GfU

Gesellschaft für Umweltrecht e. V.
Berlin

49. Umweltrechtliche Fachtagung

Vom 5. bis 7. November 2026
in Leipzig

ESV ERICH SCHMIDT VERLAG

Gesellschaft für Umweltrecht e. V.

Geschäftsstelle:

RiVG Dr. James Bews
VRiVG Jürgen Philipp Reclam

Am Kirschfeld 8
14532 Kleinmachnow

Telefon: (030) 90 14 82 51
E-Mail: mail@gesellschaft-fuer-umweltrecht.de
Web: www.gesellschaft-fuer-umweltrecht.de

Herstellung:
Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG
Genthiner Straße 30 G · 10785 Berlin
Telefon: (030) 25 00 85-0 · Telefax: (030) 25 00 85-305
Web: www.ESV.info

GfU
Gesellschaft für Umweltrecht e. V.
Berlin

Programm

Donnerstag, 5.11.2026

GfU-Forum

19.30 Uhr **Begrüßung**
Prof. Dr. *Sabine Schlacke,*
Vorsitzende der GfU, Greifswald

Vortrag 1: Ökosystemleistungen: Ein wirkmächtiges Instrument zum Schutz von Umwelt und Biodiversität?
Referentin: *Marianna L. Dänner*,
Heidelberg

Vortrag 2: Abwägung durch KI
Referent: *Felix Kretschmer,*
Münster

Diskussion zu den Vorträgen
Moderation: Prof. Dr. *Sabine Schlacke,*
Greifswald

21.15 – 22.00 Uhr **Sektempfang im Bundesverwaltungsgericht**

Freitag, 6.11.2026

49. Umweltrechtliche Fachtagung

10.00 Uhr **Begrüßung**
Prof. Dr. *Sabine Schlacke,*
Vorsitzende der GfU, Greifswald

10.05 Uhr Gesetzgebungsüberblick
RA Dr. *Frank Fellenberg*
Stellv. Vorsitzender der GfU, Berlin

10.20 Uhr Rechtsprechungsüberblick
Prof. Dr. *Andreas Korbmacher*
PräsBVerwG a.D., Leipzig

11.00 Uhr **Kaffeepause**

Thema A: Systemwandel im Umweltrecht?

11.30 Uhr **Beschleunigung im Infrastrukturrecht**
Referent: RA Prof. Dr. *Herbert Posser*,
Düsseldorf

12.15 Uhr **Beschleunigung im Raumordnungs- und Bauplanungsrecht**
Referentin: Prof. Dr. *Andrea Edenharter*,
Hagen

13.00 Uhr **Mittagsimbiss im Bundesverwaltungsgericht**

Thema B: KI im Umweltrecht

14.15 Uhr **Einsatzbereiche von KI im Umwelt- und Planungsrecht**
Referentin: Prof. Dr. *Hannah Ruschemeier*,
Osnabrück

15.00 Uhr **Grenzen des Einsatzes von KI im Umwelt- und Planungsrecht**
Referent: Prof. Dr. *Tristan Barczak*,
München

15.45 Uhr **Kaffeepause**

16.00 Uhr **Plenumsdiskussion zu den Vorträgen**

Moderation:

Thema A: VRi'inBVerwG a.D. Prof. Dr. *Ulrike Bick*,
Leipzig

Thema B: Prof. Dr. *Martin Kment*, LL.M.,
Augsburg

18.00 Uhr **Vorbereitungstreffen GfU-Forum 2027**

19.30 – 22.30 Uhr **Empfang im Neuen Rathaus**
Grußwort: Bürgermeister *Heiko Rosenthal*,
Beigeordneter für Umwelt, Klima, Ordnung und Sport
der Stadt Leipzig

Samstag, 7.11.2026

9.30 Uhr **Gastvortrag: Umweltrechtliche Compliance und Sanktionen**
Referent: RA *Uwe Erling*,
München

10.15 Uhr **Kaffeepause**

10.30 Uhr **Fortsetzung der Plenumsdiskussion**

12.00 Uhr **Mitgliederversammlung der GfU**
(nach besonderer Einladung)

Organisatorisches

Veranstaltungsorte

Tagung: Bundesverwaltungsgericht
Simsonplatz 1
04107 Leipzig

Empfang: Neues Rathaus,
Martin-Luther-Ring 4–6
04109 Leipzig

Zahlungsbestätigungen und Teilnahmebescheinigungen nach § 15 FAO erhalten Sie ab Freitagnachmittag im Tagungsbüro.

Marianna Dänner

Ökosystemleistungen: Ein wirkmächtiges Instrument zum Schutz von Umwelt und Biodiversität?

I. Das Ökosystemleistungskonzept in der Ökologie und Ökonomie

(1) Nach dem klassischen Verständnis sind Ökosystemleistungen alle direkten und indirekten Beiträge der Natur zum menschlichen Wohlergehen, die je nach Kategorisierungsansatz drei bzw. vier Kategorien zugeordnet werden können: 1. Versorgende Leistungen (materielle Erzeugnisse wie Nahrungsmittel und Rohstoffe), 2. Regulierungsleistungen (etwa der Luft oder des Klimas), 3. Kulturelle Leistungen (wie Erholung, Inspiration) und 4. Unterstützende bzw. Basisleistungen (wie Biodiversität, Photosynthese oder Nährstoffkreisläufe).

(2) Diese Leistungen können mittels verschiedener Methoden der Ökonomik monetär bewertet werden. Die Akkuratheit dieser Werte variiert aufgrund der diversen Bewertungsmethoden je nach Komplexität des ökologischen Systems und Auswahl der Parameter. Der Vorteil einer monetären Bewertung von Ökosystemleistungen liegt daher derzeit primär darin, einen greifbaren Rahmen für die Einordnung ihrer sozial-ökologischen Relevanz zu bieten, der gerade in Abwägungs- und Planungsentscheidungen als Orientierung dienen kann.

II. Der Ökosystemleistungsansatz im Recht

(3) Der Ökosystemleistungsansatz als Methodik ist in Rechtswissenschaft wie Rechtspraxis bislang nur vereinzelt aufgegriffen worden. Zwar liegen punktuelle rechtswissenschaftliche Untersuchungen und wertvolle Vorarbeiten vor (wie die sog. TEEB-Studien (The Economics of Ecosystems and Biodiversity), ein Entwurf zu einem Ökosystemleistungen–Gesetz sowie Integrationsvorschläge für bestimmte Regelungsgebiete wie dem Raumplanungsrecht). Eine systematische rechtswissenschaftliche Aufarbeitung, welche die Grundlagen für ein Mainstreaming des Ökosystemleistungsansatzes im nationalen Recht schafft, steht jedoch bislang aus. Dies gilt in besonderem Maße für das Privatrecht.

1. Anknüpfungspunkte *de lege lata* im öffentlichen Recht

(4) Anknüpfungspunkte für das Ökosystemleistungskonzept finden sich *de lege lata* derzeit insbesondere im öffentlichen Recht.

(5) Dabei handelt es sich zum einen um Regelungen, die bereits begrifflich Anknüpfungspunkte bieten, etwa die „Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts“ in § 1 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 3 BNatSchG oder – noch expliziter – „Ökosystemdienstleistungen“ in § 40c Abs. 5 S. 1 BNatSchG.

(6) Zum anderen weisen einige Regelungen aufgrund ihres materiellen Regelungsgehalts Anknüpfungspunkte für eine Operationalisierung des Konzepts auf. Dies betrifft etwa solche des Raumplanungsrechts hinsichtlich ihrer Aufgabe, den Raum und die verschiedenen Nutzungsinteressen in Einklang zu bringen und nachhaltig zu entwickeln. Möglich wäre eine Anknüpfung bei der Festsetzung von Flächen in Bebauungsplänen (vgl. § 9 Abs. 1 Nr. 9, 10, 14, 15, 15a, 16, 18 lit. b), 20, 25 BauGB) oder in Raumordnungsplänen (vgl. § 7 Abs. 1 - 4, 6 ROG i.V.m. § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG). Der Mehrwert könnte insgesamt in einem besseren Verständnis der betroffenen Naturleistungen und einer damit verbundenen erleichterten Subsumption liegen.

(7) Die variierenden Ergebnisse und verbleibenden Unsicherheiten bei der monetären Bewertung von Ökosystemleistungen stellen eine Herausforderung für die rechtliche Operationalisierung dar, da rechtliche Regelungen sowie die Heranziehung als Bemessungsmethode in der Rechtspraxis eine gewisse Beständigkeit voraussetzen. Perspektivisch sollte daher eine Standardisierung von Bewertungsmethoden und verwendeten Indikatoren erfolgen.

(8) Trotzdem ist das Ökosystemleistungskonzept auch in der Ausprägung der monetären Bewertung bereits teilweise anschlussfähig und sinnvoll. Ein anschauliches Beispiel liefert das naturschutzrechtliche Instrument der Eingriffsregelung (§§ 13 ff. BNatSchG). Monetäre Bewertungen können zum einen in Form einer Kontrollgröße oder in unterstützender Funktion das Bewertungsverfahren *de lege lata* ergänzen

(z.B. durch Heranziehung alternativer Bewertungsmethoden). Zum anderen könnten sie einen Referenzrahmen für eine prioritäre Erweiterung der Bewertungsgegenstände des § 14 Abs. 1 BNatSchG bieten, indem auf Basis der durch die Ökosystemleistungsforschung gewonnenen Erkenntnisse besonders relevante Ökosystemleistungen zusätzlich in die Prüfung einbezogen werden. Aus rechtspolitischer Perspektive könnten sie dazu beitragen, die derzeitige Ausgestaltung aus sozial-ökologischer Sicht zu optimieren, etwa durch Vermeidung sog. time lag-Effekte, der Förderung des lokalen Zusammenhangs von Eingriff und Kompensationsfläche und einer realitätsgerechteren Ermittlung des ortsspezifischen Wertes der betroffenen Ökosystemleistungen.

2. Anknüpfungspunkte *de lege lata* im Privatrecht

(9) Anschlussfähig ist das Ökosystemleistungskonzept im Privatrecht insbesondere an das Investitionsrecht. Art. 15 Abs. 1 lit. a) der europäischen Taxonomie-Verordnung ordnet beispielsweise eine Wirtschaftstätigkeit explizit als wesentlichen Beitrag zum Schutz und zur Wiederherstellung der Biodiversität und der Ökosysteme ein, wenn sie die Fähigkeit von Ökosystemen verbessert, Ökosystem(dienst)leistungen zu erbringen.

(10) Die Integration des Ökosystemleistungskonzepts ins Recht wirft zudem eigentumsrechtliche Fragen auf. Derzeit werden Ökosystemleistungen in der Regel als öffentliche Güter gehandhabt. Eine systematisierte Operationalisierung des Ökosystemleistungskonzepts könnte diese Leistungen stärker in den Fokus der Märkte rücken, wie an der wachsenden Popularität von Marktmodellen wie Payments for Ecosystem Services („PES“) deutlich wird. Die Fragen der Eigentumslage an bzw. die Verfügungsberechtigung über Ökosystemleistungen, die durch Menschenhand erhalten oder gefördert wurden, werden in diesem Kontext vermutlich zunehmend diskutiert werden.

(11) Schließlich könnte der Ansatz Umweltschutz und Nachhaltigkeit im Gesellschaftsrecht fördern. Internationale (Soft Law) Standards deuten bereits darauf hin, dass die Erhaltung von Ökosystemleistungen zunehmend in der Unternehmensführung berücksichtigt (werden) wird, etwa zum Schutz der Lieferketten. Die Monetarisierung von Umweltleistungen könnte das Verständnis der Abhängigkeiten in der Wirtschaft zusätzlich verstärken. Denkbar wäre eine Aufnahme in Risikoanalysen im Rahmen der §§ 76, 93 AktG oder als anreizorientierten Vergütungsfaktor, vgl. § 87 Abs. 1 S. 1, 2 AktG.

3. Anknüpfungspunkte *de lege ferenda*: Beispiel „Nature Credits“

(12) Von Vorteil könnte die Operationalisierung des Ökosystemleistungskonzepts insbesondere bei den sog. Nature Credits (Naturgutschriften) sein. Dabei handelt es sich um ein von der Europäischen Union 2025 angekündigtes Zertifizierungssystem, in dessen Rahmen durch zusätzliche Naturschutzmaßnahmen (handelbare) Gutschriften für private Investitionen generiert werden können, um Naturschutz und die Wiederherstellung von Natur zu beschleunigen.

(13) Die Ausgestaltung dieses Zertifizierungssystems, insbesondere ob es freiwillig oder verpflichtend sein soll, der Adressatenkreis sowie die Verwendbarkeit der ausgestellten Zertifikate, ist derzeit noch weitgehend offen. Sie erfordert normative Wertentscheidungen, für die rechtliche Prinzipien wie das Verursacherprinzip und ökonomische Instrumente wie das Steward Earns-Prinzip oder das Beneficiary Pays-Prinzip als Grundlage dienen können.

(14) Der Erfolg eines solchen Systems hängt entscheidend von den richtigen rechtlichen Anreizmechanismen ab: effektive Anreize könnten eine sinnvolle Verknüpfung mit der Nachhaltigkeitsberichterstattung, Zugang zu Finanzierung und die Nutzung von Konvergenzen mit anderen Rechtsgebieten wie dem Versicherungs- oder dem Bilanzierungsrecht sein.

(15) Wertvolle Erfahrungen können aus Erfolgen sowie Defiziten von freiwilligen CO2-Zertifikatemärkten gewonnen werden. Darauf aufbauend empfiehlt sich eine ausdifferenzierte regulatorische Rahmenregelung, die für die notwendige Kredibilität, Transparenz und Verifizierung von Naturschutzmaßnahmen sorgt. Gleichzeitig spielt das Vertragsrecht eine wesentliche Rolle, da es, neben gewissen Schutzmechanismen wie dem Gewährleistungsrecht, den beteiligten Akteuren ermöglicht, innerhalb des regulatorisch vorgegebenen Rahmens die konkrete Ausgestaltung ihrer Rechtsbeziehungen eigenverantwortlich festzulegen. Diese Flexibilität kann zur Akzeptanz und Attraktivität des Mechanismus beitragen. Entscheidend ist daher eine effektive Balance zwischen regulatorischen Rahmenbedingungen und Privatautonomie.

III. Wirkmächtigkeit & Vorteile einer rechtlichen Operationalisierung

(16) Der Ökosystemleistungsansatz kann als Bewertungsmaßstab für die Ausfüllung von Rechtsbegriffen herangezogen werden. Dies bietet Vorteile wie mehr Rechtsklarheit und Transparenz in der behördlichen Anwendung, etwa bei der Durchführung von Umweltprüfungen und Förderprogrammen. Zudem kann er als Kommunikationsmittel genutzt werden, um soziale und ökologische Belange in behördlichen Entscheidungsprozessen neben wirtschaftlichen Interessen sichtbarer zu machen bzw. systematisch zu berücksichtigen und gegebenenfalls stärker zu gewichten.

(17) Durch die ökonomische Ausrichtung könnte der Ansatz in besonderem Maße anschluss- und akzeptanzfähig sein sowie die Partizipation, etwa in Planungsprozessen, erhöhen. Verluste von Ökosystemleistungen und die damit verbundenen gesellschaftlichen Kosten können mittels ökonomischer Werte wirklichkeitsgetreuer abgebildet und dadurch in Folgenabschätzungen internalisiert werden.

(18) Das Konzept bietet Potential für erfolgreichen sektorübergreifend-kooperativen Naturschutz durch Verwaltung und Privatwirtschaft. Gefördert werden könnte dies durch regulatorisch überformte, marktbasierte Mechanismen zur Honorierung bzw. Förderung von Ökosystemleistungen. Weiteres Entwicklungspotenzial könnte insofern insbesondere bei dem Instrument der Ökokonten (§ 16 Abs. 2 BNatSchG) bestehen.

IV. Risiken & Herausforderungen

(19) Die Übertragung des Konzepts in seiner ökonomischen, nutzungsorientierten Ausformung in das Recht wird derzeit primär durch das Unionsrecht vorangetrieben. Zum Teil wird befürchtet, dies könnte zu einer Akzentverschiebung von einem aktuell noch eher werte- oder ökologisch orientiertem zu einem stärker anthropozentrisch bzw. ökonomisch geprägten Naturschutz und damit im Ergebnis zu einer Verschlechterung des Status quo aus naturschutzrechtlicher Perspektive führen.

(20) Der Wissensstand in der Ökosystemleistungsforschung ist teilweise weit vorangeschritten. Fortbestehenden Wissenslücken über ökologische Zusammenhänge sowie ihrer Komplexität kann mithilfe von Sicherheitspuffern im Sinne des Vorsorgeprinzips entgegnet werden. Dass Gerichte mit solchen Datenlücken oder Unsicherheiten umgehen können, zeigt etwa der Klimabeschluss des BVerfG.

(21) Je nach Anwendungsbereich des Konzeptes erfordert die Diversität an ökonomischen Bewertungsmethoden für eine rechtliche Operationalisierung, insbesondere vor dem Hintergrund des Rechtsstaatsprinzips, eine gewisse Standardisierung durch Legislative oder Exekutive. Gleichzeitig sollte die Bewertung selbst allerdings für ökologisch und sozial sachgerechte Ergebnisse möglichst ortsspezifisch erfolgen, was ggf. einen höheren Erfassungs- und Bewertungsaufwand bedeuten könnte.

V. Fazit & Ausblick

(22) Die rechtliche Operationalisierung des Ökosystemleistungskonzepts bietet zahlreiche Potentiale wie eine informierte Entscheidungsfindung in Wirtschaft und exekutivischer wie judikativer Rechtspraxis, eine verbesserte Kommunizierbarkeit von Entscheidungen gegenüber der Zivilgesellschaft, eine Entlastung der Verwaltung durch eine vereinfachte Kooperation mit den Naturwissenschaften sowie eine realitätsgerechtere Ermittlung von Kosten menschlichen Handelns.

(23) Das Ökosystemleistungskonzept systematisch im Recht zu integrieren, leistet einen wesentlichen Beitrag zur Umsetzung des Staatszielauftrages des Art. 20a GG (Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen).

(24) Die rechtliche Integration des Konzepts bietet ein hohes Transformationspotential: Dies reicht von einer rechtlich geförderten Re-Harmonisierung der menschlichen Lebens- und Wirtschaftsweisen mit der Natur bis hin zu einer Neuausrichtung des bisher anthropozentrisch ausgerichteten Ökosystemleistungskonzepts. Letzteres könnte durch alternative rechtliche Instrumente wie Eigenrechte der Natur gefördert werden, indem Naturentitäten in Unternehmensvorständen oder in partizipativ-demokratischen Beteiligungsformen repräsentiert werden.

Felix Kretschmer

Abwägung durch KI

Erscheint in monographischer Form bei Mohr Siebeck voraussichtlich 2027.

I. Einleitung

(1) Der Einsatz von KI und algorithmischen Systemen ist umfassend im planerischen Abwägungsprozess möglich. Auch neuartige und scheinbar abstrakte Herausforderungen, die damit einhergehen, lassen sich innerhalb der etablierten Abwägungsdogmatik beantworten und stellen diese nicht vor unlösbare Herausforderungen. Das Planungsrecht zeigt sich insgesamt technikoffen für den Einsatz von KI.

(2) Eine Vollautomatisierung im Sinne einer Planungsentscheidung unter Ausschluss menschlicher Bearbeiter ist unzulässig, stellt aber auch kein wahrscheinliches Zukunftsszenario dar. Es versperrt vielmehr den Blick für die rechtliche Einordnung einer zunehmenden hybriden Entscheidungsweise zwischen Menschen und algorithmischen Systemen, für die pauschale Antworten weder für die Rechtswissenschaft noch für die Praxis hinreichende Sicherheit im Umgang mit KI bieten.

II. Grundlagen

1. Digitalisierung und Automatisierung

(3) Anlass für die Untersuchung ist die bereits stattfindende Digitalisierung von Planungsverfahren. Digitalisierung bedeutet derzeit vor allem die Verlagerung der Ausführung von analogen Planungsaufgaben in den digitalen Raum. Dieser Plattformwechsel bereitet die Grundlage für eine Automatisierung von inhaltlichen planerischen Tätigkeiten.

(4) Der verwaltungsrechtliche Diskurs wird geprägt durch die Vollautomatisierung als höchste Stufe der Automatisierung, wie § 35a VwVfG zeigt. Die Vorschrift adressiert ein formelles Verständnis der Automatisierung, das sich durch das vollständige Fehlen eines menschlichen Bearbeiters im gesamten Verwaltungsverfahren auszeichnet.

(5) Für komplexe Verwaltungsentscheidungen wie die planerische Abwägung sollte hingegen ein materielles Automatisierungsverständnis zugrunde gelegt werden. Die Automatisierung der tatsächlichen, inneren Entscheidungstätigkeit ist zu trennen von einer Übernahme von Verfahrensschritten durch automatische Einrichtungen. In komplexen Entscheidungen kann ansonsten der Einfluss algorithmischer Systeme auf die inhaltliche Entscheidung nicht adäquat erfasst werden. Denn auch formell teilautomatisierte Entscheidungen können materiell so stark durch die Mitwirkung von KI beeinflusst sein, dass sich die Frage stellt, ob die tatsächliche inhaltliche Entscheidung noch der Mensch getroffen hat.

(6) Die Automatisierung ist damit nicht als zwingend zu erreichender Zielzustand, sondern als Methode der Untersuchung zu begreifen, um Einsatzmöglichkeiten und ihre Wirkung auf die Planungsentscheidung durch KI zu identifizieren.

2. KI

(7) Der Begriff der KI umfasst Technologien des maschinellen Lernens. Diese ermöglichen das selbstständige Ableiten von Verarbeitungsregeln auf der Grundlage großer Datensätze und können daher auch die Automatisierung von Entscheidungen ermöglichen, bei denen die menschliche Programmierung von Entscheidungsregeln nicht möglich ist, da diese zu komplex sind, um sie zu verbalisieren bzw. in angemessener Zeit in Computercode zu programmieren. KI stellt somit ein Aliud zu weiteren Automatisierungsmöglichkeiten, insbesondere zur Programmierung von abschließenden Entscheidungsregeln, dar. In diesem Thesenpapier wird daher teilweise der Begriff des „algorithmischen Systems“ als Oberbegriff für die verschiedenen Automatisierungsansätze verwendet, wobei das Hauptaugenmerk stets auf der KI liegt.

(8) Für Erkenntnisse über den Einsatz in verwaltungsrechtlichen Entscheidungen sind die Statistik und Wahrscheinlichkeitsrechnung als theoretische Grundlagen von KI zu berücksichtigen. KI-Systeme erkennen in großen Datenmengen Muster und berechnen daraus die wahr-

scheinlichste Ausgabe. Sind sie dadurch in der Lage, auch zu komplexen Sachverhalten inhaltlich richtige Antworten zu geben oder menschlich wirkende Eigenschaften zu „zeigen", ist dies die Folge von wahrscheinlichkeitsbasierten Vorhersagen.

(9) Techniken, die maschinelles Lernen ermöglichen, sind oftmals intransparent und werden als „Black Box" bezeichnet. Ursachen dafür können technologieinhärent in der komplexen Systemarchitektur begründet liegen oder auf fehlende kognitive Möglichkeiten, den KI-Algorithmus nachzuvollziehen, zurückzuführen sein.

3. Derzeitige Digitalisierungsimpulse im Umwelt- und Planungsrecht

(10) Für Raumplanungen ist die Verlagerung analoger Planungsverfahren in den digitalen Raum als derzeit prägendes Ziel der Digitalisierung zu konstatieren, wie zuletzt das Infrastruktur-Zukunftsgesetz zeigte. Die Automatisierung als nächste Stufe der Digitalisierung steht erst noch bevor. Ein Fingerzeig in diese Richtung ist die Ermittlung von Präferenzräumen gem. § 12c Abs. 2a EnWG, die eine algorithmisch unterstützte Abwägung darstellt.

(11) Besonders dort, wo Planungsverfahren Umweltbelange zu berücksichtigen haben, sind diese bereits heute Gegenstand digitaler, innovativer Erfassung und Aufbereitung. KI-basiertes Insektenmonitoring, Waldzustands- und Ermittlungsanalysen, Klimasimulationen für städtische Hitzekonzepte, Prognosen der Umweltauswirkungen von Abfallanlagen, Prognosen des Wasserbedarfs und zahlreiche umwelt- und klimabezogene Geodaten, wie sie etwa im Geoportal des Bundes aufbereitet sind: Diese und weitere Anwendungsfälle belegen eine bereits weitreichende Digitalisierung umweltbezogener Informationen, die auch für die Planungsentscheidung von großer Bedeutung sind.

III. Planungsentscheidung durch KI und Abwägungsgebot

1. Grundsätzliche verwaltungsrechtliche und planungsrechtliche Implikationen

(12) Das Abwägungsgebot ist als verfassungsrechtliches Gebot geeignet, allgemeine Aussagen über den Einsatz von KI in der Planung zu treffen. Es gilt auch ohne einfachgesetzliche Anordnung immer dort, wo die Befugnis zur Planung übertragen ist, und ist daher gemeinsames Merkmal und Charakteristikum von räumlichen Planungen. Die Auswirkungen von KI spezifisch auf inhaltliches planerisches Handeln lassen sich in Abgrenzung zu allgemeinen Rechtsfragen oder zu verfahrensrechtlichen Herausforderungen bestimmter Planungsverfahren daher dem Abwägungsgebot entnehmen.

(13) Das Vorhandensein eines administrativen Entscheidungsspielraums, wie er auch die planerische Abwägung auszeichnet, stellt einerseits keine generelle Grenze für die Automatisierung dar. Für die Untersuchung der planerischen Gestaltungsfreiheit kann die Frage der technischen Möglichkeit der Automatisierung andererseits nicht auf die binäre Frage der Möglichkeit der Entscheidungsautomatisierung der Gesamtentscheidung zugespitzt werden. Die ausdifferenzierte Dogmatik des Entscheidungsmodus bietet im Gegenteil Anlass zur einzelnen Prüfung der sehr unterschiedlichen Entscheidungsschritte.

2. Thesen zur Automatisierung der planerischen Abwägung

a) Zusammenstellen von Belangen und Einstellen in die Abwägung

(14) Die ersten zwei Phasen des Abwägungsgebots, die Zusammenstellung und Einstellung des Abwägungsmaterials, zeigen große Potenziale für eine Automatisierung. Es handelt sich bei ihnen um Aufgaben der Informationsermittlung und -verarbeitung. Die Frage, ob Ermessen technisch automatisiert ausgeübt werden kann, ist für die Untersuchung dieser Phasen unbeachtlich, da sie voll gerichtlich überprüfbar sind und kein Ermessensspielraum besteht. Diese Phasen weisen einen umfangreichen Grad an Determinierung und Strukturierung auf, an welchen eine Automatisierung anknüpfen kann. Die Ermittlung, Darstellung und das Erkennen der Betroffenheit von der Planung können für eine Vielzahl von Belangen durch regelbasierte Systeme oder KI geleistet werden.

(15) Dies gilt insbesondere für Belange, die in quantifizierbaren Größen erfasst werden. Zu nennen sind etwa geographische, topologische, wirtschaftliche oder klimatische Informationen sowie darauf bezogene Vorhersagen. Insbesondere Umweltdaten eignen sich demnach für eine automatisierte Zusammenstellung.

(16) Die Informationsgrundlage der planerischen Entscheidung kann durch KI erweitert werden. Davon profitiert auch die Abwägung, denn das Zusammenstellen und Einstellen der Belange

fordern eine selektierte, aber präzise Erfassung der Umstände der Planungssituation, welche die planerische Dezision bedingt.

b) Ermittlung der „objektiven" Gewichtigkeit von Belangen

(17) Die Automatisierung der objektiven Gewichtung als dritte Phase der Abwägung ist technisch möglich, kann aber nur eingeschränkt als sinnvoll gegenüber menschlichem Handeln eingeordnet werden. Dies liegt begründet in der Funktion des objektiven Gewichts im Rahmen der Abwägung.

(18) Es gibt zwar ein die planerische Dezision bindendes und ihr vorgelagertes objektives Gewicht der Belange, das einen rationalisierenden Fluchtpunkt der gerichtlichen Kontrolle der Planungsentscheidung darstellt. Das objektive Gewicht hat aber kein naturwissenschaftlich „erkennbares" Maß, welches durch KI besser und präziser festgestellt werden könnte. Abstrakte Determinanten bestehen nur teilweise, etwa bei normativen Gewichtungsvorgaben. Mangels abschließender Determinanten wird die Entscheidungsrationalität daher oftmals durch eine Begründung im Einzelfall hergestellt, die nachvollziehbar machen muss, wieso die abwägende Stelle von einer konkreten Gewichtigkeit eines Belangs ausgeht.

(19) Die Automatisierung der Gewichtung ist demnach insgesamt möglich und zulässig, wenn auch die aus der Kontrollperspektive erforderliche Nachvollziehbarkeit durch KI hergestellt werden kann. Da KI zu einer rechtmäßigen Begründung imstande ist (dazu unten IV.2.), ergibt sich insgesamt die Zulässigkeit einer automatisierten Gewichtung.

(20) Eine an der aktuellen, verbal-argumentativen Begründungsstruktur ausgerichtete Automatisierung der Gewichtsermittlung trägt aber nicht zu einer höheren Entscheidungsrationalität bei, nur, weil diese technisch möglich ist. Die verbale Begründungsstruktur ist nicht durchgreifend von fassbaren Mustern geprägt, welche durch eine KI „besser" erfasst werden könnten. Zu einem verlässlichen Einsatz von KI wäre eine Formalisierung der Begründungsstruktur erforderlich.

c) Abwägung im engeren Sinne

(21) Die Automatisierung der vierten Abwägungsphase, die inhaltliche Abwägung im engeren Sinne, ist aus Sicht des rechtlichen Abwägungsgebots nicht verlässlich technisch möglich. Für diese Abwägungsphase fehlt eine Determinierung, anhand derer positiv festgestellt werden könnte, dass ein Einsatz von algorithmischen Systemen dem Abwägungsgebot entsprechen würde. Im Gegenteil existiert für die vierte Phase der Abwägung lediglich die gerichtliche Kontrollsicht, nach der für einen abgewogenen Plan Belange nicht außer Verhältnis zu ihrer objektiven Gewichtigkeit gesetzt werden dürfen. Da das rechtliche Abwägungsgebot keine Vorgaben macht, ob dieses Abwägungsergebnis durch genuin menschliches Handeln erreicht werden muss, kann allerdings auch nicht von einer Unzulässigkeit der algorithmischen Ausgleichsentscheidung gesprochen werden. Insofern *kann* rechnerisch optimiertes Planen durch KI abgewogenes Planen sein. Dies führt aber zu keiner Rationalitätssteigerung in der vierten Abwägungsphase. Auch hier verlagert sich die Frage dahin, ob die Begründung der Abwägung im engeren Sinne technisch gelingen kann, da auch die vierte Phase durch das Erfordernis der inhaltlichen Begründung rationalisiert wird.

