



Bundesministerium  
für Verkehr und  
digitale Infrastruktur

# Innovationsforum Planungsbeschleunigung

## Abschlussbericht



# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	3
Zusammenfassung .....	5
I Ausgangspunkt und Arbeitsweise des Innovationsforums.....	9
II Reformvorschläge des Innovationsforums.....	12
1 Optimierung von Zusammenarbeit und Wissenstransfer .....	13
1.1 Kompetenzen und Kooperation sicherstellen.....	13
1.2 Einheitliche Standards für Planungsunterlagen .....	15
1.3 Projektmanagement und Controlling etablieren .....	17
1.4 Einfluss des Verkehrsbereichs auf die Entwicklung des Umweltrechts stärken.....	18
1.5 Wissensplattform zu Umwelt-, Natur- und Artenschutz etablieren .....	19
1.6 Datenbank mit Kartierungs- und Artendaten schaffen .....	21
2 Effiziente Planungs- und Genehmigungsverfahren.....	23
2.1 Kompetenzen für den Bau von Verkehrsinfrastruktur besser einsetzen .....	23
2.2 Planungs- und Genehmigungssystem umfassend reformieren .....	25
2.3 Vereinfachte Verfahren und Genehmigungsverzicht verstärkt nutzen .....	28
2.4 Öffentlichkeitsbeteiligung modern und effizient ausgestalten.....	30
2.5 Wiedereinführung der Präklusionsregelung ermöglichen.....	33
2.6 Stichtag für die anzuwendende Sach- und Rechtslage vorverlegen .....	33
2.7 Vorzeitigen Grunderwerb ermöglichen .....	34
2.8 Planungssicherheit durch verlässliche Finanzierung herstellen.....	35
2.9 Vorschriften zum Lärm in der Bauphase modernisieren .....	37
3 Gerichtliche Zuständigkeiten und Verfahren.....	39
4 Digitalisierung der Infrastrukturplanung .....	40
4.1 Building Information Modeling konsequent einführen.....	40
4.2 Digitale Plattformen für die Planung, Genehmigung und Partizipation schaffen .....	42
5 Nationale umweltfachliche Prüfungen.....	45
5.1 Erneuten Anlauf zur Einführung einer Bundeskompensationsverordnung starten.....	45
5.2 Vorhabenträger von der Kumulationsprüfung entlasten .....	47
5.3 Nutzung von Ökokonten und Flächenpools erleichtern .....	48
5.4 Abgrenzung zwischen Kohärenz- und Management-Maßnahmen klarer fassen .....	50
5.5 Methodik und Bestandsdauer bei Umweltdaten, Gutachten und Kartierungen standardisieren .....	51
5.6 Best-Practice-Empfehlungen für den Artenschutz erarbeiten.....	53
5.7 Monitoring-Maßnahmen im Artenschutz vereinheitlichen.....	53

6	Europäisches Umweltrecht.....	55
6.1	Auslegung des europäischen Naturschutzrechts überprüfen.....	55
6.2	FFH-Richtlinie an heutige Anforderungen anpassen.....	56
6.2.1	Bestandsschutz.....	56
6.2.2	Projektbegriff.....	56
6.2.3	Natur auf Zeit.....	57
6.2.4	Vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen.....	58
6.2.5	Absichtsbegriff.....	58
6.2.6	Vogelschutzrichtlinie der FFH-Richtlinie anpassen.....	58
6.2.7	Guidance Document zum strengen Artenschutz aktualisieren.....	59
6.3	Anhänge der FFH-Richtlinie nach wissenschaftlichen Kriterien überarbeiten.....	59
6.4	Nicht gefährdete Arten aus der Vogelschutzrichtlinie ausklammern.....	60
6.5	Wasserrahmenrichtlinie überarbeiten.....	61
III	Anhang.....	64
	Anlage 1: Handlungsempfehlungen des Innovationsforums Planungsbeschleunigung.....	64
	Anlage 2: Mitglieder der Arbeitsgruppe „Optimierung von Verwaltungsabläufen“.....	74
	Anlage 3: Mitglieder der Arbeitsgruppe „Optimierung naturschutzrechtlicher Prüfungen“.....	76

# Abkürzungsverzeichnis

AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
AVV	Allgemeine Verwaltungsvorschrift
BbgStrG	Brandenburgisches Straßengesetz
BEVVG	Bundeseisenbahnverkehrsverwaltungsgesetz
BHO	Bundshaushaltsordnung
BIM	Building Information Modeling
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
CAD	rechnerunterstütztes Konstruieren (computer-aided design)
EBA	Eisenbahn-Bundesamt
EKrG	Eisenbahnkreuzungsgesetz
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union
FFH-RL	Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
GIS	Geoinformationssystem
KrWG	Kreislaufwirtschaftsgesetz
NABEG	Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz
RE 2012	Richtlinien zum Planungsprozess und für die einheitliche Gestaltung von Entwurfsunterlagen im Straßenbau, Ausgabe 2012
REFIT	Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung („Regulatory Fitness and Performance Programme“)
RL	Richtlinie
ROG	Raumordnungsgesetz
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
UVS	Umweltverträglichkeitsstudie
VgV	Vergabeverordnung
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WaStrG	Bundeswasserstraßengesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie

Lesehinweis: Im Dokument sind personenbezogene Bezeichnungen nur in ihrer maskulinen Form aufgeführt, beziehen sich jedoch auf beide Geschlechter in gleicher Weise.



# Zusammenfassung

Deutschland ist als Exportnation, als Hochtechnologie- und Transitland auf leistungsfähige Verkehrswege angewiesen. Verlässliche Mobilität ist Voraussetzung für eine moderne Gesellschaft, für Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Wohlstand. Das bestehende Verkehrsnetz muss daher auf hohem Niveau erhalten bleiben. Zudem hat der Bundesverkehrswegeplan 2030 insbesondere in den hoch belasteten Korridoren erheblichen Bedarf für künftige Aus- und Neubauvorhaben festgestellt. Gleichzeitig ist Deutschland voller einzigartiger Naturräume, die es zu bewahren gilt.

Verkehrsinfrastrukturprojekte des Bundes durchlaufen nach Aufnahme in den Bundesverkehrswegeplan und die Bedarfspläne in der Regel ein Raumordnungs- und anschließend ein Planfeststellungsverfahren. Teilweise muss zusätzlich eine Linienbestimmung erfolgen und ein sogenannter Gesehenvermerk erteilt werden. Trotz mehrerer Gesetzesinitiativen nimmt die Planung von Verkehrsinfrastruktur in Deutschland weiterhin zu viel Zeit in Anspruch.

Um zu gewährleisten, dass die für die Verkehrsinfrastruktur bereitgestellten Mittel in vollem Umfang abgerufen und in die Infrastruktur investiert werden können, hat Bundesminister Alexander Dobrindt MdB im Juli 2016 das **Innovationsforum Planungsbeschleunigung** initiiert, das mit hochrangigen Vertretern von Vorhabenträgern, Planern, Genehmigungsbehörden, Bauausführenden und weiteren Fachexperten besetzt ist.

Diese haben ohne Anspruch auf Vollständigkeit und politische Kompatibilität sowie ohne abschließende rechtliche Prüfung den vorliegenden Katalog von Empfehlungen zur Beschleunigung von Verkehrsinfrastrukturplanungen in Deutschland erarbeitet. Die vorliegenden Handlungsempfehlungen bilden einen **Instrumentenkasten**. Dessen einzelne Elemente wurden kontrovers diskutiert und einer weiteren Prüfung für würdig erachtet. Sie basieren auf Mehrheitsentscheidungen in den Arbeitsgruppen.

Die Teilnehmer sind überzeugt, dass Bund und Länder eine substanzielle Reform der Planungsverfahren und des Planungsrechts, die auch sinnvolle Anpassungen des europäischen und internationalen Rechts umfassen sollte, zeitnah angehen sollten. Sie hoffen, mit ihren Vorschlägen dafür eine gute Grundlage geliefert zu haben.

## 1 Optimierung von Zusammenarbeit und Wissenstransfer

Um die Planung und Genehmigung von Verkehrsprojekten zügig abschließen zu können, müssen die Rahmenbedingungen und Abläufe in den Behörden effizient gestaltet sein. Auf der Grundlage einer hinreichenden **Ausstattung mit Personal- und Sachmitteln** sowie einer entsprechenden Sachkompetenz ist es entscheidend, dass die mit Planungen Befassten im Projekt und projektübergreifend eng und **kooperativ zusammenarbeiten**. Entscheidungswege und Verantwortlichkeiten sollten klar definiert und bei großen Projekten ein unabhängiges, kontinuierliches **Controlling** eingerichtet werden. Zudem sollte analog zu den Regelungen im Energiebereich die Möglichkeit geschaffen werden, einen **Projektmanager** zur Vorbereitung und Durchführung von Verfahrensschritten einzusetzen.

Obwohl bei Rechtssetzungsverfahren auf europäischer Ebene immer deutsche Vertreter beteiligt sind, existiert keine Stelle, die die Interessen und Erfahrungen der deutschen Bundesverkehrsverwaltung aus Sicht der Planungs- und Projektseite systematisch auf Basis der Analyse ausgewählter Investitionsvorhaben innerhalb der Bundesregierung und auf europäischer Ebene einbringt. Um den **Einfluss des Verkehrsbereichs** zu stärken, sollte eine solche Stelle geschaffen werden.

Die umwelt- und naturschutzfachlichen Anforderungen bei der Planung von Verkehrsinfrastruktur sind in den letzten Jahren stark angestiegen. Die verfügbaren Methodenvorschläge, Leitfäden, Handlungsempfehlungen, Fachkonventionen und Forschungsberichte haben mittlerweile eine kaum noch zu überblickende Komplexität erreicht. Für den Verkehrsbereich sollte deshalb eine **Wissensplattform zum Umweltschutz** eingerichtet werden, die die vorliegenden Informationen zusammenführt und veröffentlicht. Auch die Daten zu schützenswerten Arten und Lebensräumen werden nicht systematisch erfasst. Sie müssen deshalb häufig aufwendig recherchiert werden. Daher sollten auch verkehrsträgerübergreifende **Datenbanken für Kartier- und Artendaten** aufgebaut werden.

## 2 Effiziente Planungs- und Genehmigungsverfahren

Eine umfassende, frühzeitige und kontinuierliche Bürgerbeteiligung ist ein unverzichtbarer Bestandteil für die erfolgreiche Realisierung von Infrastrukturprojekten. Um die Reichweite dieser Beteiligung zu erhöhen, wird eine ergänzende **verbindliche elektronische Auslegung der Planfeststellungsunterlagen** vorgeschlagen. Es sollten zudem Möglichkeiten für eine zeitsparende Regelung öffentlicher Bekanntmachungen geprüft werden. In frühen Planungsphasen sollten die Möglichkeiten der Öffentlichkeitsbeteiligung verbessert werden.

Das gestufte Genehmigungsverfahren mit Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren sowie mitunter Linienbestimmung und Gesehenvermerk führt dazu, dass jedes Verkehrsinfrastrukturprojekt in unterschiedlichen Planungsständen von unterschiedlichen Behörden und aus unterschiedlichen Blickwinkeln geprüft wird. Dadurch geht Zeit verloren und es entstehen Doppelarbeiten. Es wird daher vorgeschlagen, die Belange der Raumordnung statt in einem eigenständigen Raumordnungsverfahren innerhalb eines **zweistufigen Planfeststellungsverfahrens** zu prüfen. Zudem wird vorgeschlagen, in Anlehnung an die Erfahrungen in Dänemark zu prüfen, ob bei wichtigen Vorhaben des Vordringlichen Bedarfs die **Vorzugsvariante durch den Bundesgesetzgeber** festgelegt werden könnte. Auch die **vorläufige Anordnung von Teilmaßnahmen** vor Erlass des Planfeststellungsbeschlusses sollte bei allen Verkehrsträgern ermöglicht werden. Im Bereich der Bundesschienenwege sollte die **Zuständigkeit für das Anhörungsverfahren** auf das Eisenbahn-Bundesamt übertragen werden.

Für die Realisierung kleinerer, wenig kontroverser Vorhaben erscheint die Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens oftmals nicht angemessen. Die Möglichkeiten von **Plangenehmigung und Genehmigungsverzicht** finden insbesondere beim Ersatzneubau von Brücken und bei Instandhaltungsarbeiten jedoch zu selten Anwendung und sollten ausgeweitet werden. Die Plangenehmigung wird teilweise auch deshalb nicht genutzt, weil bei UVP-pflichtigen Vorhaben das nationale Recht eine mündliche Erörterung fordert, obwohl nach der europäischen UVP-Richtlinie eine schriftliche Öffentlichkeitsbeteiligung genügen würde. Daher sollte festgelegt werden, dass bei bestimmten

UVP-pflichtigen Vorhaben ein Genehmigungsverfahren mit eingeschränkter Öffentlichkeitsbeteiligung ohne Erörterungstermin durchgeführt werden kann. Darüber hinaus sollte klargestellt werden, wann nach Änderungen an den Planunterlagen eine erneute Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen ist.

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat die deutsche **Präklusionsregelung** für europarechtswidrig erklärt. Einwendungen müssen daher nicht mehr im Anhörungsverfahren vorgetragen, sondern können nunmehr auch noch im Rechtsbehelfsverfahren vorgebracht werden. Es drohen zeitliche Risiken. In der europäischen UVP-Richtlinie sollte daher ausdrücklich geregelt werden, dass mitgliedstaatliche Präklusionsregelungen eingeführt bzw. aufrechterhalten werden dürfen.

Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit eines Vorhabens ist nach geltendem Recht der Erlass des Planfeststellungsbeschlusses. Die Rechtsprechung des EuGH geht teilweise sogar von einem noch späteren Zeitpunkt aus. Die rechtlichen Rahmenbedingungen und der Stand von Wissenschaft und Technik verändern sich jedoch häufig zwischen Planungsbeginn und Planfeststellungsbeschluss. Die Unterlagen müssen daher im laufenden Verfahren oftmals geändert werden. Der **Stichtag für die maßgebliche Sach- und Rechtslage** sollte deshalb auf einen früheren Zeitpunkt festgelegt werden, z. B. auf das Ende des Anhörungsverfahrens. Die vorzeitige Besitzeinweisung sollte zudem mit der Entscheidung über die Planfeststellung verknüpft werden können.

## 3 Gerichtliche Zuständigkeiten und Verfahren

Langwierige Gerichtsverfahren führen oftmals zu erheblichen Verzögerungen beim Baubeginn von Infrastrukturprojekten. Um diese zu beschleunigen, sollten im gerichtlichen Verfahren Erklärungen über Tatsachen und Beweismittel, die nach Ablauf einer angemessenen Frist vorgebracht werden, vom Gericht nicht mehr berücksichtigt werden dürfen. Zudem sollte die Ausstattung des mit immer mehr Verfahren belasteten Bundesverwaltungsgerichts verbessert werden.

## 4 Digitalisierung der Infrastrukturplanung

Die Chancen der Digitalisierung werden bisher nicht ausreichend genutzt. Digitale Technologien wie das **Building Information Modeling (BIM)** bieten jedoch große Potenziale zur Erhöhung der Planungsgenauigkeit, zur Risikominimierung und zur Kostensicherheit. Sie sollten entsprechend dem Stufenplan des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur zunächst in Pilotprojekten erprobt und ab 2020 für neu zu planende Projekte flächendeckend eingeführt werden.

Planungen in BIM-Qualität können bisher von den Genehmigungsbehörden nicht digital weiterverarbeitet werden. Daher sollte die Entwicklung einheitlicher Datenstrukturen vorangetrieben werden. Zudem sollten Anforderungen für ein System definiert werden, das als **digitale Arbeits- und Kommunikationsplattform** eine vollständige elektronische Verarbeitung der Planungen durch die Genehmigungsbehörden zulässt und gleichzeitig zur Interaktion zwischen Vorhabenträger, Genehmigungsbehörden und der beteiligten Öffentlichkeit genutzt werden kann.

## 5 Nationale umweltfachliche Prüfungen

Die Prüfung der Umweltbelange unter Beteiligung der Öffentlichkeit ist ein integraler Bestandteil des Zulassungsverfahrens und muss mit entsprechender Sorgfalt erfolgen. Wenn durch ein Verkehrsprojekt unvermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft entstehen, sind diese durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auszugleichen oder zu ersetzen. Bei der Anwendung dieser Regelung ist allerdings eine kaum zu überschauende Vielzahl von regionalen und örtlichen Standards zu beachten. Daher sollten die Anstrengungen zum Erlass einer **Bundeskompensationsverordnung** erneut aufgenommen werden, um insbesondere länderübergreifende Verfahren rechtssicherer und einfacher zu gestalten.

Wenn sich ein Projekt in einem Natura 2000-Gebiet befindet, muss seine Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen dieses Gebiets geprüft werden. Dabei kommt es nicht nur auf mögliche Beeinträchtigungen durch das Projekt selbst an. Es muss auch geprüft werden, ob das Vorhaben im Zusammenwirken mit anderen Projekten geeignet ist, das Gebiet erheblich zu beeinträchtigen. Diese **Kumula-**

**tionsprüfung** sollte erleichtert werden, indem die einzubeziehenden Vorhaben rechtlich eindeutig eingegrenzt und bagatellhafte Veränderungen von der Prüfung in das Gebietsmanagement verlagert werden.

Mit Blick auf künftige Projektrealisierungen können notwendige naturschutzfachliche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen vorgezogen werden. Vorhabenträger können aus sogenannten **Ökokonten oder Flächenpools** frühzeitig Ökopunkte erwerben, die im späteren Planfeststellungsverfahren dem konkreten Vorhaben zugeordnet werden. Dadurch wird die Suche nach geeigneten Kompensationsflächen im Planfeststellungsverfahren entbehrlich und die Zahl der durch Grundinanspruchnahme Betroffenen sinkt. Derzeit macht der Bund die Finanzierung solcher Maßnahmen allerdings vom Vorliegen eines abgestimmten Vorentwurfs oder eines Planfeststellungsbeschlusses abhängig. Dies sollte geändert werden.

Im Rahmen der Zulassung von Infrastrukturvorhaben spielt der Schutz wild lebender Tiere und Pflanzen sowie besonders bzw. streng geschützter Tier- und Pflanzenarten eine bedeutende Rolle. Dazu werden bereits in frühen Planungsphasen entsprechende **Bestandserfassungen** vorgenommen, die im Laufe langjähriger Planungen aber häufig als veraltet eingestuft werden und damit erneut erstellt werden müssen. Auch die Methodik muss dann mitunter angepasst werden. Daher sollte die Bestandsdauer von Kartierungen angemessen verlängert und ausdrücklich geregelt werden. Kartier-, Erhebungs- und Bewertungsmethoden sowie Monitoring-Maßnahmen sollten zudem vereinheitlicht werden.

## 6 Europäisches Umweltrecht

Die **Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie** (FFH-Richtlinie) spielt bei der Zulassung von Verkehrsprojekten eine entscheidende Rolle. Die Richtlinie bietet jedoch bei diversen Problemstellungen kaum Spielräume, um die Anforderungen der Mobilität pragmatisch und effizient mit denen des Naturschutzes zu koordinieren. Insbesondere wird der Bestandsschutz von genehmigten Anlagen durch die Rechtsprechung des EuGH zunehmend ausgehöhlt. In die FFH-Richtlinie sollten daher u. a. eindeutige Regelungen zum Bestandsschutz aufgenommen werden.

Die **Anhänge der FFH-Richtlinie** enthalten Listen von schützenswerten Arten und Lebensräumen, für die bestimmte Schutzbestimmungen gelten. Diese Listen sind seit Inkrafttreten der Richtlinie vor 24 Jahren nicht aktualisiert worden. Sie stellen auch zahlreiche Arten unter strengen Schutz, die mittlerweile in Deutschland wieder häufig vorkommen und sollten daher überarbeitet werden.

Die **Vogelschutzrichtlinie** stellt alle europäischen Vogelarten ungeachtet ihres Gefährdungsgrades unter Schutz. Insbesondere die Vermeidung von Verkehrskollisionen stellt dabei eine große Herausforderung dar. Nicht gefährdete Arten sollten daher im Kontext der Zulassung von Verkehrsinfrastrukturvorhaben aus der Vogelschutzrichtlinie ausgeklammert werden.

Die **Wasserrahmenrichtlinie** verfolgt das Ziel einer nachhaltigen Verbesserung des Zustands von Oberflächengewässern und des Grundwassers. Nach neuerer Rechtsprechung des EuGH ist jede negative Beeinflussung des Wasserzustands durch Infrastrukturprojekte unzulässig. Das in der Richtlinie verankerte Verschlechterungsverbot sollte daher nicht als absolutes Verbot, sondern als Abwägungsbelang ausgestaltet werden. Seine Anwendung sollte auf Fälle begrenzt werden, in denen sich die Einstufung des Gesamtzustands eines Wasserkörpers verschlechtern würde.

# I Ausgangspunkt und Arbeitsweise des Innovationsforums

Deutschland ist als Exportnation, als Hochtechnologie- und Transitland auf leistungsfähige Verkehrswege angewiesen. Verlässliche Mobilität ist Voraussetzung für eine moderne Gesellschaft, für Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Wohlstand. Das bestehende Verkehrswegenetz muss daher auf hohem Niveau erhalten bleiben. Zudem hat der Bundesverkehrswegeplan 2030 insbesondere in den hoch belasteten Korridoren erheblichen Bedarf für künftige Aus- und Neubauvorhaben festgestellt. Gleichzeitig ist Deutschland voller einzigartiger Naturräume, die es zu bewahren gilt.

Das deutsche System der Planfeststellung stammt aus der Mitte des 19. Jahrhunderts. Es geht in seiner rechtsdogmatischen Grundstruktur bis heute davon aus, dass der Staat für seine eigenen Bauvorhaben keiner Erlaubnis bedarf. Lediglich der Schutz der Bürgerinnen und Bürger vor willkürlicher Enteignung machte es ursprünglich erforderlich, einen Plan festzustellen, der auch für den Staat verbindlich war.

Im Laufe der letzten beiden Jahrhunderte war es immer wieder notwendig, das Planungs- und Genehmigungsverfahren anzupassen. Dabei ist ein System entstanden, das einen außerordentlichen Komplexitätsgrad erreicht hat und dessen Anforderungen für die Handelnden in Planungsbüros, Behörden, Verbänden und Gerichten immer schwerer zu erfüllen sind. Komplizierte Regeln für das Verwaltungsverfahren und höchste Ansprüche an die inhaltliche Richtigkeit der Planungen, kaum zu überblickende umweltrechtliche Anforderungen und vielfältige Rechtsschutzmöglichkeiten prägen heute das Bild.

Die Planung von Verkehrsprojekten des Bundes erfolgt in einem gestuften Planungs- und Zulassungssystem. Mit der **Bundesverkehrswegeplanung** wird zunächst die verkehrsträgerübergreifende Investitionsbedarfsplanung festgelegt. Im **Raumordnungsverfahren** wird anschließend auf Projektebene die grundsätzliche Raumverträglichkeit eines Vorhabens durch die zuständigen Behörden der Länder geprüft. Dabei werden auch räumliche Vorhabens- bzw. Trassenalternativen untersucht. Für die Verkehrsträger Straße und Wasserstraße wird in bestimmten Fällen mit der **Linienbestimmung** ein behördeninternes Abstimmungsverfahren durchgeführt, bei dem das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) die von der Auftragsverwaltung der Länder geplante Trasse prüft. Bei größeren Bundesfernstraßenvorhaben steht zwischen der

Entwurfs- und der Genehmigungsplanung zudem der verwaltungsinterne **Gesehenvermerk** des BMVI, mit dem der Bund seine Fach- und Rechtsaufsicht in der Auftragsverwaltung wahrnimmt. Im **Planfeststellungsverfahren** wird abschließend über die Rechtmäßigkeit des geplanten Vorhabens entschieden. Darin werden alle für und gegen das Vorhaben sprechenden Belange sorgfältig abgewogen. Auch die Ergebnisse des Raumordnungsverfahrens werden dabei berücksichtigt. Der Planfeststellungsbeschluss ermöglicht es dem Vorhabenträger, mit dem Bau des Vorhabens zu beginnen.

Seit der deutschen Wiedervereinigung sind bereits mehrere **Gesetzesinitiativen** ergriffen worden, um die Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich zu beschleunigen.

Das *Gesetz zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin* (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz – VerkPBG) von 1991 sah weitreichende Beschleunigungsmaßnahmen für wichtige Verkehrsprojekte in den neuen Ländern und in den angrenzenden Ländern bis zum nächsten Hauptverkehrsknotenpunkt vor. Insbesondere ermöglichte es den Verzicht auf die Durchführung von Raumordnungsverfahren. Gleichzeitig übertrug es die erstinstanzliche Zuständigkeit für Klagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse auf das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). Das Gesetz ist Ende 2006 außer Kraft getreten.

Mit dem *Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege* (Planungsvereinfachungsgesetz – PIVereinfG) von 1993 wurden die positiven Erfahrungen, die mit dem vorgenannten Gesetz in den neuen Ländern gemacht wurden, teilweise auf das gesamte Bundesgebiet übertragen.

Weitere Beschleunigungsregelungen wurden mit dem *Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben* (Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz – InfraStrPlanVBechlG) von 2006 geschaffen. Die Geltungsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen wurde einheitlich auf zehn Jahre festgelegt und eine Verlängerungsmöglichkeit von weiteren fünf Jahren vorgesehen. Die erstinstanzliche Zuständigkeit des BVerwG wurde erweitert. Erörterungstermine im Planfeststellungsverfahren müssen seitdem nur noch fakultativ durchgeführt werden.

Viele dieser Regelungen wurden 2013 durch das *Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren* (Planungsvereinheitlichungsgesetz – PlVereinhG) in das allgemeine Verwaltungsverfahrenrecht übernommen. Dieses Gesetz führt auch eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung in das Verwaltungsverfahren ein, die dazu beitragen soll, Konflikte bereits in frühen Projektstadien auszuräumen.

Trotz der vergangenen Beschleunigungsinitiativen wird von vielen Seiten der Bedarf gesehen, sich der Planungsbeschleunigung erneut anzunehmen. Zwischen Planungsbeginn und Baufreigabe von Projekten vergehen in der Regel immer noch viele Jahre, mitunter sogar Jahrzehnte.

Vor diesem Hintergrund hat Bundesminister Alexander Dobrindt MdB im Juli 2016 das Innovationsforum Planungsbeschleunigung initiiert und dazu hochrangige Vertreter von Vorhabenträgern, Planern, Genehmigungsbehörden und Bauausführenden sowie weitere Fachexperten eingeladen. Damit wurden zahlreiche, mit der Planung von Verkehrsprojekten befasste Institutionen an einen Tisch geholt, die zusammen über eine breite Fachkompetenz verfügen.

Prof. Dr.-Ing. Thomas **Bauer**, Vorsitzender des Vorstands der BAUER AG

Dr. Ulrike **Bick**, Richterin am Bundesverwaltungsgericht

Thorsten **Bode**, Präsident der Bundesvereinigung Mittelständischer Bauunternehmen e. V.

Prof. Torsten R. **Böger**, Geschäftsführer der VIFG Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH

Johann **Bögl**, Gesellschafter der Firmengruppe Max Bögl

Dipl.-Ing. Dirk **Brandenburger**, Technischer Geschäftsführer der DEGES Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH

Prof. Dr. Christoph **Brüning**, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

Dr.-Ing. Volker **Cornelius**, Präsident des Verbandes Beratender Ingenieure VBI

Martin **Dulig**, Sächsischer Staatsminister für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

Dr. Frank **Fellenberg**, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Redeker Sellner Dahs

Jürgen **Fenske**, Präsident des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen e. V.

Dipl.-Ing. Maximilian **Grauvogl**, Geschäftsführender Gesellschafter der Obermeyer Planen + Beraten GmbH

Ulrich **Grillo**, seit Januar 2017 Prof. Dieter **Kempf**, Präsident des Bundesverbands der Deutschen Industrie e. V.

Michael **Groschek**, Minister für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen

Dr. Rüdiger **Grube**, Vorsitzender des Vorstands der Deutschen Bahn AG

Regine **Günther**, Senatorin für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz des Landes Berlin

Winfried **Hermann**, Minister für Verkehr des Landes Baden-Württemberg

Joachim **Herrmann**, Bayerischer Staatsminister des Innern, für Bau und Verkehr

Frank **Horch**, Senator der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation der Freien und Hansestadt Hamburg

Gerald **Hörster**, Präsident des Eisenbahn-Bundesamtes

Dipl.-Ing. Peter **Hübner**, Präsident des Hauptverbands der Deutschen Bauindustrie e. V.

Dipl.-Ing. Hans-Ullrich **Kammeyer**, Präsident der Bundesingenieurkammer e. V.

Olaf **Lies**, Niedersächsischer Minister für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

Dr.-Ing. Hans-Hartwig **Loewenstein**, Präsident des Zentralverbands des Deutschen Baugewerbes e. V.

Dr. Eva **Lohse**, Präsidentin des Deutschen Städtetages

Reinhard **Meyer**, Minister für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie des Landes Schleswig-Holstein

Eduard **Oswald**, Präsident von Pro Mobilität - Initiative für Verkehrsinfrastruktur e. V.

Anke **Rehlinger**, Ministerin für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr des Saarlandes

Prof. Dr. Olaf **Reidt**, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Redeker Sellner Dahs

Volker **Schenk**, Präsident des Verbandes der Bahnindustrie in Deutschland e. V.

Kathrin **Schneider**, Ministerin für Infrastruktur und Landesplanung des Landes Brandenburg

Prof. Dr.-Ing. Dirk **Vallée**, Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur; Institut für Stadtbauwesen und Stadtverkehr der RWTH Aachen

Thomas **Webel**, Minister für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt

Dr. Volker **Wissing**, Minister für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau des Landes Rheinland-Pfalz

Prof. Dr.-Ing. Hans-Heinrich **Witte**, Präsident der Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt

Das Innovationsforum hatte den Auftrag, Defizite in den Abläufen zu identifizieren, entsprechende Lösungsvorschläge zu entwickeln und auf dieser Basis Handlungsempfehlungen zu erarbeiten, wie Planungen in Deutschland effizienter durchgeführt und schneller abgeschlossen werden können. Zur Erarbeitung konkreter Vorschläge wurden zwei Arbeitsgruppen gebildet, in die alle im Innovationsforum vertretenen Institutionen Fachexperten entsandt haben:

- *AG Optimierung von Verwaltungsabläufen* – Leitung: Martin Huber, Leiter des Amtes für Verkehr und Straßenwesen in der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation der Freien und Hansestadt Hamburg;
- *AG Optimierung naturschutzrechtlicher Prüfungen* – Leitung: Eckhard Roll, Leiter des Referates Umwelt und Forschung im Eisenbahn-Bundesamt.

Die Mitglieder der Arbeitsgruppen sind in den Anlagen 2 und 3 aufgeführt.

Der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. (BUND) hat nach zunächst aktiver Mitarbeit im Februar 2017 seinen Austritt aus dem Innovationsforum erklärt. Nach Ansicht des Verbandes enthalten die Empfehlungen des Innovationsforums zahlreiche Eingriffe in die Rechte der Umweltverbände, z. B. durch die Wiedereinführung der materiellen Präklusion sowie die Änderung der europäischen Richtlinien zum Natur- und Artenschutz und der Wasserrahmenrichtlinie. Der Abschlussbericht setze damit

einen falschen Schwerpunkt und könne daher nicht mitgetragen werden.

Die Arbeitsgruppen haben auf Grundlage schriftlicher Vorschläge in mehreren Sitzungen Defizite und Lösungsvorschläge identifiziert, diese kontrovers erörtert und Handlungsempfehlungen entwickelt. In die *Lösungsvorschläge* haben auch Anregungen Eingang gefunden, die nur von wenigen Teilnehmern unterstützt wurden. Die *Handlungsempfehlungen* enthalten hingegen nur diejenigen Vorschläge, die von einer Mehrheit der Teilnehmer für prüfungswert gehalten werden, auch wenn sie im Einzelfall nicht von allen geteilt werden.

Die Ergebnisse der intensiven Zusammenarbeit werden im vorliegenden Abschlussbericht zusammengeführt. Die Textredaktion oblag den Arbeitsgruppenleitern mit Unterstützung seitens des BMVI. Zu den unterschiedlichen Textfassungen wurden Stellungnahmen der Teilnehmer eingeholt.

Aufgabe der Arbeitsgruppen sollte es nicht sein, eine auf Ebene der Verbände und Körperschaften abgestimmte Stellungnahme abzugeben. Vielmehr sollte ohne Vorbehalte ein Instrumentenkoffer von Handlungsmöglichkeiten zusammengetragen werden. Die Ergebnisse erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit und politische Kompatibilität. Sie sind vorab keiner abschließenden rechtlichen Prüfung unterzogen worden. Der Bericht des Innovationsforums soll Anregungen und Ideen liefern, eine intensive fachliche, rechtliche und politische Diskussion und Bewertung der Vorschläge jedoch nicht ersetzen. Vor diesem Hintergrund wurde im Interesse der Lesbarkeit auch darauf verzichtet, die widerstreitenden Argumente betreffend einzelne Vorschläge aufzuführen.

Die Teilnehmer sind überzeugt, dass Bund und Länder eine substanzielle Reform des Planungsrechts, die auch sinnvolle Anpassungen des europäischen und internationalen Rechts umfassen sollte, zeitnah angehen sollten. Sie hoffen, mit ihren Vorschlägen dafür eine gute Grundlage geliefert zu haben.

Die Empfehlungen des Innovationsforums Planungsbeschleunigung spiegeln nicht notwendigerweise die Auffassung des BMVI wider.

# II Reformvorschläge des Innovationsforums

Verkehrsinfrastrukturprojekte des Bundes durchlaufen nach Aufnahme in den Bundesverkehrswegeplan und die Ausbaugesetze in der Regel ein Raumordnungs- und anschließend ein Planfeststellungsverfahren, das mit der Erteilung von Baurecht abschließt. Teilweise muss zusätzlich eine Linienbestimmung erfolgen und ein Gesehenvermerk erteilt werden.

