

Gemeinsame Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Verkehr für ein Infrastruktur-Zukunftsgesetz

Joint Position Statement on the Federal Ministry of Transport's Draft Bill for a Future Infrastructure Act

UVP-Gesellschaft e.V.; Deutscher Naturschutzring e.V. (DNR); Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND); Deutsche Umwelthilfe e.V. (DUH); Greenpeace e.V.; Naturschutzbund Deutschland e.V. (NABU); WWF Deutschland; Green Legal Impact Germany e.V. (GLI) & Bundesverband GRÜNE LIGA e.V.



Zusammenfassung

Mit dem Referentenentwurf für ein Infrastruktur-Zukunftsgesetz des Bundesverkehrsministeriums verfolgt die Bundesregierung das Ziel, Planungs- und Genehmigungsverfahren für Infrastrukturprojekte deutlich zu beschleunigen. Zwar enthält der Entwurf einzelne sinnvolle Ansätze, etwa zur Digitalisierung von Verfahren. Insgesamt birgt er jedoch erhebliche Risiken für Umwelt-, Natur- und Klimaschutz. Die UVP-Gesellschaft hat sich intensiv an der Erarbeitung einer gemeinsamen Stellungnahme mehrerer Umwelt- und zivilgesellschaftlicher Organisationen beteiligt und sich damit aktiv in den laufenden Gesetzgebungsprozess eingebracht. Der Gesetzentwurf sieht unter anderem weitreichende Ausnahmen von der Pflicht für Umweltverträglichkeitsprüfungen, die Aufwertung zahlreicher Vorhaben zu Maßnahmen von „überragendem öffentlichen Interesse“ sowie die Möglichkeit vorzeitigen Baubeginns mit teils irreversiblen Eingriffen in Natur und Landschaft vor. Dies würde zentrale Vorsorgeinstrumente schwächen und die Rechts- und Planungssicherheit gefährden. In der Stellungnahme wird zugleich aufgezeigt, dass eine Beschleunigung von Infrastrukturvorhaben möglich ist, ohne Umwelt- und Naturschutz auszuhöhlen – etwa durch digitalisierte Verfahren, frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung und eine stärkere Unterstützung der Vollzugsbehörden.

Abstract

With the Ministry of Federal Transport's draft bill for a Future Infrastructure Act, German Federal Government is aiming to significantly speed up planning and approval procedures for infrastructure projects. Indeed, the draft contains some sensible proposals, such as the digitisation of procedures. Overall, however, it poses considerable risks to environmental, nature and climate protection. The UVP-Gesellschaft has been closely involved in drafting a joint position statement by several environmental and civil society organisations, thereby playing an active role in the ongoing legislative process. Among other things, the draft bill provides for far-reaching exemptions from the obligation to carry out environmental impact assessments, the reclassification of numerous projects as measures of 'overriding public interest', and the possibility of commencing construction prematurely, involving interventions in nature and the landscape that are, in some cases, irreversible. This would weaken key precautionary instruments and jeopardise legal and planning certainty. At the same time, the statement highlights that it is possible to speed up infrastructure projects without undermining environmental and nature conservation – for example, through digitalised procedures, early public participation and better support for implementing authorities.

1. Einleitung

Mit dem Referentenentwurf des Bundesministeriums für Verkehr für ein Infrastruktur-Zukunftsgesetz vom 12. Dezember 2025 möchte die Bundesregierung Genehmigung und Bau von Infrastrukturvorhaben vereinfachen und beschleunigen. Wenngleich positive Vorschläge wie zur Digitalisierung und Vereinheitlichung von Anhörungsverfahren enthalten sind, handelt es sich bei dem Referentenentwurf im Wesentlichen um einen massiven Angriff auf materielle und prozessuale Regelungen zum Schutz von Natur und Umwelt.

