

19. Mai 2017
II-313

Standort- und Wettbewerbsfaktor Infrastruktur – Anpassungsbedarfe für das Planungs-, Umwelt- und Verfahrensrecht

Positionspapier

1. Ausgangslage

Erhalt und Ausbau der Verkehrsinfrastruktur sind die grundlegenden Voraussetzungen dafür, dass Deutschland im globalen und europäischen Wettbewerb auch zukünftig in der Spitzengruppe bleibt. Schwierige und langwierige Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie die damit einhergehenden rechtlichen Rahmenbedingungen verzögern oder gefährden inzwischen zunehmend Infrastrukturprojekte von nationaler Bedeutung. Dazu gehören insbesondere die Hinterlandanbindungen der deutschen Seehäfen und deren seewärtige Zufahrten. Planungs- und Umsetzungshorizonte von bis zu zwanzig Jahren sind hier nicht mehr hinnehmbar.

Der ZDS fordert deshalb **Bund, Länder und Europäische Union** auf, Planung und Realisierung von Infrastrukturprojekten im Wege von effizienten Verfahren -- unter Wahrung des notwendigen Interessenausgleiches – zu beschleunigen und zu optimieren.

2. Handlungsempfehlungen

Politik und Verwaltung müssen das Planungs-, Umwelt- und Verfahrensrecht deutlich akzentrierter als bisher als zentralen Bestandteil der Wirtschafts- und Standortpolitik betrachten. Eine erfolgreiche Umweltpolitik kann nur gelingen, wenn der Wirtschafts- und Logistikstandort Deutschland im Hinblick auf den nachhaltigen Erhalt und den Ausbau seiner Infrastruktur konkurrenzfähig bleibt.

Der ZDS sieht hier dringenden Handlungsbedarf und möchte diesen mit den folgenden Handlungsempfehlungen konkretisieren:

a) Vereinfachte Verfahren stärker nutzen

Behördliche Planfeststellungsbeschlüsse für Infrastrukturvorhaben erfolgen vielfach erst am Ende lang andauernder und aufwendiger Verfahren. Für die Realisierung bestimmter Vorhaben existieren bereits die vereinfachten Instrumente des Genehmigungsverzichts und der Plangenehmigung.

Ein Genehmigungsverzicht kann dann vorliegen, wenn keine Änderung einer Infrastruktur erfolgen, sondern die Baumaßnahme lediglich der Unterhaltung und Instandhaltung dienen soll.

BEISPIEL: Schaffung eines identischen Ersatzneubaus einer Brücke ohne

Kapazitätserweiterung / eines provisorischen Übergangsbauwerks

Anstelle eines Planfeststellungsbeschlusses kann als qualifiziertes Beschleunigungsinstrument eine Plangenehmigung erteilt werden, wenn mit den Trägern öffentlicher Belange das Benehmen hergestellt wurde und verfahrensrechtlich keine Öffentlichkeitsbeteiligung erforderlich ist.

BEISPIEL: Errichtung einer Hochspannungsfreileitung als Teil der Netztrasse zwischen zwei wichtigen Netzabschnitten im Rahmen des Bundesbedarfsplans

Der ZDS fordert daher **Bund und Länder** auf, diese vorhandenen Spielräume vor allem bezogen auf Ersatzneubauten den Bereichen der Verkehrsinfrastruktur, Instandhaltungsvorhaben und Übergangsbauwerke stärker zu nutzen bzw. gesetzlich klarzustellen.

b) Unterschiedliche Standards auf Länderebene beseitigen

Von den Landesbehörden werden für Infrastrukturvorhaben aufgrund landesspezifischer Richtlinien uneinheitliche Planfeststellungsbeschlüsse und Planunterlagen unterschiedlicher Qualität erstellt, die den Gerichten die rechtliche Überprüfung erschweren und zu mehr Rechtsunsicherheit führen.

BEISPIEL: Wie bei einem Urteil (Tenor und Entscheidungsgründe) üblich sollten auch bei einem Planfeststellungsbeschluss Verfügung (z. B. Anordnung der Zulassung einer Ausnahme) und Begründung (entscheidungs-erhebliche Erwägungen) deutlich voneinander getrennt werden.