Bei Betrachtung des Planungs- und Genehmigungsverfahrens und seiner Umsetzung in der Praxis zeigt sich an vielen Stellen Optimierungsbedarf. Er betrifft u. a. folgende Punkte:

- Fachwissen ist sehr unterschiedlich verteilt und geht häufig mit dem Ende eines Projekts verloren. Ein fachlicher Austausch findet nicht immer in ausreichendem Maße statt.
- Die Anforderungen an die Planungsunterlagen und an die iterative Öffentlichkeitsbeteiligung führen häufig dazu, dass Planungen im Laufe der Verfahrensstufen vom Fortschritt in Wissenschaft und Technik überholt werden. Die Projekte werden zudem in unterschiedlichen Verfahrensständen von unterschiedlichen Behörden und aus unterschiedlichen Blickwinkeln geprüft. Dadurch geht Zeit verloren und es entstehen Mehrfacharbeiten.
- Auch in einfach gelagerten Fällen werden häufig aufwendige Genehmigungsverfahren durchgeführt.
- Die Chancen der Digitalisierung werden insgesamt unzureichend genutzt, obwohl diese erhebliche Potenziale zur Verbesserung der Planungsqualität und der Bürgerbeteiligung sowie zu mehr Effizienz im Rahmen des Genehmigungsverfahrens bieten. Auch die Verknüpfung zwischen digitalen und organisatorischen Optimierungsmöglichkeiten findet zu selten statt.
- Es gibt zahlreiche, von der Verwaltung selbst geschaffene Hürden, die eine pragmatische, kostengünstige und zeitsparende Aufgabenerledigung behindern.
- Eine echte Verknüpfung zwischen der Entwicklung des Umweltrechts, das mittlerweile eine kaum noch zu überblickende Komplexität erreicht hat, und des Infrastrukturrechts findet nicht statt. Aktuelle Informationen über die zu erfüllenden Anforderungen stehen nicht in übersichtlicher Weise zur Verfügung.
- Das europäische Umweltrecht wird durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) extensiv ausgelegt und bietet kaum Spielräume, um die Anforderungen der Mobilität pragmatisch und effizient mit denen des Umweltschutzes zu koordinieren.

Der vorliegende Bericht behandelt die identifizierten Themen unter den Überschriften „Optimierung von Zusammenarbeit und Wissenstransfer“, „Effiziente Planungs- und Genehmigungsverfahren“, „Gerichtliche Zuständigkeiten und Verfahren“, „Digitalisierung der Infrastrukturplanung“, „Nationale umweltfachliche Prüfungen“ und „Europäisches Umweltrecht“.

## 1 Optimierung von Zusammenarbeit und Wissenstransfer

Um die Planung und Genehmigung von Verkehrsprojekten zügig abschließen zu können, müssen die Rahmenbedingungen und Abläufe in den Behörden effizient gestaltet sein. Auf der Grundlage einer ausreichenden Personalausstattung und Sachkompetenz ist es entscheidend, dass die mit der Planung befassten Personen im Projekt eng und kooperativ zusammenarbeiten. Klare Organisationsstrukturen und Verantwortlichkeiten sowie ein effektives Projektmanagement und Controlling sind erforderlich, um Fehler bei der Erstellung der Antragsunterlagen zu vermeiden.

Bei vielen Projekten bestehen seitens der Beteiligten Unsicherheiten, welche konkreten Unterlagen in welcher Detailtiefe beizubringen sind. Dies führt tendenziell zu einer Übererfüllung der bestehenden Anforderungen. Insbesondere im Umweltbereich sind diese kaum noch zu überblicken. Sie weisen einen sehr hohen Komplexitätsgrad auf und entwickeln sich durch neue wissenschaftliche Erkenntnisse und eine umfangreiche Rechtsprechung ständig weiter. Viele Verkehrsprojekte können selbst bei größter Sorgfalt praktisch nicht mehr fehlerfrei geplant werden. Daher sind Maßnahmen erforderlich, um wieder eine größere Rechtssicherheit und ein angemessenes Verhältnis zwischen den vorzulegenden Unterlagen und der Komplexität der Vorhaben herzustellen.

### 1.1 Kompetenzen und Kooperation sicherstellen

An der Planung der Verkehrsinfrastruktur sind zahlreiche Akteure aus Verwaltung und Wirtschaft beteiligt, die über unterschiedliche fachliche Hintergründe, Erfahrungen und Kompetenzen verfügen. Die planerischen und naturschutzfachlichen Fragestellungen, mit denen sie sich beschäftigen, werden dabei zunehmend komplexer. Unsicherheiten nehmen daher bei allen Beteiligten zu.

Die Planungen sind vor dem Hintergrund knapp bemessener Personalkapazitäten, unklarer Verantwortlichkeiten sowie ineffizienter und nicht hinreichender Kommunikation zwischen den Beteiligten teilweise nicht hinreichend abgestimmt. Zudem wird zu wenig in interdisziplinären

Teams gearbeitet. Auch ein wechselseitiger Austausch zwischen Vorhabenträgern, Genehmigungsbehörden und sonstigen Beteiligten findet nicht immer von Anfang an in strukturierter Weise statt. Mitunter vertreten beteiligte Fachbehörden auch gegenläufige Interessen. Im Bereich der Schiene findet zudem keine strukturierte Planungsbegleitung in zuwendungsrechtlicher Hinsicht durch die mittelfreigebenden Behörden statt.

#### Lösungsvorschläge:

Damit Behörden auf Seiten der Planung und der Genehmigung Verfahren effizient bearbeiten können, muss flächendeckend eine **hinreichende Personalausstattung** sichergestellt werden. Dazu sollte, wo erforderlich, der Personalbestand bei Vorhabenträgern und den am Verfahren beteiligten Behörden erhöht werden. Auch die Mitarbeiterzahl der Verwaltungsgerichte sollte, wo nötig, erhöht werden, damit Verfahren, die vor Gericht geklärt werden müssen, zügig zu einer Entscheidung geführt werden können.<sup>1</sup>

Es ist eine intensive und kontinuierliche **Qualifizierung des Personals** nötig, damit hochwertige Planungen erstellt und fundierte Genehmigungsentscheidungen getroffen werden können. Besonders hinsichtlich des Fortschritts der Digitalisierung<sup>2</sup> und des sich schnell weiterentwickelnden Wissens im Bereich des Umweltschutzes und des Umweltrechts<sup>3</sup> ist eine stete Fortbildung der Mitarbeiter bedeutend. Hier können entsprechende Akademien, Fortbildungsangebote und Studiengänge bzw. Vertiefungsrichtungen Know-how-Verlust verhindern und Weiterbildungsmöglichkeiten schaffen. Neue und junge Mitarbeiter sollten zudem durch erfahrene Kollegen geschult werden und erst dann selbst steuern oder prüfen, wenn sie über einen ausreichenden Erfahrungshorizont verfügen. Auch die Rotation von Personal, z. B. zwischen Vorhabenträger- und Genehmigungsseite, sollte angestoßen werden, wenn es sich jeweils um behördliche Stellen handelt und keine Befassung mit der gleichen Sache vorliegt. Zur Sicherstellung einer ausreichenden Fachkompetenz in den mit Planungsprozessen betrauten Behörden, direkter Kontrolle über Vorhaben und

<sup>1</sup> Siehe Kapitel 3.

<sup>2</sup> Siehe Kapitel 4.

<sup>3</sup> Siehe Abschnitt 1.5.

der Ersparnis von Schnittstellen sollte ein adäquates Maß der Planungen in Eigenleistung durch die Behörden selbst vorgenommen werden.

Die **behörden- und länderübergreifende Zusammenarbeit** zwischen privaten bzw. öffentlichen Vorhabenträgern und Genehmigungsbehörden zu konkreten Projekten sowie zu übergreifenden Fragestellungen sollte verstärkt zum Wissensaustausch genutzt werden. Im Bereich der Schiene sollten das Eisenbahn-Bundesamt (EBA) und das BMVI den Vorhabenträger von der Frühphase eines Projekts an in zuwendungsrechtlicher Hinsicht begleiten. Für den Umweltbereich wird ergänzend die Schaffung einer Wissens- und Datenplattform empfohlen, die Leitfäden, Fachkonventionen, Forschungsberichte und weitere aktuelle Informationen zusammenführt.<sup>4</sup>

Auch die **Zusammenarbeit mit den Naturschutzverbänden** sollte verbessert werden. Es werden regelmäßige, themen- und vorhabenbezogene Gespräche zwischen Vertretern des BMVI, der Länder, Vorhabenträgern, Genehmigungsbehörden und größeren Naturschutzverbänden empfohlen, um divergierende Haltungen zu entspannen. Solche „Umweltdialoge“ könnten vom BMVI verkehrsträgerübergreifend organisiert werden. In anderen Ländern – wie z. B. Dänemark – ist das Verhältnis zwischen den Akteuren deutlich pragmatischer und kooperativer. Dies trägt auf der Projektebene zur Beschleunigung von Planungen bei.

Im Rahmen der Planung konkreter Vorhaben sollte die **Zusammenarbeit interdisziplinärer Teams** gestärkt werden, damit an Probleme aus unterschiedlichen Perspektiven herangegangen werden kann. Dazu sollte der Vorhabenträger zu Beginn eines Projekts ein interdisziplinäres Planungsteam zusammenstellen, das über den notwendigen Sachverstand verfügt, um die komplette Entwurfs- und Genehmigungsplanung sowie ggf. die Ausführungsplanung zu erstellen. In diesem sollte auch der Fachbereich Landschafts- und Umweltplanung vertreten sein. Je nach Erforderlichkeit sollten auch Experten der Verkehrswegeplanung sowie der Öffentlichkeitsarbeit frühzeitig eingebunden werden. Ferner sollten auch Juristen und Fachleute für Kosten- und Risikoanalysen das Team bereits in frühen Planungsstadien beraten und unterstützen. Auch die Euro-

päische Kommission sollte frühzeitig in jene Verfahren einbezogen werden, in denen sie ohnehin an einem gewissen Punkt um eine Stellungnahme gebeten werden muss. Die Zusammenarbeit kann ggf. auch im Rahmen von projektbegleitenden Arbeitsgruppen erfolgen.

Den Vorhabenträgern sollten darüber hinaus in den Genehmigungsbehörden möglichst **festе Ansprechpartner** zur Verfügung stehen, um eine kontinuierliche, vertrauensvolle Zusammenarbeit zu gewährleisten. Die Genehmigungsbehörden sollten – unter Wahrung ihrer Unabhängigkeit – eine Beratungsfunktion gegenüber den Vorhabenträgern wahrnehmen. Die Abstimmungswege zwischen Vorhabenträgern und zuständigen Behörden sollten dabei klar beschrieben und ggf. in planungsbegleitenden Gesprächen projektindividuell festgelegt werden.

#### Handlungsempfehlungen:

Den Vorhabenträgern, den Genehmigungsbehörden und dem BMVI wird empfohlen,

- für eine hinreichende Personalausstattung zu sorgen,
- eine gute Qualifikation des Personals sicherzustellen und fortlaufend weiterzuentwickeln,
- zur Wahrung von Fachkompetenz ein adäquates Maß an Eigenleistungen durch die selbst planenden Behörden sicherzustellen,
- einen projekt-, behörden- und länderübergreifenden Austausch sicherzustellen, auch zwischen privaten und behördlichen Vorhabenträgern und Genehmigungsbehörden,
- im Bereich der Schiene eine strukturierte, frühe Planungsbegleitung in zuwendungsrechtlicher Hinsicht durch das EBA und das BMVI zu gewährleisten,
- zu Beginn der Planung eines konkreten Projekts ein interdisziplinäres Planungsteam zu bilden, das die Planungen kontinuierlich untereinander abstimmt,

<sup>4</sup> Siehe Abschnitte 1.5 und 1.6.

- feste Ansprechpartner bei Vorhabenträger und Genehmigungsbehörde für den wechselseitigen Austausch zu benennen.

Dem BMVI und den Ländern wird empfohlen,

- mit Vertretern von Vorhabenträgern, Genehmigungsbehörden und Naturschutzverbänden in einen regelmäßigen Austausch einzutreten.

## 1.2 Einheitliche Standards für Planungsunterlagen schaffen

Zahlreiche Richtlinien, Leitfäden, Hinweise und sonstige Regelwerke sind die Grundlage des deutschen Planungsrechts. Hinzu kommen spezielle Vorgaben für die einzelnen Verkehrsträger und im Straßenbau u. a. verschiedene ergänzende technische Regelungen der Länder.

Im Bereich der Bundesschienenwege konnte mit einem Leitfaden zur einheitlichen Gestaltung von Antragsunterlagen als neuer Säule der Planfeststellungsrichtlinien eine zwischen Vorhabenträgern und Planfeststellungsbehörde abgestimmte Vereinheitlichung erreicht werden, die nun vor dem Hintergrund neuer Planungsinstrumente und planrechtlicher Entscheidungen fortlaufend fortgeschrieben werden muss. Gleiches gilt für die Straße mit den „Richtlinien zum Planungsprozess und für die einheitliche Gestaltung von Entwurfsunterlagen im Straßenbau, Ausgabe 2012“ (RE 2012), an die sich das EBA mit seinen Regelungen angelehnt hat.

Die Anforderungen der Genehmigungs- bzw. Umweltbehörden werden vom Vorhabenträger aus Angst vor drohenden Nachforderungen dennoch häufig strenger erfüllt als zwingend notwendig. Gleichzeitig stellen Letztere mitunter auch Anforderungen an die Vorhabenträger, die über das rechtlich notwendige Maß hinausgehen.

In der Folge werden im Genehmigungsverfahren häufig sehr detaillierte Unterlagen vorgelegt, die erst Gegenstand der Ausführungsplanung sein müssten.

Auch findet bei der Erstellung der Unterlagen oft keine Differenzierung nach Größe und Komplexität der Vorhaben statt, wodurch ein überproportional großer Aufwand für kleinere Vorhaben entsteht. Auch hinsichtlich des Umfangs der Umweltbetroffenheit werden die Anforderungen an die Verfahrensunterlagen derzeit kaum differenziert, weshalb auch hier häufig ein Maximum an Unterlagen gefordert und aufgestellt wird.

Die eingereichten Unterlagen werden im Genehmigungsverfahren mehrfach einer inhaltlichen und fachlich-methodischen Prüfung unterzogen. Die dabei zugrunde liegenden Prüfkriterien sind bisher nicht standardisiert. Folglich werden auf den einzelnen Verwaltungsebenen unterschiedliche Prüfergebnisse erzeugt, deren Spanne von tiefgründiger bis zu rein formaler Prüfung der Planungsunterlagen reicht.

Auf Seiten der Genehmigungsbehörden werden im Bereich der Bundesfernstraßen zudem aufgrund landesspezifischer Regelungen, die es neben den Rundschreiben des BMVI gibt, uneinheitliche Planfeststellungsbeschlüsse erstellt, deren inhaltliche Qualität stark differiert, die den Gerichten die Überprüfung erschweren und deren Rechtssicherheit nicht immer gegeben ist.

Besonders bei kleineren Vorhaben wirkt außerdem die Tatsache verzögernd, dass auch Standardbauwerke, wie wenig komplexe Brücken, stets neu geplant werden.

### Lösungsvorschläge:

Es wird empfohlen, die ergänzenden **länderspezifischen Regelungen** zu den bestehenden Leitlinien, Richtlinien und Rundschreiben zur einheitlichen Gestaltung der Antragsunterlagen im Bereich der Bundesfernstraßen auf ein absolutes Minimum zu reduzieren bzw. zu vereinheitlichen.

Darüber hinaus sollte auch ein **verkehrsträgerübergreifender Abgleich der Standards** angestrebt werden. Dieser ist insbesondere mit Blick auf die Zusammenlegung mehrerer Planfeststellungsverfahren zu einem gemeinsamen Genehmigungsverfahren gemäß § 78 VwVfG von Bedeutung. Dabei sollte auch den Anforderungen weniger komplexer Vorhaben wie Ersatzneubauten, Knotenpunktumbauten

und der Beseitigung von Bahnübergängen Rechnung getragen werden.

Im Rahmen der Standardisierung sollte verkehrsträgerübergreifend die Möglichkeit geschaffen werden, den Umfang der erforderlichen Genehmigungsunterlagen entsprechend der **Komplexität des Vorhabens** bzw. dem **Ausmaß der Umweltbetroffenheit** einzelfallbezogen zu differenzieren. Ungeachtet der erforderlichen Einhaltung gesetzlicher Anforderungen muss es bei kleineren, risikoarmen bzw. weniger beeinträchtigenden Um- und Ausbauvorhaben möglich sein, mit einem definierten Mindestmaß an Unterlagen eine Genehmigung der Kosten bzw. des Baurechts zu erzielen. Dabei sollte die Prüfung der Umweltbelange unter Beteiligung der Öffentlichkeit aber dennoch stets nicht als Fremdkörper, sondern als integraler Bestandteil des Zulassungsverfahrens behandelt werden.

Auch die **Kriterien zur Prüfung der Planunterlagen** sollten für jede Planungsphase standardisiert werden. Bei der Straße wird die Ergänzung der RE 2012 um konkrete Prüftabellen angeregt.

Zudem sollten verkehrsträgerübergreifend **Empfehlungen zur Qualitätssicherung der Antragsunterlagen** in die Planungsregelwerke aufgenommen werden.

Teilweise wird zur Reduzierung der umweltfachlichen Unterlagen vorgeschlagen, die Umweltverträglichkeitsstudie (UVS) aus dem Raumordnungsverfahren in das Planfeststellungsverfahren zu übernehmen, ohne sie inhaltlich fortzuschreiben. Die aktualisierten Umweltdaten sollten stattdessen lediglich im landschaftspflegerischen Begleitplan dargestellt werden. Ein solcher **landschaftspflegerischer Begleitplan mit UVS-Elementen** hätte den Vorteil, dass er die aktuellen Umweltdaten in *einem* Dokument bündeln könnte.

Auf Basis eines regelmäßig fortzuschreibenden **Muster-Planfeststellungsbeschlusses**, der in Form eines „Werkzeugkastens“ auch Vorlagen zu einzelnen darin enthaltenen Themen enthält, könnten die zuständigen Behörden bei der Abfassung der Planfeststellungsbeschlüsse vor allem hinsichtlich Aufbau und Prüfungsschemata bei wiederkehrenden Themen unterstützt werden. Ein solches Mustersdokument ersetzt nicht die Verpflichtung der Plan-

feststellungsbehörden, im Einzelfall sachverhaltsangepasste Lösungen zu erarbeiten und dem umfassenden Abwägungsgebot zu genügen.

Für Standardbauwerke wie wenig komplexe Brücken sollten zudem **Typentwürfe** einschließlich Typenstatik entwickelt und im Anwendungsfall als Grundlage für eine zügige Planung und Genehmigung verwendet werden.

#### Handlungsempfehlungen:

Dem BMVI wird empfohlen,

- die Standardisierung von Planfeststellungsunterlagen aller Verkehrsträger gemeinsam mit den Genehmigungsbehörden voranzutreiben und damit auch den besonderen Anforderungen unkomplizierter Vorhaben Rechnung zu tragen,
- Kriterien für die Prüfung der Planunterlagen durch die Genehmigungsbehörden für alle Verkehrsträger zu standardisieren,
- die Planungsregelwerke verkehrsträgerübergreifend um Empfehlungen zur Qualitätssicherung der Antragsunterlagen zu ergänzen,
- einen Muster-Planfeststellungsbeschluss samt „Werkzeugkasten“ aus Textbausteinen zur Verwendung durch die Planfeststellungsbehörden zu erarbeiten und regelmäßig fortzuschreiben.

Den Ländern wird empfohlen,

- die ergänzenden länderspezifischen Regelungen zu den bestehenden Leitlinien, Richtlinien und Rundschreiben zur einheitlichen Gestaltung der Antragsunterlagen im Bereich der Bundesfernstraßen auf ein absolutes Minimum zu reduzieren bzw. zu vereinheitlichen.

Den Vorhabenträgern wird empfohlen,

- die Prüfung der Umweltbelange unter Beteiligung der Öffentlichkeit nicht als Fremdkörper, sondern

als integralen Bestandteil des Planungs- und Zulassungsverfahrens zu behandeln,

- Typenentwürfe für weniger komplexe Standardbauwerke zu entwickeln und zu nutzen.

### 1.3 Projektmanagement und Controlling etablieren

Interne Abläufe bei öffentlichen bzw. privaten Vorhabenträgern und Genehmigungsbehörden weisen in der heutigen Planungspraxis häufig Defizite auf. Einzelne Verfahrensschritte werden nicht immer effizient vorbereitet und durchgeführt. Vielfach fehlt es bei der Planung und Durchführung der Projekte an klaren Organisationsstrukturen, Verantwortlichkeiten, Verfahrenswegen und Entscheidungskompetenzen sowie einem unabhängigen Controlling. Ein systematischer Umgang mit Projektrisiken findet insbesondere in frühen Projektphasen häufig nicht statt. Zu beanstanden ist ebenso eine oft unzureichende Fehlerkultur, sodass negative Entwicklungen mitunter nicht rechtzeitig diskutiert werden und sich Fehler dadurch wiederholen und fortschreiben.

Das hat zur Folge, dass insbesondere viele Großprojekte den geplanten Kosten- und Zeitrahmen nicht einhalten. Prominente Beispiele sind das Bahnprojekt Stuttgart 21, der Flughafen Berlin Brandenburg (BER) und die Elbphilharmonie.

Vor diesem Hintergrund hat das damalige Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2013 eine Reformkommission Bau von Großprojekten ins Leben gerufen. Diese hat im Juni 2015 konkrete Handlungsempfehlungen vorgelegt<sup>5</sup>, die insbesondere bei größeren Pro-

jekten<sup>6</sup> umgesetzt werden sollten. Die Kernempfehlungen wurden als Aktionsplan Großprojekte im Dezember 2015 vom Bundeskabinett beschlossen.

#### Lösungsvorschläge:

Ausgehend von den Empfehlungen der Reformkommission Bau von Großprojekten sollten bei Verkehrsinfrastrukturprojekten die **Verantwortlichkeiten** klar zugeordnet, **Prozesse** und **Informationspflichten** eindeutig definiert und die **Entscheidungswege und -kompetenzen** klar geregelt und in einem Projekthandbuch festgelegt werden. Im Verlauf einer Projektplanung müssen laufend Entscheidungen z. B. über die Anpassung der Planung und den Umgang mit neuen Tatsachen oder Risiken getroffen werden. Es muss gewährleistet sein, dass diese Entscheidungen zeitnah getroffen werden können. Zudem sollten die Projektbeteiligten möglichst frühzeitig die Projektziele definieren.

Parallel zum gesamten Planungsprozess sollte ein **Risikomanagement** aufgesetzt werden, welches die möglichen Projektrisiken aufzeigt, diese erfasst und sowohl in finanzieller als auch in zeitlicher Hinsicht analysiert, Gegenmaßnahmen aufzeigt und mögliche Risikokosten bewertet. Diese Ansätze sollten in die Projektbudgets und die Terminpläne aufgenommen werden. Damit das Risikomanagement operativ erfolgreich umgesetzt werden kann, muss ein entsprechender Rahmen im Sinne eines ganzheitlichen Projektmanagements geschaffen werden. Dazu gehört u. a. die Eingliederung in die organisatorischen Prozesse des Projekts, eine klare Risikostrategie, klare Verantwortlichkeiten und Befugnisse der am Risikomanagement Beteiligten, festgelegte Kommunikationsprozesse sowie die Bereitstellung der notwendigen Ressourcen. Die Erfahrungen z. B. mit typischen Risiken sollten festgehalten, evaluiert und künftigen Projekten zur Verfügung gestellt werden. Aus erfolgreichen Planungsprozessen sollten auf

<sup>5</sup> Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.) 2015: Endbericht der Reformkommission Bau von Großprojekten „Komplexität beherrschen – kostengerecht, termintreu und effizient“. Zugriff: <http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/reformkommission-bau-grossprojekte-endbericht.pdf>.

<sup>6</sup> Charakteristisch für „Großprojekte“ sind nach Auffassung der Reformkommission ein Investitionsvolumen von mehr als 100 Mio. Euro, eine lange Realisierungsdauer, eine hohe Komplexität der Baumaßnahmen mit einer Vielzahl von Einzelvorgängen und Beteiligten sowie eine hohe politische bzw. gesellschaftliche Bedeutung des Projekts. Insofern können auch Projekte mit einem geringeren Investitionsvolumen die Kriterien eines Großprojekts erfüllen.

diese Weise allgemeine Erfolgskriterien für gute Planungsprozesse abgeleitet werden.

Im Regelfall sollte eine **Projektsteuerung** verbindlich eingeführt werden, die Kostenentwicklung, Ablaufplanung und den Umgang mit projektinternen Schnittstellen begleitet und überwacht. Auch die Organisation des Risikomanagements kann der Projektsteuerung übertragen werden, wenn die Projektleitung dies nicht übernimmt. Bei großen Projekten sollte ein kontinuierliches und objektives Controlling durchgeführt werden, in das alle Entscheidungsebenen des Projekts einzubeziehen sind.

Darüber hinaus hat sich im Bereich der Energieinfrastruktur die Möglichkeit bewährt, gemäß §§ 29 NABEG und 43g EnWG ein **verfahrensbezogenes Projektmanagement** einzusetzen, das die Vorbereitung und Durchführung von behördlichen Verfahrensschritten übernimmt. Eine entsprechende Möglichkeit sollte auch für Verkehrsinfrastrukturprojekte eröffnet werden.

Zudem sollte der **Anlagenbestand** mit Abschluss eines Vorhabens dokumentiert werden, damit bei künftigen Projekten eine gute Planungsgrundlage vorliegt. Hierbei sollten insbesondere moderne Planungsmethoden wie das Building Information Modeling<sup>7</sup> zum Einsatz kommen.

#### Handlungsempfehlungen:

Den Vorhabenträgern wird empfohlen,

- Prozesse, Entscheidungswege und -kompetenzen, Verantwortlichkeiten und Informationspflichten der einzelnen Projektbeteiligten frühzeitig und klar zu definieren und in einem Projekthandbuch festzuhalten,
- ein systematisches und kontinuierliches Risikomanagement einzuführen, in dessen Rahmen die Projektrisiken frühzeitig identifiziert, analysiert und bewertet, Maßnahmen zur Risikominimierung ergriffen und Risikokosten im Projektbudget berücksichtigt werden,

- eine professionelle Projektsteuerung zu etablieren und ab der Entwurfsplanung zur Prüfung von Planungsinhalten, Kosten und Terminen ein unabhängiges, kontinuierliches Controlling einzurichten,
- abgeschlossene Projekte zu evaluieren und die Ergebnisse nachfolgenden Projekten zur Vermeidung von Fehlern zur Verfügung zu stellen,
- Anlagenbestände nach Abschluss von Bauvorhaben zwingend und unter Nutzung digitaler Methoden zu dokumentieren, um gute Planungsgrundlagen für die Zukunft sicherzustellen.

Dem BMVI wird empfohlen,

- eine Änderung der Fachplanungsgesetze einzuleiten, durch die die Möglichkeit geschaffen wird, einen Projektmanager zur Vorbereitung und Durchführung von Verfahrensschritten analog zu den Regelungen in § 29 NABEG und § 43g EnWG einzusetzen.

## 1.4 Einfluss des Verkehrsbereichs auf die Entwicklung des Umweltrechts stärken

Die Vorhabenträger müssen bei der Planung von Infrastrukturprojekten die zunehmend komplexen Anforderungen im Umwelt- und Naturschutzbereich korrekt und in vollem Umfang berücksichtigen. In den vergangenen Jahrzehnten ist verstärkt europäisches Umweltrecht erlassen worden, das in der Praxis erhebliche Umsetzungsschwierigkeiten mit sich bringt.<sup>8</sup>

Bei allen Rechtsetzungsverfahren auf europäischer Ebene waren deutsche Vertreter beteiligt oder sogar maßgebliche Treiber der Entwicklung. Dabei ist jedoch festzustellen, dass keine Stelle existiert, die die Interessen und Erfahrungen der deutschen Bundesverkehrsverwaltung aus Sicht der Planungs- und Projektrealisierungsseite systematisch, z. B. durch die situative Analyse ausgewählter großer Investitionsvorhaben, erfasst und in die Abstimmungsprozesse in-

<sup>7</sup> Siehe Abschnitt 4.1.

<sup>8</sup> Siehe Kapitel 5 und 6.

nerhalb der Bundesregierung und auf europäischer Ebene einbringt.

#### Lösungsvorschläge:

Es ist dringend erforderlich, die Entwicklung des Umweltschutzrechts auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene durch die betroffenen Ressorts intensiv zu beobachten, zu begleiten und zu beeinflussen, um Fehlentwicklungen in der Rechtsentwicklung und -anwendung frühzeitig zu erkennen und entsprechend gegenzusteuern. Bei relevanten Rechtsetzungen müssen frühzeitig geeignete Maßnahmen zur **Wahrung der Belange der betroffenen Ressorts** aufgezeigt und zeitnah sowie wirksam in die Abstimmungsprozesse eingebracht werden.

Gerade die Abläufe für den Erlass des europäischen Umweltrechts einschließlich der Entwicklung von Leitfäden und Aktionsplänen sollten analysiert und auf deren Optimierung hingewirkt werden. Dies betrifft insbesondere die Besetzung der damit befassten Gremien, eine effektive inhaltliche Beteiligung an der Erarbeitung von deutschen Positionen sowie die Beteiligung kompetenter nationaler Stellen an der Entwicklung von Guidance Documents der Europäischen Kommission.

Die Geschäftsordnung der Bundesregierung sollte so geändert werden, dass die **Positionierungen Deutschlands zu Umweltrechtsfragen** auch in vorbereitenden Ausschüssen, die Auswirkungen auf den Verkehrssektor haben können, der ausdrücklichen Zustimmung der betroffenen Ressorts bedürfen und auch **Vertreter des Verkehrsbereichs** zu entsprechenden Gremien und Konferenzen entsandt werden können. Zum Beispiel wird die deutsche Positionierung in dem die Europäische Kommission unterstützenden Verwaltungsausschuss zur Unionsliste über invasive gebietsfremde Arten nicht abgestimmt. Auch Positionierungen zu laufenden REFIT-Prozessen<sup>9</sup> der Europäischen Kommission, in denen Rechtsakte mit Blick auf bestehende bürokratische Hürden überprüft werden, erfolgen nicht ressortabgestimmt. Diese Lücke sollte geschlossen werden.

<sup>9</sup> Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung.

Zur Sicherstellung von Wissenstransfer und gegenseitiger fachlicher Unterstützung in der Verwaltung – auch über Umweltfragen hinaus – wird teilweise auch die **Einrichtung eines Expertenpools** mit Vertretern aus Bund, Ländern, Wirtschaft und Wissenschaft vorgeschlagen. Zum Teil wird in Anlehnung an einen Vorschlag des Deutschen Juristentags 2016 auch vorgeschlagen, einen neutralen, unabhängigen **Sachverständigenrat für Streitfragen im Umweltbereich** zu schaffen. Dieser könnte auf Basis der besten wissenschaftlichen Erkenntnisse verbindliche Handlungsempfehlungen aussprechen und als Schlichtungs- und Begutachtungsstelle zu umweltbezogenen Streitfragen herangezogen werden.

#### Handlungsempfehlungen:

Dem BMVI wird empfohlen,

- die organisatorischen und personellen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass es umweltrechtliche Entwicklungen auf allen Ebenen effektiv beobachten, begleiten und beeinflussen kann,
- auf eine Änderung der Geschäftsordnung der Bundesregierung hinzuwirken, sodass die Positionierungen Deutschlands in *allen* Umweltrechtsfragen der Zustimmung der Ressorts und damit des BMVI bedürfen und Vertreter der betroffenen Bereiche und damit auch des Verkehrsbereichs zu entsprechenden Gremien und Konferenzen entsendet werden können.

### 1.5 Wissensplattform zu Umwelt-, Natur- und Artenschutz etablieren

Seit der Umsetzung der EU-rechtlichen Vorgaben zum Gebiets- und Artenschutz in nationales Recht sowie mit der Fortentwicklung der nationalen und europäischen Rechtsprechung zu diesen Themenfeldern sind die Anforderungen an die Abarbeitung der naturschutzfachlichen Belange bei der Planung von Verkehrsinfrastruktur stark angestiegen. Methoden zur Erfassung, Bewertung und Maßnahmenumsetzung mussten kontinuierlich weiterentwickelt werden. Die verfügbaren Methodenvorschläge, Leitfäden,

Handlungsempfehlungen, Fachkonventionen und Forschungsberichte haben mittlerweile eine kaum noch zu überblickende Komplexität erreicht. Das Bundesamt für Naturschutz veröffentlicht zwar eine Reihe von Informationen; eine einheitliche Stelle, die alle aktuellen Informationen in übersichtlicher Weise zusammenführt, existiert jedoch nicht.

Die Vorhabenträger sind durch die Rechtsprechung des EuGH und des BVerwG darüber hinaus zum Teil dazu gehalten, bei ihren Planungen die jeweils „besten einschlägigen wissenschaftlichen Erkenntnisse“ zu nutzen. Diese finden ihren Ausdruck zum Teil in Leitfäden und Handlungsempfehlungen, werden jedoch in Verwaltungsprozessen häufig von Projektgegnern hinterfragt und müssen ständig fortgeschrieben werden.

Im Rahmen vieler Vorhaben wurden „Pilotprojekte“ zum Umgang mit bestimmten arten- und habitatschutzrechtlichen Problemstellungen durchgeführt. Ergebnisse aus derartigen Pilotprojekten werden derzeit jedoch nur unzureichend vernetzt und nicht zentral verfügbar gemacht. Auch die Ergebnisse von wissenschaftlichen Untersuchungen zu den möglichen Auswirkungen von Verkehrsinfrastrukturvorhaben auf Arten und deren Bewältigung stehen meist nicht systematisch bzw. für andere Verkehrsträger zur Verfügung.

In Folge werden weitere Untersuchungen mit zum Teil erheblichem finanziellem und zeitlichem Aufwand in anderen Vorhaben durchgeführt, die darüber hinaus oft nicht den in der Rechtsprechung geforderten besten wissenschaftlichen Erkenntnissen genügen.

#### Lösungsvorschläge:

Es sollte eine **Wissensplattform zum Umwelt-, Natur- und Artenschutz** eingerichtet werden, die die vorliegenden Methodenvorschläge, Leitfäden, Handlungsempfehlungen, Fachkonventionen und Forschungsberichte zusammenführt und veröffentlicht. Diese Plattform sollte durch eine unabhängige Einrichtung bereitgestellt und gepflegt und durch einen verkehrsträgerübergreifenden Expertenkreis begleitet und beraten werden. Hierbei wird eine Zusammenarbeit des Verkehrssektors mit dem Bundesamt für Naturschutz empfohlen. Durch vertragliche bzw. zuwen-

dungsrechtliche Vorgaben sollte zudem sichergestellt werden, dass im Auftrag des BMVI erstellte Untersuchungen auf der Plattform veröffentlicht werden können.

Auf der Plattform soll u. a. über die Rahmenbedingungen erfolgreicher naturschutzfachlicher Maßnahmen, über Positiv- und Negativbeispiele sowie aktuelle Rechtsänderungen und Gerichtsurteile berichtet werden. Auch neue Forschungsergebnisse sollten hier publiziert werden. Insbesondere der Umgang mit arten- und habitatschutzrechtlichen Konflikten im Rahmen der Umweltplanung bei Verkehrsvorhaben sollte im Fokus der Plattform stehen. Aber auch die einschlägigen Standard- und Regelwerke in den aktuellen Fassungen sowie relevante gerichtliche Entscheidungen und Hinweise auf Aufsätze in Fachzeitschriften sollten im System vorgehalten werden. Aufwendige Untersuchungen könnten damit vereinfacht werden. In der Folge könnten notwendige Maßnahmen deutlich effizienter durchgeführt werden, mit einem gleichermaßen ökologischen und ökonomischen Nutzen.

Auch könnten die in der Fachwelt bestehenden Erkenntnisdefizite über die Plattform identifiziert werden und in **zielgerichtete Forschungsvorhaben** münden.

