
2681 funktionsfähige Registratur sind der reibungslose Ablauf der Genehmigungsverfahren und ein
2682 sinnvoller Einsatz von VIS.SAX gefährdet.

2683 **Vergleich mit anderen Bundesländern**

2684 Bei Planfeststellungs- bzw. Anhörungsverfahren kommen im Freistaat Bayern (Regierung von
2685 Oberfranken) und Hessen (Regierungspräsidium Kassel) Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der
2686 Laufbahngruppe 2.1 (LG 2.1 – ehemals gehobener Dienst) zum Einsatz und werden in Rechtsfragen
2687 von Volljuristinnen und Volljuristen unterstützt. Da die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der LG 2.1
2688 höhere Verweildauern als in der Laufbahngruppe 2.2 (LG 2.2 – ehemals höherer Dienst) haben, wirkt
2689 sich dies aufgrund des langjährigen Erfahrungsschatzes stabilisierend auf die
2690 Planfeststellungsbehörde aus und stellt den Wissenstransfer sowie die Einarbeitung der
2691 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sicher.

2692 **Schlussfolgerungen/Empfehlungen/Hinweise**

2693 Die Kommission empfiehlt, den Personalschlüssel pro Planfeststellungsbehörde so anzuheben, dass
2694 jeder Verfahrensführer ca. fünf Verfahren bearbeitet. Die mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der
2695 LG 1.2 besetzte Geschäftsstelle sollte beibehalten und aufgestockt werden, um alle organisatorischen
2696 Arbeiten zu erledigen und so die Verfahrensführer zu entlasten.

2697 Stellen der LG 2.2 (ehemals höherer Dienst) sollten ausschließlich mit Volljuristinnen und Volljuristen
2698 und der LG 2.1 (ehemals gehobener Dienst) mit Absolventinnen und Absolventen der HSF oder
2699 vergleichbarer Einrichtungen des Bundes bzw. anderer Bundesländer⁵⁷ besetzt werden, um eine
2700 zügige Bearbeitung der Genehmigungsverfahren auch bei steigenden fachlichen Anforderungen
2701 sicherzustellen.

2702 Eine weitere Verstärkung der Personalausstattung könnte durch die Umsetzung von Maßnahmen der
2703 Kohlekommission⁵⁸ zum beschleunigten Infrastrukturausbau infolge des Strukturwandels erforderlich
2704 werden.

2705 Der Einsatz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der LG 2.1 in der Planfeststellungsbehörde sollte
2706 ausgeweitet werden, bis hin zur in der LG 2.1 noch unterrepräsentierten Funktion als
2707 eigenverantwortliche Verfahrensführer. Den Regelfall des Einsatzes von Mitarbeiterinnen und
2708 Mitarbeitern der LG 2.1 werden UVP-Vorprüfungen sowie kleinere Verfahren darstellen
2709 (Plangenehmigung, Absehen von Plangenehmigung/Planfeststellung). Wenn eine Begleitung durch
2710 Volljuristinnen und Volljuristen gewährleistet ist, können Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der LG
2711 2.1 auch Planfeststellungsverfahren als Verfahrensführer erfolgreich führen.

2712 Die Erhöhung der Anzahl und die adäquate Spezialisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist
2713 ebenfalls eine zentrale Empfehlung des Innovationsforums Planungsbeschleunigung.

2714

2715 **V. Fachliche Qualifikation der Beteiligten**

2716

2717 In den vergangenen Jahren wurde das Personal in den Planfeststellungsbehörden sukzessive
2718 reduziert. Frei werdende, zuvor von Volljuristinnen und Volljuristen besetzte Stellen der LG 2.2
2719 wurden entweder nicht oder mit Quereinsteigerinnen und Quereinsteigern ohne juristische
2720 Kenntnisse aus Bereichen ohne Bezug zum Planungsrecht nachbesetzt. Die Einarbeitung dieser
2721 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bindet Personal.

2722 Die inzwischen in manchen Dienststellen geringe Anzahl von qualifizierten Planfeststellern
2723 (Volljuristinnen und Volljuristen oder ggf. Absolventen der HSF bzw. vergleichbarer Einrichtungen)
2724 führt unweigerlich zu einer Verlängerung der Verfahrensdauer. Die Quereinsteiger müssen mit
2725 erheblichem Arbeitsaufwand nachgeschult und bei der täglichen Arbeit von den Volljuristinnen und
2726 Volljuristen des Referates betreut werden, um Verfahrens- und materiellrechtliche Fehler in den
2727 Beschlüssen zu vermeiden.