Nach Ansicht des ZDS sollten daher im Wege der Kooperation von **Ländern und Bund** die bestehenden Unterschiede in den Ländern an bundeseinheitliche Standards angepasst und auf verfahrensverzögernde bzw. verschärfende Erweiterungen verzichtet werden, insbesondere bezogen auf die Ausweitung von bestehenden Klagebefugnissen (z. B. im Verbandsklagerecht).

c) Gerichtliche Prüfungstiefe im Verbandsklagerecht begrenzen

Nach derzeitiger Rechtslage muss ein Gericht aufgrund einer erhobenen Verbandsklage die formelle und materielle Rechtslage umfassend und von Amts wegen tiefgreifend prüfen. Durch gesetzgeberische Ergänzung des Bundes könnte diese bestehende gerichtliche Prüfungstiefe – ohne gegen völkerrechtliche Vorgaben der Aarhus-Konvention zu verstoßen – auf bestimmte wesentliche naturfachliche Bewertungen beschränkt werden. Nach Auffassung des ZDS sollte der **Bund** insbesondere die gerichtliche Überprüfung von Fachgutachten der Vorhabensträger auf offenkundige Fehler des jeweiligen Gutachtens gesetzlich begrenzen.

d) Ausgleichsmaßnahmen auch für die Aufwertung bestehender Naturschutzgebiete ermöglichen

Aufgrund fehlender bundesgesetzlicher Vorgaben hat die Verwaltungsrechtsprechung notwendige naturfachliche Ausgleichsmaßnahmen für ein Projekt für rechtswidrig bewertet, wenn diese durch eine sog. Aufwertung bestehender Naturschutzgebiete erfolgen soll. Hier sollte nach Ansicht des ZDS der **Bund** eine bundesgesetzliche Regelung herbeiführen, die dies ermöglicht. Anderenfalls gehen in Deutschland aufgrund der Siedlungsdichte und bereits unter Naturschutz gestellter Flächen sowie zeitintensiver Verhandlungen zwischen einzelnen Bundesländern über eine etwaige Be-

reitstellung von Flächen die notwendigen Ausgleichsmaßnahmen für Projekte zunehmend aus.

e) EU-Wasserrahmenrichtlinie anpassen / bundesgesetzliche Vorgaben konkretisieren

Die EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) dient dem Ziel einer nachhaltigen Verbesserung der Wasserkörper. Insbesondere mit Blick auf die Planfeststellungsbeschlüsse zu den bisher größten wasserseitigen Infrastrukturvorhaben, den Fahrrinnenanpassungen von Elbe und Weser, hat die WRRL erhebliche Unsicherheiten und Auslegungsschwierigkeiten bezogen auf das darin enthaltene „Verschlechterungsverbot“ offenbart. Danach sind die Mitgliedstaaten gehalten, verbindlich die Verbesserung des Wasserkörperzustandes herbeizuführen und diese auch als Zulassungsvoraussetzung für Infrastrukturvorhaben anzusehen. Im Ergebnis ist das Vorhaben – soweit kein Ausnahmetatbestand greift – ohne Verhältnismäßigkeitsprüfung abzulehnen.

Der ZDS ist daher der Auffassung, dass die **Europäische Union** im Zuge der im Jahr 2019 anstehenden Überprüfung der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) das „Verschlechterungsverbot“ der WRRL dahingehend überarbeiten sollte, dass es bei der Planfeststellung von Verkehrsinfrastrukturprojekten zukünftig lediglich im Rahmen der Abwägung innerhalb der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu berücksichtigen ist. Dafür sollte sich der **Bund** gegenüber der EU-Kommission einsetzen. .

Vor dem Hintergrund der nicht abschließend zu beurteilenden Frage der politischen Durchsetzbarkeit auf EU-Ebene sollte der **Bund** jedenfalls das ihm von der WRRL eingeräumte Ermessen durch bundesgesetzliche Vorgaben konkretisieren. Dies ist insbesondere bei Art. 4 Absatz 7 der WRRL der Fall, wonach ein Verstoß gegen die Richtlinie nicht gegeben ist, wenn die Gründe für ein Vorhaben von übergeordnetem öffentlichem Interesse sind. Diese Vorgabe hat Deutschland in dem Ausnahmetatbestand des § 31 des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) national umgesetzt. Nach Auffassung des ZDS sollte der **Bund** diesen Ausnahmetatbestand dahingehend ergänzen, dass Verkehrsinfrastrukturprojekte mit Bezug zur WRRL (Ausbau von Wasserstraßen) auf die Entlastung des Straßennetzes von prognostiziert zunehmenden Gütertransporten abzielen und daher ebenfalls im übergeordneten öffentlichen Interesse einer nachhaltigen Entwicklung liegen.

f) EU-Artenschutz harmonisieren und aktualisieren

Infrastrukturvorhaben sind deshalb so häufig mit Problemen des Artenschutzes behaftet, da die FFH-Richtlinie viele geschützte Arten enthält, welche oftmals Verkehrsanlagen und Infrastrukturen besiedeln. Die Richtlinie enthält Arten, für deren Erhaltung besondere Schutzgebiete ausgewiesen werden, deren Schutzbedürftigkeit jedoch über zwanzig Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie inzwischen fragwürdig ist und wissenschaftlich überprüft werden müsste.