Mit der neuen Rechtsprechung zur Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) müssen die Vorhabenträger zudem in vielen Fällen einen Fachbeitrag zu diesem komplexen Feld erstellen.<sup>10</sup> Sobald für diesen Bereich gemeinsame Lösungen entwickelt wurden oder sonstige verwertbare Erkenntnisse vorliegen, sollten auch sie über die Wissensplattform zugänglich gemacht werden.

#### Handlungsempfehlungen:

Dem BMVI wird empfohlen,

- eine Wissensplattform zu Fragen des Umwelt-, Natur- und Artenschutzes im Verkehrsinfrastrukturbereich zu entwickeln und zu betreuen,
- die Ressourcen für die zielgerichtete Sammlung, Digitalisierung und Auswertung vorhandener Un-

<sup>10</sup> Siehe Abschnitt 6.5.

tersuchungen, Gerichtsurteile etc. zur Verfügung zu stellen,

- durch vertragliche bzw. zuwendungsrechtliche Vorgaben sicher zu stellen, dass im Auftrag des BMVI erstellte Untersuchungen auf der Plattform veröffentlicht werden können.

## 1.6 Datenbank mit Kartierungs- und Artendaten schaffen

Informationen zum Vorkommen verfahrenskritischer Arten und Lebensräume sind in Deutschland derzeit nicht flächendeckend verfügbar. Zu Beginn der Erstellung naturschutzfachlicher Antragsunterlagen für ein Verkehrsinfrastrukturprojekt stehen die verantwortlichen Gutachter daher vor der Frage, welche Bestandsdaten zu vorkommenden Arten und Lebensräumen für das Vorhabengebiet bereits vorliegen. Es folgt eine lang andauernde Recherche-phase. Das Konfliktpotential einer Maßnahme kann in der Folge oft erst nach umfassenden Erfassungen eingeschätzt werden.

Entscheidenden Einfluss auf den hierfür zu betreibenden Aufwand haben auch Behörden, da Gutachter nicht selten auf deren Kooperationsbereitschaft angewiesen sind. Hinzu kommt, dass für bestimmte Fragestellungen verschiedene Stellen anzufragen sind und oftmals auch innerhalb von Behörden nicht immer sofort erkennbar ist, wer der richtige Ansprechpartner ist. Teilweise werden erforderliche Behördendaten nur zögerlich zur Verfügung gestellt; mitunter besteht Uneinigkeit über eine Kostenerstattung.

Eine weitere Schwierigkeit kann die Beschaffung von Bestandsdaten, die durch Dritte erhoben wurden, darstellen. So sind andere Vorhabenträger, Naturschutzverbände oder auch Private nicht immer bereit, ihre Daten zur Verfügung zu stellen. Teilweise ist auch nicht bekannt, dass diese überhaupt existieren, sodass sie bei der Erstellung der Unterlagen nicht einbezogen werden können.

Soll im Bereich von Natura 2000-Gebieten – dies sind Schutzgebiete von europäischer Bedeutung, also Fauna-Flora-Habitat-Gebiete (FFH-Gebiete) und Vogelschutzgebiete – geplant werden, sind zusätzlich aufwendige

Recherchen zu möglicherweise kumulierenden Projekten nötig. Diese werden erforderlich, bevor überhaupt mit eigenen Kartierungen begonnen werden kann. Dies trägt zur Gesamtdauer der Grundlagenerhebung bei.

In festgesetzten Überschwemmungsgebieten, in denen statistisch mindestens alle 100 Jahre mit einem Hochwasser zu rechnen ist, können bundesweit nur ausnahmsweise neue Baugebiete ausgewiesen werden. Dies betrifft auch den Aus- und Neubau von Straßen. Die gegenwärtigen Hochwassergefahrenkarten bieten allerdings oft nur einen groben Anhaltspunkt zur Hochwasserrelevanz eines Straßenneu- oder -ausbaus. Zur verlässlichen Beurteilung, ob tatsächlich eine Betroffenheit vorliegt, muss der Vorhabenträger aufwendige hydrologische Untersuchungen durchführen lassen.

Für den durch Neu- und Ausbau von Verkehrsinfrastrukturen verloren gehenden Rückhalteraum hat der Vorhabenträger zudem kompatiblen Ersatz zu schaffen. Der Nachweis geeigneter Flächen hierfür soll über kommunale Hochwasserschutzregister erfolgen. Diese stehen bei den meisten Kommunen bislang jedoch noch nicht zur Verfügung. Gegenwärtig müssen potentielle Ersatzretentionsflächen mit zusätzlichem Zeitaufwand auf Nutzungskonkurrenzen, Verfügbarkeit und sonstige Eignung überprüft und abgestimmt werden, ehe in konkrete Planungen eingetreten werden kann.

### Lösungsvorschläge:

Es sollten **verkehrsträgerübergreifende Datenbanken** aufgebaut werden, in denen alle relevanten **Kartier- und Artendaten** aus Erhebungen über Metadaten abrufbar sind. Diese würden dazu beitragen, dass frühzeitig Konflikteinschätzungen getroffen und Untersuchungsinhalte und -umfänge angepasst werden können. Hiervon ist eine Verkürzung der Dauer der Grundlagenerhebung zu erwarten.

Die Datenbanken sollten nach einheitlichen Vorgaben durch die Länder aufgebaut und gepflegt werden. Sie sollten für Natura 2000-Gebiete auch die jeweiligen Stammdatenblätter und eine Zusammenstellung durchgeführter Projekte mit Einfluss auf das jeweilige Gebiet enthalten sowie die zugehörigen FFH-Verträglichkeitsprüfungen bzw. -Vorprüfungen bereitstellen. Die Konzeption der Daten-

banken sowie die Festlegung der Verantwortlichkeiten sollten dabei wirksam sicherstellen, dass die erforderlichen Daten tatsächlich eingegeben und gepflegt werden.

Auch private Vorhabenträger sollten Daten eingeben und abrufen können. Gleichzeitig sollten bereits öffentlich zugängliche Geodaten genutzt werden. Das Schutzbedürfnis von Arten, die durch Sammler oder Artentourismus gefährdet sind, ist durch spezifische Zugangsbeschränkungen zur Datenbank zu gewährleisten.

Zudem sollten die **Hochwassergefahrenkarten** der Länder häufiger aktualisiert und auf der Plattform bereitgestellt werden. Bei der Führung der Hochwasserschutzregister sollten die Länder die Kommunen kontrollieren und mit Personal und Sachmitteln unterstützen.

#### Handlungsempfehlungen:

Dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) wird empfohlen,

- eine Regelung im BNatSchG mit dem Ziel einzuleiten, dass
  - die Länder nach bundesweit einheitlichen Vorgaben Arten- und Kartierungsdatenbanken einrichten und die Daten den an Planungsprozessen Beteiligten zugänglich machen,
  - öffentliche und private Vorhabenträger verpflichtet sind, Kartierungsergebnisse in diese Datenbanken einzugeben,
- hinreichende Ressourcen für die Sammlung, Auswertung und Pflege vorhandener Kartierungsdaten aus Großprojekten zur Verfügung zu stellen.

Dem BMVI und BMUB wird empfohlen,

- gemeinsam mit den Naturschutzverbänden eine vertragliche Vereinbarung mit dem Ziel anzustreben, eine Bereitstellung der dort vorgehaltenen Daten in die Datenbank zu ermöglichen,
- gemeinsame Handlungsempfehlungen zum Problemkreis „Verkehrsinfrastrukturbau in Überschwemmungsgebieten“ zu erarbeiten.

Den Ländern wird empfohlen,

- den Aktualisierungsturnus der Hochwassergefahrenkarten zu verkürzen,
- die Kommunen bei der Führung der Hochwasserschutzregister zu kontrollieren und durch Zuweisung von Personal- und Sachmitteln zu unterstützen.

## 2 Effiziente Planungs- und Genehmigungsverfahren

Das bestehende Planungs- und Genehmigungssystem nimmt selbst bei zügiger Durchführung aller Verfahrensschritte bei Vorhaben jeder Größenordnung viel Zeit in Anspruch. Hier gilt es, Vereinfachungsmöglichkeiten auf nationaler Ebene offensiv zu nutzen.

Die Verfahren sollten so ausgestaltet werden, dass Planungen mit angemessenem Aufwand rechtssicher beendet werden können. Die bisherigen Versuche, das bestehende Planungs- und Genehmigungssystem in Grenzbereichen der Erkenntnis- oder Prognosemöglichkeiten zu optimieren, führten am Ende allerdings zu wachsendem Verfahrensaufwand. Daher sollte über eine Reform des bestehenden mehrstufigen Systems nachgedacht werden.

Zudem sollten insbesondere bei unkomplizierten Vorhaben vereinfachte Genehmigungsverfahren verstärkt genutzt werden können. Auch ist eine moderne und effiziente Öffentlichkeitsbeteiligung erforderlich, um die Belange der Bürger frühzeitig zu berücksichtigen und Verzögerungen zu vermeiden.

Es gilt, ein pragmatisches Vorgehen mit Augenmaß zu finden, das allen Schutzgütern gerecht wird.

### 2.1 Kompetenzen für den Bau von Verkehrsinfrastruktur besser einsetzen

Die Zuständigkeiten im Rahmen der Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren sind bei Bundesfernstraßen, bundeseigener Eisenbahninfrastruktur und Bundeswasserstraßen unterschiedlich geregelt.

Die Verwaltung der Bundesfernstraßen wird derzeit im Rahmen der Auftragsverwaltung von den Ländern wahrgenommen. Der Bund hat die Sachkompetenz und finanziert die Zweckausgaben für Bau, Betrieb und Erhaltung der Bundesfernstraßen. Die Länder tragen ihre eigenen Verwaltungskosten einschließlich der Planungskosten.

Bund und Länder haben sich im Oktober 2016 auf eine Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020 und dabei auch auf eine Reform der Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen verständigt. Das Gesetzespaket zur Umsetzung dieses Beschlusses wurde am 14.12.2016 vom Bundeskabinett beschlossen. Derzeit läuft das Gesetzgebungsverfahren. Eine neu zu gründende „Infrastrukturgesellschaft des Bundes für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen“ soll ab 01.01.2021 die alleinige Verantwortung für Planung, Bau, Betrieb, Erhaltung, Finanzierung und vermögensmäßige Verwaltung der Autobahnen übernehmen. Das unveräußerliche Eigentum am Streckennetz und der Gesellschaft privaten Rechts wird im Grundgesetz festgeschrieben. Hoheitliche Aufgaben werden künftig überwiegend durch das ebenfalls neu zu gründende Fernstraßen-Bundesamt ausgeübt, unter anderem auch im Bereich der Planfeststellung und Plangenehmigung für den Neu- und Ausbau sowie den Erhalt von Bundesautobahnen.

Im Bereich der Schiene werden die Bedarfsplanvorhaben durch die Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes realisiert und vom Bund durch Zuwendungen finanziert. Bei der Zuwendungsgewährung sind die Vorgaben der Bundeshaushaltsordnung (BHO) und der zu ihrer Auslegung erlassenen Verwaltungsvorschriften zu beachten. Das in der BHO vorgesehene Prüfungsrecht des Bundes ist durch die Verwaltungsvorschriften des Bundes zu einer Prüfungspflicht ausgeweitet worden. Neben der eigenen Prüfung durch die Risikomanagementsysteme der Deutschen Bahn AG als Vorhabenträgerin und der eisenbahnaufsichtlichen Prüfung nach den Vorschriften der Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung durch das Eisenbahn-Bundesamt hat nach den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu § 44 BHO eine eigene intensive Prüfung des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes durch das Eisenbahn-Bundesamt stattzufinden. Dabei entsteht Zeit- und Verwaltungsaufwand.

Im Bereich der Bundeswasserstraßen trifft ein großer Planungsbedarf auf Dienststellen, die personell und strukturell häufig nicht hinreichend effizient aufgestellt sind.

Bei den privatrechtlich organisierten Gesellschaften des Bundes und der Länder wird die Schaffung von Planrecht in den Vergütungssystemen nicht hinreichend honoriert.

## Lösungsvorschläge:

Die im derzeit laufenden Gesetzgebungsverfahren vorgesehene „**Infrastrukturgesellschaft für die Bundesautobahnen und andere Bundesfernstraßen**“ sollte bei ihrem Betriebsbeginn so aufgestellt werden, dass sie – neben ihren anderen Aufgaben in den Bereichen Bau, Erhaltung, Betrieb und Finanzierung – auch qualitativ hochwertig sowie kosten- und terminsicher, gleichzeitig aber auch zügig planen kann. Dabei sollte die Gesellschaft auch die Handlungsempfehlungen des Aktionsplans Großprojekte berücksichtigen.<sup>11</sup>

Um einen Investitionsstau zu verhindern, ist eine Regelung über die Modalitäten des **Aufgabenübergangs** und der **künftigen Zusammenarbeit** zwischen Bund und Ländern im **Bereich der Bundesfernstraßen** dringend erforderlich. Das setzt unter anderem voraus, dass, wie im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehen, insbesondere in der Phase der Neustrukturierung der Bundesfernstraßenverwaltung die Planungen uneingeschränkt vorangetrieben werden. Für die Übergangsphase bis zum Betriebsbeginn der Gesellschaft 2021 ist eine gute Gesamtlösung für die Beschäftigten, den Steuerzahler, die Partner in der Wirtschaft und die Straßennutzer vorzusehen.

Mit Blick auf eine mögliche **verkehrsträgerübergreifende Vereinheitlichung** sollten die bestehenden Entscheidungsprozesse bei der Planung und Genehmigung von Verkehrsinfrastruktur unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Besonderheiten organisatorisch überprüft werden. In diesem Zusammenhang sollte insbesondere geprüft werden, inwieweit die Einrichtung einer einzigen Planfeststellungsbehörde für alle Planfeststellungsverfahren in der Zuständigkeit des Bundes Effizienzgewinne mit sich brächte.

Im Bereich der Schienenwege sollte die haushaltsrechtliche Prüfung so verändert werden, dass die Belange der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit durch ein vom BMVI akzeptiertes **Risikomanagementsystem der Deutschen Bahn AG** gewährleistet werden. Dieses sollte eine qualifizierte und nachvollziehbare Eigenüberprüfung durch die Deutsche Bahn AG mit verbindlichen Eigenerklärungen darstellen. Die Prüfung des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes

durch das Eisenbahn-Bundesamt kann dann in Übereinstimmung mit der BHO auf die Überprüfung von Stichproben beschränkt werden.

Die **Vergütungen** für Vorstände und Geschäftsführer bei Gesellschaften, die mit der Planung von Infrastrukturprojekten befasst sind, können neben fixen auch variable Bestandteile umfassen. In diesem Fall sollen sie einmalige oder jährlich wiederkehrende und insbesondere an den nachhaltigen Erfolg des Unternehmens gebundene Komponenten sowie auch Komponenten mit langfristiger Anreizwirkung und Risikocharakter enthalten, wie etwa einem Bonus-Malus-System.<sup>12</sup> Teilweise wird vorgeschlagen, in diesem Zusammenhang auch den Abschluss von Planungsvereinbarungen und die Herbeiführung von vollziehbarem Baurecht zur Umsetzung der Bedarfspläne zu berücksichtigen.

### Handlungsempfehlungen:

Dem BMVI, dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) und den Ländern wird empfohlen,

- die Infrastrukturgesellschaft für Bundesfernstraßen so aufzubauen und auch bei der Finanzierung der Bundesschienenwege grundsätzlich sicherzustellen, dass jeweils die Empfehlungen des Aktionsplans Großprojekte umfassend berücksichtigt werden,
- für die Übergangsphase eine gute Gesamtlösung für die Beschäftigten, den Steuerzahler, die Partner in der Wirtschaft und die Straßennutzer vorzusehen,
- die Anreizsysteme der mit der Planung von Verkehrsinfrastruktur betrauten Gesellschaften stärker an der Schaffung vollziehbaren Baurechts oder an Inbetriebnahmetermeninen zu orientieren.

Dem BMVI und dem BMF wird empfohlen,

- zur Vereinfachung der Zuwendungsfinanzierung der Eisenbahnprojekte das Risikomanagement-

<sup>11</sup> Siehe Abschnitt 1.3.

<sup>12</sup> Siehe Public Corporate Governance Kodex des Bundes.

system der Deutschen Bahn AG um eine qualifizierte und nachvollziehbare Eigenüberprüfung mit verbindlichen Eigenerklärungen zur Einhaltung der Vorschriften der BHO zu ergänzen,

- die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu § 44 BHO dahingehend zu überarbeiten, dass die Verwendungsprüfung durch das Eisenbahn-Bundesamt in Übereinstimmung mit der BHO auf die Überprüfung von Stichproben beschränkt wird.

Dem BMVI wird empfohlen,

- die Zusammenarbeit im Rahmen der Auftragsverwaltung für Bundesstraßen zu optimieren,
- mit Blick auf eine mögliche Vereinheitlichung der Entscheidungsprozesse für die unterschiedlichen Verkehrsträger zu prüfen, ob eine einheitliche Planfeststellungsbehörde für alle Planfeststellungsverfahren in der Zuständigkeit des Bundes eingerichtet werden sollte,
- zu prüfen, ob Kompetenzen für die Infrastrukturentwicklung im BMVI verkehrsträgerübergreifend stärker gebündelt werden können.

## 2.2 Planungs- und Genehmigungssystem umfassend reformieren

Verkehrsinfrastrukturvorhaben des Bundes durchlaufen ein mehrstufiges Planungs- und Genehmigungssystem. Dabei erstellt der Vorhabenträger auf der Grundlage der vom Bundesgesetzgeber beschlossenen Bedarfspläne zunächst eine Voruntersuchung für ein Projekt, die als Grundlage für das Raumordnungsverfahren dient und in der im Regelfall bereits eine erste Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) stattfindet.

Sobald dieses Verfahren abgeschlossen ist, folgt insbesondere beim Bau neuer Bundesfernstraßen, mit Ausnahme von Ortsumgehungen, und von Wasserstraßen die Linienbestimmung durch den Bund. Die Linienbestimmung ist ebenso wenig wie das Ergebnis eines Raumordnungsverfahrens selbständig gerichtlich überprüfbar, entfaltet aber

für die staatlichen Stellen eine Bindungswirkung und enthält den Auftrag zur weiteren Planung des Projekts. Fehler und Abwägungsdefizite können rechtlich erst durch Anfechtung des späteren Planfeststellungsbeschlusses vom Gericht festgestellt werden. Für Eisenbahnen existiert ein vergleichbares Instrument der Trassenfestlegung nicht.

Der Vorhabenträger erstellt bei der Straße anschließend die Entwurfsplanung. Deren entscheidungsrelevante Unterlagen werden dem Bund vorgelegt. Dieser versieht sie nach Prüfung mit einem sogenannten Gesehenvermerk, der Aussagen zur Finanzierung und zur grundsätzlichen Vereinbarkeit des Projekts mit den gesetzlichen Vorgaben enthält. An die nachfolgende Genehmigungsplanung schließt sich verkehrsträgerübergreifend im Regelfall ein Planfeststellungsverfahren an.

Diese bestehenden Planungsabläufe werden nicht immer effizient gehandhabt und sind den Anforderungen an die Qualität der Verfahren und Zulassungsentscheidungen häufig nicht gewachsen.

Das gestufte Genehmigungsverfahren führt dazu, dass jedes Verkehrsinfrastrukturprojekt in unterschiedlichen Planungsständen von unterschiedlichen Behörden und aus unterschiedlichen Blickwinkeln geprüft wird. So wird z. B. sowohl im Raumordnungsverfahren als auch im Planfeststellungsverfahren eine UVP durchgeführt. Dadurch geht Zeit verloren und es werden Mehrfacharbeiten erforderlich.

Auch die auf jeder Verfahrensstufe vorgesehene Bürgerbeteiligung kann nicht effektiv durchgeführt werden, wenn durch die langen Zeitabläufe die zu Beteiligten wechseln und getroffene Verabredungen immer wieder neu verhandelt werden müssen.

Insbesondere im Bereich der Trassenfestlegung und der Berücksichtigung der Landesraumordnung besteht zudem keine einheitliche Handlungsweise der einzelnen Verkehrsträger. Während bei Neubauvorhaben in den Bereichen Straße und Wasserstraße eine Linienbestimmung durch das BMVI vorgesehen ist, legen bei Schienenprojekten die Eisenbahnunternehmen des Bundes als Vorhabenträger die Trasse fest.

## Lösungsvorschläge:

Es besteht Einigkeit darüber, dass die Effizienz und Bürger-nähe der Planungs- und Genehmigungsverfahren ver-kehrsträgerübergreifend gesteigert werden kann. Dabei sind verschiedene Reformansätze denkbar. Diese sind unterschiedlich weitreichend und setzen an verschiedenen Stellen der Verfahren an. Es werden folgende Lösungs-möglichkeiten vorgeschlagen, die nicht alle untereinander kompatibel sind:

### Integration des Raumordnungs- in das Planfeststellungs-verfahren

Es wird vorgeschlagen, das Raumordnungsverfahren in das Planfeststellungsverfahren zu integrieren und das Verfah-ren der Linienbestimmung im Fernstraßen- und Wasser-straßenrecht abzuschaffen.

Nach diesem Integrationsmodell wird der Vorhabenträger zunächst mehrere Trassenvarianten untersuchen und der Planfeststellungsbehörde zur Bestimmung einer Vorzugs-variante vorlegen.

Aufgabe der Planfeststellungsbehörde ist es sodann, in einem unselbständigen ersten Verfahrensabschnitt die Vorzugsvariante zu bestimmen. Die hierfür erforderlichen Ermittlungen schließen eine Umweltverträglichkeitsstudie, eine Raumverträglichkeitsprüfung und eine frühzeitige Bürgerbeteiligung ein. Auf dieser Grundlage werden vom Vorhabenträger konkrete Planfeststellungsunterlagen für die im ersten Verfahrensabschnitt festgelegte Vorzugsva-riante erarbeitet. Die Planfeststellung selbst erfolgt nach Durchführung des zweiten Verfahrensabschnitts, der in seiner Ausgestaltung dem heutigen Planfeststellungsver-fahren entspricht.

Ziel dieses Vorschlags ist es, die derzeit vorgesehenen ein-zelnen Verfahrensstufen in einer Hand zusammenzuführen, um Doppelarbeiten sowie Doppelprüfungen so weit wie möglich zu vermeiden.

Das gilt insbesondere auch für die UVP. Auf die im Rahmen der Variantenprüfung erarbeiteten Unterlagen kann im zweiten Teil des Verfahrens in vollem Umfang Bezug ge-nommen werden. Ergänzende Umweltuntersuchungen

sind nur noch erforderlich, soweit sie aus der Vertiefung der Planung resultieren.

Es wäre nur noch eine Behörde für das Verfahren zustän-dig. Die Variantenentscheidung muss von derselben Behör-de verantwortet werden, die auch die abschließende Ent-scheidung über die Planfeststellung trifft. Nach Abschluss der Prüfung der Belange der Raumordnung müsste sich keine neue Behörde in das Verfahren einarbeiten.

### Abschaffung der Linienbestimmung

Möglich wäre auch die weniger weitreichende Option, den formalen Verfahrensschritt der Linienbestimmung durch den Bund bei Bundesfernstraßen- und Wasserstraßenneu-bauprojekten abzuschaffen. Linienbestimmungen finden ohnehin faktisch nur bei Neubauprojekten statt. Im Be-reich der Wasserstraßen hat die Linienbestimmung daher kaum praktische Bedeutung. Bei Straßenprojekten ist sie nur bei großen Neubauprojekten vorgesehen. Ein sachli-cher Grund, warum bei Straßen- und Wasserstraßenbau-projekten eine Linienbestimmung erforderlich ist, bei der Schiene hingegen nicht, ist nicht erkennbar.

Die Vorzugsvariante könnte bei der Straße unter Verzicht auf die interne Verbindlichkeit wie bei der Schiene im Lichte der Raumverträglichkeitsprüfung durch den Vorha-benträger festgelegt oder mit dem fernstraßenrechtlichen Gesehenvermerk ausgewählt werden. Mindestens kommt ein fakultativer Verzicht auf die Linienbestimmung bei Bundesstraßen in Betracht, die auch künftig in der Auf-tragsverwaltung der Länder geführt werden.

### Anfechtbarkeit der Linienbestimmung

Vorgeschlagen wird teilweise, eine verbindliche Linienbe-stimmung für die Eisenbahn- und Bundesfernstraßenvor-haben einzuführen und einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich zu machen, um frühzeitig im Projekt Klarheit über den Trassenverlauf und damit auch über die grund-sätzliche Zulässigkeit des Projekts zu erhalten.

Die Raumverträglichkeitsprüfung wäre dann statt in das Raumordnungsverfahren in das Verfahren der Linienbe-stimmung zu integrieren. Das Raumordnungsverfahren entfiel dadurch. Die Alternativenprüfung würde bereits im

Linienbestimmungsverfahren – statt erst im Planfeststellungsverfahren – abschließend durchgeführt werden. Die Planfeststellung würde sich dann auf die konkret erforderlichen Bauwerke und landschaftspflegerischen Maßnahmen beschränken und dadurch deutlich entlastet. Klagen gegen den Planfeststellungsbeschluss könnten sich nicht mehr gegen die Trassenführung richten.

Aufgrund der mangelnden Betrachtungstiefe erscheint eine rechtssichere Entscheidung über die Linie zu diesem Zeitpunkt allerdings schwer erreichbar. Zudem wird auf diese Weise eine weitere Klagemöglichkeit geschaffen, die wiederum zu weiterer Segmentierung und Verzögerung führt. Im Ergebnis kann auch nicht zuverlässig ausgeschlossen werden, dass Einwände gegen die linienbestimmte Variante erst im Klageverfahren gegen den Planfeststellungsbeschluss geltend gemacht werden.

Teilweise wird auch vorgeschlagen, dass die Raumordnungsbehörde die Vorzugsvariante bestimmt und diese Entscheidung anfechtbar gemacht werden sollte. Auf diese Weise würde eine Art „Grundplanfeststellung“ im Rahmen der Raumordnung geschaffen.

#### Gesetzliche Linienbestimmung

Es wird zudem vorgeschlagen, dass der Bundesgesetzgeber bei wichtigen Vorhaben des Vordringlichen Bedarfs über die Bedarfsplanfeststellung hinaus bei mehreren Trassenalternativen die Linie, die Gegenstand der Planfeststellung werden soll, auf Grundlage einer Strategischen Umweltprüfung durch Bundesgesetz bestimmt. Das wäre insbesondere in den Fällen sinnvoll, in denen eine unanfechtbare Entscheidung über die Linie erforderlich ist, um ein Planfeststellungsverfahren auf verlässlicher Grundlage betreiben zu können.

#### Projektspezifisches Planungsgesetz

In der Vergangenheit wurden einzelne Vorhaben direkt vom Deutschen Bundestag durch Gesetz beschlossen. Diese Möglichkeit führt aber angesichts der Vielzahl von Vorhaben zu erheblichen Problemen für die Legislative und bewegt sich in engen verfassungsrechtlichen Grenzen. In

besonders gelagerten Situationen mag dieses Instrument in Betracht kommen, es erscheint jedoch nicht geeignet, um als Regellösung zu dienen.

#### Vorläufige Anordnung von Teilmaßnahmen

Das Instrument der vorläufigen Anordnung in Bezug auf Teilmaßnahmen, das in § 14 Abs. 2 WaStrG vorgesehen ist und einen frühzeitigen Maßnahmenbeginn bei Wasserstraßen ermöglicht, sollte fachgesetz- und damit verkehrsträgerübergreifend eingeführt werden. Ähnliche Regelungen zur Zulassung des vorzeitigen Beginns finden sich in § 8a BImSchG, § 37 KrWG, § 17 WHG, § 57b Abs. 1 BBergG sowie in § 39 Abs. 8 BbgStrG.

Damit könnte den aufgezeigten Defiziten etwa im Hinblick auf einen frühzeitigen Grunderwerb oder die Durchführung von bestimmten Einzelmaßnahmen, wie z. B. Rondungsarbeiten, Rechnung getragen werden, ohne damit gleichzeitig auf die mit dem Abschluss des gestuften Zulassungsschritts einhergehende Rechtssicherheit zu verzichten.

#### Anhörungsverfahren im Bereich Schiene

Innerhalb der bestehenden Strukturen von Planfeststellungsverfahren sollte im Bereich der Schiene die Planfeststellungsbehörde zur Vermeidung von Doppelarbeiten auch für die Durchführung der Anhörungsverfahren zuständig sein. Zur Umsetzung der Maßnahme wäre eine Änderung von § 3 Abs. 2 BEVVG notwendig. Bei den Verkehrsträgern Straße und Wasserstraße ist die Einheit von Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde bereits weitgehend realisiert.

#### Vorlagegrenzen im Straßenbau

Vorgeschlagen wird teilweise auch, die Vorlagegrenzen für Entwurfsplanungen im Bundesfernstraßenbau, d. h. die monetären Grenzen, ab denen die Erteilung eines Gesehenvermerks durch das BMVI notwendig ist, deutlich anzuheben. Gleiches gilt für die Summe, ab der Vergaben der Länder im Straßenbau der Genehmigung des Bundes bedürfen.

### Handlungsempfehlungen:

Dem BMVI wird empfohlen,

- eine Änderung der Fachplanungsgesetze dahingehend einzuleiten, dass
  - die Belange der Raumordnung statt in einem eigenständigen Raumordnungsverfahren innerhalb eines zweistufig gestalteten Planfeststellungsverfahrens geprüft werden,
  - entsprechend § 14 Abs. 2 WaStrG die Möglichkeit einer vorläufigen Anordnung in Bezug auf Teilmaßnahmen auch für die Straße und die Schiene vorgesehen werden kann,
- zu prüfen, inwieweit bei Vorhaben, die in den Ausbaugesetzen genannt sind und raumordnerischen Zielen entgegenstehen, die Durchführung des Widerspruchsverfahrens gemäß § 5 Abs. 3 ROG erleichtert oder verzichtbar gemacht werden kann,
- zu prüfen, ob bei wichtigen Vorhaben des Vorringlichen Bedarfs oder sonst in geeigneten Fällen die Vorzugsvariante auf Grundlage einer geeigneten Strategischen Umweltprüfung durch Bundesgesetz festgelegt werden könnte,
- die Linienbestimmung nach § 16 FStrG bei Bundesstraßen in Auftragsverwaltung der Länder fakultativ zu gestalten,
- zu prüfen, ob die Vorlagegrenzen für Entwurfsplanungen im Bundesfernstraßenbau deutlich angehoben werden können.

Dem BMVI und den Ländern wird empfohlen,

- durch Änderung von § 3 Abs. 2 BEVVG die Zuständigkeit für Anhörungsverfahren im Bereich der Bundesschienenwege von den Ländern auf das Eisenbahn-Bundesamt zu übertragen.

## 2.3 Vereinfachte Verfahren und Genehmigungsverzicht verstärkt nutzen

Planfeststellungsverfahren sind aufwendige und relativ langwierige Verfahren. Für die Realisierung kleinerer, wenig kontroverser Vorhaben erscheinen diese oftmals nicht angemessen. Der deutsche Gesetzgeber hat daher das vereinfachte Instrument der Plangenehmigung geschaffen und in § 74 Abs. 6 VwVfG gesetzlich verankert. In § 74 Abs. 7 VwVfG hat er zudem die Möglichkeit geschaffen, in Bagatellfällen auf jede förmliche Genehmigung zu verzichten.

Aufgrund sehr unterschiedlicher Auffassungen, wann beispielsweise die Rechte von Betroffenen nur unwesentlich beeinträchtigt sind, finden die Plangenehmigung und der Genehmigungsverzicht in der Praxis jedoch zu selten Anwendung. Auf UVP-pflichtige Vorhaben ist die Plangenehmigung – wie aus § 74 Abs. 6 S. 1 Nr. 4 VwVfG folgt – dabei nicht anwendbar. Die Zulassung relativ unkritischer Projekte mittels Planfeststellungsbeschluss nimmt folglich in der Praxis oft unnötig viel Zeit in Anspruch und verursacht vermeidbare Kosten.

### Lösungsvorschläge:

Die Instrumente der **Plangenehmigungen und des Genehmigungsverzichts** sollten unter Ausnutzung der gesetzlichen Voraussetzungen **verstärkt genutzt** und die Eignung von Projekten für die Anwendung dieser Instrumente bereits in frühen Planungsphasen explizit festgestellt werden.

Insbesondere beim **Ersatzneubau von Brücken** und bei **Instandhaltungsarbeiten** sollten häufiger vereinfachte Genehmigungsverfahren zur Anwendung kommen. Planfeststellung und auch Plangenehmigung sind hier lediglich erforderlich, wenn die Bundesfernstraße bzw. der Schienenweg gemäß §§ 17 S. 1 FStrG und 18 S. 1 AEG „geändert“ wird. Liegt keine Änderung vor, ist das Vorhaben genehmigungsfrei. Zur Stärkung der Rechtssicherheit wird vorgeschlagen, in einer Anlage zu den Fachplanungsgesetzen diejenigen konkreten Projekte oder Kategorien von Baumaßnahmen zu benennen, die unter die Begriffe der Unterhaltung und Instandhaltung fallen und somit mit Blick auf die oben genannten Kriterien vom Erfordernis der Planfeststellung und Plangenehmigung ausgenommen

werden.<sup>13</sup> Die Planfeststellungsrichtlinien des Eisenbahn-Bundesamtes nennen detailliert Fallgruppen, in denen ein Erfordernis zur Planfeststellung nicht besteht. Diese Richtlinien sollten laufend daraufhin überprüft werden, ob weitere Fallgruppen einbezogen werden können.

Im Bereich der Brücken kommen Genehmigungsfreiheiten u. a. dann in Betracht, wenn bei Bauwerken mit sog. zweigeteiltem Überbau ein identischer Ersatzneubau geschaffen wird und nur der Überbau ausgetauscht wird, ohne dass eine Kapazitätserweiterung stattfindet. Auch bei der provisorischen Errichtung einer neuen Behelfsbrücke als Übergangsbauwerk bis zur Herstellung des Ersatzbauwerks ließe sich argumentieren, dass es sich nur um einen vorübergehenden Eingriff handelt, der die Maßnahme nicht zu einer Änderung werden lässt.

Darüber hinaus sollte das Instrument der **Plangenehmigung stärker genutzt** werden. Anstelle eines Planfeststellungsbeschlusses kann bereits jetzt eine Plangenehmigung erteilt werden, wenn Rechte Dritter nur unwesentlich beeinträchtigt werden, mit den Trägern öffentlicher Belange das Benehmen hergestellt wurde und keine reguläre Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem VwVfG erforderlich ist.

Um den Anwendungsbereich von Plangenehmigungen insbesondere bei einfach gelagerten Projekten wie z. B. bestimmten Brückenbauwerken zu erhöhen, sollte in den Fachplanungsgesetzen ausdrücklich geregelt werden, dass diese **auch bei bestehender UVP-Pflicht** zur Anwendung kommen können. In die Fachplanungsgesetze könnte dazu eine Ausnahmeregelung aufgenommen werden, wie sie für die neuen Länder in § 17b Abs. 1 Nr. 1 FStrG geregelt war. Dazu sollte sie vorsehen, dass UVP-pflichtigen, in einer Anlage näher bezeichneten Projekten abweichend von § 74 Abs. 6 VwVfG statt eines Planfeststellungsbeschlusses eine Plangenehmigung erteilt werden kann und dass in diesen Fällen nur eine reduzierte Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 9 Abs. 3 UVPG stattfinden muss. Insbesondere für den Ersatzneubau von Brücken sollte diese Regelung gelten.