IV. Weitere planungsrechtliche Maßgaben für den Einsatz von KI

1. Planungskompetenz

(22) Die Methodik des Abwägens ist als solche nicht inkompatibel mit dem Einsatz von KI und algorithmischen Systemen. Die Unzulässigkeit einer ausschließlich KI-basierten Abwägung folgt dann aber aus kompetenziellen Vorgaben für die Planung, nach denen die zur Planung ermächtigte Stelle selbst abwägen muss und diese Entscheidung in Kernbereichen nicht delegieren darf, auch nicht auf ein algorithmisches System. Demnach muss sichergestellt sein, dass die Verantwortung für die Abwägung bei der planenden Stelle verbleibt. Es darf zu keiner sachlichen und zeitlichen Vorwegnahme der wesentlichen Abwägungsinhalte durch eine KI kommen.

(23) Diese Anforderung hat vor allem praktische Auswirkungen, denn sie begrenzt die möglichen zum Einsatz kommenden Techniken auf solche, welche der planenden Stelle ein Nachvollziehen des gesamten Abwägungsprozesses ermöglichen, um die Planungsentscheidung als eigene zu treffen. Beruft die planende Stelle sich in zentralen Abwägungsfragen auf algorithmische Vorschläge, ohne diese nachzuvollziehen und sich zu eigen zu machen, begründet dies einen Abwägungsmangel. Eine Vollautomatisierung der Planungsentscheidung ist hiernach ausgeschlossen.

2. Nachvollziehbarkeit und Begründung – *Black Box* KI

(24) Der Intransparenz von KI-Techniken muss bei ihrem Einsatz in der Planung kein allgemeines Transparenzgebot entgegengehalten werden. Die Herstellung von (algorithmischer) Transparenz ist nur dort erforderlich, wo rechtlich die Offenlegung von Entscheidungsprozessen und -beiträgen angeordnet ist. Im Planungsrecht ist dies bei den Begründungspflichten für die aufgestellten Pläne der Fall. Dort sind damit mögliche Probleme der Black Box zu verorten. Es ist dabei zu trennen zwischen der Begründung im formellen und der Begründung im materiellen Sinne.

(25) Die formellen Begründungsvorschriften sind grundsätzlich nur dann in beachtenswerter Weise verletzt, wenn eine Begründung vollständig fehlt oder nur floskel- und formelhaft erfolgt. Eine Black Box wird dieser Minimalanforderung nur in wenigen Fällen im Wege stehen und nur dort, wo vollständig für die Vorbereitung des Plans auf algorithmische Systeme zurückgegriffen wurde und es keinerlei Informationen über die Arbeitsweise des Systems gibt.

(26) Die materielle Begründung bezeichnet die inhaltliche Richtigkeit und Rechtfertigung des Ergebnisses der Planung. Es ist umstritten, inwiefern KI zu einer solchen Begründung imstande ist. Als mögliche Szenarien kommen hierfür in Betracht: Einerseits eine Begründung, in der das algorithmische System seine internen Rechenabläufe darstellt; und andererseits eine Begründung, in der eine KI eine inhaltlich menschlich-argumentative Begründung generiert. Im ersten Fall kann die Begründung als tatsächliche Wiedergabe der eigentlichen Entscheidungsgründe bezeichnet werden und ist zulässig. Hier stellt jedoch die Black Box ein praktisches Hindernis dar, da eine solche Offenlegung der algorithmischen Abläufe oftmals schlicht nicht möglich ist. Daher gewinnt das zweite Szenario an Relevanz, in dem es darauf ankommt, ob die Begründung inhaltlich den *tatsächlichen* Weg des Zustandekommens der Entscheidung offenlegen muss. Da dies auch beim Menschen nicht zu fordern ist, sondern es ausreicht, dass die angegebenen Gründe das gefundene Ergebnis rechtfertigen, kommt es auch bei einer KI-generierten Begründung in jedem Einzelfall darauf an, ob die verbal-argumentativen Gründe das gefundene Planungsergebnis rechtfertigen können. Grundsätzlich aber ist eine solche generative Begründung zulässig.

(27) Dies schließt den Kreis zur Untersuchung, ob eine KI im planerischen Sinne abwägen kann. In der dritten und vierten Phase der Abwägung kommt es hierfür entscheidend auf die Möglichkeit einer rechtlich anerkennungswürdigen und inhaltlich überzeugenden Begründung der Abwägung an. Eine solche ist durch KI möglich, weshalb sich insgesamt das Bild einer möglichen algorithmischen Abwägung ergibt.

V. Abwägungsfehler und Fehlerfolgen

(28) Der Einsatz von KI und algorithmischen Systemen in der Planungsentscheidung bedeutet kein Ende der gerichtlichen Kontrolle. Es stellt diese auch nicht vor unüberwindbare Hindernisse.

(29) In der gerichtlichen Kontrolle ist die Kontrollperspektive des Abwägungsgebots maßgeblich. Die Fehlerquellen, die bei einem Einsatz von KI auftreten können, lassen sich konkreten Abwägungsfehlern zuordnen. Einen Abwägungsausfall stellt ein fehlerhafter Einsatz von KI nicht schlechthin dar; vielmehr können sich unterschiedliche Fehler in jeder Phase der Abwägung auswirken und somit auch zu einem Abwägungsdefizit, einer Abwägungsfehleinschätzung oder einer Abwägungsdisproportionalität führen. Pauschale Zuordnungen verbieten sich.

(30) Aus praktischer Sicht relevant ist diese Verortung vor allem in Hinblick auf die Fehlerfolgen. Ein differenzierter Umgang mit Abwägungsmängeln, die bei dem Einsatz von KI auftreten können, ist im System der Planerhaltungsvorschriften möglich. Damit stellen die möglichen Fehlerquellen, die sich aus dem Einsatz algorithmischer Systeme und insbesondere von KI ergeben können, nicht pauschal einen Zustand her, der die Planung in der gerichtlichen Kontrolle zum Scheitern bringt.

VI. Demokratieprinzip und Vorbehalt des Gesetzes

(31) Eine Vollautomatisierung der planerischen Abwägungs- und Gestaltungsentscheidung wird durch das Demokratieprinzip auch perspektivisch ausgeschlossen, da Planung auf organisatorisch-personelle Legitimation angewiesen ist. Zulässig ist es aber auch hiernach, einen abgewogenen Plan vollständig algorithmisch erstellen zu lassen und diesen Entwurf nur noch in den wesentlichen Abwägungsgesichtspunkten von einem menschlichen Entscheider kontrollieren zu lassen. Dies ist jedoch schon nach geltendem Recht zulässig.

(32) Es besteht kein Gesetzesvorbehalt für den Einsatz algorithmischer Systeme, auch von KI, in der Planungsentscheidung. Die als wesentlich einzustufenden Fragen der Funktionsweise der Systeme, der Grundrechtsbetroffenheit und von Einsatzbereich und Steuerungswirkung der Systeme sind bereits durch das auch für den Einsatz algorithmischer Systeme geltende Abwägungsgebot hinreichend adressiert.

VII. Schluss

(33) Ob ein stärkerer Einsatz von KI zur Planungsbeschleunigung und inhaltlichen Verbesserung räumlicher Planungen führt, hängt von der Rückkopplung der Funktionsweise algorithmischer Systeme an die Voraussetzungen des Abwägungsgebots und dem Willen von planenden Stellen ab, dafür notwendige Standardisierungen und Formalisierungen in der Methodik der Abwägung zu etablieren. Werden dadurch gesetzesvollziehende von gestalterischen Entscheidungsbestandteilen stärker unterschieden, wird der eigentliche Gestaltungsspielraum in der Planung sogar sichtbarer.

Prof. Dr. Herbert Posser

Systemwandel im Umweltrecht? Beschleunigung im Infrastrukturrecht

I. Übergreifende Einordnung

(1) Es ist sachgerecht, nicht lediglich die einzelnen Beschleunigungsinstrumente zu erörtern, sondern sie in einen größeren Zusammenhang zu stellen, der über die jeweiligen Fachgesetze hinausweist. Erst dann lässt sich die aufgeworfene Frage nach einem Systemwandel im Umweltrecht sachadäquat beantworten.

1. Rahmensetzung

(2) Das Thema adressiert die **Funktions-, Wettbewerbs- und Verteidigungsfähigkeit** des Staates angesichts grundlegender umweltbezogener Herausforderungen (Biodiversität, Klimaschutz, Große Transformation). Das entsprechende Koordinatensystem umschreibt eine **Polykrise**, die sich zudem als besonders zeitkritisch erweist. Nicht nur ist ein unverzügliches Handeln in Anbetracht maroder Infrastruktur und sicherheitspolitischer Bedrohungslagen geboten, sondern auch im Hinblick auf den generationenübergreifenden Erhalt unserer natürlichen Lebensgrundlagen.

(3) In ihrer allgemeinpolitischen Dimension geht die Fragestellung – **gesamtstaatliche Handlungsfähigkeit, Vertrauen in den Staat** – weit über das Infrastrukturrecht hinaus. Gleichwohl taugt es mit seinen natürlichen Monopolstrukturen und der Gleichzeitigkeit von Eingriffs- und Leistungsaspekten als *Referenzgebiet* dafür, mit welchen Instrumenten gegenläufige Anforderungen durch Schaffung praktischer Konkordanz im Rahmen umfassend verstandener, also einen funktionierenden Umweltschutz einschließender, staatlicher Daseinsvorsorge mit ihren Wechselwirkungen aufgelöst werden können – wobei ein unreflektierter Glaube an eine übergreifende „Blaupause“ zu vermeiden ist.

(4) Mit Blick auf die zu Gebote stehenden **Instrumente** stellen sich Grundfragen des gewaltengegliederten demokratischen Rechtsstaats im Mehrebenensystem – und damit **Machtfragen**. Wer setzt die Maßstäbe? Das betrifft nicht nur das Verhältnis zwischen supranationalem und bundesstaatlichem Recht, sondern auch die – freiheitssichernde – Verantwortungsverteilung zwischen den Staatsgewalten. Dabei ist die **Doppelfunktionalität von Recht** zu beachten: Rechtliche *Verhaltensnormen* für den Träger des Vorhabens (TdV) und die Zulassungsbehörde sind regelmäßig zugleich die *Kontrollnormen* für die Gerichte in deren einzelfallbezogener Auslegung der vorgegebenen *gesetzlichen* Maßgaben. Dieser **Akteursvielfalt** ist bei der Entscheidung, wo genau Beschleunigungsinstrumente möglichst effektiv ansetzen sollten und wen sie zu was ermächtigen, Rechnung zu tragen. Dabei gilt: Je mehr der Gesetzgeber selbst regelt, desto stärker werden die exekutiv-abwägende Konkretisierung und die gerichtliche Kontrolle zurückgedrängt. Es geht bei den hiesigen Novellen mithin auch um die *Deutungshoheit*, wer was im Infrastrukturbereich verbindlich entscheidet.

2. Begriffliche Klärungen

(5) **Systemwandel** ist abzugrenzen von Begriffen wie **Systembruch**, wo bei fortbestehendem System ein das bisherige Regelungsgeflecht durchbrechender Fremdkörper aufgenommen wird, oder von **Systemwechsel**, wo ein neues an die Stelle des alten Systems gesetzt wird. Ein Systemwandel führt dagegen zu einer Adaption des bisherigen Systems an eine sich verändernde Wirklichkeit – und damit im Ergebnis zu einem angepassten *Erhalt* des bestehenden Systems; er *verhindert* gerade eine (womöglich durch langjähriges Nichtstun ausgelöste) *Disruption* mit grundlegenden Paradigmenwechseln.

(6) Als System, dessen Wandel hier in Frage steht, ist der völker-, europa- und verfassungsrechtlich verankerte **Schutz der Umwelt** zu verstehen, der durch (1.) ein hohes materielles *Schutzniveau* auf fachwissenschaftlicher Grundlage, (2.) eine angemessene *Teilhabe* am Verfahren der Entscheidungsfindung über umweltrelevante Eingriffe und (3.) einen wirkungsvollen subjektiven wie überindividuellen *Umweltrechtsschutz* mit funktionsadäquat handlungsfähigen, unabhängigen Gerichten gekennzeichnet ist.

(7) Das **Bezugsobjekt** des vorliegend in Rede stehenden Systemwandels ist das Umweltrecht ins-

gesamt, also *materielles Umweltschutzrecht* (insbesondere Anforderungen an die Zulassung von Plänen und Projekten), *Umweltverfahrensrecht* (vor allem Umweltprüfungen und bereichsspezifische Fachbeiträge, aber etwa auch allgemeine Regelungen im VwVfG, die sich vorrangig im Umweltschutzkontext auswirken) und das *Umweltprozessrecht* (vornehmlich Rechtsschutzbegrenzungen durch UmwRG/VwGO, die sich an den Rechtsschutzgarantien gemäß Art. 19 Abs. 4 GG, Art. 47 GrCh, Art. 9 AK, Art. 6, 13 EMRK messen lassen müssen).

(8) **Beschleunigung** ist für sich genommen weder unmittelbares Verfassungsgebot noch selbstreferentielles Allheilmittel. Allerdings besteht in der gegenwärtigen tatsächlichen und politischen Verfasstheit der Bundesrepublik ein dringendes **Desiderat** an einem insgesamt funktionierenden Staat. Zügige Verfahren sind legitime Erwartungen an ein handlungsfähiges Gemeinwesen, während unangemessen lange Verfahrensdauern ein **Vollzugsdefizit** indizieren und zu Staatsverdrossenheit führen können. Das hat bei grenzüberschreitenden Projekten auch eine *international-politische Dimension*, weil die deutschen Anbindungen oft jahrelang hinterherhinken und damit das Gesamtvorhaben erheblich verzögern; hier steht Deutschlands Renommee als verlässlicher Partner auf dem Spiel. Für die gesamteuropäische Mobilität ist eine funktionierende Infrastruktur in einem *Transitland* wie Deutschland auch unabhängig davon essenziell.

(9) Hinzu kommt der **zeitliche Druck**, der sich aus einer beschleunigten Dekarbonisierung – der „Klimaneutralität bis 2045" – gemäß „den Grundrechten" (BVerfG), Art. 20a und 143h Abs. 1 GG ergibt. Ein weiterer Beschleunigungsbedarf für verteidigungsrelevante Infrastruktur folgt aus der sicherheitspolitischen Einschätzung, dass Russland bis 2029 in der Lage sein soll, einen NATO-Staat anzugreifen und sich die USA zunehmend als Schutzmacht zurückziehen.

(10) Eine Beschleunigungsnotwendigkeit rechtfertigt allerdings keineswegs *per se* einen Notfallmodus, der kein Gebot kennt. Deshalb muss als unverrückbarer Grundsatz hervorgehoben werden, dass die aufhaltende, **katechontische Wirkung von (Umwelt-)Recht** im gewaltengeteilten Rechtsstaat essenziell ist („*Damit die Macht nicht missbraucht werden kann, muss die Macht die Macht aufhalten*" – Montesquieu). Umweltschutz darf nicht lediglich als Hindernis für einen beschleunigten Infrastrukturausbau missverstanden werden, sondern ist mit seinen vielfältigen *Systemleistungen* für das Überleben der Menschheit existentiell. Insofern bleibt als Grundkonstituante zu bedenken, dass der Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen wesensgemäß von einem Langzeitdenken („*Cathedral Thinking*") und Nachhaltigkeitserwägungen geprägt ist. Ein beschleunigter Infrastrukturausbau ist (nahezu) stets auch ein beschleunigter Eingriff in langfristig angelegte Ökosysteme.

(11) Vor diesem Hintergrund ist die gegenwärtig zu beobachtende vielfältige **Kumulation** von Beschleunigungsmaßnahmen einzuordnen: Die Instrumente betreffen nicht nur Verfahrensfragen, sondern materielle Anforderungen ebenso wie den Rechtsschutz gegen und die Umsetzung von Vorhaben. Zudem treten die jetzigen Gesetze zum schon erreichten Bestand zahlreicher früherer Beschleunigungsnovellen hinzu. Diese *doppelt additive Wirkung* ist stets mitzubedenken, wenn über einzelne Maßnahmen und Instrumente gesprochen wird.

(12) Nicht zuletzt wegen dieser Kumulation muss die Frage gestellt werden, ob es überhaupt ein Mehr an Beschleunigungsnormen bedarf oder ob es eher um die konsequente Anwendung des Bestehenden gehen muss. Dies gilt nicht zuletzt deshalb, weil in der Praxis bei jenen Gesetzesvorhaben ein **Paradoxon** zu beobachten ist: Stakkatoartige Beschleunigungsnovellen führen im praktischen Ergebnis gerade zur *Verlangsamung* der Prozesse wegen mangelnder Passgenauigkeit, Rechtsunsicherheit, Fehleranfälligkeit und Implementierungsschwäche. Die *„neue Gleichzeitigkeit"* alter und neuer Regelungen mit unterschiedlichen Übergangsregelungen und sogar avisierten Änderungen noch nicht einmal beschlossener Gesetze stellt alle handelnden Akteure vor große Herausforderungen. Deshalb ist *beschleunigte Gesetzgebung* oft das **Gegenteil** von *Beschleunigungsgesetzgebung*. Sie ist vielmehr Krisenindikator für einen hektisch agierenden, mit der realen Problembewältigung überforderten Staat.

(13) Dem **Infrastrukturbegriff** liegen disparate, zum Teil gegenläufige Inhalte zugrunde. So gibt es „graue", „grüne", „blaue", „kritische", „digitale", „soziale", „Klima-" oder „Bildungsinfrastruktur" (vgl. etwa die Aufzählung in § 3 Abs. 1 LuKIFG, § 4 Abs. 1 SVIKG). Folgerichtig weist der schlichte Begriff „Infrastrukturprojekt" eine unklare terminologische und inhaltliche Reichweite auf.

(14) „Infrastruktur" ist aber nicht nur begrifflich unscharf. Auch in ihrem Bezug zur „Umwelt" besteht **Unterscheidungsbedarf**. Es ist deutlich zu unterkomplex, pauschal Infrastrukturvorhaben vs. Umwelteingriffe zu betrachten. Vielmehr sind **Binnenkonflikte** in den Blick zu nehmen: So können etwa klimaschutzrelevante Infrastrukturprojekte auf Naturschutzbeeinträch-

tigungen treffen: Windenergieanlagen und -leitungen auf Vogelschutz, Erdkabel auf Bodenschutz, Wasserkraftwerke auf Fischschutz – wegen dieser umweltimmanenten Konfliktlage ist streng darauf zu achten, dass Klima- nicht gegen Biodiversitätsschutz ausgespielt wird. Auch hier gilt vielmehr das Gebot praktischer Konkordanz.

(15) Ein vergleichbarer Konflikt ergibt sich auch bei der Realisierung „grauer" Infrastruktur, etwa beim Ausbau des Schienennetzes oder von Wasserstraßen mit ihren umweltpolitisch erwünschten **Verlagerungseffekten**. Er stellt sich aber auch bei vielen Straßenbauprojekten, etwa Ortsumgehungen, Lückenschlüssen oder Brückenerneuerungen. Hier sind gerade die **Umweltkosten**, welche durch die *Nichtrealisierung* der jeweiligen Infrastruktur entstehen, oft größer als die konkreten Eingriffsfolgen – von allen anderen Auswirkungen auf Wirtschaft und Menschen (insbesondere der *Destinatäre* solcher Maßnahmen) ganz abgesehen.

(16) Bei aller Diskussion um die diversen Beschleunigungsansätze darf nicht übersehen werden, dass den Staat eine – verfassungsrechtlich vorgegebene – **Infrastrukturverantwortung** trifft. Das geht über den allgemeinen Hinweis auf einen funktionsfähigen Staat hinaus. So konturieren etwa Art. 87e Abs. 4, 89, 90, 143h GG eine sektorbezogene verfassungsrechtliche Pflicht zur Daseinsvorsorge, wobei Einzelheiten der verschiedenen Verantwortungstypen (Erfüllungs-, Gewährleistungs- und Auffangverantwortung) an dieser Stelle offenbleiben müssen.

(17) Nur der Vollständigkeit halber sei schließlich darauf hingewiesen, dass die klimaschutzinduzierte „Große Transformation" weit über klassische Infrastruktur hinausgeht. Sie umfasst etwa die angestrebte Produktion von „grünem Stahl", gilt aber auch für andere industrielle Herstellungsprozesse, die Entsorgungs- und Wasserwirtschaft oder die strategische Rohstoffsicherung. Der hiesige Beitrag konzentriert sich thematisch allerdings auf den klassischen Infrastrukturbereich.

3. Gegenläufige Entwicklungen

(18) Trotz des Fokus auf die Infrastrukturbeschleunigung sind auch gegenläufige Entwicklungen zu erwähnen, wie etwa das geplante Gesetz zur Stärkung der Natürlichen Infrastruktur (NATIF), die EU-Wiederherstellungsverordnung, die Novelle der IED oder der Urban Wastewater Treatment Directive, die zahlreiche neue materielle wie formelle Anforderungen – wie etwa kaum verständliche Begriffsdefinitionen – aufstellen, die nicht zur Beschleunigung beitragen. Die jeweiligen Neuregelungen zeigen auf nationaler wie supranationaler Ebene erhebliche Inkonsistenzen und Unabgestimmtheiten. Ein schlichtes Ressortdenken mit Scheuklappen verfehlt aber den notwendig integrativen Ansatz, der Umweltschutz und Infrastruktureingriffe zu einem angemessenen Ausgleich bringt.

II. Beschleunigungsinstrumente

(19) Eine Zusammenschau der aktuellen Novellen zeigt, dass der Gesetzgeber kumulativ an nahezu allen umweltbezogenen Stellschrauben für eine Beschleunigung ansetzt, woran sich auch der hiesige Beitrag orientiert. Ausgeklammert bleiben dagegen Veränderungen im Haushalts-, Zuwendungs-, Förder-, Beihilfen- und Vergaberecht, wo ebenfalls erhebliche Beschleunigungspotentiale liegen.

1. Änderungen im materiellen Recht

(20) Der Gesetzgeber hat zahlreiche Infrastrukturprojekte als im **„überragenden öffentlichen Interesse"** liegend (vgl. etwa § 20 Abs. 1 S. 5 AEG, § 3 Abs. 1 S. 4 FStrG) und der **„öffentlichen Sicherheit"** dienend (z.B. § 1 Abs. 3 BSWaG, § 1 Abs. 3 S. 1 FStrAbG) ausgewiesen und *prozessual flankiert* (vgl. §§ 80c Abs. 4, 87c Abs. 1 S. 3 VwGO). Einzelnen Projekten wird zudem – unabhängig von § 4 BwBauG – eine **„militärische Relevanz"** attestiert (vgl. bspw. § 1 Abs. 3 S. 1 FStrAbG, § 18 Abs. 1 S. 6 WaStrG). Die breitflächige Verwendung jener Zuschreibungen hat viel Kritik erfahren. Richtig daran ist, dass durch die unmittelbar gesetzliche Normierung der Rechtsschutz stark eingeschränkt und die einzelfallbezogene behördliche Abwägung auf die Bewertung atypischer Ausnahmekonstellationen verlagert wird. Gleichermaßen wird die Beteiligung der Öffentlichkeit und der Träger öffentlicher Belange insofern entwertet, als deren Einflussnahmemöglichkeit mangels selbständiger Abwägung des „Ob" durch die Planungsträger reduziert wird. Dadurch **verschiebt** der Gesetzgeber die **Machtverhältnisse** innerhalb der Gewaltenteilung. Hinzu kommt, dass es sowohl bei einzelnen der insoweit hochgezonten Projekte als auch ihrer Anzahl zweifelhaft ist, ob sie ein solches Gewicht verdienen (z.B. Raststättenbereiche bei Bundesautobahnen, alle Bundesschienenwege). Ungeregelt ist zudem, wie – aufgrund der Vielzahl: zunehmende – **Kollisionen** solcher Projekte *materiell* (zum Verfahren vgl. z.B. § 20 Abs. 1 S. 4 AEG) aufzulösen sind; die Vorstellung, dass

dann wieder die volle behördliche Einzelfallabwägung greift, ist angesichts von *Mehrfachprivilegierungen* keineswegs zwingend.

(21) Nochmals tiefer greift der Gesetzgeber in die planerische Abwägung ein, wenn er zudem einen **„Schutzgütervorrang"** in den – behördlichen wie gerichtlichen – Abwägungsvorgängen normiert (s. etwa § 20 Abs. 1 S. 6 AEG, § 1 Abs. 3 S. 2 FStrAbG). Denn die vorgenannte Hochzonung lässt die Abwägung nicht gänzlich entfallen. Mit dem – wenngleich konditionierten, zuweilen an die „militärische Relevanz" geknüpften – Schutzgütervorrang hat der Gesetzgeber demgegenüber das *Abwägungsergebnis* vorgeprägt. Durch diese Voreinstellung wird ein regelhafter Abwägungsvorrang begründet, der nur ausnahmsweise aufgrund begründungsbedürftiger atypischer Umstände überwunden werden kann, was den Regel-Ausnahme-Bezugspunkt des behördlichen Prüfprogramms grundlegend verändert.

(22) Bei aller berechtigten Kritik an einer gleichsam inflationären Aufwertung von Infrastrukturprojekten wird oft der Hintergrund für dieses gesetzgeberische Vorgehen ausgeblendet. Denn dabei es geht weder lediglich um eine politische Priorisierung von Projekten noch um eine bloße Arbeitserleichterung für Vorhabenträger, Zulassungsbehörden und kontrollierende Gerichte. Vielmehr greift der Gesetzgeber ein **Strukturdefizit** moderner Umweltvorschriften, insbesondere europäischer Richtlinien im Natur- und Wasserschutz, auf. Anders als etwa das deutsche BImSchG, das einen Ausgleich zwischen gegenläufigen Belangen durch die Ausgestaltung der materiellen Prüfanforderungen – *doppelfunktional* sowohl als Umweltschutzvorgabe wie auch als Industrieanlagenzulassungsrecht – bereits im Gesetz selbst anstrebt, fokussieren sich insbesondere die Unionsrichtlinien ausschließlich auf den *Schutz* ihres jeweiligen Regelungsgegenstands und verweisen die darin eingreifenden – letztlich indessen „ganz normalen" – Projekte in *Ausnahmezulassungen*. In diesen wiederum müssen sie die dortigen (im Grundsatz zu Recht) hohen Anforderungen – eben etwa des „überwiegenden/zwingenden öffentlichen Interesses" oder der „öffentlichen Sicherheit" – erfüllen. Eine den unionalen Ausnahmecharakter mit seinen eigenständigen Begrifflichkeiten beachtende gesetzliche Zuordnung von Infrastrukturprojekten zu einem solchen Belang dient mithin zwar auch der *Beschleunigung*, in erster Linie aber der ***Realisierungsfähigkeit*** solcher Projekte überhaupt. Dass der Gesetzgeber, der einen Infrastrukturstau und ein Sicherheitsdefizit auflösen will, handlungsfähig bleiben und notwendige Einzelfallabwägungen vorprägen möchte, ist weder unionsrechtlich noch von Verfassungs wegen – gerade auch mit Blick auf dessen *Konkretisierungsprärogative* gem. Art. 20a GG – zu beanstanden, zumal die Gewichtungsvorgaben keineswegs automatisch zur Rechtmäßigkeit/Alternativlosigkeit des Vorhabens oder dessen Durchsetzung in der Abwägung führen (vgl. den Regelungsansatz in Art. 16f RED III-RL). Wegen der europarechtlich vorgegebenen, eng auszulegenden Ausnahmestruktur darf dies allerdings nicht zur mitgliedstaatlichen Regel werden, mithin gleichsam zur Grundausstattung jedweden Infrastrukturprojekts gehören.

(23) Langfristig und mit Blick auf die unionalen Regelwerke nur auf europäischer Ebene zu lösen, sollte sich die Bundesregierung indessen dafür einsetzen, dass das bisherige Regelungskonzept zu einem übergreifend **integrativen Ansatz** ausgebaut wird. Die Querschnittsklausel des Art. 11 AEUV geht in diese Richtung, ist aber *wechselbezüglich* (über Art. 191 Abs. 3, 4. Tiret, Art. 192 Abs. 3 AEUV hinausgehend) weiterzuentwickeln; auch Art. 14 des Vorschlags für eine EU VO (COM(2025)984 final) zu strategischen Sektoren und Projekten greift diesen Ansatz auf. Als ein erster Schritt sollte darauf gedrängt werden, dass bei der Kommissions-Präsidentin ein sog. *Spiegelreferat* – wie im Bundeskanzleramt – eingerichtet wird, um von Anfang an Wechselbezüglichkeiten und gegenläufige Belange zu erkennen, zu gewichten und dann unmittelbar schon auf Richtlinienebene im Wege praktischer Konkordanz auszugleichen. Das führt nicht zu einer Absenkung materieller Standards; es würde aber – findet der Ausgleich bereits auf der Ausgangsebene statt – den überbordenden Gebrauch mitgliedstaatlicher Vorprägungen (und damit die Gefahr ihrer inhaltlichen Entkernung) vermeiden.

