

Deutscher Bundestag

Verkehrsausschuss

Ausschussdrucksache

21(15)58-A

vom 10.03.2026

öff. Anhörung 16.03.2026

HAUPTSITZ

Annastraße 28 • 97072 Würzburg

Telefon 0931-46046-0

Telefax 0931-730442-47 (neu)

wuerzburg@baumann-rechtsanwaelte.de

ZWEIGSTELLE

Harkortstraße 7 • 04107 Leipzig

Telefon 0341-149697-60

Telefax 0931-730442-47 (neu)

leipzig@baumann-rechtsanwaelte.de

www.baumann-rechtsanwaelte.de

Stellungnahme zum Entwurf eines Infrastruktur-Zukunftsgesetzes (InfZuG)

Regierungsentwurf, BT-Drucksache 21/4099 vom 11.02.2026
unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Bundesrates vom 30.01.2026

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung

des Verkehrsausschusses am 16.03.2026

von Rechtsanwältin und Fachanwältin für Verwaltungsrecht Dr. Franziska Heß

A. Gegenstand und Kontext

Die vorliegende Stellungnahme bewertet die Inhalte des Regierungsentwurfs des Infrastruktur-Zukunftsgesetzes (InfZuG) in der Fassung der BT-Drs. 21/4099 vom 11.02.2026. Ergänzend wird die Stellungnahme des Bundesrates vom 30.01.2026 (Anlage 3 zu BT-Drs. 21/4099) einbezogen. Eine Gegenäußerung der Bundesregierung liegt bislang nicht vor; sie wird ausweislich des Anschreibens vom 11.02.2026 „nachgereicht“ (BT-Drs. 21/4099, S. 4).

Das geplante InfZuG ordnet sich in eine lange Historie von Beschleunigungsinitiativen ein (vgl. dazu ausführlich Köck, Beschleunigung durch Rechtsvereinfachung - Möglichkeiten und Grenzen normativer Konkretisierung am Beispiel der landseitigen Windenergie, ZUR 2023, 470 ff.). Zuletzt wurde mit der Anerkennung eines überragenden öffentlichen Interesses für Erneuerbare-Energien-Projekte (§ 2 EEG 2023) und LNG-Terminals (§ 3 LNGG) hat Vorbilder geschaffen, die nun auch das InfZuG prägen.

Wie der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) in seinem Politikimpuls vom Februar 2026 zutreffend feststellt, geht es mit dem InfZuG nicht mehr nur darum, auf Verfahren und Organisation einzuwirken, um Effizienzreserven zu nutzen. Vielmehr soll das Infrastrukturrecht auch in materiellrechtlicher Hinsicht möglichst weit gegen die Einwirkungen des Umweltrechts abgesichert werden. In der Sache beinhaltet dies eine Schwächung des sogenannten externen Integrationsprinzips, das dem deutschen wie auch dem europäischen Umweltrecht zugrunde liegt (dazu Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 14. Aufl. 2025, § 4 Rn. 44). Die Beschleunigungsgesetzgebung erreicht damit – so der SRU – eine „neue Qualität, die nun dezidiert auf Kosten von Natur- und Umweltschutz geht“ (vgl. SRU, Infrastrukturausbau nicht auf Kosten von Natur und Umwelt beschleunigen, Politikimpuls Februar 2026, S. 2).

Von Bedeutung für die parlamentarische Beratung ist aus meiner Sicht zudem, dass der Bundesrat in seiner Ziffer 58 empfiehlt, die §§ 14 Abs. 4 und 44 Abs. 7 BNatSchG wieder in den Gesetzentwurf aufzunehmen (BT-Drs. 21/4099, S. 186 f.). Die Begründung weist darauf hin, dass beide Regelungen Gegenstand des ursprünglichen Referentenentwurfs waren. Gegenüber dem Referentenentwurf nimmt der Bundesrat dabei eine Erweiterung auf sämtliche Verkehrswege vor. Da die Bundesregierung die Bundesrats-Empfehlung noch nicht bewertet hat und diese im parlamentarischen Verfahren Aufnahme finden könnte, werden die entsprechenden Bestimmungen vorsorglich mitbewertet.

Die nachfolgende Stellungnahme analysiert im Folgenden die mit dem InfZuG beabsichtigten Einwirkungen auf das Verwaltungsverfahren, das materielle Recht und den Rechtsschutz.

B. Einwirkungen auf das Verwaltungsverfahren

Der Regierungsentwurf enthält eine Vielzahl verfahrensrechtlicher Änderungen. Der grundsätzliche Wunsch des Gesetzgebers, Verfahren zu vereinfachen, ist nicht zu beanstanden. Tatsächlich werden aber nicht nur sinnvolle Vereinfachungen geregelt, sondern erhebliche Abschwächungen verfahrensrechtlicher Schutzstandards. Der SRU warnt in diesem Zusammenhang zu Recht, dass der präventive Schutzansatz das Rückgrat des deutschen und europäischen Umweltrechts bildet und präventives Handeln in der Regel effektiver und effizienter ist als reaktives Handeln in Form von Haftung und Wiederherstellung (vgl. SRU, Infrastrukturausbau nicht auf Kosten von Natur und Umwelt beschleunigen, Politikimpuls Februar 2026, S. 5).

I. Freistellung von Eisenbahnvorhaben vom Erfordernis der Planfeststellung (§ 18 Abs. 1a AEG)

Der Regierungsentwurf stellt in § 18 Abs. 1a AEG eine Reihe von Einzelmaßnahmen an Eisenbahnbetriebsanlagen von der Planfeststellungs- und Plangenehmigungspflicht frei, darunter die Ausstattung mit Oberleitungen, Digitalisierungsmaßnahmen (ERTMS), den barrierefreien Umbau, die Errichtung von Lärmschutzwänden sowie Hang- und Felssicherungsmaßnahmen. Die Freistellung gilt, „sofern keine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung besteht“.

Die Freistellung ist insoweit problematisch, als die genannten Vorhaben im Einzelfall erhebliche Umweltauswirkungen haben können. Die präventive Kontrolle durch ein Verwaltungsverfahren mit Verbändebeteiligung entfällt ersatzlos. Auch unterhalb der UVP-Schwelle können aber erhebliche Beeinträchtigungen für Natur und Landschaft eintreten, etwa bei der Elektrifizierung durch Tunnelumbauten oder bei Felssicherungsmaßnahmen in geschützten Gebieten. Zutreffend weist der SRU darauf hin, dass der Abbau von Genehmigungserfordernissen sogar *mehr Aufwand* für die Verwaltung bedeuten kann, weil diese nun eigeninitiativ die Gesetzmäßigkeit kontrollieren und überwachen muss, anstatt durch das Antragsverfahren die notwendigen Nachweise zu erhalten (vgl. SRU, Infrastrukturausbau nicht auf Kosten von Natur und Umwelt beschleunigen, Politikimpuls Februar 2026, S. 5). Der Wegfall jeglicher Öffentlichkeitsbeteiligung ist zudem vor dem Hintergrund von Art. 6 der Aarhus-Konvention sehr kritisch zu sehen.

II. **Ausweitung vorläufiger Anordnungen (§ 17 FStrG, § 18 AEG, § 14 WaStrG)**

Der Regierungsentwurf senkt die Voraussetzungen für vorläufige Anordnungen erheblich ab. Das Erfordernis der Reversibilität der Maßnahme wird gestrichen. Die Voraussetzung eines vorläufigen positiven Gesamturteils entfällt. Die Pflicht zur Wiederherstellung des „früheren Zustands“ wird auf einen „im Wesentlichen gleichartigen Zustand“ abgeschwächt.

Die Streichung der Reversibilitätsvoraussetzung ist verfassungs- und unionsrechtlich problematisch. Sie ermöglicht die Ausführung irreversibler Teilbaumaßnahmen vor der Zulassungsentscheidung. Dies widerspricht Art. 2 Abs. 1 der UVP-Richtlinie 2011/92/EU, wonach Projekte einer UVP unterzogen werden müssen, bevor die Genehmigung erteilt wird. Die Streichung des vorläufigen positiven Gesamturteils nimmt der vorläufigen Anordnung ihre verfassungsrechtliche Legitimation, denn sie ermöglicht die Inanspruchnahme von Grundeigentum (Art. 14 GG) auch dann, wenn ernsthafte Zweifel an der Genehmigungsfähigkeit des Gesamtvorhabens bestehen. Auch der SRU fordert für den vorzeitigen Beginn genehmigungspflichtiger Projekte, dass ein vorläufiges positives Gesamturteil als Mindestvoraussetzung erhalten bleiben muss (vgl. SRU, Infrastrukturausbau nicht auf Kosten von Natur und Umwelt beschleunigen, Politikimpuls Februar 2026, S. 5).

III. **Digitalisierung des Anhörungsverfahrens (§§ 72–73 VwVfG)**

Der Regierungsentwurf macht den digitalen Zugang zum alleinigen Beteiligungsweg: Die öffentliche Bekanntmachung erfolgt primär auf der Internetseite der Behörde; örtliche Tageszeitungen sind nur noch freiwillig. Für Einwendungen und Stellungnahmen ist ein Verwaltungsportal (OZG) mit BundID vorgesehen. Vorläufige Anordnungen können allein durch Internetveröffentlichung zugestellt werden, mit einer Bekanntgabefiktion nach zwei Wochen.