Entsprechendes Bewusstsein kann auch durch die Herausgabe von Leitfäden geschaffen werden.

Es sollte daher eine **Checkliste** entwickelt werden, die über die Planfeststellungsrichtlinien<sup>14</sup> hinaus geht und anhand der Vorhabenträger und Planfeststellungsbehörden nach eindeutigen Kriterien entscheiden können, ob bei einem konkreten Projekt das Instrument der Plangenehmigung oder der Entfall eines Genehmigungsverfahrens in Frage kommen. Hierdurch könnten die bestehenden Spielräume innerhalb der geltenden Rechtslage bereits kurzfristig stärker genutzt werden. Als Orientierung könnte der Leitfaden „Entfallen von Planfeststellung und Plangenehmigung bei Maßnahmen an Bundesfern-, Landes- und Kreisstraßen in Hessen“ von *Hessen Mobil* dienen, der anschaulich die Fälle darstellt, in denen das Baurecht im Wege der Unterbleibensentscheidung geschaffen werden kann. Damit würde das Bewusstsein bei den Rechtsanwendern für diese Instrumente geweckt. Außerdem würden hierdurch die möglicherweise bestehenden Hemmnisse gegenüber einer Anwendung dieser Instrumente genommen.

Die Rechtssicherheit der Verfahrensbeteiligten könnte zusätzlich durch die formelle Einführung eines bislang nicht geregelten, in der Verwaltungspraxis allerdings anerkannten „**Unterbleibensbescheids**“ gestärkt werden. Mit diesem bestätigt die Planfeststellungsbehörde dem Vorhabenträger die Verzichtbarkeit sowohl eines Planfeststellungs- als auch eines Plangenehmigungsverfahrens. Dadurch würden diese verfahrensfreien Vorhaben allerdings wieder Gegenstand eines Verwaltungsverfahrens und der „Unterbleibensbescheid“ zum möglichen Gegenstand einer Verbandsklage.

#### Handlungsempfehlungen:

Dem BMVI wird empfohlen,

- zu prüfen, ob in einer Anlage zu den Fachplanungsgesetzen diejenigen konkreten Projekte oder Kategorien von Baumaßnahmen benannt werden sollten, die mit Blick auf die Voraussetzungen der §§ 17

<sup>13</sup> Eine vergleichbare, wenn auch sehr unübersichtliche Regelung stellt der englische „Town and Country Planning (General Permitted Development) (England) Order“ vom 15.04.2015 dar.

<sup>14</sup> Richtlinien für die Planfeststellung nach dem Bundesfernstraßengesetz (Planfeststellungsrichtlinien 2015), Verkehrsblatt-Dokument Nr. B 5001 - Vers. 06/15.

S. 1 FStrG und 18 S. 1 AEG keiner Genehmigung bedürfen,

- eine Änderung der Fachplanungsgesetze mit dem Ziel einzuleiten, dass für bestimmte, in einer Anlage benannte UVP-pflichtige Projekte nur eine Plangenehmigung erforderlich ist und in diesen Fällen lediglich eine Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 9 Abs. 3 UVPG durchgeführt werden muss,
- eine Handlungsempfehlung für die Prüfung zu erarbeiten, wann bei Verkehrsinfrastrukturvorhaben nach geltender Rechtslage eine Plangenehmigung durchgeführt werden kann und wann sowohl Planfeststellung als auch Plangenehmigung entbehrlich sind.

Den Vorhabenträgern wird empfohlen,

- die Spielräume zur Anwendung von Plangenehmigung und Planfreiheit im geltenden Rechtsrahmen bei konkreten Projekten auszunutzen und in der Planung explizit die Planrechtsfreiheit von Vorhaben bzw. deren Eignung für eine Plangenehmigung anzustreben.

## 2.4 Öffentlichkeitsbeteiligung modern und effizient ausgestalten

Eine gute Beteiligung der Öffentlichkeit ist in den letzten Jahren zu einem zentralen Element bei der erfolgreichen Realisierung von Infrastrukturprojekten geworden. Eine umfassende, frühzeitige und kontinuierliche Bürgerbeteiligung ist gerade bei kontroversen Projekten unverzichtbar. Vor diesem Hintergrund sehen die bestehenden formellen Verfahren auf allen Ebenen – d. h. beim Bundesverkehrswegeplan sowie im Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren – eine entsprechende Bürgerbeteiligung vor. Hinweise zur Ausgestaltung dieser formellen Beteiligung sowie zu deren Ergänzung durch informelle Beteiligungselemente enthält das vom BMVI erstmalig im Jahr 2012

herausgegebene Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung,<sup>15</sup> das in der Praxis gut angenommen wurde.

Dennoch wird immer wieder kritisiert, dass die Öffentlichkeit zu spät in grundsätzliche Diskussionen zu kontroversen Projekten eingebunden würde – zu einem Zeitpunkt, an dem bereits viele Details eines Vorhabens festgelegt seien. Auch die Kompetenz der Verantwortlichen, im Verfahren eine hochwertige Beteiligung der Öffentlichkeit sicherzustellen, wird nicht immer als zufriedenstellend angesehen.

Von anderer Seite wird jedoch auch ein an manchen Stellen nicht zielführendes „zu viel“ an Beteiligung moniert. Die Akzeptanz für ein Vorhaben, die z. B. im Rahmen eines Dialogforums im Vorfeld des Raumordnungsverfahrens hergestellt wird, kann im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens schnell ins Gegenteil umschlagen, wenn mehrere Jahre zwischen den Verfahren liegen und sich der Kreis der Beteiligten inzwischen verändert hat.

Zudem wird in der erneuten Beteiligung der Öffentlichkeit nach Änderungen an bereits ausgelegten Plänen ein verzögerndes Beteiligungsinstrument mit geringem Nutzwert für alle Involvierten gesehen.

Auch die konkreten Modalitäten der öffentlichen Auslegung von Unterlagen im Planfeststellungsverfahren sowie der Umgang mit Einwendungen werden mitunter als ineffizient und verfahrensverzögernd angesehen.

### Lösungsvorschläge:

Damit bereits früh zu treffende, grundsätzliche Festlegungen zu Projekten eine breite Anerkennung in der Öffentlichkeit finden können, wird in Anlehnung an die Erfahrungen aus Dänemark die Durchführung einer zentralen **Ideenphase** zu Beginn der Planungen von voraussichtlich kontroversen Vorhaben vorgeschlagen. Ziel der Ideenphase ist eine Optimierung des Vorhabens durch eine frühzeitige, intensive Einbindung der Ideen und Vorschläge der Öffent-

<sup>15</sup> Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur 2014: Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung, Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor. Zugriff: <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/handbuch-buergerbeteiligung.pdf>.

lichkeit in einem sehr frühen Stadium der Projektplanung und -gestaltung, d. h. noch deutlich vor der Vorplanung. Hierbei böten auch **Planungswettbewerbe**, welche als Ideen- oder Realisierungswettbewerbe durchgeführt werden könnten, die Möglichkeit, die beste Alternative zu ermitteln. Die Ideenphase könnte als freiwilliges Element in den Planungsprozess eines Vorhabens integriert werden. Initiator einer solchen Phase sollte der Vorhabenträger sein.

Als zentrale, breite und frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung könnte die Ideenphase ihre Stärken am besten entfalten, wenn ihr ein einzelnes, zentrales Genehmigungsverfahren nachgelagert wäre, sodass sich die Faktenlage zwischen Ideenphase und Genehmigung möglichst nur noch geringfügig ändert. Der Fokus der weiteren Beteiligung läge im Genehmigungsverfahren dann auf der Einbindung der unmittelbar vom Projekt Betroffenen. Zur erfolgreichen Einführung der Ideenphase erscheinen daher umfangreiche, das zentrale Genehmigungsverfahren beschleunigende Reformen unverzichtbar, beispielsweise die Integration des Raumordnungs- in das Planfeststellungsverfahren.<sup>16</sup>

Durch die Ideenphase könnten eine signifikante Steigerung der Akzeptanz in der Öffentlichkeit erreicht sowie Korrekturen am Vorhaben frühzeitig und kostengünstig vorgenommen werden. Die Ideenphase nähme infolgedessen Druck aus dem nachfolgenden Genehmigungsverfahren und könnte unter Umständen auch Diskussionen über das „Ob“ eines Vorhabens im Anhörungsverfahren erheblich reduzieren.

Als Alternative hierzu wird teilweise die Gründung einer **nationalen Kommission für gute Beteiligung** nach dem Vorbild der französischen „Commission nationale du débat public“ vorgeschlagen. Aufgrund der unterschiedlichen Rahmenbedingungen in Deutschland und Frankreich müsste jedoch geklärt werden, inwieweit sich das französische Verfahren auf Deutschland übertragen lässt.

Generell sollten Vorhabenträger zudem sicherstellen, dass Beteiligungsverfahren gut geplant und professionell organisiert werden. Dazu bedarf es entsprechender Finanzmittel. Ferner sollten Vorhabenträger sicherstellen, dass in Beteiligungsverfahren stets Mitarbeiter eingesetzt werden,

die in **professioneller Verfahrenskommunikation** geschult sind und eine Brücke zwischen den Anliegen der Öffentlichkeit und den technischen und rechtlichen Erfordernissen eines Vorhabens schlagen können. Dabei sollte geprüft werden, ob eine Moderation durch neutrale Externe die Kommunikation zwischen den Beteiligten verbessern kann.

Ein besonderer Fokus sollte auf dem frühzeitigen, intensiven und konstruktiven **Austausch mit den relevanten Verbänden** liegen. Dadurch sollen Planungen optimiert und spätere Klagen möglichst vermieden werden.

Zudem wird teilweise vorgeschlagen, bei der **Ermittlung des Verkehrswegeausbaubedarfs** eine Bürgerbeteiligung auf dezentraler Ebene durchzuführen, bei der mit lokalen Verantwortlichen und Gutachtern ein Informationsaustausch und Alternativendiskussionen ermöglicht und dokumentiert werden.

Unabhängig von der Größe und Komplexität eines Vorhabens sollten zudem moderne, **digitale Verfahren der Beteiligung** eingesetzt werden, wann immer dies sinnvoll erscheint. Hierbei ist perspektivisch die Einbettung einer digitalen Beteiligung von Trägern öffentlicher Belange und individuell Betroffener in digitale Plattformen anzustreben, die zur Abwicklung des gesamten Genehmigungsverfahrens genutzt werden.<sup>17</sup>

Als konkreter nächster Schritt zur Digitalisierung der Beteiligung wird die Einführung einer verpflichtenden **elektronischen Auslegung im Planfeststellungsverfahren** vorgeschlagen, sodass sämtliche Antragsunterlagen im Internet zugänglich sind. Teilweise wird vorgeschlagen, mit einer Übergangsfrist von fünf Jahren die Pflicht zur physischen Auslegung, deren Bedeutung zunehmend abnimmt, gänzlich abzuschaffen.

Vorgeschlagen wird mitunter zudem, die gesetzlich vorgesehene „**ortsübliche**“ **Bekanntmachung der Auslegung** der Unterlagen und des Planfeststellungsbeschlusses dahingehend zu präzisieren, dass diese explizit in örtlichen Tageszeitungen sowie auf der Internetpräsenz der jeweiligen Anhörungsbehörde zu erfolgen hat.

<sup>16</sup> Siehe Abschnitt 2.2.

<sup>17</sup> Siehe Abschnitt 4.2.

Zudem wird vorgeschlagen, die **Auslegung der Unterlagen im Planfeststellungsverfahren** vor Ort künftig an zentralen Stellen statt in einer Vielzahl von betroffenen Gemeinden durchzuführen, um aufwendige Mehrfachauslegungen zu vermeiden. Die Auslegung sollte dabei durch die Anhörungsbehörde erfolgen dürfen und nicht nur durch die entsprechenden Gemeinden selbst. Hierdurch sollen eine Schnittstelle entfallen und damit verbundene Verzögerungen vermieden werden. Eine gleichlautende Regelung existiert bereits für die Auslegung des Planfeststellungsbeschlusses im Anschluss an die Beteiligung.

Teilweise wird auch vorgeschlagen, dass die Durchführung von **Erörterungsterminen** im Planfeststellungsverfahren nicht den Regelfall, sondern eine Option darstellen sollte. In den Fachplanungsgesetzen ist bereits vorgesehen, dass auf Erörterungstermine verzichtet werden kann.

Die im Planfeststellungsverfahren eingegangenen **Einwendungen** sollten möglichst effizient bearbeitet werden. Neben dem ohnehin schon praktizierten Rückgriff auf Textbausteine für die Beantwortung von Standardeinwendungen sollten Einwendungen im Planfeststellungsbeschluss und seitens der Vorhabenträger – wenn dies inhaltlich möglich und aus Gründen der Effizienz geboten erscheint – nicht mehr individuell, sondern thematisch zusammengefasst behandelt werden.

Es wird des Weiteren angeregt, dass bei **Änderungen an bereits ausgelegten Plänen** nur dann eine erneute Auslegung erforderlich sein sollte, wenn die Grundzüge der Planung geändert wurden. Derzeit kann nach geltender Rechtslage nur dann von einer erneuten Öffentlichkeitsbeteiligung abgesehen werden, wenn die Belange der Bürger und der Aufgabenbereich von Behörden oder Vereinigungen durch die Änderungen nicht stärker als bisher betroffen sind und keine zusätzlichen oder anderen erheblichen Umweltauswirkungen zu besorgen sind.

### Handlungsempfehlungen:

Dem BMVI wird empfohlen,

- eine Änderung der Fachplanungsgesetze einzuleiten,
  - um parallel zu den geltenden Regelungen eine verbindliche elektronische Auslegung der Planfeststellungsunterlagen vorzusehen,
  - so dass die Unterlagen im Planfeststellungsverfahren durch die Anhörungsbehörde selbst ausgelegt werden dürfen,
- Möglichkeiten für eine zeitsparende, verbindliche Regelung öffentlicher Bekanntmachungen zu prüfen,
- durch untergesetzliche sowie erforderlichenfalls gesetzliche Regelungen klarzustellen, in welchen Fällen nach Änderungen an den Planungsunterlagen eine erneute Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen ist.

Den Vorhabenträgern sowie den Anhörungs- und Planfeststellungsbehörden wird empfohlen,

- eine professionelle und authentische Verfahrenskommunikation in sämtlichen Beteiligungsverfahren sicherzustellen,
- digitale Möglichkeiten der Beteiligung weiterzuentwickeln und stets einzusetzen, wenn dies sinnvoll erscheint,
- Einwendungen im Planfeststellungsverfahren thematisch zusammengefasst zu behandeln, wenn dies möglich ist.

Den Vorhabenträgern wird empfohlen,

- in geeigneten Fällen eine Ideenphase unter Beteiligung der Öffentlichkeit voranzustellen
- im Rahmen von § 78 Abs. 2 S. 4 VgV verstärkt Planungswettbewerbe durchzuführen, die sowohl Ideen- als auch als Realisierungswettbewerbe umfassen können.

## 2.5 Wiedereinführung der Präklusionsregelung ermöglichen

Der EuGH hat die materielle Präklusion im Rechtsbehelfsverfahren, d. h. den Ausschluss von neuen umweltbezogenen Einwendungen nach Ablauf der gesetzlichen Einwendungsfristen, für europarechtswidrig erklärt.<sup>18</sup> Dieser Rechtsprechung liegen Art. 11 UVP-RL sowie Art. 9 Aarhus-Konvention zugrunde. Beide Rechtsgrundlagen sehen lediglich Mitwirkungsrechte der Umweltverbände vor, ohne gleichzeitig die Pflichten hinsichtlich eines Beitrags zum Verwaltungsverfahren zu definieren und führen so nicht zu einem angemessenen Interessensausgleich.

Die aktuelle Novelle des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes sieht aufgrund der Rechtsprechung des EuGH nur eine Präklusion in Missbrauchsfällen vor. Es drohen erhebliche zeitliche und finanzielle Risiken. Insbesondere sind auch erhöhte Kosten im Rahmen der Ausschreibung bzw. der Auftragserteilung zu erwarten.

### Lösungsvorschläge:

In der europäischen **UVP-Richtlinie** sollte ausdrücklich geregelt werden, dass für Rechtspersonen, denen ungeachtet der Betroffenheit in eigenen Rechten Klagemöglichkeiten eingeräumt sind, mitgliedstaatliche **materielle Präklusionsregelungen** eingeführt bzw. aufrechterhalten werden dürfen, sodass verspätet eingebrachte Einwendungen nicht mehr berücksichtigt werden müssen. Sollte auch der Aarhus-Konvention das Verbot einer Regelung zur materiellen Einwendungspräklusion zu entnehmen sein, ist eine Änderung der Aarhus-Konvention unumgänglich.

Bis zu einer entsprechenden Rechtsänderung ist auf **nationaler Ebene** Rechtspersonen, denen ungeachtet der Betroffenheit in eigenen Rechten Klagemöglichkeiten eingeräumt sind, die Verpflichtung aufzuerlegen, alle ihnen bekannten verfahrensrelevanten Umstände bereits im Rahmen der Anhörungsverfahren mitzuteilen. Der derzeitige Entwurf des UVPG sieht hierzu lediglich eine Soll-Vorschrift vor.

<sup>18</sup> EuGH, C-137/14 vom 15.10.2015.

Ergänzend sollte die Möglichkeit ausgeweitet werden, verspäteten Vortrag im Prozess zurückzuweisen.<sup>19</sup>

### Handlungsempfehlungen:

Dem BMUB wird empfohlen,

- die Europäische Kommission zur Überarbeitung der UVP-Richtlinie aufzufordern, um eine angemessene Präklusionsregelung in der Richtlinie zu verankern,
- sofern erforderlich, eine Neuverhandlung der Aarhus-Konvention mit dem Ziel der Aufnahme einer Präklusion anzustoßen,
- bis zu einer entsprechenden europäischen oder internationalen Rechtsänderung bereits auf nationaler Ebene Rechtspersonen, denen ungeachtet ihrer eigenen Betroffenheit Klagemöglichkeiten eingeräumt sind, zu verpflichten, alle ihnen bekannten verfahrensrelevanten Umstände bereits während des Anhörungsverfahrens mitzuteilen.

## 2.6 Stichtag für die anzuwendende Sach- und Rechtslage vorverlegen

Die häufig lange Dauer von Planungs- und Genehmigungsverfahren bringt es mit sich, dass sich rechtliche Rahmenbedingungen und der Stand von Wissenschaft und Technik zwischen dem Planungsbeginn und dem Planfeststellungsbeschluss bzw. im Falle eines Klageverfahrens dem letzten Termin der Gerichtsverhandlung verändern.

Aufgrund der Rechtsprechung von EuGH und BVerwG muss der Vorhabenträger bei seinem Vorgehen stets die „besten einschlägigen wissenschaftlichen Erkenntnisse“ (Natura 2000) bzw. den gegenwärtigen Wissensstand und die aktuellen Prüfmethode (UVP) zugrunde legen und der aktuellen Rechtslage gerecht werden.

Als maßgeblicher Zeitpunkt für die Rechtmäßigkeit von Vorhaben gilt zudem der Erlass des Planfeststellungsbe-

<sup>19</sup> Siehe Kapitel 3.

schluss. Die Rechtsprechung des EuGH und des BVerwG zur europäischen FFH, UVP- und Wasserrahmenrichtlinie stellt ebenfalls auf diesen Zeitpunkt ab und geht teilweise sogar noch darüber hinaus.<sup>20</sup>

Unterlagen müssen im laufenden Verfahren daher oftmals geändert werden. Diese Umstände führen insbesondere mit Blick auf die umwelt-, naturschutz- und artenschutzrechtlichen Prüfungen zu Verzögerungen. Häufig werden Planänderungsverfahren mit erneuter Öffentlichkeitsbeteiligung und Klagemöglichkeiten notwendig.

#### Lösungsvorschläge:

Um aufwendige Planänderungen zu vermeiden, sollte als **Stichtag** für die **anzuwendende Sach- und Rechtslage** sowie den **maßgeblichen Stand von Wissenschaft und Technik** das Ende des Anhebungsverfahrens festgelegt werden. Als alternativer Stichtag wäre ggf. auch der Zeitpunkt der vollständigen Antragsstellung denkbar. Eventuell könnte auch in einem frühen Planungsstadium, ähnlich wie bei einem Scoping-Termin nach § 5 UVPG, der Rahmen für die umwelt- und naturschutzrelevanten Untersuchungen für das weitere Verfahren verbindlich festgelegt werden. Hierfür wären Änderungen der europäischen FFH-, UVP- und Wasserrahmenrichtlinie und der nationalen Fachplanungsgesetze erforderlich.

Darüber hinaus sollte insgesamt sichergestellt werden, dass bei Rechtsänderungen, die für Planfeststellungsverfahren im Verkehrsbereich relevant sind, die Auswirkungen auf laufende Verfahren berücksichtigt werden, z. B. durch Übergangsvorschriften.

#### Handlungsempfehlungen:

Dem BMVI wird empfohlen,

- eine Änderung der Fachplanungsgesetze einzuleiten und auf eine Änderung der FFH-, UVP- und Wasserrahmenrichtlinie hinzuwirken, um den Stichtag für die anzuwendende Sach- und Rechtslage und den maßgeblichen Stand von Wissen-

schaft und Technik im Planfeststellungsverfahren auf einen früheren Zeitpunkt festzulegen, z. B. auf das Ende des Anhebungsverfahrens,

- bei Rechtsänderungen die Auswirkungen auf laufende Planfeststellungsverfahren zu berücksichtigen.

## 2.7 Vorzeitigen Grunderwerb ermöglichen

Für Grunderwerb, der nicht im Zusammenhang mit im Haushalt genehmigten Bauvorhaben steht, ist bei Bundesfernstraßenbauprojekten eine Genehmigung des BMVI einzuholen. Diese Genehmigung kann erst erteilt werden, wenn der Gesehenvermerk vorliegt und mit dem Baubeginn binnen der nächsten drei Jahre zu rechnen ist.

Insbesondere große Baumaßnahmen machen es jedoch erforderlich, sehr frühzeitig mit dem Grunderwerb zu beginnen. So müssen z. B. in bestimmten Fällen Artenschutzmaßnahmen regelmäßig mehrere Jahre vor Baubeginn umgesetzt werden, damit sie zum Zeitpunkt des Eingriffs verlässlich funktionsfähig sind. Landwirtschaftlichen Betrieben, die durch die Baumaßnahme in ihrer Existenz bedroht sind, muss Ersatzland zur Verfügung gestellt werden. Gleiches gilt für Eigentümer oder Mieter von Wohnraum, denen bei einem entsprechenden Entzug durch eine Baumaßnahme Ersatzwohnraum beschafft werden muss. Dies erfordert einen langen zeitlichen Vorlauf.

Etwaige Enteignungsverfahren können sich mit den damit einhergehenden Fragen der angemessenen Bewertung und Festsetzung der Enteignungsentschädigung mehrere Jahre hinziehen. Schon heute ermöglicht daher die vorzeitige Besitzeinweisung durch die Enteignungsbehörde den Baubeginn vor Abschluss des Verfahrens. Dafür ist jedoch ein aufwendiges eigenes Verfahren erforderlich, das erst nach Vollziehbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses beginnt und die Erforderlichkeit des sofortigen Baubeginns zur Voraussetzung hat.

<sup>20</sup> EuGH, C-399/14 vom 14.01.2016.

### Lösungsvorschläge:

Dem Vorhabenträger sollte die Möglichkeit eingeräumt werden, die für die Baumaßnahme benötigten **Grundstücke bereits früher zu erwerben** als gegenwärtig zulässig. So könnte mit dem Grunderwerb bereits begonnen werden, wenn eine hinreichend verfestigte Planung vorliegt. Darüber hinaus sollte nicht nur der Erwerb der vom Plan betroffenen Flächen, sondern auch der Erwerb von Ersatzland für betroffene Landwirte zulässig sein. Die Grundsätze zum vorzeitigen Grunderwerb sollten dementsprechend angepasst werden.<sup>21</sup> Durch eine Möglichkeit zum frühzeitigen Grunderwerb wird auch die Vermeidung und Beendigung von Klageverfahren erwartet.

Zudem sollte die **vorzeitige Besitzeinweisung** bei Vorliegen sämtlicher Voraussetzungen durch den Planfeststellungsbeschluss angeordnet werden können.

#### Handlungsempfehlungen:

Dem BMVI und dem BMF wird empfohlen,

- den Zeitpunkt für den vorzeitigen Grunderwerb für Kompensationsmaßnahmen auf der Grundlage klarer Regelungen auf den Zeitpunkt der Linienbestimmung bzw. Variantenentscheidung vorzulegen.

Dem BMVI wird empfohlen,

- eine Änderung der Fachplanungsgesetze mit dem Ziel einzuleiten, dass bei Vorliegen sämtlicher Voraussetzungen eine vorzeitige Besitzeinweisung durch Planfeststellungsbeschluss angeordnet werden kann.

## 2.8 Planungssicherheit durch verlässliche Finanzierung herstellen

Die finanziellen Mittel für den Bau der Verkehrsinfrastruktur des Bundes sind den Vorhabenträgern in der Vergangenheit nicht immer jährlich in gleicher Höhe zur Verfügung gestellt worden.

Zudem ist die Höhe der Pauschale, mit der der Bund den Ländern gemäß § 6 Abs. 3 Bundesstraßenvermögensgesetz Zweckausgaben für die Entwurfsbearbeitung und die Bauaufsicht bei Bundesfernstraßenprojekten abgilt, immer wieder Gegenstand von Diskussionen zwischen Bund und Ländern. Derzeit beträgt diese Pauschale 3 % der Baukosten.

Im Bereich der Bundesschienenwege zahlt der Bund eine Planungskostenpauschale in Höhe von 18 % der Baukosten. Hier ist allerdings die verfassungsrechtliche Regelung anders als im Bereich der Bundesfernstraßen, da Eisenbahnen des Bundes nicht in Auftragsverwaltung, sondern in bundeseigener Verwaltung geführt werden. Für die Deutsche Bahn AG besteht angesichts der Orientierung der Pauschale an den Baukosten gleichwohl keine Motivation, zusätzliche finanzielle Mittel für Planungen in frühen Planungsphasen einzusetzen, um von Anfang an kostengünstigere Lösungen zu finden. Zudem führt die Trennung zwischen formal zuwendungsfähigen und nicht-zuwendungsfähigen Sachverhalten dazu, dass aus unternehmerischer Sicht der Deutschen Bahn AG kein oder nur wenig Anreiz besteht, weniger wirtschaftliche Vorhaben umzusetzen bzw. deren Umsetzung voran zu treiben. Mittlerweile hat der Bund für Schienenprojekte in Gestalt der Planungsvereinbarungen ein Instrument geschaffen, das den Aufwand der ersten Planungsphasen abdeckt. Die Vorbereitung dieser Vereinbarungen erfordert aber nach wie vor einen erheblichen Aufwand. Die Bundesvorfinanzierung wird zudem mit der pauschalen Planungskostenerstattung in der Bauphase verrechnet.

Ein Detailproblem besteht darüber hinaus bei der Finanzierung von Maßnahmen an Kreuzungen von Straßen und Eisenbahnen. Finanzschwache Kommunen, die qua Gesetz Kosten zu tragen haben, können hier die Umsetzung von Maßnahmen erschweren, indem sie erforderliche Abstimmungen zu Planungsmaßnahmen verzögern, wenn ihnen

<sup>21</sup> Zur Flächenbeschaffung für naturschutzrechtliche Kompensationsmaßnahmen siehe Abschnitt 5.3.

die erforderlichen finanziellen Mittel nicht zur Verfügung stehen.

#### Lösungsvorschläge:

Die kontinuierliche, langfristig planbare **Bereitstellung und Verstetigung von Bundesmitteln** für die Infrastrukturvorhaben auf allen Verkehrsträgern schafft Planungssicherheit sowohl für Planer als auch für Bauunternehmen. Für die Schiene bestehen seit 2016 Planungsfinanzierungsvereinbarungen, die die Planungsleistungen für konkrete Projekte bis einschließlich Genehmigungsplanung vorfinanzieren und so die Planungsfinanzierung in den Frühphasen absichern.

Damit sich die Vorhabenträger aller Verkehrsträger auf zu erwartende Finanzierungen einstellen können, sollten **regelmäßige Priorisierungsgespräche** mit dem Bund stattfinden, in denen die prioritär zu planenden Projekte schriftlich festgelegt werden. Damit können die voraussichtlich für Erhalt und Aus- und Neubau zur Verfügung stehenden Mittel effizient in baureife Planungen umgesetzt werden.

Teilweise wird vorgeschlagen, die **Pauschale des Bundes für die Abgeltung von Zweckausgaben im Bundesfernstraßenbau** adäquat zu erhöhen, um zeitnah hochwertige Planungen und umfassende, frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligungen sicherzustellen. Die Planungsmittel sollten in Abhängigkeit vom Projektfortschritt ausgezahlt werden, beispielsweise mit Genehmigung der jeweiligen Streckenentwürfe.

Auch die Länder selbst sollten den Vorhabenträgern im Bundesfernstraßenbau hinreichende Haushaltsmittel zur Verfügung stellen, insbesondere zur **Beauftragung von Ingenieurbüros und Gutachtern**.

Damit sich notwendige **Kreuzungsmaßnahmen von Straßen mit Eisenbahnen** i. S. des § 13 EKrG nicht aufgrund der finanziellen Schwäche einzelner Kommunen verzögern, sollten bei Zuständigkeit der Kommune für die betroffene Straße der Bund bzw. die Länder das kommunale Drittel der Kosten übernehmen dürfen. Es wird vorgeschlagen, den Kommunen hierzu Fördermittel bereitzustellen, welche die Bau- und die Verwaltungskosten zu 100 % erfassen.

Durch Schaffung von entsprechenden Förderrichtlinien in allen Ländern sollte den Kommunen ein Rechtsanspruch auf Zuwendung gewährt werden.

Zwischen dem BMVI, dem EBA und der Deutschen Bahn AG wurde in den vergangenen Monaten die **Bedarfsplanungsvereinbarung** als neues Finanzierungsregime für Neu- und Ausbaivorhaben ausgehandelt. Diese sollte nunmehr abschließend vereinbart werden. In der Folge sollte sich die Deutsche Bahn AG an Vorhaben gemäß der für sie entstehenden betriebswirtschaftlichen Nutzen finanziell beteiligen. Um einen zügigen Baufortschritt zu gewährleisten, sollen Termine für Inbetriebnahmen verbindlich vereinbart und Anreizmechanismen zu deren Einhaltung eingeführt werden. Um Hemmnisse zur frühzeitigen Aufnahme von Planungen der Deutschen Bahn AG – auch im Hinblick auf die Bildung eines bedarfsgerechten Planungsvorrats – abzubauen, sollten zudem die Planungsleistungen der frühen Planungsphasen zunächst vollständig durch den Bund finanziert werden. Im Zuge der weiteren Projektumsetzung sollte dann eine finanzielle Beteiligung der Deutschen Bahn AG an den Gesamtkosten des Vorhabens erfolgen. Zur Verkürzung der finanziellen Genehmigungsverfahren sollte die Vereinbarung eine engere und frühzeitige finanztechnische Begleitung der Planungen durch das EBA sichergestellt werden, sodass Fragen zu den Projektinhalten, der Finanzierung und zur Förderfähigkeit früh identifiziert und geklärt werden können.

#### Handlungsempfehlungen:

Dem BMVI wird empfohlen,

- die Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur des Bundes auch weiterhin auf einem hohen Niveau zu verstetigen und damit Planungssicherheit für alle Verkehrsträger zu gewährleisten,
- mehrjährig vorausschauende Planungsgespräche mit den Vorhabenträgern so zu führen, dass die Schaffung baureifer Planungen in Höhe der voraussichtlich zur Verfügung stehenden Mittel sichergestellt wird,
- die Höhe der Pauschale für Zweckausgaben im Bundesfernstraßenbau adäquat anzuheben und

den Zeitpunkt der Auszahlung vom Planungsfortschritt abhängig zu machen,

- die bereits ausgehandelte Bedarfsplanumsetzungsvereinbarung mit der Deutschen Bahn AG abschließend zu vereinbaren und damit die pauschale Finanzierung von Planungskosten zu ersetzen und eine zunächst vollständige Finanzierung der frühen Planungsphasen mit Bundesmitteln zu ermöglichen.

Den Ländern wird empfohlen,

- für die Planung von Verkehrswegen hinreichende Haushaltsmittel zur Verfügung zu stellen, insbesondere zur Beauftragung von Ingenieurbüros und Gutachtern,
- zur Absicherung des kommunalen Anteils bei Eisenbahnkreuzungen ein einheitliches Förderungsinstrument für die Kommunen zu schaffen, das die Bau- und die Verwaltungskosten zu 100 % erfasst.

Dem EBA wird empfohlen,

- den mit der Deutschen Bahn AG im Rahmen der Bedarfsplanumsetzungsvereinbarung ausgehandelten Prozess zur finanziellen Planungsbegleitung mit klarer Kompetenzverteilung abschließend zu vereinbaren.

## 2.9 Vorschriften zum Lärm in der Bauphase modernisieren

Das bestehende rechtliche Regelwerk für die Bewältigung von Baulärm bei der Realisierung von Verkehrsprojekten genügt den heutigen Anforderungen nicht mehr. Bei einem Großteil der Bauvorhaben stehen über die üblichen baubetrieblichen Vorgaben hinausgehende technische Maßnahmen zur Verringerung des kurzzeitig auftretenden Baulärms nicht zur Verfügung. Hierzu zählen der Einsatz lärmarmer Baumaschinen, die Verschiebung von lärmintensiven Tätigkeiten in den Tagzeitraum und die zeitliche Bündelung lärmintensiver Arbeiten.

Die Richtwerte der 46 Jahre alten Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Schutz gegen Baulärm (AVV Baulärm) werden bei nahezu allen Bauvorhaben überschritten. Die Überschreitungen sind über die Ausnahmegenehmigungsvorschrift der Nr. 5.2.2 AVV Baulärm jedoch regelmäßig genehmigungsfähig, sodass in der Praxis die Ausnahme die Regel darstellt.

Teilweise werden nur aufgrund des erwarteten Baulärms Planfeststellungsverfahren durchgeführt, z. B. für Lärmsanierungsmaßnahmen, bei denen keine einzige Einwendung eingeht. Dadurch verzögert sich die Durchführung der Baumaßnahmen erheblich, ohne dass den Lärmbetroffenen oder dem Vorhabenträger daraus Vorteile entstehen. Trotz allem verbleiben Rechtsunsicherheiten für Vorhabenträger, Betroffene und Behörden.