(24) **§ 15 Abs. 6a BNatSchG** (mit Folgeänderungen in § 17 BNatSchG), wonach ab dem 1.2.2027 für bestimmte – aber zahlreiche – Vorhaben von überragendem öffentlichen Interesse (s.o.) oder sondervermögensfinanzierte Projekte Kompensationsmaßnahmen und Ersatzgeldzahlungen bei *unvermeidbaren* Eingriffen als **gleichrangige Alternativen** – ohne vorlaufende behördliche Abwägung (§ 15 Abs. 5 BNatSchG) als Zulassungsschranke – zur Verfügung stehen, stellt einen *Bruch* mit dem bisherigen gestuften System der Eingriffsbewältigung dar, demgemäß die Ersatzzahlung nur nachrangig zu Ausgleich und Ersatz eingesetzt werden durfte (vgl. die – nicht geänderte – Formulierung in § 13 S. 2 BNatSchG); ein Wahlrecht des TdV bestand nicht, jetzt gilt dessen Verpflichtung mit der Zahlung als er-

füllt (§ 17 Abs. 9 S. 4 BNatSchG). Der bisherige Konnex zwischen seiner Verursacherverantwortung und realer Kompensation, also dessen Indienststellung für den Natur- und Landschaftsschutz, entfällt; konsequent gibt es auch keine entsprechende Begründungspflicht (§ 17 Abs. 4 BNatSchG) mehr. Der frühere funktional-örtliche Bezug der Realkompensation wird weiter dadurch gelockert, dass das Ersatzgeld nicht mehr „möglichst" im betroffenen Naturraum zu verwenden ist, sondern gleichermaßen „in einem der angrenzenden Naturräume" eingesetzt werden darf.

(25) Die vielfältige Kritik an der Neuregelung ist sehr nachvollziehbar; sie begründet aber nicht deren Rechtswidrigkeit. Denn Hintergrund ist die zunehmende **Flächenknappheit** bei schwindender Flächengeeignetheit und eingriffsnaher -verfügbarkeit, welche die ***Realisierungsfähigkeit*** von Projekten gefährdet. Schon nach geltendem Recht (§ 13 Abs. 1 Nr. 2 BKompV) wird eine Ersatzzahlung anerkannt, „*wenn Flächen, auf denen die Maßnahmen durchgeführt werden können, im betroffenen Naturraum nicht vorhanden oder nicht verfügbar sind*". Die Novelle zieht aus diesem tatsächlichen Befund eine typisierende, vorhaben*ermöglichende* (nicht nur -beschleunigende) Konsequenz.

(26) Die bereitgestellten Ersatzgeldmittel erleichtern größere und zusammenhängende Maßnahmen, die über den je individuellen Kompensationsbedarf einzelner Projekte hinausgehen. Die Erweiterung der zu betrachtenden Naturräume verhindert eine zu kleinteilige und parzellierte Lösung (was mit der ursprünglichen Intention eines Naturflächenbedarfsgesetzes korrespondierte). Aufgrund der **Zweckgebundenheit** der Mittelverwendung droht auch nicht die schlichte Kommerzialisierung des Naturschutzes, zumal ein gewisses „Freikaufen" sogar *als Kompensationsmaßnahme* in § 16 Abs. 2 BNatSchG anerkannt ist (vgl. „Handelbarkeit", „Ökokonten"; vgl. zudem § 45d Abs. 2 BNatSchG). Die Begrenzung auf Projekte von überragendem öffentlichen Interesse (s.o.) stellt den Allgemeinwohlnutzen jener Vorhaben, nicht private Partikularinteressen in den Vordergrund. Die Neuregelung steht auch nicht im Widerspruch zu völker- und europarechtlichen Vorgaben; es trifft zwar zu, dass das bisherige System dem unionalen Vorsorge- und Verursacherprinzip entsprach, doch fordern diese Prinzipien (Art. 191 Abs. 2 AEUV) keineswegs zwingend den Bestand des alten (selbst mehrfach geänderten) Rechts. Das Gleiche gilt für die Konkretisierungsprärogative des Gesetzgebers gem. Art. 20a GG; selbst wenn jene Norm ein „relatives Rückschrittsverbot" enthielte (str.), wäre es durch gleich- oder höherwertige gegenläufige Interessen überwindbar.

(27) Angesichts der traditionell großen Bedeutung des bisherigen Systems und der offenen Vollzugsfragen sollte die Neuregelung allerdings nach einigen Jahren *evaluiert* und bei Bedarf angepasst, ggf. sogar wieder gestrichen werden, wenn ihr Regelungsgrund weggefallen sein sollte. In der Praxis sollten zudem keine eigenständigen „Bundesverwaltungs-Strukturen" aufgebaut, sondern die Zusammenarbeit mit den (für viele Vorhaben weiterhin zuständigen) Ländern und den schon vorhandenen Akteuren und etablierten Strukturen, einschließlich bestehender Instrumente (vgl. § 16 BNatSchG), gesucht werden.

(28) Als weiteres Instrument hat der Gesetzgeber in § 74 Abs. 1 S. 2 VwVfG – und damit als allgemein geltende Regelung im Planfeststellungsrecht – **Stichtagsregelungen** eingeführt; sie gehen über bisherige, vereinzelt gebliebene Normierungen (vgl. etwa § 10 Abs. 5 S. 4 und 6 BImSchG, § 18g Abs. 1 AEG) deutlich hinaus. Sie sollen bei lang dauernden Verfahren verhindern, dass bis zum Tag der Genehmigungserteilung eine sich verändernde Sach- oder Rechtslage zu berücksichtigen ist. Stichtage stoßen allerdings dort an Grenzen, wo höherrangiges Recht die Berücksichtigung der „*besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse*" oder die abwägungsgerechte Zugrundelegung „*aktueller*" Daten (vgl. Art. 8a Abs. 6 UVP-RL) fordert. Hier muss eine ***Öffnungsklausel*** aufgenommen werden, wonach eine Berücksichtigung neuer Erkenntnisse noch möglich ist. Zudem darf der jeweilige Stichtag nicht an ein zu frühes Verfahrensstadium geknüpft werden; zumindest die jeweilige Öffentlichkeitsbeteiligung ist abzuwarten. § 74 Abs. 1 S. 2 VwVfG trägt jenen Anforderungen hinreichend Rechnung.

(29) Ein wichtiges Instrument, das tatsächlich Beschleunigung bewirkt, ist die **Standardisierung** – nicht: Absenkung – materieller (wie auch formeller) Anforderungen, grundsätzlich unabhängig davon, auf welcher formalen Ebene sie erfolgt. Denn die verbindliche Zugrundelegung standardisierter Vorgaben bewirkt *Skaleneffekte*. Sie führen zu einem Entfall von je gesonderten Einzelfallbegutachtungen durch unterschiedliche Gutachter und Behörden, verringern politische Einflussnahme, insbesondere individuelle Orts-, Regional- oder Länderspezifika, und erhöhen die Vorhersehbarkeit von Planungen. Es bedarf also mehr Standardsetzungen, was nicht zuletzt auch das BVerfG eingefordert hat (Rotmilan-Beschluss). Bedauerlicherweise hat der Gesetzgeber weitere Standardisierungen unterlassen und damit ein wichtiges Instrument un-

genutzt gelassen. Die bloße Schaffung von Ermächtigungsgrundlagen – wie jetzt mit der Ersetzung von § 54 Abs. 12 BNatSchG oder der Aufnahme von § 54 Abs. 10d BNatSchG-E – genügt nicht.

(30) Mittelfristig sollte geprüft werden, ob die Erfahrungen mit „Beschleunigungsgebieten" (vgl. etwa § 43n i.V.m. §§ 12j, 14f EnWG, §§ 6 ff. WindBG, §§ 70a f. WindSeeG) eine Übertragung auf zu bestimmende **„Infrastrukturgebiete"** mit „go to-" und „no go-"areas nahelegen oder ausschließen. Die Grundidee abgeschichteter Umweltprüfungen mit behördlich angeordneten Minderungsmaßnahmen in voruntersuchten Bereichen ist *als solche* im Interesse weiterer Beschleunigung bedenkenswert; allerdings hat sich in der Praxis eine Reihe von Schwierigkeiten gezeigt, weshalb eine Ausdehnung dieses Instruments derzeit nicht zu empfehlen ist.

2. Änderungen im Verfahrensrecht

(31) Die zwar nicht vollständige, aber doch weitgehende **Verfahrensvereinheitlichung**, Digitalisierung und Streichung von Sonderregelungen des jeweiligen Verfahrensrechts durch fachgesetzliche Verweisungen in das VwVfG (§§ 27a - c, 72 ff. VwVfG) und entsprechende Anpassungen im UVPG (§§ 17 Abs. 2 S. 2, 18 Abs. 1 S. 4 und 5, 21 UVPG) sind zu begrüßen. Das schafft mehr Klarheit in der Rechtsanwendung und vereinheitlicht eine divergente Praxis je nach Fachgesetz.

(32) Der Gesetzgeber hat in vielen Rechtsgebieten das **Verhältnis** von Planfeststellung, Plangenehmigung, Anzeige und Freistellung mit dem Ziel neu geordnet, für die einzelnen Vorhaben insgesamt weniger und zudem weniger große Verfahren durchzuführen. Dementsprechend sind sowohl die Kataloge planfeststellungs-/genehmigungsfreier Maßnahmen erweitert (vgl. etwa § 18 Abs. 1a S. 1, 2 AEG), als auch normiert worden, dass dennoch keine weitere baurechtliche Zulassung erforderlich ist, die Bewertung vielmehr dem TdV obliegt (s. § 18 Abs. 1a S. 3, 4 AEG). Auch die Regelungen dazu, wann eine Erneuerung keine (planfeststellungsbedürftige) wesentliche Änderung bewirkt (z.B. § 18 Abs. 1 S. 4, 5 AEG) und eine vorlaufende Beteiligung der Gemeinde entfällt (§ 18 Abs. 1b AEG), gehören dazu. Diese **Freistellungen** führen indes nur vordergründig zu einer Beschleunigung. Denn durch die fehlende Konzentrationswirkung können (mehrere) andere Genehmigungstatbestände einschlägig sein (vgl. die Formulierung: „*Im Übrigen bleiben landesrechtliche Regelungen unberührt*"), die zudem ohne Koordinationseffekt einzuholen sind. Zwar ist unter Beschleunigungsgesichtspunkten im Grundsatz zu begrüßen, wenn sich umfangreiche Planfeststellungsverfahren im Infrastrukturbereich auf insbesondere umweltfachlich anspruchsvolle Projekte konzentrieren und weniger eingriffsintensive Vorhaben lediglich eine erleichterte Prüfung durchlaufen müssen, was Kapazitäten für andere Aufgaben freisetzt. Fraglich ist indessen, ob dies in jedem Einzelfall gelungen ist, wobei der – letztlich große – gesetzgeberische Gestaltungsspielraum zu berücksichtigen ist.

(33) Eine Anpassung der Regelungen zur **UVP-Pflicht**, einschließlich Vorprüfung, an den europarechtlichen Rahmen liegt grundsätzlich ebenfalls im gesetzgeberischen Gestaltungsermessen. Davon ist in den Novellen differenziert Gebrauch gemacht worden: So sind sowohl typisierende Katalogausnahmen geschaffen worden (§ 14a UVPG und Änderungen in Anlage 1, § 9 Abs. 3a UVPG mit Anlage 1a), Einzelfalllösungen (§ 14e UVPG) als auch ein genereller Verzicht bei bestimmten Instrumenten (vgl. etwa § 16 Abs. 1 S. 4 FStrG – Linienbestätigung; kein förmliches Verfahren, keine UVP).

(34) Allerdings verlangt der EuGH bei der Festlegung von **Schwellenwerten/Kriterien** zu Projekten des Anhangs II trotz anerkannter Wertungsspielräume der Mitgliedstaaten zusätzlich eine Berücksichtigung der relevanten Auswahlkriterien des Anhangs III. Bei der Berufung auf Art. 2 Abs. 4 UVP-RL für die Ausnahmefallregelung des § 14e (für ausschließliche Verteidigungsvorhaben gem. Abs. 1 kann auch Art. 1 Abs. 3 der Richtlinie in Betracht kommen) ist stets zu bedenken, dass dies nur unter den weiteren Voraussetzungen des UA 2 lit. a) - c) möglich ist; dem ist hier unter Beachtung des dazu ergangenen Leitfadens Rechnung getragen worden (vgl. § 14e Abs. 4 - 7 UVPG), wobei streitig ist, ob sich aus Art. 6 AK noch darüber hinausgehende Beteiligungsrechte ergeben. Insgesamt gilt jedoch, dass eine **UVP** – richtig angewandt – angesichts der ohnehin erforderlichen jeweiligen materiell-rechtlichen Prüfungen **keinen unzumutbaren Mehraufwand** bedeutet und ohne sie gerade die wichtige Beurteilung der Wechselbezüglichkeit von Umweltauswirkungen womöglich unzureichend bliebe.

(35) Eine Besonderheit liegt in dem grundsätzlichen Verzicht auf eine **Raumverträglichkeitsprüfung** (RVP) im neuen § 16 Abs. 2 S. 3 ROG, die zu bestimmten Vorhaben nur noch bei Widerspruch der zuständigen Raumordnungsbehörde (S. 4) durchzuführen ist. Der Gesetzgeber zieht hier die Konsequenz aus dem Umstand, dass die gesetzlich vorgesehene Abschichtung mit nur

„*überschlägiger*“ Prüfung der Umweltauswirkungen (§ 15 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 ROG, § 49 S. 2 UVPG) in der Praxis häufig nicht funktioniert und – wie in anderen Bereichen auch (s. etwa bei der Bundesfachplanung, der Vollständigkeitsprüfung oder dem vorläufig positiven Gesamturteil) – tatsächlich eine **Doppelprüfung**, ein zweites Genehmigungsverfahren durchgeführt wird. Ob die jetzige „alexandrinische Lösung“ angesichts der Vorteile einer vornehmlich auf Raumwiderstände bezogenen frühzeitigen RVP sachgerecht ist, muss allerdings bezweifelt werden und sollte durch weitere Praxiserfahrung – auch hinsichtlich der *kontraproduktiven Widerspruchsbefugnis*, die der beschleunigten Vorhabenrealisierung im Ergebnis schaden wird – zeitnah evaluiert werden.

(36) In einzelnen Sachzusammenhängen hat der Gesetzgeber bisheriges Einvernehmen durch bloße **Benehmensregelungen** ersetzt (vgl. § 17b Abs. 4 FStrG, § 19 Abs. 3 WHG) oder eine Einvernehmensfiktion vorgesehen (§ 14 Abs. 3 S. 4 WaStrG). Dies hat einen spürbaren Beschleunigungseffekt, da Einvernehmenserfordernisse in der Praxis häufig zu langwierigen Abstimmungsprozeduren geführt haben. Da es in den dortigen Fällen – anders als etwa in § 36 BauGB – lediglich um *sachkompetenzielle* Fragestellungen geht und das jeweilige Fachthema ohnehin ordnungsgemäß abzuarbeiten ist, ist diese Konzentration bei der Entscheidungsbehörde im Interesse einer Beschleunigung vertretbar, zumal sie zu einer klaren Verantwortungsverteilung führt.

(37) In vielen Bereichen hat der Gesetzgeber die Notwendigkeit, einen (physischen) **Erörterungstermin** (EÖT) durchzuführen, deutlich reduziert (vgl. § 17 Abs. 2 FStrG, § 18a AEG, § 14a WaStrG, § 29a Abs. 2 PBefG, § 73b Abs. 1 VwVfG). Das reicht von einer fakultativen Eröffnung über eine Antragsabhängigkeit und eine digitale Variante bis hin zu einem vollständigen Verzicht. Unionale Bedenken dagegen bestehen nicht, da ein EÖT als besondere Beteiligungsform nicht gefordert wird. Das Entfallen hat wegen des hohen Organisations- und Vorbereitungsaufwands eine spürbare Beschleunigungswirkung. Auch in der Sache selbst ist er grundsätzlich verzichtbar, da ein echter, ergebnisoffener Diskurs so gut wie nie stattfindet und er deshalb auch keine nachhaltige, klagevermeidende Befriedungsfunktion hat. Dennoch sollten die zuständigen Behörden oder der Vorhabenträger im Einzelfall die Möglichkeit haben, einen – ggf. individuell gestalteten – EÖT durchzuführen; als zwingender Verfahrensschritt kann er dagegen entfallen.

(38) Der Gesetzgeber hat im neuen § 73 VwVfG als Zentralnorm für das Anhörungsverfahren – ohne Begründung – darauf verzichtet, die **Vollständigkeitsprüfung** von Unterlagen stärker auszugestalten (dazu etwa § 7 der 9. BImSchV). Er hätte etwa klarstellen können, dass es dabei nur um die eine Anstoßwirkung auslösende **Prüffähigkeit**, *nicht* um die inhaltliche Richtigkeit oder gar *Genehmigungsfähigkeit* der Unterlagen geht, oder dass der Behörde nur eine *einmalige*, abschließende **Nachforderungsbefugnis** eröffnet ist. Angesichts der genehmigungsrechtlichen Realität, wonach sowohl überzogene Anforderungen an die Prüffähigkeit von Antragsunterlagen gestellt als auch immer wieder Nachforderungen erhoben werden, die einen zeitgerechten Abschluss dieses Verfahrensschritts verzögern, hat der Gesetzgeber hier eine Chance zur Beschleunigung ungenutzt gelassen.

(39) Im Zuge zunehmender Digitalisierung hat der Gesetzgeber auch **Auslegungs- und Bekanntmachungserleichterungen** vorgenommen (z.B. § 17 Abs. 2 AEG, § 16a Abs. 2 FStrG), insbesondere die Ersetzung einer „ortsüblichen“ durch eine „öffentliche“ Bekanntmachung nach Maßgabe der §§ 27a ff. VwVfG. Zum Teil wird auch hier mit Fiktionen gearbeitet (etwa § 18 Abs. 2 S. 4 AEG). Das ist vertretbar und führt nicht zu einer erheblichen Einschränkung von Beteiligungsrechten. Allerdings ist in der Praxis immer wieder zu beobachten, dass behördliche Bekanntmachungen *fehlerhaft* sind. Hier sollte der Gesetzgeber oder die Ministerialverwaltung einen einheitlichen – je angepassten – *Text vorgeben*, der auch einer gerichtlichen Prüfung standhält.

(40) Die allgemeine Neuregelung zum **Projektmanager** in § 73d VwVfG ist zu begrüßen, insbesondere die dortige Klarstellung, dass auch der „*Entwurf von Entscheidungen*“ zu dessen Aufgaben gehören darf, wobei die Entscheidung selbst weiterhin in der alleinigen Verantwortung der Behörde liegt. Kritisch zu sehen ist, dass es sich bei der Einschaltung nur um eine „Kann-“, nicht um eine „Soll-Bestimmung“ handelt und nicht klargestellt wurde, dass dies auf Kosten des (einverstandenen) TdV geht. Das hat zu der unglücklichen Situation geführt, dass in manchen Fachgesetzen eine solche Kostentragungspflicht normiert worden ist (§ 17a AEG), in anderen – ohne Begründung – nicht (z.B. die vollständige Streichung des § 17h FStrG).

(41) Die – ohnehin nur begrenzt vorgesehenen (vgl. z.B. § 20 Abs. 1 AEG, § 17i FStrG, § 69 Abs. 4 WindSeeG) – **Entscheidungsfristen** werden (wie andere Beispiele zeigen, vgl. § 10 Abs. 6a S. 1 BImSchG) mangels wirksamer Sanktionen erfolglos bleiben. Allerdings ist zu überlegen, die behördlichen **Begründungspflichten** bei Verzögerungen gegenüber dem *Antragsteller* und

den *Aufsichtsbehörden* (vgl. § 10 Abs. 6a S. 3 - 5 BImSchG) allgemein ins Planfeststellungsrecht zu übernehmen, weil dadurch zumindest ein mittelbarer Druck erzeugt wird. Gegenüber der *EU-Kommission* gibt es sie zum Teil schon (vgl. § 17h FStrG, § 20b AEG, § 10c LuftVG).

(42) Unbeschadet des Vorstehenden ist eine **Genehmigungsfiktion** bei großen Infrastrukturvorhaben **abzulehnen**. Abgesehen davon, dass darin stets eine Durchbrechung der Gewaltenteilung liegt, überwiegen die praktischen Nachteile (s. die Schwierigkeiten bei § 16b Abs. 9 BImSchG). Denn eine behördliche Prüfung, die etwa in Inhalts- und Nebenbestimmungen mündet, hat dann nicht (abschließend) stattgefunden. Ein Planfeststellungsbeschluss (PFB) ohne solche Bestimmungen ist aber – insbesondere bei Abwägungsentscheidungen – rechtmäßig kaum vorstellbar, weshalb eine fiktive Zulassung auf Klagen Dritter hin – sollte dem Antrag des TdV nicht ausnahmsweise Ersetzungswirkung zukommen – aufzuheben wäre. Das schließt **andere Fiktionen** (etwa bei Behördenbeteiligungen oder Positiv- wie Negativlisten für bestimmte Teilaspekte) als Instrument nicht von vornherein aus.

(43) Demgegenüber ist eine weitere **Professionalisierung** bei Genehmigungsverfahren anzustreben. Das betrifft keineswegs nur die elektronischen Hilfsmittel (wie Digitalisierung/KI/Datenpool/Einwandsmanagement etc.), sondern gerade auch den **Faktor Mensch**. Neben der angesprochenen allgemeinen Verunsicherung durch permanent neue Gesetze haben auch zu häufige Personalwechsel und Koordinationsschwierigkeiten zwischen verschiedenen Dezernaten verzögernde Wirkung. Der Befürchtung, haftungsträchtige Fehler zu machen, was zu vielen Bearbeitungsschleifen und Entscheidungsverzögerungen führt, könnte – neben der Einschaltung von Projektmanagern und externen Sachverstands – dadurch entgegengewirkt werden, dass man die **Amtshaftung** (mit Binnenregress) für nicht vorsätzlich fehlerhaft erteilte Genehmigungen **abschafft**; das ist verfassungsrechtlich möglich (vgl. das „grundsätzlich" in Art. 34 GG). Behördenmitarbeiter sollten sich auf die Erarbeitung der Zulassungsentscheidung ohne Haftungsrisiken konzentrieren können. Ein **Personalaufwuchs**, wie oft gefordert, ist dagegen – von begründeten Einzelfällen abgesehen – kritisch zu sehen. Mit Blick auf den Verlust von 15.000 Industriearbeitsplätzen *pro Monat* ist die Erhöhung der Staatsquote bereits für sich genommen fragwürdig. Vor allem aber arbeiten nach Mitteilung des Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) 94.400 Menschen in den Umweltverwaltungen von Bund und Ländern (2021); das ist genug. Wichtiger als die Anzahl ist ohnehin die notwendige „Ownership-Grundhaltung": „*Auf mich kommt es an.*"

3. Rechtsschutz

(44) Die generelle Regelung in **§ 7 Abs. 6 UmwRG** n.F., dass Anfechtungsklagen gegen „Projekte" nach § 1 Abs. 1 und 1a UmwRG **insgesamt** (s. „*insbesondere*" vor Aufzählung in Nr. 1 und 2) keine aufschiebende Wirkung haben, verschiebt den Rechtsschutz weitgehend in einstweilige Verfahren, in denen häufig zudem eine gleichlaufende Antrags- und Antragsbegründungsfrist von *nur einem Monat* gilt (vgl. z.B. § 17e Abs. 2 S. 1 FStrG); vor diesem Hintergrund ist zu überlegen, die **Antragsbegründungsfrist zu verlängern**, zumal § 80 Abs. 5 VwGO solche Fristen nicht kennt. Die Neuregelung geht im Übrigen weit über das Infrastrukturrecht hinaus und lässt das Verhältnis zu den entsprechenden Fachgesetzen ungeklärt.

(45) Die Beibehaltung der 10-wöchigen **Klagebegründungsfrist** ab Klageerhebung – und nicht einer etwaigen Akteneinsicht – ist angesichts regelmäßiger Vorbefassung in der Öffentlichkeitsbeteiligung angemessen. Allerdings zeigt die Praxis, dass viele Behörden nicht bereit oder im Stande sind, Akten innerhalb angemessener Frist zu übersenden. Deshalb sollte eine Regelung eingeführt werden, wonach die Behörden innerhalb spätestens von *vier Wochen* nach Übersendung der Klageerhebung die – schon existenten, zunehmend elektronisch geführten – Akten übersenden müssen; in diesem Fall bliebe es bei der ursprünglichen 10-Wochenfrist. Schafft es die Behörde innerhalb jener Vierwochenfrist – aus welchen Gründen auch immer – nicht, *verlängert* sich die *Begründungsfrist* um jeden Tag der Verzögerung. Diese Rechtsfolge ist angemessen. Gerade im hiesigen Kontext müssen Behörden angesichts der überragenden Bedeutung ihrer Projekte und deren dringlichen Realisierung ein hohes Interesse an einer Beschleunigung der Verfahren haben.

(46) Die Erstreckung der Klagebegründungsfrist auf wegen **Heilung** zunächst aus- und dann fortgesetzter gerichtlicher Verfahren (z.B. § 18e Abs. 3 S. 6 AEG) ist mit Blick auf § 6 Abs. 3 Nr. 1 UmwRG n.F. konsequent, hätte aber einer gesetzlichen Klärung des *Fortsetzungsbegriffs* bedurft. Eine **Belehrung** zur Begründungsfrist ist auch bei Naturalklägern nicht zwingend, aber erwägenswert. Eine dahingehende Vorlage des VG Aachen

(Beschl. v. 28.7.2025 – 3 K 2522/20) dürfte allerdings unzulässig sein.

(47) Die Einführung einer **„Soll-Frist" zur Erwiderung** der anderen Beteiligten ist sachgerecht. Eine *innerprozessuale Präklusion* ist damit zu Recht *nicht* verbunden, da sich der Beklagte mit der Zulassungsentscheidung und der Beigeladene mit seinem Antrag bereits positioniert haben, keine Erwiderungspflicht besteht und sie regelmäßig mehrere Klagen zeitgleich bearbeiten müssen.

(48) Die Erstreckung der Rügeobliegenheit in § 6 Abs. 3 Nr. 2 UmwRG n.F. auf **Normenkontrollanträge** gem. § 47 VwGO ist in der Sache richtig. Die Einschätzung der Gesetzesbegründung, eine *innerprozessuale Präklusion* scheitere trotz angeordneter „entsprechender" Geltung des § 6 Abs. 1 UmwRG am Charakter objektiver Rechtsbeanstandungsverfahren, ist dagegen mit Blick auf den gesetzlichen Gestaltungsspielraum unzutreffend: Sie *verwechselt Ursache und Wirkung*. Das Gleiche gilt für die aus dem Grundsatz der Planerhaltung folgende Tenorierung der „*doppelten Rechtskraft*". Zu beiden Aspekten hat der Gesetzgeber eine substanzielle Beschleunigungschance vertan und „Ewigkeitsschleifen" insbesondere von Bebauungsplanstreitigkeiten nicht abgeholfen.

(49) Der Gesetzgeber hätte das Verhältnis von § 6 UmwRG zu den fachgesetzlichen Spezialregelungen mit dem Ziel klären sollen, ein möglichst **einheitliches Recht** zu schaffen (wie etwa in § 27a ff., 72 ff. VwVfG). Er hätte zudem klarstellen sollen, dass § 6 UmwRG nicht für **Klagen des TdV** auf Genehmigung oder gegen Auflagen gilt.

(50) Die Änderung der **Missbrauchsklausel** des § 5 UmwRG ist verfehlt. Die politisch gewollte Konkretisierung ist misslungen, zumal die Rechtsprechung bereits klare Maßstäbe entwickelt hatte. Nummer 1 ersetzt faktisch den Begriff „missbräuchlich" ohne Erkenntnisgewinn durch „*vorwerfbar*". Absatz 2 läuft im Ergebnis auf eine im Bereich von Art. 9 Abs. 2 AK nach der Judikatur des EuGH *unzulässige materielle Präklusion* hinaus. Das darin zum Ausdruck kommende Misstrauen gegenüber Umweltvereinigungen ist unberechtigt. Die Veränderungen in deren Anerkennungsvoraussetzungen sind – nach der Abschwächung gegenüber dem Vorentwurf – dagegen vertretbar und schränken den Rechtsschutz nicht unangemessen ein.

(51) Die Beibehaltung des **Enumerationsprinzips**, also das Fehlen einer ausdrücklichen Generalklausel, stellt zwar keine Verletzung der AK dar, führt aber sowohl zu Rechtsunsicherheit als auch zu einem permanenten Ergänzungsbedarf. Die **Reduzierung** UVP-pflichtiger Vorhaben in den Fachgesetzen hat indessen unmittelbare Auswirkungen auf den dazu *konnexen Rechtsschutz* gem. § 2 Abs. 1 i.V.m. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, § 2 Abs. 4 S. 2 UmwRG, was bei jeder gesetzlichen Entfallensregelung zu bedenken ist. Die Anforderungen aus Art. 9 Abs. 2, 3 AK bleiben davon indessen unberührt.

(52) Die Neuregelungen in § 14e Abs. 8 S. 1 UVPG, wonach **keine selbständige Anfechtbarkeit** bei Ausnahmeentscheidungen hinsichtlich der UVP-Pflicht von Einzelfallmaßnahmen der Verteidigungs-, Verkehrs- und Energieinfrastruktur nach den Abs. 1 - 3 besteht, entspricht dem allgemeinen Rechtsgedanken des § 44a VwGO (wie etwa auch in § 15 Abs. 3 S. 2 NABEG, § 6 Abs. 9 S. 1 WindSeeG, § 47 Abs. 4, § 53 Abs. 2 S. 2 UVPG). Sie führt jedoch zu einer *Verlagerung des Rechtsschutzes* auf die abschließende Zulassungsentscheidung. Das ist zwar verfassungsrechtlich unbedenklich, schließt aber eine rasche Klärung der UVP-Pflicht aus und bewirkt – mit Blick auf § 4 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG – nur vordergründig eine Beschleunigung, weil eine ggf. notwendige Fehlerbehebung dann auch erst am Ende und nicht parallel zu weiteren Verfahrensschritten erfolgen kann.

(53) Die Ausdehnung der erstinstanzlichen **Zuständigkeit** des **BVerwG** (s. Anlage 1 zu § 18e Abs. 1 AEG) ist mit Blick auf dessen Charakter als Revisionsgericht – trotz der damit unstreitig verbundenen Beschleunigung – kritisch zu sehen, zumal in der Anlage Begriffe verwendet werden, deren inhaltliche Reichweite unklar ist („*Projektbündel*": Nr. 14 - 24; „*Großknoten*": Nr. 33).