2728 Zur Bewältigung der dargestellten, erheblich gestiegenen fachlichen Anforderungen im
2729 Planfeststellungsrecht und den angrenzenden Rechtsgebieten ist eine Ausbildung der
2730 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der LG 2.2 als Volljuristin bzw. Volljurist und der LG 2.1 als
2731 Diplomverwaltungswirtin bzw. Diplomverwaltungswirt FH bzw. LL. B. oder M. Sc. unbedingt
2732 erforderlich.

⁵⁷ Hochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege (FH), die Absolventen sind Diplomverwaltungswirte FH bzw. Bachelor of Laws (LL. B.) und Master of Science (M. Sc.).

⁵⁸ Abschlussbericht vom 26. Januar 2019, Seiten 105 bis 107

2733 Die teilweise fehlende fachliche Qualifikation bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der
2734 Planfeststellungsbehörde erhöht das Risiko von Verfahrensfehlern und führt oft zu einer
2735 vermeidbaren Verlängerung der Verfahren. Weiterhin sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter
2736 aufgrund der fehlenden juristischen Qualifikation oft nicht in der Lage, den hoch spezialisierten
2737 Vertreterinnen und Vertretern der Umweltverbände auf Augenhöhe entgegenzutreten. Ergänzend
2738 dazu muss die Abteilung Umweltschutz um eine ausreichende Anzahl an Stellen der LG 2.2 der
2739 Ausbildungen Biologe, Ingenieur Wasserbau, Ingenieur Umwelttechnik/Immissionsschutz etc. ergänzt
2740 werden, um die Planfeststellungsbehörde gutachterlich im laufenden Verfahren bzw. als
2741 Sachbeistand in Gerichtsverfahren unterstützen zu können.

2742 Wegen der starken Arbeitsbelastung leiden v. a. im Bereich des Umweltrechts das Selbststudium und
2743 die eigene Fachfortbildung wegen damit verbundenem Zeitmangel. Dies wiederum begünstigt die
2744 äußerst kostenintensive Beauftragung spezialisierter Anwaltskanzleien im Bereich des Umweltrechts.
2745 Dabei sind im Regelfall alle Volljuristinnen und Volljuristen in der Lage, sich durch Selbststudium und
2746 Fortbildungen die notwendigen Fachkenntnisse im Bereich des Umweltrechts selbst anzueignen.

2747 Dauerdruck und Überlastung bringt Fehleranfälligkeit und senkt Arbeitszufriedenheit.

2748 Als Folge dieser Entwicklung ist zurzeit im Freistaat Sachsen bei den Planfeststellungsbehörden eine
2749 vermehrte Bindung von Anwaltskanzleien in komplexen Verfahren zu beobachten, was zu hohen
2750 Kosten im sechsstelligen Bereich pro Verfahren führt. Dies ist ein sehr kostspieliger
2751 „Reparaturbetrieb“ für die Personaleinsparungen der vergangenen Jahre, die häufig unter der
2752 Prämisse standen, Privatisierungen seien günstiger als der Einsatz staatlichen Personals. Die
2753 Anwaltsvertretung (Prozessvertretung) wird immer häufiger gewählt, da die Arbeitsbelastung der
2754 Volljuristinnen und Volljuristen in der Planfeststellungsbehörde die ausschließliche Konzentration auf
2755 einen Prozess mit umwelt- und wasserrechtlichen Schwerpunkten nicht zulässt. Die Kompetenz, auch
2756 im verwaltungsrechtlichen Verfahren zu bestehen, muss wieder hergestellt werden.

2757 Dienstberatungen im SMWA zu aktuellen Themen aus dem Gebiet des Planungsrechts finden seit
2758 2010 nicht mehr statt.

2759 **Schlussfolgerungen/Empfehlungen/Hinweise**

2760 Das Innovationsforum Planbeschleunigung empfiehlt dem BMVI, den Ländern und den
2761 Vorhabenträgern, ebenfalls eine gute Qualifikation des Personals sicherzustellen und fortlaufend
2762 weiterzuentwickeln.