BEISPIEL: Die auch in Deutschland heimische Mauereidechse gilt nach der FFH-Richtlinie als schützenswert, nach der Roten Liste der Weltnaturschutzunion IUCN ist sie jedoch nicht gefährdet.

In der FFH-Richtlinie ist vorgesehen, laufend eine Anpassung an den wissenschaftlichen Fortschritt vorzunehmen. Dies ist bisher auf EU-Ebene nicht erfolgt.

Daneben trägt die Vogelschutzrichtlinie in vielen Fällen zu einer inhaltlichen Komplexität von Verfahren sowie Planungs- und Genehmigungsunterlagen bei, denn sie stellt unabhängig vom konkreten Gefährdungsgrad alle Vogelarten in Europa unter Schutz. Sollte die Richtlinie ursprünglich die Jagd und den Vogelfang regulieren, wurde ihr Anwendungsbereich zwischenzeitlich durch die Rechtsprechung auch auf Projektplanung und Genehmigungsverfahren zur Vermeidung von Verkehrskollisionen ausgeweitet.

Der ZDS fordert daher die **Europäische Union** auf,

- die FFH-Richtlinie anhand von wissenschaftlichen Kriterien regelmäßig dahingehend zu überarbeiten, innerhalb der EU ungefährdete Arten aus dem Anwendungsbereich herauszunehmen sowie
- die Vogelschutzrichtlinie zu überarbeiten, bei Infrastrukturprojekten Verbote auf nachweislich gefährdete Arten zu beschränken sowie flankierend eine Ausnahmeregelung für das überwiegende Allgemeininteresse ergänzen.

g) Wiedereinführung der materiellen Präklusion bei Klageverfahren

Im Oktober 2016 hat der Europäische Gerichtshof die im deutschen Recht enthaltene Präklusion, den Ausschluss neuer bestimmter umweltbezogener Einwendungen innerhalb der gesetzlichen Fristen im gerichtlichen Verfahren, als nicht vereinbar mit dem EU-Recht erklärt. Begründet wird dies mit dem Hinweis sowohl auf die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)-Richtlinie als auch die Aarhus-Konvention¹: Beide beinhalten Mitwirkungsrechte, jedoch keine Pflichten im Hinblick auf die Verfahrensbeschleunigung. Dies wird weitreichende Auswirkungen auf umweltrelevante Infrastrukturprojekte haben; einmal mehr drohen zeitliche sowie finanzielle Risiken.

Aus Sicht des ZDS sollte die **Europäische Union** eine effektive Präklusionsregelung in die UVP-Richtlinie einbringen. Flankierend sollte sich der **Bund** gegenüber der EU-Kommission dafür einsetzen.

Auf nationaler Ebene sollte der **Bund** vorab die Verpflichtung zur frühestmöglichen Mitteilung aller bekannten verfahrensrelevanten Tatsachen gesetzlich regeln, da ein rechtsmissbräuchliches Verhalten nach wie vor von der Präklusionswirkung erfasst ist. Der deutsche Gesetzgeber muss klar definieren, was unter einem rechtsmissbräuchlichen Zurückhalten von Einwendungen zu verstehen ist. Dabei muss die Definition so gefasst sein, dass möglichst geringe Interpretationsspielräume für die Gerichte bestehen.

¹ <http://www.aarhus-konvention.de/> : „der erste völkerrechtliche Vertrag, der jeder Person Rechte im Umweltschutz zuschreibt“

h) Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage überprüfen

Die lange Dauer von Planungs- und Genehmigungsverfahren hat vielfach zur Folge, dass sich Rechtslagen sowie Stand von Wissenschaft und Technik zwischen Planungsbeginn und Planfeststellungsbeschluss bzw. der letzten mündlichen Tatsachenverhandlung im Klageverfahren ändern. Nach aktueller Rechtsprechung müssen sowohl der gegenwärtige Wissensstand als auch die aktuelle Rechtslage zugrunde gelegt werden. Danach gilt als maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage der Planfeststellungsbeschluss. Das führt oftmals zu erheblichen Verzögerungen aufgrund notwendiger rechtlicher Prüfungen und Planänderungsverfahren.