Die Digitalisierung des Verfahrens ist als zusätzlicher Zugangskanal begrüßenswert. Die vorliegende Ausgestaltung als alleiniger Beteiligungsweg ist jedoch rechtsstaatlich bedenklich, da sie Betroffene ohne Internetzugang de facto von der Beteiligung ausschließt. Nach dem Statistischen Bundesamt verfügen insbesondere ältere Menschen in ländlichen Räumen – die von Infrastrukturvorhaben häufig besonders betroffen sind – überproportional selten über Internetzugang. Die Anforderung einer BundID stellt eine unverhältnismäßige Hürde dar, die nicht durch Sicherheitserfordernisse gerechtfertigt werden kann, da Einwendungen im Planfeststellungsverfahren traditionell keiner besonderen Authentifizierung bedurften.

Das Recht auf Beteiligung ist völkerrechtlich in Art. 6 der Aarhus-Konvention verankert und darf nicht durch technische Zugangshürden ausgehebelt werden.

IV. Entfall der UVP für Schienenmodernisierung (§ 14a UVPG)

Der neue § 14a UVPG stellt bestimmte Schienenmodernisierungsvorhaben von der UVP-Pflicht frei, darunter die Elektrifizierung bestehender Bahnstrecken bis zu 60 km Länge, die Ausstattung mit ERTMS, den barrierefreien Umbau und die Errichtung von Lärmschutzwänden.

Die UVP-Richtlinie 2011/92/EU erlaubt zwar in Art. 4 Abs. 2 Screening-Verfahren für Projekte des Anhangs II, jedoch keine pauschalen Freistellungen ganzer Vorhabenkategorien. Eine Elektrifizierung über 60 km kann erhebliche Auswirkungen auf Landschaftsbild, Avifauna und Biotopverbund haben. Die Einschränkung, dass die Freistellung nur bei fehlender UVP-Pflicht greift, lässt offen, wer die Feststellung der UVP-Pflicht in Abwesenheit eines förmlichen Verfahrens trifft.

V. Entfall der Raumverträglichkeitsprüfung (§ 16 ROG)

Der Regierungsentwurf streicht in § 16 ROG die Raumverträglichkeitsprüfung für alle Bundesfernstraßen, Eisenbahnen und Bundeswasserstraßen.

Die Raumverträglichkeitsprüfung ist der zentrale verfahrensrechtliche Ort für die Untersuchung großräumiger Alternativen. Ihr Entfall ist mindestens rechtspolitisch problematisch, da er die Steuerungswirkung der Raumordnung erheblich schwächt. Die Prüfung von Alternativen ist ein zentrales Element der UVP (Art. 5 Abs. 1 lit. d UVP-Richtlinie 2011/92/EU) und der SUP-Richtlinie 2001/42/EG. Noch in der 20. Legislaturperiode hat die Bundesregierung mit dem ROGÄndG vom 22.03.2023 (BGBl. I Nr. 88, BT-Drs. 20/4823) die Raumverträglichkeitsprüfung (vormals Raumordnungsverfahren) ausdrücklich beibehalten und lediglich mit einer Frist von sechs Monaten versehen. Der Beirat für Raumentwicklung beim BMWSB hat dies als notwendig zur Gewährleistung der Steuerungsfunktion der Raumordnung und zur Entlastung nachfolgender Zulassungsverfahren bezeichnet. Der nunmehrige vollständige Wegfall steht hierzu in einem eklatanten Widerspruch.

Zudem ist die Raumverträglichkeitsprüfung, wie Prof. Dr. Schlacke im öffentlichen Fachgespräch des Umweltausschusses zum vorliegenden Entwurf richtigerweise betont hat, keine selbstständig anfechtbare behördliche Entscheidung, sondern wie ein innerbehördliches Gutachten einzuordnen. Insofern wird durch die Raumverträglichkeitsprüfung auch kein eigenständiges Rechtsschutzverfahren ausgelöst, das zu einer

Verzögerung der Vorhabenzulassung führen könnte, sodass der vermeintliche Beschleunigungseffekt durch ihren Wegfall nicht überzeugend ist (vgl. Schlacke, Stellungnahme zum InfZuG, 23.2.2026, S. 8 f.). Vielmehr geht durch den grundsätzlichen Verzicht der Abschichtungseffekt verloren, den die Raumverträglichkeitsprüfung erfüllt: Varianten und Alternativen könnten nicht mehr auf vorgelagerter Ebene sondiert werden, sodass der Ausgleich konfligierender Belange auf das ohnehin überlastete Zulassungsverfahren konzentriert wird (vgl. Schlacke, Stellungnahme zum InfZuG, 23.2.2026, S. 9).

VI. Schwächung der Fachbehörden (§ 19 Abs. 3 WHG)

Der Regierungsentwurf wandelt das Einvernehmenserfordernis der Wasserbehörde gemäß § 19 Abs. 3 WHG in ein bloßes Benehmenserfordernis um. Während das Einvernehmen ein Vetorecht einräumt, kann sich die Planfeststellungsbehörde beim Benehmen über die Fachbehörde hinwegsetzen. Das bisher vorgesehene Einvernehmen mit der Wasserbehörde bei den – zahlenmäßig den Schwerpunkt bildenden – Planfeststellungsbeschlüssen, die von einer Landesbehörde erteilt werden, diene ausweislich der ursprünglichen Gesetzesbegründung dem Zweck, zur Sicherung der wasserwirtschaftlichen Belange die fachlich kompetente Behörde mit in die Verantwortung einzubinden (vgl. BT-Drs. 2072, S. 261 f.). Das Einvernehmen war dabei nicht nur für die Inhalts-, sondern auch die Nebenbestimmungen der wasserrechtlichen Entscheidungen herzustellen. Mit der Neuregelung werden die Belange des nach der Rechtsordnung herausragenden Schutzgutes Wasser künftig vollständig in die Entscheidungskompetenz der – sachlich im Zweifel weniger sachkundigen – Planfeststellungsbehörde gestellt, die zwar die Wasserbehörde beteiligen muss („Benehmen“), sich aber über deren Vorgaben und Forderungen hinwegsetzen kann. Hiermit ist eine Schwächung der Stellung der Wasserbehörden bei landesrechtlichen Planfeststellungsbeschlüssen und bergrechtlichen Betriebsplänen verbunden.

C. Einwirkungen auf das materielle Zulassungsrecht

Der Regierungsentwurf versucht zudem, eine Verfahrensbeschleunigung über verschiedenen Einwirkungen auf das materielle Recht zu erreichen.

I. Inflationäre Ausweitung des überragenden öffentlichen Interesses

Der Regierungsentwurf stellt nahezu sämtliche Verkehrsinfrastrukturvorhaben in das überragende öffentliche Interesse. Dies umfasst

- jedes Neu-, Ausbau- oder Ersatzneubauvorhaben von

Schienenwegen des Bundes einschließlich TEN-Vorhaben

- alle Straßenbauvorhaben der Anlage zum Fernstraßenausbaugesetz, soweit diese als vordringlicher Bedarf, als laufend und fest disponiert als Neubauvorhaben für Autobahnen oder 4-streifige Bundesstraßen vorgesehen sind,
- alle Vorhaben für Neubau oder Ausbau von Rastanlagen an Straßen,
- alle Vorhaben für den Ersatz von Brückenbauwerken an Straßen,
- alle Unterhaltungsmaßnahmen an Wasserstraßen, welche dem vollständigen oder teilweisen Ersatz bundeseigener Schifffahrtsanlagen dienen, die einen kritischen Bauwerkszustand aufweisen sowie
- alle im Bedarfsplan für die Bundeswasserstraßen laufend und fest disponierten Vorhaben sowie diejenigen, für die der Bedarfsplan einen vordringlichen Bedarf – Engpassbeseitigung vorsieht,

Für all diese Vorhaben wird gesetzlich angeordnet, dass ihre Verwirklichung als vorrangiger Belang in alle Abwägungsentscheidungen einzustellen ist.

Festzuhalten ist zunächst, dass die Zuerkennung eines überragenden öffentlichen Interesses und die Ausstattung mit einer Vorrangwirkung gegenüber anderen öffentlichen Belangen durch den Gesetzgeber nicht willkürlich erfolgen kann, vielmehr muss die objektive und verfassungsrechtliche Gewichtigkeit der einzelnen Belange im Blick behalten werden. Das Willkürverbot folgt verfassungsrechtlich aus dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 und dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG (vgl. v. Mangoldt/Klein/Starck/Sommermann, 7. Aufl. 2018, GG Art. 20 Rn. 305). Das im Gleichheitssatz zum Ausdruck gebrachte Willkürverbot verbietet es, wesentlich Gleiches ungleich, aber auch wesentlich Ungleiches gleich zu behandeln. Der Gleichheitssatz ist danach dann verletzt, „wenn sich ein vernünftiger, sich aus der Natur der Sache ergebender oder sonst wie sachlich einleuchtender Grund für die gesetzliche Differenzierung oder Gleichbehandlung nicht finden läßt“ (vgl. BVerfG, Urt. v. 23.10.1951 – 2 BvG 1/51 –, BVerfGE 1, 14 (52)).