Das Vorgehen der Bundesregierung ist der falsche Weg. Mit großer Sorge stellen wir fest, dass die Bundesregierung Beschleunigung um jeden Preis erreichen will, ohne die negativen Konsequenzen zu bedenken. Umwelt-, Natur- und Klimaschutz werden dabei zu vermeintlichen Planungshindernissen degradiert. Auch behördlichen Prüfpflichten und Präventivkontrollen wird offenbar keine Bedeutung mehr beigemessen. Komplexe Verfahren zur Realisierung von Infrastrukturprojekten, um die es vorliegend geht, sind indes keine Proforma-Angelegenheiten. Große Infrastrukturprojekte mit erheblichen Auswirkungen auf Mensch und Natur lassen sich nicht mit der „Brechtstange“ vereinfachen, ohne bewusst erhebliche Einschnitte beim Umwelt-, Natur- und Klimaschutz in Kauf zu nehmen. Dieser verfassungsrechtlich abgesicherte Schutz ist aber essenziell, um den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen und damit unsere Daseinsvorsorge auch generationenübergreifend zu sichern.

Der Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure und der partnerschaftlichen Lösungssuche wird ebenfalls nicht die notwendige Bedeutung beigemessen. Symptomatisch für diesen Befund ist das Verfahren zur Verbändeanhörung zu diesem Entwurf: Eine Stellungnahmefrist zu dem vorliegenden Referentenentwurf von nicht einmal einem Arbeitstag macht eine Auseinandersetzung mit den weitreichenden Änderungsvorschlägen praktisch unmöglich. Mit diesem Vorgehen überbietet die Bundesregierung die schlechte Gesetzgebungspraxis der Vorgängerregierung (Mehr Demokratie et al. 2024). Damit lassen sich weder das Vertrauen der Bürger und Bürgerinnen zurückgewinnen noch die existenziellen Krisen dieser Zeit bewältigen.

Der Entwurf enthält zahlreiche Vorschläge, die zu einer wesentlichen Absenkung von Umwelt- und Naturschutzstandards führen würden. Darüber hinaus sieht der Entwurf Änderungen des Verfahrensrechts vor, die darauf abzielen, staatliche Kontrolle zurückzudrängen, behördenübergreifende Abstimmungen abzuschaffen und die sich damit im Ergebnis zulasten von Umwelt- und Klimaschutz auswirken würden. Dazu gehören weitreichende Genehmigungsfiktionen, Ausnahmen von der Umweltverträglichkeitsprüfung, die Ausweitung vorläufiger Anordnungen in mehreren Fachgesetzen und das Ersetzen zwischenbehördlichen Einvernehmens durch ein bloßes Benehmen. Wir lehnen diese Vorschläge vollumfänglich ab und begründen unsere Ablehnung nachfolgend anhand einiger ausgewählter Punkte. Angesichts der extrem knappen Rückmeldefrist erfolgt die Stellungnahme ohne Anspruch auf Vollständigkeit.

2. Abwertung von Natur- und Klimaschutz durch die Einstufung von zahlreichen weiteren Infrastrukturvorhaben in das „überragende öffentliche Interesse“

Durch die inflationäre Erklärung eines „überragenden öffentlichen Interesses“ für zahlreiche Infrastrukturvorhaben einschließlich des Neubaus von Autobahnen und Raststätten soll die Durchsetzungsfähigkeit der Projekte gegenüber entgegenstehenden Belangen erhöht und Natur- und Klimaschutz zurückgedrängt werden. Naturschutzrechtliche Ausnahmegenehmigungen sollen vereinfacht werden und der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen soll sich nur noch in atypischen Ausnahmefällen gegen ein Verkehrsvorhaben durchsetzen können.