Nach Ansicht des ZDS sollte die **Europäische Union** die FFH-, UVP- und Wasserrahmenrichtlinien ändern. Geprüft werden sollte, ob als maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage sowie den Stand von Wissenschaft und Technik im Planfeststellungsverfahren das Ende des Anhörungsverfahrens festgelegt werden kann. Dabei muss sichergestellt werden, dass bei relevanten Rechtsänderungen für Planfeststellungsverfahren im Verkehrsbereich die Auswirkungen auf laufende Verfahren durch Übergangsvorschriften berücksichtigt werden.

i) Rechtsgrundlage für ein Fehlerbehebungsverfahren schaffen

Derzeit fehlt es für den Fall, dass ein Gericht einen Planfeststellungsbeschluss in einzelnen Punkten für rechtsfehlerhaft bewertet, an ausdrücklichen Regelungen für ein Fehlerbehebungsverfahren. Aufgrund der offensichtlich bestehenden Rechtsunsicherheit und dadurch verursachten weiteren zeitlichen Verzögerungen sollte der **Bund** nach Ansicht des ZDS eine entsprechende Rechtsgrundlage mit Klarstellungsfunktion schaffen.

3. Zusammenfassung

Der ZDS fordert mit Nachdruck dazu auf, das Planungs-, Verfahrens- und EU-Umweltrecht zu beschleunigen und zu optimieren, damit dringliche Infrastrukturprojekte rechtzeitig fertiggestellt werden können.

Der ZDS empfiehlt daher Politik und Verwaltung,

auf nationaler Ebene

- bereits vorhandene vereinfachte Verfahrensinstrumente für Ersatzneubauten, Instandhaltungsvorhaben und Übergangsbauwerke stärker zu nutzen bzw. gesetzlich klarzustellen.
- bestehende Unterschiede in den Ländern an bundeseinheitliche Planungsstandards anzupassen und auf verfahrensverzögernde / verschärfende Erweiterungen zu verzichten (z. B. Ausweitung des Verbandsklagerechts),
- die Verpflichtung zur frühestmöglichen Mitteilung aller bekannten verfahrensrelevanten Tatsachen im Klageverfahren und die Definition für den diesbezüglichen Rechtsmissbrauch gesetzlich zu regeln,

- das von der Wasserrahmenrichtlinie eröffnete Ermessen für Projekte im übergeordneten öffentlichen Interesse durch einen Ausnahmetatbestand für den Ausbau von Wasserstraßen zu konkretisieren,
- im Verbandsklagerecht die gerichtliche Überprüfung von Fachgutachten der Vorhabensträger auf offenkundige Fehler des jeweiligen Gutachtens gesetzlich zu begrenzen,
- zu regeln, dass notwendige naturfachliche Ausgleichsmaßnahmen auch durch Aufwertung bestehender Naturschutzgebiete erfolgen können sowie
- bezogen auf die teilweise rechtsfehlerhafte Planfeststellung eine Rechtsgrundlage für ein Fehlerbehebungsverfahren zu schaffen.

auf EU-Ebene

- die bis 2019 anstehende Überprüfung der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) für eine Prüfung zu nutzen, ob das „Verschlechterungsverbot“ der WRRL bezogen auf Verkehrsinfrastrukturprojekte zukünftig keinen Verbotstatbestand darstellt, sondern lediglich als Abwägungsgebot zu berücksichtigen ist.
- die FFH-Richtlinie anhand von wissenschaftlichen Kriterien regelmäßig dahingehend zu überarbeiten, ungefährdete Arten aus dem Anwendungsbereich herauszunehmen sowie
- die Vogelschutzrichtlinie zu überarbeiten, bei Infrastrukturprojekten Verbote auf nachweislich gefährdete Arten zu beschränken und flankierend eine Ausnahmeregelung für das überwiegende Allgemeininteresse zu ergänzen.
- innerhalb der UVP-Richtlinie sowie der Aarhus-Konvention jeweils eine effektive Präklusionsregelung für Klageverfahren zu implementieren sowie
- die Änderung der FFH-, UVP- und Wasserrahmenrichtlinie in Bezug auf den Beurteilungszeitpunkt der Sach- und Rechtslage im Klageverfahren zu prüfen und dabei die Auswirkungen auf laufende Verfahren im Verkehrsbereich bei Rechtsänderungen durch Übergangsvorschriften zu berücksichtigen.