



Umweltstandards wahren und dennoch schneller planen: Handlungsempfehlungen der Umweltverbände an eine wirksame Planungsbeschleunigung

I. Einleitung

Die Diskussion über die Beschleunigung von Infrastrukturplanungen beschäftigt Politik und Verbände schon seit 30 Jahren. Der Bundestag verabschiedete seither mehr als zehn sogenannte „Beschleunigungsgesetze“. Offenbar mit geringem Erfolg, denn seit 2018 werden in immer kürzeren Abständen weitere neue Gesetze mit ähnlicher Zielrichtung beschlossen. Eine substantielle und umfassende Analyse der Ursachen langer Planungs-, Genehmigungs- und Bauzeiten fehlt aber weiterhin ebenso wie eine Evaluation der Wirkungen der bisherigen Beschleunigungsgesetze.

Von den Empfehlungen des „Innovationsforums Planungsbeschleunigung“ (2017) oder der „Reformkommission Bau von Großprojekten“ (2015) wurden bislang nur geringe Teile aufgegriffen und umgesetzt. Schwerpunkt der Gesetzesvorhaben seit 2018 waren Einschränkungen von Mitwirkungs- und Rechtsschutzmöglichkeiten der Umweltverbände, der Wegfall von Erörterungsterminen und Raumordnungsverfahren. Hinzu kommen Ankündigungen, das europäische Umweltrecht unter der Maxime „Verwaltungsvereinfachung“ zu beschneiden. Vorschläge kooperativer Lösungen mit den Umweltverbänden, guter und früher Öffentlichkeitsbeteiligung zur Eindämmung von Planungskonflikten, eines verbesserten Managements im Planungsprozess oder des Aufbaus von Wissensplattformen wurden hingegen nicht ernsthaft aufgegriffen.

Die politisch vorgetragenen Forderungen zur Planungsbeschleunigung stellen vielfach einen Generalangriff auf das Umweltrecht und den Rechtsschutz für Umweltverbände dar und suggerieren, dass in diesem Bereich die größten Probleme für lange Planungszeiten für Infrastrukturvorhaben lägen. Die Umweltverbände weisen dies entschieden zurück, denn diese Argumentation ist tendenziös, wissenschaftlich nicht belegt und viel zu pauschal.

Für derart komplexe Themen wie die Genehmigung von Infrastrukturplanungen ist ein Bündel von Maßnahmen erforderlich, um wirksame Verbesserungen in der Praxis zu erzielen. Die Umweltverbände werden sich auch weiterhin konstruktiv und kritisch an den aktuellen Debatten um ein verbessertes Planungsrecht beteiligen. Nachfolgend werden zunächst aktuelle politische Initiativen bewertet und anschließend konkrete Vorschläge vorgelegt.

II. Bewertung aktueller politischer Initiativen

In jüngster Zeit wurden teilweise weitreichende Vorschläge zur Veränderung des Planungsrechts diskutiert, die aus der Sicht der Umweltverbände allesamt nicht geeignet sind, Planungsverfahren nachhaltig zu verbessern oder zu beschleunigen. Exemplarisch werden hier drei der unwirksamen Vorschläge zur Planungsbeschleunigung erörtert:

a. Wiedereinführung der materiellen Präklusion

Die Forderung nach Wiedereinführung des Instruments der materiellen Präklusion, das der Europäische Gerichtshof (EuGH) erst im Oktober 2015 für rechtswidrig erklärt hat, zeigt, dass bestimmte Kräfte in der Politik nicht an einer Kooperation mit den Umweltverbänden und an der Lösung wirklich relevanter Barrieren bei Infrastrukturplanungen interessiert sind. Es gibt bis heute keinen einzigen empirischen Beleg, dass Infrastrukturplanungen durch den Wegfall der materiellen Präklusion verzögert würden. Die wiederholt vorgetragene Pauschalbehauptung, wonach die Umweltverbände ihre Einwände in Klageverfahren durch das EuGH Urteil "taktisch" zurückhalten, zeigt die Unkenntnis der Praxis von gerichtlichen Verfahren und auch die Unkenntnis über die Kapazitäten der Umweltverbände. Die Behauptung wird auch nicht richtiger, je öfter und stärker sie vorgetragen und in Initiativen gefordert wird.