Die pauschale Aufwertung sämtlicher Verkehrsinfrastruktur entbehrt jedoch einer sachlichen Rechtfertigung und läuft damit Gefahr, gegen das Willkürverbot (Art. 3 Abs. 1, 20 Abs. 3 GG) zu verstoßen. Die Anwendung der Regelungstechnik lässt sich unter Umständen mit

der Notwendigkeit bestimmter Infrastruktur zur Bewältigung akuter und existentieller Krisen (Klimakrise, Versorgungssicherheit) begründen. Es ist indes nicht ersichtlich, dass der Neubau von Autobahnen oder Raststätten der Bewältigung derartiger Krisen dient. Gleiches gilt für die pauschale Erklärung, dass sämtliche Verkehrsinfrastrukturen der öffentlichen Sicherheit dienen. Angesichts der anhaltenden, deutlichen Verfehlung der Klimaziele im Verkehrssektor, die das verfassungsrechtliche Klimaschutzgebot und europarechtliche Vorgaben verletzt, setzt die Abwertung der Klimaschutzbelaufe ein fatales Signal.

3. Abwertung von Natur- und Klimaschutz durch faktische Abschaffung der Realkompensation

Durch die geplanten Änderungen des Bundesnaturschutzgesetzes verabschiedet sich der Entwurf vom Grundsatz der Naturalkompensation im Naturschutzrecht. Mit der weitgehenden Auflösung des Verursacherprinzips als Leitprinzip der EU-Umweltpolitik und der UN-Nachhaltigkeitsziele dürfte die Eingriffsregelung ihre praktische Wirksamkeit verlieren, wenn sich Vorhabenträger von der Pflicht einer realen Flächenkompensation durch Geldzahlungen entledigen können. Angesichts des völlig unzureichenden Umsetzungsstands bei Maßnahmen zur Aufwertung von Natur und Landschaft durch die öffentliche Hand, etwa bei den Natura-2000-Managementplänen oder den Plänen und Programmen nach der Wasserrahmenrichtlinie, bleibt die Kaskade der Eingriffsprüfung mitsamt der Realkompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft ein entscheidendes Instrument zum Schutz der biologischen Vielfalt sowie zur Reduzierung des Flächenverbrauchs. Es ist fraglich, ob das angekündigte Naturflächenbedarfsgesetz diese Auswirkungen ausgleichen kann, zumal nicht erkenntlich ist, dass die Bundesregierung neben der grauen auch der lebensnotwendigen grünen und blauen Infrastruktur Priorität einräumt. In jedem Fall wäre es unverantwortlich, ohne die Anpassung der entsprechenden rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen (z. B. über ein Naturflächenbedarfsgesetz) die bisherige Praxis der Eingriffsregelung signifikant zu ändern. So ist davon auszugehen, dass mit dem sofortigen Inkrafttreten einer entsprechenden Regelung die Eingriffe in die Natur stark zunehmen, ohne dass diese unmittelbar ersetzt bzw. ausgeglichen werden. Eine reine Ersatzgeldzahlung gewährleistet keine reale Kompensation von Naturzerstörung. Zudem existieren in den Ländern bislang nur sehr unterschiedliche und bedingt wirksame Strukturen, die zum Beispiel eine bevorratende Kompensation ermöglichen. Darüber hinaus kann das im Gesetzesentwurf für die zweckgebundene Verwendung von Ersatzzahlungen verantwortliche BMUKN die durch die Gesetzesänderung geforderte Sicherstellung aktuell nicht gewährleisten, weil es keine entsprechenden Strukturen und Verfahren zur Umsetzung dieser Regelung gibt. Mit einer faktischen Abschaffung der Realkompensation wird daher die zusätzliche irreversible Schädigung von Natur in Kauf genommen und sogar bewusst gefördert.

Unverantwortlich ist das erwartbare Ausmaß zusätzlich durch die weite Fassung folgender Anpassung: so soll die Eingriffsregelung künftig nicht nur für Verkehrsinfrastrukturvorhaben angepasst werden, sondern für alle „Vorhaben, die durch Bundesgesetz in das überragende öffentliche Interesse“ gestellt sind.