(54) Die **Begrenzung** der **Rügemöglichkeiten** in Eilverfahren hinsichtlich der finanziellen und zeitlichen Realisierbarkeit von Vorhaben (s. § 18e Abs. 2a S. 1 AEG, § 17 Abs. 2a FStrG) ist mit Blick auf deren weitgehende praktische Bedeutungslosigkeit unschädlich, verhindert aber divergente Judikatur. Steht ohnehin kein Vollzug an, ist eine (zeitgerechte) Durchführung des Hauptsacheverfahrens ausreichend.

(55) Eine über die Neuregelung des § 86 Abs. 1 VwGO hinausgehende Entwicklung des Verwaltungsprozesses in Umweltrechtsangelegenheiten hin zu einer weitgehenden Geltung des **Beibringungsgrundsatzes** – wie zunächst in § 7a UmwRG-E vorgesehen – ist **abzulehnen**. Die Norm hätte zwar nicht gegen Art. 19 Abs. 4 GG verstoßen, da die Geltung des Amtsermittlungsgrundsatzes im *multipolaren* Verwaltungsprozess dort nicht verfassungsrechtlich verankert ist (str.); sie ist aber unnötig. Mit dem die schon bestehende Judikatur kodifizierenden § 86 Abs. 1 VwGO n.F. ist das Verhältnis von gerichtlicher

Untersuchung und klägerischen Mitwirkungsobliegenheiten angemessen austariert, zumal mit § 6 UmwRG (und fachgesetzlichen Pendants), § 67 Abs. 4 VwGO und § 87c Abs. 4 VwGO ohnehin schon spezifische Anforderungen bestehen, die den Untersuchungsgrundsatz spürbar einschränken.

(56) Der zutreffenden Maßgabe eigenständiger anwaltlicher Durchdringung des Prozessstoffs gem. **§ 67 Abs. 4 VwGO** sollte bereits dann genügt sein, wenn eine *gedrängte tatsächliche und rechtliche Einordnung* beigefügter Sachverständigengutachten (ohne deren umfassend-paraphrasierende Wiedergabe) im – rechtzeitigen – Anwaltsschriftsatz erfolgt. Das führt zu einer deutlichen Verschlankung von Schriftsätzen und dadurch zur Beschleunigung.

(57) Eine **Wiedereinführung** der **materiellen Präklusion** im Bereich des Art. 9 Abs. 2 AK, die der EuGH für unzulässig hält, ist **abzulehnen**. Der dahingehende Kommissions-Vorschlag für eine EU VO (COM(2025)984 final), der eine Wiedereinführung undifferenziert eröffnet, verstößt insoweit gegen **Art. 216 Abs. 2 AEUV**. Es bedürfte stattdessen einer Änderung der EuGH-Rechtsprechung oder der AK; für beides ist nichts ersichtlich.

(58) Klagen von Vorhabenträgern auf Genehmigung sind – trotz Eröffnung von Untätigkeitsrügen – im praktischen Ergebnis ausgeschlossen. Die überaus langen Wartezeiten bei VG und OVG/VGH kann sich ein Investor nicht leisten. Im Eilverfahren gilt der Grundsatz, dass die Hauptsache nicht vorweggenommen werden darf. Damit ist ein **Vorhabenträger faktisch rechtsschutzlos** gestellt; er muss „Kompromisse“ eingehen, um überhaupt eine Genehmigung zu erhalten. Das alles ist investitions- und beschleunigungsfeindlich. Deshalb sollte bei bestimmten Verpflichtungskonstellationen das Vorwegnahmeverbot fallen und – ggf. nur für bestimmte Projekte und Teilmaßnahmen – eine **(vorläufig) stattgebende Entscheidung** ermöglicht werden, wie es die Rechtsprechung zuweilen auch schon erwogen hat.

(59) Es sollte schließlich die Einführung einer eigenständigen umweltbezogenen **Verbesserungsklage** geprüft werden. Falls sich ein Kläger entscheidet, anstelle der üblichen gestuften Antragstellung (die weiterhin möglich bleibt), *ausschließlich* auf eine umweltfachliche Verbesserung des Vorhabens zu klagen, sollte dies – unabhängig vom Ausgang – *gerichtskostenfrei* sein. Hat die Klage Erfolg, werden dem Beklagten die außergerichtlichen Kosten des Klägers auferlegt und diejenigen des beigeladenen TdV nicht für erstattungsfähig erklärt. Das würde im Übrigen auch die Bereitschaft der Beteiligten erhöhen, sich bereits im Vorfeld einer Klage zu einigen.

4. Umsetzung

(60) Mit dem **Dreiklang** aus *Vorarbeiten*, *vorläufigen Anordnungen* und *vor-vorzeitiger Besitzeinweisung* schon nach der Einleitung von Planungsverfahren (vgl. etwa §§ 17, 18 Abs. 2 AEG) ist die Umsetzungsphase von Projekten deutlich beschleunigt worden. Dabei sollte es mit Blick auf die stark reduzierten Anforderungen hinsichtlich *Prognose*, *Reversibilität* und *Wiederherstellung* sowie die erheblichen Rechtsschutzverkürzungen sein Bewenden haben. Zwar sind Klagen Dritter nur selten hinsichtlich einer gänzlichen Verhinderung erfolgreich und die Vorhaben von Gesetzes wegen gewollt; sie sind in ihren typischen Ausführungen regelmäßig bekannt, so dass eine vorverlagerte Parallelisierung der zeitlichen Abläufe – statt der vollständigen Umsetzung erst nach Planfeststellung oder gar Bestandskraft – im Interesse der Gesamtbeschleunigung vertretbar ist. Allerdings sollten Anordnungen erst *nach* Abschluss der *Öffentlichkeitsbeteiligung* ausgesprochen werden, um die im Einzelfall bestehenden Interessen sachgerecht erfassen und bewerten zu können. Zudem sind oft die Baumaßnahmen der eigentliche Eingriff, nicht der spätere Betrieb. Deshalb muss auch im Eilverfahren effektiver Rechtsschutz zur Verhinderung faktischer Verhältnisse möglich bleiben. Falls der Gesetzgeber gleichwohl eine noch weitergehendere Beschleunigung anstreben wollte, sollte darüber nachgedacht werden, das **Besitzeinweisungsverfahren abzuschaffen**. Es bindet unnötig Zeit und Kapazitäten bei allen Beteiligten und ist bei einem umfassend geprüften Vorhaben allenfalls in seltenen Konstellationen erfolgreich. Die Besitzeinweisung sollte deshalb von Gesetzes wegen ohne eigenständiges Verfahren an die sofortige Vollziehbarkeit des PFB geknüpft werden, wogegen weiterhin voller Rechtsschutz eröffnet ist.

III. Gesamtbilanz

(61) Es findet derzeit ein **Systemwandel** im Umweltrecht, vornehmlich im Infrastrukturkontext, statt. Die Novellen verschieben die entscheidungsleitende Rahmensetzung in behördlichen wie gerichtlichen Abwägungs- und Eilrechtsverfahren zugunsten unmittelbar kraft Gesetzes priorisierter Infrastrukturvorhaben. Der Gesetzgeber stand angesichts erheblicher Verzögerungen bei deren Realisierung vor der Aufgabe, einen

Kompromiss zwischen einer vorgeschlagenen weitgehend deregulierten Beschleunigung und einer grundsätzlich strukturbewahrenden Beibehaltung etablierter Instrumente zu finden. Das ist ihm weitgehend gelungen. Insofern kann ein entsprechender Systemwandel Motor für innovative Herangehensweisen sein und die Versteinerung eingefahrener Abläufe verhindern. Ein wirklichkeitsabbildender Wandel kann zudem einen harten *Systembruch* vermeiden. Dafür ist entscheidend, auf potenziell disruptive Entwicklungen nicht nur zu reagieren, sondern sie zu steuern.

(62) Diese Steuerung bedarf eines **strategischen Paradigmenwechsels**: Regelmäßig gestaltet eine Gesellschaft ihre Zukunft ausgehend von einem Zielbild, einer Vorstellung vom gewünschten Endzustand („*Die Bahn soll ab morgen pünktlich fahren*"). Das ist nicht falsch, kann aber nicht einfach – durch „Umlegung des (welchen?) Schalters" – verordnet werden. Wir brauchen vielmehr eine andere Art von Strategie – eine, die *adaptiv* ist, die sich nicht allein durch einen politisch vorgegebenen Zielpunkt definiert, sondern durch Leitplanken, denen sie folgt, ebenso wie durch die Risiken, die einzugehen sie bereit ist, sowie realitätsgerechte Methoden, die sie praxisorientiert einsetzt und wo nötig in iterativen Prozessen korrigiert.

(63) Vor diesem Hintergrund ist nicht zu erwarten, dass es mit einem großen Wurf des Gesetzgebers getan ist und langjährige Versäumnisse „über Nacht" behoben werden können. Es bedarf vielmehr eines lernenden, **wandlungsfähigen Systems**. Der vom Gesetzgeber zur Verfügung gestellte Instrumentenkasten auf dem Weg dahin ist ausreichend gefüllt; von gewissen Adjustierungen und Evaluierungen abgesehen, bedarf es *keiner weiteren Novellen*, um eine praktische Konkordanz zwischen einem beschleunigten Infrastrukturausbau im Interesse eines funktionsfähigen Gemeinwesens und einem wirkungsvollen Umwelt(rechts-)schutz zum Erhalt unserer natürlichen Lebensgrundlagen zu erreichen.

Prof. Dr. Andrea Edenharter

Systemwandel im Umweltrecht? – Beschleunigung im Raumordnungsrecht und Bauplanungsrecht

I. Einführung

(1) Im Zuge des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine und der sich zuspitzenden Klimakrise traten seit 2022 sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene zahlreiche Gesetze in Kraft, die den Ausbau der erneuerbaren Energien beschleunigen sollen. Auf nationaler Ebene kommen Gesetzesänderungen zur Beschleunigung von Infrastrukturvorhaben, zur Stärkung der Landes- und Bündnisverteidigung sowie zur Erleichterung und Beschleunigung der Wohnraumschaffung hinzu.

(2) Beschleunigungsgesetzgebung ist für sich genommen kein neuartiges Phänomen, sondern lässt sich bereits seit den 1970er Jahren beobachten. Vor allem seit den 1990er Jahren ist das Planungsrecht durch verschiedenste Beschleunigungsinitiativen geprägt. Besonderes Kennzeichen der gegenwärtigen Beschleunigungsgesetzgebung ist, dass damit von den bislang strikten, in erster Linie durch die EU vorgegebenen Umweltschutzregelungen abgewichen wird. Dabei vollzieht sich die Beschleunigungsgesetzgebung sowohl auf Unionsebene als auch auf nationaler Ebene. Während der nationale Gesetzgeber bei früheren Beschleunigungsinitiativen primär auf Verfahrensbeschleunigung und Beschneidung des Rechtsschutzes setzte, folgt er heute zunehmend dem Ansatz der EU, die zur Beschleunigung des Ausbaus der erneuerbaren Energien nunmehr auch eine Absenkung der materiellen Anforderungen des Umweltrechts vornimmt.

(3) Maßnahmen wie die Wiederherstellungsverordnung ändern nichts daran, dass durch die Beschleunigungsgesetzgebung der Umweltschutz im engeren Sinn im Raumordnungs- und Bauplanungsrecht seit 2022 so stark beschnitten wurde, dass von einem Systemwandel gesprochen werden muss. Das bis zum Jahr 2022 bestehende Übergewicht der Umweltschutzvorgaben gegenüber konkurrierenden Belangen wurde beseitigt und stattdessen ins Gegenteil verkehrt. Dies betrifft insbesondere den Konflikt zwischen Umwelt- und Klimaschutz, aber auch das Verhältnis von Umweltschutz und Wohnraumversorgung.

II. Umweltbezogene Vorgaben des Raumordnungs- und Bauplanungsrechts

(4) Die wesentlichen unionsrechtlichen umweltbezogenen Leitlinien für das Planungsrecht ergeben sich aus der UVP-RL und der SUP-RL. Während die UVP-RL die konkrete Vorhabenzulassung betrifft, bezieht sich die SUP-RL auf die Planebene. Primärrechtlich abgesichert ist der Umweltschutz in Art. 191 AEUV und Art. 37 GRC.

(5) Auf nationaler Ebene sind umweltrechtliche Anforderungen an zahlreichen Stellen in das Raumordnungs- und Bauplanungsrecht integriert. Konkret gilt dies etwa für § 1 Abs. 5 und 6 BauGB, § 1a BauGB, § 2 Abs. 4 BauGB, aber auch für § 5 Abs. 2 BauGB, § 9 Abs. 1 BauGB und § 35 BauGB. Im Raumordnungsrecht finden sich umweltbezogene Vorgaben vor allem in § 1 Abs. 2 ROG, § 2 Abs. 2 ROG und § 8 ROG, aber auch in § 13 und § 17 ROG. Durch derartige Vorgaben werden Raumordnungsrecht und Bauplanungsrecht zu einem Instrument der gesamträumlichen Umweltplanung. Verfassungsrechtlich abgesichert ist der Umweltschutz in Deutschland in Art. 20a GG.

III. Auswirkungen der Beschleunigungsgesetzgebung auf umweltbezogene Vorgaben

1. Ausbau erneuerbarer Energien

(6) Die Abwägungsdirektive des § 2 S. 1 EEG, wonach die Errichtung und der Betrieb von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien im überragenden öffentlichen Interesse liegt, bewirkt, dass konkurrierende Umweltschutzaspekte wie der Artenschutz im Rahmen der Abwägung leichter zurücktreten müssen. § 2 S. 2 EEG geht als Gewichtungsvorgabe zu Gunsten erneuerbarer Energien noch darüber hinaus, mit der Folge, dass es einer besonderen Begründung bedarf, wenn konkurrierende Umweltschutzbelange im Rahmen von Ermessens- oder Abwägungsentscheidungen ausnahmsweise überwiegen sol-

len. Unionsrechtlich ist das überragende öffentliche Interesse der erneuerbaren Energien im Verhältnis zu bestimmten Umweltbelangen in Art. 16f S. 1 RED III-RL verankert.

(7) Auf unionaler Ebene werden die Umweltprüfungen beim Ausbau erneuerbarer Energien durch die EU-Notfallverordnung und die RED III-RL stark beschnitten. Bereits die Notfallverordnung ermöglichte es den Mitgliedstaaten, bei Projekten im Bereich der erneuerbaren Energien von den Vorgaben des Artenschutzes und der Verpflichtung zur Durchführung einer UVP zu befreien, wenn die Vorhaben in einem für sie auf Grundlage einer SUP planerisch ausgewiesenen Gebiet durchgeführt werden.

(8) Die RED III-RL verstetigt die Beschleunigungsregelungen für den Ausbau erneuerbarer Energien. Durch Art. 15c RED III-RL werden Beschleunigungsgebiete für erneuerbare Energien eingeführt. Diese sind nach Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 S. 3 lit. a) RED III-RL in Gebieten auszuweisen, in denen die vorgesehenen Projekte voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen haben. Natura 2000-Gebiete, Hauptvogelzugrouten und andere besonders geschützte Gebiete sind dabei auszusparen. Nach Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 lit. b) RED III-RL sind schon auf Planebene geeignete Regeln für wirksame Minderungsmaßnahmen festzulegen, welche die Einhaltung der Vorgaben der FFH-, Vogelschutz- und Wasserrahmen-RL sicherstellen sollen. Nach Art. 15c Abs. 2 RED III-RL sind die Pläne zudem einer SUP und ggf. einer FFH-Verträglichkeitsprüfung zu unterziehen.

(9) Auf Zulassungsebene entfällt für Vorhaben in Beschleunigungsgebieten nach Art. 16a Abs. 3 UAbs. 1 und 2 RED III-RL die UVP-Pflicht und die Pflicht zur Durchführung einer Natura 2000-Prüfung, wenn die in dem Plan vorgesehenen Minderungsmaßnahmen vorgenommen wurden. Stattdessen ist nach Art. 16a Abs. 4 UAbs. 1 RED III-RL lediglich ein Screening durchzuführen, in dem festgestellt werden soll, ob das Projekt angesichts der ökologischen Sensibilität der geografischen Gebiete, in denen es sich befindet, höchstwahrscheinlich erhebliche unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen haben wird, die bei der SUP nicht erfasst wurden. Werden keine derartigen Auswirkungen festgestellt, gilt das Projekt nach Art. 16a Abs. 5 UAbs. 1 S. 1 RED III-RL ohne weitere Behördenentscheidung als unter Umweltgesichtspunkten genehmigt. Die Mitgliedstaaten können nach Art. 16a Abs. 5 UAbs. 2 RED III-RL sogar für den Fall, dass das Screening entsprechende Auswirkungen feststellt, für Windenergie- und Photovoltaikprojekte aus Gründen der Beschleunigung von dem ansonsten vorgesehenen Wiederaufleben der UVP-Pflicht absehen und stattdessen angemessene Minderungs- oder Ausgleichsmaßnahmen anordnen. Sind solche nicht verfügbar, kann subsidiär eine Geldzahlung in Artenschutzprogramme angeordnet werden.

(10) Durch die „Hochzonung" der Ermittlung und Bewertung von Umweltauswirkungen auf die Planebene besteht die Gefahr, dass Umweltauswirkungen übersehen werden, nachdem die SUP im Vergleich zur UVP die grobmaschigere Prüfung ist. Das in der RED III-RL vorgesehene Screening stellt insoweit nur ein schwaches Korrektiv dar. Zudem ermöglicht es die RED III-RL den Betreibern, sich unter bestimmten Voraussetzungen durch Geldzahlung in ein Artenschutzprogramm von Umweltschutzvorgaben „freizukaufen". Ein Verstoß gegen Primärrecht, insbesondere Art. 191 AEUV, liegt indes nicht vor.

(11) Auf nationaler Ebene fand für die Windenergie an Land bereits durch das Wind-an-Land-Gesetz ein Systemwechsel von der Negativplanung hin zur Positivplanung statt, der u.a. in § 249 Abs. 1 BauGB zum Ausdruck kommt. Zudem sollte eine Beschleunigung des Windenergieausbaus insbesondere durch den Wegfall von UVP und Artenschutzprüfung erreicht werden.

(12) Die Vorgaben der RED III-RL werden u.a. in § 6b WindBG, § 249c BauGB und § 28 ROG umgesetzt. Flächen für Windenergie sind nach den Vorgaben des WindBG als Vorranggebiete oder vergleichbare Gebiete und zusätzlich als Beschleunigungsgebiete auszuweisen, soweit sie nicht in bestimmten Gebieten wie Natura 2000-Gebieten oder Europäischen Vogelschutzgebieten liegen. Minderungsmaßnahmen sind auf Grundlage der § 28 ROG bzw. § 249c BauGB darzustellen. In Beschleunigungsgebieten entfällt im immissionsschutzrechtlichen Zulassungsverfahren für Windenergieanlagen an Land nach § 6b Abs. 2 WindBG die UVP, die Natura 2000-Prüfung, die artenschutzrechtliche Prüfung sowie die Prüfung nach § 27 WHG, was eine erhebliche Reduzierung der Umweltschutzanforderungen impliziert.

(13) Darüber hinaus hat Deutschland in § 6b Abs. 6 WindBG von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, auch bei der Feststellung eindeutiger Nachweise von unvorhergesehenen nachteiligen Umweltauswirkungen im Screening von einer UVP-Pflicht abzusehen. Stattdessen wird eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt und es werden Minderungs- bzw. Ausgleichsmöglichkeiten angeordnet. Stehen solche nicht zur Verfügung, ist eine Geldzahlung in das nationale

Artenhilfsprogramm nach § 45d BNatSchG zu leisten.

(14) Das Screening im Zulassungsverfahren ist nach § 6b Abs. 3 WindBG nur auf Grundlage vorhandener Daten durchzuführen, wobei die Frist 45 Tage ab Eingang der vollständigen Unterlagen beträgt, was eine sorgfältige Prüfung erschwert. Der Anlagenbetreiber ist nicht verpflichtet, Kartierungen vorzulegen. Es dürfen nur Daten berücksichtigt werden, die eine ausreichende räumliche Genauigkeit zur Anordnung von Maßnahmen aufweisen und zum Zeitpunkt der Entscheidung über den Zulassungsantrag in der Regel nicht älter als fünf Jahre sind, was den Pool an brauchbaren Daten weiter einschränkt. Zudem ist die Datenlage zu vielen Artenvorkommen in Deutschland ohnehin schlecht. Nach § 6b Abs. 7 S. 1 WindBG ist für den Fall, dass keine Daten vorhanden sind, auf deren Grundlage Minderungs- oder Ausgleichsmaßnahmen angeordnet werden können, eine Geldzahlung in das nationale Artenhilfsprogramm zu leisten. Daher wird in vielen Fällen schon auf Grund fehlender Daten ein „Freikaufen“ zu Lasten des Umweltschutzes stattfinden.

(15) Die Bewirtschaftung der Geldzahlungen erfolgt auf Grundlage der Richtlinie zur Förderung von Projekten im Rahmen des Nationalen Artenhilfsprogramms vom 19.02.2026. Für die Bewilligung wurde ein zweistufiges Verfahren geschaffen, wodurch zwar einerseits großflächige Umweltschutzmaßnahmen ermöglicht werden, gleichzeitig aber nur von den durch die Windenergie betroffenen Gebieten örtlich entkoppelte Schutzmaßnahmen erfolgen.

2. „Bau-Turbo“ zur Beschleunigung des Wohnungsbaus und zur Wohnraumsicherung

(16) § 246e BauGB als „Bau-Turbo“ im engeren Sinn ermöglicht bei der Errichtung, Erweiterung, Änderung oder Erneuerung von Wohnzwecken dienenden Gebäuden mit Zustimmung der Gemeinde die Abweichung von sämtlichen Vorschriften des BauGB und der auf Grundlage des BauGB erlassenen Vorschriften, wenn die Abweichung unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist.

(17) Die bis zum Ablauf des 31.12.2030 befristete, gleichsam als „Experimentierklausel“ ausgestaltete Vorschrift zielt auf die Beschleunigung des Wohnungsbaus und ermöglicht die Errichtung von Wohngebäuden ohne Aufstellung eines Bebauungsplans, auch im Außenbereich, sofern die dortigen Flächen im räumlichen Zusammenhang mit Flächen stehen, die nach § 30 Abs. 1, Abs. 2 oder § 34 BauGB zu beurteilen sind. Dadurch wird der Grundsatz der Planmäßigkeit untergraben. Zudem wird die Klärung von Konflikten mit konkurrierenden Nutzungen von der Planebene auf die Genehmigungsebene verlagert. Durch die aus der Vorschrift resultierende Beanspruchung des Außenbereichs geraten Umweltbelange zusätzlich unter Druck. Dies gilt umso mehr, als die Hürden des § 35 Abs. 2 BauGB für nichtprivilegierte Vorhaben im Außenbereich ansonsten wesentlich höher wären.

(18) § 246e Abs. 1 S. 2 BauGB sieht vor, dass für den Fall, dass eine Abweichung für Vorhaben im Außenbereich oder eine Abweichung von Bebauungsplänen nach überschlägiger Prüfung voraussichtlich zusätzliche erhebliche Umweltauswirkungen hat, eine SUP durchzuführen ist. Dadurch soll der Entscheidung des BVerwG zu § 13b BauGB a.F. v. 28.09.2023 Rechnung getragen werden, in der das BVerwG einen funktionalen Planbe-griff zu Grunde legte. Zudem soll eine etwaige Unionsrechtswidrigkeit des § 246e BauGB verhindert werden, die darin bestehen könnte, dass der Verzicht auf die Aufstellung von Bebauungsplänen als Umgehung von Art. 1 SUP-RL zu werten ist. Allerdings sollen im Rahmen des Screenings nur die zusätzlichen Umweltauswirkungen durch die Anwendung des § 246e BauGB berücksichtigt werden. Etwas abgemildert werden die Folgen des § 246e BauGB dadurch, dass das Ergebnis der SUP bei der Vereinbarkeit mit öffentlichen Belangen zu berücksichtigen ist.

(19) Die Pflicht zur Durchführung einer SUP im Rahmen des § 246e BauGB ist systemwidrig, da das BauGB nur die eigene Kategorie der Umweltprüfung kennt, nicht aber die SUP oder UVP. Zudem passt das Instrument der SUP, das auf Pläne zugeschnitten ist, nicht aber auf die Zulassung von Vorhaben. Der Gesetzgeber hat diese Systemwidrig-keit indes in Kauf genommen.

(20) Bei der Anwendung von § 246e BauGB im Außenbereich bleiben die naturschutzrechtlichen Eingriffsregelungen nach § 18 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 S. 1 BNatSchG nach § 246e Abs. 3 S. 2 BauGB anwendbar. Dies gilt jedoch nicht für den Anwendung des „Bau-Turbos“ im Innenbereich, was mit Art. 8 der Wiederherstellungsverordnung kaum zu vereinbaren sein dürfte.

(21) Die Anwendung von § 246e BauGB ist an die Zustimmung der Gemeinde nach § 36a BauGB geknüpft, der zwar primär die kommunale Planungshoheit schützt, aber mittelbar auch Umweltbelangen dienen kann, wenn diese als Planungsleitlinien nach § 1 Abs. 6 BauGB zu den Vorstellungen der Gemeinde von der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung gehören. In-

des erschwert die Zustimmungsfiktion des § 36a Abs. 1 S. 4 BauGB eine Berücksichtigung von Umweltbelangen durch die Gemeinde.

3. BauGB-„Upgrade“

(22) § 1 Abs. 7a BauGB-E dient ebenfalls der Beschleunigung der Wohnraumschaffung. Die Norm bestimmt für den Fall, dass in einem nach § 201a BauGB bestimmten Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt in einem Bebauungsplan ein zumindest auch dem Wohnen dienendes Baugebiet festgesetzt wird, dass die in dem Bebauungsplan vorgesehene Wohnbebauung im überragenden öffentlichen Interesse liegt und als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Abwägungen eingebracht werden soll. Es handelt sich hierbei um eine Abwägungs- und Gewichtungsvorgabe, die eine Regelvermutung für einen absoluten Gewichtungsvorrang der Wohnraumschaffung bewirkt. Dies wiederum hat zur Folge, dass Umweltschutzbelange im Verhältnis zur Wohnraumschaffung bei Abwägungs- und Ermessensentscheidungen regelmäßig zurücktreten müssen. Unionsrechtlich ist die Vorschrift insoweit problematisch, als bislang keine flankierende unionsrechtliche Aufwertung des Wohnungsbaus vorliegt.

(23) Allerdings rechtfertigt § 1 Abs. 7a BauGB-E vor dem Hintergrund des Unionsrechts keine Abweichungen oder Ausnahmen von artenschutzrechtlichen Verboten, so dass insoweit keine Beschleunigung auf Kosten des Umweltrechts stattfindet. Darüber hinaus stellt § 35 Abs. 2 S. 2 BauGB-E klar, dass ein gesetzlich angeordnetes überragendes öffentliches Interesse auf im Außenbereich nicht privilegierte Vorhaben nicht anzu-wenden ist. Dementsprechend führt § 1 Abs. 7a BauGB-E für sich genommen nicht zu einer privilegierten Zulassung von Wohnbebauung im Außenbereich.

(24) § 1a Abs. 3 S. 6 BauGB-E ergänzt die Ausgleichsregelungen des § 1a Abs. 3 BauGB für Eingriffe in Natur und Landschaft um eine zusätzliche Kompensationsmöglichkeit. So ist nach § 1a Abs. 3 S. 6 i.V.m. § 135d BauGB-E bei nicht vermeidbaren und auch nicht anderweitig ausgleichbaren, in einem Bebauungsplan vorgesehenen voraussichtlichen Eingriffen in Natur und Landschaft ein Ersatz in Geld zu leisten. Folge der Regelung ist die Möglichkeit des „Sich-Freikaufens“ von Umweltschutzanforderungen. Zudem verhindert die Regelung einen Ausgleich vor Ort, wo die Umweltauswirkungen stattfinden.

(25) Eine Beschleunigung auf Kosten des Außenbereichs und dementsprechend von Umweltbelangen bewirkt das neuartige Konzept der einstufigen Planung nach § 5 Abs. 5 BauGB-E. Nach dieser Vorschrift kann die Gemeinde für Vorhaben, die weder Nutzungen dienen, die üblicherweise nur innerhalb der Siedlungsbereiche ausgeübt werden, noch nach § 35 Abs. 1 BauGB privilegiert sind, im Außenbereich Sonderbauflächen darstellen, in denen Darstellungen zur Art der baulichen Nutzung die Wirkungen nach § 35 Abs. 1a BauGB-E zukommen. Nach § 35 Abs. 1a BauGB-E ist ein Vorhaben im Außenbereich auch zulässig, wenn es den Darstellungen des Flächennutzungsplans nach § 5 Abs. 5 S. 1 BauGB-E entspricht, öffentliche Belange nicht entgegenstehen und die ausreichende Erschließung gesichert ist.

(26) Die Gemeinde kann auf Grundlage dieser Vorschriften im Außenbereich mit einem einzigen Planungsakt Flächen ausweisen, auf denen ohne zusätzlichen Bebauungsplan entsprechende Vorhaben zugelassen werden können. Konkret gilt dies nach § 35 Abs. 5 S. 3 BauGB-E insbesondere für die Errichtung von Transformationsvorhaben im Bereich der erneuerbaren Energien und der Elektromobilität sowie von Rechenzentren. Derartige Nutzungen können freilich mit Umweltbelangen in Konflikt geraten.

(27) Durch die Erhöhung der Schwellenwerte in § 13a Abs. 1 BauGB kommt es zu einer Ausweitung des Anwendungsbereichs des beschleunigten Verfahrens im Innenbereich, verbunden mit einer Zurückdrängung von Umweltprüfung, Öffentlichkeitsbeteiligung und Eingriffsausgleich. Dies kann mit den Vorgaben aus Art. 8 der Wiederherstellungsverordnung kollidieren.