Zudem hat der Gesetzgeber im Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz eine mit der EU-Kommission abgestimmte Missbrauchsklausel 2017 eingeführt, die die Umweltverbände zwingt, Einwendungen rechtzeitig im Verfahren vorzubringen. Gute und zügige Verfahrensergebnisse erreicht man ohnehin besser durch die frühzeitige Einbindung der Umweltverbände, die Beachtung von deren Expertise und Stellungnahmen, so dass es erst gar nicht zu Verbandsklagen kommt.

b. Verzicht auf Umweltverträglichkeitsprüfung

Die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) ist kein politisches, sondern ein Planungsinstrument. Sie dient nicht nur der Vorsorge, sondern benennt und bewertet die zu erwartenden Umweltauswirkungen eines Projektes oder Vorhabens und ist daher als eines von vielen Elementen eines komplexen Planungsprozesses für die Abwägung aller Belange essentiell. Die UVP verhindert keine Projekte, sondern minimiert deren Umweltauswirkungen. Sie begrenzt Umweltzerstörung durch Vorhaben im Infrastrukturbereich und ist eine Erfolgsgeschichte des Planungsrechts der letzten 30 Jahre.

Der Katalog an Vorhaben, die der UVP-Pflicht unterliegen, hat sich bewährt. Er ist dennoch immer wieder zu überprüfen, auch angesichts der Herausforderungen, die durch den Klimaschutz hervorgerufen werden. Dies betrifft Vorhaben, die möglicherweise aus dem Katalog herausfallen können (beispielsweise Ersatzneubauten oder kleinere Elektrifizierungsvorhaben) oder auch Vorhaben, die neu aufgenommen werden müssen (beispielsweise große Datenrechenzentren).

Aus kurzfristigen wirtschaftlichen Erwägungen heraus Umweltverträglichkeitsprüfungen erst gar nicht durchzuführen und hierdurch den Katalog möglicher UVP-Verfahren zu minimieren, lehnen die Umweltverbände hingegen entschieden ab.

c. Zusammenlegung von Raumordnungsverfahren und Planfeststellungsverfahren

Die Prüfung, ob ein Vorhaben mit den Zielen der Raumordnung, insbesondere auch „der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung“ (§ 1 Abs. 2 ROG) im Einklang steht, darf bei raumwirksamen Projekten auf keinen Fall unterbleiben. Im Raumordnungsverfahren prüft die für die Raumordnung zuständige Landesbehörde, ob raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen unter überörtlichen Gesichtspunkten raumverträglich sind. Hier findet eine Abwägung zwischen sozialen, infrastrukturellen, wirtschaftlichen, ökologischen sowie kulturellen Belangen statt.

Bereits heute werden nur für große Infrastrukturprojekte vorgeschaltete Raumordnungsverfahren durchgeführt. Ein generelles Weglassen des Raumordnungsverfahrens für weitere raumbedeutsame Verfahren (meistens Großverfahren) erhöht die Fehlerrisiken für die nachfolgenden Prozessstufen. Die massiven planungsrechtlichen Probleme beim Bau des Flughafens BER in Berlin-Schönefeld resultieren auch aus der Missachtung der Ergebnisse des vorgeschalteten Raum-

ordnungsverfahrens. Daher sollte die 2017 durch Änderung des Raumordnungsverfahrens eingeführte frühe Öffentlichkeitsbeteiligung weiter gestärkt und ausgebaut werden, um Konfliktpotenziale rechtzeitig zu erkennen und darauf reagieren zu können. Die Planungszeiträume sollten nicht nur in den Durchführungsphasen, sondern auch in Vorbereitungsphasen mit Fristen versehen werden.