Anstatt einer weiteren erheblichen Schwächung der naturschutzrechtlichen und -politischen Instrumente ist vielmehr ein Richtungswechsel im Naturschutz erforderlich: nicht nur für den Ersatz und Ausgleich von Eingriffen in die Natur, sondern auch für deren Wiederherstellung sind verbindliche Flächenkulissen einer grünen Infrastruktur erforderlich, in denen Maßnahmen zum Naturschutz und zur Wiederherstellung entsprechend eines „überragenden öffentlichen Interesses“ priorisiert werden. Hierfür ist dringend ein wirkungsstarkes Naturflächenbedarfsgesetz vorzulegen.

4. Rechts- und Planungsunsicherheit durch Abschwächung der UVP für diverse Vorhabentypen

Mit dem Entwurf soll ein neuer § 14e ins UVPG eingeführt werden, der für bestimmte Vorhaben der Verkehrs- und der Energieinfrastruktur mit herausragender Bedeutung und von hoher Dringlichkeit Ausnahmefälle von der Umweltverträglichkeitsprüfung durch das Bundesverkehrsministerium ermöglicht. Maßgabe ist hier, dass sich die Anwendung des UVPG nachteilig auf diese Vorhaben auswirken würde. Es soll geprüft werden, ob eine andere Form der Umweltprüfung angemessen ist, um die Ziele des UVPG zu verwirklichen. Welches geeignete Verfahren hier als Ersatz der Umweltprüfung zum Einsatz kommen soll, um die Ziele des UVPG auch bei solchen Vorhabentypen weiterhin zu verwirklichen, bleibt ebenso unklar wie die Regelung, ab wann bzw. in welcher Art und Weise sich das UVPG als nachteilig für das Zulassungsverfahren des Infrastrukturprojektes zeigen und wie man dieses ermitteln könnte.

Auf neue Verfahren ohne Angaben zur Vorgehensweise, Ablauf sowie Verfahrensbeteiligte einschließlich deren Rechte und Pflichten zu verweisen, führt zu erheblicher Planungs- und Rechtsunsicherheit und wird nicht zu Beschleunigung oder Entbürokratisierung, sondern zu weiteren Verzögerungen führen. Vielmehr wird der Druck auf die Vollzugsbehörden erhöht, indem nicht näher operationalisierte Änderungen einschlägiger wie erprobter Verwaltungsverfahren in den Raum gestellt und die Vollzugsbehörden mit den resultierenden Problemen zurückgelassen werden.

Die Voraussetzungen für die pauschale Ausnahme eines Projektes von der UVP-Pflicht sind in der UVP-Richtlinie eng gefasst. Die Herausnahme ganzer Projektgruppen mit Hinweis auf deren „herausragende Bedeutung“ ist damit nicht gedeckt. Weiterhin bleiben Berichtspflichten an die EU-Kommission erhalten.

Die instrumentenübergreifende Bündelung und systematische Bearbeitung der Umweltbelange in der UVP wird damit aufgegeben. Nur sie kann jedoch sicherstellen, dass eine Beachtung von kumulativen Effekten und eine Prüfung vernünftiger Alternativen erfolgt und eine angemessene Abwägung aller Belange ermöglicht wird.

Der Entwurf verkennt die Sinnhaftigkeit des Instruments UVP und auch den Wert von geregelten und faktenbasierten Verfahren und Entscheidungen überhaupt. Die Gerichte haben Sinnhaftigkeit und Wert des Instruments UVP zur Sicherung eines hohen Umweltschutzniveaus kontinuierlich bestätigt.