### Lösungsvorschläge:

Es wird vorgeschlagen, Hinweise für die Beurteilung zu erarbeiten, wann die Bewältigung des Baulärms die **Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens** erfordert und wann Infrastrukturvorhaben unter Baulärmgesichtspunkten ohne Planfeststellungsverfahren zulässig sind.

Zudem sollte die **Zumutbarkeitsschwelle** für schädliche Immissionen durch Baulärm aus Infrastrukturvorhaben angepasst werden. Voraussetzung für deren rechtliche Wirksamkeit ist, dass die Regelung auf sachverständiger Grundlage beruht, die Besonderheiten des geregelten Sachbereichs mit der erforderlichen Differenzierung berücksichtigt, den vorgegebenen Wertungsrahmen durch im Regelfall hinreichende Schutzstandards ausfüllt und bei atypischen Sonderlagen Abweichungen im Einzelfall zulässt.<sup>22</sup>

Die Baulärmproblematik sollte darüber hinaus nicht im Planfeststellungsverfahren selbst geregelt werden müssen, sondern in Abhängigkeit vom konkreten Bauverfahren in einem **nachgelagerten Genehmigungsverfahren** entschieden werden. Dazu besteht bereits die Möglichkeit des Planergänzungsvorbehaltes gemäß § 75 Abs. 2 VwVfG. Sollten nachgelagerte schalltechnische Messungen zeigen, dass Schallimmissionen entstehen, die oberhalb der Zumutbarkeitsschwelle liegen, kann sich die Planfeststellungsbehörden

<sup>22</sup> BVerwG, 7 CN 1/97 vom 28.01.1999.

de ergänzende Maßnahmen im Wege der Planergänzung vorbehalten. Auf diese Weise wird für Lärmbetroffene und Vorhabenträger Rechtssicherheit geschaffen und die Durchführung der Vorhaben erleichtert und beschleunigt.

#### **Handlungsempfehlungen:**

Dem BMUB und dem BMVI wird empfohlen,

- die notwendige sachverständige Grundlage für eine neue Verordnung zum Baulärm zu entwickeln,
- auf dieser Basis neue rechtliche Vorgaben für die Zumutbarkeit von Immissionen durch Baulärm bei der Realisierung von Infrastrukturvorhaben zu erarbeiten.

Dem BMVI wird empfohlen,

- Hinweise für die Beurteilung zu geben, wann die Bewältigung des Baulärms die Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens erforderlich macht.

### 3 Gerichtliche Zuständigkeiten und Verfahren

Genehmigungsentscheidungen ziehen häufig Klagen nach sich. Langwierige Gerichtsverfahren führen dann oftmals zu erheblichen Verzögerungen beim Baubeginn von Infrastrukturprojekten, ehe die Streitigkeiten endgültig geklärt sind.

Die Bearbeitung der Verfahren verzögert sich auch dadurch, dass zu prüfende Plan- und Genehmigungsdokumente oft uneinheitlich und fehlerhaft sind. Begründungen für Klagen und Anträge werden außerdem häufig erst mit großer Verzögerung nach Klageerhebung bei Gericht eingereicht.

Auch durch gerichtliche Eilverfahren entstehen in der Regel mehrmonatige Verzögerungen. Dies ist auch bei solchen Vorhaben der Fall, die von Gesetzes wegen mit einer sofortigen Vollziehbarkeit gegenüber Rechtsbehelfen ausgestattet sind.

All diese Verzögerungen treten auf, obwohl es in der kleinsten Anzahl der Fälle zu einer völligen Aufhebung der behördlichen Entscheidungen kommt.

#### Lösungsvorschläge:

Die Verwaltungsgerichtsordnung sollte so geändert werden, dass **Rechtsmittel** gegen Genehmigungsentscheidungen nur dann eine **aufschiebende Wirkung** entfalten und somit den Beginn eines Vorhabens zeitweilig verhindern können, wenn mit großer Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist, dass mögliche Rechtsfehler auch durch ergänzende Verfahren nicht geheilt werden können.

Ergänzend sollte sichergestellt werden, dass der **verspätete Vortrag** von prozessrelevanten Tatsachen und Beweismitteln **im gerichtlichen Verfahren keine Berücksichtigung** findet. Derzeit kann das Gericht Erklärungen und Beweismittel, die erst nach Ablauf einer gesetzten Frist vorgebracht werden, nur zurückweisen, wenn ihre Zulassung die Erledigung des Rechtsstreits verzögern würde und der Beteiligte die Verspätung nicht genügend entschuldigt. Es wäre sinnvoll, wenn nach Ablauf der gesetzten und ange-

messenen Frist kein weiterer Sachvortrag mehr möglich wäre.

Unverzichtbar für zügige und fachlich einwandfreie Gerichtsentscheidungen ist darüber hinaus die auskömmliche personelle **Ausstattung der Senate mit Richtern und wissenschaftlichen Mitarbeitern**.

Die **Zuständigkeit für Klagen** gegen Planfeststellungsbeschlüsse sollte zudem bei Landesstraßen – wie es bei Bundesfernstraßen bereits der Fall ist – zur Beschleunigung der Rechtsfindung bei den Obergerichtsgerichten der Länder angesiedelt werden.

#### Handlungsempfehlungen:

Dem Bund und den Ländern wird empfohlen,

- zu prüfen, ob durch Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung die Möglichkeit der Gerichte beschränkt werden sollte, im Rahmen eines vorläufigen Rechtsschutzverfahrens durch Stillhalteerklärungen der Beteiligten oder Hängebeschlüsse eine aufschiebende Wirkung des eingelegten Rechtsmittels faktisch auch in den Fällen herzustellen, in denen nach der Vorstellung des Gesetzgebers die sofortige Vollziehung geboten ist,
- auf eine Anpassung des § 87b Abs. 3 VwGO im Anwendungsbereich des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes hinzuwirken, sodass das Gericht Erklärungen über Tatsachen und Beweismittel, die nach Ablauf einer gesetzten angemessenen Frist vorgebracht werden, nicht berücksichtigen darf,
- die Personalausstattung der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu stärken.

Dem Bund wird empfohlen,

- die erstinstanzliche Zuständigkeit für Klagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse auch bei Landesstraßen an die Obergerichtsgerichte zu übertragen.

## 4 Digitalisierung der Infrastrukturplanung

Die Möglichkeiten zur Digitalisierung der Planung und des Baus von Verkehrsinfrastruktur haben sich in den vergangenen Jahren rasant weiterentwickelt. Planern, Genehmigungsbehörden und der deutschen Bauwirtschaft steht ein ähnlicher Wandel bevor wie einst der Automobilindustrie, die bereits vor 30 Jahren ihre Prozesse an die Erfordernisse der Digitalisierung anpassen musste.

Gerade im Baubereich ist eine solche Entwicklung durch die Vielzahl an Baustoffen, Bauteilen und Konstruktionsarten erst in jüngerer Zeit möglich geworden, nachdem die Datentechnik enorm an Leistungsfähigkeit gewonnen hat. Mittlerweile sind die notwendigen Softwareprodukte am Markt zu vertretbaren Kosten verfügbar.

So ist es im Rahmen von Building Information Modeling (BIM) möglich, Bauwerke dreidimensional digital zu entwickeln und iterativ zu verbessern, gleichzeitig Kosten und Zeit zu erfassen und sogar Bauabläufe digital zu simulieren. Auch die umweltrechtliche Relevanz von Eingriffen und die Betroffenheiten der Bürger können dabei abgebildet werden. Dazu müssen jedoch alle am Planungs- und Bauprozess Beteiligten eine einheitliche Datenbasis erstellen und diese im Planungs- und Bauprozess fortschreiben. Der Stufenplan des BMVI zur Einführung von BIM sieht vor, dass ab 2020 alle neuen Projekte mit BIM geplant werden.<sup>23</sup>

Damit Planungen in BIM-Qualität von den Genehmigungsbehörden digital weiterverarbeitet werden können, sollte die Entwicklung einheitlicher Datenstrukturen vorangetrieben werden. Zudem sollten Anforderungen für ein System definiert werden, das als digitale Arbeits- und Kommunikationsplattform eine vollständige elektronische Verarbeitung der Planungen durch die Genehmigungsbehörden zulässt und gleichzeitig zur Interaktion zwischen Vorhabenträger, Genehmigungsbehörden und der beteiligten Öffentlichkeit genutzt werden kann.

### 4.1 Building Information Modeling konsequent einführen

Anders als in anderen Wirtschaftszweigen schreitet die Digitalisierung im Planungs- und Bausektor nur langsam voran. Modellgestützte Methoden wie BIM, die neben dreidimensionalen Bauwerksmodellen auch verknüpfte Planungs- und Projektinformationen u. a. zu Kosten und Zeit enthalten und über den gesamten Lebenszyklus des Projekts nutzbar sind, werden insbesondere bei Infrastrukturprojekten derzeit kaum genutzt.

Für Anlagen der Verkehrsinfrastruktur fehlen derzeit noch einheitliche Daten- und Prozessstandards für die neuen Technologien. Auch liegen bei den ausschreibenden Stellen im Bereich der Verkehrsinfrastruktur bislang kaum Praxiserfahrungen vor. Im Ergebnis kommt es durch die Planung auf der Grundlage von zweidimensionalen Zeichnungen immer wieder zu inkompatiblen Teilplanungen, die den Planungsabschluss verzögern und das Projekt verteuern. Sequentielles statt paralleles, kooperatives Planen, bei dem Inkonsistenzen zwischen den Arbeiten der Beteiligten schon im laufenden Planungsprozess erkannt und korrigiert werden können, führen bislang dazu, dass im Rahmen späterer Abstimmungen z. T. aufwendige Korrekturen vorgenommen werden müssen.

Auch der mangelnde Informationsfluss zwischen umweltfachlichen und technischen Planern führt zum Teil zu Informationsverlusten, die in Verzögerungen resultieren. Dies kann z. B. Änderungen in der technischen Planung betreffen, die sich auf die umweltfachlichen Bewertungen auswirken können, aber auch neue Anforderungen aus dem Bereich der Umweltplanung, die Folgewirkungen für die technische Planung haben. Nicht immer ist dabei den einzelnen Akteuren bewusst, dass geringfügige Änderungen in anderen Bereichen ebenfalls Auswirkungen haben können. In der Folge müssen Unterlagen kurzfristig unter hohem Zeitdruck angepasst werden oder es werden Widersprüche erst im laufenden Verfahren offenbar. Eine automatische Verbindung zwischen BIM und Daten aus Geoinformationssystemen, sog. GIS-Daten, existiert bisher ebenfalls nicht.

Für Betroffene eines Infrastrukturvorhabens sind zudem die heute üblichen Dokumente und Pläne, die ihnen

<sup>23</sup> Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur 2015: Stufenplan Digitales Planen und Bauen. Zugriff: <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/DG/stufenplan-digitales-bauen.pdf>.

zugänglich gemacht werden, nicht immer gut verständlich. Individuelle Perspektiven auf die Planung, z. B. vom eigenen Wohnsitz, oder auch zeitabhängige Darstellungen, z. B. des Bauablaufs, werden für Laien zumeist nur unzureichend dargestellt.

Die immer komplexer werdenden Planungsinhalte und die Notwendigkeit, Informationen zu errichteten Anlagen und Bauwerken weit über den Herstellungszeitraum bereitzuhalten, macht die systematische Erfassung von Bauwerksinformationen im Rahmen eines umfassenden Managementprozesses erforderlich. Wichtige Elemente sind dabei die frühe Befassung mit den Projekthaltungen, die Verwendung einheitlicher Daten durch alle Beteiligten, Transparenz über den gesamten Planungs- und Realisierungszeitraum, die Untersuchung verschiedener Varianten, die Einbeziehung der Nutzungsphase sowie eine intensive Zusammenarbeit aller Beteiligten.

#### Lösungsvorschläge:

Digitale Technologien wie **Building Information Modeling** bieten enorme Potenziale zur Erhöhung der Planungsgenauigkeit, zur Risikominimierung und zur Kostensicherheit und -optimierung im Lebenszyklus. Sie sollten daher zunächst in Pilotprojekten und anschließend entsprechend dem im Dezember 2015 veröffentlichten Stufenplan des BMVI **flächendeckend eingeführt** werden.

Die BIM-Methode ergänzt die Planung um verständlichere, digitale, dreidimensionale Bauwerksmodelle und ermöglicht zugleich die Vernetzung weiterer Informationen, z. B. über entstehende Kosten und den zeitlichen Ablauf eines Projektes, sogenannte 4D- bzw. 5D-Modelle. Diese Informationen dienen als Datengrundlage während der Planung, Realisierung, des Betriebs und der Erhaltung der Bauwerke. BIM erleichtert damit wesentlich die Betrachtung des gesamten Lebenszyklus.

Durch den Einsatz von Visualisierungen kann insbesondere in frühen Projektphasen das Verständnis der Planung sowie ihrer Zusammenhänge erleichtert werden. Durch die bildhafte Darstellung wird die Kommunikation auch komplexer technischer, räumlicher und zeitlicher Zusammenhänge vereinfacht, wie sie durch verschiedene Bausituationen im Projektverlauf auftreten. Offene Punkte können

dabei gezielt identifiziert und verortet werden. Die Nutzung von BIM kann erheblich zur Schaffung effizienter Abstimmungs- und Risikomanagementprozesse sowie größerer Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit beitragen, was die Akzeptanz von Projekten erheblich steigern kann.

Darüber hinaus können die **Modelle aus den Planungsverfahren** sowohl im Rahmen der Ausschreibung der Bauleistungen als auch bei der Realisierung von naturschutzrechtlichen Kompensationsmaßnahmen **weiter verwendet** werden. BIM-Modelle können z. B. auch zur Mengenermittlung und damit als nachvollziehbare Grundlage einer Kostenberechnung genutzt werden. Ausführenden Unternehmen wird auf diese Weise eine transparente Kalkulationsgrundlage übergeben und ein Anreiz geschaffen, sich mit einer modellgestützten Arbeitsweise auseinanderzusetzen.

In der Betriebsphase können die in der Planung erstellten und in der Bauausführung um die Ist-Daten ergänzten Modelle anschließend auch als Grundlage für die Planung von Sanierungen oder Erweiterungen dienen.

Potenziale der **Integration der Umweltfachplanung in BIM** sollten von Projekt- und Umweltfachplanern umfassend genutzt werden. Etwaige naturschutzbedingte Projektrisiken können gerade durch die Vernetzung von Flächendaten und Bauwerksmodellen erkannt und entschärft werden. Die Voraussetzungen für die Integration von BIM und GIS-Daten sollten daher geschaffen und bestehende Nutzungsmöglichkeiten an die entsprechenden Stellen kommuniziert werden.

Bei der Einführung von BIM ist insgesamt sicherzustellen, dass geeignete **technische und organisatorische Voraussetzungen** definiert werden, sodass die Beteiligten über die notwendige Soft- und Hardware zur Arbeit mit BIM verfügen und genügend Mitarbeiter im Umgang mit der Technologie geschult werden. Da gerade in Umweltfachplanungen überdurchschnittlich viele kleine Planungsbüros tätig sind, muss darauf geachtet werden, auch diesen Büros einen Zugriff auf die IT-Werkzeuge der Gesamtplanung zu ermöglichen. Hierzu sollten auch Schulungen gefördert werden. Zudem sollten im Vorfeld etwaige Fragen zum Datenschutz und zur Datensicherheit geklärt werden.

### Handlungsempfehlungen:

Dem BMVI wird empfohlen,

- den Stufenplan zur Einführung von BIM im Geschäftsbereich des BMVI konsequent umzusetzen und darüber hinaus zur Anwendung zu empfehlen,
- Status-quo und Potenziale der Integration von BIM und GIS in einem Forschungsvorhaben zu ermitteln,
- die Integration der Fachplanungen in BIM voranzutreiben,
- die Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass alle relevanten Stellen, auch kleine Planungsbüros, zum Arbeiten mit BIM befähigt werden.

Den Vorhabenträgern und Genehmigungsbehörden wird empfohlen,

- die Anforderungen an die erforderliche Soft- und Hardware zu ermitteln und die notwendigen organisatorischen Randbedingungen zur Anwendung von BIM zu erarbeiten,
- entsprechend der erlangten Erkenntnisse anschließend Technologien zu beschaffen und eine hinreichende Zahl von Mitarbeitern in deren Anwendung zu schulen,
- BIM konsequent sowohl in der Planungs- als auch in der Bau- und Betriebsphase anzuwenden.

## 4.2 Digitale Plattformen für die Planung, Genehmigung und Partizipation schaffen

Die Möglichkeiten der digitalen Zusammenarbeit werden bei der Planung und Genehmigung von Verkehrsinfrastruktur in Deutschland derzeit in viel zu geringem Maße genutzt. Selbst wenn seitens des Vorhabenträgers eine Planung in BIM-Qualität vorliegt, sind Genehmigungsbehörden bisher nicht in der Lage, diese Planung digital weiter zu verarbeiten. Es gibt hierfür weder eine Schnittstellendefinition noch allgemeingültige Standards. Unterlagen werden beim Übergang von der Planungs- zur Genehmigungspha-

se häufig in Form nicht digital weiter bearbeitbarer Formate oder gar in Papierform übergeben. Bei Vorhabenträgern und Genehmigungsbehörden mangelt es mitunter an technischer Ausstattung und digitalen Kompetenzen, um diese Mängel zu überwinden.

In der Kommunikation zwischen Vorhabenträger, Planfeststellungs- und Anhörungsbehörde sowie der Öffentlichkeit kommt es durch vielfache Medienbrüche, durch Postlauf- und Liegezeiten sowie durch physische Auslegungen und Einwendungen in Papierform zu erheblichen Bearbeitungszeiten. Auch bei den Gerichten resultieren hieraus Verzögerungen.

Darüber hinaus entsteht aktuell ein erheblicher Aufwand bei der Eingabe der naturschutzrelevanten Genehmigungsunterlagen bzw. -daten in die jeweiligen Kompensationsflächenkataster der Länder. Dieser Umstand ist sowohl auf die unterschiedlichen IT-Systeme und -Schnittstellen als auch auf uneinheitliche Datenstrukturen, -inhalte und -formate in den einzelnen Ländern zurückzuführen.

### Lösungsvorschläge:

Um die Möglichkeiten der Digitalisierung in großem Maße auch auf den Bereich der Genehmigung der Verkehrsinfrastruktur des Bundes zu übertragen, sollten die bestehenden Prozesse grundlegend modernisiert werden.

Künftig sollten einheitliche digitale Plattformen, sogenannte **Common Data Environments**, bei Vorhabenträgern und Genehmigungsbehörden breite Verwendung finden.<sup>24</sup> Auf diesen gemeinsamen Plattformen sollten die Vorhabenträger ihre Planunterlagen entwickeln oder über definierte Schnittstellen einstellen können. Die Genehmigungsbehörden sollten die Unterlagen anschließend innerhalb der Systeme prüfen können. Auch die Beteiligung der Bürger und der Träger öffentlicher Belange sollte darüber erfolgen, wodurch die Transparenz der Verfahren und da-

<sup>24</sup> Plattformen dieser Art werden durch die Wirtschaft derzeit bereits entwickelt. Für den Bereich der Straßen und Wasserwege werden die heutigen Möglichkeiten bzw. weitere Anforderungen an eine solche Plattform im BMVI-Forschungsprojekt „BIM4Infra 2020“ erarbeitet.

mit deren Akzeptanz in der Bevölkerung deutlich gesteigert werden könnte.<sup>25</sup>

Eine signifikante Beschleunigung der Abläufe kann dabei durch eine Abbildung der Kommunikationsprozesse für den Daten- und Informationsaustausch in digitalisierten Workflows erreicht werden. Diese sollten so gestaltet werden, dass die digitale Zusammenarbeit innerhalb der und zwischen den beteiligten Institutionen über verschiedene Fachbereiche und Hierarchieebenen hinweg erfolgen kann und Medienbrüche vermieden werden.

Durch eine zentralisierte digitale Datenverwaltung mit Suchfunktionen und integrierten Viewern für die üblichen Dokumenten-, CAD- und Grafikformate könnten viele Hemmnisse entfallen, die eine beschleunigte, kooperative Durchführung von Planungs- und Genehmigungsverfahren heute noch verhindern. Ergänzende Dokumentationsfunktionen wie die Abbildung von Freigabe-Workflows, ein Versions- und Änderungsmanagement sowie die Möglichkeit medienübergreifender Referenzen zwischen Vorgängen, Schriftverkehr, Zeichnungen und Modellen würden die erforderliche technische Expertise für den Informationszugang dabei möglichst niedrig halten.

Damit Planungs- und Genehmigungsseite erfolgreich digital zusammenarbeiten können, ist die Nutzung **gemeinsamer Standards** bei Schnittstellen, Datenstrukturen, Dateiformaten und Dokumenten für den Datenaustausch essentiell. Sie ermöglicht den kontinuierlichen Informationsaustausch aller Beteiligten auf Basis stets aktueller Verfahrensstände. Hier bietet es sich an, auf die Standards zurückzugreifen, die im Rahmen von BIM entwickelt werden.<sup>26</sup> Zwischen allen integrierten Systemen müssen dabei verlustfreie Übergaben von Daten in beide Richtungen möglich sein. Entsprechende Standards werden auf internationaler Ebene bereits erarbeitet.

Neben einer Beschleunigung vieler Verfahrensteile sind durch die Digitalisierung von Planung, Genehmigung und Beteiligung außerdem auch ein besseres Controlling sowie eine höhere Kostensicherheit und Termintreue bei gleichzeitig geringeren Vervielfältigungskosten zu erwarten.

<sup>25</sup> Siehe Abschnitt 2.4.

<sup>26</sup> Siehe Abschnitt 4.1.

Grundlage für die behördliche Genehmigungsentscheidung können letztlich allerdings trotz der Arbeit auf gemeinsamen Plattformen auch weiterhin nur die offiziell eingereichten Unterlagen sein. Es ist für den Genehmigungsprozess daher entscheidend, dass aus dem elektronischen System des Vorhabenträgers ein **klar abgrenzbares Planprodukt** an die genehmigende Behörde übergeben werden kann, das deren Anforderungen genügt. Dieses sowie bereits genehmigte Pläne müssen in den Systemen deshalb stringent als solche erkennbar sein. Die unverzichtbare, stete Unterscheidung zwischen Elementen der informellen Zusammenarbeit und solchen der förmlichen Genehmigung wird hierdurch ermöglicht. Diese ist auch in Zukunft von zentraler Bedeutung, da die Planfeststellungsbehörde eine rechtssichere Verfahrensführung gewährleisten und Herrin des Genehmigungsprozesses und der dazu gehörenden Planunterlagen bleiben muss.

Da die Kommunikationsprozesse auch Schnittstellen zu externen Beteiligten umfassen, sollten entsprechende **Maßnahmen zur Datensicherheit und -schutz** vorgesehen werden.

Darüber hinaus ist eine entsprechende **technische Ausstattung** der Beteiligten mit der notwendigen Hard- und Software unverzichtbar. Gleichzeitig muss die **digitale Kompetenz** aller Akteure im Umgang mit der Technologie hergestellt werden.<sup>27</sup>

#### Handlungsempfehlungen:

Dem BMVI und den Ländern wird empfohlen,

- bundesweit einheitliche Anforderungen für ein System zu definieren, das die Genehmigungsbehörden befähigt, BIM-Planungen vollständig digital weiterzuverarbeiten und gleichzeitig die Beteiligung von Bürgern und Trägern öffentlicher Belange ermöglicht,
- die Entwicklung einheitlicher Datenstrukturen und Datenaustauschformate mit zugehörigen Software-Lösungen für BIM-basierte Genehmigungs-

<sup>27</sup> Siehe Abschnitt 1.1.

verfahren einschließlich Umweltplanungen weiterhin voranzutreiben,

- Pilotprojekte zu initiieren, in denen Vorhabenträger, Genehmigungsbehörden und Öffentlichkeit auf einer gemeinsamen digitalen Plattform an einem Projekt arbeiten,
- die technische Ausstattung der Behörden an die neuen Anforderungen anzupassen und
- Mitarbeiter für die Nutzung der neuen Systeme zu schulen,
- zu prüfen, inwieweit Verwaltungsverfahrensgesetz, Fachplanungsgesetze, Planfeststellungsrichtlinien sowie weitere relevante Vorschriften an die Anforderungen digitaler Planungs- und Genehmigungsverfahren anzupassen sind.

## 5 Nationale umweltfachliche Prüfungen

Bei der Planung und Genehmigung von Verkehrsprojekten spielen die umweltfachlichen Prüfungen eine immer bedeutendere Rolle. Der weit überwiegende Anteil der Antragsunterlagen betrifft mittlerweile diesen Bereich.

Gerade hier bestehen jedoch große Unsicherheiten hinsichtlich der in den Genehmigungsverfahren konkret beizubringenden Unterlagen. Zum Teil ist eine unüberschaubare Vielzahl von regionalen und örtlichen Standards zu beachten, die eine rechtssichere Planung auch unter Einbezug größtmöglicher fachlicher Expertise erheblich erschweren. Zudem müssen z. B. Bestandserfassungen geschützter Tier- und Pflanzenarten im Laufe der langjährigen Planungsverfahren häufig mehrfach erstellt werden. Hier sollten auf nationaler Ebene Lösungen gefunden werden, die gleichzeitig einen effektiven Umweltschutz gewährleisten und rechtssichere Planungen ermöglichen.

### 5.1 Erneuten Anlauf zur Einführung einer Bundeskompensationsverordnung starten

Vorhabenträger von Infrastrukturvorhaben sind gemäß der Eingriffsregelung § 15 BNatSchG verpflichtet, vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen. Unvermeidbare Beeinträchtigungen müssen durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege ausgeglichen oder ersetzt werden. Das bedeutet, dass die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts in gleichartiger oder in gleichwertiger Weise wiederhergestellt und das Landschaftsbild entweder landschaftsgerecht wiederhergestellt oder neu gestaltet werden muss.

Da Verkehrsinfrastrukturvorhaben in der Regel mit Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft einhergehen, müssen die Planfeststellungsunterlagen fast immer Kompensationsmaßnahmen für Eingriffe in Natur und Landschaft nach § 15 BNatSchG enthalten. Auch nach anderen fachgesetzlichen Regelungen wie dem Wald-, Wasser- sowie Bodenschutzrecht sind häufig Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen gefordert. Dies führt oft zu einem erheblichen Flächenbedarf, verbunden mit langwierigen Grunderwerbsverhandlungen, Einwendungen und häufig auch Klagen.

Bei der Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung ist eine unüberschaubare Zahl regionaler und örtlicher Standards von der Kartierung bis zur Maßnahmenplanung und Ersatzgelderhebung zu beachten. Dies gilt insbesondere für lineare Infrastrukturvorhaben, die verschiedene Länder oder Gebietskörperschaften durchziehen und betrifft besonders Unternehmen bzw. Infrastrukturbetreiber, die in mehr als einem Land tätig sind. Die verfügbaren Standards weichen zum Teil stark voneinander ab und bilden somit keine Grundlage für eine rechtssichere Planung.

Auch das Instrumentarium der Ökopunkte, mit denen in sogenannten Ökokonten vorgehaltene naturschutzfachliche Maßnahmen bewertet und angerechnet werden, ist in den Ländern hinsichtlich zahlreicher Aspekte sehr unterschiedlich geregelt.

Zudem erschwert die unübersehbare Anzahl verschiedener Bilanzierungsverfahren die Entwicklung von bundesweiten und verkehrsübergreifenden Standards für Bundesprojekte.

Das BMUB wird in § 15 Abs. 7 BNatSchG ermächtigt, in einer Bundeskompensationsverordnung das Nähere zur Kompensation von Eingriffen zu regeln. Dies betrifft insbesondere Inhalt, Art und Umfang von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, die Festlegung diesbezüglicher Standards sowie die Höhe von Ersatzzahlungen und das Verfahren zu ihrer Erhebung. Das BMUB verfügt damit über ein Instrument zur abschließenden und verlässlichen Regelung wichtiger Planungsbestandteile. Diese beziehen sich vordergründig zwar nur auf die Eingriffsregelung, dürften jedoch auch auf die planerische Behandlung von artenschutzrechtlichen Aspekten ausstrahlen.

Auch wenn die Kompensationsverordnung grundsätzlich die Einzelheiten zur Eingriffsregelung festlegen soll, ist es dennoch erforderlich, in ihr auch weitere Aspekte aus dem europäischen und nationalen Naturschutzrecht zu regeln. Insbesondere die Anforderungen, die an die Anordnung von Kohärenzsicherungsmaßnahmen in bestehenden Natura 2000-Gebieten sowie zur Multifunktionalität dieser Maßnahmen gestellt werden, sind rechtlich zu definieren, um mehr Rechtssicherheit und weniger Angriffsfläche für Klagen zu schaffen. Hierfür wäre allerdings eine Änderung der Verordnungsermächtigung erforderlich.

Die Bemühungen des BMUB zum Erlass einer derartigen Verordnung sind jedoch im Bundesrat am Widerstand einzelner Länder gescheitert.

#### Lösungsvorschläge:

Überwiegend wird gefordert, auf der Grundlage des bereits bestehenden Entwurfs eine **Bundeskompensationsverordnung** einzuführen. Insbesondere bei länderübergreifenden Verkehrsprojekten könnten hierdurch die Verfahren einfacher gestaltet werden.

Inhaltlich sollte die Bundeskompensationsverordnung einheitliche Regelungen beinhalten für

- die Herstellung, Entwicklung und Unterhaltung von Ökokonto-Maßnahmen in allen Ländern,<sup>28</sup>
- eine Übertragung der Kompensationsmaßnahmen auf Dritte mit rechtlich befreiender Wirkung für den Vorhabenträger,<sup>29</sup>
- die Ermittlung des Kompensationsbedarfs,
- den Ausgleich und Ersatz von Beeinträchtigungen,
- Ersatzzahlungen und
- Kohärenzsicherungs- sowie artenschutzrechtliche Maßnahmen.

Hierzu ist ggf. auch die Verordnungsermächtigung im BNatSchG zu ergänzen.

Es sollte weiterhin der Versuch unternommen werden, Stichtagregelungen<sup>30</sup> sowie einen möglichst großen Anteil der als erforderlich definierten Standards in die Bundeskompensationsverordnung aufzunehmen, z. B. betreffend die Bewertung, die Kartierung<sup>31</sup>, Pflege- und Funktionskontrollen und das Monitoring<sup>32</sup> von landschaftspflegerischen Maßnahmen.

<sup>28</sup> Siehe Abschnitt 5.3.

<sup>29</sup> Siehe Abschnitt 5.3.

<sup>30</sup> Siehe Abschnitt 2.6.

<sup>31</sup> Siehe Abschnitt 5.5.

<sup>32</sup> Siehe Abschnitt 5.7.

Zielführend wäre es, wenn Maßnahmen, die gemäß der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt besonders wichtig sind, um die Biodiversitätsziele zu erreichen, durch die Verordnung einen besonderen Stellenwert erhielten. Dies könnte beispielsweise durch eine besondere Bewertung von Maßnahmen zur Entsiegelung und zur Wiedervernetzung von Lebensräumen erreicht werden.

Sollte die flächendeckende Einführung einer Bundeskompensationsverordnung erneut scheitern, wird als Rückfallposition eine **Beschränkung des Geltungsbereichs der Kompensationsverordnung** auf die Bundes- und die Bundesauftragsverwaltung empfohlen. Für diesen Fall sollte der Versuch unternommen werden, die Verordnung zumindest in der Anwendung durch die Bundes- und die Bundesauftragsverwaltung abweichungsfest auszugestalten.

#### Handlungsempfehlungen:

Dem BMUB wird empfohlen,

- die Anstrengungen zum Erlass einer Bundeskompensationsverordnung wieder aufzunehmen und hierbei zu prüfen, ob und unter welchen Bedingungen eine kurzfristige Entwicklung der Bundeskompensationsverordnung unter Rückgriff auf den bereits weitgehend ausgearbeiteten Entwurf möglich ist,
- in der Verordnung einheitliche Kartier-, Erhebungs- und Bewertungsmethoden festzulegen, Standards zu Bewertung, Pflege- und Funktionskontrollen, Monitoring, Ökokonten und Stichtagsregelungen ebenso zu verankern wie Regelungen zur Dauer der erforderlichen Pflege und Unterhaltung von Kompensationsmaßnahmen und
- in der Verordnung solchen Maßnahmen einen besonderen Stellenwert beizumessen, die gemäß der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt für deren Erhaltung und Wiederherstellung besonders wichtig sind,
- als Rückfallposition eine Bundeskompensationsverordnung mit beschränktem Anwendungsbereich auf die Bundesverwaltung zu erlassen.

## 5.2 Vorhabenträger von der Kumulationsprüfung entlasten

Wenn ein Projekt zu einer erheblichen Beeinträchtigung eines Natura 2000-Gebietes führen kann, muss vor der Zulassung seine Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen des Gebiets überprüft werden. Dabei kommt es nicht nur auf mögliche Beeinträchtigungen durch das Projekt selbst an. Vielmehr muss gemäß § 34 Abs. 1 S. 1 BNatSchG auch geprüft werden, ob das Projekt im Zusammenwirken mit anderen Projekten oder Plänen geeignet ist, das Gebiet erheblich zu beeinträchtigen.

Mit dieser Kumulationsbetrachtung wird das Ziel verfolgt, eine schleichende Beeinträchtigung durch nacheinander genehmigte, jeweils für sich genommen das Gebiet nicht erheblich beeinträchtigende Projekte zu verhindern, deren Auswirkungen sich in ihrer Summe nachteilig auf die Erhaltungsziele des Gebiets auswirken würden.

Beeinträchtigungen der Erhaltungsziele sind demnach nur zulässig, wenn ihre kumulierten Wirkungen in Bezug auf ein bestimmtes Erhaltungsziel für einen Lebensraumtyp oder eine Art in einem Natura 2000-Gebiet die für den Wirkfaktor gültige Bagatellschwelle nicht überschreiten.

Diese Kumulationsprüfung führt in vielen Fällen zu einem enormen Aufwand, der oft in einem ungünstigen Verhältnis zu den erwünschten Zielen steht. Es ergeben sich insbesondere folgende Schwierigkeiten:

- Bei der Bewertung der Projekte ist als Ausgangszustand eines Natura 2000-Gebiets, der nicht verschlechtert werden darf, nicht dessen aktueller Zustand zu berücksichtigen. Vielmehr muss der Zustand rekonstruiert werden, der zum Zeitpunkt der Gebietslistung vermutlich vorlag.
- Alle Pläne und Projekte, die seit der Listung eines Gebiets Auswirkungen auf das Erhaltungsziel des betreffenden Gebietes haben, gehen als Vorbelastung in die Prüfung ein. Dies gilt sowohl mit Blick auf alle Verschlechterungen als auch Verbesserungen des Gebietszustands. Dies hat einen stetig wachsenden Aufwand zur Ermittlung aller relevanten Pläne und Projekte sowie von deren Auswirkungen zur Folge. Bisher beste-

hen kaum vollständige Kataster der zuständigen Behörden über diese Vorhaben.