4. Sonstige Infrastrukturvorhaben

(28) Nach dem durch das Infrastruktur-Zukunftsgesetz neu eingefügten § 16 Abs. 2 S. 3 ROG entfällt aus Gründen der Beschleunigung für bestimmte Infrastrukturvorhaben künftig die Raumverträglichkeitsprüfung. Im Hinblick auf Umweltbelange ist dies insofern von Bedeutung, als im Rahmen der Raumverträglichkeitsprüfung nach § 15 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 ROG eine überschlägige Prüfung der Auswirkungen des Vorhabens auf die Schutzgüter nach § 2 Abs. 1 UVPG stattfindet.

(29) § 4 S. 1 des Gesetzentwurfs für ein Bundeswehr-Infrastrukturbeschleunigungsgesetz sieht vor, dass der Bau und Betrieb von Anlagen für Zwecke der Bundeswehr oder der verbündeten Streitkräfte im überragenden öffentlichen Interesse liegen und der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland dienen. Durch diese Abwägungsdirektive werden die entsprechenden Belange im

Raumordnungs- und Bauplanungsrecht im Verhältnis zum Umweltschutz jedenfalls gestärkt.

IV. Prozessuale Komponente: Einschränkung des Verbandsklagerechts

(30) Verbandsklagen gegen die Genehmigung von Windenergieanlagen an Land sind mangels UVP-Pflicht nicht mehr nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG zulässig. Einschlägig ist nur noch § 1 Abs. 1 Nr. 2 UmwRG. Zudem soll nach § 1 Abs. 1 Nr. 6 UmwRG-E eine Verbandsklage zulässig sein bei Entscheidungen über die Zulassung von Windenergieanlagen an Land, die in einem Beschleunigungsgebiet liegen, wenn bei Feststellung nachteiliger Umweltauswirkungen im Screening nach § 6b Abs. 6 S. 1 und 2 WindBG eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt wird. Damit wird Art. 9 Abs. 2 AK Rechnung getragen.

(31) Raumordnungspläne, die Flächen für die Windenergie ausweisen, unterfallen nach § 48 S. 2 UVPG nicht § 1 Abs. 1 Nr. 4 UmwRG, so dass gegen die Ausweisung von Vorranggebieten für die Windenergie eine Verbandsklage unzulässig ist. Problematisch ist indes, dass infolge der „Hochzonung“ auf die Planebene dort die wesentlichen Vorentscheidungen getroffen werden und Verbandsrechtsschutz dagegen gerade ausgeschlossen ist. Die Vereinbarkeit des § 48 S. 2 UVPG mit Art. 9 Abs. 3 AK ist zumindest fraglich, wobei gegebenenfalls eine Auslegung von § 48 S. 2 UVPG und § 1 Abs. 1 UmwRG im Lichte von Art. 9 Abs. 3 AK vorzunehmen ist. Allerdings dürfte sich die Problematik durch die Einfügung von § 1 Abs. 1 Nr. 6 UmwRG-E etwas entschärfen.

(32) Im Fall der Zulassung von Wohnbauvorhaben auf Grundlage von § 246e BauGB ist eine Verbandsklage statthaft, da es sich insoweit um einen Verwaltungsakt i.S.v. § 1 Abs. 1 Nr. 5 UmwRG handelt. Insoweit kommt es zu keiner Einschränkung des Verbandsrechtsschutzes.

V. Gegenläufige Tendenzen?

(33) Mit der Wiederherstellungsverordnung zielt die EU darauf ab, den in den bisherigen Naturschutz-Richtlinien wie der FFH-RL und der Vogelschutz-RL verfolgten Kurs eines flächenbezogenen Naturschutzes um Instrumente zur aktiven Wiederherstellung bereits verloren gegangener Natur auch außerhalb ausgewiesener Schutzgebiete zu ergänzen. Die Wiederherstellungsverordnung ist grundsätzlich unmittelbar und direkt anwendbar, bedarf jedoch teilweise der Konkretisierung. Diese soll insbesondere mit Hilfe der nationalen Wiederherstellungspläne nach Art. 14 der Verordnung erfolgen. Insgesamt erscheint die Effektivität derartiger Politikplanung fraglich.

(34) Die Implementierung der Wiederherstellungsverordnung ins Baurecht erfolgt durch §§ 135d und 135e BauGB-E. § 135d BauGB-E regelt die Zahlung von Ersatzgeld als Kompensationsmaßnahme im Rahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung des § 1a BauGB.

(35) Nach § 135e Abs. 1 BauGB-E kann die Gemeinde für städtische Ökosystemgebiete im Sinne des Artikels 8 der Wiederherstellungsverordnung oder für Teile davon in einer Satzung ergänzende Vorgaben für die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke treffen, um Grünflächen und Baumüberschirmung zu sichern oder ihren Anteil an der Fläche des städtischen Ökosystemgebiets zu vergrößern. Angesichts des Ziels des Gesetzgebers, die Wohnraumschaffung zu beschleunigen, ist allerdings fraglich, ob sich der Ansatz der Wiederherstellungsverordnung im nationalen Planungsrecht durchsetzen kann.

(36) Der Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Natürlichen Infrastruktur und zur Fortentwicklung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (NATIF) bezweckt die Erleichterung und Beschleunigung der Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen im Bereich der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung insbesondere für wichtige bauliche Infrastrukturvorhaben. Nach § 1 Abs. 1a S. 1 1. HS. BNatSchG-E liegen der Schutz von Nationalparken, Naturschutzgebieten, Kernzonen von Biosphärenreservaten und natürlichen nicht entwässerten Mooren sowie die Wiedervernässung von Moorböden im überragenden öffentlichen Interesse. Dies gilt nach § 1 Abs. 1a S. 1 2. HS und S. 2 BNatSchG-E allerdings gerade nicht gegenüber Belangen der Landes- und Bündnisverteidigung sowie gegenüber erneuerbaren Energien nach § 2 EEG, der Wohnraumschaffung nach § 1 Abs. 7a BauGB-E und zahlreichen weiteren Infrastrukturvorhaben. Dementsprechend ist der Schutz der Natur insoweit eher symbolisch.

(37) Nach § 15 Abs. 6b S. 4 BNatSchG-E können Verursacher von Eingriffen künftig zwischen Realkompensation und Kompensation in Geld wählen. Auch hierdurch kommt es wieder zur Möglichkeit des „Sich-Freikaufens“ von Naturschutzanforderungen.

VI. Systematisierung und Bewertung der Beschleunigungsmaßnahmen

(38) Teil der jüngsten Beschleunigungsgesetze sind verfahrensrechtliche Maßnahmen wie die Reduzierung oder Streichung von Beteiligungsrechten sowie die Einführung von Genehmigungs- und Zustimmungsfiktionen. Dadurch kann die Geltendmachung von Umweltschutzbelangen erschwert werden. Die Beschleunigungsinitiativen aus der Vergangenheit zeigen jedoch, dass allein durch die Verfahrensbeschleunigung Umweltaspekte nicht verdrängt werden.

(39) Durch die Absenkung der materiell-rechtlichen Umweltschutzanforderungen, etwa die Reduzierung der habitat- und artenschutzrechtlichen Anforderungen im Bereich des Ausbaus erneuerbarer Energien, wird die Bedeutung von Umweltbelangen stark zurückgefahren. Dieses Instrument bedingt bereits für sich genommen einen Systemwandel.

(40) Die jüngst initiierten Beschleunigungsgesetze sehen eine Abkehr vom Grundsatz der Realkompensation vor und ermöglichen stattdessen ein „Sich-Freikaufen“ von Umweltschutzvorgaben durch Geldzahlung in Artenschutzprogramme. Finanzkräftige Vorhabenträger profitieren von diesem Instrument, das den Systemwandel verstärkt. Es bleibt abzuwarten, ob die in Artenschutzprogramme investierten Mittel ihr Ziel tatsächlich erreichen, nachdem die Verfügbarkeit geeigneter Flächen begrenzt ist.

(41) Die aktuellen Beschleunigungsgesetze zeichnen sich ferner dadurch aus, dass sie eine ganze Reihe an Belangen als von überragendem öffentlichen Interesse einstufen. Zwar soll der Umweltschutz ebenfalls als Belang von überragendem öffentlichem Interesse klassifiziert werden, dies gilt aber gerade nicht im Verhältnis zu zentralen anderen hervorgehobenen öffentlichen Belangen. Auf diese Weise werden Abwägungs- und Ermessensentscheidungen zu Lasten von Umweltbelangen vorgeprägt.

(42) Im Bereich des Ausbaus erneuerbarer Energien wird zu Beschleunigungszwecken das Verbandsklagerecht beschnitten. Gegebenenfalls ist durch eine weite Auslegung von § 1 Abs. 1 UmwRG die Vereinbarkeit mit Art. 9 Abs. 3 AK sicherzustellen.

(43) Im Zuge der Beschleunigungsgesetzgebung kommt es zu Verschiebungen bei den Entscheidungsebenen. Während beim Ausbau erneuerbarer Energien eine „Hochzonung“ auf die Planebene stattfindet, werden bei § 246e BauGB die Entscheidungen von der Planebene auf die Genehmigungsebene verschoben. Eine solche Verschiebung auf die Genehmigungsebene findet auch bei der einstufigen Planung im Außenbereich statt. Zwar sind die Tendenzen gegensätzlich, in beiden Fällen der Verschiebung der Entscheidungsebenen sollen jedoch tatsächlich oder vermeintlich blockierende Umweltschutzanforderungen beseitigt werden.

VII. Fazit und Ausblick

(44) Der Effekt der Beschleunigungsmaßnahmen bleibt abzuwarten und sollte Gegenstand von Evaluierungsprozessen sein. Entsprechendes gilt für die Auswirkungen der Beschleunigungsgesetzgebung auf die Umwelt. Es muss sichergestellt werden, dass der zu Lasten der Umwelt herbeigeführte Systemwandel den konkurrierenden Belangen tatsächlich zugute kommt.

(45) Vor etwaigen neuen Beschleunigungsmaßnahmen sollte eine Konsolidierung der rechtlichen Rahmenbedingungen angestrebt werden, um die für den Gesetzesvollzug zuständigen Behörden nicht zu überfordern. Beschleunigungsgesetzgebung auf Kosten von Umweltbelangen ist nicht grenzenlos möglich, ohne dass sich daraus gravierende Auswirkungen auf das menschliche Leben ergeben.

Prof. Dr. Hannah Ruschemeier

Einsatzbereiche von KI im Umwelt- und Planungsrecht

I. Künstliche Intelligenz, Recht und Narrative

(1) KI lässt sich aus rechtlicher Sicht nur sinnvoll analysieren, wenn die sozio-technische Komponente dieser Entwicklung berücksichtigt wird. Dies gilt für populäre große Sprachmodelle mit Verbraucher:innen als Endnutzer:innen genauso wie für spezialisierte Modelle. KI auf technische Parameter wie Prozessorleistung oder Benchmarks zu reduzieren, blendet ökonomische, politische und gesellschaftliche Faktoren aus, die normativ zu bewältigen sind. KI-Systeme sind auf menschlich erzeugte oder kuratierte Daten angewiesen und funktionieren – wie Recht – nur im Kontext. Daraus ergibt sich ein Zusammenspiel zwischen Infrastrukturen, Prozessen, Personen, Zielen und Kultur.

(2) Die (rechts-)politische Debatte um KI ist von simplifizierenden Narrativen und Extremen geprägt. Durch die Gleichsetzung von KI mit einem schematischen Innovationsbegriff, der suggeriert, dass stets alle von "Innovation" profitieren, hat sich ein Narrativ entwickelt, das erfolgreich gegen Regulierung und für einen flächendeckenden KI-Einsatz in Stellung gebracht wird. Nach dieser Erzählung liefert KI zudem stets selbst ihre Rechtfertigung: KI-Einsatz ist Innovation. Strukturelle Veränderungen wie epistemische Verschiebungen, Diskriminierungen, die Erosion von Autonomie und Souveränität sowie Machtkonzentrationen sind viel schwieriger sichtbar zu machen als die tech-solutionistischen Versprechen, dass KI immer besser werde. Zugleich helfen drastische Warnungen vor existenziellen Risiken oder dystopischen Zukunftsszenarien nicht dabei, aktuell relevante Chancen und Gefahren durch KI zu erfassen.

(3) KI-Einsatz und gebotene Regulierung sind rechtsstaatliche Machtfragen. Große KI-Systeme und Modelle sind datenintensive Technologien und manifestieren eine Form von Datenmacht. Datenmacht ist eine Manifestation informationeller Machtasymmetrie, die sich aus beteiligten Akteuren, Marktbeherrschung und Wissensproduktion speist. Skalierende KI-Modelle in Verbindung mit einer opaken Funktionsweise führen zu erheblicher Steuerungsmacht für die sie entwickelnden und nutzenden Institutionen.

(4) Die rechtsstaatlichen Anforderungen an einen KI-Einsatz im öffentlichen Sektor lassen sich aus Gewaltenteilung, Gesetzesbindung und Verfahrensgarantien ableiten. Jede Form staatlicher Machtausübung muss nach Maßgabe rechtlicher Vorgaben erfolgen, vorhersehbar und rekonstruierbar sein. Zur Rechtsstaatlichkeit gehört zudem, den Einsatz von KI-Systemen mit einer klaren Verantwortungszuweisung und korrespondierenden Haftungsregeln normativ zu flankieren.

(5) Bisher fehlt es an verbindlichen, einheitlichen Qualitätssicherungsstandards für den konkreten KI-Einsatz im staatlichen Bereich. Neben den Anforderungen der DSGVO für die Verarbeitung personenbezogener Daten schafft die KI-Verordnung als erste Verordnung mit dem Rechtsgegenstand KI-Systeme und Modelle neue Vorgaben. Aus dem risikobasierten Ansatz der KI-VO folgen abgestufte Pflichten für unterschiedliche Klassen von KI-Systemen. Dazu gehören bspw. Dokumentations- und Aufzeichnungspflichten, menschliche Aufsicht und Anforderungen an Robustheit und Cybersicherheit.

(6) Zwischen den politischen Zielvorgaben und der praktischen Umsetzung in der Verwaltung besteht bisher noch eine große Diskrepanz. Als größte Hindernisse werden die föderale Aufgabenverteilung, Personal- und Fachkräftemangel sowie fehlende passende Infrastrukturen genannt. Oft gezogene Vergleiche zu kleineren Staaten wie Estland sind schon aufgrund der Bevölkerungsanzahl in Deutschland wenig erkenntnisreich. In Bezug auf den Einsatz von KI-Systemen ist offen, wie viele Ziele bereits durch einfache Automatisierung erreicht werden könnten. Es bestehen bisher keine einheitlichen Standards für die Feststellung eines KI-Bedarfs.

(7) Das Ziel der digitalen Souveränität, also der Reduzierung von Abhängigkeiten von nicht-europäischen Digitalprodukten, sollte nicht nur im Bereich der Verarbeitung personenbezogener Daten, sondern hinsichtlich sämtlicher digitaler Infrastrukturen verfolgt werden. Souve-

ränität bezieht sich in diesem Kontext auch auf Datenflüsse und inhaltliche Entscheidungsmodalitäten. Dies konfligiert in vielen Stellen mit proprietären KI-Systemen. Im öffentlichen Bereich auf Open-Source-Modelle zu setzen und eine Plattformabhängigkeit zu reduzieren, ist erstrebenswert.

(8) Die Abgrenzung von KI in der Legaldefinition der KI-VO, Art. 3 Nr. 1,[1] von anderen datenintensiven Systemen eignet sich nicht in allen Fällen, um aus grundrechtlicher und rechtsstaatlicher Perspektive eine Risikoabstufung vorzunehmen. Systeme, die nicht KI-basiert sind, können insbesondere im Verhältnis zwischen Bürger:innen und Staat ähnliche Herausforderungen darstellen wie KI-Systeme. Welche genauen Anforderungen bspw. Begründungen von Entscheidungen datenintensiver Technologien erfüllen müssen, um verständlich zu sein und Akzeptanz zu fördern, ist offen.

(9) Die rechtliche Dichotomie zwischen risikoreichen vollautomatisierten und daher besonders regulierungsbedürftigen Entscheidungen und dem Einsatz entscheidungsunterstützender Systeme ist überholt. Das verhaltenspsychologisch gut dokumentierte Phänomen des Automation Bias beschreibt die menschliche Tendenz, übermäßig maschinellen Entscheidungsvorschlägen zu vertrauen und diese schlicht zu übernehmen, ohne eine eigene Bewertung vorzunehmen. Die rechtliche Risikoeinschätzung eines hohen Risikos vollautomatisierter Entscheidungsprozesse (z.B. in Art. 22 DSGVO) und des „Humans in the Loop" als funktionierender Qualitätssicherungsmechanismus ist so nicht tragfähig. Insbesondere wenn KI-Systeme mit der expliziten Erwartung der Prozessbeschleunigung eingesetzt werden, die Kontrolle aber nicht institutionell eingebettet und individuell überprüft wird, werden KI-Vorschläge zunehmend ohne Prüfung übernommen. Diskutiert wird deshalb, Mensch-Maschine-Entscheidungssysteme anders zu designen: anstatt auf KI-generierte Vorschläge reagieren zu müssen, sollen Menschen KI-Feedback zu ihren Entscheidungen erhalten.

(10) Die unstrukturierte Nutzung von LLMs und damit einhergehende Simulation menschlicher Sprache als KI-Output verstärkt die Problematik des Automation Bias. Viele Modelle, die Endverbraucher:innen nutzen, generieren Output, der ihren Nutzer:innen schmeichelt oder sie bestätigt. Zudem klingen die Outputs eloquent und selbstsicher, was es Nutzer:innen weiter erschwert, sie kritisch zu hinterfragen bzw. falsche Antworten zu erkennen. „Halluzinationen", die umgangssprachliche Bezeichnung der Erzeugung faktisch unzutreffender, aber sprachlich kohärenter Inhalte, sind ein strukturelles Merkmal probabilistischer Sprachmodelle und keine behebbare Fehlfunktion.

(11) Die KI-VO formuliert erstmals rechtliche Anforderungen an die menschliche Aufsicht. Art. 14 Abs. 4 KI-VO normiert, dass die natürlichen Personen, denen die Aufsicht über KI-Systeme übertragen wurde, sich den Risiken des Automation Bias bewusst bleiben müssen. Darin liegt eine faktisch nicht vollziehbare rechtliche Verpflichtung auf eine innere Tatsache, die sich allenfalls durch Verfahrensschritte und Dokumentationen abbilden lässt.

(12) Wissensstrukturierung und Verarbeitung durch KI-Systeme führen zu einem epistemischen Wandel staatlicher Entscheidungslogiken und -strukturen. KI-Systeme sind outputbezogen, da ihre inneren Entscheidungslogiken nicht erkennbar oder nachvollziehbar sind. KI-Systeme beruhen nicht auf einem frequentistischen, sondern auf einem Bayes'schen Wahrscheinlichkeitsbegriff.

(13) Die Ausgabe eines Vorhersagesystems wird, um das Ziel der Effizienzsteigerung zu erfüllen, als eine Information über einen einzelnen Fall behandelt; ihre sachliche Richtigkeit wird jedoch nicht durch einen begründeten Zusammenhang zwischen den über den Einzelfall vorliegenden Informationen und dem prognostizierten Ergebnis ausgewiesen. Darin liegt eine Diskrepanz zum rechtsstaatlichen Fokus von Rechtsschutz durch Verfahren.

(14) Für eine Abstufung, die sich am Maß der Entscheidungsdelegation orientiert, bietet sich eine dreistufige Typisierung von KI-Systemen an: überwachte Klassifikatoren, LLMs und agentische Systeme. Überwachte Klassifikatoren sind bspw. Scoring-Systeme, denen die Zuordnung eines neuen Falls zu einem festgelegten Schema übertragen wird. Bei LLMs können sowohl der Entscheidungsmaßstab als auch die weitere Ausführung einer darauf aufbauenden Konsequenz delegiert werden. Agentische KI definiert eigenständige Zwischenziele, trifft prozessuale und analytische Entscheidungen und Priorisierungen.

[1] „KI-System" [bezeichnet] ein maschinengestütztes System, das für einen in unterschiedlichem Grade autonomen Betrieb ausgelegt ist und das nach seiner Betriebsaufnahme anpassungsfähig sein kann und das aus den erhaltenen Eingaben für explizite oder implizite Ziele ableitet, wie Ausgaben wie etwa Vorhersagen, Inhalte, Empfehlungen oder Entscheidungen erstellt werden, die physische oder virtuelle Umgebungen beeinflussen können.

II. Anwendungsszenarien und Beispiele aus dem Umwelt- und Planungsrecht

(15) Ein KI-Einsatz im technisch geprägten Umwelt- und Planungsrecht bietet sich in den Bereichen an, in denen es um die Aufbereitung großer Datenmengen geht, wo Verfahrensschritte einen großen formalen Anteil haben und zur Informationsgewinnung sowie zu Planungsprognosen.

(16) Die rechtsstaatliche und Grundrechtsrelevanz ist für jeden Einsatzbereich gesondert zu bestimmen. Die grundrechtliche Gefährdungslage ist insbesondere in Bereichen, in denen es überwiegend nicht um die Verarbeitung personenbezogener Daten geht, wesentlich geringer einzuschätzen als in anderen Massenverfahren, z.B. der Sozialverwaltung.

(17) Das KI-Transparenzregister des Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung listet (Stand August 2026) 402 KI-Systeme von 110 nutzenden Institutionen in der öffentlichen Verwaltung auf. Davon sind allerdings erst 172 Systeme tatsächlich in Betrieb. Für 182 Anwendungen ist ein Nachnutzungspotenzial registriert. Das Umweltbundesamt nutzt mit Abstand zu den anderen Organisationseinheiten die meisten KI-Systeme.

(18) Im KI-Transparenzregister finden sich zudem rudimentäre Angaben zu einer Grundrechtsfolgenabschätzung und einer Nachhaltigkeitsbetrachtung. Dies sind wichtige Schritte in die richtige Richtung, die ausgebaut werden sollten. Jedes KI-System im staatlichen Einsatz sollte einer Grundrechtsfolgenabschätzung über den Anwendungsbereich des Art. 27 KI-VO hinaus unterzogen werden. Bisher erfolgt der Ausweis der Grundrechtsrelevanz sehr grob-schematisch. Kriterien sind betroffene Personen und Personengruppen, Schadensrisiken, menschliche Eingriffsmöglichkeiten und Maßnahmen beim Eintritt von Risiken.

(19) Im Umwelt- und Planungsrecht lassen sich folgende Einsatzfelder von KI systematisieren:

1. Informationsaufbereitung im Rahmen von Beteiligungsverfahren
2. Simulation von Planungsszenarien
3. Umweltmonitoring
4. Plattformbasierte Genehmigungsverfahren

(20) Im für den KI-Einsatz prädestinierten Bereich des Einwendungsmanagements kommt bei Planfeststellungsverfahren für Fernstraßen, Schienenwege und Höchstspannungsleitungen ein System zur automatisierten Erfassung und Klassifizierung von Einwendungen zum Einsatz. Inhaltlich werden dadurch Schlagworte zugeordnet und Formulierungsvorschläge für Erwiderungen erzeugt. Rechtliche Relevanz haben vor allem die Schritte der automatisierten Anonymisierung personenbezogener Daten vor Veröffentlichung und die Entscheidungsvorschläge zur Erwiderung von Einwendungen.

(21) Im Bereich des Umweltrechts kommen bereits seit Längerem KI-Systeme zum Monitoring von geschützten Arten oder zur Kollisionsvermeidung bei Windenergieanlagen zum Einsatz. Zahlreiche weitere Anwendungsfälle sind in der Entwicklung, z.B. zur Bestimmung von Altwäldern in Deutschland, KI-gestütztes Nordseemonitoring oder Grundwasseranalysen.

(22) Der use-case des modularen KI-Systems SPARK des Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung zeigt exemplarisch sowohl die im Umwelt- und Planungsbereich als auch allgemein in Bezug auf KI diskutierten Punkte an einem konkreten Projekt. Das Projekt wurde mit der Aussage beworben, dass die Genehmigungszeiten bei Infrastrukturprojekten halbiert werden sollen. Nachweise dazu stehen bisher noch aus. SPARK ist eine Art containerisierter Orchestrierungsschicht für KI-gestützte Verarbeitungsschritte. Behörden müssen ein Basismodell dann selbst über Schnittstellen einbinden. Der Produktsteckbrief listet auch quelloffene LLMs wie Qwen, gpt-oss und Gemma. Nach Angaben des BMDS orientiert sich das Tool SPARK an den typischen Phasen von Planungs- und Genehmigungsverfahren. Es wandelt Antragsdokumente in das Markdown-Format um, liest relevante Daten aus und verarbeitet diese modular. Darüber hinaus unterstützt SPARK bei der formalen, materiellen und rechtlichen Prüfung und kann erste Bescheidentwürfe erstellen. Die datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit verbleibt bei den einsetzenden Behörden.

Anwendungsbereiche sollen Wasserstoffkernnetzverfahren und BImSchG-Anträge sein. Die bisherige Analyse des offenen Quellcodes zeigte allerdings, dass es sich zwar um aufeinander aufbauende LLM-Schritte handelt, jedoch nicht um ein multi-agentisches System, wobei diverse Qualitätsprobleme bestehen. Für rechtliche Bewertungsvorschläge werden bisher vier Schritte verwendet. Bezugnahme auf aktuelle Rechtsprechungsentwicklungen und eine Aktualisierung des Normbestands sind für diese Funktion essentiell. Die kritische Auswertung des Open-Source-Codes zeigt, wie wichtig diese Offenlegung für eine praxisorientierte Weiterentwicklung ist.

(23) Viele der im Praxiseinsatz befindlichen Programme weisen nur wenige rechtliche Problembezüge auf. Querschnittsthemen wie Datenschutz, Cybersicherheit und Qualitätskontrollen sind

nicht umwelt- und planungsspezifisch. Im Bereich der Umweltüberwachung geht es im Kern nicht um die Verarbeitung personenbezogener Daten, auch sonst sind spezielle grundrechtliche Gefährdungslagen bisher nicht zu erkennen.

(24) Anders stellt sich die Situation in Bezug auf Systeme im Bereich der inhaltlichen Auswertung von Beteiligungsverfahren oder konkreten Entscheidungsvorschlägen zu rechtlichen Abwägungs- oder Bewertungsfragen dar. Beschleunigung von Verfahren ist kein Selbstzweck, die verfahrensrechtliche Subjektstellung der beteiligten Personen ist genauso im Blick zu behalten, wie die rechtsstaatlichen Anforderungen an Begründungen, Transparenz, Rechtsschutz und demokratische Legitimation. Besonders der Automation Bias ist bei der Vorstrukturierung von Abwägungsentscheidungen oder rechtlichen Bewertungen im Blick zu behalten. Menschliche Aufsicht und präventive Mechanismen gegen den Automation Bias sollten auf verschiedenen Ebenen in Institutionen verankert werden, sowohl in Form von struktureller Überwachung als auch auf der Ebene einzelner Fallentscheidungen. In der Folge muss untersucht werden, inwieweit Einzelpersonen diese Anforderungen erfüllen können und welche Einschränkungen anzuwenden sind, ob benötigte Hilfsmittel und Interventionen identifiziert und bereitgestellt werden können oder ob eine übergeordnete Überwachung, wie etwa eine „institutionelle Aufsicht“, erforderlich ist.

III. Weiterentwicklung und Testung von Einsatzszenarien im Rahmen von Regulatory Sandboxes

(25) Regulatory Sandboxes (z.T. auch als Reallabore bezeichnet) sind ein in anderen Jurisdiktionen gut erprobtes Instrument, um neue Produkte oder Dienstleistungen in einer kontrollierten Testumgebung und im Dialog mit der zuständigen Aufsichtsbehörde zu testen. Ziel von Regulatory Sandboxes ist es, Innovationen zu fördern und gleichzeitig die Rechtssicherheit, den Austausch zwischen Behörden und regulatorisches Lernen zu verbessern. Die Teilnahme an einer Sandbox ist für Unternehmen dann besonders attraktiv, wenn sie befristete Erleichterungen von regulatorischen Vorgaben vorsehen. Dies kann ganz unterschiedlich umgesetzt werden: durch gesetzliche Experimentierklauseln oder Zusagen, während der Zeit der Sandbox keine Vollzugsmaßnahmen zu ergreifen oder Bußgelder zu verhängen (no-enforcement/no-action-letter).

(26) Regulatory Sandboxes sind im Bereich der Finanzmarktregulierung und in der Datenschutzaufsicht gut erprobt; Vorreiter:innen sind bspw. die britische FCA (Financial Conduct Authority) oder die norwegische Datenschutzbehörde. In Deutschland wurde im März 2026 ein Pilotprojekt der Bundesnetzagentur, des Hessischen Ministeriums für Digitalisierung und Innovation und der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit zur Simulation eines KI-Reallabors erfolgreich abgeschlossen. Das Reallabor-Innovationsportal des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie listet Stand August 2026 140 Reallabore, u.a. zu den Themenbereichen Kreislaufwirtschaft, Energie-, Wasserwirtschaft und Klimaschutz sowie Stadtentwicklung und Smart Cities. Das Bundeskabinett hat zudem das Bundeserprobungsgesetz auf den Weg gebracht, welches sieben fachgesetzliche Experimentierklauseln, z.B. im SGB V, OZG und TKG, enthält.

(27) Die KI-Verordnung verpflichtet nun alle Mitgliedstaaten, mindestens ein KI-Reallabor auf nationaler Ebene einzurichten. Darin liegt der Versuch des Verordnungsgebers, einen Ausgleich zwischen Innovationsverantwortung und Innovationsoffenheit herzustellen. Dafür sieht die KI-VO Ausnahmen von der Zweckbindung der Datenverarbeitung (Art. 59 KI-VO) im Rahmen der Reallabore, besondere Anforderungen an die Einwilligung von Teilnehmenden (Art. 60 KI-VO) und vorrangigen Zugang für KMUs und Startups vor (Art. 62 KI-VO).

(28) KI-Systeme im Umwelt- und Planungsrecht bieten vielversprechende Anwendungsfälle für Regulatory Sandboxes. Neue Technologien können anhand bestehender Verfahrensabläufe getestet und validiert werden. In Österreich wurde im Projekt „Green SandboxBuilder“ der Bedarf an Regulatory Sandboxes für ökologisch nachhaltige und klimawirksame Vorhaben im Baubereich systematisch erhoben: Das Projekt identifizierte einen Bedarf an regulatorischer Weiterentwicklung und hohes Erkenntnispotenzial in Bezug auf Sandboxes.