5. Irreversible Eingriffe in Ökosysteme durch vorzeitigen Maßnahmenbeginn

Durch die geplanten Änderungen der Vorschriften über die Festsetzung von vorläufigen Anordnungen in Planfeststellungsverfahren für Schiene, Straße und Wasserstraße wird die Möglichkeit, bereits vor Genehmigungserteilung irreversible Eingriffe in Ökosysteme vorzunehmen, massiv ausgeweitet. Bislang konnten Festsetzungen zu vorbereitenden Maßnahmen oder Teilbaumaßnahmen vor Abschluss des Planfeststellungsverfahrens nur dann getroffen werden, wenn die Maßnahmen reversibel und eine Genehmigungserteilung wahrscheinlich waren. Dies soll nun gestrichen und auch irreversible Maßnahmen ermöglicht werden, ohne dass die Erfolgsaussichten einer Genehmigung geprüft werden. Die zur Begründung herangezogenen Naturschutzmaßnahmen (CEF) erscheinen vorgeschoben, um Maßnahmen mit erheblicher Eingriffsintensität einschließlich von Teilbaumaßnahmen zu ermöglichen. Ergeht die beantragte Genehmigung nicht, muss nicht mehr der frühere, sondern nur noch ein im Wesentlichen gleichartiger Zustand hergestellt werden. Im Ergebnis werden die materiellen Anforderungen an das Instrument der vorläufigen Anordnung massiv abgesenkt und so irreversible Eingriffe in Ökosysteme und das Schaffen von Fakten ermöglicht, bevor die rechtlichen Grundlagen für ein Vorhaben abschließend geklärt sind.

6. Verhinderung einer frühzeitigen Konfliktbewältigung durch Abschaffung der Raumverträglichkeitsprüfung

Mit der geplanten Änderung des Raumordnungsgesetzes soll zukünftig auf die Raumverträglichkeitsprüfung bei der Planung von Bundesfernstraßen, Bundeswasserstraßen, Schienenwegen des Bundes sowie für Pumpspeicherkraftwerke verzichtet werden; die zuständige Raumordnungsbehörde kann diesem Verzicht nur unter engen Voraussetzungen widersprechen. Eine Abschaffung der Raumverträglichkeitsprüfung im Planungsprozess der genannten Vorhaben kann eine vorausschauende Planung dieser raumbedeutsamen Projekte nicht mehr gewährleisten. Zum einen dient dieses Instrument dazu, frühzeitig potenzielle Konflikte zu identifizieren und sie bereits auf dieser Planungsstufe so weit wie möglich zu entschärfen. Gerade aufgrund der noch offenen Planungssituation, in der das jeweilige Vorhaben noch nicht in allen Einzelheiten festgelegt ist, ermöglicht sie zudem die ernsthafte Prüfung und Berücksichtigung von Alternativen. Zum anderen ist das Instrument bereits vor einigen Jahren abgeschwächt worden, indem das Raumordnungsverfahren mit einer dem Planungsstand entsprechenden UVP identifiziert und stattdessen die Raumverträglichkeitsprüfung mit einer lediglich überschlägigen Prüfung der Umweltauswirkungen eines Vorhabens eingeführt wurde.

Den Verzicht begründet das federführende Verkehrsministerium damit, dass Verfahrensdopplungen vermieden bzw. gestrafft werden sollen. Wie es zu den angeblichen Dopplungen kommt, bleibt unklar. Die Rechtslage ist indes klar: Nach den Vorgaben des § 49 UVPG erfolgt die Prüfung der Umweltauswirkungen in der Raumverträglichkeitsprüfung nur nach Maßgabe des Raumordnungsgesetzes. Die Umweltverträglichkeitsprüfung im nachfolgenden behördlichen Zulassungsverfahren umfasst eine vertiefte Prüfung der in der Raumverträglichkeitsprüfung nur überschlägig geprüften Umweltauswirkungen. Vertiefung ist schon nach seinem Wortsinn keine Dopplung. Wenn es Probleme mit der Anwendung dieser Regelung im Vollzug gibt, sollten die Probleme dort gelöst werden und nicht dadurch, dass das Verfahrensrecht abgeschafft wird.