Adelt der Gesetzgeber generelle politische Ziele, die den hohen Verfassungsrang etwa des Klimaschutzes oder der Energieversorgungssicherheit nicht teilen, behandelt er damit ohne sachlich einleuchtenden Grund wesentlich ungleiche Sachverhalte gleich, sodass ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gegeben ist. Hierfür spricht insbesondere, dass eine inflationäre Zuerkennung eines überragenden öffentlichen Interesses für alle möglichen „wünschenswerten“

Interessen das eigentliche Anliegen des relativen Gewichtungsvorrangs ganz erheblich schwächt und ggf. sogar beseitigt. Mit dem überragenden öffentlichen Interesse soll ja gerade ein relativer Gewichtungsvorrang vor anderen ebenfalls öffentlichen Interessen von hohem Gewicht geschaffen werden, um diesen Interessen eine besondere Durchsetzungsfähigkeit gegenüber anderen Belangen zu verleihen und damit einen „Vorsprung“ zu verschaffen.

Betrachtet man dabei, welche öffentlichen Interessen der Gesetzgeber bisher als „überragend“ gekennzeichnet hat, fällt unmittelbar auf, dass es sich letztlich ausschließlich um solche Interessen handelt, die unmittelbar entweder dem Klimaschutz (EEG), der Energieversorgungssicherheit (EEG, EnLaG und BBPIG) oder der Gewährleistung einer funktionierenden Gesundheitsversorgung (Infektionsschutzgesetz) dienen. Diese Interessen markieren ausnahmslos Belange von erheblichem verfassungsrechtlichen Gewicht, Art. 20 a GG, Art 1 und Art 2 Abs. 2 Satz 1 GG. Die Tatsache, dass der Gesetzgeber ausgerechnet diese Interessen als „überragend“ gekennzeichnet hat, ist dabei durch das objektive verfassungsrechtliche Gewicht dieser Interessen gerechtfertigt.

Gemeinsam ist den bisher als „überragend“ gekennzeichneten Interessen, dass sie der Bewältigung existentieller Krisen dienen, die ihrerseits geeignet sind, die verfassungsmäßige Ordnung selbst zu gefährden. Gemeinsam ist den „überragenden“ öffentlichen Interessen auch, dass sie aufgrund verfassungsrechtlicher Aufladung auch nach Maßgabe des GG einen besonders hohen Rang innehaben. Der Gesetzgeber kann deshalb nicht alle öffentlichen Interessen wahllos als „überragend“ kennzeichnen, weil damit die Wirkung des relativen Vorrangs beseitigt wird und das eigentlich überragende öffentliche Interesse ins Leere läuft. Denn wenn alle Interessen in der Abwägung als „überragend“ angesehen werden, stehen immer überragende Interessen gegen überragende Interessen und der relative Gewichtungsvorrang geht verloren.

Bisher hat der Gesetzgeber nur solche öffentlichen Interessen, die der Lösung existentieller Krisen dienen, als überragend gekennzeichnet und dies zu Recht, wenn die eigentliche Zielsetzung der vorrangigen Umsetzung dringend benötigter Infrastrukturen zur Lösung konkret drohender Krisen erreicht werden soll. Soll die Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung erhalten bleiben, kann deshalb die Förderung der Genehmigungsverfahren von objektiv anerkannt klimaschädlichen Projekten oder Infrastrukturen (bspw. Straßenneubau, Neuerrichtung von treibhausgasausstoßender Industrie) denklogisch und auch verfassungsrechtlich nicht im „überragenden öffentlichen Interesse“ stehen. Bestenfalls kann hierfür ein allgemeines, aber kein überragendes öffentliches Interesse bestehen.

So mag etwa, um es an einem Beispiel zu verdeutlichen, ein öffentliches Interesse an Straßenneubauvorhaben oder dem Ausbau von Flughäfen bestehen, ein „überragendes“ Interesse mit dem Ziel der unbedingten Beschleunigung der Realisierung gerade dieser Infrastrukturen ist allerdings bereits bei objektiver Betrachtung nicht zu rechtfertigen, da der weitere Ausbau dieser Infrastrukturen jedenfalls nicht der Lösung existentieller und verfassungsordnungsbedrohender Krisen dient und für die akut zu bewältigenden Krisen auch ersichtlich nicht erforderlich ist.

Dies gilt auch, wenn das Ansinnen der Gesetzesbegründung hinzugezogen wird, wonach die Straßenbauvorhaben der „öffentlichen Sicherheit“ verstanden als militärische Sicherheit dienen sollen. Selbstverständlich sind funktionierende und gut erhaltene Straßen ein wichtiger Aspekt auch der öffentlichen Sicherheit und deshalb marode Straßen oder Brücken und deren Ersatz ohne weiteres mit diesem Aspekt zu rechtfertigen. Dass aber die öffentliche Sicherheit in der BRD bedroht wäre, wenn keine neuen Straßen gebaut werden, erscheint schlicht absurd. Gleiches gilt für die Pläne, jeglichen Neu- und Ausbau von Rastanlagen in ein überragendes öffentliches Interesse zu stellen.

Ergänzend ist unter Verweis auf die Ausführungen von Prof. Dr. Schlacke im Umweltausschuss darauf hinzuweisen, dass mit der Stellung von Verkehrsvorhaben in das überragende öffentliche Interesse auch die Enteignungsmöglichkeiten zulasten der Land- und Forstwirte maßgeblich ausgeweitet werden, die in der Regel die an die Fernstraßen angrenzenden Flächen bewirtschaften (vgl. Schlacke, Stellungnahme zum InfZuG, 23.2.2026, S. 6). Es fehlt insoweit an einer hinreichenden Rechtfertigung durch schwerwiegendere Rechtsgüter wie etwa die Versorgungssicherheit der Bevölkerung mit Strom. So ist etwa bei den als im überragenden öffentlichen Interesse liegenden Rastanlagen an Bundesfernstraßen (§ 3 Abs. 1 S. 4 FStrG-E) nicht erkennbar, welche schwerwiegenden Gründe es rechtfertigen sollen, diese Vorhaben auf dieses Niveau zu heben (vgl. Schlacke, Stellungnahme zum InfZuG, 23.2.2026, S. 6).

Die inflationäre Ausweitung auf nahezu sämtliche Verkehrsinfrastrukturvorhaben entleert damit insgesamt betrachtet den Begriff und gefährdet seine systematische Vorrangwirkung. Wenn praktisch alles im „überragenden öffentlichen Interesse“ liegt, verliert die Kategorie ihre Funktion als Ausnahmetatbestand.

Von erheblicher praktischer Bedeutung ist überdies, dass die gesetzliche Ausweisung als im überragenden öffentlichen Interesse liegend nicht nur die planerische Abwägung vorprägt, sondern auch die Erteilung artenschutz- und habitatschutzrechtlicher Ausnahmen grundlegend verändert. Denn sowohl die artenschutzrechtliche Ausnahme nach § 45 Abs. 7 BNatSchG als auch die FFH-Abweichungsprüfung nach § 34

Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG verlangen ein überwiegendes bzw. zwingendes öffentliches Interesse als Voraussetzung. Dieses Erfordernis ist durch die gesetzliche Einstufung der Vorhaben im Regelfall bereits erfüllt, ohne dass die Behörde eine eigenständige Einzelfallbegründung führen müsste. Die Abwägung wird damit zwar nicht entbehrlich, faktisch aber erheblich vorentlastet (vgl. zu alledem Schlacke, Stellungnahme zum InfZuG, 23.2.2026, S. 4 f.; Attendorn, NVwZ 2022, 1586 (1589); Schlacke/Wentzien/Römling, NVwZ 2022, 1577 (1578)). Im Rahmen der FFH-Abweichungsprüfung verbleibt der Behörde zwar die Möglichkeit, in atypischen Konstellationen dem Vorhaben den Vorrang zu versagen; sie trifft dabei aber eine erhöhte Substantiierungs- und Begründungslast. Die behördlichen Auslegungsspielräume bei Ausnahmen vom Habitat- und Artenschutz werden dadurch im Ergebnis zulasten des Naturschutzes umgekehrt: Nicht mehr die Zulassung des Vorhabens, sondern dessen Versagung bedarf der besonderen Rechtfertigung ((vgl. Schlacke, Stellungnahme zum InfZuG, 23.2.2026, S. 4 f.). Die Vorrangwirkung beschränkt sich dabei keineswegs auf die genannten Ausnahmetatbestände. Sie entfaltet vielmehr in sämtlichen Abwägungs- und Ermessensentscheidungen Wirkung, in denen öffentliche Interessen gegeneinander gewichtet werden. Die Tragweite der Vorrangregelung reicht damit weit über die Planfeststellungsentscheidung hinaus (vgl. die Zusammenstellung bei Schlacke, Stellungnahme zum InfZuG, 23.2.2026, S. 5).