IV. KI im Konflikt mit Zielen des Umwelt- und Planungsrechts

(29) KI eignet sich in vielen Bereichen, um die Ziele des Umwelt- und Planungsrechts zu fördern. Gleichzeitig gehen mit zunehmender Nutzung von KI-Systemen und der dadurch steigenden Nachfrage nach Datenzentren erhebliche Umweltauswirkungen einher. Energieverbrauch und CO2-Emissionen durch den Betrieb von Da-

tenzentren, erheblicher Wasserverbrauch, der Abbau von Rohstoffen für Hardware-Komponenten, die Flächennutzung für bauliche Infrastrukturen sowie gesteigerte Nachfrage durch Rebound-Effekte sind Konsequenzen einer immer weiter zunehmenden KI-Nutzung. Insbesondere LLMs sind eine extrem ressourcenintensive Technologie.

(30) Das europäische Umweltrecht erfasst den ökologischen Fußabdruck von KI-Systemen derzeit nur fragmentarisch über Einzelakte und blendet Rebound-Effekte aus, wodurch reine Effizienzsteigerungen durch die Hyperskalierung der Massennutzung wieder entwertet werden. Umweltauswirkungen von und durch KI-Systeme sind bisher, abgesehen von Abwärmeverpflichtungsnutzungen durch Rechenzentren, nicht explizit reguliert. Die Multiakteurs-Struktur der KI-Wertschöpfungsketten (Rohstoffabbau, Hardware-Produktion, Datenverarbeitung, Rechenzentrumsbetrieb, Anwendung) erschwert klare Verantwortungszuordnungen.

(31) Eine wirksame Bewältigung der sozio-technischen Risiken von KI erfordert die Operationalisierung des umweltrechtlichen Vorsorgeprinzips als gemeinsamen normativen Maßstab. Die weitere Verdichtung von Dokumentations- und Transparenzpflichten, insbesondere auf europäischer Ebene, löst die Probleme ökologischer und ökonomischer Verteilungsfragen nicht. Ein Weg dazu sind verbindliche Umweltrisikoprüfungen und absolute Verbrauchsobergrenzen für Hochleistungsmodelle.

Prof. Dr. Tristan Barczak, LL.M.

Unions- und verfassungsrechtliche Grenzen des Einsatzes von KI im Umwelt- und Planungsrecht

A. „Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung“: Eine kurze Bestandsaufnahme

(1) Die Automation in der öffentlichen Verwaltung und ihre rechtliche Grundierung lassen sich – *cum grano salis* – in vier Entwicklungsstufen einteilen, die sich zeitlich wie inhaltlich zum Teil überschneiden: Beginnend mit der Elektronifizierung der Verwaltung über die administrative Teil- und Vollautomatisierung bis hin zum Einsatz selbstlernender Algorithmen tritt der menschliche Amtswalter in deutschen Amtsstuben zunehmend in den Hintergrund.

(2) Sowohl regelbasierte als auch selbstlernende Algorithmen sind Ausprägungen künstlicher Intelligenz (KI). Während bei deterministischen KI-Systemen aufgrund einer Datenbasis Regeln herausgebildet werden, die typischerweise als Konditionalsätze formuliert sind und abschließend einer interpretierenden menschlichen Kontrolle unterzogen werden, beschränkt sich die Rolle des Menschen bei maschinell lernenden KI-Systemen auf die Programmierung von Lernprozessen, aus denen sich das KI-System selbstständig Regeln generiert und diese umsetzt. In beiden Fällen handelt es sich nach dem heutigen Stand der Technik um Formen „schwacher KI“. Programme, die dem Anspruch gerecht werden, menschlicher Intelligenz in allen Aspekten wenigstens gleichgestellt zu sein und sich Fragestellungen kreativ nähern zu können („starke KI“), sind derzeit noch nicht realisierbar.

(3) Der Einsatz von KI-Systemen verspricht eine erhebliche Steigerung der Effektivität und Effizienz des Verwaltungshandelns ebenso wie eine Erweiterung der administrativen Handlungsmöglichkeiten. KI-Systeme sind namentlich im Bereich der Datenaufbereitung, -auswertung und -analyse den Fähigkeiten menschlicher Amtswalter deutlich überlegen. Das Versprechen, behördliche Entscheidungen mittels künstlicher Intelligenz schneller und besser zu machen, lässt erwarten, dass kaum ein Teilbereich der öffentlichen Verwaltung von der technischen Entwicklung ausgenommen bleiben wird. Dies schließt das Umwelt- und Planungsrecht ein, das sich mehr und mehr zu einem Anwendungsbereich und Experimentierfeld KI-gestützter Analyse-, Monitoring- und Governancesysteme entwickelt.

B. Einsatzfelder künstlicher Intelligenz im Umwelt- und Planungsrecht

(4) Beim Einsatz von KI-Systemen im Recht der öffentlichen Verwaltung ist grundsätzlich zwischen gebundenen Entscheidungen einerseits und Entscheidungen mit Ermessens- oder Beurteilungsspielraum andererseits zu unterscheiden. Diese Differenzierung wird von § 35a VwVfG angeleitet, wonach ein Verwaltungsakt vollständig durch automatische Einrichtungen erlassen werden kann, sofern dies durch Rechtsvorschrift zugelassen ist und weder ein Ermessen noch ein Beurteilungsspielraum besteht.

(5) Die technikneutrale und entwicklungsoffene Regelung des § 35a VwVfG erfasst auch volldeterminierte und maschinell lernende Algorithmen. Sie bringt die Ansicht des Gesetzgebers zum Ausdruck, wonach die Ausübung von Ermessen und die individuelle Beurteilung eines Sachverhalts im Einzelfall einer menschlichen Willensbetätigung bedürfen. Demgegenüber wird KI-Systemen die Fähigkeit zu rationalen Wertentscheidungen und sachgerechten Gewichtung von Rechtspositionen abgesprochen. Ihnen fehle die erforderliche Willens- und Empathiefähigkeit oder der „gesunde Menschenverstand“.

(6) § 35a VwVfG schließt die Anwendung von KI-Systemen im Bereich administrativer Entscheidungs-, Abwägungs- und Beurteilungsspielräume indes nicht kategorisch aus, sondern besitzt in erster Linie eine deklaratorische Warn- und Hinweisfunktion. Dass § 35a VwVfG nicht als echte „KI-Bremse“ fungieren kann, folgt bereits aus der Subsidiarität des allgemeinen Verwaltungsverfahrensrechts gegenüber dem spezielleren Fachrecht (§ 1 Abs. 1 VwVfG). Im Umwelt- und Planungsrecht muss sich der Einsatz KI-gestützter Systeme folglich nicht auf gebundene Entscheidungen beschränken, sondern kann – vorbehaltlich unions- und verfassungsrechtlicher

Restriktionen (s. unten C. und D.) – auch im Bereich von Ermessens- und Abwägungsspielräumen erfolgen.

I. Im Bereich strikter „Wenn-Dann"-Konditionierung

(7) Gebundene Entscheidungen nach dem strikten Tatbestand-Rechtsfolge-Modell sind ein prädestinierter Anwendungsbereich für den Einsatz KI-gestützter Systeme. Dies trifft namentlich auf die derzeit noch vorherrschenden (voll-)determinierten Systeme zu, die nach einem vergleichbar binären Grundmuster (Input–Output) wie ein gebundener Tatbestand operieren.

(8) Im Umweltrecht bietet sich danach der Einsatz künstlicher Intelligenz vornehmlich bei präventiven Verboten mit Erlaubnisvorbehalten und Genehmigungsverfahren von überschaubarer Komplexität an. Zu denken ist hier beispielsweise an die immissionsschutzrechtliche Genehmigung (§§ 4, 6 BImSchG) und die Genehmigung bei der Freisetzung und dem Inverkehrbringen von gentechnisch veränderten Organismen (GVO) nach §§ 14, 16 GenTG. Die dabei anzutreffenden unbestimmten Rechtsbegriffe „schädliche Umwelteinwirkungen" und „Stand der Technik" sind zwar wertungsoffen und -bedürftig; sie werden jedoch mittels technischer Anleitungen (TA-Luft, TA-Lärm) und Richtlinien (VDI, LAI) konkretisiert, die sich in Algorithmen übersetzen lassen. Wie noch zu zeigen sein wird, ist letzteres vor allem für den KI-Einsatz in Ermessens- und Abwägungsspielräumen von Bedeutung.

(9) Zudem wäre der Einsatz regelbasierter KI zur Entlastung der Verwaltung und Beschleunigung der Entscheidungsprozesse bei der Erteilung von Umweltinformationen nach § 3 Abs. 1 UIG denkbar. KI-Systeme bieten neue Möglichkeiten, große und komplexe Umweltdatensätze effizient auszuwerten und Umweltinformationen besser und schneller zugänglich zu machen. Schwierigkeiten wirft in diesem Zusammenhang der Schutz öffentlicher und privater Belange auf (§§ 8, 9 UIG), der eine Abwägung im Einzelfall und die Herstellung praktischer Konkordanz mit dem Informationsinteresse des Antragstellers erforderlich machen kann. Die Erteilung von Umweltinformationen steht insofern an der Schwelle zu Verwaltungsentscheidungen im Bereich von Spielräumen.

II. Im Bereich von Spielräumen

(10) Mögen KI-Systeme derzeit noch von komplexen Interpretations-, Abwägungs- und Beurteilungsfragen überfordert sein, schrumpft das Residuum dessen, in dem die künstliche Intelligenz hinter den kognitiven Fähigkeiten des Menschen zurückbleibt, zusehends. Auf diese Entwicklung reagieren aktuell der Bundes- und einige Landesgesetzgeber, die ihr Verwaltungsverfahrensrecht für Ermessensentscheidungen durch KI-Systeme *de lege ferenda* öffnen wollen. Die in § 35a VwVfG zum Ausdruck kommende „Digitalisierungsskepsis" dürfte insofern nur noch von begrenzter Halbwertszeit sein.

(11) Bereits *de lege lata* ermöglicht das Umwelt- und Planungsrecht Ermessens- und Abwägungsentscheidungen unter Rückgriff auf KI-Systeme. Dies betrifft zum einen einfach gelagerte Fälle wie die Konkretisierung der Herstellerverantwortung im Abfallrecht (vgl. § 34 BattDG, § 38a ElektroG, § 55 VerpackDG). Die Produktverantwortung der Hersteller betreffende Verwaltungsakte können danach vollständig durch automatische Einrichtungen einschließlich KI-Systeme erlassen werden, „sofern kein Anlass besteht, den Einzelfall durch Amtsträger zu bearbeiten". Zum anderen kommen KI-Systeme derzeit vor allem als Teil des Einwendungsmanagements im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planfeststellungsverfahren zur Anwendung. Die Vorstrukturierung und Kategorisierung von Einwendungen durch KI-Systeme erscheint als ein vielversprechender Lösungsansatz, um das Verfahren in Fällen sogenannter Masseneinwendungen zu beschleunigen. So gingen im Planfeststellungsverfahren für den deutschen Abschnitt der Fehmarnbeltquerung rund 12.600 Einwendungen und Stellungnahmen im Rahmen des zweiten Anhörungsverfahrens ein. Das „Einwendungsmanagement Online (EWM)" stellt die am weitesten fortgeschrittene KI-Lösung für die Bewältigung von Massenverfahren dar und wird bei Planfeststellungsverfahren für Fernstraßen, Schienenwege und Höchstspannungsleitungen im Regelbetrieb eingesetzt. Dass die Novellierung der §§ 72 ff. VwVfG und des Fachplanungsrechts durch das Infrastruktur-Zukunftsgesetz vom 22. Juli 2026 den KI-Einsatz im Rahmen des Einwendungsmanagements nicht offenlegt, erscheint unions- und verfassungsrechtlich bedenklich.

(12) Zusätzliches Digitalisierungspotenzial bietet darüber hinaus das materielle Genehmigungs- und Planfeststellungsrecht. So erfolgt beispielsweise die Ermittlung sogenannter Präferenzräume für den Netzausbau (§ 12c Abs. 2a EnWG, § 3 Nr. 10

NABEG) nach der Gesetzesbegründung „unter Zuhilfenahme eines von der Bundesnetzagentur zu definierenden Algorithmus“, um konfliktarme Verbindungsmöglichkeiten zwischen dem Anfangs- und Endpunkt des Vorhabens zu ermitteln und kartographisch darzustellen; dies ließe – jedenfalls perspektivisch – auch den Einsatz eines lernfähigen KI-Systems zu. Die Gesetze selbst schweigen allerdings auch in diesem Fall zu dem vom Normgeber intendierten Rückgriff auf KI-Systeme.

(13) Ein KI-Einsatz ist grundsätzlich in allen Phasen eines planerischen Abwägungsprozesses vorstellbar: Mögen die Stärken künstlicher Intelligenz auch derzeit noch in der Ermittlung und Zusammenstellung des abwägungsrelevanten Materials (Karten, Geodaten, Satellitenbilder etc.) liegen, erscheint es nicht ausgeschlossen, dass KI-Systeme in absehbarer Zukunft zur Gewichtung und zum Ausgleich der konkurrierenden Belange herangezogen und bei der Feststellung des Abwägungsergebnisses genutzt werden, indem der Algorithmus Alternativen zur optimierten Flächennutzung ausarbeitet, gewichtet und präferiert. Voraussetzung dafür ist, dass die KI-Systeme mit einer ausreichenden Anzahl vergleichbarer Abwägungsentscheidungen trainiert werden und die Berücksichtigung besonderer legistischer Wertungen (vgl. beispielhaft § 43l Abs. 1 S. 2 EnWG: „Die Errichtung von Wasserstoffleitungen liegt im überragenden öffentlichen Interesse und dient der öffentlichen Sicherheit“) sichergestellt ist. Bei einer integrierten Umweltverträglichkeitsprüfung (§ 4 UVPG) können KI-Systeme die wesentlichen Beschreibungen im Rahmen des UVP-Berichts vornehmen (§ 16 Abs. 1 UVPG), namentlich die typischen Auswirkungen des Vorhabens auf die Schutzgüter im Sinne des § 2 Abs. 1 UVPG darstellen.

(14) Ein weiteres Beispiel bildet das Artenschutzrecht: Bei der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung von Windenergieanlagen sind gefährdete Vogelarten aufgrund möglicher Kollisionsgefahren im Rahmen der Konzentrationswirkung (§ 13 BImSchG) zu berücksichtigen. Bis vor Kurzem waren dafür aufwendige Abwägungen erforderlich, die zusammen mit den notwendigen Fachgutachten den Verfahrensablauf deutlich verzögerten. Mittlerweile wurden solche Abwägungen größtenteils durch Typisierungen ersetzt, die sich vor allem am Abstand der Brutstätten dieser Vogelarten zu den Windenergieanlagen orientieren (vgl. § 45b BNatschG i.V.m. Anlage 1). In der Anwendungspraxis bewährte Systeme wie BirdNET, IdentiFlight und Deep Bird Detect machen deutlich, dass sich solche, teils rein zahlenbasierte Typisierungen, deutlich besser in Algorithmen überführen lassen als die früheren Abwägungsklauseln.

C. Unionsrechtliche Grenzen

(15) Das europäische Digitalrecht enthält mit der DSGVO und JI-Richtlinie einerseits sowie der KI-Verordnung andererseits zentrale Bausteine für eine europaweite Regulierung des Einsatzes von KI-Systemen. Diese gelten dem Grunde nach auch für den Einsatz von Algorithmen in der mitgliedstaatlichen Umwelt- und Planungsverwaltung, wobei es jedoch einer genauen Bestimmung ihres jeweiligen Anwendungsbereichs bedarf.

I. Datenschutzrecht

(16) Eine indirekte Regulierung des Einsatzes von KI-Systemen durch die öffentliche Verwaltung erfolgt zunächst durch das europäische Datenschutzrecht, im vorliegenden Kontext namentlich durch Art. 22 Abs. 1 DSGVO. Danach hat die von einer Datenverarbeitung betroffene Person (Art. 4 Nr. 1 DSGVO) das Recht, nicht einer ausschließlich auf einer automatisierten Verarbeitung – einschließlich Profiling – beruhenden Entscheidung unterworfen zu werden, die ihr gegenüber rechtliche Wirkung entfaltet oder sie in ähnlicher Weise erheblich beeinträchtigt. Die Norm will die ungeprüfte Unterwerfung des Individuums unter die Entscheidung einer Maschine verhindern. Von dem Begriff der „Entscheidung“ erfasst werden dabei sowohl schlicht-hoheitliches Handeln als auch – belastende wie begünstigende – Verwaltungsakte. Der nationale Gesetzgeber kann Ausnahmen von dem grundsätzlichen Automatisierungsverbot auf gesetzlicher Grundlage vorsehen, sofern er angemessene Maßnahmen zur Wahrung der Rechte und Freiheiten sowie der berechtigten Interessen der betroffenen Person trifft (Art. 22 Abs. 2 lit. b DSGVO). § 35a VwVfG ist dabei nicht schon als entsprechender Ausnahmetatbestand anzusehen, sondern statuiert seinerseits einen Rechtssatzvorbehalt und bestätigt damit lediglich nationalrechtlich das Erfordernis einer (spezial-)gesetzlichen Regelung.

(17) Fraglich ist jedoch, unter welchen Voraussetzungen überhaupt von einer „ausschließlich [...] automatisierten Verarbeitung“ im Sinne des Art. 22 Abs. 1 DSGVO auszugehen ist. Im Kontext algorithmischer Systeme spricht die Datenethikkommission (DEK) insoweit von algorithmen *de-*

terminierten Entscheidungen, hinter denen keine individualisierbare Einzelperson mehr steht, sondern ausschließlich ein algorithmisches System. Gestützt wird diese Auslegung durch Erwägungsgrund Nr. 71 S. 1 der Verordnung, der eine Entscheidung „ohne jegliches menschliche Eingreifen“ verlangt. Im Unterschied dazu ist bei algorithmen*basierten* und algorithmen*getriebenen* Entscheidungen nicht der Algorithmus, sondern immer noch ein Mensch verantwortlich, weil dieser seine Entscheidung lediglich auf algorithmisch berechnete (Teil-)Informationen stützt, mag sein Entscheidungsspielraum infolge einer KI-gestützten Vorfilterung auch eingeschränkt sein.

(18) Das KI-gestützte „Einwendungsmanagement Online (EWM)“ für die Bewältigung von Massenverfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung fällt danach bereits nicht in den Anwendungsbereich des Art. 22 Abs. 1 DSGVO. Bei der bloßen Vorsortierung der Masseneinwendungen durch KI (algorithmen*basiert*), der Unterbreitung von Formulierungsvorschlägen für Erwiderungen auf Basis bereits beantworteter Stellungnahmen (algorithmen*basiert*) sowie der technischen Einbeziehung in den Abwägungsprozess (algorithmen*getrieben*) handelt es sich jeweils um Verwaltungsvorgänge, die im Verantwortungsbereich eines menschlichen Amtswalters verbleiben. Die mangelnde Anwendung des Art. 22 DSGVO erscheint dabei sowohl mit Blick auf den Sinn und Zweck der Norm als auch im Verhältnis zu ihrem praktischen Nutzen angemessen. Andernfalls könnte der verwaltungsseitige Einsatz von KI-Systemen speziell in Massenverfahren durch gut organisierte Bürgerinitiativen und Vereinigungen verhindert und die Planung großer Infrastrukturvorhaben durch textbausteinartige und mithilfe von KI-Systemen generierten Masseneinwendungen lahmgelegt werden.

II. KI-Regulierung

1. Anwendungsbereich und Ausnahmen

(19) Demgegenüber wird mit der KI-Verordnung der Einsatz künstlicher Intelligenz in den europäischen Mitgliedstaaten direkt reguliert. Zweck des „Gesetzes über Künstliche Intelligenz“ ist es unter anderem, die Einführung einer auf den Menschen ausgerichteten und vertrauenswürdigen künstlichen Intelligenz (KI) zu fördern, die Innovation zu unterstützen und gleichzeitig ein hohes Schutzniveau in Bezug auf Grundrechte, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Umweltschutz zu gewährleisten (Art. 1 Abs. 1 KI-Verordnung).

(20) Die Vorgaben richten sich dabei nicht lediglich an die überwiegend privaten Entwickler und Anbieter von KI-Systemen, sondern auch an deren Betreiber (Art. 3 Nr. 4 KI-Verordnung). Zu letzteren werden insbesondere Behörden gezählt, womit sowohl die Stellen der unionseigenen Verwaltung als auch die Behörden der Mitgliedstaaten adressiert werden. Die für die Anwendung und den Vollzug des Umwelt- und Planungsrechts zuständigen Behörden auf Bundes- und Landesebene fallen danach in den Anwendungsbereich der KI-Verordnung; eine Bereichsausnahme zum Schutz der mitgliedstaatlichen Souveränität (vgl. Art. 2 Abs. 3 KI-Verordnung) greift im vorliegenden Kontext nicht.

(21) Beachtenswert ist zudem die Legaldefinition des KI-Systems in Art. 3 Nr. 1 KI-Verordnung. Vom Anwendungsbereich der unionsrechtlichen KI-Regulierung erfasst wird danach lediglich ein maschinengestütztes System, das für einen in unterschiedlichem Grade autonomen Betrieb ausgelegt ist und das nach seiner Betriebsaufnahme anpassungsfähig sein kann. Wäre die hiermit angesprochene „Lernfähigkeit“ (vgl. Erwägungsgrund Nr. 12 S. 12) als ein zwingendes Definitionsmerkmal anzusehen, wären sämtliche KI-Systeme vom Anwendungsbereich der Verordnung ausgeschlossen, die vor Inbetriebnahme mit Daten trainiert werden, anschließend aber unverändert arbeiten. Für die öffentliche Verwaltung bedeutete dies, dass eine erhebliche Zahl der in den letzten Jahren diskutierten (voll-)determinierten Systeme zur automatisierten Entscheidungsfindung nicht von der KI-Verordnung reguliert werden. Gegen eine derart restriktive Interpretation sprechen indes die englische und französische Sprachfassung („may exhibit adaptiveness“, „peut faire preuve d’une capacité d’adaptation“), was nunmehr auch durch die Leitlinien der Europäischen Kommission zur Definition des Begriffs „KI-System“ bestätigt wird. Danach unterliegen selbst volldeterminierte Systeme dem regulatorischen Zugriff der KI-Verordnung.

2. Risikobasierter Regulierungsansatz und KI-Kompetenz

(22) Die KI-Verordnung folgt einem risikobasierten Ansatz: Je höher ein von einem KI-System ausgehendes Risiko ist, umso höher sind die Regelungsdichte und konkreten Anforderungen an das System. Dabei wird zwischen explizit ver-

botenen, hochriskanten und sonstigen Verwendungen mit geringerem Risiko differenziert. KI-Systeme im Bereich des Umwelt- und Planungsrechts dürften regelmäßig in die dritte Kategorie fallen, mit der Folge, dass sie nur wenigen spezifischen Regulierungsanforderungen wie Transparenzpflichten (Art. 50 KI-Verordnung) unterliegen und sich im Übrigen freiwilligen Selbstverpflichtungen im Sinne von Verhaltenskodizes unterwerfen können (Art. 95 KI-Verordnung).

(23) Unabhängig von der Risikoeinstufung müssen KI-Systeme im Bereich des Umwelt- und Planungsrechts allgemeinen Anforderungen Rechnung tragen. Danach haben Behörden als Betreiber von KI-Systemen Maßnahmen zu ergreifen, um die Entwicklung der „KI-Kompetenz“ ihrer Amtswalterinnen und Amtswalter sowie anderer Personen zu unterstützen, die in ihrem Auftrag mit dem Betrieb und der Nutzung von KI-Systemen befasst sind (Art. 4 Abs. 1 KI-Verordnung). Die erforderliche „KI-Kompetenz“ erfasst sowohl hinreichende Kenntnisse über die technische Funktionsweise von KI-Systemen als auch Kenntnisse darüber, wie die Ergebnisse von KI-Systemen kontextualisiert und interpretiert werden müssen.

D. Verfassungsrechtliche Grenzen

I. Das gute alte Grundgesetz und die Macht der Algorithmen

(24) Das Grundgesetz ist keine Digitalverfassung. Aus ihm folgen weder ein pauschales „KI-Verbot“ noch ein „KI-Verbot-Verbot“. Es kennt weder ein „Recht auf menschliche Entscheidung“ noch gewährleistet es einen Anspruch auf eine analoge oder digitale Verwaltung. Auch ein Verfassungsauftrag bzw. Staatsziel „Digitalisierung“ ist ihm fremd. Das Grundgesetz verbürgt in diesem Kontext lediglich einen sozialstaatlichen Anspruch auf gleichberechtigten (digitalen wie analogen) Zugang zur Verwaltung (Art. 20 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG).

(25) Als Rahmenrecht setzt das Grundgesetz der administrativen Implementierung KI-basierter Entscheidungsmechanismen äußere Grenzen und eröffnet – hiermit korrespondierend – Spielräume für technische wie rechtliche Innovationen. Es schützt die Autonomie des Einzelnen davor, opaken Verwaltungsentscheidungen durch KI-Systeme ausgeliefert zu werden und garantiert die menschliche Letztverantwortung beim staatlichen Rückgriff auf Algorithmen. Auf diese Weise trägt das Grundgesetz dem Grundrechtsschutz sowie dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip beim administrativen Einsatz von KI-Systemen Rechnung, ohne in einer „Verfassung 4.0“ aufzugehen.

1. Das „Recht auf menschliche Entscheidung“: Grundrechtsschutz vor (Voll-)Automatisierung?

(26) Im Schrifttum wird dem Grundgesetz bisweilen ein „Recht auf menschliche Entscheidung“ entnommen, das den Einzelnen vor den Risiken digitalisierter Staatsgewalt und automatisierter Rechtsanwendung schützen soll. Dem kann weder im Ergebnis noch in der Begründung gefolgt werden: Zwar sind namentlich die Grundrechte als Teil einer *Living Constitution* entwicklungsoffen und lassen sich dynamisch an die rechtlichen und sozialen Herausforderungen der jeweiligen Zeit anpassen. So hat die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung insbesondere Art. 2 Abs. 1 GG über die Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG wiederholt herangezogen, um auf neuartige Gefährdungen individueller Freiheit flexibel und dynamisch reagieren zu können. Im Daten- und Informationszeitalter betrifft dies nicht zuletzt die Herausforderungen von Freiheit und Privatheit durch neue Technologien, auf die verfassungsgerichtlich mit der schrittweisen Fortschreibung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts zu einem „Recht auf informationelle Selbstbestimmung“ (Datenschutz-Grundrecht), einem „Recht auf Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme“ (IT-System-Grundrecht) sowie einem „Recht auf Vergessen“ bzw. „Vergessenwerden“ begegnet wurde.

(27) Der Grat zwischen dynamischer Grundrechtsfortschreibung und notwendiger Verfassungsergänzung ist allerdings ebenso schmal wie undeutlich. Wenngleich das grundrechtliche „Kombinieren“ durch Rechtsprechung und Rechtswissenschaft in Einzelfällen seine Berechtigung haben mag, so scheint doch größere Zurückhaltung gegenüber der Kreation von „i.V.m.“-Grundrechten dringend geboten. Die Grundrechtskombination ist tendenziell schrankenlos und ermöglicht einen hypertrophen „Grundrechtsschutz auf die Einhaltung der Verfassung“. Schließlich geht mit der Versubjektivierung objektiven Verfassungsrechts (zu demokratischen und rechtsstaatlichen Schranken des KI-Einsatzes sogleich II.–V.) eine Überindividualisierung des Rechtsschutzes einher. Das Ob, Wo und Wie des KI-Einsatzes in der öffentlichen Ver-

waltung ist politisch und gesellschaftlich auszuhandeln. Wenn solche politisch-sozialen Fragen hingegen als Verfassungsfragen ausgegeben und bestimmte rechtspolitische Positionen verfassungsrechtlich „scharf gestellt" werden, impliziert dies eine Entmächtigung der Politik und wirtschaftliche Innovationsbremse.

2. Die Garantie menschlicher Letztverantwortung: „Keine Flucht in die Technik"

a) Funktionsvorbehalt im technischen Zeitalter

(28) Aus Art. 33 Abs. 4 GG ist ebenfalls kein subjektives Recht auf eine Entscheidung durch einen menschlichen Amtswalter herleitbar. Der Funktionsvorbehalt statuiert vielmehr eine objektivrechtliche Rückzugsgrenze des Staates bei der Ausübung hoheitsrechtlicher – seien es eingreifende oder leistende, seien es planende oder verhaltenssteuernde – Befugnisse, um die Neutralität und Objektivität des administrativen Verfahrensablaufs wie auch des Verfahrensergebnisses zu gewährleisten. Im vorliegenden Kontext wird aus der Rückzugsgrenze des Staates im Allgemeinen ein Verbot der „Flucht in die Technik" im Besonderen. Diese Grenze wird nicht schon dann überschritten, wenn die Verwaltungsentscheidung als solche nicht mehr durch einen menschlichen Amtswalter getroffen wird, sondern erst dann, wenn die Zurechenbarkeit der Entscheidung zum Staat – konkret zur Exekutive – aufgehoben ist. Wenn § 2 Abs. 1 S. 1 BauGB die Gemeinden verpflichtet, Bauleitpläne „in eigener Verantwortung aufzustellen", folgt daraus ebenfalls nur eine Pflicht zur Letztverantwortung, nicht jedoch zur finalen Entscheidung durch einen menschlichen Sachbearbeiter im gemeindlichen Bauamt.

b) Verantwortungsjunktim im Verhältnis von Mensch und Maschine

(29) Das Grundgesetz kennt kein „Recht auf menschliche Entscheidung", wohl aber eine „Pflicht zur menschlichen Verantwortung". Dies setzt eine menschliche Interventionsmöglichkeit gegenüber dem Algorithmus und die Gelegenheit zur Aussteuerung an einen menschlichen Sachbearbeiter in jedem Verfahrensstadium voraus (*Human-in-the-Loop*). Maschinen, künstliche Intelligenz und andere artifizielle Entitäten sind keine Rechtssubjekte, sie können weder Unrecht tun noch Adressat von Rechten oder Pflichten sein. Dies folgt bereits aus der Garantie der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) als verfassungsrechtliches Apriori, das eine anthropologische Schranke für die Interpretation des Grundgesetzes setzt. Mit der Verfassung Bremens (Art. 12 Abs. 1) gesprochen: „Der Mensch steht höher als Technik und Maschine".