2763 Die Kommission empfiehlt insbesondere eine deutliche Verstärkung der Planfeststellungsbehörde
2764 der LDS mit Volljuristinnen und Volljuristen, um die Bewältigung der stetig steigenden umwelt- und
2765 verfahrensrechtlichen Anforderungen an Planfeststellungsverfahren und die eigene
2766 Prozessvertretung zu gewährleisten. Die Personalausstattung muss die umfassende Einarbeitung
2767 neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sicherstellen.

2768 Ferner sollten Diplomverwaltungswirtinnen/Diplomverwaltungswirte FH bzw. LL. B. oder M. Sc.
2769 eingestellt werden, da diese insbesondere die kleineren Verfahren und die UVP-Prüfungen sowie
2770 -Vorprüfungen gut bewältigen können, um die Volljuristinnen und Volljuristen zu entlasten.

2771

2772 Die Verweildauer der Volljuristinnen und Volljuristen sollte mindestens fünf Jahre betragen, um die
2773 für die zügige und qualitativ hochwertige Bearbeitung der Planfeststellungsverfahren erforderliche
2774 fachliche Qualifikation zu erwerben. Höhere Verweildauern dürfen sich in keiner Laufbahngruppe
2775 beförderungsschädlich auswirken, da höhere Standzeiten Erfahrungsträgern den Wissenstransfer
2776 ermöglichen.

2777
2778 Die Kommission empfiehlt, die Abteilung Umweltschutz der LDS in den Bereichen Naturschutz,
2779 Immissionsschutz und Wasserbau mit Ingenieuren und Biologen deutlich zu verstärken, um
2780 hausinterne Prüfungsgruppen bilden zu können und in den Kernkonfliktbereichen mit den
2781 Antragsgegnern auf Augenhöhe zu stehen.

2782
2783 Die Kommission schließt sich der Empfehlung des Abschlussberichts des Innovationsforums
2784 Planbeschleunigung an, die Rotation von Personal, z. B. zwischen Vorhabenträger- und
2785 Genehmigungsseite, anzustoßen.

2786
2787 Im SMWA sollten wieder regelmäßige Dienstberatungen mit Vorhabenträgern (LASuV, Landkreise,
2788 Kreisfreie Städte) und Planfeststellungsbehörden zu aktuellen Rechtsentwicklungen stattfinden.

2789

2790 c. Fazit

2791

2792 Die Komplexität der Rechtsprechung und der Gesetzgebung besonders im (europäischen)
2793 Umweltrecht nimmt ständig zu. Dies führt zu hohen inhaltlichen Anforderungen an die
2794 Straßenbaulastträger und die Genehmigungsbehörde in der LDS. Damit verbunden ist eine stetig
2795 steigende Verfahrensdauer. Die Untersuchung der Verfahrensabläufe, der rechtlichen Grundlagen
2796 und der statistischen Daten belegt diese Annahme.

2797 Hervorzuheben ist, dass in der LDS die Zahl der bearbeiteten Verfahren pro Mitarbeiter inzwischen
2798 im zweistelligen Bereich liegt und keinerlei personelle Reserven mehr bestehen, um auf
2799 unvorhergesehene Entwicklungen zu reagieren.

2800 Die Kommission hat für den Freistaat Sachsen zu folgenden Themen Handlungsbedarf festgestellt:

- 2801 • Novellierungen des Sächsischen Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes und des
2802 Sächsischen Straßengesetzes zur Verfahrensbeschleunigung,
2803 • Konsequente Umsetzung der Digitalisierung auf allen Verwaltungsebenen und
2804 • deutliche personelle Stärkung der Planfeststellungsbehörde der LDS.

2805 Der Freistaat Sachsen hatte sich in den vergangenen Jahren auf dem Gebiet der Genehmigung von
2806 Infrastrukturvorhaben stets eine kürzere Verfahrensdauer als in anderen Bundesländern zu Gute
2807 gehalten. Dieser Standortvorteil ist durch die stetig steigende Verfahrensdauer verloren gegangen.

2808 Daher müssen aus Sicht der Kommission quantitative und qualitative Personalengpässe im LASuV
2809 und in der LDS abgebaut werden. Dies stellt einen wesentlichen Baustein dar, um im Freistaat
2810 Sachsen erneut zu kurzen Verfahrensdauern zu gelangen, eine hohe Qualität der Entscheidungen
2811 sicherzustellen und so die Entwicklung der Infrastruktur zu fördern.