Ein weiteres, bislang kaum beachtetes Problem betrifft die Kollision mehrerer Vorhaben, die jeweils gesetzlich in das überragende öffentliche Interesse gestellt sind. Beanspruchen solche Vorhaben dieselbe Fläche, heben sich die jeweiligen Gewichtungsvorränge gegenseitig auf; es ist dann eine Abwägung zwischen gleichrangigen Vorhabenbelangen durchzuführen. Der Gesetzentwurf versucht diese Konstellation über wechselseitige Beachtensgebote zu lösen (§ 20 Abs. 1 Sätze 4 f. AEG-E, § 17i Abs. 1 Satz 4 FStrG-E, § 18 Abs. 1 Sätze 4–6 WaStrG-E). Deren eigenständiger Regelungsgehalt bleibt jedoch unklar; sie dürften sich weitgehend in symbolischer Bedeutung erschöpfen (so zutreffend Schlacke, Stellungnahme zum InfZuG, 23.2.2026, S. 3 f.).

Die hier formulierte Kritik an der inflationären Zuweisung eines überragenden öffentlichen Interesses wird vom SRU geteilt. Der SRU stellt fest, dass mit dem InfZuG das überragende öffentliche Interesse und die öffentliche Sicherheit „nahezu ubiquitär geltend gemacht“ und in einen „in dieser Pauschalität nicht überzeugenden Zusammenhang mit der Landesverteidigung“ gebracht werden (SRU, Infrastrukturausbau nicht auf Kosten von Natur und Umwelt beschleunigen, Politikimpuls Februar 2026, S. 2). Der SRU empfiehlt stattdessen, das überragende öffentliche Interesse auf die Instandsetzung tatsächlich verteidigungsrelevanter bzw. maroder Infrastruktur zu fokussieren und im Übrigen auf den Schienenwegeausbau sowie die Elektrifizierung von Bahnstrecken zu konzentrieren (ebd., S. 2 f.). Auch der Wissenschaftliche Beirat für

Natürlichen Klimaschutz (WBNK) hat in seiner Stellungnahme vom Februar 2026 darauf hingewiesen, dass die Anerkennung des überragenden öffentlichen Interesses für Verkehrsvorhaben zugleich die Realisierung wichtiger Umwelt- und Gesundheitsschutzprojekte in den Bereichen der Wiederherstellung der Natur, des natürlichen Klimaschutzes und der Klimaanpassung rechtlich schwächt (vgl. Wissenschaftlicher Beirat für Natürlichen Klimaschutz, 2026, „Überragendes öffentliches Interesse“ für den Natürlichen Klimaschutz, Stellungnahme vom 09.02.2026, abrufbar unter https://www.wissenschaftlicher-beirat-fuer-natuerlichen-klimaschutz.de/wp-content/uploads/2026_02_02_Stellungnahme_Ueberragendes_o-eff_Interesse.pdf).

Damit steht diese inflationäre Zuerkennung eines überragenden öffentlichen Interesses in Spannung zu Art. 20a GG i.V.m. mit der intertemporalen Dimension der Freiheitsgrundrechte, die den Staat zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen verpflichten. Der SRU weist zutreffend darauf hin, dass gerade dem Staat im Infrastrukturbereich angesichts seiner verfassungsrechtlichen Verpflichtungen eine besondere Verantwortung und Vorbildfunktion zukommt (SRU, Infrastrukturausbau nicht auf Kosten von Natur und Umwelt beschleunigen, Politikimpuls Februar 2026, S. 3). Die pauschale Nachrangigkeit von Umwelt- und Klimaschutzbelangen widerspricht diesem Gebot.

II. Gleichstellung von Ersatzgeld mit Naturalkompensation (§ 15 Abs. 6a BNatSchG)

Der Regierungsentwurf führt mit § 15 Abs. 6a BNatSchG eine Gleichstellung von Ersatzgeldzahlungen mit Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ein. Diese gilt für verkehrliche Vorhaben und Vorhaben von militärischer Relevanz, die durch Bundesgesetz in das überragende öffentliche Interesse gestellt sind, sowie für Vorhaben aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität. Mit der Zahlung des Ersatzgeldes gilt die Verpflichtung des Verursachers als erfüllt. Die Bewirtschaftung der Ersatzgelder soll auf das Bundesumweltministerium (BMUKN) übertragen werden.

Die Regelung stellt einen schwerwiegenden Eingriff in die bisherige Architektur der Eingriffsregelung dar. Dies hat auch der SRU so bewertet: Die Gleichstellung nehme eine „Verschlechterung des Zustands von Natur und Landschaft billigend in Kauf“ (vgl. SRU, Infrastrukturausbau nicht auf Kosten von Natur und Umwelt beschleunigen, Politikimpuls Februar 2026, S. 3). Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung stellt, wie der SRU zutreffend hervorhebt, ein seit fünfzig Jahren bestehendes, wertvolles Regelungskonzept dar, das durch inzwischen etablierte Strukturen wie die Flächenagenturen der Länder so unterlegt ist, dass wirkungsvolle Kompensation auch ohne zeitlichen Verzug erfolgt.

Flächenagenturen können, vielfach in Form von Ökokonten und Flächenpools gemäß § 16 BNatSchG, Eingriffsverursachern kurzfristig Maßnahmen als Realkompensation zur Verfügung stellen, sodass das Beschleunigungsargument für den Entfall der Realkompensation empirisch nicht trägt (SRU, Infrastrukturausbau nicht auf Kosten von Natur und Umwelt beschleunigen, Politikimpuls Februar 2026, S. 3).

Die Bedenken lassen sich im Einzelnen wie folgt zusammenfassen:

Es ist offenkundig, dass sich kein Vorhabenträger mehr die Mühe machen wird, ernsthaft nach Flächen für Ausgleich oder Ersatz zu suchen, wenn er mit einer simplen Geldzahlung von seinen Verpflichtungen frei wird. Die Gelder liegen dann in diversen „Töpfen“; ob und wann hieraus Maßnahmen ergriffen werden, ist vollkommen unklar. Berücksichtigt man den desaströsen Umsetzungsstand bei Maßnahmen, deren Verantwortung bereits jetzt in öffentlicher Hand liegt – etwa bei den Natura-2000-Managementplänen oder den Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen nach der Wasserrahmenrichtlinie – wird deutlich, dass es künftig für Eingriffe in Natur und Landschaft kaum noch einen realen Ausgleich geben wird. Die Auswirkungen auf den Verlust der Biodiversität sind potentiell dramatisch und mit Blick auf Art. 20a GG verfassungsrechtlich bedenklich.

Auch der SRU weist darauf hin, dass die Übertragung der Kompensationslasten auf das BMUKN fragwürdig ist, weil sowohl bei den Verkehrsprojekten des Bundes wie auch bei den Militärprojekten der jeweilige Vorhabenträger bzw. die Planfeststellungsbehörde über die notwendigen Rechtsinstrumente verfügt, um für eine Flächenbeschaffung im Interesse des Eingriffsausgleichs zu sorgen (vgl. SRU, Infrastrukturausbau nicht auf Kosten von Natur und Umwelt beschleunigen, Politikimpuls Februar 2026, S. 3). Die geplante Gleichstellung erhöhe die Gefahr, dass der Zusammenhang von Eingriff und Realkompensation räumlich vollkommen entkoppelt werde – mit negativen Folgen auch für die lokale Akzeptanz der Vorhaben.

Hinzu kommt, dass die Regelung des § 15 Abs. 6a Satz 5 BNatSchG-E keine hinreichende Gewähr für eine transparente und nachvollziehbare Eingriffsbewältigung bietet. Es bleibt insbesondere offen, wie der notwendige zeitliche und räumliche Zusammenhang zwischen dem konkreten Eingriff und der mit dem Ersatzgeld finanzierten Kompensation sichergestellt werden soll. Die Gefahr liegt auf der Hand, dass die eingezahlten Mittel über längere Zeiträume ungebunden bleiben und der Bezug zum jeweiligen Eingriffsvorhaben verloren geht (vgl. Schlacke, Stellungnahme zum InfZuG, 23.2.2026, S. 7). Faktisch entrichtet der öffentliche Vorhabenträger eine monetäre Ablöse, deren ökologische Wirksamkeit ungesichert ist. Verschärft wird dieses Problem dadurch, dass die Gleichrangigkeit des Ersatzgeldes in der behördlichen Praxis einen

erheblichen Sogeffekt entfalten wird: Steht die Geldzahlung als rechtlich gleichwertige Alternative zur Verfügung, wird eine Realkompensation im Einzelfall regelmäßig als über das notwendige Maß hinausgehend bewertet und daher nicht angeordnet werden. Die Gleichstellung bewirkt damit der Sache nach eine Abschaffung der Realkompensation für die erfassten Vorhaben (so auch die Einschätzung von Schlacke, Stellungnahme zum InfZuG, 23.2.2026, S. 7).

Sollte der Gesetzgeber gleichwohl an der Gleichstellung festhalten, erscheint es sinnvoll, den Vorschlägen von Prof. Dr. Schlacke zu folgen und die Bestimmungen zumindest in zwei Richtungen zu verbessern: Zum einen bedarf es einer deutlich konkreteren Festlegung, in welchem zeitlichen und räumlichen Zusammenhang zum Eingriff die Ersatzgelder einzusetzen sind. Zum anderen sollte § 15 Abs. 6a Satz 4 BNatSchG-E so gefasst werden, dass die Ersatzzahlungen auch an Stellen in den Bundesländern geleistet werden können. Dies erscheint schon deshalb geboten, weil die Länder – anders als das Bundesumweltministerium als oberste Bundesbehörde – über die erforderlichen Vollzugsstrukturen und Flächenkenntnisse verfügen, um eine tatsächliche Kompensation vor Ort zu gewährleisten (vgl. zu diesen Vorschlägen im Einzelnen Schlacke, Stellungnahme zum InfZuG, 23.2.2026, S. 7 f.).