(30) Ohne ein Verantwortungsjunktim im Verhältnis von Mensch und Maschine laufen die Grundrechts- (Art. 1 Abs. 3 GG) und Gesetzesbindung (Art. 20 Abs. 3 GG) des Staates ebenso leer wie seine Schadensersatzpflicht für Amtspflichtverletzungen (Art. 34 GG). Den spezifischen Risiken algorithmenbasierter Auswahl- und Entscheidungsprozesse wären Tür und Tor geöffnet; dies gilt namentlich für das dem Algorithmus inhärente Diskriminierungspotenzial (Art. 3 Abs. 1 und 3 GG) infolge wahrscheinlichkeitsbedingter Verzerrungen (*Bias*), die vor allem den atypischen Ausnahmefall nicht abzubilden vermögen. Dass jegliches staatliches Handeln auf den Willen des Volkes zurückführbar ist, bildet zudem die Quintessenz der demokratischen Legitimationskette (Art. 20 Abs. 2 GG). Ohne eine Garantie menschlicher Letztverantwortung bei vollautomatisierten Verwaltungsentscheidungen, würde die künstliche Intelligenz buchstäblich „von der Kette gelassen".

II. Demokratische Legitimation (voll-)automatisierten Verwaltungshandelns

1. Legitimationsbedürfnis und Legitimationsdefizit

(31) Anstelle sich in verfehlten Konstruktionen eines verselbstständigten „Grundrechts auf menschliche Entscheidung" zu verlieren, ist vor allem die demokratische Legitimation vollautomatisierten Verwaltungshandelns sicherzustellen. Der administrative Einsatz von KI-Systemen ist – unabhängig von seiner Ausgestaltung und Reichweite im Einzelnen – als „Ausübung von Staatsgewalt" im Sinne des Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG anzusehen, mithin legitimationsbedürftig.

(32) Demokratische Legitimation kann organisatorisch-personell oder sachlich-inhaltlich vermittelt werden, wobei es sich um zwei miteinander „kommunizierende Röhren" handelt, die einen wechselseitigen Austausch zulassen. Bei volldeterministischen KI-Systemen wird dem Erfordernis hinreichender demokratischer Legitimation durch deren Freigabe zum Einsatz Rechnung getragen. Je mehr der menschliche Amtswalter im administrativen Entscheidungsprozess jedoch in den Hintergrund rückt, umso schwächer wird die Facette der organisatorisch-personellen Legi-

timation und umso stärker das Bedürfnis nach sachlich-inhaltlicher Kompensation des Legitimationsdefizits. Sachlich-inhaltliche Legitimation folgt maßgeblich aus der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, namentlich den gesetzlichen Grundlagen des Verwaltungshandelns. Je rigider die gesetzlichen Handlungsdirektiven formuliert sind, umso stärker ist die sachlich-inhaltliche Legitimation und desto geringer sind die Anforderungen an eine organisatorisch-personelle Rückkopplung der Entscheidung.

(33) Kann sich der Einsatz von KI-Systemen im Rahmen gebundenen Verwaltungshandelns aufgrund der rigiden gesetzlichen Programmierung auf eine gefestigte sachlich-inhaltliche Legitimationsbasis stützen, wird diese umso fragiler, je mehr KI-Systeme ermächtigt werden, eigene Abwägungsentscheidungen im Rahmen behördlicher Entscheidungsspielräume zu treffen. Dies gilt erst recht im Fall selbstlernender Algorithmen, die tätig werden, ohne dass ihr Programmierer jede Operation des Systems en détail vorgibt. Da auch der Grad der organisatorisch-personellen Legitimation in Fällen KI-autonomer Ermessens- und Abwägungsentscheidungen nicht ausreicht, um ein hinreichendes Legitimationsniveau sicherzustellen, bedarf es einer zusätzlichen Ergänzung des Legitimationspfades.

2. Kompensation des Legitimationsdefizits: insbes. KI-Konzeptpflicht

(34) Diese Ergänzung kann zum einen durch die Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes einschließlich verwaltungsinterner Widerspruchs- und Rückholrechte (dazu unten V.) oder einen stichprobenartigen Abgleich der KI-generierten Verwaltungsakte mit menschlichen Entscheidungen zu einem vergleichbaren Sachverhalt erfolgen; führen die Kontrollen in letzterem Fall fortwährend zu qualitativ guten Ergebnissen, lässt sich der KI-Einsatz womöglich über ein Element der „Output-Legitimation“ rechtfertigen.

(35) Zum anderen können Abwägungsentscheidungen im Rahmen behördlicher Entscheidungsspielräume durch verwaltungsinterne Typisierungen und Konkretisierungen angeleitet werden. Ein eigenständiger Entscheidungsspielraum darf sich einem lernfähigen System erst dann eröffnen, wenn es klare Steuerungsvorgaben dafür erhält, wie es sein Entscheidungsverhalten auszurichten und an neue Umstände anzupassen hat. Es muss sichergestellt sein, dass das System im konkreten Einzelfall keine Entscheidungskriterien anlegt, die gesetzlich nicht gedeckt sind. Verwaltungsvorschriften unterschiedlicher Art leiten seit jeher die Anwendung von Ermessensnormen und die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe an. Um Gleichmäßigkeit und Transparenz sicherzustellen und KI-gestütztes Verwaltungshandeln auf eine „Generierung von Rationalität“ auszurichten, können die Umwelt- und Planungsbehörden etwa eine Vorprogrammierung von mittlerer Regelungsdichte durch Richtlinien, Leitlinien oder administrative Konzepte vornehmen, die sich in Algorithmen überführen lassen. Überträgt der Gesetzgeber KI-Systemen Abwägungsentscheidungen im Rahmen behördlicher Entscheidungsspielräume, trifft die zuständige Behörde im Regelfall eine KI-Konzeptpflicht.

(36) Nicht zuletzt administrative Konzepte, die in der Zwischenschicht zwischen der abstrakt-generellen Regelung und ihrer Anwendung im konkreten Einzelfall rangieren, stellen einen bereichsübergreifenden Baustein im Umgang des Verwaltungsrechts mit Spielräumen dar. Unter dem Begriff des Konzepts wird allgemein verstanden, dass die Behörde einen Zwischenschritt der Normkonkretisierung dokumentiert, um ihr weiteres Verhalten zu planen und an dieser Planung auszurichten. Ein Konzept im Sinne einer solchen administrativen Planung kann unterschiedliche Gegenstände zum Inhalt haben, etwa die Interpretation bestimmter Tatbestandsmerkmale, die Steuerung von Ermessenserwägungen oder die Bewertung tatsächlicher Umstände wie etwa die Qualifizierung einer Örtlichkeit als Teil des möglichen Präferenzraums für den Netzausbau (§ 12c Abs. 2a EnWG, § 3 Nr. 10 NABEG), die für die konkrete Normanwendung von Bedeutung sind.

(37) Die Hinterlegung behördlicher Entscheidungsspielräume mit administrativen Konzepten kann eine Abwägungsentscheidung durch KI-Systeme so „prompten“, dass sie ein hinreichendes demokratisches Legitimationsniveau wahrt, ohne die Vorzüge der Effektivität und Effizienz vollautomatisierten Verwaltungshandelns aufzugeben.

III. Parlamentsvorbehalt und Bestimmtheitsgebot

1. Grundrechtsrelevanz des administrativen KI-Einsatzes

(38) Sowohl § 35a VwVfG als auch Art. 22 Abs. 2 lit. b DSGVO machen den administrativen KI-Einsatz

von einer Zulassung durch Rechtsvorschrift abhängig (sog. Norm- oder Rechtssatzvorbehalt). Neben formellen Parlamentsgesetzen können danach auch Rechtsverordnungen und Satzungen als Gesetze im materiellen Sinne zu einem administrativen Rückgriff auf KI-Systeme ermächtigen. Etwas anderes kann sich allerdings aus der Wesentlichkeitslehre des Bundesverfassungsgerichts ergeben, infolge derer aus einem allgemeinen Gesetzesvorbehalt ein Vorbehalt des hinreichend bestimmten Parlamentsgesetzes werden kann. Was „wesentlich" ist und damit der Leitentscheidungskompetenz des parlamentarischen Gesetzgebers unterfällt, lässt sich nicht verallgemeinernd beantworten, sondern hängt vom jeweiligen Sachbereich und der Eigenart des betroffenen Regelungsgegenstandes ab. Je wesentlicher eine Angelegenheit für die Bürgerinnen und Bürger und/oder die Allgemeinheit ist, desto höhere Anforderungen werden dabei an den Gesetzgeber gestellt. Dies hat zugleich Auswirkungen auf die erforderliche Regelungsdichte des in Rede stehenden Parlamentsgesetzes, denn vom Grad der Wesentlichkeit leitet sich auch das Maß der erforderlichen Bestimmtheit und Detailgenauigkeit des Legislativakts ab.

(39) Eine parlamentsgesetzliche Grundlage ist vor allem dort erforderlich, wo der administrative Einsatz von KI-Systemen Grundrechte, grundrechtsgleiche Rechte und verwandte subjektive Rechtspositionen tangiert. Die Vorstrukturierung und Kategorisierung von Einwendungen im Planfeststellungsverfahren durch das „Einwendungsmanagement Online (EWM)" bedarf danach zwingend der noch ausstehenden Verankerung im VwVfG oder jeweiligen Fachplanungsgesetz. Die Einwendungen betroffener Eigentümer (Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG) sind ebenso verfassungsrechtlich radiziert wie die Stellungnahmen anerkannter Umwelt- bzw. Naturschutzvereinigungen (Art. 9 Abs. 1 GG) oder die Belange in ihrer Planungshoheit betroffener Kommunen (Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG).

(40) Nichts anderes gilt im Fall der KI-gestützten Ermittlung sogenannter Präferenzräume für den Netzausbau: Während Eigentümer, deren Grundstücke innerhalb des Präferenzraums liegen, noch nicht in ihrer Eigentumsgarantie betroffen sind, solange nicht klar ist, ob dieses überhaupt in Anspruch genommen werden soll, stellt sich dies mit Blick auf die Gemeinden anders dar, bei denen schon aufgrund der Präferenzraumbestimmung feststeht, dass der Trassenverlauf ihre Gebiets- und Planungshoheit tangieren wird. Soweit § 12c Abs. 2a EnWG und § 3 Nr. 10 NABEG den KI-Einsatz in diesem Zusammenhang nicht einmal andeutungsweise erkennen lassen, werden sie den demokratisch-rechtsstaatlichen Anforderungen des Parlamentsvorbehalts und Bestimmtheitsgebots nicht gerecht.

2. „Wesentlichkeit" im Übrigen: Abwägungsentscheidungen und selbstlernende KI-Systeme

(41) Unabhängig von der Grundrechtsrelevanz des KI-Einsatzes im Einzelfall werden die Anforderungen des Parlamentsvorbehalts und Bestimmtheitsgebots bei der Delegation von Ermessens- und Abwägungsentscheidungen an KI-Systeme sowie – generell – beim Einsatz selbstlernender Algorithmen ausgelöst. Die eigenständige, maschinelle Entscheidungs- und Entwicklungsfähigkeit sowie die damit einhergehende Entfernung von menschlichen, demokratisch legitimierten Einflüssen zieht in beiden Fällen eine gesteigerte Rechtfertigungslast nach sich, der allein der parlamentarische Gesetzgeber gerecht werden kann.

(42) Eine technikneutrale Regelung nach dem Vorbild des § 35a VwVfG („automatische Einrichtungen") genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen dabei nicht; vielmehr muss der Gesetzgeber hier ausdrücklich Rechenschaft über die zum Einsatz kommenden Instrumente und Methoden ablegen (z.B. in Form von Regelbeispielen). Der Einsatz KI-gestützter, auf Deep-Learning-Algorithmen basierender Antikollisionssysteme an Windenergieanlagen bedarf hiernach einer gesetzlichen Verankerung im Artenschutzrecht; dies gilt infolge seiner Grundrechtsrelevanz (Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG) erst recht, wenn er als rechtlich bindende Vermeidungsmaßnahme nach § 44 Abs. 5 BNatSchG gegenüber einem Anlagenbetreiber angeordnet wird.

IV. Rechtsstaatliche Transparenz und Nachvollziehbarkeit

1. Gewährleistung der Kenntnishoheit und Kontrollkompetenz

(43) Nach Maßgabe der dargestellten Voraussetzungen ist nicht nur der Einsatz von Algorithmen gesetzlich zu regeln, sondern auch die Sicherstellung ihrer grundsätzlichen Nachvollziehbarkeit, um eine effektive Kontrolle zu gewährleisten. Die informationstechnische Übersetzung

von Prozessen in Algorithmen ist ein komplexer Vorgang, der in der Privatwirtschaft erprobter ist als im behördlichen Bereich. Bei der Umsetzung von Automatisierungsvorhaben in der öffentlichen Verwaltung bildet die Beauftragung externer Dritter mit der Programmierung daher den Regelfall. Damit gibt der Staat indes auch die Kenntnishoheit über den Verfahrensablauf und die jeweiligen Verfahrensergebnisse aus der Hand. Staatliche Einrichtungen wie das Anwendungslabor für Künstliche Intelligenz und Big Data (KI-Lab) am Umweltbundesamt sind daher auszubauen und zu fördern.

(44) Eine funktionale Privatisierung ist demgegenüber nur insoweit zulässig, wie die Letztverantwortung bei der zuständigen Behörde und ihren Bediensteten verbleibt. Diese Letztverantwortung kann durch die Verwaltung nur dann sachgerecht wahrgenommen werden, wenn Amtswalterinnen und Amtswalter über die erforderlichen interdisziplinären Kenntnisse und Kompetenzen im Zusammenhang mit dem Einsatz von KI-Systemen verfügen (zur KI-Kompetenz schon C. II. 2.), um zum Beispiel KI-basierte Entscheidungen im Rahmen von zu protokollierenden Stichproben manuell nachprüfen zu können. Namentlich KI-basierte Abwägungs- und Ermessensentscheidungen inklusive ihrer Begründung sollten im Zweifel von der Behörde nicht unkontrolliert übernommen, sondern regelmäßig auf Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit kontrolliert werden.

2. Dokumentations- und Begründungspflicht

(45) Soweit die Wesentlichkeitstheorie greift, muss der demokratisch legitimierte Gesetzgeber darüber hinaus die nötigen Vorgaben zur Dokumentation des administrativen Einsatzes von KI-Systemen treffen. Schon bei der Konzipierung der automatischen Einrichtungen muss dafür gesorgt werden, dass die Abläufe dokumentiert werden, deren Kenntnis erforderlich ist, um Verfahrensschritte nachvollziehen zu können, die zur getroffenen Entscheidung geführt haben. Ohne Maßgaben zur Transparenz und Nachvollziehbarkeit der algorithmenbasierten Entscheidungsfindung ist weder eine verwaltungsinterne Kontrolle möglich noch effektiver verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz im Sinne des Art. 19 Abs. 4 GG zu gewährleisten. Bei der Ausgestaltung der Dokumentationspflicht kann sich der Gesetzgeber im Umwelt- und Planungsrecht an § 23 Abs. 3 S. 2 Nr. 2 FZV orientieren. Danach hat die Behörde zu gewährleisten, dass die Arbeitsweise der automatischen Einrichtung einsehbar gemacht werden kann und überprüfbar ist. Dadurch wird der Verwaltung zwar das Erfordernis einer Dokumentation aufgegeben, ihr aber die Art und Weise der Umsetzung überlassen.

(46) Während der Einsatz von Behörden-Chatbots vergleichsweise wenig Erklärungsbedarf nach sich ziehen dürfte, können auf Algorithmen beruhende Ermessens- und Abwägungsentscheidungen deutlich schwieriger nachzuvollziehen sein oder gar der menschlichen Logik gänzlich entbehren. Soweit KI-Systeme im administrativen Verfahren zu Entscheidungen kommen, die nicht aus sich heraus nachvollziehbar oder ohne Weiteres erklärbar sind, kommt das im Rechtsstaatsprinzip wurzelnde verwaltungsverfahrensrechtliche Begründungserfordernis des § 39 Abs. 1 VwVfG zur Anwendung, das im Planfeststellungsverfahren über § 74 Abs. 1 S. 2 i.V.m. § 69 Abs. 2 S. 1 VwVfG gilt. Wie der EuGH in seinem PNR-Urteil vom 21. Juni 2022 (Rs. C-817/19) betont hat, kann eine mangelnde Nachvollziehbarkeit einer von KI getroffenen Entscheidung die Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes (Art. 47 EUGRCh) verletzen.

(47) Der – in seiner Reichweite zunehmend umstrittene – Ausnahmetatbestand des § 39 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG für automatisierte Verwaltungsentscheidungen greift nach zutreffender Ansicht für den Einsatz von KI-Systemen nicht; die aus den 1970er Jahren stammende Sonderregelung wird dem heutigen Stand der Technik nicht mehr gerecht und bedarf einer verfassungskonformen teleologischen Reduktion. Problematisch ist jedoch, dass ein Algorithmus grundsätzlich zwar so programmiert werden kann, dass er Auskunft darüber gibt, *was* er gemacht nicht, nicht jedoch *warum* er es getan hat. Ihm fehlt die Fähigkeit zur Selbstreflexion, sodass entsprechende Erklärungen sein Ausdrucksvermögen übersteigen.

(48) Damit ein KI-System den Begründungsanforderungen gerecht werden kann und im Fall einer Ermessensentscheidung auch die Gesichtspunkte erkennen lässt, von denen es bei der Ausübung seines Ermessens ausgegangen ist (§ 39 Abs. 1 S. 3 VwVfG), bedarf es folglich weiterer Parameter, um die *Black Box* eines Algorithmus zu öffnen. Diese Parameter sind für den jeweiligen Entscheidungskontext zu entwickeln (z.B. Art und Umfang der Verwaltungsentscheidung, Grundrechtsrelevanz, Komplexität des Sachverhalts, Schwierigkeitsgrad der rechtlichen Bewertung). *Explainable AI* ist vor allem beim Einsatz von KI-Systemen im Bereich von Ermessens- und Abwägungsspielräumen zu verlangen. Im Einzelfall kann sich die Begründungspflicht zu einer Pflicht zur Offenlegung der maßgeblichen Programmcodes oder Algorithmen verdichten,

wenn andernfalls eine nachvollziehbare Kontrolle der Entscheidungsprozesse nicht möglich ist. Eine entsprechende Offenlegungspflicht kann womöglich auch einem Misstrauen gegenüber fortschreitender Automatisierung von Verwaltungsverfahren vorbeugen.

V. Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes

1. Widerspruchsverfahren und „KI-Rüge“

(49) Je mehr eigene Entscheidungsspielräume KI-Systemen im Verwaltungsrecht zugestanden werden, umso mehr gewinnt der behördeninterne Rechtsschutz an Bedeutung. In einem solchen verwaltungsinternen Verfahren erfolgte erstmalig eine Überprüfung KI-generierter Verwaltungsentscheidungen durch menschliche Amtswalterinnen und Amtswalter. Die von administrativen KI-Entscheidungen Betroffenen würden durch die Einleitung eines verwaltungsinternen Rechtsschutzverfahrens ein implizites Feedback zur Ergebnisqualität der eingesetzten Software und algorithmenbasierten Entscheidung geben. Der Verwaltung wird es auf diese Weise ermöglicht, atypische Fälle und wiederkehrende Fehler zu identifizieren und diese bei der Programmanpassung zu berücksichtigen.

(50) Eine solche Aussteuerung kann auf unterschiedliche Weise erreicht werden: Neben einer vielfach befürworteten Revitalisierung des Widerspruchsverfahrens (§ 68 VwGO) im Kontext vollautomatisierter Verwaltungsakte erscheint vor allem das Instrument einer „KI-Rüge“, die bislang lediglich in § 12 Abs. 1 S. 1 des schleswig-holsteinischen IT-Einsatz-Gesetzes (SchlHITEG) normiert ist, rechtspolitisch bedenkenswert. Danach kann jede von einer KI-getriebenen Verwaltungsentscheidung betroffene Person binnen eines Monats die menschliche Überprüfung der Entscheidung verlangen. Erhebt die betroffene Person die kostenfreie Rüge, gilt ein Verwaltungsakt als nicht bekanntgegeben und darf ein neuer Verwaltungsakt daraufhin ausschließlich durch eine natürliche Person erlassen werden.

(51) Die Aussteuerung an einen menschlichen Amtswalter auf Veranlassung des Betroffenen (*Opt-out*-Lösung) ist einem Verfahren vorzuziehen, bei dem der Betroffene in jedem Einzelfall seine Einwilligung zum Einsatz von administrativen KI-Systemen erteilen muss (*Opt-in*-Lösung). Die *Opt-out*-Lösung trägt einerseits dem Bestreben nach Effektivitäts- und Effizienzsteigerung des Verwaltungsverfahrens Rechnung und gibt andererseits dem Betroffenen eine niedrigschwellige Möglichkeit, seinen „Fall“ auf hergebrachte Weise zu behandeln.

2. Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz

(52) Eine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur (Wieder-)Einführung des Vorverfahrens oder einer „KI-Rüge“ nach schleswig-holsteinischem Vorbild besteht indes nicht. Für eine menschliche Überprüfung der Rechtmäßigkeit KI-basierter Verwaltungsentscheidungen steht in jedem Fall der verwaltungsgerichtliche Rechtsweg offen. Im Rahmen dessen kann eine richterliche Überprüfung des administrativen KI-Einsatzes auf Ermessens-, Beurteilungs- und Abwägungsfehler erfolgen. Voraussetzung dafür ist wie gesehen die Nachvollziehbarkeit der auf dem Einsatz von KI-Systemen beruhenden Entscheidung (s. oben IV.). Die gerichtliche Kontrolldichte entspricht derjenigen bei analogem und nichtautomatisiertem Verwaltungshandeln.

E. Fazit und Ausblick

(53) Das Umwelt- und Planungsrecht birgt vielfältige Anwendungsbereiche für den Einsatz determinierter wie selbstlernender KI-Systeme. Deren heute noch gar nicht in jeder Hinsicht absehbare Optimierungspotenziale könnten vor allem bei rechtstatsächlich komplexen Planungs- und Abwägungsprozessen zur Entfaltung kommen. Weder das Verwaltungsverfahrensrecht noch das Unions- und Verfassungsrecht stehen der Implementierung KI-basierter Entscheidungsmechanismen im Rahmen behördlicher Ermessens- und Abwägungsspielräume prinzipiell entgegen. Entscheidend für den KI-Einsatz im Umwelt- und Planungsrecht ist vielmehr die konkrete Ausgestaltung. Zu dieser ist im Regelfall der parlamentarische Gesetzgeber berufen. An dieser Stelle ist noch erheblicher Nachbesserungsbedarf erkennbar: Weder tragen die betreffenden Regelungen dem Gesetzes- und Parlamentsvorbehalt hinreichend Rechnung, noch garantieren sie eine ausreichende Kontrollkompetenz der menschlichen Amtswalter oder eine nachvollziehbare Begründung der unter Einsatz von KI-Systemen getroffenen Entscheidung.

(54) Je mehr KI-Systeme ermächtigt werden, eigene Wertungen, Gewichtungen und Abwägungen im Rahmen behördlicher Entscheidungsspielräume vorzunehmen, umso mehr bedarf es ausgleichender Instrumente, um die menschliche Letztverantwortung zu garantieren und eine

„Flucht in die Technik“ zu verhindern. Zu diesen gehören exemplarisch die Vorstrukturierung des Entscheidungsprozesses durch Richtlinien und Konzepte ebenso wie die Einführung verwaltungsinterner Rechtsbehelfe, um im Einzelfall die menschliche Interventionsmöglichkeit gegenüber dem Algorithmus durchzusetzen und eine Aussteuerung an einen menschlichen Sachbearbeiter zu erreichen.

(55) Das Unions- und Verfassungsrecht gibt einen Rahmen vor, der den Einzelnen vor den Risiken opaker Verwaltungsentscheidungen durch KI-Systeme schützt, zugleich aber Spielräume für technische wie rechtliche Innovationen belässt. Innerhalb dieses Rahmens sind Inhalt und Reichweite des KI-Einsatzes im Umwelt- und Planungsrecht politisch und gesellschaftlich auszuhandeln.

§ 35a VwVfG – Vollständig automatisierter Erlass eines Verwaltungsaktes

Ein Verwaltungsakt kann vollständig durch automatische Einrichtungen erlassen werden, sofern dies durch Rechtsvorschrift zugelassen ist und weder ein Ermessen noch ein Beurteilungsspielraum besteht.

Artikel 22 DSGVO – Automatisierte Entscheidungen im Einzelfall einschließlich Profiling

(1) Die betroffene Person hat das Recht, nicht einer ausschließlich auf einer automatisierten Verarbeitung – einschließlich Profiling – beruhenden Entscheidung unterworfen zu werden, die ihr gegenüber rechtliche Wirkung entfaltet oder sie in ähnlicher Weise erheblich beeinträchtigt.

(2) Absatz 1 gilt nicht, wenn die Entscheidung [...]

b) aufgrund von Rechtsvorschriften der Union oder der Mitgliedstaaten, denen der Verantwortliche unterliegt, zulässig ist und diese Rechtsvorschriften angemessene Maßnahmen zur Wahrung der Rechte und Freiheiten sowie der berechtigten Interessen der betroffenen Person enthalten [...].

Artikel 3 KI-Verordnung – Begriffsbestimmungen

Für die Zwecke dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck

1. „KI-System“ ein maschinengestütztes System, das für einen in unterschiedlichem Grade autonomen Betrieb ausgelegt ist und das nach seiner Betriebsaufnahme anpassungsfähig sein kann und das aus den erhaltenen Eingaben für explizite oder implizite Ziele ableitet, wie Ausgaben wie etwa Vorhersagen, Inhalte, Empfehlungen oder Entscheidungen erstellt werden, die physische oder virtuelle Umgebungen beeinflussen können; [...]
3. „Anbieter“ eine natürliche oder juristische Person, Behörde, Einrichtung oder sonstige Stelle, die ein KI-System oder ein KI-Modell mit allgemeinem Verwendungszweck entwickelt oder entwickeln lässt und es unter ihrem eigenen Namen oder ihrer Handelsmarke in Verkehr bringt oder das KI-System unter ihrem eigenen Namen oder ihrer Handelsmarke in Betrieb nimmt, sei es entgeltlich oder unentgeltlich;
4. „Betreiber“ eine natürliche oder juristische Person, Behörde, Einrichtung oder sonstige Stelle, die ein KI-System in eigener Verantwortung verwendet, es sei denn, das KI-System wird im Rahmen einer persönlichen und nicht beruflichen Tätigkeit verwendet; [...].

Artikel 4 KI-Verordnung – KI-Kompetenz

(1) [1]Die Anbieter und Betreiber von KI-Systemen ergreifen Maßnahmen, um die Entwicklung der KI-Kompetenz ihres Personals und anderer Personen zu unterstützen, die in ihrem Auftrag mit dem Betrieb und der Nutzung von KI-Systemen befasst sind, wobei ihre technischen Kenntnisse, ihre Erfahrung, ihre Aus- und Fortbildung und der Kontext, in dem die KI-Systeme eingesetzt werden sollen, sowie die Personen oder Personengruppen, bei denen die KI-Systeme eingesetzt werden sollen, zu berücksichtigen sind. Diese Verpflichtung verpflichtet Anbieter oder Betreiber nicht, für irgendeine Person ein bestimmtes Niveau an KI-Kompetenz zu garantieren. [...]

§ 12 ITEG Schleswig-Holstein – KI-Rüge

(1) [1]Jede Adressatin und jeder Adressat einer auf einer datengetriebenen Informationstechnologie der Automationsstufe 2 oder 3 im Sinne des § 3 Absatz 2 beruhenden Entscheidung einer öffentlichen Stelle kann innerhalb eines Monats ab Bekanntgabe der Entscheidung verlangen, dass diese durch eine natürliche Person überprüft und bestätigt oder geändert oder aufgehoben wird (KI-Rüge). [...] [3]Die KI-Rüge ist schriftlich, in elektronischer Form nach § 52a Absatz 2 und 3 sowie § 337b des Landesverwaltungsgesetzes oder zur Niederschrift bei der öffentlichen Stelle zu erheben, die die Entscheidung getroffen hat. [4]Die Möglichkeit, andere förmliche Rechtsbehelfe zu erheben, bleibt hiervon unberührt. [5]Die KI-Rüge ist keine Zulässigkeitsvoraussetzung für andere Rechtsbehelfe. [6]Sobald ein anderer förmlicher Rechtsbehelf erhoben wurde, ist die KI-Rüge nicht mehr zulässig. [7]Im Zweifel gehen andere Rechtsbehelfe der KI-Rüge vor.

(2) [1]Wird eine zulässige KI-Rüge gegen einen Verwaltungsakt im Sinne des § 106 Landesverwaltungsgesetzes erhoben, gilt der Verwaltungsakt als nicht bekanntgegeben. [2]Ein neuer Verwaltungsakt darf daraufhin ausschließlich durch eine natürliche Person erlassen werden. [3]Dabei müssen auch vorbereitende Informationen, die Grundlage der abschließenden Entscheidung waren und mithilfe von datengetriebenen Informationstechnologien verarbeitet wurden, geprüft werden.

(3) [1]Die KI-Rüge ist kostenfrei. [2]Auslagen werden nicht erstattet.

Uwe M. Erling, LL.M.

Umweltrechtliche Compliance und Sanktionen

I. Ausgangslage

(1) Das deutsche Umweltstrafrecht erlebt mit dem Gesetzentwurf zur Umsetzung der EU-Umweltstrafrechtsrichtlinie (RL (EU) 2024/1203, BT-Drucks. 21/6133) seine weitreichendste Reform seit dem 45. Strafrechtsänderungsgesetz vom 6. Dezember 2011. Die Reform greift zugleich eine seit dem gescheiterten Verbandssanktionengesetz (VerSanG-E) offengebliebene rechtspolitische Grundsatzdebatte über die Ausgestaltung des Unternehmenssanktionenrechts neu auf. Die Umsetzungsfrist endete am 21. Mai 2026 (Art. 28 Abs. 1 RL (EU) 2024/1203). Der deutsche Gesetzgeber ist damit bereits in Verzug.