- Vorhaben oberhalb der Erheblichkeitsschwelle können nur im Rahmen des Ausnahmeverfahrens mit der Pflicht zur Durchführung von Kohärenzsicherungsmaßnahmen zugelassen werden. Diese können - nach ordnungsgemäßer Durchführung der Kohärenzsicherungsmaßnahmen - keine Verschlechterung bewirken. Daher sind für die Kumulationsprüfung gerade Vorhaben mit Bagatellcharakter von großer Bedeutung. Diese sind aber besonders schwierig zu ermitteln.
- Wurden in der Vergangenheit Vorhaben ohne Kohärenzsicherung zugelassen, die aus heutiger Sicht als erheblich zu betrachten wären, führt die Bewertung in der Regel dazu, dass eine nicht bagatellhafte und damit unzulässige Beeinträchtigung vorliegt. Allerdings ist es unverhältnismäßig, diese Beeinträchtigung einem folgenden Vorhabenträger zuzurechnen.
- Liegen keine verwendbaren Daten in Bezug auf die Wirkung auf das jeweilige Erhaltungsziel vor, ist es ebenfalls nicht Aufgabe folgender Vorhabenträger, diese Defizite bei der Ermittlung und Bewertung zu beseitigen oder veraltete Bewertungsmodelle zu aktualisieren.

In der Praxis werden Kumulationsbetrachtungen daher zunehmend ins Leere laufen, zumindest hinsichtlich weit zurückliegender Vorhaben. Das schadet nicht nur folgenden Vorhabenträgern, sondern schwächt auch die Interessen des Naturschutzes.

### Lösungsvorschläge:

Gebiete unterliegen einem steten Wandel, der zum Teil natürlich ist und zum Teil durch Landnutzung oder Infrastrukturprojekte ausgelöst wird. Die bisherige Abgrenzung zwischen den allgemeinen Pflichten des Mitgliedstaates und der Landnutzer (Art. 6 Abs. 1 u. 2 FFH-RL) und den speziellen Pflichten der Vorhabenträger (Art. 6 Abs. 3 u. 4 FFH-RL) sollte daher überdacht bzw. klargestellt werden.

Teile der Kumulationsprüfung sollten in die **Pflichten des Gebietsmanagements** einbezogen werden. Bagatellhafte Veränderungen der Gebiete, die der Mitgliedstaat unter Beachtung der Anforderungen der Richtlinien und der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit bei der Zulassung von

Vorhaben akzeptiert, sollten über die Maßnahmen des Gebietsmanagements abgefangen werden.

Die mit dem Gebietsmanagement betrauten Stellen sollten zur **Führung eines Katasters bestehender Beeinträchtigungen** verpflichtet werden. Zudem sollten sie für den **Ausgleich aller Beeinträchtigungen unterhalb der Erheblichkeitsschwelle sowie schleichender Veränderungen** zuständig sein. Dabei ist die gesamte Bandbreite möglicher Beeinträchtigungen von Natura 2000-Gebieten angesprochen, die neben Stickstoff- und sonstigen Einträgen auch bagatellhafte Flächen- und Funktionsverluste umfasst. Dies erhöht die naturschutzfachliche Wirkung und mindert den oft erfolglosen Ermittlungsaufwand für folgende Verträglichkeitsprüfungen.

Erforderlich ist außerdem eine Klarstellung, **welche Vorhaben bzw. Pläne und Projekte in eine Kumulationsprüfung** einbezogen werden müssen. Die projektbezogene Verträglichkeitsuntersuchung nach Art. 6 Abs. 3 FFH-RL kann sich grundsätzlich nur auf den aktuellen, durch die Vorbelastung geprägten Erhaltungs- bzw. Ist-Zustand eines Gebietes beziehen, nicht auf einen fiktiven Zustand zum Zeitpunkt der Listung des Natura 2000-Gebietes. Gleiches gilt für die Frage, ob eine Bagatelle vorliegt. Diese muss unter Berücksichtigung der aktuellen Gegebenheiten festgestellt werden.

#### Handlungsempfehlungen:

Dem BMUB wird empfohlen, eine Änderung des BNatSchG mit dem Ziel einzuleiten,

- die Erfassung von Vorhaben mit bagatellhaften Einflüssen auf Natura 2000-Gebiete und die Neutralisierung bagatellhafter Eingriffe durch Maßnahmen des Gebietsschutzes auf die für den Gebietsschutz zuständigen Naturschutzbehörden zu übertragen,
- die vorstehende Regelung ausdrücklich auch auf Vorhaben zu erstrecken, die durch indirekte stoffliche Einträge unter der Bagatellschwelle auf Gebiete einwirken,

- die Führung eines Katasters aller bestehenden Beeinträchtigungen für alle Natura 2000-Gebiete anzuordnen,
- die in die Kumulationsprüfung einzubeziehenden Vorhaben rechtlich eindeutig einzugrenzen.

### 5.3 Nutzung von Ökokonten und Flächenpools erleichtern

Gemäß § 16 BNatSchG besteht die Möglichkeit, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen mit Blick auf zu erwartende Eingriffe künftiger Vorhaben vorzuziehen. Die Zuordnung konkreter Ökokonto- oder Flächenpool-Maßnahmen als Kompensation für einen konkreten Eingriff erfolgt erst im Zulassungsverfahren eines Vorhabens.

In der Erleichterung der konfliktfreien Beschaffung von Flächen für diese Maßnahmen liegt ein wesentliches Beschleunigungspotenzial bei der Planung von Verkehrsinfrastruktur. Eine zentrale Rolle können dabei sogenannte Ökokonten und Flächenpools spielen.

Auf Ökokonten können Vorhabenträger oder Dritte sogenannte Ökopunkte sammeln, indem sie auf Vorrat und ohne Bezug zu einem konkreten Infrastrukturprojekt Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durchführen. Diese Ökopunkte können anschließend verwendet werden, um projektspezifische Eingriffe in Natur und Landschaft zu kompensieren.

In Flächenpools können ergänzend bundes- und landeseigene Flächenauch sowie Flächen Dritter bereitgehalten werden, die im Zusammenhang mit einem konkreten Vorhaben dann für Kompensationszwecke genutzt werden können, sobald die spezifischen Anforderungen an die Maßnahmengestaltung bekannt sind.

Insbesondere in Ballungsräumen und in landwirtschaftlich intensiv genutzten Gebieten ist der frühzeitige Erwerb von Ökopunkten oder Flächen für den Erfolg der Maßnahmenplanung oft entscheidend. Die Nutzung dieser vorausschauenden Ansätze wird gegenwärtig allerdings teilweise dadurch verhindert, dass der Bund die Finanzierung und

Umsetzung von Maßnahmen vom Vorliegen eines Planfeststellungsbeschlusses bzw. eines abgestimmten Vorentwurfs abhängig macht. Für den Straßenbau ist für eine frühzeitige Flächenbeschaffung ein Gesehenvermerk zum Vorentwurf erforderlich.

Dadurch, dass Kompensationsflächen zwischenzeitlich Wertsteigerungen erfahren oder aus anderen Gründen nicht mehr nutzbar sein können, resultieren mitunter Kostensteigerungen. Auch werden teilweise zeitintensive Umplanungen erforderlich.

Bei der Bereitstellung von Flächen durch Dritte besteht ohne deren frühzeitigen Erwerb bzw. deren Sicherung zudem die Gefahr, dass diese zwischenzeitlich an weitere Interessenten veräußert werden.

Abseits davon sind die Vorhabenträger im Regelfall dauerhaft für den Zustand der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen verantwortlich. Dies gilt auch dann, wenn die Maßnahmen an Dritte abgegeben werden und das jeweilige Landesrecht keine rechtliche Befreiung unter Einschaltung der Planfeststellungsbehörde vorsieht. Die Vorhabenträger müssen daher für eine ständig wachsende Anzahl von Maßnahmen die Unterhaltung und Verwaltung sicherstellen. Dies bindet erhebliche personelle Ressourcen.

In einzelnen Ländern existieren bereits Regelungen zur Übertragung von Maßnahmen bzw. Pflichten mit rechtlich befreiender Wirkung für den Vorhabenträger, z. T. auch bei Maßnahmen aus Ökokonten Dritter.

#### Lösungsvorschläge:

Die Nutzung von Ökokonto- und Flächenpoolmaßnahmen macht die aufwendige Suche nach geeigneten Kompensationsflächen in Teilen entbehrlich. Hierdurch wird nicht nur die Planung deutlich vereinfacht, sondern es sinkt auch die Zahl der durch Grundinanspruchnahme betroffenen Einwander und damit auch die der potenziellen Kläger deutlich. Ökokonten und Flächenpools wirken damit in allen Phasen der Vorhabenumsetzung beschleunigend.

Der **Erwerb von Flächen** für Ökokonto-Maßnahmen und deren **Umsetzung** sollte daher im Regelfall auch ohne

genehmigten Vorentwurf und ohne Planfeststellungsbeschluss ermöglicht werden – ggf. ist § 24 BHO entsprechend anzupassen.

Der Vorhabenträger sollte bei Vorhaben, die mit Bundesmitteln finanziert werden, in die Lage versetzt werden, Ökopunkte und Poolflächen Dritter frühzeitig im Rahmen der bedarfsplanerischen Feststellung bzw. der Vorentwurfsplanung zu erwerben, sich diese vertraglich zusichern zu lassen bzw. eigene Flächen anzulegen und zu bewirtschaften. Dies muss insbesondere möglich sein, wenn die Gefahr besteht, dass diese zwischenzeitlich an weitere Interessenten veräußert werden.

Als flankierendes Instrument sollte ein **Flächenpool** entwickelt werden, in dem verfügbare sowie naturschutzfachlich und wirtschaftlich geeignete Flächen des Bundes, der Länder und Dritter verkehrsträgerübergreifend bereitgestellt werden. Ökokonto-Maßnahmen und Flächen sollten über eine Austauschplattform angeboten werden können.

Sinnvoll könnte es darüber hinaus sein, einen geeigneten **Träger für die Flächenbeschaffung auf Bundesebene** zu schaffen. Die in diesem Kontext erworbenen Flächen oder geschaffenen Ökokonten sollten für alle Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen des Bundes im jeweiligen Land und länderübergreifend verwendet werden können. Flächenagenturen der Länder können das Angebot weiter erhöhen.

Die dauerhafte **Übertragung der Maßnahmen** an einen geeigneten, insolvenzunfähigen Träger mit öffentlich-rechtlich befreiender Wirkung zugunsten des Vorhabenträgers kann diesen zudem von Kontroll- und Unterhaltungsaufgaben entlasten. Eine solche Möglichkeit sollte daher bundesweit geschaffen werden, und zwar unabhängig davon, ob es um vorgezogene Kompensationsmaßnahmen oder „reguläre“ Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen geht. Die Regelungen sollten so gestaltet werden, dass dem Vorhabenträger eine Wahlmöglichkeit und eine weitere Koexistenz zwischen der Nutzung eines insolvenzunfähigen Trägers mit rechtlich befreiender Wirkung und privaten Anbietern erhalten bleibt.

### Handlungsempfehlungen:

Dem BMVI und dem BMF wird empfohlen,

- die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass
  - der vorgezogene Erwerb von Flächen für die Anlage von Ökokonten und Flächenpools durch den Vorhabenträger selbst oder eine einheitliche Stelle des Bundes ermöglicht wird,
  - der frühzeitige Erwerb von Ökopunkten, die von Dritten angeboten werden, ermöglicht wird, ohne dass ein konkreter Vorhabenbezug besteht.

Dem BMVI wird empfohlen,

- gemeinsam mit der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben und geeigneten Trägern der Länder die Entwicklung von Ökokonto-Maßnahmen voranzutreiben,
- in den Regelwerken und Vorgaben für die Verkehrswegeplanung den Vorhabenträgern für Bundesverkehrsprojekte den vorgezogenen Erwerb von Flächen für die Anlage von Ökokonten und Flächenpools zu erlauben,
- eine Austauschplattform zu entwickeln, auf der sowohl bundeseigene verfügbare Flächen als auch Ökokonto-Maßnahmen verkehrsträgerübergreifend angeboten werden können.

Dem BMUB wird empfohlen,

- eine Änderung des BNatSchG einzuleiten, um für geeignete, insolvenzunfähige Maßnahmenträger die Möglichkeit zu verankern, Kompensationsmaßnahmen mit rechtlich befreiender Wirkung für den Vorhabenträger zu übernehmen, dabei aber die Wahlmöglichkeit zwischen der Nutzung eines insolvenzunfähigen Trägers mit rechtlich befreiender Wirkung oder privaten Anbietern zu erhalten.

## 5.4 Abgrenzung zwischen Kohärenz- und Management-Maßnahmen klarer fassen

Wenn durch ein Vorhaben ein Natura 2000-Gebiet erheblich beeinträchtigt wird, sind zusätzliche spezifische Ausgleichsmaßnahmen durchzuführen, die als Kohärenzmaßnahmen bezeichnet werden. Diese müssen einen zusätzlichen Nutzen für das Schutzgebiet bewirken. Es darf sich hierbei also nicht um sogenannte Management-Maßnahmen handeln, die im Rahmen des Gebietsmanagements sowieso hätten durchgeführt werden müssen.

Kohärenzmaßnahmen zum Ausgleich erheblicher Beeinträchtigungen eines im öffentlichen Interesse durchzuführenden Vorhabens werden gerichtlich nicht anerkannt, wenn sie nicht hinreichend von Management-Maßnahmen abgegrenzt sind. Häufig fehlen hierfür die erforderlichen fachlichen Grundlagen, da Managementpläne entweder nicht vorliegen oder die zur Erreichung der Schutzziele erforderlichen Maßnahmen nicht hinreichend abgegrenzt beschrieben sind. In der Praxis kommt es vor, dass die Management-Maßnahmen für eine Zielart oder einen Lebensraumtyp kaum noch realisierbare Möglichkeiten für Kohärenzmaßnahmen lassen.

### Lösungsvorschläge:

In den Managementplänen für Natura 2000-Gebiete sollte deutlicher beschrieben werden, welche Maßnahmen als **Management-Maßnahmen** zur Erreichung der gebietspezifischen Schutzziele seitens der Länder beabsichtigt sind.

Gemeinsam mit dem BMUB und der Europäischen Kommission sollte zudem geklärt werden, ob eine strikte **Abgrenzung von Kohärenz- und Management-Maßnahmen** förderlich oder eher hinderlich zur Erreichung der Schutz- und Erhaltungsziele ist.

### Handlungsempfehlungen:

Den Ländern wird empfohlen,

- in den Managementplänen für Natura 2000-Gebiete deutlicher darzulegen, welche Maßnahmen als Management-Maßnahmen zur Erreichung der ge-

bietspezifischen Schutzziele seitens der Länder beabsichtigt sind.

Dem BMVI wird empfohlen,

- gemeinsam mit dem BMUB und der Europäischen Kommission zu klären, ob eine strikte Abgrenzung von Kohärenz- und Management-Maßnahmen förderlich oder eher hinderlich zur Erreichung der Schutz- und Erhaltungsziele ist und dem Ergebnis entsprechend eine rechtliche Klarstellung vorzunehmen.

## 5.5 Methodik und Bestandsdauer bei Umweltdaten, Gutachten und Kartierungen standardisieren

Im Rahmen der Zulassung von Infrastrukturvorhaben spielt der Schutz wild lebender Tiere und Pflanzen sowie der Schutz besonders bzw. streng geschützter Tier- und Pflanzenarten eine bedeutende Rolle. Gemäß § 44 BNatSchG ist es verboten, besonders geschützte Tierarten zu töten oder zu verletzen. Auch ihre Fortpflanzungs- oder Ruhestätten dürfen nicht zerstört oder beschädigt werden. Streng geschützte Arten und europäische Vogelarten dürfen während der Fortpflanzungs-, Aufzucht-, Mauser-, Überwinterungs- und Wanderungszeiten zudem nicht erheblich gestört werden. Auch besonders geschützte Pflanzenarten und ihre Standorte dürfen nicht zerstört oder beschädigt werden.

Bei der Erstellung umweltplanerischer Fachbeiträge zu Verkehrsplanungen sind daher Bestandserfassungen von Tier- und Pflanzenarten sowie von Biotopen und FFH-Lebensraumtypen vorzunehmen. Diese dienen als Basis für die Bestandsbewertung und Auswirkungsprognosen. Dabei kommt ihnen eine große Bedeutung zu, da aus ihnen Risiken für eine mögliche Angreifbarkeit eines Vorhabens resultieren können. Durch die Rechtsprechung hat der Artenschutz in den letzten Jahren immer mehr an Bedeutung gewonnen. Details zu den Fachbeiträgen sind u. a. in den Richtlinien für die landschaftspflegerische Begleitplanung im Straßenbau und dem Umweltleitfaden des Eisenbahn-Bundesamtes beschrieben.

Obgleich es bereits zahlreiche Fachkonventionen gibt, werden in den Ländern unterschiedliche Kartierungs-, Datenerhebungs- und Bewertungsmethoden angewandt. Dies führt gerade bei regional übergreifenden Vorhaben zu erhöhtem Planungsaufwand und Unsicherheiten. Ein erster Schritt zur Vereinheitlichung ist das überarbeitete *Handbuch für die Vergabe und Ausführung von freiberuflichen Leistungen im Straßen- und Brückenbau* des BMVI, in dem Vorschläge für einheitliche Methoden unterbreitet werden.<sup>33</sup> Es enthält jedoch nicht für alle Arten und Artengruppen die neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse und gilt lediglich für den Straßenbau.

Die Erstellung der Fachbeiträge erfolgt zudem in einer sehr frühen Planungsphase – oft viele Jahre vor der Erteilung des Baurechts. Die meist sehr langen Planungszeiträume können dazu führen, dass diese noch vor der Erteilung des Baurechts als veraltet eingestuft werden.

Aktuell gibt es keine strikte Festlegung, wie häufig die Kartierungen aktualisiert werden müssen und ab wann Bestandsdaten als veraltet gelten. Üblicherweise werden jedoch fünf Jahre als Obergrenze für das zulässige Alter der Daten gesehen. In der Folge sind im Laufe eines Projekts häufig Plausibilitätsprüfungen, mitunter auch zeitaufwendige Neuerfassungen nötig.

Mitunter muss der Vorhabenträger gemäß der Rechtsprechung des BVerwG dann auch darlegen, dass die von ihm in der Vergangenheit angewendeten Methoden auch weiter dem besten verfügbaren wissenschaftlichen Standard entsprechen.

Aktuelle Urteile des EuGH und deutscher Gerichte setzen darüber hinaus häufig neue fachliche Planungsstandards. Anerkannten Standards wird dabei teilweise durch gerichtliche Entscheidungen, die aus einem Einzelfall heraus entstanden sind, die Legitimität abgesprochen.

Auch hinsichtlich der erforderlichen Inhalte anderer Gutachten wird Klärungs- und Standardisierungsbedarf gese-

<sup>33</sup> Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur 2016: *Handbuch für die Vergabe und Ausführung von freiberuflichen Leistungen im Straßen- und Brückenbau*. Zugriff: <http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/Strasse/hva-f-stb-richtlinientext.pdf>

hen. So muss der Umweltbericht nach UVPG auch Angaben zu den Auswirkungen des Projekts während der Bauphase enthalten. Es fehlen jedoch Konkretisierungen, welche Angaben zur Beurteilung der Umweltauswirkungen im Detail heranzuziehen sind. In der Planungsphase steht zudem meist noch nicht fest, welche Maschinen und Technologien beim Bau eingesetzt, unter welchen Umständen sie betrieben und wie sie sich insbesondere auf Baulärm<sup>34</sup>, Abfallvolumen und Energieverbrauch auswirken werden.

#### Lösungsvorschläge:

Das **Handbuch für die Vergabe und Ausführung von freiberuflichen Leistungen im Straßen- und Brückenbau** ist hinsichtlich der dort vorgegebenen Kartier-, Erhebungs- und Bewertungsmethoden mit neuen Erkenntnissen zu Arten und Methoden fortzuschreiben. Seine Anwendung ist auf alle Verkehrsträger auszudehnen. Behörden auf Bundes- und Landesebene sollten es einheitlich anwenden.

In diesen Vorgaben sollten Daten je nach Planungsphase in verschiedener fachlicher Detailtiefe verlangt werden, z. B. hinsichtlich Erhebungsmethodik und Maßstab. Der Einstieg sollte in vorgelagerten Planungsschritten mit einer sogenannten Potenzialanalyse erfolgen, die dann im Laufe des Planungsprozesses weiter verfeinert bzw. konkretisiert wird. Auch die Berücksichtigung der Nutzungsart angrenzender Flächen wäre hilfreich.

Die **Bestandsdauer von Umweltbestandsdaten und Fachbeiträgen** und den damit verbundenen faunistischen und floristischen Kartierungsergebnissen sollte angemessen verlängert und ausdrücklich geregelt werden.

Des Weiteren sollten **Vorgaben zur Plausibilisierung der Unterlagen** für den Zeitraum nach der Genehmigung erarbeitet werden. Auch Veränderungen im Umfeld des Vorhabens sollten dabei dokumentiert werden. Dafür sind eine einheitliche Methodik und die Zeiträume der Erhebung zu definieren. Die jeweilige Vorgehensweise ist in der Genehmigung zu verankern.

Die zuständigen Bundesbehörden sollten sich zudem zur Relevanz und Verallgemeinerungsfähigkeit von **Einzelfall-**

**entscheidungen der Gerichte** verständigen. Hierbei ist eine enge Zusammenarbeit mit einer zu gründenden Ansprech- und Steuerungsstelle zum Umwelt-, Natur- und Artenschutz denkbar.<sup>35</sup> Im Ergebnis sollten Interpretationshilfen für die nachgeordneten Genehmigungsbehörden erstellt werden.

Zur Berücksichtigung der **Auswirkungen der Bau- und Abbruchphase im Umweltbericht** sollten Hinweise bzw. Konkretisierungen erarbeitet werden. Diese Kriterien sollten klarstellen, dass dortige Angaben lediglich zur Maßnahmenorientierung herangezogen werden können. Es sollte anerkannt werden, dass in der Planungsphase noch offensichtliche Begrenzungen hinsichtlich der Abläufe in der Bau- und Abbruchphase bestehen, da z. B. Bauabläufe, Maschineneinsatz und Entsorgungswege zu diesem Zeitpunkt noch offen sind und in der Regel offen bleiben müssen. Als Beispiel für entsprechende Hinweise kann der „Planungsleitfaden UVP“ von *Straßen.NRW* dienen.<sup>36</sup>

#### Handlungsempfehlungen:

Dem BMVI wird empfohlen,

- die im *Handbuch für die Vergabe und Ausführung von freiberuflichen Leistungen im Straßen- und Brückenbau* aufgeführten Kartier-, Erhebungs- und Bewertungsmethoden unter Berücksichtigung der neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse fortzuschreiben und entsprechende Regelungen auch für den Schienen- und Wasserstraßenbereich vorzusehen,
- die Bestandsdauer von Umweltdaten, Kartierungen und Plausibilitätsprüfungen angemessen zu verlängern und ausdrücklich zu regeln,

Dem BMUB und dem BMVI wird empfohlen,

- sich zur Relevanz und Verallgemeinerungsfähigkeit von Gerichtsentscheidungen zu verständigen und

<sup>34</sup> Siehe Abschnitt 2.9.

<sup>35</sup> Siehe Abschnitt 1.4.

<sup>36</sup> Siehe <https://www.strassen.nrw.de/files/oe/umwelt/pub/planungsleitfaden-uvp.pdf>.

Interpretationshilfen für die Genehmigungsbehörden zum Umgang mit diesen zu erstellen.

- Hinweise zur Berücksichtigung der Auswirkungen der Bau- und Abbruchphase im Umweltbericht zu erarbeiten, einschließlich der klaren Definition der Angaben, die im Rahmen der UVP noch offen bleiben müssen.

## 5.6 Best-Practice-Empfehlungen für den Artenschutz erarbeiten

Die Regelungen zum Artenschutz gelten flächendeckend und unabhängig von ausgewiesenen Schutzgebieten. Sie sind dabei zum Teil individuenbezogen ausgestaltet. Unabhängig vom Bestand der Gesamtpopulation und dem Gefährdungsgrad einer Art muss in diesen Fällen bei der signifikanten Erhöhung des Mortalitätsrisikos einzelner Tiere bei den zuständigen Behörden eine Ausnahme beantragt werden, um ein Vorhaben rechtssicher durchführen zu können.

Bislang wurde allerdings nicht ausreichend präzisiert, wie sich die Schwelle bestimmt, bei der von einer signifikanten Risikoerhöhung, d. h. der Betroffenheit eines „nicht ganz geringen Teils von Tieren“<sup>37</sup> auszugehen ist. Eine Konkretisierung dieser Schwelle durch die Rechtsprechung ist allenfalls einzelfallbezogen und punktuell zu erwarten und kann daher nicht die gewünschte Rechtsklarheit bringen.

Es fehlt bereits an wissenschaftlich abgesicherten Aussagen zu möglichen Vorhabenswirkungen auf bestimmte Arten, die nur durch entsprechende Untersuchungen ermittelt werden könnten.

### Lösungsvorschläge:

Die typischen bau-, anlage- und betriebsbedingten Risiken von Vorhaben auf geschützte Arten und deren Bewältigung durch bestimmte Maßnahmen, wie z. B. Umsiedelungen, sollten im Rahmen von Studien systematisiert, bei Kenntnislücken wissenschaftlich untersucht und in **Best-Practice-Empfehlungen für Schutzmaßnahmen** umgesetzt

werden. Dadurch soll dem Vorhabenträger eine Informationsgrundlage bereitgestellt werden, die es ihm ermöglicht, auf Grundlage der Erfahrungen anderer Projekte eigene Schutzmaßnahmen zu planen, zu optimieren und für den jeweiligen Einzelfall anzupassen.

In diesem Zusammenhang ist auch zu klären, was das Schlagwort „signifikant“ bedeutet, um einschätzen zu können, ob diese Schwelle durch ein Vorhaben überschritten wird. Bei Unterschreiten der **Signifikanzschwelle** sollte vorausgesetzt werden, dass keine Risikoerhöhung eintritt und auf ein Ausnahmeverfahren verzichtet werden kann. Im Falle des Überschreitens der Schwelle sind ein Ausnahmeverfahren und die Umsetzung von sog. Maßnahmen zur Sicherung des Erhaltungszustandes erforderlich.

### Handlungsempfehlungen:

Dem BMVI wird empfohlen,

- in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Naturschutz Studien zur systematischen Ermittlung und Bewertung der typischen bau-, anlage- und betriebsbedingten Risiken von Vorhaben zu beauftragen und das Ergebnis in Best-Practice-Empfehlungen für Schutzmaßnahmen zu überführen,
- die Machbarkeit und den Nutzen einer untergesetzlichen Regelung zu diesen Schutzmaßnahmen zu prüfen.

## 5.7 Monitoring-Maßnahmen im Artenschutz vereinheitlichen

Zu vielen Artenschutzmaßnahmen liegen geringe Praxiserfahrungen vor, sodass sie zur rechtlichen Absicherung nach ihrem Abschluss einem Monitoring unterzogen werden müssen. Diese Monitoring-Maßnahmen sind bereits Gegenstand des Planfeststellungsverfahrens und müssen vom Vorhabenträger daher frühzeitig geplant werden. Von ihnen hängt es oft ab, ob trotz strittiger Umweltauswirkungen eines Vorhabens eine Genehmigung erteilt wird oder ob Ausnahmeverfahren nötig werden.

<sup>37</sup> BVerwG, 9 A 12.10 vom 14.07.2011, Rn. 127.

Die Ergebnisse der Monitoring-Maßnahmen in der Umsetzungsphase könnten eine hervorragende Planungsgrundlage für neue Vorhaben darstellen. Derzeit existieren jedoch keine einschlägigen Standards zum Inhalt und zur Dokumentation dieser Maßnahme, sodass die Ergebnisse von Monitorings selbst für gleichartige naturschutzfachliche Maßnahmen oft nicht vergleichbar sind. Ihr Potenzial zur fachlichen und rechtlichen Absicherung sowie zur Vereinfachung und damit Beschleunigung der Planung artenschutzrechtlicher Maßnahmen bleibt damit ungenutzt.

#### Lösungsvorschläge:

Auf Basis eines Krisenkatalogs sollten **gleiche Rahmenbedingungen zur Anordnung von Monitoring-Maßnahmen** geschaffen werden. Als Kriterien sind hierbei z. B. die Bedeutung und der Kenntnisstand zu den betroffenen Arten heran zu ziehen.

Im Weiteren sollten **einheitliche Vorgaben für Methodik, Inhalt und Dokumentation** der Monitoring-Ergebnisse entwickelt werden, um die Ergebnisse vergleichbar und damit verkehrsträgerübergreifend für zukünftige Maßnahmen nutzbar zu machen. Die Methodik ist dabei nach der Zielrichtung des Monitorings zu differenzieren. Hierbei ist zwischen der Wirkungskontrolle zum Populationszustand, der Maßnahmenkontrolle zur Optimierung bei festgestellten Funktionslücken und der Funktionskontrolle der Maßnahme für die Zielart zu unterscheiden.

#### Handlungsempfehlung:

Dem BMVI, dem BMUB und den Ländern wird empfohlen,

- einheitliche Vorgaben für Anordnung, Methodik, Inhalt und Dokumentation von Monitoring-Maßnahmen zu entwickeln und verkehrsträgerübergreifend zur Anwendung zu bringen.

## 6 Europäisches Umweltrecht

Seit über 20 Jahren werden der Umwelt- und Naturschutz in Deutschland maßgeblich durch europäische Richtlinien bestimmt. Für die Zulassung von Verkehrsprojekten haben sich mehrere Richtlinien als besonders relevant erwiesen. Hier sind besonders die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie<sup>38</sup> (FFH-RL) und die Vogelschutzrichtlinie<sup>39</sup> zu nennen, durch die Tiere, Pflanzen und Lebensräume von europäischer Bedeutung geschützt werden. Die UVP-Richtlinie<sup>40</sup> enthält zudem weitgehende Bestimmungen zu Verfahrensunterlagen und Beteiligungsverfahren. In jüngerer Zeit hat außerdem auch die Wasserrahmenrichtlinie<sup>41</sup> (WRRL) zum Schutz und zur Entwicklung der Gewässer an Bedeutung gewonnen. Der hohe Nutzen dieser Richtlinien für den Schutz der Biodiversität und der Lebensgrundlagen wird vom Innovationsforum anerkannt.

Die Umsetzung der genannten Richtlinien bürdet den Vorhabenträgern und Genehmigungsbehörden jedoch in vielen Bereichen erhebliche Belastungen auf, die zunehmend als unverhältnismäßig empfunden und deren Beiträge zum Schutz der Umwelt kritisch hinterfragt werden. Insbesondere bieten die Richtlinien und ihre Auslegung durch die Rechtsprechung oftmals keine ausreichenden Spielräume, um im beidseitigen Interesse die Anforderungen der Mobilität pragmatisch und effizient mit denen des Umweltschutzes zu koordinieren.

Die nachstehenden Vorschläge verfolgen daher ausdrücklich nicht das Ziel, Schutzstandards abzuschwächen. Sie streben vielmehr sachgerechte Problemlösungen zugunsten von Mensch und Umwelt an.

---

<sup>38</sup> Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.05.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen - zuletzt geändert durch Richtlinie 2006/105/EG des Rates vom 20.11.2006.

<sup>39</sup> Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.11.2009 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten.

<sup>40</sup> Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten – zuletzt geändert durch die Richtlinie 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.04.2014.

<sup>41</sup> Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft in Bereich der Wasserpolitik.

### 6.1 Auslegung des europäischen Naturschutzrechts überprüfen

Europarechtliche Anforderungen des Naturschutzrechts werden von Planern, Bauausführenden und Bürgern in Deutschland häufig als investitionshemmend und überzogen wahrgenommen. Als jüngstes Beispiel sei der Entfall der materiellen Präklusion von Einwendungen von Umweltverbänden infolge der Rechtsprechung des EuGH genannt, der die deutsche Rechtstradition erschüttert.<sup>42</sup> Es werden in der Folge taktische Verzögerungen und längere Verwaltungsgerichtsprozesse erwartet.

Vielfach beruht die deutsche Auslegung der europäischen Richtlinien durch die Gesetzgebung und die Verwaltung jedoch auf einer Interpretation vor dem Hintergrund deutscher Rechtstraditionen bzw. der deutschen Rechtsprechung. Viele andere europäische Staaten beklagen sich nicht über zu hohe Umweltstandards und haben deutlich geringere Probleme bei der Umsetzung der Richtlinien. Auch der Bericht der Europäischen Kommission zur Evaluierung der FFH-Richtlinie kritisiert u. a. den individuenbezogenen Ansatz in der deutschen Artenschutzpraxis und hebt Best-Practice-Beispiele aus anderen Mitgliedstaaten hervor.

#### Lösungsvorschlag:

Es sollte geprüft werden, ob in den europäischen Nachbarstaaten flexible Ansätze zur Umsetzung des europäischen Naturschutzrechts existieren, die gemeinschaftsrechtskonform sind und von Deutschland adaptiert werden können. Daher wird eine **systematische Bestandsaufnahme zur Umsetzung und Anwendung des europäischen Naturschutzrechts** in anderen EU-Mitgliedstaaten in Form eines Forschungsvorhabens empfohlen. Dabei sollten insbesondere Regelungen in den Fokus genommen werden, die in der deutschen Rechtsanwendung im Infrastrukturbereich als problematisch empfunden werden.

---

<sup>42</sup> Siehe Abschnitt 2.5.

### Handlungsempfehlung:

Dem BMVI wird empfohlen,

- eine systematische Bestandsaufnahme zur Anwendung des europäischen Naturschutzrechts in anderen EU-Mitgliedstaaten in Form eines Forschungsvorhabens durchzuführen.

## 6.2 FFH- und Vogelschutzrichtlinie an heutige Anforderungen anpassen

Die Anforderungen der FFH- und der Vogelschutzrichtlinie haben in den Gerichtsverfahren der letzten Jahre, in denen Planfeststellungsbeschlüsse vor Gericht für nicht vollziehbar erklärt wurden, oft eine entscheidende Rolle gespielt.

Im Rahmen des REFIT-Prozesses hat die Europäische Kommission unlängst die FFH- und die Vogelschutzrichtlinie evaluiert. Sie kam dabei zu dem Ergebnis, dass kein Änderungsbedarf an den Richtlinien besteht. Das Innovationsforum Planungsbeschleunigung hat – aus infrastruktureller Sicht – im Rahmen seines Arbeitsauftrages hingegen an mehreren Stellen Verbesserungsbedarf an den Richtlinien identifiziert.

Insbesondere mit Blick auf den langen Zeitraum, den Änderung und Umsetzung der Richtlinien erfordern, sollte daneben allerdings auch geprüft werden, welche Erleichterungen auf nationaler Ebene im BNatSchG verankert<sup>43</sup> oder in *Guidance Documents* der Europäischen Kommission niedergelegt werden können.