Auch der Bundesrat hat in seinen Ziffern 59–62 der Stellungnahme seinerseits erhebliche Bedenken geäußert, insbesondere hinsichtlich der Vereinbarkeit der vorgesehenen Bewirtschaftung der Ersatzzahlung durch das BMUKN mit Art. 83, 104a GG (vgl. BT-Drs. 21/4099, S. 188 f.). Der Bundesrat weist zutreffend darauf hin, dass es in sämtlichen Ländern bereits öffentliche Stellen gibt, die sich der Realkompensation annehmen. Der SRU mahnt im Falle einer Gleichstellung die flächenpolitische Flankierung durch ein Naturflächenbedarfsgesetz an, das nicht nur quantitativ Flächen errechnet, sondern eine Flächenkulisse für Naturentwicklung festlegt und leistungsfähige Durchsetzungsinstrumente zur Flächenbeschaffung schafft: „Wird diese Flankierung nicht mitbedacht, sind problematische Verluste des Naturschutzniveaus vorprogrammiert“ (vgl. SRU, Infrastrukturausbau nicht auf Kosten von Natur und Umwelt beschleunigen, Politikimpuls Februar 2026, S. 3).

Verfassungsrechtlich ist die mit dem InfZuG bewirkte kumulative Absenkung materieller Schutzstandards zudem am Maßstab des Art. 20a GG zu messen. Aus dem Staatsziel Umweltschutz lässt sich nach überzeugender Auffassung ein relatives normatives Rückschrittsverbot ableiten, das dem Gesetzgeber eine Abschwächung bestehender Schutzinstrumente jedenfalls insoweit untersagt, als hierdurch eine Verschlechterung der tatsächlichen Naturschutzsituation eintreten kann (so auch Schlacke, Stellungnahme zum InfZuG, 23.2.2026, S. 9 f.).

Hinzu tritt die unionsrechtliche Dimension: Dem in Art. 191 Abs. 1 Spstr. 1 AEUV verankerten Ziel der Erhaltung und des Schutzes der Umwelt ist ein ökologisches Verschlechterungsverbot zu entnehmen, wonach der Gesamtbestand an Naturgütern nicht verringert werden darf. Unionsrechtlich verstößt die Abkehr vom Vorrang der Naturalkompensation zudem potentiell gegen das Verursacherprinzip des Art. 191 Abs. 2 AEUV, das eine wirksame Kompensation verlangt und nicht lediglich eine monetäre Ablöse.

Die mit dem InfZuG eingeleitete Entwicklung steht zudem in einem offenen Widerspruch zu den Zielsetzungen der erst 2024 verabschiedeten EU-Wiederherstellungsverordnung (VO (EU) 2024/1991), die gerade auf eine Verbesserung des Zustands der Biodiversität gerichtet ist (so auch Schlacke, Stellungnahme zum InfZuG, 23.2.2026, S. 9 f.).

In der Gesamtschau zeichnet sich damit ein Systemwechsel ab, der sowohl dem verfassungsrechtlichen Rückschrittsverbot als auch den unionsrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik zuwiderläuft.

III. Verfahrensrechtliche Anpassungen der Eingriffsregelung (§ 17 BNatSchG)

Die Änderungen in § 17 BNatSchG passen die Verfahrensvorschriften an die neue Kompensationsform des Ersatzgeldes an. Insbesondere entfallen Sicherheitsleistungen bei Ersatzgeldzahlung (§ 17 Abs. 5 Satz 3), die Kontrollpflichten gehen mit der Zahlung auf die öffentliche Stelle über (§ 17 Abs. 7), und bei Unterbrechung des Eingriffs entfällt die Kompensationspflicht (§ 17 Abs. 9). Diese Regelungen begünstigen Vorhabenbeträger einseitig, da sie Verpflichtungen zur Umsetzung, Unterhaltung und zum Monitoring faktisch auf die öffentliche Hand übertragen. Der Entfall der Sicherheitsleistung macht das Ersatzgeld ungleich attraktiver als die bisherige Realkompensation und bestätigt die Sorge, dass die Eingriffsregelung in der Praxis leerlaufen wird.

IV. Bewertung der Bundesrats-Empfehlung zu § 14 Abs. 4 und § 44 Abs. 7 BNatSchG (Ziffer 58)

Nachfolgend wird noch kurz auf die Bundesrats-Empfehlung zu § 14 Abs. 4 und § 44 Abs. 7 BNatSchG eingegangen.

1. Fiktion der Nicht-Eingriffsqualität bei Unterhaltungsmaßnahmen (§ 14 Abs. 4 BNatSchG)

Der Bundesrat empfiehlt die Aufnahme eines neuen § 14 Abs. 4 BNatSchG: „Die regelmäßige Unterhaltung von

Verkehrsinfrastrukturen ist nicht als Eingriff anzusehen.“ (vgl. BT-Drs. 21/4099, S. 187).

Die Fiktion ist rechtlich problematisch. Der Begriff „Unterhaltungsmaßnahmen“ umfasst nach den Gesetzesmaterialien des Referentenentwurfs auch solche, die in längeren Intervallen (z.B. 10 Jahren) stattfinden und damit auf eine naturschutzfachlich wertvolle Situation treffen können. Speziell bei Gewässern, aber auch in anderen Naturräumen können Flächen, die über einen längeren Zeitraum nicht mit menschlichen Eingriffen konfrontiert wurden, eine sehr hohe Schutzwürdigkeit aufweisen. Die angeordnete Fiktion stellt einen Freibrief für die Schädigung von Natur und Landschaft durch intensive Unterhaltungsmaßnahmen dar, da sie sämtliche Unterhaltungsmaßnahmen an Straßen, Schienenwegen, Wasserstraßen und Flughäfen pauschal von der Eingriffsregelung der §§ 14 ff. BNatSchG freistellt. Die Regelung steht zudem in Spannung zu Art. 20a GG.

2. Artenschutzfiktion für Unterhaltungsmaßnahmen (§ 44 Abs. 7 BNatSchG)

Der Bundesrat empfiehlt ferner § 44 Abs. 7 BNatSchG, wonach die betriebliche Unterhaltung an sämtlichen Verkehrswegen (nicht mehr nur Bundesfernstraßen, wie noch im Referentenentwurf), die den anerkannten Regeln der Technik entspricht, nicht gegen artenschutzrechtliche Verbotstatbestände verstößt (vgl. BT-Drs. 21/4099, S. 187).

Die im Referentenentwurf bzw. nun vom Bundesrat vorgeschlagene Regelung dürfte unionsrechtswidrig sein. Der FFH-Richtlinie (92/43/EWG) und der Vogelschutzrichtlinie (2009/147/EG) sowie der hierzu ergangenen Rechtsprechung des EuGH ist klar zu entnehmen, dass pauschale Legalausnahmen, die bestimmte Klassen von Tätigkeiten allgemein aus dem Anwendungsbereich der artenschutzrechtlichen Verbotstatbestände ausnehmen, unzulässig sind. Die EuGH-Rechtsprechung verlangt eine Einzelfallprüfung. Die „anerkannten Regeln der Technik“, an die die Fiktion anknüpft, sind nirgendwo vollzugsfähig definiert. Die Erweiterung auf alle Verkehrswege durch den Vorschlag des Bundesrates verschärft die Problematik, da nunmehr auch die Unterhaltung von Wasserstraßen und Schienenwegen – in denen besonders schützenswerte Biotope entstehen können – pauschal freigestellt würde. Dies steht auch im Widerspruch zur EU-Wiederherstellungsverordnung (VO (EU) 2024/1991), die eine Verbesserung des Zustands der Biodiversität verlangt.

D. Einwirkungen auf den Rechtsschutz

Der Regierungsentwurf sucht weiterhin, eine Verfahrensbeschleunigung durch verschiedene Einwirkungen auf den Rechtsschutz zu erreichen.

I. Massive Ausweitung der erstinstanzlichen Zuständigkeit des BVerwG (Anlage 1 zu § 18e Abs. 1 AEG)

Der Regierungsentwurf ersetzt die bisherige Anlage 1 zu § 18e Abs. 1 AEG durch eine erheblich erweiterte Liste von 50 Schienenwegeverbindungen mit erstinstanzlicher Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts (Art. 1 Nr. 21, BT-Drs. 21/4099, S. 10–12). Gegenüber der bisherigen Fassung, die rund 42 einzeln benannte Aus- und Neubaustrecken enthält, führt der Entwurf erstmals elf sog. „Projektbündel“ ein, die jeweils mehrere ABS/NBS-Strecken zusammenfassen (Ifd. Nr. 14–24). Hinzu kommen sechs Großknoten (Ifd. Nr. 33), ein S-Bahn-Ergänzungspaket für das Rheinische Revier (Ifd. Nr. 50) sowie weitere Einzelstrecken. Durch diese Bündelstruktur wird faktisch ein Großteil des Bundes-schienenwegenetzes der erstinstanzlichen Zuständigkeit des BVerwG zugewiesen.