7. Beschleunigte Verfahren durch sinnvolle Maßnahmen

Der grundsätzliche Vorstoß der Bundesregierung zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsprozessen ist nicht alternativlos. Wenn die Bundesregierung Verfahren vereinfachen und beschleunigen möchte, sollte sie sich an dem orientieren, was in den letzten Monaten und Jahren bereits beschlossen wurde und die noch offenen Zielvorgaben angehen: Die Vollzugsebene gilt es durch verschiedene gezielte Maßnahmen zu stärken, der Fokus sollte zum einen auf die Voraussetzungen komplett digitalisierter Verfahren und – wo sinnvoll – moderaten Einsatz von KI liegen. Zum anderen sollte an vernünftigen Modellen zur frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung und im erforderlichen Umfang an Standardisierungen gearbeitet werden. Ferner ist im Sinne einer transparenten Verwaltung ein öffentlich zugängliches Artenkataster ebenso vonnöten wie eine gute Ausstattung von Verwaltungsträgern bei gleichzeitiger Schaffung von flexiblen Genehmigungsteams (FGT). Zum Thema Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung haben die Umweltverbände bereits zahlreiche Vorschläge unterbreitet (s. Brandt et al. 2025; DNR et al. 2020; DNR et al. 2022; Green Legal Impact et al. 2025).

Literatur

- Brandt, E.; Nguyen, M.; Schrader, C. & Zschiesche, M. (2025): ReaFlex: Beschleunigung umweltrelevanter Zulassungsverfahren durch flexible Genehmigungsteams. Praktische Voraussetzungen und Umsetzungsnotwendigkeiten. Unabhängiges Institut für Umweltfragen (UfU) e.V., Berlin. https://www.ufu.de/wp-content/uploads/2025/12/ReaFlex-Finale-Fassung_Nov_1.pdf
- DNR – Deutscher Naturschutzring; BBN – Bundesverband Beruflicher Naturschutz; BUND – Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland; VCD – Verkehrsclub Deutschland; DUH – Deutsche Umwelthilfe; UVP-Gesellschaft; DRL – Deutscher Rat für Landespflege & UfU – Unabhängiges Institut für Umweltfragen (2020): Umweltstandards wahren und dennoch schneller planen: Handlungsempfehlungen der Umweltverbände an eine wirksame Planungsbeschleunigung. <https://www.dnr.de/sites/default/files/Positionen/2020-11-Handlungsempfehlungen-Planungsbeschleunigung.pdf>
- DNR – Deutscher Naturschutzring; BBN – Bundesverband Beruflicher Naturschutz; BUND – Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland; BDLA – Bund Deutscher Landschaftsarchitekten; DUH – Deutsche Umwelthilfe; NABU – Naturschutzbund Deutschland; UfU – Unabhängiges Institut für Umweltfragen & UVP-Gesellschaft (2022): Planungsbeschleunigung in der neuen Legislaturperiode: Empfehlungen aus Sicht der Umweltverbände. https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Pressemitteilungen/Umweltpolitik/Handlungsempfehlungen_Umweltverb%C3%A4nde_Planungsbeschleunigung_03-2022.pdf
- Green Legal Impact; DNR – Deutscher Naturschutzring; DUH – Deutsche Umwelthilfe; BUND – Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland; UfU – Unabhängiges Institut für Umweltfragen & NABU – Naturschutzbund Deutschland (2025): Planungsbeschleunigung neu denken - Handlungsempfehlungen aus Sicht der Umweltverbände. https://www.ufu.de/wp-content/uploads/2025/03/250326_Planungsbeschleunigung-neu-denken.pdf
- Mehr Demokratie; FragDenStaat & Green Legal Impact (2024): Thesenpapier: Fristen bei Verbändeanhörungen der Bundesministerien. <https://www.mehr-demokratie.de/mehr-wissen/gesetzgebungsreform/verbaende-beteiligung-fristen>, eingebracht auch als Observer's statement im Verfahren ACCC/C/2023/203 Germany, 1. Mai 2024.