Gut strukturiert durchgeführte Raumordnungsverfahren – z.B. in Kombination mit informellen Beteiligungen im Fall von Planungskonflikten und Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP) – können die nachfolgenden Projektplanungsschritte entlasten und so Planungen beschleunigen. Ergebnis der Raumordnung ist die Empfehlung einer Vorzugsvariante. Im Planfeststellungsverfahren, das ggf. direkt an das Raumordnungsverfahren anschließen kann, werden in aller Regel nur noch die in der landesplanerischen Beurteilung und im Alternativen- und Variantenvergleich ermittelten Lösungen weiterverfolgt. Eine Parallelführung beider Verfahren ist nicht sinnvoll, weil die Verfahren aufeinander aufbauen.

III. Vorschläge der Umweltverbände für eine wirksame Planungsbeschleunigung unter Wahrung der Umweltstandards

Die inhaltliche Notwendigkeit von Beschleunigungsgesetzen kann nur im Umwelt- und Klimaschutz selbst liegen. Eine solche Rechtfertigung kann bei bestimmten Vorhaben und Infrastrukturprojekten eine Priorität und Beschleunigung begründen. Dies würde die Energie- und die Verkehrswende und auch das Ziel der Klimaneutralität deutlich voranbringen. Notwendig ist daher eine strikte Priorisierung von Projekten nach dem Klima- und Verkehrsnutzen, anstatt hunderte von Projekten z.B. im Fernstraßenbau parallel zu planen. Darüber hinaus sind alle innerorganisatorischen Verbesserungsmöglichkeiten zu nutzen, um Planungsverfahren schneller zu machen. Die wenigen aussagekräftigen Analysen bisheriger Planungsverfahren haben im Wesentlichen drei Faktoren benannt, die für die Dauer von Planungsverfahren relevant sind:

- die Unvollständigkeit der Antragsunterlagen stellt eine erhebliche Verzögerungsursache dar,
- die Fristsetzung bei der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange zeigt eine deutliche Beschleunigungswirkung,
- das Sternverfahren bzw. die sternförmige Beteiligung der Träger öffentlicher Belange sowie ein frühzeitiges Gespräch mit allen Beteiligten ist ein effektiver Beschleunigungsfaktor.¹

Umweltverbände sehen daher folgende Planungsinstrumente als zielführende Verbesserungen für bessere und schnellere Planungsverfahren an:

a) Planungsmanagement verbessern

Das Beispiel der Tesla Gigafactory im Land Brandenburg 2020 mit seinen enorm kurzen Planungszeiten zeigt, welchen Einfluss professionelles Management auf Planungsverfahren hat. Es gilt daher, das Hauptaugenmerk auf ein besseres Planungs- und Baumanagement zu legen und konsequent von guten und schnellen Planungsbeispielen (z.B. Sternverfahren) zu lernen. Hierzu müssen alle Planungsverfahren in Deutschland zwingend evaluiert und die Ergebnisse in einer öffentlichen Datenbank zur Verfügung gestellt werden. Die Umweltverbände sehen den in Planungsverfahren neu eingeführten Projektmanager als sinnvolle Unterstützung in Planungsverfahren an. Noch hilfreicher sind jedoch Fristsetzungen für Verwaltungen und Träger

¹ Ziekow, Jan/ Oertel, Martin-Peter/ Windoffer, Alexander, Dauer von Zulassungsverfahren - eine empirische Untersuchung zu Implementation und Wirkungsgrad von Regelungen zur Verfahrensbeschleunigung, 2005, S. 97 f. Die Autoren kritisieren, „Beschleunigung von Verwaltungsverfahren wurde als Instrument der ‚Standortpflege‘ benannt, ohne dass belastbare Aussagen zum tatsächlichen Beschleunigungsbedarf existierten.“ (ebd. S. 7).