Die Regelung verstärkt die bereits bestehenden Bedenken im Hinblick auf Art. 95 GG auf. Das BVerwG ist grundsätzlich Revisionsgericht und nur ausnahmsweise Tatsachengericht. Die Zuweisung erstinstanzlicher Zuständigkeiten an einen obersten Gerichtshof darf aber quantitativ und qualitativ nach ihrem Anteil an der gesamten Geschäftslast des Gerichts keine solche Größenordnung erreichen, dass nicht mehr von einer ausnahmsweisen Zuständigkeit gesprochen werden kann. Sie darf auch nicht dazu führen, dass den Gerichten der Länder in wesentlichen Rechtsmaterien, zumal solchen mit raumbedeutsamen Inhalt, praktisch keine substanziellen Zuständigkeiten mehr verbleiben (vgl. BVerwG, Urt. v. 09.07.2008 – 9 A 14/07, NVwZ 2009, 302, 303). Angesichts des Umfangs der neuen Liste, die durch die Projektbündelstruktur eine Vielzahl von Einzelvorhaben unter einer laufenden Nummer zusammenfasst und damit die tatsächliche Zahl der erfassten Planfeststellungsverfahren ein Vielfaches der 50 Listeneinträge ausmachen dürfte, bedarf die Einhaltung dieser Schwelle besonderer Beobachtung. Das BVerwG würde durch die Ausweitung in einer Größenordnung mit erstinstanzlichen Tatsachenverfahren befasst, die seiner Funktion als Revisionsgericht zuwiderläuft.

Zu begrüßen ist, dass die Idee einer generellen Zuständigkeit des BVerwG für eisenbahnrechtliche Planfeststellungen befristet auf 5 Jahre, die in Vorgängerfassungen des Entwurfs noch enthalten war, offenbar wieder verworfen wurde.

II. Einschränkung der Aussetzung des Sofortvollzugs (§ 18e Abs. 2a AEG)

Der neue § 18e Abs. 2a AEG (gleichlautend in § 17e Abs. 2 FStrG, § 14e Abs. 2 BWaStrG) bestimmt, dass der gesetzliche Sofortvollzug nur ausgesetzt werden darf, wenn sich der Baubeginn um mindestens vier Jahre verzögert. Fehlende Haushaltsmittel sind ausdrücklich kein Aussetzungsgrund.

Die Regelung wirft völker-, unions- und verfassungsrechtliche Bedenken auf (Art. 19 Abs. 4 GG, Art. 47 EU-GRCh, Art. 9 Abs. 4 Aarhus-Konvention). Sie wird dazu führen, dass künftig deutlich mehr Eilrechtsschutzverfahren geführt werden müssen. In der Praxis werden häufig gerichtliche Eilverfahren dadurch vermieden, dass die Verwaltung von sich aus den Sofortvollzug aussetzt, wenn ohnehin kein zeitnaher Vollzug beabsichtigt ist. Über Absprachen mit dem Gericht und den Beteiligten wird dann auch ohne Eilverfahren zügig in der Hauptsache entschieden, was insgesamt erheblich zur Beschleunigung gerichtlicher Verfahren führt. Die Regelung verbietet genau diese bewährte Praxis und ist damit nicht nur willkürlich, sondern auch praxisfremd.

III. Klagebegründungsfrist (§ 18e Abs. 3 AEG, § 17e Abs. 3 FStrG und § 14e Abs. 3 BWaStrG)

Die Ergänzung der Klagebegründungsfrist auf Fälle der Planergänzung und Planänderung schließt eine in der Praxis aufgetretene Lücke. Diese Änderung ist nicht zu beanstanden.

E. UmwRG-Novelle und empirische Befunde zum Verbandsrechtsschutz

Obgleich der Regierungsentwurf des InfZuG keine Änderungen des UmwRG mehr enthält, hat die Bundesregierung im Januar 2026 im Bundeskabinett eine eigenständige Novelle des UmwRG beschlossen, die u.a. die Befristung der Anerkennung von Umweltvereinigungen (§ 3 Abs. 4), die Wiedereinführung der materiellen Präklusion (§ 7 Abs. 3), die Einschränkung der Amtsermittlung (§ 7a) und die Abschaffung der aufschiebenden Wirkung von Verbandsklagen (§ 7 Abs. 6) vorsieht. Diese Regelungen sind für die Bewertung des InfZuG relevant, da sie den Rechtsschutz gegen Infrastrukturvorhaben in der Gesamtschau weiter einschränken.

Der SRU stellt hierzu fest, dass es keinen sachlichen Grund gibt, den Umweltverbänden das Klagen zu erschweren. Die der Reform zugrundeliegende Prämisse, Verbandsklagen stellten ein relevantes Hemmnis für Infrastrukturvorhaben dar, wird durch empirische Daten nicht gestützt (vgl. SRU,

Infrastrukturausbau nicht auf Kosten von Natur und Umwelt beschleunigen, Politikimpuls Februar 2026, S. 4). Die Auswertung der periodischen Untersuchungen des Unabhängigen Instituts für Umweltfragen e.V. im Auftrag des UBA zeigt, dass die jährliche Anzahl der Entscheidungen zu Verbandsklagen gegen Infrastrukturprojekte für ganz Deutschland gering ist und zugleich die Erfolgsquote dieser Verfahren sehr hoch ist, was zugleich das hohe Vollzugsdefizit im Umweltrecht und damit die Notwendigkeit und Berechtigung der Verbandsklage belegt (vgl. ausführlich Zschesche et al., UBA-Texte 37/2025, S. 45; Schmidt/Schneider, Die aktuelle Entwicklung der umweltrechtlichen Verbandsklagen – Ergebnisse einer empirischen Untersuchung 2021 bis 2023, NuR 2026, S. 1 ff).

Damit stellen Verbandsklagen ein wichtiges Instrument dar, um häufige Defizite bei der Implementation des Umweltrechts auf dem Rechtsweg zu bekämpfen. Dass dies gelingt, belegt die wissenschaftliche Literatur: So haben die knapp 50 Verbandsklagen gegen Luftreinhaltepläne deutscher Städte zwischen 2011 und 2019 nachgewiesenermaßen zur Verbesserung der Luftqualität und zur Einhaltung der Grenzwerte beigetragen (vgl. Bothner/Töller/Schnase, Do Lawsuits by ENGOs Improve Environmental Quality? Results from the Field of Air Pollution Policy in Germany, Sustainability 14 (11), 2022, 6592). Der SRU weist zudem zutreffend darauf hin, dass die Einschränkung der Verbandsklage zu Rechtsstreitigkeiten über die Vereinbarkeit mit der Aarhus-Konvention führen wird, was Vorhaben sogar weiter verzögern könnte (vgl. SRU, Infrastrukturausbau nicht auf Kosten von Natur und Umwelt beschleunigen, Politikimpuls Februar 2026, S. 4).

F. Zusammenfassende Bewertung

Der Regierungsentwurf des InfZuG stellt in seiner Gesamtheit einen grundlegenden Paradigmenwechsel im Verhältnis von Infrastrukturplanung und Umweltschutz dar. Die Bewertung des SRU, wonach die Beschleunigungs- und Deregulierungsinitiativen „zu wenig den Stand des Wissens zur Implementation von Gesetzen und den Möglichkeiten zügiger Implementation berücksichtigen“ und einer „zweifelhaften symbolischen Handlungsdynamik“ folgen, die das Risiko berge, „am Ende nur wenig zur Beschleunigung beizutragen, jedoch das Umweltschutzniveau herabzusetzen“ (vgl. SRU, Infrastrukturausbau nicht auf Kosten von Natur und Umwelt beschleunigen, Politikimpuls Februar 2026, S. 6), wird von mir geteilt:

1. Die inflationäre Ausweitung des „überragenden öffentlichen Interesses“ auf nahezu sämtliche Verkehrsinfrastrukturvorhaben entleert diese Kategorie und steht in Spannung zu Art. 20a GG und Art. 3 Abs. 1 GG. Der SRU empfiehlt zutreffend eine Fokussierung auf tatsächlich verteidigungsrelevante und marode Infrastruktur sowie auf klimaschutzdienliche Schienenprojekte.