2812 Die Kommission verkennt dabei nicht, dass die Rechtslage komplex ist. Insbesondere sind Mensch
2813 und Umwelt zu schützen, wo unvermeidliche Eingriffe dies erforderlich machen. Aufgabe der
2814 Planfeststellungsbehörde in der LDS wird es daher sein, auch bei qualitativ hochwertiger Umsetzung
2815 von Fachrecht die Verfahrensdauer zu reduzieren, gleichzeitig aber auch die Belastungen der
2816 Mitarbeiter spürbar zu senken.

2817 Ein wichtiger Baustein für eine spürbare Reduzierung der Verfahrensdauer kann dabei eine
2818 Novellierung des SächsUVP-G sein, die sicherstellt, dass nicht automatisch jede Straßenkategorie des
2819 SächsStrG (von der Staatsstraße bis zur sonstigen öffentlichen Straße wie Radwege, aber auch bereits
2820 Wanderwege) durch einen räumlichen Bezug UVP-pflichtig wird.

2821 Ferner sollte das SächsStrG so überarbeitet werden, dass weitere Beschleunigungsmöglichkeiten im
2822 Planfeststellungsverfahren geschaffen werden. Beispielhaft wäre ein Stichtag für die anzuwendende
2823 Sach- und Rechtslage sowie den Stand von Wissenschaft und Technik bei
2824 Planfeststellungsbeschlüssen wünschenswert.

2825 **Abbildungsverzeichnis**

2826

2827	Abb. 1	Vereinfachte Darstellung des gestuften Planungs- und Zulassungsverfahrens im Straßenbau (iterativer Planungsprozess)	14
2828			
2829	Abb. 2	Verteilung der genehmigungsbedürftigen Anlagen gem. Anhang 1 der 4. BImSchV im Freistaat Sachsen	26
2830			
2831	Abb. 3	branchenspezifische Anlagenverteilung entsprechend der Kategorien des Anhang 1 der 4. BImSchV	30
2832			
2833	Abb. 4	Verfahrensarten immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren; Anteil gestellter Anträge auf Zulassung/(Teil-)Genehmigung/Vorbescheid in den Jahren 2015 bis 2018 im Freistaat Sachsen	32
2834			
2835			
2836	Abb. 5	Neu- und Änderungsgenehmigungsverfahren nach Verfahren mit und ohne Öffentlichkeitsbeteiligung(ÖB) in den Jahren 2000 - 2018 im Freistaat Sachsen.....	33
2837			
2838	Abb. 6	Untere Immissionsschutzbehörde; mittlere Verfahrensdauer ab erster Antragstellung in Wochen in den Jahren 2015 - 2018 im Freistaat Sachsen	34
2839			
2840	Abb. 7	Obere Immissionsschutzbehörde; mittlere Verfahrensdauer ab erster Antragstellung in Wochen in den Jahren 2015 – 2018 im Freistaat Sachsen	35
2841			
2842	Abb. 8	Prozess eines immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens (vereinfachte Darstellung).....	38
2843			
2844	Abb. 9	Anlagen nach Industrieemissions-Richtlinie 2010/75/EU	43
2845	Abb. 10	Anlagen, die nicht der Industrieemissions- Richtlinie 2010/75/EU unterliegen	44
2846	Abb. 11	Vereinfachte Darstellung des gestuften Planungs- und Zulassungsverfahrens im Straßenbau (iterativer Planungsprozess)	51
2847			
2848	Abb. 12	Beispielhafter Planungsablauf einer innerstädtischen Baumaßnahme.....	53
2849	Abb. 13	Vereinfachte Darstellung des Ablaufs eines Planungsprozesses im Straßenbau	57
2850	Abb. 14	Neubauplanung einer Bundesstraße mit Gesamtkostenkosten ≥ 20 Mio. €; Prüfdurchlauf unter Beachtung aller Projektabstimmungen (PA).....	59
2851			
2852	Abb. 15	Aufbau der Straßenbauverwaltung in Sachsen einschließlich Bund	66
2853	Abb. 16	Altersstruktur des Landesamtes für Straßenbau und Verkehr	69
2854	Abb. 17	Zulassungsverfahren für Bauvorhaben Straßenbau nach Straßenarten; Gesamtanzahl der Anträge der Jahre 2013 – 2018 im Freistaat Sachsen.....	79
2855			
2856	Abb. 18	Gestellte Anträge auf Zulassungsverfahren für Straßenbauvorhaben im Straßenbau nach Straßenarten in den Jahren 2013 - 2018 im Freistaat Sachsen	80
2857			
2858	Abb. 19	Vereinfachte Darstellung des Ablaufs eines Planfeststellungsverfahrens	86