öffentlicher Belange, die strikt umgesetzt werden müssen. Dies betrifft auch vorbereitende Planungsphasen. Hierbei können für die Vorhaben- und Bauträger finanzielle Anreize für die Vorlage von Planunterlagen und kürzere Bauzeiten unter Beachtung der rechtlichen Standards helfen. Ergänzend können Fitnessprogramme und verpflichtende Schulungen für Verwaltungen sowie Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung eingesetzt, integrierte Planungen von Verkehr, Umwelt und Städtebau besser möglich gemacht werden. Auch von den Empfehlungen der Reformkommission „Bau von Großprojekten: Komplexität beherrschen – kostengerecht, termintreu und effizient“ (Berlin 2015) sowie des Innovationsforums Planungsbeschleunigung (2017) wurden bisher die wenigsten Verbesserungsvorschläge beim Planungsmanagement angegangen. Hier liegt daher noch ein hohes Innovations- und Beschleunigungspotenzial im Bund und in den Ländern.

b) Personelle Ausstattung von Planungsbehörden verbessern

Die personelle und fachliche Ausstattung der Genehmigungsbehörden ist durch kurz-, mittel- und langfristige Maßnahmen deutlich zu verbessern. Entsprechende finanzielle Anreize und Ausstattung für Fachpersonal sind bereitzustellen und zu gewährleisten. Was im Gesundheitsbereich (Gesundheitsämter) durch entsprechende Finanzierungszusagen des Bundes infolge der Corona-Krise möglich ist, sollte auch im Infrastrukturbereich gelingen. In den Zulassungsbehörden sollten künftig die besten Planungsfachleute entscheiden. Daher muss der Staat entsprechende Mittel für ausreichend und gut ausgebildetes Personal bereitstellen. Dies entspricht zudem der UVP-Richtlinie, die zur Sicherung der Qualität von UVP-Berichten Behördenpersonal mit ausreichenden Fachkenntnissen verlangt. Andernfalls ist externer Sachverstand hinzuzuziehen. Neben den Planungsbehörden ist auch eine bessere Personalausstattung in den Oberverwaltungsgerichten und im Bundesverwaltungsgericht sicherzustellen, um in gerichtlichen Auseinandersetzungen schnelle und gute Entscheidungen fällen zu können.

c) Verbesserte Kooperation mit den Umweltverbänden

Die Kooperation mit den Umweltverbänden und deren Einbeziehung sollte nicht auf die verpflichtende Öffentlichkeitsbeteiligung beschränkt bleiben, sondern bereits mit dem Scoping (Unterrichtung über den Untersuchungsrahmen) beginnen und auch die Vollständigkeitsprüfung der Antragsunterlagen umfassen. Auch die neu eingeführte Überwachung der Umweltauswirkungen einschließlich der Umsetzung und Wirksamkeitskontrolle der Maßnahmen bietet sich für eine Kooperation an. Daten früherer Verfahren sowie Anleitungen für die Umsetzung des komplexen Umweltrechts in Deutschland sollten auf einer digitalen Plattform gesammelt werden. Diesbezüglich eignen sich die 2017 eingerichteten UVP-Portale des Bundes und der Länder, die entsprechend ergänzt werden müssten. Voraussetzung ist allerdings, dass die Inhalte der Portale auch nach der Zulassungsentscheidung archiviert werden und als gemeinsames „UVP-Gedächtnis“ verfügbar bleiben. Hierbei sollte ein Pilotprojekt ermitteln, wie anerkannte Umweltverbände mit ihrer Expertise am besten eingebunden und welches Wissen und welche Datenbestände öffentlich zur Verfügung gestellt werden können. Durch die kooperative Zusammenarbeit von anerkannten Umweltverbänden mit Planungsträgern in Verbindung mit Digitalisierungsprozessen können so insgesamt bessere und rechtssichere Planungsprozesse erzielt werden.

d) Konsequente Durchführung einer frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung mit Umweltprüfung

Raumbedeutsame Vorhaben brauchen die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit. Erfahrungen aus Baden-Württemberg mit einem entsprechenden Landesgesetz zur frühzeitigen Beteiligung der Öffentlichkeit sind ermutigend und sollten auf ganz Deutschland übertragen werden.