2. Die Gleichstellung von Ersatzgeld mit Naturalkompensation (§ 15 Abs. 6a BNatSchG) wird die Eingriffsregelung in der Praxis weitgehend wirkungslos machen und begegnet verfassungsrechtlichen Bedenken. Mit dem SRU ist die geplante Änderung abzulehnen; der Vorrang der Realkompensation sollte erhalten bleiben. Mindestens muss parallel ein Naturlflächenbedarfsgesetz verabschiedet werden.
3. Die Absenkung der Voraussetzungen für vorläufige Anordnungen ermöglicht irreversible Bauvorhaben vor Abschluss der UVP und widerspricht Art. 2 Abs. 1 der UVP-Richtlinie.
4. Die Digitalisierung der Beteiligung als alleiniger Zugangsweg schließt Teile der Bevölkerung aus und verstößt gegen Art. 6 der Aarhus-Konvention.
5. Die Einschränkung des Eilrechtsschutzes (§ 18e Abs. 2a AEG) widerspricht dem Gebot effektiven Rechtsschutzes und ist praxisfremd.
6. Sollte der Bundesrat mit seinen Empfehlungen zu §§ 14 Abs. 4, 44 Abs. 7 BNatSchG Erfolg haben, kämen pauschale Legalausnahmen vom Eingriffs- und Artenschutzrecht hinzu, die unionsrechtswidrig wären (FFH-Richtlinie, Vogelschutzrichtlinie).
7. Der Entfall der Raumverträglichkeitsprüfung für alle Bundesverkehrsinfrastrukturen beseitigt das zentrale Instrument der frühzeitigen Alternativenprüfung.
8. Die parallel betriebene UmwRG-Novelle erschwert den Verbandsrechtsschutz ohne sachlichen Grund. Die Annahme, Verbandsklagen seien ein relevantes Beschleunigungshemmnis, wird durch empirische Daten widerlegt.

Die nachfolgend formulierten Empfehlungen zeigen, dass wirksame Beschleunigung an den tatsächlichen Ursachen langer Verfahrensdauern ansetzen muss, nicht am Abbau von Schutzstandards.

Der Gesetzentwurf bedarf in den genannten Punkten grundlegender Überarbeitung. Eine Beschleunigung von Planungsverfahren ist ein legitimes Ziel, darf aber nicht auf Kosten des verfassungs- und unionsrechtlich gebotenen Umweltschutzes erreicht werden. Beschleunigung und Umweltschutz schließen sich nicht aus – sie erfordern aber eine sorgfältige Abwägung, die der vorliegende Entwurf in wesentlichen Teilen vermissen lässt.

G. Empfehlungen für sinnvolle und wirksame Maßnahmen zur Beschleunigung

Die vorstehende Analyse des InfZuG hat gezeigt, dass der Regierungsentwurf – wie zahlreiche Beschleunigungsgesetze der vergangenen drei Jahrzehnte – vorrangig auf den Abbau verfahrensrechtlicher Schutzstandards, die Einschränkung von Beteiligungsrechten und die Schwächung des gerichtlichen Rechtsschutzes setzt. Diese Instrumente haben sich empirisch als weitgehend wirkungslos erwiesen: Die Verfahrensdauern sind nicht wesentlich gesunken, während die rechtsstaatlichen Verluste stetig gewachsen sind. Die Ursachen langer Verfahren liegen an anderer Stelle. Wirksame Beschleunigung erfordert daher einen Perspektivwechsel – weg von der Symptombehandlung durch Deregulierung, hin zur Beseitigung der strukturellen Ursachen langer Verfahrensdauern. Im Folgenden werden zunächst diese Ursachen benannt und sodann konkrete Empfehlungen formuliert, die eine echte Beschleunigung bei Aufrechterhaltung hoher materieller Umweltstandards ermöglichen.

I. Strukturelle Ursachen langer Verfahrensdauern

Lange und teilweise überlange Verfahrensdauern bei der Zulassung von Infrastrukturvorhaben haben ihre Ursache weder in der Öffentlichkeitsbeteiligung noch in der völker- und unionsrechtlich veranlassten Ausweitung umweltrechtlicher Klagerechte. Die Phase der Öffentlichkeitsbeteiligung nimmt in Planungsverfahren nur einen geringen Teil der Gesamtdauer in Anspruch. Die mit Abstand längsten Phasen sind die Vorbereitung der Antragsunterlagen und die behördliche Entscheidungsfindung nach Durchführung der Beteiligung. Gerichtliche Verfahren betreffen ohnehin nur einen kleinen Teil der Vorhaben. Damit existiert kein „Regelungsdefizit im Planungsrecht“, wohl aber ein grundlegendes Defizit bei der Adressierung der eigentlichen Verzögerungsursachen.

Die erste und bedeutsamste dieser Ursachen ist die Komplexität der zu treffenden Entscheidungen. In den vergangenen drei Jahrzehnten haben die wissenschaftlichen Erkenntnisse über Klima, Umwelt und Natur, über die hier maßgeblichen Prozesse und deren Interdependenzen eine massive Steigerung erfahren. Das vergrößerte Wissen macht das Treffen von Entscheidungen bei Aufrechterhaltung einer wissenschaftsbasierten Richtigkeitsgewähr zunehmend aufwändig. Der Ruf nach einer Vereinfachung des materiellen Rechts übersieht, dass es bereits im Ausgangspunkt die Tatsachen und Sachverhalte sind, die komplex und schwierig sind. Auf zunehmende Komplexität des Entscheidungsgegenstands mit einer Vereinfachung oder gar Beseitigung der Entscheidungsprozesse zu reagieren, erscheint systemtheoretisch wenig ratsam: Fehler werden dadurch nicht vermieden, sondern auf spätere Verfahrensstufen – insbesondere den gerichtlichen Rechtsschutz – verlagert. Erforderlich sind vielmehr Mittel und Wege, die gestiegene Informations- und

Erkenntnisdichte zu bewältigen und von deren Nutzen – nämlich unter allen Aspekten möglichst sinnvolle Entscheidungen treffen zu können – zu profitieren.

Die zweite zentrale Ursache ist die schlechte personelle, fachliche und digitale Ausstattung der Behörden und Gerichte. Durch den zunehmenden Übergang zu einem „Politikplanungsrecht“ sind neue und komplexe Planungsaufgaben zu den ohnehin gestiegenen Genehmigungs- und Vollzugsaufgaben hinzugekommen, ohne dass dem durch höhere Personalschlüssel Rechnung getragen worden wäre. Die technische und digitale Ausstattung der Behörden ist nicht auf der Höhe der Zeit; in die Fortbildung der Mitarbeitenden wird kaum investiert. Diese Probleme werden von Bund und Ländern beharrlich ignoriert – kein Beschleunigungsgesetz schafft auch nur ein einziges zusätzliches Planstellenäquivalent.

Drittens scheitern Verfahren häufig an der mangelnden Verfügbarkeit von Umweltdaten und an fehlenden Bewertungsstandards. Artenschutzprüfungen, FFH-Verträglichkeitsprüfungen und Prüfungen nach der Wasserrahmenrichtlinie erfordern belastbare Daten, die in vielen Bereichen schlicht nicht vorhanden oder veraltet sind – nicht zuletzt aufgrund einer nur unzureichenden Erfüllung bestehender Managementpflichten (z.B. bei Natura 2000, vgl. dazu EuGH, Urteil vom 14.11.2024 – C-47/23, und WRRL). Jeder Vorhabenträger muss daher erneut aufwändige Bestandserfassungen durchführen. Selbst wo Daten vorhanden sind, fehlt es häufig an konkreten Vorgaben und Standardisierungen für deren Bewertung; die föderale Struktur verkompliziert dies zusätzlich. Zugleich gelingt es den Antragstellenden vielfach nicht, beurteilungskräftige Unterlagen einzureichen (vgl. dazu auch SRU, Infrastrukturausbau nicht auf Kosten von Natur und Umwelt beschleunigen, Politikimpuls Februar 2026, S. 5), was zu Nachforderungsschleifen und erheblichen Verzögerungen führt.

II. Konkrete Empfehlungen

An den vorstehend identifizierten Ursachen sollten Lösungen ansetzen. Da nicht alles gleichzeitig beschleunigt werden kann, bedarf es zugleich einer klaren Priorisierung.

1. Der Gesetzgeber sollte Vorhaben, die für die ökologisch-soziale Transformation prioritär benötigt werden, klar benennen und durch gezielte Gewichtungsvorgaben privilegieren (z.B. Sanierung bestehender maroder Straßeninfrastruktur, Schienenwege), die allerdings nicht inflationär zur Anwendung kommen dürfen. Die Instrumente der Politik- und Fachplanung sollten in Form von konkreten Plänen mit klaren messbaren Zielen, vollzugsfähigen Maßnahmen

und entsprechenden Kontrollmechanismen gezielter eingesetzt werden, um diese Priorisierung im Vollzug sicherzustellen. Die Bereitstellung von Haushaltsmitteln muss die Priorisierung widerspiegeln.