### 6.2.1 Bestandsschutz sicherstellen

Aktuell wird durch die Rechtsprechung des EuGH, speziell durch die Urteile zur Waldschlößchenbrücke, zu bulgarischen Windfarmen sowie zur Meeresschildkröte *Caretta caretta*, der Bestandsschutz von genehmigten Anlagen nach dem Papenburg-Urteil zur Ems weiter ausgehöhlt.<sup>44</sup> Im Ur-

teil zur Waldschlößchenbrücke hat der EuGH entschieden, dass nach Genehmigung eines Vorhabens das Verschlechterungsverbot des Art. 6 Abs. 2 FFH-RL zu prüfen ist, wenn mit dem Bau noch nicht begonnen wurde und das Gebiet, in dem sich das Vorhaben befindet, nach Erteilung der Genehmigung zum Natura 2000-Gebiet erklärt wurde.

Die Verbindlichkeit von Zulassungsentscheidungen wird im Hinblick auf die Verträglichkeit der genehmigten Vorhaben mit den Erhaltungszielen von Natura 2000-Gebieten zunehmend hinfällig. Das Regime der Vorhabengenehmigung nach Art. 6 Abs. 3ff. FFH-RL wird überlagert durch ein immer extensiver ausgelegtes Verschlechterungsverbot aus Art. 6 Abs. 2 FFH-RL. Dieses wird als Dauerpflicht mit inzwischen gleicher Reichweite verstanden. Es fordert letztendlich eine ständig aktuelle Einschätzung der FFH-Verträglichkeit und damit der Zulässigkeit des Vorhabens.

### Lösungsvorschlag:

Zur Sicherstellung des Bestandsschutzes und der Verbesserung des Investitionsschutzes sollte in der FFH-Richtlinie eindeutig klargestellt werden, dass die **Anforderungen der Richtlinie** an Projekte in der **Zulassungsentscheidung abschließend geregelt** werden und zusätzliche bzw. erneute Verpflichtungen im Rahmen oder nach der Realisierung von Baumaßnahmen nicht gefordert werden dürfen. Das betrifft z. B. die Durchführung einer erneuten Verträglichkeitsprüfung oder eines artenschutzrechtlichen Ausnahmeverfahrens. Dies setzt voraus, dass alle zum Zeitpunkt der Zulassungsentscheidung bekannten und auch zukünftig relevanten Auswirkungen eines Vorhabens, wie z. B. Maßnahmen des Betriebs und der Unterhaltung, im bekannten Umfang in die Prüfung der Verträglichkeit einbezogen werden. Entsprechende Maßnahmen zur Vermeidung und Verminderung von deren Auswirkungen müssen vorgesehen werden.

### 6.2.2 Projektbegriff definieren

Die für Infrastrukturvorhaben zentrale Vorschrift des Art. 6 Abs. 3 FFH-RL fordert vor der Zulassung von „Plänen oder Projekten“ eine Prüfung auf Verträglichkeit mit den Schutzzielen des betroffenen Natura 2000-Gebiets. Die FFH-Richtlinie enthält jedoch keine Definition des zentralen, u. a. auch zur Abgrenzung vom Verschlechterungs-

<sup>43</sup> Siehe Kapitel 5.

<sup>44</sup> EuGH, C-226/08 vom 14.01.2010, C-399/14 vom 14.01.2016, C-141/14 vom 14.01.2016 und C-504/14 vom 10.11.2016.

verbot des Art. 6 Abs. 2 FFH-RL erforderlichen Begriffs „Projekt“.

Der EuGH orientiert sich in seinen Urteilen am Projektbegriff der UVP-Richtlinie, der im Kern eine Änderung des materiellen Zustands einer Fläche voraussetzt.<sup>45</sup> Er schließt somit sonstige menschliche Einflüsse, wie die Scheuchwirkung von Vorhaben oder den Lärm durch z. B. Sportbootfahrer oder Radfahrer, als Projekt aus.

Dagegen geht das BVerwG von einem rein „wirkungsbezogenen“ Projektbegriff aus.<sup>46</sup> Als Projekt gilt danach, was die Erhaltungsziele und damit die Schutzgüter des betroffenen Natura 2000-Gebietes in jedweder Form erheblich beeinträchtigen könnte. Die Pflicht zur Durchführung einer FFH-Prüfung wird damit erheblich ausgedehnt, wodurch Art. 6 Abs. 2 FFH-RL praktisch überflüssig wird. Zudem ist nach der Rechtsprechung des EuGH unklar, wann Unterhaltung und Betrieb der Anlagen Teil des Projektes sind.

#### Lösungsvorschläge:

Der **Projektbegriff** sollte - analog zur UVP-Richtlinie - **in der FFH-Richtlinie selbst definiert** werden, um die gewünschte und in der Rechtsprechung des EuGH im Kern bereits erkennbare Zielrichtung des Begriffs zu erreichen.

Dieser sollte nur Eingriffe und Vorhaben bezeichnen, die mit einer materiellen, d. h. vor allem baulichen Änderung des Zustands eines Ortes sowie mit mittelbaren und unmittelbaren Auswirkungen auf die Erhaltungsziele der Natura 2000-Gebiete verbunden sind. Hierbei sollten auch die Bauphase, der nachfolgende Betrieb, die Unterhaltung und die Abbruchphase als Teil des jeweiligen Projekts und der Verträglichkeitsstudie definiert werden. Dabei ist ggf. zwischen terrestrischen und marinen Eingriffen zu differenzieren. Auch dies setzt voraus, dass alle auch zukünftig relevanten Auswirkungen eines Vorhabens in die Verträglichkeitsprüfung einbezogen werden. Maßgeblich ist die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der Zulassung.

<sup>45</sup> EuGH, C-127/02 vom 07.09.2004 und C-275/09 vom 17.03.2011.

<sup>46</sup> BVerwG, 4 C 34.14 vom 12.11.2014, Rn. 15 und 29.

### 6.2.3 Natur auf Zeit zulassen

Der Vorhabenträger wird durch die gegenwärtige, restriktive Auslegung des Artenschutzrechts veranlasst, zwischen Genehmigung des Vorhabens und Baubeginn, spätestens aber ab Baufeldfreimachung, neue Ansiedlungen geschützter Arten aktiv zu unterbinden, um einen späteren Baustopp zu verhindern. Hierdurch entsteht das Paradox, dass mögliche positive Beiträge der Verkehrswege zur zeitweisen Bereitstellung von Lebensräumen – auch als „Natur auf Zeit“ bezeichnet – verhindert werden.

#### Lösungsvorschlag:

Damit technische Bauwerke sowie Bau-, Betriebs- und Unterhaltungsflächen einen wirksamen temporären und häufig auch langfristigen Beitrag zur Erhaltung der Gesamtpopulation geschützter Tierarten leisten können, sollte die FFH-Richtlinie **temporäre Naturentwicklungen zulassen**, ohne dass beim späteren Zugriff ein Ausnahmeverfahren notwendig wird. Die Zielrichtung der FFH-Richtlinie, die geschützten wild lebenden Arten in ihren natürlichen Lebensräumen und Habitaten zu schützen, sollte hierfür präzisiert werden.

In vielen Fällen ist davon auszugehen, dass geschützte Tiere, die sich vorübergehend auf solchen Flächen ansiedeln, im Anschluss geeignete Lebensräume im Umfeld vorfinden, insbesondere wenn die jeweiligen Maßnahmen zeitlich versetzt durchgeführt werden. Eine entsprechende Regelung würde daher sowohl Projekte entlasten als auch den Erhalt der Biodiversität unterstützen.

Als Anknüpfungspunkte für die Änderung der Richtlinie bieten sich Art. 12 und Art. 6 FFH-RL an.

Insbesondere Art. 12 FFH-RL ist dahingehend zu präzisieren, dass das strenge Schutzsystem auf „aus der Natur entnommene Exemplare“ bzw. auf Fortpflanzungs- und Ruhestätten in den natürlichen oder naturnahen Lebensräumen (Art. 1 lit. a bis b) ausgerichtet wird und grundsätzlich nicht auf Arten, die sich zwischen Genehmigung und Baubeginn auf Baustellen, Betriebsflächen oder technischen Bauwerken ansiedeln. Die Regelung sollte gleichwohl so gestaltet werden, dass die Vernichtung von lokalen Populationen geschützter Arten ausgeschlossen wird.

## 6.2.4 Vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen vereinfachen

Die Europäische Kommission hat in einem *Guidance Document* die Möglichkeit eröffnet, artenschutzrechtliche Verbotstatbestände durch vorab durchgeführte Maßnahmen zu vermeiden und damit ein Ausnahmeverfahren zu umgehen. Die bisher vom deutschen Gesetzgeber unternommenen Bemühungen, diese Möglichkeit für Baumaßnahmen praktikabel zu machen, wurden vom BVerwG teilweise verworfen. So kann eine Verletzung des Tötungsverbots nicht mehr durch vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen, sog. CEF-Maßnahmen, vermieden werden. In einzelnen Ländern gilt dies gleichermaßen für das Störungsverbot. Nationale Strategien zur Behebung des Problems führen hier derzeit nicht weit genug.

### Lösungsvorschlag:

Eine Vereinfachung des europäischen Artenschutzes ließe sich ohne Beeinträchtigung der Erhaltungsziele erreichen, indem **vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen** und alle zu ihrer Verwirklichung erforderlichen Handlungen **in der FFH-Richtlinie aufgeführt** würden. Maßnahmen, einschließlich Unterhaltungsmaßnahmen, durch die erforderliche Habitatbedingungen für geschützte Arten erhalten werden, sollten zudem grundsätzlich von den Verbotstatbeständen freigestellt werden.

## 6.2.5 Absichtsbegriff praktikabel fassen

Art. 5 lit. a, b und d der Vogelschutzrichtlinie sowie Art. 12 Abs. 1 lit. a bis c FFH-RL sehen Verbote für bestimmte „absichtliche“ Handlungen vor. Eine Ausnahme kann nur nach umfangreicher Prüfung der Voraussetzungen der Art. 9 der Vogelschutzrichtlinie bzw. Art. 16 FFH-RL erteilt werden.

Auch nach Erteilung einer Ausnahme gibt es für genehmigte Projekte keine Rechtssicherheit, wenn sich nach der Genehmigung eines Projekts die natürlichen Gegebenheiten verändern oder Arten angetroffen werden, die vorher nicht entdeckt worden sind. Nach der Rechtsprechung des EuGH<sup>47</sup> sind auch Handlungen, die als solche rechtmäßig,

also z. B. von einer Genehmigung gedeckt sind, nicht von diesen Verboten ausgenommen.

In der Praxis führt das dazu, dass bei der Ausführung genehmigter Vorhaben die artenschutzrechtlichen Verbote voll greifen, falls sich Sachverhalte zeigen, die von der Genehmigung nicht gedeckt sind. Dabei kommt es nicht darauf an, ob der Behörde ein Verschulden zur Last gelegt werden kann. Investitionsvorhaben sind also stets der Gefahr ausgesetzt, dass Bauarbeiten vorübergehend eingestellt werden müssen oder im Extremfall sogar das gesamte Vorhaben nachträglich zur Disposition gestellt wird.

### Lösungsvorschlag:

Die Vogelschutz- und FFH-Richtlinie sollten so geändert werden, dass Handlungen bei der **Ausführung eines behördlich zugelassenen Eingriffs keine absichtlichen Handlungen** darstellen, wenn die Auswirkungen des Eingriffs auf die biologische Vielfalt im Sinne von Art. 3 Abs. 1 lit. b UVP-RL in der Zulassungsentscheidung geprüft worden sind.

Auf diese Weise würde gewährleistet, dass die artenschutzrechtlichen Verbote in der Zulassungsentscheidung umfassend geprüft werden. Diese Entscheidung könnte anschließend mit Rechtsbehelfen angegriffen werden. Erlangt sie jedoch Bestandskraft, würde sie sich gegen nachträglich zutage tretende Belange des Artenschutzes durchsetzen, die durch den steten Wandel in der Natur gekennzeichnet sind und daher für den Vorhabenträger unberechenbar bzw. ihm nicht zurechenbar sind. Diese Regelung sollte so gestaltet werden, dass eine inhaltliche Berücksichtigung des Artenschutzes im Verfahren vorausgesetzt und die Vernichtung lokaler Populationen der geschützten Arten ausgeschlossen wird.

## 6.2.6 Ausnahmegründe ausweiten

Art. 9 der Vogelschutzrichtlinie, in dem Ausnahmen von den Verboten der Richtlinie aufgeführt sind, sieht keine Ausnahmeregelung aus verkehrlichen oder wirtschaftlichen Gründen vor. Die derzeitige Fassung des BNatSchG

<sup>47</sup> EuGH, C-6/04 vom 20.10.2005.

scheint diese hingegen anzubieten. Es ist unklar, wie diese Regelung im Falle einer Befassung durch den EuGH ausgelegt werden würde. Der EuGH hat bereits bestätigt, dass die Ausnahmegründe der Vogelschutzrichtlinie enger sind als die der FFH-Richtlinie.<sup>48</sup>

#### Lösungsvorschlag:

Es empfiehlt sich, Art. 9 Abs. 1 lit. a) der Vogelschutzrichtlinie nach dem Modell der FFH-Richtlinie um den **Ausnahmegrund** der „**anderen zwingenden Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses**“ zu ergänzen.

### 6.2.7 Leitfaden zum strengen Artenschutz aktualisieren

Die Europäische Kommission hat 2007 den *Leitfaden zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der FFH-Richtlinie 92/43/EWG*, ein sogenanntes *Guidance Document*, veröffentlicht. Dieser wird den aktuellen Anforderungen der Praxis inzwischen in mehreren Punkten nicht mehr gerecht.

#### Lösungsvorschläge:

Das **Guidance Document** sollte durch die Europäische Kommission aktualisiert werden.

Der Begriff der **Beschädigung einer Fortpflanzungs- und Ruhestätte** in Art. 12 Abs. 1 Hs. 2 lit. d FFH-RL sollte berücksichtigen, dass Arten mit einem geringeren Aktionsradius eine spezifischere Sensibilität gegenüber lokalen Beeinträchtigungen aufweisen, während Arten mit größerer Mobilität im Regelfall spiegelbildlich eine zunehmende Toleranz gegenüber Störungen zeigen.

Zudem wird vorgeschlagen, zu konkretisieren, dass eine **graduelle Verlagerung von Ruhe- und Fortpflanzungsstätten** keine Beschädigung darstellt. Damit würde dem Umstand Rechnung getragen, dass sich die Wirksamkeit von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zwangsläufig zeitverzögert einstellt.

<sup>48</sup> EuGH. C-192/11 vom 26.01.2012.

#### Zusammenfassende Handlungsempfehlungen:

Dem BMUB wird empfohlen,

- der Europäischen Kommission Änderungen an der FFH-Richtlinie mit dem Ziel vorzuschlagen
  - eindeutige Bestandsschutzregelungen aufzunehmen,
  - den Projektbegriff innerhalb der Richtlinie zu definieren,
  - Natur auf Zeit zuzulassen, indem Arten, die sich zwischen Genehmigung des Vorhabens und Baubeginn ansiedeln, unter Berücksichtigung der lokalen Population vom Tötungsverbot ausgenommen werden,
  - regelmäßige, fachgerechte Unterhaltungsmaßnahmen von den Artenschutzverboten freizustellen und
  - zugelassene Eingriffe unter Berücksichtigung der lokalen Population von den Verbotsvorschriften auszunehmen.
- der Europäischen Kommission eine Ergänzung der Ausnahmegründe in der Vogelschutzrichtlinie in Anlehnung an die Regelungen der FFH-Richtlinie vorzuschlagen,
- parallel dazu zu prüfen, welche Erleichterungen durch Änderungen des BNatSchG oder Guidance Documents der EU-Kommission schneller erreicht werden können,
- sich für eine Aktualisierung des Begriffs der „Beschädigung“ im EU-Leitfaden einzusetzen, der die unterschiedliche Störungsempfindlichkeit der Arten berücksichtigt.

### 6.3 Anhänge der FFH-Richtlinie nach wissenschaftlichen Kriterien überarbeiten

Zur FFH-Richtlinie gehören neben den Normtexten auch Anhänge, in denen Arten und Lebensräume aufgelistet sind, für die bestimmte Schutzbestimmungen gelten.

Infrastrukturvorhaben sind u. a. deswegen so häufig mit artenschutzrechtlichen Problemen konfrontiert, weil An-

hang IV der FFH-Richtlinie, dessen Arten in Deutschland unter strengem Schutz stehen, auch viele Arten umfasst, die häufig als Kulturfolger Verkehrsanlagen wie Kanäle, Bahnanlagen und Straßeninfrastruktur sowie andere menschliche Strukturen besiedeln. In der Folge werden erhebliche Ressourcen in aufwendige Schutzmaßnahmen für häufig vorkommende Tierarten eingesetzt, die auf den europäischen und weltweiten Roten Listen als ungefährdet eingestuft werden.

Dies trifft insbesondere für die Zauneidechse, die Mauer- eidechse, die Haselmaus, den Biber und den Kammmolch zu. Die weltweiten und europäischen Roten Listen der Internationalen Union zur Bewahrung der Natur und natürlicher Ressourcen (IUCN) belegen, dass für diese Arten weder weltweit noch unter europäischem Blickwinkel ein erhöhter Schutzbedarf besteht. Dort werden diese Arten als ungefährdet („least concern“) eingestuft.

Auch die Anhänge I und II der Richtlinie umfassen Arten und Lebensräume, für deren Erhaltung in Europa besondere Schutzgebiete ausgewiesen werden, deren Schutzbedürftigkeit oder Einstufung als prioritär jedoch zwischenzeitlich fraglich ist und einer wissenschaftlichen Überprüfung bedarf.

In Art. 19 FFH-RL ist vorgesehen, die Anhänge laufend an den wissenschaftlichen Fortschritt anzupassen. Dies ist 24 Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie jedoch noch immer nicht erfolgt, obwohl europarechtlich die Aktualität der Kriterien der FFH-Richtlinie für die Schutzgüter und damit die aktuelle Schutzwürdigkeit der in den Anhängen aufgeführten Arten und Lebensräume gefordert ist.

#### Lösungsvorschläge:

Für Natura 2000-Gebiete gilt die Verpflichtung, diese aus dem Schutzregime zu entlassen, wenn die naturschutzfachlichen Voraussetzungen für ihren Schutz nicht mehr gegeben sind.<sup>49</sup> Dies muss auch für nicht schutzbedürftige Arten gelten.

Die **Anhänge der FFH-Richtlinie** sollten daher in fachlich plausiblen Intervallen **überarbeitet** werden. Dabei sind die

<sup>49</sup> EuGH, C-301/12 vom 03.04.2014.

Kriterien des Art.1, lit. c, d, g und h der Richtlinie konsequent anzuwenden. Der EU-Kommission sollte unabhängig von ihrer Entscheidung, die FFH-Richtlinie im REFIT-Prozess nicht zu ändern, nahegelegt werden, die europarechtlich geforderten Anpassungen der Anhänge zeitnah vorzunehmen. Aus Gründen des Investitionsschutzes ist gleichwohl darauf hinzuwirken, dass künftige Intervalle zur Überarbeitung der Anhänge nicht zu kurz gewählt werden.

Arten und natürliche Lebensräume, die nach den Maßstäben der europäischen Roten Listen ungefährdet sind bzw. den Kriterien des Art. 1, lit. c, d, g und h nicht entsprechen, sollen aus den Anhängen entfernt werden. Diese Streichungen sind gemäß Art. 5 EUV auch im Hinblick auf das Prinzip der Verhältnismäßigkeit erforderlich, da die Maßnahmen der Union inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinausgehen dürfen. Die Schutzbedürftigkeit der einzelnen Arten sollte je nach Bedeutung und Erhaltungszustand der jeweiligen Populationen in den einzelnen Mitgliedsstaaten differenzierter dargestellt werden als bisher.

#### Handlungsempfehlungen:

Dem BMUB wird empfohlen,

- die Europäische Kommission aufzufordern, den Vorgaben der FFH-Richtlinie zu folgen und eine Überarbeitung der Anhänge gemäß Art. 19 der Richtlinie nach wissenschaftlichen Kriterien vorzunehmen und dabei EU-weit ungefährdete Arten aus den Anhängen zu streichen,
- die jeweilige Schutzbedürftigkeit einzelner Arten differenzierter darzustellen als bisher,
- künftige Überarbeitungen der Anhänge in angemessen großen Intervallen vorzunehmen.

## 6.4 Nicht gefährdete Arten aus der Vogelschutzrichtlinie ausklammern

Die Vogelschutzrichtlinie stellt alle europäischen Vogelarten ungeachtet ihres Gefährdungsgrades unter Schutz.

Damit kann auch sie zu einer Überfrachtung der Genehmigungsunterlagen und -verfahren beitragen.

Die artenschutzrechtlichen Regelungen der Richtlinie wurden ursprünglich als direkte Zugriffsverbote konzipiert, um u. a. die Jagd auf Singvögel zu regulieren. Durch die Übertragung der Rechtsprechung der FFH-Richtlinie, nach der auch eine wissenschaftliche Inkaufnahme der Schädigung dieser Arten eine Verbotsverletzung darstellt, stehen inzwischen allerdings auch sehr häufig vorkommende Singvögel faktisch unter strengem Artenschutz. Auch diese sind daher in der Projektplanung und in den Genehmigungsverfahren zu behandeln und im Einzelfall durch Maßnahmen zu stützen.

Insbesondere die Vermeidung von Verkehrskollisionen stellt eine große Herausforderung dar, die mit erheblichen fachlichen und rechtlichen Unsicherheiten behaftet ist.

#### Lösungsvorschläge:

Die **Verbotsvorschriften der Vogelschutzrichtlinie** sind einzuschränken. Die Verbote, die für alle europäischen Vogelarten gelten, sind auf den direkten Zugriff durch Jagd etc. zu beschränken. Weitergehende Verbote, die auch im Rahmen der Projektplanung zu beachten sind, sollten nur für nachweislich gefährdete Vogelarten gelten. An die Absichtlichkeit einer Tathandlung sind höhere Anforderungen zu stellen. Gleichzeitig ist ein Ausnahmetatbestand aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses zu schaffen.

#### Handlungsempfehlung:

Dem BMUB wird empfohlen,

- die Europäische Kommission zur Überarbeitung der Vogelschutzrichtlinie aufzufordern und dabei insbesondere projektbezogene Verbote auf nachweislich gefährdete Arten zu beschränken, höhere Anforderungen an die Absichtlichkeit einer Tathandlung zu stellen und einen Ausnahmetatbestand für zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses zu schaffen.

## 6.5 Wasserrahmenrichtlinie überarbeiten

Die Europäische Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)<sup>50</sup> hat das System der Gewässerbewirtschaftung in den Mitgliedstaaten der EU tiefgreifend verändert. Dieses orientiert sich nun an grenzüberschreitenden Einzugsgebieten. Ziel der Richtlinie ist es, eine Verschlechterung des Zustands von Oberflächengewässern und Grundwasser, die jeweils in sogenannte Wasserkörper eingeteilt werden, zu verhindern. Dabei soll für sämtliche Grundwasserkörper ein chemisch und mengenmäßig guter, für alle Oberflächenwasserkörper ein chemisch und ökologisch guter Zustand erreicht werden.

Der EuGH<sup>51</sup> hat klargestellt, dass die Bewirtschaftungsziele des Art. 4 Abs. 1 a) WRRL nicht nur Ziele für die Aufstellung der Bewirtschaftungsplanung darstellen, sondern strikte Verbindlichkeit für jegliche Vorhabenzulassungen entfalten, die sich auf Oberflächengewässer und das Grundwasser negativ auswirken können. Damit stellt die Einhaltung bzw. Verbesserung des Zustands der Wasserkörper eine Zulassungsvoraussetzung für alle Infrastrukturvorhaben dar.

Die WRRL sieht fünf Zustandsklassen vor, die durch biologische Qualitätskomponenten sowie durch chemisch-physikalische und hydromorphologische Hilfskomponenten, deren Rolle nicht hinreichend definiert ist, beschrieben werden. Bewirkt ein Vorhaben, dass sich eine der Qualitätskomponenten eines Wasserkörpers soweit verschlechtert, dass sie einer schlechteren Zustandsklasse zugeordnet werden muss, so verstößt das Vorhaben insgesamt gegen das Verschlechterungsverbot der WRRL. Es ist dabei nicht erforderlich, dass sich die Gesamteinstufung des Wasserkörpers um eine Zustandsklasse verschlechtert. Soweit der sehr eng gefasste Ausnahmetatbestand des Art. 4 Abs. 7 WRRL bzw. § 31 Abs. 1 WHG nicht greift, ist die Zulassung dieses Vorhabens somit abzulehnen.

Für zahlreiche Projekte wird zukünftig ein Fachbeitrag zu den Belangen der WRRL erforderlich. Dieser kann insbesondere bei Vorhaben an den Bundeswasserstraßen sehr

<sup>50</sup> Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft in Bereich der Wasserpolitik.

<sup>51</sup> EuGH, C-461/13 vom 01.07.2015.

umfänglich ausfallen und eröffnet ein weiteres umfangreiches umweltrechtliches Prüffeld.

Bislang fehlt es an bundeseinheitlichen, kommentierenden Handlungsanweisungen mit Vorgaben zum Umfang und konkreten Inhalt von entsprechenden Fachbeiträgen. Es ist damit zu rechnen, dass die Anforderungen an diese erst nach und nach durch die Rechtsprechung konkretisiert werden.

Die erforderlichen Datengrundlagen über den Ist-Zustand der Qualitätskomponenten der Wasserkörper sind darüber hinaus bei den zuständigen Landesbehörden vielfach nicht kurzfristig verfügbar, die Methoden zur Ermittlung des Prognose-Zustands zudem noch nicht hinreichend entwickelt. Der zusätzliche Fachbeitrag ist als Bestandteil der Planfeststellungsunterlagen außerdem einer Öffentlichkeitsbeteiligung zuzuführen.

Die bisher zu dieser Thematik ergangene nationale Rechtsprechung legt nahe, dass der Umfang der Prüfpflicht des Vorhabenträgers auch von Intensität und Reichweite der gewässerbezogenen Auswirkungen abhängt und damit projektabhängig ist. Den Genehmigungsbehörden wird insoweit ein gewisser Beurteilungsspielraum eingeräumt. Die vielfältigen, derzeit bestehenden Unklarheiten sind ein potentiell Risiko für alle laufenden Genehmigungsverfahren. Sie verursachen zeitliche Verzögerungen und zusätzliche Kosten.

#### Lösungsvorschläge:

Den Unsicherheiten auf Seiten des Vorhabenträgers und der Genehmigungsbehörden könnte mit einem bundeseinheitlichen **Leitfaden für die Erstellung von projektbezogenen Fachbeiträgen** zu den Belangen der WRRL begegnet werden. Hierzu kann auf die bereits in einigen Ländern bestehenden Handlungsempfehlungen, die Ergebnisse der Bund-Länder Arbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) und weiterer Expertengruppen sowie auf die Erfahrungen aus konkreten Projekten und den Erfahrungsschatz der Bundesanstalt für Gewässerkunde zurückgegriffen werden.

Einen zentralen Aspekt sollte die Erarbeitung von geeigneten Prüfprogrammen darstellen, die hinsichtlich ihres

Umfangs und dem damit verbundenen Zeit- und Kostenaufwand auf die unterschiedlichen Eingriffsintensitäten abgestimmt sind. Ein weiterer Schwerpunkt sollte ein Orientierungsrahmen für die Ausnahmetatbestände bei Verstößen gegen das Verschlechterungsverbot sein.

In Vorbereitung der 2019 anstehenden **Überprüfung der Wasserrahmenrichtlinie** durch die Europäische Kommission sollte die negative Wirkung des Verschlechterungsverbot auf die Zulassung von Vorhaben seitens des BMVI auf der Grundlage einer kritischen Analyse dokumentiert werden. Auf dieser Basis sollte überprüft werden, welche Regelungen der WRRL geändert werden müssen, um die öffentlichen Verkehrsinfrastruktur auch künftig weiterentwickeln zu können. Dabei muss ein sinnvoller Ausgleich zwischen den berechtigten Umweltinteressen und den volkswirtschaftlichen Erfordernissen gefunden werden.

Es wird vorgeschlagen, die **Anwendung des Verschlechterungsverbot**s der WRRL auf diejenigen Fälle **zu begrenzen**, in denen die Einstufung des Gesamtzustandes eines Wasserkörpers um eine Klasse verschlechtert wird. Darüber hinaus wird vorgeschlagen, das Verschlechterungsverbot bei der Zulassung von Verkehrsinfrastrukturprojekten **nur im Rahmen der Abwägung** zu berücksichtigen.

In Anlehnung an andere umweltrechtliche Regelungen, beispielsweise Art. 6 Abs. 3 FFH-RL, sollte in die WRRL zumindest ein **gestuftes Prüfverfahren** eingeführt werden. Auf der ersten Ebene stünde eine Vorprüfung möglicher Beeinträchtigungen der Bewirtschaftungsziele der WRRL. Auf zweiter Ebene würde dann eine erweiterte Vereinbarkeitsprüfung folgen, soweit Beeinträchtigungen nicht ausgeschlossen werden können. Erst auf der dritten Ebene würde sich eine Ausnahmeprüfung nach Art. 4 Abs.7 WRRL anschließen.

Auch die **Abweichungsmöglichkeiten** des Art. 4 Abs. 7 WRRL sollten überprüft werden. „Heilungsmaßnahmen“ sollten als Bestandteil des Vorhabens anerkannt werden und in die Gesamtprüfung auf mögliche Verstöße gegen das Verschlechterungsverbot einbezogen werden können.

### Handlungsempfehlungen:

Dem BMVI wird empfohlen,

- einen bundeseinheitlichen Leitfaden für die Erstellung von Fachbeiträgen zu den Belangen der Wasserrahmenrichtlinie für Infrastrukturprojekte vorzulegen, in dem ein gestuftes Prüfverfahren aus Vorprüfung und erweiterter Vereinbarkeitsprüfung vorgesehen ist,
- die negativen Auswirkungen der extensiven Auslegung des Verschlechterungsverbots der WRRL auf die Zulassung von Infrastrukturvorhaben zu dokumentieren,

- gemeinsam mit dem BMUB in Vorbereitung der 2019 anstehenden Überprüfung der Wasserrahmenrichtlinie durch die Europäische Kommission eine Änderung der Richtlinie dahingehend zu prüfen,
  - ob die Anwendung des Verschlechterungsverbots auf Fälle zu begrenzen ist, in denen die Einstufung des Gesamtzustandes eines Wasserkörpers verschlechtert wird und
  - ob das Verschlechterungsverbot bei der Zulassung von Verkehrsinfrastrukturprojekten nur im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen sein sollte.

# III Anhang

## Anlage 1: Handlungsempfehlungen des Innovationsforums Planungsbeschleunigung

### 1 Optimierung von Zusammenarbeit und Wissenstransfer

#### 1.1 Kompetenzen und Kooperation sicherstellen

Den Vorhabenträgern, den Genehmigungsbehörden und dem BMVI wird empfohlen,

- für eine hinreichende Personalausstattung zu sorgen,
- eine gute Qualifikation des Personals sicherzustellen und fortlaufend weiterzuentwickeln,
- zur Wahrung von Fachkompetenz ein adäquates Maß an Eigenleistungen durch die selbst planenden Behörden sicherzustellen,
- einen projekt-, behörden- und länderübergreifenden Austausch sicherzustellen, auch zwischen privaten und behördlichen Vorhabenträgern und Genehmigungsbehörden,
- im Bereich der Schiene eine strukturierte, frühe Planungsbegleitung in zuwendungsrechtlicher Hinsicht durch das EBA und das BMVI zu gewährleisten.
- zu Beginn der Planung eines konkreten Projekts ein interdisziplinäres Planungsteam zu bilden, das die Planungen kontinuierlich untereinander abstimmt,
- feste Ansprechpartner bei Vorhabenträger und Genehmigungsbehörde für den wechselseitigen Austausch zu benennen,

Dem BMVI und den Ländern wird empfohlen,

- mit Vertretern von Vorhabenträgern, Genehmigungsbehörden und Naturschutzverbänden in einen regelmäßigen Austausch einzutreten.

### 1.2 Einheitliche Standards für Planungsunterlagen schaffen

Dem BMVI wird empfohlen,

- die Standardisierung von Planfeststellungsunterlagen aller Verkehrsträger gemeinsam mit den Genehmigungsbehörden voranzutreiben und damit auch den besonderen Anforderungen unkomplizierter Vorhaben Rechnung zu tragen,
- Kriterien für die Prüfung der Planunterlagen durch die Genehmigungsbehörden für alle Verkehrsträger zu standardisieren,
- die Planungsregelwerke verkehrsträgerübergreifend um Empfehlungen zur Qualitätssicherung der Antragsunterlagen zu ergänzen,
- einen Muster-Planfeststellungsbeschluss samt „Werkzeugkasten“ aus Textbausteinen zur Verwendung durch die Planfeststellungsbehörden zu erarbeiten und regelmäßig fortzuschreiben.

Den Ländern wird empfohlen,

- die ergänzenden länderspezifischen Regelungen zu den bestehenden Leitlinien, Richtlinien und Rundschreiben zur einheitlichen Gestaltung der Antragsunterlagen im Bereich der Bundesfernstraßen auf ein absolutes Minimum zu reduzieren bzw. zu vereinheitlichen.

Den Vorhabenträgern wird empfohlen,

- die Prüfung der Umweltbelange unter Beteiligung der Öffentlichkeit nicht als Fremdkörper, sondern als integralen Bestandteil des Planungs- und Zulassungsverfahrens zu behandeln,
- Typenentwürfe für weniger komplexe Standardbauwerke zu entwickeln und zu nutzen.

### 1.3 Projektmanagement und Controlling etablieren

Den Vorhabenträgern wird empfohlen,

- Prozesse, Entscheidungswege und -kompetenzen, Verantwortlichkeiten und Informationspflichten der einzelnen Projektbeteiligten frühzeitig und klar zu definieren und in einem Projekthandbuch festzuhalten,
- ein systematisches und kontinuierliches Risikomanagement einzuführen, in dessen Rahmen die Projektrisiken frühzeitig identifiziert, analysiert und bewertet, Maßnahmen zur Risikominimierung ergriffen und Risikokosten im Projektbudget berücksichtigt werden,
- eine professionelle Projektsteuerung zu etablieren und ab der Entwurfsplanung zur Prüfung von Planungsinhalten, Kosten und Terminen ein unabhängiges, kontinuierliches Controlling einzurichten,
- abgeschlossene Projekte zu evaluieren und die Ergebnisse nachfolgenden Projekten zur Vermeidung von Fehlern zur Verfügung zu stellen,
- Anlagenbestände nach Abschluss von Bauvorhaben zwingend und unter Nutzung digitaler Methoden zu dokumentieren, um gute Planungsgrundlagen für die Zukunft sicherzustellen.

Dem BMVI wird empfohlen,

- eine Änderung der Fachplanungsgesetze einzuleiten, durch die die Möglichkeit geschaffen wird, einen Projektmanager zur Vorbereitung und Durchführung von Verfahrensschritten analog zu den Regelungen in § 29 NABEG und § 43g EnWG einzusetzen.