Mögliche Konflikte mit der Öffentlichkeit sind im Anfangsstadium eines Planungsprozesses unter Nutzung von informellen Beteiligungsformaten noch zu entschärfen. Hierbei sind Instrumente wie die strategische Umweltprüfung (SUP) auf der Ebene der Ausbaugesetze (Prüfung von Netzalternativen) oder das Raumordnungsverfahren (Entwicklung und Entscheidung über Projektalternativen) ebenfalls hilfreich. Auf der Ebene der Netzplanung müssen klare Investitionsziele gesetzt und bei der Projektauswahl und der Projektrealisierung das tatsächliche Erreichen dieser Ziele gesichert werden.

e) Nutzung flankierender informeller Beteiligungsformate bei konfliktträchtigen Großverfahren

Die Deutsche Bahn hat mit ihrem „Dialogforum Schiene Nord“ gezeigt, dass innerhalb des enorm kurzen Zeitraums von neun Monaten ein jahrzehntelanger Trassenkonflikt gelöst werden kann. Auch das „Dialogforum Hanau - Würzburg/Fulda“ der Deutschen Bahn, das als informelles Vorverfahren vor dem Beginn des Raumordnungsverfahrens über mehrere Jahre als Forum für Meinungsaustausch und Diskussionen hinsichtlich der optimalen Trassenführung etabliert wurde, ist ein gutes Beispiel für einen umfassenden kooperativen Planungsprozess, der die Akzeptanz des Vorhabens deutlich steigern konnte.

Für alle raumbedeutsamen Vorhaben sollten strukturierte informelle Beteiligungsverfahren für die Beilegung von Konflikten sowohl im Rahmen des Raumordnungsverfahrens als auch im Planfeststellungsverfahren flankierend zur formellen Beteiligung ermöglicht werden. Eine gut strukturierte Öffentlichkeitsbeteiligung, z.B. im Rahmen des Raumordnungsverfahrens, kann wie folgt ablaufen:

- a. Schriftliche Stellungnahmen zu dem Projekt vor Antragstellung.
- b. Bei Konflikten oder Alternativvorschlägen Ausarbeitung vernünftiger Alternativen durch Verkehrsgutachter und informelle Beteiligungsformate (Dialogforum o.ä.).
- c. Vergleichende Prüfung der Umweltauswirkungen der Alternativen im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung.
- d. Transparente Gesamtabwägung der Belange Raumordnung, Verkehrsplanung, Wirtschaftlichkeit und Umwelt zur Ermittlung der Vorzugsvariante, ggf. mit unterschiedlichen Gewichtungen im Rahmen einer Sensitivitätsanalyse.
- e. Empfehlung einer Vorzugsvariante durch das informelle Beteiligungsgremium mit möglichst großer Mehrheit.

f) Die Rolle von UVP-Vorprüfungen anpassen

Auch aus Sicht der Umweltverbände brauchen Vorhaben, die keine erheblichen Umweltbeeinträchtigungen in ökologisch sensiblen Gebieten erwarten lassen (z.B. nachträgliche Elektrifizierung oder Digitalisierung von Schienenwegen, bei denen keine Kapazitätsausweitung erfolgt), keiner Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen zu werden. Hierfür kann das Instrument der Plangenehmigung statt der Planfeststellung bereits heute eingesetzt werden. Das Investitionsbeschleunigungsgesetz entbindet zudem bei den genannten und weiteren Schienenprojekten von Umweltverträglichkeitsprüfungen und bestimmt die Eisenbahnvorhaben neu, die einer allgemeinen oder einer standortbezogenen Vorprüfung unterzogen werden müssen. Aus Sicht der Umweltverbände kann auf eine Vorprüfung der UVP-Pflicht bei diesen Vorhaben der Nr. 14.8 Anlage 1 UVP-G nicht gänzlich verzichtet werden, weil sichergestellt werden muss, dass erhebliche Auswirkungen auf die Schutzgüter nicht zu erwarten oder mit entsprechenden Maßnahmen sicher auszuschließen sind. Diese Vorprüfungen können jedoch vereinfacht werden. Die Umweltverbände bieten Kooperationen an, um insbesondere die standortbezogenen – also ökologisch sensible Gebiete betreffenden - UVP-Vorprüfungen mit Hilfe von einfachen,