2859 Abkürzungsverzeichnis

2860

2861	AKVS	Anweisung zur Kostenermittlung und zur Veranschlagung von
2862		Straßenbaumaßnahmen
2863	BayImSchG	Bayerisches Immissionsschutzgesetz
2864	BIM	Building Information Modeling
2865	BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
2866	BImSchV	Bundes-Immissionsschutzverordnung
2867	BMVBS	Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
2868	BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
2869	BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
2870	BVT	beste verfügbare Technik
2871	BVWP	Bundesverkehrswegeplan
2872	EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
2873	ELiA	Elektronische immissionsschutzrechtliche Antragstellung
2874	EU	Europäische Union
2875	EuGH	Europäischer Gerichtshof
2876	FAG	Finanzausgleichsgesetz
2877	FFH	Fauna-Flora-Habitat
2878	FH	Fachhochschule
2879	FStrG	Bundesfernstraßengesetz
2880	GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
2881	HStrG	Hessisches Straßengesetz
2882	HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
2883	HSF	Hochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege (FH), Fortbildungszentrum
2884		des Freistaates Sachsen
2885	HVA F-StB	Handbuches für die Vergabe und Ausführung von freiberuflichen Leistungen im
2886		Straßen- und Brückenbau
2887	IED	Industrial Emissions Directive
2888	IE-Richtlinie	Industrial Emissions Directive - Richtlinie (Richtlinie über Industrieemissionen -RL
2889		2010/75/EU)
2890	IHK	Industrie- und Handelskammer
2891	KMU	kleine und mittelständische Unternehmen
2892	LASuV	Landesamt für Straßenbau und Verkehr
2893	LDS	Landesdirektion Sachsen
2894	LG 1.2	Laufbahngruppe 1.2 (ehem. mittlerer Dienst)
2895	LG 2.1	Laufbahngruppe 2.1 (ehem. gehobener Dienst)
2896	LG 2.2	Laufbahngruppe 2.2 (ehem. höherer Dienst)
2897	LL. B.	Bachelor of Laws

2898	M. Sc.	Master of Science
2899	ÖB	Öffentlichkeitsbeteiligung
2900	ö. b. u. v. Sachverständiger	öffentlich bestellter und vereidigter Sachverständiger
2901	ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
2902	PA	ProjektAbstimmung
2903	PlaferR	Richtlinien für die Planfeststellung nach dem Bundesfernstraßengesetz
2904		(Planfeststellungsrichtlinien)
2905	PIVereinHG	Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von
2906		Planfeststellungsverfahren
2907	RE	Richtlinien zum Planungsprozess und für die einheitliche Gestaltung von
2908		Entwurfsunterlagen im Straßenbau des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und
2909		Stadtentwicklung (jetzt Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur)
2910	RL	Richtlinie
2911	RL KStB	Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
2912		für die Förderung von Straßen- und Brückenbauvorhaben kommunaler
2913		Baulastträger
2914	RLBP	Richtlinien des Bundes für die landschaftspflegerische Begleitplanung im
2915		Straßenbau
2916	RP	Regierungspräsidium
2917	SächsStrG	Sächsisches Straßengesetz
2918	SächsUVPG	Sächsisches Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
2919	SächsVwVfZG	Gesetz zur Regelung des Verwaltungsverfahrens- und des
2920		Verwaltungszustellungsrechts für den Freistaat Sachsen
2921	SMF	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen
2922	SMI	Sächsisches Staatsministerium des Innern
2923	SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
2924	SMWA	Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
2925	SPA	Special Protection Area; Vogelschutzgebiet
2926	TEHG	Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz
2927	TÖB	Träger öffentlicher Belange
2928	Tz.	Textziffer
2929	UmwRG	Umweltrechtsbehelfsgesetzes
2930	UVgO	Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge
2931		unterhalb der EU-Schwellenwerte - Unterschwellenvergabeordnung
2932	UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
2933	UVPG	Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz
2934	VgV	Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge - Vergabeverordnung
2935	VIS.SAX	Bezeichnung für die elektronische Vorgangsbearbeitung und Aktenführung in der
2936		sächsischen Landesverwaltung
2937	VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
2938	VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
2939	VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz

2940	VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)
2941	WHG	Wasserhaushaltsgesetz
2942	WRRL	Wasserrahmenrichtlinie