2. Es bedarf einer umfassenden Personaloffensive für Behörden und Gerichte. Die konsequente Verbesserung der personellen, fachlichen und digitalen Ausstattung einschließlich systematischer Weiterbildung ist die wirksamste Beschleunigungsmaßnahme überhaupt. Denn nur eine Verwaltung und Gerichtsbarkeit, die in all diesen Bereichen modern und leistungsfähig ausgestattet ist, kann den aufgrund der notwendigen geordneten und planbaren Transformation der Gesellschaft absehbar weiter steigenden Steuerungsaufwand bewältigen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a. – Klimabeschluss). Der Bund sollte hierfür – analog zum Pakt für den Rechtsstaat – einen zweckgebundenen Finanzierungsmechanismus für Planungskapazitäten in den Ländern schaffen.
3. Die Verfügbarkeit von Umweltdaten muss grundlegend verbessert werden. Der Bund sollte in eine GIS-basierte, flächendeckende Umweltdateninfrastruktur investieren, die aktuelle Daten zu Vorkommen geschützter Arten, zum Zustand von Biotopen und zur Gewässerqualität in standardisierter Form bereitstellt. Die hierfür erforderlichen Datenerhebungspflichten können an die unionsrechtlich determinierten Monitoringvorgaben (Art. 11 FFH-RL, Art. 8 WRRL) anknüpfen. Bund und Länder müssen diese Managementvorgaben sinnvoll praktisch vollziehen, indem die sich daraus ergebenden Datenerhebungspflichten koordiniert, engmaschig und flächendeckend erfüllt werden, um gerade für sensible Umwelträume wie Natura-2000-Gebiete und Gewässer eine breit verfügbare Datenbasis zu schaffen. Für Synergieeffekte aus verschiedenen Datenerhebungen und „Ablieferungspflichten“ können Anreizmodelle entwickelt oder gesetzliche Pflichten vorgesehen werden.
4. Auf Bundesebene sollten konkrete fachliche Vorgaben und Standardisierungen entwickelt werden, um einen einheitlichen Vollzug insbesondere unionsrechtlicher Umweltschutzvorgaben sicherzustellen. Solche Vorgaben können als Handreichungen für Behörden wie für Vorhabenträger dienen und die Dichte der zu berücksichtigenden Materialien erheblich reduzieren. Ihre Entwicklung kann ausgehend von bereits etablierten Fachgremien (z.B. LANA) in Zusammenarbeit mit den zuständigen Bundesministerien vorgenommen werden; zugleich sollte erwogen werden, in den Fachgesetzen entsprechende Ermächtigungen zur Standardisierung für die Umweltfachbehörden des Bundes (z.B. UBA, BfN) zu schaffen. Speziell für die artenschutzrechtliche Prüfung sollten bundesweit

einheitliche Bewertungsmaßstäbe eingeführt werden. Um das gestiegene Wissen angemessen verarbeiten zu können, wird ein zunehmender Einsatz von KI unumgänglich sein; nach dem Vorbild anderer EU-Staaten sollten anwenderfreundliche Softwarelösungen entwickelt werden, um z.B. die Verträglichkeit eines Vorhabens rasch beurteilen zu können – beispielhaft sei das PAS in den Niederlanden zur Beurteilung von Stickstoffemissionen erwähnt.

5. Die im Regierungsentwurf vorgesehene fakultative Antragsberatung für komplexe Planfeststellungsverfahren sollte zu einer obligatorischen qualifizierten Antragskonferenz ausgebaut werden, in der Vorhabenträger, Planfeststellungsbehörde, Träger öffentlicher Belange und anerkannte Naturschutzvereinigungen den Untersuchungsrahmen, die erforderlichen Antragsunterlagen und den voraussichtlichen Zeitplan verbindlich festlegen. Die Erfahrungen mit dem Scoping nach § 15 UVPG zeigen, dass eine solche strukturierte Vorabklärung die Verfahrensdauer deutlich verkürzt, indem Nachforderungsschleifen von vornherein vermieden werden. Ergänzend kann für Großvorhaben ein behördlicher Projektmanager eingesetzt werden, der die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange koordiniert und verbindliche Fristen für deren Stellungnahmen setzt.
6. Die Digitalisierung der Verwaltungsverfahren muss konsequent vorangetrieben werden, kann aber nur gelingen, wenn personelle, fachliche und digitale Ausrüstung gleichzeitig erfolgen. Die digitale Verfahrensführung ist als zusätzlicher Zugangskanal zu konzipieren, der analoge Zugänge offenhält, um Effizienzgewinne mit der Wahrung des Beteiligungsrechts zu verbinden.
7. Der Gesetzgeber sollte statt der Schwächung der Eingriffsregelung das bestehende Ökokontensystem gezielt stärken. Die Flächenagenturen der Länder ermöglichen bereits heute eine Kompensation ohne zeitlichen Verzug (vgl. SRU, Infrastrukturausbau nicht auf Kosten von Natur und Umwelt beschleunigen, Politikimpuls Februar 2026, S. 3). Eine bundesweite Ökokontenbörse, steuerliche Anreize für die Bereitstellung von Ökokontoflächen und verbindliche Bevorratungsvorgaben in Regionen mit hohem Planungsbedarf würden die Kompensation weiter beschleunigen, ohne das Schutzniveau abzusenken. Die Verabschiedung eines Naturflächenbedarfsgesetzes ist in diesem Kontext von zentraler Bedeutung.
8. Der Zugang zum Rechtsschutz sollte nicht weiter eingeschränkt, sondern früher eröffnet werden. Die Tendenz, gerichtlichen Rechtsschutz erst ganz am Ende des Planungsprozesses zu gewähren, hat für die Projektverwirklichung letztlich gravierendere

Folgen, als ein frühzeitiger Rechtsschutz sie hätte, weil jahrelange Planung am Ende ad absurdum geführt werden kann. Mit Blick auf die zunehmende Abschichtung von Entscheidungen auf verschiedene Planungsebenen sollte auch die Rechtsschutzseite entsprechend nachgeführt werden: Es bietet sich an, einzelne abgeschichtete Entscheidungssegmente einer frühzeitigen Rechtsprüfung zuzuführen. Scheitern Klagen auf frühzeitiger Ebene, wird Rechtssicherheit für die weitere Planung erzeugt; haben sie Erfolg, wird dies frühzeitig und nicht erst nach Abschluss sämtlicher Planungsschritte korrigiert. Auf Ebene der Gerichte sind die Beschleunigungspotentiale durch prozessuale Vorgaben praktisch erschöpft; die oben identifizierten strukturellen Gründe dürften für die teils langen Verfahrensdauern ausschlaggebend sein.

9. Es bedarf einer frühzeitigen informellen Beteiligung der Öffentlichkeit und der Umweltverbände bereits vor Einreichung des Antrags, um Konflikte zu entschärfen, Planungsalternativen zu identifizieren und die Akzeptanz zu erhöhen. Die Erfahrungen etwa mit dem Bürgerdialog Stromnetz zeigen, dass frühzeitige Beteiligung zu schnelleren Verfahren führt, nicht zu langsameren.
10. Neue Beschleunigungsgesetze sollten künftig vor ihrem Erlass Praxischecks unterzogen werden, um ihre Vollzugstauglichkeit sicherzustellen. Neue Beschleunigungsgesetze, die nicht mit den betroffenen Verwaltungen und Akteuren der Zivilgesellschaft erarbeitet werden, bergen – wie der SRU zutreffend warnt – das Risiko, Vollzugsverwaltung wie Öffentlichkeit gleichermaßen vor den Kopf zu stoßen (vgl. SRU, Infrastrukturausbau nicht auf Kosten von Natur und Umwelt beschleunigen, Politikimpuls Februar 2026, S. 6).

Leipzig, den 10.03.2026

RAin Dr. iur. Franziska Heß
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

INHALTSVERZEICHNIS

A.	Gegenstand und Kontext.....	2
B.	Einwirkungen auf das Verwaltungsverfahren	3
I.	Freistellung von Eisenbahnvorhaben vom Erfordernis der Planfeststellung (§ 18 Abs. 1a AEG)	3
II.	Ausweitung vorläufiger Anordnungen (§ 17 FStrG, § 18 AEG, § 14 WaStrG)	4
III.	Digitalisierung des Anhörungsverfahrens (§§ 72–73 VwVfG)	4
IV.	Entfall der UVP für Schienenmodernisierung (§ 14a UVPG)	5
V.	Entfall der Raumverträglichkeitsprüfung (§ 16 ROG)	5
VI.	Schwächung der Fachbehörden (§ 19 Abs. 3 WHG)	6
C.	Einwirkungen auf das materielle Zulassungsrecht.....	6
I.	Inflationäre Ausweitung des überragenden öffentlichen Interesses	6
II.	Gleichstellung von Ersatzgeld mit Naturalkompensation (§ 15 Abs. 6a BNatSchG)	11
III.	Verfahrensrechtliche Anpassungen der Eingriffsregelung (§ 17 BNatSchG)	14
IV.	Bewertung der Bundesrats-Empfehlung zu § 14 Abs. 4 und § 44 Abs. 7 BNatSchG (Ziffer 58)	14
1.	Fiktion der Nicht-Eingriffsqualität bei Unterhaltungsmaßnahmen (§ 14 Abs. 4 BNatSchG)	14
2.	Artenschutzfiktion für Unterhaltungsmaßnahmen (§ 44 Abs. 7 BNatSchG)	15
D.	Einwirkungen auf den Rechtsschutz	16
I.	Massive Ausweitung der erstinstanzlichen Zuständigkeit des BVerwG (Anlage 1 zu § 18e Abs. 1 AEG)	16
II.	Einschränkung der Aussetzung des Sofortvollzugs (§ 18e Abs. 2a AEG)	17
III.	Klagebegründungsfrist (§ 18e Abs. 3 AEG, § 17e Abs. 3 FStrG und § 14e Abs. 3 BWaStrG)	17
E.	UmwRG-Novelle und empirische Befunde zum Verbandsrechtsschutz .	17
F.	Zusammenfassende Bewertung.....	18
G.	Empfehlungen für sinnvolle und wirksame Maßnahmen zur Beschleunigung	20
I.	Strukturelle Ursachen langer Verfahrensdauern	20
II.	Konkrete Empfehlungen	21