praxis- und vollzugsgerechten Hinweisen und Prüfkatalogen zu unterstützen. Maßstab der Vorprüfung sollte dabei die begründete Möglichkeit erheblicher Auswirkungen und nicht eine hinreichende Wahrscheinlichkeit sein.

g) Weitere spezielle Beschleunigungsmaßnahmen in einzelnen Infrastrukturbereichen

- Vergaberecht reformieren

Die Bundesregierung hat im Rahmen ihres Konjunkturpakets die nationalen Beschaffungsrichtlinien bereits angepasst, dabei aber ökologische Kriterien außer Kraft gesetzt. Um Innovationen in Klima- und Umweltschutz zu beschleunigen - gerade in Corona-Zeiten - sollten Klimaschutz- und ökologische Kriterien dort aber verstärkt werden.

- Projekte zum Ausbau des ÖPNV in den Städten beschleunigt genehmigen

Das Fachrecht zum Ausbau der öffentlichen Schieneninfrastruktur (S-Bahnen und Straßenbahnen) sowie eines modernen Radwegenetzes sollte ebenfalls verstärkt über das Instrument von Plangenehmigungen umgesetzt werden. Hierbei sollten sinnvollerweise flankierende Formate der Öffentlichkeitsbeteiligung zum Einsatz kommen, um die Planungen zu erläutern und Alternativen zu diskutieren. Für die Finanzierung des Ausbaus der ÖPNV-Infrastruktur sind Mittel flexibler bereitzustellen (siehe Ausführungen des SRU-Gutachtens 2020²).

Wenn die Bundesregierung die hier genannten Möglichkeiten der Planungsbeschleunigung nutzt, können die Zeiträume für die Planung und Genehmigung von Infrastrukturvorhaben idealerweise halbiert werden, ohne den Prüfungsumfang rechtlicher Standards zu reduzieren. Die Umweltverbände sind sich sicher, dadurch die Vorhaben zeitlich von derzeit acht Jahren (fünf Jahre für die Planung ab Antragskonferenz, drei Jahre für die Genehmigungsphase bis zum bestandskräftigen Planfeststellungsbeschluss) auf etwa vier Jahre verkürzen können.

Stand: 25.11.2020

Kontakt: BUND, Dr. Werner Reh, Tel. 0176-45719292, rehwerner2@gmail.com; BBN, Prof. Klaus Werk, klaus.werk@werk-home.de; DRL, Angelika Wurzel, DRL-Bonn@t-online.de; DUH, Dr. Cornelia Nicklas, Tel. 030-2400867-0, nicklas@duh.de; DNR, Florian Schöne, Tel. 030-6781775-99, florian.schoene@dnr.de; UfU, Dr. Michael Zschiesche, Tel. 030-428499332, UVP-Gesellschaft, Dr. Joachim Hartlik, Tel. 05175-9291003; VCD, Alexander Kaas Elias, Tel. 030-280351-281, alexander.kaaselias@vcd.org

² SRU, Umweltgutachten 2020: Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa unter: https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2016_2020/2020_Umweltgutachten_Entschlossene_Umweltpolitik.html;jsessionid=89D33E4FD767EFB2A4A34F479C6EDOCA.2_cid331 (25.09.2020).