(2) Die Reform betrifft zwei untrennbar miteinander verwobene Regelungsebenen: die materiellen Umweltstraftatbestände der §§ 324 ff. StGB und das allgemeine Unternehmenssanktionenrecht nach § 30 OWiG. Eine isolierte Betrachtung nur einer dieser Ebenen wird der Komplexität der gegenwärtigen Reformsituation nicht gerecht.

(3) Die unionsrechtlichen Vorgaben der RL (EU) 2024/1203 zielen auf eine spürbare Verschärfung und Vereinheitlichung der strafrechtlichen Verfolgung von Umweltverstößen in den Mitgliedstaaten. Sie definieren Mindeststandards für Straftatbestände, Sanktionsrahmen und Verantwortlichkeiten natürlicher wie juristischer Personen und markieren damit eine neue Qualität des europäischen Umweltstrafrechts.

(4) Für Unternehmen entsteht durch das Zusammenspiel von Umweltstrafrecht und Unternehmenssanktionenrecht ein erhebliches Haftungsrisiko, das sowohl die strafrechtliche Verantwortlichkeit von Leitungspersonen als auch empfindliche Verbandssanktionen nach § 30 OWiG umfasst. Die Praxis zeigt, dass Umweltverstöße in Unternehmen häufig strukturell bedingt sind und auf Organisations- und Überwachungsdefizite zurückzuführen sind.

(5) Die Reformdiskussion macht deutlich: Compliance ist nicht länger bloße Risikovorsorge, sondern gewinnt unmittelbar sanktionsrechtliche Relevanz. Die Frage, ob und wie ein funktionierendes Compliance-Management-System (CMS) bußgeldmindernd oder gar haftungsausschließend wirkt, ist zum Kernthema des aktuellen Gesetzgebungsverfahrens geworden.

II. Prävention als Schutzschild: Umweltrechtliche Compliance zwischen Rechtspflicht und Haftungsminimierung

1. Umwelt-Compliance als eigenständiges Feld

(6) Umwelt-Compliance ist weit mehr als die bloße Einhaltung gesetzlicher Vorschriften. Sie ist ein strategisches Kernelement moderner Unternehmensführung, das Vorstände und Geschäftsführer unmittelbar in die Pflicht nimmt. Spektakuläre Unternehmensskandale – allen voran der Dieselabgasskandal – haben die eigenständige Bedeutung des Umwelt-Compliance-Felds nachhaltig unterstrichen.

(7) Das deutsche Umweltrecht hat mit seinem ausdifferenzierten Beauftragtenwesen (Immissionsschutzbeauftragter, Gewässerschutzbeauftragter, Abfallbeauftragter u.a.) bereits besondere Compliance-Strukturen ausgeprägt, die organisationsrechtliche Mindestanforderungen vorgeben. Diese sektoralen Beauftragtenregelungen bilden jedoch noch kein kohärentes, risikobasiertes CMS.

(8) Die gesellschaftsrechtliche Legalitätspflicht von Vorstand und Geschäftsführung (§ 93 AktG, § 43 GmbHG) umfasst die Pflicht zur Einrichtung angemessener Compliance-Strukturen. Im Umweltbereich ergibt sich daraus die Verpflichtung, durch geeignete organisatorische Maßnahmen sicherzustellen, dass Umweltrechtsverstöße im Unternehmen verhindert werden.

(9) Die wachsende Regulierungsdichte im Umweltrecht – von immissionsschutz- und abfallrechtlichen Pflichten bis hin zu neuen unionsrechtlichen Anforderungen etwa aus der CSRD und den ESG-Reporting-Pflichten – erhöht die Komplexität des Umwelt-Compliance-Felds kontinuierlich und macht ein systematisches, risikobasiertes Compliance-Management unabdingbar.

2. Sanktionsmindernde Wirkung von Compliance

(10) In den USA ist die sanktionsmindernde Wirkung eines effektiven Compliance-Programms seit den U.S. Federal Sentencing Guidelines von 1991 anerkannt. Ein wirksames Compliance-Programm kann die Unternehmensgeldbuße erheblich reduzieren. Dieses Modell hat die internationale Compliance-Diskussion maßgeblich geprägt.

(11) Auf EU-Ebene gewinnt die Compliance-Defense zunehmend an Fahrt. Die RL (EU) 2024/1203 enthält zwar keine ausdrückliche Compliance-Defense-Regelung, lässt den Mitgliedstaaten jedoch Spielräume bei der Ausgestaltung der Sanktionsrahmen, die für entsprechende nationale Regelungen genutzt werden könnten.

(12) Im deutschen Recht fehlt bislang eine gesetzlich verankerte Compliance-Defense. Weder § 30 OWiG noch die Bußgeldbemessungsvorschriften sehen eine ausdrückliche Milderung für den Fall eines nachweislich wirksamen Compliance-Systems vor. Nach der Rechtsprechung des BGH können wirksame Compliance-Maßnahmen bei der Bußgeldbemessung zugunsten des Unternehmens berücksichtigt werden (vgl. z.B. BGH, Urteil vom 9. Mai 2017 – 1 StR 265/16 betreffend Steuerhinterziehung im Rüstungsexport). Auch die kartellrechtliche Rechtsprechung der Obergerichte erkennt solchen Maßnahmen eine bußgeldmindernde Wirkung zu. Die Bußgeldbemessungspraxis der Behörden und Gerichte ist insoweit jedoch uneinheitlich und in der Honorierung von präventiven Vorkehrungen in Abgrenzung zu nachträglich eingeführten Compliance-Maßnahmen unscharf.

(13) Die RL (EU) 2024/1203 begründet zwar keine allgemeine Pflicht für Unternehmen, ein Compliance-Management-System einzurichten, hebt aber Compliance- und Due-Diligence-Systeme, Compliance-Beauftragte sowie wirksame Aufsichts- und Kontrollstrukturen als geeignete Instrumente zur Verhinderung von Umweltstraftaten hervor. Mangelnde Aufsicht oder Kontrolle kann eine Unternehmenshaftung begründen (vgl. hierzu insbesondere Art. 6 Abs. 1 und 2, Art. 7 Abs. 1 und 2, Art. 14, Art. 16 sowie ErwG 11, 33, 38, 41, 54, 59 der RL (EU) 2024/1203).

(14) Der Reformgesetzgeber steht vor der Frage, ob er den Schritt zu einer anerkannten und gesetzlich normierten Compliance-Defense wagt. Eine solche Regelung – sei es als Strafmilderungsgrund, als Bußgeldreduzierungsklausel in § 30 OWiG oder als eigenständiger Tatbestand – würde nicht nur Rechtssicherheit schaffen, sondern auch einen starken Anreiz für präventive Compliance setzen. § 30 Abs. 2a Satz 3 Nr. 5 OWiG-E zeigt für das Ordnungswidrigkeitenrecht entsprechende Ansätze. Nach diesem sollen bei der Bußgeldbemessung insbesondere die „vor oder nach der Straftat oder Ordnungswidrigkeit getroffenen Vorkehrungen der juristischen Person oder Personenvereinigung zur Vermeidung und Aufdeckung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten“ berücksichtigt werden.

3. Anforderungen an ein wirksames Compliance-Management-System

(15) Ein wirksames CMS muss risikobasiert ausgestaltet sein. Es beginnt mit einer systematischen Identifikation und Bewertung der umweltrechtlichen Risiken des Unternehmens (Environmental Risk Assessment) und leitet daraus konkrete, verhältnismäßige Präventions- und Kontrollmaßnahmen ab.

(16) Die Organisationsverantwortung des Unternehmens nach §§ 130, 9 OWiG bildet den haftungsrechtlichen Kern eines jeden CMS. Ein effektives System muss klare Verantwortlichkeiten, regelmäßige Schulungen, ein funktionierendes Kontroll- und Meldesystem sowie einen glaubwürdigen *Tone from the Top* gewährleisten.

(17) Die präventive Ausgestaltung eines CMS erfordert neben reaktiven Elementen (Sanktionierungssysteme, Whistleblowing, interne Untersuchungen) vor allem prospektive Mechanismen: kontinuierliches Monitoring der Rechtsentwicklung, regelhafte Compliance-Audits und die laufende Anpassung des Systems an neue regulatorische Anforderungen. Nur ein so ausgestaltetes System kann im Sanktionsfall als Schutzschild wirken.

III. Neue und verschärfte Umweltstraftatbestände (§§ 324 ff. StGB n.F.)

(18) Der aktuell geltende Katalog umfasst unter anderem die Gewässerverunreinigung (§ 324 StGB), die Luftverunreinigung (§ 325 StGB), den unerlaubten Umgang mit Abfällen (§ 326 StGB) und das unerlaubte Betreiben von Anlagen (§ 327 StGB).

(19) Der Gesetzentwurf erweitert den bestehenden Katalog zunächst innerhalb des StGB. Der Gesetzentwurf erweitert die Umweltstraftatbestände insbesondere um die unbefugte Wasserentnahme (§ 324 StGB-E), neue Formen schädlicher Energieeinwirkung (§§ 324a, 325, 325a StGB-E) und das Inverkehrbringen umweltgefährdender Erzeugnisse (§ 325 Abs. 2 StGB-E). Mit § 327a

StGB-E wird ein neuer Straftatbestand für die Ausführung genehmigungsbedürftiger Vorhaben geschaffen, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung oder UVP-Vorprüfung unterliegen. Das Ökosystem und der Lebensraum innerhalb eines geschützten Gebiets werden in § 330d Abs. 1 Nr. 2 und 3 StGB-E erstmals legal definiert und als Schutzgüter in zahlreiche Tatbestände des Kern- und Nebenstrafrechts aufgenommen. § 330 Abs. 2 StGB-E führt eine neue Qualifikation für Umweltstraftaten mit katastrophalen Folgen ein.

(20) Im Nebenstrafrecht (Bundesberggesetz, Bundesnaturschutzgesetz, Bundesjagdgesetz, Bundeswildschutzverordnung, Abfallverbringungsgesetz, Pflanzenschutzgesetz, Chemikaliengesetz, Chemikalien-Sanktionsverordnung, Chemikalien-Ozonschichtverordnung, Chemikalien-Klimaschutz-Verordnung, Chemikalien-Verbotsverordnung, Biozidrechts-Durchführungsverordnung) werden insbesondere neue oder neu strukturierte Straftatbestände für invasive gebietsfremde Arten, den Artenhandel, Pflanzenschutzmittel, REACH-Verstöße, fluorierte Treibhausgase und ozonabbauende Stoffe geschaffen.

(21) Nicht in diesem Gesetzentwurf umgesetzt wird dagegen die nach Art. 3 Abs. 2 Buchst. p RL (EU) 2024/1203 erforderliche Strafbewehrung von Verstößen gegen das Bereitstellungs-, Inverkehrbringungs- und Ausfuhrverbot des Art. 3 der Verordnung (EU) 2023/1115 über entwaldungsfreie Lieferketten („EUDR“). Die Entwurfsbegründung verweist darauf, dass die betreffende unionsrechtliche Verpflichtung für bestimmte Unternehmen erst ab dem 30. Dezember 2026 Anwendung findet, und behält die Strafbewehrung deshalb einem gesonderten Gesetzgebungsvorhaben vor. Gemessen an der bereits am 21. Mai 2026 abgelaufenen Umsetzungsfrist der Richtlinie besteht insoweit im vorliegenden Entwurf eine noch zu schließende Regelungslücke.

(22) Strukturmerkmal des deutschen Umweltstrafrechts ist die Verwaltungsakzessorietät. § 330d Abs. 1 Nr. 4 StGB definiert die verwaltungsrechtliche Pflicht als Pflicht aus Rechtsvorschrift, gerichtlicher Entscheidung, vollziehbarem Verwaltungsakt, vollziehbarer Auflage oder öffentlich-rechtlichem Vertrag. Aus Compliance-Sicht ist zu berücksichtigen, dass strafrechtliche Risiken an den gesamten Genehmigungsbestand des Unternehmens anknüpfen und daher jede einzelne Nebenbestimmung potenziell strafbarkeitsrelevant ist.

(23) § 330d Abs. 1 Nr. 5 StGB (= zukünftig Nr. 7 StGB-E) stellt in seiner aktuell geltenden Fassung das Handeln aufgrund einer durch Drohung, Bestechung oder Kollusion erwirkten oder durch unrichtige oder unvollständige Angaben erschlichenen Genehmigung dem Handeln ohne Genehmigung gleich.

(24) Nach Art. 3 Abs. 1 RL (EU) 2024/1203 soll eine Handlung auch dann rechtswidrig sein, wenn die Genehmigung offensichtlich gegen die einschlägigen materiellrechtlichen Anforderungen verstößt. ErwG 10 präzisiert dies als klaren und erheblichen Verstoß, stellt klar, dass Formverstöße nicht genügen, und die Pflicht zur Rechtmäßigkeitsprüfung nicht auf Wirtschaftsteilnehmer verlagert wird. Der deutsche Entwurf zur Umsetzung sieht insoweit keine gesonderte strafrechtliche Umsetzung vor, da er die Richtlinienvorgabe bereits durch § 44 Abs. 1 VwVfG abgedeckt sieht. Danach entfaltet eine formell erteilte Genehmigung keine strafbefreiende Wirkung, wenn sie aufgrund eines besonders schwerwiegenden und offensichtlichen materiellrechtlichen Fehlers nichtig ist. Das Risiko strafrechtlicher Verantwortlichkeit trotz äußerlich vorhandener Genehmigung besteht daher nur, soweit die Voraussetzungen der Nichtigkeit nach § 44 Abs. 1 VwVfG erfüllt sind. Die Gleichstellung missbräuchlich erlangter Genehmigungen mit fehlenden Genehmigungen muss auf § 311 StGB-E und die einschlägigen nebenstrafrechtlichen Vorschriften erstreckt werden, da § 330d Abs. 1 Nr. 7 StGB-E nur für die Umweltstraftaten des 29. Abschnitts gilt.

IV. Reform der Verbandsgeldbuße nach § 30 OWiG

(25) Erforderlich nach § 30 Abs. 1 OWiG ist die Bezugstat einer der in Nr. 1 bis 5 genannten Leitungspersonen (vertretungsberechtigtes Organ, Vorstand eines nicht rechtsfähigen Vereins, vertretungsberechtigter Gesellschafter, Generalbevollmächtigter oder in leitender Stellung Prokurist bzw. Handlungsbevollmächtigter sowie sonstige für die Leitung verantwortlich handelnde Personen einschließlich der Überwachung der Geschäftsführung), durch die Verbandspflichten verletzt wurden oder der Verband bereichert wurde oder werden sollte.

(26) Der geltende Bußgeldrahmen beträgt nach § 30 Abs. 2 Satz 1 OWiG bis zu zehn Millionen Euro bei vorsätzlicher und bis zu fünf Millionen Euro bei fahrlässiger Straftat. Dieser starre Absolutbetrag ist der eigentliche Reformanlass. Art. 7 Abs. 3 lit. a RL verlangt als Höchstmaß mindestens 5 % des weltweiten Gesamtumsatzes oder alternativ 40.000.000 EUR. Der Entwurf hält an einer Lösung mittels Höchstbetrags fest.

(27) Die Anhebung des Bußgeldrahmens und ihr Anwendungsbereich geht über die Richtlinie hinaus. Sie gilt nicht nur im Falle von vorsätzlichen Umweltstraftaten, sondern auch bei sonstigen vorsätzlichen Straftaten, für die der Verband gemäß § 30 Absatz 1 OWiG verantwortlich gemacht werden kann. Die Reform setzt damit einen einheitlichen, deliktsübergreifenden Sanktionsrahmen.

(28) § 30 Abs. 2a OWiG-E normiert erstmals allgemeine Bemessungsgrundlagen für die Verbandsgeldbuße. Er stellt dabei insbesondere auf die Bedeutung der Tat, den gegenüber dem Unternehmen bestehenden Vorwurf sowie dessen wirtschaftliche Verhältnisse ab. Im Rahmen der gebotenen Gesamtabwägung sind unter anderem Gewicht, Dauer und Auswirkungen der Tat, frühere Verstöße, Aufklärungs- und Wiedergutmachungsbemühungen, aber auch Compliance-Vorkehrungen zur Vermeidung und Aufdeckung von Verstößen sowie Größe und Ertragslage des Unternehmens zu berücksichtigen.

(29) Die in Art. 7 Abs. 2 Buchst. i RL (EU) 2024/1203 genannte Möglichkeit, einem Unternehmen als Sanktion die Einrichtung von Due-Diligence-Systemen zur Verbesserung der Einhaltung von Umweltstandards aufzuerlegen, wird nicht als eigenständige Sanktion in das deutsche Recht übernommen.

(30) § 30 Abs. 2a Satz 3 Nr. 5 OWiG-E erkennt aber Compliance-Maßnahmen erstmals ausdrücklich als möglichen Milderungsgrund bei der Bemessung der Verbandsgeldbuße an. Eine weitergehende Compliance-Defense, bei der ein wirksames Compliance-Management-System die Verbandsverantwortlichkeit ausschließt oder dem Unternehmen einen Entlastungsbeweis eröffnet, führt die Vorschrift dagegen nicht ein. Sie greift erst auf der Zumessungsebene ein, nachdem die Zurechnung nach § 30 Abs. 1 OWiG bereits feststeht und differenziert nicht zwischen präventiven und nachträglich ergriffenen Maßnahmen.

V. Compliance Implikationen

(31) Erweiterte Tatbestände und ein massiv erhöhter Bußgeldrahmen erzeugen eine doppelte Risikoerhöhung. Für Anlagenbetreiber, Abfallwirtschaft, Chemie- und Produkthersteller entsteht ein qualitativ neues Risikoprofil.

(32) Genehmigungsmanagement wird zur Kernpflicht: Wegen der Verwaltungsakzessorietät entscheidet die lückenlose Kenntnis jeder Auflage und Nebenbestimmung über Strafbarkeit. Ein vollständiges, gepflegtes Compliance Management System, das auch die Prüfung von Genehmigungen umfasst, ist deshalb die praktisch wirksamste Präventionsmaßnahme.

(33) Unternehmen dürfen sich aufgrund der Gleichstellung von einem Handeln ohne verwaltungsrechtliche Genehmigung und einem Handeln auf Grundlage einer nichtigen Genehmigung nicht allein auf den formellen Bestand umweltrechtlicher Genehmigungen verlassen. Bei erkennbaren schwerwiegenden materiellen Mängeln sowie bei Änderungen des Betriebs oder der Rechtslage sollte das CMS eine anlassbezogene rechtliche Prüfung, klare Eskalationswege und eine fortlaufende Überwachung der Genehmigungslage sicherstellen.

(34) Die Ausweitung von Eignungsdelikten verlagert die Verteidigung von der Kausalität auf die Schädigungseignung. Die Dokumentation von Emissions-, Immissions- und Umweltdaten wird damit beweisrechtlich zentral (z.B. § 325a Abs. 2 StGB-E und § 326 Abs. 2 StGB-E).

(35) § 30 Abs. 2a Satz 3 Nr. 4 und 5 OWiG-E verlangt ein dokumentiertes, tatsächlich wirksames CMS mit aktueller Risikoanalyse, ein funktionsfähiges Hinweisgebersystem und belastbare Prozesse für interne Untersuchungen und Selbstanzeigeentscheidungen. Weil eine Beteiligung der Geschäftsleitung nach der Entwurfsbegründung die Milderung ausschließt und Scheincompliance sogar strafschärfend berücksichtigt werden kann, wird der *Tone from the Top* sanktionsrechtlich relevant.

(36) Veröffentlichte Umweltdaten der Nachhaltigkeitsberichterstattung können im Bußgeld- und Strafverfahren zur Beweisquelle werden. Berichts- und Compliance-Funktion müssen abgestimmt arbeiten. Der Entwurf kodifiziert erstmals die Berücksichtigung von Compliance Maßnahmen, verzichtet aber auf eine weitergehende Compliance-Defense, die eine Verbandsverantwortlichkeit ausschließt oder dem Unternehmen gar einen Entlastungsbeweis eröffnet.

§ 30 Abs. 2 und 2a OWiG

(2) Die Geldbuße beträgt

1. im Falle einer vorsätzlichen Straftat bis zu zehn Millionen Euro,

2. im Falle einer fahrlässigen Straftat bis zu fünf Millionen Euro.

[...]

(2a) Im Falle einer Gesamtrechtsnachfolge oder einer partiellen Gesamtrechtsnachfolge durch Aufspaltung (§ 123 Absatz 1 des Umwandlungsgesetzes) kann die Geldbuße nach Absatz 1 und 2 gegen den oder die Rechtsnachfolger festgesetzt werden. Die Geldbuße darf in diesen Fällen den Wert des übernommenen Vermögens sowie die Höhe der gegenüber dem Rechtsvorgänger angemessenen Geldbuße nicht übersteigen. Im Bußgeldverfahren tritt der Rechtsnachfolger oder treten die Rechtsnachfolger in die Verfahrensstellung ein, in der sich der Rechtsvorgänger zum Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Rechtsnachfolge befunden hat.

§ 30 Abs. 2 und 2a OWiG-E

(2) Das Höchstmaß der Geldbuße beträgt

1. *im Falle einer vorsätzlichen Straftat vierzig Millionen Euro und*

2. *im Falle einer fahrlässigen Straftat zwanzig Millionen Euro.*

[...]

(2a) Grundlage für die Bemessung der Geldbuße sind

1. *die Bedeutung der Straftat oder Ordnungswidrigkeit,*

2. *der Vorwurf, der die juristische Person oder Personenvereinigung trifft, und*

3. *die wirtschaftlichen Verhältnisse der juristischen Person oder Personenvereinigung.*

Bei der Bemessung der Geldbuße nach den grundlegenden Vorgaben des Satzes 1 sind die Umstände, die für und gegen die juristische Person oder Personenvereinigung sprechen, gegeneinander abzuwägen. Dabei kommen insbesondere in Betracht:

1. *das Gewicht, das Ausmaß, die Dauer, die Art der Ausführung sowie die verschuldeten Auswirkungen der Straftat oder Ordnungswidrigkeit,*

2. *die Beweggründe und Ziele des Täters der Straftat oder Ordnungswidrigkeit,*

3. *vorausgegangene Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten, für die die juristische Person oder Personenvereinigung nach Absatz 1 verantwortlich ist,*

4. *das Bemühen der juristischen Person oder Personenvereinigung, die Straftat oder Ordnungswidrigkeit aufzudecken und den Schaden wiedergutzumachen,*

5. *vor oder nach der Straftat oder Ordnungswidrigkeit getroffene Vorkehrungen der juristischen Person oder Personenvereinigung zur Vermeidung und Aufdeckung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten, für die sie nach Absatz 1 verantwortlich wäre,*

6. *die Folgen der Straftat oder Ordnungswidrigkeit, die die juristische Person oder Personenvereinigung getroffen haben, sowie*

7. *die Größe und die Ertragslage der juristischen Person oder Personenvereinigung.*

§ 330d StGB Begriffsbestimmungen

(1) Im Sinne dieses Abschnitts ist

1. ein Gewässer:

ein oberirdisches Gewässer, das Grundwasser und das Meer;

2. eine kerntechnische Anlage:

eine Anlage zur Erzeugung oder zur Bearbeitung oder Verarbeitung oder zur Spaltung von Kernbrennstoffen oder zur Aufarbeitung bestrahlter Kernbrennstoffe;

3. ein gefährliches Gut:

ein Gut im Sinne des Gesetzes über die Beförderung gefährlicher Güter und einer darauf beruhenden Rechtsverordnung und im Sinne der Rechtsvorschriften über die internationale Beförderung gefährlicher Güter im jeweiligen Anwendungsbereich;

4. eine verwaltungsrechtliche Pflicht:

eine Pflicht, die sich aus

a) einer Rechtsvorschrift,

b) einer gerichtlichen Entscheidung,

c) einem vollziehbaren Verwaltungsakt,

d) einer vollziehbaren Auflage oder

e) einem öffentlich-rechtlichen Vertrag, soweit die Pflicht auch durch Verwaltungsakt hätte auferlegt werden können,

ergibt und dem Schutz vor Gefahren oder schädlichen Einwirkungen auf die Umwelt, insbesondere auf Menschen, Tiere oder Pflanzen, Gewässer, die Luft oder den Boden, dient;

5. ein Handeln ohne Genehmigung, Planfeststellung oder sonstige Zulassung:

auch ein Handeln auf Grund einer durch Drohung, Bestechung oder Kollusion erwirkten oder durch unrichtige oder unvollständige Angaben erschlichenen Genehmigung, Planfeststellung oder sonstigen Zulassung.

(2) Für die Anwendung der §§ 311, 324a, 325, 326, 327 und 328 stehen in Fällen, in denen die Tat in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union begangen worden ist,

1. einer verwaltungsrechtlichen Pflicht,

2. einem vorgeschriebenen oder zugelassenen Verfahren,

3. einer Untersagung,

4. einem Verbot,

5. einer zugelassenen Anlage,

6. einer Genehmigung und

7. einer Planfeststellung

§ 330d StGB-E Begriffsbestimmungen

(1) Im Sinne dieses Abschnitts ist

1. ein Gewässer:

ein oberirdisches Gewässer, das Grundwasser und das Meer;

2. ein Ökosystem:

ein komplexes, dynamisches Wirkungsgefüge von Pflanzen-, Tier-, Pilz- und Mikroorganismengemeinschaften und ihrer abiotischen Umwelt, die eine funktionelle Einheit wenigstens mittlerer Größe bilden, und das Lebensraumtypen, Lebensräume von Arten und Artenpopulationen umfasst;

3. ein Lebensraum innerhalb eines geschützten Gebiets:

a) jeder Lebensraum einer Art, für den

aa) ein Gebiet zu einem Schutzgebiet gemäß Artikel 4 Absatz 1 oder 2 der Richtlinie 2009/147/EG in der Fassung vom 5. Juni 2019 erklärt wurde,

bb) ein Gebiet gemäß Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie 92/43/EWG in der Fassung vom 17. Juni 2025 als Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung geführt wird oder

cc) ein Gebiet zu einem besonderen Schutzgebiet gemäß Artikel 4 Absatz 4 der Richtlinie 92/43/EWG in der Fassung vom 17. Juni 2025 erklärt wurde, und

b) jeder natürliche Lebensraumtyp, für den

aa) ein Gebiet gemäß Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie 92/43/EWG in der Fassung vom 17. Juni 2025 als Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung geführt wird oder

bb) ein Gebiet zu einem besonderen Schutzgebiet gemäß Artikel 4 Absatz 4 der Richtlinie 92/43/EWG in der Fassung vom 17. Juni 2025 erklärt wurde,

4. eine kerntechnische Anlage:

eine Anlage zur Erzeugung oder zur Bearbeitung oder Verarbeitung oder zur Spaltung von Kernbrennstoffen oder zur Aufarbeitung bestrahlter Kernbrennstoffe;

5. ein gefährliches Gut:

ein Gut im Sinne des Gesetzes über die Beförderung gefährlicher Güter und einer darauf beruhenden Rechtsverordnung und im Sinne der Rechtsvorschriften über die internationale Beförderung gefährlicher Güter im jeweiligen Anwendungsbereich;

6. eine verwaltungsrechtliche Pflicht:

eine Pflicht, die sich aus

a) einer Rechtsvorschrift,

entsprechende Pflichten, Verfahren, Untersagungen, Verbote, zugelassene Anlagen, Genehmigungen und Planfeststellungen auf Grund einer Rechtsvorschrift des anderen Mitgliedstaats der Europäischen Union oder auf Grund eines Hoheitsakts des anderen Mitgliedstaats der Europäischen Union gleich. Dies gilt nur, soweit damit ein Rechtsakt der Europäischen Union oder ein Rechtsakt der Europäischen Atomgemeinschaft umgesetzt oder angewendet wird, der dem Schutz vor Gefahren oder schädlichen Einwirkungen auf die Umwelt, insbesondere auf Menschen, Tiere oder Pflanzen, Gewässer, die Luft oder den Boden, dient.

b) einer gerichtlichen Entscheidung,

c) einem vollziehbaren Verwaltungsakt,

d) einer vollziehbaren Auflage oder

e) einem öffentlich-rechtlichen Vertrag, soweit die Pflicht auch durch Verwaltungsakt hätte auferlegt werden können,

ergibt und dem Schutz vor Gefahren oder schädlichen Einwirkungen auf die Umwelt, insbesondere auf Menschen, Tiere oder Pflanzen, Gewässer, die Luft oder den Boden, dient;

7. ein Handeln ohne Genehmigung, Planfeststellung oder sonstige Zulassung:

auch ein Handeln auf Grund einer durch Drohung, Bestechung oder Kollusion erwirkten oder durch unrichtige oder unvollständige Angaben erschlichenen Genehmigung, Planfeststellung oder sonstigen Zulassung.

(2) Für die Anwendung der §§ 311, 324a, 325, 325a, 326, 327, 327a, 328 und 329 stehen in Fällen, in denen die Tat in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union begangen worden ist,

1. einer verwaltungsrechtlichen Pflicht,

2. einem vorgeschriebenen oder zugelassenen Verfahren,

3. einer Untersagung,

4. einem Verbot,

5. einer zugelassenen Anlage,

6. einer Genehmigung und

7. einer Planfeststellung

entsprechende Pflichten, Verfahren, Untersagungen, Verbote, zugelassene Anlagen, Genehmigungen und Planfeststellungen auf Grund einer Rechtsvorschrift des anderen Mitgliedstaats der Europäischen Union oder auf Grund eines Hoheitsakts des anderen Mitgliedstaats der Europäischen Union gleich. Dies gilt nur, sofern damit ein Rechtsakt der Europäischen Union oder ein Rechtsakt der Europäischen Atomgemeinschaft umgesetzt oder angewendet wird, der dem Schutz vor Gefahren oder schädlichen Einwirkungen auf die Umwelt, insbesondere auf Menschen, Tiere, Pflanzen, ein Gewässer, die Luft, den Boden oder ein Ökosystem, dient.