### 1.4 Einfluss des Verkehrsbereichs auf die Entwicklung des Umweltrechts stärken

Dem BMVI wird empfohlen,

- die organisatorischen und personellen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass es umweltrechtliche Entwicklungen auf allen Ebenen effektiv beobachten, begleiten und beeinflussen kann,
- auf eine Änderung der Geschäftsordnung der Bundesregierung hinzuwirken, sodass die Positionierungen

Deutschlands in *allen* Umweltrechtsfragen der Zustimmung der Ressorts und damit des BMVI bedürfen und Vertreter der betroffenen Bereiche und damit auch des Verkehrsbereichs zu entsprechenden Gremien und Konferenzen entsendet werden können.

### 1.5 Wissensplattform zu Umwelt-, Natur- und Artenschutz etablieren

Dem BMVI wird empfohlen,

- eine Wissensplattform zu Fragen des Umwelt-, Natur- und Artenschutzes im Verkehrsinfrastrukturbereich zu entwickeln und zu betreiben,
- die Ressourcen für die zielgerichtete Sammlung, Digitalisierung und Auswertung vorhandener Untersuchungen, Gerichtsurteile etc. zur Verfügung zu stellen,
- durch vertragliche bzw. zuwendungsrechtliche Vorgaben sicher zu stellen, dass im Auftrag des BMVI erstellte Untersuchungen auf der Plattform veröffentlicht werden können.

### 1.6 Datenbank mit Kartierungs- und Artendaten schaffen

Dem BMUB wird empfohlen,

- eine Regelung im BNatSchG mit dem Ziel einzuleiten, dass
  - die Länder nach bundesweit einheitlichen Vorgaben Arten- und Kartierungsdatenbanken einrichten und die Daten den an Planungsprozessen Beteiligten zugänglich machen,
  - öffentliche und private Vorhabenträger verpflichtet sind, Kartierungsergebnisse in diese Datenbanken einzugeben,
- hinreichende Ressourcen für die Sammlung, Auswertung und Pflege vorhandener Kartierungsdaten aus Großprojekten zur Verfügung zu stellen.

Dem BMVI und dem BMUB wird empfohlen

- gemeinsam mit den Naturschutzverbänden eine vertragliche Vereinbarung mit dem Ziel anzustreben, eine

Bereitstellung der dort vorgehaltenen Daten in die Datenbank zu ermöglichen,

- gemeinsame Handlungsempfehlungen zum Problemkreis „Verkehrsinfrastrukturbau in Überschwemmungsgebieten“ zu erarbeiten.

Den Ländern wird empfohlen,

- den Aktualisierungsturnus der Hochwassergefahrenkarten zu verkürzen,
- die Kommunen bei der Führung der Hochwasser-schutzregister zu kontrollieren und durch Zuweisung von Personal- und Sachmitteln zu unterstützen.

## 2 Effiziente Planungs- und Genehmigungsverfahren

### 2.1 Kompetenzen für den Bau von Verkehrsinfrastruktur besser einsetzen

Dem BMVI, dem BMF und den Ländern wird empfohlen,

- die Infrastrukturgesellschaft für Bundesfernstraßen so aufzubauen und auch bei der Finanzierung der Bundes-schienenwege grundsätzlich sicherzustellen, dass jeweils die Empfehlungen des Aktionsplans Großprojekte um-fassend berücksichtigt werden,
- für die Übergangsphase eine gute Gesamtlösung für die Beschäftigten, den Steuerzahler, die Partner in der Wirtschaft und die Straßennutzer vorzusehen,
- die Anreizsysteme der mit der Planung von Verkehrs-infrastruktur betrauten Gesellschaften stärker an der Schaffung vollziehbaren Baurechts oder an Inbetrieb-nahmeterminen zu orientieren.

Dem BMVI und dem BMF wird empfohlen,

- zur Vereinfachung der Zuwendungsfinanzierung der Eisenbahnprojekte das Risikomanagementsystem der Deutschen Bahn AG um eine qualifizierte und nach-vollziehbare Eigenüberprüfung mit verbindlichen Ei-generklärungen zur Einhaltung der Vorschriften der BHO zu ergänzen,

- die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu § 44 BHO dahingehend zu überarbeiten, dass die Verwendungs-prüfung durch das Eisenbahn-Bundesamt in Überein-stimmung mit der BHO auf die Überprüfung von Stich-proben beschränkt wird.

Dem BMVI wird empfohlen,

- die Zusammenarbeit im Rahmen der Auftragsver-waltung für Bundesstraßen zu optimieren,
- mit Blick auf eine mögliche Vereinheitlichung der Ent-scheidungsprozesse für die unterschiedlichen Ver-kehrsträger zu prüfen, ob eine einheitliche Planfeststel-lungsbehörde für alle Planfeststellungsverfahren in der Zuständigkeit des Bundes eingerichtet werden sollte,
- zu prüfen, ob Kompetenzen für die Infrastrukturent-wicklung im BMVI verkehrsträgerübergreifend stärker gebündelt werden können.

### 2.2 Planungs- und Genehmigungssystem umfassend reformieren

Dem BMVI wird empfohlen,

- eine Änderung der Fachplanungsgesetze dahingehend einzuleiten, dass
  - die Belange der Raumordnung statt in einem eigen-ständigen Raumordnungsverfahren innerhalb eines zweistufig gestalteten Planfeststellungsverfahrens geprüft werden,
  - entsprechend § 14 Abs. 2 WaStrG die Möglichkeit ei-ner vorläufigen Anordnung in Bezug auf Teilmaß-nahmen auch für die Straße und die Schiene vorge-sehen werden kann,
- zu prüfen, inwieweit bei Vorhaben, die in den Ausbau-gesetzen genannt sind und raumordnerischen Zielen entgegenstehen, die Durchführung des Widerspruchs-verfahren gemäß § 5 Abs. 3 ROG erleichtert oder ver-zichtbar gemacht werden kann,
- zu prüfen, ob bei wichtigen Vorhaben des Vordringli-chen Bedarfs oder sonst in geeigneten Fällen die Vor-zugsvariante auf Grundlage einer geeigneten Strategi-schen Umweltprüfung durch Bundesgesetz festgelegt werden könnte,

- die Linienbestimmung nach § 16 FStrG bei Bundesstraßen in Auftragsverwaltung der Länder fakultativ zu gestalten,
- zu prüfen, ob die Vorlagegrenzen für Entwurfsplanungen im Bundesfernstraßenbau deutlich angehoben werden können.

Dem BMVI und den Ländern wird empfohlen,

- durch Änderung von § 3 Abs. 2 BEVVG die Zuständigkeit für Anhörungsverfahren im Bereich der Bundes-schiene von den Ländern auf das Eisenbahn-Bundesamt zu übertragen.

### 2.3 Vereinfachte Verfahren und Genehmigungsverzicht verstärkt nutzen

Dem BMVI wird empfohlen,

- zu prüfen, ob in einer Anlage zu den Fachplanungsgesetzen diejenigen konkreten Projekte oder Kategorien von Baumaßnahmen benannt werden sollten, die mit Blick auf die Voraussetzungen der §§ 17 S. 1 FStrG und 18 S. 1 AEG keiner Genehmigung bedürfen,
- eine Änderung der Fachplanungsgesetzen mit dem Ziel einzuleiten, dass für bestimmte, in einer Anlage benannte UVP-pflichtige Projekte nur eine Plangenehmigung erforderlich ist und in diesen Fällen lediglich eine Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 9 Abs. 3 UVPG durchgeführt werden muss,
- eine Handlungsempfehlung für die Prüfung zu erarbeiten, wann bei Verkehrsinfrastrukturvorhaben nach geltender Rechtslage eine Plangenehmigung durchgeführt werden kann und wann sowohl Planfeststellung als auch Plangenehmigung entbehrlich sind.

Den Vorhabenträgern wird empfohlen,

- die Spielräume zur Anwendung von Plangenehmigung und Planfreiheit im geltenden Rechtsrahmen bei konkreten Projekten auszunutzen und in der Planung explizit die Planrechtsfreiheit von Vorhaben bzw. deren Eignung für eine Plangenehmigung anzustreben.

### 2.4 Öffentlichkeitsbeteiligung modern und effizient ausgestalten

Dem BMVI wird empfohlen,

- eine Änderung der Fachplanungsgesetze einzuleiten,
  - um parallel zu den geltenden Regelungen eine verbindliche elektronische Auslegung der Planfeststellungsunterlagen vorzusehen,
  - sodass die Unterlagen im Planfeststellungsverfahren durch die Anhörungsbehörde selbst ausgelegt werden dürfen,
- Möglichkeiten für eine zeitsparende, verbindliche Regelung öffentlicher Bekanntmachungen zu prüfen,
- durch untergesetzliche sowie erforderlichenfalls gesetzliche Regelungen klarzustellen, in welchen Fällen nach Änderungen an den Planungsunterlagen eine erneute Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen ist,

Den Vorhabenträgern sowie den Anhörungs- und Planfeststellungsbehörden wird empfohlen,

- eine professionelle und authentische Verfahrenskommunikation in sämtlichen Beteiligungsverfahren sicherzustellen,
- digitale Möglichkeiten der Beteiligung weiterzuentwickeln und stets einzusetzen, wenn dies sinnvoll erscheint,
- Einwendungen im Planfeststellungsverfahren thematisch zusammengefasst zu behandeln, wenn dies möglich ist.

Den Vorhabenträgern wird empfohlen,

- in geeigneten Fällen eine Ideenphase unter Beteiligung der Öffentlichkeit voranzustellen
- im Rahmen von § 78 Abs. 2 S. 4 VgV verstärkt Planungswettbewerbe durchzuführen, die sowohl Ideen- als auch als Realisierungswettbewerbe umfassen können.

## 2.5 Wiedereinführung der Präklusionsregelung ermöglichen

Dem BMUB wird empfohlen,

- die Europäische Kommission zur Überarbeitung der UVP-Richtlinie aufzufordern, um eine angemessene Präklusionsregelung in der Richtlinie zu verankern,
- sofern erforderlich, eine Neuverhandlung der Aarhus-Konvention mit dem Ziel der Aufnahme einer Präklusion anzustoßen,
- bis zu einer entsprechenden europäischen oder internationalen Rechtsänderung bereits auf nationaler Ebene Rechtspersonen, denen ungeachtet ihrer eigenen Betroffenheit Klagemöglichkeiten eingeräumt sind, zu verpflichten, alle ihnen bekannten verfahrensrelevanten Umstände bereits während des Anhörungsverfahrens mitzuteilen.

## 2.6 Stichtag für die anzuwendende Sach- und Rechtslage vorverlegen

Dem BMVI wird empfohlen,

- eine Änderung der Fachplanungsgesetze einzuleiten und auf eine Änderung der FFH-, UVP- und Wasserrahmenrichtlinie hinzuwirken, um den Stichtag für die anzuwendende Sach- und Rechtslage und den maßgeblichen Stand von Wissenschaft und Technik im Planfeststellungsverfahren auf einen früheren Zeitpunkt festzulegen, z. B. auf das Ende des Anhörungsverfahrens,
- bei Rechtsänderungen die Auswirkungen auf laufende Planfeststellungsverfahren zu berücksichtigen.

## 2.7 Vorzeitigen Grunderwerb ermöglichen

Dem BMVI und dem BMF wird empfohlen,

- den Zeitpunkt für den vorzeitigen Grunderwerb für Kompensationsmaßnahmen auf der Grundlage klarer Regelungen auf den Zeitpunkt der Linienbestimmung bzw. Variantenentscheidung vorzuverlegen.

Dem BMVI wird empfohlen,

- eine Änderung der Fachplanungsgesetze mit dem Ziel einzuleiten, dass bei Vorliegen sämtlicher Voraussetzungen eine vorzeitige Besitzeinweisung durch Planfeststellungsbeschluss angeordnet werden kann.

## 2.8 Planungssicherheit durch verlässliche Finanzierung herstellen

Dem BMVI wird empfohlen,

- die Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur des Bundes auch weiterhin auf einem hohen Niveau zu verstetigen und damit Planungssicherheit für alle Verkehrsträger zu gewährleisten,
- mehrjährig vorausschauende Planungsgespräche mit den Vorhabenträgern so zu führen, dass die Schaffung baureifer Planungen in Höhe der voraussichtlich zur Verfügung stehenden Mittel sichergestellt wird,
- die Höhe der Pauschale für Zweckausgaben im Bundesfernstraßenbau adäquat anzuheben und den Zeitpunkt der Auszahlung vom Planungsfortschritt abhängig zu machen,
- die bereits ausgehandelte Bedarfsplanumsetzungsvereinbarung mit der Deutschen Bahn AG abschließend zu vereinbaren und damit die pauschale Finanzierung von Planungskosten zu ersetzen und eine zunächst vollständige Finanzierung der frühen Planungsphasen mit Bundesmitteln zu ermöglichen.

Den Ländern wird empfohlen,

- für die Planung von Verkehrswegen hinreichende Haushaltsmittel zur Verfügung zu stellen, insbesondere zur Beauftragung von Ingenieurbüros und Gutachtern,
- zur Absicherung des kommunalen Anteils bei Eisenbahnkreuzungen ein einheitliches Förderungsinstrument für die Kommunen zu schaffen, das die Bau- und die Verwaltungskosten zu 100 % erfasst.

Dem EBA wird empfohlen,

- den mit der Deutschen Bahn AG im Rahmen der Bedarfsplanumsetzungsvereinbarung ausgehandelten

Prozess zur finanziellen Planungsbegleitung mit klarer Kompetenzverteilung abschließend zu vereinbaren.

## 2.9 Vorschriften zum Lärm in der Bauphase modernisieren

Dem BMUB und dem BMVI wird empfohlen,

- die notwendige sachverständige Grundlage für eine neue Verordnung zum Baulärm zu entwickeln,
- auf dieser Basis neue rechtliche Vorgaben für die Zumutbarkeit von Immissionen durch Baulärm bei der Realisierung von Infrastrukturvorhaben zu erarbeiten.

Dem BMVI wird empfohlen,

- Hinweise für die Beurteilung zu geben, wann die Bewältigung des Baulärms die Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens erforderlich macht.

## 3 Gerichtliche Zuständigkeiten und Verfahren

Dem Bund und den Ländern wird empfohlen,

- zu prüfen, ob durch Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung die Möglichkeit der Gerichte beschränkt werden sollte, im Rahmen eines vorläufigen Rechtsschutzverfahrens durch Stillhalteerklärungen der Beteiligten oder Hängebeschlüsse eine aufschiebende Wirkung des eingelegten Rechtsmittels faktisch auch in den Fällen herzustellen, in denen nach der Vorstellung des Gesetzgebers die sofortige Vollziehung geboten ist,
- auf eine Anpassung des § 87b Abs. 3 VwGO im Anwendungsbereich des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes hinzuwirken, sodass das Gericht Erklärungen über Tatsachen und Beweismittel, die nach Ablauf einer angemessenen Frist vorgebracht werden, nicht berücksichtigen darf,
- die Personalausstattung der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu stärken.

Dem Bund wird empfohlen,

- die erstinstanzliche Zuständigkeit für Klagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse auch bei Landesstraßen an die Oberverwaltungsgerichte zu übertragen.

## 4 Digitalisierung der Infrastrukturplanung

### 4.1 Building Information Modeling konsequent einführen

Dem BMVI wird empfohlen,

- den Stufenplan zur Einführung von BIM im Geschäftsbereich des BMVI konsequent umzusetzen und darüber hinaus zur Anwendung zu empfehlen,
- Status-quo und Potenziale der Integration von BIM und GIS in einem Forschungsvorhaben zu ermitteln,
- die Integration der Fachplanungen in BIM voranzutreiben,
- die Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass alle relevanten Stellen, auch kleine Planungsbüros, zum Arbeiten mit BIM befähigt werden.

Den Vorhabenträgern und Genehmigungsbehörden wird empfohlen,

- die Anforderungen an die erforderliche Soft- und Hardware zu ermitteln und die notwendigen organisatorischen Randbedingungen zur Anwendung von BIM zu erarbeiten,
- entsprechend der erlangten Erkenntnisse anschließend Technologien zu beschaffen und eine hinreichende Zahl von Mitarbeitern in deren Anwendung zu schulen,
- BIM konsequent sowohl in der Planungs- als auch in der Bau- und Betriebsphase anzuwenden.

### 4.2 Digitale Plattformen für die Planung, Genehmigung und Partizipation schaffen

Dem BMVI und den Ländern wird empfohlen,

- bundesweit einheitliche Anforderungen für ein System zu definieren, das die Genehmigungsbehörden befähigt,

BIM-Planungen vollständig digital weiterzuverarbeiten und gleichzeitig die Beteiligung von Bürgern und Trägern öffentlicher Belange ermöglicht,

- die Entwicklung einheitlicher Datenstrukturen und Datenaustauschformate mit zugehörigen Software-Lösungen für BIM-basierte Genehmigungsverfahren einschließlich Umweltplanungen weiterhin voranzutreiben,
- Pilotprojekte zu initiieren, in denen Vorhabenträger, Genehmigungsbehörden und Öffentlichkeit auf einer gemeinsamen digitalen Plattform an einem Projekt arbeiten,
- die technische Ausstattung der Behörden an die neuen Anforderungen anzupassen und
- Mitarbeiter für die Nutzung der neuen Systeme zu schulen,
- zu prüfen, inwieweit Verwaltungsverfahrensgesetz, Fachplanungsgesetze, Planfeststellungsrichtlinien sowie weitere relevante Vorschriften an die Anforderungen digitaler Planungs- und Genehmigungsverfahren anzupassen sind.

## 5 Nationale umweltfachliche Prüfungen

### 5.1 Erneuten Anlauf zur Einführung einer Bundeskompensationsverordnung starten

Dem BMUB wird empfohlen,

- die Anstrengungen zum Erlass einer Bundeskompensationsverordnung wieder aufzunehmen und hierbei zu prüfen, ob und unter welchen Bedingungen eine kurzfristige Entwicklung der Bundeskompensationsverordnung unter Rückgriff auf den bereits weitgehend ausgearbeiteten Entwurf möglich ist,
- in der Verordnung einheitliche Kartier-, Erhebungs- und Bewertungsmethoden festzulegen, Standards zu Bewertung, Pflege- und Funktionskontrollen, Monitoring, Ökokonten, Stichtagsregelungen ebenso zu verankern wie Regelungen zur Dauer der erforderlichen Pflege und Unterhaltung von Kompensationsmaßnahmen,

- in der Verordnung solchen Maßnahmen einen besonderen Stellenwert beizumessen, die gemäß der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt für deren Erhaltung und Wiederherstellung besonders wichtig sind,
- als Rückfallposition eine Bundeskompensationsverordnung mit beschränktem Anwendungsbereich auf die Bundesverwaltung zu erlassen.

### 5.2 Vorhabenträger von der Kumulationsprüfung entlasten

Dem BMUB wird empfohlen, eine Änderung des BNatSchG mit dem Ziel einzuleiten,

- die Erfassung von Vorhaben mit bagatellhaften Einflüssen auf Natura 2000-Gebiete und die Neutralisierung bagatellhafter Eingriffe durch Maßnahmen des Gebietsschutzes auf die für den Gebietsschutz zuständigen Naturschutzbehörden zu übertragen,
- die vorstehende Regelung ausdrücklich auch auf Vorhaben zu erstrecken, die durch indirekte stoffliche Einträge unter der Bagatellschwelle auf Gebiete einwirken,
- die Führung eines Katasters aller bestehenden Beeinträchtigungen für alle Natura 2000-Gebiete anzuordnen,
- die in die Kumulationsprüfung einzubeziehenden Vorhaben rechtlich eindeutig einzugrenzen.

### 5.3 Nutzung von Ökokonten und Flächenpools erleichtern

Dem BMVI und dem BMF wird empfohlen,

- die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass
  - der vorgezogene Erwerb von Flächen für die Anlage von Ökokonten und Flächenpools durch den Vorhabenträger selbst oder eine einheitliche Stelle des Bundes ermöglicht wird,
  - der frühzeitige Erwerb von Ökopunkten, die von Dritten angeboten werden, ermöglicht wird, ohne dass ein konkreter Vorhabenbezug besteht.

Dem BMVI wird empfohlen,

- gemeinsam mit der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben und geeigneten Trägern der Länder die Entwicklung von Ökokonto-Maßnahmen voranzutreiben,
- in den Regelwerken und Vorgaben für die Verkehrswegeplanung den Vorhabenträgern für Bundesverkehrsprojekte den vorgezogenen Erwerb von Flächen für die Anlage von Ökokonten und Flächenpools zu erlauben,
- eine Austauschplattform zu entwickeln, auf der sowohl bundeseigene verfügbare Flächen als auch Ökokonto-Maßnahmen verkehrsträgerübergreifend angeboten werden können.

Dem BMUB wird empfohlen,

- eine Änderung des BNatSchG einzuleiten, um für geeignete, insolvenzunfähige Maßnahmenträger die Möglichkeit zu verankern, Kompensationsmaßnahmen mit rechtlich befreiender Wirkung für den Vorhabenträger zu übernehmen, dabei aber die Wahlmöglichkeit zwischen der Nutzung eines insolvenzunfähigen Trägers mit rechtlich befreiender Wirkung oder privaten Anbietern zu erhalten.

#### 5.4 Abgrenzung zwischen Kohärenz- und Management-Maßnahmen klarer fassen

Den Ländern wird empfohlen,

- in den Managementplänen für Natura 2000-Gebiete deutlicher darzulegen, welche Maßnahmen als Management-Maßnahmen zur Erreichung der gebiets-spezifischen Schutzziele seitens der Länder beabsichtigt sind.

Dem BMVI wird empfohlen,

- gemeinsam mit dem BMUB und der Europäischen Kommission zu klären, ob eine strikte Abgrenzung von Kohärenz- und Management-Maßnahmen förderlich oder eher hinderlich zur Erreichung der Schutz- und Erhaltungsziele ist und dem Ergebnis entsprechend eine rechtliche Klarstellung vorzunehmen.

#### 5.5 Methodik und Bestandsdauer bei Umweltdaten, Gutachten und Kartierungen standardisieren

Dem BMVI wird empfohlen,

- die im *Handbuch für die Vergabe und Ausführung von freiberuflichen Leistungen im Straßen- und Brückenbau* aufgeführten Kartier-, Erhebungs- und Bewertungsmethoden unter Berücksichtigung der neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse fortzuschreiben und entsprechende Regelungen auch für den Schienen- und Wasserstraßenbereich vorzusehen,
- die Bestandsdauer von Umweltdaten, Kartierungen und Plausibilitätsprüfungen angemessen zu verlängern und ausdrücklich zu regeln.

Dem BMUB und dem BMVI wird empfohlen,

- sich zur Relevanz und Verallgemeinerungsfähigkeit von Gerichtsentscheidungen zu verständigen und Interpretationshilfen für die Genehmigungsbehörden zum Umgang mit diesen zu erstellen,
- Hinweise zur Berücksichtigung der Auswirkungen der Bau- und Abbruchphase im Umweltbericht zu erarbeiten, einschließlich der klaren Definition der Angaben, die im Rahmen der UVP noch offen bleiben müssen.

#### 5.6 Best-Practice-Empfehlungen für den Artenschutz erarbeiten

Dem BMVI wird empfohlen,

- in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Naturschutz Studien zur systematischen Ermittlung und Bewertung der typischen bau-, anlage- und betriebsbedingten Risiken von Vorhaben zu beauftragen und das Ergebnis in Best-Practice-Empfehlungen für Schutzmaßnahmen zu überführen,
- die Machbarkeit und den Nutzen einer untergesetzlichen Regelung zu diesen Schutzmaßnahmen zu prüfen.

## 5.7 Monitoring-Maßnahmen im Artenschutz vereinheitlichen

Dem BMVI, dem BMUB und den Ländern wird empfohlen,

- einheitliche Vorgaben für Anordnung, Methodik, Inhalt und Dokumentation von Monitoring-Maßnahmen zu entwickeln und verkehrsträgerübergreifend zur Anwendung zu bringen.

## 6 Europäisches Umweltrecht

### 6.1 Auslegung des europäischen Naturschutzrechts überprüfen

Dem BMVI wird empfohlen,

- eine systematische Bestandsaufnahme zur Anwendung des europäischen Naturschutzrechts in anderen EU-Mitgliedstaaten in Form eines Forschungsvorhabens durchzuführen.

### 6.2 FFH- und Vogelschutzrichtlinie an heutige Anforderungen anpassen

Dem BMUB wird empfohlen,

- der Europäischen Kommission Änderungen an der FFH-Richtlinie mit dem Ziel vorzuschlagen
  - eindeutige Bestandsschutzregelungen aufzunehmen,
  - den Projektbegriff innerhalb der Richtlinie zu definieren,
  - Natur auf Zeit zuzulassen, indem Arten, die sich zwischen Genehmigung des Vorhabens und Baubeginn ansiedeln, unter Berücksichtigung der lokalen Population vom Tötungsverbot ausgenommen werden,
  - regelmäßige, fachgerechte Unterhaltungsmaßnahmen von den Artenschutzverboten freizustellen und
  - zugelassene Eingriffe unter Berücksichtigung der lokalen Population von den Verbotsvorschriften auszunehmen.

- der Europäischen Kommission eine Ergänzung der Ausnahmegründe in der Vogelschutzrichtlinie in Anlehnung an die Regelungen der FFH-Richtlinie vorzuschlagen,
- parallel dazu zu prüfen, welche Erleichterungen durch Änderungen des BNatSchG oder Guidance Documents der EU-Kommission schneller erreicht werden können,
- sich für eine Aktualisierung des Begriffs der „Beschädigung“ im EU-Leitfaden einzusetzen, der die unterschiedliche Störungsempfindlichkeit der Arten berücksichtigt.

### 6.3 Anhänge der FFH-Richtlinie nach wissenschaftlichen Kriterien überarbeiten

Dem BMUB wird empfohlen,

- die Europäische Kommission aufzufordern, den Vorgaben der FFH-Richtlinie zu folgen und eine Überarbeitung der Anhänge gemäß Art. 19 der Richtlinie nach wissenschaftlichen Kriterien vorzunehmen und dabei EU-weit ungefährdete Arten aus den Anhängen zu streichen,
- die jeweilige Schutzbedürftigkeit einzelner Arten differenzierter darzustellen als bisher,
- künftige Überarbeitungen der Anhänge in angemessen großen Intervallen vorzunehmen

### 6.4 Nicht gefährdete Arten aus der Vogelschutzrichtlinie ausklammern

Dem BMUB wird empfohlen,

- die Europäische Kommission zur Überarbeitung der Vogelschutzrichtlinie aufzufordern und dabei insbesondere projektbezogene Verbote auf nachweislich gefährdete Arten zu beschränken, höhere Anforderungen an die Absichtlichkeit einer Tathandlung zu stellen und einen Ausnahmetatbestand für zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses zu schaffen.

## 6.5 Wasserrahmenrichtlinie überarbeiten

Dem BMVI wird empfohlen,

- einen bundeseinheitlichen Leitfaden für die Erstellung von Fachbeiträgen zu den Belangen der Wasserrahmenrichtlinie für Infrastrukturprojekte vorzulegen, in dem ein gestuftes Prüfverfahren aus Vorprüfung und erweiterter Vereinbarkeitsprüfung vorgesehen ist,
- die negativen Auswirkungen der extensiven Auslegung des Verschlechterungsverbots der WRRL auf die Zulassung von Infrastrukturvorhaben zu dokumentieren,
- gemeinsam mit dem BMUB in Vorbereitung der 2019 anstehenden Überprüfung der Wasserrahmenrichtlinie durch die Europäische Kommission eine Änderung der Richtlinie dahingehend zu prüfen,
  - ob die Anwendung des Verschlechterungsverbots auf Fälle zu begrenzen ist, in denen die Einstufung des Gesamtzustandes eines Wasserkörpers verschlechtert wird und
  - ob das Verschlechterungsverbot bei der Zulassung von Verkehrsinfrastrukturprojekten nur im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen sein sollte.

## Anlage 2: Mitglieder der Arbeitsgruppe „Optimierung von Verwaltungsabläufen“

Leitung: Martin **Huber**, Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation der Freien und Hansestadt Hamburg

Dr. Hans **Aschermann**, Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation der Freien und Hansestadt Hamburg

Christian **Bastian**, Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr des Saarlandes

Dr. Ulrike **Bick**, Bundesverwaltungsgericht

Prof. Torsten R. **Böger**, VIFG Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH

Swetlana **Borchert-Prante**, Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz des Landes Berlin

Thomas **Burke**, Eisenbahn-Bundesamt

Eva-Maria **Christ**, INFRA Dialog Deutschland GmbH / Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V.

Roland **Degelmann**, Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr

Dr. Volker **Deutsch**, Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V.

Ansgar **Dönges**, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

Heinz-Georg **Donner**, Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

Doris **Drescher**, Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

Heinz **Ehrbar**, DB Netz AG

Martin **Falenski**, Bundesingenieurkammer e. V.

Stefanie **Führling**, Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e. V.

Stefan **Gerwens**, Pro Mobilität – Initiative für Verkehrsinfrastruktur e. V.

Maximilian **Grauvogl**, Obermeyer Planen + Beraten GmbH

Jannik **Grimm**, Bundesvereinigung Mittelständischer Bauunternehmen e. V.

Dr. Peter **Gullo**, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

Iris **Hannappel**, DB Netz AG

Frank **Hellenbrecht**, Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt

Franziska **Heß**, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. (BUND)<sup>50</sup>

Axel-Björn **Hüper**, Bundesvereinigung Mittelständischer Bauunternehmen e. V.

Petra **Kaifel**, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

Sabine **Keinath**, Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr des Saarlandes

Ulrike **Kolberg**, Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

Iris **Kralack**, Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung des Landes Brandenburg

Florian **Kuhlmann**, Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

Manuel **Kühn**, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

Alexander **Lanz**, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

Marc **Lederer**, Bundesverband der Deutschen Industrie e. V.

Dorothee **Linke**, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

Eleonore **Lohrum**, Deutsche Bahn AG

Wolfgang **Maier**, Ministerium für Verkehr des Landes Baden-Württemberg

Dr. Gero **Marzahn**, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

Vera **Moosmayer**, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

Dr. Markus **Mühl**, Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen

Dr. Petra **Nethövel-Kathstede**, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

Thomas **Nickel**, Verband der Bahnindustrie in Deutschland (VDB) e. V.

Michael **Pirschel**, Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie des Landes Schleswig-Holstein

Jörg **Przesang**, Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt

Winfried **Pudenz**, Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen

Caterina **Rahms**, Verband der Bahnindustrie in Deutschland (VDB) e. V.

Martin **Regnath**, DEGES Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH

Dr. Werner **Reh**, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. (BUND)<sup>50</sup>

Prof. Dr. Olaf **Reidt**, Redeker Sellner Dahs Rechtsanwälte

Iris **Reimold**, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

Julika **Santen**, Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg

Dr.-Ing. Marcus **Schreyer**, Firmengruppe Max Bögl

Kathrin **Sczapan**, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen des Landes Berlin

Michael **Seitz**, Norddeutscher Baugewerbeverband e. V.

Stephan **Siegert**, Femern A/S

Dr. Heiko **Stiepelmann**, Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e. V.

Rüdiger **Stolle**, Verband der Bahnindustrie in Deutschland (VDB) e. V.

Prof. Dr.-Ing. Dirk **Vallée**, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur; Institut für Stadtbauwesen und Stadtverkehr, RWTH Aachen

Marco **Wiegand**, Deutsche Bahn AG

Almuth **Witthaus**, Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

## Anlage 3: Mitglieder der Arbeitsgruppe „Optimierung naturschutzrechtlicher Prüfungen“

Leitung: Eckhard **Roll**, Eisenbahn-Bundesamt

Sabine **Attermeyer**, Ministerium für Verkehr  
Baden-Württemberg

Markus **Balkow**, Bundesingenieurkammer e. V.

Janna **Bartels**, Hauptverband der Deutschen  
Bauindustrie e. V.

Christian **Bastian**, Ministerium für Wirtschaft, Arbeit,  
Energie und Verkehr des Saarlandes

Dr. Arno **Beier**, Oberste Baubehörde im Bayerischen Staats-  
ministerium des Innern, für Bau und Verkehr

Marielle **Belitz**, Generaldirektion Wasserstraßen und  
Schifffahrt

Dr. Michael **Below**, Deutsche Bahn AG

Beatrix **Bertram**, Sächsisches Staatsministerium für  
Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

Dr. Ulrike **Bick**, Bundesverwaltungsgericht

Kerstin **Birnstengel**, Sächsisches Staatsministerium für  
Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

Wolfgang **Bornhofen**, Bundesministerium für Verkehr und  
digitale Infrastruktur

Daniel **Brand**, Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V.

Dr.-Ing. Volker **Cornelius**, Verband Beratender Ingenieure

Dr. Frank **Fellenberg**, Redeker Sellner Dahs Rechtsanwälte

Jana **Fischer-Bruintjes**, Deutsche Bahn AG

Judith **Flamme**, Femern A/S

Edgar **Gaffry**, Landesbetrieb Straßenwesen Brandenburg

Stefan **Gerwens**, Pro Mobilität – Initiative für Verkehrs-  
infrastruktur e. V.

Monika **Glemser**, Ministerium für Verkehr  
Baden-Württemberg

Claudia **Halser**, Oberste Baubehörde im Bayerischen  
Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr

Dr. Bettina **Hoffmann**, Bundesministerium für Verkehr  
und digitale Infrastruktur

Christoph **Jansen**, Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-  
Westfalen

Manuel **Kühn**, Bundesministerium für Verkehr und digitale  
Infrastruktur

Andrea **Latz**, Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg

Rüdiger **May**, Bundesministerium für Verkehr und digitale  
Infrastruktur

Silke **Meyer**, VIFG Verkehrsinfrastrukturfinanzierungs-  
gesellschaft mbH

Matthias **Milesi**, Ministerium für Verkehr  
Baden-Württemberg

Gregor **Pokorni**, Bundesministerium für Verkehr und  
digitale Infrastruktur

Monika **Prömper**, Generaldirektion Wasserstraßen und  
Schifffahrt

Iris **Reimold**, Bundesministerium für Verkehr und digitale  
Infrastruktur

Peter **Rottner**, Bund für Umwelt und Naturschutz  
Deutschland e. V. (BUND)<sup>52</sup>

Ulrike **Sander**, Ministerium für Infrastruktur und  
Landesplanung des Landes Brandenburg

Catrin **Schiffer**, Bundesverband der Deutschen Industrie e. V.

Gerd **Schmidt**, Landesstraßenbaubehörde Sachsen-Anhalt

Volker **Steege**, Bundesministerium für Verkehr und digitale  
Infrastruktur

Frank **Süsser**, Bundesministerium für Verkehr und digitale  
Infrastruktur

Dr. Attila **Széchényi**, Oberste Baubehörde im Bayerischen  
Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr

Franz Josef **Zweier**, Firmengruppe Max Bögl

---

<sup>52</sup> Der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. (BUND) ist im Februar 2017 aus dem Innovationsforum Planungsbeschleunigung ausgetreten.



## **Impressum**

### **Herausgeber**

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur  
Invalidenstraße 44  
10115 Berlin

### **Stand**

März 2017

### **Gestaltung | Druck**

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur  
Referat Z 32, Druckvorstufe | Hausdruckerei

Diese Broschüre ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung.  
Sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt.



